

Kwaliteitsborging MKBA's is meer dan een second opinion

Volgens de nieuwe Algemene leidraad is een kwaliteitsborgingsmechanisme – waarbij de kwaliteit van MKBA's door een onafhankelijke partij wordt gecontroleerd – een onontbeerlijk hulpmiddel bij het waarborgen van de onafhankelijkheid van de opdrachtgever en de opsteller. Kwaliteitsborging gaat echter niet alleen over de toetsing achteraf, maar ook over een goede theoretische basis vooraf en over keuzes tijdens de uitvoering van de MKBA.

PAULINE WORTELBOER-VAN DONSELAAR

Senior wetenschappelijk medewerker bij het KiM en secretaris van het interdepartementale Kernteam MKBA

ROBBERT BAKKER

Eigenaar van Bakker Quality en organiserend lid van het VIDE Evaluatoren-netwerk

De Algemene leidraad voor maatschappelijke kosten-batenanalyse (Leidraad MKBA, 2013) noemt alleen een controle achteraf door een onafhankelijke partij als kwaliteitsborgingsmechanisme. Kwaliteitsborging bij MKBA's behelst echter meer dan het uitvoeren van een toets achteraf, en moet in bredere zin beschouwd worden als alle activiteiten gericht op het bewaken of verhogen van kwaliteit vooraf (Basis), tijdens (Uitvoering) en na uitvoering van de MKBA (Toets). Dit artikel beschrijft een ideaalbeeld van kwaliteitsborging van MKBA's en confronteert dit met de huidige uitvoeringspraktijk bij de rijksoverheid.

SINDS 1916

BASIS

De kwaliteit van een MKBA wordt sterk beïnvloed door de kwaliteit van de input in het proces van de

MKBA. Enerzijds gaat het om de rekenkundige gegevens – zaken als kengetallen, basisgegevens, rekenmodellen en de verbanden daartussen – en anderzijds om de kennis en kunde van alle bij het proces betrokken personen en leveranciers van kengetallen zoals kennisinstituten, universiteiten en planbureaus.

Het onderliggende prognosemodel voor de MKBA en de data die daarin worden verwerkt, bepalen de uiteindelijke uitkomst van de MKBA. En zoals de Engelsen zeggen: *garbage in, garbage out* geldt dit ook voor de MKBA. Het gebrek aan zuivere en eenduidige kengetallen is een veelgehoord knelpunt bij het opstellen van MKBA's. Zie bijvoorbeeld de discussie over de waardering van gezondheid (Pomp *et al.*, 2014). Het eerste element in het proces van kwaliteitsborging is dan ook om zorg te dragen voor goede gestandaardiseerde kengetallen en basisgegevens en om informatie te bieden over hoe deze zich tot elkaar verhouden. Idealiter zijn deze gegevens in gestandaardiseerde prognosemodellen verwerkt, zodat er gelijke uitgangspunten worden gehanteerd in vergelijkbare situaties. Op deze manier wordt er een solide fundament gelegd onder de MKBA-opstelling.

Het is vervolgens zaak dat de in het proces betrokken personen kennis en kunde hebben aangaande MKBA's. Kennis bij opdrachtgevers over de input, gebruikswaarde – het resultaat is solide of slechts indicatief – en methodologie van MKBA's is essentieel om een goede en realistische beoordeling te kunnen maken van de potentiële waarde van de uiteindelijke MKBA in het besluitvormingsproces. Zo kan voor-

komen worden dat een minder complete MKBA, bijvoorbeeld als gevolg van het ontbreken van gedegen effectinformatie, een doorslaggevende rol in de besluitvorming gaat spelen terwijl die hier mogelijk niet geschikt voor is. Een opdrachtgever die het gebruikte basismateriaal op waarde kan schatten, kan dit ook doorvertalen naar de gebruikswaarde van de uiteindelijke MKBA-opstelling en berekening.

