

“600 is te veel”

Een masterscriptie over de schaal van
asielzoekerscentra in Nederland

Roy van den Berg



ERASMUS UNIVERSITEIT ROTTERDAM

Begeleidend docent: Dhr. Klaassen

Inhoudsopgave

| | |
|---|-----------|
| 1. Inleiding | 4 |
| 1.1 Probleemstelling | 7 |
| 2. Ex-ante evaluatietechnieken | 8 |
| 2.1 Monetaire methoden | 9 |
| 2.1.1 Maatschappelijke Kosten-Baten analyse | 9 |
| 2.1.2 De kosten-effectiviteitsanalyse | 9 |
| 2.2 Niet-monetaire methoden | 10 |
| 2.1.1 Overzichtstabelmethoden | 10 |
| 2.1.2 Multicriteriamethoden | 10 |
| 2.3 Discussie over de methode: een historisch perspectief | 10 |
| 2.4 Uitgebreide beschrijving van de MKBA | 12 |
| 2.4.1 Principes achter de MKBA | 13 |
| 2.4.2 Afbakening van de relevante markten | 14 |
| 2.4.3 Kritiek op de MKBA | 16 |
| 2.4.4 Het meten van de effecten bij een MKBA | 17 |
| 2.5 Uitgebreide beschrijving van de MCA | 19 |
| 2.5.1 De gewogen-sommeringsmethode | 19 |
| 2.5.2 Concordantieanalyse | 20 |
| 2.5.3 Regimemethode | 20 |
| 2.5.4 Voor- en nadelen van de verschillende technieken | 21 |
| 2.5.6 Nadelen van de MCA als geheel | 22 |
| 2.6 MKBA en MCA; het beste van twee werelden | 22 |
| 3. Beoordelingscriteria | 25 |
| 3.1 Bereikbaarheid | 26 |
| 3.2 Kwaliteit | 26 |
| 3.3 Doelmatigheid | 26 |
| 3.4 Economische betekenis | 28 |
| 3.5 Entiteit waaraan het begrip schaal gekoppeld is | 28 |
| 3.6 Discussie over schaal bij de opvang van asielzoekers | 29 |
| 3.6.1 Veiligheid | 29 |
| 3.6.2 Absorptievermogen | 30 |
| 4. Methode | 32 |
| 4.1 Het opstellen van discrete alternatieven voor de MCA-MKBA combinatie | 32 |
| 4.2 Locatie van de opvang | 33 |
| 4.3 Dataverzameling | 33 |
| 4.4 Het gebruik van de MCA en MKBA | 34 |
| 4.5 Het onderzoeksmodel | 36 |
| 5. Operationalisatie | 37 |

| | |
|--|-----------|
| 6. Effectenoverzicht | 40 |
| 6.1. De verschillende effecten in hun natuurlijke waarden | 40 |
| 6.1.1. Doelmatigheid..... | 40 |
| 6.1.2. Economische betekenis | 44 |
| 6.1.3. Bereikbaarheid..... | 46 |
| 6.1.4. Objectieve veiligheid..... | 47 |
| 6.1.5. Subjectieve veiligheid | 48 |
| 6.1.6. Absorptievermogen..... | 49 |
| 6.2 Tabel met overzicht van de verschillende effecten | 51 |
| 7. Analyse | 52 |
| 7.1 Maatschappelijke Kosten-Baten Analyse | 52 |
| 7.1.1 Doelmatigheid..... | 52 |
| 7.1.2 Economische betekenis | 52 |
| 7.1.3 Bereikbaarheid..... | 54 |
| 7.1.4 Objectieve veiligheid..... | 54 |
| 7.1.5 Subjectieve veiligheid | 54 |
| 7.1.6 Absorptievermogen..... | 55 |
| 7.1.7 Totaaloverzicht MKBA | 55 |
| 7.2 Multicriteria-analyse met gebruik van de KEA..... | 56 |
| 7.2.1. Het omzetten van de effecten in effectscores | 56 |
| 7.2.2. Toekenning van gewichten aan de effecten | 58 |
| 8. Conclusie | 60 |
| 9. Kritische reflectie..... | 62 |
| Literatuurlijst..... | 64 |

1. Inleiding

In 2015 kwamen er veel vluchtelingen naar Europa. Veel mensen vluchten voor de oorlog en onrust in het Midden-Oosten. Dit betekent dat er een enorme mensenmassa naar Europa komt, vaak via illegale en onveilige routes. Zo komen er velen via gammele bootjes over de Middellandse zee. Dit wordt vaak georganiseerd door zogenaamde smokkelaars, die mensen enorme gezondheidsrisico's laten nemen voor financieel gewin. Dit zorgt voor problemen in heel Europa.

De vluchtelingen moeten hier op een veilige manier naar toe komen, ze moeten goed opgevangen worden, het moet beoordeeld worden of ze een verblijfsstatus kunnen krijgen of niet, en als ze dat hebben moeten ze gehuisvest worden. En dan is het ook nog belangrijk dat ze gezond blijven en op den duur onderwijs ontvangen. Deze plotselinge toename van de bevolking zorgt ervoor dat organisaties onder druk komen te staan, omdat ze plotseling extra werk moeten verzetten. Dit kan uiteraard leiden tot allerlei problemen voor deze organisaties, het zou bijvoorbeeld problematisch kunnen zijn dat ze de stroom mensen niet aankunnen.

Een van de grootste problemen doet zich al voor bij de binnenkomst van de asielzoekers in Nederland. Als asielzoekers binnenkomen in Nederland zullen zij moeten worden opgevangen, de asielzoekers hebben immers geen dak boven hun hoofd. Dit wordt gedaan door het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA). Het COA zorgt voor de opvang van asielzoekers en de begeleiding naar een leven daarna in Nederland of daarbuiten. Het COA is een zelfstandig bestuursorgaan (ZBO) en valt onder de verantwoordelijkheid van de staatssecretaris van Veiligheid & Justitie. Het COA legt verantwoording af aan dit Ministerie. Binnen de vreemdelingenketen werkt COA samen met andere organisaties, zoals de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), de Vreemdelingenpolitie, de Koninklijke Marechaussee en de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) (COA, 2016). De IND is de organisatie die beoordeelt of een vluchteling of migrant statushouder kan worden, dus of hij of zij een verblijfsvergunning kan krijgen. Als dit niet het geval is zal de vluchteling of migrant Nederland moeten verlaten en komt DT&V in actie. DT&V is namelijk de organisatie die zich bezighoudt met het vertrek van vluchtelingen of migranten uit Nederland.

Er zijn verschillende typen opvanglocaties, afhankelijk van de fase in de procedure van de asielaanvraag. Ook zijn er bijvoorbeeld vrijheid beperkende locaties en locaties waar alleenstaande minderjarige vluchtelingen worden opgevangen. Op sommige plekken is er mix van locaties bij elkaar (COA, 2016). In de tweede helft van 2015, in de tijden van hoge instroom van asielzoekers zijn er op de reguliere locaties niet genoeg plaatsen. Hierdoor zijn er naast reguliere opvanglocatie ook noodopvanglocaties. In deze noodopvanglocaties worden asielzoekers opgevangen op een locatie die niet per se bedoeld is voor het opvangen van asielzoekers, bijvoorbeeld gevangenissen of aangepaste kantoren. Deze locaties zijn wat eenvoudiger dan de reguliere locaties, asielzoekers kunnen bijvoorbeeld niet zelf koken. Dit gaat dan om tijdelijke locaties die zo'n 6 tot 12 maanden opvang kunnen bieden aan asielzoekers. Verder zijn er ook nog zogenaamde crisisonoodopvang locaties. Dit zijn locaties zoals sporthallen waar de asielzoekers in beginsel maximaal 72 uur verblijven. Daarna kunnen ze doorstromen naar een andere vorm van opvang (COA, 2016).

Er zijn dus verschillende soorten opvang, waarbij de noodopvang en crisisonoodopvang dan niet dezelfde faciliteiten kunnen bieden als een regulier asielzoekerscentrum. Het

woord noodopvang duidt er al op dat de opvang wordt gerealiseerd uit nood, omdat er onvoldoende capaciteit is bij het COA in de vorm van reguliere asielzoekerscentra en de vluchtelingen direct opgevangen moeten worden, men kan ze immers moeilijk op straat laten staan. Dit leidde regelmatig tot crisissituaties, waarbij het COA op de korte termijn gemeenten bereid moest vinden om vluchtelingen enkele dagen in een sporthal op te vangen. Dit leidde tot veel chaos. Ook kwamen burgers vaak pas kort van tevoren te weten dat zoiets stond te gebeuren. Als voorbeeld kan Zoetermeer genoemd worden, waar burgers op dinsdagavond 17 november 2015 horen dat er op donderdagochtend 19 november in de sporthal ongeveer 150 vluchtelingen opgevangen worden, waardoor alle activiteiten niet doorgaan (Omroep West, 2015). Dit kan voor burgers onplezierig zijn, ze horen immers op korte termijn de sporthal vol zit met asielzoekers en daardoor hun activiteiten daardoor niet doorgaan.

In de gemeenten is er dan ook veel discussie over het wel of niet beschikbaar stellen van een locatie voor de opvang van asielzoekers. Dit kan gepaard gaan met felle protesten van de lokale bevolking. Bijvoorbeeld in Enschede, waar bewoners fanatiek protesteren tegen de komst van een asielzoekerscentrum en waar zelfs drie wethouders zijn bedreigd vanwege het geplande asielzoekerscentrum. Er zijn meer van dit soort incidenten. In meerdere gemeenten zijn protesten en worden wethouders bedreigd. Ook worden er allerlei gebouwen beklad, bijvoorbeeld in Wezep waar een kerk beklad is met teksten als NEE AZC. Elders in het land worden ook gebouwen beklad met teksten als "eigen volk eerst" en zijn er hakenkruizen te zien (AD.nl, 2015).

Ook in het Drentse dorp Oranje was er veel discussie over de opvang van asielzoekers. Dit was een gevolg van een aankondiging van de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, Klaas Dijkhoff, waarin hij aankondigde dat er in totaal 1.400 asielzoekers in het dorp zouden worden ondergebracht, 700 meer dan eerder beloofd. Dit gebeurde op 6 oktober 2016. De emoties in het dorp liepen hoog op. Zo hoog dat Dijkhoff besloot te vertrekken. Hij werd hierbij echter tegen gehouden door boze bewoners die de weg blokkeerden. Ook blokkeerden de bewoners de toegangswegen voor de bussen die de vluchtelingen komen brengen. De bewoners waren boos dat het aantal asielzoekers dat opgevangen wordt zonder overleg verdubbeld wordt en vonden het erg veel asielzoekers in verhouding met de 130 inwoners van het dorpje (NRC.nl, 2015). In dit dorpje was er dus niet alleen protest over het feit dat asielzoekers worden opgevangen in het dorp. Er was in Oranje ook discussie over het aantal asielzoekers dat in dat dorp opgevangen wordt. De schaal waarop asielzoekers opgevangen worden staat dus ook ter discussie voor de burgers, er zit schijnbaar een limiet aan het aantal asielzoekers die burgers in hun gemeente willen.

Deze felle protesten geven aan dat de opvang van asielzoekers een probleem is dat maatschappelijk erg gevoelig ligt. De situatie zorgt voor verdeeldheid onder burgers en bovendien geeft het mensen ook een onveilig gevoel. Bestuurders worden bedreigd en op allerlei wijzen onder druk gezet. Zij zullen zich dus niet altijd meer veilig voelen. Ook de asielzoekers zullen zich niet altijd even veilig voelen als er zo massaal tegen hun komst geprotesteerd wordt. Dit kan de integratie verder bemoeilijken omdat ze het gevoel hebben dat ze niet geaccepteerd worden door de lokale bevolking.

Zoals de situatie in Oranje aangaf staat het aantal asielzoekers dat in een gemeente wordt opgevangen dus ook ter discussie. Burgermeesters pikken deze signalen ook op. Een voorbeeld is de gemeente Rhenen, waar de schaal "een belangrijk uitgangspunt" is bij de discussie over de opvang van asielzoekers (Grebbe Krant, 2016). Zoals de

gemeente Rhenen zijn er veel gemeenten waarbij de schaal een belangrijke rol speelt bij de discussie over de opvang. De gemeenten hameren hierbij veelal op kleinschalige opvang. Ze vinden dat de opvang moet passen bij het formaat van de gemeente. De gemeenteraad van de gemeente Bernheze stemde tegen de opvang van 500 asielzoekers in het dorp Heesch (12.547 inwoners), omdat de gemeenteraad van mening is dat 500 asielzoekers teveel is. De gemeenteraad wil wel nadenken over opvang op kleinere schaal (NOS, 2016).

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, Klaas Dijkhoff reageerde ook op deze kwestie. Dit omdat het COA als zelfstandig bestuursorgaan valt onder het Ministerie van Veiligheid & Justitie. Het Ministerie van Veiligheid en Justitie is dan ook belast met het beheren van de vreemdelingenketen en het migratiebeleid (Rijksoverheid, 2016). Leden van de Tweede Kamer hadden aan Dijkhoff gevraagd wanneer Dijkhoff vindt dat er sprake is van kleinschalige opvang. Dijkhoff gaf hierop geen minimum aantal en hij zei dat in principe alle opvanglocaties welkom zijn. Wel zei Dijkhoff dat het vanaf 300 asielzoekers op een plek haalbaar zou moeten zijn. Ook zei hij: "Eerst noemden we een plek met 2500 mensen groot, toen werd 1200 groot. Daarna 600." Hiermee verwijst hij naar veranderende opvattingen over de schaal (NOS, 2016). Voor het Ministerie van Veiligheid en Justitie en het COA is het van belang om voldoende plekken voor de opvang te realiseren, ze moeten immers alle asielzoekers opvang kunnen bieden. Eventuele extra eisen van gemeenten kunnen het natuurlijk bemoeilijken om voldoende plaatsen te realiseren. Aan de andere kant heeft het COA wel de medewerking van de gemeenten nodig, gemeenten moeten het wel toestaan dat er een asielzoekerscentrum binnen hun grenzen komt. Hierdoor moet het COA ook luisteren naar de wensen van de gemeenten. Het COA is dus veel aan het onderhandelen met gemeenten om te zorgen dat er genoeg plek is om asielzoekers op te vangen.

De discussie over de schaal waarop asielzoekers moeten worden opgevangen blijkt lastig op te lossen. Zoals uit de vorige alinea blijkt is het ook voor het Ministerie van Veiligheid en Justitie niet eenvoudig om er een duidelijk getal op te plakken. Gemeenten komen vaak met verschillende getallen, die met uiteenlopende redenen gemotiveerd zijn. Voor het COA is het lastig hier rekening mee te houden. Bovendien moet het COA met veel verschillende schalen van opvang rekening houden, terwijl er op een asielzoekerscentrum verschillende voorzieningen nodig zijn, denk hierbij bijvoorbeeld aan een dokter en aan taallessen. Dit kan lastig af te stemmen zijn op al de verschillende schalen. Voor het COA brengt deze discussie ook allerlei uitdagingen met zich mee en komen de verschillende schalen ongetwijfeld met diverse voor- en nadelen.

Er zijn diverse actoren met verschillende perspectieven over de schaal waarop asielzoekers moeten worden opgevangen. Dit zorgt voor verschillende opvattingen en discussie over de optimale schaal waarop asielzoekers moeten worden opgevangen. Doordat hier geen overeenstemming over is wordt er onzekerheid gecreëerd bij de opvang. Er is dus een probleem, een verschil in opvattingen tussen verschillende actoren. Dit biedt een interessante casus voor een onderzoek.

In dit onderzoek ligt de focus op de verschillende percepties en dimensies bij de keuze van een schaal voor de opvang van asielzoekers. Verschillende actoren kijken met verschillende percepties naar het probleem. Ze hebben allemaal hun eigen kijk op het probleem vanuit hun eigen rol. Bovendien kunnen de actoren dan ook nog vanuit verschillende dominante dimensies redeneren. De ene actor zal bijvoorbeeld veelal met financiële argumenten komen, hij redeneert dan vooral vanuit de financiële dimensie.

Een andere actor zal weer meer met sociale argumenten komen, hij redeneert dan meer vanuit de sociale dimensie. Door de bevindingen van deze verschillende dimensies met elkaar te vergelijken kan tot een ex-ante analyse gekomen worden die leidt tot een optimale schaal.

Deze analyse kan helpen in de discussie over op welke schaal asielzoekers moeten worden opgevangen, en is dan ook zeker relevant, gezien de actualiteiten rond het vluchtelingenprobleem en de discussie over de opvang die hierdoor in gang is gekomen. Er zijn zoveel verschillende meningen en visies op de schaal, dat het in kaart brengen en analyseren hiervan erg positief kan uitpakken.

1.1 Probleemstelling

In dit onderzoek zal als eerste een probleemstelling opgesteld worden. Dit om het doel van het onderzoek helder weer te geven en het onderzoek van de nodige structuur te voorzien. De doelstelling wordt dan: *het doen van aanbevelingen aan de Rijksoverheid over de optimale schaal bij de opvang van asielzoekers door een ex-ante analyse te doen.*

Dit levert dan de volgende vraagstelling op: *Wat is vanuit maatschappelijk perspectief de optimale schaalgrootte van opvanglocaties voor asielzoekers in Nederland?*

In het onderzoek worden de volgende deelvragen gebruikt:

- Wat is er in de bestaande literatuur te vinden over schaalgrootte?
- Wat zijn de belangrijke actoren?
- Wat voor belangen hebben de actoren bij verschillende schaalgrootten?
- Hoe verhouden deze belangen zich tot elkaar?

In het onderzoek staat de schaal van de opvang centraal. Zoals in de inleiding duidelijk wordt zijn er veel verschillende problemen die voortvloeien uit de hogere instroom van asielzoekers. Ook zijn er meerdere oorzaken aan te wijzen voor onrust in de gemeenten en weerstand onder de bevolking. Met andere woorden: dit wordt niet alleen veroorzaakt door de schaal waarop asielzoekers worden opgevangen. Dit kan ook te maken hebben met de communicatie, of in het algemeen onwelwillend zijn om asielzoekers in de gemeente opgevangen zien worden. In het onderzoek wordt echter alleen gekeken naar de voor- en nadelen van verschillende schalen waarop de asielzoekers worden opgevangen. Hoe dit wordt gecommuniceerd naar de bevolking wordt dan ook buiten beschouwing gelaten. Met andere woorden, dergelijke factoren worden als *Ceteris Paribus* gezien, de assumptie wordt gemaakt dat ze niet verschillen tussen verschillende schaalgrootten en het is dan ook niet het onderwerp van de analyse.

2. Ex-ante evaluatietechnieken

In dit onderzoek zullen de voor- en nadelen van verschillende schalen geëvalueerd worden. Dit gebeurt aan de hand van een zogenaamde ex-ante evaluatie. Een ex-ante evaluatie is een evaluatie van een bepaalde maatregel zonder dat deze al plaats heeft gevonden, van tevoren dus. De exacte effecten van een maatregel zijn dan ook niet bekend en zullen ingeschat moeten worden. Voor een ex-ante evaluatie zijn diverse technieken beschikbaar. In de komende paragraaf zullen de technieken die hierbij komen kijken toegelicht worden. Deze technieken hebben verschillende benaderingen in het bepalen van de effecten en de wijzen waarop deze effecten vergeleken dienen te worden. Een van de technieken zal dan gebruikt worden bij het analyseren van de voor- en nadelen van bepaalde grootte van de opvanglocaties.

Bij ex-ante evaluatietechnieken kan men onderscheid maken in technieken waarbij het accent ligt op kwantificeerbare factoren. Hierbij worden effecten vaak aan de hand van getallen weergegeven en worden deze getallen met elkaar vergeleken om tot een oordeel te komen. Ook zijn er technieken waarbij het accent op kwalitatieve factoren ligt. Hierbij zijn de effecten vaak niet in te getallen weer te geven, of wordt er gekeken naar specifieke effecten die moeilijk kwantificeerbaar zijn, zoals milieueffecten, veiligheidseffecten of gezondheidseffecten (Hakvoort & Klaassen, 2008).

Daar waar het accent ligt op kwantificeerbare factoren kan men ook nog het onderscheid maken tussen monetaire methoden en niet monetaire methoden. Bij monetaire methoden is het streven om de kosten en baten in geld uit te drukken. De effecten worden gewaardeerd in geld. Bij een kosten-baten analyse geldt dit voor zowel de kosten als de baten, bij een kosteneffectiviteitanalyse geldt dit alleen voor de kosten. Bij niet-monetaire methoden worden niet alle effecten in geld uitgedrukt. Dit wil niet zeggen dat er niets in geld wordt uitgedrukt. De effecten die zinvol zijn om in geld te worden uitgedrukt worden nog steeds in geld uitgedrukt. Bij de niet-monetaire methoden vallen vooral methoden die erop gericht zijn inzicht te verschaffen in de prioriteitenvolgorde van alternatieven bij de verschillende beoordelingscriteria. Dit zijn de zogenaamde overzichtstabel methoden en de methoden die zijn gericht op het rangschikken van alternatieven aan de hand van verschillende beoordelingscriteria en de daaraan toegekende gewichten, de multicriteria methoden (Hakvoort & Klaassen, 2008).

De bekendste ex-ante evaluatietechniek is de kosten-baten analyse, ook wel KBA genoemd. Hier is ook een variant om naar de kosten en baten van de hele maatschappij te kijken, de Maatschappelijke Kosten-Baten analyse, ook wel MKBA genoemd. Het blijkt echter in de praktijk niet altijd mogelijk een kosten-baten analyse uit te voeren, daarom zijn er ook andere methoden ontwikkeld. Bekende andere technieken zijn de kosten-effectiviteitsanalyse en de diverse varianten van de multicriteria-analyse. Ook zijn er allerlei technieken om partiële analyses te doen, zodat alleen naar specifieke effecten wordt gekeken, bijvoorbeeld het alleen kijken naar effecten op het milieu. Verder zijn er door het gebruik van simulaties en het gebruik van participatieve methode ook nieuwe toepassingen van ex-ante evaluatietechnieken ontwikkeld (Hakvoort & Klaassen, 2008).

Bij de technieken waar het accent op kwalitatieve factoren ligt kan men ook een onderscheid maken. Effectenrapportages zijn de methoden die gericht zijn op het in kaart brengen van specifieke effecten op de terreinen als milieu, bestuur en veiligheid et cetera. Hier wordt dus gekeken naar effecten op een bepaald terrein en worden effecten op andere terreinen buiten beschouwing gelaten. De andere categorie heet participatieve

besluitvorming. Bij deze categorie ligt de aandacht van de onderzoeker c.q. opdrachtgever gericht op het genereren van voor alle betrokken aanvaardbare oplossingen voor het beleidsvraagstuk. De onderzoeker vindt de inbreng van de betrokken actoren in dit geval belangrijker dan de werking van specifieke factoren (Hakvoort & Klaassen, 2008).

2.1 Monetaire methoden

2.1.1 Maatschappelijke Kosten-Baten analyse

Een van de bekendste ex-anteanalyse technieken is een Maatschappelijke Kosten en Baten Analyse, kortweg een MKBA.

Bij het maken van beleid zullen er keuzes moeten worden gemaakt. Deze keuzes hebben vaak voor- en nadelen op verschillende terreinen. De MKBA is een hulpmiddel om de voordelen en nadelen van verschillende maatregelen te analyseren en te vergelijken. Waar mogelijk worden de voordelen en nadelen zoveel mogelijk gekwantificeerd. De voordelen van een alternatief worden hierbij gezien als baten en de nadelen als kosten. Door de kosten in mindering te brengen op de baten ontstaat de "winst" van het alternatief. Het alternatief met de hoogste winst is dan het meest efficiënt. Als men rationeel handelt dan zal men het alternatief kiezen met de hoogste winst. Dit alternatief levert namelijk het meeste op voor de maatschappij.

2.1.2 De kosten-effectiviteitsanalyse

De kosten-effectiviteitsanalyse is nauw verwant aan de kosten-batenanalyse en het wordt vaak ook als een variant daarvan beschouwd. Bij een kosten-effectiviteitsanalyse is het ook belangrijk dat er een zoveel mogelijk gekwantificeerd overzicht wordt weergegeven van de voor- en nadelen van de onderscheiden alternatieven. Een verschil met de kosten-batenanalyse is dat bij de kosten-effectiviteitsanalyse de nadruk meer op de kosten of de baten ligt, afhankelijk van de invalshoek. De nadruk ligt dus op een van beide, in plaats van op de kosten en de baten tegelijk. Bij een kosten-effectiviteitsanalyse kan worden onderzocht welk alternatief, gegeven een bepaalde omvang van de maatschappelijke effecten, het efficiëntst gerealiseerd kan worden. Dit noemen we kostenminimalisatie. De andere optie is om te analyseren hoe met bepaalde middelen zoveel mogelijk de beoogde maatschappelijke effecten kunnen worden gerealiseerd. Dit heet effectmaximalisatie. De kosten-effectiviteitsanalyse geeft geen indicatie van de sociaaleconomische rentabiliteit van de alternatieven, de methode biedt slechts inzicht in een rangorde (Hakvoort & Klaassen, 2008).

De kosten-effectiviteitsanalyse heeft wat meer vrijheden dan de kosten-batenanalyse. Zo kan er een andere referentiesituatie gekozen worden. De kosten of effecten kunnen worden bepaald ten opzichte van de nul situatie of ten opzichte van een situatie die uiteindelijk wordt gerealiseerd als gevolg van een van de alternatieven. Ook zou de situatie die uiteindelijk wordt nagestreefd als referentiesituatie kunnen worden gehanteerd. Tevens ligt het uitdrukken van de effecten in geld minder op de voorgrond. Bij kostenminimalisatie wordt dit probleem zelfs in zijn geheel vermeden. Net als bij de kosten-batenanalyse kan er bij de kosten-effectiviteitsanalyse in beperkte mate met verdelingsaspecten rekening gehouden worden (Hakvoort & Klaassen, 2008).

2.2 Niet-monetaire methoden

2.1.1 Overzichtstabelmethoden

De kosten-batenanalyse en de kosten-effectiviteitsanalyse zijn veelal gericht op kwantitatieve factoren. De effecten worden hier veelal aan de hand van getallen weergegeven om zodoende de effecten en kosten van verschillende alternatieven met elkaar te kunnen vergelijken. Dit is echter lang niet altijd goed mogelijk. Als men veelal naar kwalitatieve factoren wil kijken dan kunnen er andere methoden gehanteerd worden. Een daarvan zijn de overzichtstabelmethoden. Bij de overzichtstabelmethoden worden de effecten van de verschillende alternatieven visueel gerangschikt aan de hand van kleuren of arceringen en visueel in een tabel weergegeven. In een tabel worden de effecten en kosten neergezet en aan de hand van kleuren kan dan weergegeven worden welk alternatief op dat punt het beste scoort. Zo ontstaat er een visuele weergave van welk alternatief op welk punt relatief het beste scoort. Deze overzichten zijn erg gebruiksvriendelijk en ook breed toepasbaar. Deze overzichten kunnen dan eenvoudig worden geïnterpreteerd. Het is echter niet mogelijk rekening te houden met verschillen in de belangrijkheid van effecten. Ook zijn de absolute scores bij effecten niet inzichtelijk, er wordt alleen inzichtelijk gemaakt of een alternatief of een bepaald effect beter/gelijk/minder scoort, maar hoe groot het absolute verschil is wordt niet duidelijk (Hakvoort & Klaassen, 2008).

