

‘Met de kennis van nu’: leren van evalueren

Een casestudy: A5 Verlengde Westrandweg

Samenvatting

Aanleiding en doel

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 vaak van tevoren (ex-ante) evaluatieonderzoek verricht. Evaluatieonderzoek achteraf (ex-post) daarentegen, is schaars. Als een infrastructuurproject eenmaal af is, is er weinig interesse meer in de vraag of het project een goede keuze was, of de verwachtingen overeenkwamen met het eindresultaat, en zo niet, wat de oorzaken van eventuele afwijkingen waren. Antwoorden op die vragen kunnen van belang zijn voor de verantwoording van het project (is het geld achteraf gezien verantwoord besteed? zijn de juiste beslissingen genomen?), maar ze kunnen ook worden gebruikt om van te leren. Met deze studie beogen we het laatste: door te leren van het verleden, kan de kwaliteit van toekomstige ex-ante evaluaties verbeteren, en daarmee ook de kwaliteit van de besluitvorming.

In Nederland is er als gezegd tot nu toe geen of nauwelijks ervaring opgedaan met ex-post evaluatie, en ook in het buitenland is er eigenlijk alleen in Frankrijk, Noorwegen en het Verenigd Koninkrijk enige expertise op dit terrein. Zo worden in Noorwegen jaarlijks een klein aantal projecten op eenvoudige wijze ex-post geëvalueerd (Kjerkreit et al. 2008). Doel daarvan is de ex-ante evaluatiemethodiek bij regionale overheden, die veelal verantwoordelijk zijn voor de ex-ante studies, te verbeteren. De Franse ervaring leert hoe belangrijk het is om ex-post evaluaties vooral niet uitgebreider dan strikt noodzakelijk uit te voeren. Pas nadat de evaluatierichtlijn in 2001 ook ruimte bood voor eenvoudiger vormen van ex-post evaluatie, werd dit in de praktijk opgepakt (Scholten et al. 2008).

Mede vanwege die beperkte ervaring hebben het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM) en het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) zich in de afgelopen jaren theoretisch verdiept in de ex-post evaluatiepraktijk van infrastructuurprojecten (zie respectievelijk Berveling et al. 2009; Scholten et al. 2008). Dit gezamenlijke rapport van het KiM en PBL is een vervolg op deze studies: aan de hand van een concrete casus (de A5 Verlengde Westrandweg) wordt verslag gedaan van een daadwerkelijke uitvoering van een ex-post evaluatie.

Het doel van de casestudy is drieledig:

- het verbeteren van de ex-ante evaluatiemethodiek door de verwachtingen vooraf te vergelijken met de realisatie achteraf;
- inzicht te verkrijgen in de praktijk van een ex-post evaluatie, waarbij de randvoorwaarden uit voorgaande theoretische studies nu in de praktijk worden getoetst;
- inzicht te verschaffen in de meerwaarde van een zwaardere, uitgebreidere vorm van evaluatie ten opzichte van een lichtere, minder uitgebreide vorm.

Het tweede doel, inzicht krijgen in de praktijk van een ex-post evaluatie, is gehaald. Het is duidelijk geworden aan welke randvoorwaarden een ex-ante studie moet voldoen, wil er later een zinvolle ex-post evaluatie mogelijk zijn. De beide overige doelen zijn slechts ten dele gehaald, omdat er onvoldoende informatie beschikbaar bleek te zijn om een uitgebreide vorm van evaluatie uit te voeren. Daardoor is onvoldoende inzicht verkregen in de meerwaarde van uitgebreid evalueren en is het inzicht in mogelijke verbeteringen van de ex-ante evaluatiemethodiek beperkt.

De casus: A5 Verlengde Westrandweg

Als casestudy is voor de A5 Verlengde Westrandweg gekozen omdat dit infrastructuurproject voldeed aan de in de twee theoretische studies geformuleerde criteria voor een succesvolle ex-post evaluatie. Het gaat daarbij onder andere om 'recent geopend', 'voldoende informatie beschikbaar' en 'toegezegde medewerking van betrokkenen'.

