

---

## NVRR Kring Noord: ervaringen delen, netwerkvorming, samen werken aan kwaliteit

Verslag van de bijeenkomst op 14 november 2014

### Ex ante analyse: doen of niet doen?

*Regelmatig ontvangen raadsleden uitvoerige toekomstverkenningen of business cases waarin wordt voorgerekend hoe aantrekkelijk een bepaalde investering volgens het bestuurscollege is. Het kan gaan om een voorgenomen investering in een nieuw theater, een nieuwe kantorenstrook, of een voortgaande stadsuitleg. Maar ook infrastructurele investeringen zoals bredere ringwegen, trams en uitbreidingen van luchthavens worden onderbouwd met kosten-baten-analyses, toekomstverkenningen, businesscases en scenario's. Is het verstandig om dergelijke, soms zeer aantrekkelijk vormgegeven, studies aan een kritische toets te onderwerpen? Maar aan welke eisen moeten we deze beleidsonderbouwingen dan toetsen? En wanneer ligt dit wel op de weg van de rekenkamercommissie, maar wanneer ook niet? Over deze vragen spraken de deelnemers aan het najaarscongres van de Kring Noord van de NVRR met elkaar.*



De heer dr. Niek Mouter (TU Delft) verzorgde de eerste inleiding en sprak over de Maatschappelijke Kosten Baten Analyse MKBA). Steeds vaker vormt deze MKBA een eerste vereiste van de raad voordat de raad een besluit wil nemen over het verlenen van een krediet voor een forse investering. Zijn deze MKBA's of business cases wel leesbaar? Dragen ze wel bij aan beter afgewogen besluiten? Kunnen de raadsleden er mee uit de voeten? Zitten er misschien nog andere addertjes onder het gras? (zie voor de presentatie bijlage 1)

---

De heer Louis Dolmans (Dolmans Opleiding en Onderzoek) sprak over het belang van een snelle onafhankelijke second opinion. Welke eisen moeten er aan een MKBA worden gesteld? Hoe kan binnen een termijn van enkele weken een onafhankelijke second opinion worden uitgevoerd op een MKBA of een businesscase? Waar moet je als rkc opletten om de waar de van een MKBA te kunnen inschatten? (zie voor de presentatie bijlage 2)

De deelnemers gingen vervolgens in twee werkgroepen uiteen.

### Werkgroep I: Waarom er geen second opinion werd uitgevoerd?

#### *Casus 1: uitlegplan Meerstad Groningen*

Het plan 'Meerstad' omvat geconcentreerde uitleg van Groningen met in totaal circa 10.000 woningen en een gepland aantal te bouwen woningen van 500 tot 600 per jaar. De rekenkamer Groningen heeft de plannen voor Meerstad niet voor de besluitvorming in de gemeenteraad onderzocht, want:

- de gemeente, aanvankelijk met meerdere partners, heeft in een vroeg stadium al veel (circa €100 miljoen) geïnvesteerd in grondaankopen;
- in de rekenkamer is het project enkele malen genoemd, maar er volgt geen respons uit de raad die duidelijkheid geeft over wat kan worden onderzocht;
- uit de raad klinken wel geluiden dat onderzoek schadelijke effecten kan hebben;
- de gemeenteraad heeft zelf veel aandacht voor de risico's;
- ex ante onderzoek vergt een lange voorbereiding terwijl de besluitvorming op dat moment op korte termijn plaats dient te vinden: *timing is heel kritisch*.

In 2009 is wel rekenkameronderzoek overwogen, maar niet uitgevoerd vanwege de risico's en om de grondprijs niet op te drijven.

#### *Casus 2: Atalanta (verplaatsen dierenpark later centrum ontwikkeling inclusief dierenpark)*

De opdracht voor het businessplan voor de verplaatsing van het dierenpark ligt bij het dierenpark, een private partij, en niet bij de gemeente. Die verplaatsing met nieuwbouw vergt een investering van € 250 miljoen. De gemeente heeft zelf meerdere adviesbureaus ingeschakeld, zoals het Nederlands adviesbureau risicomangement, juridische adviezen over onder meer overheidssteun van advocaat Niessink, Draaier en Partners en Ecorys voor een MKBA voor de gebiedsontwikkeling en de economische factoren. De gemeente heeft zelf een eigen programmabureau ingericht. De gemeenteraad heeft een raadsadviseur ingeschakeld (Twijnstra en Gudde en nu Balance) en checks op rapportages laten uitvoeren. In de gemeenteraad bestaat tegenspel van Wakker Emmen (vanaf 2014 collegepartij) die tegenstander is van dit in hun ogen megalomane project. Er is volgens de rekenkamercommissie in deze context voldoende 'tegenspel' en derhalve geen rol voor haar weggelegd. De commissie is ook druk met ander onderzoek.

