

Ex-ante-evaluatie in het MIRT



Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid

Ex-ante-evaluatie in het MIRT

Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid

Juli 2008

Johan Visser
Jaap Anne Korteweg

Meer weten over mobiliteit.

Het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM) maakt analyses van mobiliteit die doorwerken in het beleid. Als zelfstandig instituut binnen het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (VenW) maakt het KiM strategische verkenningen en beleidsanalyses. Het KiM richt zich op alle vormen van mobiliteit.

Tekst:

Johan Visser, Jaap Anne Korteweg

Verzorging omslag: 2D3D, Den Haag/ Arnhem

Verzorging binnenwerk: SSO Repro Ministerie van Verkeer en Waterstaat

Illustraties: Studio Guido van der Velden B.V., Blaricum

ISBN: 978-90-8902-028-4

Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid

Jan van Nassastraat 125

2596 BS Den Haag

Postbus 20901

2500 EX Den Haag

Telefoon : 070 351 1965

Fax : 070 351 7576

Website : www.kimnet.nl

E-mail : info@kimnet.nl

Samenvatting 5

1. Inleiding 11

2. Ex-ante-evaluatie 13

- 2.1 Inleiding 13
- 2.2 Wat is ex-ante-evaluatie? 13
- 2.3 Waar richt het ex-ante-evaluatieonderzoek bij de overheid zich op? 14
- 2.4 Welke methoden zijn er? 15
- 2.5 De voor- en nadelen op een rij 17
- 2.6 Ex-ante-evaluatie in het beleidstraject 19

3. Ex-ante-evaluatie in het MIRT-domein 21

- 3.1 Inleiding 21
- 3.2 De spelregelkaders in het MIRT 21
- 3.3 Overeenkomsten en verschillen 23
- 3.4 De kennisbasis voor ex-ante-evaluatie binnen het MIRT-domein 25
- 3.5 Knelpunten met betrekking tot de toepassing van ex-ante-evaluatie 26

4. Ex-ante-evaluatie in het toekomstige spelregelkader 31

- 4.1 Opzet 31
- 4.2 Ambities voor het MIRT 31
- 4.3 De stappen naar een toekomstig MIRT-spelregelkader 34
- 4.4 Contouren van het ex-ante-evaluatieonderzoek in het eindbeeld 34
- 4.5 Korte termijn: de weg er naar toe 36

Summary 39

Geraadpleegde literatuur 43

Bijlage A Beschrijvingen 45

- A.1 Transportinfrastructuur (MIT) 45
- A.2 Waterbeheer en waterkeren (SNIP) 48
- A.3 Integrale gebiedsopgave (Nota Ruimteprocedure) 51
- A.4 Bedrijventerreinen (TOPPER) 54
- A.5 Vitaal platteland/natuur en ecologie (ILG) 56

Het kabinet heeft aangegeven de besluitvorming over infrastructuur en de besluitvorming over ruimtelijke ontwikkelingen beter op elkaar af te willen stemmen. Daarbij moet de samenwerking binnen het Rijk en de samenwerking tussen het Rijk en de decentrale overheden beter. Om dit te kunnen bewerkstelligen is het MIT (Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport) van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (VenW) uitgebreid met de ruimtelijke investeringsprogramma's van de departementen Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM), Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) en economische Zaken (EZ) tot het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT). Hiermee is een proces gestart dat moet leiden tot afspraken voor een gezamenlijke MIRT-programmering. Het uiteindelijke doel is dat projecten volledig en in onderlinge samenhang en afstemming worden gerealiseerd.

Momenteel wordt bekeken hoe de huidige afspraken ('de spelregelkaders') voor afweging van ruimtelijke investeringen binnen het MIRT kunnen worden aangepast. Een specifiek onderdeel van de spelregels betreft het gebruik van ex-ante-evaluatiemethoden, zoals de kosten-batenanalyse (KBA).

Het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM) is gevraagd na te gaan welke ex-ante-evaluatiemethoden binnen het MIRT-domein worden toegepast en in hoeverre een uniforme toepassing van ex-ante-evaluatieonderzoek mogelijk is. Op basis hiervan heeft het KiM een voorstel tot een uniforme toepassing uitgewerkt en aangegeven welke stappen op de korte termijn te zetten zijn. Ten slotte wordt aangegeven hoe tijd en kosten bij ex-ante-evaluatieonderzoek kunnen worden bespaard.

Sectoraal en gebiedsgericht

Het huidige MIRT bestaat uit sectorale investeringsprogramma's van de departementen. Ten behoeve van meer samenhang en betere afstemming worden gebiedsgerichte visies toegevoegd. Kenmerkend voor het toekomstige MIRT-spelregelkader is dus de combinatie van sectorale beleidskaders en gebiedsgerichte kaders:

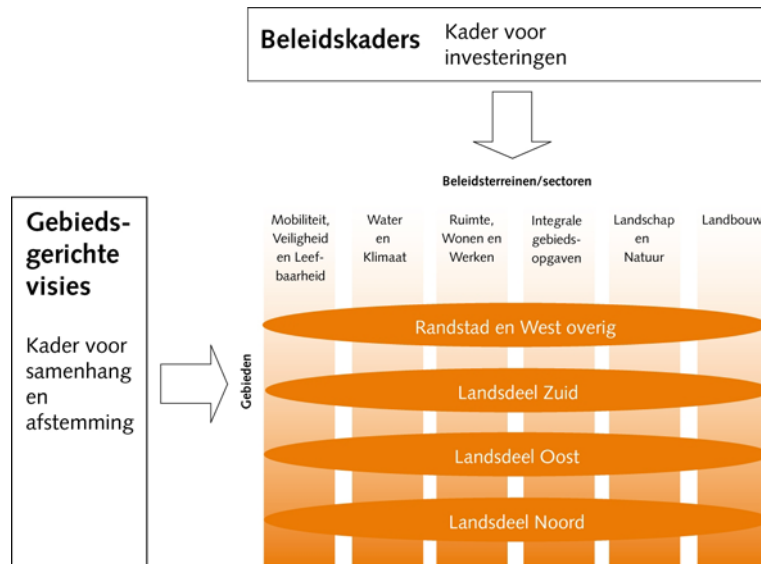
- De huidige sectorale beleidskaders voor de investeringen van de departementen rond mobiliteit, water, ruimte, natuur en platteland;
- De nog te ontwikkelen gebiedsgerichte visies als kader voor samenhang en afstemming (namelijk de landsdelen Randstad en West overig, Zuid, Oost en Noord).

Binnen de sectorale beleidskaders in het huidige MIRT-domein bestaan procedureafspraken voor infrastructuur (spelregelkader Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport; MIT-spelregels), water (Spelregelkader Natte Infrastructuurprojecten, ofwel SNIP),

integrale gebiedsopgaven (Nota Ruimte(NR)-procedure), bedrijventerreinen (met name TOPPER-regeling) en vitaal platteland/natuur (Investeringsbudget Landelijk Gebied, ILG). Het voorstel van de gebiedsgerichte visies is nog niet zover uitgewerkt dat daarover al afspraken zijn gemaakt.

Afbeelding S.1

Sectorale beleidskaders en gebiedsgerichte visies in het MIRT (gebaseerd op MIRT-projectenboek 2008)



Ex-ante-evaluatie binnen de huidige beleidskaders

Ex-ante-evaluatie, zoals kosten-batenanalyse, wordt in enkele sectorale beleidskaders toegepast. Voor grote infrastructuurprojecten van het Rijk worden uitgebreide maatschappelijke kosten-batenanalyses (MKBA) uitgevoerd conform de OEI-leidraad (Overzicht Effecten Infrastructuur). Voor reguliere infrastructuurprojecten en waterprojecten van het Ministerie van VenW worden effectenoverzichten opgesteld, die gebaseerd zijn op kosten-batenanalyse (OEI bij MIT en OEI bij SNIP). Bij integrale gebiedsopgaven die door het Ministerie van VROM worden gefinancierd uit het Nota Ruimtebudget, is het opstellen van een maatschappelijke kosten-batenanalyse verplicht. In het kader van de TOPPER-regeling bij bedrijfsterreinen en het Investeringsbudget Landelijk Gebied worden geen kosten-batenanalyse voorgeschreven, wel vindt toetsing plaats aan beleidsdoelen.

De uitersten van het spectrum vormen het gebruik van maatschappelijke kosten-batenanalyse bij rijksprojecten (MIT) aan de ene kant en het beoordelingskader voor een doeluitkering aan de andere kant (ILG).

Een mogelijke verklaring voor de verschillen is de mate waarin het Rijk zelf verantwoordelijk is en het onderscheid tussen project, programma en doeluitkering.

Naar een uniforme toepassing

Het is van belang om in de toekomst binnen het MIRT-domein eenzelfde systematiek voor ex-ante-evaluatie te hanteren,

onafhankelijk van het beleidskader, de verantwoordelijkheid van het Rijk of het type rijksinvestering. Hiervoor zijn verschillende argumenten aan te voeren. Allereerst is een goede onderbouwing van het beleid noodzakelijk: de relevante beleidsvragen moeten aan de orde zijn geweest bij de besluitvorming. Ex-ante-evaluatieonderzoek is daarvoor een belangrijk instrument. Ten tweede, een uniforme toepassing ondersteunt de gebiedsgerichte aanpak. Met uniforme ex-ante-evaluaties is het mogelijk op gebiedsniveau combinaties van projecten samen te stellen en te beoordelen op de bijdrage aan gebiedsspecifieke doelstellingen en onderlinge samenhang. Er zijn in principe geen methodische bezwaren om ex-ante-evaluatie op uniforme wijze toe te passen. Wel zijn er twee specifieke punten die aandacht verdienen.

1. Bij een uniforme toepassing van ex-ante-evaluatie moet rekening worden gehouden met het onderscheid tussen projecten, programma's en doeluitkeringen. Bij projecten met enige omvang zal deze toetsing op projectniveau plaatsvinden, terwijl bij programma's voor subsidieregelingen of bij kleinere projecten de toetsing eerder op programmaniveau zal gebeuren. Bij een doeluitkering zal de ex-ante-evaluatie op beleidsniveau of programmaniveau aan de orde zijn.
2. De kennisbasis (leidraad, werkwijzers e.d.) voor ex-ante-evaluatie is momenteel nog in ontwikkeling en beslaat nog niet het gehele MIRT-domein.

Contouren van een uniform ex-ante-evaluatiekader

Op basis van het voorgaande kunnen de contouren van een uniform ex-ante-evaluatiekader voor het eindbeeld van een gezamenlijk MIRT-spelregelkader worden geschetst:

- Ex-ante-evaluatie op basis van effectiviteit, efficiëntie en legitimiteit. Deze drie criteria spelen bij een goede onderbouwing van een rijksinvestering in een project of programma een cruciale rol. Het criterium (doel)effectiviteit is voor de gebiedsgerichte aanpak van belang om te beoordelen in hoeverre projecten of programma's bijdragen aan de gebiedsgerichte doelstellingen. De maatschappelijke efficiëntie, oftewel het saldo van de maatschappelijke kosten en baten, speelt binnen de huidige sectorale kaders een rol, zoals via de maatschappelijke kosten-batenanalyse die wordt opgesteld bij infrastructuur-, water- en NR-procedureprojecten. Het criterium legitimiteit, oftewel ligt er een taak voor de overheid, speelt bij alle investeringen of financiële bijdragen van de overheid een rol. In het geval van MIRT gaat het om de legitimiteit van bijdragen en investeringen van het Rijk. Het is belangrijk dat deze drie criteria bij de uitvoering van het ex-ante-evaluatieonderzoek in het toekomstige MIRT-spelregelkader een prominente plaats innemen.
- Eén rapportage of effectenoverzicht als informatiedrager voor de ex-ante-evaluatie. Per project kan een ex-ante-evaluatieonderzoek in de vorm van één integrale rapportage of effectenoverzicht, zoals bij OEI, als drager voor alle relevante beleidsinformatie dienen. Voorkomen moet worden dat alleen aparte onderzoeken en rapportages per deelaspect beschikbaar zijn.

-
- Twee evaluatiemomenten. Er zijn twee belangrijke beslismomenten waarin ex-ante-evaluatie een rol speelt, namelijk de verkenning van nut en noodzaak van het oplossen van een probleem en het moment dat alternatieven moeten worden afgewogen. Deze tweedeling wordt toegepast binnen het MIT en SNIP en is ook voor het toekomstig MIRT-spelregelkader bruikbaar. Bij beide evaluatiemomenten is het bepalen van de samenhang en afstemming met andere projecten en programma's binnen de gebiedsgerichte aanpak aan de orde.

Deze uitgangspunten vormen de contouren voor het eindbeeld van een uniform ex-ante-evaluatiekader. Dit betreft echter een voorstel dat pas op de langere termijn kan worden gerealiseerd.

Korte termijn

De mogelijkheden om op korte termijn binnen het gehele MIRT-domein op dezelfde wijze voornemens tot projecten en programma's te evalueren, zijn beperkt. Spelregels zijn aan te passen mits niet in strijd met gemaakte (harde) bestuurlijke en/of juridische afspraken. Daarbij speelt dat een aantal programma's aflopen, terwijl de komende tijd wordt nagedacht over de periode na 2015.

De volgende stappen zijn op de korte termijn te zetten:

1. Verdere uitwerking van het eindbeeld van een uniform ex-ante-evaluatiekader.
2. Binnen de huidige regelingen als het MIT en SNIP van VenW en de NR-procedure van VROM kan het ex-ante-evaluatieonderzoek op elkaar worden afgestemd, zoals de tweevoudige ex-ante-evaluatie in de verkenning- en de planstudiefase en de invulling van de drie criteria (effectiviteit, efficiëntie en legitimiteit). Bij een doeluitkering zoals ILG is in principe ex-ante-evaluatieonderzoek voor te schrijven. Het gaat echter om een bestaande regeling en gemaakte afspraken.
3. Als nieuw element in het MIRT dient de gebiedsgerichte aanpak te worden uitgewerkt, inclusief de rol van ex-ante-evaluatie onderzoek.
4. Bij nieuwe regelingen en aankomende investeringsbeslissingen kan worden geanticipeerd op het toekomstige ex-ante-evaluatiekader. De TOPPER-regeling wordt in 2008 opnieuw bekeken. Indien er een opvolger komt, biedt dit eveneens de mogelijkheid om nieuwe regels toe te passen.

Op de korte termijn kunnen dus stappen worden gezet in de richting van een uniformere toepassing van ex-ante-evaluatie.

Suggesties voor besparing van tijd en kosten

Om tijd en kosten te besparen in het ex-ante-evaluatieonderzoek kunnen een aantal suggesties worden gedaan, die eveneens op de korte termijn kunnen worden opgepakt.

- *Passende diepgang ex-ante-evaluatieonderzoek.* De diepgang van de evaluatie moet evenredig zijn met de omvang van de investering en de maatschappelijke betekenis. Dit gebeurt ook al bij OEI bij MIT en OEI bij SNIP, waar bij kleinere projecten minder diepgaande evaluatie (veelal op basis van kengetallen) wordt uitgevoerd dan bij grote projecten. Bij een groot aantal projecten kan dit worden

opgelost door middel van richtlijnen en een gestandaardiseerde aanpak.

