

Datum : 27 augustus 2010

Aan : VROM

Reactie op Afwegingskader Randstad Sleutelprojecten

Het Ministerie van VROM heeft het CPB en het PBL verzocht om commentaar te geven op het concept Afwegingskader Randstad Sleutelprojecten. In dit concept Afwegingskader worden criteria voorgesteld voor de selectie van potentiële sleutelprojecten voor de periode na 2020. Het is de bedoeling dat de Planbureaus te zijner tijd worden gevraagd om een second opinion uit te voeren op het toetsingsproces en het uiteindelijke resultaat.

In deze notitie staat het commentaar van de Planbureaus op het concept Afwegingskader. Dit commentaar bestaat uit twee delen. In de volgende paragraaf geven de planbureaus een algemeen commentaar op het Afwegingskader. Daarna geven ze aan langs welke lijnen zij een toets zouden kunnen uitvoeren op de uitkomsten van zowel fase 3 als fase 4, waaronder na fase 4 ook een toetsing op de MKBA's en eventuele milieuonderzoeken. Een noodzakelijke voorwaarde voor deze toetsen is dat ook al voeren de Planbureaus de selectie niet zelf uit, zij dan wel moeten beschikken over alle informatie die zij nodig achten om als het ware wel zelf de selectie uit te voeren.

1 Algemeen commentaar op afwegingskader

1.1 Inleiding

De planbureaus hebben geen inhoudelijk oordeel over de gehanteerde politiek-bestuurlijke criteria. Dat oordeel is immers van politieke aard. We concentreren ons commentaar op de mate waarin het afwegingskader toepasbaar is op concrete projecten en het de uiteindelijke selectie voldoende onderbouwt. We kijken daarbij onder meer naar de meetbaarheid en de onderlinge consistentie van de criteria en naar de samenhang van het afwegingskader met de andere stappen in het selectieproces.

Het afwegingskader staat niet op zichzelf. Er gaat een selectieproces aan vooraf dat leidt tot een lijst van potentiële sleutelprojecten (Weging gebiedsopgaven, p23). Het afwegingskader dient om vervolgens tot een definitieve selectie te komen. Dat gebeurt in twee stappen: in fase 3 van de MIRT verkenning komt men tot een shortlist aan de hand van vier globale criteria die het

nationale belang van de projecten moeten toetsen. In fase 4 worden de projecten in deze shortlist aan vijf andere criteria onderworpen om de uitvoerbaarheid van de projecten te onderzoeken. In deze fase vindt ook een verkenning van de maatschappelijke kosten en de baten (VKB) plaats. Tenslotte wordt in het MIRT traject nog een volledige mkba uitgevoerd.

Bij de voorbereiding van dit commentaar waren de volgende stukken beschikbaar: het concept van het *Afwegingskader* van 13 juli 2010, het *Plan van aanpak MIRT Verkenning Randstad Sleutelprojecten* van 27 november 2009, het concept van de *Weging Gebiedsopgaven* van 1 juli 2010 en de *Evaluatie Sleutelprojecten* van BSP en OTB van 8 juli 2009. Verder is er gesproken met Adriaan van Doorn, projectleider sleutelprojecten.

1.2 Algemene punten

1.2.1 Relatie met selectie van andere investeringsprojecten

De sleutelprojecten maken deel uit van de Ruimtelijke Investeringsagenda (RIA), de plannen voor ruimtelijke investeringen in de periode 2020-2028. De ICRE heeft het kabinet voorgesteld om gezien de economische vooruitzichten bij de afweging tussen de departementale behoeften aan rijksinvesteringen een economisch kader te hanteren (ROEA). De planbureaus vragen zich af hoe het Afwegingskader Randstad Sleutelprojecten zich verhoudt tot dit voorstel van de ICRE aan het kabinet.

1.2.2 De fasering van het selectieproces

Het gehele selectieproces bestaat volgens de beschikbare informatie uit tenminste vijf stappen:

1. Indiening projectvoorstellen
2. Selectie van projecten op basis van rangorde sleutelgebieden
3. Eerste fase afwegingskader, 4 criteria
4. Tweede fase afwegingskader, 5 criteria (shortlist)
5. Maatschappelijke kosten-batenanalyse (mkba) en milieutoets

Getrapte of simultane selectie?

