

## **Beter Beoordelen**

Notitie over de afweging van innovatieve maatregelen  
van Beter Benutten

Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid

Augustus 2013

**Analyses van mobiliteit en mobiliteitsbeleid. Dat is waar het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM) zich mee bezighoudt. Als zelfstandig instituut binnen het ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM) maakt het KiM analyses van mobiliteit en mobiliteitsbeleid die doorwerken in de beleidsafwegingen. De inhoud van de publicaties van het KiM hoeft niet het standpunt van de minister en/of de staatssecretaris van IenM weer te geven.**

## Inhoud

Samenvatting 4

**1 Inleiding 7**

**2 Het hoe en waarom van innovatie 8**

2.1 Waarom willen we innoveren? 8

2.2 Wat is de rol van de rijksoverheid bij (het stimuleren van) innovatie? 9

**3 Knelpunten toepassing afwegingskaders bij innovatieve projecten 11**

3.1 Afspraken over beslisinformatie bij het ministerie van IenM 11

3.2 Problemen met evaluatie innovatieve maatregelen 11

**4 Oplossingsrichtingen 13**

**5 Mogelijkheden aanscherping afwegingskader Beter Benutten 17**

5.1 Drietal invalshoeken voor aanpassing huidig afwegingskader 17

5.2 Keuzes voor Beter Benutten 21

Literatuur 22

Colofon 23

## Samenvatting

**Het IenM programma Beter Benutten is gericht op het slimmer, efficiënter en innovatiever benutten van weg, spoor en water. Het programma bestaat uit ruim 250 uiteenlopende maatregelen. Deze maatregelen zijn in 2011 door de programmadirectie geselecteerd aan de hand van een afwegingskader met daarin criteria zoals kosteneffectiviteit en de bijdrage aan vermindering van de reistijd. Het gros van de maatregelen was vooraf goed te beoordelen op effectiviteit. Op basis daarvan is de verwachting dat het programma leidt tot 20% vermindering van congestie op de desbetreffende knelpunten. De bij dit programma ingediende innovatieve maatregelen zijn allemaal kwalitatief getoetst, maar het bleek vanwege hun vernieuwende aard soms minder goed of onmogelijk te zijn om vooraf een kwantitatieve inschatting te maken van effecten. Het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid heeft op verzoek van de programmadirectie Beter Benutten onderzocht of het speciale karakter van innovatieve maatregelen aanpassingen aan gebruikelijke afwegingsmethoden vergt en zo ja, in welk opzicht en hoe. De conclusie van onze analyse is dat er mogelijkheden zijn om het bestaande afwegingskader beter toe te snijden op innovatieve maatregelen. Deze mogelijkheden hebben wij verder uitgewerkt voor de specifieke situatie van Beter Benutten maar de overwegingen zijn ook relevant voor de afweging van andere innovaties.**

*Waarom is innoveren belangrijk en waarom is de overheid daarbij nodig?*

Innovatie is belangrijk voor Nederland. Het leidt tot productiviteitsontwikkeling en daarmee tot economische groei. Dit geldt ook voor innovaties in het domein van Infrastructuur en Milieu. Overheidsingrijpen om innovaties te stimuleren is legitiem vanwege marktfalen. De belangrijkste argumenten zijn:

- Kennis spillover: Sommige innovaties hebben meer maatschappelijke baten dan private baten.
- Beperkte verspreidingsmogelijkheid van 'private' innovaties. Overheid kan zorgen voor brede beschikbaarheid en het voorkomen van monopolies.

Naast het belang van innovatiebeleid *an sich* heeft een innovatieve oplossing ook belang voor de overheid als potentiële (toekomstige) alternatieve oplossing voor een knelpunt. Dit ter vervanging van meer traditionele vormen van beleid. Het gaat dan om het behalen van beleidsdoelstellingen, met minder budget of minder externe effecten.

*Waarom zijn er aanpassingen nodig in de manier van afweging van innovatieve maatregelen?*

Een kenmerk van innovaties is dat de effecten van het nieuwe product/dienst/proces nog onbekend zijn. Er is nog geen ervaring mee opgebouwd en dus is er meer onzekerheid over effectiviteit en over de hoogte van kosten en baten. Deze onzekerheid neemt af naarmate de innovatie meer 'gerijpt' is. In de ontwikkelfase is de innovatie technisch gezien nog niet zover om op de markt te brengen. In de implementatiefase is er een in technisch opzicht uitontwikkeld product dat nog 'vermarkt' moet worden en is er meer bekend over effecten van de innovatie.

#### *Oplossingen afhankelijk van fase van innovatie*

Er zijn verschillende oplossingen mogelijk voor de geconstateerde onzekerheid bij het inschatten van effecten van innovatieve maatregelen. Deze verschillen per fase waarin de innovatie zich bevindt:

- Is de innovatie nog in de ontwikkelfase, overweeg dan budget vrij te maken voor pilots. Bij de pilots hoort wel een verplichting om met het uitvoeren van een ex-post analyse meer grip te krijgen op effecten van de innovatie.
- Gaat het eerder om het vermarkten van innovaties, de implementatiefase, dan mogen er hogere eisen worden gesteld aan effectschattingen en moet vergelijking met meer traditionele oplossingsmaatregelen mogelijk zijn.

#### *Mogelijkheden voor verbetering inzicht in effecten*

Er zijn diverse mogelijkheden om inschatting van effectiviteit en efficiëntie te verbeteren voor innovaties in de implementatiefase:

- Ook al kan in redelijkheid niet altijd verlangd worden dat alle kosten en batenposten nauwkeurig gekwantificeerd worden, toch kan wellicht een gedeelte ingevuld worden of kunnen tenminste kosten en baten beschreven worden. Een kosteneffectiviteitanalyse (KEA) is als alternatief voor de MKBA geschikt als er wel gegevens zijn over het belangrijkste effect van de innovatie, en overige effecten naar verwachting beperkt zijn. Bij een beperkt kwantitatief inzicht in alle effecten, kan een kwalitatief overzicht van kosten en baten opgesteld worden. Dit heeft ook al zijn nut doordat er discussie ontstaat over wat een project 'doet', in maatschappelijke termen.
- Houd in de MBKA rekening met de bijzondere eigenschappen van innovatieve maatregelen. Dit heeft te maken met de manier van berekening van kosten over de totale productlevenscyclus, additionele baten door het stimuleren van innovatie en het waarderen en weergeven van onzekerheid.
- Maak innovatief gebruik van de MKBA en onderliggende gegevens. Bij vergelijking van innovatieve maatregelen onderling door de betrouwbaarheid van de schatting aan te geven en de mate van flexibiliteit van het project. Bij vergelijking met 'beproefde technologieën' door de MKBA resultaten van die beproefde technologie te gebruiken als gevoeligheidsanalyse: hoe effectief of hoeveel goedkoper (in combinatie met een bandbreedte van onzekerheid) moet een innovatie zijn om de beproefde technologie te verslaan?

