

**Efficiënt investeren door gemeenten, volop mogelijkheden
voor verbetering!**

Kees van Ommeren
Decisio BV
c.vanommeren@decisio.nl

Hans Voerknecht
KPVV
Hans.Voerknecht@kpvv.nl

**Bijdrage aan het Colloquium Vervoersplanologisch Speurwerk
22 en 23 november 2012, Amsterdam**

Samenvatting

Iedereen kent wel voorbeelden van overheidsinvesteringen waarbij je je afvraagt of dat nou de beste besteding is van de belastinginkomsten. Denk aan de Betuweroute, de Noordzuidlijn, de JSF en de verbouwing van het Rijksmuseum.

Het Rijk maakt hierom tegenwoordig maatschappelijke kosten-batenanalyses van grote investeringen en belangrijke beleidsmaatregelen. Door dit met een uniforme methodiek (de zogenaamde OEI methodiek) te doen, worden van elk project op een vergelijkbare manier de maatschappelijke kosten en baten in beeld gebracht. Vervolgens is het aan de politiek (bestuurders, maar nadrukkelijk ook de controlerende volksvertegenwoordigers) om een besluit te nemen. Dit betekent niet, dat er aan elke investering een positieve MKBA ten grondslag moet liggen. Maar het betekent wel dat de best mogelijke beslisinformatie boven tafel is gekomen en dat hierover een democratische discussie plaats kan vinden.

Bij gemeenten en provincies is dit nog geen gangbare praktijk. Maar de behoefte groeit, omdat de schaarste aan geld steeds groter wordt en daarmee de noodzaak om een grondige afweging te maken tussen projecten.

In dit artikel, dat is geïnspireerd door een door KPVV georganiseerd symposium over dit onderwerp, proberen we te achterhalen waar de sleutel ligt om verbetering te brengen in deze problematiek.

Conclusie is dat deze sleutel niet bij een partij ligt, maar dat elk van de volgende partijen een deel van de sleutel in handen hebben:

- a. Bestuurders: Zij zouden zich op een objectieve manier moeten willen verantwoorden over de genomen besluiten.
- b. Gemeenteraad/volksvertegenwoordigers: Meer oog voor de mogelijkheid om besluiten uit te drukken in maatschappelijke kosten en baten.
- c. Ambtenaren: Hun taak is het niet alleen om de bestuurders te ondersteunen, maar ook om te zorgen voor een goede verantwoording van de besluiten die de bestuurders nemen.
- d. Burgers en pers: Meer vragen om de onderbouwing van besluiten en, zo deze uitblijven, zelf analyses maken en die aan de bestuurders voor te leggen.
- e. Onderzoek- en adviesbureaus: Aan hen de taak om op een integere en objectieve wijze de maatschappelijke kosten en baten van projecten zo goed mogelijk in beeld te brengen, zowel de kwantificeerbare en niet kwantificeerbare en om daarbij ook goed de onzekerheden aan te geven.
- f. Onafhankelijke toetsing: Bij MKBA's van Rijksprojecten heeft het CPB een toetsende rol die disciplinerend werkt voor zowel opdrachtgevers als uitvoerders van MKBA's. Bij decentrale overheden zou deze rol ook moeten worden ingevuld.

1. Inleiding

Terecht wordt van overheden gevraagd, dat ze efficiënt met de gemeenschappelijke middelen omgaan. Toch zien we dat er allerlei prestigieuze projecten worden gerealiseerd, waarbij je je kunt afvragen of dat nu de beste besteding van overheidsmiddelen is. Om een betere afweging mogelijk te maken maakt het Rijk steeds vaker Maatschappelijke Kosten Baten Analyses (MKBA's), waarbij niet alleen naar de directe kosten en baten van een project wordt gekeken, maar ook allerlei andere (indirecte) maatschappelijke effecten op een rijtje worden gezet. Het (toenmalige) Ministerie van Verkeer en Waterstaat heeft hiervoor sinds 2002, samen met het Ministerie van Economische Zaken de Leidraad OEI ontwikkeld (OEI staat voor Overzicht Effecten Infrastructuur). Alle voor besluitvorming relevante effecten moeten in een OEI aan de orde komen. Het streven is om deze effecten zoveel mogelijk in geld uit te drukken. Wanneer dit niet lukt wordt een kwantitatieve of kwalitatieve beschrijving opgenomen. De OEI-Leidraad is qua methodologie breed toepasbaar, maar qua uitwerking op dit moment vooral toegesneden op investeringen op het gebied van de ruimtelijke en (transport-) infrastructuurprojecten en op het gebied van waterkeringen.