Overzichtstabelmethoden zijn vooral gewenst bij situaties waar relatief veel actoren betrokken zijn en waar de vele actoren ten aanzien van de mogelijke alternatieven van een project uiteenlopende alternatieven prefereren. In een dergelijke situatie is het lastig om verschillende waarderingen voor criteria en effecten te ontwikkelen. De overzichtstabelmethode is dan ook een overzichtelijke weergave van de relevante factoren en effecten. Er is geen absolute waardering van de effecten, waardoor dergelijke discussies vermeden worden (Hakvoort & Klaassen, 2008).

2.1.2 Multicriteriamethoden

Een andere variant waarbij niet alles in monetaire waarde wordt bekeken zijn de multicriteriamethoden. De multicriteriamethoden vullen een lacune bij de overzichtstabelmethoden op. Bij multicriteriamethoden wordt uitgegaan van verschillende beoordelingscriteria. De scores van verschillende criteria kunnen in diverse eenheden worden uitgedrukt, zoals bijvoorbeeld euro's, oppervlakten, inhoud en tijd. Een ander belangrijk kenmerk is dat het ene criterium zwaarder in de beoordeling telt dan het andere. Aan de verschillende criteria worden verschillende gewichten toegekend. Deze gewichten bepalen dan hoe belangrijk bepaalde criteria zijn ten opzichte van elkaar. Op deze wijze komt er een alternatief naar voren dat het beste scoort, gegeven de criteria en de daaraan toegekende gewichten.

2.3 Discussie over de methode: een historisch perspectief

Zoals beschreven zijn er verschillende methoden die flink van elkaar verschillen. Omdat er meerdere methoden zijn om verschillende alternatieven met elkaar te vergelijken kan dit ook leiden tot discussie over de te hanteren methode bij het afwegen van verschillende alternatieven.

De maatschappelijke kosten-batenanalyse is een methode die al in de 18^e eeuw zijn oorsprong kent, uit een filosofische stroming, het utilitsme. Vanaf 1960 ging men iets anders met de MKBA om dan daarvoor. Voor 1960 werd de waardering van het individu altijd gedaan, dit betekende dat er werd gekeken naar het nut van de individuen bij de een bepaald alternatief. Na 1960 werd het individu steeds meer als consument behandeld, dit wil zeggen dat er alleen gekeken werd naar hoeveel een individu bereid was te betalen voor bepaalde alternatieven. Dit betekende dat de MKBA wat versmalde. Een grote groep Nederlanders kan het bijvoorbeeld een goede zaak vinden dat belastinggeld wordt besteed aan het helpen van asielzoekers, maar ze willen hier geen extra belastinggeld voor betalen omdat ze vinden dat ze al genoeg betalen. In de huidige MKBA's tellen deze individuen, die wel als burger, maar niet als consument, bereid zijn te betalen voor de positieve effecten van een beleids optie, niet mee (Mouter, 2015).

In 1981 schreef Steven Kelman een kritisch artikel over de MKBA (Kelman, 1981). Kelman schreef met name over toepassen van de MKBA bij milieu-, veiligheids- en gezondheidsvraagstukken. Kelman kwam tot drie verschillende conclusies. Zijn eerste conclusie is dat er bij milieu-, veiligheids- en gezondheidsvraagstukken veel gevallen zijn waarbij een beslissing niet de juiste is, ook al zijn de voordelen groter dan de kosten. De MKBA komt volgens hem soms tot conclusies die we als moreel onjuist zien. Soms levert het breken van een belofte veel meer op dan het kost, maar toch wordt het niet gedaan omdat het moreel onjuist is. Het verkrachten van iemand zouden we bijvoorbeeld nooit toestaan, ook al zou de dader er enorm veel nut aan ontleen en het slachtoffer er maar een kleine hinder van ondervinden (Kelman, 1981).

De tweede conclusie is dat er goede redenen zijn om tegenstander te zijn van het plakken van monetaire waarde op voordelen en kosten die dat normaliter niet hebben. Economen kijken bijvoorbeeld vaak naar "premiums", bijvoorbeeld het extra salaris dat iemand met een gevaarlijke baan ontvangt. Het premium gebruiken ze dan om de waarde van een leven te berekenen. Het zou echter ook kunnen dat de persoon in de gevaarlijke baan extreem risico-zoekend is, of dat deze persoon geen andere keuze had. Ook wordt er vaak gewerkt met een betalingsbereidheid; wat is iemand bereid te betalen voor een bepaalde dienst? Echter gaat men er hierbij vaak van uit dat er geen verschil is tussen het bedrag dat iemand wil ontvangen om een bepaald recht te verliezen en het bedrag dat iemand wil betalen om het recht te krijgen. Onderzoek laat echter zien dat hier grote verschillen in zitten. Ook wordt er bij deze betalingsbereidheid van uit gegaan dat er geen onderscheid is in hoe men private individuele transacties waardeert en hoe men publieke collectieve transacties waardeert. Bovendien kan het plakken van een waarde op zaken zonder marktwaarde de waarde doen afnemen. Er zijn bijvoorbeeld zaken die niet te koop zijn. Door er toch een waarde op te plakken wordt dat idee weggenomen. Ook komen er uit persoonlijke relaties een hoop gevoelens voor die 'onbetaalbaar' zijn. Door er toch een waarde op te plakken kan dan gevoelsmatig de waarde dalen (Kelman, 1981).

De derde conclusie is dat, gegeven de twee conclusies hierboven, het bij milieu-, veiligheids- en gezondheidsvraagstukken niet te verantwoorden is om veel middelen te gebruiken om een kosten-batenanalyse te doen of om middelen in te zetten om de kosten-batenanalyse verder te verspreiden (Kelman, 1981).

De kosten-batenanalyse is dus ook aan kritiek onderhevig en niet onomstreden als techniek om tot een besluit te komen. Een groot gedeelte van de kritiek van Kelman

schuilt in het moneteriseren van de zaken die niet op de markt verhandelt worden. Dit kan verkeerde waarderingen in de hand werken.

2.4 Uitgebreide beschrijving van de MKBA

Een MKBA is een instrument dat beleidsmakers kan helpen bij het maken van een keuze, door informatie te presenteren over de effecten, risico's en onzekerheden van verschillende alternatieven. Hierbij worden de gevolgen voor de kosten en baten en voor de maatschappelijke welvaart in kaart gebracht en wordt er duidelijk gemaakt wie profijt heeft bij de keuze voor een bepaald alternatief en wie er nadeel van heeft. Bij een MKBA kan een alternatief geselecteerd worden op basis van de gevolgen voor de welvaart van de hele samenleving, de maatschappelijke kosten en baten. Het is een veelal economische analyse waarbij alle voordelen en nadelen van een bepaald alternatief zoveel mogelijk worden geïdentificeerd. Vervolgens worden ze, voor zover dat mogelijk is, zoveel mogelijk gekwantificeerd. Dit gebeurt door de voordelen en nadelen te kwantificeren door het in geld uit te drukken, dit noemen we moneteriseren. Door de voordelen en nadelen te moneteriseren worden ze vergelijkbaar en kunnen ze bijvoorbeeld worden opgeteld. Dit maakt de informatie veel overzichtelijker en maakt het makkelijker om te kiezen voor een bepaald alternatief. Belangrijk is echter dat er dan ook informatie in geld weergegeven moet worden, waarvan helemaal geen marktprijzen bestaan. Dit is vaak een probleem bij bijvoorbeeld veiligheid (Romijn & Renes, 2013). Als een maatregel ervoor zorgt dat er 100 overvallen en 10 moorden per jaar minder zijn, hoe waarderen we dat dan in geld? En als een andere maatregel ervoor zorgt dat er 120 overvallen en 5 moorden per jaar minder zijn, hoe waarderen we dat dan? En hoe verhouden deze uitkomsten zich dan tot elkaar? Bij het uitvoeren van een MKBA is het moneteriseren van dergelijke effecten vaak een grote uitdaging.

Als het moneteriseren op een juiste wijze geslaagd is dan kan een MKBA een beeld geven van de economische efficiëntie van een maatregel, er wordt dan immers weergegeven of de baten opwegen tegen de kosten. Bovendien wordt inzichtelijk in welke mate dat gebeurt. Zodoende kan iedere Euro die uitgegeven wordt zoveel mogelijk baten realiseren. Ook kan de MKBA inzicht bieden in de effectiviteit van een maatregel. Er kan namelijk worden weergegeven of het probleem wordt opgelost en welke andere effecten er aan de maatregel vast zitten. Ook kan de legitimiteit van het ingrijpen van de overheid worden weergegeven. Als de kosten veel hoger zijn dan de baten is het bijvoorbeeld maar de vraag of overheidsingrijpen gerechtvaardigd is. Ook kunnen onrechtvaardige effecten door de MKBA en het analytische proces dat daarbij komt kijken aan het licht komen, terwijl deze effecten anders misschien nooit aan het licht waren gekomen. Doordat beleidsmakers aan de hand van de MKBA aan al deze informatie kunnen komen kan het een erg belangrijk hulpmiddel zijn bij het kiezen van het beste alternatief. Het gedachtegoed van de MKBA kan zeker helpen bij het structureren en afwegen van de verschillende alternatieven (Romijn & Renes, 2013).

Echter moet wel opgemerkt worden dat de uiteindelijke keuze voor een maatregel altijd bij de politiek ligt. Als het MKBA saldo bijvoorbeeld negatief is, hetgeen duidt op welvaartsverlies, of als een ander alternatief een positiever saldo heeft, dan kan de politiek alsnog een afweging maken waaruit komt dat er toch voor dit alternatief gekozen wordt. Ook kunnen ze de alternatieven achteraf besluiten aan te passen of een alternatief met een zeer positief saldo niet uit te voeren. Het MKBA is niet bindend, het is een instrument dat kan helpen bij de besluitvorming. De beleidsmakers zullen dan met goede argumenten moeten komen waarom afgeweken wordt van de uitkomsten van de

MKBA. In een MKBA worden bijvoorbeeld vaak effecten ingeschat, het zou natuurlijk kunnen dat de beleidsmakers het niet eens zijn met de inschatting van deze effecten. Een reden om een welvaartsverlies te accepteren is bijvoorbeeld het streven naar een rechtvaardige inkomensverdeling. Het zou kunnen dat de totale welvaart door een maatregel daalt, maar dat de maatregel ervoor zorgt dat de inkomens rechtvaardiger verdeelt zijn. Een rechtvaardige inkomensverdeling is dus een voorbeeld van een reden waarom de beleidsmaker kan afwijken van de uitkomsten van de MKBA. In de praktijk wordt het ook duidelijk dat het alternatief dat uit de MKBA komt rollen lang niet altijd overeenkomt met de uiteindelijke beslissing (Romijn & Renes, 2013).

Het MKBA is een uitgewerkte variant waar consequentialisme wordt toegepast. Consequentialisme (ook wel gevolgethiek genoemd) refereert aan theorie die beschrijft dat de consequenties van een actie de basis zijn voor een oordeel over de actie. Vanuit dit standpunt is een actie moreel goed als het goede uitkomsten produceert. Dit is in essentie ook wat er gebeurt bij de MKBA, er wordt gekeken naar de gevolgen/effecten van een bepaalde maatregel en aan de hand van deze gevolgen wordt er een oordeel geveld over de actie. Specifieker gezien komt de MKBA voort uit het utilitarisme, een speciale vorm van het consequentialisme. Utilitarisme verwijst naar het nut dat de maatschappij ontleent uit een maatregel. Het nut bestaat dan uit het welzijn en geluk van mensen. De maatregel waarbij het nut van de hele samenleving het meest toeneemt moet gekozen worden. Dit is ook een van de kernprincipes van de MKBA (Mouter, Cost-Benefit Analysis in Practice, 2014).

MKBA's worden door bestuurders vaak ervaren als een zogenaamde *black box*, ze herkennen hun plannen niet altijd terug in de MKBA. Ook kan een MKBA voor mensen zonder een economische achtergrond lastig te begrijpen zijn. Dit betekent dat de MKBA niet altijd toegankelijk is voor deze mensen en daarom ook veel weerstand op kan roepen. Bestuurders begrijpen de MKBA niet of vinden deze niet toegankelijk en daardoor verliest de MKBA aan kracht, de impact die een MKBA kan hebben wordt dan minder. Als een MKBA een politiek en maatschappelijk debat wil faciliteren, dan is het belangrijk dat de MKBA op een begrijpelijke wijze is weergegeven. De betrokkenen moeten kunnen volgen wat er in een MKBA gebeurt. Het is namelijk een ingewikkeld instrument waarin diverse aannames en onzekerheden opgesloten zitten. Het is belangrijk dat deze aannames en onzekerheden op heldere wijze gecommuniceerd worden zodat professionals en andere betrokkenen de uitkomsten van een MKBA op de juiste manier kunnen interpreteren. Presentatie is hierbij belangrijk, maar ook een actieve communicatie met de relevante stakeholders bij het opzetten van de MKBA. Door de stakeholders te betrekken kunnen ze het gevoel krijgen dat de MKBA ook een product van hun is. Bovendien kunnen mogelijke problemen bij de MKBA al in een vroeg stadium geïdentificeerd worden en kunnen ze gedurende het proces opgelost worden. Daarom is het belangrijk om stakeholders erbij te betrekken, zodat het uiteindelijk niet als *black box* gezien gaat worden en de MKBA ook daadwerkelijk impact heeft (Romijn & Renes, 2013).

2.4.1 Principes achter de MKBA

De MKBA is gebaseerd op een aantal principes, veelal uit de economische theorie. In deze paragraaf zullen die toegelicht worden. De MKBA is een instrument waarbij men de totale baten van de maatschappij vergelijkt met de totale kosten voor de maatschappij. Als de totale baten groter zijn dan de totale kosten dan is de samenleving als geheel erop vooruit gegaan. De welvaart van de samenleving als geheel stijgt dan door de maatregel. Als de kosten de baten overstijgen dan zou de welvaart van de samenleving als geheel

dalen en dan kan de maatregel vanuit dat oogpunt beter niet uitgevoerd worden (Romijn & Renes, 2013).

De MKBA is gebaseerd op de economische wetenschap, met name op de welvaartstheorie. Belangrijk hierbij is de sociale welvaartsfunctie. De sociale welvaartsfunctie wil zeggen dat het aggregeren van de welvaart van alle individuen leidt tot de welvaart van de samenleving als geheel. De sociale welvaartsfunctie bevat in principe alles wat van mensen voor belang is, op voorhand zijn er dus geen zaken die niet binnen de sociale welvaartsfunctie passen. Dit wordt een breed welvaartsconcept genoemd. Aan de basis van de MKBA staat de gedachte dat degene die hun welvaart door een maatregel zien stijgen diegene die hun welvaart zien dalen zal compenseren. Dit komt omdat de welvaart van alle individuen wordt opgeteld en zo tot de welvaart van de samenleving gekomen wordt. Voor sommige individuen zal de welvaart dalen als gevolg van een maatregel, maar voor andere individuen zal de welvaart stijgen, waardoor de opgetelde welvaart van alle individuen, de welvaart van de samenleving, hoger uit kan vallen als gevolg van de maatregel (Romijn & Renes, 2013).

Een ander belangrijk principe bij de MKBA is de betalingsbereidheid van individuen. De betalingsbereidheid staat met name centraal bij het bepalen van de baten van de beleidsmaatregelen. Hierbij is het van belang wat een individu maximaal zou willen betalen voor de diensten en goederen die door de beleidsmaatregel direct of indirect worden gecreëerd. De vraag is dus wat voor geldbedrag iemand over heeft voor een positief effect. Bij negatieve effecten spreekt men van acceptatiebereidheid. Hier heeft men het over het bedrag dat een individu minimaal wil ontvangen ter compensatie van een nadeel. Het bepalen van deze bedragen is belangrijk, ze zijn namelijk nodig om de effecten te kunnen monetariseren, zodat ermee gerekend kan worden. Om deze bedragen te kunnen bepalen is het belangrijk om de effecten van beleidsmaatregelen vast te stellen en om te bepalen op welke markten deze effecten opereren, waar ze kunnen worden gemeten. Het begrip markten wordt hier breed opgevat, het zijn niet alleen markten waar goederen of diensten daadwerkelijk worden gekocht en verkocht, maar ook markten waar geen goederen of diensten worden verhandeld, maar waar individuen wel een betalingsbereidheid voor hebben. Zoals eerder uitgelegd wordt er bij het MKBA een breed welvaartsconcept gehanteerd. Dit betekent dat de effecten van een beleidsmaatregel alle veranderingen omvatten die voor een individu van belang zijn. We spreken dan ook van een maatschappelijk effect. Het maatschappelijke duidt hierbij vooral op dat er niet alleen gerekend wordt met geprijste effecten op bestaande markten, maar ook met ongeprijsde effecten op niet-bestaande markten (Romijn & Renes, 2013).

2.4.2 Afbakening van de relevante markten

Een volgend belangrijk punt bij het uitvoeren van een MKBA is de afbakening van de relevante markten. Zoals zojuist beschreven wordt er bij een MKBA gekeken naar alle effecten van een beleidsmaatregel. Deze effecten werken door op verschillende markten. Echter hebben veranderingen op de ene markt weer een effect op een andere markt. Een voorbeeld: men houdt een MKBA bij een belastingmaatregel waardoor iedereen 100 euro moet afstaan. Jan Modaal heeft hierdoor 100 euro minder te besteden. Jan besluit 100 euro minder aan boodschappen te besteden. De supermarkt heeft hierdoor 100 euro minder inkomsten, waardoor de eigenaar van de supermarkt weer minder verdient, die besluit geen nieuwe auto te kopen en ga zo maar door. Zoals te zien is in dit voorbeeld kunnen uiteindelijk bijna alle markten geraakt worden door een beleidsmaatregel. Het is echter vaak niet praktisch om al deze effecten na te gaan. Het is bijvoorbeeld niet

haalbaar binnen de tijd, of enorm lastig van te voren in te schatten. Vaak is het daardoor niet mogelijk om de effecten voor alle markten in te schatten. Bovendien zijn de gevolgen voor de welvaart als gevolg van de veranderingen in veel markten vaak verwaarloosbaar, tenzij het een maatregel is die de structuur van de hele economie verandert. Daarom laten we de markten waar maar kleine effecten plaats vinden vaak uit praktische overwegingen buiten beschouwing in een MKBA. Het is dan wel belangrijk om de relevante markten af te bakenen en het onderzoek daarop te richten (Romijn & Renes, 2013).

De volgende vraag die vervolgens komt bovendien is hoe deze afbakening vorm gegeven wordt. Op welke wijze kan men bepalen of een bepaald effect wel of niet relevant is om in de MKBA op te nemen? Om dit goed te kunnen bepalen zal men eerst de centrale effecten van een bepaalde maatregel moeten analyseren om vervolgens tot verdere effecten te komen. Om als eerste de centrale effecten te identificeren zijn twee manieren voor handen, aan de hand van de *business case* en aan de hand van de directe en indirecte effecten.

De *business case* is soms al voorhanden of kan gemaakt worden. Een *business case* is een bedrijfseconomische rendementsanalyse. Bij een *business case* wordt gekeken naar de private effecten voor een maatregel. De private kosten en baten van een maatregel voor een maatschappelijk nut worden afgezet tegen de mate waarin deze kosten en baten invloed hebben op een bijdrage aan de maatschappelijke doelstelling. Men kijkt dus naar de private kosten en baten. Als het saldo hiervan erg positief is en er zijn geen grote negatieve externe effecten, dan is een bijdrage van de overheid niet nodig, de private partijen zullen er dan voor zorgen dat de maatschappelijke doelstelling behaald wordt. Is dit niet het geval, dan zal een verdere MKBA nodig zijn om te beoordelen hoe de overheid verder moet ingrijpen. Een *business case* is vaak veel eenvoudiger dan een MKBA, omdat men alleen naar de baten en lasten kijkt voor de private sector, er zijn dus veel minder effecten die geanalyseerd dienen te worden (Romijn & Renes, 2013).

Een andere manier om de effecten af te bakenen is aan de hand van de aard van de maatregel, aan de hand van zogenaamde directe en indirecte effecten. Directe effecten vinden plaats op de markten waarop wordt ingegrepen en indirecte effecten op de andere markten. Dit helpt om relevante markten af te bakenen en om dubbelstellingen te voorkomen. Bij de effecten in de markt waar wordt ingegrepen, de directe effecten, kan het zijn dat er sprake is van een ontbrekende markt waar sprake is van een ongeprijsd direct effect. In dit geval is de prijs van het effect niet helemaal duidelijk, dit maakt het moneteriseren lastig. Bovendien kan het afbakenen lastig zijn omdat verschillende goederen en diensten elkaar kunnen vervangen (substituten) of kunnen aanvullen (complementen). Wat directe effecten zijn hangt dan ook af van de aard van de maatregel en op welke markten deze plaatsvinden (Romijn & Renes, 2013).

De directe effecten werken door naar de andere markten in de economie. Deze doorwerkingen naar andere markten worden indirecte effecten genoemd. Het afbakenen van relevante markten voor de MKBA komt neer op het maken van onderscheid tussen indirecte effecten die relevant zijn voor de analyse, en indirecte effecten die niet relevant zijn. Relevante indirecte effecten zijn indirecte effecten die doorwerken op markten met een significant effect op de welvaart. Het indirecte effect moet dan substantieel zijn en optreden op een markt waar er sprake is van 'marktfalen'. Bij marktfalen wordt de welvaart van de hele maatschappij niet automatisch gemaximaliseerd en is ingrijpen vereist. Het indirecte effect kan in zulke markten additionele welvaartseffecten hebben

omdat bestaande inefficiënties in de markt worden verkleind of vergroot. We spreken in dit geval van additionele indirecte effecten. Deze zijn altijd relevant voor het MKBA en moeten dus worden meegenomen in de analyse. Indirecte effecten die optreden op redelijk goed functionerende markten hebben geen additionele invloed op de welvaart. Bij een goed functionerende markt is de betalingsbereidheid van de consument voor een (kleine) vergroting van het aanbod ongeveer even groot als de extra kosten voor de producent. Bij een goed functionerende markt kunnen de indirecte effecten niet bij de directe effecten worden opgeteld. Er ontstaan dan namelijk dubbeltellingen. Zulke indirecte effecten worden doorgegeven indirecte effecten genoemd. Deze hebben geen gevolgen voor het saldo van het MKBA en kunnen dan ook buiten beschouwing gelaten worden. Er zijn echter redenen om deze doorgegeven indirecte effecten toch weer te geven. Een voorbeeld hiervan is dat ze weliswaar niets aan het saldo veranderen, maar wel kunnen zorgen voor herverdelingen van de welvaart tussen verschillende groeperingen zorgen. Dit kan interessant zijn om rekening mee te houden bij het bepalen van beleid (Romijn & Renes, 2013).

Bij de maatschappelijke kosten-baten analyse worden overigens vaak de kosten en baten binnen een bepaald land in beeld gebracht. Met andere woorden, de grenzen van een land zijn ook de grenzen van de MKBA. Effecten die zich voordoen in een ander land worden dan ook niet meegenomen. Men kan erover discussiëren of dit een terechte invulling is van het woord maatschappelijk. Denk hierbij bijvoorbeeld aan een vervuilende fabriek of kerncentrale die vlak bij de landsgrens geplaatst wordt. Een deel van de vervuiling zal dan echter in het buurland plaatsvinden. Als men een MKBA houdt met als domein de landsgrenzen dan zal dit waarschijnlijk sneller tot een positiever oordeel leiden, omdat een deel van de negatieve effecten wordt afgewenteld op een ander land. Ondanks dit wordt een kosten-baten analyse die de nationale economie beschouwt toch maatschappelijk genoemd (Hakvoort & Klaassen, 2008).

2.4.3 Kritiek op de MKBA

De MKBA is een instrument dat vaak gebruikt wordt bij het vergelijken van verschillende alternatieven. Er worden echter ook diverse kanttekeningen bij de MKBA geplaatst. Het is belangrijk om deze kanttekeningen in het achterhoofd te houden bij de uitvoering van het onderzoek, om te zorgen dat mogelijke valkuilen geïdentificeerd worden en ze dan ook voorkomen dan wel geminimaliseerd kunnen worden.

Het gebruik van het concept sociale welvaart, dat gebaseerd is op individuele voorkeuren, als basis voor de MKBA wordt vaak bekritiseerd. Critici vinden dat individuen slecht zijn geïnformeerd over zaken als bijvoorbeeld natuur, en dat hun voorkeuren daarom niet gebruikt kunnen worden. Hierdoor blijft de MKBA altijd discutabel bij diverse beleidsterreinen, zoals veiligheid, natuur en daar waar mensenlevens op het spel staan, zoals in de zorg. Het is de vraag in hoeverre de individuele voorkeuren hier gebaseerd zijn op juiste informatie en de belangrijke uitkomsten laten zich hier lastig kwantificeren, wat het gebruik van de MKBA bemoeilijkt (Romijn & Renes, 2013).

Een ander kritiekpunt is dat de MKBA vooral gericht is op het bepalen van de economische efficiëntie en effectiviteit van een maatregel. De MKBA is niet geschikt om primair morele vraagstukken te beoordelen, zoals vraagstukken als abortus en slavernij. Er is veel discussie of dergelijke morele en ethische vraagstukken in de MKBA verrekend moeten worden, en hoe dat dan zou moeten. Er kan besloten worden om morele waarden toe te voegen aan de MKBA, maar dit moet dan wel op een transparante wijze onderbouwd worden. In de praktijk gebeurt dit erg weinig. Effecten op de

rechtvaardigheid kunnen wel in beeld gebracht worden aan de hand van verdelingseffecten, maar deze worden niet gewaardeerd (Romijn & Renes, 2013).

Ook is er nog bezwaar op de relatie tussen de individuele voorkeuren en de besluitvorming. Dit gaat over de 'endogene voorkeuren', dit zijn voorkeuren die worden gevormd door de sociale context van de besluitvorming, door hoor anderen zich gedragen, door instituties etc. Hieruit volgt het bezwaar dat iemands voorkeuren niet constant zijn en ook niet de 'echte' voorkeuren betreffen. Mensen die nog nooit met bepaalde problematiek of een bepaalde vraag geconfronteerd zijn hebben nog geen idee wat ze ervan vinden. Dit moeten ze leren en dit leren wordt mede gevormd door de context en omstandigheden waarin ze leren. Ook wordt er gewezen op het onvermogen van mensen om waarde in te schatten. Omdat ze de waarde van bepaalde zaken niet juist in kunnen schatten, is de betalingsbereidheid geen goede graadmeter. Een alternatief is er echter niet. Een tegenwerping bij dit bezwaar is echter dat mensen zich laten leiden door hun voorkeuren, ongeacht hoe deze voorkeuren tot stand zijn gekomen en hoe ze mogelijk in de toekomst veranderen. Dit argument kan aangeven dat de MKBA nog steeds weergeeft wat mensen belangrijk vinden (Romijn & Renes, 2013).

