

Ministerie van Verkeer en Waterstaat

Aan
de voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Binnenhof 4
2513 AA DEN HAAG

Contactpersoon

Doorkiesnummer

Datum

7 januari 2003

Ons kenmerk

DBS 2003/436

Onderwerp

Evaluatie van de OEEI-leidraad

Bijlage(n)

2 (waarvan Evaluatierapport niet)

Uw kenmerk

Geachte voorzitter,

De besluitvorming over infrastructuurprojecten is regelmatig aan de orde geweest in de Tweede Kamer. Aan deze besluitvorming lagen tot voor enige jaren vaak vele verschillende rapporten ten grondslag. Het Kabinet heeft zich de afgelopen jaren ingezet om de discussies over infrastructuurprojecten te laten plaatsvinden op basis van een consistent en integraal overzicht van effecten op basis van kosten-batenanalyse. Deze ontwikkeling sloot aan bij de algemene tendens tot verzakelijking zoals die onder meer tot uitdrukking komt in het VBTB traject en in rapporten van de Algemene Rekenkamer.

Samen met het ministerie van Economische Zaken heeft mijn ministerie eind jaren negentig het initiatief genomen tot het Onderzoeksprogramma Economische Effecten Infrastructuur (OEEI). Dit heeft begin 2000 geresulteerd in de OEEI leidraad, welke in april 2000 naar de Tweede Kamer is gestuurdⁱ. Het hanteren van de leidraad is nog eens bevestigd in de reactie van de ministers van Verkeer en Waterstaat en van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer op het rapport 'Beleidsinformatie Betuweroute' van de Algemene Rekenkamerⁱⁱ. De leidraad is de afgelopen twee jaar toegepast bij alleⁱⁱⁱ infrastructuurprojecten van nationaal belang. De toetsing van de leidraad voor overige Rijksprojecten is nog in ontwikkeling. U wordt hierover in een later stadium geïnformeerd.

Het gebruik van de leidraad is begin 2002 geëvalueerd^{iv} (zie bijlage 1), zoals ook was aangekondigd in de leidraad zelf. Door middel van deze brief wil ik u op de hoogte brengen van de resultaten van de evaluatie en de vervolgacties. Het evaluatierapport en de actieagenda treft u als bijlagen aan bij deze brief. Uit de evaluatie blijkt dat het opstellen van overzichten van effecten op basis van kosten-batenanalyse heeft bijgedragen aan een verdere transparantie en verzakelijking van de beleidsinformatie over infrastructuur. In het evaluatierapport wordt echter ook een aantal aandachtspunten genoemd. Bij de procesmatige aandachtspunten gaat het onder andere om de bij sommigen bestaande onduidelijkheid over de reikwijdte van OEEI. De term OEEI roept de suggestie op dat het alleen om financieel-economische effecten gaat, terwijl de leidraad een kader biedt voor het opstellen van een overzicht van alle maatschappelijke effecten,

Postadres: Postbus 20901, 2500 EX Den Haag
Bezoekadres: Plesmanweg 1-6, 2597 JG Den Haag

Telefoon 070 – 351 61 71
Fax 070 – 351 78 95

dus ook milieu- en natuureffecten, veiligheidseffecten en ruimtelijke effecten. Een ander belangrijk procesmatig aandachtspunt is de positie van OEEI in het besluitvormingsproces (bijvoorbeeld de relatie tussen OEEI en de milieueffectrapportage). De inhoudelijke aandachtspunten hebben betrekking op de verbetering van het onderliggende instrumentarium om effecten te bepalen.

Het Kabinet onderschrijft de conclusies uit het evaluatierapport. De gesignaleerde aandachtspunten zijn in samenspraak met de ministeries van Verkeer en Waterstaat en Economische Zaken, Financiën, Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en Landbouw, Natuurbeheer en Visserij vertaald in een actieagenda (zie bijlage 2). Parallel aan de toepassing van OEEI bij komende grote projecten zullen in het kader van deze actieagenda de belangrijkste verbeterpunten worden opgepakt. Het zwaartepunt ligt hierbij in eerste instantie op de eerder genoemde procesmatige punten rond de reikwijdte van OEEI en de positie van OEEI in het besluitvormingsproces.