### **Vragen, suggesties en reacties:**

#### *Tijd en timing*

- Stel dat de rkc Emmen wel een onderzoek had willen doen, wat had zij dan nodig?
  - expertise in de rekenkamercommissie (de rkc doet zelf onderzoek)
  - er is weinig tijd voor ex ante onderzoek
  - tijd en capaciteit om het onderzoek binnen korte tijd af te ronden.

#### *Vorm*

- En zo nu en dan prikken in het proces?
  - Het is moeilijk om in het proces te 'prikken'.

- Is een rekenkamerbrief een optie?
  - Dat kan. Risico is dat een rekenkamerbrief snel het karakter krijgt van ‘trick and dirty’.
- Zijn er achteraf momenten aan te wijzen waarop de rekenkamer wel onderzoek had kunnen verrichten?
  - Neen. Er zijn in Groningen meerdere grote projecten, zoals de tram en Forum. En ook bij die projecten is sprake van veel externe onderzoeken. De gemeenteraad heeft ook andere, eigen wegen voor onderzoek, buiten de rekenkamer.
- Suggesties voor de rekenkamer(commissie):
  - ‘meekijken’ bij aanvraag/opdracht MKBA: Hoe wordt de vraag geformuleerd
  - ‘meekijken’ bij tussenrapportages, kritische vragen stellen
  - meer contact van rekenkamer(commissie) met gemeenteraden
  - bij grote projecten en investeringen altijd tegenspraak organiseren (zie bijvoorbeeld het project Blauwe Stad in de provincie Groningen, waar geen sprake was van georganiseerde tegenspraak). In Noorwegen worden bij grote projecten altijd twee MKBA’s uitgevoerd. De preventieve werking maakt de eerste adviseur al kritisch en de tweede adviseur kan een andere benadering hebben.

#### *Voorwaarden voor een rol van de rekenkamer(commissie) bij ex ante onderzoek*

- tijd
- expertise van rekenkamer(commissie)
- andere rol moet wel worden geaccepteerd
- Gezien de ervaringen in Emmen met rekenkamerbrieven verdient het aanbeveling de rol van de rekenkamercommissie in de verordening vast te leggen.
- in een vroeg stadium duidelijkheid over onderzoek creëren. Het college kijkt met een gekleurde bril naar de planvorming en de besluitvorming over grote investeringen gaat geleidelijk voort, er is dan niet of nauwelijks een weg terug.
- Zorg als rekenkamer(commissie) zelf ook voor tegenspraak bij een onderzoek.

#### *Overige opmerkingen*

- De genoemde argumenten en aspecten gaan op voor elk onderzoek en niet alleen voor ex ante onderzoek. Als voorbeelden worden genoemd het onderzoek toeristenbelasting in Westerveld en de biovergister in Coevorden.
- Het kan nodig zijn om extra geld te vragen voor onderzoek.
- De rekenkamer(commissie) kan ook een aanbod aan de gemeenteraad doen om onderzoek te verrichten, dat is bij een lastige beslissing hulp aan de gemeenteraad aan te bieden. Zie bijvoorbeeld het onderzoek naar de brede school in Leeuwarden, waarover de positief is ontvangen.
- Imago van de gemeente en de rekenkamer(commissie) is een factor.
- De voorzitter verwijst naar het pleidooi van het model ‘Raad van State’ dat beoogt de vrijblijvendheid van rekenkameronderzoek af te halen door bij bepaalde investeringen altijd onderzoek als een vorm van tegenspraak uit te voeren.

#### *Conclusies*

1. De deelnemers van de werkgroep zijn niet overtuigd van de stelling dat geen ex ante onderzoek kan worden uitgevoerd.
2. Er bestaat de wenselijkheid om wel ex ante onderzoek te doen. De deelnemers zien wel een aantal belemmeringen of beperkingen en voorwaarden om dergelijk onderzoek uit te voeren.
3. Het is zinvol om bij dit thema stil te staan.

---

## Werkgroep 2: Waarom en wanneer wel een second opinion?

Aan de hand van de casus Groningen Airport Eelde (GAE) geeft Michiel Herweijer een uiteenzetting over de mogelijkheden van ex ante onderzoek en voor- en nadelen hierbij. De Noordelijke Rekenkamer deed aanvankelijk ex post onderzoek naar twee ex ante analyses en de vraag of deze wel (volgens verwachting) uitkomen. De vraag is daarbij ook of ex ante onderzoeken aan elementaire eisen voldoen. GAE had ex ante scenario studies laten doen naar verwachte passagiersaantallen van de luchthaven. Dit in verband met de geplande, door het luchthavenbestuur bepleitte, baanverlenging die kostendekkend moest zijn. Vanuit de provinciale politiek kwam het verzoek om als Noordelijke Rekenkamer onderzoek te doen naar deze business cases van de luchthaven, door een second opinion op hun prognoses uit te voeren. Doel van dit onderzoek was om de informatiepositie van de volksvertegenwoordiging te versterken. Pas toen de Noordelijke Rekenkamer een nieuwe businesscase van de luchthaven (in oktober 2013) aan een second opinion liet onderwerpen kwam er kritiek op de NRK. Het verwijt was toen dat er 'niet werd teruggekeken' en de NRK zijn boekje te buiten ging.