Het is niet duidelijk in hoeverre deze stappen steeds tot een kleinere selectie leiden. Dat lijkt wel te gelden voor de selectie op basis van de sleutelgebieden (2). Het afwegingskader lijkt uit één geheel te bestaan, maar is in de tijd in twee fasen gesplitst, waarvan de tweede fase (4) een “nadere selectie” van de eerste fase (3) inhoudt (p3). Ook de afzonderlijke criteria lijken volgtijdig of in ieder geval gescheiden getoetst te worden, zo lijkt de tabel voor het eerste criterium van het afwegingskader te zeggen (p5). Toch leidt het afwegingskader pas na de tweede fase, dus na toepassing van alle 9 criteria van de beide fasen tot een definitieve selectie. Dat suggereert dat er een onderlinge weging van deze criteria plaatsvindt. Tenslotte kunnen ook bij de

mkba en de milieutoets (5) in de eindfase nog projecten afvallen, hoewel de Verkenning Kosten en Baten (VKB) in de tweede fase van het afwegingskader dit lijkt te moeten voorkomen.

Uit de beschrijving van het proces wordt niet duidelijk in hoeverre het in elke stap of zelfs na elk criterium steeds om een nieuw filter gaat waarin eerder afgevallen projecten geen rol meer spelen. Het kan ook zijn dat de fasen 2 tot 4 simultaan één afwegingsproces vormen en dat afgevallen projecten gaandeweg nog een herkansing krijgen. Omdat een simultaan afwegingsproces tot andere resultaten kan leiden dan een getrappt proces en bovendien om extra besluitvorming vraagt over de onderlinge weging van de criteria, is daarover meer duidelijkheid nodig.

In het vervolg gaan we ervan uit dat het om een getrappt selectieproces gaat waar bij elk van de vijf genoemde stappen per criterium projecten afvallen.

1.2.3 De voorselectie

In het selectieproces dat vooraf gaat aan de toepassing van het afwegingskader merken we enkele zaken op.

Geografische afbakening op basis van ruimtelijke samenhang

Het kabinet heeft in de Structuurschema Randstad 2040 bij de keuze van sleutelprojecten gekozen voor een accent op de Randstad: het gaat om de *Randstad* sleutelprojecten. Deze geografische selectie is een politiek besluit en daarom geen onderwerp van dit commentaar. Bij de concrete uitwerking van deze keuze kan de ruimtelijke begrenzing van “de Randstad” wel een punt van discussie zijn. De ruimtelijke samenhang die van belang is voor de effectiviteit van de Randstad sleutelprojecten valt niet noodzakelijkerwijs samen met de bestuurlijke grenzen van de Randstad. Daarbij komt dat de economische, sociale en fysieke relaties die deze samenhang bepalen nog flink in beweging zijn tussen nu en 2040. Bij de selectie van sleutelprojecten zou daarom niet alleen rekening gehouden moeten worden met de huidige bestuurlijke grenzen maar ook met de toekomstige ruimtelijke structuur.

Bottom-up voordracht kan leiden tot suboptimale selectie

Sleutelprojecten dienen een internationale uitstraling in fysieke en functionele zin te hebben en zijn integraal van karakter (Samenvatting Structuurvisie Randstad 2040, p13). Maar om in aanmerking te komen voor aanwijzing tot sleutelproject moeten projecten in eerste instantie zijn voorgedragen door een regio, anders dingen zij niet mee. Zelfs Rijksprojecten, projecten waarvan de resultaatverantwoordelijkheid en de financiering vrijwel geheel bij het Rijk liggen, komen niet als sleutelproject in aanmerking (Plan van Aanpak, p3; Afwegingskader, p4).

Projecten zullen vooral door een regio worden voorgedragen als de baten grotendeels in die regio neerslaan. Projecten met grote nationale baten die over meerdere regio's uitgesmeerd zijn, maken minder kans op de status van sleutelproject. Om draagvlak en medefinanciering te krijgen is deze aanpak begrijpelijk, maar het kan ten koste gaan van projecten die beter aan de vereiste nationale criteria in het afwegingskader voldoen. In de Evaluatie Sleutelprojecten wordt een bottom-up selectieprocedure dan ook ontraden (aanbeveling 3, p77).

Selectie via sleutelgebieden lijkt willekeurig

Om uit de regionale projecten een lijst van kandidaat-projecten te destilleren, is het concept "sleutelgebieden" geïntroduceerd: gebieden met een bijzonder grote en integrale opgave (Weging gebiedsopgaven, p2). Dat leidde tot een rangorde van 11 sleutelgebieden. Potentiële sleutelprojecten moeten "invulling (kunnen) geven aan de opgaven in deze gebieden" (Plan van Aanpak, p24). Hoe de selectie van projecten precies wordt gebaseerd op de rangorde van sleutelgebieden, blijft onduidelijk.

De rangorde van de sleutelgebieden is op het eerste gezicht zorgvuldig bepaald. De regionale opgaven zijn getoetst aan zes vooraf gedefinieerde, aan de Structuurvisie Randstad 2040 en actuele Rijksnota's ontleende doelen. Deze rijksdoelen worden vertaald in kwantitatieve indicatoren waarop de sleutelgebieden maximaal 4 punten kunnen "scoren". Zo ontstaat een rangorde waarin de regio's rond de vier grote steden bovenaan staan.