#### *Keuzes voor Beter Benutten*

Voorgaande algemene aanbevelingen voor het afwegen van innovaties zijn vertaald in keuzemogelijkheden voor de specifieke situatie van de programmadirectie Beter Benutten. In aanvulling op de bestaande Beter Benutten criteria zijn er diverse mogelijkheden om het afwegingskader nader toe te snijden op innovatieve maatregelen:

- De keuze op welke termijn Beter Benutten meetbare effecten van haar investeringen verwacht. Blijft dit op de korte termijn, dan is er binnen het programma eigenlijk alleen ruimte voor innovaties die zich al (ver) in de implementatiefase bevinden. Innovaties in de ontwikkelfase leveren in de meeste gevallen niet op tijd resultaten.
- Als is gekozen voor een langere termijn waarop resultaten behaald mogen worden, is de tweede keuze of er van het beschikbare budget een gedeelte wordt gereserveerd voor pilots met innovaties in de ontwikkelfase. Bij een keuze voor pilots staat leren voorop en hoort het accent te liggen op het

- bereiken van beter inzicht in de effecten van de geteste innovatie. Vervolgens kan overwogen worden om criteria die meer inzicht en diepgang geven aan innovatieve aspecten van een voorstel, toe te voegen aan de al bestaande lijst van criteria. Denk hierbij aan criteria zoals bijdrage aan kennisontwikkeling, marktpotentie, signaleringsfunctie richting burger. De keuze welke criteria toe te voegen is vooral een kwestie van beleidsprioriteiten.

## 1 Inleiding

De programmadirectie Beter Benutten heeft ruim 250 uiteenlopende maatregelen gericht op het optimaliseren van benutting van het mobiliteitsnetwerk beoordeeld. Dit is gedaan aan de hand van een afwegingskader (Programmadirectie Beter Benutten en Ecorys, 2011) waarin onder andere kosteneffectiviteit en de bijdrage aan vermindering van de reistijd van de maatregelen zijn berekend. Het gros van de maatregelen was vooraf te beoordelen op zijn effectiviteit. Op basis daarvan is de verwachting dat het programma leidt tot 20% vermindering van congestie op de desbetreffende knelpunten. Een deel van maatregelen van het programma Beter Benutten heeft een innovatief karakter. Bij die maatregelen bleek het soms minder goed of onmogelijk te zijn om vooraf een kwantitatieve inschatting te maken van effecten<sup>1</sup>.

De programmadirectie heeft aan het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM) de vraag voorgelegd of het speciale karakter van innovatieve maatregelen aanpassingen aan gebruikelijke afwegingsmethoden vergt. Zo ja, in welk opzicht en hoe kan dan wel een passende afweging van dergelijke maatregelen worden gemaakt. Het betreft zowel de afweging ten opzichte van meer 'beproefde' concepten en de afweging tussen innovatieve maatregelen onderling.

Deze notitie is opgesteld in opdracht van de programmadirectie Beter Benutten maar heeft een bredere zeggingskracht. Ook voor andere beleidsvraagstukken bij IenM waar wordt gezocht naar kosteneffectieve alternatieven is deze analyse van toepassing. Ook dan gaat het vaak om minder beproefde concepten waar verhoudingsgewijs minder inzicht is in effectiviteit of kosten van de maatregel. Beter Benutten past in een tendens om alternatieve oplossingen voor een knelpunt te zoeken. Mede als gevolg van afnemende budgetten voor aanleginvesteringen is de druk om alternatieve (soms minder beproefde) goedkopere oplossingen te vinden, toegenomen.

De vraag die in deze notitie centraal staat is of de bijzondere eigenschappen van innovatieve maatregelen vragen om een andere of aanvullende aanpak bij het afwegen van nut en noodzaak van de investering. Eerst benoemen we de bijzondere of afwijkende aspecten van innovatieve maatregelen. Daarna bekijken we welke problemen er zijn bij het toepassen van gebruikelijke afwegingskaders bij innovatieve maatregelen. Vervolgens bespreken we mogelijke oplossingen voor de geconstateerde problemen, in algemene zin. Tot slot gaan we in op het huidige afwegingskader van projecten bij Beter Benutten en geven tips wat hier in gewijzigd kan worden ten behoeve van de beoordeling van innovatieve maatregelen.

<sup>1</sup> Van meer innovatieve maatregelen zijn vooral de *outcome* effecten soms moeilijk ex ante te ramen. Deze effecten zijn bijvoorbeeld afhankelijk van de mate waarin automobilisten hun gedrag aanpassen op basis van reisadviezen. Als alternatief zijn soms wel *output* effecten te ramen, bijvoorbeeld de omvang van de doelgroep die waarschijnlijk gebruik gaat maken van nieuwe diensten. Ook dat is relevante informatie voor het beleidsproces en de investeringskeuzen. Veel ITS-inspanningen (bijvoorbeeld data, communicatie en marketing) zijn gericht op het mogelijk maken van verbeterde informatievoorziening en/of het vergroten van penetratiegraad en verdienmogelijkheden, zijn dus afgeleid en niet op een afzonderlijke doelstelling te zetten.

## 2 Het hoe en waarom van innovatie

### 2.1 Waarom willen we innoveren?

#### *Belang van innovatie in het algemeen*

Innovatie is het vernieuwen van een product, dienst of proces. Dat kan een volledige vernieuwing zijn of een nieuwe combinatie van bestaande producten, diensten, processen of organisatievormen (Bakker, 2005). Innovatie kenmerkt zich door wat vernieuwd wordt, in welke mate en hoeveel nut of waarde het voor de producent/gebruiker/maatschappij heeft. Innovatie kan klein of groot zijn; wat voor de een een grote stap is, is voor de ander een kleine verbetering.

Een andere en kortere omschrijving van innovatie is de succesvolle implementatie van een nieuw idee (Raad voor Verkeer en Waterstaat, 2005). In deze definitie bestaat de innovatie pas als het nieuwe product door 'de markt' wordt geaccepteerd en afgenomen. Dit onderscheid is van belang omdat als de één het over innovatie heeft het kan gaan om een product, dienst of proces in de ontwikkelfase terwijl de ander al een fase verder is en de succesvolle implementatie en acceptatie door de markt bedoelt.

Innovatie onderwerpen zijn ([www.syntens.nl](http://www.syntens.nl)):

- product & dienst: vernieuwing in aanbod aan de markt;
- markt & marketing: vernieuwing in de markt die bedient wordt en de manier waarop dit gebeurt;
- technologie & ICT: vernieuwing van de technologie in producten, marktbenadering of de organisatie;
- organisatie & processen: verandering in hoe iets tot stand komt en de organisatie van de onderneming.

Het doel van innovatie is bestendige, duurzame groei. Dat uit zich in een hogere omzet of toegevoegde waarde door productiviteitsgroei, maar ook in meer werkgelegenheid en export. Vanwege de invloed op economische groei, een centrale doelstelling in overheidsbeleid, is het (het stimuleren van) innovatie een speerpunt van overheidsbeleid.