---

De NRK werd echter vlak voor publicatie van haar rapport overvallen met dit nieuwe scenario. Het luchthavenbestuur had via ambtelijk wederhoor al kennis genomen van de bevindingen van de NRK. Toen men daarna met dit nieuwe ‘sunshine’ scenario, die kostendekkendheid moest aantonen, naar buiten kwam besloot de NRK om dat nieuwe ex ante onderzoek aan een tegenonderzoek te onderwerpen. Bureau SEO van de VU heeft in een week tijd deze second opinion uitgevoerd.

Vanuit de zaal wordt het volgende opgemerkt:

- Dergelijke negatieve reacties, na de laatste second opinion, kunnen juist een teken zijn dat een dergelijk onderzoek goed is geweest of nodig was.
- In dit geval was een dergelijke toets onvermijdelijk, omdat je in het kader van hoor- en wederhoor met deze tegenzet bent geconfronteerd. Eigenlijk betreft het een ex post onderzoek op een nieuw scenario dat wel gedaan moest worden, ook omdat er een vermoeden ontstond dat het mis ging lopen.
- In dit voorbeeld kan een onderzoeker terugvallen op gestandaardiseerde modellen, die een second opinion op zo’n ex ante onderzoek mogelijk maken. Als rekenkamer kom je dan goed beslagen ten ijs.
- Bij dergelijke grote investeringen of projecten zou een second opinion op scenario’s altijd standaard moeten worden uitgevoerd.
- Een kritische noot: Ex ante onderzoek gaat over voorwaarden in de toekomst. Gedurende het eigen onderzoek veranderen de omstandigheden. Je kunt niet zeggen: leg die omstandigheden stil. Als tegenargument wordt ingebracht dat nieuwe informatie altijd beschikbaar is en dat je die niet voortdurend in het proces kunt betrekken. Enige ‘rust’ is onvermijdelijk tijdens een proces van onderzoek.

Er worden vervolgens nog andere vormen van ex ante onderzoek en de voors- en tegens besproken:

- Rekenkamer(commissie)s kunnen zich wel met ex ante onderzoek inlaten, maar alleen als de adviesrol goed wordt ingekleed en geborgd.
- Rekenkamers moeten geen onderdeel van het proces worden, maar kunnen wel een luis in de pels zijn. Ex ante onderzoek kan passen bij een rol als procesbewaker; in de gaten houden dat een proces goed verloopt.
- De rekenkamerbrief wordt genoemd als beproefd middel. Dit biedt de mogelijkheid om kritische vragen mee te geven aan de raad of Staten.
- In het kader van de aanstaande 3D operatie is in Kampen gekeken naar mogelijke scenario’s en gevolgen en die werden politiek heel verschillend geïnterpreteerd.
- In Groningen is het duurzaamheidsbeleid onderzocht waarbij gekeken is of de veronderstelde voorwaarden inderdaad aanwezig waren. Deze vorm van ex (dur)ante onderzoek biedt de mogelijkheid om tussentijds de balans op te maken en te bezien of de gemeente wel of niet klaar is met het behalen van de doelstellingen. Zo kan ook onderzocht worden of de beleidsdoelstellingen wel realistisch zijn.
- Opgemerkt wordt dat zolang een rekenkamer zich niet bemoeit met politieke besluitvorming eigenlijk alles is toegestaan om te onderzoeken.

Tot slot wordt nog ingegaan op mogelijke nieuwe rollen voor rekenkamers/rekenkamercommissies: Zoals op landelijk niveau het CPB en de Raad van State zich met toekomstig beleid bezighouden zou op lokaal niveau ook onderzoek naar toekomstscenario’s kunnen worden ingebed. Ex post is vaak nog de ‘comfort zone’ van rekenkamers, ex ante is vaak nog een kwestie van experimenteren en



lang nog niet zo ingeburgerd of geaccepteerd als onderzoeksvorm. Vormen van ex ante onderzoek kunnen ook helpen raadsleden bewust te maken van beleidsconsequenties.

Een slotopmerking vanuit de zaal stelt dat het echt zelf doen van ex ante onderzoek (naar nog niet bestaand beleid) wat anders is dan een second opinion op ex ante onderzoek, zoals bij het voorbeeld van de luchthaven het geval was. Ingeval van het eerste bestaat het gevaar dat je als rekenkamer zelf aan beleidsvoorbereiding gaat doen. Dan begeef je je op een hellend vlak.

Uit een inventarisatie blijkt dat het merendeel van de aanwezigen het hiermee eens is. Een second opinion op ex ante onderzoek is daarom wel een geoorloofd middel, maar het zelf doen van ex ante onderzoek is (meestal) een brug te ver. Daar ligt wel een grens.