Bij nader inzien valt er op deze methode wel wat af te dingen. Omdat de scores eenvoudig worden opgeteld, wegen beleidsdoelen met meerdere indicatoren zwaarder mee dan andere beleidsdoelen. Bovendien lijken de indicatoren zonder veel onderbouwing gekozen en overlappen sommige sterk, zodat de kwantitatieve analyse niet erg overtuigt. Veel indicatoren hangen samen met schaal- en dichtheidseffecten en bevorderen voorspelbaar de grotere agglomeraties. Het is dus geen verrassing dat de vier grote steden er goed uitspringen.

Door deze gebrekkige kwantitatieve analyse en de daarop gebaseerde ondoorzichtige selectie van potentiële sleutelprojecten laat de onderbouwing van deze voorselectie te wensen over. Het is voorstelbaar dat deze projecten het best aansluiten bij de gewenste rijksopgaven, maar de analyse bewijst dat niet.

1.3 Het afwegingskader

Het afwegingskader moet de lijst van potentiële sleutelprojecten herleiden tot een definitieve selectie. De procedure bestaat uit twee stappen die in de tijd ook van elkaar gescheiden zijn. Bij de eerste stap worden vier globale criteria gehanteerd die samenhangen met beleidsdoelen en welvaartseffecten, bij de tweede stap gaat het om vijf criteria die vooral te maken hebben met de praktische uitvoerbaarheid en haalbaarheid van de projecten. De toets op de maatschappelijke kosten en baten, de Verkenning Kosten en baten (VKB), valt verrassend onder de tweede stap. Het voornemen bestaat na het afwegingskader begin 2011 ook de shortlist, het resultaat is van de eerste stap, aan de planbureaus voor te leggen. De tweede stap wordt pas daarna gezet. De planbureaus zouden zich daarom in het huidige commentaar vooral moeten richten op de vier criteria uit de eerste stap (mondelijke informatie van de projectleider).

In stap 1 gaat het om de globale criteria:

- Nationale betekenis
- Legitimiteit van de rijksinzet (inclusief subsidiariteit)
- Efficiency
- Integraliteit

In het afwegingskader worden deze nader uitgewerkt. We gaan per criterium op deze uitwerking in.

1.3.1 Nationale betekenis

Om invulling te geven aan hun nationale betekenis moeten de beoogde sleutelprojecten een bijdrage leveren aan een zevental ruimtelijke rijksopgaven. In het kort moeten de sleutelprojecten de sterke economische functies versterken, de bereikbaarheid vergroten, bijdragen aan verdichting en bundeling, de groenblauwe ruimte bij de stad verbeteren, de groenblauwe structuur elders versterken, de waterveiligheid vergroten en de Olympische ambitie dichterbij brengen (Afwegingskader, p4). De zeven beleidsopgaven of -doelen zijn door het kabinet vastgesteld. Het is niet aan de planbureaus om uitspraken te doen over de inhoud van deze criteria. We beperken ons tot mogelijke knelpunten bij de toepassing daarvan.

Selectie via sleutelgebieden overbodig?

Deze opgaven komen overeen met de zes rijksdoelen die ook in de voorselectie al werden gebruikt bij de ordening van de sleutelgebieden. Alleen de koppeling met de Olympische ambitie is een nieuwe eis. Deze zes rijksdoelen worden dus tweemaal in het proces als criteria toegepast, eenmaal bij de ordening van *gebieden* en nogmaals bij de selectie van *projecten* in die gebieden. De sleutelprojecten moeten dus een belangrijke bijdrage leveren aan dezelfde grote nationale opgaven waar ook hun regio al op werd geselecteerd. Dat roept de vraag op wat de selectie van

sleutelgebieden eigenlijk aan het keuzeproces toevoegt. Zonder vooraf een rangorde te maken van sleutelgebieden zou het afwegingskader waarschijnlijk tot dezelfde selectie leiden. Het concept van de sleutelgebieden lijkt het selectieproces slechts ingewikkelder te maken, de onderbouwing ondoorzichtiger en draagt vermoedelijk maar weinig bij aan de selectie van de definitieve sleutelprojecten.

Bijdrage aan beleidsopgaven weinig meetbaar

De zeven rijksdoelen waaraan de nationale betekenis van een project wordt getoetst, zijn weinig concreet geformuleerd. Daardoor ontstaat een grote vrijheid voor interpretatie en zijn ze niet selectief. Er zijn maar weinig projecten die niet aan een of meer van deze doelen bijdragen. Doorslaggevend wordt dan vooral de *mate* waarin ze dat doen. Zoals de kwantitatieve analyse van de sleutelgebieden al liet zien, is zo'n inschatting lastig en daardoor vatbaar voor arbitraire keuzes. Dat geldt bijvoorbeeld voor de keuze van meetbare indicatoren en voor de weging daarvan. Als de zeven rijksdoelen niet scherper worden ingevuld, zullen de shortlist en de definitieve selectie van sleutelprojecten al snel omstreden zijn.

