

# OEI bij verkenningen voor natte infrastructuur

Toesnijding voor SNIP-verkenningen bij waterkeren

Jacco Zwemer

Afstudeerrapport Erasmus Universiteit, opleiding bestuurskunde



# OEI bij verkenningen voor natte infrastructuur

Toesnijding voor SNIP-verkenningen bij waterkeren

Afstudeerrapport Erasmus Universiteit, opleiding bestuurskunde

Auteur: ir. I.J. (Jacco) Zwemer (studentnr. 274526)

Begeleider: dr. H.L. Klaassen (Erasmus Universiteit Rotterdam)

Contactpersoon: drs. P.J. Vermeer (Verkeer en Waterstaat, Directoraat-Generaal Water)

4 mei 2005



# Samenvatting

In de jaren negentig is het Onderzoeksprogramma Economische Effecten Infrastructuur (OEEI) opgezet. Dit programma heeft geresulteerd in een leidraad voor het opstellen van kosten-batenanalyses. Deze leidraad is door de minister van Verkeer en Waterstaat (V&W) verplicht gesteld voor megaprojecten. Ook voor reguliere projecten wil de minister toepassing van de systematiek verplicht stellen, maar daarvoor is de leidraad niet zonder meer geschikt. Voor reguliere weg-, rail- en vaarwegprojecten is de systematiek inmiddels toegesneden.

Deze studie onderzoekt of een dergelijke toesnijding ook voor natte infrastructuurprojecten (de projecten die vallen onder de Spelregels Natte Infrastructuurprojecten - SNIP) wenselijk is en hoe een dergelijke toesnijding eruit zou moeten zien. Daarbij is de aandacht vooral gericht op waterkeringsprojecten bij de overgang van de verkenningen- naar de planstudiefase conform SNIP. De methode van onderzoek is een combinatie van literatuurstudie en interviews met medewerkers van verschillende onderdelen van V&W die betrokken zijn bij SNIP-projecten (DG Water, Staf-DG Rijkswaterstaat, enkele regionale directies en specialistische diensten).

In de bestuurskundige literatuur zijn verschillende benaderingen van besluitvorming te onderscheiden. Een veel gebruikte benadering is het rationele model. Kenmerkend voor dit model is dat besluitvorming wordt gezien als het successievelijk doorlopen van een aantal fasen, te beginnen bij een probleemstelling en eindigend bij een oplossing. Besluitvorming vindt plaats door alternatieve oplossingen te ontwikkelen, de voor- en nadelen van de verschillende alternatieven af te wegen, een keuze te maken en deze te implementeren.

Op deze rationele benadering van besluitvorming is de afgelopen decennia veel kritiek gekomen, onder andere dat de fasen elkaar niet lineair opvolgen, dat het model geen invulling geeft aan de rol van meerdere partijen en dat niet alleen rationele afwegingen, maar ook macht, posities en strategie een rol spelen bij het nemen van besluiten. Daarom zijn alternatieve benaderingen ontwikkeld, die op onderdelen tegemoet komen aan deze kritiek.

Een belangrijke alternatieve benadering is de netwerkbenadering. Deze benadering vraagt aandacht voor de interactie tussen actoren, elk met eigen belang en machtsbronnen. Besluitvorming komt tot stand in een netwerk van interdependente actoren. Geen van de actoren, ook de centrale overheid niet, heeft voldoende middelen om de besluitvorming volledig zelf te bepalen.

Het instrument kosten-batenanalyse, het hart van OEEI, hoort thuis in de rationele benadering van besluitvorming, evenals enkele andere vormen van ex ante evaluatie. De kritiek op het rationele model raakt daarom ook kosten-batenanalyse. Kosten-batenanalyse is niet waardenvrij, niet alle relevante factoren kunnen behandeld worden, elke actor heeft belang bij een andere opzet van de analyse en ook effecten die niet economisch te waarderen zijn, spelen een rol. Netwerkbenaderingen besteden nauwelijks aandacht aan kosten-batenanalyse.

De hypothese wordt geformuleerd dat voor het beleidsterrein waterkeren de rationele benadering aangevuld met elementen uit de netwerkbenadering de meest geschikte benadering van besluitvorming is. Deze hypothese zal worden getoetst aan empirische gegevens over SNIP en de besluitvorming op dit beleidsterrein.

De SNIP-procedure verdeelt de (interne) besluitvorming in drie fasen, de verkenningenfase, de planstudiefase en de realisatiefase en legt de verantwoordelijkheden binnen Verkeer en Waterstaat vast. Voor de overgang van de ene naar de andere fase is een besluit

van de minister of staatssecretaris nodig. Op het beleidsterrein waterkeren zijn veel verschillende actoren actief, onder andere omdat bij de waterkeringszorg alle typen overheden een taak hebben. Door de verdeling van verantwoordelijkheden zijn de actoren van elkaar afhankelijk.

De veiligheidsfilosofie voor waterkeringen is in principe erg geschikt voor een benadering met een kosten-batenanalyse. In de praktijk zijn de methoden daarvoor nog onvoldoende ontwikkeld, met name omdat de kans op overstromen nog moeilijk is te bepalen. Er wordt wel aan deze methoden gewerkt en de verwachting is dat op termijn ook de Wet op de waterkering gebaseerd zal zijn op overstromingsrisico's (kans maal gevolg). Nu geeft de wet normen voor de overschrijdingskansen van waterstanden die de waterkeringen nog juist veilig moeten kunnen keren. De gevolgen zijn op een grove manier meegenomen in de veiligheidsfilosofie door de normering per dijkkring af te stemmen op de verwachte schade.

Besluitvorming op het beleidsterrein waterkeren heeft veel kenmerken die passen in de netwerkbenadering. Er is sprake van interdependentie tussen de verschillende actoren, elke actor heeft zijn eigen doelstelling om mee te doen aan de besluitvorming en er is sprake van min of meer stabiele relaties (actoren komen elkaar bij een nieuw besluitvormingsproces weer tegen). De rationele benadering wordt als streefbeeld gehanteerd, wat onder andere blijkt uit de SNIP-procedure zelf. Deze informatie ondersteunt de hypothese dat de rationele benadering aangevuld met elementen uit de netwerkbenadering de meest geschikte benadering is.

De OEEI-leidraad geeft richtlijnen voor het opstellen van kosten-batenanalyses. Voor de voorfase van besluitvorming wordt een kengetallen kosten-batenanalyse voorgeschreven. Dit type is inventariserend van aard, waarbij veel aandacht wordt besteed aan de probleemanalyse en het verkennen van oplossingsrichtingen. Het hart van de leidraad wordt gevormd door een stappenplan, die zowel voor een kengetallen als een diepgaande kosten-batenanalyse gebruikt kan worden. Naar aanleiding van een evaluatie is de naam van OEEI veranderd in Overzicht Effecten Infrastructuur (OEI).

Voor reguliere droge infrastructuurprojecten (meestal aangeduid als reguliere MIT-projecten; MIT staat voor Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport) is de methode nader toegesneden, omdat de OEEI-leidraad zelf zich vooral richt op megaprojecten. De overgang van de verkenningen- naar de planstudiefase krijgt een zwaarder, politiek karakter, om te voorkomen dat er teveel projecten in de planstudiefase terechtkomen.

OE(E)I past in de rationele benadering van besluitvorming. De populariteit van OEI is opmerkelijk, omdat de bestuurskundige literatuur veel nadelen van deze benadering aan het licht heeft gebracht. De netwerkbenadering wordt vaak als alternatief aangedragen. De populariteit van OEI wordt geduid als een correctie op een te ver doorgeslagen netwerkbenadering. Het proces van draagvlakvorming en onderhandeling is belangrijk, maar de inhoudelijke kant van het resultaat is niet volledig irrelevant. OEI kan een nuttige aanvulling leveren op de netwerkbenadering. Wel moet er aandacht zijn voor de inherente beperkingen van de rationele benadering en daarmee van OEI.

Deze visie op de opkomst van OEI past goed bij de hiervoor genoemde hypothese over besluitvorming rond waterkeringsprojecten. OEI past bij het raamwerk van de rationele benadering en de bewezen waarde en theoretische basis van de netwerkbenadering moeten daarbinnen een plaats krijgen.

De geïnterviewde betrokkenen bij SNIP-projecten zien voor bepaalde projecten meerwaarde van OEI. Het gaat dan om grote, complexe of politiek gevoelige projecten. De meeste betrokkenen pleiten wel voor maatwerk, bijvoorbeeld door zoveel mogelijk gebruik te maken van *expert judgement* en kleine projecten niet te verplichten OEI te gebruiken. OEI kan op meerdere momenten een nuttige bijdrage leveren.

De ervaringen bij de toesnijding voor reguliere MIT-projecten zijn geanalyseerd en meegenomen als leerpunten voor de toesnijding voor natte projecten. Aan de hand van de literatuur, de interviews en de ervaringen bij droge projecten is de verwachte meerwaarde van OEI voor SNIP-projecten beschreven. Uitgangspunt is daarbij de rationele benadering van besluitvorming aangevuld met elementen uit de netwerkbenadering.

De beginselen van OEI zijn met behulp van de veiligheidsfilosofie doorvertaald naar SNIP-projecten. Daarmee is een concept OEI-tabel opgesteld, die qua opzet sterk vergelijkbaar is met de tabel bij reguliere MIT-projecten. Daarbij zijn kanttekeningen voor het gebruik opgenomen om de beperkingen van de rationele benadering onder de aandacht te brengen.

De belangrijkste conclusies van het onderzoek luiden als volgt:

1. Voor besluitvorming rond waterkeringsprojecten is de rationele benadering van besluitvorming aangevuld met elementen uit de netwerkbenadering de meest geschikte benadering.
2. Kosten-batenanalyse en OEI passen in de rationele benadering van besluitvorming. De populariteit ervan wordt gezien als een correctie op de netwerkbenadering.
3. Betrokken projectleiders, beleidsmedewerkers en specialisten zien meerwaarde in het toesnijden van OEI voor reguliere SNIP-projecten, maar pleiten wel voor maatwerk.
4. Op basis van literatuuronderzoek, interviews en de ervaringen bij reguliere MIT-project wordt verwacht dat een toegesneden OEI-systematiek de bestaande besluitvorming rond SNIP-projecten kan verbeteren. De volgende aspecten worden gezien als mogelijke meerwaarde.
  1. Verbreden blikveld
  2. Beperken van het zoekgebied
  3. Motiveren van robuust ontwerpen
  4. Ondersteunen bij het stellen van prioriteiten
  5. Kosten besparen door zeeffunctie
  6. Helpen bij het vinden van het gemeenschappelijk belang
  7. Faciliteren van onderhandelingen
  8. Dwingen tot een goede argumentatie
  9. Structureren besluitvorming
5. De beperkingen van de rationele benadering en van OEI moeten niet worden vergeten. Belangrijk is dat OEI niet alle aspecten van besluitvorming behandelt, naast rationele overwegingen ook (hinder)macht, posities en belangen een rol spelen, er vaak meerdere beleidscycli zijn die elkaar beïnvloeden enz.
6. Er is een concept OEI-tabel voor waterkeringsprojecten opgesteld, waarin overstromingsrisico of globale indicatoren daarvoor het centrale effect is. Deze tabel is niet specifiek voor de verkenningenfase, maar kan ook in de planstudiefase gebruikt worden.

De belangrijkste aanbevelingen luiden als volgt:

1. Geef verdere invulling aan de OEI-tabel voor waterkeringen met betrokkenen.
2. Blijf de beperkingen van het rationele model van besluitvorming in het oog houden.
3. Ontwikkel criteria voor de verplichte toepassing van de tabel, omdat gebruik van de tabel niet in alle gevallen verplicht gesteld moet worden.
4. Gebruik voor de planstudiefase in principe dezelfde tabel als voor de verkenningenfase.
5. Voer over enkele jaren een evaluatie uit van de toesnijding van OEI en besteed daarin ook aandacht aan de effecten op besluitvorming.





# Inhoud

<b>Voorwoord</b> .....	<b>9</b>
<b>1. Inleiding</b> .....	<b>11</b>
1.1. Aanleiding .....	11
1.2. Probleemanalyse .....	11
1.2.1. <i>Doelstelling</i> .....	12
1.2.2. <i>Vraagstelling</i> .....	12
1.3. Deelvragen.....	13
1.4. Methode van onderzoek .....	14
1.5. Leeswijzer .....	15
<b>2. De plaats van kosten-batenanalyse in besluitvormingsprocessen</b> .....	<b>17</b>
2.1. Verschillende benaderingen van besluitvorming.....	17
2.1.1. <i>Het rationele model van besluitvorming</i> .....	17
2.1.2. <i>Kritiek op het rationele model van besluitvorming</i> .....	18
2.1.3. <i>Bounded rationality</i> .....	19
2.1.4. <i>Opeenvolging van fasen</i> .....	20
2.1.5. <i>De rol van macht</i> .....	20
2.1.6. <i>Netwerkbenaderingen</i> .....	20
2.2. Ex ante evaluatie .....	23
2.2.1. <i>Kosten-batenanalyse</i> .....	24
2.2.2. <i>Kosteneffectiviteitsanalyse</i> .....	25
2.2.3. <i>Scorecard</i> .....	25
2.2.4. <i>Multi-criteria-analyse</i> .....	25
2.2.5. <i>Monetair vs. niet-monetair</i> .....	26
2.3. Kosten-batenanalyse en besluitvorming .....	27
2.3.1. <i>Kosten-batenanalyse en het rationele model</i> .....	27
2.3.2. <i>Consequenties van de kritiek op het rationele model</i> .....	28
2.3.3. <i>Kosten-batenanalyse en de netwerkbenadering</i> .....	30
2.4. Hypothese met betrekking tot besluitvorming waterkeren .....	33
<b>3. SNIP voor beleidsveld waterkeren</b> .....	<b>37</b>
3.1. SNIP-procedure .....	37
3.1.1. <i>MIT/SNIP spelregelkader</i> .....	37
3.1.2. <i>Fasen in SNIP</i> .....	38
3.1.3. <i>Karakteristieken van de verkenningfase</i> .....	40
3.1.4. <i>Evaluatie SNIP</i> .....	40
3.2. Beleidsveld waterkeren .....	42
3.2.1. <i>Veiligheidsfilosofie</i> .....	42
3.2.2. <i>Bestuurlijk kader</i> .....	44
3.2.3. <i>Recente ontwikkelingen</i> .....	45
3.3. Analyse besluitvorming waterkeren .....	47
3.3.1. <i>Waterkeren en de rationele benadering van besluitvorming</i> .....	48
3.3.2. <i>Waterkeren en de netwerkbenadering van besluitvorming</i> .....	49
3.3.3. <i>Rationele benadering met elementen uit de netwerkbenadering</i> .....	50
<b>4. OEI en de toesnijding voor MIT</b> .....	<b>53</b>
4.1. OEI-leidraad .....	53
4.1.1. <i>Achtergrond</i> .....	53

4.1.2.	<i>Plaats in het besluitvormingsproces</i> .....	54
4.1.3.	<i>OEEI en de verkenningenfase</i> .....	55
4.1.4.	<i>Stappenplan</i> .....	56
4.2.	Toesnijding OEI-systematiek bij reguliere MIT-projecten .....	58
4.2.1.	<i>Achtergronden toesnijden OEI-systematiek</i> .....	59
4.2.2.	<i>Uitwerking vereenvoudigde OEI-format voor reguliere MIT-projecten</i> ..	61
4.3.	Evaluatie OEEI .....	63
4.4.	Actieagenda OEI.....	64
4.5.	OE(E)I en de rationele benadering van besluitvorming .....	65
<b>5.</b>	<b>OEI bij SNIP-verkenningen waterkeren</b> .....	<b>69</b>
5.1.	Geïnterviewde personen over OEI bij SNIP .....	69
5.1.1.	<i>Meerwaarde OEI bij natte projecten</i> .....	69
5.1.2.	<i>Prioriteiten stellen op programmaniveau</i> .....	72
5.1.3.	<i>Waardering van effecten</i> .....	72
5.1.4.	<i>Niet-economische aspecten</i> .....	73
5.1.5.	<i>Kosten en baten van OEI</i> .....	74
5.2.	Leerpunten uit toesnijding OEI bij MIT.....	75
5.3.	Meerwaarde van toesnijding OEI voor SNIP-projecten waterkeren.....	77
5.4.	Mogelijke vertaling van OEI-beginselen voor SNIP-projecten.....	82
5.5.	Voorstel toesnijding OEI bij SNIP-waterkeren .....	84
5.5.1.	<i>Kanttekeningen bij de OEI-tabel voor SNIP-waterkeren</i> .....	85
5.5.2.	<i>Concept OEI-tabel voor SNIP-waterkeren</i> .....	87
5.5.3.	<i>Gebruik van de OEI-tabel</i> .....	88
<b>6.</b>	<b>Conclusies en aanbevelingen</b> .....	<b>91</b>
6.1.	Conclusies.....	91
6.2.	Aanbevelingen.....	93
<b>7.</b>	<b>Referenties</b> .....	<b>95</b>
7.1.	Literatuur.....	95
7.2.	Internet en V&W-intranet .....	97
<b>Bijlagen</b>	.....	<b>99</b>
Bijlage 1	Begrippen en afkortingen .....	101
Bijlage 2	Geïnterviewde personen .....	103
Bijlage 3	Gehanteerde interviewvragen.....	105
Bijlage 4	Organogram Verkeer en Waterstaat.....	109
Bijlage 5	OEI-tabel verkenningen binnenvaart .....	111
Bijlage 6	Voorbeeldtabel OEI uit actieagenda.....	113

# Voorwoord

Dit rapport is een doctoraalscriptie ter afronding van de (avond)opleiding Bestuurskunde van de Erasmus Universiteit te Rotterdam. De begeleider vanuit de universiteit van dit onderzoek is dr. H.L. Klaassen.

Het onderwerp van deze studie, de toesnijding van de OEI-systematiek voor natte projecten van Verkeer en Waterstaat, is ontleend aan een praktijkvraag bij het Directoraat-Generaal Water van dat ministerie. Contactpersoon voor deze praktijkvraag is drs. P.J. Vermeer.

De auteur is werkzaam bij Rijkswaterstaat, maar heeft dit rapport op persoonlijke titel geschreven.

Dit rapport is primair bedoeld voor het afronden van de studie en moet als zodanig ook gelezen worden. De uitkomsten van het onderzoek zijn echter relevant voor Verkeer en Waterstaat. Daarom kan dit rapport ook gelezen worden als achtergrondrapport bij de presentatie van de resultaten in het rapport *Evaluatie SNIP implementatie* van het Tracé/M.e.r.-centrum van Rijkswaterstaat Dienst Weg- en Waterbouwkunde (2005).

Aan de totstandkoming van dit rapport hebben flink wat mensen hun bijdrage geleverd. Mijn dank gaat bijzonder uit naar Henk Klaassen voor de begeleiding, voor de kritische opmerkingen en de interessante discussies. Pieter Vermeer ben ik zeer erkentelijk voor het aandragen van de onderzoeksvraag en het op weg helpen bij het onderzoek.

Verder dank ik Roel Nijsten voor de samenwerking bij het houden van de interviews, Nathalie de Koning voor het meedenken, Roel Cirkel en in hem de Bouwdienst voor de investering in mijn opleiding en pa Van Putten voor het kritisch doorlezen van het geheel. Ook dank ik de collega's die bereid waren mee te werken aan een interview.

En zonder de inzet van het thuisfront hoef je niet eens over een dergelijke onderneming na te denken. Eline, ondanks de externe effecten van het project (die je zonder OEI ook wel zag) heb je een flinke bijdrage geleverd door mee te denken, kritische vragen te stellen en me af te staan in onze gezamenlijke vrije tijd. Dank je.

Jacco Zwemer



# 1. Inleiding

## 1.1. Aanleiding

Op initiatief van de ministeries van Verkeer en Waterstaat en van Economische Zaken is in de jaren negentig het Onderzoeksprogramma Economische Effecten Infrastructuur (OEEI<sup>1</sup>) opgezet. Dat programma heeft geresulteerd in een OEEI-leidraad (Eijgenraam e.a. 2000), waarmee beoogd wordt de besluitvorming over grote infrastructurele projecten te laten plaatsvinden op basis van een consistent en integraal overzicht van (economische) effecten. De kern hiervan wordt gevormd door de methode van kostenbatenanalyse. De naam van het programma is inmiddels aangepast tot Overzicht Effecten Infrastructuur (OEI). Tevens zijn diverse aanvullingen op de leidraad opgesteld.

Toepassen van OEI is verplicht gesteld voor alle zogenaamde *megaprojecten* van Verkeer en Waterstaat, de zeer grote projecten met nationale *impact*. De minister heeft aangekondigd de methode ook toe te snijden voor *reguliere* projecten van Verkeer en Waterstaat. Dat was nodig omdat de OEEI-leidraad vooral opgesteld is met het oog op zeer grote projecten. Voor de eerste fase van besluitvorming bij transportinfrastructuurprojecten is de OEI-systematiek inmiddels toegesneden. Deze projecten volgen de MIT-procedure (Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport) en worden in de regel aangeduid als MIT-projecten of droge projecten. Er is een tabel opgesteld waarin de belangrijkste verwachte effecten van oplossingsrichtingen kunnen worden gepresenteerd. Gebruik maken van deze toegesneden systematiek is inmiddels verplicht gesteld voor MIT-projecten.

In beginsel zullen op termijn echter alle reguliere projecten van Verkeer en Waterstaat volgens de OEI-systematiek moeten worden beoordeeld. Verkeer en Waterstaat is daarom van plan een dergelijke toesnijding ook te maken voor natte projecten. Dat zijn de projecten de procedure van de Spelregels Natte Infrastructuurprojecten (SNIP) doorlopen. Deze projecten vallen onder de verantwoordelijkheid van Directoraat-Generaal Water (DGW) en worden ook wel SNIP-projecten genoemd. De minister heeft dit voornemen met betrekking tot natte projecten inmiddels in een brief aan de Tweede Kamer gemeld. Ze 'bezieet de mogelijkheid om een vereenvoudigd OEI ook voor SNIP-projecten te ontwikkelen en daarna verplicht te stellen' (Tweede Kamer 23 december 2004).

Door het andersoortige karakter van deze projecten is de toesnijding voor de droge projecten niet zondermeer te gebruiken voor natte projecten.

Dit onderzoek gaat in op de vraag of een toesnijding voor watergerelateerde projecten wenselijk is en hoe een dergelijke toesnijding er dan uit zou moeten zien. Deze praktijkvraag is afkomstig van Directoraat-Generaal Water (DGW) van Verkeer en Waterstaat, die verantwoordelijk is voor de watergerelateerde projecten.

## 1.2. Probleemanalyse

Directoraat-Generaal Water (DGW) van Verkeer en Waterstaat overweegt serieus om voor reguliere SNIP-projecten op beleidsterrein waterkeren en waterbeheren een toesnijding van de OEI-systematiek te maken, evenals dat door Directoraat-Generaal Personenvervoer (DGP) en DG Goederenvervoer (DGG) voor MIT-projecten is gedaan (MuConsult

---

<sup>1</sup>In Bijlage 1 zijn de belangrijkste begrippen en afkortingen toegelicht.

2003). SNIP verdeelt de besluitvorming rond natte projecten in drie fasen, verkenningen-, planstudie- en realisatiefase, en legt de verantwoordelijkheden van de verschillende actoren binnen V&W vast.

De nadruk ligt daarbij in eerste instantie op het verbeteren van de besluitvorming in de verkenningfase. Specifiek voor de verkenningfase gaat het dan om het besluit wel of niet te starten met een planstudie. De bedoeling hiervan is om projecten op een verantwoorde manier over te laten gaan van de verkenningfase naar de planstudiefase.

Bij de toesnijding voor MIT-projecten was in eerste instantie ook de aandacht gericht op deze overgang, omdat er teveel projecten min of meer automatisch doorstroomden naar de planstudiefase.

De gedachte is dat door voor elk project gelijksoortige en gelijkwaardige informatie (uniforme beslisinformatie) op te stellen, de besluitvorming beter kan worden gefaciliteerd. Maatschappelijke effecten en kosten van een voorgenomen project kunnen zo al in een vroeg stadium (verkenningfase) worden meegenomen in de besluitvorming.

Verbetering van de besluitvorming moet in dit verband vooral worden opgevat in de zin van het maken van een goede afweging tussen verschillende projecten en alternatieven, het effectief aanwenden van het beschikbare budget, het versnellen van de besluitvorming e.d. Verbetering dient in het vervolg in deze zin te worden opgevat.

Op dit moment is het onduidelijk of een toesnijding van de OEI-systematiek voor SNIP-projecten inderdaad een verbetering van de besluitvorming zou kunnen betekenen. Ook is niet bekend hoe een dergelijke toesnijding er in de praktijk uit zou moeten zien.

De beleidsterreinen waterkeren en waterbeheren verschillen in bestuurlijke en juridische context en de aard van de ingrepen en effecten. Het is voor dit onderzoek te omvangrijk om beide beleidsterreinen te behandelen. Daarom wordt gekozen voor het beleidsterrein waterkeren. Resultaten hiervan kunnen mogelijk ook worden vertaald naar het beleidsterrein waterbeheren, maar dat is niet noodzakelijk het geval.

### **1.2.1. Doelstelling**

De doelstelling van het onderzoek is als volgt te formuleren.

*Uit het onderzoek wordt duidelijk of de bestaande besluitvorming rond reguliere SNIP-projecten zou kunnen verbeteren door toesnijding<sup>2</sup> van de OEI-systematiek.*

Om de omvang van het onderzoek te beperken ligt daarbij de nadruk op:

- projecten op het gebied van waterkeren,
- de besluitvorming rond de overgang van de verkenningen- naar de planstudiefase en
- verbetering vanuit het gezichtspunt van Verkeer en Waterstaat.

Als uit het onderzoek blijkt dat toesnijding van de OEI-systematiek de bestaande besluitvorming zou kunnen verbeteren, zal er een eerste invulling aan deze toesnijding worden gegeven.

### **1.2.2. Vraagstelling**

De doelstelling uit de vorige paragraaf wordt vertaald naar de volgende vraagstelling:

1. In hoeverre en op welke manier zou de toesnijding van de OEI-systematiek de bestaande besluitvorming rond reguliere SNIP-projecten op het gebied van water-

---

<sup>2</sup> Hoewel ik deze term taalkundig verre van fraai vind, maak ik er toch gebruik van om aan te sluiten bij de bestaande terminologie binnen Verkeer en Waterstaat.

- keren bij de overgang van de verkenningfase naar de planstudiefase vanuit het gezichtspunt van Verkeer en Waterstaat kunnen verbeteren?
2. Hoe zou een dergelijke toesnijding er uit moeten zien?

### 1.3. Deelvragen

De vraagstelling uit paragraaf 1.2.2 wordt verder uitgewerkt in onderstaande deelvragen. Deze deelvragen structureren het onderzoek.

1. *Wat is er uit de bestuurskundige literatuur af te leiden over de rol van kosten-batenanalyse bij besluitvorming in het algemeen?*  
Nagegaan zal worden of er in de literatuur aanwijzingen zijn dat besluitvorming verbetert als er gebruik wordt gemaakt van kosten-batenanalyse of verwante methoden. Onderzocht wordt of er bepaalde condities zijn aan te wijzen waaronder besluitvorming verbetert.
2. *Hoe ziet de bestaande besluitvorming rond reguliere SNIP-projecten op het gebied van waterkeren bij de overgang van de verkenningfase naar de planstudiefase eruit?*  
Om zicht te krijgen op de wenselijkheid van de toesnijding van de OEI-systematiek zal de toepassing van de SNIP-procedure worden beschreven, met bijzondere aandacht voor de verkenningfase. Verder zal het karakter van het beleidsterrein waterkeren worden beschreven (actoren, normen, procedures, veel voorkomende effecten).
3. *Op welke manier zouden de beginselen van de OEI-systematiek vertaald kunnen worden naar reguliere SNIP-verkenningen?*  
De bestaande OEEI-leidraad (Eijgenraam e.a. 2000) is een uitwerking van enkele basisprincipes. Daarbij is de aandacht vooral gericht op zeer grote projecten. Nagegaan zal worden wat het concreet betekent als gesproken wordt over het toesnijden van de OEI-systematiek bij SNIP-verkenningen en op welke manier de principes van de OEI-systematiek een rol zouden kunnen spelen in de SNIP-procedure.
4. *In hoeverre vinden betrokkenen de toesnijding van de OEI-systematiek bij SNIP-verkenningen wenselijk en mogelijk?*  
Nagegaan zal worden of de betrokkenen binnen Verkeer en Waterstaat aanleiding zien de huidige besluitvorming in de SNIP-verkenningfase te verbeteren en of het toesnijden van de OEI-systematiek hieraan een bijdrage zou kunnen leveren. Verder zal worden nagegaan of volgens de betrokkenen de extra inspanning die dit kost door de verwachte meerwaarde wordt gerechtvaardigd.
5. *Wat is de motivatie geweest voor de toesnijding van de OEI-systematiek bij reguliere MIT-projecten, wat zijn de ervaringen en in hoeverre zou deze ook voor reguliere SNIP-projecten kunnen gelden?*  
De situatie, achtergronden en ervaringen bij reguliere MIT-projecten en de toesnijding van de OEI-systematiek voor dit type projecten zal worden vergeleken met de situatie bij reguliere SNIP-projecten. De uitkomsten van deze vergelijking zullen als leerpunten worden meegenomen bij de analyse voor reguliere SNIP-projecten.
6. *Wat is er af te leiden uit de combinatie van de bestuurskundige literatuur, het oordeel van de betrokkenen en de ervaringen bij reguliere MIT-projecten over de toesnijding van de OEI-systematiek voor reguliere SNIP-projecten?*  
De resultaten van de drie voorgaande deelvragen zullen worden gecombineerd en verwerkt tot een antwoord op de vraag hoe de toesnijding van de OEI-systematiek de

bestaande besluitvorming rond reguliere SNIP-projecten zou kunnen verbeteren. De aandacht zal daarbij vooral gericht worden op waterkeringsprojecten en de besluitvorming rond de overgang van de verkenningen- naar de planstudiefase.

7. *Hoe zou de toesnijding van OEI bij SNIP-verkenningen voor waterkeren er concreet uit kunnen zien?*

Beschreven zal worden welke effecten bij waterkeringsprojecten relevant zijn en hoe de effecten uitgedrukt zouden kunnen worden (bijv. wel of niet moneteriseren) en waarom. Er zal een tabel worden opgesteld vergelijkbaar met de toesnijding bij MIT-projecten, waarbij aandacht wordt besteed aan de inspanning die het opstellen van een dergelijke tabel kost.

#### **1.4. Methode van onderzoek**

De methode van onderzoek is een combinatie van literatuurstudie en interviews met betrokkenen en deskundigen.

Bij de literatuurstudie worden in ieder geval de volgende type documenten betrokken:

- bestuurskundige literatuur over besluitvorming en kosten-batenanalyse
- beschrijvingen van de SNIP-procedure
- beschrijvingen die zicht geven op de aard van het beleidsveld waterkeren
- documenten in het kader van OEI, waaronder de OEEI-leidraad (Eijgenraam e.a. 2000) en de toesnijding voor reguliere MIT-projecten

Een aantal vragen wordt beantwoord door het houden van interviews met betrokkenen binnen Verkeer en Waterstaat. Het blijft beperkt tot betrokkenen binnen Verkeer en Waterstaat, vanwege de beperking van de doelstelling tot mogelijke verbetering van de bestaande besluitvorming vanuit het gezichtspunt van Verkeer en Waterstaat. De geïnterviewde personen zijn grotendeels van tevoren geselecteerd. Enkele personen zijn tijdens het onderzoek geselecteerd, naar aanleiding van eerdere interviews. Hieronder wordt de volledige selectie besproken. Een lijst met namen is opgenomen in Bijlage 2. De nummers tussen haakjes corresponderen met de deelvragen uit paragraaf 1.3, die (mede) door deze interviews zullen worden beantwoord.

