



Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid

De rol van kosten-batenanalyse in de besluitvorming

De rol van kosten-batenanalyse in de besluitvorming

Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid

december 2008

Sytze Rienstra

Meer weten over mobiliteit.

Het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM) maakt analyses van mobiliteit die doorwerken in het beleid. Als zelfstandig instituut binnen het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (VenW) maakt het KiM strategische verkenningen en beleidsanalyses. Het KiM richt zich op alle vormen van mobiliteit.

© 2008, Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM)

Tekst:

Sytze Rienstra

Vormgeving en opmaak:

Studio Guido van der Velden B.V., Blaricum

Foto omslag:

Tineke Dijkstra Fotografie, Den Haag

ISBN: 978-90-8902-042-0

Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid

Jan van Nassastraat 125

2596 BS Den Haag

Postbus 20901

2500 EX Den Haag

Telefoon : 070 351 1965

Fax : 070 351 7576

Website : www.kimnet.nl

E-mail : info@kimnet.nl

Voorwoord

De afgelopen jaren is de discussie rond het al dan niet financieren van projecten door de overheid verzakelijkt. Hiertoe worden in toenemende mate de maatschappelijke kosten en baten van projecten tegen elkaar afgewogen. De maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) vervangt uiteraard niet de besluitvorming. Het biedt informatie over de effecten, kosten en baten. Maar bij het besluit spelen ook allerlei andere aspecten een rol.

Toch zorgt de MKBA vaak voor veel discussie. Ook wordt soms een beeld geschetst dat de MKBA bepaalde typen projecten 'altijd' negatief beoordeelt en/of dat de MKBA in de besluitvorming te overheersend zou zijn. In dit rapport gaan we na hoe MKBA resultaten in de praktijk zijn uitgevallen en in hoeverre de besluitvorming MKBA's volgt.

Met dit rapport hopen we de discussie te voeden in welke fase van besluitvorming en op welke manier een kosten-batenanalyse het meest kan bijdragen aan een effectief en efficiënt besluitvormingsproces. Graag gaan we deze discussie met u aan!

Carl Koopmans
Directeur KiM

Inhoudsopgave

Voorwoord 3

Samenvatting 7

1 Aanleiding 11

1.1 Achtergrond 11

1.2 Onderzoeksvraag 11

1.3 Aanpak en leeswijzer 12

2 Objectieve kenmerken 13

2.1 Overzicht van onderzochte KBA's 13

2.2 De onderzochte kenmerken 14

2.3 Modaliteit 15

2.4 Internationale verbinding 18

2.5 Ligging in Randstad 19

2.6 Hoogte investering 20

2.7 Fase besluitvorming 22

2.8 De rol van het CPB 23

3 Subjectieve factoren: cases 27

3.1 Overzicht van de cases 27

3.2 De rol van de KBA in het onderzoeksproces 29

3.3 De rol van de KBA in het besluitvormingsproces 30

4 Aanbevelingen 33

Summary 35

Literatuur 39

Bijlagen 44

Samenvatting

Achtergrond

Na het uitkomen van de leidraad OEI (Overzicht Effecten Infrastructuur) is het uitvoeren van maatschappelijke kosten-batenanalyses (KBA) voor grote projecten van nationaal belang verplicht gesteld. Hierna werd het steeds gebruikelijker om ook KBA's voor kleinere projecten uit te voeren.

In de praktijk zien we dat bij het ene project de KBA een belangrijke rol speelt in de besluitvorming, terwijl bij andere projecten de KBA een kleinere rol heeft. Dit roept de vraag op wanneer de resultaten van een KBA meer of minder belangrijk zijn in de besluitvorming. Dat verschilt uiteraard per project. Daarom heeft het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM) onderzocht in hoeverre er kenmerken te vinden zijn die van invloed zijn op deze rol. We maken hierbij onderscheid naar objectieve en subjectieve kenmerken.

Objectieve kenmerken

We hebben 46 KBA's en besluiten geanalyseerd op objectieve kenmerken. Dit leidt tot de volgende bevindingen:

- 1 Ongeveer de helft van de KBA's kent een negatief saldo. Bij deze conclusie is overigens om pragmatische redenen geen rekening gehouden met PM posten. Het aantal positieve KBA's is het grootst bij wegen- en havenprojecten (tweederde positief of neutraal) en het kleinst bij spoor- en vaarwegen (60 tot 70 procent negatief).
- 2 In ongeveer 80 procent van de gevallen is er een go besluit genomen. In de planstudie- of vergelijkbare fase is geen enkel no go besluit gevallen.
- 3 Projecten met een positieve KBA hebben vrijwel altijd ook geleid tot een go besluit. Ook tweederde van de projecten met een negatieve KBA leidden tot een go besluit.
- 4 Er is geen vaste 'drempel' aan te wijzen, waarboven standaard een go besluit genomen wordt.
- 5 Internationale verbindingen scoren gemiddeld iets beter in KBA's dan niet-internationale verbindingen. Het aantal no go beslissingen is echter veel hoger bij internationale verbindingen.
- 6 Projecten buiten de Randstad scoren in beperkte mate beter dan projecten binnen de Randstad. Ook het aantal go beslissingen buiten de Randstad is hoger.

- 7 Over projecten die een relatief kleine investering vergen wordt vrijwel altijd een go besluit genomen, ook als de KBA negatief is.
- 8 Bij grote projecten (meer dan 1 miljard euro) is de beslissing vrijwel altijd in lijn met de uitkomst van de KBA.
- 9 KBA's waarbij het Centraal Planbureau (CPB) betrokken is, scoren niet beter of slechter dan gemiddeld. Er wordt dan wel vaker een no go beslissing genomen.

Subjectieve kenmerken

Er zijn zes cases nader uitgewerkt om meer zicht te krijgen op welke rol de KBA speelt bij de uiteindelijke besluitvorming. Dit leidt tot de volgende bevindingen:

- 1 De KBA wordt gebruikt in het besluitvormingsproces om de doelmatigheid van projecten in kaart te brengen. Bij gezamenlijke projecten met meer overheden en/of landen heeft de KBA daarnaast de functie om gezamenlijk tot inzichten te komen ten aanzien van de effecten van het project.
- 2 De KBA wordt vaak vrij laat in het onderzoekstraject ingezet. Mede hierdoor is er niet of nauwelijks invloed op de 'vormgeving' van de projecten. Terwijl de KBA hier wel goed toe kan dienen. De KBA fungeert dan als 'trechter' om te komen tot de meest optimale variant.
- 3 De KBA is onderdeel van het 'inhoudelijke spoor' ter onderbouwing van het project. Dit beïnvloedt het politieke besluitvormingsproces. Hoe is niet altijd goed te bepalen.
- 4 Bij een aantal projecten was er sprake van nieuwe ontwikkelingen, bijvoorbeeld sterke afname van vervoer, afnemende politieke steun na verkiezingen en een goedkoper alternatief. Deze ontwikkelingen hebben de besluitvorming sterk beïnvloed. De KBA speelt dan een beperkte rol.
- 5 De rol van de KBA in het besluitvormingsproces wordt door de geïnterviewden als positief beoordeeld.

Aanbevelingen

We komen op basis van deze conclusies tot de volgende aanbevelingen:

- 1 *Er is geen aanleiding voor een andere rol voor de KBA bij spoor- en vaarwegen:* in praktijk wordt er vaak afgeweken van de KBA uitkomst bij deze modaliteiten. Er is echter geen vaste drempel aan te geven waarbij dat gebeurt.

- 2 *Bij verkenning een 'zwaardere' en bij planstudie een 'lichtere' KBA?*
In praktijk zien we dat in de planstudiefase in geen enkel geval een no go besluit genomen is, terwijl dat bij een verkenning vrij vaak het geval is. In de huidige richtlijnen wordt er echter in de planstudie een uitgebreidere KBA gemaakt en in de verkenning niet. Aanbevolen wordt verder te bezien of dit niet 'omgedraaid' moet worden. Dit is in lijn met de adviezen van de Commissie Elverding die aan het eind van de verkenning een beperkt aantal alternatieven wil laten doorgaan naar de planstudiefase.
- 3 *KBA eerder uitvoeren - van 'beoordelaar' naar 'verbeteraar':* KBA's van met name kleine projecten worden vaak vrij laat in het proces uitgevoerd. Als dit eerder gebeurt, kan de KBA worden benut om projecten te optimaliseren. Vooral bij kleinere projecten waar vrijwel altijd een go besluit genomen wordt, lijkt deze rol meer voor de hand te liggen. Wel is het van belang dat er dan tijdig voldoende informatie beschikbaar is om deze rol te vervullen.
- 4 *KBA benutten voor 'joint fact finding':* bij projecten met tegengestelde belangen (regionaal, internationaal) kan de KBA een goede rol vervullen via het gezamenlijk verkennen van effecten om zo op gestructureerde wijze gezamenlijk inzicht te krijgen in de zin, onzin en het belang van effecten en argumenten.

1 Aanleiding

1.1 Achtergrond

Na het uitkomen van de OEI leidraad (CPB & NEI, 2000) is het uitvoeren van maatschappelijke kosten-batenanalyses (KBA) verplicht gesteld voor grote projecten van nationaal belang. Hierna werd het ook steeds gebruikelijker om ook KBA's voor kleinere projecten uit te voeren. Hoewel er zeker ook kritiek is op OEI (Overzicht Effecten Infrastructuur) en de rol van de KBA in de besluitvorming (zie ook KiM, 2008), is de KBA steeds vaker onderdeel van het proces om te komen tot een besluit. Dit is deels geformaliseerd door het verplicht stellen van een beperkte OEI analyse bij MIT¹-verkenningen en een uitgebreidere analyse bij planstudies (Min. VenW, 2005 en 2008). Voor aan water gerelateerde projecten is de werkwijzer 'OEI bij SNIP' verplicht gesteld (Rijkswaterstaat, 2007).