Kwaliteitscriteria ontbreken

Het combineren van verschillende rijksopgaven in enkele integrale, gebiedsgerichte nationale sleutelprojecten vraagt niet alleen om vermeerdering, versterking en verdichting, maar ook om mooier, schoner en prettiger. Een woon- en werkmilieu van (inter)nationale betekenis ontstaat niet zonder extra kwaliteit van de voorzieningen, de inrichting en de vormgeving. Het Plan van Aanpak erkent dit (Plan van Aanpak, p8), maar in het afwegingskader komt dit aspect niet terug.

Olympische ambitie mogelijk ongunstig

Het Rijk streeft ernaar om via de sleutelprojecten ook te anticiperen op de voorzieningen en de "hoofdstructuur" die nodig zijn voor eventuele komst van de Olympische Spelen van 2028 (Plan van Aanpak, p10). Deze Olympische ambitie is van een andere orde dan de overige zes opgaven, omdat de investeringen in capaciteit en structuur voor deze ambitie slechts betrekking hebben op één enkel richtjaar, namelijk 2028. Sommige investeringen in capaciteit, zoals uitbreidingen van infrastructuur, zullen gedaan moeten worden voordat de structurele behoefte aan die capaciteit voldoende groot is en daardoor maatschappelijk minder rendabel zijn. Andere investeringen zullen altijd onderbenut blijven. Internationale vergelijkingen lijken erop te wijzen dat de economische effecten van zo'n evenement sterk overschat worden en dat de totale directe en indirecte effecten (bijv. van ruimtebeslag) niet opwegen tegen de maatschappelijke kosten (Zimbalist, 2010; Sterken, 2008 en 2010; Rose en Spiegel, 2010; Scholtens en Vennemann, 2010). De Olympische ambitie zou dus een rijksdoel kunnen zijn dat ongunstig voor het land kan uitpakken. Zonder meer kennis van de effecten van dit beleidsdoel en meer informatie over hoe

men synergie denkt te halen uit de koppeling met andere rijksdoelen, is dit een risicovol element van het afwegingskader.

1.3.2 Legitimiteit en subsidiariteit

Voor de correcte interpretatie van dit criterium verwijzen we naar CPB Memorandum 232: *Toelichting beoordelingsmethodiek projectbeoordelingen* (Ossokina en Verrips, 2010). In het afwegingskader wordt dit criterium uiteengelegd in deelvragen die geen van alle de lading helemaal dekken.

Marktfalen: genereren van baten is niet voldoende

Een rol voor overheden is legitiem, als er sprake is van “marktfalen”. In het afwegingskader wordt marktfalen op een andere manier geïnterpreteerd dan volgens de welvaartstheorie. De genoemde substantiële baten van het project op het gebied van milieu, veiligheid, bereikbaarheid, gezondheid, openbare ruimte, natuur of kennis (p4) zijn geen noodzakelijke of voldoende voorwaarde voor de noodzaak tot overheidsingrijpen. Veel van deze baten kunnen immers ook via de markt gegenereerd worden. Voor een overheidsrol zal moeten worden aangetoond dat er bijvoorbeeld sprake is van externe effecten, waarbij derden schade ondervinden van economische transacties, of van collectieve goederen, waar de markt minder in zal voorzien dan maatschappelijk optimaal is.

Overheidsfalen zou ook criterium moeten zijn

Ook als er sprake is van marktfalen, is overheidsingrijpen niet altijd gerechtvaardigd. Het kan zijn dat de maatschappelijke kosten van dit ingrijpen uitstijgen boven de maatschappelijke baten ervan. Dit criterium lijkt te ontbreken in het afwegingskader. Ook de Evaluatie sleutelprojecten beveelt dit criterium aan (aanbeveling 1, p77).

Goede probleemanalyse kan tot betere beleidsalternatieven leiden

Het afwegingskader verstaat onder de legitimiteitstoets onder meer de vraag “of de projectvorm wel de meest geëigende vorm van beleid is” (p4). Deze vraag verwijst naar aanbeveling 1 van de Evaluatie sleutelprojecten (p77), waarin wordt geadviseerd te onderzoeken of meer generiek beleid niet effectiever is dan de sleutelprojectenaanpak. De Evaluatie sleutelprojecten vergelijkt de sleutelprojecten bijvoorbeeld met de voorwaardenscheppende regelgeving en financiële instrumenten van het ruimtelijk beleid in de jaren tachtig (Evaluatie Sleutelprojecten, p13). De vraag of er effectievere beleidsalternatieven zijn, hangt nauw samen met de definitie van het probleem dat met sleutelprojecten moet worden opgelost. Een goed vestigingsklimaat is bijvoorbeeld misschien meer gediend bij een bepaald arbeidsmarkt-, onderwijs- of fiscaal beleid

dan bij een sleutelproject en kan daarmee wellicht ook tegen minder kosten worden bereikt. Het gaat hier in feite om de effectiviteit van het instrument Sleutelprojecten als geheel, niet om de legitimiteit van individuele projecten. Dat is een belangrijke eis, maar hij hoort niet thuis onder het criterium “legitimiteit”. Deze toets dient aan het afwegingskader vooraf te gaan.