2.4.4 Het meten van de effecten bij een MKBA

Een belangrijke vraag bij de MKBA komt altijd op rond het meten van de effecten van een MKBA. Hoe de impact op de sociale welvaart wordt gemeten is vaak onderwerp voor discussie. Het identificeren van veranderingen hierin is nog niet zo eenvoudig. Er komt ook geen eenduidig antwoord op deze vraag voort uit de economische theorie. Er zijn verschillende methoden ontwikkeld om veranderingen in de sociale welvaart te kunnen identificeren. Een daarvan is het Pareto criterium. Het Pareto criterium stelt dat een project positief is voor de sociale welvaart als minimaal een persoon beter af is door het project, zonder dat iemand er slechter vanaf komt. Er is echter wel kritiek op het Pareto criterium, het kan wat onredelijk zijn. Als iedereen enorm vooruit gaat door een maatregel, en een persoon gaat een heel klein beetje achteruit, dan zal het Pareto criterium stellen dat de sociale welvaart daalt. Het Pareto criterium maakt nooit een keuze als er een conflict is tussen belangen van mensen, ook al is het conflict heel klein of onbelangrijk (Mouter, Cost-Benefit Analysis in Practice, 2014).

Een ander criterium om te bepalen of de sociale welvaart toeneemt is de Kaldor-Hicks compensatie test. De essentie van dit criterium is dat het effect op de sociale welvaart van een project positief is als het formaat van de opbrengsten groot genoeg is dat de gene die de opbrengsten genieten een compensatie kunnen geven aan de mensen die verliezen door de maatregel. Overigens hoeft deze compensatie niet uitgevoerd te worden. Dit wordt ook wel de overcompensatie test genoemd, omdat de verliezers gecompenseerd kunnen worden en de winnaars hebben dan nog steeds iets over om van te genieten. Een variant van deze test wordt ook gebruikt in Nederland. In de meeste landen wordt er bij het doen van een MKBA ook vanuit gegaan dat een project goed is als er meer opbrengsten zijn dan verliezen, zoals eerder in dit hoofdstuk al is beschreven (Mouter, Cost-Benefit Analysis in Practice, 2014).

Bij het doen van een investering dan wel het invoeren van een bepaald beleid is het onwaarschijnlijk dat alle effecten zich op hetzelfde moment voordoen. Met andere woorden, de effecten hebben hun uitwerking op verschillende momenten. Om een goede vergelijking te maken is het belangrijk dat de effecten worden herleid naar een basisjaar. Dit wordt disconteren genoemd (Hakvoort & Klaassen, 2008). Hiermee wordt berekend wat een effect in de toekomst op dit moment waard is. Dit gaat aan de hand van een

disconteringsvoet. De disconteringsvoet is een percentage waarmee het effect in waarde vermindert als we een tijdseenheid (doorgaans een jaar) in de tijd teruggaan. Met andere woorden, als we een disconteringsvoet van 10% per jaar hebben, dan is een effect van 100 euro over een jaar op dit moment 90 euro waard. Hoe hoger de disconteringsvoet is, hoe lager de waarde van toekomstige effecten op dit moment. Hier kunnen grote verschillen in zitten. Bij een disconteringsvoet van 10% zou een effect van 1000 euro over 50 jaar nu 8,50 euro waard zijn. Bij een disconteringsvoet van 2,5% zou dezelfde 1000 euro over 50 jaar nu 290,90 euro waard zijn. De disconteringsvoet speelt dus een belangrijke rol. De huidige waarde van een toekomstig effect noemen we de contante waarde (Hakvoort & Klaassen, 2008).

Het gebruik van een disconteringsvoet kan een erg belangrijk effect hebben op de waardering van toekomstige effecten. Omdat hogere disconteringsvoeten de waarde van toekomstige effecten doet afnemen kan er veel discussie ontstaan over de disconteringsvoet. Dit is bijvoorbeeld vaak het geval bij milieueffecten. Milieueffecten zijn vaak past zichtbaar in de verre toekomst, het duurt erg lang voordat de effecten van een investering zichtbaar zijn. Een verandering in de disconteringsvoet kan dan erg grote effecten hebben op de waardering van de toekomstige milieueffecten, zoals het vorige voorbeeld liet zien. Dit zou ervoor kunnen zorgen dat milieueffecten vaak slecht gewaardeerd worden door het gebruik van (te) hoge disconteringsvoeten, wat ervoor zou kunnen zorgen dat investeringen in het milieu ondergewaardeerd worden (Cameron, 2011). Dit laat zien dat het vaststellen van een disconteringsvoet niet eenvoudig is en zeker onderwerp van discussie kan zijn bij het uitvoeren van een MKBA.

Niet alle effecten zijn bij een MKBA even gemakkelijk te meten. Het spreekt voor zich dat effecten in geld makkelijker te meten zijn dan niet-monetaire effecten. Bij effecten die monetair plaats vinden is de monetaire waarde immers duidelijk, terwijl dat bij niet-monetaire effecten niet het geval is. Als iemand bijvoorbeeld een hands-free set koopt omdat hij vaak belt in de auto dan zijn de kosten duidelijk, dit is immers de aanschafprijs. Minder duidelijk zijn echter de baten van de hands-free set, het is lastig om de extra veiligheid te waarderen.

Wat het meten van de effecten bij een MKBA ook lastig maakt is de referentiesituatie. Bij een MKBA wordt er vaak geanalyseerd wat er bij een bepaalde actie verandert ten opzichte van het niets doen. De referentiesituatie of 0-situatie is echter ook aan veranderingen onderhevig. Met andere woorden, er zijn ook andere effecten die de 0 situatie kunnen veranderen. Dit kan het bepalen van het verschil tussen de 0-situatie en de 1-situatie bemoeilijken (Hakvoort & Klaassen, 2015).

Een ander punt waar bij de MKBA over nagedacht dient te worden is de afbakening van het relevante domein. Vaak wordt gewerkt met landsgrenzen of zelfs met gemeentegrenzen. Dit terwijl er buiten deze grenzen ook zeker relevante effecten kunnen zijn. Bijvoorbeeld bij het openen van een vervuilende energiecentrale. Als men een MKBA maakt en de effecten binnen Nederland beschouwt, dan is het aantrekkelijk om die energiecentrale vlakbij de grens te bouwen, omdat een deel van de negatieve effecten dan buiten het domein van de MKBA valt. Dit is echter een vrij dubieus gebruik van het domein van de MKBA (Hakvoort & Klaassen, 2015).

2.5 Uitgebreide beschrijving van de MCA

Een andere methode die de nodige aandacht verdient is de multicriteria-analyse. De multicriteria-analyse is een methode die een stapje verder gaat dan de overzichtstabelmethoden. Zoals beschreven worden er bij de overzichtstabelmethode een tabel gemaakt waar alle relevante effecten voor de verschillende alternatieven naast elkaar worden weergegeven. Dit biedt een mooi visueel overzicht van de verschillende effecten die bij de verschillende alternatieven een rol spelen. Zoals beschreven wordt er bij de overzichtstabelmethode gewerkt met kleuren en dergelijke om het best scorende alternatief weer te geven. De multicriteria-analyse gaat echter een stapje verder. Bij de multicriteria-analyse wordt er gebruik gemaakt van gewichten om zo de alternatieven te rangschikken.

Waar het bij de overzichtstabelmethode niet mogelijk is om onderscheid te maken tussen verschillende effecten, stelt de multicriteria-analyse de gebruiker in staat om sommige effecten meer te waarderen dan andere. Met andere woorden: er kan onderscheid worden aangebracht in de 'belangrijkheid' van verschillende effecten. Bij de multicriteria-analyse zijn de effecten niet altijd in dezelfde eenheden weergegeven, zoals bij de MKBA wel het geval is. Dit maakt het vergelijken van effecten met elkaar lastig. De multicriteria-analyse maakt het vergelijken van deze effecten mogelijk aan de hand van de gewichten. Door gewichten toe te kennen worden de effecten op verschillende manieren gewaardeerd en kunnen ze onderling vergeleken worden, ondanks dat ze in andere eenheden zijn uitgedrukt (Hakvoort & Klaassen, 2008).

2.5.1 De gewogen-sommeringsmethode

Bij een multicriteria-analyse zijn er verschillende methoden die iemand kan toe passen om de verschillende effecten scores toe te kennen. Er zijn veel verschillende methoden, maar een van de meest gebruikte methoden is de gewogen-sommeringsmethode. Bij de gewogen-sommeringsmethode vindt er een standaardisatie van de effecten plaats. Hierbij krijgen alle effecten in de overzichtstabel bijvoorbeeld een waarde tussen 0 en 1. Dit wordt bepaald aan de hand van het alternatief dat voor dat effect het beste is. Met andere woorden; Als een alternatief het best scoort op veiligheid dan krijgt dat alternatief bij veiligheid een 1 als waarde. Scoort een ander alternatief maar half zo goed op veiligheid, dan krijgt dat alternatief bij veiligheid een 0,5 als waarde. Op deze wijze krijgen de alternatieven waarden toegekend bij de verschillende effecten, de zogenaamde criteriumscores (Hakvoort & Klaassen, 2008).

Vervolgens is het ook nog mogelijk om de verschillende effecten op verschillende manieren te waarderen, bijvoorbeeld omdat men het ene effect veel belangrijker vindt dan het andere effect. Dit kan door het toekennen van gewichten aan de verschillende effecten, de zogenaamde criterium. Hierdoor kunnen de effecten gerangschikt worden. De criteriumgewichten worden uitgedrukt in getallen. Als veiligheid bijvoorbeeld dubbel zo belangrijk wordt gevonden als de kosten, dan krijgt veiligheid bijvoorbeeld het getal twee, en kosten het getal een als criteriumgewicht (Hakvoort & Klaassen, 2008).

Als deze criteriumscores en criteriumgewichten zijn toegekend dan kan vervolgens de score per alternatief berekend worden. Ieder alternatief heeft bij ieder effect een zogenaamde criteriumscore. Door de score te vermenigvuldigen met het criteriumgewicht komt er een gewogen score uit voor het effect. Als dan al deze gewogen scores voor de verschillende effecten van een alternatief bij elkaar worden opgeteld dan komt er een score uit voor het alternatief. Door dit voor alle alternatieven te doen kunnen ze met

elkaar vergeleken worden. Het alternatief met de hoogste score scoort dan namelijk het beste voor de bekeken set van gewichten en effecten (Hakvoort & Klaassen, 2008).

2.5.2 Concordantieanalyse

Een andere methode die bij een MCA kan worden toegepast is de zogenaamde concordantieanalyse. Bij de concordantieanalyse wordt er gewerkt met een zogenaamde paarsgewijze vergelijking van de alternatieven. Alternatieven worden in paren met elkaar vergeleken. Dit vergelijken gebeurt per criterium. Voor ieder effect worden de alternatieven dus in paren met elkaar vergeleken, en wordt er bepaald welk alternatief het beste scoort van de twee (Reinshagen, 2007). Als er drie alternatieven zijn, dan worden bijvoorbeeld alternatief 1 & 2 vergeleken op veiligheid, alternatief 2 & 3 worden met elkaar vergeleken, en alternatief 1 & 3. Op deze manier wordt er een rangschikking gemaakt van de verschillende alternatieven bij het effect veiligheid.

Vervolgens wordt er gekeken of het ene alternatief het andere alternatief domineert. Zo kunnen er soms alternatieven worden 'weggegooid', als deze alternatieven volledig gedomineerd worden en nergens beter scoren dan een ander alternatief. Er wordt dus eerst een rangorde per effect gemaakt, en vervolgens wordt er gekeken naar de alternatieven als geheel. Dit kan dan leiden tot een rangschikking van de alternatieven (Reinshagen, 2007).

Ook bij de concordantieanalyse vindt er een standaardisatie van de effectscores plaats, op dezelfde wijze als bij de gewogen-sommeringsmethode. Er worden ook gewichten aan de verschillende effecten toegekend. Vervolgens vindt de paarsgewijze vergelijking uit, waarna er een concordantie-matrix wordt gemaakt. In deze matrix zijn de gewichten weergegeven waarop het ene alternatief beter scoort dan het andere alternatief, voor iedere combinatie. Vervolgens ontstaat er per alternatief een verzameling gewichten waarop het beter scoort dan andere alternatieven. Ook is er in de tabel te zien waar andere alternatieven beter scoren. Door deze scores van elkaar af te trekken ontstaat er een netto score, die in staat stelt de alternatieven te rangschikken. Daarna wordt dit proces herhaald, maar dan met de gestandaardiseerde effectscores in plaats van met de gewichten. Er ontstaan dus twee uitkomsten, een gebaseerd op de gewichten en een gebaseerd op de gestandaardiseerde effectscores (Buisman, 1996).

2.5.3 Regimemethode

Een andere methode bij de MCA die ook regelmatig gebruikt wordt is de zogenaamde regimemethode. De regimemethode werkt net als de concordantieanalyse ook met een paarsgewijze vergelijking van de alternatieven. Bij de verschillende alternatieven wordt er per criterium een paarsgewijze vergelijking gemaakt van de criteriumscores. Voordat de regimemethode gehanteerd kan worden moet de effectentabel gestandaardiseerd worden naar zogenaamde rangorde getallen. Rangorde getallen geven aan hoe het alternatief scoort bij een effect ten opzichte van de andere alternatieven. Het alternatief dat bij een bepaald effect het beste scoort krijgt het getal 1, het alternatief dat als tweede scoort krijgt het getal 2 enzovoorts. Dit levert een nieuwe overzichtstabel op met de rangorde getallen (Reinshagen, 2007).

Vervolgens wordt er verder gewerkt met de regime methode. Met een regime wordt een vergelijking bedoelt, bijvoorbeeld van het eerste alternatief met het tweede alternatief voor elk criterium dat gebruikt wordt. Ook moet de kwalitatieve gewichtenrangorde bekend zijn. Met andere woorden, er moet een rangorde aangebracht worden in de verschillende effecten, in hoe belangrijk men deze effecten vindt. Bij de regimemethode

trekt de computer vervolgens een willekeurige gewichten set, die dan natuurlijk wel voldoet aan de aangegeven gewichtenrangorde. Deze gewichten set wordt vervolgens vermenigvuldigd met de regimes. Deze actie leidt tot een groot aantal mogelijke rangorde van de alternatieven. Al deze mogelijkheden worden vervolgens weergegeven in een waarschijnlijkheidstabel, waar wordt aangegeven hoe waarschijnlijk iedere mogelijkheid is. Vervolgens kunnen uit deze tabel de gemiddelde totaalscores berekend worden, wat dan weer leidt tot een rangorde van de alternatieven (Reinshagen, 2007).

2.5.4 Voor- en nadelen van de verschillende technieken

Zoals zojuist beschreven zijn er binnen de MCA diverse technieken die men kan hanteren die allemaal onder de noemer van de MCA vallen. De vraag die dan overblijft is wat de voor- en nadelen zijn van de verschillende technieken. In deze paragraaf worden de voor- en nadelen van de gewogen-sommeringsmethode, de concordantieanalyse en de regimemethode beschreven.

De gewogen-sommeringsmethode heeft als voordeel dat er relatief eenvoudige rekenregels toegepast kunnen worden. Dit maakt deze techniek relatief eenvoudig te volgen. De methode legt een kwantitatieve schaal onder kwalitatieve dan wel kwantitatieve criteria. Het vergelijken van de alternatieven is hierdoor eenvoudig te volgen. Kwalitatieve effecten waar geen kwantitatieve schaal onder gelegd kunnen worden kunnen dus niet worden meegenomen bij deze methode. Ook kunnen er beoordelingsfouten ontstaan bij het toekennen van de scores. Bij de keuze voor gewogen sommering speelt methodische eenvoud en de uitlegbaarheid dan ook een grote rol, het is een eenvoudige methode die voor de lezer gemakkelijk te volgen is (Reinshagen, 2007)

De concordantieanalyse heeft als voordeel dat er vanuit twee verschillende invalshoeken naar de alternatieven wordt gekeken (Reinshagen, 2007). Ook is deze methode weer relatief eenvoudig. Een nadeel is dat de uitkomst van de analyse sterk afhankelijk is van de gekozen criteria en de gekozen gewichten. Dit kan uiteraard veel discussie met zich meebrengen over beide zaken. Een ander nadeel van het gebruik van twee invalshoeken is dat er twee verschillende uitkomsten kunnen zijn, waardoor er nog steeds geen eenduidige uitkomst is (Buisman, 1996). Een ander nadeel is dat uiteindelijk alle effecten kwalitatief gemaakt worden, ook kwantitatieve zaken. Dit wil zeggen dat er kostbare informatie verloren kan gaan door de techniek (Reinshagen, 2007).

De regimemethode heeft als voordeel dat er wordt gewerkt met waarschijnlijkheden, waardoor er meer duidelijk wordt over de verschillende alternatieven, de gebruiker heeft zo meer informatie tot zijn beschikking. Een nadeel is dat de methode relatief complex is, het is wat lastiger te begrijpen, en het vraagt ook het gebruik van een computer, omdat men het zelf lastig kan berekenen. Hoe meer criteria er zijn, hoe complexer het model is. Ook staat de toetsbaarheid van gemaakte veronderstellingen over de verdeling van de kwalitatieve scores ter discussie (Reinshagen, 2007).

2.5.6 Nadelen van de MCA als geheel

De multicriteria-analyse leunt dus niet op monetaarisatie van de effecten. Zoals ook al bij de verschillende effecten is beschreven kan dit echter leiden tot gegevensverlies. Omdat de scores worden gestandaardiseerd en kwalitatief worden weergegeven gaan veel kwantitatieve gegevens verloren. Dit kan leiden tot het verlies van interessante gegevens, die hierdoor onvoldoende aandacht krijgen en niet duidelijk genoeg naar voren komen in de analyse. Deze effecten worden gestandaardiseerd weergegeven terwijl ze ook in monetaire waarde weergegeven konden worden. Dit verlies van informatie is een groot nadeel van de MCA (Reinshagen, 2007).

Een ander nadeel, dat ook al kort beschreven is, schuilt in de toekenning van de gewichten aan de verschillende effecten. De effecten worden gestandaardiseerd en gebruikt om de verschillende effecten te waarderen. Dit is nodig om tot een rangschikking van de alternatieven te komen. Echter is het vaststellen van deze gewichten een arbitraire en subjectieve handeling. De uitkomst is hier sterk van afhankelijk, en daardoor kan er veel discussie ontstaan over de gewichten. Als de onderzoeker voorkeur heeft voor een alternatief, zou hij de gewichten zelfs zo kunnen kiezen dat zijn favoriete alternatief als beste eruit komt (Buisman, 1996). De gewichten kunnen de voorkeuren van de beleidsmakers weergeven. Dit kan ertoe leiden dat de uitkomsten van de MCA een mengsel zijn van onderzoeksresultaten en van de voorkeuren van de beleidsmakers. Een MCA wordt daarom gezien als een subjectievere methode dan de MKBA, bij een MKBA wordt alles immers in geld uitgedrukt, wat als objectiever gezien wordt (SEO, 2006).

2.6 MKBA en MCA; het beste van twee werelden

De grote vraag die nu blijft staan is natuurlijk welke methode er gehanteerd dient te worden in het onderzoek. Zowel de MKBA als de MCA hebben allebei hun voor- en nadelen. Zo worden bij de MKBA alle effecten in dezelfde waarde, namelijk geld, weergegeven, wat het vergelijken van de verschillende effecten bij de verschillende alternatieven erg eenvoudig kan maken. Het waarderen van deze effecten kan echter, zoals beschreven, erg lastig zijn. Dit kan veel discussie met zich meebrengen. De MCA probeert dit op te lossen en heeft als voordeel dat het een stuk eenvoudiger is om kwalitatieve effecten mee te nemen in de vergelijking van de verschillende alternatieven. Omdat ook in dit onderzoek waarschijnlijk kwalitatieve effecten zitten kan het waarderen van deze effecten een probleem worden.

Er is echter een mogelijkheid om de twee ex-ante evaluatiemethoden met elkaar te combineren. Dit wordt ook beschreven door Adri Duivesteijn in het artikel "De toekomst van de MKBA" (Duivesteijn, 2011). Duivesteijn beschrijft hierin dat er veel situaties zijn waar het lastig is om effecten te monetariseren, met name de immateriële baten. In het artikel wordt dit uitgelegd aan de hand van de gebiedsontwikkeling bij de Gemeente Almere. Veel parameters zijn lastig te waarderen en dat heeft ook tot gevolg dat alle alternatieven in de casus onrendabel zijn. Als oplossing hiervoor stelt Duivesteijn voor te werken met een MCA waar de MKBA dan vervolgens onderdeel van is. Hierbij wordt het principe van de MKBA in zijn waarde gelaten en kunnen tegelijkertijd de maatschappelijke waardeoordelen beter geëxpliciteerd worden. De immateriële waarden hoeven op deze manier ook niet op een discutabele manier gewaardeerd te worden, er hoeft niet per se meer een financiële waarde opgeplakt te worden (Duivesteijn, 2011).

Voor dit onderzoek zou een dergelijke combinatie van methoden ook een goede oplossing zijn. Bij een asielzoekerscentrum zijn er waarschijnlijk ook diverse effecten die lastig financieel uit te drukken zijn, zoals de veiligheid. Met de keuze voor een combinatie van de MCA en de MKBA kan de financiële kant van de zaak de aandacht krijgen die het verdient, terwijl er niet hoeft worden overgegaan tot het waarderen van effecten als veiligheid. Dit kan veel discussie wegnemen over deze waarderings. Een andere motivatie kan zijn dat het een relatief nieuwe methode is, waardoor het onderzoek ook weer kan leiden tot nuttige inzichten over deze methode.

Bij de combinatie worden beide technieken in een waardering toegepast in een analyse. De effecten die met de MKBA op betrouwbare wijze te analyseren zijn worden geanalyseerd aan de hand van de MKBA. Hier komt vervolgens een saldo uit. Dit is een geldbedrag dat overblijft nadat de negatieve effecten van de positieve effecten zijn afgetrokken. Dit saldo kan vervolgens ingebracht worden als onderdeel van de MCA analyse. Het saldo wordt dan ingebracht naast de overige effecten. Het saldo kan vervolgens net als de andere effecten een gewicht krijgen. Door een hoger gewicht te hanteren krijgt het saldo de juiste waarde binnen de MCA.

Door de analyse op deze manier in te richten kan men gebruik maken van de voordelen van beide analysetechnieken. Zo gaat er zo min mogelijk informatie verloren. Bij een MCA kan namelijk kwalitatieve informatie verloren gaan doordat men de kwantitatieve informatie om moet zetten in effectscores, hetgeen leidt tot een verlies in informatie, wat natuurlijk vervelend is, omdat financiële informatie soms erg belangrijk kan zijn bij het nemen van beslissingen. Door informatie in geld uit te drukken krijgt men meer gevoel in de waarde en belangrijkheid van de effecten, dit kan misschien veranderen als de informatie in zogenaamde effectscores moet worden uitgedrukt.

Aan de andere kant wordt men door het hanteren van deze combinatie ook niet gedwongen tot het monetariseren van effecten die erg lastig te monetariseren zijn. Sommige effecten berusten zich meer op gevoelens of sociale interacties, dit is lastig te waarderen, zoals eerder in dit hoofdstuk ook al beschreven is. Doordat deze effecten in de systematiek van de MCA kunnen worden weergegeven kunnen deze op een wijze weergegeven worden die meer accuraat is dan wanneer deze effecten in geld moeten worden uitgedrukt.

Doordat effecten kunnen worden gewaardeerd langs een techniek die goed bij de effecten past worden deze effecten beter weergegeven. Dit maakt dat het keuzeprobleem waar de beleidsmaker voor staat beter wordt weergegeven, en dat deze keuze dan gemakkelijker te maken valt. Het hanteren van een combinatie van de MCA en MKBA kan dan ook leiden tot een keuze die gebaseerd is op zuiverdere informatie dan wanneer een der beiden methoden gekozen moet worden.

Wat echter problematisch oogt bij deze door Duivesteijn voorgestelde methode is de selectie van methode bij individuele effecten. Met andere woorden, welke methode wordt gebruikt bij welk effect. Dit moet op een juiste wijze gebeuren om de voordelen van deze methode zo goed mogelijk te kunnen benutten. Een manier om te selecteren welke methode gebruikt moet worden bij welke effecten is door eerst beide methoden uit te voeren, dus door zowel de MKBA als de MCA in zijn geheel uit te voeren. Door beide methoden in zijn geheel uit te voeren kan men namelijk inzicht verkrijgen in hoe de effecten naar voren komen in de verschillende methoden.

Door beide methoden uit te voeren krijgt men inzicht in hoe de effecten te moneteriseren zijn, of hoe ze naar voren komen in de MCA. Dit proces daadwerkelijk uitvoeren kan tot meer accurate inzichten leiden dan wanneer men alleen op voorhand uitspraken doet over hoe effecten naar voren komen in de MKBA of de MCA. Hierdoor kan de keuze voor methode bij de individuele effecten beter gemaakt worden.

Een bijkomend voordeel van deze wijze van uitvoeren is dat men dezelfde effecten met verschillende methode bekijkt, en dat er hierdoor meerdere uitkomsten zijn. De verschillende uitkomsten kunnen dan ook met elkaar vergeleken worden. Het effect van de gekozen methode op de uitkomst kan hier dan ook verder verduidelijkt worden, doordat de verschillende uitkomsten naast elkaar kunnen worden gelegd. De uitkomsten kunnen elkaar dan ook versterken, maar ook relativeren. Als er met verschillende methoden dezelfde rangschikking van alternatieven uitkomt, dan is het aannemelijk dat die rangschikking dan ook juist is. Als er een andere rangschikking van alternatieven uitkomt dan biedt dit weer inzicht over hoe belangrijk het kiezen van de juiste methode is bij het uitvoeren van dergelijke analyses.

Een andere manier om een dergelijke combinatie uit te voeren is door een kosten-effectiviteitsanalyse te combineren met de MCA. De kosten-effectiviteitsanalyse (KEA) is een wat vrijere vorm van de MKBA, zoals is omschreven in paragraaf 2.1.2. Bij een kosten-effectiviteitsanalyse kan er bijvoorbeeld gewerkt worden met een andere referentiesituatie. Bij een MKBA is de referentiesituatie de continuering van het huidige beleid. Bij een KEA kan dit echter een andere referentiesituatie zijn. Een KEA wordt dan ook vaak gebruikt als niet alle gegevens beschikbaar zijn en men lastig de MKBA in zijn geheel kan uitvoeren. De KEA techniek kan echter op dezelfde wijze met de MCA gecombineerd worden als de MCA techniek, namelijk door sommige effecten die gemonetariseerd zijn aan de hand van de KEA techniek te gebruiken naast effecten die aan de hand van een MCA systematiek gewaard worden.