Een KBA verschaft beleidsinformatie aan de besluitvormers. Uiteindelijk beslist de politiek op basis van de KBA. Maar ook veel andere informatie en overwegingen spelen een rol bij de vraag of een project doorgaat en zo ja, in welke vorm. Hierbij zijn veel meer aspecten van belang dan in een KBA in geld kunnen worden uitgedrukt. Hierbij valt te denken aan verdelingsvraagstukken, samenhang tussen projecten, de visie en de beleidsmatige dan wel politieke koppeling tussen projecten en andere maatregelen. Sommige van deze aspecten worden in een OEI tabel wél opgenomen, andere niet. In de praktijk zien we bij sommige projecten dat de KBA een belangrijke rol speelt in de besluitvorming, terwijl deze bij andere projecten een veel kleinere rol heeft.

Dit roept de vraag op wanneer de resultaten van een KBA meer en minder belangrijk zijn. Dit verschilt uiteraard per project. In deze studie onderzoekt het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM)² in hoeverre er kenmerken zijn te vinden die blijkbaar invloed hebben op deze rol.

1.2 Onderzoeksvraag

De volgende onderzoeksvraag wordt in het project beantwoord:

Welke rol speelt een KBA in de besluitvorming van verschillende typen projecten?

¹ Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport

² Zie bijlage 4 voor het type werkzaamheden dat het KiM op OEI gebied verder verricht.

1.3 Aanpak en leeswijzer

Er zijn twee typen kenmerken van belang voor de rol van de KBA in de besluitvorming:

1. *Objectieve kenmerken*: het zou kunnen dat een project bepaalde kenmerken heeft (zoals de modaliteit, ligging, type verbinding), waardoor de rol van de KBA anders is.
2. *Subjectieve kenmerken*: dit betreft de meer politieke en beleidsmatige context.

De objectieve kenmerken analyseren we in hoofdstuk 2. Er is een database van KBA's gemaakt waarmee deze kenmerken onderzocht zijn. In hoofdstuk 3 werken we vervolgens een aantal casestudies verder uit om de subjectieve kenmerken nader te onderzoeken. Tot slot doen we in hoofdstuk 4 aanbevelingen naar aanleiding van deze analyses.

2 Objectieve kenmerken

2.1 Overzicht van onderzochte KBA's

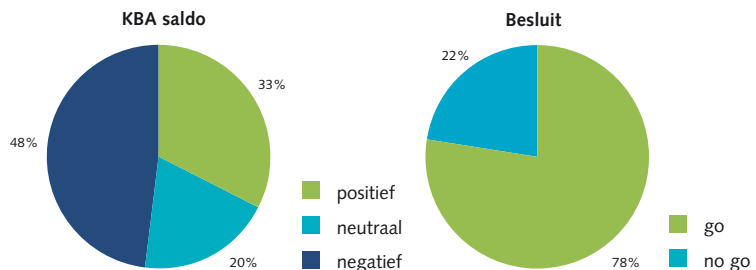
We hebben KBA's onderzocht die voldoen aan de volgende criteria:

- 1 De KBA moet zijn uitgevoerd na het uitkomen van de OEI leidraad in het jaar 2000.
- 2 De KBA moet resulteren in een KBA saldo.
- 3 Het ministerie van VenW is betrokken bij de besluitvorming of financiering.
- 4 Er moet besluitvorming zijn geweest.

Het overzicht is samengesteld op basis van kennis over en beschikbare KBA's op internet en bij het KIM. Daarnaast is informatie opgevraagd bij de Dienst Verkeer en Scheepvaart van Rijkswaterstaat en de Waterdienst. Indien er van een project meerdere KBA's zijn gemaakt, hebben we alleen de laatste in het overzicht opgenomen. Overigens heeft het KIM de uitkomsten van de KBA's overgenomen zonder deze inhoudelijk te beoordelen. In Bijlage 1 is een uitgebreid overzicht gegeven van de gevonden KBA's en de belangrijkste kenmerken.

Er zijn 46 relevante projecten en KBA's gevonden. Zoals blijkt uit onderstaande tabel is de in geld uitgedrukte uitkomst in iets meer dan de helft van de gevallen positief of neutraal. De andere helft van de KBA's komt negatief uit. We hebben om pragmatische redenen alleen gekeken naar de in geld uitgedrukte posten. Dit neemt niet weg dat PM posten belangrijk zijn voor de uitkomst van de KBA. Ook zijn er sterke verschillen tussen de KBA's in de mate waarin bepaalde posten in geld zijn uitgedrukt.

Figuur 2.1
Uitkomst KBA saldo en
type genomen besluit



Noot Neutraal saldo: de baten/kosten (b/k) verhouding is tussen de 0,9 en 1,0 of bij sommige alternatieven is de verhouding positief en bij andere negatief.

Opvallend is dat in bijna 80 procent van de gevallen een go besluit gevallen is. Dit hoeft overigens niet een besluit tot realisatie te zijn. Het kan ook het besluit zijn om een project toe te laten tot de planstudiefase. Dit is een gegeven, maar er zijn redenen waarom dit percentage met enige voorzichtigheid moet worden bekeken:

- 1 Wellicht zijn projecten waarover een no go besluit is gevallen sneller 'vergeten', waardoor wij er geen informatie over hebben gevonden.
- 2 Er wordt wellicht vaak gekozen voor 'vervolgonderzoek' in plaats van een no go beslissing te nemen. Deze zijn dan nog niet opgenomen in dit overzicht.

2.2 De onderzochte kenmerken

We onderzoeken een aantal kenmerken om na te gaan in hoeverre bepaalde factoren gemiddeld gezien leiden tot een positieve of negatieve KBA dan wel een besluit wel of niet door te gaan. Deze factoren zijn:

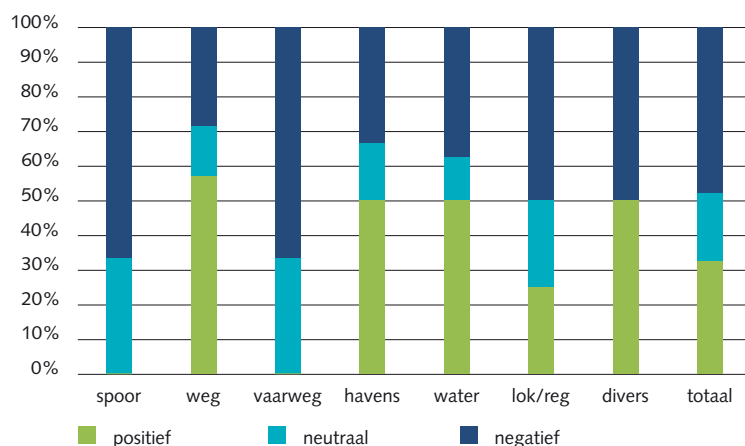
- 1 *Modaliteit*: het zou kunnen zijn dat de uitkomst van de KBA bij bepaalde modaliteiten meer invloed heeft dan bij andere.
- 2 *Internationale verbinding*: het is mogelijk dat bij internationale verbindingen anders wordt besloten. We zijn er hierbij vanuit gegaan dat het project een rechtstreekse (fysieke) verbinding moet omvatten met het buitenland.
- 3 *Randstad*: wellicht wordt er eerder of minder snel positief besloten over een project in de Randstad.
- 4 *Hoogte van de investering*: wellicht wordt er bij een hoge investering anders besloten bij dezelfde uitkomst van de KBA.
- 5 *Fase besluitvorming*: wellicht speelt de KBA een andere rol in een verkenning dan bij een planstudie. Bij projecten die niet in het Meerjarenprogramma Infrastructuur Ruimte en Transport (MIRT) of de voorloper het MIT zijn opgenomen, hebben we ingeschat of het project meer in een verkenningfase zit dan wel dat het doel was al dan niet te besluiten tot realisatie.
- 6 *Betrokkenheid CPB*: wellicht wijkt gemiddeld genomen de uitkomst of het besluit af indien het CPB betrokken is via een second opinion of door het zelf uitvoeren van de KBA.

Hieronder bespreken we de invloed van deze kenmerken zoals ze in de gevonden projecten naar voren komen. Bij deze opsplitsingen dient te worden bedacht dat conclusies dan zijn gebaseerd op kleinere subsets waardoor individuele specifieke projecten een relatief groot effect op de analyse kunnen hebben.

2.3 Modaliteit

Het eerste kenmerk is de modaliteit. We hebben de KBA's opgedeeld waarbij we zo goed mogelijk hebben aangesloten op de MIRT indeling. Onder lokale en regionale projecten vallen zowel wegen als regionale openbaar vervoer-projecten. Deze categorie is overigens met vier projecten klein. Onderstaande figuur geeft per modaliteit en voor het totaal aan wat het saldo is.

Figuur 2.2
Baten-kosten-
verhoudingen KBA's
opgesplitst naar
modaliteit

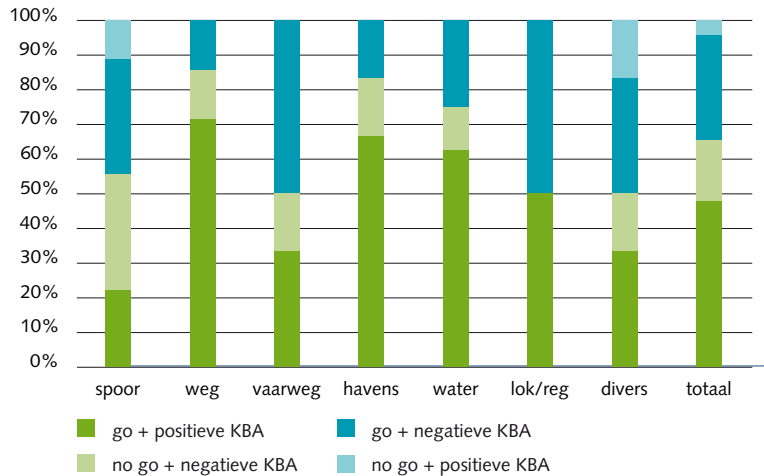


Uit figuur 2.2 blijkt dat gemiddeld genomen wegen-, haven- en waterprojecten het meest vaak een positief of neutraal saldo hebben: dit geldt voor ongeveer tweederde van de KBA's. Spoor- en vaarwegprojecten laten het meest vaak een negatief saldo zien: zo'n tweederde van de KBA's is negatief. Opvallend is dat er geen enkele eenduidig positieve KBA van een vaarweg- en spoorproject is gevonden. De uitkomst van de lokaal-regionale projecten is in lijn met het totaal.