De A5 nabij Schiphol, ook bekend als de Verlengde Westrandweg, vormt een ongeveer 7 kilometer lange verbinding tussen de A4 en de A9. De weg werd in 2003 geopend, na een lang voortraject van besluitvorming. In 1985 zijn de eerste studies gestart om de toekomstige behoefte aan infrastructuur in kaart te brengen. In de projectnota wordt de Verlengde Westrandweg beschreven als een van de alternatieven om de bereikbaarheidsproblemen rondom Schiphol op te lossen. Op basis van deze nota zijn de Tracéprocedure en de milieueffectrapportage (MER) doorlopen en is uiteindelijk het tracébesluit genomen.

Effecten van de aanleg van de A5 Verlengde Westrandweg: verwachtingen versus realisatie

De A5 is aangelegd om een oplossing te bieden voor bereikbaarheidsproblemen in de regio. In hoeverre de bereikbaarheid met de aanleg ook daadwerkelijk, volgens de verwachting, is verbeterd, is niet duidelijk. Dit houdt verband met veranderingen in de manier waarop bereikbaarheid wordt gemeten, en verschillen tussen de reikwijdte van de projectnota (het hele hoofdwegennet rond Schiphol) en die van het project A5.

Wat betreft de vergelijking tussen de verwachte en gerealiseerde effecten van de aanleg van de A5 op de mobiliteit, ruimte, leefomgeving en veiligheid en de kosten, kunnen we de volgende conclusies trekken.

Mobiliteit

- De verkeersintensiteit op de A5 Verlengde Westrandweg is sinds de opening opgelopen van ongeveer 32.000 motorvoertuigen per etmaal tot ongeveer 43.000 motorvoertuigen in 2008. Dit is minder dan tijdens de aanleg werd verwacht. De verkeersintensiteiten per etmaal op de A4 en A9 zijn wel (mede) door de aanleg van de A5 gedaald.
- Van de A5 werd een belangrijke bijdrage verwacht aan het verminderen van de congestie (volgens de doelstellingen van toen). Een vergelijking tussen de huidige gegevens en toenmalige prognoses is echter niet mogelijk, omdat de inzichten over hoe congestie te meten in de tussentijd zijn gewijzigd. Bovendien is in de prognoses uitgegaan van de gelijktijdige aanleg van de Westrandweg (tussen de A9 knooppunt Raasdorp en de Coentunnel).

Ruimte, leefomgeving en veiligheid

- Technologische ontwikkelingen zijn bepalend voor de omvang van milieu-effecten. Deze zijn echter moeilijk voorspelbaar. In de projectnota werden ze vrij conservatief ingeschat (geen of weinig technologische vooruitgang). Voor geluid en klimaat is dat een correcte inschatting geweest. De luchtverontreiniging daarentegen is in werkelijkheid lager dan ingeschat, als gevolg van technologische ontwikkelingen.

- De verkeersveiligheid in het studiegebied is in de loop der jaren aanzienlijk verbeterd. De vraag is echter in hoeverre deze verbetering is toe te schrijven aan de A5.

Kosten

- Ten opzichte van de kostenraming uit 1989 zijn de uiteindelijke kosten lager uitgevallen. Hierbij geldt wel als kanttekening dat in de raming van 1989 niet alleen was uitgegaan van de aanleg van de A5, maar ook van aanpassing van de A4 en de A9. Bovendien is de reikwijdte van het project veranderd door de aanleg van de vijfde baan bij Schiphol.

'Met de kennis van nu': conclusies over de praktijk van ex-post evaluatie versus de theorie

In de eerdere, theoretische studies van het KIM en het PBL is een aantal voorwaarden genoemd om tot een succesvolle ex-post evaluatie te komen. Ondanks het in acht nemen van deze voorwaarden, doken in de praktijk enkele onvoorziene problemen op. Hierdoor konden niet alle voorgenomen analyseonderdelen even goed worden uitgevoerd. Voor deze tekortkoming zijn diverse, duidelijke verklaringen te geven; verklaringen die vermoedelijk niet uniek zijn voor de A5, maar in meer of mindere mate ook van toepassing zijn op andere projecten.