- *Voorkom dat evaluaties dubbel plaatsvinden.* Er gaat veel tijd verloren als bijvoorbeeld de nut-en-noodzaakdiscussie bij de alternatievenafweging opnieuw moet worden gevoerd.
- *Een helder beleidskader.* Het ontbreken van een probleem of verkeerd gekozen instrumenten leiden vaak tot negatieve maatschappelijke kosten-batenanalyses (MKBA's) bij projecten. Het is daarom van belang vroegtijdig in het beleidsproces (bij de 'intake' van problemen en het formuleren van de eerste beleidskeuzes) de belangrijkste maatschappelijke kosten en baten in beeld te brengen. Dit is uitgewerkt in het KiM-rapport 'De schijntegenstelling tussen visie en kosten-batenanalyse (Savelberg et al., 2008).
- *Optimalisatie.* Door binnen een project vroegtijdig de belangrijkste kostendrijvers op te sporen is het mogelijk het project te optimaliseren en te voorkomen dat projecten vertraagd raken op het moment dat blijkt dat deze maatschappelijk slecht of onvoldoende scores (zie Savelberg et al., 2008).
- *Zorg voor een goede ondersteuning.* In het kader van de OEI-leidraad is het een en ander aan ondersteuning ontwikkeld, zoals handreikingen en effectenmeetmethoden en -technieken. Momenteel lopen nog diverse onderzoeken, onder andere naar de zwakke waarden, zoals natuur- en landschapseffecten.

1. Inleiding

In 2007 heeft het kabinet besloten om met een Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT) te komen, als opvolger van het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport (MIT). Het kabinet wil met het MIRT de besluitvorming over (rijks)infrastructuur en de besluitvorming over ruimtelijke ontwikkelingen beter op elkaar af kunnen stemmen. Daarbij wil het kabinet de samenwerking tussen rijkspartijen onderling en tussen het Rijk en de decentrale overheden verbeteren. Men gaat hierbij uit van een integrale gebiedsgerichte aanpak om tot meer samenhang en afstemming te kunnen komen.

Het MIRT bestaat uit de investeringsprojecten en -programma's van de Ministeries van Verkeer en Waterstaat (VenW), Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM), Economische Zaken (EZ) en Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV), waarbij sprake is van een ruimtelijk fysieke ingreep en waar het Rijk direct financieel betrokken bij is. Het gaat om bestaande programma's waarover de departementen zelf afspraken ten aanzien van de besluitvorming hebben gemaakt.

Om de gebiedsgerichte en integrale manier van werken te ondersteunen wordt momenteel bekeken hoe de bestaande afspraken ('spelregelkaders') over besluitvorming en afweging van ruimtelijk fysieke rijksinvesteringen per investeringsprogramma kunnen worden aangepast. Dit moet leiden tot een gezamenlijke MIRT-programmering en op elkaar afgestemde rijks- en regionale investeringen. Een specifiek onderdeel van de spelregelkaders betreft het gebruik van ex-ante-evaluatiemethoden, zoals de kosten-batenanalyse (KBA).

Het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM) is gevraagd na te gaan welke ex-ante-evaluatiemethoden binnen het MIRT-domein worden toegepast en in hoeverre een uniforme toepassing van ex-ante-evaluatieonderzoek mogelijk is. Op basis hiervan heeft het KiM een voorstel tot een uniforme toepassing uitgewerkt en aangegeven welke stappen op de korte termijn te zetten zijn. Daarbij is aangegeven hoe tijd en kosten bij ex-ante-evaluatieonderzoek kunnen worden bespaard. Deze resultaten zijn bruikbaar voor de discussie over een gezamenlijk spelregelkader.

Hoofdstuk 2 van deze notitie zet uiteen wat het doel van ex-ante-evaluatie is en welke methoden daarbij kunnen worden toegepast.

Hoofdstuk 3 beschrijft kort de beleidsterreinen in het huidige MIRT. De overeenkomsten en verschillen in het gebruik van ex-ante-evaluatie en de knelpunten daarbij worden toegelicht. Een uitgebreidere beschrijving van de MIRT-domeinen en de toepassing van ex-ante-evaluatie hierbinnen is te vinden in bijlage A.

Hoofdstuk 4 gaat in op de mogelijke rol en opzet van ex-ante-evaluatie in het toekomstige MIRT-spelregelkader.

De voor deze notitie benodigde informatie is verzameld met de hulp van de leden van het interdepartementale kernteam OEI (Overzicht Effecten Infrastructuur)¹. Zij hebben ook meegedacht over de rol van ex-ante-evaluatie binnen het MIRT-domein. De verantwoordelijkheid voor deze notitie ligt geheel bij het KiM.

¹ Het OEI-kernteam is verantwoordelijk voor de ontwikkeling en toepassing van de OEI-leidraad, de leidraad voor de beoordeling van projecten op het gebied van fysieke infrastructuur (transport, water) en projecten waar fysieke infrastructuur een substantieel onderdeel van uit maakt (zoals integrale gebiedsontwikkeling).

2. Ex-ante-evaluatie

2.1 Inleiding

Het begrip ex-ante-evaluatie behoeft enige toelichting. De kosten-batenanalyse is een van de bekendere ex-ante-evaluatiemethoden. In dit hoofdstuk wordt toegelicht wat het doel van ex-ante-evaluatie is en welke methoden er zijn. De voor- en nadelen worden toegelicht.

2.2 Wat is ex-ante-evaluatie?

Bij de voorbereiding van belangrijke besluiten wordt gebruik gemaakt van ex-ante-evaluatie. Ex-ante-evaluatie heeft als doel:

- inzicht te krijgen in de effecten van beleidsvoornemens, te leveren prestaties en in te zetten middelen;
- strategische keuzes mogelijk te maken bij de beleidsvoorbereiding;
- achteraf systematisch verantwoording over gevoerd beleid af te kunnen leggen.

Ex-ante-evaluatie is het op een systematische en methodologisch verantwoorde wijze in kaart brengen van de verwachte kosten en baten van beleidsalternatieven (kosten en baten in termen van respectievelijk inzet van middelen en verwachte positieve en negatieve effecten in de maatschappij of overheidsorganisatie). Eén van deze beleidsalternatieven houdt de voortzetting van het huidige beleid in (het zogenaamde nulalternatief).²

Ex-ante-evaluatie is toekomstgericht, waarbij de verwachte effecten van beleidsvoornemens inzichtelijk worden gemaakt en beoordeeld.

De Regeling periodiek evaluatieonderzoek en beleidsinformatie 2006 (RPE 2006) stelt: 'Bij de beleidsonderbouwing wordt zoveel mogelijk gebruik gemaakt van informatie verkregen met ex-ante-evaluatieonderzoek'. Het gaat daarbij niet noodzakelijk om de aanwezigheid van een rapport van een ex-ante-evaluatieonderzoek, maar of de relevante ex-antevragen aan de orde zijn geweest bij het afwegen van de beleidsalternatieven.

In de praktijk worden voor ingrijpende beslissingen met dikwijls aanmerkelijke budgettaire consequenties ex-ante-evaluatieonderzoek uitgevoerd. Voor ingrijpende beslissingen, zoals de planologische kernbeslissing, is dit voorgeschreven. De Leidraad OEI (Overzicht Effecten Infrastructuur) en de bijbehorende aanvullingen beschrijft de methodologische opzet voor ex-ante-evaluatie van infrastructuurprojecten op basis van de maatschappelijke kosten-

² Ministerie van Financiën (november 2003), Handreiking Evaluatieonderzoek ex ante.

batenanalyse (MKBA). Het gebruik van de OEI-leidraad is verplicht voor de grote infrastructuurprojecten (de 'speciale rijksprojecten').³ Ook aanvragen voor middelen uit het FES (Fonds Economische Structuurversterking) dienen te worden voorzien van ex-ante-evaluatieonderzoek.

2.3 Waar richt het ex-ante-evaluatieonderzoek bij de overheid zich op?

In de besluitvorming rondom beleidsvoornemens van de overheid staan de volgende beleidsvragen centraal:

- Is er een probleem en wat levert het op voor de samenleving als geheel als dit probleem wordt opgelost?
- Wat is voor de samenleving, gegeven een aantal alternatieve oplossingen, de 'beste' keuze?

Ex-ante-evaluatieonderzoek brengt de effecten van beleidsvoornemens in beeld en is daardoor een geschikt middel bij de beantwoording van deze twee vragen.

Ex-ante-evaluatieonderzoek voor de overheid heeft enkele bijzondere karaktertrekken, waardoor het afwijkt van de ex-ante-evaluatie, zoals in het bedrijfsleven wordt toegepast. Allereerst staan bij overheidsbeleid de effecten op de maatschappij als geheel centraal. Ten tweede, het gaat om de besteding van belastinggeld dus deze middelen dienen zo effectief mogelijk te worden ingezet. Ten derde moet duidelijk zijn dat het ook om een taak voor de overheid gaat.

Deze drie voorwaarden vormen de basis voor onderbouwing van overheidsbeleid, zie bijvoorbeeld de beoordeling van aanvragen voor middelen uit het FES waar deze voorwaarden als criteria bij de beoordeling worden gebruikt.

Ex-ante-evaluatieonderzoek levert daarvoor de informatie.

De drie algemene voorwaarden voor overheidsbeleid worden aangeduid met effectiviteit, efficiëntie en legitimiteit (Koopmans et al., 2002).

- *Legitimiteit* heeft - vanuit economisch gezichtspunt - betrekking op de vraag of er een reden voor overheidsingrijpen⁴ is. Dit hangt primair af van de vraag of 'de markt' suboptimale uitkomsten oplevert. Er is dan sprake van marktfalen. Belangrijke vormen van marktfalen zijn collectieve goederen en externe effecten.
- De *effectiviteit* van een maatregel betreft de bijdrage aan beleidsdoelen zoals extra economische groei, milieuverbetering of sociaal-culturele doelen. Ook neveneffecten zijn daarbij relevant.
- De *efficiëntie* van een maatregel wordt bepaald door de verhouding tussen de maatschappelijke kosten en de maatschappelijke baten.

Onzekerheden en risico's spelen een rol en worden in het onderzoek betrokken.

³ Staatscourant 28 april 2006, nr. 83.

⁴ Bij investeringen van de rijksoverheid speelt tevens het subsidiariteitsbeginsel: is het een rijkstaak of ligt de verantwoordelijkheid bij de andere overheden.

Naast ex-antebeleidsevaluatie worden ook monitoring (tijdens de uitvoering van beleid) en ex-postevaluatie (terugkijkend op het beleid) toegepast. Bij monitoring en ex-postevaluatie wordt naast de effecten ook vaak gekeken naar de uitvoering (op tijd, de kosten, wat is geleverd).

2.4 Welke methoden zijn er?

Om beleidsvoornemens te kunnen beoordelen zijn er twee soorten ex-ante-evaluatie-instrumenten, te weten:

1. onderzoeksmethoden
2. overige instrumenten

In de eerste categorie vallen de volgende *onderzoeksmethoden*: kosten-batenanalyse (KBA), kosteneffectiviteitsanalyse (KEA), multicriteria-analyse (MCA), milieueffectrapportage (MER), bedrijfseffectentoets (BET), wetgevingstoets, Interdepartementale Beleidsonderzoeken (IBO), verkenningen et cetera. In de tweede categorie vallen de volgende *instrumenten*: checklisten, handleidingen, quickscan, uitvoeringstoetsen et cetera.⁵ De bekendste zijn het gebruik van selectiecriteria voor het selecteren van projecten en het gebruik van verdeelsleutels bij budgettoekenning. De criteria of gewichten die daarbij worden gebruikt, zijn gerelateerd aan de beleidsdoelen van het betreffende beleidsprogramma.

Binnen de groep onderzoeksmethoden zijn vervolgens twee subgroepen te onderscheiden. Onder de eerste subgroep vallen verkenningen en Interdepartementale beleidsonderzoeken (IBO). Deze onderzoeken zijn allemaal toekomstgericht én richten zich op één of meerdere onderdelen van de beleidsontwikkeling zoals de probleemanalyse en/of het ontwikkelen van alternatieven. Kenmerkend is dat het onderzoek geen specifieke techniek voorschrijft.

In de tweede subgroep van onderzoeksmethoden gaat het om specifieke methoden voor ex-ante-evaluatie. Deze onderzoeksmethoden zijn vervolgens in te delen naar de mate van integraliteit. Bij integraal ex-ante-evaluatieonderzoek worden alle verwachte effecten en neveneffecten in kaart gebracht, die voor de beoordeling van beleidsalternatieven relevant zijn. Beleidsalternatieven worden bijvoorbeeld beoordeeld op onder meer de volgende aspecten: kosten, milieu, economie en veiligheid.

Bekende voorbeelden van methoden waarbij slechts één of enkele aspecten centraal staan zijn:

- Milieueffectrapportage (MER)
- Emancipatie-effectrapportages (EER)
- Bedrijfseffectentoetsen (BET)

Tot de integrale methoden horen:

- *Overzichtstabel*. Met behulp van de overzichtstabel kunnen effecten van sterk uiteenlopende oplossingen overzichtelijk naast elkaar worden gezet. In de tabel staan de belangrijkste onderscheidende criteria/eigenschappen. De effecten van de

⁵ Ministerie van Financiën (november 2003), Handreiking Evaluatieonderzoek ex ante.

alternatieven op de criteria kunnen kwalitatief en kwantitatief op de scorekaart worden aangeduid. Op basis van die effecten kan men vervolgens een rangschikking maken.

Toegepast: als de belangrijkste effecten (nog) niet kunnen worden gekwantificeerd.

- *Multicriteria-analyse (MCA)*. Een voorafgaand aan de besluitvorming over beleid te benutten methode. Hierbij wordt een serie van beleidsalternatieven systematisch gewogen op, aan de hand van meerdere beoordelingscriteria bepaalde, verwachte effecten. Ook met de MCA wordt beoogd verschillende alternatieven te rangschikken door gewichten toe te kennen aan de beoordelingscriteria. De uiteindelijke rangschikking wordt bepaald door de scores in de cellen 'naar gewicht' te laten meetellen in de eindscore.

Toegepast: als de belangrijkste effecten (nog) niet kunnen worden gemonetariseerd.

- *Kosteneffectiviteitsanalyse (KEA)*. Een voorafgaand aan de besluitvorming over beleid te benutten methode, waarbij wordt onderzocht met welk beleidsalternatief een bepaalde doelstelling (in termen van beoogde effecten) tegen zo weinig mogelijk middelen kan worden gerealiseerd.

Toegepast: als één effect centraal staat en moet worden afgewogen tegen de kosten.

- *Kosten-batenanalyse (KBA)*. Een voorafgaand aan de besluitvorming over beleid uit te voeren rendementsanalyse, waarbij de voor- en nadelen van een beleidsvoornemen zoveel als mogelijk uitgedrukt in geld (monetair) tegen elkaar worden afgewogen. Op basis van verkregen rendement is het mogelijk op een methodologisch verantwoorde wijze de maatschappelijk wenselijkheid vast te stellen (een 'go-/no go'-beslissing te nemen) én verschillende varianten te rangschikken.