Figuur 2.3 laat de relatie zien tussen het uiteindelijke besluit dat over een project is genomen en de uitkomst van de KBA. De groene balkjes laten de projecten zien, waarbij de uitkomst van de KBA in lijn is met het genomen besluit. De blauwe balkjes laten zien waar dat niet het geval is. Hieruit blijkt dat in tweederde van de gevallen de uitkomst van de KBA en het besluit met elkaar in lijn zijn. Dit is het minst vaak het geval bij lokaal-regionale projecten, vaar- en spoorwegen. Het meest vaak is dit het geval bij wegen en havens.

Opvallend is dat gemiddeld in tweederde van de gevallen dat er sprake is van een negatieve KBA er toch een go besluit valt. Dit is met name het geval bij een derde van de spoor- en de helft van de vaarwegprojecten. Bij de waterprojecten waar ondanks een negatieve

Figuur 2.3
KBA saldo in relatie tot het besluit opgesplitst naar modaliteit



Noot KBA's met een neutraal saldo zijn opgeteld bij die met een positief saldo

KBA een go besluit is genomen, geldt dat de (negatieve) KBA's met name tot doel hadden om een variant te kiezen (Zwakke schakels) of het maatregelenpakket vorm te geven (Kaderrichtlijn water). Over de lokale en regionale projecten is in alle gevallen een go besluit genomen. Een overzicht van de projecten is gegeven in tabel 2.1.

Tabel 2.1
Overzicht negatief KBA-saldo met go besluit

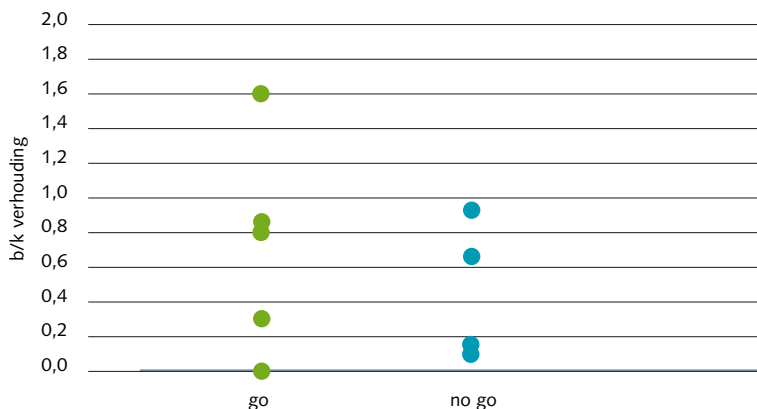
<i>Project</i>	<i>Reden</i>
1 IJzeren Rijn	Internationale verplichting
2 OV-SAAL	-
3 Partieel viersporigheid Flevolijn	-
4 N50 Ramspolbrug	Besluit was al genomen, KBA had met name tot doel om voorkeursalternatief te bepalen.
5 De Zaan	-
6 Lekkanaal	-
7 Zuid-Willemsvaart	-
8 Basculebruggen Terneuzen	Er was een ongeval (kans daarop was in KBA nihil) + er kwam een veel goedkoper project-alternatief (zie Hoofdstuk 3).
9 Kaderrichtlijn Water	Besluit was al genomen (Europese richtlijn). KBA had tot doel om voorkeursalternatief te maken.
10 Zwakke schakel Scheveningen	Besluit was al genomen. KBA had tot doel voorkeursalternatief te kiezen.
11 Kolibri Groningen	Maakt onderdeel uit van pakket in Noorden na niet doorgaan Zuiderzeelijn.
12 Trekvlittracé	-
13 750 hectare natuur en groen	Beslissing was gekoppeld aan aanleg Maasvlakte 2
14 Snelheidsverlaging rond grote steden	Deels ingevoerd om reden van verbetering luchtkwaliteit, niet vanwege congestie-vermindering ed.

In acht van de veertien gevallen is een inhoudelijke reden aan te geven waarom een ander besluit genomen is. In de andere gevallen is dit niet te duiden.

Overigens geldt ook op andere beleidsterreinen dan infrastructuur dat er go besluiten worden genomen terwijl er negatieve KBA's zijn. We hebben dit niet uitgebreid onderzocht, maar voorbeelden zijn de participatie in de ontwikkeling van de Joint Fight Striker (CPB, 2001), windenergieparken op de Noordzee (CPB, 2005b) en de splitsing van energiebedrijven (SEO, 2006b).

Verder valt op dat met name bij het spoor relatief vaak een no go besluit valt, terwijl bij vaarwegen het besluit meestal een go is ondanks het negatieve saldo van de KBA. Voor spoor hebben we daarom een analyse gemaakt van de hoogte van de baten-kostenverhouding en het genomen besluit (zie figuur 2.4).

Figuur 2.4
Baten-kosten-
verhoudingen KBA's
spoor bij go en no go
besluit



Noot Bij een bandbreedte is hier de gemiddelde b/k ratio gepresenteerd.

Figuur 2.4 laat zien dat er bij spoorprojecten vier keer tot een no go en vijf keer tot een go is besloten. Er is een go besluit genomen over projecten met zeer slecht scorende KBA's (onder andere IJzeren Rijn en partiële viersporigheid Flevolijn), terwijl er ook no go beslissingen zijn gevallen over relatief goed scorende projecten (Robel). Er is dus op basis van deze analyse niet aan te geven of er een minimale baten-kosten verhouding is waarboven 'standaard' een go besluit valt³.

³ Er is mogelijk wel ruimte voor marginale aanpassingen in de uitvoering van OV-KBA's, zie daarvoor KiM & CPB (2009). In deze studie wordt tevens een uitgebreid overzicht van KBA's gegeven van spoor en regionale openbaar vervoer projecten (ook waar geen besluitvorming over is geweest).

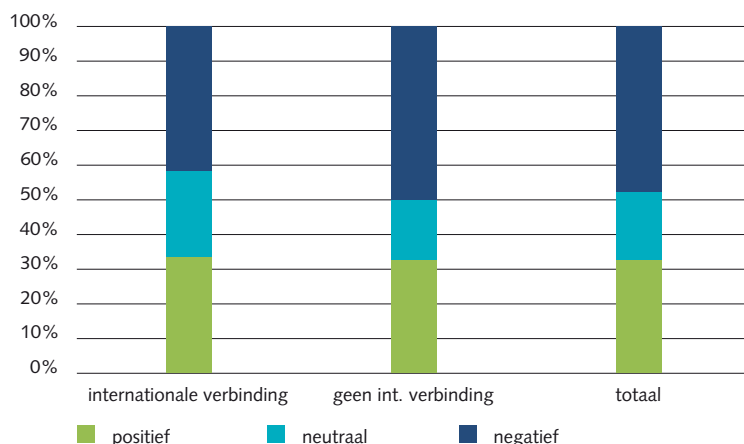
Bij de andere modaliteiten geldt dat er slechts een klein aantal projecten is gevonden, waar een no go besluit is genomen. In deze gevallen geldt altijd dat de KBA van het desbetreffende project zeer negatief is, zodat kan worden geconcludeerd dat zeer negatieve KBA's vaker een negatief besluit kennen. Er zijn echter in alle gevallen ook go besluiten genomen over andere projecten in dezelfde categorie met een vergelijkbare negatieve score.

2.4 Internationale verbinding

Bij de indeling naar het aspect internationale verbinding geldt dat de resultaten met de nodige voorzichtigheid bekeken dienen te worden:

- Het aantal internationale verbindingen is beperkt (12 van de 46 projecten).
- Acht van deze twaalf projecten zijn havenprojecten die per definitie internationale verbindingen zijn.

Figuur 2.5
Baten-kosten-
verhouding KBA's bij
wel/geen internatio-
nale verbinding

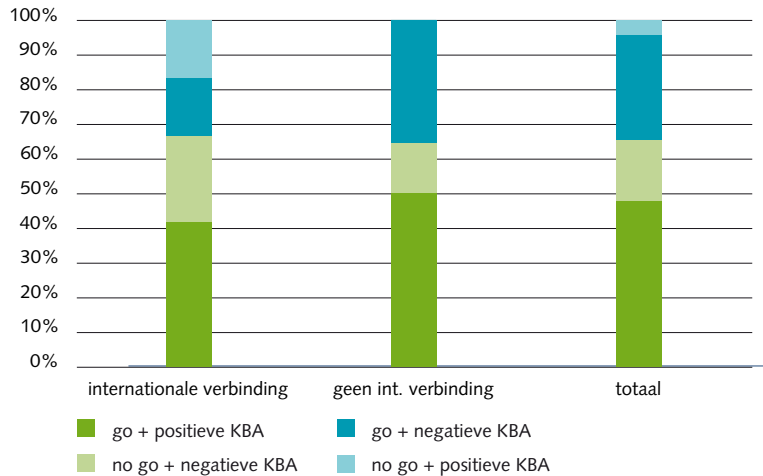


Hier valt op dat niet-internationale verbindingen wat betreft baten kostenverhouding slechter scoren dan internationale verbindingen (40 vs 50% negatieve KBA's). Figuur 2.6 geeft weer hoe de relatie is tussen het besluit dat is gevallen en de uitkomst van de KBA.

Hieruit blijkt dat er geen verschil is in deze indeling naar de mate waarin een besluit overeenkomt met de uitkomst van de KBA: in zo'n tweederde van de gevallen komt dit overeen.