Samenvattend kunnen de MCA en MKBA goed gecombineerd worden in een analyse en leiden tot een rangschikking van de verschillende alternatieven. Door de effecten met een der beiden methoden te analyseren kunnen de voordelen van beide methoden benut worden. Dit kan leiden tot een betere rangschikking van de alternatieven. De selectie van methode bij de individuele effecten kan geholpen worden door zowel de MKBA als de MCA over alle effecten uit te voeren. Dit kan leiden tot een betere selectie van methode en heeft als bijkomend voordeel dat er meerdere uitkomsten zijn, die met elkaar vergeleken kunnen worden. Dit kan de resultaten betrouwbaarder maken.

3. Beoordelingscriteria

In het onderzoek staat de schaal waarop asielzoekers worden opgevangen centraal. Daarom is het nuttig om eerst wat literatuur over schaal te beschrijven. Over de schaal en de bijkomende voor- en nadelen is veel literatuur. In dit hoofdstuk een greep uit de literatuur.

Jarenlang was schaalvergroting het antwoord op een hoop problemen waarmee een organisatie geconfronteerd kon worden. Schaalvergroting zorgde voor minder druk van de vaste lasten, verhoogde de productie en de productiviteit, verruimde de markt en verbreedde het aanbod. Daarna ontstonden er geluiden dat deze ontwikkelingen weer nieuwe problemen met zich mee brachten. Er ontstonden geluiden die suggereerden dat het vroeger beter was. De vraag is dan natuurlijk wat slimmer is (Schnabel, 2009).

Er zijn veel overwegingen die kunnen leiden tot het vergroten van de schaal. Niet alleen economische overwegingen, maar ook organisatorische, bestuurskundige en zelfs kwalitatieve overwegingen. Bij ziekenhuizen is er een enorme verscheidenheid aan specialismen en de apparatuur is zo kostbaar dat er een minimale schaalgrootte is om het allemaal te kunnen betalen. Ook in het onderwijs zijn er zoveel keuzevakken dat dit scholen uitnodigt om op grote schaal te opereren zodat ze al deze vakken aan kunnen bieden. De *economy of scale*, de financiële voordelen van een bepaalde schaal is vaak vooraf bekend. De *psychology of scale*, hoe mensen gaan reageren op een bepaalde schaal is niet bekend. Mensen vinden het leuk om met duizenden tegelijk naar een voetbalwedstrijd te kijken, maar klagen als ze met teveel mensen op een kamer in het ziekenhuis liggen. Het is lastig hier een juiste schaalgrootte voor te vinden (Schnabel, 2009).

In discussies over schaalvergroting komen steeds vier aspecten terug, te weten: bereikbaarheid, kwaliteit, doelmatigheid en de economische betekenis. Dit zijn vier aspecten die duidelijk samenhangen met de schaal waarop gewerkt wordt (Blank J. , 2009). In het boek *Schaal op Maat* past Jos Blank deze vier aspecten met name toe op de schaal waarop gewerkt wordt in het onderwijs en de zorg.

Een asielzoekerscentrum verschilt wezenlijk van een ziekenhuis of een school. Bij een asielzoekerscentrum woont de gebruiker, de asielzoeker, namelijk in het asielzoekerscentrum, terwijl bij het ziekenhuis of bij een school de gebruiker naar de dienst toe moet reizen. Dit kan met name in de bereikbaarheid een verschil maken. Als de gebruiker niet steeds naar een dienst hoeft te reizen, omdat hij er al woont, dan is de bereikbaarheid ogenschijnlijk een stuk minder belangrijk. Het kan echter nog wel belangrijk zijn. De asielzoekerscentra werken immers samen met andere diensten, zoals de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND). Deze diensten moeten ook naar de centra reizen, dus er kan wel degelijk een verband zijn tussen de bereikbaarheid en de schaal.

De kwaliteit, doelmatigheid en economische betekenis zijn iets duidelijker verwant aan een asielzoekerscentrum, omdat de kwaliteit van de opvang, de kosten efficiëntie en de economische betekenis duidelijker samen hangen met asielzoekerscentra. Asielzoekerscentra kunnen namelijk ook variëren in de kwaliteit van de opvang, hebben ook te maken met kosten, en kunnen ook invloed hebben op de rest van de markt. Dit maakt deze punten relevant om op te nemen in het theoretisch kader.

3.1 Bereikbaarheid

Bij bereikbaarheid gaat het erom hoe ver de gebruiker van een voorziening moet reizen naar deze voorziening. Als er op kleinere schaal gewerkt wordt dan is er waarschijnlijk ook meer spreiding van de locaties over het land. De locaties zijn namelijk kleiner, en dat zorgt er voor dat er meer locaties nodig zijn om aan de totale vraag te voldoen. Als er meer locaties zijn, dan zullen deze locaties zich dus naar alle waarschijnlijkheid meer verspreiden over het land. Dit zorgt ervoor dat de gebruiker gemiddeld gezien minder lang hoeft te reizen naar een voorziening, de kans dat hij dichterbij een locatie woont is namelijk groter als er op kleine schaal gewerkt wordt dan als er op grote schaal gewerkt wordt. Er is dus een negatieve relatie tussen schaal en bereikbaarheid. Het werken op grotere schaal zorgt voor minder bereikbaarheid (Blank J. , 2009).

Op het eerste gezicht lijkt dit bij asielzoekerscentra echter niet relevant. De asielzoekers wonen namelijk in de centra en worden daar naartoe gebracht door het COA. Het is dus iets heel anders als een school waar de leerlingen naartoe dienen te reizen. Uiteraard is het voor een asielzoeker relevant of de locatie in een weiland gevestigd is, of midden in het centrum van een stad, maar dit hangt niet direct samen met de schaal die gekozen wordt. Daarom is de bereikbaarheid in dit onderzoek niet relevant, omdat een asielzoekerscentrum niet te maken heeft met klanten die vanuit hun huis naar de dienst moeten reizen. Echter zijn er nog wel andere diensten, zoals de IND die naar de locaties moeten reizen en vice versa. Het kan dus wel degelijk van belang zijn, maar naar alle waarschijnlijkheid is er geen effect zoals Blank dat bedoelt.

3.2 Kwaliteit

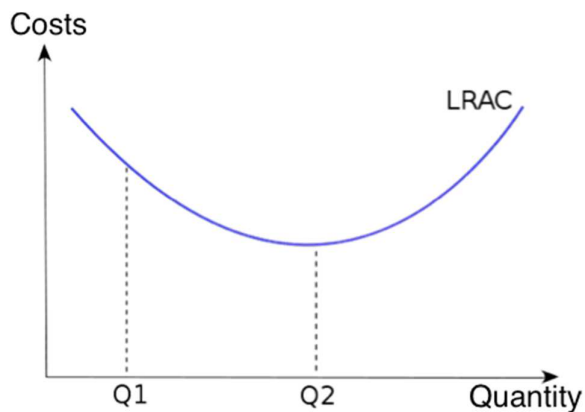
Bij kwaliteit gaat het logischerwijs om de kwaliteit van het geleverde product en hoe dit beïnvloed wordt door een verandering in de schaal. In de literatuur is hier niet een eenduidig oordeel over te vinden, maar de kwaliteit kan wel samenhangen met de schaal. Grotere instellingen kunnen bijvoorbeeld meer ondersteunend personeel hebben, waardoor processen beter lopen, wat dan weer de kwaliteit ten goede kan komen. Anderzijds is er bij kleinschalige locaties misschien een meer persoonlijke benadering. De relatie tussen kwaliteit en schaal komt in ieder geval niet helemaal duidelijk in de literatuur naar voren (Blank J. , 2009).

3.3 Doelmatigheid

Doelmatigheid is het volgende punt. Bij doelmatigheid draait het om schaalvoordelen en nadelen. Instellingen kunnen efficiënter of minder efficiënt werken als ze de schaal vergroten. Bij kleine instellingen zijn er vaak schaalvoordelen, als ze op grotere schaal gaan werken kunnen ze bijvoorbeeld goedkoper inkopen, ze krijgen meer macht op de inkoopmarkt en kunnen kwantumkortingen bedingen. Bij grote instellingen kunnen er schaalnadelen ontstaan, als ze de schaal dan vergroten ontstaat er zoveel extra bureaucratie dat dit nadelen oplevert. Ook kunnen er communicatieproblemen ontstaan en kan de sociale cohesie verminderen (Blank & van Hulst, 2013).

Als men spreekt over schaal, dan heeft men het vaak over schaalvoordelen. Als de organisatie groter wordt dan kan men bijvoorbeeld goedkoper inkopen en de vaste kosten kunnen beter verdeeld worden. Ook kan de arbeid beter verdeeld worden op grotere schaal. Echter kunnen organisaties ook nadelen ondervinden van een te grote schaal. Er is een verregerende bureaucratiesering nodig om de organisatie onder controle te houden. Dit kan extra kosten met zich meebrengen. Als dit het geval is dan spreken we van schaalnadelen. Tussen deze twee uitersten is doorgaans sprake van een optimale

schaal, waarbij goed wordt geprofiteerd van een arbeidsverdeling zonder dat de bureaucratie te ver is doorgevoerd. De gemiddelde kosten, de kosten per product vertonen vaak een zogenaamde U-curve als ze afgezet worden tegenover de productie. In het begin zullen de gemiddelde kosten lager worden als de productie groter wordt, er is dan sprake van schaalvoordelen. Op een gegeven moment zullen de gemiddelde kosten weer gaan stijgen als de productie toeneemt, dit gebeurt als er verregaande bureaucratisering plaatsvindt. Er is een optimaal punt waar de gemiddelde kosten het laagst zijn. Zowel het vergroten als het verkleinen van de productie leidt in dat punt tot een stijging van de gemiddelde kosten. Overigens is er niet altijd sprake van een U-curve. Soms is er ook een L-vorm, waarbij de gemiddelde kosten na een bepaald punt relatief stabiel blijven en niet toenemen als de productie stijgt (Blank J. , 2009).



Grafiek 1, bron: (sodocs.net, 2013), bewerkt

In grafiek 1 is een U-curve te zien. De lijn waar LRAC bij staat geven de gemiddelde kosten bij een bepaalde productie ("output") weer. Als er gekozen wordt voor een productie van Q1, dan zijn de gemiddelde kosten in dat punt voor die productie af te leiden door naar de horizontale as te kijken. Als vanuit Q de productie vergroot wordt, dan loopt de lijn van de gemiddelde kosten naar beneden. Dit wil zeggen dat de gemiddelde kosten lager worden als de productie vergroot wordt. In dit geval zijn er dus schaalvoordelen, als de schaal vergroot wordt, dan dalen de gemiddelde kosten. Als de productie Q2 bereikt heeft, dan zal een vergroting van de productie weer leiden tot een stijging van de gemiddelde kosten, want de lijn waar LRAC bij staat stijgt weer vanaf dat punt. Q2 is dan ook een interessant punt, zowel een verkleining van de productie als een vergroting van de productie zal leiden tot een stijging van de gemiddelde kosten. Q2 is dan ook het optimumpunt, het punt waar er geen verbetering meer mogelijk is, de gemiddelde kosten kunnen niet verder dalen. Als men de productie vanaf Q2 verder laat oplopen, dan zullen ook de gemiddelde kosten verder oplopen. Dit noemen we schaalnadelen. Een vergroting van de schaal heeft immers nadelige gevolgen.

In de empirische praktijk blijkt het vaak lastig om het optimumpunt duidelijk aan te wijzen. Het is niet een vast punt, het kan samenhangen met bepaalde omgevingskenmerken of met de case mix. Bij ziekenhuizen zou het bijvoorbeeld zo kunnen zijn dat de optimale schaal samenhangt met de zorgzwaarte van patiënten of de kwaliteit van de gebouwen. Ook zijn technologische ontwikkelingen belangrijk, door technologische ontwikkelingen kan de optimale schaal veranderen. De kosten kunnen bijvoorbeeld lager worden, waardoor ze opschuiven naar een hoger productieniveau (Blank J. , 2009).

Als organisaties fuseren dan impliceert dat een schaalvergroting. Dit zal in een aantal situaties leiden tot een daling van de gemiddelde kosten. In dat geval komen de organisaties dicht bij het optimum uit. Ook als dat niet het geval is dan kunnen er doelmatigheidswinsten worden geboekt. Zo kunnen er technische ondoelmatigheden weggewerkt worden bij een van de fusiepartners. Bijvoorbeeld als bij een van de partners het management of een bedrijfsonderdeel slecht functioneert, dan zou het fusieproces ervoor kunnen zorgen dat er doelmatigheidswinsten worden geboekt doordat de slecht functionerende onderdelen vervangen worden. Dit kan uiteraard ook gedaan worden zonder fusie (Blank J. , 2009).

3.4 Economische betekenis

Het vierde punt, economische betekenis, gaat over het gegeven dat een grotere schaal vaak meer economische betekenis met zich mee brengt. Het kan bijvoorbeeld meer invloed uitoefenen op de prijzen, voor zover deze niet gereguleerd zijn. Grote bedrijven die veel produceren hebben een groter marktaandeel, ze bedienen een groter deel van de klanten dan een bedrijf dat op kleine schaal te werk gaat. Een bedrijf op grote schaal heeft dus een groter deel van de markt in handen. Ze kunnen dan ook meer invloed op de prijs uitoefenen, omdat ze een groter gedeelte van de markt bedienen. Een verandering in de prijs bij een bedrijf dat een marktaandeel van 50% heeft zal waarschijnlijk tot meer reacties leiden van andere bedrijven dan als een bedrijf met een marktaandeel van 1% zijn prijs verandert. Ook hebben de bedrijven op grote schaal waarschijnlijk meer grondstoffen en werknemers nodig, waardoor het belangrijker is wat er bij deze bedrijven gebeurt. Dit noemen we economische betekenis, bedrijven op grote schaal hebben simpelweg meer invloed op de rest van de markt, en dus meer economische betekenis (Blank J. , 2009).

3.5 Entiteit waaraan het begrip schaal gekoppeld is

Het is niet altijd helemaal duidelijk aan welke entiteit het begrip schaal gekoppeld dient te worden. Er kunnen vijf schaalniveaus onderscheiden worden: de rechtsvorm, organisatie/instelling, locatie, sectie/afdeling en tot slot de professional. De rechtsvorm wordt regelmatig als uitgangspunt voor de schaal gekozen. Het kan dan bijvoorbeeld gaan om ketens of besturen waarbij verschillende instellingen zijn aangesloten. Voor de analyses van de verschillende aspecten van schaal is dit niet altijd de meest voor de hand liggende eenheid. Bij bedrijfseconomen is het vooral belangrijk op welk niveau de besluiten genomen worden. Binnen een rechtsvorm komen namelijk vaak verschillende organisaties voor, waarbij iedere organisatie veel eigen verantwoordelijkheid voor de bedrijfsvoering. Bij het beoordelen van de doelmatigheid van de bedrijfsvoering kan men in dit geval dan ook beter naar het niveau van de organisatie kijken dan naar de rechtsvorm als geheel (Blank J. , 2009).

Ook wordt er vaak gekeken naar de bereikbaarheid van locaties. Hierbij wordt dan de link gelegd met de schaal van de organisaties. Als er veel kleine locaties in het land zijn is het voor de burgers over het algemeen makkelijker te bereiken dan als er een paar grote locaties zijn. In dit geval is het dus nuttiger te kijken naar de locaties, het is immers van belang waar mensen naartoe moeten reizen. Vervolgens het sectieniveau. Dit verwijst naar een groep professionals binnen een organisatie. Een voorbeeld is een vaksectie binnen een onderwijsinstelling. Dit niveau kan ook van belang zijn, omdat binnen een sectie collega's elkaar in de gaten houden. Ook kunnen secties zich specialiseren en kan het voorkomen dat er machtsvorming ontstaat binnen een organisatie (Blank J. , 2009).

Het schaalniveau van de professional gaat over de omvang van zijn productie. Dit kan bijvoorbeeld gaan over de specialisatie van dienstverlening van een persoon. Zo zou het bijvoorbeeld denkbaar kunnen zijn dat een leraar les geeft aan zeven brugklassen. Hij kan zich dan specialiseren en steeds weer dezelfde lesstof kunnen gebruiken. Ook kan bijvoorbeeld de grootte van een klas hier worden gebruikt (Blank J. , 2009).

De schaalniveaus zullen in de praktijk regelmatig overlap hebben. De rechtsvorm kan natuurlijk regelmatig overeenkomen met de organisatie en de locatie, of alleen met de organisatie. En zo zijn er meer varianten denkbaar. Wel is het belangrijk een duidelijk onderscheid te maken bij een discussie over schaal (Blank J. , 2009).

3.6 Discussie over schaal bij de opvang van asielzoekers

In de discussie over de schaal zijn er ook nog enkele argumenten te noemen die specifiek gericht zijn op de schaalgrootte bij een asielzoekerscentrum. De vier punten die in de vorige paragraaf komen veelal uit literatuur over de schaal in de zorg, het onderwijs of de private sector. Hierbij spelen andere belangen dan bij de opvang van asielzoekers. De zorg en het onderwijs hebben bijvoorbeeld te maken met 'klanten' die vaak zelfstandig naar hun toe komen. Je kiest bijvoorbeeld voor de basisschool in de buurt, of de school die iets verder weg ligt vanwege het goede onderwijs dat daar gegeven wordt. Asielzoekers hebben deze keuze niet, zij worden simpelweg naar een bepaalde locatie gestuurd. Deze bijzondere situatie waar mensen in een vreemd land met een andere cultuur zitten te wachten op een beslissing of ze mogen blijven brengt dan ook andere discussiepunten met zich mee. In deze paragraaf worden de punten die vaak naar voren komen in de discussie over de schaal waarop asielzoekers worden opgevangen verder toegelicht.

3.6.1 Veiligheid

Een van de grote discussiepunten bij de opvang van asielzoekers als geheel is de veiligheid. Diverse Tweede Kamer leden betogen dat er veel incidenten/misdrijven zijn in en rondom de asielzoekerscentra. Er wordt vaak gesproken over zedendelicten en misdrijven tegenover lhbt'ers. Ondanks dat men gelijktijdig klaagt over het gebrek aan objectieve cijfers, worden de asielzoekerscentra door diverse partijen gezien als een plek waar meer incidenten en misdrijven plaatsvinden dan in een 'gewone' Nederlandse wijk. Ook over de oorzaken hiervan wordt getwist, van verving in de asielzoekerscentra, tot samenscholing en botsende culturen en religies (Tweede Kamer, 2016).

Ook in de schaaldiscussie wordt het aantal incidenten regelmatig aangehaald. Zo bestempelde de burgemeester van gemeente Westland, Sjaak van der Tak, grote opvanglocaties als een 'broedplaats van nietsdoen en een mogelijke kiem van terreur' (AD.nl, 2016). Ook over de noodopvanglocatie Heumensoord is veel geschreven wat de veiligheid betreft. Heumensoord was een noodopvanglocatie waar bijna 3.000 asielzoekers in woonpaviljoens werden opgevangen. Volgens het College voor de Rechten van de Mens waren er veel klachten over de woonomstandigheden hier, maar ook over de veiligheid. Er waren klachten over diefstal en discriminatie tussen asielzoekers onderling, met name ten opzichte van homoseksuele asielzoekers. De LHBT'ers voelden zich dan ook onveilig in Heumensoord. Het College voor de Rechten van de Mens concludeert dat voorkomen moet worden dat mensen op deze schaal onder deze omstandigheden worden opgevangen, omdat het leidt tot discriminatie en onveilige gevoelens bij asielzoekers (College voor de Rechten van de Mens, 2016).

Er zijn dus diverse bronnen die concluderen dat opvang op grote schaal extra onveiligheid met zich mee brengt. Met andere woorden, sommige actoren veronderstellen dat er een negatief verband is tussen schaalgrootte en de veiligheid in en om het asielzoekerscentrum. Dit biedt een interessante veronderstelling om te onderzoeken.

Buiten het daadwerkelijk plaatsvinden van incidenten is er ook nog een zogenaamde subjectieve veiligheid. Dit gaat niet zozeer over het aantal incidenten, maar meer over het veiligheidsgevoel onder de burgers. Dit hoeft niet per definitie samen te hangen met het aantal incidenten. Veiligheidsgevoelens van burgers kunnen bepaald worden door individuele karakteristieken, zoals persoonlijkheid en slachtofferervaringen, maar ook door omgevingsfactoren. Een sterke sociale cohesie kan bijvoorbeeld zorgen voor een sterker gevoel van veiligheid. Ook de omgeving kan bepalend zijn voor het veiligheidsgevoel, sommige plaatsen krijgen bijvoorbeeld het stereotype 'gevaarlijk'. Ook speelt de sociale samenstelling een rol. Mensen voelen zich bijvoorbeeld onveiliger in wijken waar veel mensen met een lage sociaaleconomische status wonen. Ook voelen autochtonen zich vaak onveilig in wijken waar veel niet-westerse allochtonen wonen (de Meij, 2010).

Het is dus belangrijk om onderscheid te maken tussen subjectieve en objectieve veiligheid, omdat beide zaken dus niet noodzakelijk dezelfde bewegingen volgen. Het kan zijn dat er bijvoorbeeld bij objectieve veiligheid geen verschillen zijn, maar dat men zich wel onveiliger voelt, of andersom. Daarom zal dit ook een rol spelen binnen het onderzoek.

3.6.2 Absorptievermogen

Een ander punt, wat ook bij de opvang en binnenkomst van asielzoekers als geheel vaak bediscussieerd wordt, is de integratie van de asielzoekers in de samenleving. Er is vaak discussie over hoe asielzoekers het best kunnen integreren in de Nederlandse samenleving. Ook tijdens de vluchtelingen crisis werd hier veel over gesproken. Zo zeiden het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP), de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) en het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) dat er bij asielzoekers zo snel mogelijk begonnen moet worden met de integratie en dat de asielprocedure zo snel mogelijk moet verlopen (SCP, WRR & WODC, 2015). Ook vinden de gemeenten dat er extra geld nodig is om asielzoekers goed te kunnen integreren. De asielzoekers moeten bijvoorbeeld te taal leren en begeleiding krijgen om werk te kunnen vinden. Gemeenten vinden dat ze hiervoor extra geld nodig hebben (NOS.nl, 2016). De integratie van asielzoekers is een punt dat voortdurend discussie met zich meebrengt.

Ook wordt de integratie van asielzoekers soms in verband gebracht met de schaal waarop de asielzoekers worden opgevangen. Zo zouden bij een kleinere schaal de contacten minder massaal, overzichtelijker en persoonlijker zijn. Omdat er minder mensen op een locatie zitten leert iedereen elkaar beter kennen. Ook zijn er meer contacten met autochtonen in hun eigen omgeving. Doordat het wat minder massaal zouden asielzoekers meer in contact komen met autochtonen. Deze directe en informele contacten zouden kunnen helpen om de asielzoekers in te zetten op de arbeidsmarkt en de opleiding. Door dat het aantal asielzoekers op een kleinschalige locatie overzichtelijker is zijn er minder anonieme en meer persoonlijke contacten tussen de autochtonen en de asielzoekers. Dit kan er weer voor zorgen dat er meer acceptatie vanuit de lokale bevolking naar de asielzoeker toe is. Een Brabantse burgemeester omschreef het ook als:

“de vluchteling krijgt een gezicht en de gemeenschap gaat er omheen staan.” Ook kunnen door deze contacten de asielzoekers bijvoorbeeld ingezet worden als vrijwilliger. Dit bevordert de integratie, hetgeen op de lange termijn een groot voordeel is (Nooteboom, 2016).

Ook sprak GroenLinks zich tijdens een Algemeen Overleg in de Tweede Kamer uit over de effecten van de schaal waarop wordt opgevangen op de integratie. Kleinschalige opvang leidt tot meer draagvlak in de omgeving, burgers en lokale politici willen geen grote locaties in hun gemeente. Men spreekt hier vaak over het absorptievermogen van de maatschappij. Als de locatie te groot wordt, kan de maatschappij het niet meer aan, wat leidt tot een slechte integratie van de vluchteling. Bovendien zitten asielzoekers vaak maanden in de opvang. In die tijd maken ze kennis met de lokale gemeenschap en doen ze ook kennissen en vrienden op. Als er op kleine schaal opgevangen wordt dan is de kans ook groter dat vluchtelingen in dezelfde gemeente gehuisvest kunnen worden. Hier hebben ze al een netwerk opgebouwd tijdens de opvangperiode in het asielzoekerscentrum. Ze kunnen dan verder bouwen op dit netwerk, dit kan ze mogelijk aan werk helpen. Als ze in een andere gemeente gaan wonen dan moeten ze weer opnieuw beginnen met het opbouwen van een netwerk. Als de locaties te groot worden dan kunnen de asielzoekers niet meer in de buurt worden gehuisvest in hun periode na de opvang en moeten ze opnieuw een netwerk opbouwen, hetgeen tijd kost en ervoor kan zorgen dat ze minder snel aan een baan komen (Tweede Kamer, 2016).

Bovendien concludeert het televisieprogramma Nieuwsuur, van de NOS, op basis van eigen onderzoek dat negen op de tien burgemeesters voorstander zijn van opvang op kleine schaal. De kleinschalige opvang van asielzoekers zou beter zijn voor het draagvlak onder de bevolking en de integratie van asielzoekers met een verblijfsstatus. Het COA hanteert een minimum van 300 bedden per opvanglocatie, terwijl gemeenten ook regelmatig veel kleinere locaties aanbieden. Dit zorgt ervoor dat veel locaties door het COA afgewezen werden, omdat het COA ze te klein vindt. Aan de andere kant is er ook een kleine groep burgemeesters die beargumenteren dat grote locaties juist nodig zijn, omdat op grootschalige locaties het COA alle voorzieningen kan aanbieden die noodzakelijk zijn voor een opvanglocatie. Met kleine locaties wordt dat lastig (NOS.nl, 2016).

Er zijn dus diverse actoren die stellen dat de schaal waarop asielzoekers worden opgevangen samenhangt met het integratieproces van een asielzoeker. Ook hier wordt veelal een negatief verband geschetst, net zoals bij veiligheid. Dit wil zeggen dat men ervan uit gaat dat het opvangen van asielzoekers op een grotere schaal negatieve gevolgen voor de integratie van deze asielzoekers met zich mee brengt. Ook dit is weer een interessante assumptie om te onderzoeken.

4. Methode

In het theoretisch kader zijn de ex-ante evaluatietechnieken beschreven en is er de keuze gemaakt voor een combinatie van de MCA en de MKBA als techniek die wordt gehanteerd in dit onderzoek. In dit hoofdstuk wordt verder beschreven hoe de techniek omgezet wordt in een methode voor dit onderzoek. Met andere woorden: hoe wordt de combinatie ingezet in dit onderzoek? Er zal ook gereflecteerd worden op de manieren waarop data verzamelt wordt.