#### *Innovatie bij IenM en in het bijzonder bij Beter Benutten*

Het Ministerie van IenM heeft haar innovatieambities geformuleerd in de Strategische Kennis- en Innovatieagenda (IenM, 2012). Belangrijke thema's zijn de bijdrage aan een energieke samenleving, gebiedsontwikkeling, knooppunten en netwerken, duurzame mobiliteit en het sluiten van energie-, grondstof en waterketens. Innovaties zijn voor het ministerie van belang als alternatieve oplossing voor knelpunten waar de overheid aan de lat staat op een probleem op te lossen.



Zo is enkele jaren geleden de Zevensprong van Verdaas geïntroduceerd<sup>2</sup>. Dit is een hulpmiddel om (innovatieve) alternatieve oplossingen voor een bereikbaarheidsknelpunt te genereren. Vanwege de bezuinigingen op het Infracfonds zullen in de toekomst nog meer dan voorheen alternatieve oplossingen gezocht worden die gepaard gaan met minder kosten. De aanpak van Beter Benutten heeft daarbij een voorbeeld functie.

De innovatieve maatregelen van 'Beter Benutten' zijn ruwweg in 3 categorieën in te delen: vraagbeïnvloeding door prikkels voor gedragsverandering, projecten op het gebied van ITS reisinformatie en slimme afspraken met het bedrijfsleven. Voorbeelden van innovatieve projecten zijn het in-car leveren van op weersomstandigheden afgestemde snelheidsadviezen, waarschuwingen voor obstakels, op verkeersstroom afgestemde verkeerslichtinstallaties. Het gaat om instrumenten die in verschillende mate al 'beproefd' zijn in testsituaties. Deels gaat het om implementatie van al bestaande innovaties, deels lijkt het te gaan om (door)ontwikkeling van nieuwe producten.

## 2.2 Wat is de rol van de rijksoverheid bij (het stimuleren van) innovatie?

Zoals al werd aangestipt is innovatie belangrijk voor economische ontwikkeling. Innovatie leidt tot meer arbeidsproductiviteit en meer export. Dit hoeft niet noodzakelijkerwijs te betekenen dat de overheid een rol heeft om de innovatie te stimuleren. SEO (2006) en Lanser (2011) beargumenteren in welke gevallen er sprake is van marktfalen bij innovaties en de overheid wel een rol heeft:

- Te weinig innovatie, met name door de aanwezigheid van kennis spillovers. Naast private opbrengsten genereert innovatie aanvullende sociale opbrengsten bij anderen zonder dat het betreffende bedrijf hiervoor voldoende wordt beloond. Kennis spillovers ontstaan doordat kennis weglekt naar andere bedrijven die ook kunnen profiteren zonder dat zij ervoor betalen. Kennis heeft kenmerken van een publiek goed, want kennis is niet rivaliserend en niet altijd uitsluitbaar. Deze beperkte exclusiviteit kan leiden tot marktfalen door onderinvestering in innovatie. Dit omdat bedrijven onvoldoende prikkels hebben om te innoveren als ze zich niet alle winsten kunnen toe-eigenen.
- Te weinig verspreiding van al gerealiseerde innovaties. Als de markt nog onbekend is met alle mogelijkheden van de innovatie, als er een minimum aantal gebruikers moet zijn voordat een innovatie financieel haalbaar is en in geval van marktmacht van een succesvolle innovator kan het zijn dat de potentie van een innovatie niet ten volle benut wordt.

Ingrijpen van de overheid kan een marktfalen oplossen maar ook weer andere verstoringen tot gevolg hebben. Ten eerste kan er sprake zijn van informatie achterstand waardoor onrendabele innovaties worden geselecteerd. Ten tweede kan

<sup>2</sup> De treden van de Zevensprong van Verdaas (RWS, 2010):

- Ruimtelijke ordening. Bouw compact, zodat reisafstanden kort zijn.
- Prijsbeleid. Met prijsmaatregelen wordt gedrag van de automobilist beïnvloed.
- Mobiliteitsmanagement en fiets. Maatregelen zoals telewerken, carpoolen, telefonisch vergaderen.
- Openbaar vervoer en fiets. zorg voor goed openbaar vervoer en fietsroutes.
- Verbeter de efficiëntie van bestaande wegen, bijvoorbeeld door snelheidsveranderingen.
- Pas de huidige wegen aan.
- Nieuwe weg infrastructuur aanleggen.

overheidsstimulering onbedoeld gericht zijn op bedrijven die zonder subsidie ook wel geïnnoveerd zouden hebben.

In de Strategische Kennis- en Innovatieagenda van IenM (Ministerie van IenM, 2012) wordt naast het signaleren van belangrijke innovatie onderwerpen ook ingegaan op de rol van IenM bij innovaties. Dit wordt als volgt verwoord. IenM agendeert kennis- en innovatie thema's, zet de schaarse publieke middelen in op de belangrijkste maatschappelijke thema's voor de toekomst, zoekt coalities en vervult de rol van netwerkbestuurder. Bij het werken aan een innovatieopgave is IenM lang niet altijd zelf de initiatiefnemer. Afhankelijk van het type innovatie (systeem, technisch, bestuurlijk) en de werkelijke knelpunten, is de vraag welke partij aan zet is. Door de tijd heen kunnen verschillende rollen van de overheid gevraagd worden.

De traditionele rol van subsidieverlener is daarbij lang niet altijd de meest geëigende rol. Rijkswaterstaat speelt bijvoorbeeld met innovatief aanbesteden een belangrijke rol als aanjager van innovatie in het beheer en de ontwikkeling van de drie netwerken (wegen, vaarwegen en watersystemen). Daarnaast wil IenM een rol spelen bij het actief ophalen van ideeën, ervaringen en innovaties bij de markt, bij kennisinstellingen en op de eigen werkvloer. IenM zet in het bijzonder in op de innovaties in de topsector Water en de topsector Logistiek, beide onderdeel van het Topsectorenbeleid van het Kabinet.

### 3 Knelpunten toepassing afwegingskaders bij innovatieve projecten

#### 3.1 **Afspraken over beslisinformatie bij het ministerie van IenM**

Binnen IenM zijn er voor verschillende soorten beleid uiteenlopende afspraken gemaakt over welke ondersteunende beslisinformatie noodzakelijk is, voorafgaand aan de keuze om tot uitvoering over te gaan.

Voor de (aanleg) projecten die vallen onder het MIRT gelden er verplichtingen. In de procesbeschrijving van de MIRT Verkenning (RWS, 2010) is vastgelegd dat een beoordelingskader wordt gevolgd, voorafgaand aan het nemen van een besluit over het al dan niet investeren in aanleg. Dit beleidskader bestaat ten minste uit het opstellen van een Milieu Effect Rapportage (MER), het meten van het doelbereik van een project en een Maatschappelijke Kosten Baten Analyse (MKBA) om te laten zien wat de bijdrage is van het project aan de nationale welvaart. Alle effecten zijn daarbij uitgedrukt in dezelfde eenheid, geld.

Voor overige vormen van beleid van IenM van een zekere financiële omvang, grote politieke gevoeligheid en/of maatschappelijke impact verdient het ook de aanbeveling om beleidseffectiviteit (halen we onze doelen?) en beleidsefficiëntie (draagt het project bij aan de nationale welvaart?) te meten. Er is geen sprake van een formele verplichting.