- Medewerkers van DG Water van Verkeer en Waterstaat (2,4,7)  
DG Water is opdrachtgever van SNIP-projecten, verantwoordelijk voor beleid en direct betrokken bij de (voorbereiding van) besluitvorming. Geïnterviewd zijn vrijwel alle beleidsmedewerkers die optreden als opdrachtgever voor SNIP.
- Medewerkers van drie regionale directies van Rijkswaterstaat (2,4,7)  
De regionale directies van Rijkswaterstaat voeren de studies in het kader van SNIP uit in opdracht van DG Water en bereiden de besluitvorming voor. Er zijn drie regionale directies geselecteerd die veel SNIP-projecten in de portefeuille hebben. De geselecteerde directies zijn Zuid-Holland, Oost-Nederland en Limburg. Geïnterviewd zijn projectleiders en SNIP-coördinatoren vanwege hun directe betrokkenheid bij SNIP.
- Medewerkers van DG Personenvervoer van Verkeer en Waterstaat (5)  
DG Personenvervoer heeft de toesnijding voor reguliere MIT-projecten aangestuurd en is betrokken bij de verdere ontwikkeling van OEI. Geïnterviewd zijn de trekker voor de toesnijding bij reguliere MIT-projecten en de trekker voor een actie uit de actie-agenda OEI.
- Medewerkers van de Staf-DG van Rijkswaterstaat (2,4)  
Staf-DG (voorheen hoofdkantoor) Rijkswaterstaat coördineert de communicatie tussen DG Water en de regionale directies en zorgt voor de inhoudelijke beoordeling van het project aan de beleidsdoelstellingen en is daarmee ook betrokken bij SNIP. Geïnt-



tervieuwd zijn de programmamanager voor waterbeheren en de projectleider implementatie SNIP.

- Projectleider OEI bij Adviesdienst Verkeer en Vervoer van Rijkswaterstaat (3,7)  
Adviesdienst Verkeer en Vervoer (AVV) voert kosten-batenanalyses uit, geeft *second opinions* over kosten-batenanalyses en is betrokken bij de ontwikkeling van OEI. Geïnterviewd is een projectleider die hierbij betrokken is.
- Projectmanager Bouwdienst Rijkswaterstaat (2,4,7)  
De Bouwdienst Rijkswaterstaat is betrokken bij veel planstudies en realisaties van natte projecten. Geïnterviewd is een projectmanager met ervaring bij projecten op het gebied van waterkeren.
- Projectadviseur bij het Expertise Centrum Opdrachtgeverschap van Rijkswaterstaat (4)  
Geïnterviewd is de projectadviseur voor second opinions op voorstellen vanuit de regionale directies in het kader van SNIP.

Bij de interviews is gebruik gemaakt van open vragen om zoveel mogelijk informatie te verkrijgen. In een later stadium zijn enkele interviews met deskundigen (AVV, Bouwdienst, een medewerker van DG Water) gebruikt om de uitkomsten uit eerdere interviews en de inzichten vanuit de literatuurstudie te verifiëren. Daarbij is in een aantal gevallen gebruik gemaakt van stellingen. De vragen en stellingen zijn opgenomen in Bijlage 3. Het gaat daarbij om globale richtlijnen, waarvan in de interviews afgeweken kan zijn vanwege specifieke verschillen in kennis of ervaring bij de geïnterviewde personen.

De interviews ten behoeve van dit onderzoek zijn voor de medewerkers van de regionale directies, staf-DG Rijkswaterstaat en de meeste medewerkers van DG Water gecombineerd met interviews ten behoeve van de evaluatie van de SNIP-implementatie. Deze evaluatie is parallel aan dit onderzoek uitgevoerd door het Tracé/m.e.r.-centrum van de Dienst Weg- en Waterbouwkunde van Rijkswaterstaat (zie verder par. 3.1.4).

De verslagen van de interviews zijn uitgewerkt en in concept aan de geïnterviewde personen voorgelegd.

Bij het begin van elk interview is duidelijk gemaakt dat de interviews niet in het eindrapport opgenomen zouden worden. De gedachte hierbij was dat de geïnterviewde personen hierdoor vrijer zouden spreken, zonder zich te laten leiden door eventuele (on)wenselijkheid van de antwoorden. De verslagen zijn opgenomen in een losse bijlage, die alleen beschikbaar is ter ondersteuning van de afstudeerscriptie ten behoeve van de Erasmus Universiteit. Relevante aspecten uit de verslagen zijn in dit rapport op zo'n manier verwerkt dat de geïnterviewden niet herkenbaar zijn.

## 1.5. Leeswijzer

Hoofdstuk 2 gaat in op deelvraag 1 en analyseert de plaats van kosten-batenanalyse in besluitvormingsprocessen aan de hand van bestuurskundige literatuur over deze onderwerpen. Er worden verschillende benaderingen van besluitvorming behandeld en de consequenties hiervan voor ex ante evaluatie in het algemeen en kosten-batenanalyse in het bijzonder worden onderzocht.

Hoofdstuk 3 gaat in op deelvraag 2 en beschrijft de SNIP-procedure en het beleidsveld waterkeren en geeft een analyse van de besluitvorming op het gebied van waterkeren. De beschrijving is nodig om inzicht te krijgen in de bestaande besluitvorming. Bij de analyse van besluitvorming op het gebied van waterkeren wordt gebruik gemaakt van inzichten uit hoofdstuk 2.

Hoofdstuk 4 gaat in op deelvraag 3 en beschrijft de OEEI-leidraad en de verdere uitwerkingen daarna in de actieagenda en de toesnijding voor reguliere MIT-projecten. Vervolgens wordt de ontwikkeling hiervan geduid aan de hand van de inzichten uit hoofdstuk 2.

Hoofdstuk 5 gaat op basis van de informatie uit voorgaande hoofdstukken in op de deelvragen 3, 4, 5, 6 en 7. Dit hoofdstuk analyseert de mogelijke meerwaarde van de toesnijding van OEI bij reguliere SNIP-projecten, waarbij gebruik gemaakt wordt van de antwoorden van de geïnterviewde personen en de ervaringen bij reguliere MIT-projecten. Het hoofdstuk sluit af met een eerste voorstel voor de toesnijding bij SNIP-projecten. Hoofdstuk 6 geeft de conclusies en aanbevelingen die volgen uit dit onderzoek.

## 2. De plaats van kosten-batenanalyse in besluitvormingsprocessen

Dit hoofdstuk gaat aan de hand van bestuurskundige literatuur na wat de plaats is van kosten-batenanalyse in besluitvormingsprocessen. Paragraaf 2.1 beschrijft een aantal benaderingen van besluitvorming. Deze zijn van belang om in een latere fase de (mogelijke) functie van kosten-batenanalyse in de besluitvorming nader te kunnen invullen. De beschrijving begint met het rationele model, omdat dit de basis is waarop andere benaderingen verder bouwen of reageren. Vervolgens komen verschillende andere benaderingen aan bod, gegroepeerd rond enkele kritiekpunten op het rationele model. De netwerkbenadering wordt vrij uitgebreid beschreven als alternatief voor de rationele benadering. Paragraaf 2.2 gaat wat dieper in op de achtergronden en methoden van ex ante evaluatie, omdat kosten-batenanalyse en OEI vormen van ex ante evaluatie zijn. Er worden verschillende manieren van ex ante evaluatie besproken en de monetaire en de niet-monetaire methode worden met elkaar vergeleken.

Paragraaf 2.3 koppelt kosten-batenanalyse aan de analyse van de benaderingen van besluitvorming. Kosten-batenanalyse wordt verbonden met het rationele model van besluitvorming. Vervolgens wordt onderzocht wat de consequenties van de kritiek op het rationele model zijn voor het gebruik van kosten-batenanalyse bij besluitvorming. Tenslotte wordt gezocht naar een plaats voor kosten-batenanalyse binnen de netwerkbenadering van besluitvorming.

Paragraaf 2.4 maakt een keuze voor een benadering van besluitvorming die in dit onderzoek wordt gehanteerd. De rationele benadering van besluitvorming aangevuld met elementen uit de netwerkbenadering lijkt de meeste geschikte benadering voor besluitvorming op het gebied van waterkeren. Deze hypothese zal worden getoetst aan empirische gegevens. Deze keuze heeft consequenties voor het gebruik van ex ante evaluatie in het algemeen en kosten-batenanalyse in het bijzonder.

### 2.1. Verschillende benaderingen van besluitvorming

#### 2.1.1. Het rationele model van besluitvorming

De meeste discussies over besluitvorming beginnen met de bespreking van het rationele-actormodel of het rationele model van besluitvorming als een ideaaltype van besluitvorming (Birkland 2001). Allison (1999) stelt dat meeste burgers en analisten besluitvorming impliciet verklaren in termen van dit model. Klijn (1997) noemt de *decision theory* de oervorm van alle beleidswetenschap. Het gaat in dit model om '*optimizing the effects of decisions and calculating the costs and benefits connected with those decisions*' (pag. 15). Het model wordt ook wel met Lindblom (1959) aangeduid als het synoptisch-rationele model (synoptisch = 'alles overziend').

Het rationele-actormodel ziet besluitvorming als het doorlopen van een aantal opeenvolgende fasen. De fasen worden op verschillende manieren gedefinieerd, maar alle beschrijvingen hebben gemeenschappelijk dat gestart wordt met een probleem waarvoor een doelstelling wordt geformuleerd. Voor dat probleem worden de mogelijke oplossingen in kaart gebracht en geanalyseerd, inclusief de mogelijkheid geen actie te ondernemen. De oplossingen worden onderling afgewogen met rationele argumenten, bijvoorbeeld maatschappelijke en economische kosten en baten. De oplossing met de grootste netto voordelen (criterium 'maximaal maatschappelijk nut') wordt gekozen.

Belangrijk is dat er sprake is van één centrale actor, bijvoorbeeld één oppermachtige overheid of een land. Er is in het model geen aandacht voor de complicaties van meerdere overheden, departementen of verschillende partijen binnen een overheid. De centrale actor heeft volgens Allison één set van voorkeuren (een maatschappelijke nutsfunctie) en één inschatting van de consequenties van de verschillende alternatieven.

Verder is het belangrijk op te merken dat het rationele-actormodel is gebaseerd op de economische wetenschap. Allison noemt het overheersende mensbeeld die van de *homo economicus*. De keuze tussen alternatieven wordt gemaakt op basis van nutsmaximalisatie. Het voorkeursalternatief is die optie met het grootste maatschappelijk nut. Alternatieven worden beoordeeld op effectiviteit en efficiëntie.

Deze manier van besluitvorming impliceert een strakke opeenvolging van de verschillende fasen. Overslaan van een fase of het wijzigen van de volgorde in de fase levert geen rationeel besluit op.

Allison (1999) illustreert dit model aan de hand van de Cuba-crisis. Het gedrag van de Sovjetunie is verklaard zodra de redenen voor bepaalde acties zijn gereconstrueerd. Relevante vragen zijn: welke omstandigheden zijn bedreigend, wat zijn de doelstellingen van het land, welke mogelijkheden zijn er om het probleem te benaderen, wat zijn de (strategische) kosten en baten van de verschillende opties en wat is de optimale oplossing gegeven deze omstandigheden?

Hoogerwerf (1998) past binnen het rationele model van besluitvorming met zijn definitie van beleid als 'het streven naar bepaalde doeleinden met bepaalde middelen en bepaalde tijdskeuzen' (p. 23). In deze definitie wordt beleid opgevat als een rationeel proces wat begint met het definiëren van een probleem en het vaststellen van de doelstellingen en eindigt bij een oplossing. De oplossing wordt bereikt door het kiezen van de juiste instrumenten. De doeleinden en de middelen vormen de grondstructuur van beleid. Er wordt gedacht vanuit het einddoel. Om dat einddoel te bereiken wordt een rationele argumentatie gebruikt met betrekking tot de inzet van de middelen. Rationeel beleid is beleid dat doelgericht, doeltreffend en doelmatig is.

Hoogerwerf ziet erkent dat het rationele model niet altijd onproblematisch is. Beleidsvorming begint volgens hem al bij het bereiken van consensus over de probleemdefinitie. Dat is niet altijd gemakkelijk omdat er veel verschillende probleemdefinities mogelijk zijn, afhankelijk van de positie en de maatstaven van de betrokkenen. Verder ziet hij verschil tussen officiële doelstellingen en de werkelijke doelstellingen. Sommige doelstellingen zijn symbolisch, onrealistisch hoog of laag, vaag om te voorkomen dat bestuurders er op afgerekend kunnen worden of zelfs onderling strijdig. Hoogerwerf blijft het rationele model echter hanteren als streefbeeld.

### **2.1.2. Kritiek op het rationele model van besluitvorming**

Er is veel kritiek op het rationele model. Hieronder volgt een kort overzicht van de kritiekpunten.

- Het is meestal onmogelijk om alle informatie in de besluitvorming te betrekken.
- De fasen volgen elkaar niet altijd lineair op.
- Niet alleen rationele afwegingen spelen een rol, maar ook macht, posities en strategie.
- Er is niet altijd sprake van een duidelijke scheiding tussen instrumentatie, kennis en politiek.
- Vaak spelen meerdere partijen een rol, zodat de centralistische vooronderstelling niet klopt.
- Er zijn meerdere beleidscycli die elkaar beïnvloeden.

Hieronder beschrijf ik een aantal auteurs die kritiek leveren op onderdelen van het rationele model en alternatieven aandragen.

### 2.1.3. Bounded rationality

De onmogelijkheid om te beschikken over alle informatie en die volledig in het proces te betrekken, brachten Simon en Lindblom al in de jaren '50 tot de '*bounded rationality approach*'. De hoogst haalbare vorm van rationaliteit is zo rationeel mogelijk handelen binnen de beperkingen van tijd, budget en menselijk cognitief vermogen. Volledige analyse van de problemen is niet mogelijk en niet wenselijk vanwege de kosten om de informatie te verwerven. Bovendien zijn actoren niet in staat om al die informatie te verwerken (Lindblom 1979).

Lindblom paste deze ideeën toe in een klassiek geworden artikel *The science of muddling through* (1959). In besluitvorming worden steeds kleine, *incrementele* stappen genomen in plaats van grote sprongen voorwaarts. Lindblom noemt de rationele methode, de methode die elk probleem vanuit de 'wortel' beargumenteert. Voor elke beslissing wordt in principe alles ter discussie gesteld om te komen tot een rationele afweging voor de specifieke beslissing. De incrementele methode bouwt verder op voorgaande beslissingen, zonder de hele besluitvorming opnieuw te analyseren en te heroverwegen. Het zijn als het ware 'takken' die gefundeerd worden op eerdere besluiten.

Ook Allison (1999) geeft invulling aan de '*bounded rationality approach*', met wat hij noemt model II. Dit model II is te karakteriseren als een bureaupolitiek model. Allison stelt dat besluiten het resultaat zijn van bureaucraten die '*standard operating procedures (SOP's)*' toepassen. De actor is geen monoliete organisatie, maar bestaat uit een groot aantal verschillende (sub)organisaties. Beslissingen worden voorbereid door (vertegenwoordigers van) die organisaties.

Beslissers hebben niet oneindig veel keuzemogelijkheden tot hun beschikking, omdat de organisaties waaruit de overheid bestaat, zich beperken tot relatief eenvoudige standaardoplossingen, de SOP's. Bij de analyse van een probleem, zal elke organisatie een interpretatie en een oplossing aandragen die overeenkomt met het eigen referentiekader. Het referentiekader wordt gevormd door eerdere ervaringen, specialisatie op specifieke deelgebieden en de organisatiecultuur. Organisaties zijn geneigd die onderdelen van het probleem te benadrukken die het meeste overeenkomen met de eigen capaciteiten.

Om de complexe taken snel en betrouwbaar uit te voeren beschikt elke organisatie over dergelijke SOP's. Het nadeel is dat niet-routinematige problemen ook in het stramien van SOP's worden gedefinieerd. Dit betekent dat nieuwe oplossingen voor nieuwe problemen vaak sterk lijken op oplossingen van eerdere problemen. Dat wat de overheid in een bepaalde situatie doet, is volgens dit model geen resultaat van een rationele afweging, maar de output van de relatief autonome organisaties waaruit de overheid bestaat. Allison stelt dat de uitkomsten op  $t+1$  het beste te voorspellen zijn door de uitkomsten op  $t$  te beschouwen. Ook hier is dus sprake van incrementele besluitvorming.

Birkland (2001) stelt dat het moeilijk is de juiste informatie te vinden over doelen, waarden, kosten en baten om tot een rationele beslissing te komen. '*This is one of the key criticisms of cost-benefit analysis (...)*' (Birkland 2001, pag. 211). Hij stelt direct dat dit geen reden is kosten-batenanalyse niet te proberen te gebruiken, zolang je je maar realiseert dat het niet alleen om kosten en baten uitgedrukt in dollars of euro's gaat, maar ook om waarden en voorkeuren van betrokkenen.

Volgens Birkland is de rationele benadering lang niet altijd mogelijk, maar is dat nog geen reden om deze benadering niet minstens als ideaal te handhaven. Als volledige rationaliteit mogelijk was, zouden we in staat zijn betere besluiten te nemen, aldus Birkland. Het is volgens hem dus zeker zinvol informatiesystemen en analytische methoden verder te ontwikkelen. Hij ziet het rationele model dus als een streefbeeld.

#### 2.1.4. Opeenvolging van fasen

Cohen, March en Olsen (1972) wijzen erop dat niet alle besluitvorming dezelfde (volgorde van) fasen doorloopt. Zij verklaren besluitvorming als georganiseerde anarchieën met het zogenaamde *garbage can model* of stromenmodel. Ze onderscheiden vier verschillende stromingen: problemen, oplossingen, actoren en *choice opportunities*. Elke stroom vertegenwoordigt een aantal elementen van de besluitvorming. Er is sprake van een besluit als de stromen elkaar op een geschikt moment vinden, zodat er sprake is van een *decision opportunity*. Anders gezegd: de stromen komen bij elkaar in de *garbage can*, waardoor een mogelijkheid ontstaat een besluit te nemen. In dit model is de rol van bestuurders de stromen op een bevredigende manier bij elkaar te brengen.

Belangrijk in dit model is dat het probleem niet noodzakelijk in tijd vooraf gaat aan de oplossing, zoals in het rationele model. Het kan ook andersom: dat de oplossing al bestaat en dat daar een geschikt probleem bij wordt gevonden. Dat is bijvoorbeeld het geval als een bepaalde organisatie gespecialiseerd is in bepaalde oplossingen en op zoek is naar problemen die daarbij horen of bestaande problemen zo interpreteert dat de bestaande oplossing daarvoor gebruikt kan worden.

Het hierboven besproken bureaupolitieke model van Allison heeft vergelijkbare karakteristieken. De *standard operating procedures* zijn bestaande oplossingen, die gebruikt worden om nieuwe problemen te interpreteren. De organisatie die het beste in staat is de problemen in te passen in het eigen referentiekader, mag het probleem aanpakken.

#### 2.1.5. De rol van macht

Het barrièremodel vraagt aandacht voor het verschijnsel macht in besluitvorming (Bachratz en Baratz 1962). *Non-decisionmaking* is een minder zichtbare, maar zeer belangrijke kant van macht. Besluitvorming wordt gezien als een aaneenschakeling van verschillende fasen: wensen resulteren in eisen, eisen in strijdpunten, strijdpunten in besluiten en besluiten in resultaten. Elke overgang tussen de fasen vormt een barrière. Een nieuwe ronde geeft nieuwe kansen voor actoren die het beleid tegen willen houden. Iemand die nieuw beleid wil realiseren, moet alle barrières overwinnen voordat het beleid daadwerkelijk gerealiseerd is. Tegenstanders beschikken over hindermacht, voorstanders moeten over realisatiemacht beschikken.

Deze voorstelling van zaken bevestigt de visie van Lindblom dat besluitvorming slechts incrementeel plaatsvindt. Grote verandering ondervinden namelijk veel meer weerstand en hebben dus een grote kans te sneuvelen. Aan de andere kant blijkt in de praktijk dat grote veranderingen wel mogelijk zijn. Blijkbaar zijn er naast ingebouwde barrières ook ingebouwde kansen en mogelijkheden. Belangrijk inzicht van het barrièremodel is dat *non-decisionmaking* ook besluitvorming is. Blijkbaar zijn er bepaalde actoren die er belang bij hebben dat een bepaald besluit niet wordt genomen.

Allisons model III, het politieke-conflictmodel (1999), heeft met deze benadering gemeen dat de macht is verdeeld over een groot aantal actoren, waarvan er geen één de absolute macht heeft. Ook in de casus van de Cuba-crisis is de macht van de president beperkt en moet hij andere actoren overtuigen. Besluitvorming is in dit model, evenals in de netwerkbenadering die hieronder wordt behandeld, een uitkomst van competitie en onderhandeling tussen de belangrijkste actoren.

#### 2.1.6. Netwerkbenaderingen

Klijn (1997) ziet een ontwikkeling in de bestuurskunde van het rationele model, via procesbenaderingen naar netwerkbenaderingen. Auteurs als Lindblom, Cohen, March en Olsen vragen aandacht voor de interactie tussen actoren in het besluitvormingsproces. Bij de procesbenadering ligt de nadruk op de dynamiek en complexiteit van openbare besluitvorming.

De netwerkbenadering gaat nog een stapje verder. Actoren, problemen en percepties zijn geen willekeurige grootheden waardoor de besluitvorming wordt beïnvloed, maar zijn verbonden door een netwerk tussen organisaties (*interorganizational network*).

De netwerkbenadering wordt in navolging van Teisman (1995) ook wel omschreven als het pluricentrisch perspectief. Dit is een alternatief voor het unicentrische en het multicentrische perspectief. Het unicentrische perspectief komt overeen met wat in paragraaf 2.1.1 het rationele model van besluitvorming is genoemd: centrale actor, hiërarchie, coördinatie en een gefaseerd verloop van besluitvorming.

Het multicentrische perspectief is te vergelijken met een markt waarbij sprake is van volledige mededinging. Elke actor streeft het eigen belang na en daardoor wordt het collectief belang het beste gediend (vgl. de *invisible hand* van Adam Smith). Elke actor doorloopt zijn eigen, interne besluitvormingsproces.

In het pluricentrisch perspectief hebben individuele actoren anderen nodig om hun doelen te realiseren. Daardoor ontstaan onderlinge afhankelijkheden. Elke actor heeft wat te 'winnen' met zijn betrokkenheid bij het beleidsnetwerk. In dit perspectief staat dan ook het gemeenschappelijk belang centraal. Besluitvorming in een netwerk verloopt niet gefaseerd, omdat er sprake is van een hele reeks van besluiten door wisselende combinaties van actoren. Tabel 1 somt de belangrijkste aspecten van de benaderingen op.

	Unicentrisch	Multicentrisch	Pluricentrisch
Metafoor	Regelsysteem	Markt	Netwerken van beleidsarena's
Besliseenheden	Monopolie	Volledige mededinging	Oligopolie
Beleidsveld	Hiërarchische ordening	Zelfstandige eenheden	Netwerk van wederzijdse afhankelijkheden
Belang	Algemeen belang	Eigen belang	Gezamenlijk belang
Sturing	Coördinatie	' <i>Invisible hand</i> '	Wederzijdse beïnvloeding
Beleid	Centrale sturingsprogramma's	Concurrentie	Resultaat van gemeenschappelijke besluitvorming
Besluitvorming	Gefaseerd	Intern gefaseerd	Kluwen

**Tabel 1** Belangrijkste aspecten van de drie perspectieven van Teisman (1995)

In plaats van de aandacht te richten op de specifieke interacties tussen verschillende actoren, besteedt de netwerkbenadering aandacht aan de onderliggende structurele relaties tussen organisaties. Volgens de netwerkbenadering vindt besluitvorming niet plaats door een centrale actor (*unitary actor*), maar door de samenwerkende actoren in een netwerk. Beleidsnetwerken vormen de structuur die bepalend is voor het verloop van besluitvorming. Karakteristieken van de actoren (overheden en belanghebbenden) en de historische relaties bepalen de vorm van het beleidsnetwerk.

Een beleidsnetwerk is een relatief beperkte en gesloten groep actoren die betrokken is bij een bepaald beleidsveld. Actoren zijn organisaties, organisatie-onderdelen, individuen, groepen en soms ook samenwerkende coalities van organisaties of groepen (Teisman 1995). Problemen binnen dit beleidsveld worden altijd door dezelfde groep actoren bij de kop gevat.

Klijn (1997) definieert beleidsnetwerken als volgt: '*Policy networks are more or less stable patterns of social relations between interdependent actors, which take shape around policy problems and/or policy programmes*' (pag. 30). Daarbij zijn de volgende karakteristieken van bijzonder belang (Klijn 1997 en De Bruijn e.a. 2002):

1. netwerken bestaan vanwege de interdependenties van de actoren
2. elke actor heeft zijn eigen doelstelling om deel te nemen aan het netwerk
3. de onderlinge relaties zijn min of meer stabiel

In een netwerk is geen enkele actor, ook niet de rijksoverheid, genoeg macht de strategische acties van de andere actoren te bepalen. De overheid is in principe een speler op het veld als alle andere actoren. De reden dat de overheid geen beslissende invloed heeft, kan zijn gebrek aan wettelijke middelen, financiën, politieke steun, informatie, inhoudelijke kennis en/of legitimiteit. Dit betekent niet dat elke actor evenveel macht heeft, want de omvang van de macht is afhankelijk van de bronnen die een actor kan mobiliseren. Bronnen zijn bijvoorbeeld gelden, personele capaciteit, relatie met de burgers, imago en wetgevende bevoegdheden. De centrale overheid is dus wel vaak een machtige speler, maar heeft zeker niet altijd het laatste woord.

In principe kan elke actor de rol van netwerkmanager op zich nemen. Managen gaat in dit verband niet om het sturen van de inhoud, maar het creëren van de juiste omstandigheden. Dit zijn de omstandigheden waarin de actoren 'zaken' met elkaar kunnen doen. Kennis van de institutionele context en zorgvuldige aandacht voor de inrichting van het proces zijn daarbij van essentieel belang (Klijn 1997).

Er wordt onderscheid gemaakt tussen twee niveaus van netwerkmanagement, *game management* en *network structuring*. Verder worden er twee doelen onderscheiden, beïnvloeden van de interactie en beïnvloeden van ideeën en percepties van de actoren (Kickert e.a. 1997). Strategieën die genoemd worden zijn onder andere:

- maken van convenanten
- onderhandelen
- ontwikkelen van een gemeenschappelijke 'taal'
- introduceren van nieuwe ideeën
- selectief (de)activeren van actoren
- organiseren van confrontaties
- ontwikkelen van procedures
- bemiddeling en arbitrage
- veranderen van de interne structuur
- beïnvloeden van de *incentives*
- aanpassen van de (wettelijke) regels en machtsverhoudingen

Volgens Teisman (1995) zijn zowel het algemeen belang, behartigd door de centrale actor, als het eigen belang van lokale actoren onbevredigende criteria om de kwaliteit van het besluitvormingsproces te beoordelen. Het algemeen belang schiet tekort omdat beslissers te kampen hebben met *bounded rationality* en daarom het algemeen belang nooit (volledig) kunnen kennen. Verder wordt het algemeen belang door elke actor anders ingevuld, vanwege verschillen in referentiekaders en positie. Het eigen belang is als beoordelingscriterium niet geschikt, omdat actoren hun eigen belang van te voren niet altijd goed kunnen inschatten. Eigen belang is niet alleen intern gericht optimaliseren van de eigen 'winst', maar kan juist gediend zijn door samenwerking met anderen.

Daarom schuift Teisman het gemeenschappelijk belang als beoordelingscriterium voor besluitvormingsprocessen in netwerken naar voren. Dit is de *a priori* doelstelling van de initiatiefnemer gecombineerd met de *a posteriori* oordelen van alle betrokken actoren. Als de besluitvorming een bevredigend resultaat heeft opgeleverd is besluitvorming adequaat geweest. Daarbij is het niet van belang of de effecten verwacht en gewild of onverwacht en niet bewust nagestreefd zijn. Tijdens het proces kunnen leerprocessen optreden die ervoor zorgen dat het eindresultaat bevredigend is, zonder dat de *a priori* doelstellingen zijn gehaald.



## 2.2. Ex ante evaluatie

Deze paragraaf gaat in op de achtergronden en methoden van ex ante evaluatie. Deze informatie wordt gebruikt om ex ante evaluatie in een later stadium te kunnen plaatsen in de benaderingen van besluitvorming. Tevens is het belangrijke achtergrondinformatie bij een eventuele toesnijding van OEI.

Ex ante evaluatie is bedoeld om bij de beleidsvoorbereiding, voorafgaand aan de investeringsbeslissing de effecten van die investering in te schatten. Op die manier kunnen uitspraken gedaan worden over de wenselijkheid van een project en kunnen alternatieven worden afgewogen. De bedoeling is aan te geven wat de bijdrage is van de investering aan het maatschappelijk belang, van een land of regio of groep mensen.

Ex ante evaluatie past binnen het rationele model van besluitvorming, wat onder meer blijkt uit de indeling in fasen en stappen en de veronderstelde mogelijkheid alternatieven van tevoren te beoordelen op hun effectiviteit. De tegenhanger van ex ante evaluatie is ex post evaluatie, waarbij achteraf wordt onderzocht in hoeverre het project heeft bijgedragen aan de beleidsdoelstellingen.

Het evaluatieproces wordt meestal verdeeld in stappen, te beginnen bij probleemanalyse en eindigend bij het waarderen de verschillende oplossingen. In de praktijk verloopt het proces echter niet zo lineair, maar is het een iteratief proces, vanwege de complexiteit van het probleem. Het hart van de ex ante evaluatie wordt gevormd door de waardering van effecten. Verschillen in methoden zijn voor een groot deel terug te voeren op verschillen in de waarderingmethoden.

De volgende doelen van de ex ante evaluatie kunnen worden onderscheiden (Ministerie van Financiën 1986):

- verhelderen en structureren van informatie over de alternatieven
- reduceren van alternatieven
- rangschikken van alternatieven
- bepalen van de sociaal-economische rentabiliteit van de alternatieven.

Het belangrijkste onderscheid in evaluatiemethoden dat gemaakt wordt is de waardering van effecten in geld of niet. Monetaire methoden zijn de kosten-batenanalyse en de kosten-effectiviteitsanalyse. Niet-monetaire methoden zijn bijvoorbeeld de *scorecard* en de diverse soorten van multicriteria-analyse.

De monetaire methoden streven ernaar om de uiteindelijke afweging van de alternatieven te kunnen maken op basis van een in geld uitgedrukte totaalscore. Alle effecten dienen daarvoor in principe in geld uitgedrukt te worden, ook al blijkt dat in de praktijk niet altijd haalbaar te zijn.

De niet-monetaire methoden kunnen sommige effecten wel in geld uitdrukken, maar dat is voor het toepassen van de methode minder noodzakelijk. Voor situaties waarbij de effecten moeilijk in geld zijn uit te drukken, zijn de niet-monetaire methoden geschikte methoden om toch tot een afweging te komen. Monetaire methoden zouden in zo'n situatie teveel problemen geven. Niet-monetaire methoden zijn dus breder inzetbaar. Het voordeel van een monetaire methode is dat de methode meer informatie geeft dan een niet-monetaire methode, omdat ook de absolute verschillen tussen alternatieven inzichtelijk gemaakt worden. Bij een niet-monetaire methode is een aanduiding van relatieve verschillen vaak het maximaal haalbare.

Effectiviteit en efficiëntie zijn niet de enige criteria bij de evaluatie van een project. Andere aspecten zijn bijvoorbeeld legaliteit, rechtszekerheid, rechtsgelijkheid, sociale rechtvaardigheid, moraliteit, esthetiek (Klaassen 1995). In een evaluatie zouden deze

aspecten eigenlijk meegenomen moeten worden, maar in de praktijk is dat veel te complex. Daarom worden deze aspecten vaak als een randvoorwaarde gehanteerd. Alleen alternatieven die voldoen aan deze criteria komen in aanmerking voor een beoordeling op effectiviteit en efficiëntie.

Als aan deze voorwaarden is voldaan en een alternatief scoort goed in een ex ante evaluatie, is dat nog geen garantie voor uitvoering, omdat er ook budget moet zijn voor het uitvoeren van het project. Daarbij spelen allerlei begrotingstechnische aspecten een rol, waarvoor ook analysetechnieken zijn ontwikkeld, zoals bijvoorbeeld de budgettaire-inpasbaarheidsanalyse en de financiële analyse. De rol van marktpartijen, compensatie en verdeling van de kosten maken het geheel nog complexer.