De kennis en kunde omtrent MKBA's kan deels opgedaan worden bij de uitvoering van MKBA's. Gegeven de complexiteit van de materie, is het echter wenselijk dat betrokkenen vooraf al een basisniveau van kennis hebben. Dit kan gerealiseerd worden door kennisdeling en verspreiding tussen opdrachtgevers, opstellers en beoordelaars van MKBA's te stimuleren. Om MKBA-kennis binnen de rijksoverheid te verspreiden, is hiertoe bijvoorbeeld het interdepartementale Kernteam MKBA opgericht. Ook (inter)departementale werkwijzers en handreikingen dragen bij aan kennisdeling.

UITVOERING

Indien de Basis op orde is en een vaardige uitvoerder de MKBA opstelt, is het de taak van de opdrachtgever om tijdens de Uitvoering toe te zien op de naleving van afspraken uit de algemene leidraden. Centraal hierbij staat het gebruiken van de juiste basisgegevens en modellen die aansluiten bij vastgestelde standaarden. Zo wordt de kwaliteit uit de Basis, gedegen kengetallen en modellen, geïncorporeerd en geborgd in de Uitvoering. Ervaren opdrachtgevers kunnen hier zelf op toezien. Het is daarnaast goed denkbaar dat dit, in de begeleidingsgroep van de betreffende MKBA, wordt aangevuld met een onafhankelijke MKBA-expert.

Vanuit de Uitvoering zal nieuwe kennis ontstaan over kengetallen en prognosemodellen. Deze kennis zal terug moeten vloeien naar de Basis, zodat er, op basis van de uitvoeringspraktijk, nieuwe standaarden en kengetallen kunnen worden vastgesteld. Dit vergt van de opsteller van de MKBA een zorgvuldige verslaglegging en expliciete toelichting op de inhoudelijke keuzes die er zijn gemaakt. Hieruit volgt vanuit kwaliteitsborging dus een plicht voor opstellers van MKBA's die verder gaat dan het opstellen van de betreffende MKBA. Eveneens vraagt het om een centraal discussieforum waar opstellers van MKBA's van gedachten kunnen wisselen over de nieuwe standaarden en nieuwe methodische inzichten. Dit discussieforum voor opstellers van MKBA's zou de tegenhanger kunnen zijn van het Kernteam MKBA, dat vooral als platform voor op-

drachtgevers fungeert. De recent gestarte website www.mkba-informatie.nl is een goede aanzet hiertoe.

TOETS

Nadat de MKBA is opgesteld, is het belangrijk om ter bevestiging van de kwaliteit van het eindproduct een objectieve Toets uit te voeren, en hierover voorafgaand aan de MKBA afspraken te maken. Hiertoe zijn er verschillende mogelijkheden. De meest vergaande vorm van de kwaliteitstoets op de MKBA is een *second opinion* waarbij de MKBA-opstelling wordt gecontroleerd en nagerekend. De resultaten van de second opinion worden apart gepubliceerd. Hiermee wordt ook een formele onafhankelijkheid van de toetser geïmpliceerd, wat kan bijdragen aan het wegnemen van wantrouwen bij belanghebbenden. Een second opinion is echter door de diepgang van de analyse en de afzonderlijke publicatie een zwaar toetsinstrument en niet altijd noodzakelijk, zeker als de Basis en de Uitvoering van kwaliteitsborging goed op orde zijn. Afhankelijk van het onderwerp en de financiële omvang van het belang – betreft het een grote investering of niet – kan er ook gedacht worden aan een interne *gate review* waarbij per fase bekeken wordt of de kwaliteit in orde is en het proces vervolgd kan worden. Andere voorbeelden zijn het inrichten van een begeleidingscommissie die een eindadvies afgeeft en het erbij betrekken van een externe adviseur.

Van belang is in ieder geval dat de uitvoerder van de toets in staat is objectief te beoordelen of de standaarden en richtlijnen volgens de voorschriften zijn gehanteerd en de gemaakte keuzes voor het rekenmodel en de effectrelaties gedegen zijn onderbouwd. Het resultaat van deze toetsing kan, wanneer bijvoorbeeld fouten worden ontdekt of meningsverschil bestaat over aannames, aanleiding vormen om de opgestelde MKBA aan te passen. Eveneens kan met deze onafhankelijke kwaliteitscontrole een aanvullend pleidooi gehouden worden voor een aanpassing van of aanvulling op de Basis, wanneer de MKBA tot nieuwe inzichten heeft geleid die waardevol zijn voor andere MKBA-opstellers. Figuur 1 geeft een totaaloverzicht van het instrumentarium voor kwaliteitsborging.