#### 3.2 **Problemen met evaluatie innovatieve maatregelen**

Inzicht in effectiviteit en maatschappelijke efficiëntie is ook voor innovatieve maatregelen van belang. Er zijn drie belangrijke redenen waarom het voor dit soort maatregelen niet lukt om een goede inschatting van effectiviteit of efficiëntie te maken. De eerste is de grotere onzekerheid over effecten van het project. De tweede is de onduidelijkheid over wat innovatie precies is. De derde is de aanwezigheid van effecten die niet in standaard MKBA formats passen.

##### *Onzekerheid*

Bij innovaties (en hierop gericht stimuleringsbeleid) zijn met name de baten onzeker (SEO, 2006). Waarschijnlijk is deze onzekerheid groter dan bij de baten van meer gebruikelijke infrastructurele projecten. Onzekerheid komt in eerste instantie voort uit de mate waarin gestimuleerde innovaties daadwerkelijk worden gerealiseerd en in tweede instantie uit de vraag wat de effecten van deze innovaties 'in de markt' zijn. Het kan zijn dat een technisch perfect product totaal geen weerklank vindt bij consumenten. Het is onvermijdelijk dat stimuleringsbeleid van innovaties op onderdelen succesvol is, en op andere onderdelen niet. Ondernemers die kiezen welke investeringen zij wel of niet zullen doen hebben soms groot succes en soms rendeert de investering niet. Deze onvoorspelbaarheid is voor de overheid niet anders.

Daarnaast hangt het succes van innovatie af van meer algemene factoren. Als economische groei hoog is, wordt het machinepark van bedrijven sneller vernieuwd en bovendien is er meer consumentenbereidheid om nieuwe producten aan te schaffen. Omgevingsscenario's bieden het noodzakelijke inzicht in verschillen in ontwikkeling.

### *Onduidelijke projectdefinitie*

Innovatie staat aan het begin van een nieuwe productlevenscyclus (Kotler, 1997). In de ontwikkelfase is er nog geen sprake van omzet, maar wel van hoge ontwikkelkosten die (nog) niet kunnen worden omgeslagen in verkochte eenheden product. In de implementatiefase wordt geprobeerd de innovatie te vermarkten. Als er voldoende animo is in deze fase waar eerstelingen het product gaan kopen, wordt de volwassenheidsfase bereikt. In die fase is de afzet het grootst, zijn er geen ontwikkelkosten en is breed bekend wat de kwaliteiten van het product zijn.

Al eerder gaven we aan dat bij het afwegen van innovatieve maatregelen het onderscheid tussen de ontwikkelfase en implementatiefase van belang is. Als dit niet duidelijk wordt vastgesteld is het ook onduidelijk waar "het project", waarin de overheid investeert, uit bestaat. Hierbij is het de vraag of het innoveren zelf centraal staat, of het bereiken van een betere bereikbaarheid. Sommige maatregelen zijn gericht op het bevorderen van bereikbaarheid en hebben innovatie als 'bijvangst'.

Andere maatregelen zijn gericht op innovatie, en zorgen door een daling in kosten van maatregelen dat in de toekomst bereikbaarheid verbeterd wordt. Er zijn andere vraagstukken over overheidsbetrokkenheid (en baten) verbonden aan het stimuleren van de ontwikkeling van een nieuw product met kans op een toekomstige bijdrage aan bereikbaarheidsproblematiek, dan aan de bijdrage aan implementatie van een reeds ontwikkeld product.

### *Potentiële aanvullende effecten*

Directe effecten van innovatie(beleid) zijn: daling van productiekosten, productverbetering en de beschikbaarheid van nieuwe producten (SEO, 2006).

- Stel dat door een innovatieprogramma de productiekosten van een producent afnemen, waardoor een lagere prijs en een hogere afzet van het product ontstaat. Dit betekent een consumenten- en producentensurplus.
- Stel dat door een innovatie het product verbetert. Dit houdt in dat afnemers bereid zijn om meer voor het product te betalen omdat zij er een hoger nut aan ontleen. De verkochte hoeveelheid neemt toe maar de prijs stijgt in dit geval.
- Als door innovatie een geheel nieuw product ontstaat is er in de uitgangssituatie geen consumenten of producentensurplus. De effecten zijn dan gelijk aan het totaal van nieuw ontstaan producenten- en consumentensurplus.

Als we deze toelichting vertalen naar transportinfrastructuur betekent het bovenstaande bijvoorbeeld reistijd- en betrouwbaarheidswinsten van bestaande en nieuwe reizigers. Daarnaast zijn er potentiële effecten van innovaties waar niet in de standaard KBA formats rekening mee wordt gehouden. Dit zijn de kennis spillovers, cluster effecten en de gevolgen van gewijzigde marktmacht in een sector. Kennis spillovers betreffen de vormen van kennis die (gratis) elders in de economie ingezet kan worden om producten en diensten te verbeteren of goedkoper te maken. Kennis spillovers zijn mede de oorzaak van het bestaan van clusters. Bedrijven die van elkaars kennis profiteren, kunnen dat voordeel vaak vergroten door dicht bij elkaar te zitten. Formele en informele contacten zijn dan eenvoudiger en frequenter, waardoor de mate van kennisuitwisseling toeneemt.

## 4 Oplossingsrichtingen

Er zijn vijf groepen oplossingen voor de geconstateerde problemen met evaluatie van innovatiemaatregelen. We beschrijven achtereenvolgens het scherp zijn op de projectdefinitie, het verbeteren van het denken in MKBA termen, diverse aanpassingen binnen de MKBA, de mogelijkheden voor betere effectschatting, en het innovatief omgaan met MKBA uitkomsten.

*Maak onderscheid tussen innovaties in de ontwikkelfase en in de implementatiefase*  
Bedenk goed in welke fase van innovatie een project zich bevindt. Betreft het de ontwikkelfase, dan moet overwogen worden of een stimulerende rol van de overheid nodig is om deze innovatie te realiseren. Bijvoorbeeld omdat er wel maatschappelijke baten zijn maar onvoldoende baten voor het bedrijf zelf. Geef kansrijke maatregelen een speciale status en label een bescheiden deel van beschikbare projectbudgetten om te experimenteren met dit type maatregelen. Vraag daarbij geen complete MKBA maar leg wel een zware ex-post evaluatieplicht op. Als het gaat om ontwikkelen van innovaties kunnen minder eisen worden gesteld aan kwantitatieve gegevens. Het gaat dan om het samenstellen van het "overtuigende verhaal".

Enkele suggesties voor waar een overtuigend verhaal uit zou kunnen bestaan volgen hieronder (bron: website extend limits):

- Processen: is de innovatie uniek ten opzichte van de concurrenten? Maakt de innovatie gebruik van de kerncompetenties van de organisatie? Sluit de innovatie goed aan bij de huidige organisatie?
- Mensen: Is een topmanager bereid als sponsor op te treden? Is er ergens passie voor het idee te vinden in de organisatie. Wat zegt uw *gut feeling*?
- De voorpagina: haalt deze innovatie de voorpagina van de landelijke dagbladen?
- Business: is een globale schatting te maken van totale omvang van de markt (potentiële klanten/gebruikers)? Sluit de innovatie aan op een (latente) klantbehoefte? Hoe groot is de initiële investering? Is het mogelijk een bescheiden eerste stap te definiëren? Is de organisatie bereid een substantieel bedrag te investeren in deze (kans op) innovatie?