4.1 Het opstellen van discrete alternatieven voor de MCA-MKBA combinatie

Bij ex-ante evaluatietechnieken wordt er doorgaans gewerkt met verschillende alternatieven. Deze alternatieven worden tegen elkaar afgewogen. Dit worden discrete alternatieven genoemd. Het is een duidelijke vooraf vastgestelde set alternatieven. Dit levert een probleem op, want schaalgrootte is continue. In principe kan ieder getal van 1 tot en met oneindig worden gekozen, afhankelijk van hoeveel asielzoekers er in totaal zijn. Met andere woorden, het is mogelijk een schaalgrootte te kiezen van een asielzoeker op een locatie tot alle asielzoekers op een locatie. Alle tussenliggende waarden zijn ook mogelijk. Het behoeft geen uitleg dat het onmogelijk is om al deze opties te analyseren en te onderzoeken. Daarom is het belangrijk dat er verschillende alternatieven worden opgesteld, zodat deze onderzocht kunnen worden. In dit onderzoek zal gewerkt worden met vier verschillende alternatieven. Deze vier alternatieven zullen vier verschillende locaties zijn met verschillende capaciteiten. Het gebruiken van vier bestaande locaties maakt het mogelijk de verschillen tussen deze locaties te analyseren. Zo kunnen bijvoorbeeld de verschillen in kosten tussen de locaties inzichtelijk gemaakt worden, hetgeen gebruikt kunnen worden voor de analyse.

Voor de analyse zijn de volgende locaties gekozen:

| Locatie | Capaciteit |
|------------------|---------------|
| Budel-Cranendonk | 1700 personen |
| Hoogeveen | 1000 personen |
| Leersum | 675 personen |
| Goes | 300 personen |

Cijfers: COA

Aan de hand van deze vier locaties kunnen de verschillen tussen verschillende schalen geanalyseerd worden. De locatie in Budel-Cranendonk is een van de grootste locaties bij het COA. Deze zal dan ook dienen als de grootste locatie in de analyse. De locatie in Hoogeveen is een stuk kleiner, daar zitten 1000 personen. Het COA heeft diverse locaties rond de 1000 personen en de locatie kan dan ook dienen als vertegenwoordiging voor deze locaties. De locatie in Leersum heeft een capaciteit van 675 personen. De locatie in Goes is een van de kleinste op zichzelf staande locaties van het COA. COA heeft nog kleinere locaties, maar deze profiteren vaak van de voorzieningen van een nabijgelegen grote locatie.

Deze locaties liggen allemaal in vergelijkbare gebieden. Ze liggen allemaal buiten de randstad in landelijke gebieden. Dit omdat het vergelijken van een locatie midden in de randstad met een locatie in Friesland kan leiden tot effecten die een gevolg zijn van de andere locatie, in plaats van effecten die het gevolg zijn van de schaal. In de steden

kunnen prijzen bijvoorbeeld hoger zijn, wat weer tot hogere kosten leidt. Daarom is gekozen voor vier vergelijkbare locaties, die wel verschillen van schaal.

4.2 Locatie van de opvang

Een ander punt dat belangrijk is om te beschrijven is de locatie waarop de opvanglocatie gevestigd is. Dit werd bijvoorbeeld belangrijk bij de eerder beschreven discussie in het dorp Oranje, waar men van mening was dat het aantal asielzoekers in de opvang niet in verhouding staat tot het aantal inwoners in het dorp. Zo zijn er nog meer discussies denkbaar waarbij de schaal gekoppeld wordt aan de locatie, bijvoorbeeld in een dorp of in een grote stad. Ook binnen gemeenten zou er discussie kunnen zijn over de locatie, bijvoorbeeld in het centrum, of in het weiland aan de rand van de gemeente. De locatie waarop asielzoekers worden opgevangen kan dus in verband gebracht worden met de schaal. De locatie kan van grote invloed zijn voor de keuze van een bepaalde schaal. Binnen het onderzoek zal gekozen worden voor vier vergelijkbare locaties, die in vergelijkbare gebieden liggen. Dit om de vergelijking zo goed mogelijk te kunnen maken en andere factoren zoveel mogelijk te kunnen uitsluiten. Als er een locatie uit de stad vergeleken wordt met een locatie uit een landelijk gebied dan kunnen er verschillen zijn in de indicatoren die in dit onderzoek geanalyseerd worden die te maken hebben met de locatie, in plaats van met de schaal. In de stad kunnen er bijvoorbeeld hogere kosten zijn, of meer veiligheidsproblemen. Dit maakt het lastig om een goede vergelijking te maken.

4.3 Dataverzameling

Zoals in het theoretisch gedeelte over schaal blijkt zijn de gemiddelde kosten erg belangrijk in de theorie over schaal. De schaalvoordelen en schaalnadelen worden vaak weergegeven aan de hand van de gemiddelde kosten, die in de U-curve of in de L-curve tot uitdrukking komen. In dit onderzoek zullen de gemiddelde kosten dan ook gebruikt worden om het bedrijfseconomische aspect van de schaal waarop asielzoekers worden opgevangen weer te geven. Aan de hand van financiële gegevens van verschillende locaties kunnen de gemiddelde kosten berekend worden. Dit zijn de kosten per asielzoeker in een locatie. Door deze te vergelijken kunnen de schaalvoordelen en schaalnadelen op bedrijfseconomisch gebied worden weergegeven. Dit biedt een objectief vergelijk tussen de verschillende locaties en biedt inzicht in de bedrijfseconomische gevolgen van de verschillende formaten van opvanglocaties. De kosten zijn immers een goede weergave van de bedrijfseconomische stand van zaken bij een opvanglocatie.

Uiteraard zijn er meer aspecten die bij schaal komen kijken dan de bedrijfseconomische aspecten bij het COA. Een daarvan is de veiligheid. Het aantal mensen op een locatie kan een effect hebben op de veiligheid. Dit kan gemeten worden door het aantal incidenten op een locatie te analyseren. Dit aantal incidenten is dan uiteraard ook weer uit te drukken in aantal incidenten per asielzoeker. Dit biedt ook weer een objectief vergelijk tussen de verschillende locaties.

Een ander argument voor een bepaalde schaal kan de toevoeging aan de economie zijn. Asielzoekers krijgen zakgeld, ze verrichten werk en verdienen geld, dat ze dan ook weer kunnen uitgeven in de lokale winkels. Dit kan voor lokale ondernemers prettig zijn, omdat ze zo meer geld kunnen verdienen. Aan de hand van het zakgeld dat COA verstrekt en eventueel gegevens over het al dan niet hebben van een baantje van de

asielzoeker kan bij benadering uitgerekend worden wat asielzoekers te besteden hebben, en wat ze kunnen uitgeven in de lokale economie.

Een laatste punt is gericht op de integratie en sociale cohesie en hoe dit samen hangt met de schaal. Dit zijn vaak lastig objectief te meten factoren. Aan de hand van gesprekken met de betrokken partijen zal achterhaald moeten worden of er zulke effecten aanwezig zijn en of deze effecten samenhangen met de schaal waarop asielzoekerscentra worden ingericht.

4.4 Het gebruik van de MCA en MKBA

De analyse kan met het gebruik van de MCA en de MKBA op verschillende manieren gedaan worden. Er kan bijvoorbeeld voor gekozen worden om zowel de MKBA als ook de MCA in zijn geheel uit te voeren en dan vervolgens de resultaten met elkaar te vergelijken. Door het hanteren van twee verschillende methoden kunnen fouten van individuele methoden voorkomen worden en door het vergelijken van de resultaten met de sterke en zwakte punten van de methoden in het achterhoofd kan men tot een goed antwoord op de hoofdvraag komen.

Een andere manier is om sommige effecten aan de hand van de MCA te analyseren en om sommige effecten aan de hand van de MKBA te analyseren. In een dergelijke opzet kunnen de goed te moneteriseren effecten aan de hand van de MKBA geanalyseerd worden en kunnen de effecten die niet te moneteriseren zijn aan de hand van de MCA geanalyseerd worden. Bij deze variant wordt een individueel effect dus niet door twee verschillende methoden geanalyseerd, maar door of de MKBA of door de MCA. Het voordeel is dat het eenvoudiger is om de analyse uit te voeren, want het is niet langer noodzakelijk om alle effecten te moneteriseren voor de MKBA. Het moneteriseren kan bij bepaalde effecten nogal lastig zijn, hetgeen tot onbetrouwbare moneterisaties kan leiden.

In dit onderzoek worden zowel een MKBA als een combinatiemethode uitgevoerd. In de combinatiemethode wordt per effect bekeken wordt welke methode er gebruikt wordt, de MCA of de MKBA. Er wordt dus niet gekozen voor een onderzoeksopzet waarbij beide methoden volledig uitgevoerd worden en er vervolgens een keuze gemaakt moet worden. Dit omdat er bij dit onderzoek veel effecten komen kijken die lastig te moneteriseren zijn, zoals de veiligheid en het absorptievermogen. Deze effecten zijn moeilijk te moneteriseren en dit kan tot veel discussie leiden over de waarde die hier moet worden toegekend. Er kan veel discussie over ontstaan en de waarde die aan deze effecten wordt toegekend valt te betwisten. Dat terwijl deze waarden van vitaal belang zijn voor de uitkomst van de MKBA. Omdat deze waarden niet betrouwbaar genoeg kunnen worden weergegeven wordt gekozen voor een combinatie van MKBA en MCA, in plaats van beide methoden in zijn geheel uit te voeren en er dan een te kiezen. Wel kan de MKBA in zijn geheel uitgevoerd worden naast het doen van de combinatie, om de verschillen tussen de methoden weer te geven en om goed aan te kunnen geven wat de lastig moneteriseerbare effecten zijn en welke effecten tot groot dataverlies leiden in de MCA.

Een andere belangrijke reden om te kiezen voor een combinatie van de beide methoden is dat er bij de uitkomsten ook geen discussie kan ontstaan over wat de beste methode is. Als beide methoden individueel worden uitgevoerd dan kan dat leiden tot twee verschillende uitkomsten. Dit kan tot gevolg hebben dat er na afloop veel discussie ontstaat over wat de beste en meest betrouwbare methode is. Men kan dan ook in de praktijk de uitkomst gebruiken die past bij de belangen van de actor. Met andere woorden, men kan gaan 'shoppen' in de uitkomsten. In combinatie met het feit dat het

lastig is om de MKBA in zijn geheel op een betrouwbare manier uit te voeren maakt dat het verstandiger is om per effect een bepaalde methodiek te kiezen en hier een combinatie van te maken.

In de combinatievorm die gekozen wordt moet echter wel MKBA in zijn geheel uitgevoerd worden. Bij het uitvoeren van beide methoden wordt dan immers ervaren hoe het moneteriseren van de effecten in zijn werk gaat, en kan er beter bepaald worden welke effecten betrouwbaar gemonetariseerd kunnen worden. Dit klinkt tegenstrijdig met de vorige alinea's, maar het verschil is dat het in zijn geheel uitvoeren van de MKBA hier slechts wordt gebruikt als opstapje naar de combinatie methode, terwijl er in de andere variant aan het eind gekozen moet worden welke variant het beste is. Door een combinatie methode te hanteren kan het beste van twee werelden gebruikt worden en ontstaat er geen discussie over wat de beste variant is.

Een ander punt dat nog beschreven moet worden is de selectie van gewichten bij de combinatiemethode. Bij de combinatiemethode moeten namelijk gewichten gekozen worden om de effecten met elkaar te vergelijken. De effecten krijgen scores, en deze moeten gewogen worden om ze vergelijkbaar te maken. Het vaststellen van deze gewichten kan een groot effect hebben op de uitkomst van de analyse. Om tot een zo juist mogelijk beeld te komen zal in de analyse aangegeven worden bij welke gewichten de rangschikking van alternatieven verandert. Dit biedt meer inzicht dan het willekeurig kiezen van gewichten en deze als waarheid te presenteren. Er zal dus een overzicht gemaakt worden waar duidelijk wordt hoe de gewichten de uitkomst beïnvloeden.

4.5 Het onderzoeksmodel

In de vorige paragraaf is beschreven dat er gekozen wordt voor een variant waarbij de effecten die op een betrouwbare wijze te moneteren zijn aan de hand van de MKBA worden geanalyseerd en waarbij de overige effecten aan de hand van de MCA worden geanalyseerd. Dit wordt ingevuld door per effect na te gaan of dit effect op betrouwbare wijze te moneteren is of niet. Dit is dus een van de eerste stappen bij de uitvoering van het onderzoek. De effecten die te moneteren zijn kunnen aan de hand van de MKBA met elkaar vergeleken worden. De overige effecten worden dan aan de hand van de MCA geanalyseerd.

Ook zal de analyse begonnen worden met een zogenaamd effectenoverzicht. In dit effectenoverzicht worden de verschillende effecten weergegeven, zonder ze aan te passen aan de MKBA of aan de MCA, de effecten worden dus weergegeven in de waarden waarin ze normaliter worden weergegeven. Dit is belangrijk, omdat zo de effecten goed op een rij gezet kunnen worden voordat ze bewerkt worden om in de MKBA en MCA te passen.

Binnen de MCA zijn er ook verschillende technieken, waarvan er een aantal zijn beschreven, te weten: de gewogen-sommeringsmethode, de concordantieanalyse en de regimemethode. Van deze technieken zal er ook een gekozen moeten worden voor dit onderzoek. In dit onderzoek zal gewerkt worden met de gewogen-sommeringsmethode. Dit omdat deze techniek relatief eenvoudig te volgen is, waardoor het voor de lezer ook goed te volgen is wat er gebeurt. Het biedt zowel gemak in de uitvoering als ook duidelijkheid voor de lezer over de gekozen methode. Bovendien worden bij de gewogen-sommeringsmethode de effecten aan de hand van effectscores met elkaar vergeleken, in plaats van aan de hand van rangschikkingen. Dit betekent dat kwantitatieve gegevens iets meer hun waarde behouden dan bij de andere methoden.

Een andere belangrijke vraag is hoe de uitkomsten van de MKBA en de uitkomsten van de MCA dan samen komen tot een rangschikking van de beste alternatieven. Dit kan door eerst de MKBA uit te voeren voor de effecten die goed te moneteren zijn. Uit deze MKBA komt dan een saldo uit van de kosten en baten. Dit saldo kan vervolgens opgenomen worden als effect in de MCA en een toepasselijk gewicht krijgen. Met andere woorden: het saldo van de MKBA wordt gezien als een "effect" in de MCA en zal dan ook een bijpassend gewicht hierbij moeten krijgen waarbij er recht wordt gedaan aan het belang van de verschillende effecten die al in de MKBA verwerkt zitten.

Een ander belangrijk punt is het toekennen van de gewichten aan de verschillende effecten binnen de MCA. Bij een MCA worden gewichten gehanteerd om de verschillende effecten met hun effectscores te waarderen naar hun belangrijkheid. Het is dan ook belangrijk om bij het verzamelen van gegevens te analyseren welke effecten door de actoren als belangrijk worden gezien. Ook is het belangrijk om aan te geven hoe de uitkomst van de MCA verandert als er andere gewichten worden gehanteerd. Hierdoor kan inzichtelijk worden hoe de uiteindelijke rangschikking van de alternatieven samenhangt met deze gewichten. Er zal dan ook een overzicht gemaakt worden waarin de uitkomsten bij verschillende gewichten zijn weergegeven. Dit biedt extra inzicht in hoe de alternatieven gerangschikt kunnen worden.

5. Operationalisatie

De volgende stap in het onderzoek is het operationaliseren van de belangrijke punten bij schaalverandering die in het theoretische gedeelte zijn geïdentificeerd. Hierbij wordt beschreven hoe deze punten in de empirie onderscheiden kunnen worden en hoe deze tot uitdrukking komen in de analysemethode.

In het theoretische gedeelte zijn er vier effecten van schaalveranderingen op basis van de theorie beschreven:

- Doelmatigheid
- Economische betekenis
- Bereikbaarheid
- Kwaliteit

Bovendien zijn er ook nog twee effecten van schaalveranderingen beschreven die specifiek betrekking hebben op de schaaldiscussie bij de opvang van asielzoekers:

- Objectieve veiligheid
- Subjectieve veiligheid
- Absorptievermogen

Voor deze effecten dient beschreven te worden wat voor rol ze spelen bij de opvang van asielzoekers en hoe ze tot uitdrukking komen in het onderzoek.

Bij doelmatigheid is het van belang hoe de gemiddelde kosten samenhangen met de output. Bij de discussie over de schaal waarop asielzoekers moeten worden opgevangen worden ook vaak financiële argumenten gegeven. Bij dit effect worden dan ook de gemiddelde kosten gehanteerd; de kosten per asielzoeker. Door deze met elkaar te vergelijken kan inzicht verkregen worden in de effecten van schaal op de gemiddelde kosten. De kosten per asielzoeker worden over de vier verschillende locaties met elkaar vergeleken, hetgeen een weergave biedt van de doelmatigheid die bij een bepaalde schaal bereikt wordt. Kosten worden logischerwijs in monetaire waarden weergegeven.

Economische betekenis is een ander punt dat in het theoretische gedeelte genoemd wordt. Hierbij gaat het over het punt dat bedrijven met een groter marktaandeel meer invloed kunnen oefenen op de prijzen van het product. Bij het opvangen van asielzoekers is dit echter iets minder relevant, een asielzoekerscentrum bepaalt immers niet de prijs van de productie. Wel kan er een ander soort economische betekenis plaatsvinden. Een asielzoekerscentrum schept immers werkgelegenheid, het asielzoekerscentrum neemt mensen in dienst en de asielzoekers kopen ook producten buiten het asielzoekerscentrum. Een asielzoekerscentrum heeft dus een bepaalde economische impact. Deze impact wordt groter als het asielzoekerscentrum groter wordt, er is dan meer personeel nodig en er zijn meer asielzoekers die producten gaan kopen. Als er veel mensen werken bij het asielzoekerscentrum dan zal de gemeente het asielzoekerscentrum graag willen behouden in de gemeente, dit geeft het asielzoekerscentrum dan ook een bepaalde macht, omdat het een impact heeft over de lokale markt. Dit is een effect dat echter alleen geldt voor de regio waar het asielzoekerscentrum is, niet voor de samenleving als geheel. Het totaal aan asielzoekers verandert namelijk niet, met schaalveranderingen kan alleen de economische impact anders verdeeld worden. De werkgelegenheid die een asielzoekerscentrum schept voor de regio kan gemeten worden door te kijken naar het aantal Fte's dat bij een

asielzoekerscentrum werkt. Dit kan vervolgens gemonetariseerd worden door te kijken naar de verdiensten van deze personen. De economische impact van het kopen van producten door asielzoekers kan benaderd worden door te kijken naar het zakgeld dat de asielzoekers krijgen om producten te kopen.

Het derde punt is de bereikbaarheid. Bij dit punt is het van belang hoe goed de locaties bereikbaar zijn. Als er op kleinere schaal gewerkt wordt zijn er meer locaties en is de kans groter dat er een locatie in de buurt is. In het theoretisch kader is echter al omschreven dat bereikbaarheid zoals Blank het bedoelt is niet van toepassing is op asielzoekerscentra, omdat de asielzoekers wonen in de dienst die geanalyseerd wordt. Daarom wordt het in dit onderzoek als niet relevant gezien.

Het vierde punt is de kwaliteit van een asielzoekerscentrum. Kwaliteit kan zoals in het theoretische gedeelte ook samenhangen met de schaal. Echter dienen alle locaties dezelfde faciliteiten te kunnen bieden, elke locatie gaat op dezelfde wijze te werk (COA.nl, 2016). Er kan verschil zitten in de uitvoering van deze faciliteiten, maar dit is in de praktijk lastig te achterhalen, en is ook sterk afhankelijk van andere zaken, zoals de personen die er werken. Wel kunnen de twee punten die uit de praktijk voortkomen, veiligheid en integratie, geschaard worden onder de kwaliteit van een asielzoekerscentrum. In een asielzoekerscentrum waar veel discriminatie plaats vindt, of waar men slecht integreert, zal men de kwaliteit van het leven in het asielzoekerscentrum over het algemeen minder waarderen als in een asielzoekerscentrum waar het goed gaat. Daarom gebruik ik deze twee punten, die in de discussie in de praktijk erg van belang zijn, als graadmeter van de kwaliteit van een asielzoekerscentrum.

Wat de veiligheid betreft is er in het theoretische gedeelte beargumenteerd dat grotere opvanglocaties zouden kunnen leiden tot meer criminaliteit. Dit kan onderzocht worden door te kijken naar het aantal incidenten in de verschillende asielzoekerscentra. Door dit aantal incidenten te vergelijken met het aantal asielzoekers kan tot inzichten gekomen worden over hoe de kwaliteit zich verhoudt tot de schaal. Vervolgens dient dit ook nog gemonetariseerd te worden. Het is uiteraard lastig om een waarde toe te kennen aan een criminele handeling. Echter zijn er diverse rapporten gemaakt waarin incidenten gewaardeerd worden. Een daarvan komt van het SEO, een economisch onderzoeksbureau (SEO, 2007). Echter, veel van deze waarderingen leunen op het bepalen van de waarde van de gestolen goederen bij diefstal en dergelijke. Dit is, gezien de gegevens die voorhanden zijn, erg lastig om te bepalen.

Een ander punt is de subjectieve veiligheid. Zoals is beschreven bij de effecten zijn er ook veiligheidsgevoelens bij een asielzoekerscentrum, die niet op het daadwerkelijke aantal incidenten gebaseerd zijn. Er kan bijvoorbeeld sprake van zijn dat men een asielzoekerscentrum als onveilige plaats ervaart. Dit punt is dus veelal gebaseerd op 'gevoel' van mensen, en niet zozeer op harde statistieken.

Het laatste punt dat dan overblijft is het zogenaamde absorptievermogen. Dit is een erg breed begrip waar veel verschillende variabelen bij komen kijken. Het is bijvoorbeeld belangrijk of de asielzoeker na een aantal jaar in Nederland de taal spreekt, werk heeft, een sociaal netwerk heeft et cetera. Dit is uiteraard afhankelijk van veel andere zaken, onder andere hoe de asielzoekers worden ontvangen in de buurt. Van dit soort zaken zijn geen gegevens beschikbaar die gebruikt kunnen worden voor een onderzoek. Het is bijvoorbeeld niet bekend of een asielzoeker na vijf jaar Nederlands spreekt, een baan

heeft en een sociaal netwerk heeft, en in welke opvanglocatie deze asielzoeker gezeten heeft.

In de onderstaande tabel zijn de effecten en de indicatoren weergegeven:

| Effect van schaalverandering | Indicator |
|-------------------------------------|---|
| Doelmatigheid | Gemiddelde kosten per asielzoeker |
| Economische betekenis | Verdiensten werknemers |
| | Zakgeld ontvangsten asielzoekers |
| Bereikbaarheid | - |
| Objectieve Veiligheid | Aantal incidenten |
| Subjectieve veiligheid | Veiligheidsgevoelens |
| Absorptievermogen | Mate waarin de asielzoeker wordt opgenomen door de buurt. |

6. Effectenoverzicht

Voordat over gegaan kan worden tot het uitvoeren van de MKBA en de MCA zullen eerst de effecten in hun natuurlijke waarde weergegeven moeten worden. Deze effecten moeten duidelijk zijn om ze goed weer te kunnen geven. Daarom moet de analyse gestart worden met een zogenaamd 'effectenoverzicht'. In dit hoofdstuk zullen de verschillende effecten weergegeven worden. Dit effectenoverzicht is een tabel die in een oogopslag laat zien wat de effecten zijn.

6.1. De verschillende effecten in hun natuurlijke waarden

Om tot een tabel te komen waar de verschillende effecten zijn weergegeven zullen deze effecten eerst individueel achterhaald moeten worden. Daarom zullen eerst de individuele effecten stuk voor stuk beschreven worden, om zodoende tot een tabel te komen waar deze effecten kunnen worden weergegeven.

6.1.1. Doelmatigheid

De doelmatigheid is weergegeven in de gemiddelde kosten per asielzoeker. Idealiter zou men ook de investeringskosten van de verschillende locaties meenemen, maar deze informatie kan of wil het COA echter niet openbaar maken. Daarom wordt alleen gewerkt met gemiddelde kosten, en niet met de kosten van de initiële investering bij het openen van de locatie.

De gemiddelde kosten per asielzoeker komen tot stand door de totale kosten over een jaar te delen door het aantal asielzoekers in de opvang. Asielzoekers zitten doorgaans niet een heel kalenderjaar in het asielzoekerscentrum, de procedure is korter. Ook zitten niet alle asielzoekers even lang in de opvangcentra. Het is logisch om aan te nemen dat iemand die langer in de opvang zit meer kosten met zich meebrengt, deze persoon maakt immers meer gebruik van de faciliteiten. Ook zitten asielzoekers ook 'over de jaargrens' in het asielzoekerscentrum, wat wil zeggen dat ze bijvoorbeeld de laatste maanden van een jaar en de eerste maanden van het daaropvolgende jaar in een asielzoekerscentrum zitten. Dit terwijl kosten doorgaans per kalenderjaar weergegeven worden. Het is daarom belangrijk om naar de gemiddelde bezetting van een locatie te kijken. Dat wil zeggen dat er gekeken wordt naar het gemiddeld aantal asielzoekers dat er in de opvang aanwezig is. Door dit te doen wordt er gekeken naar de kosten van een asielzoeker per jaar, dus kan er inzicht verkregen worden in wat een plaats voor een asielzoeker gedurende het hele jaar kost.

De gemiddelde kosten per asielzoeker zijn volgens het COA echter niet zo eenvoudig te berekenen. Er zijn veel verschillende factoren waardoor de kosten niet met elkaar te vergelijken zijn. Het COA noemt bijvoorbeeld de huurprijs of de koopprijs als belangrijke factor waardoor de kosten niet met elkaar te vergelijken zijn. Sommige locaties hebben veel verbouwingen nodig om asielzoekers te kunnen opvangen, terwijl andere locaties heel weinig verbouwingen nodig hebben. Soms moet het COA ook hele locaties opbouwen, inclusief de infrastructuur in de grond. Dit brengt logischerwijs meer kosten met zich mee dan wanneer de locatie maar een paar kleine aanpassingen nodig heeft.

Een andere invloed op de kosten van de locatie is of de locatie uit de portefeuille van het Rijks Vastgoed Bedrijf komt, of dat de locatie van een commerciële partij moet worden gekocht. Een locatie van het Rijks Vastgoed Bedrijf is logischerwijs goedkoper voor het COA dan een locatie uit de commerciële markt. Dit brengt ook een prijsverschil met zich mee, wat dan weer tot uitdrukking komt in hogere kosten.

Een andere reden waarom de kosten lastig te vergelijken zijn zit in het moment waarop het contract aangegaan wordt. Op sommige momenten zijn er door ontwikkelingen in de markt hogere prijzen dan op andere momenten. Bovendien stond COA door de enorme toestroom van asielzoekers onder hoge druk om extra capaciteit aan te trekken. Er was toen weinig tijd om rond te kijken en om te onderhandelen. Het COA moest zo snel mogelijk locaties aantrekken. Dit heeft waarschijnlijk tot hogere prijzen geleid dan wanneer men veel tijd had om locaties te selecteren en om de onderhandelingen te doorlopen.