Het is uiteraard de bedoeling van een MKBA, dat de uiteindelijke beslissing over projectkeuzes bij de politiek blijft liggen. Een MKBA zorgt voor een overzichtelijke presentatie van de effecten van (verschillende alternatieven van) een project, waarmee de besluitvorming haar voordeel kan doen.

Niet alleen bij het Rijk, maar ook bij gemeenten, provincies en regio's bestaat de noodzaak om tot een goede afweging tussen investeringsmogelijkheden te komen, zeker nu de financiële middelen steeds schaarser zijn, waardoor nu veel scherpere keuzes gemaakt worden.

In dit paper zoeken we naar een antwoord op de vraag hoe regionale en gemeentelijke overheden beter gebruik kunnen maken van de mogelijkheden die OEI en MKBA bieden.

2. OEI, MIRT, MKBA: Hoe gaat het bij het Rijk?

In de vorige eeuw was het gebruikelijk om, ter voorbereiding van besluitvorming over grote (infrastructurele) projecten, economische effectstudies te maken, waarmee het belang van het project voor onze economie werd aangetoond. Kort gezegd kwam het er op neer dat in kaart werd gebracht welke bedrijven een groot belang hadden bij het project, en dat vervolgens een deel van de werkgelegenheid van deze bedrijven aan het project werd toegerekend, inclusief allerlei effecten bij bedrijven in dezelfde bedrijfskolom (toeleveranciers en afnemers).

De kritiek op deze praktijk werd echter steeds groter: Een bedrijf dat veel belang had bij Schiphol had bijvoorbeeld ook veel belang bij de haven van Rotterdam en bij een verbreding van de A4. Banen van dit bedrijf konden aan alle drie de projecten worden toegerekend, zodat er sprake was van dubbelstellingen. Daarnaast, minstens zo belangrijk, groeide het inzicht dat een groot deel van de nieuwe banen werd ingevuld door mensen die zonder het project ander werk zouden doen. Het aanbod op de arbeidsmarkt is immers ook maar beperkt. Op de lange termijn is eigenlijk alleen aan de onderkant van de arbeidsmarkt sprake van structurele werkloosheid, de rest van de arbeidsmarkt is (afgezien van conjuncturele schommelingen) in evenwicht.

Voor het Ministerie van destijds nog Verkeer en Waterstaat was dit aanleiding om een uniforme methodiek te ontwikkelen voor het beoordelen van infrastructurele projecten. Kern van deze methodiek, die eerst nog OEEI (Onderzoeksprogramma Economische Effecten Infrastructuur) heette, maar inmiddels als OEI bekend staat (Overzicht Effecten Infrastructuur), is:

- In een goede probleemanalyse wordt gekeken wat het probleem is, welke oplossingen hiervoor zijn en wat er zou gebeuren als deze oplossing er niet zou komen. Dit mondt uit in een nulalternatief (wat zou er gebeuren als het project niet wordt uitgevoerd) en een aantal projectalternatieven, waarbij goed naar de kosteneffectiviteit van deze alternatieven moet worden gekeken.
- Voor elk van deze alternatieven worden de effecten in kaart gebracht, waarbij goed moet worden opgepast voor dubbelstellingen. Hiertoe wordt onderscheid gemaakt tussen de directe effecten (bijvoorbeeld reistijd en investeringskosten), indirecte effecten (de effecten op de arbeids- of woningmarkt) en externe effecten (effecten waarvoor geen markt is, bijvoorbeeld geluid, emissies, veiligheid). De indirecte en externe effecten mogen alleen worden opgeteld bij de andere effecten als het geen dubbelstellingen zijn. Het verschil tussen de projectalternatieven en het nulalternatief zijn de effecten die aan het project zijn toe te rekenen.
- Tenslotte worden deze effecten zoveel mogelijk in geld gewaardeerd en uitgedrukt in een netto contante waarde (dat betekent dat alle kosten en baten in de toekomst naar euro's van nu worden teruggerekend en bij elkaar worden opgeteld). Voor deze waardering is een grote verzameling van kengetallen ontwikkeld. Bijvoorbeeld hoeveel een uur reistijd voor een forens 'waard' is, of de geluidsproductie van een vrachtautokilometer in de bebouwde kom. Over die kengetallen is uiteraard discussie, maar het grote voordeel is dat alle projecten met dezelfde kengetallen worden doorgerekend, waardoor de resultaten goed onderling vergelijkbaar zijn. Uiteindelijk mondt deze maatschappelijke kosten-batenanalyse uit in een samenvattende tabel, waarin zoveel mogelijk effecten in euro's worden uitgedrukt en de overige effecten zo goed en concreet mogelijk zijn beschreven.

Met een OEI MKBA hebben, hoewel de informatie nog steeds niet perfect is, de ambtenaren, bestuurders en volksvertegenwoordigers een zo goed mogelijk inzicht in de effecten die een bepaald project(alternatief) heeft voor de maatschappij. Hiermee kan op een verantwoorde wijze een beslissing worden genomen. Dit kan een beslissing zijn tussen de alternatieven van een project, maar ook over het überhaupt investeren in een bepaald project (of in een ander project of misschien is het aflossen van de staatschuld wel te prefereren).

Inmiddels is OEI gemeengoed geworden bij het Rijk, is een OEI analyse voor alle grotere projecten in het MIRT verplicht, en worden er ook steeds meer OEI analyses uitgevoerd in domeinen als veiligheid, onderwijs, arbeidsmarkt, zorg etc. Veel van deze analyses betreffen geen investeringsprojecten, het kan ook gaan om nieuwe wetten en regels, om subsidieregelingen of bezuinigingsmaatregelen.

In de uitvoering van dergelijke analyses is er, net als bij de economische effectenstudies in de vorige eeuw, nog steeds een spanningsveld doordat belanghebbenden die graag willen dat het project doorgaat, of tegenstanders die dat juist niet willen, de resultaten proberen te beïnvloeden. Maar doordat er een voorgeschreven werkwijze en kengetallen zijn, staan onderzoekers sterker dan in het verleden. Daarnaast vindt er in veel gevallen externe toetsing plaats door het CPB, een externe toetsingscommissie of bijvoorbeeld het Steunpunt Economische Effecten van de Dienst Verkeer en Scheepvaart van Rijkswaterstaat. Voor onderzoekers maakt dit het gemakkelijker om de analyse op een objectieve wijze uit te voeren.

3. Gemeenten: de huidige praktijk

Ook bij sommige gemeenten en provincies worden inmiddels MKBA's uitgevoerd. Maar dit is zeker nog geen gemeengoed. Gemeenten als Amsterdam, Den Haag en Rotterdam zijn er druk mee bezig, evenals bijvoorbeeld de stadsregio Amsterdam en de provincie Gelderland, maar in veel gemeenten is men nog niet goed bekend met deze analyses of worden ze zelfs als ongewenst beschouwd. En dat laatste is begrijpelijk als het instrument wordt gezien als een inperking van de bestuurlijke vrijheid, dat het tot op zekere hoogte misschien ook wel is.

Voorbeelden uit onze praktijk, zoals de investering in een nieuw schouwburgcomplex in Den Haag (cultuurforum Spui) en het nieuwe stadion in Rotterdam (stadionpark) en tal van gemeentelijke infrastructuurprojecten laten zien dat de MKBA in het proces worden gebruikt om de projecten aan te passen, onderdelen te schrappen of te versoberen.