De website [www.Sixfingers.nl](http://www.Sixfingers.nl) voegt hier voor innovaties die zich in de ontwikkelfase bevinden nog aan toe: breng deze criteria in beeld maar hang er geen scoring aan vast. Dit roept alleen maar schijnnaauwkeurigheid op. Strenge selectie op basis van harde criteria en doorwrocht cijferwerk werkt niet bij innovaties. Voor een deel moet vertrouwd worden op *gut feeling*. Maak wel afspraken over het proces van selecteren (budget, routines, beschreven proces) en stel een checklist op. Laat de selectie plaatsvinden door mensen uit verschillende afdelingen/disciplines en niet alleen een directeur. Dit vergroot de kans op een succesvolle implementatie. Een dergelijke regeling mag niet misbruikt worden om uitzonderingsposities te creëren waarbij zonder verantwoording geld kan worden ontvangen. Het streven moet zijn om uiteindelijk meer kwantificeerbare effecten te krijgen.

Als het project reeds in de implementatiefase is, behoort er meer inzicht te zijn in de effecten van de innovatie. De onduidelijkheid bestaat dan vooral uit de mate

acceptatie door consumenten. De rol van de overheid bestaat in deze fase waar nodig uit het stimuleren van het krijgen van een minimale kritische massa van afzet van producten. De innovaties kunnen beschouwd worden als mogelijke alternatieve oplossingsrichtingen voor meer traditionele aanleg investeringen.

*Kies een alternatieve aanpak van de analyse*

Ook al kan in redelijkheid -ook in de implementatiefase- niet altijd verlangd worden dat alle kosten en batenposten nauwkeurig gekwantificeerd worden, toch kan wellicht een gedeelte ingevuld worden of kunnen tenminste kosten en baten beschreven worden. Een kosteneffectiviteitanalyse (KEA) is als alternatief voor de MKBA geschikt –binnen bepaalde randvoorwaarden- als er een wettelijke verplichting is om een bepaald doel te bereiken of als er één hoofdeffect is en weinig tot geen andere effecten (CPB, 2009). Als er wel gegevens zijn over het belangrijkste effect van de innovatie, en overige effecten zijn naar verwachting beperkt, kan een KEA dus uitkomst bieden.

Bij een beperkt kwantitatief inzicht in alle effecten, kan een kwalitatief overzicht van kosten en baten opgesteld worden. Denken in KBA termen kan altijd en heeft al nut doordat er discussie ontstaat over wat een project 'doet', in maatschappelijke termen. Als goede kwantitatieve informatie ontbreekt, is het vaak wel mogelijk om op basis van expliciete argumenten een globale inschatting te maken of een kwalitatieve inschatting in termen van plusjes en minnetjes. Dit is zinvol omdat de gebruikte argumenten transparant worden en publiek bediscussieerd kunnen worden. Het kan ook aanleiding zijn tot het zoeken van meer informatie of extra argumenten als de betreffende kosten- of batenpost een knelpunt lijkt te zijn voor een overwogen beslissing. Het is altijd informatiever om een post te noemen dan om hem bij gebrek aan kwantitatieve of kwalitatieve informatie uit het overzicht weg te laten. Als er zelfs totaal geen idee bestaat over de omvang van een kosten- of batenpost, dan is dat feit op zich ook al informatief voor een overwogen beslissing. Een voorzichtige regering zal zo'n beleidsinstrument niet snel doorvoeren (Cornet, 2005). MKBA denken alleen al is belangrijk voor een oordeel over het bestaansrecht van een innovatie-instrument. Het zet goede voorwaarden om een systematisch overzicht te maken van alle mogelijke kosten en baten, en om het belang van die kosten en baten te wegen.

*Houd in de MBKA rekening met de bijzondere eigenschappen van innovatieve maatregelen*

Er zijn bijzonderheden bij het beschrijven en kwantificeren van effecten van innovatieve maatregelen in een MKBA waar rekening mee moet worden gehouden:

- Kosten. Innovaties hebben veelal hoge ontwikkelkosten. Deze hoeven niet door de eerst geproduceerde eenheid terugverdiend te worden maar dienen te worden uitgespreid over de verwachte totale afzet gedurende de economische levensduur van een product. Maak dus onderscheid tussen marginale kosten van de eerste eenheid van levering en de verwachte gemiddelde kosten per eenheid over de gehele levensduur van het product. Ga rekenen met het laatste.
- Baten. Innovatieve maatregelen hebben mogelijk additionele baten die niet standaard in kaart worden gebracht bij maatregelen op het vlak van infrastructuur en milieu. Voeg deze, indien van toepassing, toe. Het betreft kennis spillovers, clustereffecten en de gevolgen van een veranderde marktmacht.

- Geef een waardering aan de extra onzekerheid in schattingen. Bijvoorbeeld door een grotere bandbreedte van effecten, een hogere disconteringsvoet of een extra gevoeligheidsanalyse.

*Creëer mogelijkheden voor een betere effectschatting*

Betere effectschatting kan op verschillende manieren bereikt worden:

- Kijk of tests/experimenten met het innovatieve product mogelijk zijn. Door niet gelijk op grote schaal de innovatie te implementeren, maar eerst ervaring op te doen ontstaat meer inzicht in effectiviteit. Met andere woorden, probeer 'ex post' de effecten van de innovaties alsnog kwantificeerbaar te maken, ten behoeve van een bredere implementatie van de innovatie. Dit heeft ook te maken de fase waarin de innovatie zich bevindt: deze oplossing is vooral relevant voor innovaties die nog in ontwikkeling zijn. Beperk de test wel tot een eenmalig experiment met heldere evaluatieafspraken. Rek de definitie van experimenteren niet op tot het uitrollen van een systeem over het hele netwerk.
- Leg een zwaardere verplichting aan innovatieve maatregelen op om achteraf inzichtelijk te maken wat de effecten zijn. Dit omdat eens de stap naar de 'volwassenheidsfase' van het product moet worden gezet. 'Innovatief' mag geen smoes zijn om nooit inzichtelijk te maken wat de effecten van een maatregel zijn. Achteraf terugkijken op effecten, de zogenoemde ex-postevaluatie heeft twee hoofddoelstellingen. Achteraf terugkijken op gevoerd beleid kan bijdragen aan het beter inschatten van effecten van toekomstig beleid (een belangrijk knelpunt bij innovaties), en leiden tot een meer realistisch verwachtingspatroon. Een tweede argument voor het uitvoeren van een ex post evaluatie is de verantwoording aan de burger.
- Leg de bewijslast voor inschatting van effectiviteit bij de makers van het systeem. Zij hebben een kennisvoorsprong. Controleer daarbij wel of er geen overduidelijke *optimism bias* in de schatting zit.