PRAKTIJK

Binnen de rijksoverheid wordt de MKBA – gemeten in aantal uitgevoerde analyses – momenteel vooral toegepast bij de beleidsvoorbereidingen van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM). Voor alle MIRT-projecten (Meerjarenprogramma Infrastruc-

tuur, Ruimte en Transport) is in de verkenningsfase het uitvoeren van een kosten-batenanalyse verplicht. Naar schatting zijn er in de afgelopen tien jaar ten minste zeventig kosten-batenanalyses uitgevoerd voor aan MIRT gerelateerde infrastructurele investeringen. Daarnaast worden er, met lagere frequentie, ook op andere IenM-beleidsterreinen – bijvoorbeeld milieubeleid – MKBA's uitgevoerd. Precieze aantallen zijn hier niet van bekend.

Ministerie van IenM

Sinds 2000 is het voor transportinfrastructuurprojecten van nationaal belang – de zogeheten speciale rijksprojecten en later de zogeheten grote projecten – verplicht een Overzicht Effecten Infrastructuur (OEI) op basis van een MKBA uit te voeren. De aanleiding voor deze leidraad was het gesteggel over de manier van berekening van het maatschappelijke rendement van onder andere de Betuwelijn (Eijgenraam *et al.*, 2000). Vanaf 2004 is een vereenvoudigde versie van de OEI-systematiek als werkwijzer beschikbaar voor toepassing in verkenningen voor reguliere projecten, het zogeheten Kader KBA bij MIRT-verkenningen. Deze wordt regelmatig geactualiseerd, de laatste versie stamt uit 2012 (RWS, 2012).

De kwaliteitsborging van MKBA's – in de hier bedoelde brede zin – is bij IenM actief ingevuld. Er zijn verschillende documenten over het werken met en de inhoud van MKBA's, waaronder de al aangehaalde

Leidraad OEI en het Kader KBA bij MIRT-verkenningen. Rijkswaterstaat biedt in aanvulling hierop een website aan met afspraken en kengetallen. Er zijn gestandaardiseerde modellen beschikbaar voor het maken van verkeersprognoses. Ook worden jaarlijks diverse cursussen georganiseerd om beleidsmedewerkers en projectleiders te faciliteren in het gebruik van de MKBA.

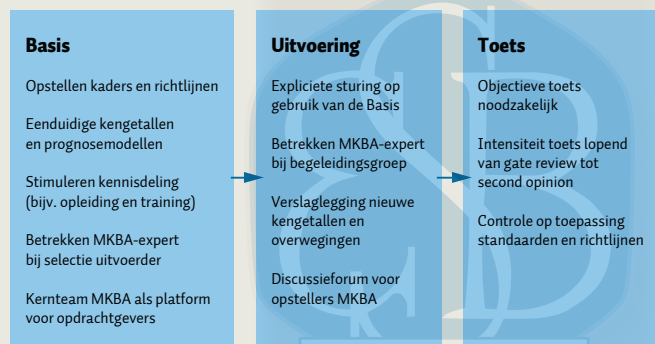
In twee documenten is beschreven hoe kwaliteitsborging bij MKBA's in enge zin, dus de toetsing van uitgevoerde MKBA's, voor IenM hoort plaats te vinden. Ten eerste is het verplicht om de uitkomsten van een MKBA voor grote projecten te laten toetsen (MinVenW, 2004), bij voorkeur door een onafhankelijke commissie van deskundigen. Dit omdat het een bijdrage zou kunnen leveren aan de (wetenschappelijke) kwaliteit van de uitgevoerde kosten-batenanalyse en aan de acceptatie van de resultaten in het politieke besluitvormingsproces.

Ten tweede staat er vermeld in het Kader KBA bij MIRT-verkenningen (RWS, 2012) dat er voor de reguliere MIRT-projecten een second opinion mogelijk is. Het kader geeft echter geen aanwijzingen in welke gevallen dit verplicht of wenselijk zou zijn. Dit kan leiden tot onzekerheid over de noodzaak van zo'n second opinion. Wel vindt er bij Rijkswaterstaat standaard een interne toets plaats.