Wat wel opvalt is dat het aantal no go besluiten bij internationale verbindingen relatief hoog is: bijna 40 procent. Bij niet-internationale verbindingen is bij 85 procent van de projecten een go besluit genomen. Een mogelijke verklaring hiervoor is de bestuurlijke

Figuur 2.6
 Relatie besluit en KBA
 resultaat bij indeling
 naar 'internationale
 verbinding'



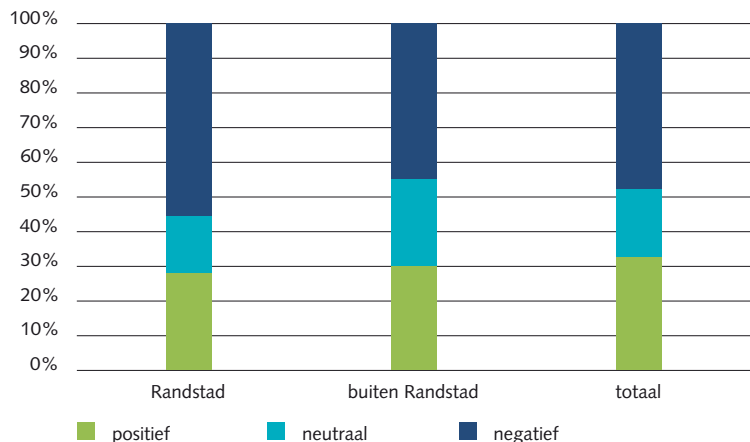
(internationale) context waarbinnen een dergelijk project wordt uitgevoerd. Ook zijn de marktonzekerheden mogelijk groter.

2.5 Ligging in Randstad

Het volgende kenmerk dat wordt geanalyseerd, is de vraag of het project al dan niet in de Randstad ligt. Projecten die deels in de Randstad liggen of deels betrekking hebben op dit gebied (zoals de kilometerheffing) zijn hierbij niet meegenomen. In totaal zijn er dan achttien projecten in de Randstad en twintig er buiten. Figuur 2.7 laat zien hoe de projecten scoren in de gevonden KBA's.

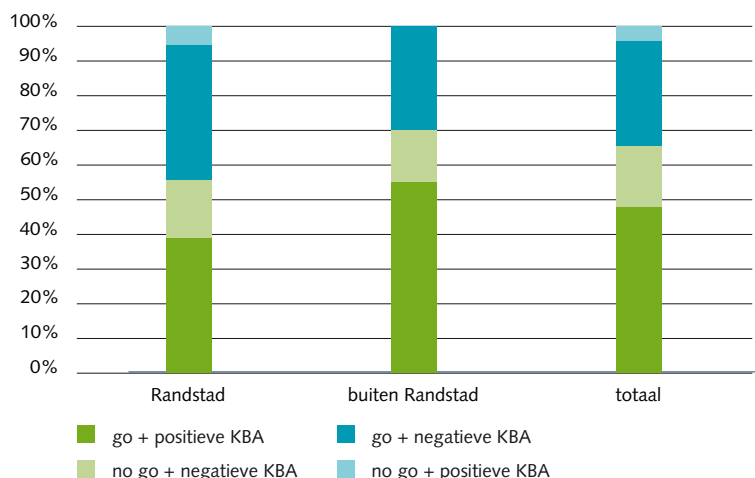
Projecten buiten de Randstad komen vaker positief of neutraal uit een KBA dan projecten in de Randstad (55 versus 45 procent). Een goede

Figuur 2.7
 Baten-kosten-
 verhoudingen KBA's bij
 ligging wel/niet in de
 Randstad



verklaring hiervoor is moeilijk te geven. In de Randstad zijn gemiddeld genomen wellicht meer gebruikers en daarmee baten. Daar tegenover staan gemiddeld wellicht hoge inpassingskosten.

Figuur 2.8
Relatie besluit en KBA
resultaat bij indeling
naar 'ligging in
Randstad'



Buiten de Randstad wordt het KBA resultaat vaker gevolgd dan binnen dit gebied (in 45 procent versus 70 procent van de gevallen). De verschillen naar type besluit zijn beperkt. Over projecten binnen de Randstad wordt vaker een no go besluit genomen (25 versus 15 procent). Wel wordt er vaker een go beslissing genomen over een project met een negatieve KBA in de Randstad, dan buiten deze regio (in 40 versus 30 procent van de gevallen).

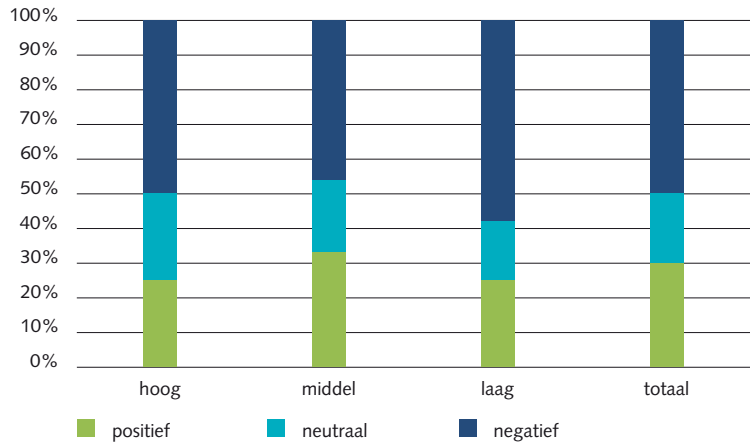
2.6 Hoogte investering

We hebben wat betreft de hoogte van de investering een indeling gemaakt in drie categorieën (bij 2 projecten is het investeringsbedrag voor de overheid niet bekend):

- 1 meer dan 1 miljard euro – 8 projecten
- 2 tussen de 100 miljoen en 1 miljard euro – 24 projecten
- 3 lager dan 100 miljoen euro – 12 projecten

Uit figuur 2.9 blijkt dat kleine projecten gemiddeld slechter scoren in de KBA dan grote en middelgrote projecten: zo'n 60 procent scoort negatief terwijl dit bij grote projecten 45 tot 50 procent is. Het percentage positieve KBA's is bij grote projecten even hoog als bij kleine, maar er zijn meer KBA's met een neutraal saldo bij de grote projecten.

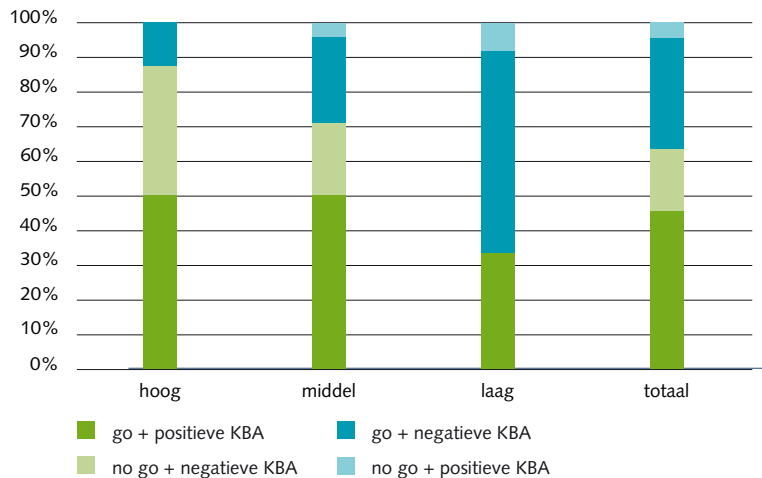
Figuur 2.9
Baten-kosten-
verhoudingen KBAs
naar hoogte inves-
tering



Noot Hoog = >€1 mld, middelhoog = €100 mln - €1 mld, laag = <€100 mln.

Als we kijken naar het type besluit ontstaat het volgende beeld.

Figuur 2.10
Relatie besluit en KBA
resultaat bij indeling
naar 'hoogte van de
investering'



Noot Hoog = >€1 mld, middelhoog = €100 mln - €1 mld, laag = <€100 mln.

Bij kleinere projecten volgt het besluit in tweederde van de gevallen de uitkomst van de KBA niet. Sterker nog: in vrijwel alle onderzochte gevallen is een positief besluit genomen. De enige uitzondering is de uitbreiding van Schiphol⁴, waar wegens gewijzigde marktomstandigheden het project is gestopt.

Bij grote projecten boven een miljard euro wordt in veel gevallen

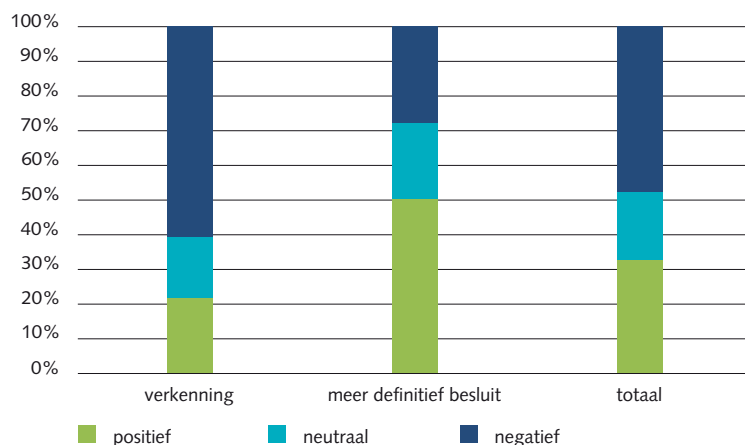
⁴ Hoewel dit een groot en duur project is, is de investering door de overheid zeer beperkt. Daarom is dit hier gedefinieerd als 'klein' project.

juist wel de uitkomst van de KBA gevolgd. Alleen bij de Kaderrichtlijn Water was dit niet het geval: deze KBA had echter tot doel het maatregelenpakket te optimaliseren.

2.7 Fase besluitvorming

Sommige projecten bevinden zich in een fase van een verkenning of dan wel een meer definitieve besluitvorming. Bij MI(R)T projecten is dit duidelijk. Bij andere projecten hebben we hiervan zelf een inschatting gemaakt. In totaal hebben we 28 projecten ingedeeld in een verkenningfase en 18 in de fase van meer definitieve besluitvorming. Figuur 2.11 geeft de uitkomsten weer van de KBA in beide fasen van besluitvorming.