Omdat de term OEEI de lading niet volledig dekt, kies ik er voor de *E* van economie te schrappen en voortaan te spreken van Overzicht Effecten Infrastructuur (OEI). In de actieagenda zijn acties opgenomen die erop gericht zijn het integrale karakter, dat met deze naamswijziging wordt benadrukt, te versterken. Het gaat hierbij vooral om de plaats van milieu- en natuureffecten, ruimtelijke effecten en veiligheidseffecten in een OEI. Indien het uitdrukken van deze effecten in financiële termen niet mogelijk is, dienen effecten in andere kwantitatieve of kwalitatieve termen te worden uitgedrukt en niet louter als pm-post in een OEI te worden opgenomen.

De (tussen)resultaten van de uitvoering van de actieagenda zullen eind 2003 aan u worden voorgelegd. Ik hoop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Met vriendelijke groet,

DE MINISTER VAN VERKEER EN WATERSTAAT,

Roelf H. de Boer

ⁱ Tweede Kamer, vergaderjaar 1999 – 2000, 26 428, nr. 21

ⁱⁱ Tweede Kamer, vergaderjaar 1999 – 2000, 27 195, nr. 3

ⁱⁱⁱ De OEEI-leidraad is toegepast bij de volgende projecten: HSL-Oost, Maasvlakte II (landaanwinning), MTC Valburg, Rondje Randstad, Uitbreiding Schiphol, Verbinding Roosendaal – Antwerpen, IJzeren Rijn, Zeepoort IJmond, Zuiderzeelijn.

^{iv} De evaluatie is uitgevoerd door Buck Consultants International in opdracht van de Ministeries van Verkeer en Waterstaat en Economische Zaken, in samenwerking met de Ministeries van Financiën, Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en Landbouw, Natuurbeheer en Visserij.

BIJLAGE

Actieagenda OEI

december 2002

1. Inleiding

In 2000 is de OEEI-leidraad toegezonden aan de Tweede Kamer. De OEEI-leidraad is een leidraad voor het opstellen van overzichten van effecten op basis van kosten-batenanalyse van voorgenomen infrastructuurprojecten. De OEEI-leidraad is de afgelopen twee jaar toegepast bij alle infrastructuurprojecten van nationaal belang. Op basis van de ervaringen die hierbij zijn opgedaan is de OEEI-leidraad begin 2002 geëvalueerd .

Uit de evaluatie blijkt dat er een groot draagvlak bestaat voor het opstellen van overzichten van effecten conform de OEEI-leidraad. Deze overzichten dragen bij aan de transparantie en verzakelijking van de beleidsinformatie over infrastructuurprojecten. Verder zijn door de OEEI-leidraad de methodologische discussies over de bepaling van effecten ingekaderd.

De evaluatie levert ook een aantal kanttekeningen op. Deze kanttekeningen hebben zowel betrekking op procesmatige als op inhoudelijke aspecten.

Procesmatig gaat het onder andere om de reikwijdte van een effectenoverzicht (wat zit er wel en wat zit er niet in). Omdat de leidraad een kader biedt voor het opstellen van alle effecten van infrastructuurprojecten, en dus niet alleen de financieel-economische, zal de E van Economische vervallen en zal voortaan worden gesproken van Overzicht Effecten Infrastructuur (OEI).

Een ander belangrijk procesmatig punt is de positie van een OEI in het besluitvormingsproces (in welke fasen, verhouding tot de m.e.r.-procedure).

Wat betreft de inhoudelijke aspecten gaat het onder andere om de verbetering van het instrumentarium voor directe en indirecte economische effecten, het eerder en beter meenemen van natuur- en milieuaspecten en een beter inzicht in de waardering van risico's.

Deze kanttekeningen monden in het evaluatierapport uit in een aantal verbeterpunten. Deze verbeterpunten zijn aanleiding voor het opstellen van deze actieagenda. Hierin wordt beschreven aan welke verbeterpunten in de komende periode prioriteit zal worden gegeven. Het zwaartepunt zal daarbij voor de korte termijn worden gelegd bij de procesmatige verbeterpunten. Het gaat hierbij vooral om een heldere communicatie over inhoud en reikwijdte van OEI en om de rol en positie van OEI in het besluitvormingsproces. Parallel zal een beperkt aantal inhoudelijke verbeterpunten worden opgepakt. De uitwerking van de verbeterpunten zal resulteren in een aantal aanvullingen op de bestaande leidraad.

Bij de uitvoering van de verschillende acties zal naast de betrokken ministeries, een brede groep van onderzoeksinstituten, universiteiten en consultants worden betrokken. De (tussen)resultaten van de uitvoering van de actieagenda zullen eind 2003 aan de Tweede Kamer worden voorgelegd.