Slechts zelden is het bij toetsing van MIRT-projecten tot een uit verschillende kennisorganisaties samengestelde commissie voor MKBA's gekomen. In het verleden werd voor een belangrijk deel van de MIRT-projecten een aanvraag gedaan voor FES-gelden (Fonds Economische Structuurversterking). Er was een vaste klankbordgroep met beheerders van de FES-gelden en het Centraal Planbureau en Planbureau voor de Leefomgeving. In deze groep vond per project een afweging plaats of een second opinion nodig was, welke aandachtspunten er waren en wie de second opinion, gezien de aard van het project, het beste kon uitvoeren. Dit konden CPB, PBL, KiM (Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid) of consultants zijn. Sinds het afschaffen van de FES-regeling wordt deze afweging of een second opinion nodig is niet meer gestructureerd gemaakt, in feite dus een stap terug van de ideale situatie. Momenteel wordt het grootste gedeelte van de second opinions op MKBA's voor infrastructuur uitgevoerd door het CPB of door het KiM. In enkele gevallen wordt een consultant ingeschakeld. Overwegingen die een rol spelen bij keuze voor een bepaalde partij zijn: eerdere betrokkenheid bij het project of dossier,

Ideaalbeeld proces kwaliteitsborging

FIGUUR 1



De auteur heeft verklaard dit artikel alleen te publiceren in ESB en niet elders

te publiceren in wat voor medium dan ook. Het is wel toegestaan om het artikel voor eigen gebruik en voor publicatie op een intranet van de werkgever van de auteur aan te wenden.

politieke gevoeligheid en inhoudelijke complexiteit.

In de IenM-kaders staat beschreven hoe het beste de MKBA-systematiek kan worden toegepast, en welke vormen van toetsing verplicht of optioneel zijn. Deze kaders kiezen voor een smalle definitie van kwaliteitsborging en schetsen dus geen totaalbeeld van de kwaliteitsborging van MKBA's in brede zin. Een deel van de kwaliteitsborging bij de MKBA's van IenM is bovendien intern gericht en daarmee onzichtbaar voor de buitenwereld. Denk hierbij aan de verplichte Rijkswaterstaat-voortoets bij MIRT-projecten. Daarnaast is er bij een MKBA in opdracht van IenM vaak sprake van een begeleidingsgroep waarin ook MKBA-expertise vertegenwoordigd is. Het voor de buitenwereld onzichtbaar blijven van een deel van de kwaliteitsborging lijkt een gemiste kans, bijvoorbeeld om opposenten van een project te overtuigen van de kwaliteit van de analyse. Alleen al het duidelijk communiceren over alle kwaliteitsborgingsactiviteiten die standaard plaatsvinden en de resultaten van deze activiteiten openbaar maken heeft een toegevoegde waarde en biedt duidelijkheid aan alle betrokkenen bij een project. Ook zou het nuttig zijn bij reguliere projecten duidelijker aan te geven in welke gevallen het uitvoeren van een second opinion noodzakelijk is en door wie deze uitgevoerd zou kunnen worden.

Andere ministeries

De rijke traditie zoals die bij IenM bestaat als het gaat om MKBA's is niet terug te zien bij andere departementen. Dat wil niet zeggen dat er bij andere departementen geen aandacht is voor het gedachtegoed van MKBA's. Zo bestaat binnen het domein van Volksgezondheid een ruime traditie in het uitvoeren van kosteneffectiviteitsanalyses ten behoeve van besluitvorming over de samenstelling van bijvoorbeeld het rijksvaccinatieprogramma en de vergoeding van geneesmiddelen vanuit de basisverzekering. Ook bij andere departementen zijn in de afgelopen jaren MKBA's uitgevoerd, bijvoorbeeld bij BZK (parkstad Limburg), EZ (intelligente elektriciteitsnetten), SZW (uitbreiding zwangerschapsverlof) en VenJ (brandveiligheid woningen). Eveneens heeft het uitkomen van de nieuwe Algemene leidraad een impuls gegeven aan het schrijven van departementspecifieke werkwijzers. Gezamenlijk komen de andere departementen qua volume echter niet aan het totaal van uitgevoerde MKBA's van IenM. Op zich is dit ook niet vreemd. IenM heeft een langere ervaring met de ontwikkeling

van kengetallen en prognosemodellen, waardoor de gebruikswaarde en kwaliteit van de MKBA's in de Basis beter op orde is dan in de domeinen van de andere departementen het geval is.