Dagvoorzitter Ina Middelkamp sloot de middag af door in de zaal te inventariseren welke rekenkamers na deze studiemiddag overwegen om Ex Ante onderzoek te gaan doen. De uitslag van deze inventarisatie was overduidelijk:



In het voorjaar van 2015 organiseert de kring Noord wederom een congres. Thema van die middag zal zijn: 'Grip op samenwerking'. De datum voor dit voorjaarscongres zal t.z.t. via de website van de NVRR bekend worden gemaakt.



# Presentatie over de MKBA

14-11-2014





# Achtergrond

- **Onderzoeker TU Delft:**
  - Econoom (Erasmus) en Rechtsfilosoof (Universiteit Leiden);
  - 2009 – 2013 Promotie onderzoek
  - Postdoctoraal onderzoeker 2014-2017 MKBA en ethiek;
  - Eigenaar [www.mkba-informatie.nl](http://www.mkba-informatie.nl)





Informatie over de Maatschappelijke kosten- en batenanalyse voor beginners en gevorderden

Home

MKBA Basics

MKBA voor Gevorderden

MKBA in de Praktijk

MKBA Trainingen

Nieuws

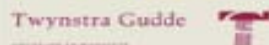
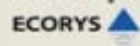
MKBA Nieuwsbrief

Opinie en Debat

Over Ons

Contact

Onze partners



## Informatie over de MKBA voor beginners en experts

Met deze website willen we op een laagdrempelige manier informatie geven over de maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA). Het onderdeel '[MKBA Basics](#)' richt zich op de lezer die snel de belangrijkste informatie over de MKBA wil bekijken. Inhoudelijke achtergrondinformatie over de MKBA kunt u vinden bij het onderdeel '[MKBA voor Gevorderden](#)'.

### Uit de praktijk



[Duco Hooqland](#)  
Kamerlid PvdA



[Paulus Jansen](#)  
Wethouder gemeente  
Utrecht



[Wouter Koolmees](#)  
Kamerlid D66

### Laatste nieuws

19 October 2014

#### 'MKBA Internationaal' online

Kan de Nederlandse MKBA-praktijk iets leren van het buitenland? Deze studie vergelijkt de Nederlandse MKBA-praktijk met de Noorse, Deense, Zweedse en Britse MKBA-praktijk en komt tot een aantal lessen.  
[Lees verder](#)

17 October 2014

#### Bas van Holst pleit voor een MKBA over het Wokakkoord

Bas van Holst betoogt dat minister Asscher een MKBA over het wokakkoord zou moeten maken, anders dreigt volgens hem een patatje oorlog.  
[Lees verder](#)

Zoek

### Handig voor beginners

- > [Eerste Hulp bij MKBA](#)
- > [Het ABC van de MKBA](#)
- > [Basiscursus MKBA](#)
- > [MKBA in de krant](#)
- > [Fact sheet MKBA](#)

### Ervaringen MKBA cursus

*"In een goede sfeer met veel interactie worden alle aspecten rond een mkba behandeld. De cursus is niet alleen gericht op rekenen en biedt een 'bril' om keuzes rondom beleid en projecten. Erg compleet, gedegen en plezierig! Wij hebben de cursus gevolgd met een 'delegatie' vanuit control, beleid en kennismanagement."*

**Ira Spanenburg (Gemeente Delft)**

- > [Meer testimonials](#)
- > [Bekijk ons cursusaanbod](#)