Ook is de opvangmodaliteit die in de locatie zit van belang. Het COA heeft veel verschillende modaliteiten die staan voor andere momenten in het proces van asielaanvraag. In de locaties waar de asielzoekers korter zitten moet bijvoorbeeld catering aanwezig zijn, terwijl in de locaties waar ze langer zitten de asielzoekers zelf koken. Dit brengt verschillende investeringspatronen met zich mee, en komt ook tot uitdrukking in andere kostenpatronen.

Een laatste reden waarom de kosten volgens het COA lastig met elkaar te vergelijken zijn is de investeringen voor ketenpartners die op de verschillende locaties worden gedaan. Op sommige locaties zijn meerdere ketenpartners aanwezig. Hiervoor zijn investeringen gemaakt op het gebied van kantoorfaciliteiten en dergelijke. Dit is echter niet zodanig bijgehouden dat voor iedere ketenpartner apart een kostenoverzicht is te maken. Dit is ook het geval bij een van de genoemde locaties, waardoor de locaties lastig met elkaar te vergelijken zijn.

Wel zegt het COA dat ze in algemene zin verschillen zien tussen opvang op grote schaal en opvang op kleine schaal. Vanuit het perspectief van de bedrijfsvoering is een grotere locatie aantrekkelijk volgens het COA. Dit komt mede door de wijze van financiering vanuit het ministerie, waar een vast bedrag per asielzoeker wordt gehanteerd. Het COA krijgt een vast bedrag per opgevangen asielzoeker per dag. Als het aantal capaciteitsplaatsen op een locatie onder de 450 personen komt dan kan het COA niet met dit vaste bedrag rondkomen. Voor het COA zijn grote locaties vanuit bedrijfseconomisch perspectief dus erg aantrekkelijk.

De grootste reden hiervoor zit in de kosten voor het personeel. Het COA moet bijvoorbeeld drie beveiligers op een locatie hebben buiten de werktijden, ongeacht of het een grote of een kleine locatie is. De kosten van deze drie beveiligers zijn op de grote locaties over veel meer asielzoekers te verdelen dan op de kleinere locaties. Ook is er een minimum aantal personeelsleden nodig om een rooster rond te krijgen. Omdat de kosten van dit personeel op de grote locaties over meer asielzoekers verdeeld kunnen worden, leidt dit tot lagere kostprijzen per asielzoeker op de grotere locaties.

Een andere reden waarom de gemiddelde kosten per asielzoeker lager worden op grotere locaties zit in de ruimten voor activiteiten. Op locaties moeten bepaalde ruimten zijn waar de asielzoekers bijvoorbeeld hun vrije tijd kunnen besteden, waar de medische faciliteiten zitten et cetera. Deze ruimten zijn er op iedere locatie en brengen ook de nodige investeringen met zich mee. Op grotere locaties kunnen deze investeringen en kosten voor deze ruimten over meer asielzoekers worden uitgesmeerd.

Exacte getallen over de effecten van de schaal op de kosten zijn dus niet beschikbaar. Wel is af te leiden uit de financiële verantwoording over 2015 dat de kostprijs in de afrekening €25.291 per asielzoeker bedraagt. Dit komt tot stand door de kosten over

2015 van ongeveer 787 miljoen euro te delen door het aantal asielzoekers, wat er ongeveer 31 duizend zijn. In hetzelfde financiële jaarverslag valt echter te lezen dat COA in de beschikking €23.331 per asielzoeker ontvangt van het Ministerie van Veiligheid en Justitie (COA, 2016). Dit betekent dat de daadwerkelijk gerealiseerde kostprijs ongeveer €2.000 hoger is uitgevallen dan de afgesproken kostprijs.

Volgens het COA komt de afgesproken kostprijs van €23.331 normaliter dus in gevaar als de locatie kleiner wordt dan 450 personen. In 2015 waren er gemiddeld 31.133 personen in de opvang. Eind 2015 waren er 116 operationele locaties (COA, 2016). Eind 2015 waren er 55 operationele locaties (COA, 2015). Als men het gemiddelde van deze twee neemt dan komt men op een gemiddelde van 85,5 operationele locaties in 2015. Dit komt dan neer op een gemiddelde van 364 asielzoekers per operationele locatie. Dit is minder dan de volgens COA vereiste 450 asielzoekers om de kostprijs te kunnen behalen. De kostprijs die COA van het ministerie van Veiligheid en Justitie krijgt opgelegd is dan ook niet behaald.

Gegeven de informatie van het COA is het echter niet realistisch om de complete stijging van de kostprijs aan de schaalgrootte toe te bedelen. Er zijn namelijk talloze andere effecten die deze kostprijs beïnvloeden. Echter bleek uit de informatie van het COA dat de extra kosten met name voortvloeien uit personeelskosten en de kosten van beveiliging. Als we kijken naar het financieel jaarverslag van het COA, dan zien we dat de totale kosten aan het personeel ongeveer 202 miljoen euro waren in 2015 (COA, 2016). Verdeeld over de gemiddelde bezetting komt dit uit op €6.491 per asielzoeker per jaar. In 2014 waren de totale kosten aan personeel ongeveer 117 miljoen (COA, 2016). Verdeeld over de gemiddelde bezetting komt dit uit op €6.005 per asielzoeker per jaar.

Bij berekening van het gemiddelde aantal asielzoekers per operationele locatie in 2014, zoals hierboven voor 2015 is gedaan, blijkt dat er gemiddeld 430 asielzoekers per operationele locatie waren in 2014. Er zijn in 2015 dus gemiddeld 66 asielzoekers minder per locatie, terwijl de personeelskosten per asielzoeker met €486 gestegen zijn. Dit geldt voor het personeel, een probleem dat bij 450 asielzoekers of meer op een locatie vermindert, omdat de roosters dan redelijk 'rond' zijn.

Wat wel stabiel is, is het aantal van drie beveiligers per locatie. Dit noemt het COA als een van de belangrijkste oorzaken van verschillen in kosten tussen de verschillende locaties. Omdat er geen exacte bedragen van het COA beschikbaar zijn moet er gewerkt worden met een berekening. Door tarieven van verschillende beveiligingsbedrijven met elkaar te vergelijken wordt duidelijk dat een beveiligiger gemiddeld €35 per uur kost. Als dit doorberekend wordt over 3 beveiligers die buiten werktijden (werktijden volgens het COA: ma t/m vrij; 8 tot 22 uur, za & zo 9 t/m 17 uur) het hele jaar door moeten werken dan komt men uit op een totaalbedrag van €447.720 voor de beveiliging het hele jaar buiten werktijden. Dit kan vervolgens verdeeld worden over het aantal asielzoekers in de locatie.

Vervolgens moeten de kosten met elkaar te vergelijken zijn. Doordat de informatie over het effect van schaal op de kosten onvoldoende is om met absolute getallen te werken, is het alleen mogelijk te kijken naar de verschillen ten opzichte van elkaar. Er kan dus geen totaal bedrag per 100 asielzoekers weergegeven worden, er kunnen alleen bedragen weergegeven worden waar de verschillen ten opzichte van elkaar weergegeven worden. Dit gebeurt aan de hand van een objectieve situatie, namelijk de 450 asielzoekers per

locatie waar COA zegt rond te komen met de kostprijs die ze vanuit het Ministerie van Veiligheid en Justitie ontvangen. Dit wordt de referentiesituatie genoemd.

In onderstaande tabel zijn de gemiddelde kosten voor de verschillende locaties weergegeven.

| Locatie | Gemiddeld aantal bewoners 2015 | Extra personeelskosten per 100 asielzoekers t.o.v. 450 asielzoekers | Kosten voor de beveiliging per 100 asielzoekers | Besparing t.o.v. referentie situatie per 100 asielzoekers |
|----------------------------|---------------------------------------|--|--|--|
| Budel-Cranendonk | 947 | €0 | €47.278 | €52.215 |
| Hoogeveen | 745 | €0 | €60.097 | €39.396 |
| Leersum | 622 | €0 | €71.981 | €27.512 |
| Goes | 261 | €139.172 | €171.540 | -€211.219 |
| <i>Referentie situatie</i> | 450 | €0 | €99.493 | |

Wat duidelijk wordt uit onderstaande tabel is dat Goes sterk afwijkt van de andere locaties. Dit komt deels door het rekenen met drie beveiligers per locatie. Deze kosten kunnen in Goes slechts uitgesmeerd worden over 261 bewoners, terwijl dit bij de andere locaties veel meer bewoners zijn. Een ander deel van de afwijking komt doordat COA rekent met 4 medewerkers per 100 asielzoekers, maar dat dit bij kleine locaties niet gehaald wordt, omdat men een minimaal aantal personeelsleden nodig heeft om een rooster rond te krijgen. Dat zorgt ervoor dat locaties onder de 450 asielzoekers slecht uit de doelmatigheidsberekeningen komen.

6.1.2. Economische betekenis

Bij het effect economische betekenis gaat het om de economische impact van de verschillende grootte asielzoekerscentra. Zoals eerder beschreven zou het kunnen dat grotere locaties meer werkgelegenheid met zich meebrengen en dat er hier meer asielzoekers zijn die geld uitgeven in lokale winkels, wat goed kan zijn voor de lokale economie. In de operationalisatie zijn twee effecten weergegeven die gebruikt kunnen worden voor de monetarisatie. Als eerste kan gekeken worden naar de verdiensten van de werknemers. Om meer asielzoekers op te vangen is logischerwijs ook meer personeel nodig. Een groter centrum kan leiden tot meer banen, wat goed kan zijn voor de regio. Zoals beschreven in de operationalisatie kan dit effect gemonetariseerd worden door te kijken naar de verdiensten van de werknemers. Bij het maken van het effectenoverzicht worden de effecten echter nog niet gemonetariseerd, maar worden ze weergegeven in hun natuurlijke waarde. Daarom wordt er bij dit effect gekeken naar het aantal werknemers in de locatie. Hierbij hoeven namelijk geen aannames gedaan te worden, zoals bij de verdiensten van de werknemers wel het geval is. In de onderstaande tabel is het aantal werknemers per locatie weergegeven.

Het COA spreekt van ongeveer 4 werknemers in de opvang per 100 capaciteitsplaatsen. Dit is inclusief het management. Sommige locaties hebben meer werknemers, bijvoorbeeld als asielzoekers ontvangen moeten worden, of als er alleenstaande minderjarige vluchtelingen zijn. Bovendien zijn er ook altijd drie beveiligers per locatie aanwezig. Er kan ook medisch personeel aanwezig zijn, of personeel voor de catering. In dit onderzoek zal gerekend worden met vier werknemers per 100 capaciteitsplaatsen, plus drie beveiligers. Dit leidt tot onderstaande tabel.

| Locatie | Aantal capaciteitsplaatsen | Aantal werknemers |
|------------------|-----------------------------------|--------------------------|
| Budel-Cranendonk | 1700 personen | 71 |
| Hoogeveen | 1000 personen | 43 |
| Leersum | 675 personen | 30 |
| Goes | 300 personen | 15 |

Behalve de werkgelegenheid zijn er nog talloze andere economische effecten mogelijk. Het aantal banen in een asielzoekerscentrum is een direct effect op de werkgelegenheid, maar er kunnen ook nog talloze indirecte effecten plaatsvinden. Zo kan het zijn dat asielzoekers geld uitgeven in lokale winkels, wat ook extra banen kan opleveren. Of een groter asielzoekerscentrum kan ook leiden tot meer banen bij andere bedrijven die veel goederen aan het asielzoekerscentrum leveren. In de operationalisatie is een suggestie gegeven om deze lastig grijpbare effecten te monetariseren, namelijk door te kijken naar het zakgeld dat de asielzoekers ontvangen. Omdat het bij een effectenoverzicht nog niet nodig is om te monetariseren, worden de effecten weergegeven aan de hand van plusjes, op basis van kwalitatieve informatie.

Het COA noemt ook het uitgeven van zakgeld in de lokale winkels als belangrijk voordeel voor de lokale economie. Ondernemers in de omgeving kunnen hier van profiteren, omdat ze een grotere groep potentiële klanten krijgen voor hun winkel. Dit is gunstig voor de lokale economie.

Een ander effect wat COA ook noemt is dat de asielzoekers les krijgen in lokale scholen, soms in dependances. Dit zijn dus ook extra leerlingen voor deze scholen. Dit schept ook weer banen bij de scholen, omdat er extra leraren nodig zijn door de toestroom van asielzoekers.

Al met al heeft een asielzoekerscentrum dus een positieve economische spin-off. De lokale economie kan erg profiteren van de aanwezigheid van een asielzoekerscentrum. Het centrum zelf schept banen, maar ook komen er indirect meer banen, zoals op scholen of in de lokale winkels. Deze economische voordelen doen zich veelal op lokaal niveau voor, terwijl de kosten van de asielzoekers veelal op nationaal niveau worden gedragen. Hoe groter het asielzoekerscentrum is, hoe groter dit effect is, want er zijn meer mensen die geld krijgen om uit te geven, en dus ook meer mensen die onderwijs moeten ontvangen. Dit leidt tot onderstaande tabel. De effecten kunnen niet dermate geïnterpreteerd worden dat vier plussen betekend dat het effect vier keer zo groot is als bij een plus. Het dient slechts ter verduidelijking van de onderlinge verschillen.

| Locatie | Economische spinoff |
|------------------|----------------------------|
| Budel-Cranendonk | + + + + |
| Hoogeveen | + + + |
| Leersum | + + |
| Goes | + |

6.1.3. Bereikbaarheid

Het derde effect dat uit de theorie naar voren kwam is de bereikbaarheid. Als er immers op grotere schaal gewerkt wordt dan zijn er minder locaties waar mensen naar toe kunnen. In de theorie had dit vooral betrekking op scholen en ziekenhuizen, dit zijn instanties waar de gebruiker op eigen gelegenheid naartoe moet reizen. Het is prettig als deze instanties dicht bij huis zijn. Als er een paar hele grote scholen in Nederland zijn dan moeten mensen over het algemeen verder reizen dan als er veel kleine scholen zijn.

Bij asielzoekerscentra is dit minder van belang en gerelateerd aan schaal. De asielzoekers wonen immers in de centra en hoeven er niet vanuit hun huis naar toe te reizen. De asielzoekerscentra zijn namelijk tijdelijk hun verblijfplaats. Wat volgens de COA medewerkers wel belangrijk is voor de asielzoekers is de ligging van het asielzoekerscentrum. Als het dicht bij het centrum van een grote plaats ligt of dicht bij het openbaar vervoer dan zijn er voor de asielzoekers veel meer mogelijkheden om het asielzoekerscentrum te verlaten om andere dingen te gaan doen dan wanneer het asielzoekerscentrum midden in een weiland ligt met een slechte aansluiting op het openbaar vervoer. De ligging van het asielzoekerscentrum is dus erg belangrijk voor de gebruiker van het asielzoekerscentrum, de asielzoeker. Dit heeft echter weinig te maken met de schaal van het asielzoekerscentrum. Daarom is er vanuit het oogpunt van de gebruiker geen relatie tussen de schaal en de bereikbaarheid.

Ook voor de ketenpartners is het volgens de ketenpartners niet enorm van belang. Het blijft noodzakelijk om asielzoekers en personeel van en naar de locaties te vervoeren. Dat gaat nu al redelijk efficiënt. Wel gaf een medewerker van het COA aan dat in het geval van enorm grote locaties de ketenpartners hun diensten ook op die locaties kunnen aanbieden. De IND kan dan bijvoorbeeld, net zoals in Ter Apel, zich permanent vestigen op die locaties. Dit wordt echter pas rendabel bij hele grote locaties.

Omdat bereikbaarheid zowel voor de asielzoekers als voor de ketenpartners bij deze vier locaties niet aan de schaal gebonden is, wordt er ook geen effect onder de bereikbaarheid opgenomen. De bereikbaarheid van een asielzoekerscentrum is echter wel belangrijk, de asielzoekers moeten makkelijk ergens naartoe kunnen, en de ketenpartners moeten het centrum ook makkelijk kunnen bereiken. Echter is er geen directe relatie met schaal te identificeren, en daarom wordt er in dit onderzoek geen effect bij bereikbaarheid opgenomen.

6.1.4. Objectieve veiligheid

Bij het effect objectieve veiligheid gaat het om het aantal incidenten dat plaats vindt bij een asielzoekerscentrum. Door het aantal incidenten per asielzoeker met elkaar te vergelijken bij de verschillende locaties kan een beeld verkregen worden over de objectieve veiligheid van verschillende asielzoekerscentra. Gemiddeld minder incidenten per asielzoeker is logischerwijs wenselijk en langs deze indicator kan onderzocht worden of dit samen hangt met de schaal waarop asielzoekers worden opgevangen.

Het COA registreert zelf de incidenten die op een locatie plaats vinden. Gebeurtenissen waarbij de veiligheid, leefbaarheid of beheersbaarheid geraakt wordt, of waarbij er sprake is van een afwijking van de gewenste gang van zaken worden geregistreerd als incident door COA. Dit kunnen zaken zijn die de openbare orde raken, gebeurtenissen waarbij er vermoeden is van een strafbaar feit, als ook overtredingen van de huisregels. Bij het overtreden van de huisregels valt te denken aan zaken als roken op de kamer, het afplakken van de rookmelders en het niet schoon houden van de eigen leefomgeving. Als de openbare orde geraakt wordt of als er een vermoeden is van een strafbaar feit dan wordt altijd de politie ingeschakeld (COA, 2016).

De politie houdt zelf ook een incidentenregistratie bij per opvanglocatie. Dit vertoont dus overlap met de incidentenregistratie bij het COA, een incident bij COA waarbij de politie moet komen wordt zowel door het COA als door de politie geregistreerd. Echter kunnen COA medewerkers ook vaak situaties zelf oplossen, zonder dat daar politie aan te pas dient te komen. Dit heeft tot gevolg dat het aantal incidenten dat bij het COA geregistreerd staan veel hoger is dan het aantal incidenten dat de politie geregistreerd heeft. Bovendien hanteren het COA en de politie verschillende categorieën waarin de meldingen worden ingedeeld (COA, 2016).

| Locatie | Gemiddeld aantal bewoners 2015 | Aantal incidenten COA 2015 | Aantal incidenten politie 2015 | Gemiddeld aantal incidenten politie per 100 bewoners |
|------------------|---------------------------------------|-----------------------------------|---------------------------------------|---|
| Budel-Cranendonk | 947 | 79 | 100 | 10,56 |
| Hoogeveen* | 745 | 201/219 | 152/166 | 20,40/22,28 |
| Leersum | 622 | 117 | 61 | 9,81 |
| Goes | 261 | 35 | 38 | 14,56 |

Bronnen: (COA, 2016), (Politie, 2016) *Locatie Hoogeveen opende in februari 2015. De andere locaties waren gedurende heel 2015 open. De getallen na de schuine streep zijn bij lineaire doorberekening over een heel jaar.

Bij deze tabel moet een belangrijke notitie gemaakt worden en dat is dat de locatie in Hoogeveen in februari 2015 open ging. In januari 2015 konden er dus nog geen incidenten plaats vinden. Als het aantal incidenten lineair doorberekend wordt en men de assumptie maakt dat er in januari gemiddeld evenveel incidenten plaats vinden als in andere jaren dan komt men op 219 door COA geregistreerde incidenten en op 166 door de politie geregistreerde incidenten. De getallen achter de schuine streep zijn de getallen waarbij er lineair doorberekend is over een volledig jaar.

Wat opvalt aan deze cijfers is dat er geen duidelijk verband te zien is tussen de schaalgrootte en het gemiddeld aantal door de politie geregistreerde incidenten per 100 bewoners. Voor de kleinste locatie in dit onderzoek, de locatie in Goes vinden er gemiddeld 14,5 incidenten per jaar plaats per 100 bewoners. In Leersum, een locatie die

gemiddeld 622 mensen huisvest zijn dit 9,81 incidenten. In Hoogeveen zijn het er 22,28 en in Budel-Cranendonk 10,56. Uit deze gegevens blijkt geen lineair verband tussen de schaal waarop asielzoekers worden opgevangen en of er relatief meer incidenten plaats vinden.

6.1.5. Subjectieve veiligheid

Een ander punt dat onderzocht dient te worden is de subjectieve veiligheid. Bij de subjectieve veiligheid gaat het om de veiligheidsgevoelens van de mensen in de buurt van het asielzoekerscentrum. Het gaat hierbij dus niet om het feitelijke aantal incidenten, maar om de percepties van de omwonenden en of deze samen hangen met het aantal asielzoekers dat op een locatie verblijft. Dit laat zich wat minder gemakkelijk vangen in kwantitatieve data, omdat gevoelens lastig op objectieve wijze in getallen vast zijn te leggen.

Uit gesprekken bij COA en bij het Ministerie van Veiligheid en Justitie blijkt dat de meeste problemen zich voor doen bij het openen van nieuwe asielzoekerscentra. Sommige burgers willen geen asielzoekerscentrum in hun gemeente en beroepen zich vaak op de veiligheid. Asielzoekers worden hierbij vaak afgeschilderd als criminelen en burgers en gemeenten zeggen dat ze geen grotere locaties willen uit veiligheidsoverwegingen. Dit is vaak gebaseerd op vooroordelen, want als men de cijfers bekijkt dan zijn er bij een asielzoekerscentra niet meer incidenten dan in een 'gewone' wijk. Een medewerker van het COA vertelde ook dat mensen klagen voordat het asielzoekerscentrum moet komen, maar vervolgens ook weer klagen als het asielzoekerscentrum weggaat, omdat ze de asielzoekers en het vrijwilligerswerk gaan missen. Bewoners zijn op voorhand bang voor het onbekende, maar als het asielzoekerscentrum er eenmaal is dan leert men de asielzoekers kennen en maakt men zich minder zorgen.

Los van de discussie of de onveiligheidsgevoelens terecht zijn of niet duiden deze uitspraken op het aanwezig zijn van gevoelens van onveiligheid, in ieder geval voordat het asielzoekerscentrum geopend wordt. Gezien de al eerder beschreven casus in Oranje en de antwoorden van de respondenten is er wel degelijk een verband tussen het aantal asielzoekers dat opgevangen gaat worden en de onveiligheidsgevoelens die er op voorhand zijn. In de Gemeente Hardenberg is een onderzoek gedaan voor de opening van een AZC. 54% van de bewoners verwachtte op voorhand dat een AZC extra onveilige gevoelens met zich mee bracht (i&o research, 2016). Hoewel dit geen overtuigende meerderheid is, zijn dit wel degelijk veel burgers die verwachten gevoelens van onveiligheid te krijgen.

Een onderzoek in Hoogeveen, een van de vier casussen die in dit onderzoek beschouwd worden, bevestigt de uitspraken van de mensen van het COA en het Ministerie van Veiligheid & Justitie. Dit onderzoek wijst namelijk uit dat de inwoners van Hoogeveen over het algemeen positief zijn ten opzichte van het asielzoekerscentrum, ook op het gebied van veiligheid. 61% van de respondenten vindt dat het asielzoekerscentrum in hun gemeente moet blijven, 25% staat er neutraal tegenover (van der Welle & Richter, 2016). Dit duidt erop dat voor een groot deel van de bevolking het effect op de subjectieve veiligheid meevalt.

Echter zijn er, zeker voor de opening van het asielzoekerscentrum, wel veranderingen in de subjectieve veiligheid die aan schaal te koppelen zijn. Dit maakt dat er dus wel een effect is, los van of dit effect in absolute zin groot of klein is. Hoe groter het asielzoekerscentrum is, hoe negatiever het effect op de subjectieve veiligheid is voor de

opening van het asielzoekerscentrum. Hoewel dit effect over het algemeen het grootst is voor de opening van het asielzoekerscentrum en daarna vermindert, is het wel een effect dat leidt tot een lager nut van de mensen die in de omgeving van het asielzoekerscentrum wonen. Bij een groter asielzoekerscentrum voelen ze zich nog iets onveiliger dan bij een kleiner asielzoekerscentrum. Er is dus een verband tussen de schaal van het asielzoekerscentrum, en de gevoelens van subjectieve veiligheid. Dit leidt tot onderstaande tabel. De effecten kunnen niet dermate geïnterpreteerd worden dat vier minnen betekend dat het effect vier keer zo groot is als bij een min. Het dient slechts ter verduidelijking van de onderlinge verschillen.

| Locatie | Subjectieve veiligheid |
|------------------|------------------------|
| Budel-Cranendonk | - - - - |
| Hoogeveen | - - - |
| Leersum | - - |
| Goes | - |

6.1.6. Absorptievermogen

Het laatste effect dat in de operationalisatie beschreven is, is het absorptievermogen. Hierbij gaat het om het vermogen van de samenleving om de groep asielzoekers op te nemen in de samenleving. De asielzoekers komen namelijk vaak uit andere culturen en spreken andere talen. Op termijn is het belangrijk dat ze zich de Nederlandse taal en cultuur eigen maken, zodat ze ook meer kans hebben op een baan en om zodoende een nuttig bestaan op te kunnen bouwen in de Nederlandse samenleving. De opname in de lokale samenleving is hierbij dus van belang.

In de media zijn hier, zoals eerder beschreven, al veel geluiden over geweest. Een bekend voorbeeld is de casus van Oranje, waar men beargumenteerde dat het voor de bewoners niet aanvaardbaar is om veel asielzoekers in kleine dorpen te plaatsen. Het dorp zou volgens de burgers overspoeld raken met asielzoekers met andere culturen. Er was dus geen draagvlak voor een grote opvanglocatie in een klein dorp.

Uit interviews bij het COA en het Ministerie van Veiligheid en Justitie bleek dat zij ervaren dat dit, net zoals bij subjectieve veiligheid, problemen zijn die zich vooral voordoen voordat het asielzoekerscentrum daadwerkelijk geopend is. De bewoners uiten dan hun zorgen, en als het asielzoekerscentrum dan eenmaal een tijd lang geopend is dan vallen de effecten wel mee. Bewoners gaan vrijwilligerswerk doen en de asielzoekers kunnen integreren in de samenleving. Vaak zijn er op voorhand diverse protesten, en als het asielzoekerscentrum dan eenmaal geopend is dan blijkt dit allemaal wel mee te vallen.

Uit een interview bij het Nidos, wat belast is met de opvang van alleenstaande minderjarige asielzoekers, blijkt dat in hun categorie de schaal van de opvang wel degelijk van belang is bij de mate waarin asielzoekers integreren. De kinderen gaan sneller naar buiten als ze op kleinschalige locaties worden opgevangen, omdat ze zich dan vervelen op de locatie, ze zijn op zoek naar vrienden, en daarom gaan ze op kleine locaties sneller naar buiten. Zo komen ze in contact met autochtone kinderen, hetgeen erg bevorderlijk is voor de integratie voor het kind, maar wat onder de autochtonen ook kan leiden tot meer acceptatie van de asielzoekers, want ze leren de vluchtelingen beter kennen. Wel wordt er Nidos over het algemeen gewerkt met kleine locaties. Hun grote locaties bestaan namelijk over het algemeen uit 15 kinderen, terwijl de kleine locaties uit

3 kinderen bestaan. Dit zijn getallen die voor het COA niet realistisch zijn, omdat het COA in zijn totaliteit veel meer mensen op dient te vangen dan het Nidos.