Bezien vanuit kwaliteitsborging wordt hier een knelpunt zichtbaar. Door gebrek aan volume ontstaat er bij veel departementen ook weinig beweging in de totstandkoming van de Basis. Er worden mogelijk te weinig MKBA's uitgevoerd om te komen tot gestandaardiseerde kengetallen en prognosemodellen. Opdrachtgevers en opstellers van MKBA's buiten het domein van IenM komen als gevolg van het lage volume ook maar zeer beperkt in aanraking met het instrument, hetgeen hen belemmert in het opdoen van ervaring. Hierdoor bereikt men geen kritieke groep van betrokkenen, zodat een duidelijke rolverdeling met betrekking tot kwaliteitsborging onmogelijk is.

Dit brengt het risico met zich mee dat uitgevoerde MKBA's kwalitatief onder de maat zijn voor hun beoogde functie in het besluitvormingsproces. Deze tegenvallende bruikbaarheid zal de motivatie voor eventuele volgende MKBA's niet doen groeien, waarmee het probleem zichzelf in stand houdt. Door doelgericht in te zetten op het vergroten van de Basis – door het ontwikkelen van kengetallen en rekenmodellen – kan deze impasse doorbroken worden. Door domein-overstijgende samenwerking tussen opdrachtgevers, opstellers en leveranciers van kengetallen is er een solide ontwikkelagenda op te stellen, die de komende jaren uitgevoerd kan worden. Geleidelijk zullen met het uitvoeren van deze agenda de toepassingsmogelijkheden van de MKBA op de domeinen toenemen.

CONCLUSIE EN BELEIDSIMPLICATIES

Kwaliteitsborging in het hier geschetste ideaalbeeld is breder dan alleen een second opinion als kwaliteits-toets aan het einde van het proces, als de MKBA al definitief is afgerond. Vooralsnog is het ideale beeld van kwaliteitsborging nog niet gerealiseerd. De praktijk laat zien dat departementen ieder hun eigen keuzes maken bij het uitvoeren van MKBA's en het borgen van de kwaliteit ervan. In het geval van IenM wordt kwaliteitsborging in brede zin aangepakt, maar zijn de inspanningen slechts ten dele zichtbaar en zijn de afspraken niet altijd duidelijk. Andere departementen missen weer de kritieke massa om kwaliteitsborging in alle facetten op te pakken.

Kwaliteitsborging begint vooraf, met de Basis. Met de ambitie dat alle departementen een van de

Algemene leidraad afgeleid en op hun werkgebied toegespitst kader opstellen, wordt hier op niveau van de (samenwerkende) departementen nu verder vorm aan gegeven. Hierbij kan gebruik gemaakt worden van de ervaring van IenM. De Algemene leidraad biedt daarnaast de aandachtspunten waarop kwaliteitsborging zich dient te richten tijdens de Uitvoering en de Toets. Een belangrijk aandachtspunt bij de departementale kaders is de beschikbaarheid van eenduidige kengetallen en prognosemodellen. Dit vormt een belangrijke stap in het vergroten van de mogelijkheden tot het uitvoeren van kwaliteitsborging. Dit zal een aanzienlijke investering vergen en niet op korte termijn volledig te realiseren zijn. Om echter de MKBA-inzet ook buiten de domeinen van IenM te laten volgroeien, is deze investering noodzakelijk.

Voor de beleidsdomeinen waar de Basis beter op orde is, zou de kwaliteitsborging zich dienen te richten op een zorgvuldige verslaglegging van de uitvoering en het inrichten van een objectieve toets achteraf. Met duidelijke procesafspraken en kwaliteitsstandaarden is de verslaglegging goed te realiseren. Het inrichten van de objectieve toets vergt echter meer inspanning.