Hieronder wordt een aantal ex-ante-evaluatiemethoden besproken: de kosten-batenanalyse, kosteneffectiviteitsanalyse, scorecard en (heel beknopt) multi-criteria-analyse. Niet alle methoden zullen in het vervolg even uitgebreid terug komen, maar vanwege de overzichtelijkheid noem ik ze toch.

### **2.2.1. Kosten-batenanalyse**

Kosten-batenanalyse is een monetaire evaluatiemethode die maatschappelijke voor- en nadelen van een investering zoveel mogelijk kwantificeert, financieel waardeert en de alternatieven rangschikt op basis van het nettoresultaat (Klaassen 1995). Het basisidee van een kosten-batenanalyse is eenvoudig: een project is het investeren waard als de voordelen tegen de nadelen opwegen. *'Cost-benefit analysis purports to be a way of deciding what society prefers. Where only one option can be chosen from a series of options, CBA (cost-benefit analysis, JZ) should inform the decision-maker as to which option is socially most preferred'* (Dasgupta en Pearce 1972).

De onderliggende theorie is afkomstig uit de welvaartseconomie. Het uitgangspunt is dat er een maatschappelijke welvaartsfunctie bestaat. Deze maatschappelijke welvaartsfunctie geeft aan op welke manier bepaalde effecten worden gewaardeerd. De negatieve en de positieve effecten worden door de maatschappelijke welvaartsfunctie gewaardeerd in geld. De maatschappelijke welvaartsfunctie geeft met andere woorden aan hoeveel geld een maatschappij over heeft voor een bepaald effect.

Om een kosten-batenanalyse uit te voeren, moet de maatschappelijke welvaartsfunctie worden bepaald. De basisveronderstelling van de kosten-batenanalyse is dat deze wordt samengesteld uit de welvaartsfuncties (nutsfuncties) van individuen (Dasgupta en Pearce 1972; Sugden en Williams 1978). In de praktijk kan het lastig zijn deze te bepalen, omdat er voor veel goederen geen markt is, bijvoorbeeld reistijd, natuur, schone lucht, veiligheid. Er zijn allerlei methoden ontwikkeld om toch tot een waardering te kunnen komen.

Er kan onderscheid gemaakt worden tussen een bedrijfseconomische kosten-batenanalyse en een maatschappelijke kosten-batenanalyse. Bij een bedrijfseconomische kosten-batenanalyse worden alleen de effecten voor de betreffende organisatie meegenomen; bij een maatschappelijke kosten-batenanalyse worden ook de effecten voor de niet-direct betrokkenen meegenomen in de analyse.

De kosten-batenanalyse is in de jaren zeventig en tachtig sterk ontwikkeld door de nadruk die er lag op de het financiële rendement van overheidsinvesteringen (Klaassen 1995). De belangrijkste aanleiding werd gevormd door de voortdurende stijging van de overheidsuitgaven, zodat er duidelijk noodzaak gevoeld werd tot het stellen van prioriteiten. Het idee was dat door systematisering van het proces de schaarse middelen beter verdeeld zouden kunnen worden. Op elk beleidsterrein konden met behulp van wetenschappelijk verantwoorde evaluatietechnieken de investeringen op dezelfde manier beoordeeld worden.

Een andere aanleiding was de wens een duidelijker scheiding tussen beleid en uitvoering aan te brengen: eerst goed plannen en consistent beleid opstellen en dan pas uitvoeren. Dit is dus een typisch kenmerk van het rationele model van besluitvorming (zie par. 2.1.1).

### **2.2.2. Kosteneffectiviteitsanalyse**

Bij kosteneffectiviteitsanalyse is de aandacht òf vooral op de kosten òf vooral op de baten gericht. Bij de eerste soort wordt onderzocht op welke manier bepaalde effecten zo goedkoop mogelijk gerealiseerd kunnen worden. Verschillende alternatieven met vergelijkbare effecten worden vergeleken op kosten, om te komen tot kostenminimalisatie. Bij de tweede soort wordt onderzocht op welke manier een bepaald budget zoveel mogelijk effect kan opleveren. Verschillende alternatieven met vergelijkbare kosten worden vergeleken naar hun effecten.

De overeenkomst tussen kosten-batenanalyse en kosteneffectiviteitsanalyse is dat de voor- en nadelen zoveel mogelijk gemonetariseerd worden. De kosteneffectiviteitsanalyse geeft echter niet aan of een alternatief rendabel is, omdat er alleen alternatieven onderling vergeleken worden. Hierdoor kan alleen een rangorde in de alternatieven worden aangebracht (Klaassen 1995).

### **2.2.3. Scorecard**

Bij een scorecard- of overzichtstabelmethoden worden de effecten van de alternatieven gevisualiseerd door kleuren, arceringen of plussen en minnen. Zonder verdere toelichting is zo'n tabel te interpreteren, hetgeen ook de sterke kant van deze methode is. Er wordt geen rekening gehouden met verschil in belangrijkheid van de criteria. De vergelijking is relatief (onderling), zodat er geen inzicht is in de absolute effecten van een alternatief en de absolute verschillen tussen alternatieven.

De scorecardmethode brengt de effecten zo goed mogelijk kwalitatief in beeld. Omdat er niet gestreefd wordt naar een uiteindelijke rangschikking van de alternatieven, is deze methode zowel relatief neutraal en als vrijblijvend (Klaassen 1995):

- Relatief neutraal omdat de analist nauwelijks subjectieve keuzes hoeft te maken die het eindresultaat beïnvloeden (zoals bijvoorbeeld wel bij de gewogen-sommeringsmethode bij het vaststellen van de weegfactoren). De beslisser kan zelf bepalen hoeveel waarde hij hecht aan een bepaald criterium.
- Vrijblijvend omdat de methode geen uitspraken doet over een voorkeur voor een bepaald alternatief.

### **2.2.4. Multi-criteria-analyse**

De multi-criteria-analyse gaat een stap verder dan de scorecard door de scores op de een of andere manier onderling te vergelijken. Daarvoor zijn zeer veel verschillende methoden ontwikkeld, waarvan ik hier alleen de bekendste, de gewogen-sommeringsmethode, behandel. Voor de overige methoden volsta ik met een verwijzing naar de literatuur, o.a. Ministerie van Financiën (1986), Klaassen (1995), De Ridder e.a. (1995).

Bij de gewogen-sommeringsmethode wordt aan elk criterium een gewicht toegekend. Deze wordt vermenigvuldigd met de score voor het betreffende criterium, waarna per alternatief de totaalscores worden bepaald. Hiermee kan een rangorde in de alternatieven worden aangebracht. Op die manier kan in de beoordeling worden meegenomen dat bepaalde effecten van groter belang zijn dan de andere.

Andere varianten van de multi-criteria-analyse verschillen in de manier waarop de uiteindelijke rangorde wordt bepaald en de mogelijkheid om kwalitatieve effecten mee te nemen in de afweging.

### 2.2.5. Monetair versus niet-monetair

Pignataro (1993) vergelijkt kosten-batenanalyse met multi-criteria-analyse. Hij laat in de eerste plaats zien dat de kosten-batenanalyse niet onproblematisch is. In tegenstelling tot de heersende gedachte kan de kosten-batenanalyse niet volledig objectief toegepast worden. De reden is dat veel effecten, vooral op publieke goederen en herverdelingseffecten (veranderingen in verdeling van de welvaart t.g.v. de investering), niet objectief gewaardeerd kunnen worden en verschillende analisten verschillende toekomstscenario's kunnen hanteren enz.

Toch geeft hij de voorkeur aan een kosten-batenanalyse boven een multi-criteria-analyse om een aantal redenen. Ten eerste brengt een kosten-batenanalyse alle effecten van een project op systematische wijze in kaart. Daardoor is er veel informatie beschikbaar die relevant is voor de besluitvorming. Er zijn technieken beschikbaar om ze te identificeren, te meten of te schatten, zodat een vergelijking tussen projecten een 'rationele' keuze mogelijk maakt. De multi-criteria-analyse is wat dat betreft een minder geavanceerde methode.

Beide methoden maken bepaalde keuzes expliciet. Bij een multi-criteria-analyse blijkt dat in het scoren van de alternatieven, vooral het toekennen van weegfactoren, dus nadat de effecten zijn bepaald (Pignataro refereert dus aan de gewogen-sommeringsmethode). Bij de kosten-batenanalyse worden de waardeoordelen al in een veel vroeger stadium expliciet gemaakt. Er moeten keuzes worden gemaakt, om te komen tot een schatting van de projecteffecten.

Ten tweede heeft de kosten-batenanalyse een veel sterkere theoretische basis dan de multi-criteria-analyse, namelijk de welvaartseconomie. Er is een heel scala aan economische principes die in de verschillende stappen van de kosten-batenanalyse gebruikt kunnen worden. Elke score die in de kosten-batenanalyse wordt verwerkt, moet berusten op een economische rechtvaardiging. Zelfs als er geen eenduidige objectieve maatstaf is, kan vergelijking van verschillende economische inzichten veel informatie opleveren.

Een multi-criteria-analyse berust vooral op weegfactoren die door de betrokkenen worden toegekend. Een bepaalde keuze kan daarmee alleen worden gerechtvaardigd op basis van subjectieve keuzes van de betrokkenen. Het onderscheid tussen de taken van de analist en de bestuurder is veel minder duidelijk: interactie tussen beiden is noodzakelijk om de evaluatie te kunnen maken.

Rizzo (1993) gaat ook kort in op het verschil tussen de kosten-batenanalyse en de multi-criteria-analyse. In principe kan in multi-criteria-analyse meer informatie worden meegenomen, omdat niet alle effecten monetair waardeerbaar hoeven te zijn. Bij het opstellen van de multi-criteria-analyse is de inbreng van de beslisser nodig om de weegfactoren vast te stellen. Volgens Rizzo leidt dit tot een soort kortsluiting: vanwege de korte lijnen tussen analist en beslisser, krijgt de beslisser de kans onwelgevallige informatie achter te houden. In de praktijk is er vaak veel meer informatie beschikbaar dan er naar buiten komt. Rizzo formuleert het positief: dit betekent dat de vrijheid van de bestuurder bij toepassing van de multi-criteria-analyse minder beperkt wordt dan bij de kosten-batenanalyse. Negatief geformuleerd geeft een multi-criteria-analyse de beslisser meer kans de besluitvorming te manipuleren.

Ook Klaassen (1995) geeft aan dat de monetaire evaluatiemethoden meer informatie geven dan de niet-monetaire methoden. Het essentiële verschil is dat monetaire evaluatiemethoden een uitspraak doen over de rentabiliteit van een project, terwijl niet-monetaire methoden alleen een rangschikking geven. De verschillende bewerkingsmethoden om bij de multi-criteria-analyse kwalitatieve informatie te combineren met kwantitatieve informatie en om de effecten te kunnen sommeren, leiden tot informatieverlies.

Daar staat tegenover dat het toepassen van een monetaire methode meer tijd kost dan een niet-monetaire methode, doordat effecten in geld uitgedrukt moeten worden. Vooral voor het waarderen van goederen waarvoor geen markt bestaat, moet veel inspanning worden gepleegd. Daardoor kan slechts een beperkt aantal varianten geanalyseerd worden. Er is op dit punt wel verschil tussen de verschillende monetaire methoden. Doordat een kosteneffectiviteitsanalyse óf alleen de kosten óf alleen de baten in geld uit hoeft te drukken, is een kosteneffectiviteitsanalyse eenvoudiger uit te voeren dan een kosten-batenanalyse (Klaassen 1995).

De Jong en Geerlings (2003) wijzen op een pendelbeweging tussen kosten-batenanalyse enerzijds en scorecard en multi-criteria-analyse anderzijds. Bestuurders ervaren een kosten-batenanalyse soms als een *black box* waarin allerlei aannamen en uitgangspunten verwerkt zijn die ze niet kunnen controleren. Een scorecard of multi-criteria-analyse veegt niet alle effecten op één hoop en maakt de uitgangspunten expliciet (multi-criteria-analyse) of laat de onderlinge weging over aan de politiek (scorecard). Het voordeel daarvan voor een bestuurder is dat hij zelf nog te kiezen heeft. Het nadeel is echter weer dat er geen helder advies wordt gegeven over de te volgen koers. 'De subtiliteit en keuzevrijheid verwerden daarmee weer tot onoverzichtelijkheid en besluiteloosheid' (De Jong en Geerlings 2003).

### **2.3. Kosten-batenanalyse en besluitvorming**

Deze paragraaf behandelt kosten-batenanalyse in het licht van de eerder besproken benaderingen van besluitvorming.

#### **2.3.1. Kosten-batenanalyse en het rationele model**

De kosten-batenanalyse is geïntroduceerd met de Amerikaanse *Flood Control Act* in 1936 om een inschatting te kunnen maken van de economische kosten en baten van een waterbeheersingsproject. Deze introductie was volgens Pignataro (1993) een onderdeel van de *progressive movement* die wetenschappelijke methoden en technieken probeerde in te zetten bij de overheid. Het basisidee was bestuur te scheiden van politiek, waarbij het de taak van het bestuur was zorg te dragen voor efficiëntie. De economische methoden werden gezien als neutrale instrumenten. De politiek was verantwoordelijk voor de 'waardeoordelen en andere subjectieve en normatieve factoren' (Nelson<sup>3</sup> 1987 geciteerd in Pignataro 1993). Kosten-batenanalyse werd gezien als een beslisregel om het alternatief te kiezen dat het beste voldeed aan de economische doelstellingen van de overheid. Andere dan economische doelstellingen horen niet thuis in een kosten-batenanalyse, omdat dat een vermenging zou zijn tussen de waardenvrije economie en de waardengeladen politiek. Dit is wat hierboven het rationele model van besluitvorming is genoemd.

Sugden en Wiliams (1978) onderscheiden twee verschillende stromingen, de Paretiaanse benadering (*Paretian approach*) en de besluitvormingsbenadering (*decision-making approach*). Beide stromingen sluiten aan bij het rationele model van besluitvorming.

De eerste stroming, de Paretiaanse benadering, is een streng economische benadering, die de kosten-batenanalyse min of meer als een vervanging van de keuzes van beslissers ziet. De kosten-batenanalyse is dan geen neutraal instrument, omdat het uitgangspunt is dat maximalisatie van het maatschappelijke nut per definitie goed is en de besluitvorming zou moeten bepalen. De consequentie van deze benadering voor kosten-batenanalyses is dat deze een deel van de besluitvorming overnemen. Als verbetering van de economische efficiëntie per definitie goed is, moet een project die dit bewerkstelligt uitgevoerd

---

<sup>3</sup> Nelson, R.H. (1987), 'The Economics Profession and the Making of Public Policy', *Journal of Economic Literature*, **XXV**, pp. 49-91.

worden. Beslissers hebben alleen te controleren of er geen verslechtingen plaatsvinden in de verdeling van de welvaart.

De tweede stroming, de besluitvormingsbenadering, ziet een kosten-batenanalyse als een hulpmiddel bij de besluitvorming: de kosten-batenanalyse kan helpen voor zover de beslissers geïnteresseerd zijn in individuele voorkeuren. Het besluit zelf moet nog genomen worden, waarbij de resultaten van de kosten-batenanalyse mede kunnen dienen voor de onderbouwing van het besluit. Er kunnen ook andere zaken een rol spelen bij de afweging van de alternatieven, zoals de verdeling van de welvaart. Daarover geeft een zuivere kosten-batenanalyse geen informatie. Soms wordt er wel informatie over gepresenteerd, maar dan nog kan daarover vanuit de welvaartstheorie geen uitspraak worden gedaan. Bovendien zijn niet alle effecten onder één noemer te brengen. Wat is bijvoorbeeld de waarde van een mensenleven? Tenslotte geeft een kosten-batenanalyse altijd een *benadering* van de werkelijkheid. Er kunnen fouten in het model zitten, de gebruikte informatie is onbetrouwbaar of er is sprake van onzekerheden.

Deze besluitvormingsbenadering ziet beslissers als personen die verantwoordelijk zijn voor besluitvorming in het publiek belang. Kosten-batenanalyses kunnen worden gebruikt om de alternatieven te beoordelen in het licht van de doelstellingen van de beslissers, die bepaald worden door het politieke proces. Verondersteld wordt dat de beslissers een doel-functie heeft, die hij probeert te maximaliseren. Doelfunctie is een economisch beschrijving voor de voorkeuren van de beslissers. De doelfunctie kan bijvoorbeeld winst, inkomen, economische groei of werkgelegenheid zijn. De kosten-batenanalyse kan laten zien in hoeverre de verschillende alternatieven voldoen aan de doelen van de beslissers, die daarmee een rangorde in de alternatieven kan aanbrengen.

Deze tweede benadering is de meest gangbare en Sugden en Williams zelf sluiten hierbij aan. Ze zien de kosten-batenanalyse als een hulpmiddel bij de besluitvorming rond projecten, doordat het kan helpen bij een rationele onderbouwing van beleid. Het is een manier om de gedachten te ordenen, een manier van redeneren over besluitvorming. Het blijft de verantwoordelijkheid van de bestuurders om moeilijke onderwerpen te behandelen, de verschillende doelen en waarden af te wegen en de verschaft informatie toe te passen. Ze erkennen de beperkingen van de methode, de eigen verantwoordelijkheid van bestuurders, maar beschouwen rationele besluitvorming wel als een streefbeeld.

Fuguitt en Wilcox (1999) nemen een vergelijkbare positie in en onderscheiden een tweede functie van kosten-batenanalyse, namelijk het besluitvormingsproces transparanter te maken voor buitenstaanders. Daardoor kan een constructieve discussie plaatsvinden tussen alle betrokkenen in het besluitvormingsproces, zowel de voorstanders als de tegenstanders. Dit is een visie die minder goed past binnen het rationele model en meer aansluit bij een situatie met meerdere actoren.

### **2.3.2. Consequenties van de kritiek op het rationele model**

Self sluit in zijn boek *Econocrats and the Policy Process: The Politics and Philosophy of Cost-Benefit Analysis* (1975) aan bij de kritiek van Lindblom<sup>4</sup> (1965) op het 'synoptisch rationele model' van besluitvorming. Self laat zien dat besluitvorming meestal niet te vinden is in het doel-middelenschema conform het rationele model van besluitvorming. In werkelijkheid is er vaak sprake van meerdere doelstellingen, zijn doelstellingen *a priori* niet duidelijk of omstreden, zijn niet alle middelen te gebruiken vanwege allerlei bestuurlijke of technische beperkingen en is de keuze voor een bepaald middel zelden waardenvrij in verband met voorkeuren van mensen. Volgens Self is het een illusie te denken dat alle consequenties van een bepaalde oplossingsrichting nagespeurd en vervolgens geëvalueerd kunnen worden. De blik van de bestuurder is altijd beperkt tot zijn eigen voor-

---

<sup>4</sup> Lindblom, C.E. (1965), *The Intelligence of Democracy: decision making through mutual adjustment*, New York.

keuren. Verder is volledige functiescheiding tussen politici en analisten niet mogelijk, omdat er op tal van terreinen overlap bestaat tussen de taak van bestuurders en analisten.

Self spitst zijn kritiek op het rationele model van besluitvorming toe op de overwaardering van economische principes in het publieke domein. Hij gebruikt daarvoor het woord 'econocratie', wat hij als volgt definieert. '*Econocracy (...) is the belief that there exist fundamental economic tests or yardsticks according to which policy decisions can and should be made*' (p. 5). Hij refereert aan het begrip technocratie waarin overdreven veel belang wordt gehecht aan technische argumenten voor bepaalde beslissingen, maar vindt econocratie ambitieuzer en daarom gevaarlijker. Econocratie is vooral gevaarlijker omdat de argumenten rationeler en begrijpelijker lijken dan van technocratie. Econocraten vermengen een economisch technisch advies met hun persoonlijke voorkeuren en wel op zo'n manier dat zijzelf en anderen het onderscheid niet meer kunnen maken.

De manier waarop kosten-batenanalyse vaak wordt gebruikt beschouwt Self als '*the supreme example of econocracy*' (p. 5). Het besluitvormingsproces is zo complex dat een planner of analist niet alle relevante factoren kan weten en manipuleren in zijn berekeningen. Daarom is het beter de verantwoordelijkheden te spreiden, zodat de betrokkenen elkaar kunnen corrigeren. Belangengroepen kunnen daarin een belangrijke rol spelen. Voor kosten-batenanalyse betekent dit dat een analyse die alle relevante factoren behandelt, zo complex wordt en zoveel onzekerheden en aannamen bevat dat de analyse niet meer relevant is voor de werkelijke uitkomsten van het besluitvormingsproces. Hoe meer de scope van de analyse gelimiteerd is, des te meer de behandelde aspecten ook determinerend zijn voor de uitkomsten.

De relevantie van deze aspecten voor het besluitvormingsproces is afhankelijk van een goed begrip van de beperkingen van de analyse. Self illustreert dit met een uitgebreide beschrijving van de besluitvorming rond een vliegveld bij London. De kosten-batenanalyse had in het advies van de commissie een te grote rol gespeeld, waarbij niet-kwantificeerbare effecten grotendeels werden verwaarloosd.

Self schrijft de kosten-batenanalyse als nuttige techniek niet af. Hij interpreteert de stelling van Lindblom als een waarschuwing tegen rationalistische excessen. De kunst is te weten te komen voor welke aspecten van het besluitvormingsproces een kosten-batenanalyse een nuttige aanvulling zou kunnen zijn. Een dergelijke analyse kan conflicterende belangen in kaart brengen en mogelijk tot een synthese brengen. De bedoeling is niet de druk van belangengroepen uit te schakelen, maar wel om op basis van rationele argumenten bij te sturen en te dwingen tot een goed onderbouwde stellingname.

Self omschrijft de twee stromingen van Sugden en Williams (1978, zie par. 2.3.1) als idealistisch versus pragmatisch. Hoewel hij meer sympathie heeft voor de pragmatische stroming (vgl. *decision-making approach*), gaat deze volgens Self niet ver genoeg, omdat waarde-oordelen die tijdens de kosten-batenanalyse al een rol spelen niet ter sprake komen.

De stelling van Pignataro (1993, zie paragraaf 2.2.5) dat evaluatiemethoden als een kosten-batenanalyse niet objectief toegepast kunnen worden, betekent volgens Pignataro dat de onafhankelijkheid van analisten die de kosten-batenanalyse uitvoeren niet is gewaarborgd door politieke waardeoordelen buiten beschouwing te laten. Het gevaar bestaat dat een kosten-batenanalyse verwordt tot een methode om *ex ante* politieke keuze te rechtvaardigen met *ex post* economische gegevens.

Rizzo (1993) omschrijft het publieke besluitvormingsproces als een '*broad public choice framework, based on the concept of exchange*' en wijst op de invloed die een groot aantal actoren uitoefent: kiezers, al dan niet georganiseerd in belangengroepen, politici met hun eigen belang in de vorm van herverkiezing, ambtenaren met bureaupolitieke belangen

enz. Dat betekent dat meerdere doelen dan alleen maximalisering van het maatschappelijk nut worden nagestreefd. Een kosten-batenanalyse is dus nooit het enige middel waarmee besluiten onderbouwd kunnen worden.

Rizzo vraagt aandacht voor de politieke beperkingen bij de toepassing van kosten-batenanalyse. Voorbeelden daarvan zijn uitgaven aan het eind van het begrotingsjaar en 'heilige huisjes'. Aan het einde van het begrotingsjaar worden ook wel investeringen gedaan die niet kosteneffectief zijn, omdat onderuitputting van het budget in het ene jaar kan leiden tot korting in het volgende jaar. 'Heilige huisjes' zijn projecten die populair zijn bij de politiek of de kiezers. Zelfs als kan aangetoond worden dat deze projecten niets opleveren, kunnen ze vaak toch niet worden geannuleerd. Politici blijken verder een voorkeur te hebben voor projecten waarbij de baten heel duidelijk zichtbaar zijn, hoewel dit niet de projecten hoeven te zijn waarbij de nettobaten het grootst zijn. Daaruit blijkt dat niet alleen rationele overwegingen een rol spelen.

Dergelijke politieke beperkingen zijn volgens Rizzo juist argumenten om meer gebruik te maken van kosten-batenanalyses. Als er helemaal geen systematische methode van evaluatie wordt gebruikt, wordt de besluitvorming gedomineerd door belangenconflicten. Rizzo citeert Campen<sup>5</sup> (1986), die laat zien dat overheidsorganisaties kosten-batenanalyse proberen bij te sturen ten gunste van hun eigen doelstellingen. Toch zijn er kosten-batenanalyses uitgevoerd, wat heeft geresulteerd in '*reducing the number of ill-conceived pork-barrel water resources projects adopted*'.

### 2.3.3. Kosten-batenanalyse en de netwerkbenadering

Met de opkomst van netwerkbenaderingen is de erkenning gekomen dat centrale sturingsambities niet te hoog gesteld mogen worden. Er is aandacht voor zachtere vormen van sturing, zoals het aanpassen van de samenstelling van het beleidsnetwerk, het zorgvuldig vormgeven van de spelregels, opvoeren van de tijdsdruk, het dreigen met wettelijke regels enz.

Netwerkbenaderingen besteden nauwelijks aandacht aan de rol van informatie in het algemeen en kosten-batenanalyse in het bijzonder. Het gaat immers om het proces en slechts terzijde over de inhoud. Wel zijn er auteurs die de kosten-batenanalyse bespreken en daarbij elementen van de netwerkbenadering ter sprake brengen, vaak zonder deze benadering met zoveel woorden te noemen. Hieronder bespreek ik een aantal van deze auteurs. De enige die kosten-batenanalyse expliciet in relatie brengt met de netwerkbenadering is Klaassen (1995).

De netwerkbenadering heeft grote consequenties voor de beleidsanalyse, waaronder de ex ante evaluatie (Klaassen 1995). Als er niet meer een centrale actor is, die het hele proces aanstuurt, is er ook niet langer sprake van één partij die de ex ante evaluatie uitvoert. Elke actor zou voor zichzelf een beleidsanalyse kunnen maken. Klaassen noemt de initiatieven van Lichfield<sup>6</sup> (1975) en Manheim<sup>7</sup> (1974). De eerste breidt de kosten-batenanalyse uit door de kosten en effecten uit te splitsen naar verschillende partijen. Deze methode wordt genoemd de Planning Balance Sheet methode. Manheim probeert de beleidsanalyse en de besluitvorming meer aan elkaar te koppelen. De sociale gevolgen van infrastructurele projecten worden in kaart gebracht en vervolgens in de vorm van een soort inspraakrondes met de betrokkenen gecommuniceerd. Op die manier worden belanghebbenden al in de beleidsvoorbereiding betrokken bij de analyses.

---

<sup>5</sup> Campen, J.T. (1986), *Benefit, Cost and Beyond. The Political Economy of Benefit-Cost Analysis*, Cambridge.

<sup>6</sup> Lichfield, N (1975) en P. Kettle en M. Whitbread, *Evaluation in the planning process*. Oxford.

<sup>7</sup> Manheim, M.L. (1974). *Reaching decisions about technological projects with social consequences. A normative model*. In: R. Neuville, D. Marks (red.) *Systems planning and design*. Englewood Cliffs.



Alle actoren die betrokken zijn bij het besluitvormingsproces hebben hun eigen opvatting over het probleem en eigen ideeën over de optimale oplossing. Dit heeft consequenties voor de manier waarop een actor deelneemt aan het beleidsnetwerk. Een actor die kansen noch bedreigingen verwacht, zal niet snel geneigd zijn deel te nemen aan het beleidsnetwerk. Actoren die kansen en/of bedreigingen verwachten, kunnen ervoor kiezen om de verwachte effecten nader te analyseren. Op grond van een dergelijke analyse bepaalt een actor op welke manier hij zal deelnemen aan het proces. Dit geldt niet alleen voor actoren die vanaf het begin betrokken zijn (eerste actoren), maar ook voor actoren die er later bijkomen (tweede actoren).

Klaassen ziet een centrale rol weggelegd voor een procesarchitect. Dit is een actor die in principe geen belang mag hebben bij de besluitvorming in het beleidsnetwerk. De functie van de procesarchitect is het besluitvormingsproces te versnellen en de kwaliteit te verbeteren. Deze heeft met andere woorden een katalyserende rol. Vanwege de vereiste onafhankelijke positie ziet Klaassen vooral een rol weggelegd voor universiteiten en onafhankelijke commerciële onderzoeksbureaus. Beleidsanalyse is een mogelijk instrument om invulling te geven aan deze katalyserende rol. Dit is dus een wat andere benadering dan Klijn (1997, zie par. 2.1.6), die vindt dat elke actor in principe netwerkmanager kan zijn. Andere auteurs, o.a. De Bruijn e.a. (2002), maken onderscheid tussen de procesarchitect die vooraf het proces ontwerpt en de netwerkmanager die verantwoordelijk is voor het op de juiste manier doorlopen van het proces. Het valt buiten het kader van dit onderzoek om dit verschil verder uit te werken.

De procesarchitect heeft bij Klaassen geen mogelijkheid sancties op te leggen aan de actoren en is daarom geen scheidsrechter. De volgende rollen zou een procesarchitect kunnen vervullen: objectiveren, vertalen, signaleren, initiëren, rol doorbreken en stabiliseren. De objectiverende rol wordt ingevuld door de procesarchitect de taak toe te kennen compenserende en kostentoedelende maatregelen te implementeren. Door de benadeelden te compenseren en de bevoordeelden te 'belasten' (kostentoedeling) kunnen de baten en lasten evenwichtiger worden verdeeld, waardoor binnen het beleidsnetwerk draagvlak voor de ingreep kan ontstaan.

Klaassen laat zien wat beleidsevaluatie in het algemeen en ex ante evaluatie in het bijzonder zou kunnen bijdragen aan de verkorting van de doorlooptijd en het verhogen van de kwaliteit van besluitvormingsprocessen. De rol van de procesarchitect is tweeledig: hij kan een inhoudelijke bijdrage leveren in de vorm van een gezamenlijke ex ante evaluatie en hij kan de communicatie tussen de betrokken partijen bevorderen.

Klaassen illustreert dit met behulp van voorbeelden. Eén daarvan is in het kader van dit onderzoek interessant. Het gaat om de discussie rond de inpoldering van de Markerwaard in de jaren tachtig. Hij schetst een situatie waarin de voor- en tegenstanders vaststaande posities hebben in genomen die niet veranderen gedurende het proces. De technisch-economische en sterk centralistische benadering van de problematiek door V&W mobiliseerde veel weerstand. Door de voorstanders zijn verschillende analyses ter rechtvaardiging van het standpunt uitgevoerd, o.a. onderzoek naar de effecten voor werkgelegenheid en een bedrijfseconomische analyse. Er zijn diverse vormen van ex ante evaluatie uitgevoerd: maatschappelijke en bedrijfseconomische kosten-batenanalyse, multi-criteria-analyse, budgettaire analyses en technisch-economische analyses van deelaspecten.

De bewust of onbewust beperkte scope van de analyses, het strategisch gebruik van de resultaten en terminologische verwarring tussen de actoren resulteerde in een lange doorlooptijd van het proces. De beschreven situatie toont duidelijk trekken van een arena: iedere partij voert zijn eigen analyses ingegeven vanuit de eigen belangen of gezichtspunten. Daardoor is een 'analysestrijd' ontstaan. Door het buiten beschouwing laten van bepaalde effecten (bijvoorbeeld natuur of welvaartsbeleving) is veel extra weerstand ont-

staan. Er is sprake van een succesvolle interventie door de tegenstanders, die lange tijd buitenspel stonden. Uiteindelijk is de inpoldering niet doorgegaan, hoewel het kabinet al een standpunt voor inpoldering had ingenomen.

In een dergelijke situatie had een procesarchitect een nuttige bijdrage kunnen leveren aan het besluitvormingsproces. Hij had vooraf kunnen zorgen voor consensus over de inrichting van het proces, tegenstanders in een vroeger stadium kunnen betrekken, had de objectiviteit (evenwichtigheid) van de uitgevoerde analyses kunnen bewaken, kunnen zoeken naar mitigerende maatregelen voor negatieve effecten (die waren nu niet (h)erkend vanwege de strijd tussen voor- en tegenstanders) en een betere communicatie tussen de betrokkenen. Eventueel had de procesarchitect compensatie- of kostentoedelingenmaatregelen kunnen arrangeren.