- *Lange doorlooptijd.* Omdat er veel tijd overheen is gegaan tussen het opstellen van de projectnota (in 1989) en de uiteindelijke opening (in 2003) en de prognoses van het oorspronkelijke A5-project betrekking hebben op het zichtjaar 2000, bleek het in de praktijk niet eenvoudig om een eenduidig ijkpunt in de tijd te benoemen waarop de ex-ante schattingen voor verkeer, ruimte, leefomgeving en veiligheid achteraf vergeleken konden worden. De gemiddelde doorlooptijd van (vergelijkbare) infrastructuurprojecten bedroeg in 2008 dertien jaar, maar verschilt voor de verschillende procedures ('oude stijl'-procedure voor projecten van vóór 1994, verkorte of uitgebreide tracéwetprocedures, spoedwetprocedures). Het zichtjaar van toekomstige trajectnota's of MER-studies zou moeten zijn afgestemd op de doorlooptijd van de procedure. Bovendien zou er rekening mee moeten worden gehouden dat de gerealiseerde effecten van een weg pas na zo'n vijf jaar – wanneer de zogenoemde ingroei-effecten zijn verdwenen – goed zijn te bepalen.
- *Toekomstvastheid van beleid en beleidsindicatoren.* Zowel het mobiliteitsbeleid als de verkeerskundige maatstaven waarop infrastructuurprojecten worden beoordeeld zijn in de loop der jaren veranderd. De vraag is dan waarop een project moet worden vergeleken. Het kan niet zo zijn dat de mobiliteitsdoelstellingen en maatstaven van nu als raamwerk worden gekozen, om dan vervolgens te stellen dat de oorspronkelijke projectnota deze informatie niet biedt. Van zo'n projectnota mag wel worden verwacht dat deze de informatie bevat die destijds als relevant werd beschouwd. Alleen daarop kan redelijkerwijs een evaluatie plaatsvinden. Resteert de vraag in hoeverre de informatie over verouderde maatstaven nu nog leereffecten heeft.
- *Reikwijdteverschillen tussen de projectnota en realisatie.* Omdat niet duidelijk is wat de invloed is van flankerend beleid en van omgevingsontwikkelingen, is het lastig om een causale relatie te leggen tussen stijgingen en dalingen in verkeersintensiteiten. De aanleg van de A5 maakte deel uit van een veelomvattender programma, waarbij de verwachte effecten in de projectnota vooral op dit hogere abstractieniveau zijn geformuleerd. Dit bemoeilijkt het achteraf separaat bezien van onderdelen van het programma, zoals de A5.
- *Beschikbaarheid van gegevens.* Voor de selectie van projecten die geschikt zijn voor een ex-post evaluatie blijkt niet alleen de datum van gereedkoming van een project van belang, maar ook de datum waarop de projectnota is verschenen. Hoe langer dit geleden is, hoe kleiner de kans is op beschikbaarheid van gedetailleerde onderliggende gegevens, waaronder die van de verkeersprognoses en de daarbij behorende modelruns.

Lessen voor KBA's, MER's en prognosemodellen

Uit de vergelijking tussen de realisatie en de prognose van de belangrijkste effecten van de aanleg van de A5 kunnen enkele methodische lessen worden getrokken voor het opstellen van ex-post evaluaties.

- *Anticiperen op vragen over de effectiviteit van projectonderdelen en fasering.* De aanleg van de Verlengde Westrandweg (de huidige A5) en de Westrandweg is oorspronkelijk opgezet als één project. Ook in de ex-ante evaluaties zijn de projecteffecten doorgerekend voor het hele project. Enkele jaren na het tracébesluit is het project feitelijk opgeknipt in twee losse projecten. Hiervoor waren

afzonderlijke analyses nodig geweest, met inzicht in de effectiviteit en efficiëntie op het niveau van die projectonderdelen.