2. Verbeterpunt: communicatie

Er bestaat enige verwarring en onduidelijkheid over inhoud, doel en reikwijdte van OEI (waar is het voor, wat zit er wel en wat zit er niet in). Hiertoe zal een communicatietraject worden gestart. Het is verder van belang dat de uitkomsten van de verschillende acties uit deze actieagenda worden gecommuniceerd met de relevante doelgroepen. Ook dit zal in het genoemde communicatietraject aan de orde komen. Tot deze doelgroepen behoren in ieder geval de betrokken departementen (ambtelijke en politieke top, beleidsDG's, projectdirecties), de Tweede Kamer, onderzoeksinstituten en consultants. Ook maatschappelijke organisaties worden als doelgroep aangemerkt.

Een apart onderdeel van het communicatietraject is de manier waarop een OEI gepresenteerd wordt. Uit de evaluatie komt naar voren dat de effectenoverzichten nog onvoldoende toegankelijk en evenwichtig zijn. Het gaat dan onder andere om de transparantie van de gebruikte methoden en om de manier waarop niet in geld uit te drukken effecten in de samenvattende effectenoverzichten worden opgenomen. Aangezien in het politieke besluitvormingsproces de samenvattende overzichten een belangrijke rol spelen, is het van groot belang dat die zo transparant en evenwichtig mogelijk worden opgebouwd. Hiervoor zullen voorstellen worden gedaan.

3. Verbeterpunten: procesgang rond OEI

3a. De positionering van OEI in het besluitvormingsproces

De rol en positie van een OEI op basis van kosten-batenanalyse in het besluitvormingsproces zijn nog niet voldoende helder. Het gaat hierbij om een breed palet van aspecten, waaronder:

- de vraag of een verdergaande vorm van institutionalisering van OEI wenselijk is;
- verheldering van het belang van OEI voor het besluitvormingsproces (geen vervanging van de besluitvorming, maar het aanbieden van transparante informatie over effecten);

-
- het uitwerken van de vraag in welke fase van het besluitvormingsproces welke informatie benodigd is en op welke niveau (programma, afzonderlijke projecten) (zie ook actie 4f, waar methodologisch wordt gekeken naar de mogelijkheden van een OEI op programmaniveau);
 - in samenhang hiermee: het uitwerken van het onderscheid tussen een kengetallen OEI in de verkenningfase en een meer uitgebreide OEI in de planstudiefase qua rol in het besluitvormingsproces (kengetallen OEI t.b.v. een globale afweging binnen een breed spectrum aan maatregelpakketten; uitgebreide OEI t.b.v. het selecteren en optimaliseren van infrastructuuralternatieven);
 - het verhelderen van de relatie en samenhang tussen OEI en (het bereiken van) overheidsdoelstellingen (VBTB);
 - het verhelderen van de positie van een OEI op basis van kosten-batenanalyse ten opzichte van de Trajectnota/MER en het inhoudelijk en qua timing beter op elkaar afstemmen van beide instrumenten. Voorstellen zullen worden gedaan om de rol en positie van OEI in het besluitvormingsproces te verhelderen.

3b. Het al dan niet instellen van een permanente toetsingscommissie

Tot nu toe worden voor de meeste projecten van nationaal belang afzonderlijke toetsingscommissies ingesteld, vaak bestaande uit een aantal wetenschappers. Een dergelijke toetsingscommissie is verplicht indien het CPB geen toetsende rol vervult en in andere gevallen sterk aanbevolen. Een permanente toetsingscommissie die bij alle grote projecten de inhoudelijke kwaliteit van analyses toetst zou de continuïteit ten goede komen, de consistentie van de beoordeling kunnen bevorderen en een grotere impact kunnen hebben. Aan het instellen van een dergelijke permanente toetsingscommissie kleven ten opzichte van de huidige situatie zowel voor- als nadelen. Deze zullen nader worden verkend, waarna een voorstel zal worden uitgewerkt. In dit voorstel wordt tevens beschreven hoe een dergelijke commissie kan worden ondersteund, wie een dergelijke commissie instelt en wie potentieel deel uit zouden kunnen maken van een dergelijke commissie.

3c. Marktverbreiding opdrachtnemers

Eén van de aanbevelingen uit de evaluatie is dat er meer concurrentie zou moeten komen in de markt van uitvoerders van een OEI op basis van kosten-batenanalyse, omdat dit kan leiden tot methodologische vernieuwing en een minder grote afhankelijkheid van een klein aantal partijen. Verkend zal worden hoe dit kan worden bereikt.