*Maak innovatief gebruik van de MKBA en onderliggende gegevens*

De meeste MKBA's worden ingezet om projectalternatieven met elkaar te vergelijken. Voor de innovatieve maatregelen leven er twijfels over de mate van vergelijkbaarheid met andere innovatieve maatregelen, en ook over vergelijking met *proven concepts*. De volgende aan de standaard MKBA aanvullende acties zijn zinvol:

- Voor vergelijking van innovatieve maatregelen onderling: laat zien wat de wijze van schatting en de betrouwbaarheid van de schatting van effectiviteit is. Desgewenst kan dan de voorkeur worden gegeven aan maatregelen die meer zeker zijn of nauwkeuriger zijn ingeschat. Hetzelfde geldt voor de mate van adaptiviteit aan veranderende omstandigheden. Dit laatste is meer een extra selectie criterium dan iets dat in de MKBA verwerkt kan worden. Het voorkeur geven aan maatregelen met betere schattingen is ook een impuls om effecten zo goed mogelijk meetbaar te maken. In extremo: een innovatieve maatregel waar helemaal niets gezegd kan worden over effectiviteit, moet je ook niet willen.
- Vergelijking met 'beproefde technologieën'. De innovatieve maatregel is bedoeld om goedkoper of effectiever te zijn dan huidige aanpak. Als er wel een KBA mogelijk was van de traditionele aanpak, en niet van de innovatieve: keer de traditionele KBA dan om. Geef met behulp van de KBA van de traditionele aanpak aan hoeveel goedkoper of effectiever de

innovatie naar verwachting is, of moet zijn, om tot een positief saldo te komen (of om een positief saldo te houden). En waar ligt het omslagpunt in de berekening: bij hoeveel meer kosten/minder baten wordt de uitkomst voor het innovatieve project ten opzichte van de proven technologie negatief? Welke bandbreedte van onzekerheid van de inschatting van effectiviteit is daarbij nog acceptabel?



## 5 Mogelijkheden aanscherping afwegingskader Beter Benutten

Voorgaand hoofdstuk gaf een aantal oplossingsrichtingen aan die onverkort gelden voor welke innovatieve maatregel dan ook. In dit hoofdstuk bekijken we het huidige afwegingskader van Beter Benutten en geven tips voor mogelijke aanpassingen ten behoeve van innovatieve projecten. Dit doen we door:

1. Te kijken naar de geschiktheid van de huidige Beter Benutten criteria. Dit bezien vanuit de voorafgaande analyse over problemen met toepassing van gebruikelijke afwegingskaders voor innovatieve projecten;
2. Te kijken of er aanvullende criteria zijn. Dit doen we door te leren van andere programma's, onder andere op het gebied van mobiliteit, waarin innovaties werden gestimuleerd. Dit is een aanvullende invalshoek ten opzichte van de voorgaande meer algemene analyse van innovatieve maatregelen;
3. Een vertaling te maken van de algemene oplossingsrichtingen uit voorgaand hoofdstuk naar de Beter Benutten situatie;

Niet alle tips vanuit bovenstaande invalshoeken zijn probleemloos of logisch met elkaar te combineren. Daarom leggen we de programmadirectie Beter Benutten een aantal keuzes voor.

### 5.1 Drietal invalshoeken voor aanpassing huidig afwegingskader

1. *Zijn de huidige criteria van Beter Benutten wel geschikt voor innovatieve maatregelen?*

De wijze van afweging van maatregelen voor Beter Benutten is omschreven in de Handreiking beoordeling regionale maatregelpakketten (Programmادirectie Beter Benutten en Ecorys, december 2011). Deze handreiking omvat randvoorwaardelijke en rangschikkende criteria. De criteria gelden voor alle projecten. Daarbij krijgen innovatieve maatregelen een 'extra plusje' in het overzichtsschema met daarin alle criteria. Voorbeelden van Beter Benutten criteria zijn opschaalbaarheid naar nationaal niveau (technisch en organisatorisch), continueerbaarheid, mogelijkheid van cofinanciering (privaat). Dit zijn nuttige criteria die ook van toepassing zijn op innovatieve maatregelen. De meeste algemene geldende criteria voor Beter Benutten hoeven voor innovatieve projecten dus niet aangepast te worden. Mede op basis van de analyse in hoofdstuk 3 over knelpunten voor innovatieve maatregelen bij het toepassen van gebruikelijke afwegingskaders zijn er echter twee criteria die wél nadere aandacht vragen:

- Beter Benutten wil meetbare resultaten in 2014. Deze beperkte doorlooptijd is juist voor innovatieve projecten een knelpunt. RWS Leefomgeving rekent bijvoorbeeld voor mobiliteitsmanagement innovaties een doorlooptijd van start tot volwassenheid van 7 jaar. Zeker voor maatregelen die nog in de ontwikkelfase verkeren is het niet realistisch om op korte termijn resultaten te verwachten. Door een strakke handhaving van dit criterium vallen mogelijk (op lange termijn) geschikte maatregelen af. Gezien het belang van innovaties voor het creëren van toekomstige oplossingen zou overwogen moeten worden innovatiemaatregelen een langere termijn te gunnen om resultaten te leveren.
- Beter Benutten zet wat betreft beleidseffectiviteit alleen in op het

vermindere van voertuigverliesuren (VVU's). Hier hadden stakeholders het nodige commentaar op. Het zou volgens hen ook moeten gaan over lange termijn verbetering van robuustheid. Het is aan beleid om te bepalen wat de beleidsdoelen zijn en dus is hier vanuit methodisch oogpunt niet veel aan toe te voegen. Verbeteringen in betrouwbaarheid en robuustheid van netwerken komen uiteindelijk ook tot uitdrukking in vermindering van reistijd. Wel is een relevante vraag of innovaties zich- afgezien van een langere doorlooptijd om geïmplementeerd te worden- zich ook juist richten op de lange termijn effecten. Projectspecifiek zou bekeken kunnen worden – in aanvulling op de standaardmeting in VVUs- of de innovatie zich richt op lange termijn gedragsaanpassingen of (na implementatie) juist snel tot resultaten komt.

2. *Zijn er aanvullende criteria te bedenken naast de standaard criteria van Beter Benutten die juist bij innovatieve projecten van belang zijn?*

Naast de geschiktheid van de huidige set criteria is het de vraag of er misschien extra criteria zijn die richting kunnen geven aan het selecteren van innovatieve maatregelen voor Beter Benutten. In ieder geval betreft dit op basis van de analyse in de voorgaande hoofdstukken de gevolgen voor kennisontwikkeling, en het onderscheid tussen ontwikkel- en implementatiefase. In aanvulling hierop hebben we een korte literatuurscan gemaakt van criteria die gehanteerd worden bij diverse innovaties. Ook is gesproken met RWS Leefomgeving waar veel ervaring is met het selecteren van innovatieve projecten voor onder andere mobiliteitsmanagement. Hieronder volgt een bloemlezing van criteria die niet voorkomen in de huidige Beter Benutten lijst en die het overwegen waard zijn:

In *Wegen naar de Toekomst (WnT, 2007)* is een uitgebreide lijst van criteria opgesteld. De volgende zijn anders ten opzichte van de lijst van Beter Benutten:

- De pilot moet bij WnT passen.
- De pilot moet nieuw zijn voor RWS.
- Zorg dat pilot attractief is door een helder verhaal. Zoek aansluiting met politieke agenda/ maatschappelijke discussie/ prioriteiten organisatie van het moment.
- In welke mate draagt de pilot bij aan de rol van Rijkswaterstaat als publieksgerichte netwerkmanager?
- Is er draagvlak bij omgeving?