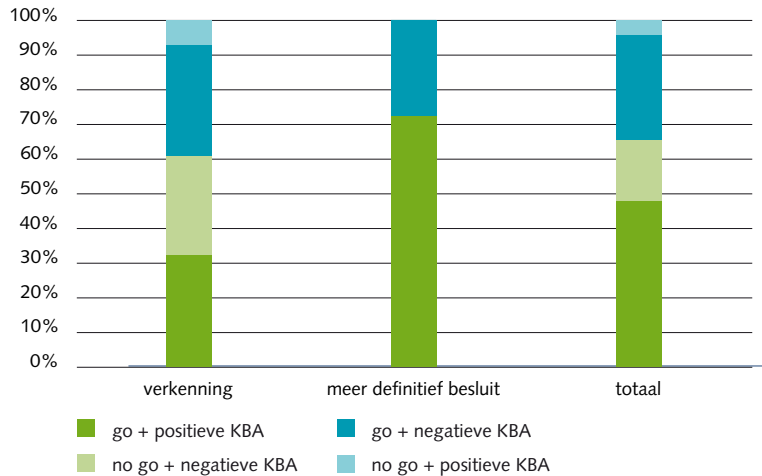
Figuur 2.11
Resultaten KBA's naar
fase besluitvorming



Het blijkt dat projecten in een verkenningfase duidelijk vaker negatief scoren (60 procent) dan projecten in de meer definitieve besluitvormingsfase (25 procent). Dit valt te verklaren doordat minder goede projecten in de verkenningfase (ook als er geen KBA wordt gemaakt) deels niet meer doorgaan. Ook is het goed mogelijk dat alleen de 'beste' varianten uit de verkenningfase doorgaan naar de volgende fase in de besluitvorming.

Bij de fase van de meer definitieve besluitvorming wordt het KBA resultaat vaker gevolgd dan in de verkenning. Wat echter vooral opvalt, is dat in deze fase in geen enkel geval een negatief besluit over het project is gevallen ongeacht de uitkomst van de KBA. In de verkenningfase is in ruim 65 procent van de gevallen een positief besluit gevallen. Bij de helft van de positieve besluiten is er sprake van een positief (of neutraal) KBA-saldo. In de andere helft van de gevallen is het saldo negatief.

Figuur 2.12
 Relatie besluit en KBA
 resultaat bij indeling
 naar 'fase besluitvor-
 ming'

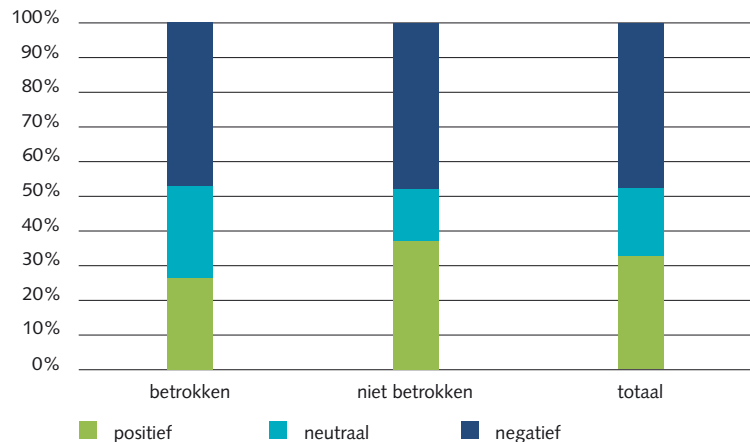


2.8 De rol van het CPB

Bij negentien KBA's heeft het CPB een second opinion (13 keer) op de uitgevoerde KBA uitgebracht of de KBA zelf uitgevoerd (6 keer). In enkele van deze gevallen is deze 'second opinion' gegeven bij de beoordeling van projecten ten behoeve van de ICES/ICRE⁵. Bij elf van de dertien second opinions is het oordeel over de rentabiliteit conform de uitgevoerde KBA. Dit wil overigens niet zeggen dat er geen op- en aanmerkingen zijn gemaakt.

Bij twee KBA's wijkt het oordeel van het CPB af: bij Robel was het oordeel dat de baten negatief zijn in plaats van neutraal. Bij de Westerschelde Containerterminal is het oordeel dat de rentabiliteit negatief is, terwijl de uitkomst van de KBA positief was.

Figuur 2.13
 Resultaten KBA's bij al
 dan geen betrokken-
 heid CPB

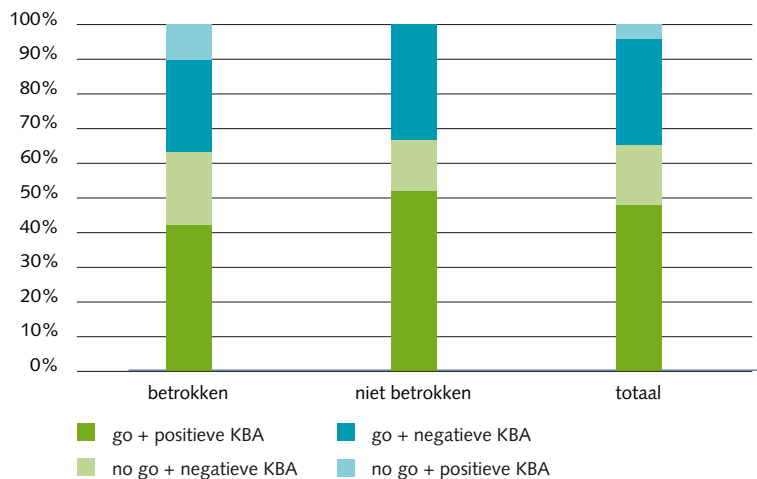


⁵ We hebben dit alleen meegenomen als de ICES beoordeling uitgebracht is na het uitkomen van de KBA.

Een tweede interessante vraag is of de KBA's waarbij het CPB betrokken is, slechter scoren dan KBA's waar dat niet het geval is.

Uit figuur 2.13 blijkt dat het aantal KBA's met een negatief saldo ruwweg even groot is, of het CPB nu wel of niet betrokken is. Wel is het aantal positieve KBA's iets hoger geweest als er geen toets is geweest van het CPB. Figuur 2.14 geeft aan of de besluiten in lijn zijn geweest met de KBA.

Figuur 2.14
Relatie besluit en KBA
resultaat bij indeling
naar 'betrokkenheid
CPB'



Hieruit blijkt dat er geen verschil is in de mate waarin het besluit en de KBA gelijk zijn (zo'n tweederde van de projecten). Wat opvalt is dat indien het CPB niet betrokken is er vaker een go besluit over het project is genomen (70 versus 85 procent van de projecten). De verschillen zijn echter beperkt.

Conclusies

- 1 Het aantal positieve KBA's, waarbij we in de analyse afgezien hebben van PM posten, is het hoogst bij wegen- en havenprojecten (tweederde positief of neutraal). Het aantal positieve KBA's is het kleinst bij spoor- en vaarwegen (60-70 procent negatief).
- 2 Projecten met een positieve/neutrale KBA hebben in vrijwel alle gevallen ook geleid tot een go beslissing.
- 3 Ook tweederde van de projecten met een negatieve KBA leidde tot een go besluit. Er is geen vaste 'drempel' aan te wijzen, waarboven bij bijvoorbeeld spoorprojecten standaard een go besluit genomen wordt.

- 4 Internationale verbindingen scoren gemiddeld iets beter in KBA's dan niet-internationale verbindingen. Het aantal no go besluiten is echter veel hoger bij internationale verbindingen.
- 5 Projecten buiten de Randstad scoren in beperkte mate beter in KBA's dan binnen de Randstad. Ook het aantal go besluiten buiten de Randstad is hoger.
- 6 Over projecten die een relatief kleine investering vergen (tot 100 miljoen euro) wordt meestal een go besluit genomen, ook als de KBA negatief is.
- 7 Bij grote projecten zijn het besluit en de uitkomst van de KBA vrijwel altijd met elkaar in overeenstemming.
- 8 Projecten die verder in de besluitvorming zijn, kennen veel minder vaak een negatieve KBA. In alle gevallen is er in deze fase ook bij een negatieve KBA een go besluit genomen.
- 9 KBA's waarbij het CPB betrokken is scoren niet beter of slechter dan KBA's waarbij het CPB niet betrokken is. Wel wordt er vaker een no go besluit genomen als het CPB betrokken is.

3 Subjectieve factoren: cases

3.1 Overzicht van de cases

Naast de in het vorige hoofdstuk geanalyseerde 'objectieve' kenmerken van KBA's spelen verschillende subjectieve en beleidsmatige factoren een rol: ieder project is uniek in zijn beleidsmatige context. Om dit nader te analyseren, werken we een aantal cases verder uit. Hierbij hebben we geen projecten op het gebied van water geselecteerd aangezien dit veld niet primair tot de expertise van het KiM behoort. Bovendien is recent al een dergelijke analyse uitgevoerd (Bureau Buiten en Sterk Consulting, 2007) ⁶.

Het doel van de cases is niet om een in-depth analyse te maken van de case, maar om gevoel te krijgen voor de rol die de KBA heeft gespeeld. Hiertoe is naast desk research een betrokken beleidsambtenaar geïnterviewd die destijds bij het proces betrokken was. De keuze is zo gemaakt dat er een behoorlijke spreiding is in de kenmerken van het project. Hieronder worden de cases beknopt beschreven, een uitgebreide beschrijving is gegeven in Bijlage 2.

De cases

1 *Verdieping van de Schelde*

Dit project heeft tot doel de toegang via de Westerschelde van de haven van Antwerpen te verdiepen en de natuur in het gebied te ontwikkelen. Er is een go besluit genomen over het project.

De KBA, die uitkwam op een positief saldo, was belangrijk om tot gezamenlijke inzichten met Vlaanderen te komen. In de uiteindelijke besluitvorming was de rol echter klein. Het betrof een 'pakket' aan beslissingen (formeel en wellicht ook informeel) in een complexe bestuurlijke omgeving, waarbij de uitkomsten van de KBA nauwelijks meespeelden.

2 *Multimodaal Transportcentrum (MTC) Valburg*

Na de komst van de Betuwelijn werd beoogd een terminal te ontwikkelen met zowel spoor-, weg- als binnenvaartontsluiting. Daarnaast omvatte het project een bedrijventerrein.

⁶ Wij hebben geen KBA's met betrekking tot verkeersveiligheid gevonden die aan de criteria voldoen. Voor een indicatie van de invloed van economische analyses in dit beleidsveld verwijzen we naar SWOV (2008).

De KBA, die uitkwam op een negatief saldo, speelde een rol bij de discussie over de omvang dan wel vormgeving van het project. Ook werd deze gebruikt om de doelmatigheid van de bijdrage van het Rijk te toetsen. Er was in dit kader een verdere rol voor de KBA voorzien.