#MKBA



**Chris Janssen**  
@ChrisJanssenCJ

25 Oct

#MKBA dan maar voor aardgaswinning in NL? "Geen

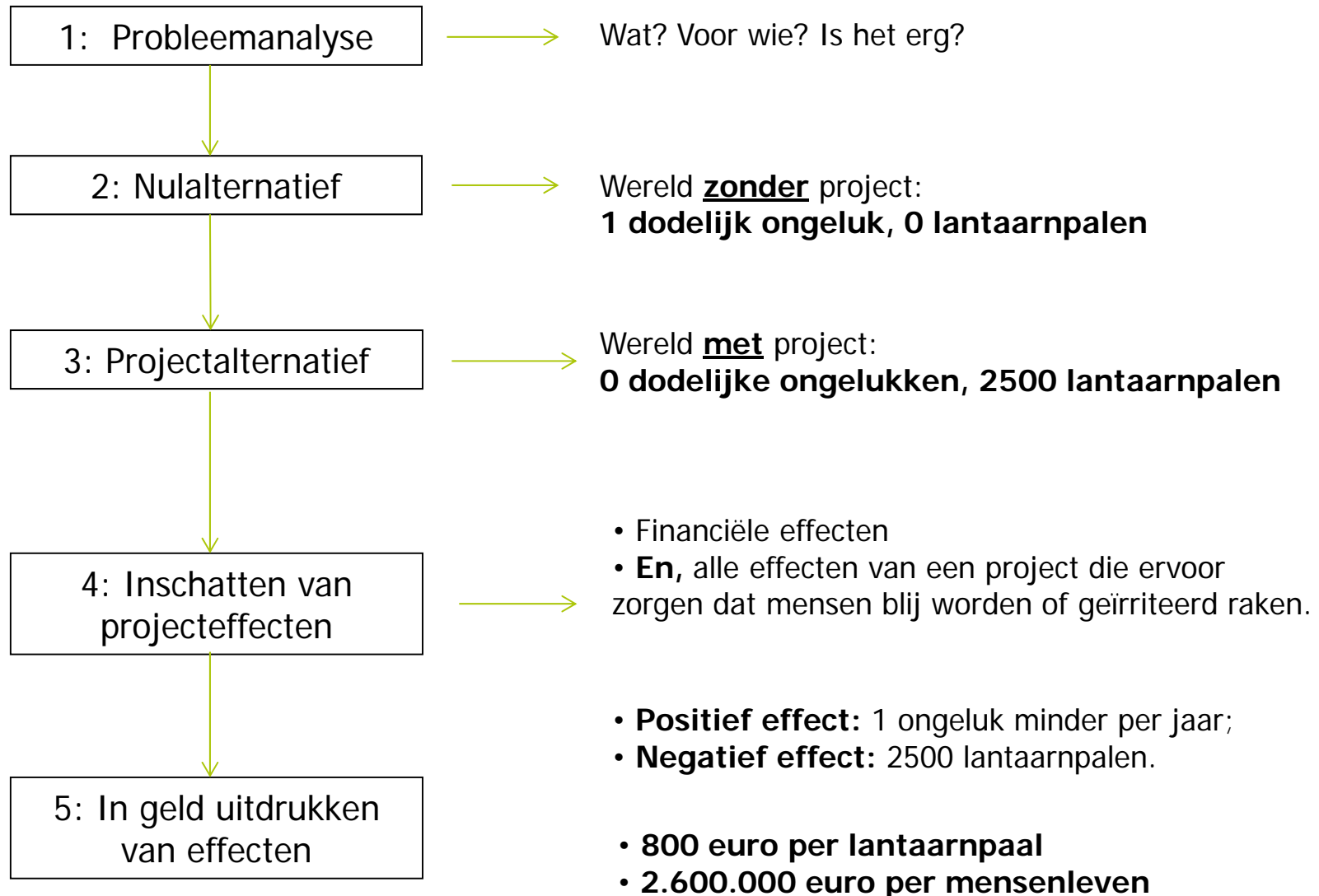


# Onderwerpen

- Wat is een MKBA in één minuut.
- Sterke punten MKBA;
- Waarom is kwaliteitsborging zo belangrijk?

## Wat is een MKBA?

**Probleem: 1 dodelijk ongeluk per jaar op weg X;  
Project: aanleg 2500 lantaarnpalen lost het op.**

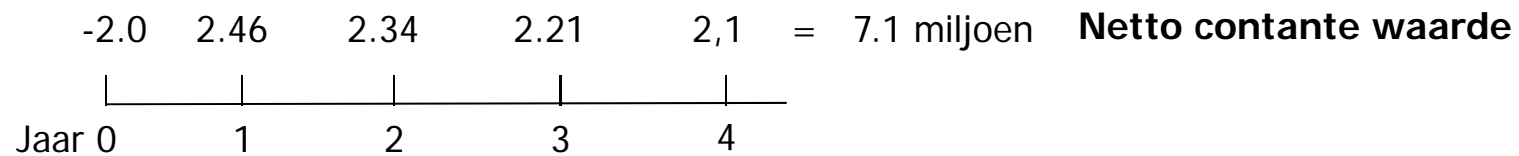
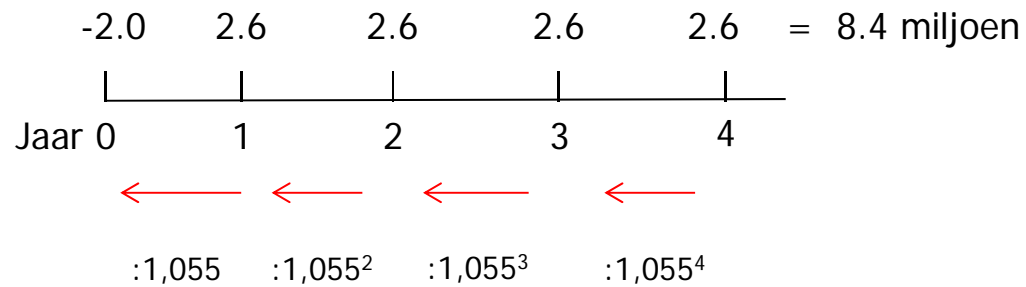




## Stap 6: Disconteren



**Discontovoet = 5.5%**



# Sterke punten MKBA

- Inzicht in orde grootte effecten

	MCA
Reistijdwinst	Green
Verkeersslachtoffers	Green
Geluid	Green
CO2	Yellow
Constructiekosten	Red

- Waarom zou Truus uit Appelscha voor dit project in de Randstad 200 euro extra belasting moeten betalen?

