

Vergaderjaar 1999–2000

26 428

Perspectievennota Verkeer en Vervoer

Nr. 21

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VERKEER EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 april 2000

In antwoord op schriftelijke vragen ter voorbereiding op het Algemeen Overleg over de Perspectievennota op 21 juni 1999, heb ik toegezegd u, mede namens de Minister van Economische Zaken, te informeren over het Onderzoeksprogramma Economische Effecten Infrastructuur. Als bijlage bij deze brief treft u de in het kader van dit programma opgestelde leidraad voor de evaluatie van infrastructuurprojecten aan.¹ Deze leidraad is het belangrijkste product van dit onderzoeksprogramma. De leidraad is opgesteld in opdracht van de Ministeries van Verkeer en Waterstaat en Economische Zaken, in nauwe samenwerking met de Ministeries van Financiën, Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Middels deze brief leg ik u voor hoe het Kabinet de evaluatie van de effecten van voorgenomen infrastructuurprojecten op basis van deze leidraad wil vormgeven. Hiermee hoop ik te voldoen aan een breed gedragen behoefte om de evaluatie van voorgenomen infrastructuurprojecten meer te structureren.

De kosten en baten van infrastructuurprojecten

Ter voorbereiding op de politieke besluitvorming over de aanleg of uitbreiding van infrastructuur wordt vaak een groot aantal studies verricht. Zo worden onder meer de kosten van een project in kaart gebracht en wordt een inschatting gemaakt van de baten voor de regionale of Nederlandse economie en van de effecten op het milieu. Dit grote aantal studies heeft niet alleen te maken met de diversiteit van effecten bij dit soort projecten, maar ook met het feit dat de effecten vaak onzeker zijn en verschillende onderzoeksbureaus vaak tot verschillende inschattingen komen van de effecten. Bovendien komen in de loop van het besluitvormingsproces vaak nieuwe inzichten naar voren.

Het is in de praktijk erg lastig om uit deze vele onderzoeksrapporten een transparant overzicht samen te stellen van de verschillende effecten die een project met zich meebrengt. In het buitenland (onder meer in Duits-

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

land en Groot-Brittannië) wordt hiervoor vaak het instrument «kosten-batenanalyse» gebruikt. Kosten-batenanalyse biedt de mogelijkheid om effecten en hun onderlinge samenhang op een transparante manier te presenteren, rekening houdend met risico's en onzekerheden. De effecten worden waar mogelijk uitgedrukt in geld en anders kwantitatief of kwalitatief beschreven. Het gaat bij kosten-batenanalyse nadrukkelijk om het aanleveren van overzichtelijke informatie ten behoeve van de besluitvorming en niet om de besluitvorming zelf. Bij de politieke besluitvorming kunnen uiteraard andere overwegingen meespelen dan de zakelijke informatie over kosten en baten van een project.

Een leidraad voor kosten-batenanalyse

In het Onderzoeksprogramma Economische Effecten Infrastructuur heeft een groot aantal onderzoeksinstituten en consultants onderzoek gedaan naar de wijze waarop de economische effecten van projecten in kaart kunnen worden gebracht en de manier waarop deze en andere effecten middels kosten-batenanalyse kunnen worden gepresenteerd. Belangrijkste doel van dit programma was het komen tot gezamenlijke uitgangspunten voor economische evaluatie.

Belangrijkste product van het onderzoeksprogramma is een leidraad voor het opstellen van kosten-batenanalyses voor infrastructuurprojecten (zie bijlage 1). In de leidraad wordt de structuur van een kosten-batenanalyse beschreven, alsmede een stappenplan om zo'n kosten-batenanalyse op te stellen. In de leidraad wordt ingegaan op methoden voor de bepaling van de verschillende effecten. Het is echter niet zo dat een bepaalde methode wordt voorgeschreven. Dit is en blijft sterk afhankelijk van de specifieke kenmerken van een project.

De leidraad is opgesteld door het Centraal Planbureau en het Nederlands Economisch Instituut. Alle bij OEEI betrokken onderzoeksinstituten en consultants stemmen met de hoofdlijnen van de inhoud van de leidraad in. De leidraad heeft op 22 februari dit jaar centraal gestaan op een congres over OEEI. Daardoor is aan een breed scala van geïnteresseerden de gelegenheid geboden hun reactie te geven op de resultaten van OEEI.