Criteria op basis van subsidieprogramma's innovatief mobiliteitsmanagement (Bron: interview RWS Leefomgeving):

- Wat is de marktpotentie: hoeveel potentiële gebruikers zijn er?
- Goed nadenken of je het voorstel zelf innovatief vindt of dat het innovatief is voor een bepaalde doelgroep. Subsidiering van een "innovatie" die op zich niet nieuw is kan toch een functie hebben als je op die manier een nieuwe doelgroep aansnijdt.
- Vindt er actieve kennisoverdracht plaats over het project en de resultaten daarvan? Leren over succes (en over mislukkingen!) voor toekomstige projecten is van belang, naast de gewenste fysieke resultaten van een project. Dit is een andere vorm van overdraagbaarheid waarbij binnen Beter Benutten werd bedoeld dat een maatregel ook in een andere regio toepasbaar is.

- Laat voor innovaties in de ontwikkelfase een haalbaarheidsstudie uitvoeren. Het eindresultaat is dan een haalbaarheidsinschatting, niet een fysiek product. Doe dit vooral voor voorstellen van vervoerders, niet voor voorstellen van consultants. Uiteindelijk heeft de laatste groep minder belang bij implementatie, is meer geïnteresseerd in het onderzoek zelf.
- Is er een signaalfunctie richting burger. Maakt het project de burger blij?
- Creëert de innovatie een klimaat waarin nieuwe ontwikkelingen als vanzelf gaan lopen?

Ook zijn er nuttige aanvullende criteria ontwikkeld voor innovaties buiten de mobiliteitsector, bijvoorbeeld de Small Business Innovation Research (SBIR) systematiek. Omschrijf als overheid een probleem waar nog geen oplossing bij is gevonden. Selecteer 10 beste ideeën voor haalbaarheidsstudie, kies vervolgens de 4 beste uit. Het is niet erg als er een paar tegenvallers tussen zitten. Iedere SBIR heeft een eigen beoordelingscommissie die de offertes beoordeelt op de volgende criteria (Agentschap.nl, 2011):

- De impact op het maatschappelijke probleem: hoe groot is de bijdrage is aan het oplossen van het maatschappelijk vraagstuk waar de uitdaging zich op richt?
- Mate van ondernemerschap. In welke mate is de aanbieder de juiste partij om zowel de ontwikkeling als de marktintroductie van de innovatie succesvol te laten verlopen? Aspecten die daarbij een rol kunnen spelen zijn ambitie, kennis, kunde en ervaring.
- De mate van vernieuwing van het te ontwikkelen product. Aspecten die daarbij een rol spelen zijn originaliteit en inventiviteit. Een doorbraak scoort hoger dan een marginale verbetering. Ook wezenlijk nieuwe toepassingen van een bestaand product worden aangemerkt als innovatie.
- Het economisch perspectief: de kans dat het product succesvol op de markt kan worden gebracht. Aspecten die daarbij een rol kunnen spelen zijn: de waarde van het intellectueel eigendom, het probleem waar de innovatie op inspeelt, de waarde die het product oplevert voor klanten, de bereidwilligheid om hiervoor te betalen en de toegang tot de markt.

www. Thaesis.nl:

- Bijdrage aan maatschappelijk verantwoord ondernemen;
- Mate van uniek zijn;
- Vermogen om bestaande fysieke middelen effectiever te maken (=verduurzamen gebruik);
- Mate van afwijkendheid van huidige diensten (ver-van-bed innovaties worden eerder afgeschoten).

Alles overziend zouden de volgende criteria een aanvulling zijn op de gebruikelijke Beter Benutten criteria, die de waarde van innovatieve maatregelen onderstrepen. Het is geen onderzoekstechnische vraag om hier een selectie uit te maken, maar een beleidsmatige. Al naar gelang de beleidsmatige voorkeuren van Beter Benutten kunnen deze criteria met korte toelichting worden toegevoegd aan de huidige set Beter Benutten selectiecriteria.

- Bijdrage aan kennisontwikkeling. Is er sprake van actieve kennisoverdracht?
- Bijdrage aan innovatieklimaat. Is er kans dat de innovatie nieuwe innovaties oproept?
- In welke fase bevindt de innovatie zich (ontwikkelfase => minder streng zijn

met kwantitatieve onderbouwing en eventueel haalbaarheidsstudie financieren; implementatiefase => meer behandelen als een "normale" maatregel)

- Mate van vernieuwing en afwijkendheid van het bestaande. Is de innovatie baanbrekend of tenminste nieuw voor de doelgroep?
  - Bijdrage aan het imago van Beter Benutten (bijvoorbeeld als innovatief toekomstgerichte organisatie)
  - Draagvlak bij andere organisaties en burgers. Worden mensen hier blij van? Helpt de maatregel naast het bereiken van IenM doelen ook bij doelen van andere (maatschappelijke) organisaties?
  - Wat is de marktpotentie: hoeveel potentiële gebruikers zijn er?
  - Hoe groot is de kans dat het product succesvol op de markt kan worden gebracht? Aspecten die daarbij een rol kunnen spelen zijn: de waarde van het intellectueel eigendom, het probleem waar de innovatie op inspeelt, de waarde die het product oplevert voor klanten, de bereidwilligheid om hiervoor te betalen en de toegang tot de markt.
3. *Vertaling van algemene oplossingsrichtingen uit voorgaande hoofdstukken naar situatie Beter Benutten*

De algemene oplossingsrichtingen uit het vorige hoofdstuk voor omgang met innovatieve maatregelen worden door Beter Benutten gedeeltelijk al ingevuld maar de volgende extra's kunnen overwogen worden:

- Het toekennen van een eigen budget voor innovaties. De meeste innovatieve maatregelen in het kader van Beter Benutten zijn gericht op implementatie van innovaties. Het eigen budget moet gericht zijn op innovaties in de ontwikkelfase. Het algemene criterium van resultaatbereik in 2014 moet voor dit type projecten losgelaten worden. In hoofdstuk 4 staan selectiecriteria vermeld die wel goed werken bij innovaties in de ontwikkelfase.
- Het leren van ervaringen is voor innovaties verhoudingsgewijs (nog) meer belangrijk dan voor beproefde concepten. Er moet immers meer inzicht komen in het nut van de maatregel. Leg daarom andere accenten op evaluatiecriteria. Gebruik wel dezelfde criteria, eventueel aangevuld met enkele nieuwe criteria op basis van punt 2. Zet voor innovatieve projecten wel minder in op bewezen effectiviteit en juist zwaarder op zaken als draagvlak, potentiële markt voor de maatregel, mate van vernieuwing, mate van onzekerheid.
- Innovatief gebruik maken van MKBA of KEA's van de alternatieve (traditionele) maatregelen. Om concurrerend te kunnen zijn, welk rendement moeten de innovatieve maatregelen dan maken en hoe waarschijnlijk is dat? Zijn er KBA's waar de resultaten van Beter Benutten aan gespiegeld kunnen worden? Wat moeten innovatieve maatregelen minimaal bereiken om even efficiënt te zijn als traditionele maatregelen.
- In ieder geval kwalitatief proberen te beredeneren wat de effecten zijn van het stimuleren van innovaties- naast het oplossen van het bereikbaarheidsprobleem. Wie kan voortborduren op de innovaties? Welke alternatieve gebruiksmogelijkheden zijn er voor de innovaties? Wordt er een klimaat gecreëerd waar in de toekomst private partijen gemakkelijk zelf kunnen innoveren?