Toegepast: als er meerdere effecten zijn en de belangrijkste effecten kunnen worden gemonetariseerd.

Daarnaast zijn er tal van subvarianten en mengvormen.

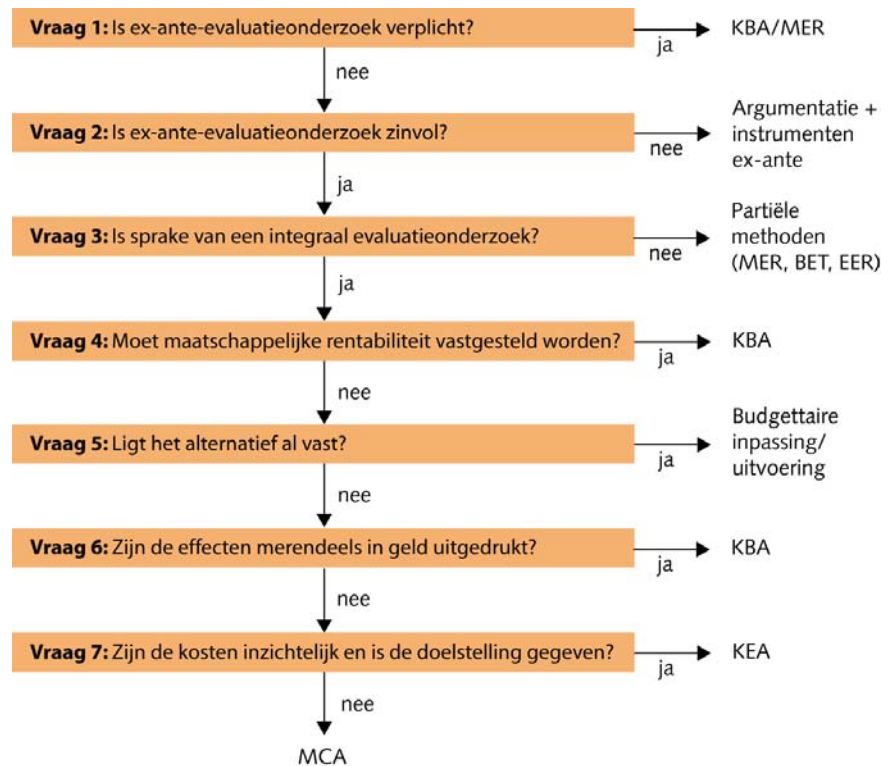
In afbeelding 2.1 is schematisch weergegeven hoe men kan bepalen welke beoordelingstechniek de 'juiste' is.⁶

Dit schema doet een suggestie op basis van een zevental vragen. Er kunnen redenen zijn om hiervan af te wijken.

⁶ Ministerie van Financiën (november 2003), Handreiking Evaluatieonderzoek ex ante.

Afbeelding 2.1

Beslisboom voor het bepalen van de 'juiste' beoordelingstechniek (Ministerie van Financiën, 2003)



2.5 De voor- en nadelen op een rij

Afhankelijk van het doel van het beleid en de beleidsevaluatie is er een keuze te maken tussen de verschillende methoden en instrumenten. Hieronder worden enkele veel genoemde voor- en nadelen van de verschillende integrale methoden opgesomd.⁷

Overzichtstabel

Voordelen

- Relatief eenvoudig.
- Vaak ook onderdeel in de meer formele methoden.

Nadelen

- De scores op de criteria kunnen niet zonder meer opgeteld worden.
- Bij meerdere criteria en meerdere projecten die verschillend scoren op de criteria, is niet makkelijk meer vast te stellen wat de prioriteitsvolgorde is.

Kosteneffectiviteitsanalyse

Voordelen

- Relatief eenvoudig omdat alleen de kosten hoeven te worden bepaald.
- De eenvoud van het resultaat maakt de KEA tot een krachtig besluitvormingsinstrument.

⁷ Vrij naar KPVV (2006), Gebiedsgerichte samenwerking: Projecten kiezen en financieren.

Nadelen

- Een KEA kan minder evenwichtig de gevolgen van beleidsalternatieven voor de samenleving in kaart brengen dan een KBA.
- Een KEA werkt het beste als er slechts één doelvariabele is; veelal is dat in verkeer en vervoer niet het geval.

Multicriteria-analyse

Voordelen

- De MCA biedt de mogelijkheid om verschillende soorten informatie op te nemen en op te tellen.
- Rekening houdend met beleidspreferenties door middel van gewichten.

Nadelen

- Het gebruik van gewichten: geen wetenschappelijke grondslag voor vaststelling gewichten en het is gevoelig voor manipulatie.
- Kans op dubbeltelling.

Kosten-batenanalyse

Voordelen

- Effecten worden zoveel mogelijk onder één noemer gevat: geld.
- Stevige wetenschappelijk gefundeerde welvaartstheoretische fundering.
- Goede en doorwrochte methode van waardering.
- Houdt ook rekening met indirecte effecten.

Nadelen

- Vergt expertise en kost tijd.
- Waardering van niet-verhandelbare zaken vergt onderzoek.
- Wordt als 'te' technisch ervaren.
- Is afhankelijk van de meetbaarheid en mondialisering van effecten.

De keuze voor de kosten-batenanalyse als 'leidende' onderzoeksmethode voor de OEI-leidraad is dat de methode de bijdrage aan welvaart (in brede zin) zichtbaar maakt en projecten onderling vergelijkbaar maakt. De voorkeur van de KBA boven de MCA komt doordat de KBA alle effecten zoveel mogelijk in geld uitdrukt, waardoor de verschillende alternatieven beter te vergelijken zijn, de KBA een uitspraak doet over de maatschappelijke wenselijkheid van het beleid en een stevige wetenschappelijke theoretische fundering heeft, waardoor dubbeltelling wordt voorkomen.

Bij kleinere projecten, waarbij het maken van een uitgebreide KBA teveel tijd en geld kost, wordt een KBA op basis van kengetallen (indien beschikbaar) gemaakt (bijvoorbeeld OEI bij MIT (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2004)).

Als de brede maatschappelijke effecten al in een eerdere fase met behulp van een KBA onderzocht zijn dan kan de KEA als aanvulling een bruikbaar instrument zijn, bijvoorbeeld om (sub)varianten te vergelijken.

2.6 Ex-ante-evaluatie in het beleidstraject

Een beleidstraject als geheel bevat tal van beslismomenten, waarbij ex-ante-evaluatie wordt of kan worden toegepast. Zo'n beleidstraject wordt schematisch weergegeven als een lineair verloop van probleemsignalering tot beleidsuitvoering.

In de praktijk zijn er niveaus in een beleidstraject te onderscheiden. Elk niveau heeft eigen beslismomenten.

Als voorbeeld kunnen de volgende beslismomenten in een beleidstraject worden genoemd:

- Op beleidsniveau: bij het bepalen van de beleidsdoelstellingen en normen, zoals veiligheidsnormen en de keuze van beleidsinstrumenten.
- Op project- of programmaniveau: de intake van projecten (selectiecriteria), alternatievenafweging of de budgetverdeling ('verdeelsleutels').
- Ook binnen een project zijn beslismomenten, zoals het ontwerp, de bedrijfseconomische toets of de uitbesteding.

Deze drie niveaus zien we ook terug binnen het MIRT-domein.

3. Ex-ante-evaluatie in het MIRT-domein

3.1 Inleiding

Het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT) is samenvoeging van bestaande investeringsprogramma's van de departementen VROM, LNV en EZ binnen het fysiek ruimtelijke domein. Deze programma's hebben elk een eigen kader met inhoudelijke en procedurele afspraken ('spelregelkaders') met betrekking tot besluitvormingsprocedures. Het betreft infrastructuur (MIT-spelregelkader), water (Spelregelkader Natte Infrastructuurprojecten, ofwel SNIP), integrale gebiedsopgaven (procedure Nota Ruimtegeden), bedrijventerreinen (met name TOPPER-regeling) en vitaal platteland/natuur (Investeringsbudget Landelijk Gebied).

Ex-ante-evaluatie is een onderdeel van deze spelregelkaders. Ondanks dat ex-ante-evaluatiemethoden al vrij lang bestaan, wordt ex-ante-evaluatie binnen het fysiek ruimtelijke domein nog niet op grote schaal voorgeschreven. De ervaringen zijn daardoor beperkt. Het betrof in eerste instantie eigenlijk alleen ex-ante-evaluatie bij de grote infrastructuurprojecten (conform de OEI-leidraad).

In dit hoofdstuk wordt de toepassing van ex-ante-evaluatie binnen het MIRT-domein beschreven. Deze beschrijving gebeurt aan de hand van de huidige spelregelkaders, te weten:

- Transportinfrastructuur (MIT-spelregelkader)
- Waterbeheer en waterkeren (SNIP)
- Integrale gebiedsopgaven (de Nota Ruimteprocedure)
- Bedrijventerreinen (TOPPER-regeling)
- Vitaal platteland/Natuur (ILG, Investeringsbudget Landelijk Gebied)

Daarnaast zijn in het MIRT ook het Waddenfonds en financiële regelingen, zoals Bodemsanering van het Ministerie van VROM en Verminderen van geluidshinder opgenomen. Deze worden niet verder beschouwd.

De overeenkomsten en verschillen tussen deze spelregelkaders worden toegelicht. Vervolgens is gekeken naar de beschikbare kennis en ervaring met ex-ante-evaluatie binnen het MIRT-domein. Ten slotte worden de knelpunten bij het toepassen van ex-ante-evaluatie in de praktijk beschreven.

3.2 De spelregelkaders in het MIRT

In deze paragraaf beschrijven we de spelregelkaders in het kort. Een uitgebreidere uitwerking is te vinden in bijlage A.

Transportinfrastructuur (MIT)

In het MIRT staan de transportinfrastructuurprojecten van het Rijk (hoofdwegen, hoofdvaarwegen, spoorwegen, grote projecten, multi- en intermodaal vervoer, regionale en lokale infrastructuur) en infrastructuurgerelateerde programma's, zoals beheer en onderhoud en verkeersveiligheid. De Brede Doeluitkering verkeer en vervoer wordt wel genoemd maar is niet in het financiële overzicht van het MIRT opgenomen.

Het MIT-spelregelkader is door het Ministerie van Verkeer en Waterstaat ontwikkeld voor de rijksgefinancierde infrastructuurprojecten. Het MIT-spelregelkader beschrijft de procedure van de intake tot de uitvoering, inclusief de beslismomenten. Voor nieuwe MIT-projecten wordt voorgeschreven in de verkenningfase een effectenoverzicht, gebaseerd op de maatschappelijke kosten-batenanalyse (OEI bij MIT-verkenning), op te stellen. Voor de planstudiefase is er OEI bij MIT-planstudie ontwikkeld.

Voor de grote projecten (de speciale rijksprojecten) wordt een uitgebreide maatschappelijke kosten-batenanalyse conform de OEI-leidraad voorgeschreven.

De beheer-en-onderhoud- en verkeersveiligheidsprogramma's, alsmede de Brede Doeluitkering verkeer en vervoer hebben hun eigen spelregels. Hierop wordt niet verder ingegaan.

Waterbeheer en waterkeren (SNIP)

Dit domein is een samenvoeging van een aantal investeringsprogramma's (zoals ruimte voor de rivier, zwakke schakels) van het Rijk op het terrein van waterbeheer en waterkeren. Ook vallen een aantal projecten hieronder, zoals de spui van de afsluitdijk en de kier in de Haringvlietsluizen.

Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat is verantwoordelijk voor het beleid ten aanzien waterbeheer en waterkeren. De programma's Hoogwaterbescherming, Zwakke Schakels, Ruimte voor de Rivier en Sanering Waterbodems bestaan onder andere uit subsidies aan derden, zoals waterschappen voor de realisatie van projecten. Sanering Waterbodems en Ruimte voor de Rivier worden gedeeltelijk ook uitgevoerd door Rijkswaterstaat.

Het hoogwaterbeschermingsprogramma en sanering waterbodems kennen een eigen beoordelingskader, deels gebaseerd op overwegingen van kosteneffectiviteit.

Voor dit domein is een uniforme systematiek ontwikkeld voor de besluitvormingsprocedure van projecten, namelijk het spelregelkader natte infrastructuurprojecten (SNIP) door het Ministerie van Verkeer en Waterstaat. Het is gebaseerd op het MIT-spelregelkader. Ook hier wordt voor nieuwe projecten een vereenvoudigd MKBA voorgeschreven. Deze verplichting is 1 januari 2007 ingegaan. Ook op beleidsniveau worden MKBA's opgesteld. Een voorbeeld betreft de MKBA voor de Kaderrichtlijn Water (KRW).

Integrale gebiedsopgaven (Nota Ruimteprocedure)

Integrale gebiedsopgaven bestaat uit ruimtelijke projecten, deels gefinancierd uit het Nota Ruimtebudget in het FES. Het betreft de

subsidieverlening aan een aantal projecten van derden (lokale overheid en private partijen) voor integrale gebiedsontwikkeling. De procedure is vastgelegd in een Brief aan de Tweede Kamer opgesteld door VROM (Tweede Kamer, vergaderjaar 2006-2007, 30800 D, nr. 6). Een van de zeven harde criteria voor de medefinanciering in de beoordeling is een positieve MKBA. Vervolgens worden de projecten geprioriteerd op basis van een zestal criteria, zoals draagvlak, urgentie en dergelijke.

Bedrijventerreinen (TOPPER)

Het betreft de financiële bijdrage van het Ministerie van Economische Zaken (EZ) voor herstructurering van bedrijventerreinen uit de TOPPER-regeling. In totaal zijn 49 bedrijventerreinen, waarvan een deel herstructureringsprojecten, geselecteerd voor financiële (herstructureringsprojecten) en niet-financiële ondersteuning (nieuwe bedrijventerreinen) door EZ. De selectiecriteria betroffen omvang, economische betekenis, ligging en herstructureringsopgave in het gebied. Aan de TOPPER-regeling worden geen projecten meer toegevoegd. TOPPER-projecten zijn projecten die vallen onder de gemeentelijke verantwoordelijkheid. In het kader van deze regeling vindt er verder geen projectbeoordeling plaats. In 2008 zal het beleid worden herzien.

Vitaal platteland/Natuur (ILG)

Dit domein betreft onder meer natuur- en ecologieprogramma's van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (zoals Nationale Landschappen en Ecologische Hoofdstructuur) en het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (Meerjarenprogramma Ontsnippering). Een groot deel van de uitvoering loopt via het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) van de Ministeries van LNV, VROM, VenW en OCW.

Het ILG is een combinatie van een aantal subsidieregelingen die per 1 januari 2007 zijn gebundeld en gedecentraliseerd. Voor de uitvoering van het ILG zijn prestatieafspraken gemaakt met de provincies. In 2014 leggen de provincies daarover verantwoording af.

Het gaat hier dus om een vorm van doeluitkering met prestatieafspraken.