Legitimiteit betreft ook instrument sleutelprojecten als geheel

Dat neemt niet weg dat je ook de legitimiteit van het instrument Sleutelprojecten zou kunnen toetsen. Is een rol van de overheid bij de genoemde beleidsopgaven wel te verantwoorden? In de eerste aanbeveling in de Evaluatie Sleutelprojecten wordt om zo'n toets gevraagd (p77), maar in het afwegingskader ontbreekt hij. Ook deze toets zou al voor de selectie van projecten uitgevoerd moeten zijn.

1.3.3 Efficiency

Verwarrend gebruik van de begrippen efficiëntie, effectiviteit en overheidsfalen

Ook de interpretatie van efficiency wijkt af van de door de planbureaus gehanteerde definitie, die aan de welvaartstheorie is ontleend (zie daarvoor Ossokina en Verrips, 2010). Het afwegingskader verstaat onder efficiency dat “de betrokkenheid van de rijksoverheid verschil maakt” (p4). Onduidelijk is waar dit verschil in gemeten wordt: gaat het bijvoorbeeld om het dichterbij brengen van rijksopgaven, de versnelling van de doorlooptijd, de zichtbaarheid van het Rijk als partner (profilering) of de verhoging van de maatschappelijke welvaart? Het afwegingskader interpreteert efficiency eigenlijk als de effectiviteit van de rijksbijdrage in het project. Het is daarmee een vrij licht criterium, want het zou vreemd zijn als de te verwachten substantiële bijdrage van het Rijk aan een sleutelproject zonder effect zou blijven. Deze interpretatie van efficiency heeft verwantschap met het begrip overheidsfalen (zie boven), maar zou dan ook zo gedefinieerd moeten worden. In dat geval worden de maatschappelijke effecten van het Rijksbeleid ook afgezet tegen de *kosten* ervan. Effectiviteit is dan niet genoeg.

Het begrip efficiency uit de welvaartstheorie heeft betrekking op de bijdrage aan de maatschappelijke welvaart van een project. Het heeft dus betrekking op het project als geheel en wordt getoetst met een maatschappelijke kosten-batenanalyse. De verkenning kostenbaten (VKB) in het tweede deel van het afwegingskader (fase 4 van de MIRT Verkenning) lijkt al zo'n toets te beogen. Maar ook daar bestaat verwarring over de begrippen (zie onder kopje Maatschappelijke kosten en baten). De drie begrippen efficiëntie, effectiviteit en overheidsfalen zouden beter afgebakend en in het afwegingskader geïntegreerd kunnen worden.

1.3.4 Integraliteit

Geen wetenschappelijk maar politiek criterium

Integraliteit wordt in het afwegingskader op twee manieren ingevuld: in termen van rijksopgaven en in termen van beleidssectoren¹. Er is geen wetenschappelijk argument om te streven naar deze vormen van integraliteit. Bij een maatschappelijke kosten-batenanalyse of toets op de kosteneffectiviteit van alternatieve projecten blijkt vanzelf of, en in welke mate het verstandig is om opgaven en sectorale benaderingen te verbinden. Een puur sectoraal waterveiligheidsproject kan dan best een hoger maatschappelijk rendement bereiken dan een integraal gebiedsgericht project. Dat hangt geheel van de projecten af. De keuze voor het criterium integraliteit is dus een politieke keuze. We zullen ons hier beperken tot de praktische consequenties van deze keuze.

Risico van willekeur

De summiere invulling van dit criterium in het afwegingskader (p5) laat veel onduidelijkheid over de uitwerking van dit selectiecriterium. Gesuggereerd wordt dat projecten per beleidsopgave (7) en per beleidssector (grondgebruikscategorie; ook 7) een score kunnen krijgen. Omdat de beleidsopgaven over de verschillende sectoren zijn verdeeld, correleren opgaven en sectoren met elkaar, zodat dubbeltellingen zullen optreden. En tellen elke opgave en elke sector even zwaar? Hoe bepaalt men de mate waarin een opgave of een sector in het project van toepassing zijn? Zonder afspraken vooraf over de uitwerking van dit criterium bestaat het risico van willekeur bij de selectie van projecten.

Overbodig criterium?