## 5.2 Keuzes voor Beter Benutten

Niet alle tips uit de beschreven invalshoeken zijn moeiteloos met elkaar te combineren. Als er gekozen wordt voor het uitvoeren van een aantal pilots met innovaties in de ontwikkelfase is het bijvoorbeeld niet voor de hand liggend om voor deze pilots tegelijkertijd 'harde' aanvullende kwantitatieve criteria te stellen.

Er zit een logische volgorde in de keuzes die de programmadirectie Beter Benutten heeft bij het toesnijden van haar afwegingskader op innovatieve maatregelen:

- Een eerste hoofdkeuze is op welke termijn Beter Benutten meetbare effecten van haar investeringen verwacht. Blijft dit op de korte termijn, dan is er binnen het programma eigenlijk alleen ruimte voor innovaties die zich al (ver) in de implementatiefase bevinden. Innovaties in de ontwikkelfase leveren in de meeste gevallen niet op tijd resultaten.
- Als is gekozen voor een langere termijn waarop resultaten behaald mogen worden bestaat de tweede hoofdkeuze voor Beter Benutten eruit of er van het beschikbare budget een gedeelte wordt gereserveerd voor pilots met innovaties in de ontwikkelfase. Bij een keuze voor pilots staat leren voorop en hoort het accent te liggen op het bereiken van beter inzicht in de effecten van de geteste innovatie. Hiermee kunnen deze innovatieve projecten in een latere fase beter beoordeeld worden en vergeleken met meer traditionele oplossingen.
- Vervolgens kan overwogen worden om criteria toe te voegen aan de al bestaande lijst van criteria. Onder punt 2 is een aantal suggesties gedaan voor criteria die meer inzicht en diepgang geven aan de innovatieve aspecten van een voorstel, en deze ook relateren aan organisatiedoelstellingen. De keuze welke van de genoemde criteria toe te voegen is vooral een kwestie van beleidsprioriteiten. Daarbij kan ook overwogen worden om bepaalde aanvullende criteria zwaarder te laten wegen al naar gelang de fase waarin de innovatie zich bevindt. Bijvoorbeeld, bij innovaties in de ontwikkelfase is het logisch meer nadruk te leggen op het criterium kennisontwikkeling in plaats van harde effectiviteitscijfers.

Tot slot is er in deze notitie veel aandacht besteed aan hoe te komen tot inzicht in maatschappelijke efficiëntie of kosteneffectiviteit van innovatieve maatregelen. Dit is met name van toepassing op innovaties in de implementatiefase die zoveel mogelijk op gelijke voet met 'standaard' maatregelen beoordeeld behoren te worden. Hier ligt geen echte beleidskeuze voor en is het eerder een kwestie van zo goed en verantwoord mogelijk omgaan met beschikbare data. In deze notitie zijn we daarom ingegaan op onder andere het denken in MKBA termen, aanvullende effecten van innovaties, manieren om dataverzameling te verbeteren en om te vergelijken met KBA's van meer traditionele maatregelen.

## Literatuur

Agentschap.nl (2011). *Handleiding SBIR voor ondernemers*. Den Haag.

Bakker, R. (2005). *Innoveren door open ogen*. Tu Delft: Delft.

Cornet, M. en Minne, B. (2005). *Over de beoordeling van economische ratio van innovatiebeleidsinstrumenten*. CPB Memorandum. Den Haag.

CPB (2009). *Probleemanalyse en daaruit volgende nul- en projectalternatieven*. CPB Memorandum 234, Den Haag.

Instituut voor maatschappelijke innovatie (2007). *Presentatie Selectie proces pilots Wegen naar de Toekomst*.

Interview RWS Leefomgeving d.d. 15 februari 2013.

Kotler, P. (1997). *Marketing Management: analysis, implementation and Control*. Prentice Hall, Upper Saddle River, New Jersey USA.

Lanser, P., van der Wiel, H. (2011). *Innovatiebeleid in Nederland, de (on)mogelijkheid van effectmeting*. CPB achtergronddocument, 16 mei 2011. Den Haag.

Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2012). *IenM maakt ruimte*. Strategische Kennis- en innovatieagenda. Den Haag.

Projectdirectie Beter Benutten in samenwerking met Ecorys (2011) *Selectiecriteria Beter Benutten*. Den Haag.

Raad voor Verkeer en Waterstaat (2005). *Innoveren, een kwestie van doen. Visie op de verschillende rollen van Verkeer en Waterstaat*. Den Haag.

Rijkswaterstaat (2010). *Handreiking MIRT-Verkenning*. Delft.

SEO Economisch Onderzoek (2006). *Maatschappelijke kosten en baten van innovatiebeleid*. Amsterdam.

Website [www.agentschap.nl](http://www.agentschap.nl). *Hoe werkt SBIR?* Geraadpleegd op 15 februari 2013.

Website [www.Extendlimits.nl](http://www.Extendlimits.nl). Geraadpleegd op 28 januari 2013.

Website [www.sixfingers.nl](http://www.sixfingers.nl). *E-book over het selecteren van winnende ideeën*. Geraadpleegd op 28 januari 2013.

Website [www.syntens.nl](http://www.syntens.nl). Geraadpleegd op 21 december 2012.

Website [www.thaesis.nl](http://www.thaesis.nl). *Kunst van innovatiemanagement*. Geraadpleegd op 28 januari 2013.

## Colofon

Dit is een uitgave van het  
Ministerie van Infrastructuur en Milieu

april 2013  
Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM)

Auteur:  
Pauline Wortelboer

Vormgeving en opmaak:  
Huisstijl MinIenM

Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM)  
Postbus 20901  
2500 EX Den Haag

Telefoon : 070 456 1965  
Fax : 070 456 7576

Website : [www.kimnet.nl](http://www.kimnet.nl)  
E-mail : [info@kimnet.nl](mailto:info@kimnet.nl)

Publicaties van het KiM zijn aan te vragen bij het KiM (via [info@kimnet.nl](mailto:info@kimnet.nl)) of als PDF te downloaden van onze website [www.kimnet.nl](http://www.kimnet.nl). U kunt natuurlijk ook altijd contact opnemen met één van onze medewerkers.

*Delen uit deze publicatie mogen worden overgenomen onder vermelding van het KiM als bron.*