Er is in 2006 een ex-ante-evaluatie uitgevoerd op het Meerjarenprogramma Vitaal platteland (MJP2). Dit MJP2 bevat de doelen die via het ILG worden gerealiseerd en gefinancierd. Er is ook sprake van monitoring, tussentijdse evaluatie (de midterm review in 2010) en ex-postevaluatie met betrekking tot de gemaakte prestatieafspraken.

Er wordt in het kader van het ILG op projectniveau geen ex-ante-evaluatie voorgeschreven. Ex-ante-evaluatie is wel toegepast bij de uit het FES gefinancierde projecten, zoals de greenports.

3.3 Overeenkomsten en verschillen

Er zijn op het eerste gezicht behoorlijke verschillen te constateren ten aanzien van de spelregelkaders en het gebruik van evaluatiemethoden.

Bij MIT en SNIP gaat het om projecten en programma's waar de directe verantwoordelijkheid ligt bij het Rijk (of grotere regionale/lokale

projecten waarbij het Rijk meefinanciert). Bij de overige programma's gaat het weliswaar om bijdragen vanuit de beleidsdoelstellingen van het Rijk maar ligt de directe verantwoordelijkheid over de projecten op lokaal of regionaal niveau. Bij TOPPER en de Nota Ruimteprocedure (NR-procedure) gaat het volledig om medefinanciering, terwijl ILG een vorm van doeluitkering is. Met name bij een doeluitkering staat het Rijk bij de uitvoering van het programma op afstand. Ook de budgetomvang en de grootte van de financiële bijdrage verschillen sterk per domein.

Het spelregelkader van MIT, SNIP en bij de NR-procedure is opgezet als proceskader voor de besluitvorming rondom projecten, c.q. een overheidsbijdrage van het Rijk. De TOPPER-regeling beschrijft de criteria waaraan projecten moeten voldoen en beschrijft globaal de procesafspraken rondom de overheidsbijdrage aan projecten maar omvat geen procesregels op projectniveau, zoals bij MIT en SNIP. Het spelregelkader bij ILG is van een andere orde. Bij ILG staan de prestatieafspraken en de monitoring ervan centraal.

De bijdrage aan specifieke beleidsdoelstellingen van het Rijk speelt bij alle programma's wel een rol, maar is voor ILG, TOPPER en de NR-procedure een prominent criterium voor medefinanciering.

Bij ILG en TOPPER, waar de projecten niet onder rijksverantwoording vallen, is de beslissing over nut en noodzaak dan ook niet meer aan de orde. Bij SNIP ligt de nut-en-noodzaakdiscussie gecompliceerder omdat daar het voldoen aan normen (waaronder veiligheid) vaak een centrale rol speelt. Het afwegen van alternatieven binnen projecten speelt alleen bij MIT en SNIP.

Bij MIT en SNIP worden MKBA's voorgeschreven als ex-ante-evaluatiemethode. Bij de Nota Ruimteprocedure is het overleggen van een positieve MKBA een belangrijke voorwaarde voor medefinanciering. In de TOPPER-regeling en ILG speelt ex-ante-evaluatie geen rol van betekenis.

Tabel 3.1 geeft een indicatie van de verschillen tussen de domeinen en hun beoordelingskaders.

Zit er een logica achter de verschillen? Op het eerste gezicht is de mate van rijksverantwoordelijkheid voor de uitvoering een belangrijke verklarende variabele voor het karakter van het beoordelingskader en het gebruik van MKBA's daarbij. Ook het verschil tussen project, programma en doeluitkering is van invloed. De uitersten van het spectrum vormen het beoordelingskader voor rijksprojecten (MIT) aan de ene kant en het beoordelingskader voor een doeluitkering aan de andere kant (ILG).

Zijn er dan wel overeenkomsten? In alle programma's speelt dat de bijdrage van ruimtelijke kwaliteit en leefomgeving vanuit de projecten steeds belangrijker wordt. Dit vertaalt zich niet alleen in inpassing en samenhang, maar ook in het zichtbaar krijgen in de ex-ante-evaluatie.

Tabel 3.1

Overeenkomsten en verschillen met betrekking tot spelregelkaders in het MIRT-domein.

Spelregelkader:	MIT spelregelkader	SNIP	Nota Ruimteprocedure	TOPPER	ILG
Departement	VenW	VenW	VROM	EZ	LNV
Doel:	Vervoersinfra realiseren	Waterkeer- en beheernormen halen	Ruimtelijke kwaliteit realiseren	Herstructurering bedrijventerreinen versnellen	Vitaal Platteland/natuur doelstellingen realiseren
Hoe in MIRT opgenomen:	Project (infra) Programma (BenO, verkeersveiligheid)	Programma	Programma voor medefinanciering	Programma voor medefinanciering	Doeluitkering
Beleidsverantwoordelijkheid:	Rijk	Rijk	Gemeenten	Gemeenten	Rijk en provincies
Wanneer toegevoegd aan MI(R)T:	Vanaf jaren negentig	Toegevoegd in 2004	Toegevoegd in 2007	Toegevoegd in 2007	Toegevoegd in 2007
Doel ex-ante-eval.	1) Nut en noodzaak 2) Alternatieven-afweging 3) Project-optimalisatie	1) Normstelling 2) Nut en noodzaak 3) Alternatieven-afweging	Onderbouwing medefinanciering	1) Selectie van projecten 2) Monitoring	1) Nut en noodzaak 2) Monitoring en ex-postevaluatie
Evaluatiemethoden	MKBA o.b.v. OEI-leidraad bij speciale rijksprojecten OEI bij reguliere MIT-projecten	MKBA bij programma's OEI bij SNIP bij projecten	MKBA: Criterium voor medefinanciering	Geen, toetsing aan beleidsdoelen	Geen, toetsing aan beleidsdoelen

3.4 De kennisbasis voor ex-ante-evaluatie binnen het MIRT-domein

Binnen het MIRT-domein is er een kennisbasis voor het toepassen van ex-ante-evaluatieonderzoek. De OEI-leidraad heeft hierin een belangrijk aandeel. Het OEI-kernteam heeft verkend hoe breed deze kennisbasis is.

Afbeelding 3.1 geeft een samenvattend overzicht van het gebruik van leidraden, handleidingen en werkwijzers voor ex-ante-evaluatie in het beoogde MIRT-domein. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen:

- algemene theoretische kennisbasis en methoden en kentallen om effecten te bepalen;
- beschikbare werkwijzers en handleidingen voor het opstellen van MKBA's.

Afbeelding 3.1
MKBA-toepassing in het MIRT-domein

Beoogde MIRT-domeinen					
Mobiliteit, Veiligheid en Leefbaarheid	Water en Klimaat	Ruimte, Wonen en Werken	Integrale gebiedsopgaven	Landschap en Natuur	Landbouw
Kennisbasis OEI-leidraad, methoden en kengetallen om effecten te bepalen					
OEI Leidraad Deel I en II (2000) en 7 aanvullingen (2004)					
	Toepassing water: OEI bij SNIP (2007)		Verdieping Integrale Gebiedsontwikkeling (2008)		
Werkwijzers en Handleidingen					
OEI bij MIT Verkenning (2004) Planstudie (2008)					
	Werkwijzer OEI bij SNIP (2007)		Werkwijzer Integrale Gebiedsontwikkeling (2008)		

Op grond van het bovenstaande kan geconcludeerd worden dat de OEI-leidraad met name voor investeringen in mobiliteit en water (linkerkant van de afbeelding) verregaand is uitgewerkt tot het niveau van handleidingen en werkwijzers. Ondanks dat de huidige spelregels voor TOPPER geen ex-ante-evaluatie voorschrijft, zijn er voor investeringen in bedrijventerreinen wel ervaringen opgedaan (PMR, MTC Valburg) met het opstellen van een MKBA's. Voor de domeinen ruimte, platteland en natuur zijn er geen specifieke richtlijnen maar wordt waar mogelijk teruggevallen op de kennisbasis en aanvullingen op de OEI-leidraad. Een aantal aanvullingen zoals OEI en risicowaardering, OEI in het besluitvormingsproces, heldere presentatie van OEI, Waardering natuur, water en bodem in MKBA's zijn min of meer toepasbaar voor het gehele MIRT-domein. Andere onderdelen zoals de aanvullingen directe en indirecte effecten op infrastructuurprojecten zijn in de uitwerking sterk gericht op (transport)infrastructuur maar de methodologische basis is breed toepasbaar.

3.5 Knelpunten met betrekking tot de toepassing van ex-ante-evaluatie

Het gebruik van ex-ante-evaluatie heeft duidelijke voordelen. In deze paragraaf gaan we echter expliciet in op de knelpunten zoals die in de praktijk worden ervaren⁸. Deze knelpunten worden per spelregelkader beschreven.

⁸ Gebaseerd op de gesprekken met de leden van het OEI-kernteam.

MIT-spelregelkader

De ex-ante-evaluatie in het MIT-spelregelkader is gebaseerd op de maatschappelijke kosten-batenanalyse, conform de OEI-leidraad. Lastige punten bij ex-ante-evaluatie zijn de definitie van het project (wat valt er wel en niet onder), het formuleren van het nulalternatief, het selecteren van projectalternatieven (hoe breed en welke alternatieven wel of niet), het gebruik van omgevingsscenario's (WLO-scenario's) en de effectmeting (beschikbaarheid van geschikte kengetallen; bijvoorbeeld op het gebied van verkeersveiligheid). Inmiddels zijn er tal van publicaties en hulpmiddelen verschenen die het maken van een kosten-batenanalyse op dit terrein ondersteunen en lopen er nog diverse onderzoeken, bijvoorbeeld naar reistijdbetrouwbaarheid.

In de afweging spelen vaak baten die indirect van aard zijn of niet echt hard te maken zijn (de zogenaamde 'zachte waarden'). Deze zijn moeilijk te bepalen (niet duidelijk of slecht te meten). Ook hier lopen nog acties.

Voorts speelt dat de afstemming tussen OEI en MER (Milieu Effectrapportage) procedureel en inhoudelijk aandacht vergt. De MER is een wettelijke procedure en kent eigen spelregels met betrekking tot de evaluatie.

SNIP

Bij het waterbeheer en het waterkeren speelt dat nog niet alle effecten goed meegenomen kunnen worden in een MKBA. Bepaalde effecten (bijvoorbeeld waterkwaliteit) zijn lastig te meten dan wel in geld uit te drukken. Daarbij speelt dat het gaat om investeringen om te kunnen voldoen aan 'harde' nationale of Europese normen en veiligheidseisen, waarbij dus nut en noodzaak al door de normstelling is bepaald. Binnen dit beleidskader worden op programmaniveau MKBA's opgesteld. Een aandachtspunt is dat bij projecten waarvoor op programmaniveau al een MKBA is opgesteld en die geen bijzondere functie hebben in termen van verbetering van ruimtelijke kwaliteit, leefomgeving en dergelijke, het opstellen van een MKBA feitelijk dubbelwerk kan zijn. Hierover zijn nog geen specifieke afspraken gemaakt.

NR-procedure

Bij de projecten van de Nota Ruimteprocedure wordt momenteel ervaring opgedaan met het opstellen van MKBA's. Een aantal MKBA's is inmiddels uitgevoerd. Het blijkt nog lastig om een MKBA goed uit te werken. De oorzaken zijn deels aanvangsproblemen (zoektocht naar basisinformatie, nog geen routine) maar ook speelt het meten van ruimtelijke kwaliteit en synergie (incl. zwakke waarden). Deze baten zijn voor het beleid van belang, maar het onderzoek op dit terrein loopt nog.

In het kader van de Nota Ruimteprocedure is men verplicht om een MKBA en een business case (financieel overzicht van een project) op te stellen. Het gaat om een combinatie van diverse kleinere projecten en een combinatie van financieringsbronnen. De business case, in het bijzonder de verdeling van kosten en baten over de regionale partners, is vrij bepalend voor het draagvlak van het project, terwijl de

maatschappelijke kosten-batenanalyse juist naar effecten kijkt op nationaal niveau. Hier spelen vooral ook technische kwesties. De business case levert de basis voor de MKBA, maar hanteert andere uitgangspunten.

Daarnaast verloopt het opstellen van een MKBA met derden (andere overheden en private partijen) nog moeizaam (onder andere vanwege onbekendheid met het instrument en het nationale perspectief).

TOPPER

Ex-ante-evaluatie is hier niet aan de orde. Bij toepassing van ex-ante-evaluatie voor bedrijventerreinen kunnen vergelijkbare knelpunten spelen als bij NR-procedure.

ILG

Ook hier is ex-ante-evaluatie niet aan de orde.

Conclusies

Een deel van de knelpunten is generiek van aard:

- Het uitvoeren van een kosten-batenanalyse kost tijd en geld en vergt voldoende kennis. Voor kleinere projecten is het budget voor de analyse beperkt en kan de analyse dus minder diepgaand zijn. OEI bij MIT is een voorbeeld hiervan.
- Het voorschrijven van ex-ante-evaluatie vergt ondersteuning, richtlijnen en dergelijke. Dit moet worden ontwikkeld en bijgehouden worden. Voor OEI bij MIT en SNIP is de ondersteuning vanuit VenW geregeld. Voor de andere beleidsterreinen is dit niet geregeld.
- Meetbaarheid van synergie-effecten en zwakke waarden. Beleidsambities in termen van meer samenhang, ruimtelijke kwaliteit en dergelijke zijn lastig zichtbaar te maken als effect in een effectenoverzicht, dan wel een kosten-batenanalyse. Ze horen dan ook alleen te worden meegenomen als het welvaartseffecten zijn. Het onderzoek naar dergelijke typen effecten en de integratie in de MKBA loopt nog.
- Volledigheid van informatie. Het is belangrijk om zoveel mogelijk relevante beleidsinformatie in de ex-ante-evaluatie mee te nemen. Tegelijk is er een grens aan wat mogelijk is om in een ex-ante-evaluatie op te nemen. Het knelpunt is dat men de effecten die van belangrijke (significante) betekenis zijn nog onvoldoende weet te scheiden van die van minder belangrijke (marginale) betekenis.
- Onderlinge vergelijkbaarheid van MKBA's. In de praktijk blijken MKBA's van verschillende typen projecten toch moeilijk vergelijkbaar te zijn. Dit komt met name door verschillen in kennis ten aanzien van effecten, de monetariseerbaarheid ervan en de grootte en omvang van het project. Programma's en doeluitkeringen zijn van een andere orde. Op dat niveau is er vrij weinig concrete informatie om de baten en kosten in te schatten.
- Spanningsveld nationaal belang versus lokaal/regionaal belang. Bij projecten waarvan de verantwoordelijkheid bij derden ligt, zal men in het bijzonder aandacht hebben voor lokale of regionale effecten, terwijl bij rijksprojecten expliciet de kosten en baten op nationaal niveau aan de orde zijn.

Deels wordt aan oplossingen gewerkt door de acties, zoals onderzoek en ontwikkeling van werkwijzers die nog lopen. Daarnaast vormen deze knelpunt een aandachtspunt voor de ex-ante-evaluatie in het toekomstig MIRT-spelregelkader.