Soms tegen de zin van de bestuurder in, maar met als resultaat dat er kritisch over de verschillende effecten van de projecten wordt gediscussieerd, en dat de investering zo wordt aangepast dat een optimale verhouding tussen de maatschappelijke baten en kosten resulteert. Voor bestuurders die er op uit zijn om megalomane projecten in hun gemeente of regio gerealiseerd te krijgen is een dergelijke analyse slecht nieuws, omdat dergelijke projecten slecht uit een MKBA zullen komen. Het zal voor deze bestuurders daarom moeilijker worden om deze projecten geaccepteerd te krijgen.

Anderzijds kan een goede MKBA bestuurders helpen om draagvlak te vinden voor verantwoorde projecten en om te komen tot optimalisaties in deze projecten. Bovendien kan de bestuurder zijn besluit hiermee verantwoorden.

Bij een recent door KPVV georganiseerd congres over dit onderwerp dat werd bijgewoond door vertegenwoordigers van gemeenten en provincies was de conclusie dat het instrument zeker interessant kan zijn voor deze partijen. In de bijeenkomst werden onder meer de volgende conclusies getrokken:

- Organiseer tegenkrachten
Om megalomane projecten te voorkomen en economische bubbels waardoor bijvoorbeeld de huidige economische crisis is ontstaan tegen te gaan, is het belangrijk om tegenkrachten te organiseren. Dit geldt net zo goed voor de bestuurders van banken en bedrijven als voor bestuurders van overheden.
- MKBA light
Er is behoefte aan een soort MKBA light. Bij een MKBA light worden alleen de directe effecten doorgerekend, waarbij maximaal gebruik wordt gemaakt van vuistregels en kengetallen. Hiermee kan meestal toch een redelijk zeker beeld van de belangrijkste effecten worden geschetst. Voldoende om een goede besluitvorming op te baseren.
- Instrument om stakeholders tot elkaar te brengen
Door de effecten in een gestructureerd proces met de stakeholders in kaart te brengen, kan de MKBA als procestool worden gebruikt. Hiermee wordt het inzicht van de betrokkenen in de effecten en de relatieve omvang van de effecten vergroot. Ook kan het dienen als basis om te komen tot een eerlijke verdeling van de kosten.
- Gebruik MKBA vroeg in het proces
Momenteel wordt de MKBA vaak gebruikt om pas in een laat stadium aan te tonen dat het een goede investeringsbeslissing is. Daarmee wordt het instrument niet ingezet als hulpmiddel om een project te beoordelen en waar nodig te verbeteren. Door de MKBA (en de MKBA denkwijze) eerder in het planproces in te zetten, is de toegevoegde waarde groter.
- Niet heilig

Een MKBA is op de eerste plaats een hulpmiddel om tot een besluit te komen. Besluitvorming is en blijft een taak van de bestuurders die ook zaken meewegen die niet in een MKBA tot uiting komen, zoals de beschikbaarheid van middelen en politieke overwegingen.

- **Dialogen**
Het is van belang dat deskundigen uit verschillende disciplines (stedenbouw, planologie, verkeerskunde, techniek, economie) meer met elkaar in gesprek gaan. Hierdoor kan de MKBA beter worden ingezet, kunnen effecten beter worden beoordeeld en kunnen projecten meer worden geoptimaliseerd.
- **Ontschotten**
Het wegnemen van de schotten tussen afdelingen/diensten binnen een overheid kan leiden tot een beter gebruik van de verschillende instrumenten en uiteindelijk ook tot een efficiëntere besteding van de publieke middelen.

Algehele conclusie was dat provincies en gemeenten gebaat zijn bij MKBA-achtige analyses, waarbij de nadruk ligt op het efficiënt uitvoeren van de analyses en het gebruik ervan om investeringsprojecten te optimaliseren en partijen bij elkaar te brengen.