# Sterke punten MKBA

- **Systematisch:**
  - Uitgangspunten zijn helder;
  - Discussies zijn helder en inhoudelijk.
- **Compact:**



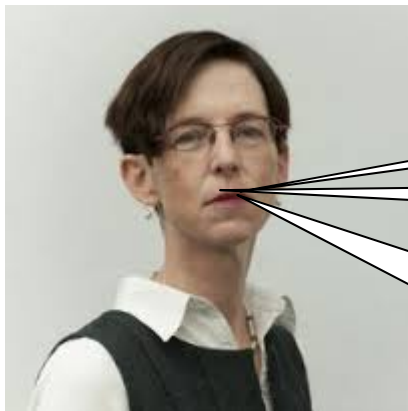
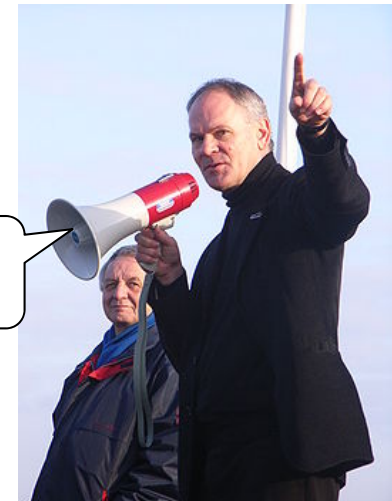


# Sterke punten MKBA

- Dwingt tot objectiveren;
- Taal der effecten spreken



Iedereen snapt dat dit project er moet komen!!!!



Welke effecten verwacht u precies?

In hoeverre kunt u aantonen dat dit project tot deze effecten gaat leiden?

Dan kunnen we zien of het een **terechte claim** is of een **verkooppraatje**.



# Sterke punten MKBA

- **Optimaliseren**
  - Optimaliseren 1: **achteraf**; onzinnige dingen uit project;
  - Optimaliseren 2: **vooraf**; bij MKBA in het vooruitzicht wordt er scherper naar kosten en baten van het project gekeken Eliasson (2012);

# Sterke punten MKBA

- **Beter nadenken over nut en noodzaak:**
  - Bullshit detector: kans op projecten die zeer slecht zijn voor welvaart neemt af;
  - Spanje: voorbeeld van land zonder MKBA:
    - Spoorlijn Albacete – Toledo;
      - 2010 open;
      - 16 reizigers per dag;
      - Overheid betaalt 1100 euro per reiziger;
      - 2012 weer gesloten.



## Welke rol moet de MKBA hebben?

- Moet MKBA **een** rol hebben bij beoordelen ruimtelijk-infrastructureel project?



# **Welke rol moet de MKBA hebben?**

Wat vindt u van de huidige rol van de MKBA in de besluitvorming?



---

~~0%~~  
MKFA waardeloos

100%  
Heilig graal



# Is kwaliteitsborging nodig?

- Hangt ervan af in hoeverre de studie gebruikt zal worden in besluitvorming;
- Speelt de studie een rol in de besluitvorming, dan is er een **enorme prikkel** om een uitkomst te produceren in lijn met de wensen van het bestuur;
- Geldt voor elk onderzoek, maar integraliteit maakt de MKBA een machtiger politiek wapen;
- Vijf oplossingsrichtingen:
  1. Wie heeft de opdrachtgeversrol?
    - Selectie van consultant;
    - Sturing op aannames.
  2. De (systematische) proportionele second opinion;
  3. Zwak de politieke waarde van de MKBA af door met meerdere indicatoren te werken;
  4. Studie op tijd in bezit van volksvertegenwoordigers + transparantie;
  5. MKBA-kennis bij ambtenaren Financiën, controllers, O&S, rekenkamer.

Vragen: [n.mouter@tudelft.nl](mailto:n.mouter@tudelft.nl)

# Snelle onafhankelijke second opinion?



**NAAR MKB? (1975)**  
**NAAR BUSINESS CASE ?**

# Taal



- Effectiviteit
  - Efficiëntie
  - Rechtmatigheid
  - Transparantie
  - Publieke verantwoording
  - Vraaggericht
- } = goed bestuur
- MKB en business case moet, maar wat is dat?

