

Samenvatting

In het rapport *Sneller en Beter* (2008) doet de commissie-Elverding voorstellen om de besluitvorming binnen infrastructurele projecten te versnellen en te verbeteren. Deze voorstellen worden uitgewerkt en in de praktijk gebracht door de projectdirectie Sneller & Beter van het ministerie van Infrastructuur en Milieu. Daarbij kijkt de projectdirectie onder andere naar de milieueffectrapportage (MER) en de kosten-batenanalyse. Beide zijn onderdeel van de afweging van nut en noodzaak in de besluitvorming, zoals beschreven in het spelregelkader voor het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT).

Het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM) heeft de mogelijkheden tot versnelling en verbetering van de toepassing van de kosten-batenanalyse bij infrastructuurprojecten verkend en uitgewerkt. Voor de kosten-batenanalyse maakt de overheid gebruik van een zogeheten Overzicht Effecten Infrastructuur (OEI). De analyse dient ter voorbereiding van een voorkeursbeslissing aan het eind van een projectverkenning. Het doel van het KiM is vast te stellen welke beslisinformatie nodig is om snel maar verantwoord een afweging te kunnen maken van nut en noodzaak van een project. Het betreft hier de besluitvorming over infrastructuurprojecten, maar de inzichten zijn ook bruikbaar bij bredere gebiedsgerichte projecten waar infrastructuur deel van uitmaakt.

De adviezen uit *Sneller en Beter* zijn uitgewerkt voor de afweging van nut en noodzaak van projecten. Het KiM heeft daarbij niet alleen gekeken naar de mogelijkheden om besluitvorming te versnellen, maar ook naar verbeteringen die vertraging later in de besluitvorming voorkomen.

1 Minder en eenvoudiger rekenen

Het benodigde onderzoek om een voorkeursbeslissing te nemen, kan worden verkort door tussentijds een zogenoemd zeefmoment in te bouwen en in die fase eenvoudiger te rekenen. Op basis van globalere informatie kiest men bij dat zeefmoment uit een groot aantal mogelijke oplossingsrichtingen de bij voorkeur maximaal drie meest kansrijke. Bij de volgende stap, de voorkeursbeslissing, hoeven dan minder alternatieven te worden doorgerekend. Om een onderbouwde voorkeursbeslissing te nemen, zijn

dan wel gedetailleerdere berekeningen nodig, waarbij gebruik wordt gemaakt van verkeersmodellen. Zo wordt de onderzoekslast beperkt en wordt de informatie stap voor stap verfijnd.

Het KiM heeft onderzocht of er een aanpassing nodig is van de kosten-batenanalyse, in dit geval van een OEI. Het MIRT-spelregelkader schrijft voor dat er niet op meerdere momenten een kosten-batenanalyse wordt opgesteld, maar slechts op één moment, namelijk bij de voorkeursbeslissing. De conclusie van het KiM is dat het niet veel extra tijd kost om deze kosten-batenanalyse op te stellen en dat deze bovendien al voldoende flexibel is; van quickscan-analyses bij kleine projecten tot uitgebreide maatschappelijke kosten-batenanalyses bij grote projecten. Er is wel winst te behalen door een betere afstemming tussen de verschillende analyses. Dubbel werk kan worden voorkomen door gebruik te maken van de resultaten van andere analyses (kostenraming, business case, MER en OEI) en door dezelfde invoergegevens en uitgangspunten te hanteren.

2 Brede en consistente afweging

Bij infrastructurele en andere projecten is het van belang dat er houdbare (onomkeerbare) besluiten genomen kunnen worden. Dit voorkomt dat men later op een besluit terug moet komen, bijvoorbeeld omdat nieuwe informatie tot andere bevindingen leidt. Daarom adviseert het KiM om ervoor te zorgen dat het afwegingskader van nut en noodzaak alle informatie bevat die relevant is voor de besluitvorming, en om dit brede afwegingskader bij elke stap toe te passen, hoe globaal ook.