Randall<sup>8</sup> (1985, geciteerd in Rizzo 1993) heeft aangetoond dat kosten-batenanalyse niet zozeer een instrument is om besluiten te nemen, maar informatie geeft ten behoeve van de publieke opinie. Daarmee is het een bruikbaar instrument om *second best* problemen ten gevolge van politieke randvoorwaarden te behandelen. De doelstelling van een kosten-batenanalyse is het verminderen van asymmetrische informatie die vaak het gevolg zijn van de bestaande verhoudingen tussen betrokkenen in het besluitvormingsproces. Verder worden politici op deze manier gedwongen om verantwoording af te leggen van hun keuzes, omdat de onderliggende informatie openbaar is. Daardoor kunnen kiezers beter grip krijgen op politici en politici op hun beurt op ambtenaren. In zijn visie is informatie dus een machtsbron, waardoor de machtsverhoudingen binnen een beleidsnetwerk kunnen worden beïnvloed.

Merkhofer (1987) behandelt verschillende benaderingen van besluitvorming, waaronder kosten-batenanalyse. Elke benadering behandelt de besluitvorming vanuit een bepaald perspectief. De verschillende benaderingen sluiten elkaar daarom niet uit, maar vullen elkaar aan. Ook hij concludeert dat formele analyses potentieel hebben, maar geen garantie zijn voor betere besluitvorming.

Een analyse kan een besluit onderbouwen en verklaren, maar kan ook versluisend werken als de analyse alleen maar technische en wiskundige abstracties geeft. Een goede analyse maakt belangen expliciet. Dit kan het conflict vergroten, maar deze richt zich dan wel op de relevante aspecten van het probleem. Dit is een visie die heel goed past binnen een netwerkbenadering van besluitvorming.

Een zorgvuldige keuze van een evaluatiemethode, afgestemd op de specifieke situatie, kan de bruikbaarheid van de analyse vergroten. De meest geschikte vorm voor het ene probleem, kan bij een ander probleem wel eens niet geschikt zijn. Betrokkenen moeten zich dan wel bewust zijn van de keuzemogelijkheden die er zijn en weten welke aspecten van belang zijn bij de afweging.

In de praktijk wordt de keuze van het type evaluatie meestal niet als een strategische keuze gezien. Analisten kiezen de methode waarmee ze het meest vertrouwd zijn en wijzigen slechts de procedures van een methode ten gevolge van bepaalde projectkarakteristieken. Hier ligt een taak weggelegd voor een opdrachtgever of een projectleider, om gegeven een bepaalde situatie de juiste evaluatiemethode te kiezen.

Dit sluit aan bij de visie van Oxenfeldt (1979). Het nemen van besluiten vergt meer dan het verzamelen en interpretatie van informatie. Zowel teveel informatie als een tekort aan informatie kunnen een bestuurder doen terugdeinzen voor het nemen van een besluit. Een goed bestuurder weet welke informatie hem zou helpen de beslissing te nemen, heeft ideeën hoe de informatie gevonden kan worden en weet hoe hij deze moet interpre-

---

<sup>8</sup> Randall, A. (1985), *Benefit Cost Analysis of Environmental Program Alternatives: Economics, Politics, Philosophy and the Policy Process*, *Ricerche Economiche*, pp. 483-90.

teren en toepassen. Verder moet hij ook in staat zijn besluiten te nemen wanneer er geen of onvoldoende (betrouwbare) informatie is, wat in de praktijk vaak voor komt.

Volgens Merkhofer (1987) wijzen critici van de beslisondersteunende benaderingen, die hun vinger leggen bij de methodische beperkingen, erop dat andere manieren van besluitvorming vaak ook gevaren met zich meebrengen. Formele benaderingen introduceren onzekerheden, fouten en mogelijkheden voor manipulatie, maar dat geldt evengoed voor andere manieren om beslissingen te nemen. Moeilijke beslissingen overlaten aan de meer intuïtieve benadering van wetgever, rechter of zelfs democratische procedures kan net zo problematisch zijn als besluiten laten nemen door een elite van techneuten. Van goede formele benaderingen mag verwacht worden dat ze ook hun beperkingen in beeld brengen, bijvoorbeeld door de gevoeligheid van de uitkomst voor bepaalde aannamen te tonen.

## **2.4. Hypothese met betrekking tot besluitvorming waterkeren**

Deze paragraaf integreert het bovenstaande en formuleert een hypothese die in het vervolg van het onderzoek zal worden getoetst.

De beschrijving van de benaderingen van besluitvorming ben ik bewust begonnen met het rationele model, omdat deze benadering vaak als ideaal of streefbeeld en impliciet als verklaringsmodel wordt gebruikt. Verder is de benadering het vertrekpunt voor andere benaderingen, óf aanvullend óf contrasterend.

Ook ben ik de beschrijving bewust geëindigd met de netwerkbenadering. Niet alleen uit chronologische overwegingen, maar vooral omdat deze benadering tegemoet komt aan een aantal tekortkomingen van het rationele model. In de paragrafen tussen de beschrijving van het rationele model en de netwerkbenadering (2.1.2 t/m 2.1.5) zijn deze tekortkomingen uitgebreid aan de orde gekomen. Ik wil daarmee laten zien dat gebruik maken van de rationele benadering en daarmee het instrument kosten-batenanalyse (zie par. 2.3.1) niet vanzelfsprekend kan zijn.

Naar mijn mening is de netwerkbenadering een veelbelovende benadering die recht doet aan een aantal belangrijke aspecten die in de rationele benadering onderbelicht blijven. Ik verwacht dat de netwerkbenadering voor veel situaties in meer of mindere mate vruchtbaar is. In veel situaties is er sprake van meerdere actoren die geheel of gedeeltelijk van elkaar afhankelijk zijn.

Ik haast me echter te stellen dat de netwerkbenadering ook slechts een model van de werkelijkheid is. De werkelijkheid is altijd voller en rijker dan een wetenschappelijk model kan weergeven. Verschillende benaderingen werpen licht op verschillende aspecten van de werkelijkheid. De rationele benadering vraagt aandacht voor sturings- en coördinatie-mechanismen en de netwerkbenadering behandelt vooral interdependenties tussen actoren.

Het ene model is niet bij voorbaat beter dan het andere model. Wel kan de ene situatie zich meer lenen voor de ene benadering dan de andere. Een situatie met een sterk hiërarchische machtsverhouding kan waarschijnlijk prima beschreven worden met het rationele model, terwijl een complexe situatie waarbij veel partijen zijn betrokken naar verwachting beter met een netwerkbenadering beschreven en verklaard kan worden. Ik zie de rationele benadering dus niet persé als streefbeeld zoals Birkland (2001, zie par. 2.1.3), maar als een benadering die in een bepaalde context waardevol is.

Dat de keuze voor een bepaalde benadering afhankelijk is van de context, stemt overeen met Teisman (1995). Hij bestudeert besluitvorming bij ruimtelijke investeringen en constateert dat op dit terrein sprake is van 'coproducerend beleid'. Dat is een argument om te *kies*en voor het pluricentrische perspectief.

Daarom worden in het vervolg van dit onderzoek de belangrijkste karakteristieken van besluitvorming op het beleidsterrein waterkeren onderzocht (zie par. 3.3). Pas dan kan worden beredeneerd welke benadering het meest geschikt is voor dit beleidsterrein en wat daarvan de consequenties zijn.

In dit verband zijn twee zaken interessant om te noemen. Ten eerste dat De Jong en Geerlings (2003) de opkomst van kosten-batenanalyse via OEEI interpreteren als een correctie op een te ver doorgeslagen netwerkbenadering. Ik behandel hun visie pas verderop in dit onderzoek (in par. 4.5), omdat ik daarvoor vanwege de duidelijkheid eerst OEEI zelf moet behandelen.

Ten tweede dat de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten van de Tweede Kamer ('Commissie-Duivesteijn', Tweede Kamer 15 december 2004) met betrekking tot *grote* projecten stelt dat de '*netwerkbenadering* van besluitvorming (...) het meeste recht (doet) aan de manier waarop grote infrastructuurprojecten in Nederland tot stand komen' (pag. 19). De Tweede Kamer kan niet het hele project, maar slechts de bijdrage van de rijksoverheid aansturen. Daarvoor moet de Kamer wel overzicht hebben in de kluwen van beslissingen, wisselende verhoudingen binnen de beleidsarena en verschuivende doelstellingen. Daarom stelt de commissie voor een toetsingskader te ontwikkelen, dat als maatstaf kan dienen voor de controle van het kabinet, als dominante actor in het netwerk. 'Niet om die ene rechte lijn tot norm te verheffen, want het kabinet moet kunnen reageren op wat er in de beleidsarena gebeurt, maar wel om afwijkingen te kunnen herkennen en te kunnen beoordelen en om de eigen beslissingsruimte veilig te stellen' (pag. 19). De commissie ontkent dus de waarde van netwerkbenadering niet, maar voegt daar wel elementen uit de rationele benadering aan toe. Deze elementen begrenzen de netwerkbenadering en zijn geschikt om de resultaten uit het beleidsnetwerk inhoudelijk te kunnen beoordelen.

Ik verwacht dat voor de reguliere waterkeringsprojecten ook beide benaderingen een rol zullen spelen. Het gaat om projecten van Verkeer en Waterstaat, want SNIP betreft projecten die onder verantwoordelijkheid van Verkeer en Waterstaat vallen. Omdat het om reguliere projecten gaat (en niet om megaprojecten) zal V&W naar verwachting behoorlijke invloed hebben op de besluitvorming. Er is dus sprake van een primaire actor, namelijk Verkeer en Waterstaat. Afhankelijk van de situatie zal er sprake zijn van meer actoren en onderlinge afhankelijkheden. Dat noodzaakt tot het toevoegen van elementen uit de netwerkbenadering.

Ik spreek bewust van het toevoegen van elementen uit de netwerkbenadering aan het rationele model en niet andersom. De eerste reden is dat V&W de primaire actor is en bij kleinere of eenvoudige projecten nauwelijks afhankelijk is van andere partijen. Hoe complexer het project wordt, des te belangrijker worden andere partijen en des te meer moeten elementen uit de netwerkbenadering worden toegevoegd.

De tweede reden is een principiële reden. Zodra aan de netwerkbenadering elementen uit de rationele benadering worden toegevoegd, is er geen sprake meer van een netwerkbenadering. Het aanbrenge van fasen, oplossingsgericht werken vanuit een probleemdefinitie, het ontwikkelen en beoordelen van alternatieven e.d. passen principieel niet binnen de netwerkbenadering. Andersom bestaat het rationele model nog steeds als daaraan elementen uit de netwerkbenadering toegevoegd worden. Binnen een bepaalde fase van de besluitvorming kunnen interdependenties tussen actoren van belang zijn, kan het zoeken naar een gemeenschappelijk belang nodig zijn, wordt er onderhandeld e.d.

De netwerkbenadering vormt in deze visie dus het vlees op het skelet van de rationele benadering. Pas als er veel kenmerken van de netwerkbenadering te onderkennen zijn en als er bijvoorbeeld geen sprake meer is van duidelijke fasen, is een volledige netwerkbenadering geschikter. De rationele benadering en de netwerkbenadering vormen in deze

visie twee uitersten van een spectrum. Tussen deze twee uitersten is een sprake van een rationele benadering aangevuld met elementen uit de rationele benadering.

De hypothese met betrekking tot besluitvorming bij reguliere waterkeringsprojecten is dus dat de rationele benadering aangevuld met elementen uit de netwerkbenadering het meeste recht doet aan de situatie. Deze hypothese zal worden getoetst met behulp van empirische gegevens over SNIP en het beleidsveld waterkeren.

De aard van de besluitvorming is van belang voor de probleemstelling van dit onderzoek omdat deze consequenties heeft voor het gebruik van kosten-batenanalyse. Zoals hiervoor is aangetoond hoort deze immers thuis in de rationele benadering van besluitvorming.



## 3. SNIP voor beleidsveld waterkeren

Dit hoofdstuk geeft de achtergronden van SNIP en waterkeren en analyseert de besluitvorming in het beleidsveld waterkeren. Paragraaf 3.1 beschrijft de SNIP-procedure en gaat daarbij nader in op de verkenningfase, omdat dit onderzoek zich richt op de overgang van de verkenningfase naar de planstudiefase. Bevindingen uit de parallel aan dit onderzoek uitgevoerde evaluatie van SNIP die relevant zijn voor dit onderzoek worden kort beschreven.

Paragraaf 3.2 beschrijft het beleidsveld waterkeren, waarbij zowel de gehanteerde veiligheidsfilosofie als het bestuurlijke kader aan de orde komt. De beschrijving van de veiligheidsfilosofie wordt in een later stadium gebruikt om na te gaan hoe de besluitvorming eruit ziet en hoe kosten-batenanalyse toepasbaar is bij waterkeringen. Het bestuurlijk kader vormt de basis voor de analyse van besluitvorming op dit beleidsterrein.

Paragraaf 3.3 analyseert de besluitvorming op het beleidsterrein van waterkeren. Daarbij wordt gebruik gemaakt van de benaderingen van besluitvorming uit hoofdstuk 1 en de gegevens die in paragraaf 3.2 en 3.3 zijn verzameld. De hypothese uit hoofdstuk 2 wordt getoetst.

### 3.1. SNIP-procedure

#### 3.1.1. MIT/SNIP spelregelkader

Geplande projecten van Verkeer en Waterstaat worden opgenomen in het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport (MIT). Vaak gaat het hierbij om projecten waarvan de kosten hoog zijn en de voorbereidingstijd lang. Om de besluitvorming helder en consistent te houden is een vaste procedure ontwikkeld. Voor investeringen in 'droge' infrastructuur is dit het MIT-spelregelkader. Voor natte projecten in de sfeer van waterkeren en waterbeheren is een vergelijkbaar kader ontwikkeld, de zgn. Spelregels Natte InfrastructuurProjecten (SNIP).

De procedures zijn op hoofdlijnen gelijk. Het is op termijn de bedoeling om de procedures te integreren tot één V&W-brede procedure. De reden van het onderscheid is dat er voor SNIP-projecten in tegenstelling tot MIT-projecten geen eenduidig juridisch kader bestaat, zoals bijvoorbeeld de Tracéwet.

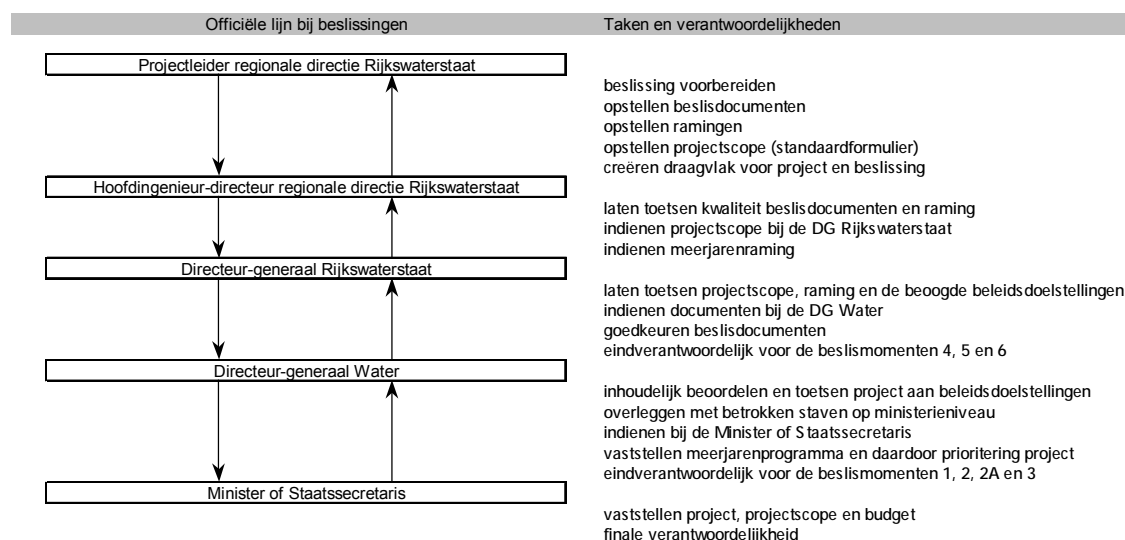
SNIP dient een aantal doelen:

- beleid en uitvoering duidelijk van elkaar scheiden
- de procedures bij interne besluitvorming eenduidig vastleggen
- bedrijfsvoering efficiënt en voor buitenstaanders transparant maken
- stimuleren van kostenbewust handelen

Bijlage 4 geeft een organogram van Verkeer en Waterstaat. Binnen V&W worden beleid, uitvoering en inspectie gescheiden door deze taken onder te brengen bij afzonderlijke directoraten. Voor SNIP zijn alleen de eerste twee taken van belang, beleid en uitvoering. Binnen SNIP is Directoraat-Generaal Water verantwoordelijk voor beleid en Directoraat-Generaal Rijkswaterstaat (meestal kortweg Rijkswaterstaat genoemd) voor uitvoering. Rijkswaterstaat krijgt van DG Water opdracht voor het uitvoeren van verkenningen en planstudies in het kader van SNIP en realiseert de projecten in eigen verantwoordelijkheid. Rijkswaterstaat zelf bestaat weer uit regionale directies en specialistische diensten, aangestuurd door de staf-DG. De regionale directies voeren projecten uit in hun beheersgebied en zijn verantwoordelijk voor beheer en onderhoud.

In SNIP zijn de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de directeur-generaal van DG Rijkswaterstaat, de directeur-generaal van DG Water en de hoofdingenieurs-directeuren van de regionale directies van Rijkswaterstaat vastgelegd. Ook is vastgelegd op welke momenten een beslissing van de minister of staatssecretaris noodzakelijk is (de zogenaamde beslismomenten).

In principe wordt elke beslissing genomen door de minister van Verkeer en Waterstaat, maar deze kan ook de Staatssecretaris of de directeur-generaal Water mandateren. De officiële lijn (zonder mandatering van de Directeur-generaal Water) bij het aanvragen/voorbereiden van een beslissing en het communiceren van een beslissing is weergegeven in Figuur 1. Tevens zijn daarin de taken en bevoegdheden van alle betrokkenen kort weergegeven (Rijkswaterstaat z.j.).



**Figuur 1 Officiële lijn bij beslissingen en taken en verantwoordelijkheden**

Binnen Rijkswaterstaat wordt gebruik gemaakt van zogenaamde projectscopes. Een projectscope is een specificatie van het te leveren product, met een vastgestelde kwaliteit, prijs en tijd van levering. De projectscope is na ondertekening de opdracht van de directeur-generaal Rijkswaterstaat aan een hoofdingenieur-directeur van een regionale directie.

Kostenbewust handelen wordt gestimuleerd doordat de minister een taakstellend budget toekent aan projecten. Als het projectbesluit wordt genomen, wordt het budget gelijk gesteld aan de raming (na een *second opinion*). Eventuele financiële tegenvallers moeten binnen het project worden gecompenseerd. In eerdere fasen is nog geen sprake van een taakstellend budget. Wel zijn er richtlijnen voor het maken van ramingen.

### 3.1.2. Fasen in SNIP

SNIP kent drie verschillende fasen: verkenning, planstudie en realisatie, zie Figuur 2. Projecten uit de ene fase kunnen niet automatisch doorstromen naar de volgende fase. Dit wordt ook wel de zeeffunctie van de fasering genoemd. Daarvoor moet eerst een beslissing worden genomen, volgens het schema van Figuur 1.

De verschillende fasen worden hieronder kort besproken aan de hand van de SNIP-procedure, omdat het in het vervolg vooral over SNIP-projecten zal gaan. De MIT-procedure is op hoofdlijnen vergelijkbaar. De beschrijving is ontleend aan het MIT/SNIP-projectenboek (Verkeer en Waterstaat 2003, Verkeer en Waterstaat 2004a; Rijkswaterstaat z.j.; [5]).



Fasering	Verkenningenfase	Planstudiefase	Realisatiefase
Beslismomenten	1 intakebesluit 2 opdracht planstudie	2A variantkeuze 3 projectbesluit	4 voorbereidingsbesluit uitvoer 5 uitvoeringsbesluit 6 opleveringsbesluit
Begrotingsbelasting	IF 02.01.01 / 02.02.01		IF 02.01.02 / 02.02.02
Verantwoordelijk Directoraat-Generaal	DG Water		DG Rijkswaterstaat

**Figuur 2 Fasen in SNIP (bron: Rijkswaterstaat z.j.)**

Het besluitvormingsproces start met een intakebesluit (beslismoment 1). Daarmee erkent de minister van V&W het probleem voorlopig. ‘Voorlopig’ betekent in dit geval dat de minister het probleem prioriteit geeft, maar committeert zich daarmee nog niet aan de uitvoering. De *verkenningenfase* wordt gebruikt om het probleem te analyseren, nut en noodzaak te bepalen en mogelijke oplossingsrichtingen in kaart te brengen, rekening houdend met de verwachte ontwikkelingen. Naast de kosten wordt ook aandacht besteed aan de ruimtelijke inpassing, belanghebbenden en mogelijke effecten.

De verkenningenfase wordt afgerond met de beslissing of het project overgaat naar de planstudiefase (beslismoment 2). Als de beslissing positief is, wordt het project opgenomen in de zogenaamde planstudietabel in het MIT/SNIP-projectenboek (Verkeer en Waterstaat 2004a), waarmee wordt aangegeven dat de minister het probleem definitief erkent en dat de mogelijke oplossingen (inclusief niets doen) nader bestudeerd zullen worden. Een negatieve beslissing betekent dat de minister het probleem niet erkent of het onvoldoende urgent acht.

In de *planstudiefase* worden de oplossingsrichtingen voor het bij beslismoment 2 geformuleerde probleem verder uitgewerkt in alternatieven. Voor elk alternatief inclusief een nulalternatief worden de effecten in beeld gebracht. Voor MER-plichtige projecten wordt in deze fase een milieu-effectrapportage opgesteld. Er wordt niet alleen gekeken naar de kosten van de aanleg, maar ook naar de kosten van beheer, onderhoud en eventueel sloop (*life cycle cost management*).

Op basis van deze verdere uitwerking wordt een variantkeuze (beslismoment 2A) gemaakt, waarmee besloten wordt welke variant verder uitgewerkt wordt tot een ontwerp. Als het gekozen alternatief voldoende is uitgewerkt, wordt een projectbesluit (beslismoment 3) genomen, waarmee vastgelegd wordt wat, waar en hoe wordt aangelegd. Een positief projectbesluit betekent dat V&W zich bestuurlijk in zal spannen om het gekozen alternatief te realiseren. De verwachte mogelijkheid van financiering van het project speelt bij het projectbesluit een grote rol.

Het projectbesluit is soms een officieel besluit in de zin van de Algemene Wet Bestuursrecht als de minister van V&W het bevoegd gezag is, maar dat is vaak niet het geval. De planstudiefase is afgerond wanneer eventuele bezwaartermijnen zijn verlopen of ongegrond zijn verklaard.

Zodra de financiering voor het project is geregeld, kan het de *realisatiefase* ingaan. Met beslismoment 4 wordt toestemming gegeven voor het voorbereiden van de uitvoering. Daaronder zijn alle activiteiten begrepen die nodig zijn om daadwerkelijk tot uitvoering over te kunnen gaan. Als het project is opgenomen in de begroting van V&W wordt het uitvoeringsbesluit (beslismoment 5) genomen, zodat de uitvoering kan starten.

De realisatiefase wordt afgerond wanneer het project is opgeleverd en de laatste betaling heeft plaatsgevonden. Het project wordt afgevoerd van de begroting met het opleveringsbesluit (beslismoment 6).

### **3.1.3. Karakteristieken van de verkenningenfase**

Deze paragraaf gaat vanwege het aandachtsgebied van dit onderzoek wat dieper in op de verkenningenfase. De verkenningenfase begint met een intakebesluit (beslismoment 1) en eindigt met een opdracht planstudie (beslismoment 2). De verkenning eindigt ook wanneer er de minister besluit geen opdracht te geven tot een planstudie, bijvoorbeeld omdat het probleem onvoldoende urgent is. Ten behoeve van beslismoment 1 (intakebesluit) moet de regionale directie volgens de SNIP-brochure (Rijkswaterstaat z.j.) en de SNIP-site [3] een beschrijving van het volgende aanleveren:

- Aard van het probleem (scope)
- Relatie van het project met beleid
- Bij het project betrokken partijen
- In hoeverre V&W verantwoordelijkheid heeft voor een oplossing
- Wat de politieke en bestuurlijke standpunten met betrekking tot dit project zijn

Ten behoeve van beslismoment 2 (opdracht planstudie) moeten deze beschrijving worden aangevuld met een beschrijving van:

- De tijdshorizon waarin het probleem opgelost kan zijn
- Een aantal oplossingsrichtingen
- Welke juridische procedures gevolgd moeten worden
- Globale beschrijving van de kosten

Niet voor elk project is een verkenningenfase nodig. Voor projecten met een beperkte financiële omvang, complexiteit en politieke gevoeligheid kan de minister een eenvoudiger regiem van toepassing verklaren (mini-SNIP). De verkenningen- en planstudiefase worden dan bijeengenomen in een voorbereidingsfase. Deze start met een opdracht om een projectvoorstel met kostenraming te maken. Na afronding hiervan wordt direct het projectbesluit genomen, waarmee de voorbereidingsfase is afgerond.

### **3.1.4. Evaluatie SNIP**

Het Tracé/MER-centrum van Rijkswaterstaat Dienst- Weg en Waterbouwkunde heeft de SNIP-procedure in opdracht van Staf-DG Rijkswaterstaat geëvalueerd, omdat de SNIP recent volledig is geïmplementeerd (start implementatie was maart 2002). Bij deze evaluatie gaat de aandacht uit naar het proces van implementeren van SNIP en de effectiviteit van SNIP-procedure. Voor deze evaluatie zijn interviews gehouden naar aanleiding van een enquête per e-mail. De aspecten uit deze interviews die voor dit onderzoek ook relevant zijn, zijn hieronder kort samengevat. Een uitgebreide analyse van de gehele evaluatie is opgenomen in het rapport *Evaluatie SNIP implementatie* (Tracé/m.e.r.-centrum 2005).

Uit de interviews blijkt dat in het kader van SNIP weinig verkenningen worden uitgevoerd. Ook in de nabije toekomst worden er weinig 'natte' verkenningen voorzien. Verkenningen worden vaak overbodig geacht. De belangrijkste reden is dat er op programmaniveau (waterbodemsanering en ecologisch herstel) al projecten zijn geselecteerd die uitgevoerd moeten worden. Ook de Planologische kernbeslissing Ruimte voor de Rivier (zie par. 3.2.3) levert een lijst met te realiseren projecten op. Een verkenning kan achterwege blijven omdat het probleem al door de minister is erkend en de oplossingsrichtingen al zijn verkend.

Ook bij projecten waarvoor nog niet op programmaniveau een selectie is gemaakt, wordt soms de verkenningsfase overgeslagen. Opvallend is dat hierover volgens de geïnter-

viewde personen niet altijd afstemming lijkt plaats te vinden, terwijl het toch een afwijking van de spelregels betreft. De regionale directie begint direct met de planstudie. De eerste beslissing waarom gevraagd wordt, is dan SNIP-beslismoment 2A (variantkeuze). In de meeste gevallen gaat DGW daarmee akkoord.

Het onderscheid tussen de verschillende fasen van SNIP is niet altijd helder: in de planstudiefase worden soms al anticiperende grondaankopen gedaan en vergunningen aangevraagd. Sommige projecten vragen spoed en slaan de verkenningen- en planstudiefase over. Een voorbeeld is de overname van een deel van baggerspeciedepot de Slufter van het Gemeentelijk Havenbedrijf Rotterdam door V&W. Er was allang sprake van een mogelijke overname. Toen de gelegenheid zich daadwerkelijk voordeed, kon en moest er snel besloten worden en werden de verkenningen- en planstudiefase overgeslagen.

Eenzijds wordt door de meeste geïnterviewde personen gesteld dat de onderlinge samenwerking goed is en dat de communicatielijnen kort zijn: tussen DG Water en Staf-DG van Rijkswaterstaat, tussen de regionale directies van Rijkswaterstaat en Staf-DG van en tussen de regionale directies en DG Water (deels informele lijnen, bijvoorbeeld als onderdeel van het creëren van draagvlak, zie Figuur 1). Toch is er geen sprake van een hechte eenheid. Voor een deel lijkt dat te komen doordat iedereen nog zoekt naar de juiste verhoudingen na de scheiding tussen beleid en uitvoering (zie par. 3.1.1). Omdat DGW opdrachtgever is van Rijkswaterstaat, kan de laatste geen beslissingen nemen over het wel of niet realiseren van een project. Regionale betrokkenen hebben vaak verwachtingen gebaseerd op de inspanningen van Rijkswaterstaat, mede vanuit het verleden toen Rijkswaterstaat wel die beslissingsbevoegdheid had.

De hoofd-ingenieur directeur (HID) van een regionale directie is, sinds beleid en uitvoering gescheiden zijn, in principe geen vertegenwoordiger meer van de minister in de regio. In de praktijk is deze nieuwe situatie nog niet geconsolideerd. Dat uit zich bijvoorbeeld in discussies over voorzitterschap van stuurgroepen, wie onderhandelt met de regionale partijen, wie wanneer de media mag benaderen en wie rapporteert aan de staatssecretaris.

Verder blijkt dat bepaalde tekortkomingen in de procedure niet door iedereen wordt gezien als een gezamenlijk probleem. Bij een regionale directie ligt een project al lang stil doordat er geen beslissing genomen wordt 'in Den Haag' en zo wordt het ook verteld aan de partners in de regio. Enkele medewerkers van DG Water stellen dat dit probleem veroorzaakt wordt door Staf-DG: 'dit (is) vooral een zaak (...) van Staf-DG Rijkswaterstaat waar de scopes lang kunnen blijven liggen, [*project X*] ligt er bijvoorbeeld al drie kwart jaar'.

SNIP geeft volgens de geïnterviewde personen duidelijkheid en structuur aan betrokkenen, omdat duidelijk gecommuniceerd wordt welke projecten worden onderzocht of uitgevoerd, voor welke kosten e.d. De regionale directies hebben er wel behoefte aan dat DGW duidelijker aangeeft welke informatie per beslismoment moet worden aangeleverd. Daarbij wordt verwezen naar de informatieprofielen die voor de MIT-beslismomenten zijn opgesteld. Volgens de geïnterviewde personen moet daarbij gezocht worden naar een compromis tussen meer duidelijkheid of sturing en flexibiliteit. Het is met andere woorden belangrijk dat er geen detailinformatie gevraagd wordt die niet past bij het betreffende beslismoment.

SNIP-beslismoment 2A (variantkeuze) is in de praktijk een erg moeilijk beslismoment, zo blijkt bijvoorbeeld bij de projecten Dijkteruglegging Lent en ES2 (extra spuicapaciteit in de Afsluitdijk). De reden is volgens de geïnterviewde personen dat beslismoment 2A binnen SNIP is neergezet als een heel prominent beslismoment, terwijl het dat in de praktijk niet is. Het is een interne V&W-beslissing en geen formeel besluit. Dit leidt tot verwarring,

want V&W neemt een beslissing en pas (veel) later kunnen burgers bij gemeente (bestemmingsplan) of provincie (Wet op de waterkering) inspreken en bezwaar maken. Soms ligt de milieu-effectrapportage al klaar bij de variantkeuze en wordt er in de media publiciteit gegeven aan de keuze, maar gaat Rijkswaterstaat nog niet met de milieu-effectrapportage naar buiten, omdat er nog geen inspraak op mogelijk is.

Pas als V&W een projectbesluit (SNIP-beslismoment 3) heeft genomen, begint de openbare procedure bij gemeente of provincie. De term projectbesluit is niet correct, omdat het suggereert dat het een besluit is in publiekrechtelijke zin. Dat is vaak niet het geval, omdat V&W bij SNIP-projecten zelden bevoegd gezag is. Dan is het een interne V&W beslissing die beter 'investeringsbeslissing' zou kunnen heten. De Gedeputeerde Staten of het college van Burgemeester en Wethouders nemen later een publiekrechtelijk besluit naar aanleiding van de investeringsbeslissing door V&W, dat openstaat voor inspraak/bezwaar en beroep.