# De context van forse investeringsen

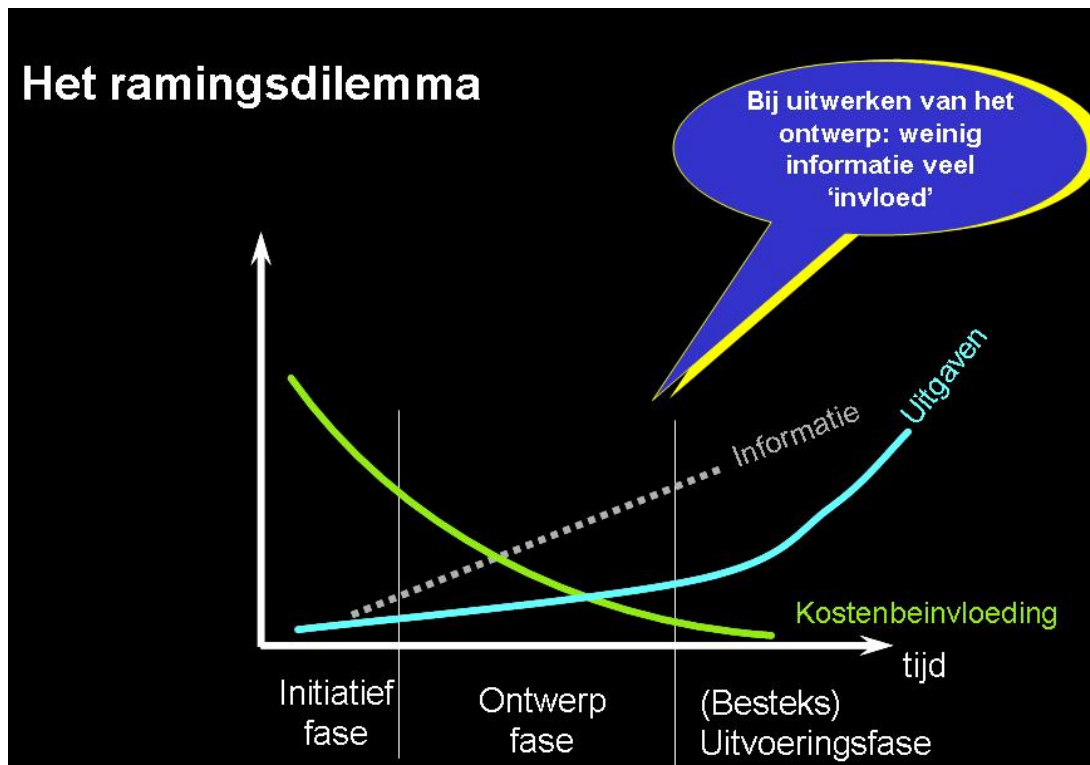
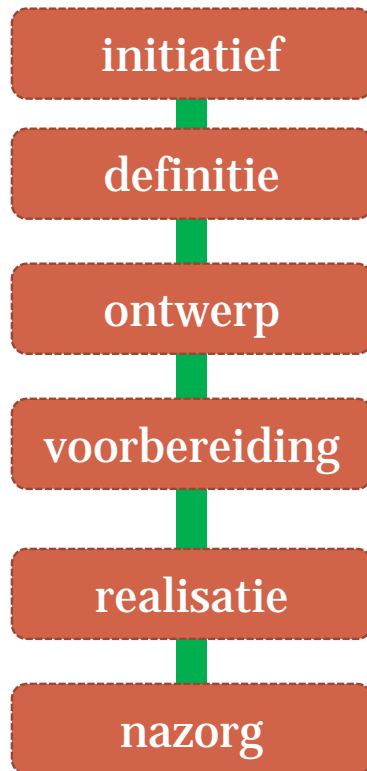


**HET GAAT ZO NU EN DAN GOED FOUT EN DAT  
IS ONVERMIJDELIJK**

# Het ramingsdilemma



## Fasen in project



Bron: CROW

# Budget ploys



- Zo weinig mogelijk informatie weggeven, zoveel mogelijk informatie naar je toehalen, op elk niveau (Stevens)
- Foot in the door, hidden ball, divide and conquer, distraction, shell game (etc., 14 in totaal, Anthony and Young)



# President Algemene Rekenkamer



**“Belangrijke besluiten worden niet met het hoofd genomen, maar met het hart”**

**(...tijdens een interne workshop over “het falen” van grote projecten)**

# De weg naar projectsucces (Teun van Aken)



- Instrumentengebruik correleert negatief met succes
- Werkstijl correleert sterk positief met succes
- Bij doelgericht werken is weinig instrumentarium nodig
- In **grijpbare projecten** staat veel sturing succes in de weg

# Twee voorbeelden van dramatisch falen



**GRONDZAKEN, EEN CULTUUR DOORGROND**

**DE DRIESLAG...OVER EUFORIE,  
VERTROUWEN EN BESTUUR**

# Grondzaken



Waarde van grondexploitaties in zeer korte tijd van € 140 mln. naar € 20 mln.

- Tekortschietende sturing
- Tekortschietende controle
- Verbrokkelde verantwoordelijkheden

**“de urgentie is hoog”**

# Drieslag



- veel onduidelijk bij start
- in begin overheerst euforie
- ten onrechte op vertrouwen gekoerst
- raad jarenlang buitenspel
- standaard projectaanpak faalt
- slechte communicatie
- rollen onvoldoende ingevuld
- de vraag achter de vraag blijft weg
- zwak gereageerd op signalen
- gruwelijk veel bureaucratie.....