4. Wie heeft de sleutel?

Conclusie is dat deze sleutel niet bij een partij ligt, maar dat elk van de volgende partijen een deel van de sleutel in handen hebben:

- **Bestuurders:**
De roep om verantwoord en zuinig met publieke middelen om te gaan wordt steeds groter. Burgers vragen zich steeds vaker af of bepaalde geldverslindende investeringen wel nodig zijn. Een MKBA-benadering kan argumenten verschaffen voor dergelijke investeringen en tevens duidelijk maken waarom er niet voor alternatieven wordt gekozen. Wanneer een MKBA-benadering in sessies met burgers wordt gebruikt (MKBA als procestool) dan hebben burgers ook nog invloed op het inbrengen van varianten en op welke aspecten moeten worden meegenomen. Dit zou bovendien het vertrouwen in de politiek kunnen vergroten. Waar nu een bestuurder vaak argumenten hanteert als "dat we mee moeten in de vaart der volkeren", "de concurrentiepositie van de gemeente", de Kamer van Koophandel wacht nu al 30 jaar op realisatie van" of "een tram is altijd beter dan een bus" kan een MKBA voorzien in een robuuste argumentatie. Ook kan hiermee worden voorkomen dat wethouders en burgemeester te gedreven worden door de drang om de geschiedenisboekjes in te gaan als degene die project x voor de gemeente heeft binnengesleept. Door een betere afweging kan worden voorkomen wat helaas vaker voorkomt: dat een dergelijke bestuurder de geschiedenisboekjes ingaat als degene die zoveel miljoen gemeenschapsgeld over de balk heeft gegoid.
- **Gemeenteraad/volksvertegenwoordigers:** Zij zouden veel meer dan nu het geval is moeten vragen om verantwoording van besluiten en oog moeten hebben voor de mogelijkheid om dit in maatschappelijke kosten en baten uit te drukken. Dat betekent dat bekendheid met MKBA's er niet alleen moet zijn bij ambtenaren, maar ook bij bestuurders en volksvertegenwoordigers.
- **Ambtenaren:** Generaliserend kun je zeggen dat er in de praktijk sprake is van twee soorten ambtenaren:
 - De volgzaam ambtenaar die de plannen van zijn bestuurder klakkeloos overneemt en lijkt te denken, dat de bestuurder de wijsheid in pacht heeft
 - De ambtenaar die tegenwicht biedt en de bestuurder behoedt voor misstappen. Deze ambtenaar ziet het niet alleen als zijn taak om de bestuurders te ondersteunen, maar ook om hen te wijzen op mogelijke fouten en te zorgen voor een goede verantwoording van de besluiten die de bestuurders nemen. Uiteraard heeft de bestuurder hierbij het laatste woord. Voor een goed functionerende overheid is het nodig dat bestuurders worden ondersteund door ambtenaren die hen tegenwicht bieden, waarbij uiteraard de bestuurder het laatste woord heeft en ook verantwoordelijk is voor zijn acties.
- **Burgers en pers:** Ook de burgers en de pers kunnen een rol spelen door veel meer te vragen om de onderbouwing van besluiten en, zo deze uitblijven, zelf analyses te maken en die aan de bestuurders voor te leggen. Op het moment, dat een dergelijke afwegingsmethodiek een soort de facto-standaard wordt, zullen burgers en pers dan ook sneller vragen naar de resultaten van de afwegingen.
- **Onderzoek- en adviesbureaus:** Aan hen de taak om op een integere en objectieve wijze de maatschappelijke kosten en baten van projecten zo goed mogelijk in beeld te brengen, zowel de kwantificeerbare en niet kwantificeerbare en om daarbij ook goed de onzekerheden aan te geven.
- **Onafhankelijke toetsing:** Bij MKBA's van Rijksprojecten heeft het CPB een toetsende rol, die disciplinerend werkt voor zowel opdrachtgevers als uitvoerders van MKBA's. Bij gemeenten zou deze rol ook moeten worden ingevuld. Mogelijk ligt hier een rol voor gemeentelijke rekenkamers, of voor een centrale organisatie à la KPVV of Nicis. Ook kan gedacht worden aan integratie van MKBA's in de MER-procedure, zodat een

(met aandachtsgebieden uitgebreide) MER-commissie de rol van onafhankelijke toetsingsinstantie op zich nemen.