Bij ES2 wil men middels beslismoment 2A de locatiekeuze vastleggen. In de praktijk is dat lastig, vanwege het ontbreken van de publiekrechtelijk grondslag. Toch heeft deze keuze (grote) financiële consequenties. Er worden nu procesafspraken en een convenant tussen de betrokken overheden (V&W, provincie, gemeenten) gemaakt.

Volgens de geïnterviewde personen moeten de verschillen tussen MIT en SNIP verdwijnen. Er moet één V&W-procedure komen.

## **3.2. Beleidsveld waterkeren**

Deze paragraaf beschrijft enerzijds technisch-inhoudelijke aspecten van het beleidsterrein waterkeren, die later gebruikt worden bij de eventuele toesnijding van OEI voor waterkeringsprojecten. Anderzijds wordt het bestuurlijk kader geschetst om in de volgende paragraaf de besluitvorming te kunnen analyseren.

### **3.2.1. Veiligheidsfilosofie**

Bij de zorg voor waterkeringen spelen drie systemen een rol (TAW 1998):

1. Dijkkringsgebieden  
Nederland is verdeeld in afzonderlijke gebieden, die elk omsloten zijn door een stelsel van waterkeringen en eventueel hoge gronden. Voor elke dijkkring geeft de Wet op de waterkering een veiligheidsnorm.
2. Buitendijkse waterhuishoudkundige systemen  
De rivieren, meren en de zee vormen het buitendijkse waterhuishoudkundige systeem, waardoor de belastingen (waterstanden, golven e.d.) op de waterkeringen worden bepaald.
3. Waterkeringen in een dijkkring  
De waterkeringen rond een dijkkring en eventueel de voorliggende waterkeringen (bijvoorbeeld de afsluitingen van zeearmen) worden primaire waterkeringen genoemd. De waterkeringen binnen een dijkkring (scheidingsdijken, boezemkaden e.d.) worden secundaire waterkeringen genoemd. Waterkeringen zijn dijken, duinen, dammen, stormvloedkeringen, sluisen, gemalen, kistdammen, keerwanden e.d. De primaire waterkeringen beschermen de dijkkringen tegen overstromingen; de secundaire waterkeringen beperken de gevolgen bij een eventuele overstroming en hebben een functie in het regionale watersysteem.

Sinds het werk van de Deltacommissie naar aanleiding van de watersnoodramp in 1953 is de veiligheidsfilosofie gebaseerd op een economische optimalisatie. Centraal staat het risico van overstromen met de daarbij behorende gevolgen, economische schade en slachtoffers. Risico wordt gedefinieerd als: kans maal gevolg. Er is geen bovengrens aan

de natuurverschijnselen zoals overstromingen en daarom is de kans op overstromen nooit nul. Er moet dus een bepaald risico worden geaccepteerd.

Hoe sterker de waterkeringen, des te kleiner is de kans op een overstroming. Sterkere waterkeringen brengen echter hogere kosten met zich mee, financieel, maar ook landschappelijk en cultureel. Daarom wordt er een afweging gemaakt tussen de maatschappelijke kosten en baten.

De gevolgen van een overstroming zijn verschillend per dijkkring, afhankelijk van de karakteristieken van de dijkkring en de aard van de bedreiging. Een kleinere polder loopt sneller vol, een dichtbevolkte polder resulteert in meer slachtoffers, stedelijk gebied levert meer economische schade op enz. De gevolgen van overstroming door rivierwater zijn anders dan overstroming door zeewater: zoet vs. zout water, voorspelling op lange termijn vs. korte termijn enz. Ook de maatschappelijke investeringskosten om de waterkeringen te versterken zijn niet overal gelijk: een dichtbebouwde, karakteristieke rivierdijk is duur om te versterken enz.

Een beperking van de economische optimalisatie wordt gevormd door het aspect van rechtsgelijkheid. Elke burger heeft recht op een bepaald basisniveau aan veiligheid tegen overstromingen.

De Deltacommissie heeft voor de dijkkring Centraal-Holland een econometrische berekening uitgevoerd. Het optimale veiligheidsniveau werd bepaald op 1/125.000 per jaar. Daarbij werd het verlies aan kapitaalgoederen op 100% gesteld. Maatschappelijke ontwrichting en verlies aan mensenlevens werden buiten beschouwing gelaten. Het was echter in die tijd onmogelijk om de kans van doorbreken van een dijk te berekenen. Daarom werd een andere benadering gekozen. Er werd een maatgevende hoogwaterstand (MHW) gedefinieerd die de waterkeringen nog 'volledig veilig' moesten kunnen keren. De overschrijdingsfrequentie (kans op een hogere waterstand) werd geschat uit de berekende optimale kans voor de overstromingskans en gesteld op 1/10.000. Voor de andere dijkkringen werd een dergelijke berekening niet uitgevoerd, maar werd een schatting gemaakt van de optimale kans.

De huidige veiligheidsfilosofie bij waterkeringen is gebaseerd op deze beschouwing van de Deltacommissie. De dijken moeten hoog genoeg zijn om een maatgevende waterstand te keren. Deze waterstand is gedefinieerd als de waterstand waarvan statistisch kan worden vastgesteld dat de kans op nog hogere waterstanden voldoende klein is. Deze normfrequentie is voor elk dijkkringgebied vastgelegd in de Wet op de waterkering. Bij het bereiken van de maatgevende waterstand spreekt men van een kritieke situatie.

Voor de dijkkringen aan de kust zijn de overschrijdingskansen 1/10.000 voor de dichtbevolkte en economisch belangrijke gebieden en 1/4.000 voor de overige dijkkringen. Voor dijkkringen langs de bovenrivieren geldt een norm van 1/1250. De dijkkringen in de overgangsgebieden tussen invloed vanuit zee en vanaf de rivieren hebben een overschrijdingskans van 1/2.000.

Om voldoende reserve in te bouwen wordt de dijk hoger gemaakt dan de maatgevende waterstand, onder andere om zettingen van het dijklichaam en golfoploop tegen het dijk-talud te compenseren. Er is dus reserve veiligheid aanwezig: bereiken van het maatgevende peil leidt niet automatisch tot een overstroming.

Er zijn veel aspecten van belang voor de veiligheid van een waterkering. Naast het overlopen van de dijk is er nog een groot aantal andere factoren die falen van de waterkering kunnen veroorzaken. Voorbeelden zijn: erosie door golven, afschuiving van delen van de dijk ('verzakkingen'), sluisen die niet op tijd gesloten zijn of aangevaren worden e.d. Daarnaast spelen onzekerheden een grote rol: in de statistiek van waterstanden (zo'n hoge waterstand is nog nooit voorgekomen), in de samenstelling van de ondergrond (grond is een natuurproduct en je kunt nooit volledig achterhalen hoe de ondergrond is opgebouwd) enz.

Om op een goede manier met onzekerheden om te gaan wordt daarom gebruik gemaakt van veiligheidstoelagen. Vergelijk dit met het maken van een boekenplank: je kunt een schatting maken van het gewicht van de boeken en ervoor zorgen dat je boekenplank dit gewicht precies kan dragen. Als de boeken dan net iets zwaarder zijn of je legt er een boek bij bezwijkt de boekenplank. Daarom maak je in de praktijk de plank iets sterker, d.w.z. je voegt een veiligheidstoelage toe aan de sterkte van de boekenplank.

De kans op werkelijk optreden van een overstroming is de overstromingskans. Door al de onzekerheden en veiligheidstoelagen is deze niet gelijk aan de overschrijdingskans van de waterstand. De overstromingskans van een gebied kan nog niet exact berekend worden, maar het is wel mogelijk om met behulp van globale berekeningen en terugrekenen van de veiligheidstoelagen een schatting te maken van de overstromingskans.

Volgens de Technische Adviescommissie voor de Waterkering (TAW; een adviescommissie voor de minister van Verkeer en Waterstaat) is de benadering met overstromingsrisico's uiteindelijk de beste vorm om te communiceren over veiligheid tegen overstromingen. Daarbij worden dus zowel de kansen op, als de gevolgen van een overstroming meegenomen. Het sluit aan bij het denken over andere risico's van bijvoorbeeld industrie en vervoer. Dit is een logisch vervolg op de analyse van de Deltacommissie. Toen was een dergelijke benadering niet mogelijk. De doelstelling van de TAW is uiteindelijk te komen tot een dergelijke overstromingsrisicobenadering (TAW 1998).

### **3.2.2. Bestuurlijk kader**

De waterkeringszorg is geregeld in de Wet op de waterkering uit 1995. Het hoofddoel van deze wet is de wettelijke verankering van de bescherming tegen overstromingen vanuit buitenwater (zee, meren en grote rivieren). De wet wijst de primaire waterkering in Nederland aan en stelt voor elke dijkkring (gebied omringd door een ring van primaire waterkeringen) een veiligheidsnorm. Secundaire waterkeringen (zie paragraaf 3.2.1) vallen buiten de werking van de Wet op de waterkering.

Verder is er nog een aantal specifieke wetten en regelingen op waterstaatgebied en diverse wetten met betrekking tot planologie en milieu die van belang zijn bij de aanleg van waterkeringen.

Verschillende overheden hebben een verantwoordelijkheid bij veiligheid tegen overstromingen. Waterschappen hebben een centrale rol in de zorg voor waterkeringen. Zij zijn verantwoordelijk voor aanleg, beheer en onderhoud van primaire waterkeringen (TAW 1998). De kosten voor beheer en onderhoud worden gedekt door het heffen van belastingen van de zogenaamde ingelanden (bewoners in het gebied). De kosten voor aanleg van de waterkeringen zijn meestal groter dan een waterschap kan opbrengen en worden daarom in de praktijk vaak gefinancierd door het rijk.

Er wordt steeds vaker gestreefd naar grotere waterschappen. Eén van de redenen is dat aan de bestuurlijke en technische deskundigheid steeds hogere eisen worden gesteld. Daarom is het aantal waterschappen door fusies de laatste jaren sterk teruggelopen.

De provincie heeft een toezichthoudende taak. De Wet op de waterkering onderscheidt hierbij twee verschillende taken:

1. bewaking van de technische kwaliteit van het beheer
2. toezien op een goede afstemming tussen beleid van gemeenten en van waterschappen.

De eerste taak behelst onder andere de goedkeuring van de plannen voor dijkverbetering en het beoordelen van de wettelijk verplichte vijfjaarlijkse toetsing die het waterschap uit moet voeren. Met de tweede taak wordt de functionele bestuursvorm van het waterschap ingepast in het grotere geheel van algemeen bestuur in het land. De taakstelling van wa-

terschappen legt de provincie vast in de waterschapsreglementen. De fusies van de waterschappen worden aangestuurd door de provincies.

Het rijk heeft de volgende verantwoordelijkheden met betrekking tot waterkeringen:

1. wetgeving
2. oppertoezicht op het waterschapsbestel
3. beheer van een aantal primaire waterkeringen, zoals de afsluitingen van zeearmen en enkele duingebieden
4. beheer van de grote wateren (bijvoorbeeld IJsselmeer en Grevelingen) en de grote rivieren
5. handhaven van de kustlijn langs de zandige kust (duinen)
6. verzorgen van technische leidraden voor ontwerp, beheer, onderhoud en beoordeling van waterkeringen

In het kader van de tweede taak moeten de Gedeputeerde Staten verslag doen van de vijfjaarlijkse toetsing van de waterkeringen aan de minister van Verkeer en Waterstaat. De derde taak betekent dat het rijk ervoor moet zorgen dat water op rivieren en meren op een goede manier kan worden afgevoerd naar zee, zodat de maatgevende waterstanden langs de dijken zo laag mogelijk blijven.

De gemeenten hebben geen directe rol bij aanleg, beheer en onderhoud van waterkeringen. De belangrijkste relaties liggen op het gebied van ruimtelijke ordening en calamiteiten. De gemeente stelt de bestemmingsplannen op waarin het waterkeringsbeheer ingepast moet zijn. De gemeente richt zich daarbij ook op de andere functies van een waterkering, bijvoorbeeld verkeer, bewoning, recreatie en natuur. Bij eventuele overstroming is de gemeente verantwoordelijk voor een goede rampenbeheersing, het handhaven van de openbare orde en volksgezondheid.

Uitgangspunt bij het ontwerp en de verbetering van de waterkering is een multifunctionele aanpak. Een dijk heeft vaak veel meer functies dan alleen waterkeren. Een dijkverbetering is vaak een goed moment om ook die andere functies aan te pakken. Er wordt meestal gezocht naar een optimale combinatie van deze functies, waarbij de waterkeringstechnische functie een harde randvoorwaarde vormt. De kosten voor de nevenfuncties hoeven uiteraard niet (allemaal) door het waterschap gedragen te worden. Voorzieningen die niet noodzakelijk van belang zijn voor de veiligheid tegen overstromingen (bijvoorbeeld voor de vormgeving, recreatief medegebruik of de verkeersfunctie), worden vaak gefinancierd door de verantwoordelijke instanties of particuliere partijen. Daarom komt het vraagstuk van de financiële lastenverdeling altijd aan de orde bij het ontwerp van waterkeringen.

Een ander aspect dat een rol speelt bij de financiële lastenverdeling is de herkomst van de beschikbare gelden. Omdat verbeteringen vaak uit andere middelen betaald worden (subsidie door rijk of provincie) dan onderhoud (belasting van het waterschap), wordt hieraan doorgaans bijzondere aandacht besteed. Vaak is het namelijk zo dat toekomstige onderhoudskosten een relatie hebben met de aanlegkosten. Onderhoudsvrij bouwen resulteert in hogere aanlegkosten. De maatschappelijke kosten kunnen worden geminimaliseerd door het minimaliseren van de *life-cycle* kosten.

Het minimaliseren van de maatschappelijke kosten leidt tot een discussie over de verdeling van de kosten. Als het economisch rationeel is naar verhouding meer onderhoud te plegen, zal het waterschap een afkoopsom (proberen te) bedingen enz.

### **3.2.3. Recente ontwikkelingen**

Twee recente ontwikkelingen met betrekking tot waterkeren zijn voor dit onderzoek belangrijk. Dat is ten eerste het project de Veiligheid van Nederland in Kaart en ten tweede het project Ruimte voor de Rivier.

Het eerste (studie)project is relevant voor dit onderzoek, omdat er een nieuwe stap wordt gedaan in de richting van de overstromingsrisicobenadering. Daarmee wordt – in het verlengde van het in paragraaf 3.2.1 genoemde advies van de Deltacommissie – uitdrukkelijk gestreefd naar een besluitvorming op basis van een economische afweging van kosten en baten.

De kansen op en de gevolgen van overstromingen van de dijkringen worden door dit project in kaart gebracht. In de toekomst biedt dit volgens de website van het project *‘een goede basis voor het opstellen van een nieuw afwegingskader voor maatregelen ter handhaving of verhoging van de veiligheid in relatie tot kosten en baten’* [1]. In het project wordt samengewerkt met waterschappen en provincies om gedetailleerde informatie van de waterkeringen en de inrichting van de dijkringen te krijgen. Op basis van deze gegevens worden berekeningen uitgevoerd, waarmee een overstromingsrisico kan worden berekend.

Het tweede project, het project Ruimte voor de Rivier, is een illustratie van een andere manier van denken met betrekking tot waterkeren. Deze ontwikkeling is relevant voor dit onderzoek om de volgende redenen:

1. Veel nieuwe projecten

Het project resulteert in een pakket van maatregelen met betrekking tot waterkeren. Tot voor kort lag de nadruk bij waterkeren op het verbeteren van de waterkeringen (sterktekant). Met het project Ruimte voor de Rivier, wordt er naar gestreefd de waterstanden omlaag te krijgen (belastingkant) door de afvoer van de rivier bij hoogwater te verbeteren. Hierdoor verandert het karakter van het beleidsveld waterkeren ingrijpend. Gechargeerd gezegd: in plaats van dijken te versterken worden dijken teruggelegd.

2. Onderbouwing met een kosten-batenanalyse

De keuze van de maatregelen wordt onderbouwd door een maatschappelijke kosten-batenanalyse uitgevoerd door het CPB (2004a en 2004b). Daarbij wordt verder gekeken dan alleen de afweging van de alternatieve maatregelen, maar wordt ook de economische onderbouwing van de bestaande normering van veiligheid tegen overstromingen geanalyseerd.

De basis van het project wordt gevormd door het kabinetsstandpunt Ruimte voor de Rivier uit 2000. Er wordt gekeken naar de mogelijkheden om het water meer ruimte te geven door bijvoorbeeld uiterwaarden te verlagen, dijken landinwaarts te verleggen of gebieden in te richten als tijdelijke berging bij hoogwater. Daarbij staat veiligheid tegen overstromingen centraal, maar krijgt ruimtelijke kwaliteit ook veel aandacht.

De aanleiding voor het project was de bijstelling van de maatgevende hoogwaterafvoer op de Rijn bij Lobith onder invloed van de hoogwaters van 1993 en 1995. Daardoor moest ook de maatgevende hoogwaterstand in het gehele rivierenstelsel worden bijgesteld. Hierdoor was de statistiek van de waterstanden veranderd. Omdat de dijken net over grote lengtes waren versterkt in het kader van de Deltawet grote rivieren, werd afgezien van een nieuwe ronde dijkversterkingen. Door de rivier meer ruimte te geven, moeten de waterstanden uiterlijk 2015 bij de nieuwe afvoer weer op het oude niveau zijn. Waar dit niet haalbaar is, wordt op beperkte schaal dijkversterking uitgevoerd.

Er is een groot aantal mogelijke maatregelen gedefinieerd. Daaruit wordt een keuze gemaakt op basis van effectiviteit en effecten op de omgeving. Daarvoor wordt gebruikt gemaakt van een maatschappelijke kosten-batenanalyse en een milieu-effectrapportage. Er wordt een planologische kernbeslissing voorbereid, waarin de keuze voor de maatregelen is gemaakt.

Bij het project zijn betrokken de departementen Verkeer en Waterstaat (V&W), Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) en Landbouw, Natuur en Voed-



selkwaliteit (LNV), de provincies Noord-Brabant, Utrecht, Gelderland, Overijssel en Zuid-Holland, waterschappen en gemeenten [4].

De kosten-batenanalyse voor het project Ruimte voor de Rivier is onderverdeeld in twee delen. Het eerste deel (CPB 2004a) vergelijkt de baten van meer veiligheid met de kosten van de investeringen om die extra veiligheid te realiseren. Het tweede deel (CPB 2004b) is een kosteneffectiviteitsanalyse, die de kosten voor verschillende maatregelenpakketten vergelijkt, waarbij zowel veiligheid als ruimtelijke kwaliteit wordt meegenomen in de analyse.

Het eerste deel concludeert dat er aanleiding is de normen voor veiligheid tegen overstromen opnieuw te bepalen en vast te stellen, omdat in de bestaande normen onvoldoende rekening is gehouden met de economische groei en toename van het aantal inwoners. De berekende optimale veiligheidsniveaus liggen voor tweederde van de dijkeringen ruim hoger (dus kleinere overstromingskansen) dan de bestaande wettelijke normen. Daarnaast neemt de kans op overstromingen ten gevolge van klimaatveranderingen toe. Dit is ook de conclusie van het rapport *Risico's in bedijkte termijnen* (RIVM 2004), dat ik hier echter niet verder behandel.

Onzekerheden in de toekomstige afvoer ten gevolge van klimaatveranderingen geven aanleiding om eerder meer dan minder te investeren. De reden is dat de totale kosten bij te weinig investeren (bij onderschatting van de waterstanden) sneller stijgen dan bij te veel investeren (bij overschatting van de waterstanden). Er is met andere woorden een asymmetrische verdeling rond het optimum.

Nieuw is dat de kosten-batenanalyse naast de optimale hoogte van de investering ook het optimale tijdsinterval tussen investeringen bepaalt, ervan uitgaande dat waterkeringszorg een aaneenschakeling van investeringen is. Vanwege de vaste kosten bij elke ingreep is het niet rationeel steeds marginale investeringen te doen, maar kan ook de omvang van de ingreep worden bepaald.

Als er in het geval van rivierverruiming sprake is van een grote, samenhangende ingreep, waarbij de omvang min of meer vrij gekozen kan worden (bijvoorbeeld bij dijkverleggingen) kan het voordeliger zijn rekening te houden met toekomstige verslechtingen in het watersysteem en economische groei op lange termijn (CPB 2004a).

De kosteneffectiviteitsanalyse drukt alle effecten uit in een voor dat effect geschikte eenheid en past een regressieanalyse toe op de effecten en de kosten. Daardoor kunnen de kosten per eenheid effect worden bepaald, waarmee de maatregelen onderling vergeleken kunnen worden. Per maatregel worden vier verschillende baten vergeleken:

1. Veiligheidswinst (hoogte maal lengte van het waterstandseffect, gemeten vierkante meters MHW-winst).
2. Toename van de natuur (gemeten in hectares)
3. Toename van de ruimtelijke kwaliteit (positief of negatief)
4. Vergroting van recreatiemogelijkheden (positief of negatief)

Het rapport vergelijkt de maatregelen op individuele basis en de pakketten samengesteld uit meerdere maatregelen (CPB 2004b).

### **3.3. Analyse besluitvorming waterkeren**

Deze paragraaf analyseert de besluitvorming op het beleidsterrein waterkeren, waarbij teruggegrepen wordt op de verschillende modellen van besluitvorming uit hoofdstuk 2. Nagegaan wordt of de hypothese die in paragraaf 2.4 is geformuleerd, namelijk dat er sprake is van de rationele benadering aangevuld met elementen uit de netwerkbenadering, overeenstemt met de situatie op het beleidsterrein waterkeren. Daarvoor wordt gebruik gemaakt van de gegevens die in de paragrafen 3.1 en 3.2 zijn verzameld. Deze analyse is van belang voor het beantwoorden van de vraag welke meerwaarde de OEI-

systematiek kan hebben voor reguliere projecten op het gebied van waterkeren. Eerst wordt de besluitvorming op het beleidsterrein waterkeren vergeleken met de rationele benadering en daarna met de netwerkbenadering.

### 3.3.1. Waterkeren en de rationele benadering van besluitvorming

De SNIP-procedure past volledig binnen het rationele model. De indeling in fasen, het scheiden van beleid en uitvoering, de duidelijke verdeling van taken en de projectmatige insteek van de verkenningenfase zijn goede voorbeelden van een aanpak volgens het rationele model. Informatie speelt een belangrijke rol binnen SNIP en volgens de geïnterviewde betrokkenen geeft SNIP structuur en duidelijkheid.

De SNIP-procedure is echter slechts een interne procedure die actoren buiten V&W tot niets verplicht (tenzij de initiatiefnemers buiten V&W aankloppen voor financiering). De besluitvorming binnen V&W is onderdeel van de besluitvorming binnen het gehele beleidsnetwerk. Daar zijn de beperkingen van het rationele model van besluitvorming, die in paragraaf 2.1.2 beschreven zijn, duidelijk te herkennen.

In de eerste plaats is er geen sprake van een centrale actor, die alles overziend en alles afwegend een keuze maakt en deze keuze dwingend oplegt aan andere partijen. Waterkeren is een beleidsveld waarop veel verschillende actoren actief zijn met eigen verantwoordelijkheden. Er zijn meerdere partijen betrokken bij de waterkeringszorg, waterschappen als primair verantwoordelijke, provincies die toezicht houden en het rijk als oppertoezichthouder. Bij aanlegprojecten neemt het aantal betrokken partijen toe, met tal van onderlinge afhankelijkheidsrelaties en verschillende doelstellingen. V&W is vaak financier, het waterschap moet een plan opstellen, de provincie moet dit goedkeuren, gemeenten moeten dit verwerken in bestemmingsplannen en er zijn veel vergunningen nodig. Op allerlei manieren is er inspraak mogelijk. Om vanaf het begin af aan zoveel mogelijk draagvlak te krijgen en dus onaangename verrassingen bij de inspraak te voorkomen, wordt er vaak gebruik gemaakt van adviesgroepen waarin vertegenwoordigers van bewoners, maatschappelijke organisaties en bedrijven vertegenwoordigd zijn.

Bij projecten als Ruimte voor de Rivier spelen nevendoelestellingen (bijvoorbeeld verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit of natuurontwikkeling) een belangrijke rol. Daardoor neemt het aantal partijen vaak toe, bijvoorbeeld doordat ook andere departementen zoals LNV en VROM een rol spelen.

Door dit grote aantal betrokkenen kan besluitvorming vaak alleen maar plaatsvinden door onderhandelingen tussen de partijen. Medewerking van gemeenten en bewoners wordt verkregen door de inrichting aan te passen aan de wensen van de betrokkenen.

In de tweede plaats is er duidelijk sprake van incrementele besluitvorming. Er zijn zeer veel randvoorwaarden die leiden tot een vorm van *bounded rationality*. Ik noem er enkele:

- Het economische hart van Nederland, de Randstad, ligt op de meest kwetsbare plaats qua overstromingen. Toch is het geen optie de Randstad te verplaatsen naar een veiliger plaats.
- Onder de Deltawet grote rivieren zijn hele stukken dijk verbeterd. Inmiddels zijn de randvoorwaarden voor de waterstanden naar boven bijgesteld en zouden delen hiervan weer aangepakt moeten worden. Dat is een onwenselijke situatie en dat is één van de redenen dat gezocht wordt naar rivierverruimende maatregelen.
- De principes van kosten-batenanalyse zijn bekend bij waterkeren en vormen de basis van de veiligheidsnormering. Er is echter niet voldoende kennis om de kansen en gevolgen van een overstroming volledig in beeld te brengen. Daarom wordt gewerkt met aannamen en benaderingen.
- Volgens berekeningen kan het economisch rationeel zijn een grotere ingreep te doen dan wettelijk vereist is (robuust ontwerpen). De mogelijkheden hiervoor zijn echter beperkt vanwege het beschikbare budget. Daardoor kan de situatie ont-

staan dat een traject vrij snel weer op de schop genomen moet worden als de randvoorwaarden, bijvoorbeeld door klimatologische ontwikkelingen, veranderen.

In de derde plaats is ook het ministerie van Verkeer en Waterstaat geen monoliete eenheid, zoals eerder al bleek uit de illustratie van Klaassen: de inpoldering van de Markerwaard (1995, zie par. 2.3.3). Elk organisatieonderdeel heeft zijn eigen verantwoordelijkheid, kennis, historie en daardoor ook andere referenties, posities en belangen. De hydraulici van de Rijkswaterstaat-dienst RIZA<sup>9</sup> zien waterkeren als het beïnvloeden van de waterstanden en de geotechnici van een andere Rijkswaterstaat-dienst DWW<sup>10</sup> als dijkverbetering. De regionale directie is gericht op een goede relatie met de regionale partijen en DG Water is meer gericht op bewaking van het budget en de landelijke politiek. Daar komt bij dat het volgens de geïnterviewde personen nog zoeken is naar de exacte verdeling van verantwoordelijkheden tussen DG Water en de regionale directies, zie paragraaf 3.1.4. In principe is er sprake van scheiding van beleid en uitvoering en is de hoofdingenieur-directeur van de regionale directie niet meer de vertegenwoordiger van de minister in de regio. Toch kan DG Water niet zelf alle onderhandelingen in de regio gaan doen enz.

In de vierde plaats speelt macht een belangrijke rol. Verkeer en Waterstaat stelt het budget beschikbaar en heeft daarmee veel macht. Dat blijkt bijvoorbeeld bij Ruimte voor de Rivier. De regionale partijen zijn met een advies gekomen dat veel duurder was dan het beschikbare budget. Vervolgens is een voorkeursalternatief opgesteld dat daar behoorlijk van afwijkt. Nog steeds is er sprake van een overschrijding van het budget, zodat gezocht wordt naar versoberingen of financiële bijdragen van andere partijen. De kans is groot dat hierdoor het advies uit de regio nog minder is te herkennen. Verder heeft V&W veel inhoudelijke kennis en kan dat ook gebruiken om invloed uit te oefenen. Maar ook andere partijen hebben (hinder)macht, bijvoorbeeld doordat plannen goedgekeurd moeten worden door de provincie, opgenomen moeten worden in het bestemmingsplan door de gemeente en burgers bezwaar kunnen maken. Als regionale partijen hun advies niet meer herkennen, is de kans reëel dat zij hun hindermacht zullen gaan gebruiken.

Verder volgen fasen elkaar niet altijd lineair op (discussies over nut en noodzaak lopen bijvoorbeeld nog door) en veranderen de percepties van problemen in de loop van de tijd (direct na de hoogwaters van 1993 en 1995 was waterkeren heel urgent).

### **3.3.2. Waterkeren en de netwerkbenadering van besluitvorming**

Het blijkt dus dat de rationele benadering van besluitvorming niet zonder meer van toepassing is bij waterkeren. Bij het ene project meer dan bij het andere zijn de beperkingen van het rationele model duidelijk te herkennen. De vraag is vervolgens of de netwerkbenadering, waarin veel van deze aspecten wel een plaats krijgen, geschikt is om besluitvorming bij waterkeren te beschrijven. Om dat na te gaan, bespreek ik de drie centrale kenmerken van beleidsnetwerken zoals genoemd door Klijn (1997, zie par. 2.1.6).

Het eerste kenmerk van een beleidsnetwerk is dat het netwerk bestaat dankzij de interdependenties tussen de verschillende actoren. Met andere woorden: geen van de actoren kan zijn doelen verwezenlijken zonder de inbreng van de andere partijen. Dat is bij waterkeren zeker het geval. Een waterschap heeft vaak onvoldoende financiële middelen om een project te realiseren, ook al is deze eerstverantwoordelijk. Het rijk heeft het waterschap nodig vanwege de lokale kennis en als waterkeringsbeheerder die bijvoorbeeld een dijkverbeteringsplan moet opstellen. Waterschap en rijk hebben de provincie nodig omdat

---

<sup>9</sup> Rijksinstituut voor Integraal Zoetwaterbeheer en Afvalwaterbehandeling

<sup>10</sup> Dienst Weg- en Waterbouwkunde

deze het plan moet goedkeuren en omdat bezwaar binnenkomt bij de provincie. De gemeente is ook nodig, omdat deze de wijzigingen moet doorvoeren in het bestemmingsplan. Bewoners en belangenorganisaties hebben hindermacht door inspraak en bezwaar, zodat het voor de voortgang van het project efficiënter is ze ruim op tijd te mobiliseren.

Het tweede kenmerk is dat elke partij zijn eigen doelstelling heeft om deel te nemen aan het netwerk. Ook dit kenmerk is te herkennen bij waterkeringsprojecten. Een waterschap wil een veilige waterkering met een minimale onderhoudsbehoefte. Gemeenten en bewoners zien een gelegenheid om de ruimtelijke omgeving of bijvoorbeeld de verkeersafwikkeling te verbeteren, omdat ze er zelf onvoldoende budget voor hebben. Voor natuurbeheerders is Ruimte voor de Rivier een gelegenheid om waardevolle biotopen te ontwikkelen. Voor een gemeente of bijvoorbeeld VROM kan een waterkeringsproject helpen om de ruimtelijke kwaliteit te verbeteren enz.

Het derde kenmerk is dat de relaties een min of meer stabiele aard hebben. Bij waterkeringsprojecten is het niet zo dat er altijd exact dezelfde partijen betrokken zijn. Het gaat om verschillende gemeenten, waterschappen en bewonersorganisaties. Wel gaat het vaak om dezelfde soort partijen. Bovendien kunnen er meerdere projecten bij een bepaald waterschap zijn en zijn er mogelijk in het verleden ook al werkzaamheden op een bepaald traject uitgevoerd. In de toekomst zijn dezelfde partijen weer op elkaar aangewezen, zodat besluitvorming nu consequenties kan hebben voor de toekomst. Er is dus inderdaad sprake van een structurele samenhang binnen het beleidsveld.