4. Ex-ante-evaluatie in het toekomstige spelregelkader

4.1 Opzet

Het kabinet heeft aangegeven te willen naar meer geïntegreerde spelregels binnen het MIRT-domein, verder aangeduid met toekomstig MIRT-spelregelkader. In dit hoofdstuk gaan we in op de rol van ex-ante-evaluatie daarbij.

Het MIRT-projectenboek 2008 licht een tipje van de sluier op met betrekking tot het toekomstige MIRT-spelregelkader. Het beschrijft de ambities van het kabinet met het MIRT en beschrijft in grote lijnen hoe het toekomstige spelregelkader wordt ontwikkeld. De ontwikkeling naar een volledig geïntegreerd MIRT, conform de ambities van het kabinet staat centraal. Het toekomstige MIRT-spelregelkader dient deze ambitie te ondersteunen.

In dit hoofdstuk kijken we naar wat de integratie binnen het MIRT betekent voor het ex-ante-evaluatieonderzoek in het MIRT-domein. De vragen die hier centraal staan, zijn hoe ex-ante-evaluatieonderzoek bij kan dragen tot de integratie binnen het MIRT, of een uniform ex-ante-evaluatieonderzoek in het MIRT haalbaar is en welke opties er zijn om daar naar toe te groeien.

Ondanks dat van het MIRT en het bijbehorende MIRT-spelregelkader nog geen concreet eindbeeld bestaat dat aansluit bij de ambities van het kabinet (zie paragraaf 4.2 en 4.3), kunnen we wel de contouren van het ex-ante-evaluatieonderzoek schetsen (zie paragraaf 4.4). Vervolgens bekijken we de mogelijkheden voor de korte termijn om naar dit eindbeeld toe te kunnen groeien. In paragraaf 4.5 gaan we in op de mogelijkheden en aandachtspunten op de korte termijn.

4.2 Ambities voor het MIRT

Het kabinet heeft duidelijke ambities met betrekking tot het MIRT. De ambities van het kabinet met het MIRT zijn als volgt (uit: MIRT-projectenboek 2008):

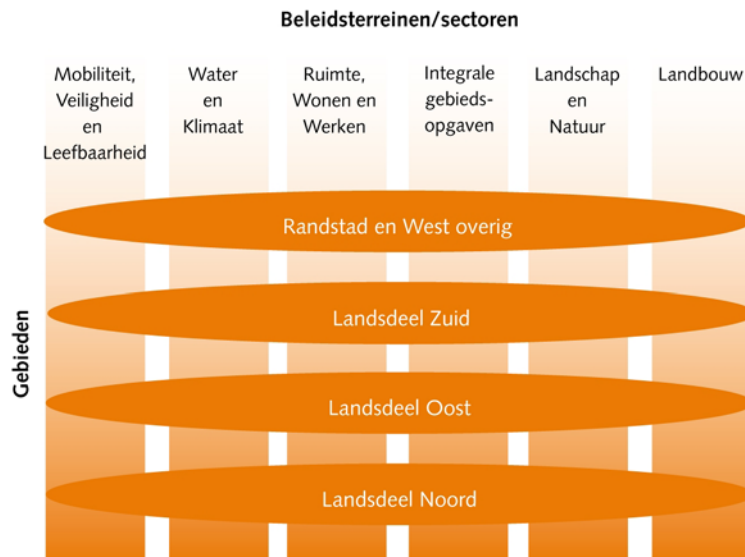
- '...de samenwerking tussen rijkspartijen onderling en tussen het Rijk en de decentrale overheden verder te verbeteren';
- '...de besluitvorming over (rijks)infrastructuur en ruimtelijke ontwikkelingen beter op elkaar af te stemmen';
- '...een grotere meerwaarde te creëren in het ruimtelijk fysieke domein door het doen van meer afgestemde en (inhoudelijk) samenhangende investeringen';
- '...het accent ligt daarbij op de gebiedsgerichte aanpak';
- '...op basis van integrale visies op bepaalde gebieden worden door de verschillende departementen investeringen gedaan';
- '...als dit gerealiseerd is, is sprake van een volledig geïntegreerd MIRT.'

Deze ambities reiken dus verder dan alleen het uitbreiden van het MIRT tot het ruimtelijke domein. De gebiedsgerichte aanpak om meer samenhang en betere samenwerking te bewerkstelligen is een belangrijke toevoeging.

De nieuwe MIRT-aanpak omvat in totaal zes beleidsterreinen en vier gebieden (zie afbeelding 4.1).

Afbeelding 4.1

Sectorale versus gebiedsgerichte aanpak in het MIRT (gebaseerd op figuur 1.1 uit het MIRT-projectenboek 2008)
 Noot: integrale gebiedsopgaven als beleidsterrein is nog gebaseerd op de huidige Nota Ruimte.



De zes beleidsterreinen zijn samengevat als volgt:

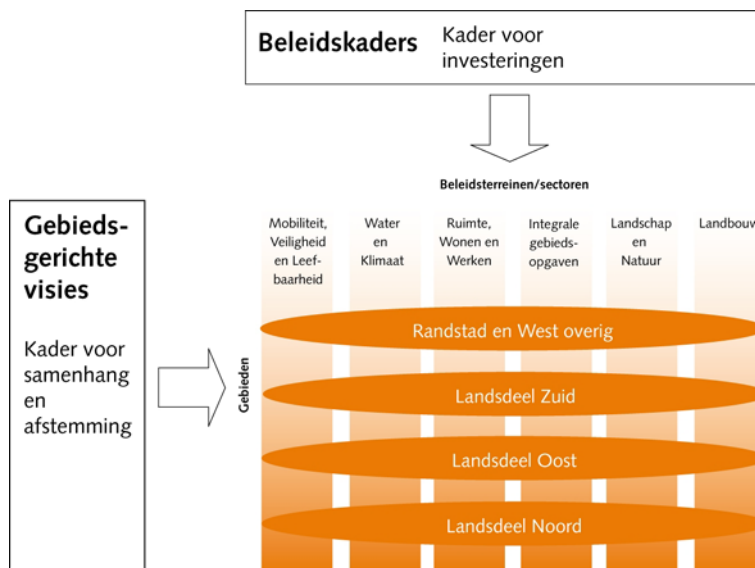
- Realiseren van complexe ruimtelijke opgaven en kwaliteit (Integrale gebiedsopgaven);
- Mobiliteit binnen grenzen van leefbaarheid en veiligheid (Mobiliteit, veiligheid en leefbaarheid);
- Watermanagement en klimaatbestendige inrichting van Nederland (Water en klimaat);
- Slim en efficiënt ruimtegebruik voor wonen en werken (Ruimte, wonen en werken);
- Openheid van het landschap en kwaliteit van de natuur (Landschap en natuur);
- Duurzame en vitale landbouw (Landbouw).

Ten opzichte van de huidige situatie is de gebiedsgerichte aanpak nieuw. De beleidstrajecten en spelregelkaders in het huidige MIRT-domein zijn nu nog sectoraal georiënteerd, dat wil zeggen per departement opgesteld. De gebiedsgerichte aanpak heeft juist tot taak samenhang en afstemming op gebiedsniveau binnen het MIRT-domein te bewerkstelligen. Een integrale gebiedsgerichte visie gaat daar het kader voor vormen.

Het toekomstige MIRT bestaat dus uit nieuwe gebiedsgerichte kaders ten behoeve van de samenhang en afstemming en de huidige sectorale kaders waarbinnen de departementen op hun beleidsterreinen investeringen doen. Dit is in afbeelding 4.2 weergegeven.

Afbeelding 4.2

Sectorale beleidskaders en gebiedsgerichte visies in het MIRT (gebaseerd op MIRT-projectenboek 2008)



Een volledige integratie van het MIRT is op de korte termijn (planningsperiode tot circa 2014) nog niet goed mogelijk, oftewel in de woorden van het MIRT-projectenboek (2008): 'Op de korte termijn is de (financiële) ruimte om integrale gebiedsgerichte projecten/programma's te realiseren daardoor minder groot dan voor de lange termijn'. Als oorzaak noemt men de reeds gemaakte bestuurlijke en/of juridische afspraken binnen de programma's.

Een complicerende factor is dat aan beide 'zijden' van dit kader de toekomstige invulling van het MIRT nog niet definitief vaststaat:

- De sectorale beleidskaders worden bepaald door de rijkstaak en rijksverantwoordelijkheid op het betreffende beleidsterrein en het financiële instrumentarium van het betreffende departement. Een aantal programma's in het MIRT hebben echter een looptijd tot 2014 of korter. Bijvoorbeeld TOPPER voor de bedrijventerreinen wordt in 2008 herzien, ILG voor vitaal platteland/natuur loopt tot 2014, en het budget Nota Ruimte (NR-procedure) loopt tot en met 2014. Deze programma's en hun spelregelkaders bestaan na 2014 niet meer, of in een andere vorm.
- De gebiedsgerichte aanpak is nog niet uitgewerkt. Het is nog niet vastgesteld hoe op gebiedsniveau samenhang en afstemming bereikt dient te worden.

De conclusie is feitelijk dat het MIRT voor de lange termijn inhoudelijk en financieel nog niet vaststaat en dus in de toekomst nog op verschillende wijzen kan worden ingevuld.

4.3 De stappen naar een toekomstig MIRT-spelregelkader

Het MIRT-projectenboek 2008 geeft aan dat de bestaande spelregelkaders in stappen kunnen worden aangepast tot een meer geïntegreerd spelregelkader binnen het ruimtelijk fysieke domein.

De eerste stap is de huidige spelregelkaders voor infrastructuur (MIT-spelregels), water (Spelregelkader Natte Infrastructuurprojecten), integrale gebiedsopgaven (procedure Nota Ruimtegeden), bedrijventerreinen (met name de TOPPER-regeling) en natuur zoveel mogelijk te stroomlijnen en waar mogelijk te versimpelen.

De tweede stap is te bekijken hoe deze gezamenlijke spelregels zodanig kunnen worden opgezet, dat integrale afwegingen op programma- en gebiedsniveau daadwerkelijk kunnen worden gemaakt en tegelijkertijd prioriteiten per beleidssector kunnen worden geformuleerd. Elementen, die hierbij een rol kunnen spelen, zijn een uniforme omgang met (kosten)ramingen, kosten-batenanalyses, risicomangement, decentrale overheden en marktpartijen.

Deze laatste stap vormt het eindbeeld waarvoor we de contouren voor het ex-ante-evaluatieonderzoek formuleren.

4.4 Contouren van het ex-ante-evaluatieonderzoek in het eindbeeld

Kenmerkend voor het toekomstige MIRT-spelregelkader is het tweezijdige kader, zoals uit de ambities van het kabinet blijkt (zie paragraaf 4.2), dat wil zeggen de huidige sectorale beleidskaders voor de rijksinvesteringen van de departementen en de nog te ontwikkelen gebiedsgerichte visies als kader voor samenhang en afstemming.

De besluitvorming vindt via beide kaders plaats. Dit betekent dat voor beide kaders beleidsinformatie nodig is. Ex-ante-evaluatieonderzoek dient daarin dus te voorzien.

Is een uniform MIRT-spelregelkader vanuit de optiek van ex-ante-evaluatieonderzoek mogelijk?

Het belang van een goede onderbouwing van beleidsvoornemens en het gebruik van ex-ante-evaluatie is duidelijk (zie hoofdstuk 2). Er zijn echter aanzienlijke verschillen te constateren binnen het huidige MIRT-domein (zie hoofdstuk 3) met betrekking tot het toepassen ervan. De conclusie (zie paragraaf 3.4) is dat ondanks de verschillen en de gesignaleerde knelpunten er op zich geen methodische bezwaren zijn om ex-ante-evaluatie op uniforme wijze toe te passen.

De vraag is wel wat de meerwaarde is van een uniforme toepassing van ex-ante-evaluatie binnen het MIRT. De meerwaarde is in ieder geval dat een uniforme toepassing de gebiedsgerichte aanpak ondersteunt. Met een uniforme toepassing van ex-ante-evaluatie is het namelijk mogelijk op gebiedsniveau combinaties van projecten samen te stellen

en te beoordelen op de bijdrage aan gebiedsspecifieke doelstellingen en onderlinge samenhang.

Bij de uniforme toepassing van ex-ante-evaluatie moet rekening worden gehouden met het onderscheid tussen projecten, programma's en doeluitkeringen. Binnen het MIRT-domein bestaat op dit punt een grote verscheidenheid. Het gaat momenteel om uiteenlopende zaken, namelijk van een project, waar het Rijk de verantwoordelijkheid draagt tot en met een doeluitkering waarbij de verantwoordelijkheid voor de projecten elders ligt. Zolang de overheid verantwoordelijk is, is ex-ante-evaluatie aan de orde (zie hoofdstuk 2). Bij projecten met enige omvang zal deze toetsing op projectniveau plaatsvinden, terwijl bij programma's voor subsidieregelingen of bij kleinere projecten de toetsing eerder op programmaniveau zal gebeuren. Bij een doeluitkering zal de ex-ante-evaluatie op beleidsniveau of programmaniveau aan de orde zijn.

Een aandachtspunt is dat zowel op beleidsniveau als op programmaniveau informatie nodig blijft over de onderliggende projecten om tot een beoordeling te kunnen komen, bij voorkeur op gebiedsniveau uitsplitsbaar om aan te kunnen sluiten bij de gebiedsgerichte aanpak.

Ondanks de grote verschillen tussen de beleidskaders binnen het MIRT-domein is het dus van belang om in de toekomst eenzelfde systematiek voor ex-ante-evaluatie te hanteren, onafhankelijk van het beleidskader, de verantwoordelijkheid van het Rijk of het type rijksinvestering.

Hoe kan zo'n ex-ante-evaluatieonderzoek er uit zien?

Op basis van het voorgaande zijn de contouren van het ex-ante-evaluatieonderzoek bij een rijksinvestering in een project of programma te schetsen.

Ex-ante-evaluatie op basis van efficiëntie, effectiviteit en legitimiteit
Bij een goede beleidsonderbouwing spelen drie criteria een cruciale rol, namelijk efficiëntie, effectiviteit en legitimiteit (zie hoofdstuk 2). Het is belangrijk dat deze drie criteria bij de uitvoering van het ex-ante-evaluatieonderzoek in het toekomstige MIRT-spelregelkader een prominente plaats innemen. Dit sluit aan bij de dagelijkse praktijk. De FES-beoordeling is daarvan een voorbeeld en bijvoorbeeld ook in het afwegingskader bij de Zuiderzeelijn komen deze drie criteria prominent in beeld.

De maatschappelijke efficiëntie speelt binnen de huidige sectorale kaders een rol. Binnen meerdere sectorale kaders van het MIRT wordt de maatschappelijke kosten-batenanalyse gehanteerd, zoals bij infrastructuur-, water- en NR-procedureprojecten. Dit is een goede opstap om ook de criteria effectiviteit en legitimiteit formeel te integreren in het ex-ante-evaluatieonderzoek.

Het criterium (doel)effectiviteit is vooral voor de gebiedsgerichte aanpak van belang. Dit om te kunnen beoordelen in hoeverre projecten of programma's bijdragen aan de gebiedsgerichte visies, met name als bij de gebiedsgerichte aanpak gebiedsspecifieke beleidsdoelstellingen worden geformuleerd.