Standpunt van het Kabinet met betrekking tot de inhoud van de leidraad

Het Kabinet onderschrijft de resultaten van OEEI en in het bijzonder de in het kader van OEEI opgestelde leidraad voor de evaluatie van infrastructuurprojecten middels kosten-batenanalyse. De leidraad is in overeenstemming met de door het Ministerie van Financiën opgestelde richtlijnen voor evaluatie-onderzoek¹. Het Kabinet wil de opgestelde leidraad gebruiken bij de voorbereiding van de besluitvorming over infrastructuurprojecten. Het Kabinet acht een transparante opstelling van kosten en baten van een project ook van groot belang voor het overleg met uw Kamer over voorgenomen infrastructuurprojecten.

Het is nodig heldere afspraken te maken over de verdeling en afstemming van taken tussen de betrokken opdrachtgevende, uitvoerende en toetsende organisaties en over de vraag voor welke categorieën van projecten (delen van) de leidraad verplicht moet worden gesteld. In het vervolg van deze brief ga ik hier nader op in.

De verschillende categorieën projecten

Ik heb de (transport)infrastructuurprojecten onderscheiden in drie categorieën:

1. projecten van nationaal belang;

¹ Deze zijn onder meer opgenomen in het «Referentiekader voor evaluatie-instrumenten» (1998) en het Kabinetsstandpunt Heroverweging Disconteringsvoet (1995). In het Referentiekader is voorgeschreven dat nieuw beleid ex ante geëvalueerd moet worden indien van die evaluatie toegevoegde waarde verwacht mag worden. In het Disconteringsrapport zijn richtlijnen opgenomen over de bepaling van het maatschappelijk rendement, de financieringsaspecten en de budgettaire inpassing van investeringsprojecten.

2. overige rijksprojecten;
3. overige projecten van lokaal of regionaal belang waarmee geen projectspecifieke rijksmiddelen zijn gemoeid.

Het is van belang deze indeling aan te laten sluiten bij bestaande wettelijke procedures. Op die wijze kan de kosten-batenanalyse worden ingepast in de bestaande besluitvormingstrajecten.

Bij deze indeling van projecten merk ik op dat in de verkenningfase nog geen beslissing is genomen of en op welke manier een geconstateerd probleem zal worden opgelost (met infrastructuur of anderszins). Het begrip «project» moet in die fase dan ook breed worden geïnterpreteerd.

1. Projecten van nationaal belang

Hieronder vallen in ieder geval de projecten die de PKB+ procedure doorlopen. Daarnaast is het goed mogelijk dat ook andere projecten door het Kabinet als projecten van nationaal belang bestempeld worden.

Voor deze projecten geldt dat in twee verschillende fasen een KBA moet worden opgesteld:

- a. Bij de verkenning van mogelijke oplossingsrichtingen voor een geconstateerd probleem een globale «kengetallen»-KBA.
- b. Ten behoeve van deel 1 van de PKB een diepgaande KBA. Deze kan zo nodig nog verder worden verdiept en uitgewerkt ten behoeve van deel 3 van de PKB.

In beide fasen moet het voorgenomen project worden onderzocht volgens de in de leidraad opgenomen structuur van de kosten-batenanalyse, gebruikmakend van het daarin opgenomen stappenplan. Hierbij worden zo veel mogelijk alle beschreven effecten meegenomen. Als de leidraad meerdere methoden geeft om effecten te bepalen, moet verantwoording worden gegeven waarom voor welke methode is gekozen, rekening houdend met de aanbevelingen in de leidraad.

Verder geldt voor deze projecten bij het opstellen van een kosten-batenanalyse:

- Er wordt (zoals gebruikelijk bij dergelijke projecten) een interdepartementale stuurgroep ingesteld. Eén van de taken van deze interdepartementale stuurgroep betreft het adviseren van de door de Ministerraad aangewezen verantwoordelijke project-minister over het voor de KBA benodigde onderzoek. Het gaat hier om de project specifieke invulling van de algemene structuur van de KBA zoals die in de leidraad wordt geschetst. De stuurgroep kan evenwel niet afwijken van deze algemene structuur. De projectdirectie heeft de procesregie over de KBA en geeft de onderzoeksopdrachten aan (private) partijen. De onderzoeken worden inhoudelijk niet door de stuurgroep of de daaraan deelnemende partijen aangestuurd. Er worden van Rijkswege geen opdrachten gegeven voor andere evaluaties.
- Zo veel mogelijk worden elkaar aanvullende analyses van verschillende onderzoeks- instituten/consultants gevraagd. Het geven van voldoende ruimte aan verschillende invalshoeken en stromingen beperkt de behoefte aan alternatieve analyses achteraf en draagt bij aan de onafhankelijkheid van het onderzoek. Dit moet echter niet leiden tot een ongebreidelde en weinig kosteneffectieve hoeveelheid opdrachten. De meest realistische bandbreedte in de uitkomsten die uit de combinatie van deze onderzoeken voortvloeit wordt uiteindelijk gebruikt als basis voor de besluitvorming.
- Bij een aantal projecten wordt voor een zogenaamd Combinatiemodel gekozen teneinde in een vroeg stadium van het project gebruik te maken van de voordelen van PPS. De private partijen zullen dan de

bedrijfseconomische kosten en baten kwantificeren. Deze gegevens zullen input zijn voor de KBA.

