

Ex post evalueren van infrastructuur

Beslissen over de aanleg en verbetering van infrastructuur is een verantwoordelijke taak. Er zijn per project al gauw honderden miljoenen euro's mee gemoeid. Om de beslissing zorgvuldig te kunnen nemen wordt dan ook veel ex-ante-evaluatieonderzoek verricht.

De aandacht voor onderzoek vooraf, staat in schril contrast met het evalueren achteraf. Toch is het zinvol, nadat een infrastructuurproject is afgerond en in gebruik genomen, terug te kijken. Er kan veel van zo'n ex-postevaluatie worden geleerd. Door te leren van het verleden kan de kwaliteit van toekomstige ex-ante-evaluaties worden verbeterd en daarmee verbeteren we ook de kwaliteit van de besluitvorming.

Leren en verantwoorden

Ex-postevaluaties kunnen verschillende doelen hebben: leren en verantwoorden. Leren is mogelijk doordat we door ex-postevaluaties een indruk krijgen van de juistheid van inschattingen die ex ante zijn gemaakt. Dit kan leiden tot het verbeteren van modellen. Ook is het op den duur mogelijk meta-evaluaties te maken. Wanneer meerdere ex-postevaluaties voorhanden zijn wordt het mogelijk te beoordelen welk type projecten en welke projectomstandigheden tot positieve welvaartseffecten leiden. Ook verantwoorden kan een doel zijn. Er wordt in dat geval bijvoorbeeld nagegaan of achteraf bezien het geld verantwoord is besteed en of er een juiste beslissing is genomen.

Bij Nederlandse infrastructuurprojecten worden ex-postevaluaties niet altijd, niet systematisch en niet op alle aspecten uitgevoerd. Dit is overigens geen nieuwe of unieke situatie. Niet alleen bij Verkeer en Waterstaat, ook bij andere departementen komt het zelden spontaan tot ex-postevaluatieonderzoek.

Oorzaken van weinig animo voor ex post evalueren

Het gebrek aan animo voor ex-postevaluaties kent vier hoofdoorzaken: de politiek-bestuurlijke en beleidsmatige context, psychologische processen, organisatorische belemmeringen en methodologische problemen.

1. Vanuit de politiek-bestuurlijke en beleidscontext speelt de wens om vooruit te kijken een belangrijke rol. Het ligt in de aard van beleidsmakers om bezig te zijn met de toekomst, niet met het verleden.
2. Daarnaast staan bepaalde psychologische processen de wil tot evalueren in de weg. Bij de start van een project kan een zogenaamde 'optimism bias' een rol spelen. Dit houdt in dat betrokkenen (ex ante) vaak een te optimistisch beeld hebben van een project. Dit leidt ertoe dat men zich later vaak verzet tegen alles dat het positieve beeld verstoort. Meer in het bijzonder kan een negatieve evaluatie leiden tot

reputatieschade.

3. Organisatorische belemmeringen kunnen de praktische uitvoering van evaluaties in de weg staan. Projectdirecties worden vaak direct 'na het knippen van het lint' opgeheven. Bovendien kan een gebrek aan geld en capaciteit er toe leiden dat ex-postevaluaties worden verdrongen door meer urgente zaken. Daarnaast kan het natuurlijk personeelsverloop, in combinatie met de lange doorlooptijden van infrastructuurprojecten, leiden tot verwatering van kennis en expertise.
4. De belangrijkste methodologische problemen zijn dat het moeilijk is om effecten van projecten te isoleren en om te weten hoe de wereld er zonder het project had uitgezien. Daarnaast is het moment van evalueren een punt dat aandacht verdient.

Al is het lang niet eenvoudig, aan al deze belemmeringen is iets te doen. Vergelijkbare problemen spelen bij ex-postevaluaties in het buitenland en de buitenlandse ervaringen laten zien dat er werkbare oplossingen zijn. De oplossingen kunnen worden betrokken in het ontwerp van de ex-postevaluatie.

Een kader voor ex-postevaluaties

De genoemde belemmeringen dwingen ons goed na te denken over de vormgeving van ex-postevaluaties. Gezien het grote aantal keuzes dat bij het evalueren van infrastructuur kan en moet worden gemaakt, is een kader nodig. Een kader met aandacht voor inhoud, proces en methode. Per aspect geven wij aan wat ons gegeven de ervaringen in het buitenland, de ervaringen van verschillende Nederlandse respondenten en onze analyse van een casus, de meest voor de hand liggende optie lijkt (zie tabel S1).

Inhoud

Een keuze is noodzakelijk bij zowel inhoud als doel van ex-postevaluaties. Wil men:

- afrekenen of leren? Afrekenen kan een zinvolle doelstelling zijn, maar heeft als nadeel dat door de huiver voor reputatieschade 'de hakken in het zand' gaan. De bereidheid tot evalueren neemt af. Evalueren om te leren opent deuren die anders gesloten blijven.
- alle projecten of een beperkt aantal evalueren? Van alle infrastructuurprojecten valt in principe ex post te leren. Het is echter de vraag of de investering opweegt tegen de baten. Een selectie van projecten legt een minder groot beslag op de capaciteit van de organisatie. Wanneer we ervoor kiezen om alleen projecten boven de 500 miljoen euro te evalueren, evalueren we altijd nog bijna 20 procent van alle weg- en spoorprojecten in het MIRT 2009.
- alle aspecten (kosten, verkeersvolumes, reistijdwinst et cetera) even diepgaand onderzoeken of daarin selectief zijn? Ook voor de diepgang van een ex-postevaluatie kunnen keuzes worden gemaakt. Het verdient aanbeveling om, net als bij ex-ante-evaluaties met OEI, naar alle aspecten te kijken. Dit betekent echter niet dat alle aspecten even diepgaand hoeven te worden uitgewerkt. Ook hier kunnen sommige aspecten 'zwaar' en andere 'licht' worden onderzocht.