Sommige instrumenten die gebruikt worden binnen het beleidsveld zijn typerend voor een netwerkbenadering. Zo is er in verschillende projecten, bijvoorbeeld de dijkteruglegging bij Lent en de extra spuicapaciteit in de Afsluitdijk sprake van een convenant of bestuursovereenkomst, bij uitstek het instrument van de netwerkbenadering. Verder is bijna altijd sprake van onderhandelingen (bijvoorbeeld om gemeenten ertoe te bewegen het waterkeringsproject in het bestemmingsplan op te nemen) en worden de verschillende belangen met elkaar geconfronteerd (bijvoorbeeld stuur- en adviesgroepen). Een ander instrument, op een structureel niveau, is de aanpassing van het wettelijk kader, waardoor de onderlinge afhankelijkheden veranderen. Zo is in de jaren negentig de Deltawet Grote Rivieren van kracht geworden om de benodigde dijkversterkingen sneller te kunnen uitvoeren en centrale actoren tijdelijk meer macht te geven. Op dit moment is een aanpassing van de Wet op de waterkering in voorbereiding (Tweede Kamer 10 september 2004) waarin een coördinatie van vergunningen wordt voorzien, vergelijkbaar met de Tracéwet. Dat is te beschouwen als een vorm van netwerkmanagement.

### **3.3.3. Rationele benadering met elementen uit de netwerkbenadering**

Deze beschrijving van besluitvorming op het gebied van waterkeren ondersteunt de hypothese die geformuleerd is in paragraaf 2.4. Het rationele model is streefbeeld: streven om de fasen lineair opvolgend te doorlopen, om een keuze te maken die maximaal maatschappelijk nut geeft, analyse en politiek zoveel mogelijk te scheiden enz. Dit blijkt uit de SNIP-procedure die het proces op hoofdlijnen structureert en vastlegt. V&W is een actor met veel macht, vooral financieel en vanwege de technisch-inhoudelijke kennis. Daarom kan V&W een belangrijk stempel zetten op de besluitvorming.

Maar omdat de SNIP-procedure in beginsel slechts een interne procedure is, kan SNIP niet het volledige besluitvormingsproces bepalen, tenzij andere actoren nauwelijks een rol van betekenis spelen. En dat laatste is bijna nooit het geval, behalve in hele kleine en eenvoudige projecten.

Uit de beschrijving blijkt verder dat de beperkingen van het rationele model duidelijk te herkennen zijn en dat het beleidsterrein waterkeren meerdere kenmerken heeft die pas-

sen bij de netwerkbenadering. Het is niet dé rijksoverheid die, alles overziende, een besluit neemt waar alle andere partijen niet anders kunnen dan zich er bij neer leggen.

Dat betekent dat besluitvorming bij reguliere waterkeringsprojecten het beste te beschrijven is door de rationele benadering aangevuld met elementen uit de netwerkbenadering. Bij het beantwoorden van de vraag hoe de toesnijding van de OEI-systematiek de bestaande besluitvorming rond reguliere SNIP-projecten zou kunnen verbeteren zal ik dit als uitgangspunt hanteren. De rationele benadering bepaalt de grenzen waarbinnen de elementen van de netwerkbenadering een plaats moeten vinden.



## 4. OEI en de toesnijding voor MIT

Dit hoofdstuk geeft een beschrijving van OE(E)I (Onderzoeksprogramma Economische Effecten Infrastructuur of Overzicht Effecten Infrastructuur) en de ontwikkeling die hebben plaatsgevonden na het opstellen van de leidraad. Paragraaf 4.1 geeft een beschrijving van de totstandkoming van de OEEI-leidraad. Verder worden de voor dit onderzoek belangrijkste elementen uit de leidraad kort beschreven. Dit betreft de plaats van de verkenningfase in de leidraad en het stappenplan voor het opstellen van een kosten-batenanalyse. Deze paragraaf is nodig om toesnijding van OEI bij MIT te kunnen begrijpen en de eventuele toesnijding bij SNIP te kunnen ontwikkelen.

Paragraaf 4.2 beschrijft de toesnijding van de OEEI-leidraad voor reguliere MIT-projecten en de aanleiding daarvoor. Daarbij wordt gebruik gemaakt van brieven aan de Tweede Kamer, rapporten en interviews. Deze paragraaf zal in het vervolg worden gebruikt om lering uit te trekken met betrekking tot de toesnijding van SNIP-projecten.

Paragraaf 4.3 gaat in op de evaluatie van de OEEI-leidraad die enkele jaren na de invoering is uitgevoerd. Naar aanleiding van deze evaluatie is een actieagenda opgesteld, waarvan de resultaten beschreven zijn in paragraaf 4.4. Zowel bij de evaluatie als bij de actieagenda zijn alleen die zaken opgenomen die belangrijk zijn voor dit onderzoek. Daarbij gaat het om de presentatie van de resultaten en de plaats in het besluitvormingsproces.

Paragraaf 4.5 koppelt OEI aan de benaderingen van besluitvorming uit hoofdstuk 2. OEI past in het rationele model van besluitvorming. Dat model heeft evidente beperkingen, zodat de populariteit van OEI in eerste instantie bestuurskundig niet goed te begrijpen is. Paragraaf 4.5 geeft hiervoor een verklaring.

### 4.1. OEEI-leidraad

#### 4.1.1. Achtergrond

Nadat de kosten-batenanalyse in technisch-inhoudelijke zin sterk is ontwikkeld in de jaren zeventig en tachtig (zie par. 2.2.1), zijn er jarenlang nauwelijks inhoudelijke bijdragen geleverd aan de methode. Met het Onderzoeksprogramma Economische Effecten Infrastructuur (OEEI) werd in de jaren negentig de draad weer opgepakt.

Het ministerie van Verkeer en Waterstaat (V&W) en van Economische Zaken (EZ) namen het initiatief tot het onderzoeksprogramma. Het programma heeft geresulteerd in een OEEI-leidraad (Eijgenraam e.a. 2000; hieronder ook leidraad genoemd), waarmee de beoogd wordt de besluitvorming over grote infrastructurele projecten te laten plaatsvinden op basis van een consistent en integraal overzicht van effecten.

De aanleiding voor het onderzoeksprogramma was volgens de brief waarmee de minister van V&W de leidraad aan de Tweede Kamer aanbood (Tweede Kamer 20 april 2000) het grote aantal onderzoeken dat, voorafgaande aan de besluitvorming over een groot infrastructureel project, wordt uitgevoerd. Elk onderzoek legt weer eigen accenten door de grote diversiteit in effecten, onderzoeksinstituten en inschatting van onzekerheden. Gedurende het besluitvormingsproces komen bovendien vaak nieuwe inzichten naar voren. Daardoor bleek het lastig te zijn om overzicht te krijgen van alle relevante effecten.

Volgens de OEEI-leidraad werd hierdoor het vertrouwen in de onderbouwing van projecten ondermijnd, waardoor de maatschappelijke beoordeling bemoeilijkt werd. Omdat er ondanks onzekerheden toch keuzes gemaakt moeten worden, is er behoefte aan een 'verantwoorde en beleidsrelevante vorm van informatievoorziening' (pag. I).

Daarom is gekozen voor het instrument kosten-batenanalyse waarmee alle effecten overzichtelijk in beeld gebracht kunnen worden en gepresenteerd kunnen worden. De minister benadrukt in de brief dat het 'bij kosten-batenanalyse nadrukkelijk (gaat) 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' (Tweede Kamer 20 april 2000, pag. 2).

De leidraad is primair bedoeld voor grote projecten, maar is volgens de leidraad zelf in principe ook geschikt voor kleine projecten. Bij een klein project zal echter de omvang van het onderzoek kleiner zijn omdat er minder belanghebbenden zijn en de doorwerking op de gehele economie niet relevant is. Vooral de delen uit de leidraad over directe effecten zijn daarvoor interessant. In het geval dat alleen directe effecten worden meegenomen, spreekt de leidraad van een partiële kosten-batenanalyse. Als ook de indirecte effecten worden betrokken in de analyse is er sprake van een integrale kosten-batenanalyse.

#### **4.1.2. Plaats in het besluitvormingsproces**

Volgens de OEEI-leidraad worden kosten-batenanalyses uitgevoerd om de besluitvorming te faciliteren. Een kosten-batenanalyse kan gebruikt worden om allerlei (ongelijksoortige) effecten systematisch op te sporen en overzichtelijk weer te geven. In het ideale geval kunnen effecten zelfs allemaal gemonetariseerd worden, maar voor grote projecten die door de rijksoverheid worden uitgevoerd is dat nooit het geval.

Een kosten-batenanalyse is een economische projectbeoordeling (te onderscheiden van een bestuurlijke of technische beoordeling). Dit wordt omschreven als een 'systematische, rationele onderbouwing van de maatschappelijke keuze tussen relevante alternatieven' (Eijgenraam e.a. 2000, pag. 4). Besluitvormers krijgen aan de hand van de kosten-batenanalyse inzicht in de effecten, verdeling van kosten en baten, projectalternatieven en de risico's en onzekerheden. Kosten-batenanalyses vervangen de bestuurlijke afweging niet, maar faciliteren deze door de relevante informatie systematisch aan te dragen. Daarmee sluit de leidraad dus aan bij wat Sugden en Williams (1978) de *decision-making approach* noemen (zie par. 2.3.1).

De leidraad maakt onderscheid tussen twee typen kosten-batenanalyses in verschillende fasen van het besluitvormingsproces. Het eerste type, de zgn. kengetallen kosten-batenanalyse, wordt gebruikt in de voorfase van de besluitvorming, waarin er nog veel verschillende opties mogelijk zijn. Deze worden globaal geanalyseerd aan de hand van kengetallen en globale indicatoren. Hiermee wordt voorkomen dat een kosten-batenanalyse grootscheeps wordt opgezet voor projecten of alternatieven die vrij snel zullen afvallen.

Het tweede type is een diepgaande kosten-batenanalyse nadat de definitieve probleemformulering door de besluitvormers heeft plaatsgevonden. Hiermee is de zoekrichting vastgesteld. Binnen de zoekrichting analyseert de diepgaande kosten-batenanalyse de verschillende alternatieven. Gelijktijdig met de kosten-batenanalyse kan een milieu-effectrapportage uitgevoerd worden.

De leidraad onderkent dat het bij maatschappelijke investeringsprojecten niet mogelijk is om alle effecten om te rekenen naar één rendementscijfer. Sommige niet-geprijsde effecten zijn wel op een verantwoorde manier in geld uit te drukken (bijvoorbeeld reistijdwinsten en CO<sub>2</sub>-emmissies), maar andere effecten niet (bijvoorbeeld verdelingseffecten of effecten op unieke natuur). Voor deze laatste categorie wordt volstaan met kwantitatieve of kwalitatieve informatie, die vervolgens door de politici moet worden afgewogen tegen de gemonetariseerde effecten.



#### 4.1.3. OEEI en de verkenningfase

Deze paragraaf gaat wat dieper in op de toepassing van de OEEI in de voorfase van een project zoals de OEEI-leidraad (Eijgenraam e.a. 2000) deze beschrijft. De reden daarvan is de bijzondere aandacht van dit onderzoek voor de verkenningfase. De term verkenning is afkomstig uit het MIT- en SNIP-kader en komt overeen met het begrip voorfase uit de leidraad.

De OEEI-leidraad gaat uit van verschillende typen kosten-batenanalyses in verschillende ronden. Voordat een project is gerealiseerd is er, verspreid over meerdere jaren, een groot aantal politieke en bestuurlijke keuzes gemaakt. De besluitvorming rond infrastructurele projecten wordt gezien als een trechter, waardoor de keuze voor een bepaald projectalternatief in elke fase een stapje dichterbij komt. Het begint met globale oplossingen die nog sterk uiteenlopen (bijvoorbeeld aanleggen van een weg of investeren in alternatieve vormen van vervoer) en het eindigt in een afweging van concrete alternatieven.

In elke fase van de besluitvorming kan een kosten-batenanalyse nuttig zijn, omdat er elke keer beslissingen genomen worden die uiteindelijk bepalend zijn voor het gekozen alternatief. In het slotstadium van de besluitvorming gaat het om de afweging van een aantal alternatieven ten opzichte van het nulalternatief. Deze alternatieven zijn bepaald op basis van beslissingen eerder in het proces. Als deze eerdere beslissingen niet op een verantwoorde manier genomen worden, kan de afweging tussen alternatieven wel plaatsvinden, maar het is maar de vraag of de juiste alternatieven worden beoordeeld. Een goed onderbouwde keuze van zoekrichtingen eerder in het proces is essentieel.

Daarom kan volgens de OEEI-leidraad een kosten-batenanalyse vroeg in het besluitvormingsproces nuttig zijn. Een kosten-batenanalyse is immers een middel om alle effecten van een project in te schatten en zoveel mogelijk te voorzien van een financiële waardering.

Het probleem bij een vroege inzet van het middel kosten-batenanalyse is de omvang van het onderzoek en hoge eisen die gesteld worden aan de informatie. Een volledige uitvoering van een kosten-batenanalyse kan in een vroeg stadium nog niet worden uitgevoerd, omdat de alternatieven nog niet ver genoeg zijn uitgewerkt. Er zijn slechts zeer globale kenmerken bekend.

De leidraad reikt een oplossing aan in de vorm van een 'kengetallen kosten-batenanalyse'. Daaronder wordt een onderzoek verstaan die wel de principes van een kosten-batenanalyse in zich heeft, maar gebaseerd is op globale informatie. De globale informatie kan worden ontleend aan kengetallen en algemene indicatoren. Met behulp van een kengetallen kosten-batenanalyse kunnen niet-interessante oplossingsrichtingen afvallen. Tevens kan een betere inschatting worden gemaakt over de omvang van de effecten van het project, wat later bij een diepgaande kosten-batenanalyse benut kan worden. Met andere woorden: de kengetallen kosten-batenanalyse geeft inzicht in de benodigde diepgang en omvang van de kosten-batenanalyse in de volgende fase.

De OEEI-leidraad geeft de volgende richtlijnen voor een kengetallen kosten-batenanalyse. Voor alles is een heldere probleemstelling noodzakelijk. Dit is essentieel om te voorkomen dat de aandacht te snel verschuift naar een bepaald soort oplossingen, waarbij het achterliggende, algemene probleem uit het oog verloren wordt. Nagegaan moet worden welke andere mogelijkheden er zijn om het probleem op te lossen. Ook moet de rol van de overheid in relatie tot het probleem worden vastgesteld. Behalve zelf het project realiseren, kan de overheid ook randvoorwaarden stellen aan anderen, de inzet van verschillende partijen coördineren of optreden als investeerder/subsidieverstrekker.

Benadrukt wordt dat een kengetallen kosten-batenanalyse vanwege het vroege stadium van de besluitvorming vooral inventariserend van aard is. 'Het is belangrijker dat alle re-

levante onderwerpen aan de orde komen dan dat op enkele onderdelen reeds diepgaand onderzoek heeft plaatsgevonden' (Eijgenraam e.a. 2000, pag. 10).

De discussie over nut- en noodzaak van het project moet in de voorfase van het project worden behandeld en afgerond. Door dergelijke fundamentele discussies te voeren en af te sluiten, wordt volgens de leidraad voorkomen dat in een later stadium de eerste keuze en afbakening van het project opnieuw ter discussie komt.

De leidraad somt de volgende voordelen van uitvoeren van een kengetallen kosten-batenanalyse op:

- Het helpt de juiste afweging in beeld te krijgen en ondersteunt de politiek-bestuurlijke keuze.
- Het voorkomt dat irrelevante alternatieven in beeld blijven en relevante alternatieven afvallen.
- Het voorkomt dat een kosten-batenanalyse uitgevoerd in een later stadium uitkomsten geeft die haaks staan op de eerdere inschatting.

De OEEI-leidraad behandelt verder alleen de diepgaande kosten-batenanalyse in latere fasen van de besluitvorming. De structuur van de kengetallen kosten-batenanalyse is gelijk, maar de onderbouwing zal in het algemeen minder zijn.

#### 4.1.4. Stappenplan

Het hart van de leidraad wordt gevormd door het stappenplan. Dit geeft inzicht in de methoden die gebruikt kunnen worden en hun onderlinge samenhang. Benadrukt wordt dat er vaak sprake is van een iteratief proces en dat sommige stappen meer of minder uitgebreid kunnen zijn, afhankelijk van de aard van het project. De stappen zijn voor een kengetallen kosten-batenanalyse niet principieel anders dan bij een diepgaande kosten-batenanalyse. Er is alleen verschil in diepgang.

De leidraad onderscheidt de volgende stappen.

##### 1. Probleemanalyse

In deze fase worden het probleem, de doelstellingen en de randvoorwaarden bepaald. De leidraad waarschuwt tegen een 'eng gedefinieerde, technische probleemstelling' (pag. 44). Daardoor kunnen alternatieven ten onrechte afvallen, omdat deze niet passen binnen de nauwe kaders. Als de doelstellingen wat ruimer worden geformuleerd, krijgen ook andere oplossingen een kans.

##### 2. Projectdefinitie

Hierbij wordt beschreven welke elementen onderdeel uitmaken van het project. Alle inspanningen en investeringen die nodig zijn om de doelstellingen te realiseren worden gerekend tot het project. De leidraad geeft het voorbeeld van een luchthaven: niet alleen de startbanen en de gebouwen, maar ook de ontsluiting met het achterland hoort bij het project. Verder worden in deze stap de alternatieven, fasering, flexibiliteit en de te beschouwen tijdshorizon gedefinieerd.

Naast projectalternatieven wordt altijd een nulalternatief gedefinieerd als referentiesituatie. Het nulalternatief is een schatting van de ontwikkeling als het onderzochte project niet zou worden uitgevoerd. Het omvat de best mogelijke oplossingen voor het oplossen van de problemen, zonder het project. De leidraad stelt dat het nulalternatief per definitie wat anders is dan 'niets doen' of 'bestaand beleid'. Als het nulalternatief te mager wordt ingeschat, wordt de rentabiliteit van het project ernstig overschat.

##### 3. Identificatie van projecteffecten

Projecteffecten zijn de verschillen tussen het ontwikkelingspad *met* en het ontwikkelingspad *zonder* uitvoering van het project. De leidraad maakt onderscheid tussen verschillende typen projecteffecten (direct / indirect / extern). Een nauwkeurige en systematische beschrijving van de projecteffecten is nodig om de kosten en baten van

het project in geld uit te kunnen drukken en om het overzicht van niet te monetariseren effecten op te stellen.

Bij een maatschappelijke kosten-batenanalyse is het noodzakelijk om onderscheid te maken tussen verschillende sociaal-economische partijen. Want de kosten en baten voor de samenleving als geheel moeten worden beoordeeld. Als bepaalde groepen buiten beschouwing worden gelaten, wordt de rentabiliteit mogelijk te hoog (of te laag) ingeschat. Zo kan bijvoorbeeld de aanleg van de tweede Maasvlakte een negatief effect hebben op de economie in Oost-Groningen (rond de haven van Delfzijl). Dat zou niet meegerekend worden als de sociaal-economische partijen niet systematisch in kaart gebracht zouden zijn.

4. Raming van exogene factoren

Door middel van scenario's moeten aspecten die niet door het project worden beïnvloed, maar wel effect hebben op het project worden onderzocht. Voorbeelden hiervan zijn economische ontwikkeling en internationale beleidsafspraken.

5. Raming en waardering van projecteffecten

De waardering van de projecteffecten is een belangrijk en omvangrijk onderdeel van de kosten-batenanalyse. Voor het bepalen van de directe effecten (de belangrijkste redenen om het project uit te voeren) is een markt- en concurrentieanalyse noodzakelijk. Hiermee wordt de totale vraag naar het type diensten die door het project worden geleverd (marktanalyse) en het verwachte marktaandeel (concurrentieanalyse) bepaald. Bij het laatste moet het gedrag van zowel potentiële gebruikers als van exploitanten van concurrerende projecten worden ingeschat.

Voor het bepalen van de indirecte effecten moet ook de rest van de economie in beschouwing genomen worden. Bij transportinfrastructuur is vestigingsklimaat (wordt beter als de bereikbaarheid toeneemt) hiervan een belangrijk voorbeeld. Belangrijk aandachtspunt is het verschil tussen herverdeling (de totale welvaart neemt niet toe, maar wordt alleen anders verdeeld) en daadwerkelijke toename van de totale welvaart. Voor het bepalen van de externe effecten wordt in de leidraad verwezen naar de milieu-effectrapportage. Als aanvulling op de milieu-effectrapportage moet de economische waarde van de milieueffecten worden bepaald. Daarvoor wordt onderscheid gemaakt tussen effecten met en zonder een marktprijs. Voor het bepalen van de economische waarde van de laatste categorie worden door middel van schattingen of schaduw prijzen handvatten gegeven.

6. Raming van de projectkosten

De kosten voor de voorbereiding, realisatie, exploitatie/beheer en verwijdering moeten bij deze stap geraamd worden. Een kernenergiecentrale is een goed voorbeeld van een project waarbij de kosten voor verwijderen van grote invloed kunnen zijn voor de rentabiliteit van een project in verband met het radioactieve afval. Het is noodzakelijk dat deze kosten meegenomen worden in een kosten-batenanalyse.

7. Vervaardiging van de kosten-batenopstelling

De kosten en baten die in de voorgaande stappen zijn bepaald, dienen geaggregeerd te worden in het overzicht van de kosten en baten. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen een bedrijfseconomische en een maatschappelijke rentabiliteitsanalyse. De laatste houdt rekening met de kosten en baten voor de maatschappij als geheel, de eerste alleen met de belangen van de exploitant(en). Bij de maatschappelijke kosten-batenanalyse zijn er meestal ook niet-monitariseerbare effecten aan de orde. Deze dienen terug te komen in de rapportage aan de hand van kwantitatieve (anders dan in geld uitgedrukt) of kwalitatieve effecten of PM-posten.

Aanbevolen wordt zowel een maatschappelijke als een bedrijfseconomische rentabiliteitsanalyse te maken, ook al is het doel van het onderzoek te komen tot een maatschappelijke kosten-batenanalyse. Omdat alle benodigde informatie beschikbaar is, kost het uitvoeren van een bedrijfseconomische rentabiliteitsanalyse weinig extra inspanning. Het voordeel van een bedrijfseconomische analyse is dat duidelijk wordt

hoe aantrekkelijk het project voor de investeerder zelf is. Deze analyse kan tevens gebruikt worden bij de ontwikkeling publiek-private-samenwerkingsarrangementen.

8. Varianten- en risicoanalyse

Om de gevoeligheid van een project voor bepaalde onzekerheden te onderzoeken kan gebruik gemaakt worden van verschillende scenario's waarin onzekerheden en projectvarianten verwerkt worden. Ook de fasering en het flexibel maken van het project, ten einde beter in te kunnen spelen op toekomstige ontwikkelingen, dienen bij deze stap onderzocht te worden.

9. Overig

Bij de laatste stap in de leidraad wordt gewezen op de mogelijkheid van publiek-private samenwerking en het belang van ex post evaluaties van andere projecten. Ex post evaluaties vormen een belangrijke input voor toekomstige kosten-batenanalyses. Het uitvoeren van een ex post evaluatie kan worden vergemakkelijkt door daar in de ex ante evaluatie alvast rekeningen mee te houden (presentatie en verantwoording van de resultaten).

## 4.2. Toesnijding OEI-systematiek bij reguliere MIT-projecten

V&W is begonnen met het toesnijden van de OEI-systematiek<sup>11</sup> voor reguliere MIT-projecten. Met deze aanduiding worden de projecten bedoeld die geen 'project van nationaal belang' (ook wel megaproject genoemd) zijn en vallen onder het MIT-spelregelkader. Dit onderscheid in projecten gaat terug op een brief van de minister van V&W aan de Tweede Kamer (Tweede Kamer 20 april 2000). Daarin worden de drie categorieën projecten genoemd.

De naamgeving bleek bij nader inzien nogal verwarrend te zijn, vooral omdat de categorie *overige rijksprojecten* (d.w.z. de niet megaprojecten) ruim 90% van alle projecten besloeg. Daarom is later de naamgeving aangepast naar aanleiding van de actieagenda OEI (zie par. 4.4; Verkeer en Waterstaat 2004d). Tabel 2 geeft een overzicht van beide indelingen. Dit onderzoek richt zich op de tweede categorie, maar voor de volledigheid noem ik alle categorieën.

	oude indeling (2000)	nieuwe indeling (2004)
1.	Projecten van nationaal belang	Speciale rijksprojecten (megaprojecten)
2.	Overige rijksprojecten	Reguliere rijksprojecten
3.	Overige projecten van lokaal of regionaal belang waarmee geen projectspecifieke rijksmiddelen zijn gemoeid	Regionale resp. lokale projecten groter dan € 112,5 resp. € 225 miljoen
4.	-	Projecten die zijn gerelateerd aan infrastructuur, maar die niet zijn/worden opgenomen in MIT

**Tabel 2 Projectcategorieën**

De vierde categorie was in 2000 nog niet genoemd. In dit rapport wordt zoveel mogelijk aangesloten bij de nieuwe indeling. Als gesproken wordt over reguliere MIT- of reguliere SNIP-projecten, wordt bedoeld reguliere rijksprojecten uit de MIT- resp. de SNIP-procedure.

De eerste categorie, de speciale rijksprojecten, zijn die projecten die een PKB+-procedure doorlopen of door het kabinet als project van nationaal belang zijn aangewezen.

<sup>11</sup> De naamgeving OEEI is later n.a.v. de evaluatie aangepast in OEI, zie par. 4.3.

Reguliere rijksprojecten zijn de projecten uit de tweede categorie, dus de projecten waarvan het rijk wel bijdraagt maar die minder omvangrijk zijn dan de projecten van nationaal belang. Volgens de geïnterviewde personen bij DG Personenvervoer van V&W variëren de kosten van de reguliere MIT-projecten van 5 tot 500 miljoen euro. Volgens de evaluatie van de OEEI-leidraad (Buck 2002) wordt als vuistregel de bovengrens van 450 miljoen euro gebruikt.

De toesnijding van de OEI-systematiek ten behoeve van reguliere MIT-projecten is onderdeel van de actualisatie van het MIT-spelregelkader. De MIT-spelregels waren bedoeld om het besluitvormingsproces te structureren en transparant te maken. Doelen van de actualisatie zijn volgens een brief van de minister van V&W aan de Tweede Kamer (Tweede Kamer 30 juni 2004) het bespoedigen van de procedures, verbeteren van de efficiëntie en het verzakelijken van de besluitvorming. Dit laatste past in het kader van het VBTB-traject (Van beleidsvoorbereiding tot beleidsverantwoording).

De actualisatie heeft volgens de brief onder andere de volgende kenmerken:

- Het proces wordt gestroomlijnd om de doorlooptijden te verkorten. Voor verkenningen is een streeftermijn vastgesteld van 1 jaar. Voor de andere fasen wordt dat lopende het proces vastgesteld.
- In een vroeger stadium wordt een zwaarder gewicht toegekend aan financiële bandbreedtes van oplossingsrichtingen ('zeefunctie'). Concreet betekent dat voor een verkenning dat de financiële consequenties in kaart gebracht moeten worden voordat een opdracht tot planstudie wordt verleend.
- In een vroeger stadium worden belanghebbenden bij het project betrokken om te komen tot creatieve oplossingen, zoals publiek-publieke samenwerking en publiek-private samenwerking.
- Effecten worden zakelijk en integraal afgewogen door middel van OEI-systematiek.

#### **4.2.1. Achtergronden toesnijden OEI-systematiek**

In de brief waarmee in april 2000 de OEEI-leidraad werd aangeboden aan de Tweede Kamer (Tweede Kamer 20 april 2000), wordt vermeld hoe de resultaten van OEEI zullen worden toegepast bij de verschillende categorieën projecten. De OEEI-leidraad wordt verplicht gesteld voor de categorie 'projecten van nationaal belang'. Voor de categorie 'overige rijksprojecten' (reguliere rijksprojecten) zal 'in het komende jaar kosten-batenanalyse conform de OEEI-leidraad worden toegepast bij enkele nader te bepalen projecten'. Deze ervaringen worden gebruikt om de OEEI-leidraad toe te snijden op deze categorie projecten.

Uiteindelijk zal het toepassen van de OEI-systematiek ook voor de categorie overige rijksprojecten (reguliere projecten) verplicht worden. In de verkenningfase zal een kentallen kosten-batenanalyse uitgevoerd worden, waarvan de resultaten gepresenteerd zullen worden in de startnotitie van de planstudie. In de planstudiefase zal een meer diepgaande kosten-batenanalyse uitgevoerd moeten worden. De diepgang kan beperkt worden tot een partiële kosten-batenanalyse als indirecte effecten en herverdelingseffecten geen rol van betekenis spelen. Verwaarloosbare effecten hoeven na een eerste inschatting niet verder geanalyseerd te worden, tenzij bepaalde belanghebbenden veel waarde hechten aan deze effecten. De kosten voor de evaluatie moeten in verhouding zijn met de omvang van het voorgenomen project.

De evaluatie van de leidraad (Buck 2002) laat zien dat de invoering voor deze categorie projecten vertraagd is ten opzichte van het beloofde tijdpad. Dat betekent dat de projecten uit deze categorie nog niet structureel worden geëvalueerd volgens de OEI-systematiek. Volgens de geïnterviewde personen bij DGP heeft het opstellen van de OEI-formats niet zoveel tijd gekost (ongeveer een jaar). Dat het toch van 2000 tot 2004 geduurd heeft voordat de toegesneden systematiek beschikbaar was, heeft te maken met het bewustwordingsproces. De 'tanker V&W moest van koers veranderen' en dat kost tijd.

Toen er eenmaal overeenstemming was over de meerwaarde van het toesnijden van de systematiek, kostte het toesnijden zelf naar verhouding weinig tijd. Gedurende het traject is besloten om niet één OEI format op te stellen, maar verschillende formats voor de modaliteiten weg, rail en binnenvaart vanwege de verschillen tussen deze modaliteiten.

Het voorschrijven van de OEI-systematiek in de verkenningenfase past in het streven de verkenningenfase een zwaardere rol te geven. Volgens MuConsult (2003) is de achtergrond hiervan het kabinetsstandpunt Inpassing (Tweede Kamer 27 oktober 1999).

In dit kabinetsstandpunt reageert de minister van Verkeer en Waterstaat op een onderzoek waaruit blijkt dat ongeveer één derde deel van de kostenstijgingen te wijten is aan extra inpassingsmaatregelen. Daarmee wordt bedoeld de maatregelen die genomen worden om projecten beter in de omgeving in te passen, bijvoorbeeld door rekening te houden met landschap, natuur, te slopen bebouwing en geluidsoverlast. Er wordt gesproken van bovenwettelijke maatregelen om onderscheid te maken met inpassingsmaatregelen die voortvloeien uit wettelijke voorschriften, zoals de Wet Geluidhinder en de Natuurbeschermingswet, en bestaand beleid, zoals het Structuurschema Groene Ruimte.

Deze bovenwettelijke maatregelen zijn vaak het gevolg van onderhandelingen met de regionale overheden en inspraak uit de omgeving. Uit een bijlage bij de brief blijkt dat de kosten voor deze extra inpassingsmaatregelen variëren van 2 tot 50% van het totale budget (gemiddeld 15%).

Het onderzoek waarop het kabinetsstandpunt reageert noemt de volgende redenen voor de kostenstijgingen:

- afwezigheid van een confrontatie tussen kostenstijgingen en het investeringsprogramma
- ontbreken van objectieve en uniforme criteria voor kosteneffectieve inpassingskeuzen
- ontbreken van een onderhandelingskader

De minister stelt dat er zulke grote verschillen zijn tussen projecten dat het niet zinvol is om vaste, objectieve criteria hiervoor te hanteren. Het kabinet streeft er wel naar om de inpassing een duidelijker plaats te geven in de besluitvorming. In dit kader wil het kabinet de ruimtelijke inpassing in een vroeger stadium aan de orde stellen. Concreet betekent dit dat in de verkenning niet alleen aan de verkeerskundige aspecten aandacht wordt besteed, maar ook aan de ruimtelijke ontwikkelingen in het specifieke gebied. Het gaat om landschappelijke aspecten, leefbaarheid, veiligheid enz. Tegelijk moeten ook de mogelijke kostendragers en belanghebbenden in beeld worden gebracht. Hierdoor kan een betere afweging gemaakt worden.