Uit interviews bij het COA blijkt dat er niet een verband wordt geconstateerd tussen de schaal waarop asielzoekers worden opgevangen, en hoe vaak asielzoekers buiten het asielzoekerscentrum contacten leggen met autochtone Nederlanders. Bovendien zijn er ook geen verschillen in de hoeveelheid taallessen et cetera die worden aangeboden op de locaties van verschillende grootte, dus op het gebied van integratie zou er geen verschil moeten zijn volgens de COA medewerkers.

Wat wel verschillen met zich kan meebrengen is dat het COA en de gemeente bij voorkeur de asielzoeker woonruimte geven in hetzelfde gebied als waar hij in de asielzoekersopvang zat. Dit omdat de asielzoeker het gebied dan al enigszins kent en allicht al contacten heeft gelegd met de lokale bevolking. De asielzoekers zijn bijvoorbeeld lid van de lokale sportclub en de kinderen hebben ook vrienden in de omgeving. Dit maakt het voor iedereen prettig om een asielzoeker ook in de buurt van 'zijn' asielzoekerscentrum woonruimte te bieden na het asielproces. Echter wordt dit steeds lastiger naarmate de asielzoekerscentra groter worden. Gemeenten hebben geen oneindige voorraden sociale woningbouw, en kunnen dus ook maar een beperkte hoeveelheid asielzoekers in hun gemeente woonruimte bieden. Hoe groter een asielzoekerscentrum wordt, hoe kleiner de kans dat een asielzoeker lokaal kan worden opgevangen. Dit omdat de hoeveelheid sociale woningbouw niet meegroeit met de grootte van het asielzoekerscentrum in de buurt. Daarom kunnen grote asielzoekerscentra leiden tot meer veranderingen van omgeving als de periode in het asielzoekerscentrum erop zit. Hierdoor verliezen asielzoekers allicht bepaalde contacten die ze met autochtone Nederlanders hadden, en dit kan een negatief effect hebben op de integratie. Ook is niemand in de nieuwe omgeving bekend met de asielzoekers, wat ook kan betekenen dat de asielzoeker nog minder wordt geaccepteerd in zijn nieuwe omgeving dan dat hij was in zijn oude omgeving. Hier is dan ook wel degelijk een verband te zien tussen de schaal en het absorptievermogen.

Al met al is er dus wel degelijk een verband te zien tussen schaal en absorptievermogen. Meer asielzoekers in een locatie leidt tot een grotere ontevredenheid onder de bevolking voor opening van het asielzoekerscentrum. Bovendien leiden grotere locaties ertoe dat asielzoekers na het doorlopen van het asielproces niet in de omgeving gehuisvest kunnen worden. Dit kan ook negatieve gevolgen hebben voor de integratie en acceptatie van de asielzoeker. Deze effecten zijn dan ook gebonden aan de schaal waarop asielzoekers worden opgevangen. Grotere asielzoekerscentra leiden hier dan ook tot negatievere effecten. Dit leidt tot de onderstaande tabel. De effecten kunnen niet dermate geïnterpreteerd worden dat vier minnen betekend dat het effect vier keer zo groot is als bij een min. Het dient slechts ter verduidelijking van de onderlinge verschillen.

| Locatie | Absorptievermogen |
|------------------|--------------------------|
| Budel-Cranendonk | - - - - |
| Hoogeveen | - - - |
| Leersum | - - |
| Goes | - |

6.2 Tabel met overzicht van de verschillende effecten

Uiteindelijk is het zinvol om de hierboven beschreven effecten weer te geven in een zogenaamd effectenoverzicht. Dit effectenoverzicht is een tabel waarin de verschillende effecten worden weergegeven in de voor hun natuurlijke waarde, nog zonder waarderingen te hanteren. Effecten kunnen dan ook weergegeven worden in getallen die uiteenlopende betekenissen kunnen hebben, maar bij gebrek aan getallen kunnen de effecten ook worden weergegeven aan de hand van plussen en minnen, die dan duiden op positieve en negatieve effecten.

In onderstaande tabel zijn de effecten weergegeven. Sommige effecten zijn aan de hand van getallen weergegeven, en andere effecten aan de hand van plussen en minnen. Effecten die in plussen zijn weergegeven zijn effecten die over het algemeen als positief worden gezien, zoals meer werkgelegenheid of een betere bereikbaarheid. Effecten die over het algemeen als negatief worden gezien worden aan de hand van minnen weergegeven. Dit zijn effecten als het verslechteren van de subjectieve veiligheid en het verminderen van het absorptievermogen.

Wat belangrijk is om bij deze tabel te begrijpen is dat de effecten die in plussen en minnen zijn weergegeven niet in absolute waarden zijn weergegeven, maar alleen relatief van elkaar. De absolute grootte van effecten als subjectieve veiligheid en absorptievermogen zijn lastig aan te geven, omdat deze effecten ook niet in getallen weergegeven worden. Dit maakt het weergeven van de absolute effecten onmogelijk, in tegenstelling tot variabelen als objectieve veiligheid en kosten.

| Effect | Budel-Cranendonk | Hoogeveen | Leersum | Goes |
|------------------------|-------------------------|------------------|----------------|-------------|
| Doelmatigheid | €52.215 | €39.396 | €27.512 | -€211.219 |
| Economische betekenis | ++++ | +++ | ++ | + |
| Bereikbaarheid | n.v.t. | n.v.t. | n.v.t. | n.v.t. |
| Objectieve veiligheid | 10,56 | 22,28 | 9,81 | 14,56 |
| Subjectieve Veiligheid | - - - - | - - - | - - | - |
| Absorptievermogen | - - - - | - - - | - - | - |

7. Analyse

In dit hoofdstuk worden de analysetechnieken toegepast. Dit zal leiden tot meer inzicht in de keuze die men kan maken tussen de verschillende alternatieven. De effecten van verschillende schaalgrootten zullen namelijk met elkaar vergeleken worden en door deze effecten een waarde toe te kennen kan er uiteindelijk gekomen worden tot een keuze van een alternatief.

In dit hoofdstuk zal er begonnen worden met het uitvoeren van een volledige MKBA. Vervolgens zal er een combinatie methode worden uitgevoerd. Hierbij zal namelijk in de MCA gebruik gemaakt worden van gegevens uit de MKBA, in plaats van alleen te werken met effectscores op basis van rangschikking. Door eerst de MKBA uit te voeren kan inzicht verkregen worden in welke effecten goed te monetariseren zijn. Na het uitvoeren van de combinatiemethoden kunnen de verschillende uitkomsten met elkaar vergeleken worden.

7.1 Maatschappelijke Kosten-Baten Analyse

De Maatschappelijke Kosten-Baten Analyse, kortweg MKBA, is een vergelijking van de opbrengsten en kosten in monetaire waarde. Om deze analyse goed te kunnen uitvoeren zullen de effecten zoals die in het effectenoverzicht staan moeten worden weergegeven in deze monetaire waarde. Eerst zullen de individuele effecten gewaardeerd worden, waarna deze in het eindoverzicht weergegeven zullen worden.

7.1.1 Doelmatigheid

Als eerste zal de doelmatigheid in monetaire waarden worden weergegeven. Omdat deze bestaat uit de kosten per asielzoeker is deze al in een monetaire waarde weergegeven, waardoor hier geen additionele stappen nodig zijn. De effecten blijven dus zoals weergegeven in het effectenoverzicht. De effecten worden dus als weergegeven in de onderstaande tabel. Uitgebreide informatie over de berekeningen van deze getallen is te vinden in paragraaf 6.1.1.

| Locatie | Gemiddeld aantal bewoners 2015 | Besparing t.o.v. referentie situatie per 100 asielzoekers |
|----------------------------|---------------------------------------|--|
| Budel-Cranendonk | 947 | €52.215 |
| Hoogeveen | 745 | €39.396 |
| Leersum | 622 | €27.512 |
| Goes | 261 | -€211.219 |
| <i>Referentie situatie</i> | 450 | |

7.1.2 Economische betekenis

Het effect economische betekenis is niet in zijn geheel in monetaire waarden weergegeven, hoewel dit wel een economisch effect betreft. Daarom dient dit effect nog gewaardeerd te worden. Dit kan gedaan worden door het aantal arbeidsplaatsen dat een asielzoekerscentrum met zich mee brengt te monetariseren, als ook het zakgeld van de asielzoekers mee te nemen in de berekening, omdat de asielzoekers dit uit kunnen geven in lokale winkels.

Als eerste is er een economisch effect door de directe werkgelegenheid die een asielzoekerscentrum met zich mee brengt. Dit betreft 4 werknemers per honderd

capaciteitsplaatsen. Bovendien zijn er drie beveiligers per locatie. Dit kan gemonetariseerd worden door te kijken naar de verdiensten van deze werknemers. Werknemers verdienen bij het COA volgens de cao Welzijn en Maatschappelijke dienstverlening. In 2015 verdiende iemand die ergens 5 jaar werkt volgens de cao rond de €2.000 per maand bruto (FCB.nl, 2015). Dit wil zeggen dat er netto €1.524 binnenkomt wat de werknemer kan spenderen in de lokale economie. (loonwijzer.nl, 2017). Per jaar komt dit uit op een bedrag van €18.288 per werknemer. Een beveiligers die ergens vijf jaar werkt verdient gemiddeld €2.439 bruto. Dit is netto €1.856 per maand (loonwijzer.nl, 2017). Dat komt neer op €22.272 per beveiligers.

Indien dit doorberekend wordt over het aantal medewerkers per locatie dan komt men tot de volgende tabel.

| Locatie | Aantal werknemers COA | Aantal beveiligers | Verdiensten werknemers COA | Verdiensten Beveiligers | Totaal effect lokale werkgelegenheid |
|------------------|------------------------------|---------------------------|-----------------------------------|--------------------------------|---|
| Budel-Cranendonk | 68 | 3 | €1.243.584 | €66.816 | €1.310.402 |
| Hoogeveen | 40 | 3 | €731.520 | €66.816 | €798.336 |
| Leersum | 27 | 3 | €493.776 | €66.816 | €560.592 |
| Goes | 12 | 3 | €219.456 | €66.816 | €286.272 |

Werkgelegenheid is echter niet het enige effect dat onder de economische spin-off valt. Ook het zakgeld wat de asielzoekers ontvangen is een belangrijk effect waar rekening mee gehouden dient te worden. Asielzoekers ontvangen immers zakgeld om zelf producten te kunnen kopen. Hiermee kunnen ze producten kopen in lokale winkels. Iedere asielzoeker krijgt standaard €12,95 per week. Een alleenstaande asielzoeker krijgt daar bovenop €44,66 aan eetgeld, maar dit bedrag wordt lager per persoon naarmate de asielzoeker met meer gezinsleden komt. Als we uitgaan van €40 per asielzoeker, dan krijgt een asielzoeker €52,95 aan zakgeld per week. Dit komt op basis van 52 weken uit op een bedrag van €2753,40. De totale bedragen aan zakgeld staan in onderstaande tabel.

| Locatie | Gemiddeld aantal bewoners 2015 | Totale bedrag aan zakgeld |
|------------------|---------------------------------------|----------------------------------|
| Budel-Cranendonk | 947 | €2.607.470 |
| Hoogeveen | 745 | €2.051.283 |
| Leersum | 622 | €1.712.615 |
| Goes | 261 | €718.637 |

Als men deze bedragen in een tabel zet en bij elkaar optelt, dan leidt dit tot de volgende tabel.

| Locatie | Totaal effect lokale werkgelegenheid | Totale bedrag aan zakgeld | Totale economische spinoff | Economische spinoff per 100 asielzoekers |
|------------------|---|----------------------------------|-----------------------------------|---|
| Budel-Cranendonk | €1.310.402 | €2.607.470 | € 3.917.872,00 | €413.714 |
| Hoogeveen | €798.336 | €2.051.283 | € 2.849.619,00 | €382.499 |
| Leersum | €560.592 | €1.712.615 | € 2.273.207,00 | €365.467 |
| Goes | €286.272 | €718.637 | € 1.004.909,00 | €385.022 |

7.1.3 Bereikbaarheid

Bij de bereikbaarheid was er geen effect gevonden. Daarom is het ook niet noodzakelijk om dit effect te monetariseren.

7.1.4 Objectieve veiligheid

Het vierde effect dat in monetaire waarden weergegeven dient te worden is de objectieve veiligheid. De objectieve veiligheid is ook niet in monetaire waarden weergegeven, maar in aantal incidenten per 100 asielzoekers. Deze zullen dus gewaardeerd moeten worden. Een andere zaak die hier opviel was dat het aantal incidenten per honderd asielzoekers niet een lineair verband met de schaal leek te hebben. Deze incidenten zullen desondanks toch een monetaire waarde moeten krijgen. Er zijn geen cijfers voorhanden over de exacte kosten per incident. Dit betekent dat er gewerkt dient te worden met een benadering van de kosten. Dit is, zoals eerder beschreven, vaker het geval bij het gebruik van een MKBA.

In dit geval is het bijzonder lastig om de kosten te benaderen. Het is in de eerste plaats onduidelijk hoeveel tijd een agent kwijt is aan een incident in een AZC, omdat dit ook van veel verschillende factoren afhankelijk is. Bovendien worden dit soort zaken niet geregistreerd. Het is onduidelijk hoeveel tijd de politie kwijt is aan individuele incidenten, waardoor het niet te achterhalen valt wat een individueel incident kost.

Wat wel bekend is, is dat de politie in 2015 een bedrag claimde van € 10,5 miljoen. Dit bedrag waren de extra kosten als gevolg van de instroom van asielzoekers. Deze kosten zijn het gevolg van de betrokkenheid bij de opvang van asielzoekers, waarbij 1500 tot 2000 mensen moeten worden ingezet (Parool, 2015). Deze extra kosten kunnen dienen als benadering voor de kosten die met de incidenten gepaard zijn, omdat bekend is bij hoeveel incidenten de politie betrokken is geraakt. Door de kosten over de incidenten te verdelen kan een schatting gemaakt worden hoeveel een incident gemiddeld kost.

In totaal waren er 4460 incidenten in de COA locaties in heel Nederland in 2015. Als men de € 10,5 miljoen verdeelt over deze incidenten dan komt men uit op € 2354,26 per incident. In de onderstaande tabel is weergegeven hoe groot het effect is op de verschillende locaties. Dit is gedaan door het gemiddeld aantal incidenten per 100 bewoners te vermenigvuldigen met het hierboven berekende bedrag per 100 bewoners.

| Locatie | Gemiddeld aantal incidenten politie per 100 bewoners | Aantal incidenten per 100 inwoners x kosten politie per incident |
|------------------|---|---|
| Budel-Cranendonk | 10,56 | €24.861 |
| Hoogeveen* | 22,28 | €52.453 |
| Leersum | 9,81 | €23.095 |
| Goes | 14,56 | €34.278 |

*Bij Hoogeveen is het getal gehanteerd waarbij de ontbrekende maand lineair doorgetrokken is

7.1.5 Subjectieve veiligheid

Het volgende effect is de subjectieve veiligheid. Hier is het gevoel van veiligheid weergegeven dat mogelijk verandert als men een asielzoekerscentrum in de buurt krijgt. In het vorige hoofdstuk is beschreven hoe dit effect werkt bij verschillende schalen waarop asielzoekers worden opgevangen. Hier is beschreven dat grotere

asielzoekerscentra leiden tot meer gevoel van onveiligheid, met name voor de opening van het asielzoekerscentrum. Er is dus wel degelijk een effect op het gebied van subjectieve veiligheid. De grote vraag is echter hoe deze effecten gewaardeerd dienen te worden. Dit effect beroept zich namelijk vooral op het gevoel van mensen, iets dat moeilijk in geld uit te drukken valt. Dit effect is echter niet op een betrouwbare manier in geld uit te drukken, daarom wordt deze post in de MKBA opengelaten, een zogenaamde PM post.

7.1.6 Absorptievermogen

Het laatste effect dat aan de hand van de MKBA gemonetariseerd moet worden is het absorptievermogen. Hierbij gaat het om het vermogen om de asielzoekers op te nemen in de samenleving. Dit is een effect dat ook veelal berust is op sociale interacties. In het effectenoverzicht kwam naar voren dat er een verband is te zien tussen het absorptievermogen en de schaal. Voor opening van het asielzoekerscentrum leiden de grotere centra tot meer ontevredenheid in de omgeving. Ook kunnen er door de grotere centra minder asielzoekers in de buurt worden opgevangen. Er is dus wel degelijk een effect dat aan schaal te relateren is. Omdat dit effect op sociale interactie berust is het lastig te monetariseren. Dit effect is echter niet op een betrouwbare manier in geld uit te drukken, daarom wordt deze post in de MKBA opengelaten, een zogenaamde PM post.

7.1.7 Totaaloverzicht MKBA

Om de effecten goed te vergelijken is het belangrijk dat alle effecten in een tabel worden weergegeven, zodat in een oogopslag te zien is wat de verschillende effecten zijn bij de verschillende schaalgrootten. Dit is gedaan in onderstaande tabel. Deze tabel wijkt wat af van de klassieke manier van verslaggeving bij een MKBA, waar een balans wordt weergegeven met aan de ene zijde de baten en aan de andere zijde de kosten. Dit komt doordat de initiële investeringskosten niet bekend zijn, en doordat doelmatigheid berekend is ten opzichte van een referentie situatie van 450 asielzoekers (zie paragraaf 6.1.1.). Hierdoor zou doelmatigheid in drie alternatieven een baat zijn, terwijl het bij Goes een kost is. Dit is ook erg verwarrend. Daarom is gekozen voor onderstaande tabel.

| | Budel-Cranendonk | Hoogeveen | Leersum | Goes |
|-------------------------------|-------------------------|------------------|----------------|-------------|
| <i>Doelmatigheid</i> | €52.215 | €39.396 | €27.512 | -€211.219 |
| <i>Economische spin-off</i> | €413.714 | €382.499 | €365.467 | €385.022 |
| <i>Bereikbaarheid</i> | - | - | - | - |
| <i>Objectieve veiligheid</i> | -€24.861 | -€52.453 | -€23.095 | -€34.278 |
| <i>Subjectieve veiligheid</i> | PM | PM | PM | PM |
| <i>Absorptievermogen</i> | PM | PM | PM | PM |
| Totaal | €441.086 | €369.442 | €369.884 | €139.525 |
| Rangschikking | 1 | 3 | 2 | 4 |

Uit de MKBA blijkt dus dat de locatie op grote schaal, Budel-Cranendonk het beste is, en de locatie in Goes het minst rendabel. Wel moet daarbij aangetekend worden dat er nog twee PM posten zijn, dus dat deze analyse nog niet helemaal compleet is, omdat de subjectieve veiligheid en het absorptievermogen niet goed te monetariseren zijn.

Overigens zijn de financiële effecten die hier weergegeven zijn formeel gezien gewaardeerd langs de techniek van de kosteneffectiviteitsanalyse. Er wordt namelijk gewaardeerd ten opzichte van een andere referentiesituatie dan bij de MKBA gebruikelijk is. Er is namelijk niet berekend wat de effecten zijn bij continuering van huidig beleid, mede door een tekort aan informatie. Er wordt bij doelmatigheid bijvoorbeeld geredeneerd ten opzichte van een referentiesituatie waarbij er 450 asielzoekers in een opvanglocatie zitten. Dit zijn andere referentiesituaties dan bij de MKBA gebruikelijk is.

Een andere reden waarom het formeel gezien geen MKBA maar een KEA analyse is, is het afwezig zijn van de investeringskosten. Door een gebrek aan informatie zijn de investeringskosten niet aanwezig in de analyse. Bij een MKBA is het echter belangrijk om de initiële investeringskosten weer te geven in de analyse. Dit bleek echter niet mogelijk, omdat deze informatie niet voorhanden is. Daarom is het formeel gezien een KEA, die in de volgende paragraaf gecombineerd wordt met de MCA.

7.2 Multicriteria-analyse met gebruik van de KEA

De multicriteria-analyse is een analysevorm waarbij de effecten worden omgezet in effectscores en aan de hand van gewichten er een optimaal alternatief uit komt. Dit gebeurt aan de hand van de gewogen-sommeringsmethode. Als eerste moeten de effecten dan ook omgezet worden in effectscores. Echter geschiedt dit normaal op basis van een rangschikking van alternatieven, waarna de verschillende alternatieven effectscores krijgen die met gelijkmatige verschillen oplopen. In dit geval worden er echter ook financiële gegevens uit de KEA gebruikt en worden deze naar rato omgezet in effect scores.

7.2.1. Het omzetten van de effecten in effectscores

De eerste stap is het omzetten in effectscores. Dit is belangrijk omdat hiermee de onderlinge verschillen worden weergegeven tussen de effecten bij de verschillende alternatieven.

Als eerste moeten de effectscores voor de doelmatigheid worden weergegeven. Bij het effectenoverzicht zijn de effecten in kosten weergegeven. Deze moeten getransformeerd worden naar zogenaamde effectscores. Bij een effectscore krijgt het beste alternatief het getal 1, en de overige alternatieven krijgen bij dat effect een getal tussen 0 en 1, afhankelijk van hun score bij dat effect relatief aan het beste alternatief. De effecten bij doelmatigheid zijn weergegeven in onderstaande tabel, alsmede de effectscores. Het beste alternatief heeft hierbij een score van 1, het slechtste alternatief 0. De overige effecten naar rato. De effectscores van de drie grootste alternatieven liggen redelijk dicht bij elkaar.

| Locatie | Besparing t.o.v. referentie situatie per 100 asielzoekers | Effectscore |
|------------------|---|-------------|
| Budel-Cranendonk | €52.215 | 1.0 |
| Hoogeveen | €39.396 | 0.95 |
| Leersum | €27.512 | 0.90 |
| Goes | -€211.219 | 0 |

Het volgende effect waar naar gekeken wordt is die van de economische impact. Dit werd in het effectenoverzicht weergegeven aan de hand van plussen. Dit levert onderstaande tabel op. Zoals te zien is zijn de effecten gewaardeerd naar rato van de plussen. Deze effecten zijn ook op een financiële manier weergegeven in de MKBA. Echter zijn er bij de economische impact nog veel effecten die men niet op een betrouwbare wijze in de MKBA kon meenemen. Daarom is gekozen voor een analyse aan de hand van de plussen.

| Locatie | Economische impact | Effectscore |
|------------------|---------------------------|--------------------|
| Budel-Cranendonk | ++++ | 1.0 |
| Hoogeveen | +++ | 0.66 |
| Leersum | ++ | 0.33 |
| Goes | + | 0 |

Bij bereikbaarheid was geen effect geconstateerd, dus het volgende effect dat gewaardeerd moet worden aan de hand van de MCA is de objectieve veiligheid. Hierbij is het effect met de minste aantal incidenten per 100 asielzoekers gewaardeerd als 1. Het effect met het meeste aantal incidenten per 100 asielzoekers is gewaardeerd als 0, en de rest is naar rato verdeeld. Ook dit effect was op een financiële manier weergegeven in de MKBA, maar de betrouwbaarheid van deze financiële gegevens valt te betwisten, omdat het de vraag is of deze politiekosten juist zijn, en ze ook gelijkmatig over de incidenten en locaties verdeeld moeten worden.

| Locatie | Aantal incidenten per 100 asielzoekers | Effectscore |
|------------------|---|--------------------|
| Budel-Cranendonk | 10,56 | 0.94 |
| Hoogeveen | 22,28 | 0 |
| Leersum | 9,81 | 1 |
| Goes | 14,56 | 0.62 |

Het volgende effect dat geanalyseerd dient te worden is de subjectieve veiligheid. Dit is in het effectenoverzicht opgenomen aan de hand van minnen. Dit levert onderstaande tabel op, de kleinste locatie heeft een effectscore van 1.

| Locatie | Subjectieve veiligheid | Effectscore |
|------------------|-------------------------------|--------------------|
| Budel-Cranendonk | - - - - | 0 |
| Hoogeveen | - - - | 0.33 |
| Leersum | - - | 0.66 |
| Goes | - | 1 |

Het laatste effect waar effectscores moeten worden toegekend is het absorptievermogen. Dit heeft dezelfde verdeling als de subjectieve veiligheid, omdat daar dezelfde verdeling van effecten is herkend.

| Locatie | Absorptievermogen | Effectscore |
|------------------|--------------------------|--------------------|
| Budel-Cranendonk | - - - - | 0 |
| Hoogeveen | - - - | 0.33 |
| Leersum | - - | 0.66 |
| Goes | - | 1 |

7.2.2. Toekenning van gewichten aan de effecten

In deze paragraaf worden er gewichten toegekend aan de effecten bij de MCA. Dit is belangrijk omdat deze gewichten bepalen hoe de effectscores zich tot elkaar verhouden. De effectscores zijn allemaal getallen tussen 0 en 1, maar deze effecten zijn misschien niet allemaal even belangrijk. Om daar rekening mee te kunnen houden wordt er gebruik gemaakt van gewichten. Deze gewichten geven onderling aan hoe belangrijk de effecten zijn. Hoe hoger het gewicht, hoe belangrijker het effect wordt geacht.

Het vaststellen van deze gewichten is echter een handeling die veel discussie met zich mee kan brengen. Het zou niet aannemelijk zijn dat een onderzoeker alle gewichten op zo'n manier kan vaststellen dat deze de waarden van alle betrokken personen goed weergeeft. In dit geval is dat ook niet aannemelijk. Daarom is er voor gekozen om de zogenaamde omslagpunten aan te geven, de punten waar de rangschikking van de alternatieven verandert.

Het kan echter ook inzichtelijk zijn om aan te geven hoe de verhoudingen eruit zien bij gelijke gewichten, dus als ieder effect even belangrijk en groot wordt geacht. Dit is gedaan in onderstaande tabel.

| | Budel-Cranendonk | Hoogeveen | Leersum | Goes |
|------------------------|-------------------------|------------------|----------------|-------------|
| Doelmatigheid | 1 | 0.95 | 0.90 | 0 |
| Economische betekenis | 1 | 0.66 | 0.33 | 0 |
| Objectieve veiligheid | 0.94 | 0 | 1 | 0.62 |
| Subjectieve Veiligheid | 0 | 0.33 | 0.66 | 1 |
| Absorptievermogen | 0 | 0.33 | 0.66 | 1 |
| <i>Totaal score</i> | 2.94 | 2.27 | 3.55 | 2.62 |
| Rangschikking | 2 | 4 | 1 | 3 |

Als er geen gewichten worden toegekend dan zou dit de uitkomst zijn, waarbij Leersum het beste alternatief is, en waarbij Hoogeveen het minst goede alternatief is. Er is echter geen eenduidige rangschikking van alternatieven naar schaal. Dit komt mede door de objectieve veiligheid, die niet naar schaal gerangschikt is, hetgeen ook door andere oorzaken kan komen.

