

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:

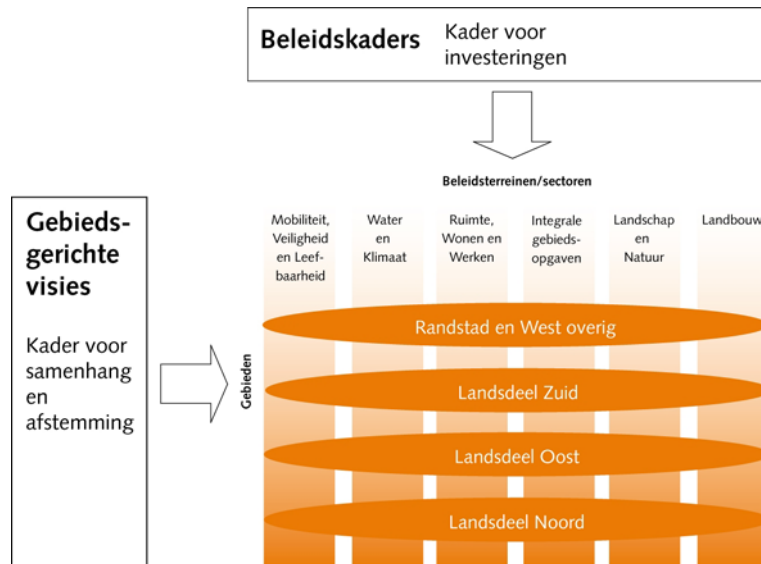
- De huidige sectorale beleidskaders voor de investeringen van de departementen rond mobiliteit, water, ruimte, natuur en platteland;
- De nog te ontwikkelen gebiedsgerichte visies als kader voor samenhang en afstemming (namelijk de landsdelen Randstad en West overig, Zuid, Oost en Noord).

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.