Het criterium legitimiteit⁹ speelt bij alle investeringen of financiële bijdragen van de overheid een rol. In het geval van MIRT gaat het om de legitimiteit van bijdragen en investeringen van het Rijk. Een effectenoverzicht biedt deels handreikingen hiervoor¹⁰.

Eén rapportage of effectenoverzicht als informatiedrager voor de ex-ante-evaluatie

Per project kan een ex-ante-evaluatieonderzoek in de vorm van één rapportage of effectenoverzicht, zoals bij OEI, mits op de juiste wijze uitgevoerd, uitstekend als drager voor de relevante beleidsinformatie voor zowel efficiëntie, effectiviteit als legitimiteit dienen.

Een ex-ante-evaluatie op basis van meerdere criteria betekent niet noodzakelijkerwijs dat er aanvullende analyse- en rapportageverplichtingen nodig zijn en is dus geen extra obstakel in de besluitvorming.

Twee evaluatiemomenten

De toepassing van ex-ante-evaluatieonderzoek (zie hoofdstuk 2) laat zien dat er twee belangrijke beslismomenten zijn waarin ex-ante-evaluatie een rol speelt, namelijk de verkenning van nut en noodzaak van het oplossen van een probleem en het moment dat alternatieven moeten worden afgewogen. Er zijn duidelijke accentverschillen tussen beide evaluaties (brede en globale verkenning van probleem en mogelijke oplossingen versus smalle en meer diepgaande analyse van alternatieven). Vandaar dat de besluitvorming in tweeën is gesplitst.

Deze tweedeling wordt toegepast binnen het MIT en SNIP en is ook voor het toekomstig MIRT-spelregelkader bruikbaar. Bij beide evaluatiemomenten speelt namelijk het bepalen van de samenhang en afstemming met andere projecten en programma's binnen de gebiedsgerichte aanpak.

MIRT-brede ondersteuning van ex-ante-evaluatie

Ter ondersteuning en ten behoeve van de kwaliteitsborging is het van belang de ondersteuning MIRT-breed te ontwikkelen. De OEI-leidraad is een mogelijke opmaat naar een uniform evaluatie-instrument binnen het MIRT.

4.5 Korte termijn: de weg er naar toe

Wat betekent dit eindbeeld voor de korte termijn?

Uniformering van het ex-ante-evaluatieonderzoek is een belangrijk element in het integrale MIRT-kader.

Spelregels zijn daarvoor aan te passen mits niet in strijd met gemaakte (harde) bestuurlijke en/of juridische afspraken. Veel ligt echter al vast. Tegelijk is in hoofdstuk drie geconcludeerd dat er grote verschillen te constateren zijn tussen de huidige kaders. Te noemen valt:

- verantwoordelijkheden: Rijk of derden;
- projecten versus programmatoetsing;

⁹ Inclusief criterium van subsidiariteit.

¹⁰ Feitelijke kader is de calculus voor het publieke belang (zie Teulings et al., 2003).

-
- verschillende ritmes in besluitvorming;
 - budgetomvang.

De mogelijkheden om op korte termijn binnen het gehele MIRT-domein op dezelfde wijze voornemens tot projecten en programma's te onderbouwen en te beoordelen zijn beperkt maar niet onmogelijk.

Waar liggen op de korte termijn mogelijkheden?

Binnen de huidige regelingen zijn het MIT/SNIP van VenW en de Integrale gebiedsopgaven van VROM de regelingen waar op de korte termijn mogelijkheden zijn tot uniformering van het ex-ante-evaluatieonderzoek. Binnen beide kaders wordt al ex-ante-evaluatieonderzoek toegepast. De rol in de besluitvorming is echter verschillend. Mogelijkheden tot eenzelfde aanpak zijn te vinden in de tweevoudige ex-ante-evaluatie in de verkenning- en de planstudiefase en de invulling van de drie criteria (effectiviteit, efficiëntie en legitimiteit).

Ook bij een doeluitkering en ILG is in principe ex-ante-evaluatieonderzoek voor te schrijven. Bij ILG gaat het echter om een bestaande regeling en gemaakte afspraken.

Het eindbeeld van een uniform ex-ante-evaluatiekader kan verder worden uitgewerkt. In het bijzonder dient de gebiedsgerichte aanpak als nieuw element in het MIRT te worden uitgewerkt, inclusief de rol van ex-ante-evaluatieonderzoek. Zoals eerder is aangegeven kan ex-ante-evaluatie ondersteunen bij het samenstellen van een optimaal gebiedsgericht programma. Door op korte termijn te starten met het experimenteren met deze gebiedsgerichte aanpak kan worden vastgesteld wat nodig is voor een goede gebiedsgerichte aanpak.

Indien nieuwe regelingen en investeringen aan de orde zijn binnen het MIRT-domein kunnen de nieuwe regels met betrekking tot ex-ante-evaluatie worden toegepast, vooruitlopend op het eindbeeld. De TOPPER-regeling wordt in 2008 opnieuw bekeken en mogelijk komt er een opvolger. Dit biedt de mogelijkheid om aan te sluiten bij een uniforme ex-ante-evaluatieopzet.

In hoeverre kan de ex-ante-evaluatie dan ook efficiënter?

Er zijn mogelijkheden aanwezig om tijd en energie te besparen in het ex-ante-evaluatieonderzoek.

- *Diepgang ex-ante-evaluatieonderzoek overeenkomstig omvang project.* Ex-ante-evaluatie is belangrijk maar de diepgang van evaluatie moet natuurlijk wel evenredig zijn met de omvang van de investering en de maatschappelijke betekenis. Dit kan door bij kleinere projecten minder diepgaand onderzoek uit te voeren. Indien het gaat om een groot aantal projecten dan kan dit worden opgelost door middel van richtlijnen en een gestandaardiseerde aanpak.
- *Voorkom dat evaluaties dubbel plaatsvinden.* Er gaat veel tijd verloren als bijvoorbeeld de nut-en-noodzaakdiscussie bij de alternatievenafweging opnieuw moet worden gevoerd.
- *Een helder beleidskader (SMART=Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden).* Voor projecten is het belangrijk dat

er een duidelijk maatschappelijk probleem en/of beleidsdoelstelling aan het project ten grondslag ligt. Het ontbreken van een probleem of verkeerd gekozen instrumenten leidt tot negatieve MKBA's bij projecten. Een voorzorgsmaatregel is het vroegtijdig in het beleidsproces (bij de 'intake' van problemen en het formuleren van de eerste beleidskeuzen) in beeld brengen van de belangrijkste maatschappelijke kosten en baten. Dit is uitgewerkt in het KiM-rapport 'De schijntegenstelling tussen visie en kosten-batenanalyse' (Savelberg et al., 2008).

- *Optimalisatie*. Ex-ante-evaluatie is ook een zeer geschikt instrument om een project of programma te optimaliseren. Door vroegtijdig de belangrijkste kostendrijvers op te sporen is het mogelijk het project te optimaliseren en te voorkomen dat projecten onnodig vertraagd raken op het moment dat blijkt dat deze maatschappelijk slecht of onvoldoende scoren (zie Savelberg et al., 2008).
- *Zorg voor een goede ondersteuning*. Door goede ondersteuning te bieden kan per ex-ante-evaluatieonderzoek tijd en energie worden bespaard. In het kader van de OEI-leidraad is het een en ander aan ondersteuning ontwikkeld, zoals handreikingen en effectenmeetmethoden en -technieken. Momenteel lopen nog diverse onderzoeken, onder andere naar de zwakke waarden, zoals natuur- en landschapseffecten.

Summary

The Dutch Cabinet's intention is to move towards a coordinated decision making process with respect to infrastructure and spatial developments. Therefore cooperation within the central government and between the central government and local authorities must be improved. In order to achieve this, the spatial investment programmes of the Ministry of Housing, Spatial Planning and the Environment (VROM), the Ministry of Agriculture, Nature and Food Quality (LNV) and the Ministry of Economic Affairs (EZ) have been included within the *Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport* (MIT, or in English: the Long Term Programme for Infrastructure and Transport) of the Ministry of Transport, Public Works and Water Management (VenW), creating the *Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport* (MIRT, or in English: Long-Term Programme for Infrastructure, Spatial Planning and Transport). The next step is to come to agreements on joint MIRT programming. The ultimate aim is for projects to be implemented to their best advantage in a cohesive and coordinated manner.

Options on how to adapt present agreements (i.e. 'rules framework') on decision making within MIRT are currently being explored. Part of the rules specifically addresses the use of ex ante evaluation methods (e.g. cost benefit analyses; CBAs).

The Netherlands Institute for Transport Policy Analysis (KiM) was asked to identify which ex ante evaluation methods are applied within the MIRT domain and to explore to what extent uniform application of ex ante evaluation is possible. Based on the results, KiM drafted a proposal for uniform application and indicated which steps can be taken in the short term. Finally, KiM indicated how ex ante evaluation could achieve time and cost savings.

Sectoral and regional

In its current form, MIRT consists of sectoral investment programmes of the various ministries.

Regional visions have to be incorporated to achieve greater cohesion and improved coordination. The future MIRT rules framework is thus characterised by a combination of sectoral policy frameworks and regional frameworks:

- Current sectoral policy frameworks for ministerial investments in mobility, water, spatial planning, nature and the countryside.
- The regional visions to be drafted as a framework promoting cohesion and coordination (i.e. the Randstad conurbation and the rest of the West, South, East and North regions).

The sectoral policy frameworks of the current MIRT domain include procedural agreements for infrastructure (MIT), water (SNIP, in English: Rules Framework for Wet Infrastructure Projects), integrated area

projects (*Nota Ruimte* budget, in English: procedures as laid out in the National Spatial Strategy), business parks (in particular *TOPPER-regeling*, in English: national scheme for business parks development), and countryside/nature revitalisation (*Investeringsbudget Landelijk Gebied*, in English: Rural Areas Investment Budget). The proposal for regional visions has not been worked out yet. A framework of rules still needs to be developed.

Ex ante evaluation within existing policy frameworks

Ex ante evaluation (e.g. CBAs) is applied within several sectoral policy frameworks. For large infrastructure projects of the central government, social cost benefit analyses (SCBAs) are conducted in accordance with the *OEI-leidraad* (*Overzicht Effecten Infrastructuur*, in English: Overview of the Effects of Infrastructure). For regular VenW infrastructure and water management projects, overviews of their impact are drawn up based on a CBA (OEI for MIT and OEI for SNIP). For integrated area projects financed by VROM using the National Spatial Strategy budget (*Nota Ruimte* budget), it is mandatory to conduct SCBAs.

No CBAs are required for business parks addressed as part of the TOPPER scheme or for the ILG, but assessment of policy objectives does take place.

The differences can possibly be explained by the degree to which the central government bears responsibility and the distinction made between projects, programmes and special-purpose grants.

Towards uniform application

Within the MIRT domain, it will be essential to apply a uniform system of ex ante evaluation, regardless of the policy framework, the central government's responsibility or the type of government investment. Several arguments support this position.

First, policies must be based on the right arguments (i.e. the relevant policy questions must have been discussed during the decision-making process). Ex ante evaluation is a key tool in this. Second, uniform application supports the regional approach. With uniform ex ante evaluations, it is possible to establish project combinations at the regional level and to evaluate the contribution to region-specific goals and mutual cohesion.

There are in principle no methodical objections to the uniform application of ex ante evaluation. However, two specific points require attention:

1. Uniform application of ex ante evaluation must take account of the distinction between projects, programmes and special-purpose grants. The assessment of larger projects will be conducted at the project level, while the assessment of subsidy schemes or small-scale projects will more likely occur at the programme level. With special-purpose grant projects, ex ante evaluation will take place at the policy or programme level.
2. The knowledge base (e.g. guidelines, working methods, etc.) for ex ante evaluation is currently being developed and does not yet cover the entire MIRT domain.

Outlines of a uniform ex ante evaluation framework

A uniform ex ante evaluation framework for a joint MIRT can be outlined as follows:

- *Ex ante evaluation based on effectiveness, efficiency and legitimacy.* These three criteria are essential in substantiating project/programme investments made by the central government. The effectiveness criterion is important for the regional approach in evaluating the extent to which projects or programmes contribute to the regional objectives. Social efficiency (i.e. balance of the social costs and benefits) plays a role in current policy frameworks, such as the SCBA drawn up for infrastructure projects, water projects and projects within the National Spatial Strategy budget. The legitimacy criterion - or in other words is it a government's responsibility - plays a role in all government investments or financial contributions. Concerning MIRT, it deals with the legitimacy of contributions and investments from the central government. It is essential that these three criteria are part of the implementation of ex ante evaluation in the future MIRT rules framework.
- *One report or impact assessment overview as carrier of information for the ex ante evaluation.* For each project, an ex ante evaluation in the form of an integrated report or impact assessment overview, such as with OEI, can serve as a carrier of all relevant policy information. Separate evaluations and reports for each sub-aspect must be avoided.
- *Two evaluation moments.* There are two key moments to take decisions in which ex ante evaluation plays a role: when exploring the usefulness and necessity of solving a problem and when alternatives have to be considered. These two moments are applied as part of MIT and SNIP, and can also be incorporated into the future MIRT rules framework. Both evaluation moments involve determining cohesion and coordination with other projects and programmes within the regional approach.

These basic principles form the outlines for a uniform ex ante evaluation framework. This proposal, however, can only be realised in the long term.

The short term

The short-term opportunities for a uniform ex ante evaluation across the entire MIRT domain are limited. The rules can be adjusted provided there is no conflict with administrative and/or legal agreements.

The following steps can be taken in the short term:

1. Further elaborating on the vision of a uniform ex ante evaluation framework.
2. Within the current schemes (e.g. VenW's MIT and SNIP, and VROM's National Spatial Strategy procedure), the ex ante evaluation can be harmonised, including the twofold ex ante evaluation during the exploratory and plan study phase and the implementation of the three criteria (effectiveness, efficiency and legitimacy).
3. As a new MIRT element, the regional approach needs to be worked out in greater detail, including the role of ex ante evaluation.

-
4. With new schemes and forthcoming investment decisions, it is possible to anticipate the future ex ante evaluation framework. The TOPPER scheme will be reviewed in 2008. If there is a successor, it will also offer the opportunity to implement new rules.

In the short term, steps can thus be taken towards a more uniform application of ex ante evaluation.

Suggestions for saving time and expense

A number of suggestions can be made to save time and expense as part of the ex ante evaluation, which can also be acted on in the short term.