- *Ex-post evaluaties (ook) gebruiken voor het vergelijken van meerdere projecten.* Deze ex-post evaluatie is opgezet als een vergelijking van de prognoses vooraf met realisatie achteraf, voor één specifieke casestudy. Het is echter ook mogelijk om te leren van het naderhand meten van de daadwerkelijke effecten van een project zónder vergelijking met de oorspronkelijke prognose. Daarvoor is één project echter onvoldoende, en is het nodig de effecten van meerdere, vergelijkbare projecten te meten. Als hier een consistent beeld uit ontstaat, kunnen kengetallen worden ontwikkeld waarmee de effecten van andere projecten kunnen worden ingeschat. Voor infrastructuurprojecten gaat het in het bijzonder om de invloed op verkeersintensiteit en congestie.
- *Verantwoord omgaan met de per definitie onzekere toekomst.* In de projectnota is gewerkt met punt-schattingen voor het prognosejaar 2000. Dit betekent dat geen inzicht is geboden in de gevolgen van bijvoorbeeld meer of minder economische ontwikkeling of bevolkingsgroei voor de verwachte bereikbaarheidsproblematiek. Deze aanpak is inmiddels ondervangen met richtlijnen voor verkenningen en planstudies waarin wordt uitgegaan van het gebruik van meerdere scenario's. De essentie is daarbij dat dit wordt ervaren als belangrijke aanvullende beslisinformatie en niet als een extra verplichting.
- *Het gebruiken van runs met 'nieuwe' verkeersmodellen en 'backcasting' voor validatie van verkeersmodellen.* Van diverse kanten ontvingen we de suggestie om met huidige verkeersmodellen opnieuw een vergelijking te maken van de situatie met en zonder A5, of om een zogenoemde *backcasting* uit te voeren, waarbij wordt uitgegaan van het heden en dan wordt teruggerekend tot aan de opening van de A5. Beide suggesties dienden ertoe te bezien of dit tot betere voorspellingen zou leiden. Vanwege het ontbreken van een vergelijkingsmogelijkheid met de runs van het gebruikte verkeersmodel (het Noordvleugelmodel) hebben we deze suggesties niet overgenomen. Uiteraard is het – juist op het moment van herijking of validatie van een model – wel van belang om de verschillen tussen 'oude' en 'nieuwe' prognoses te duiden.

Aanbevelingen over diepgang, focus en timing van de ex-post evaluatie

- *Standaard of uitgebreid evalueren?* Een van de doelen van deze casestudy was om te bezien of met een 'standaardanalyse' (op basis van gegevens van archiefdocumenten) al voldoende kennis boven tafel kon komen, of dat er altijd een 'uitgebreide' analyse (inclusief nieuwe verkeersmodelruns en een ex-post kosten-batenanalyse) nodig is. In deze casestudy verschillen de methodische inzichten tussen de beide vormen van analyse feitelijk nauwelijks. Voor de uitgebreide analyse is vooral energie gestoken in het alsnog boven tafel krijgen van de verkeersmodelruns. Ondanks alle hulp van Rijkswaterstaat (RWS) Noord-Holland, RWS Dienst Verkeer en Scheepvaart en advies- en ingenieursbureau DHV is dit niet gelukt. We concluderen dat een verdieping tot een uitgebreide analyse alleen interessant en zinvol is als er ex-ante verkeersmodelruns en idealiter een KBA voorhanden zijn. Door dit van tevoren uit te zoeken, kan gelijk worden aangegeven welke diepgang van analyse mogelijk is. Achteraf een kosten-batenanalyse opstellen was wel mogelijk geweest, maar uit het perspectief van leren bezien minder waardevol.
- *Tijdstip van evaluatie.* Tussen de trajectnota en de feitelijke aanleg van een weg verloopt vaak veel tijd. In die tijd kan er veel veranderen, waaronder soms ook de inzichten en het project zelf. Het verdient dan ook aanbeveling om bij een doorlooptijd van meer dan tien jaar, vlak voor de aanbesteding nog eens te toetsen of de uitgangspunten en inzichten van weleer nog steeds gelden. Daarnaast verdient het aanbeveling vlak voor de ingebruikname van een weg een nulmeting van verkeersintensiteiten uit te voeren. In combinatie met de ex-post meting geeft dat een vrij goed (gemeten) beeld van de daadwerkelijk gerealiseerde projecteffecten. Daaruit zijn lessen te trekken over de nauwkeurigheid van de gebruikte verkeersmodellen.
- *Reikwijdte van de studie: evalueren op project- of op programmaniveau?* De aanleg van de A5 maakte deel uit van een groter programma. Deze integrale aanpak heeft tot gevolg gehad dat de verwachte effectiviteit van de afzonderlijke onderdelen van het programma niet als zodanig zijn geraamd. Voor een totaalprogramma verdient het dan ook aanbeveling om de verwachte effecten van de verschillende onderdelen ervan meer expliciet te vermelden in de ex-ante studies. Dit zou een ex-post evaluatie van de uiteindelijk uitgevoerde programmaonderdelen aanzienlijk vergemakkelijken.
- *Ex-post evaluatie begint vooraf.* Een verantwoorde ex-post evaluatie begint niet achteraf, met het naderhand bekijken van een project, maar reeds vooraf met het daadwerkelijk bijhouden van informatie. De vraag is of het mogelijk is om de projectorganisatie verantwoordelijk te maken voor een