Raming lasten: € 36 mln.

Geraamde winst: € 1,8

Geraamd verlies aan eind slag 2 : € 21 tot € 23

**“Eigenlijk ging vanaf het begin niets goed”**

# Mijn ervaring

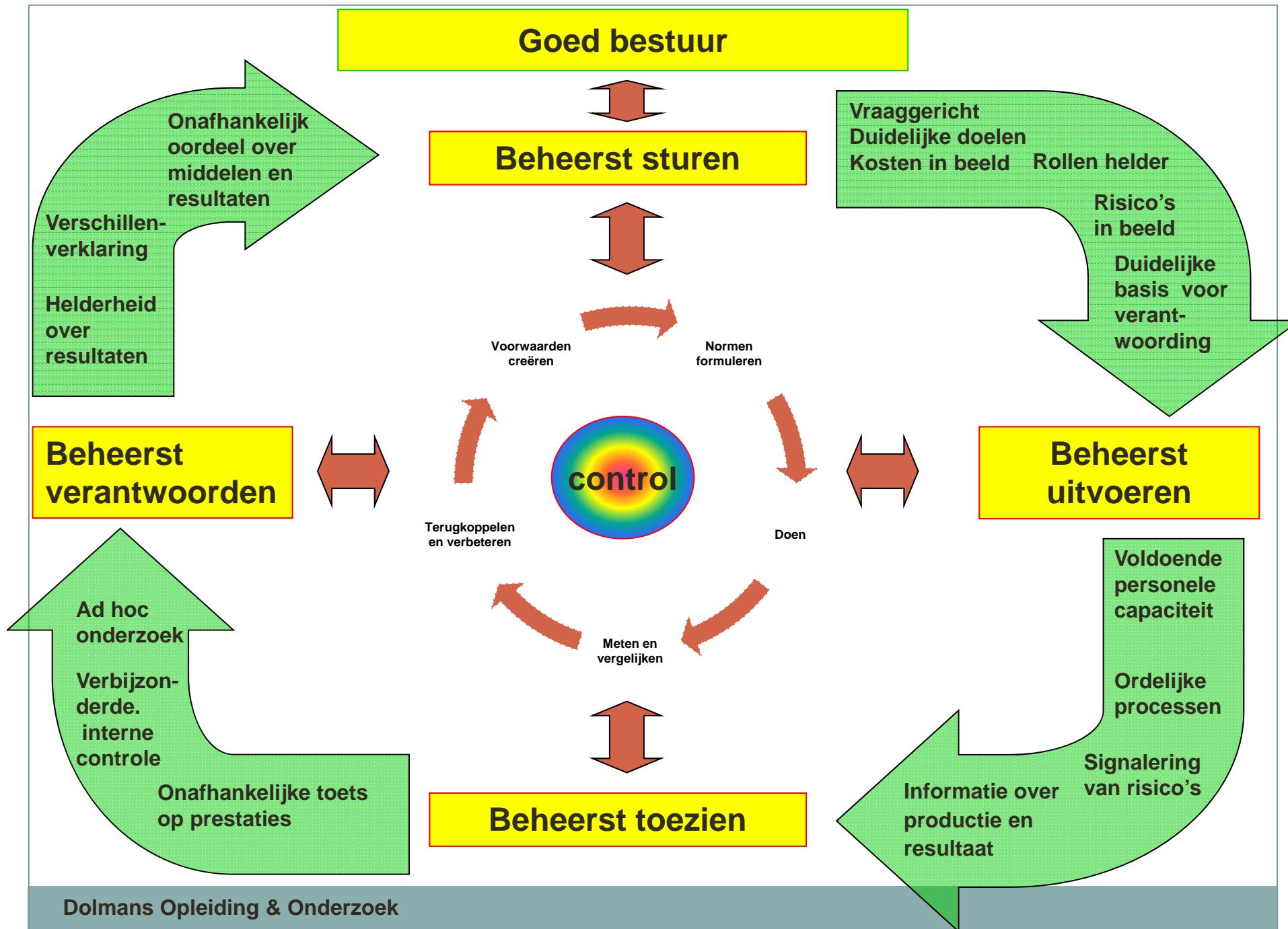


- verre van ideaal is normaal
- je komt de gekste dingen tegen
- het probleem zit nooit in de instrumenten
- de basis komt nooit op orde

## Een snelle “second opinion” ?



- maak “het probleem” zichtbaar
- **adresseer** het probleem, zodat iemand wakker ligt
- doe dit met enige regelmaat
- MKB is zeer nuttig maar.....





# Hoe toetsen aan “goed bestuur” ?



- lees en herlees beslisdocument/probeer “alles” te weten te komen over rollen
- lees relevante verslagen
- voer gesprekken met basis en met sleutelfiguren
- **en vraag vooral vriendelijk doch onverzettelijk door !!!!!**