- *Appropriate depth for ex ante evaluation study.* The depth of the evaluation should be in line with the size of the investment and its social significance. This is already the case with OEI for MIT and OEI for SNIP, in which the evaluation of smaller projects is less in-depth (i.e. based mostly on key indicators) than large projects. For a large number of projects, this can be solved by using guidelines and a standardised approach.
- *Avoid conducting evaluations more than once.* A lot of time will be lost if, for example, the issue of use and necessity has to be discussed once again when considering alternatives.
- *A clear policy framework.* The lack of a problem or poorly chosen policy objectives often results in negative SCBAs of projects. For this reason, it is essential to identify the most important social costs and benefits early on in the policy process (i.e. upon the 'intake' of problems or when formulating policy objectives/ambitions). This has been worked out in the KIM report *De schijntegenstelling tussen visie en kosten-batenanalyse* (The paradox of vision versus CBA; Savelberg et al., 2008).
- *Optimisation.* By identifying the key cost drivers early on, it is possible to optimise the project and avoid delay when it becomes apparent that the project will have a poor or unsatisfactory social score (c.f. Savelberg et al., 2008).
- *Ensure adequate support.* In connection with the OEI guidelines, a number of supports have been developed, such as guides and impact assessment methods and techniques. Various studies are currently being conducted into aspects such as intangible impacts (e.g. nature and landscape impacts).

Geraadpleegde literatuur

Buck Consultants (2002). *Evaluatie OEEI-leidraad*. Den Haag.

CE (2006). *Contourennotie Leidraad MKBA voor het Milieubeleid*. Delft.

Ecorys/DHV (2008). *Werkwijzer OEI bij MIT-planstudies, hulpmiddel bij het invullen van de formats*. Rotterdam.

Interdepartementaal Overlegorgaan Financieel Economische Zaken (2004). *Eindrapport VBTB-evaluatie, Lessen uit de praktijk*. Den Haag.

Koopmans, C.C., H. Dijkman en A.S. Verrips (2002). *Welvaartseconomie en overheidsinvesteringen*. In: ESB 28 juni 2002.

KPVV (2006), *Gebiedsgerichte samenwerking: Projecten kiezen en financieren*. Rotterdam.

Ministerie van Economische Zaken (2004). *Actieplan Bedrijventerreinen 2004-2008 Samenwerken aan uitvoering*. Den Haag. SDU.

Ministerie van Financiën (2002). *Regeling Prestatiegegevens en Evaluatieonderzoek Rijksoverheid*. Den Haag.

Ministerie van Financiën (2003). *Handreiking Evaluatieonderzoek ex ante*. Den Haag.

Ministerie van VenW, Ministerie van VROM, Ministerie van EZ en Ministerie van LNV (2007). *MIRT-projectenboek 2008*. Den Haag. SDU.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2004). *Werkwijzer OEI bij MIT-verkenningen: een hulpmiddel voor het invullen van de 'formats'*. Den Haag.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat en Ministerie van Economische Zaken (2000). *Evaluatie van grote infrastructuurprojecten; leidraad voor kosten-batenanalyse. Deel I: Hoofdrapport Onderzoeksprogramma Economische Effecten Infrastructuur*. Den Haag.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2005). *OEI bij verkenningen voor natte infrastructuur: toesnijding voor SNIP-verkenningen bij waterkeren*. Den Haag.

Ministerie van VROM (2006). *Tweede Kamer 30 800 D nr. 6, vergaderjaar 2006-2007*. Den Haag. SDU.

Rijkswaterstaat (2007). *OEI bij SNIP, integrale afweging van SNIP-projecten op basis van de Overzicht Effecten Infrastructuur (OEI)-systematiek: effectentabellen en toepassingsbereik*. Den Haag. RWS RIZA.

Savelberg, F., A. 't Hoen en C. Koopmans (2008). *De schijntegenstelling tussen visie en kosten-batenanalyse*. Den Haag.

Staatscourant 28 april 2006, nr. 83.

Teulings, C.N., A.L. Bovenberg en H.P. van Dalen (2003). *De calculus van het publieke belang*. Rotterdam.

Weimer H.J. (2007). *Meerjarenprogramma Infrastructuur Ruimte en Transport, Op weg naar een nieuw spelregelkader?* Afstudeerscriptie. Den Haag/Groningen.

Wortelboer-van Donselaar, P. en M. Lijesen (2008). *Wikken en wegen: Het afwegen van investeringen in transportinfrastructuur en van de veranderende rol van de overheid*. Den Haag.

A.1 Transportinfrastructuur (MIT)

Type project

Het betreft de transportinfrastructuurinvesteringen van het Rijk. Ook onderhoud- en verkeersveiligheidsprogramma's zijn opgenomen. Het gaat om de volgende investeringsprojecten en -programma's:

- Hoofdwegen (VenW)
- Hoofdvaarwegen (VenW)
- Spoorwegen (VenW)
- Groot project (VenW)
- Multi- en intermodaal vervoer (VenW)
- Regionale en lokale infrastructuur (VenW)
- Beheer en onderhoud (VenW)
- Verkeersveiligheid (VenW)

Daarnaast is er nog de Brede Doeluitkering verkeer en vervoer. Deze wordt wel als doeluitkering genoemd in het MIRT maar is niet in de financiële tabellen van het MIRT terug te vinden.

In de volle breedte gaat het om projecten, programma's (beheer en onderhoud, verkeersveiligheid) en een Brede Doeluitkering (verkeer en vervoer).

Bij de verdere beschouwing wordt ingegaan op het spelregelkader voor de (MIT-)projecten. De spelregels binnen de programma's en de brede doeluitkering zijn uit het oogpunt van ex-ante-evaluatie minder interessant.

Spelregelkader

Het Ministerie van VenW heeft het MIT-spelregelkader ontwikkeld voor de infrastructuurprojecten in het MIT.

Doel van de spelregels is om het proces te schetsen dat een MIT-project doorloopt, zodat de procesgang wordt gestructureerd en gestroomlijnd. Dit geldt voor alle projecten.

Het besluitvormingsproces wordt aan de hand van beslismomenten gestructureerd. Er worden drie fasen in de besluitvorming over de (infrastructuur)projecten onderscheiden, te weten: verkenning, planstudie en realisatie. De totale procesgang van een project heeft vijf beslismomenten. Per fase wordt een expliciete beslissing genomen over het wel of niet (blijven) opnemen van het project in het MIT en de status van het project (al dan niet een groot project).

Verkenningsfase - Op basis van een aanmelding van een (toekomstig) verkeers- en vervoerprobleem neemt de Minister van Verkeer en Waterstaat een besluit om het probleem wel of niet op te nemen in de verkenningentabel van het MIT (**beslismoment 1**). Dit zogeheten

intakebesluit heeft de status van een 'voorlopige probleemerkenning'. Aan de hand van een verkenning wordt besloten of het probleem en de potentiële oplossingen al dan niet nader moeten worden bestudeerd in de planstudiefase (**beslismoment 2**). Projecten waarvoor de verantwoordelijkheid bij de regio ligt, worden niet opgenomen in de verkenningentabel; zij stromen als regionaal project eventueel in op het moment van beslismoment 2.

Planstudiefase - In de planstudiefase wordt uit de alternatieven de beste oplossing voor het probleem gezocht en wordt, als hierover tussen partijen overeenstemming is bereikt, de uitvoering voorbereid. De planstudiefase richt zich op de planvorming tot en met het **beslismoment 3** (tracé- of projectbesluit, afhankelijk van het al dan niet van toepassing zijn van de Tracéwet). Het project blijft in de MIT-planstudietabel staan tot er voldoende budget beschikbaar is voor de uitvoering van het project. De planstudiefase eindigt wanneer alle voorbereidende werkzaamheden zijn afgerond en **beslismoment 4** (het uitvoeringsbesluit) kan worden genomen.

Realisatiefase - Met het uitvoeringsbesluit start de uitvoering of wordt, in geval van subsidie, een beschikking verstrekt. In de MIT-realisatietabel staan projecten die reeds in uitvoering zijn of waarvan de uitvoering in de loop van het begrotingsjaar gestart wordt. Als de uitvoering van het project afgerond is, wordt **beslismoment 5** (het opleveringsbesluit) genomen.

Rol van ex-ante-evaluatie

Voor de grote infrastructuurprojecten de ('speciale' rijksprojecten) wordt vanaf 2000 ex-ante-evaluatie voorgeschreven. Deze ex-ante-evaluatie wordt Overzicht Effecten Infrastructuur (OEI) genoemd. Het gaat om een overzicht van de maatschappelijke effecten op nationaal niveau en is gebaseerd op de methode van de kosten-batenanalyse. De richtlijnen hiervoor zijn vastgelegd in de OEI-leidraad (2000) en de aanvullingen (2004-heden).

De functie van een OEI is het aanleveren van transparante beleidsinformatie die kan helpen een besluit over het project te nemen. Het is niet bij wet of anderszins vastgelegd dat een OEI bindend is voor de besluitvorming. De beslissing of een project wel of niet uitgevoerd moet worden is namelijk van politieke aard.

Bij de actualisatie van het MIT-spelregelkader in 2004 is ex-ante-evaluatie ook een onderdeel geworden in het besluitvormingsproces van de overige MIT-projecten. Vanaf 1 januari 2005 is voorgeschreven dat voor nieuw te starten MIT-verkenningen een effectenoverzicht wordt opgesteld.

Bij beslismoment 2 in de verkenningenfase worden nut en noodzaak van het oplossen van het probleem verkend (OEI bij MIT-verkenningen). Dit overzicht bevat de effecten die voor een maatschappelijke kosten-batenanalyse van belang zijn maar OEI bij MIT is geen kosten-batenanalyse. De effecten worden niet allemaal gemonetariseerd en worden gepresenteerd in een effectenoverzicht. Als hulpmiddel hierbij is een werkwijzer OEI bij MIT-verkenningen

ontwikkeld met het gelijknamige OEI bij MIT-format om de effecten te presenteren.

In de planstudiefase worden de meest kansrijke projectalternatieven afgewogen. Voor deze fase is een Werkwijzer OEI bij MIT-planstudie ontwikkeld. Dit effectenoverzicht is een vereenvoudigde vorm van de maatschappelijke kosten-batenanalyse (partiële kengetallen kosten-batenanalyse), zoals die door de OEI-leidraad wordt voorgeschreven. De presentatie van resultaten gebeurt in een OEI bij MIT-planstudie format. Het maken van een OEI bij MIT-effectenoverzicht in de planstudiefase is vanaf 1 januari 2008 verplicht voor alle ZSM2 en reguliere MIT weg- en vaarwegprojecten (de niet speciale rijksprojecten).

Knelpunten

De toepassing van de OEI-leidraad bij de grote projecten is in 2003 geëvalueerd. Een aantal inhoudelijke en procesmatige kanttekeningen werden daarin gemaakt. Inmiddels zijn diverse verbeteringen doorgevoerd. Het betroffen inhoudelijke aanvullingen, bijvoorbeeld over het berekenen van de directe en indirecte effecten, en richtlijnen, bijvoorbeeld voor de heldere presentatie van de resultaten in een voor beslissers toegankelijke tabel en begeleidende tekst.

Lastige punten blijven: projectdefinitie, formuleren van het nulalternatief, het selecteren van projectalternatieven (hoe breed en welke wel of niet), het gebruik van omgevingsscenario's (WLO-scenario's), de afstemming OEI en MER, het opnemen van effecten (met name de indirecte effecten en de zwakke waarden), effectmeting (beschikbaarheid van geschikte kengetallen: verkeersveiligheid), monetarisering (reistijdbetrouwbaarheid) en risico-opslag. De discussie richt zich met name op het nulalternatief, de omvang van de indirecte effecten en de rol van de MKBA in de besluitvorming.

Bij de reguliere of overige MIT-projecten wordt nu ervaring met het opstellen van (vereenvoudigde) kosten-batenanalyses opgedaan. Diverse instrumenten, zoals werkwijzers zijn inmiddels ontwikkeld om het opstellen van een effectenoverzicht te ondersteunen. Het accent ligt nu op de ontwikkeling en beschikbaar stellen van kengetallen voor de analyse.

Bij bepaalde projecten, onder andere bij spoor- en OV-projecten wordt vooral ook naar de overige baten (de 'zachte waarden' of de indirecte effecten) gekeken. Deze zijn moeilijk te bepalen (niet duidelijk of zijn slecht te meten). Het is lastig vast te stellen in hoeverre deze typen baten van belang zouden kunnen zijn.

In de procedure komt in de verkenningenfase steeds meer aandacht voor de uitwerking van de alternatieven. Dit betekent dat tijd moet worden gestoken in de analyse van de alternatieven en dat het kenmerkende onderscheid tussen verkenningenfase (nut en noodzaak vaststellen) en planstudiefase (alternatieven afgewogen) vervaagt.

A.2 Waterbeheer en waterkeren (SNIP)

Hieronder valt de het waterbeheer en de bescherming tegen hoog water.

De verbetering van het waterbeheer (kwaliteit en kwantiteit) is een verantwoordelijkheid van VenW. In het MIRT zijn de volgende programma's opgenomen:

- Landelijke proef grootschalige verwerking baggerspecie (GVB);
- Natte natuurprojecten IJsselmeergebied;
- Programma Herstel & Inrichting (H&I);
- Regeling specifieke eenmalige uitkering baggerwerkzaamheden bebouwd gebied (SUBBIED);
- Sanering waterbodems;
- Tijdelijke regeling Bestrijding regionale wateroverlast;
- Tijdelijke subsidieregeling Verwerking baggerspecie.

De bescherming tegen overstromingen is een VenW-verantwoordelijkheid en wordt in het MIRT aangeduid met waterkeren. De volgende programma's vallen hieronder:

- Extra spuicapaciteit Afsluitdijk;
- Ruimte voor de rivier;
- Hoogwaterbeschermingsprogramma;
- Nadere uitwerking rivierengebied (NURG);
- Onderzoeksprogramma Waterveiligheid;
- Zwakke schakels.

Type project

In dit MIRT-domein gaat het om programma's en projecten die in het kader van de rijksverantwoordelijkheid voor waterbeheer en waterkeren worden uitgevoerd. Deze programma's bestaan uit verschillende projecten. Uitvoering van deze projecten is dus een rijksverantwoordelijkheid maar het kan zijn dat de uitvoering van de betreffende rijkstaken door andere overheden, met name waterschappen gebeurt. In dat geval wordt er gesproken van subsidies maar is het feitelijk uit hoofde van verantwoordelijkheid en financiering te bestempelen als een rijksproject.

Spelregelkader

Voor waterbeheer en waterkeren is het Spelregelkader Natte Infrastructuurprojecten (SNIP) van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat ontwikkeld.

Het Spelregelkader Natte Infrastructuurprojecten (SNIP) is sinds 2002 in werking. Er worden drie fasen (verkenningsfase, planstudiefase en realisatiefase) en zeven hiermee samenhangende beslismomenten onderscheiden. Een belangrijk verschil ten opzichte van de MIT-projecten is dat SNIP-projecten geen eenduidig juridisch kader kennen zoals de Tracéwet.

Vanaf 1 januari 2007 is voor nieuwe projecten (boven 25 mln. euro) een vereenvoudigde MKBA, conform de OEI bij SNIP-systematiek, op te stellen. Voor waterprojecten die als speciale rijksprojecten zijn aangemerkt, geldt uiteraard dat een volwaardige MKBA wordt opgesteld.

Het gaat momenteel nog om bestaande programma's met eigen spelregelkaders. Een aantal van die programma's komen in de nabije toekomst onder een nieuw investeringsprogramma Kaderrichtlijn Water te vallen. Geadviseerd is om bij (een) nieuwe (fase van) programma's OEI bij SNIP leidend te maken.