De brief stelt: 'De verkenning wordt daarmee breder en inhoudelijker van aard. Aan het eind van de verkenning wordt het beslismoment daarom zwaarder aangezet. Het krijgt daarmee het karakter van een 'politiek moment' en moet leiden tot een helder besluit over de wijze waarop een geconstateerd knelpunt opgelost gaat worden.'

Volgens de geïnterviewde personen bij DGP past het toesnijden van OEI in de trend van verzakelijking en transparant maken van de besluitvorming, waarin ook de actualisatie van de MIT-spelregels als geheel een plaats heeft. De bedoeling is dat projecten niet langer automatisch van de verkenningenfase naar de planstudiefase doorstromen. In principe was de verkenningenfase bedoeld als eerste 'zeef', maar in de praktijk gingen teveel projecten door naar de planstudiefase. Het gevolg daarvan was dat de projecten vervolgens niet uitgevoerd werden, terwijl er toch al veel geld was geïnvesteerd in de planstudie.

Door de juiste informatie te verzamelen en op een overzichtelijke manier aan te leveren, kunnen bestuurders zich zakelijker opstellen in het besluitvormingsproces. Onder andere de vraag of het gesignaleerde probleem een probleem is van het rijk of van een andere overheid of van een private partij kan hierdoor een prominentere plaats krijgen.

Het doel van de vereenvoudigde OEI-format voor reguliere MIT-projecten is 'om in de verkenningfase globaal inzicht te verkrijgen in de relevante maatschappelijke effecten en kosten van een voorgenomen maatregel' (MuConsult 2003). Door middel van een gestandaardiseerd overzicht kunnen effecten van verschillende projecten of alternatieven op uniforme wijze worden gepresenteerd en vergeleken worden.

Naast bereikbaarheidseffecten en financiële aspecten worden de gevolgen voor leefbaarheid en veiligheid in het overzicht opgenomen. In tegenstelling tot een uitgebreide kostenbatenanalyse wordt in deze toesnijding minder de nadruk gelegd op monetarisering van de effecten. Volgens het rapport blijft het principe echter gelijk, namelijk het in kaart brengen en overzichtelijk presenteren van de maatschappelijke voor- en nadelen van een project.

#### **4.2.2. Uitwerking vereenvoudigde OEI-format voor reguliere MIT-projecten**

Het toesnijden van de OEI-systematiek is uitgevoerd door een werkgroep onder leiding van DG Personenverkeer van V&W. De uitkomsten zijn vastgelegd in het rapport *Overzicht Effecten Infrastructuur in MIT-verkenning* (MuConsult 2003). Het resultaat van deze werkzaamheden is een drietal overzichtstabellen en een praktijktoets.

Per vervoerswijze (vervoer over de weg, rail en binnenvaart) is een tabel opgesteld, waarin aangegeven wordt welke effecten in kaart gebracht moeten worden. Elke tabel heeft vier kolommen. De eerste kolom beschrijft de effecten die worden onderzocht met daarbij de indicatoren die worden gebruikt om de effecten te meten, de tweede kolom geeft de kwantitatieve informatie en in de derde kolom wordt een aantal effecten gemonetariseerd. De laatste twee kolommen moeten per project of projectvariant worden ingevuld. De overzichtstabel voor binnenvaart is ter illustratie opgenomen in Bijlage 4.

De tabel geeft een overzicht alle directe effecten. De vier categorieën effecten in de OEI-format (bereikbaarheid, veiligheid, kwaliteit leefomgeving en kosten) zijn afkomstig uit het Nationaal Verkeers- en Vervoersplan. De indirecte effecten kunnen optioneel wel meegevoerd worden, maar daarvoor zijn geen indicatoren genoemd. Per project kan hierin een afweging gemaakt worden. Voor de invulling ervan wordt verwezen naar de OEEI-leidraad.

Het uitgangspunt bij de tabellen is dat de gevraagde informatie beschikbaar moet zijn in de verkenningfase. De meeste informatie die nodig is komt uit de verkeerskundige computermodellen, die altijd al gebruikt werden in de verkenningfase. Op een paar punten wordt wat extra informatie gevraagd, vooral op het gebied van kwaliteit leefomgeving. Deze informatie werd eerder pas in de planstudiefase verzameld. Deze effecten zijn direct gerelateerd aan de verkeersbewegingen. Dat betekent dat een eenvoudige uitbreiding van het verkeerskundige model de benodigde informatie oplevert.

Deze toesnijding van de OEEI-leidraad is gemaakt voor lijnvormige MIT-projecten, zoals spoorlijnen, vaarwegen en wegen. Voor puntvormige projecten, zoals bijvoorbeeld havens, is de toesnijding niet geschikt. Bij lijnvormige MIT-projecten gaat het altijd over bereikbaarheidseffecten. Gedacht moet worden aan de vervoersomvang, reistijden, aantal tonnen per auto/trein/schip. Het project heeft een positief effect op de bereikbaarheid, dus deze effecten gelden als baten. Er zijn in de verkenningfase nog geen ontwerpen beschikbaar zodat over ruimtebeslag nog slechts globaal iets gezegd kan worden. Dat geldt te meer voor de milieueffecten, omdat in de planstudiefase pas een milieueffectrapportage wordt uitgevoerd.

Het rapport van MuConsult (2003) geeft ook een beknopt aantal uitgangspunten om de onderlinge vergelijkbaarheid van projecten te vergroten. De bedoeling is dat de kwaliteit van de ingevoerde gegevens, uitgangspunten en gebruikte modellen op elkaar zijn afgestemd.

Vervolgens wordt in het rapport een tweetal praktijktoetsen met de standaardtabellen uitgevoerd, om na te gaan of de methode werkbaar is, of de uitkomsten onderscheidend genoeg zijn en of de benodigde informatie in de verkenningenfase al beschikbaar is. Het blijkt dat waarschijnlijk toch niet alle informatie in verkenningenfases al beschikbaar is. Daarom wordt aanbevolen om de geschiktheid van de methode verder te toetsen aan projecten in de praktijk.

Verder wordt aanbevolen om het overzicht van effecten uit de verkenningenfase in de planstudiefase uit te werken tot een uitgebreidere 'OEI' op basis van een maatschappelijke kosten-batenanalyse, conform de OEEI-leidraad.

Het gebruik van deze methode is verplicht gesteld voor alle nieuwe MIT-verkenningen door middel van de Werkwijzer MIT-Verkenning Nieuwe Stijl (Verkeer en Waterstaat 2002), onderdeel van de actualisatie van de MIT-spelregels. Daarin wordt voorgeschreven dat er een 'eerste, globale inschatting van de gevolgen' al in de verkenningenfase gegeven moet worden. Genoemd worden de verkeerskundige gevolgen, de belangrijkste milieugevolgen (vooral geluid, lucht en natuur) en de relatie met ruimtelijke ordening en economische ontwikkelingen. Er moet aandacht worden besteed aan het oplossend vermogen en de kosten(effectiviteit) van een oplossingsrichting. Deze aspecten zijn opgenomen in het informatieprofiel dat hoort bij de afsluiting van de verkenningenfase, beslismoment 2.

Volgens de geïnterviewde personen bij DGP wordt er redelijk bewust gesproken over 'een OEI' en bijvoorbeeld niet van een kosten-batenanalyse volgens OEI. Het kenmerkende van vereenvoudigde OEI-tabel is namelijk dat er een overzicht van de effecten wordt gegeven en niet zozeer dat er een bepaalde methode wordt gevolgd. Er wordt volgens de geïnterviewde personen bij OEI juist geprobeerd om niet te vast te zitten aan de methode kosten-batenanalyse, omdat een optelling van niet te monetariseren posten leidt tot informatieverlies. De tabel is in feite een mengvorm van een scorecard en een kosten-batenanalyse of nauwkeuriger: een scorecard die onder andere de resultaten van een kosten-batenanalyse presenteert. Daarom wordt er geen optelling gemaakt, maar worden alleen de effecten overzichtelijk weergegeven. De politiek moet vervolgens op basis van deze informatie een besluit nemen.

De reacties op de verplichte invoering van de vereenvoudigde OEI-tabel zijn volgens de geïnterviewde personen bij DGP wisselend. Veel mensen denken in eerste instantie dat een uitgebreide kosten-batenanalyse gevraagd wordt en dat de systematiek veel extra werk en extra kosten met zich meebrengt. Volgens de geïnterviewde personen is dat niet het geval, omdat de meeste gegevens al beschikbaar zijn. Er zijn echter nog geen verkenningen uitgevoerd waarbij deze systematiek al is toegepast (afgezien van de genoemde praktijktoetsen in MuConsult 2003), zodat deze stelling nog moet worden geverifieerd.

Het is waarschijnlijk wel zo dat de kosten voor verkenningen toenemen, maar dat is het gevolg van de Verkenning Nieuwe Stijl, waarin meer aandacht moet worden besteed aan de oplossingsrichtingen dan voorheen.

De OEI-format kan naar verwachting een bijdrage leveren aan het kritisch analyseren van de eigen oplossingsrichtingen op kosteneffectiviteit. Hierdoor en doordat eenduidige en overzichtelijke beslisinformatie wordt aangeleverd, kan de kwaliteit van de besluitvorming verbeteren. Wat verbetering van de besluitvorming inhoudt, is volgens de geïnterviewde personen moeilijk aan te geven, omdat de politiek daar eigen criteria voor heeft. Uiteindelijk beslissen politici welke consequenties er worden getrokken uit de beslisinformatie. De geleverde beslisinformatie is meestal niet de enige onderbouwing van een besluit.



### 4.3. Evaluatie OEEI

De OEEI-leidraad is tussen 2000 en 2002 toegepast op een aantal grote projecten, zoals de hogesnelheidslijn (HSL), uitbreiding van Schiphol, Zeepoort IJmond en de Zuiderzeelijn. Naar aanleiding van deze ervaringen is de leidraad in 2002 geëvalueerd, zoals al in de leidraad zelf was aangekondigd (Buck 2002). De evaluatie is uitgevoerd door verschillende kosten-batenanalyses te vergelijken en interviews met betrokkenen af te nemen. Ik bespreek hieronder de onderdelen die relevant zijn voor mijn onderzoek.

De OEEI-leidraad heeft ervoor gezorgd dat er een gezamenlijk begrippenkader is ontstaan. Hierdoor de methodologische discussie is ingekaderd. In vergelijking met de evaluatierichtlijnen in bijvoorbeeld Duitsland geeft de OEEI-leidraad meer ruimte voor verschillende methoden. Dat wordt in het algemeen positief gewaardeerd. In de evaluatie wordt wel benadrukt dat de gestelde kaders niet per project ter discussie gesteld moeten worden. Volgens sommigen gebeurt dat nu wel.

De uitgevoerde kosten-batenanalyses hebben volgens de geïnterviewde betrokkenen een bijdrage geleverd aan verzakelijking van de besluitvorming, doordat een meer gestructureerd inzicht in de effecten dwingt tot een goede argumentatie. Wel wordt gesignaleerd dat kosten-batenanalyses soms misbruikt worden: als de uitkomsten niet overeenstemmen met de politiek-bestuurlijke voorkeur, worden de uitkomsten terzijde geschoven, vaak onder verwijzing naar methodologische beperkingen.

Het blijkt dat er ook geen overeenstemming is over de reikwijdte van het onderzoek. Volgens sommigen heeft de kosten-batenanalyse te hoge pretenties die in de praktijk niet waargemaakt kunnen worden. De kosten-batenanalyse is volgens sommigen slechts overzicht van de economische effecten, dat ruimte laat voor andere afwegingen in de besluitvorming. Anderen hechten veel meer waarde aan de uitkomsten van de kosten-batenanalyse en denken dat de kosten-batenanalyse een inhoudelijk allesomvattend instrument is. De evaluatie adviseert een gezamenlijk beeld te ontwikkelen van de reikwijdte van een kosten-batenanalyse. Hierdoor is het voor iedereen duidelijk welke conclusies wel en niet getrokken kunnen worden.

Verder blijkt dat er in de praktijk niet of nauwelijks gebruik gemaakt wordt van de kengetallen kosten-batenanalyse, zoals de leidraad die adviseert voor de voor- of verkenningsfase. In de praktijk wordt vaak direct een uitgebreide kosten-batenanalyse ingezet. Het nadeel daarvan is dat het aantal geanalyseerde alternatieven sterk beperkt wordt vanwege de benodigde inspanning per alternatief. Daardoor bestaat het gevaar dat er geschikte oplossingsrichtingen over het hoofd worden gezien. Een kengetallen kosten-batenanalyse zou in korte tijd (enkele weken) opgesteld moeten kunnen worden. Voorwaarde is echter wel dat er voldoende kengetallen beschikbaar zijn en het is maar de vraag of dat zo is. Een complicerende factor hierbij is dat er vaak pas (kengetallen) kosten-batenanalyses worden uitgevoerd, nadat er al politieke standpunten zijn ingenomen. Daardoor was de probleemstelling van de kosten-batenanalyse te beperkt. De evaluatie adviseert kengetallen te ontwikkelen en centraal vast te stellen op welke momenten in het besluitvormingsproces (welke vorm van) een kosten-batenanalyse uitgevoerd moet worden.

Er is kritiek op de manier waarop de uitkomsten van de opgestelde kosten-batenanalyse worden gepresenteerd. Risico's en onzekerheden worden niet expliciet gemaakt, de uitgangspunten van de gevoeligheidsanalyses worden niet goed opgeschreven en er zijn grote verschillen in de presentatie van de kwalitatief geanalyseerde effecten. Vaak wordt aan deze effecten veel minder aandacht besteed dan aan de gemonetariseerde effecten, zeker in de samenvatting van het rapport. Er is duidelijk behoefte aan transparantere analyse (nu worden ze vaak gezien als *black box*) en duidelijke samenvattende overzichten.

Om de presentatie van niet-gemonetariseerde effecten evenwichtiger te maken ten opzichte van gemonetariseerde effecten, zouden ze zoveel mogelijk gekwantificeerd of minstens in woorden uitgedrukt moeten worden. De evaluatie adviseert richtlijnen op te stellen voor een evenwichtige presentatie van de resultaten van een kosten-batenanalyse.

Verder wordt geadviseerd om in de analyse te bepalen hoe effecten over actoren (bijvoorbeeld consumenten, exploitanten, overheden en omwonenden of inkomensgroepen) verdeeld zijn. Deze informatie is, aanvullend op de kosten-batenanalyse, interessant voor de besluitvorming.

Uit de evaluatie blijkt ook dat de benaming OEEI suggereert dat het vooral om financieel-economische effecten gaat. De leidraad biedt echter ook een kader voor het geven van een overzicht van andere effecten, bijvoorbeeld op de maatschappij, natuur en milieu, veiligheid en ruimte. Daarom is naar aanleiding van deze evaluatie de naam aangepast in Overzicht Effecten Infrastructuur (OEI; Tweede Kamer 7 januari 2003). De bedoeling is om OEI een integrale benadering te laten zijn van alle relevante effecten. De genoemde Actieagenda werkt de integrale aanpak verder uit.

Volgens één van de geïnterviewde personen gaat het bij deze naamsverandering echter vooral om beeldvorming. OEI blijft een economisch instrument.

#### **4.4. Actieagenda OEI**

De evaluatie van OEEI (zie par. 4.2) heeft een aantal verbeterpunten opgeleverd, die aanleiding zijn geweest voor het opstellen van een actieagenda (Anonymus 2002). Daarin is onderscheid gemaakt tussen procesmatige en inhoudelijke aspecten. Voor mijn onderzoek zijn vooral de procesmatige aspecten interessant. Dat zijn de volgende twee acties:

1. Verbetering communicatie over OEI en heldere presentatie van de effecten
2. Verduidelijken van de positionering van OEI in het besluitvormingsproces

De acties zijn uitgewerkt en hebben geresulteerd in een aantal aanvullingen op OEI. Deze zijn in december 2004 door de minister van V&W gepresenteerd aan de Tweede Kamer (Tweede Kamer december 2004). In de brief wordt gesteld dat de aanvullingen dezelfde status hebben als de OEEI-leidraad en daarmee verplicht zijn voor speciale rijksprojecten (megaprojecten).

Bij het eerste actiepunt, verbetering communicatie en helder presenteren, gaat het om 'de transparantie van de gebruikte methoden en om de manier waarop niet in geld uit te drukken effecten in de samenvattende effectenoverzichten worden opgenomen' (Verkeer en Waterstaat 2004b, pag. 12). Dit is belangrijk omdat in het politieke besluitvormingsproces deze overzichten een belangrijke rol spelen. Daarom wordt gezocht naar de juiste verhouding tussen helderheid en overzichtelijkheid enerzijds en volledigheid anderzijds. Benadrukt wordt dat het schrijven van de samenvatting de nodige aandacht behoeft (Verkeer en Waterstaat 2004c). Verder is er een voorbeeldtabel opgesteld die in elke samenvatting van een OEI opgenomen moet worden (zie Bijlage 6). Daarbij is er voor gekozen om effecten die uitgedrukt worden in fysieke grootheden en de effecten die gemonetariseerd worden in dezelfde tabel op te nemen. Daardoor is de relatie tussen de fysieke en gemonetariseerde effecten voor besluitvormers duidelijker.

Aanbevolen wordt de tabel zo beknopt te houden dat deze op één A4 past. Dat betekent dat alleen de belangrijkste effecten opgenomen moeten worden, maximaal tien. Verder wordt voorgesteld geen PM-posten meer te gebruiken, omdat dit vaak als containerbegrip dient. In plaats daarvan worden voor effecten die niet in fysieke of gemonetariseerde eenheden uit te drukken zijn vraagtekens gebruikt. Als de omvang niet bekend is, maar

wel de richting van het effect, kan het vraagteken voorzien worden van een plus of min (bv. -?). Als het effect verwaarloosbaar is, wordt een nul gebruikt. Voor kwalitatief geëvalueerde effecten worden plussen of minnen gebruikt. De plussen, minnen en vraagtekens worden ook opgenomen in de 'optelling', het totaaloverzicht onderaan de tabel.

Bij het tweede actiepunt, verduidelijken van de positie van OEI in het besluitvormingsproces, gaat om een verzameling van aspecten die te maken hebben met besluitvorming (Verkeer en Waterstaat 2004d).

Ten eerste is een nieuwe indeling in categorieën ontwikkeld, omdat de bestaande indeling onduidelijk was (zie verder par. 4.2).

Ten tweede is onderzocht of een verdergaande vorm van institutionalisering van OEI wenselijk is, bijvoorbeeld door een speciale OEI-wet. Er is voor gekozen OEI verder geen wettelijke status te geven. Hierdoor zou de grote flexibiliteit ten aanzien van inhoudelijke ontwikkelingen namelijk mogelijk minder worden. Het past ook niet in het politieke klimaat van deregulering. Wel is een overzicht gemaakt van alle relaties die OEI kan hebben met bestaande wet- en regelgeving.

Ten derde worden aanbevelingen gedaan om OEI beter af te stemmen op de milieu-effectrapportage, zodat de studies beter met elkaar vergeleken kunnen worden. Aanbevolen wordt dezelfde alternatieven mee te nemen, zo mogelijk dezelfde nulalternatieven te kiezen en anders beide nulalternatieven te beoordelen, dezelfde onderliggende studies te gebruiken en de timing af te stemmen.

Ten vierde worden aanbevelingen gedaan over de toetsing van OEI.

Een aantal vragen die in de actieagenda zijn genoemd, is mijns inziens nog niet behandeld. Het gaat dan om (Anonymus 2002):

- Verhelderen van het belang van OEI voor het besluitvormingsproces (geen vervanging van de besluitvorming, maar transparante informatie over effecten)
- Uitwerken van de vraag in welke fase van het besluitvormingsproces welke informatie benodigd is en op welk niveau (bijvoorbeeld OEI op programmaniveau)
- Uitwerken van het onderscheid tussen een kengetallen-OEI in de verkenning-fase en een meer uitgebreide OEI in de planstudiefase qua rol in het besluitvormingsproces
- Verhelderen van de relatie en samenhang tussen OEI en (het bereiken van) overheidsdoelstellingen (VBTB - Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording)

Met name antwoorden op de eerste twee vragen zouden voor mijn onderzoek interessant zijn.

#### **4.5. OE(E)I en de rationele benadering van besluitvorming**

De aandacht voor en sterke opkomst van O(E)EI is opmerkelijk, omdat de systematiek besluitvorming benadert volgens het rationele model. De OEEI-leidraad plaatst zichzelf nadrukkelijk in deze benadering, zoals blijkt uit de in paragraaf 4.1.2 al geciteerde zin dat OEEI een 'systematische, rationele onderbouwing' levert voor de keuze uit alternatieven. Allerlei kenmerken die genoemd zijn bij de rationele benadering, zijn van toepassing op de OEEI-leidraad. Ik som er een aantal van op:

- aanpak in duidelijk onderscheiden fasen,
- een stappenplan,
- het gebruik van rationele argumenten,
- geen aandacht voor verschillende actoren,
- geen beschouwing over de plaats in het besluitvormingsproces,
- duidelijk onderscheiden alternatieven en
- de beslissende rol van het netto maatschappelijk nut.

Inzichten uit de bestuurskundige literatuur die aandacht vragen voor beperkte kennis, de incrementele benadering, de rol van macht en het onvolkomen onderscheid tussen een analist en een bestuurder komen in de leidraad niet aan de orde.

De basisveronderstelling van het rationele model, de *homo economicus*, vormt de basis van de kosten-batenanalyse en daarmee ook de achtergrond van de OEEI-leidraad: het kiezen van een alternatief door alle voor- en nadelen (of alle baten en kosten) tegen elkaar af te wegen. En hoewel de leidraad stelt dat een kosten-batenanalyse de besluitvorming niet kan vervangen, suggereert het ontbreken van een duidelijke plaatsbepaling in het besluitvormingsproces een marginale rol voor andere rationaliteiten.

Ondanks de stroom bestuurskundige literatuur over de beperkingen van de rationele methode is de OEI-systematiek enorm populair, tot op het hoogste (politieke) niveau. De leidraad is na het gereedkomen direct voorgeschreven voor de grootste projecten en voor de reguliere projecten is een toegesneden OEI-systematiek toegezegd. Door alle betrokkenen wordt OEI gezien als een instrument om de besluitvorming transparanter te maken.

De Jong en Geerlings (2003) zien in deze discrepantie tussen de bestuurskundige literatuur van de laatste decennia en de opkomst van OEI een tegenbeweging. Het ontbreken van een beschouwing over de plaats in het besluitvormingsproces suggereert volgens hen dat de keuzes die gemaakt worden (probleemanalyse, genereren van alternatieven, bepalen van de nulvariant) neutrale keuzes zijn. Verder komt de nadruk op discrete alternatieven niet overeen met de bestuurskundige literatuur, omdat er in een netwerkbenadering juist ruimte moet zijn voor compromisvorming. Een proces van geven en nemen zorgt voor elkaar overlappende alternatieven. Ook vragen De Jong en Geerlings aandacht voor verschil tussen de leidraad, die suggereert een bijdrage te leveren aan de kostenbeheersing en Wildavsky<sup>12</sup>, die aantoont dat achter elke raming en begroting een strategische keuze schuil gaat (vergelijk dit met de bureaupolitieke benadering).

Volgens de auteurs leidden de beperkingen van de netwerkbenadering, die in de praktijk zichtbaar worden, tot hernieuwde aandacht voor goede informatie. Terwijl de wetenschappelijk theorievorming in de bestuurskunde de netwerkbenadering verder uitwerkte, was er in de bestuurlijke praktijk een (gedeeltelijke) terugkeer naar de rationele besluitvorming. Ze verklaren de tegenbeweging door de traditionele macht van economische instituten, door het draagvlak op politiek niveau (m.n. de minister van Financiën) en de effectieve samenwerking van de economische instituten.

De auteurs zien deze tegenbeweging eerder als een correctie op een te ver doorgevoerde netwerkbenadering, dan als een nieuwe vorm van *econocratie* in de definitie van Self (1975, zie par. 2.3.2). De aanpassing van OEEI (Onderzoek Economische Effecten Infrastructuur) naar OEI (Overzicht Effecten Infrastructuur) en de verdere uitwerking in de actieagenda OEI is voor een deel al een tegemoetkoming aan de bezwaren. Door deze aanpassing komt de nadruk minder te liggen op de kosten-batenanalyse en meer op de informatieve bijdrage van de effectstudies.

Dit laatste komt ook overeen met de visie van de geïnterviewde personen bij DGP, die benadrukken dat OEI vooral het overzicht van effecten wil geven en niet alles op één (monetaire) noemer wil brengen. De actieagenda probeert de verhouding ten opzichte van de besluitvorming duidelijker te maken.

Het is de vraag of de hernieuwde aandacht voor kosten-batenanalyse een tijdelijke 'terugval' naar een verouderd model is die vanzelf weer overgaat of dat er meer aan de hand is. In het eerste geval zou de opkomst van de kosten-batenanalyse verklaard kunnen worden door de machtige positie van de economische wetenschap en het draagvlak op het hoogste niveau. De aandacht zou versterkt kunnen zijn door de economische te-

---

<sup>12</sup> Wildavsky, A., (1984) *The Politics of the Budgetary Process*, Fourth Edition. Boston.

genwind, waardoor er minder geld te verdelen is. Het wachten is dan op de wal die het schip keert: in de praktijk zal dan blijken dat de economische rationaliteit niet de enige is. Inderdaad zijn er wel redenen om te verwachten dat de populariteit afneemt, althans bij sommige betrokkenen. Zo noemen De Jong en Geerlings (2003) de situatie dat kosten-batenanalyse een te beperkte economische onderbouwing van politieke heilige huisjes aan het licht brengt. Dat kan bestuurders in een lastig parket brengen, bijvoorbeeld als er al toezeggingen zijn gedaan. Iets dergelijks vindt op dit moment plaats met betrekking tot de Zuiderzeelijn naar aanleiding van het onderzoek van de Tijdelijke Commissie Infrastructuur. Dit komt overeen met de analyse van Rizzo (1993, zie par. 2.3.2).

Toch verwacht ik niet dat OEI op korte termijn buiten gebruik gesteld zal worden. Daarvoor is de systematiek te diep geworteld en wordt er teveel gebruik van gemaakt, o.a. bij het verdelen van de budgetten door het ministerie van Financiën. Wel moet er aandacht zijn voor de beperkingen van OEI om een ongepaste euforie over de methode te voorkomen. Elementen van de netwerkbenadering zullen zeker gebruikt blijven worden, want de netwerkbenadering heeft behalve een sterke theoretische basis zijn meerwaarde in de praktijk bewezen. Het zal erop neerkomen dat elementen van OEI gecombineerd worden met elementen uit de netwerkbenadering.

Ik wil dus liever spreken van een correctie op de bestaande, eenzijdige nadruk op netwerkbenaderingen dan van een heuse tegenbeweging. De term 'tegenbeweging' suggereert het bestaan van twee wederzijds uitsluitende benaderingen. De opkomst van de ene benadering betekent het terugdringen van de andere benadering. Ik zie niet in waarom de bestaande netwerkbenadering weer ingewisseld zou moeten worden voor de rationele benadering, waarvan de beperkingen buiten kijf staan. De aanpassing van de naam OEEI in OEI, de verdere uitwerking in de actieagenda, de inbedding in het besluitvormingsproces e.d. laten zien dat de verschillende benaderingen elkaar niet uitsluiten, maar dat elementen uit beide benaderingen met elkaar te combineren zijn.

Ik zou willen benadrukken dat zowel de rationele benadering als de netwerkbenadering slechts twee van de vele benaderingen zijn. Alle benaderingen behandelen bepaalde aspecten van besluitvorming, maar geven nooit een volledig beeld. Bepaalde omstandigheden of karakteristieken zorgen ervoor dat een situatie een bepaalde benadering meer of minder geschikt maakt. De keuze tussen een rationele benadering van besluitvorming of een netwerkbenadering is dus een valse tegenstelling.

Het is dus ook niet zo dat de rationele benadering het ideaalbeeld voor alle besluitvorming is en dat andere benaderingen hoogstens *second best* zijn. Omdat de beschikbare financiën meestal schaars zijn en de wens bestaat om deze middelen zo efficiënt mogelijk in te zetten, zal de op de welvaartseconomie gebaseerde rationele benadering regelmatig een rol van betekenis spelen. Maar er zijn ook situaties waarbij draagvlakvorming belangrijker is dan efficiënte inzet van middelen, bijvoorbeeld als de betreffende actor in een sterk afhankelijke positie verkeert. Dat betekent echter weer niet dat in die situatie effectiviteit en efficiëntie geen enkele rol spelen.

Deze visie op de opkomst van OEI kan goed worden ingepast in de hypothese over besluitvorming, zoals die geformuleerd is in paragraaf 2.4. OEI past bij het raamwerk van de rationele benadering. De bewezen waarde en theoretische basis van de netwerkbenadering moeten daarbinnen een plaats krijgen. Op die manier is er sprake van een rationele benadering aangevuld, met elementen uit de netwerkbenadering.

Met behulp van deze plaatsbepaling van OEI zal in het volgende hoofdstuk de mogelijke meerwaarde van OEI voor besluitvorming op het gebied van waterkeren worden bepaald.



## 5. OEI bij SNIP-verkenningen waterkeren

Dit hoofdstuk analyseert de mogelijke meerwaarde van de toesnijding van OEI bij reguliere SNIP-projecten en geeft een eerste voorstel voor de toesnijding zelf. Paragraaf 5.1 verwerkt de reacties van de geïnterviewde personen met betrekking tot de meerwaarde van OEI bij SNIP. In het bijzonder wordt daarbij ingegaan op waterkeringsprojecten in de verkenningenfase, conform de doelstelling.

Paragraaf 5.2 gaat na wat er uit de toesnijding bij reguliere MIT-projecten te leren valt voor de toesnijding bij SNIP-projecten. Paragraaf 5.3 geeft de mogelijke meerwaarde van OEI voor de besluitvorming, waarbij de inzichten uit de bestuurskundige literatuur worden gecombineerd met de analyse uit de twee voorgaande paragrafen.

Paragraaf 5.4 geeft op basis van de analyse over de meerwaarde van OEI bij SNIP een mogelijke vertaling van de beginselen van de OEI-systematiek naar OEI bij SNIP-waterkeren. Paragraaf 5.5 vult de mogelijke vertaling concreet in door deze te koppelen aan de effecten die vaak een rol spelen bij waterkeringsprojecten. Er wordt een concept OEI-tabel gepresenteerd.

### 5.1. Geïnterviewde personen over OEI bij SNIP

Ten behoeve van dit onderzoek zijn interviews afgenomen met V&W-medewerkers die op verschillende manieren een rol spelen bij de besluitvorming rond (natte) SNIP-projecten, waaronder waterkeringsprojecten. Het gaat om projectleiders en afdelingshoofden bij de regionale directies van Rijkswaterstaat, programmamanagers op staf-DG van Rijkswaterstaat, beleidsmedewerkers en dossiercoördinatoren bij DG Water en diverse specialisten bij verschillende onderdelen van V&W (zie par. 1.4).

De vraagstelling was gericht op de toepassing van OEI in de SNIP-procedure in het algemeen en voor de verkenningenfase van waterkeringsprojecten in het bijzonder.

#### 5.1.1. Meerwaarde OEI bij natte projecten

Volgens een behoorlijk aantal geïnterviewde personen hoort een kosten-batenanalyse er gewoon bij, omdat het een trend is, zonder een concrete meerwaarde te noemen. Een citaat: 'Kosten-batenanalyses worden steeds vaker uitgevoerd. Het kabinet vindt het belangrijk dat projecten economisch rendabel zijn. In zekere zin is er sprake van een hype'.

Anderen zien meerwaarde voor de besluitvorming in:

1. mogelijk maken van discussie
2. transparanter maken van de besluitvorming
3. compenseren van blinde vlekken
4. dwingen tot een goede argumentatie
5. onderhandelingen beter te laten verlopen
6. verdelen van de kosten
7. effectiever inzetten van financiën

Hieronder volgt een korte toelichting.