Het gaat bij deze informatie om het antwoord op de volgende hoofdvragen:

- Is er een probleem?
- Is er een taak voor de overheid?
- Welke oplossingen zijn er mogelijk?
- In hoeverre wordt het probleem opgelost?
- Wat kost het en wie betaalt?
- Wat zijn de effecten op leefomgeving, milieu en veiligheid?
- Wat heeft de Nederlandse maatschappij eraan (hoe verhouden zich de maatschappelijke baten tegenover de kosten)?

Het is belangrijk dat de afweging van nut en noodzaak in alle fasen van de besluitvorming op hoofdlijnen hetzelfde blijft. De informatie kan globaal of juist gedetailleerd zijn, afhankelijk van de fase van de besluitvorming en de beschikbare tijd. Om deze vragen bij de voorkeursbeslissing te kunnen beantwoorden, leveren de MER, de business case en een OEI de benodigde gegevens.

3 Toekomstvast oplossingen

De voor het project gekozen oplossing moet toekomstvast zijn. Toekomstige ontwikkelingen kunnen van grote invloed zijn op de kosten of de te verwachten baten en kunnen leiden tot onrendabele projecten. Daarom adviseert het KiM om onzekerheden mee te wegen bij de afweging van nut en noodzaak, en om bijsturingmogelijkheden af te spreken voor het geval risico's werkelijkheid worden. Scenario's en een gevoeligheidsanalyse leveren belangrijke informatie om risico's in te schatten. De maximale bandbreedte in toekomstonzekerheid kan worden weergegeven door ten minste twee realistische omgevingsscenario's te hanteren, namelijk een minimum- en een maximumscenario.

Het is vervolgens belangrijk om vooraf afspraken te maken over 'wanneer en hoe bijsturen' in geval van onverwachte gebeurtenissen en zondig voorbereidingen te treffen om bijsturen in een later stadium mogelijk te maken (bijvoorbeeld een ruimtereservering of een financiële reservering). Hiervoor moet worden vastgesteld welke projectonderdelen na het nemen van een beslissing vast staan en welke nog aan te passen zijn aan de veranderde omstandigheden (flexibiliteit). Voor dat doel is in deze studie een catalogus opgenomen met voorbeelden van bijsturingmogelijkheden.

4 Benut eerste inzichten

Ten slotte biedt het stapsgewijs beslissen de mogelijkheid om vroegtijdig belangrijke kostenveroorzakers, baten en onzekerheden op te sporen. Dit biedt vervolgens een handvat om oplossingen te optimaliseren en toekomstvaster te maken.

Het is van belang om deze mogelijkheden te benutten, omdat er aan het eind van een verkenning, als de kosten-batenanalyse is opgesteld, nog nauwelijks tijd is voor nieuw onderzoek of aanvullende maatregelen om tot hogere baten of lagere kosten te komen.

Op hoofdlijnen worden deze voorstellen toegepast in de OEI bij MIRT-verkenningen (RWS-DVS, nog te publiceren) en in het *Procesontwerp Sneller & Beter* (projectdirectie Sneller & Beter, 2010). Het betreft het voorstel voor het invullen van het eerste zeefmoment (zie punt 1: eenvoudiger rekenen), het benodigde detailniveau van berekeningen voor het zeefmoment en voor het opstellen van een OEI en het gebruik van omgevingsscenario's (zie onder punt 3: toekomstvast oplossingen).

De verdere uitwerking zal op projectniveau moeten plaatsvinden. Dit geldt met name voor het gebruik van een breed afwegingskader

(zie onder punt 2), het inbouwen van bijsturingsmogelijkheden en het benutten van de eerste inzichten (zie punten 3 en 4). Het is belangrijk om daar aan het begin van een verkenning duidelijke afspraken over te maken.

Een brede afweging van nut en noodzaak van projecten is daarmee een belangrijke bouwsteen voor een snellere en betere besluitvorming.