OEI bij SNIP is afgestemd op OEI bij MIT (zie documenten) en schrijft voor dat in de verkenningen- en planstudiefase een vereenvoudigde MKBA wordt opgesteld. OEI bij SNIP geldt alleen voor de nieuwe projecten na 1 januari 2007. Voor toen al lopende projecten hoeft geen OEI bij SNIP te worden uitgevoerd.

Rol van ex-ante-evaluatie

In het waterbeheer en het waterkeren spelen normen en veiligheidseisen een belangrijke rol. Deze zijn nationaal of Europees. De programma's zijn veelal gericht op het voldoen aan deze nationale of Europese normen. In beginsel wordt de nut-en-noodzaakdiscussie bij de normstelling gevoerd. Op programma- en/of projectniveau hoeft deze discussie in principe niet meer te worden gevoerd.

Normstelling betreft vaak het gehele desbetreffende beleidsterrein (bijvoorbeeld waterveiligheid) dat in de MKBA wordt gezien. Het gaat dan eigenlijk om ex-ante-evaluatie op beleidsniveau.

Belangrijk aandachtspunt daarbij is dat in de politieke afweging rond normen, de uitkomsten van een MKBA weliswaar veelal een belangrijke rol spelen, maar deze uiteindelijk niet een op een zullen worden overgenomen in de normstelling. In de politieke afweging spelen immers meer criteria (rechtvaardigheid, gelijkheid, draagvlak) een rol dan het criterium van economische efficiëntie dat centraal staat in de MKBA.

In de situatie dat tot scherpere normen wordt besloten dan alleen louter economisch gerechtvaardigd, zullen projecten die alleen bedoeld zijn om die normstelling na te leven, daardoor vaak ook een negatief kosten-batensaldo opleveren.

OEI bij SNIP schrijft voor waterprojecten het gebruik van een vereenvoudigde MKBA volgens de OEI bij SNIP-systematiek voor in de planstudiefase en, indien de vraag naar nut en noodzaak nog niet is beantwoord door normstelling en/of door het voldoen aan programmavereisten, ook in de verkenningenfase.

Bij normstelling is immers de nut-en-noodzaakdiscussie reeds gevoerd en dit hoeft in principe niet te worden herhaald op projectniveau, tenzij bijvoorbeeld de normen dateren van een groot aantal jaren geleden en er veel nieuwe inzichten zijn verworven op het desbetreffende terrein.

In het gesprek is naar voren gekomen dat bij technische projecten die geen bijzondere functie hebben in termen van verbetering van

ruimtelijke kwaliteit, leefomgeving en dergelijke, een MKBA eigenlijk weinig zinvol is en een kosteneffectiviteitsanalyse volstaat. Aangezien meer en meer projecten ook bedoeld zijn om de leefomgeving en/of ruimtelijke kwaliteit te verbeteren is veelal een (vereenvoudigde) MKBA wel zinvol.

Knelpunten

Het blijkt in de praktijk vaak weinig zinvol en/of lastig om een MKBA op te stellen voor waterprojecten, voor zover die projecten bedoeld zijn om aan de normen te voldoen. Dit is vanwege het feit dat veel van de effecten niet of nauwelijks zijn te kwantificeren en/of in geld zijn uit te drukken (de zogenaamde zwakke waarden).

A.3 Integrale gebiedsopgave (Nota Ruimteprocedure)

Het betreft de medefinanciering aan projecten voor integrale gebiedsontwikkeling uit het Nota Ruimtebudget. Een aantal daarvan staat als project in het MIRT-projectenboek vermeld.

Type project

Het betreffen complexe ruimtelijke projecten van de andere overheden in samenwerking met private partijen (zoals projectontwikkelaars). Deze projecten dragen bij aan de doelstellingen van het Rijk. Het betreft een medefinanciering vanuit de Nota Ruimte. Hiermee wordt beoogd een hogere kwaliteit in de projecten te realiseren.

Vanuit het FES is hiervoor 900 mln. gereserveerd (+100 mln. extra van het kabinet) tot en met 2014. Van dit budget wordt 250 mln. versneld uitgegeven in de periode 2007-2010.

Spelregelkader

Er is een procedure voor de besteding in de periode 2007-2010 opgesteld. De 'spelregels' zijn opgenomen in de kamerbrief van de minister van VROM van 16 oktober 2006 (Tweede Kamer, vergaderjaar 2006-2007, 30 800 D, nr. 6).

In de Nota Ruimte is vastgelegd om welke typen projecten het gaat (deze staan omschreven in bijlage 2 van de Kamerbrief d.d. 16 oktober 2006). Het betreffen projecten van de andere overheden (gemeenten, provincie) met private partijen.

De procedure bestaat uit vier fasen (verkenningfase, uitwerkingsfase, besluitvormingsfase en uitvoeringsfase).

- In de verkenningfase wordt getoetst aan de criteria waaraan de projecten moeten voldoen (noodzakelijke criteria). Het betreft onder andere of het project bijdraagt aan de Nota Ruimtedoelstellingen, een positieve MKBA, FES-waardigheid en dergelijke. In totaal gaat het om zeven noodzakelijke criteria (zie bijlage 1 van de Kamerbrief d.d. 16 oktober 2006). Jaarlijks wordt de geschiktheid van de projecten gezien.
- In de uitwerkingsfase worden de projecten geprioriteerd op basis van wegende toetsingscriteria, in totaal zes, waaronder draagvlak, business case en urgentie (zie zelfde bijlage 1). De prioritering vindt jaarlijks plaats.
- In de besluitvormingsfase wordt een definitief besluit genomen.
- In de uitvoeringsfase vindt monitoring plaats.

Rol van ex-ante-evaluatie

In deze procedure zitten twee toetsingsmomenten.

Het eerste toetsingsmoment is in de verkenningfase. Een selectieprocedure wordt uitgevoerd waarbij wordt getoetst aan zeven criteria. Een ex-ante-evaluatie vindt plaats door middel van een maatschappelijke kosten-batenanalyse.

Het tweede toetsingsmoment betreft de prioritering in de uitwerkingsfase. De prioritering vindt plaats door projecten te wegen op basis van criteria. Deze zijn:

- draagvlak
- business case
- het advies van de planbureaus
- urgentie
- cofinanciering
- het resterende tekort in relatie tot de totale kosten van het project

Het doel van de procedure is om te bepalen of een project in aanmerking komt voor medefinanciering uit de Nota Ruimte. Het gaat in deze procedure niet om de beslissing of een project wel of niet doorgaat. Het Rijk heeft hier geen projectverantwoordelijkheid. Deze verantwoordelijkheid ligt bij de andere overheden en/of private partijen. Wel is de bijdrage uit de Nota Ruimte bepalend of het project in de betreffende vorm doorgaat of niet. Voor het gros van de projecten is er overeenstemming over de uitvoering van het project maar is de medefinanciering bepalend voor de vorm en het ambitieniveau.

Knelpunten

Er zijn bij integrale gebiedsontwikkeling verschillende problemen aan de orde waarvoor de huidige Leidraad OEI geen oplossing biedt. Dit heeft te maken met het feit dat de Leidraad OEI bedoeld is voor infrastructuurprojecten van het Rijk en omdat de ervaring met het maken van kosten-batenanalyses voor integrale gebiedsontwikkeling nog beperkt is.

Integrale gebiedsontwikkeling heeft drie belangrijke kenmerken:

- het tot stand brengen van een verbetering van de ruimtelijke kwaliteit (meervoudig ruimtegebruik, synergie tussen functies);
- door in samenwerking tussen overheden, private partijen en maatschappelijke organisaties (vroegtijdig betrekken van private partijen en maatschappelijke organisaties, PPS);
- een projectenvelop tot uitvoering te brengen (financiële verevening: rood voor groen e.d.).

De problemen zijn dan ook te koppelen aan deze drie kenmerken.

De problemen bij de MKBA zijn namelijk:

1. Het meten van ruimtelijke kwaliteit en synergie (incl. zwakke waarden). De bijdrage is bedoeld om beide tot stand te brengen maar is moeilijk of niet te meten.
2. Het onvoldoende interactieve karakter van de MKBA (deskundigenoordelen, toets achteraf, geen leerproces). Praktisch gesproken het is lastig om in een samenwerkingsverband een MKBA op te stellen: andere overheden zijn kopschuw en het opstellen van een MKBA loopt uit op een onderhandelingsproces (definitie project- en nulalternatief c.q. scoping, meten van effecten).
3. De verhouding publiek-privaat: de verhouding tussen de MKBA en de business case. Bij integrale gebiedsontwikkeling gaat om een combinatie van diverse kleinere projecten en een combinatie van financieringsbronnen. De business case, met

name de verdeling van kosten en baten is vrij bepalend voor het draagvlak van het project, terwijl de maatschappelijke kosten-batenanalyse juist naar effecten kijkt op nationaal niveau. Hier spelen vooral ook technische kwesties. De business case levert de basis voor de MKBA, maar gaat uit van andere uitgangspunten. Kern van het probleem is dat de MKBA is gebaseerd op 'opportunity costs', waardoor kosten en opbrengsten uit de business case niet zondermeer in de MKBA zijn over te nemen. Enkele voorbeelden: nemen we vastgoedprijzen inclusief of exclusief BTW mee in de baten van de MKBA? Moet de winst van de ontwikkelaar, die nu in de bouw- en aanlegkosten verscholen zit, niet van de kosten- naar de batenkant? Enzovoort, enzovoort. Dan zijn er uiteraard ook nog verschillen in de gehanteerde discontovoeten, risico-opslagen (dubbelop omdat risico's ook al in de business case zijn verwerkt via opslagen op de kostenramingen, afslagen op de opbrengsten en de post onvoorzien?) en dergelijke.

A.4 Bedrijventerreinen (TOPPER)

Het betreft de realisatie van bedrijventerreinen van nationaal belang, de zogenaamde Topprojecten uit het actieplan 2004-2008 van het Ministerie van Economische Zaken. Het ontwikkelen van bedrijventerreinen is een lokale verantwoordelijkheid. Het EZ-beleid ondersteunt met name het versnellen van de herstructurering van bepaalde verouderde bedrijventerreinen en de aanleg van bedrijventerreinen die van bovenregionaal belang zijn. Het actieplan loopt tot 2008. Over de periode hierna en de mogelijke opvolging is nog geen duidelijkheid.

Type project

De TOP-projecten betreffen in totaal 49 nieuwe en te herstructureren bedrijventerreinen. Voor de herstructureringsprojecten is een budget gereserveerd uit GSB (Grotestedenbeleid) en uit de EZ-begroting (TOPPER-regeling).

De TOPPER-regeling betreft een financiële bijdrage aan de herstructurering. Voor nieuwe bedrijventerreinen is geen bijdrage beschikbaar.

Spelregelkader

Er is geen formeel spelregelkader, wel zijn er procedureafspraken omtrent de toekenning van de financiële bijdrage.

De volgende fasen worden onderscheiden: verkenning samenwerking, concrete afspraken, projectuitvoering en 'champagne'.

De projecten zijn voorafgaand aan het Actieplan ingediend door lokale overheden. De 49 bedrijventerreinen zijn geselecteerd op basis van de volgende (selectie)criteria (zie Actieplan Bedrijventerreinen, pag. 44).

- een bovenregionaal karakter;
- een ruimtelijk aaneengesloten terrein met een omvang van minstens 150 bruto hectare;
- voldoende ruimte voor vestiging van bedrijven in milieucategorie 4 of hoger;
- een nieuw bedrijventerrein binnen de economische kerngebieden van de Nota Ruimte;
- ligt in een regio met een grote opgave voor herstructurering.

Daarnaast is gekeken naar economische toegevoegde waarde, fase van project, bereikbaarheid en of het mogelijk is om bedrijven van milieucategorie 5 of 6 te vestigen.

EZ heeft een maximum gesteld op 49 projecten in totaal.

In overleg met de projectbetrokkenen zijn afspraken gemaakt over de EZ-bijdrage.

Tijdens de uitvoering worden de projecten gemonitord op het halen van de EZ-doelstellingen (zie Actieplan Bedrijventerreinen, pag. 26).

Rol van ex-ante-evaluatie

De hier besproken projectbeoordeling betreft het wel of niet toekennen van een financiële bijdrage of andere inspanningsverplichting van EZ.

Het is geen onderdeel van de formele besluitvorming omtrent het wel of niet doorgaan van een project.

De procedure kent drie toetsingsmomenten:

- Het selectieproces van de 49 projecten voorafgaand aan het uitbrengen van het Actieplan Bedrijventerreinen;
- Het bepalen van de omvang van de bijdrage van EZ;
- De monitoring van de voortgang en de realisatie van de EZ-doelen.

Bij deze toetsingsmomenten is geen gebruik gemaakt van ex-ante-evaluatiemethoden, zoals MKBA.

Knelpunten:

Geen nadere knelpunten aangegeven.

A.5 Vitaal platteland/natuur en ecologie (ILG)

Dit domein betreft onder meer natuur- en ecologieprogramma's van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (zoals Nationale Landschappen en Ecologische Hoofdstructuur) en het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (Meerjarenprogramma Ontsnippering). Een groot deel van de uitvoering loopt via het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) van de Ministeries van LNV, VROM, VenW en OCW.

Het ILG is een combinatie van een aantal subsidieregelingen die per 1 januari 2007 zijn gebundeld en gedecentraliseerd. Het gaat hier dus om een vorm van doeluitkering.

Voor de uitvoering van het ILG zijn prestatieafspraken gemaakt met de provincies. In 2014 leggen de provincies daarover verantwoording af.

Type project

Projecten van LNV en VenW die deel uitmaken van de programma's die onder Natuur en Ecologie vallen zijn reeds in uitvoering.

Bij ILG gaat het om subsidies aan andere overheden, waarbij de verantwoordelijkheid over toezicht van de uitvoering gedelegeerd is aan de provincies.

Spelregelkader

Voor de uitvoering van ILG zijn prestatieafspraken gemaakt met de provincies. In 2014 leggen de provincies daarover verantwoording af. Er wordt wel jaarlijks gerapporteerd.

Rol van ex-ante-evaluatie

Er is in 2006 een ex-ante-evaluatie uitgevoerd op het Meerjarenprogramma Vitaal platteland (MJP2). Dit MJP2 bevat de doelen die via het ILG worden gerealiseerd en gefinancierd. Er is ook sprake van monitoring, tussentijdse evaluatie (de midterm review in 2010) en ex-postevaluatie tot de gemaakte prestatieafspraken.

Er vindt in het kader van het ILG op projectniveau geen ex-ante-evaluatie plaats met uitzondering van de uit het FES gefinancierde projecten, zoals de greenports. De provincie is immers verantwoordelijk voor het nakomen van de prestatieafspraken.

Knelpunten

Vanwege de delegatie van de verantwoordelijkheid naar de provincie is het onduidelijk hoe de aansluiting bij het MIRT plaats kan vinden. Over de relatie ILG/MIRT vindt discussie plaats.

Het Rijk heeft geen directe bemoeienis meer met de uitvoering.