Het ligt voor de hand om de mate van toetsing af te stemmen op het soort project. Naarmate een project meer afwijkt van standaard – bijvoorbeeld vanwege politieke gevoeligheid, grote financiële omvang of inhoudelijke complexiteit – is de noodzaak tot het verifiëren van aannames door een externe derde partij groter. Een andere overweging is de mate waarin de Basis en de Uitvoering georganiseerd zijn. Naarmate dit beter is ingevuld, zou de behoefte aan een second opinion minder moeten worden, wat als voordeel heeft

dat de resultaten van de MKBA eerder ingezet kunnen worden in het besluitvormingsproces.

Als een second opinion gewenst of noodzakelijk is, hoort daar in de slotfase van het proces voldoende tijd voor ingeruimd te zijn. Maak vooraf duidelijke afspraken over de openbaarheid van de MKBA en over het uitvoeren van een second opinion. Zo weet elke partij aan het begin van het traject wat de gang van zaken zal zijn bij het opstellen van de MKBA en hoe de resultaten zullen worden ingezet in het besluitvormingsproces. Hiermee wordt strategisch gedrag als gevolg van ongewenste uitkomsten tegengegaan en de rationaliteit in het besluitvormingsproces versterkt. Er kan zelfs een preventieve, kwaliteitsverhogende werking uitgaan van de aankondiging van een second opinion doordat de opstellers van de MKBA weten dat hun product op kwaliteit wordt gecontroleerd en het kwaliteitsrapport wordt gepubliceerd.

Maar met alleen goede afspraken over de timing en invulling van een toets is het proces nog niet compleet. Het aantal uitvoerders en experts van MKBA's in Nederland is beperkt, en daarmee ook het aantal beschikbare toetsers. Om dit op te lossen zou toegewerkt kunnen worden naar een situatie waarbij opstellers van MKBA standaard elkaars werk beoordelen. Ook kan gedacht worden aan het inrichten van een commissie van experts die uitgevoerde MKBA's toetsen, maar ook aan een keurmerk voor (private) uitvoerders van MKBA's. Een commissie met roulerende deelnemers is mogelijk sneller en met minder inspanning te realiseren. Een vaste commissie is waarschijnlijk niet haalbaar vanwege het beperkte aantal beschikbare experts zonder eerdere betrokkenheid bij een project. Een keurmerk maakt het voor opdrachtgevers gemakkelijker om te kiezen voor kwaliteit en geeft de uitvoerder tegelijkertijd een prikkel voor kwaliteitsverbetering van binnenuit. Verbreiding van de pool van kundige opstellers middels training en kennisdeling verdient, net zoals al in 2004 bij de evaluatie van de Leidraad OEI werd geconstateerd, nog steeds de aandacht.

Ten slotte, verzamel uitgevoerde MKBA's op één centrale plek zodat een goed raadpleegbaar overzicht ontstaat van vergelijkbare studies. Zowel uitvoerders als opdrachtgevers van MKBA's kunnen leren van voorgaande ervaringen en kunnen gezamenlijk nieuwe kengetallen en rekenmodellen vaststellen als standaard voor toekomstige MKBA's. Hiermee is de cirkel van kwaliteitsborging rond, waardoor er een positief versterkend effect ontstaat.

LITERATUUR

- Eijgenraam, C., C. Koopmans, P. Tang en A. Verster (2000) *Evaluatie van infrastructuurprojecten – Leidraad voor kosten-baten analyse (Leidraad OEI)*. Den Haag: Ministerie van Verkeer en Waterstaat en Ministerie van Economische Zaken.
- Leidraad MKBA (2013) *Algemene leidraad voor maatschappelijke kosten-batenanalyse*. Den Haag: CPB/PBL.
- MinVenW (2004) *OEI in het Besluitvormingsproces – Aanvulling op de Leidraad OEI*. Den Haag: Ministerie van Verkeer en Waterstaat.
- RWS (2012) *Kader KBA bij MIRT-verkenningen*. Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Milieu en Rijkswaterstaat Dienst Verkeer en Scheepvaart.
- Pomp, M., C. Schoemaker en J. Polder (2014) Naar MKBA's voor preventie en zorg. *ESB*, 99(4696S), 27–36.