Tegelijkertijd nam echter de politieke steun voor het project in de regio af. Na een negatieve uitspraak van de Raad van State werd besloten niet verder te gaan met het project.

3 Doortrekken A15

Dit project beoogt de A15 door te trekken ten zuiden van Arnhem naar de A12. Zowel Rijks- al regionale wegen worden zo ontlast. De uitkomst van de KBA ondersteunde de reeds bestaande bestuurlijke voorkeur voor het doortrekken van de A15. Het nemen van het besluit werd daarmee vergemakkelijkt.

4 Robel: goederenspoorlijn Rotterdam-Antwerpen

Dit project onderzocht de mogelijkheid om een nieuwe goederenspoorlijn te realiseren tussen Rotterdam en Bergen op Zoom. De lijn zou aansluiten op de lijn naar Antwerpen, waartoe reeds was besloten.

De KBA heeft een goede rol gespeeld bij het vormgeven van de varianten (voorkeurstracé, inzetten op fasering). De realisatie van vervoercijfers in de jaren voor en gedurende het project, maakte dat de vervoersscenario's als onrealistisch werden beschouwd. Hierdoor kon een nieuwe lijn niet worden gerechtvaardigd. De KBA heeft hierdoor uiteindelijk een beperkte rol gespeeld in de besluitvorming.

5 Basculebruggen Terneuzen

De Basculebruggen bij de toegang tot de haven van Gent leiden tot een omslachtige en tijdrovende schutcyclus voor hoge autoschepen.

Dit heeft te maken met de veiligheid. Het project Basculebruggen beoogt deze bruggen te vervangen door zogeheten rolbruggen, waardoor deze veiligheidsprocedures niet meer nodig zijn.

De KBA werd benut om de discussie tussen Vlaanderen en Nederland te voeden. De KBA speelde daarbij een goede rol, maar het project werd ingehaald door nieuwe ontwikkelingen. Er gebeurde een ongeluk en er diende zich een goedkoper alternatief aan. Hierna werd snel tot de investering besloten. De KBA speelde hierbij geen rol meer.

6 Rijn-Gouwelijn-Oost

Dit project bestaat uit het ombouwen van de spoorlijn Gouda-Leiden tot een licht rail verbinding met meer stations en een hogere frequentie.

De KBA is benut om de zin en onzin te onderbouwen van argumenten die naar voren kwamen in discussies in de regio. Het meest belangrijk was de KBA echter voor het inhoudelijk overtuigen van het Rijk van nut en noodzaak van het project.

Voor de analyses geldt dat het aantal cases te beperkt is om goede conclusies te trekken. Ieder project is uniek wat betreft inhoud en beleidsmatige context, waardoor het besluitvormingsproces en de rol van de KBA telkens anders zal zijn. De conclusies hebben dan ook alleen betrekking op de cases.

3.2 De rol van de KBA in het onderzoeksproces

Reden: doelmatigheid dan wel nut en noodzaak onderzoeken

Bij de projecten van het Rijk bestond met name bij het ministerie van VenW de behoefte om de doelmatigheid van het project te onderbouwen. Bij de Rijn-Gouwelijn wilde de regio het Rijk inhoudelijk overtuigen van de doelmatigheid van het project. Bij een aantal projecten was er al min of meer een politieke toezegging of reservering gedaan (MTC Valburg, doortrekken A15) maar bestond de behoefte om de uitwerking van het project nog wel inhoudelijk te onderbouwen.

Bij de Schelde en de Basculebruggen was de KBA onderdeel van een proces van zogeheten joint-fact finding. Samen met Vlaanderen is een proces ingezet om gezamenlijk zoveel mogelijk overeenstemming te krijgen over de inhoud dan ook effecten van het project. Hierbij speelden ook financieringsissues een rol (wie betaalt wat).

Invloed op keuze en vormgeving van alternatieven beperkt

In geen van de onderzochte cases heeft de KBA of een eerdere analyse de vormgeving en of keuze van de alternatieven beïnvloed. Alleen bij Robel werd fasering mede naar aanleiding van de KBA als aantrekkelijke optie gezien. Bij MTC Valburg werd voor het vervolg wel zo'n rol voorzien. Echter, voordat de KBA deze rol kon spelen, werd reeds afgezien van het project na een afspraak van de Raad van State. Later in een proces kan de uitkomst van een KBA overigens wel leiden tot geoptimaliseerde alternatieven (zie paragraaf 3.3).

Een KBA brengt goed de mogelijkheid van fasering in beeld

Bij Robel en MTC Valburg werden de mogelijkheden van fasering en de effecten op de baten duidelijk. Dit leverde bij Robel een voorkeur op voor fasering, voordat het project geheel stopte. Bij MTC Valburg werd ook ingezet op optimalisatie, onder meer door fasering. Bij projecten als de Maasvlakte en de zeesluis IJmuiden werd tevens aangetoond

dat uitstel van het project gunstiger uitpakte door de groeiende vervoersstromen. De KBA blijkt voor dergelijke analyses een zeer nuttig instrument te zijn.

KBA wordt vaak relatief laat uitgevoerd

Hiermee samenhangend geldt dat de KBA bij de kleinere onderzochte projecten pas wordt uitgevoerd als de plannen en alternatieven reeds redelijk ver zijn uitgewerkt. Pas als er een vraag vanuit het Rijk komt of als tijdens het proces de behoefte aan een KBA ontstaat, wordt die uitgevoerd.

Veelal worden eerst andere studies uitgevoerd en wordt later tot de uitvoering van een KBA besloten. Bij de grotere projecten Robel en Schelde was dit overigens niet het geval. Inmiddels is overigens via de OEI bij MIT werkwijzers de KBA meer standaard in het proces bij MI(R)T verkenningen en planstudies opgenomen.

3.3 De rol van de KBA in het besluitvormingsproces

Inhoud en beleid beïnvloeden elkaar

De onderzochte cases laten zien dat er twee 'sporen' zijn. Het inhoudelijke spoor onderzoekt het project en geeft de effecten aan. In het besluitvormingsspoor speelt een veel bredere beleidsmatige en politieke context een rol. De cases maken duidelijk dat beide sporen elkaar beïnvloeden en voeden. De besluitvormers worden uiteraard ingelicht over de inhoud en betrekken die bij het besluit.

Zo lijkt uit de cases naar voren te komen dat als een project positief uit de KBA en milieuonderzoeken komt en het project beleidsmatig gewenst is, er sneller een go besluit wordt genomen dan als dat niet het geval is. Zo werd er relatief snel een besluit genomen bij de Schelde, het doortrekken van de A15 en de Rijn-Gouwelijn, terwijl bij het MTC Valburg en de Basculebruggen duidelijk vertraging optrad.

In geen van de onderzochte cases heeft de KBA uiteindelijk echter een aantoonbaar doorslaggevende rol gespeeld in de besluitvorming. In alle gevallen speelden in ieder geval ook andere aspecten een belangrijke rol.

'Joint fact finding' kan besluitvormingsproces ondersteunen

Bij een aantal projecten was er sprake van sterk (vermeende) tegengestelde belangen. Het gezamenlijk laten uitvoeren van een KBA en doordenken van de effecten brengt dan een goede discussie op gang, verzakelijkt de discussie en kan tot onderling begrip leiden.

Ook de zin en onzin van elkaars argumenten kan dan worden bediscussieerd. Deze gezamenlijke inzichten kunnen vervolgens helpen bij het bereiken van overeenstemming. Hiervoor is wel een goede inbedding in het gehele proces nodig.

Deze rol heeft de KBA gespeeld bij internationale projecten als de Basculebruggen en de Schelde, maar ook bij projecten met een sterke regionale inbreng als de Rijn-Gouwelijn, doortrekken A15 en het MTC Valburg.

Nieuwe onvoorziene ontwikkelingen soms doorslaggevend

Zowel bij Robel als de Basculebruggen bleek dat nieuwe ontwikkelingen de besluitvorming sterk beïnvloedden. Bij Robel speelde de sterk gedaalde vraag op de verbinding een doorslaggevende rol. Bij de Basculebruggen waren een ongeval en een nieuw en veel goedkoper alternatief van invloed. De KBA's werden hiermee deels achterhaald en hierdoor minder relevant voor de besluitvorming.

Bij het MTC Valburg speelde een geheel andere ontwikkeling: na gemeenteraadsverkiezingen nam de politieke steun in de regio af. Dit heeft een grote rol gespeeld bij de beslissing niet door te gaan met het project.

KBA leidt in sommige gevallen tot fasering en/of optimalisatie

Bij Robel leidde onder meer de KBA tot het inzicht dat faseren gewenst was en dat opties die niet gefaseerd konden worden onaantrekkelijk waren. Ook bij MTC Valburg speelde een vergelijkbare discussie. In beide gevallen is het project overigens uiteindelijk niet doorgegaan.

Bij enkele grote projecten heeft de KBA deze rol ook gespeeld:

- De discussie naar aanleiding van de KBA van de Hogesnelheidslijn-Oost leidde ertoe dat er een benuttingsvariant werd ontwikkeld die wel tot een positief KBA saldo leidde.
- Bij de Maasvlakte 2 is mede dankzij de KBA discussies gekozen voor een meer gefaseerde variant.
- Bij de planstudie Schiphol-Amsterdam-Almere werd mede naar aanleiding van de KBA een minder uitgebreide variant ontwikkeld: de zogeheten Locatiespecifieke variant waarin de A9 niet wordt uitgebreid.

De rol van het CPB was in de cases beperkt

In de onderzochte projecten heeft het CPB de KBA van de Schelde uitgevoerd. Dit gaf de resultaten meer gezag dan anders het geval zou zijn geweest. Bij de andere onderzochte cases heeft het CPB geen grote rol gespeeld. Bij Robel is wel een second opinion gemaakt, maar de conclusie hiervan (de lagere vervoervraag zorgt ervoor dat er geen knelpunten zijn) werd reeds gedeeld door het ministerie van VenW.