Proces

Ook het moment van evalueren vereist een keuze. Er zijn meerdere varianten, bijvoorbeeld evalueren na een, drie en/of vijf jaar na openstelling van de infrastructuur. Wanneer ervoor wordt gekozen om kort na de openstelling te evalueren (bijvoorbeeld na een jaar) dan wordt geen rekening gehouden met zogenaamde ingroei-effecten. Pas op de wat langere termijn zal een infrastructuurproject ten volle worden benut. Kiest men echter voor een evaluatie na vijf jaar, dan wordt de meting verstoord door nieuwe ontwikkelingen (andere nieuwe infrastructuur, veranderingen in de economische situatie, et cetera). Meten we dan nog wel wat we willen meten? Een meting na drie jaar lijkt een zinvolle gulden middenweg.

Methode

Bij de methodische kant moeten eveneens keuzes worden gemaakt. Causaliteit vormt het ingewikkeldste vraagstuk. Het gaat daarbij om de vraag in welke mate effecten aan het project kunnen worden toegerekend. Met dit probleem kan op verschillende manieren worden omgegaan.

De meest eenvoudige oplossing is om het hele vraagstuk te negeren. Na realisatie van het project beperken we ons bijvoorbeeld tot het meten van een paar grootheden, zoals de verkeersvolumes. Die kunnen met de oorspronkelijke schattingen worden vergeleken. Wanneer de berekeningen vooraf en achteraf slechts in geringe mate van elkaar afwijken, kan de conclusie zijn dat de doelstellingen van het project zijn waargemaakt. Deze vergelijking is relatief eenvoudig te maken en kan informatief zijn, maar het gaat wel voorbij aan de vele versturende ontwikkelingen die tegelijkertijd hebben gespeeld. Leren is niet echt mogelijk wanneer aan de causaliteitsvraag wordt voorbijgegaan. Er speelt hier nog een aspect en dat is de mate waarin infrastructuurprojecten met andere projecten zijn verweven. Een bepaald project, zoals een verkeersweg, kan effecten hebben op andere wegen en het is dan ook de vraag op welk niveau geëvalueerd moet worden. Op het niveau van het individuele project of op het niveau van het (wegen)programma? Aangezien bij evalueren op programmaniveau de goed presterende en de slecht presterende projecten elkaar uitmiddelen valt er in principe het meeste te leren van evalueren op individueel projectniveau.

Keuzen samengevat

Tabel S1 Kader voor ex post evalueren
Wil het proces van ex post evalueren op gang komen, dan zijn keuzen ten aanzien van inhoud, proces en methode noodzakelijk. De meest kansrijke aanpak lijkt de keuze voor een lichte vorm van evalueren op projectniveau met aandacht voor versturende factoren (zie X).

KADER			
Inhoud	<i>Afrekenen</i>	<i>Leren</i>	
		X	
	<i>Alle projecten</i>	<i>Beperkt aantal</i>	
		X	
	<i>Alle aspecten diepgaand</i>	<i>Sommige aspecten verder uitgediept dan andere</i>	
		X	
Proces, evalueren na	<i>1 jaar</i>	<i>3 jaar</i>	<i>5 jaar</i>
		X	
		<i>Versturende factoren negeren</i>	<i>Rekenschap geven van versturende factoren</i>
		X	
	<i>Programmaniveau</i>	<i>Projectniveau</i>	
		X	

Een lichte vorm van evalueren?

Afhankelijk van de keuzes die bij inhoud, proces en methode worden gemaakt, rolt er een lichte, midden of zware evaluatievariant uit. Van lichte varianten leren we wellicht minder dan van zware, maar ze zijn wel makkelijker uitvoerbaar. Dat is gezien de gesignaleerde belemmeringen een belangrijk voordeel. Met het dwingend voorschrijven van ex post evalueren zijn we er immers niet. De ervaringen in Frankrijk leren dat dit geen garantie is voor succes. Juist omdat ex-postevaluatie niet worden omarmd, is het van belang ervoor te zorgen dat ze eenvoudig en uitvoerbaar zijn. Een lichte vorm van evalueren heeft dus de voorkeur.

Vervolgonderzoek

Deze veronderstelling zou echter in de praktijk, aan de hand van een concrete casus, moeten worden getoetst. Om enig gevoel voor de praktijk te krijgen is in dit onderzoek weliswaar de A5-Zuid geanalyseerd, maar niet in de vorm van een volwaardige ex-postevaluatie. Het verdient aanbeveling een dergelijke casus in een volgend onderzoek diepgaand, in verschillende varianten, te evalueren.