Voor wat betreft de zeven beleidsopgaven overlapt het criterium Integraliteit sterk met het criterium Nationale betekenis en met de voorselectie van projecten via de ordening van sleutelgebieden, waarin dezelfde beleidsopgaven ook al tot een selectie van projecten moesten leiden (zie boven). Dit is dus de derde keer in het selectieproces dat globaal dezelfde beleidsdoelen als criterium gebruikt worden. In elk van deze gevallen scoort een project beter als het aan meer beleidsopgaven beantwoordt. Het is de vraag wat deze interpretatie van integraliteit dan nog toevoegt².

1.3.5 Maatschappelijke kosten en baten

In dit commentaar beperken we ons vooral tot het afwegingskader dat deel uitmaakt van fase 3 van de MIRT Verkenning. In fase 4 vindt nog een tweede toetsing plaats als onderdeel van het

¹ De indeling in de zeven categorieën van het CBS voor bodemgebruik komt globaal overeen met sectorale beleidscategorieën.

² Het streven naar integraliteit van sleutelprojecten laat zich overigens moeilijk rijmen met het feit dat in het voortraject vier zogenaamde groene sleutelprojecten aan de selectie zijn toegevoegd (Weging gebiedsopgaven, p23). Deze groene sleutelprojecten zijn juist nogal monosectoraal van aard.

afwegingskader, maar daar worden de planbureaus later over geraadpleegd (informatie projectleider). Dit tweede deel heeft vooral betrekking op de uitvoerbaarheid van de potentiële sleutelprojecten in termen van middelen, doorlooptijd, bestuurlijk proces en bijvoorbeeld regelgeving.

Vreemd genoeg is aan dat deel ook een verkenning van de maatschappelijke kosten en baten (VKB) toegevoegd. Deze verkenning past beter in het eerste deel (fase 3), omdat daar de nationale betekenis van de projecten wordt getoetst. De bijdrage aan de nationale welvaart is bij uitstek een toets die het nationale belang van een project probeert vast te stellen. Omdat het criterium van maatschappelijke kosten en baten overlapt met het criterium van nationale betekenis dat deel uitmaakt van deel 1 van het afwegingskader, gaan we hier nader op in. De andere criteria van het tweede deel laten we vooralsnog buiten beschouwing.

Mkba omvat meer dan toets doelbereiking beleid

Een toets op de kosten en baten van een project overlapt met een toets op het bereiken van beleidsdoelen. Een mkba is een rijkere en meeromvattende toets dan een toets van de doelbereiking van beleid. Beleidsdoelen hoeven niet altijd bij te dragen aan de nationale welvaart (zie bijv. de discussie over de Olympische ambitie hierboven). En ook als ze dat wel doen, kunnen de kosten van dit beleid onevenredig hoog zijn. Een mkba kijkt alleen naar de bijdrage aan de welvaart en neemt die maatschappelijke kosten ook mee. Het concept “welvaart” in een mkba omvat alle beleidsdoelen en ook de maatschappelijke doelen die niet als beleidsambitie zijn geformuleerd. De weging van al die doelen gebeurt op basis van de gedragsvoorkeuren van burgers en ondernemers. Als doelbereiking van beleidsdoelen het criterium is, zoals bij het criterium nationale betekenis, spelen andere maatschappelijke doelen geen rol, blijven de kosten van dat beleid buiten beschouwing en gebeurt de weging op basis van politieke overwegingen in plaats van gebleken gedragsvoorkeuren.

Functie en inhoud VKB onduidelijk

De geplande kostenbaten toets krijgt de gestalte van een VKB (p5). In tegenstelling tot de maatschappelijke kosten-batenanalyse (mkba) zijn er geen regels voor een VKB en is er ook geen beschrijving beschikbaar, zodat over de kwaliteit van deze toets weinig valt te zeggen. De VKB is volgens het afwegingskader opgenomen om te “anticiperen op de mkba van de planbureaus” (p5). Maar als een project eenmaal aan het afwegingskader wordt onderworpen, is het voor aanpassingen te laat en is anticiperen niet meer mogelijk. De VKB is dus in de praktijk waarschijnlijk vooral bedoeld als selectiecriterium. Het afwegingskader zou duidelijker kunnen zijn over inhoud en functie van de VKB. De VKB kan de mkba in het MIRT traject natuurlijk niet vervangen.

VKB gaat over project, niet over rijksbijdrage

De VKB wordt in het afwegingskader gepresenteerd als een middel om de meerwaarde van de rijksinzet te bepalen. Het zou niet gaan om de doelmatigheid van het project, maar “om de vraag of de betrokkenheid van de rijksoverheid verschil maakt” (p5). Dat is een misverstand, zoals al eerder werd besproken onder het kopje Efficiency. De meerwaarde van de rijksbijdrage komt aan bod bij het criterium Legitimiteit en subsidiariteit (zie daar). De mkba (of in globale zin de VKB) toetst of het project maatschappelijk rendabel is. Mocht de toets ongunstig uitvallen, dan moet het project worden afgeraden en ligt natuurlijk ook een overheidsbijdrage niet meer in de rede.