De partij wiens standpunt wordt ondersteund, gebruikt de KBA

Bij belangentegenstellingen tussen betrokken partijen geldt dat de KBA vooral in de besluitvorming wordt benut door de partij wiens standpunt door de KBA wordt ondersteund. Uit de KBA van de Schelde bleek dat er relatief hoge baten waren voor Nederland, hetgeen de Vlaamse wens om de verdieping te realiseren ondersteunde. Bij het doortrekken van de A15 en de Rijn-Gouwelijn benutten de regionale partijen de KBA om hun pleidooi voor het project kracht bij te zetten bij het Rijk. Bij het MTC Valburg aan de andere kant, was het ministerie van VenW van plan de KBA te gebruiken om het project te optimaliseren.

Rol van de KBA over het algemeen goed beoordeeld

In alle projecten heeft de KBA bij de besluitvorming een goede, maar geen dominante rol gespeeld. In de onderzochte cases is er soms veel inhoudelijke discussie geweest. Maar het heeft met name in het ambtelijke voortraject en het inhoudelijke spoor een zinvolle rol gespeeld. In sommige gevallen heeft de KBA wel tot veel discussie geleid, maar dit helpt het project ook verder en geeft meer inzicht in de standpunten van betrokken partijen.

Conclusies ten aanzien van de cases

- 1 De KBA wordt gebruikt in het besluitvormingsproces om de doelmatigheid van projecten in kaart te brengen. Bij gezamenlijke projecten met meer overheden en/of landen heeft de KBA daarnaast de functie om gezamenlijk tot inzichten te komen ten aanzien van de effecten van het project.
- 2 De KBA wordt veelal vrij laat in het onderzoekstraject ingezet. Mede hierdoor is er vaak niet of nauwelijks invloed op de 'vormgeving' van de projecten. Als de KBA eerder wordt uitgevoerd, kan deze fungeren als 'trechter' om te komen tot de meest optimale variant.
- 3 De KBA is onderdeel van het 'inhoudelijke spoor' ter onderbouwing van het project. Dit beïnvloedt het politieke besluitvormingsproces, maar hoe is niet altijd goed te bepalen.
- 4 Bij een aantal projecten was er sprake van nieuwe ontwikkelingen die de besluitvorming sterk beïnvloedden, zoals een sterke afname van vervoer, afnemende politieke steun na verkiezingen of een zich aandienend goedkoper alternatief. De KBA speelt dan een beperkte rol.
- 5 De rol van de KBA in het besluitvormingsproces wordt door de geïnterviewden als positief beoordeeld.

4 Aanbevelingen

We komen op basis van de analyses tot de volgende aanbevelingen over de rol van de KBA in de besluitvorming.

1 Er is geen reden voor een andere rol van de KBA bij spoor- en vaarwegen

KBA's van spoor- en vaarwegen kennen gemiddeld genomen een meer negatieve uitkomst dan van andere projecten. Er is echter geen duidelijke lijn in de besluitvorming zichtbaar (in de zin van 'projecten met een baten-kosten ratio hoger dan 0,6 gaan altijd door'). Ook zien we dat in de besluitvorming veel projecten doorgaan zodat er in de afweging duidelijk andere aspecten worden meegenomen. We bevelen daarom aan de KBA bij alle modaliteiten gelijk toe te passen om zo dezelfde beleidsinformatie voor alle projecten te verschaffen. Dit geldt ook voor bijvoorbeeld de geografische ligging (binnen of buiten de Randstad of (inter)nationale verbindingen). Sterker nog, in het kader van het MIRT is het wenselijk dezelfde ex ante methodiek ook op niet-infrastructuurprojecten toe te passen (zie KiM, 2008a).

2 Bij verkenning een 'zwaardere' en planstudie een 'lichtere' KBA?

Bij de onderzochte projecten hebben we geen enkel project gevonden waarover na een verkenning alsnog negatief wordt besloten. In de verkenningfase (al dan niet MIT) is dit wel het geval. Op dit moment ligt binnen het MIT het zwaartepunt van de OEI analyses in de planstudiefase (conform de wegwijzers).

Het is het overwegen waard of dit niet zou moeten worden omgedraaid. In de verkenningfase zou dan een KBA worden uitgevoerd die mede het besluit om door te gaan onderbouwt. In de planstudie-fase kan de KBA zich meer richten op het optimaliseren van de alternatieven. Dit sluit ook aan op de adviezen van de Commissie Elverding (2008), die een zwaardere verkenningfase en een kortere planstudiefase met minder alternatieven heeft voorgesteld. We bevelen aan verder uit te werken of dit wenselijk is en hoe dit moet worden vormgegeven.

3 KBA eerder uitvoeren: van 'beoordelaar' naar 'verbeteraar'

De KBA wordt veelal vrij laat in het besluitvormingsproces ingezet. Het vroegtijdiger uitvoeren van een KBA kan echter grote voordelen hebben. Er kan dan eerder worden geanticipeerd op de uitkomsten. Tevens kan de KBA dan worden benut om alternatieven te optimaliseren of nieuwe alternatieven uit te werken die beter scoren. Zeker bij kleinere projecten, waar in praktijk veelal uiteindelijk een

positief besluit over wordt genomen, ligt een dergelijke rol voor de hand. De KBA heeft dan niet zozeer de rol van 'beoordelaar' van alternatieven, maar van 'verbeteraar'.

4 *'Joint fact finding'* ondersteunt besluitvorming

Zeker als er bij de start van een project sprake is van sterke tegengestelde inzichten of belangen bij de betrokken partijen kan een KBA een goede rol spelen in het besluitvormingsproces. Het objectieve karakter en vaste stramien van een KBA helpt om de zin, onzin en belang van genoemde argumenten in beeld te brengen. Ook een overzicht waar effecten terechtkomen (regionaal, tussen landen) kan de besluitvorming in een proces met verschillende (vermeende) tegengestelde belangen ondersteunen.

Summary: The role of cost-benefit analysis in the decision-making process

Background

Following the publication of formal guidelines for cost-benefit analysis (CBA, these are the so-called OEI guidelines), it became mandatory for CBAs to be carried out for large projects of national interest. After this change was made, it became more and more common for CBAs to be carried out for smaller projects as well.

In practice, CBA plays a key role in the decision-making process for some projects, but a smaller role for others. This gives rise to the question as to when the results of a CBA are more or less significant in the decision-making process. Obviously, the level of significance varies from project to project, which is why the Netherlands Institute for Transport Policy Analysis (KiM) examined whether there are certain characteristics that can influence the role of CBA in decision-making. We have divided our findings into objective and subjective characteristics.

Objective characteristics

We analysed 46 CBAs and the corresponding decisions for objective characteristics, which led to the following findings:

- 1 There was a negative balance in the case of approximately half of the CBAs. Entries that were not monetarized were not taken into consideration in this conclusion for pragmatic reasons. The number of positive CBAs was greatest in road and harbour projects (two-thirds were positive or neutral) and the lowest in rail and waterway projects (60 to 70 per cent were negative).
- 2 In approximately 80 per cent of cases, the decision was taken to go ahead with the project. Not a single decision was taken during the second study phase not to go ahead with the project.
- 3 Projects with a positive CBA nearly always led to the decision to go ahead. The decision was also taken to go ahead in the case of two-thirds of the projects with a negative CBA.
- 4 There is no discernible 'threshold' beyond which the standard decision is to go ahead.
- 5 International connections scored slightly better in CBAs on average than non-international connections. However, the number of no-go decisions was much higher for projects that involved international connections.

- 6 Projects outside the Randstad conurbation (the most densely populated area in the Netherlands) scored slightly better than projects in the Randstad. The number of go-ahead decisions outside the Randstad was also higher.
- 7 Projects that required a relatively small investment were almost always given the go ahead, even if the CBA was negative.
- 8 For large projects – more than 1 billion euros – the decision was nearly always in line with the result of the CBA.
- 9 CBAs in which the Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis (CPB) was involved did not score better or worse than average. However, there were more no-go decisions taken in those cases.

Subjective characteristics

Six cases were considered in more detail to gain greater insight into the role of CBA in the decision-making process. This led to the following findings:

- 1 CBA was used in decision-making to outline how effective the project would be. In the case of joint projects involving several local government authorities and/or several countries, CBA also provided mutual insight into the impact of the project.
- 2 CBA was often used rather late in the research process. This was partly why CBA often had little or no effect on the 'form' of the projects, in spite of the fact that CBA can be helpful in that regard because it can be used as a 'funnel' to determine the optimum variant.
- 3 CBA was part of the 'substantive track' that provided reasons for carrying out the project. This influenced the political decision-making track, although it was not always possible to establish the exact nature of the influence.
- 4 In a number of projects there were new developments, such as a sharp reduction in transport volumes, decreasing political support following elections and a cheaper alternative. These developments had a major effect on the decision-making process. CBA played only a limited role in such cases.
- 5 The interviewees felt that CBA had a positive effect on the decision-making process.

Recommendations

Based on these conclusions, we have formulated the following recommendations:

- 1 *There is no reason for another role for CBA for railways and waterways:* in practice, the decision taken often deviates from CBA for these modes of transport. However, no clear threshold can be established as to when the decision will start to deviate from CBA.
- 2 *What about performing a 'heavier' CBA during the exploratory phase and a 'lighter' CBA during the plan study?* In practice, there were no no-go decisions taken during the second study phase, whereas a no-go decision was quite often the case in the exploratory (first) phase. According to the current guidelines, however, a more comprehensive CBA is performed in second study but not in the exploratory phase. Further consideration is recommended to determine whether this situation should be 'turned around'. This is in line with the recommendations of the Elverding Committee, which wants to allow a small number of alternatives to go through from the exploratory phase to the second study phase.
- 3 *Perform the CBA sooner – from 'evaluator to 'improver':* CBA's for small projects in particular are often carried out rather late in the process. If it is carried out earlier, CBA can be used to optimise the project. This role seems especially obvious for smaller projects where the decision is nearly always taken to go ahead with the project. It is important, however, that adequate information is available on time so that CBA can play this role.
- 4 *Use CBA for 'joint fact finding':* in projects with contrasting interests (regional, international), CBA can be very useful in jointly exploring effects in order to gain insight into the sense, nonsense and the importance of effects and arguments in a structured way.