De rol van het CPB moet zuiver zijn. Er zijn twee mogelijkheden: uitvoeren van (een deel van) het onderzoek óf optreden als onafhankelijk toetsers door het geven van een second opinion.

- a. Uitvoerend: het integreren van de in opdracht van het Rijk onder regie van de projectdirectie door (private) partijen verrichte onderzoeken naar de relevante effecten in een kosten-batenanalyse. Dit betekent ook het (mede) beoordelen van de plannen van aanpak voor de (deel)-onderzoeken en de hiervoor gevraagde offertes en tevens het waar nodig deelnemen in de begeleiding van de (deel)onderzoeken.
- b. Toetsend: het uitvoeren van een onafhankelijke toets van een door (private) partijen onder regie van de projectdirectie opgestelde kosten-batenanalyse. Het CPB zal daarbij al in het allereerste stadium aangeven op welke punten het de KBA en de onderliggende onderzoeken zal beoordelen. De stuurgroep zal het CPB gedurende het tot stand komen van de KBA tijdig en adequaat informeren over de procesmatige en inhoudelijke voortgang en resultaten. Deze toetsing zal gebruikelijk plaatsvinden op basis van een verzoek van de verantwoordelijke minister(s).

Bij de projecten van nationaal belang is het wenselijk dat de verantwoordelijke projectminister om een onafhankelijke commissie van deskundigen instelt.

Een toets door een onafhankelijke commissie van deskundigen kan een belangrijke bijdrage leveren aan de kwaliteit van de KBA, de acceptatie van de resultaten en het politieke besluitvormingsproces.

2. Overige rijksprojecten

Hier betreft het projecten die onderdeel zijn van een indicatieve PKB (zoals het SVV-II) of het MIT, maar waarvoor geen aparte PKB+ procedure wordt doorlopen.

Toepassing van de OEEI leidraad is bij deze projecten verplicht in twee fasen van het besluitvormingsproces:

- a. Bij de verkenning van mogelijke oplossingen van een geconstateerd probleem een globale «kengetallen»-KBA; deze kan worden gebruikt ten behoeve van de beslissing om een project op te nemen in de planstudiefase. Tevens zullen de resultaten hiervan worden opgenomen in de startnotitie die het begint vormt van de planstudiefase.
- b. In de planstudiefase een meer diepgaande KBA, waarvan de resultaten in de trajectnota worden opgenomen en worden gebruikt ten behoeve van het tracé/project-besluit.

In beide fasen moet het voorgenomen project worden geëvalueerd volgens de in de OEEI leidraad opgenomen structuur van de kosten-batenanalyse, gebruikmakend van het stappenplan. Voor een deel van de projecten in deze categorie is de Rijksoverheid ervoor verantwoordelijk dat deze evaluatie wordt uitgevoerd. Voor de projecten in deze categorie die van regionaal en/of lokaal belang zijn, maar waarmee projectspecifieke rijksmiddelen zijn gemoeid, wordt een dergelijke evaluatie gevraagd van de betrokken regionale en lokale overheden.

Niet altijd is het noodzakelijk om op alle onderdelen van de project-evaluatie (diepgaand) in te gaan. In welke gevallen meer dan wel minder diepgaand op (onderdelen van) de leidraad moet worden ingegaan, zou projectafhankelijk bekeken moeten worden. Hierbij kunnen de volgende overwegingen behulpzaam zijn:

- In de leidraad wordt een onderscheid gemaakt tussen een partiële

analyse en een integrale analyse. In een integrale KBA krijgen de indirecte welvaartseffecten en de verdelingseffecten een prominente plaats, in de partiële KBA niet. Een partiële analyse volstaat als (a.) redelijkerwijs geen indirecte welvaartseffecten van het infrastructuurproject verwacht mogen worden en/of (b.) de politiek geen zwaarwegend belang hecht aan verdelingsaspecten binnen onze grenzen. Bij indirecte welvaartseffecten kan gedacht worden aan efficiency effecten (bijvoorbeeld clustervorming), maar ook aan verdelingseffecten over landsgrenzen.