VKB vroeger in selectieproces?

Een mkba is in het algemeen een vrij selectieve toets, zodat het verstandig is om deze, al is het maar in globale vorm, al vroeg in het selectieproces uit te voeren. De huidige planning van de VKB, pas in de tweede fase van het afwegingskader, is dan rijkelijk laat. Als de projecten bij indiening voldoende concreet zijn, kan een VKB al bij de voorselectie plaatsvinden. Anders past zo'n toets goed in fase 1.

2 Criteria oordeel planbureaus

In deze paragraaf geven de planbureaus aan langs welke lijnen zij een toets zouden kunnen uitvoeren op de uitkomsten van zowel fase 3 als fase 4, waaronder na fase 4 ook een toetsing op de mkba's en eventuele milieuonderzoeken. Een noodzakelijke voorwaarde voor deze toetsen is dat ook al voeren de Planbureaus de selectie niet zelf uit, zij dan wel moeten beschikken over alle informatie die zij nodig achten om als het ware wel zelf de selectie uit te voeren.

2.1 Onderscheid welvaartsanalytische en overige criteria

De in het Afwegingskader voorgestelde criteria kunnen worden ingedeeld in twee typen: welvaartsanalytische en overige, zoals nationale betekenis en bestuurlijke afwegingen.

De welvaartsanalytische criteria (legitimiteit, effectiviteit en efficiëntie) sluiten aan op de eerdere, breed geaccepteerde praktijk van welvaartsanalytische projectbeoordeling, zowel in de vorm van quick scans (zie bijvoorbeeld de selectie van projecten voor een FES-bijdrage in CPB/RIVM/SCP/AVV, 1998 en CPB/RIVM/RPB/SCP, 2002) als in de vorm van second opinions en beoordelingen van afzonderlijke projectvoorstellen op basis van kengetallen KBA's (zie CPB/PBL, 2009). Deze praktijk heeft geresulteerd in de beoordelingsmethodiek die momenteel door de Planbureaus wordt gebruikt. De beoordelingsmethodiek stamt op de OEI-leidraad en is geaccordeerd door de ICRE. De methodiek staat beknopt beschreven in het CPB-memorandum 232 "Toelichting beoordelingsmethodiek projectbeoordelingen" (zie bijlage 1 bij deze notitie).

De overige criteria zijn gebaseerd op andere overwegingen dan die voortvloeien uit het welvaartsanalytische kader, zoals: nationale betekenis, integraliteit, bestuurlijke uitvoerbaarheid, maatschappelijk draagvlak, etc. Zoals betoogd in paragraaf 1.3.5 komt een groot deel van deze criteria, op de juiste wijze gewogen, tot uitdrukking in de welvaartsanalytische criteria (in de gebruikelijke definitie van brede welvaart). De planbureaus zullen hun expertise in het analyseren van deze veelheid van criteria ordenen aan de hand van het welvaartanalytisch kader. Het oordeel van de planbureaus zal daar dan ook op gebaseerd zijn, in de zin dat als een project niet voldoet aan de welvaartsanalytische criteria, het als oordeel 'ongunstig' krijgt. Gegeven een gunstig welvaartanalytisch oordeel, kunnen aspecten van uitvoering, zoals bestuurlijke effecten en de beleidsdoelen van nationale betekenis een rol spelen. Met name het PBL is, indien gewenst, bereid haar expertise op dit terrein in te zetten voor een toets op deze criteria.

2.2 Brede selectie en vroegtijdige welvaartsanalytische beoordeling wenselijk in beide toetsingsrondes

Het Afwegingskader deelt het selectieproces in twee beoordelingsrondes in. In de eerste ronde (fase 3) wordt uit een long list met projecten een short list met projecten geselecteerd. In de tweede ronde (fase 4) wordt uitvoerbaarheid getoetst en wordt gezocht naar optimalisatiemogelijkheden. Ook dan kunnen projecten afvallen.

Uit eerdere praktijk blijkt inderdaad dat om de selectie effectief uit te kunnen voeren, projecten onderling moeten concurreren om te worden gekozen. Met andere woorden, het verdient aanbeveling om in elke ronde projecten te laten afvallen.³ Dit kan o.a. door: (i) meer projecten te laten indienen dan het budget toelaat, zoals bij de eerdere FES-rondes is gebeurd, (ii) in beide rondes te toetsen op alle drie de welvaartsanalytische criteria, waarbij in de tweede ronde, waar meer informatie over het project beschikbaar is, deze toets strenger zal zijn.