Daarnaast is er natuurlijk de vraag *hoe* deze partijen geholpen kunnen worden. Wij zien hiertoe de volgende belangrijke wegen:

1. Kennisverspreiding door cursussen over MKBA's te geven voor verschillende doelgroepen, door voorbeelden van MKBA's te verspreiden en ook de methodiek op begrijpelijke wijze onder de aandacht van de doelgroep te brengen.
2. Door een simpele MKBA tool ter beschikking te stellen, waarmee de doelgroep zelf analyses kan maken en daarna zelf kan beoordelen of dit voldoende stevige informatie is of dat een verdiepingsslag wenselijk is.
3. Zorgen voor een uniforme methodiek voor gemeenten en provincies om doelredeneringen en subjectiviteit in de analyses te voorkomen. Hiermee, en door te zorgen voor een objectieve toetsing kan er voor worden gezorgd dat de meerwaarde van het instrument in tact blijft.
4. Zorgen voor een heldere en begrijpelijke presentatie van de resultaten van de MKBA, waarbij zowel de gekwantificeerde als de niet gekwantificeerde effecten aandacht krijgen en de onzekerheden duidelijk in beeld wordt gebracht.

Literatuur

1. Kosten-batenanalyse bij integrale gebiedsontwikkeling, toepasbaarheid van de OEI-systematiek, KIM - Peter Bakker (2012).
2. Indirecte effecten, een verkenning naar indirecte effecten in Maatschappelijke Kosten-batenanalyses, Decisio - Niels Hoefsloot, Menno de Pater (2011).
3. Duurzaamheid in kosten-batenanalyses verkeer en vervoer, KIM - Jaap Anne Korteweg en Sytze Rienstra, (2010).
4. Kosten en baten van het Centraal Planbureau: verleden, heden en toekomst, SEO - Carl Koopmans (2010).
5. Economische concepten voor beleidsanalyse van milieu, natuur en landschap, WUR - L.H.G. Slangen (2010).
6. De rol van de kosten-batenanalyse in de besluitvorming, KIM - Sytze Rienstra (2008).
7. De schijntegenstelling tussen visie en kosten-batenanalyse, KIM - Fons Savelberg, Arjen 't Hoen en Carl Koopmans (2008)
8. Kosten-batenanalyse infrastructuur verwordt tot invuloefening, Me Judice - Bas van Holst (2010)

OEI-leidraad, aanvullingen, richtlijnen en andere gerelateerde documenten

1. Evaluatie van infrastructuurprojecten. Leidraad voor kosten-batenanalyse, CPB en NEI - Eijgenraam, C.J.J., C.C. Koopmans, P.J.G. Tang en A.C.P. Verster (2000). OEI-leidraad
2. Aanvullingen op de OEI-leidraad. Een samenvatting, Min V&W (2004). Samenvatting van alle aanvullingen op de OEI-leidraad
3. Heldere presentatie OEI, SEO - C.C. Koopmans (2004). Aanvulling op de OEI-leidraad
4. OEI in het Besluitvormingsproces, Min V&W (2004). Aanvulling op de OEI-leidraad
5. Directe effecten infrastructuurprojecten, Min V&W en CPB (2004). Aanvulling op de OEI-leidraad
6. Verdeling van effecten infrastructuurprojecten, Min V&W (2004). Aanvulling op de OEI-leidraad
7. Risicowaardering, Min V&W, Financiën, CPB en RebelGroup (2004). Aanvulling op de OEI-leidraad
8. Indirecte effecten van infrastructuurprojecten, Oosterhaven, J., J.P. Elhorst, C.C. Koopmans en A. Heyma (2004). Aanvulling op de OEI-leidraad
9. Waardering van Natuur, Water en Bodem in Maatschappelijke Kosten Baten Analyses, Ruijgrok, E.C.M., R. Brouwer en H. Verbruggen (2004). Aanvulling op de OEI-leidraad
10. MKBA-kengetallen voor omgevingskwaliteiten: aanvulling en actualisering, Witteveen+Bos - Ruijgrok E.C.M. en Sluis C.M. (2011). Actueel overzicht van kengetallen die bruikbaar zijn in KBA's
11. Spelregels van het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT), Min I&M (2011).
12. Handleiding verkorte Tracéwetprocedure en m.e.r, R. Berkenbosch / W. Koetsenruijter (2007).
13. Sneller en Beter, Commissie Elverding (2008) Advies Commissie Versnelling Besluitvorming Infrastructurele Projecten.