4. Verbeterpunten: Inhoudelijke onderwerpen

4a. Indirecte effecten

Ten aanzien van indirecte effecten bestaat nog onduidelijkheid. De volgende aspecten verdienen in elk geval aandacht:

- welke soorten indirecte effecten zijn er (bijvoorbeeld ruimtelijke effecten);
- de afbakening van de indirecte effecten en de communicatie hierover (wat zijn indirecte effecten, waarom zijn sommige indirecte effecten geen welvaartseffecten);
- de vraag in hoeverre de benadering in de leidraad adequaat is voor goederenvervoerprojecten;
- verhouding indirecte effecten en directe effecten en mogelijke dubbeltellingen bij meting;

· de (eventuele) verschillende benadering van punt- en lijninfrastructuur.

De evaluatie levert nog onvoldoende materiaal om tot een adequate vraagstelling te komen. Een verkennende notitie zal daarom worden opgesteld waarin wordt behandeld:

- de manier waarop indirecte effecten in recente OEI's op basis van kosten-batenanalyse in kaart zijn gebracht;
 - mogelijkheden voor een heldere communicatie over wat indirecte effecten zijn (inclusief de afbakening met de directe effecten) en welke soorten indirecte effecten zijn te onderscheiden;
 - voor welke type indirecte effecten methodologische verdieping het meest urgent is;
 - welke mogelijkheden er zijn (per type indirect effect) om de kennis over methoden te verdiepen;
- van belang hierbij is of het aanbeveling verdient per project specifieke methoden/modellen te ontwikkelen of dat die een meer generiek karakter kunnen hebben.

Hierna kan een aantal vervolgstappen (communicatie over indirecte effecten, aanpassing leidraad, kennisverdieping) worden uitgevoerd.

4b. Directe effecten

Wat betreft de directe effecten verdienen de volgende aspecten nadere uitwerking:

- de waardering van kwaliteit en betrouwbaarheid;
- de bruikbaarheid van bestaande verkeer- en vervoermodellen, zoals het LMS (bijvoorbeeld in het geval van ketenmobiliteit en voor projecten met innovatieve systeemkenmerken);
- de (eventuele) verschillende benadering van lijn- en puntinfrastructuur;
- de omvang van de reële groei van de reistijdwaardering in de tijd;
- de relatie tussen in verkeer- en vervoermodellen gegenereerde reistijdwaarderingen en de reistijdwaarderingen die gebruikt worden om de directe effecten te bepalen;
- de differentiatie van reistijdwaarderingen naar verschillende criteria en de aansluiting daarvan op verkeer- en vervoermodellen.

Ook voor de directe effecten zal een notitie worden opgesteld om de vraagstelling en de prioritering nader uit te werken. Hierna kunnen de geprioriteerde vervolgstappen worden uitgevoerd.

4c. Milieu- en natuureffecten

In een OEI dienen milieu- en natuuraspecten naast andere effecten te worden meegenomen. In de praktijk blijkt dit soms beperkt te gebeuren. Het is daarom wenselijk om aan de hand van een aantal cases en de internationale literatuur aan te geven om welke knelpunten het nu gaat in de praktijk. Aan de hand van deze resultaten kunnen lijnen worden uitgezet om ervoor te zorgen dat voldoende aandacht wordt geschonken aan milieu- en natuureffecten.

4d. Veiligheidseffecten

Op dit moment worden veiligheidseffecten in een aantal gevallen slechts beperkt meegenomen in een OEI. Bovendien wordt de analyse vaak beperkt tot interne veiligheid (verkeersveiligheid). Een voorstel zal worden uitgewerkt hoe aan de verschillende soorten veiligheidseffecten in OEI's systematische aandacht kan worden geschonken.

4e. Risicowaardering

In de leidraad worden handreikingen gegeven voor het bepalen en waarderen van risico's in kosten en effecten van grote infrastructuurprojecten. Deze handreikingen worden reeds toegepast, maar verdienen nog nadere uitwerking om toepassing bij concrete projecten te vergemakkelijken.

4f. Toepassing OEI op programmaniveau

OEI is nu gericht op afzonderlijke infrastructuurprojecten. Daarmee komen nog niet de effecten van samenhangende beleidspakketten (infrastructuurpakketten, eventueel aangevuld met andere typen beleidsmaatregelen) in beeld. In actie 3a wordt verkend of een OEI op programmaniveau een nuttige rol in het besluitvormingsproces kan vervullen. In deze actie wordt verkend of toepassing van OEI op programmaniveau qua methodologie haalbaar is.

Een verkennende notitie naar de mogelijkheden van het opstellen van een OEI voor samenhangende beleidspakketten zal worden opgesteld, waarna eventuele vervolgstappen kunnen worden uitgezet.