Als er echter gewichten toegekend worden dan kan de rangschikking veranderen. Als doelmatigheid en economische betekenis meer waarde krijgen dan zal dat leiden tot een rangschikking die beter is voor de locaties met meer asielzoekers.

Er kan echter ook berekend worden bij welke verdeling van de gewichten de totaalscores bij benadering gelijk zijn. Dit is gedaan in onderstaande tabel, waar de scores bij benadering gelijk zijn. De verdeling van de gewichten is daar ook weergegeven. Belangrijk is om te zien hoe groot die gewichten zijn en hoe de onderlinge verhoudingen veranderen bij veranderen van de gewichten.

| | Gewicht | Budel-Cranendonk | Hoogeveen | Leersum | Goes |
|------------------------|----------------|-------------------------|------------------|----------------|-------------|
| Doelmatigheid | 0,06 | 0,06 | 0,057 | 0,054 | 0 |
| Economische betekenis | 0,42 | 0,42 | 0,2772 | 0,1386 | 0 |
| Objectieve veiligheid | 0,04 | 0,0376 | 0 | 0,04 | 0,0248 |
| Subjectieve Veiligheid | 0,24 | 0 | 0,0792 | 0,1584 | 0,24 |
| Absorptievermogen | 0,24 | 0 | 0,0792 | 0,1584 | 0,24 |
| <i>Totaal score</i> | | 0,5176 | 0,4926 | 0,5494 | 0,5048 |

Bij een hantering van bovenstaande gewichten zijn de vier alternatieven redelijk gelijkwaardig aan elkaar. Vervolgens kan er aangegeven worden hoe andere gewichtensets leiden tot een andere waardering van de alternatieven. Dit kan per effect aangegeven worden.

Een hoger gewicht bij doelmatigheid zal leiden tot een betere score voor Budel-Cranendonk ten opzichte van de andere alternatieven, omdat Budel-Cranendonk daar een effectscore van 1 heeft. Hoogeveen en Leersum hebben echter ook relatief hoge effectscores, dus alleen voor Goes komt dit erg negatief uit.

Bij de economische betekenis zijn de onderlinge verschillen wat groter, met name tussen Budel-Cranendonk, Hoogeveen en Leersum. Daarom is het verhogen van het gewicht bij de economische betekenis nog gunstiger voor Budel-Cranendonk ten opzichte van de andere alternatieven. Het verhogen van de gewichten bij de doelmatigheid en de economische betekenis zijn dus gunstig voor de grootschalige locaties, deze komen dan beter uit de verf.

Als men de objectieve veiligheid analyseert, dan wordt duidelijk dat dit effect niet duidelijk in verband met de schaal staat. Met andere woorden, het is niet duidelijk of de objectieve veiligheid groter of kleiner wordt met een grotere of kleinere schaal. Dit kan komen doordat de objectieve veiligheid ook door een hoop andere factoren verklaard kan worden, zodat de leeftijd van de bewoners of de status binnen het proces van asielaanvraag. Met de huidige cijfers is het verhogen van het gewicht voor objectieve veiligheid het meest gunstig voor Leersum, dan voor Budel-Cranendonk, dan voor Goes en als laatste voor Hoogeveen.

Bij de subjectieve veiligheid is het effect wel verbonden aan de schaal. Kleinere locaties hebben hier een betere effectscore omdat ze bij dit effect beter uit de verf komen. Het verhogen van het gewicht bij subjectieve veiligheid is dan ook gunstig voor de kleinere locaties, met Goes voorop.

Bij absorptievermogen is het effect ook gerelateerd aan de schaal. Bij de kleinere locaties komt er een beter effect uit dan bij de grote locaties. Het vergroten van het gewicht bij het absorptievermogen is dan ook het gunstigst voor de kleinere locaties, wederom met Goes voorop.

8. Conclusie

In dit onderzoek is gebruik gemaakt van een breed scala aan bronnen. Er is gebruik gemaakt van interviews, maar ook van cijfermatige gegevens en van diverse officiële stukken. Al snel kwam naar voren dat de discussie over de schaal waarop asielzoekers moeten worden opgevangen geen eenvoudig op te lossen discussie is. De vluchtelingen crisis liet zien dat het opvangen van vluchtelingen en het openen van asielzoekerscentra veel emoties op kan roepen bij omwonenden. Veel mensen in de Nederlandse samenleving hebben een mening over het opvangen van asielzoekers in hun gemeente. Bovendien werd er ook fel gediscussieerd over de kosten van de opvang en de voorzieningen die asielzoekers moeten ontvangen. Maar de gemeenten vonden de grootte van asielzoekerscentra ook een belangrijk discussiepunt. Veel gemeenten waren van mening dat ze alleen kleine asielzoekerscentra in hun gemeente konden toelaten. Dit terwijl het COA graag grote locaties wilde. Er ontstond dan ook snel een discussie.

In dit onderzoek is gepoogd om deze discussie wat handreikingen te bieden. Door wat meer inzicht in de verschillende effecten te verschaffen kan men discussies voeren die met wat meer informatie onderbouwd zijn. In dit onderzoek is de discussie in kaart gebracht aan de hand van twee ex-ante analysetechnieken, te weten de MKBA en de MCA. Financiële gegevens uit de MKBA zijn hierbij ook gebruikt in de MCA, zodat er uiteindelijk een MCA uitkomt die niet alleen op rangordes gebaseerd is, maar ook op financiële gegevens.

Wat bij de analyse snel duidelijk werd is dat voor dergelijke vraagstukken de MKBA een lastig te hanteren techniek is. Veel effecten rond asielzoekers zijn namelijk niet gebaseerd op kosten en blijken ook lastig te kwantificeren. Daarom zijn er in de uiteindelijke analyse weinig monetaire gegevens opgenomen, de effecten zijn erg slecht in kosten uit te drukken, mede doordat er over de verschillende effecten in zijn algemeenheid weinig kwantitatieve informatie beschikbaar is. Hierdoor is de gebruikte analysetechniek formeel gezien een KEA, en niet een MKBA.

Als de resultaten bij de verschillende effecten bekeken worden dan wordt duidelijk dat de kosten voor COA erg belangrijk zijn. COA voert de kosten als belangrijk argument op om de locaties een schaal te laten hebben van minimaal 450 asielzoekers per locatie. Bij het berekenen van de verschillen dan blijkt dat de verschillen in kosten bij grotere locaties relatief klein zijn, zeker als men ze vergelijkt met de kleinste locatie, Goes, waar de kosten per 100 asielzoekers vele malen hoger zijn. Uit deze analyse wordt dus duidelijk dat locaties onder de 450 asielzoekers een stuk duurder zijn, mede door het gebruik van drie beveiligers per locatie, ongeacht de grootte. Dit zorgt ervoor dat in de kleinere locaties de kosten voor de drie beveiligers over veel minder asielzoekers uitgesmeerd kunnen worden, wat de gemiddelde kosten per asielzoeker een stuk hoger maakt. In de analyse van de omslagpunten krijgt de doelmatigheid een relatief laag gewicht, het is aannemelijk dat het daadwerkelijke gewicht hoger is, wat gunstig is voor de drie grootste locaties.

Bij economische spin-off zijn de verschillen per 100 asielzoekers bekeken niet zo groot. Echter is het lastig om de economische spin-off accuraat te berekenen. Het is bijvoorbeeld niet bekend of asielzoekers veel extra omzet genereren in de lokale winkels en of asielzoekers met een verblijfsvergunning bijbaantjes vervullen in de regio. De economische spin-off is vanuit het perspectief van de MKBA ook niet erg belangrijk, want het maakt voor de MKBA niet uit of een euro wordt uitgegeven in Zuid-Holland of in

Oost-Groningen. Vanuit perspectief van het Rijk en de gemeenten kan dit echter wel belangrijk zijn, omdat sommige regio's meer ontwikkeling kunnen gebruiken. Economische spin-off heeft een relatief hoge weging in de analyse van de omslagpunten. Dit is gunstig voor de grootste locaties.

De objectieve veiligheid is een effect dat aan de hand van de cijfermatige gegevens lastig aan schaal is te relateren. Het effect van schaal op het aantal incidenten blijkt aan de hand van de beschikbare gegevens onmogelijk te isoleren. Er spelen een hoop andere effecten een rol bij het aantal incidenten in een locatie. Gevoelsmatig is er voor veel mensen een relatie tussen relatief aantal incidenten en de grootte van de locatie, maar er is hier geen statistisch bewijs voor. De objectieve veiligheid heeft ook een relatief lage weging in de analyse van de omslagpunten. Dit is nu logisch gezien het feit dat de objectieve veiligheid in sterke mate beïnvloed wordt door andere factoren. Als het effect van schaal op objectieve veiligheid goed te isoleren was dan zou het echter een hogere weging verdienen.

De subjectieve veiligheid en het absorptievermogen zijn beide effecten gebaseerd op gevoelens, en ze hebben gemeen dat ze lastig te monetariseren zijn door het gebrek aan kwantitatieve informatie. Uit de interviews bleek dat beide problemen zich vooral rond de opening van het asielzoekerscentrum voordoen, en dat ze verdwijnen als het asielzoekerscentrum een tijd aanwezig is. Op den duur zijn burgers zelfs boos als het asielzoekerscentrum gesloten wordt. De argumenten worden echter vaak aangehaald in de media en door protestanten. Er is echter weinig kwantitatieve informatie om deze effecten mee te ondersteunen, er zijn bijvoorbeeld ook nauwelijks enquêtes die een goed beeld geven van de situatie voor en na opening van een asielzoekerscentrum. Op het gebied van integratie, dat een belangrijk gevolg is van het absorptievermogen, is ook geen goede cijfermatige informatie. Het is bijvoorbeeld niet bekend of een asielzoeker uit een grote locatie sneller een baan vindt dan iemand uit een kleine locatie, of andersom. Het gebrek aan informatie hier over maakt het lastig om op wetenschappelijke basis uitspraken te doen. In de analyse van de omslagpunten wegen beide effecten minder dan de economische betekenis. De effecten hebben echter veel meer aandacht gekregen in de media en van de burgers dan de economische betekenis, dus dit geeft aan dat het voor veel burgers erg belangrijk is, zo belangrijk dat ze tot protest over gaan.

Al met al kan dus gesteld worden dat er verschillende effecten zijn die allemaal verschillende relaties met de schaal hebben. De richting van de relatie tussen deze effecten en de schaal is meestal wel goed aan te geven, echter is het lastig om de grootte en weging van de effecten op een objectieve, wetenschappelijke manier vast te stellen. Als men rekent met de getallen die in deze analyse gebruikt zijn dan komt men tot de conclusie dat bij de doelmatigheid er met name problemen zijn onder de 450 asielzoekers, maar dat daarboven de winst van een grotere schaal marginaal is. De economische impact voor de regio wordt groter naarmate de schaal groter wordt, terwijl een grotere schaal een negatief effect heeft op het absorptievermogen en de subjectieve veiligheid. Aangezien het absorptievermogen en de subjectieve veiligheid veel meer aandacht kregen in de discussie dan de economische spin-off neigt men naar een zwaardere weging voor deze beide effecten. Als men doelmatigheid, dat veel aandacht kreeg van het COA dan ook zwaarder laat wegen, en economische spin-off dus minder, dan komt de kleinste locatie die ook nog betaalbaar is als beste alternatief uit de bus, in dit geval is dat Leersum, dat ook nog eens goed scoort op het gebied van objectieve veiligheid. De juistheid van deze uitkomst valt echter te betwisten, zoals omschreven is

in de kritische reflectie hier onder. Naarmate de economische spin-off belangrijker wordt, en dus de ontwikkeling van bepaalde regio's, worden grotere locaties aantrekkelijker.

9. Kritische reflectie

In de bovenstaande conclusie is geconcludeerd dat de kleinste, betaalbare, locatie waarschijnlijk het beste alternatief is. Bij deze conclusie vallen echter diverse kanttekeningen te plaatsen.

Allereerst dat de kwantitatieve informatie over de subjectieve veiligheid en het absorptievermogen erg beperkt is. Men kan benoemen dat er dergelijke effecten zijn, maar de meningen over de grootte en de weging van de effecten zijn erg verdeeld. Er is ook geen goede kwantitatieve informatie beschikbaar die uitsluitel kan geven. Dit maakt de analyse van dergelijke effecten bijzonder lastig, en maakt het onmogelijk om dit soort effecten juist in te schatten, zeker gezien de beschikbare middelen. Idealiter zou men de subjectieve veiligheid in de omgeving van een asielzoekerscentrum voor en na de opening met elkaar vergelijken, zodat men verschillen bij verschillende schalen kan ontdekken, maar dit is achteraf niet meer te doen. Hetzelfde geldt voor absorptievermogen. Bovendien is niet bekend in welke mate asielzoekers uit verschillende centra integreren in de Nederlandse samenleving. Deze gevoelsmatige effecten zijn dan ook erg lastig te meten.

Ook bij de objectieve veiligheid doet zich een informatie tekort voor. Hierdoor is het effect van schaal op objectieve veiligheid niet te isoleren. Informatie over de samenstelling van de groepen in de verschillende asielzoekerscentra had hierbij kunnen helpen, maar het COA wilde deze informatie niet openbaar maken.

De meest in het oog springende zaken doen zich echter bij de doelmatigheid voor. Hier wordt gesteld dat er op iedere locatie, ongeacht de grootte, drie beveiligers moeten zijn. Het is verwonderlijk dat er ook op kleine locaties zoveel beveiliging aanwezig moet zijn, en dat dit aantal van drie voor locaties van alle grootte geldt. Het is vreemd dat er bij een locatie van 800 medewerkers gerekend wordt met 3 beveiligers, terwijl dit ook zo is bij een locatie die nog niet eens een derde van die omvang bevat. Het kan natuurlijk zijn dat het COA verplicht wordt tot het nemen van drie beveiligers per locatie, maar het blijft een maatregel die efficiëntie tegen kan gaan. Wat bij de kosten ook opvalt is dat het COA aangeeft te rekenen met ongeveer 4 medewerkers per 100 asielzoekers, met name bij locaties boven de 450 capaciteitsplaatsen. Het is vreemd dat er niet meer arbeidsdeling plaats vindt bij de grotere locaties, dit zou men wel verwachten. Verder was het COA of het Ministerie van Veiligheid en Justitie niet in staat de relatie tussen kosten en schaal aan te geven, maar kwam wel uit de meeste interviews naar voren dat er onder de 450 capaciteitsplaatsen problemen zijn. Het is begrijpelijk dat er diverse factoren zijn die het bemoeilijken de kosten objectief te vergelijken door bijvoorbeeld verschillende kosten voor het onroerend goed. Echter blijft het vreemd dat er gerekend wordt met drie beveiligers, ongeacht de grootte en dat men uitgaat van 4 medewerkers per 100 asielzoekers, met name als het aantal capaciteitsplaatsen boven de 450 uit komt.

De financiële gegevens die voorhanden waren voor dit onderzoek waren dan ook enigszins beperkt. Dit stond in sterk contrast met de bereidwilligheid om interviews te doen, deze was namelijk wel groot en in deze interviews wisten de medewerkers veel te vertellen over de schaaldiscussie. Echter is een kwantitatieve onderbouwing van de verschillende effecten afwezig, behalve de grens van 450 asielzoekers per locatie waarbij

de financiële problemen zich voor doen. Dit kan komen doordat er geen onderzoek gedaan wordt naar de effecten en dat de kosten niet voldoende uitgediept worden, of doordat men de gegevens niet bekend wil maken. De oorzaak van het beperkt voorradig zijn van gegevens is mij dus niet bekend.

Verder bleek ook uit de interviews dat de omwonenden rond een asielzoekerscentrum voor opening van het asielzoekerscentrum de meeste problemen hebben. Na opening van het asielzoekerscentrum treedt er na verloop van tijd een gewenningseffect op, waarbij mensen wennen aan de asielzoekers in het dorp en zich veiliger voelen. Het zou vooral een probleem zijn dat bewoners opwerpen bij opening van het asielzoekerscentrum, omdat ze onbekend zijn met de mensen die er komen. Als de asielzoekers dan enige tijd in de buurt verblijven dan raken de bewoners er aan gewend en voelen ze zich niet meer onveilig, zo zeiden respondenten. Vaak gebeurt het dan ook dat bewoners blij zijn met het asielzoekerscentrum, ze doen er bijvoorbeeld vrijwilligerswerk of het levert de lokale ondernemers geld op. Vervolgens worden bewoners boos als het asielzoekerscentrum later gesloten wordt, ook bij grote centra. Volgens COA is er daarom geen bezwaar op het gebied van veiligheid of sociale acceptatie tegen grote centra. Dit bevestigd voor MCA analyses echter dat er een probleem is met de gewichten, ze veranderen namelijk over tijd. Op voorhand hebben mensen andere voorkeuren dan als het asielzoekerscentrum geopend is. Mensen hebben op voorhand bepaalde verwachtingen over het asielzoekerscentrum, en als het asielzoekerscentrum een tijdje geopend is dan stellen ze deze bij. Dit heeft tot gevolg dat er op voorhand andere gewichten zijn dan achteraf. Dit maakt een MCA lastig uit te voeren.

Al met al zou de echte bevinding uit het onderzoek zijn dat er veel te weinig bekend is over een probleem dat zo veel tumult in de samenleving teweeg heeft gebracht. De gevolgen van verschillende manieren van asielopvang zijn onvoldoende bekend, er wordt bijvoorbeeld onvoldoende gemeten hoe de subjectieve veiligheid in de buurt zich ontwikkeld. Ook kan het verband tussen kosten en schaal beter uitgediept worden. De grootste aanbeveling die uit dit onderzoek voort komt is dat men meer informatie over deze effecten moet verzamelen. Dat zou immers helpen om de problemen die het opvangen van asielzoekers met zich meebrengen oplossen. Als er wat meer bekend is over de effecten van verschillende modaliteiten dan zal men ook tot betere inzichten komen over de effecten van schaal, in plaats van het allemaal toe werken naar de "ideale" grootte van 450 asielzoekers per locatie.

Literatuurlijst

AD.nl. (2016, Januari 5). 'Opvang vluchtelingen in Westland kleinschalig'. Opgeroepen op Oktober 5, 2016, van AD.NL: <http://www.ad.nl/den-haag/opvang-vluchtelingen-in-westland-kleinschalig~a0d45867/>

AD.nl. (2015, 7-Oktober). *Protesten tegen vluchtelingen steeds sterker*. Retrieved 2016 , 18-April from AD.nl: <http://www.ad.nl/ad/nl/1012/Nederland/article/detail/4158351/2015/10/07/Protesten-tegen-vluchtelingen-steds-sterker.dhtml>

Blank, J. (2009). Slotbeschouwing. In J. Blank, *Schaal op Maat* (pp. 105-113). Maastricht: Shaker Publishing.

Blank, J., & van Hulst, B. (2013). *Opereren bij schaalnadelen*.

Buisman, F. (1996). *ECONOMISCHE ASPECTENV A N COAST ALZONE MANAGEMENT*. Landbouw-Economisch Instituut.

Cameron, J. (2011). *Social cost-benefit analysis - principles*. Retrieved 2016 , 29-Juni from World Health Organisation: http://www.who.int/water_sanitation_health/publications/2011/ch11.pdf

COA. (2016). *Coa.nl*. Opgeroepen op Januari 27, 2017, van Incidentenregistratie per COA-locatie 2015: https://www.coa.nl/sites/www.coa.nl/files/nieuws/media/bestanden/coa_meldingen_2015_0.pdf

COA. (2015). *Financiële verantwoording 2014*.

COA. (2016). *Financiële verantwoording 2015*.

COA. (2016). *Incidentenregistratie*. Opgeroepen op January 26, 2017, van COA.nl: <https://www.coa.nl/nl/asielopvang/wonen-op-een-asielzoekerscentrum/regels-en-maatregelen/incidentenregistratie>
<https://www.coa.nl/nl/asielopvang/wonen-op-een-asielzoekerscentrum/regels-en-maatregelen/incidentenregistratie>

COA. (2016). *Over COA*. Retrieved 2016 , 12-April from COA: <https://www.coa.nl/nl/over-coa>

COA. (2016). *Soorten opvang*. Retrieved 2016 , 12-April from COA: <https://www.coa.nl/nl/opvanglocaties/soorten-opvang>

COA. (2016). *Typen locaties*. Retrieved 2016 , 12-April from COA: <https://www.coa.nl/opvanglocaties/typen-locaties>

COA.nl. (2016). *Opvanglocaties*. Opgeroepen op Oktober 9, 2016, van <https://www.coa.nl/nl/opvanglocaties-0>

- College voor de Rechten van de Mens. (2016, Februari 10). *Aanbevelingen mensenrechten in noodopvang Heumensoord*. Opgeroepen op Oktober 6, 2016, van mensenrechten.nl: <https://mensenrechten.nl/publicaties/detail/36372>
- de Meij, S. (2010). *Subjectieve en objectieve veiligheid: een overbrugbare kloof?*
- Duivesteijn, A. (2011, Oktober). De toekomst van de MKBA. *TPC* , 4-9.
- FCB.nl. (2015). *CAO WELZIJN & MAATSCHAPPELIJKE DIENSTVERLENING 2014-2016*.
- Grebbe Krant. (2016, 21-Januari). *Onderzoek noodopvang asielzoekers in Rhenen*. Retrieved 2016 , 9-Mei from Grebbe Krant: <https://grebbekrant.nl/wordpress/onderzoek-noodopvang-asielzoekers-in-rhenen/>
- Hakvoort, J., & Klaassen, H. (2008). *Bedrijfsvoeringstechnieken*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Hakvoort, J., & Klaassen, H. (2015, April). Maatschappelijke kosten-batenanalyse; Laveren tussen voetangels en klemmen. *TPC* , 4-9.
- i&o research. (2016). *VEILIGHEIDSMONITOR HARDENBERG 2016*.
- Kelman, S. (1981). Cost-benefit analysis: an ethical critique. *AEI Journal on Government and Society Regulation* , 33-40.
- loonwijzer.nl. (2017). *Salaris check*. Opgehaald van <https://www.loonwijzer.nl/home/salaris/brutonetto>
- Mouter, N. (2014). *Cost-Benefit Analysis in Practice*. Leiden.
- Mouter, N. (2015). Gemengde gevoelens over de MKBA. *TPC* , 13 (2), 18-22.
- Nooteboom, B. (2016, Maart 1). De economie van asielzoekerscentra: houd het kleinschalig. *Me Judice* .
- NOS. (2016, 4-Februari). *Dijkhoff: 300 asielzoekers op één plek is kleinschalig en haalbaar*. Retrieved 2016 , 9-Mei from NOS.nl: <http://nos.nl/artikel/2084867-dijkhoff-300-asielzoekers-op-een-plek-is-kleinschalig-en-haalbaar.html>
- NOS. (2016, 3-Februari). *Geen groot asielzoekerscentrum in Heesch*. Retrieved 2016 , 9-Mei from NOS.nl: <http://nos.nl/artikel/2084738-geen-groot-asielzoekerscentrum-in-heesch.html>
- NOS.nl. (2016, Oktober 2). *Gemeenten: meer geld nodig voor integratie asielzoekers*. Opgeroepen op Oktober 10, 2016, van NOS.nl: <http://nos.nl/artikel/2135498-gemeenten-meer-geld-nodig-voor-integratie-asielzoekers.html>
- NOS.nl. (2016, Maart 18). *Merendeel burgemeesters wil kleinschalige asielopvang* . Opgeroepen op Oktober 9, 2016, van NOS.nl: <http://nos.nl/nieuwsuur/artikel/2093569-merendeel-burgemeesters-wil-kleinschalige-asielopvang.html?title=merendeel-burgemeesters-wil-kleinschalige-asielopvang>
- NRC.nl. (2015 , 6-Oktober). *Boze bewoners Oranje blokkeren bussen met asielzoekers en belagen staatssecretaris*. Retrieved 2016 , 18-April from NRC.nl:

<http://www.nrc.nl/nieuws/2015/10/06/staatssecretaris-dijkhoff-belaagd-door-boze-bewoners-oranje>

Omroep West. (2015, 17-November). *150 vluchtelingen donderdagochtend naar sporthal De Veur in Zoetermeer, opvang voor maximaal 6 dagen*. Retrieved 2016, 13-April from [omroepwest.nl](http://www.omroepwest.nl/nieuws/2990448/150-vluchtelingen-donderdagochtend-naar-sporthal-De-Veur-in-Zoetermeer-opvang-voor-maximaal-6-dagen): <http://www.omroepwest.nl/nieuws/2990448/150-vluchtelingen-donderdagochtend-naar-sporthal-De-Veur-in-Zoetermeer-opvang-voor-maximaal-6-dagen>

Parool. (2015, December 11). *Politie wil vergoeding voor 10,5 miljoen extra gemaakte kosten vluchtelingen*. Opgeroepen op Maart 2, 2017, van [Parool.nl](http://www.parool.nl): <http://www.parool.nl/binnenland/politie-wil-vergoeding-voor-10-5-miljoen-extra-gemaakte-kosten-vluchtelingen~a4206065/>

Politie. (2016, Februari 1). *Politieregistraties op opvanglocaties van het COA*. Opgeroepen op Januari 27, 2017, van [Coa.nl](http://www.coa.nl): https://www.coa.nl/sites/www.coa.nl/files/nieuws/media/bestanden/20160201_informatierapport-politieregistraties-coa-locaties_0.pdf

Reinshagen, A.-M. (2007). *Formalisering van toekenning van gewichten binnen een Multi Criteria Analyse*.

Rijksoverheid. (2016). *Ministerie van Veiligheid en Justitie*. Retrieved 2016, 9-Mei from [rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl): <https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-veiligheid-en-justitie>

Romijn, G., & Renes, G. (2013). *Algemene leidraad voor maatschappelijke kosten-batenanalyse*. Den Haag: CPB.

Schnabel, P. (2009). Op grote schaal kleinschalig of op kleine schaal grootschalig? In J. Blank, *Schaal op maat* (pp. 29-35). Maastricht: Shaker Publishing.

SCP, WRR & WODC. (2015). *Geen tijd verliezen: van opvang naar integratie van asielmigranten*.

SEO. (2007). *De kosten van criminaliteit*. Amsterdam.

SEO. (2006). *De waarde van normen, Essay over kosten-batenanalyse van milieubeleid*.

sodocs.net. (2013). *Long-run average cost curve*. Opgeroepen op November 22, 2016, van [sodocs.net](http://www.sodocs.net): <http://www.sodocs.net/doc/7bfebd515acfa1c7aa00ccda.html>

Tweede Kamer. (2016). *Verslag van een algemeen overleg over Vreemdelingenbeleid* gehouden op 4 februari 2016.

van der Welle, I., & Richter, C. (2016). *FACTSHEET 2015: HOUDING VAN BEWONERS HOOGVEEN TAV AZC EN ASIELZOEKERS*.

Bron foto titelpagina: [Metronieuws](http://www.metronieuws.nl) (2016).