brede dataverzameling. In ieder geval zou de projectorganisatie kunnen worden gevraagd erop toe te zien dat alles wat aan het project is voorafgegaan, goed wordt vastgelegd. Deze rapportage bevat een checklist met gegevens die voor een goede ex-post evaluatie van belang zijn (zie paragraaf 6.3.4). Wellicht kan hiermee ook een inhaalslag worden gemaakt bij lopende grote projecten.

- *Toekomstige inzet van ex-post evaluatie.* Het is zinvol om meer ex-post evaluaties van infrastructuurprojecten uit te voeren. Deze casestudy demonstreert dat er veel kan worden geleerd. Daarnaast zijn ex-post evaluaties een belangrijk – maar weinig benut – instrument voor de verantwoording van beleid. De vraag is in welk verband ex-post evaluaties tot een meer gebruikelijke activiteit kunnen worden verheven. Er zijn diverse regelingen voor de verantwoording van beleid en projecten. Binnen het ministerie van Infrastructuur en Milieu is de hoofddirectie Financiën, Management en Control (FMC) standaard betrokken bij deze vormen van beleidsverantwoording. Uit het perspectief van leren wordt verwacht dat beleidsmedewerkers vooral de mogelijkheid zal aanspreken van het ontwikkelen van vuistregels met behulp van ex-post gegevens in het kader van Sneller&Beter, het door de voormalige ministeries van VenW en VROM ingezette initiatief om kwaliteits- en snelheidsverbeteringen in het besluitvormingsproces aan te brengen. Het gaat dan om een relatief lichte vorm van ex-post evaluatie.

Tot slot

De A5 was een minder eenvoudige casus dan vooraf gedacht. De vraag blijft uiteraard in hoeverre de bevindingen uit dit onderzoek ook elders gelden. Om die vraag uitputtend te kunnen beantwoorden, zouden ook andere casussen moeten worden bestudeerd. We volstaan hier met de opmerking dat de bevindingen naar ons idee vrij generiek zijn. Zo bleek de doorlooptijd ook bij andere infrastructuurprojecten een probleem te vormen, en is de constatering dat de toekomst onzeker is en er daarom meer gebruik zou moeten worden gemaakt van scenario's, ook al in andere studies naar voren gekomen. Ook de bevindingen over archiefvorming en het gebruik van moeilijk herleidbare indicatoren zullen zeker niet uniek zijn. Daarnaast worden projecten wel vaker in stukken geknipt. Dat gaat niet altijd op de manier zoals hier bij de A5. Er zijn voorbeelden (zoals de A12 en de A2) waarin de afzonderlijke deelprojecten hebben geresulteerd in afzonderlijke trajectnota's of MER-studies.

Resumerend geeft deze studie, naast een aantal aanbevelingen voor het verbeteren van de prognosemethodieken, vooral een aantal in de praktijk getoetste randvoorwaarden aan waaraan ex-ante studies moeten voldoen om in de toekomst gedegen ex-post evaluaties te kunnen uitvoeren. Daarmee is hopelijk een basis gelegd voor meer, maar vooral ook nuttige ex-post evaluaties die bijdragen aan een betere verantwoording en aan de kwaliteit van ex-ante analyses.