- Een eerste inschatting van de effecten kan zicht geven op de nut en noodzaak van een meer diepgaande analyse. Als uit de kengetallen KBA blijkt dat bepaalde effecten van een transport infrastructuur project gering zijn kan een uitgebreide analyse van deze effecten achterwege blijven.
- Als belanghebbenden aan bepaalde effecten veel waarde hechten, kan het zinvol zijn die effecten toch in het onderzoek mee te nemen, al is de inschatting dat deze effecten klein zijn. De verantwoordelijke Minister bepaalt of er voldoende maatschappelijke belangen in het geding zijn, om op bepaalde effecten een meer diepgaande analyse uit te voeren.
- Tenslotte spelen bij de afweging hoe diepgaand op onderdelen van de leidraad moet worden ingegaan de benodigde onderzoekskosten mee. Deze moeten in een redelijke verhouding staan tot de omvang van het voorgenomen project.

Als de leidraad meerdere methoden geeft om effecten te bepalen, moet verantwoording worden gegeven waarom voor welke methode is gekozen, rekening houdend met de aanbevelingen.

Voor deze projecten wordt geen interdepartementale stuurgroep ingesteld.

Zo veel mogelijk worden elkaar aanvullende analyses van verschillende onderzoeksinstituten/consultants gevraagd. Het geven van voldoende ruimte aan verschillende invalshoeken en stromingen beperkt de behoefte aan alternatieve analyses achteraf en draagt bij aan de onafhankelijkheid van het onderzoek. De meest realistische bandbreedte in de uitkomsten die uit de combinatie van deze onderzoeken voortvloeit wordt uiteindelijk gebruikt als basis voor de besluitvorming.

Het CPB, dan wel een onafhankelijke commissie van deskundigen kan desgewenst op verzoek van de verantwoordelijke minister(s) de rol vervullen van toetsers van de onderzoeksresultaten.

3. Overige projecten van lokaal of regionaal belang, waarmee geen projectspecifieke rijksmiddelen zijn gemoeid

Met deze projecten zijn gebruikelijk geen projectspecifieke rijksmiddelen gemoeid, anders dan via Gebundelde Doel Uitkering, provincie- en gemeentefonds.

Voor deze projecten wordt aan provincies en gemeenten het advies gegeven de structuur OEEI leidraad te gebruiken bij de voorbereiding van hun eigen afweging. In het kader van het NVVP moet worden gezien in hoeverre dit moet worden meegenomen in de vorm van randvoorwaarden bij de verdere decentralisatie van rijksmiddelen.

Invoeringstraject

Het is mijn wens om kosten-batenanalyse toe te passen bij de verschillende categorieën projecten zoals hiervoor is omschreven. Ik wil echter voorkomen dat de lopende besluitvorming over projecten onnodig vertraging oploopt. Verder vergt de invoering van kosten-batenanalyse enige

tijd vanwege de benodigde aanpassing van de werkwijze. Hieronder beschrijf ik de manier waarop ik het gebruik van kosten-batenanalyse bij de voorbereiding van projecten wil invoeren.

Projecten van nationaal belang

Toepassing van kosten-batenanalyse conform de OEEI-leidraad is verplicht voor die projecten waarvoor nog geen activiteiten zijn gestart voor het onderzoeken van het probleem en de mogelijke oplossingsrichtingen. Bij de projecten van nationaal belang die reeds in voorbereiding zijn, is toepassing van de kosten-batenanalyse niet verplicht, maar zal wel zo veel mogelijk gebruik worden gemaakt van de OEEI-leidraad. Overigens is bij het opstellen van de OEEI-leidraad reeds nauw samengewerkt met de projectorganisaties van de projecten PMR, ONL en HSL-Oost en zal bij die projecten gebruik worden gemaakt van de resultaten van OEEI.

Overige Rijksprojecten

Om aan de hand van enkele experimenten de nodige ervaring op te doen met het gebruik van kosten-batenanalyse, zal in het komende jaar kosten-batenanalyse conform de OEEI-leidraad worden toegepast bij enkele nader te bepalen projecten.

Met deze ervaringen kan kosten-batenanalyse conform de OEEI-leidraad worden toegesneden op deze categorie projecten en na een jaar worden toegepast op projectkoppelingen waarvoor de voorbereidingen dan nog niet zijn gestart;

- die projecten in de planstudiefase waarbij dan nog geen activiteiten ten behoeve van de trajectnota zijn gestart.

Voor projecten die dan reeds in een verder gevorderd stadium zijn, is toepassing van de OEEI-leidraad niet verplicht.

Ik hoop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

De Minister van Verkeer en Waterstaat,
T. Netelenbos