Literatuur

- AVV, 2004, *Actualisatie Kosten-Batenanalyse Twenthe-Mittelland Kanaal*.
- AVV, 2004a, *Kosten Baten Analyse Tracé/MER studie Lekkanaal*.
- AVV, 2005, *Kentallen KBA Vervanging Basculebruggen Westsluis Terneuzen*.
- AVV, 2005a, *Snelheidsverlaging en Compact Rijden (C80), Deelonderzoek Kosten-Batenanalyse*.
- AVV, 2006, *Kentallen KBA Dimensionering Ramspolbrug*.
- Bureau Buiten & Sterk Consulting, 2007, *MKBA en OEI; Ervaringen met het toepassen van de OEI leidraad in natuur- en milieuprojecten*.
- Commissie Elverding, 2008, *Sneller en Beter, Advies Commissie Versnelling Besluitvorming Infrastructurele Projecten*.
- CPB, 2000, *Kosten-batenanalyse van HSL-Oost infrastructuur, Werkdocument 128*.
- CPB, 2001, *Participeren in de Ontwikkeling van de Joint Fight Striker, document no. 13*.
- CPB, 2002, *Gevolgen Uitbreiding Schiphol; Een Kengetallen Kosten-Batenanalyse*.
- CPB, 2003, *Second Opinion kosten-baten analyse Spoorverbinding Rotterdam-België, CPB notitie*.
- CPB, 2005, *Kosten-Batenanalyse Ruimte voor de Rivier, deel 1: Veiligheid tegen Overstromen*.
- CPB, 2005a, *Kosten-Batenanalyse Zeetoegang IJmuiden; een second opinion*.
- CPB, 2005b, *Windenergie op de Noordzee. Een Maatschappelijke Kosten-Batenanalyse*.
- CPB, 2006, *Maatschappelijke Kosten-Batenanalyse van de Westerschelde Containerterminal, een 'second opinion'*.

- CPB, 2006a, *Second opinion op de KBA OV-alternatieven Zuiderzeelijn.*
- CPB, 2006b, *Second opinion op de KBA Regionale Bereikbaarheidsprojecten; Alternatieven voor de Zuiderzeelijn.*
- CPB, 2006c, *Quick Scan kosten en baten Zuid-Willemsvaart, een second opinion.*
- CPB, 2007, *Second opinion op Berekeningen voor de Spoorverbinding Schiphol-Amsterdam-Almere-Lelystad (SAAL).*
- CPB, 2007a, *Second Opinion op de KBA Varianten Eerste Stap Anders Betalen voor Mobiliteit.*
- CPB, 2007b, *Second opinion op de nieuwe Kosten-Batenanalyse Schiphol-Amsterdam-Almere.*
- CPB, 2008, *Second Opinion op de KBA over Uitbreiding van het Spoor op de Flevolijn.*
- CPB & NEI, 2000, *Evaluatie van Grote Infrastructuurprojecten. Leidraad voor Kosten-Batenanalyse.*
- CPB, NEI & RIVM, 2002, *Welvaartseffecten van Maasvlakte 2.*
- CPB, RIVM, RPB & SCP, 2002, *Selectief Investeren; ICES maatregelen tegen het Licht.*
- CPB & VITO, 2004, *Verruiming van de Vaarweg van de Schelde.*
- Decisio, 2001, *Vergelijkende Kosten-Batenanalyse van Drie Vaarwegen.*
- Decisio, 2006, *MKBA Waterdunen.*
- Decisio, 2006a, *Maatschappelijke Kosten-Batenanalyse Verbetering Bereikbaarheid Den Haag - Extra verbinding Centrale Zone-Rijkswegennet.*
- Decisio, 2007, *Aanvullende KBA op Hoofdlijnen voor de Planstudie Schiphol-Amsterdam-Almere.*
- Decisio, 2007a, *Toevoeging bij Maatschappelijke Kosten-Batenanalyse Verbetering Bereikbaarheid Den Haag – Extra verbinding Centrale Zone-Rijkswegennet (notitie).*

- Ecorys, 2002, *Eindbeeldonderzoek Spoorverbinding Rotterdam-België; Deel C: Kosten Batenanalyse.*
- Ecorys, 2002a, *Quick Scan Kosten-batenanalyse Noodoverloopgebieden.*
- Ecorys, 2005, *Onderzoek Economische Effecten Botlekverbinding.*
- Ecorys, 2006, *Economische Beoordeling Aanvullende Alternatieven Zuiderzeelijn.*
- Ecorys, 2006a, *KBA OV-alternatieven Zuiderzeelijn, Onderzoek in het kader van de Structuurvisie.*
- Ecorys, 2006b, *Kentallen Kosten-Batenanalyse Project A2 Maastricht.*
- Ecorys, 2006c, *Maatschappelijke Kosten-Batenanalyse van de Westerschelde Containerterminal; Addendum.*
- Ecorys, 2006d, *Onderzoek Kosten en Baten A4 Delft-Schiedam.*
- Ecorys, 2006e, *Quick Scan Kosten-Batenanalyse Doortrekking A15.*
- Ecorys, 2007, *Kosten-Batenanalyse varianten Eerste Stap Anders Betalen voor Mobiliteit. Hoofdrapport.*
- Ecorys, 2008, *Quick Scan KBA Flevolijn, Aanvullende gevoeligheidsanalyses.*
- Ecorys & Prorail, 2003, *Integrale Business Case Rijn Gouwe Lijn, Volgens LIBRA methodiek.*
- Hypercube, 2006, *Financiële Consequenties van de Gewijzigde Status van de Invoering van de Chipkaart.*
- KiM, 2008, *De Schijntegenstelling tussen Visie en Kosten-Batenanalyse.*
- KiM, 2008a, *Ex-ante evaluatie in het MIRT.*
- KiM & CPB, 2009, *Het belang van Openbaar Vervoer (nog te publiceren).*
- KPMG, 2002, *Economische Analyse van de Modernisering van de Maritieme Toegang tot de Havens van Gent en Terneuzen.*

- Min. VenW, 2004, *Bagger: het Onzichtbare Goud? Hoofdnota Maatschappelijke Kosten-Batenanalyse.*
- Min. VenW, 2005, *Werkwijzer OEI bij MIT verkenningen.*
- Min. VenW, 2006, *De Strategische MKBA voor de Europese Kaderrichtlijn Water.*
- Min. VenW, 2006a, *Een Quick Scan naar de kosten-baten van de Vaarwegprojecten op de Zuid-Willemsvaart.*
- Min. VenW, 2008, *Werkwijzer OEI bij MIT Planstudies.*
- Min. VenW, VROM, EZ en LNV, 2007, *MIRT Projectenboek 2008.*
- NEA, Railned & Grontmij, 2004, *Op het goede spoor, Kosten-baten onderzoek naar een betere benutting van de spoorlijn Utrecht-Arnhem Duitsland.*
- NEA & UFSIA, 2001, *Maatschappelijke Kosten-Batenanalyse IJzeren Rijn.*
- NEI, 2001, *KKBA van een snelle verbinding tussen de vier grote steden: 'Rondje Randstad'.*
- NEI, 2001a, *Kosten-batenanalyse Hanzelijn.*
- NEI & RIVM, 2001, *Kosten en Baten 750 ha Natuur- en Recreatiegebied Rotterdamse Regio.*
- Rijkswaterstaat, 2005, *Trajectnota/MER A2 Holendrecht-Oudenburg.*
- Rijkswaterstaat (RIZA), 2007, *Werkwijzer OEI bij SNIP.*
- RPB, 2007, *Grensoverschrijdende Projecten in Nederland en Vlaanderen; Leren van HSL-Zuid, Schelde en IJzeren Rijn.*
- SEO, 2004, *Kosten-Batenanalyse Zeetoeegang IJmuiden.*
- SEO, 2006, *De Welvaartseffecten van het Splittingsvoorstel – Een Overkoepelend Beeld. Een maatschappelijke kosten-batenanalyse van de splitsing van energiebedrijven.*
- SEO, 2006a, *Maatschappelijke Kosten-Batenanalyse voor de Planstudie Versterking Zwakke Schakel Noordwijk.*

SEO, 2008, *Maatschappelijke Kosten-Batenanalyse voor de Planstudie Versterking Zwakke Schakel Scheveningen.*

SWOV, 2008, *Doorwerking van kosten- en effecteninformatie, SWOV factsheet.*

TNO, 2007, *Kosten-Batenanalyse MTC Valburg.*

Witteveen & Bos, 2006, *MKBA Wierringerrandmeer.*

Bijlagen

Bijlage 1	Overzicht KBA's
Bijlage 2	Uitwerking cases
2.1	Verdieping Schelde
2.2	MTC Valburg
2.3	Doortrekken A15 (Ressen-Zevenaar)
2.4	Rijn-Gouwelijn-Oost
2.5	Basculebruggen Terneuzen
2.6	Robel: Goederenspoorlijn Rotterdam-Antwerpen
Bijlage 3	Geïnterviewde personen
Bijlage 4	OEI producten KiM

De bijlagen zijn te downloaden van www.kimnet.nl



De rol van kosten-batenanalyse in de besluitvorming

Komen maatschappelijke kosten-batenanalyses (MKBA's) bijna altijd tot een negatief saldo? Scoort openbaar vervoer slecht in MKBA's? En wordt er over projecten in de Randstad vaker besloten tot uitvoering? In discussies rond infrastructuurprojecten speelt de analyse van maatschappelijke kosten en baten vaak een belangrijke rol. Tot op heden ontbrak echter een overzicht van uitkomsten van MKBA's en de relatie met het genomen besluit.

Dit rapport biedt u dit overzicht. We bekijken hierbij diverse aspecten, waaronder het type infrastructuur, de fase in de besluitvorming, de hoogte van de investering en ligging in de Randstad. Zowel het MKBA-saldo, het genomen besluit en de relatie daartussen worden gepresenteerd.

Het KiM wil zo de discussie voeden in welke fase van besluitvorming en op welke manier een kosten-batenanalyse het meest kan bijdragen aan een effectief en efficiënt besluitvormingsproces.

www.kimnet.nl