Daarnaast is een MKBA in het algemeen een vrij selectieve toets, zodat het verstandig is om deze, al is het maar in globale vorm, al vroeg in het selectieproces uit te voeren. De huidige planning van de VKB, pas in de tweede fase van het afwegingskader, is dan rijkelijk laat. Als de projecten bij indiening voldoende concreet zijn, kan een VKB al bij de voorselectie plaatsvinden. Anders past zo'n toets goed in fase 1. De werkwijzer van integrale gebiedsontwikkeling (bijv. p. 11) benadrukt ook het belang van een KBA vroeg in het selectieproces, wanneer het nog mogelijk is om het ontwerp van het project te wijzigen.

2.3 Goede informatievoorziening noodzakelijk voor effectieve beoordeling

De beoordeling kan enkel dan effectief worden uitgevoerd als de benodigde (cijfermatige) informatie over het project en de verwachte effecten hiervan beschikbaar is. Natuurlijk zal deze informatie in de eerste toetsingsronde meer beknopt en quick-scan-achtig van aard zijn dan in de tweede ronde, waar een kengetallen kosten-batenanalyse wordt gemaakt. Ter referentie bevat bijlage 2 een voorbeeld van een raster uit een eerdere quick-scan FES-ronde 2002, waarmee de voor de beoordeling benodigde informatie is geleverd, en de erop gebaseerde gunstige projectbeoordeling. In eerdere en huidige praktijk is het gebruikelijk dat projecten waarvoor de benodigde informatie niet beschikbaar blijkt te zijn, een ongunstige beoordeling krijgen.

³ In de recente Nota Ruimte beoordelingen was dit niet het geval waardoor doelmatigheid van de projectbeoordelingen tekortschoot. Alle ingediende projecten, dus ook projecten die als 'ongunstig' werden beoordeeld, hebben subsidie gekregen. Ook was de verhouding tussen de gevraagde en de toegekende subsidie ongerelateerd aan de uitkomst van de projectbeoordeling (zie Evaluatie beoordelingen Nota Ruimte projecten van PBL/CPB).

Literatuur

Afwegingskader Randstad Sleutelprojecten, concept 13 juli 2010.

Samenvatting Randstad 2040 Structuurvisie.

CPB/RIVM/SCP/AVV (1998). Kiezen of delen: ICES-maatregelen tegen het licht. CPB-werkdocument 103, CPB, Den Haag.

CPB/RIVM/RPB/SCP (2002). Selectief investeren: ICES-maatregelen tegen het licht. CPB bijzondere publicatie 43, CPB, Den Haag.

CPB/PBL (2009). Beoordeling 16 projecten in het kader van het Budget Nota Ruimte. CPB-document 196. CPB, Den Haag.

ECORYS Nederland BV (2009), Werkwijzer van integrale gebiedsontwikkeling. Downloadable via: <http://static.ikregeer.nl/pdf/BLG22121.pdf>.

Evaluatie sleutelprojecten van BSP en OTB van 8 juli 2009.

Ossokina en Verrips (2010), Toelichting beoordelingsmethodiek projectbeoordelingen. CPB Memorandum 232.

Plan van aanpak MIRT verkenning Randstad sleutelprojecten, 27 november 2009.

Weging gebiedsopgaven, concept 1 juli 2010.

Rose en Spiegel (2010), The Olympic trade effect. in: Finance & Development, maart 2010.

Samenvatting Randstad 2040 Structuurvisie.

Scholtens en Vennemann (2010), Het economisch effect van megasportevenementen. In: ESB 23 juli 2010.

Sterken (2008), De economische magie van de Olympische spelen. in: Me Judice, jaargang 1, 25 juli 2008.

Sterken (2010), Macro-economische baten WK voetbal zijn verwaarloosbaar. in: Me Judice, jaargang 3, 9 augustus 2010.

Zimbalist (2010), Is it worth it? Finance & Development, maart 2010.

Bijlagen

Bijlage 1. CPB-memorandum 232 “Toelichting beoordelingsmethodiek projectbeoordelingen” (CPB, 2009).

Bijlage 2. Ingevulde raster bij project Belvedere/onderdeel van Nieuwe Hollandse Waterlinie (project uit FES-beoordeling 2002). Het project is beoordeeld als robuust (zie citaat hieronder uit CPB/RIVM/RPB/SCP, 2002, p. 77):

‘Het voorstel ‘nieuwe Hollandse Waterlinie’ (LN12) is als ‘robuust’ beoordeeld. Het is effectief en efficiënt voor het bereiken van het hoofdoel: inrichting en herstel van de Nieuwe Hollandse Waterlinie als multifunctioneel cultuurhistorisch fenomeen. Het project zal naar verwachting een positieve bijdrage leveren aan de ruimtelijke kwaliteit.’