Door het voeren van een *goede discussie* en het *transparanter maken* van de besluitvorming kan duidelijk worden gemaakt waarom het ene project wel wordt gerealiseerd en het andere niet. Nu is dat niet altijd het geval. Volgens sommigen zijn bepaalde oplossingsrichtingen taboe, omdat bij voorbaat wordt gevreesd voor de reactie van betrokken burgers. OEI kan een middel zijn om over dergelijke oplossingsrichtingen toch in discussie te gaan. Het toepassen van OEI kan ook helpen om de consequenties van bepaalde politieke toezeggingen in kaart te brengen. Politici willen graag een daad stellen als er iets gebeurt, bijvoorbeeld de wateroverlast in Limburg of de bijna-overstromingen langs de

Rijntakken. Op dit moment worden regelmatig uitspraken gedaan, waarvan de consequenties in kosten en baten nog niet bekend zijn.

Met *compenseren van blinde vlekken* wordt bedoeld, dat een kosten-batenanalyse kan helpen niet alleen aandacht te hebben voor de eigen voorkeuren. Als blijkt dat een bepaald alternatief erg duur is en dat elders vergelijkbare effecten voor veel minder kosten (kunnen) worden gerealiseerd, is dat aanleiding om het project nog eens te heroverwegen. Richtlijnen voor de effectbeschrijving kunnen helpen om betrokkenen te dwingen goed naar de effecten en de verhouding ten opzichte van de kosten te kijken.

Naast economische overwegingen is het volgens de geïnterviewde personen legitiem dat ook andere aspecten een rol spelen, zoals politieke druk, inspraak en waardering van verdelingseffecten. Het is wel belangrijk dat daarbij een *goede argumentatie* wordt geleverd. Een politicus moet met goede argumenten komen om af te wijken van het alternatief met de gunstigste verhouding tussen kosten en baten, dat door OEI wordt aangedragen. Zo kan OEI een bijdrage leveren aan het verkrijgen van goede argumentaties.

Met betrekking tot *onderhandelingen* wordt gesteld dat een kosten-batenanalyse gebruikt kan worden om de wensen van anderen bij te stellen of realistischer te maken. Nu weten andere partijen vaak niet hoeveel hun wensen of eisen kosten. Door de andere partijen te confronteren met de verhouding van de kosten en de baten, zullen andere partijen mogelijk minder hoge eisen stellen.

Probleem hierbij is wel dat de onderhandelingen vaak aanpassingen in het project opleveren die vervolgens niet meer worden beoordeeld op kosten en baten, zelfs al is er oorspronkelijk wel een kosten-batenanalyse uitgevoerd. Daardoor kan de verhouding tussen kosten en baten negatief worden beïnvloed. Een voorbeeld daarvan is volgens een geïnterviewde de Betuwelijn.

De *verdeling van de kosten* tussen verschillende overheden of departementen, is in de praktijk bij elk project een belangrijk aspect. In een kosten-batenanalyse speelt dit geen rol, maar voor OEI is het tegenwoordig verplicht hierin inzicht te geven. Als V&W alleen de eigen doelstellingen in het oog houdt (bijvoorbeeld veiligheid tegen overstromen) en voor natuur en milieu alleen voldoet aan de wettelijke verplichtingen, zijn de projecten veel soberder. Daarom is medefinanciering van andere overheden of departementen nodig om projecten met interessante neveneffecten of combinatie van functies mogelijk te maken. Een kosten-batenanalyse kan mogelijk helpen bij de verdeling van de kosten, omdat de baten inzichtelijk worden gemaakt.

*Effectiever inzetten van financiën* wordt door de meeste geïnterviewde personen niet expliciet genoemd. Toch speelt dit op de achtergrond een grote rol. Het komt onder andere naar voren in het pleidooi voor een goede probleemanalyse en een brede verkenning van oplossingsrichtingen in de beginfase van een project. Volgens sommigen worden er te snel allerlei gedetailleerde deelstudies uitgevoerd, zonder eerst de 'dikke lijnen' uit te zetten. Daardoor is er niemand die nog tijd heeft om over de hoofdlijnen na te denken. Het gevolg is dat daardoor bepaalde oplossingsrichtingen niet verder worden onderzocht. Daarbij worden voorbeelden voor Ruimte voor de Rivier, dus op strategisch niveau, gegeven: retentiebekkens en afvoerverdeling over de Rijntakken.

Er is nog een aspect dat volgens een geïnterviewde hierbij een rol speelt: het gebrek aan durf om zich kwetsbaar op te stellen. Bepaalde oplossingsrichtingen worden niet verder uitgezocht omdat de consequenties onbekend zijn. Bepaalde oplossingsrichtingen worden bijvoorbeeld uitgesloten omdat de kans bestaat dat daarvoor de Wet op de waterkering moet worden aangepast. V&W wil graag aan de buitenwacht laten zien dat het alles onder controle heeft. Alle oplossingsrichtingen eerlijk onderzoeken en vergelijken maakt



kwetsbaar. Toch zou dat eigenlijk moeten gebeuren, omdat de andere oplossingsrichtingen van Ruimte voor de Rivier ook grote consequenties hebben.

Dit alles pleit ervoor om aan het begin van een project veel aandacht te geven aan het genereren van oplossingsrichtingen en het beschouwen van de effecten. De effecten moeten eerst heel globaal in kaart worden gebracht, bij voorbeeld op basis van *expert judgement* (inschattingen door ervaringsdeskundigen). Daarvoor zou een combinatie van ervaren medewerkers en een aantal 'jonge honden' heel geschikt zijn. In korte tijd zou zo'n groep in staat moeten zijn om de oplossingen te verkennen en de belangrijkste effecten in te schatten. Een globale invulling van OEI zou daarin een nuttige rol kunnen spelen. Vervolgens kan een onderbouwde afweging van alle relevante alternatieven plaatsvinden.

De geïnterviewde personen noemen een aantal projectkarakteristieken, waardoor een kosten-batenanalyse zinvol kan zijn:

- groot en kostbaar,
- politiek-bestuurlijk gevoelig,
- complex,
- uniek (geen vergelijkbare projecten) en
- risicovol.

Een voorbeeld van een project waarbij een kosten-batenanalyse heel zinvol zou zijn geweest, is volgens de geïnterviewde personen het project Dijkteruglegging Lent. De omvang, complexiteit en de doelstelling die verder reikt dan de wettelijke norm (hogere rivierafvoeren dan 16.000 m<sup>3</sup>/s) passen in de bovengenoemde projectkarakteristieken. Er is echter geen kosten-batenanalyse uitgevoerd; volgens de betrokkenen is dit geen bewuste keuze geweest. Een ander voorbeeld dat genoemd wordt is de brakwaterzone bij de Afsluitdijk ('extreem duur in verhouding tot de verkregen natuurwinst'). Bij het project Ruimte voor de Rivier - ook een project dat voldoet aan de bovengenoemde projectkarakteristieken - is wel een kosten-batenanalyse uitgevoerd (CPB 2004a en CPB 2004b).

Volgens veel geïnterviewde personen kan een kosten-batenanalyse in elke fase van het project een nuttige bijdrage leveren. Vooral de onderbouwing van de variantkeuze (beslismoment 2A) wordt vaak genoemd als moment voor het uitvoeren van een kosten-batenanalyse. Daardoor kan het optimale alternatief worden gekozen. Overigens heeft dit alleen zin als de alternatieven voldoende verschillen in kosten en/of effecten. Bij de projecten die voortkomen uit Ruimte voor de Rivier is dat waarschijnlijk alleen het geval voor dijkterugleggingen. Dat komt dus overeen met de mening dat een kosten-batenanalyse voor het project Dijkteruglegging Lent nuttig zou zijn.

Anderen stellen juist dat het noodzakelijk is het projectbesluit (beslismoment 3) te onderbouwen door een kosten-batenanalyse, omdat dan het definitieve besluit over het project valt. De noodzaak moet dan klaar en duidelijk zijn en in verhouding staan tot de kosten die ermee zijn gemoeid. Het één hoeft het ander niet uit te sluiten, omdat een kosten-batenanalyse in stappen verder ingevuld kan worden.

De meerwaarde van een kosten-batenanalyse in de verkenningfase wordt veel minder gezien. Bij sommige grote en complexe projecten is het wellicht nuttig, maar er is dan wel een heel ander detailniveau nodig dan bij de andere beslismomenten. Dit laatste komt dus overeen met de invulling van OEI voor verkenningen van reguliere MIT-projecten, waarbij ook een geen volledige kosten-batenanalyse wordt gevraagd. Het nut van OEI in de verkenningfase is dat de verhouding tussen kosten en baten al in een vroeg stadium wordt bepaald en dat de noodzaak voor een echte kosten-batenanalyse in de planstudiefase wordt afgetast.

### 5.1.2. Prioriteiten stellen op programmaniveau

Veel natte projecten zijn opgenomen in een programma. Zo is er een programma voor waterbodemsanering, ecologisch herstel en hoogwaterbescherming. Ook de PKB Ruimte voor de Rivier kan als zo'n programma opgevat worden. Binnen het programma is vastgesteld welke projecten op termijn uitgevoerd moeten worden. Per programma is echter het jaarlijks of totaal beschikbare budget vastgesteld, zodat er binnen het programma prioriteiten gesteld moeten worden.

Voor het programma waterbodemsanering is een systematiek ontwikkeld om binnen het programma prioriteiten te kunnen stellen. De projecten worden gerangschikt naar effecten per eenheid van investering, zoals bij een kosteneffectiviteitsanalyse. Projecten met meer hectare gesaneerd oppervlak voor hetzelfde bedrag krijgen prioriteit, zodat het beschikbare budget zo effectief mogelijk ingezet kan worden.

Voor verschillende programma's, zoals waterbodemsanering en Ruimte voor de Rivier, is voor het hele programma een kosten-batenanalyse uitgevoerd. Doel daarvan is te discussiëren over het budget dat voor het programma beschikbaar is. Kosten-batenanalyses op programmaniveau worden door geïnterviewde personen heel nuttig geacht. In de actie-agenda OEI wordt dit aspect ook genoemd, maar het is nog niet uitgewerkt in de aanvullingen (zie par. 4.4).

OEI zou binnen een programma uitstekend gebruikt kunnen worden om prioriteiten te stellen, voor zover er nog geen systematiek is ontwikkeld. Bij projecten die uit de PKB Ruimte voor de Rivier voort vloeien, is er volgens de geïnterviewde personen veel voor te zeggen te beginnen met de projecten die het meeste effect op het overstromingsrisico hebben. Dat betreft bijvoorbeeld projecten bij dijkeringen met een grote economische waarde.

Waterkeringsprojecten lenen zich vanwege de achterliggende veiligheidsfilosofie (zie par. 3.2.1) goed voor een benadering volgens OEI. Volgens sommige geïnterviewde personen zou het echter een cultuuromslag binnen het beleidsveld betekenen als de prioriteiten worden gesteld met een dergelijke methode. Nu gebeurt het stellen van prioriteiten vooral intuïtief. Dit kunnen goede benaderingen van de werkelijkheid zijn, zolang de verschillen tussen projecten maar voldoende groot zijn (dichtbevolkte of dunbevolkte polder, hoge of lage kosten enz.).

Vooraf voor het kiezen uit de overige projecten, is een hulpmiddel, bijvoorbeeld in de vorm van OEI, wenselijk. Door altijd de projecten met de grootste effectiviteit prioriteit te geven, zou het landelijk overstromingsrisico op een willekeurig moment kleiner zijn, bij gelijkblijvend budget. Het in kaart brengen van de effecten van een project kan in vrij ruwe slagen: daar zijn geen gedetailleerde analyses voor nodig. Het blijft belangrijk gezond verstand te gebruiken.

### 5.1.3. Waardering van effecten

Effecten van natte projecten komen meestal pas structureel aan de orde bij de variantenafweging (beslismoment 2A) en nog nauwelijks in de verkenningsfase. In de verkenningsfase is wel altijd inzicht in de *gewenste* effecten van een project, maar niet in de *neven*effecten (opgevat als effecten die niet direct verband houden met de hoofddoelstelling). Een voorbeeld van een gewenst effect dat al in de verkenningsfase bekend is, is de waterstandsverlaging uitgedrukt in  $m^2$  (m verlaging keer m lengte van het effect) als effect van rivierverruiming. Deze effecten worden gebruikt om een afweging te maken tussen verschillende alternatieven.

Vaak is een globaal inzicht in de belangrijkste effecten wel mogelijk tijdens de verkenningsfase. Enig inzicht is noodzakelijk als de verwachting is dat er een milieu-effectrapportage opgesteld moet worden.

Er wordt altijd een kostenraming opgesteld in de verkenningsfase al geven de geïnterviewde personen aan dat er te weinig kengetallen beschikbaar zijn. Verschillende alterna-

tieven met vergelijkbare (gewenste) effecten worden vergeleken op basis van kosten (kostenoptimalisatie).

De effecten die vaak voor een nat project belangrijk zijn, zijn lastig te moneteriseren, omdat het bij de neveneffecten vaak gaat om natuur, milieu en ruimtelijke kwaliteit. Uit de maatschappelijke kosten-batenanalyse voor het programma waterbodemsaneringen blijkt dat vooral baten voor scheepvaart (beladingsgraad) van doorslaggevend belang zijn, zelfs als het baggerwerk als doel heeft te voldoen aan wettelijk milieunormen. Effecten op de scheepvaart en – in mindere mate – voor de recreatie zijn beter te waarderen. Voor de waardering van natuur kan volgens de geïnterviewde personen eventueel gebruik worden gemaakt van *expert judgements*.

De meeste geïnterviewde personen zijn van mening dat een kosten-batenanalyse bij MIT-projecten (verkeersinfrastructuur) eenvoudiger is, omdat er altijd sprake is van economisch goed te waarderen reistijdwinsten. Bovendien is er veel minder diversiteit in de aard van de effecten dan bij SNIP-projecten.

Specifiek voor waterkeringsprojecten is veiligheid, gedefinieerd als vermindering van de schadeverwachting (economie en slachtoffers) het belangrijkste effect, vergelijkbaar met bereikbaarheidseffecten bij MIT-projecten. Het verschil is alleen dat de methoden voor het bepalen van deze effecten nog niet ver genoeg zijn ontwikkeld. De methode ontwikkelt zich wel, mede door het project de Veiligheid van Nederland in Kaart (VNK, zie par. 3.2.3), maar voorlopig zal er van een grovere benadering gebruik gemaakt moeten worden. Dit kan bijvoorbeeld door gebruik te maken van een indeling van dijkringen in categorieën aan de hand van gebiedskenmerken. De huidige normen zijn daar ook gedeeltelijk op gebaseerd, maar die gaan teveel uit van geografische regio's en minder van de economische waarde en het potentieel aantal slachtoffers.

#### **5.1.4. Niet-economische aspecten**

Alle geïnterviewde personen erkennen dat een kosten-batenanalyse niet in plaats van de besluitvorming kan en mag komen, omdat er ook aspecten een rol spelen die in een kosten-batenanalyse niet aan de orde komen. Een belangrijke categorie wordt gevormd door de juridische aspecten. Bij waterbodemsanering geldt de Kaderrichtlijn Water, die stelt dat saneren moet, tenzij aangetoond kan worden dat de kosten buitensporig hoog zijn ten opzichte van de baten. De volgorde is dus precies tegenovergesteld aan de volgorde bij kosten-batenanalyse.

Bij waterkeren is de Wet op de waterkering wel gebaseerd op het principe van kosten en baten, maar er worden harde normen gesteld voor de normfrequenties van dijkringen (zie par. 3.2.1). Lagere veiligheidsniveaus zijn wettelijk niet mogelijk, ook als dat economisch interessant zou zijn. Eventueel verlagen van de wettelijke normen is maatschappelijk niet wenselijk vanwege het rechtsgelijkheidsbeginsel: iedereen heeft recht op bepaald minimum niveau aan bescherming tegen overstromen. De discussie over een andere manier van normeren zal binnenkort naar aanleiding van de kosten-batenanalyse voor de projecten Ruimte voor de Rivier en VNK en de RIVM-studie wel gevoerd worden, maar er zal nog wel enige tijd overheen gaan voordat dit zijn weerslag vindt in de Wet op de waterkering.

Een andere categorie wordt gevormd door de budgettaire-financiële aspecten. Volgens de kosten-batenanalyse voor Ruimte voor de Rivier van het CPB (2004a, zie par. 3.2.3) is het bij grote ingrepen waarbij de ruimtelijke omvang vrij is vast te stellen, economisch rationeel om rekening te houden met toekomstige ontwikkeling in het watersysteem en de economie. Binnen het vakgebied wordt dit aangeduid als robuust ontwerpen. Tot nu toe wordt dat slechts op zeer beperkte schaal gedaan. Het resultaat daarvan is bijvoorbeeld dat sommige dijkvakken die versterkt zijn in het kader van de Deltawet Grote Rivieren nu

weer te laag zijn en mogelijk weer versterkt moeten worden. Vanwege de vaste kosten die met een dergelijk project zijn gemoeid, is dat niet de meest kosteneffectieve manier. Sommige geïnterviewde personen bij DG Water geven echter aan dat er geen geld beschikbaar is voor bovenwettelijke maatregelen in de vorm van robuust ontwerpen, zelf als uit een kosten-batenanalyse zou blijken dat dit economisch rationeel is. Het totaal beschikbare budget voor een programma ligt vast en alle projecten moeten binnen dat budget kunnen worden uitgevoerd.

Anderen hebben minder begrip voor dergelijke budgettaire-financiële beperkingen, omdat deze benadering op de lange termijn meer geld kost. De discussie over het budget is belangrijk, maar is gericht op de korte termijn. Als er binnen enkele jaren een (bijna)-overstroming zou plaatsvinden, zou er wel budget voor worden vrijgemaakt. 'Het CPB heeft laten zien dat Nederland op dit moment is 'onderverzekerd'. Als individu kun je er nog voor kiezen een bepaald risico te nemen, maar een land kan deze gok niet nemen. Als je daar geen geld voor over hebt, maak je de verkeerde afweging.' Een kosten-batenanalyse kan een middel zijn om budgetten voor verschillende doelen (bijvoorbeeld hoogwaterbescherming en terrorisme) tegen elkaar af te wegen.

Ook politieke argumenten worden genoemd als aspecten die belangrijk kunnen zijn in de besluitvorming. Een voorbeeld daarvan is weer het aanpassen van het veiligheidsniveau met behulp van een kosten-batenanalyse. Het zou economisch rationeel kunnen zijn om te pleiten voor een lager veiligheidsniveau. Bij andere gebieden zou dan door lokale actoren op dezelfde manier een hoger veiligheidsniveau beredeneerd kunnen worden. 'De kosten-batenanalyse wordt dan dus tegen je gebruikt', waardoor het totale budget niet meer toereikend is.

#### **5.1.5. Kosten en baten van OEI**

De meeste geïnterviewde personen pleiten voor maatwerk bij de eventuele invoering van OEI. Kosten-batenanalyse moet niet standaard worden voorgeschreven, vanwege de vaak hoge kosten en de soms geringe meerwaarde. In de verkenningfase kan waarschijnlijk meestal volstaan worden met een kwalitatieve invulling met behulp van *expert judgement*. Kwantitatieve invullingen moeten beperkt blijven tot grote projecten in de planstudiefase.

De grens tussen grote en kleine projecten kon niet door de geïnterviewde personen aangegeven worden. De financiële grens die geldt voor het onderscheid tussen SNIP en mini-SNIP (5 miljoen euro) leek aan de lage kant. Er wordt eerder gedacht aan een grens van ongeveer 15 miljoen euro, behalve als de politieke gevoeligheid of complexiteit er aanleiding toe geeft voor kleinere projecten een kosten-batenanalyse uit te voeren.

Iemand oppert de gedachte dat de noodzaak voor een kosten-batenanalyse mogelijk gekoppeld is aan de noodzaak voor een milieu-effectrapportage. Het is heel moeilijk over een grens te spreken, zolang onduidelijk is welke inspanning ermee gemoeid is. Dat blijft onduidelijk totdat de invulling (variërend van kwalitatieve OEI-tabel tot kwantitatieve kosten-batenanalyse) is vastgesteld.

Dat OEI niet aan elk project een nuttige bijdrage kan leveren, betekent volgens de meesten dat het niet verplicht moet worden gesteld. De projectleider is verantwoordelijk voor de afweging of OEI wel of niet ingezet wordt. Anderen geven aan dat het ministerie van Financiën graag een concrete richtlijn ziet, uitgedrukt in een grensbedrag voor de geschatte realisatiekosten.

Uit de evaluatie van OEI bleek dat er slechts weinig verkenningen in het kader van SNIP worden uitgevoerd. Naar aanleiding van dat gegeven, gecombineerd met de opmerkingen over maatwerk, rees de vraag in hoeverre het zinvol is om veel energie te steken in het opstellen van richtlijnen voor het toepassen van OEI bij SNIP-verkenningen. Een geïnter-

viewde bij DG Water vindt de vraag terecht, maar is tevens van mening dat het toesnijden van OEI en het invoeren daarvan ook niet veel tijd hoeft te kosten.

Het idee van iemand om OEI uit te voeren voor een enkele principe-oplossingen en die vervolgens bij kleinere projecten te gebruiken, wordt door anderen verworpen. De effecten van principe-oplossingen zijn namelijk niet plaatsonafhankelijk: de dijkbebouwing is op de ene plaats historisch zeer waardevol en op andere plaatsen niet; natuurontwikkeling is op de ene plaats een *step-stone* in de ecologische hoofdstructuur en op een andere plaats meer van hetzelfde enz. In plaats daarvan wordt gepleit voor het gebruik van OEI of kosten-batenanalyse bij strategische keuzes, dus op een hoger niveau.

Er zijn ook kritische opmerkingen. Het is niet de bedoeling kosten-batenanalyse als een technocratisch instrument te gebruiken en het in de plaats van besluitvorming te laten komen. Bij een invoering hoort aandacht voor bewustwording bij de betrokkenen. Het mag niet zo zijn dat OEI verplicht wordt gesteld, zonder dat de mensen weten waarom. Dat laatste levert weerstand op bij de betrokkenen.

## 5.2. Leerpunten uit toesnijding OEI bij MIT

Voor reguliere MIT-projecten is reeds een toesnijding van de OEI-systematiek gemaakt. Het is interessant om na te gaan welke ervaringen en inzichten bij de toesnijding voor MIT mogelijk ook gelden voor de toesnijding voor SNIP.

Het is opvallend dat er in de beschikbare documenten, behalve in de brieven aan de Tweede Kamer, relatief weinig aandacht besteed is aan de (verwachte) meerwaarde van de toesnijding. Terwijl uit het interview met medewerkers van DGP blijkt, dat veel tijd is besteed aan bewustwording van de meerwaarde.

Bij de toesnijding voor reguliere MIT-projecten komen deels dezelfde zaken naar voren als uit de interviews met betrokkenen bij SNIP. Ze zijn wat anders benoemd, zodat een vertaalslag nodig is. In de tabel hieronder zijn de items die vergelijkbaar zijn naast elkaar gezet.

interviews met SNIP-betrokkenen (par. 5.1.1)	MIT-toesnijding (Buck 2003 en interview, zie par. 4.2.1)
mogelijk maken van discussie	<ul style="list-style-type: none"> <li>• vergelijkbaarheid van projecten en projectalternatieven</li> </ul>
transparanter maken van de besluitvorming	<ul style="list-style-type: none"> <li>• vergelijkbaarheid van projecten en projectalternatieven</li> </ul>
compenseren van blinde vlekken	
dwingen tot een goede argumentatie	
onderhandelingen beter laten verlopen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• inzichtelijk maken van meerkosten voor bovenwettelijke inpassingsmaatregelen</li> <li>• zakelijker opstelling in het besluitvormingsproces</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• sterkere zeef functie verkenning</li> </ul>

Twee aspecten die in de interviews met betrokkenen bij SNIP zijn genoemd, komen niet terug in de motivatie voor de MIT-toesnijding. Dit hoeft niet te betekenen dat deze aspecten geen rol hebben gespeeld. De reden kan zijn de zeer beknopte beschrijving van de meerwaarde en het beperkte aantal interviews in vergelijking met de interviews voor SNIP.

Veel opvallender is de afwezigheid van het argument 'zeeffunctie' bij de SNIP-betrokkenen. Dit was één van de belangrijkste argumenten om de OEI-systematiek toe te snijden voor MIT-projecten en de pijler van de Verkenningen-Nieuwe Stijl. Het is aanneemelijk dat hiervoor een duidelijke reden bestaat en dat dit aspect niet 'toevallig' door alle geïnterviewde personen over het hoofd is gezien.

Een reden zou kunnen zijn dat er slechts weinig SNIP-verkenningen worden uitgevoerd. In het MIT/SNIP-projectenboek 2005 (Verkeer en Waterstaat 2004a) zijn drie SNIP-verkenningen opgenomen tegenover zes MIT-verkenningen. Een jaar eerder waren dat er twee respectievelijk negen (Verkeer en Waterstaat 2003). In de jaren ervoor waren er nog veel meer MIT-verkenningen [5] en nog steeds weinig SNIP-verkenningen. Er worden tot 2020 nog ongeveer twintig nieuwe MIT-verkenningen verwacht. Voor SNIP-verkenningen zijn geen schattingen gegeven, maar dat zijn er zeker minder.

Een andere reden, tevens een mogelijke verklaring voor het geringe aantal SNIP-verkenningen in vergelijking met de MIT-verkenningen, is dat bij MIT in principe voor elk project een verkenning uitgevoerd moet worden. Bij SNIP-projecten hoeft dat niet, omdat veel projecten in een programma zijn opgenomen. Opname van een project in een programma gebeurt meestal zonder verkenning voor dat specifieke project. Zo komen er bijvoorbeeld in het kielzog van de PKB Ruimte voor de Rivier tientallen projecten direct in de planstudiefase. Dat geldt ook voor andere programma's, zoals de sanering van waterbodems en ecologisch herstel.

Overigens zijn er in de MIT/SNIP-projectenboeken ook veel minder SNIP- dan MIT-planstudies opgenomen. De verschillende programma's zijn als één planstudie opgenomen. Pas bij realisatie worden de verschillende projecten apart genoemd. De verklaring is waarschijnlijk dat de MIT-projecten in de planstudiefase over het algemeen meer kosten dan de SNIP-projecten.

Er is blijkbaar niet veel behoefte aan een sterkere zeefunctie bij de SNIP-verkenningen. In paragraaf 5.1.5 zijn al opmerkingen gemaakt over de verhouding tussen de kosten en baten van de invoering van OEI. Verder is de behoefte aan maatwerk in plaats van dwingende voorschriften geformuleerd. Bij elkaar moet dit leiden tot enige voorzichtigheid met betrekking tot de toesnijding van OEI. Het eventueel invoeren van de toesnijding van OEI mag niet buiten verhouding veel energie kosten. Het is met andere woorden geen doel op zich.

Er is een aantal verschillen in de besluitvorming bij SNIP en MIT. Voor verkeersinfrastructuur (MIT) is V&W bijna altijd beheerder, omdat het meestal gaat om de hoofdinfrastructuur. Bij waterkeringsprojecten is dat meestal niet het geval, omdat de waterschappen eerstverantwoordelijk zijn voor de waterkeringszorg. Wel is bij beide typen projecten sprake van een groot aantal actoren, vooral ook regionale overheden.

Een ander verschil is de wettelijke inbedding. Voor de meeste MIT-projecten kan de procedure van de Tracéwet worden gevolgd, waardoor de inspraakmogelijkheden worden gebundeld. Het tracébesluit wordt genomen door de minister van V&W. Gemeenten zijn verplicht dit te verwerken in de bestemmingsplannen. Bij de meeste waterkeringsprojecten (bijv. dijkversterking) wordt het benodigde besluit genomen door de provincie. Dit betekent echter nog niet dat de wijziging ook automatisch in het bestemmingsplan wordt opgenomen. In de nieuwe Wet op de waterkering (Tweede Kamer 10 september 2004) wordt een aantal elementen uit de Tracéwet overgenomen, waardoor de inspraakmogelijkheden wat worden beperkt. Maar het centrale besluit wordt dan nog steeds genomen door de provincie en niet door V&W.

Het lijkt er dus vanwege de bestuurlijk-juridische context op dat V&W bij waterkeringsprojecten afhankelijker is van andere overheden dan bij verkeersinfrastructuur. V&W is immers niet de beheerder van de waterkeringen en wel van het hoofdwegennet. Dit kan worden genuanceerd. Uit paragraaf 3.3 blijkt namelijk dat het ministerie ook bij waterke-

ringen als het erop aan komt veel macht heeft, vanwege de inhoudelijke kennis en als financier van waterkeringsprojecten. Bovendien wordt er in de praktijk ook bij MIT veel onderhandeld met regionale overheden.

De essentie van OEI bij reguliere MIT-projecten ligt in het overzichtelijk maken van effecten en niet in de netto baten. Ook al zal het voor SNIP-projecten lastiger zijn om effecten te moneteriseren, is dit geen reden om anders met het principe van OEI om te gaan. De geïnterviewde personen bij DG Personenvervoer geven aan dat ook andere departementen, zoals Justitie, geïnteresseerd waren in de OEI-toesnijding. Het gaat daar om weer heel andere effecten, maar het principe van OEI blijft gelijk.

Een groot verschil tussen MIT en SNIP is de manier waarop bij verkeersinfrastructuur de effecten al in een vroeg stadium van de besluitvorming (kunnen) worden bepaald. De reistijdwinsten worden bepaald met verkeerskundige modellen, die in de verkenningfase altijd al gedraaid werden (zie par. 4.2.2). Er worden voor de OEI-tabel wel wat extra effecten gevraagd, maar deze kunnen waarschijnlijk vrij eenvoudig aan het model ontleend worden.

Bij waterkeringsprojecten zijn wel modellen beschikbaar om effecten op de waterstand bij rivierverruimingsprojecten te bepalen, maar niet om het effect op de veiligheid binnen de dijkkring te bepalen. Het gaat uiteindelijk om dat laatste. In de toekomst worden, mede als gevolg van het project VNK, wel dergelijke modellen verwacht (zie par. 3.2.3), maar voorlopig is het niet zover.

Dit betekent dat in de eventuele toesnijding voor OEI bij waterkeren de vraag naar reistijdwinsten bij MIT niet zomaar vertaald kan worden naar de vraag naar de verandering van het veiligheidsniveau. Er moet gebruik gemaakt worden van een grovere benadering of er moeten indirecte indicatoren (zoals het waterstandsverlagend effect) worden gevraagd.

### **5.3. Meerwaarde van toesnijding OEI voor SNIP-projecten waterkeren**

Deze paragraaf combineert de literatuurstudie met de reacties van de geïnterviewde personen en presenteert de mogelijke meerwaarde van de toesnijding van OEI voor reguliere SNIP-projecten. Daarbij richt ik me op het beleidsveld waterkeren, maar een groot deel van de analyse geldt waarschijnlijk ook voor andere SNIP-projecten. Dit valt echter buiten het kader van dit onderzoek.

Het uitgangspunt is dat de besluitvorming voor waterkeren te karakteriseren is als besluitvorming volgens het rationele model aangevuld met elementen uit de netwerkbenadering (zie par. 3.3). Er zijn sterke onderlinge afhankelijkheidsrelaties, waardoor het rijk in veel projecten niet als centrale actor beschouwd kan worden. De beperkingen van de rationele benadering en elementen uit de netwerkbenadering zijn duidelijk te herkennen.

Verder wordt OEI in lijn van paragraaf 4.5 geïnterpreteerd als onderdeel van het rationele model, dus als onderdeel van het raamwerk dat de elementen uit de netwerkbenadering omgeeft. De populariteit van OEI wordt geduid als een correctie op de netwerkbenadering. Blijkbaar voegt OEI iets toe en voorziet het in een behoefte.

De reacties van de geïnterviewde personen zijn over het algemeen gematigd positief: OEI kan meerwaarde betekenen voor het besluitvormingsproces. Er wordt daarbij wel een aantal kanttekeningen geplaatst:

- er zijn ook andere aspecten die een rol spelen,
- als er geen duidelijke meerwaarde is dan voorzichtig zijn met verplichten en
- de omvang van de inspanning moet in verhouding staan tot de baten.

De reacties sluiten aan bij de benadering van besluitvorming als combinatie van de rationele benadering met elementen uit de netwerkbenadering.

Ik zie de aspecten die hieronder zijn opgesomd als meerwaarde van het toesnijden van OEI voor de besluitvorming bij waterkeringsprojecten. Met meerwaarde bedoel ik in dit verband verbetering zoals paragraaf 1.2 dat invult.

Het gaat om de volgende aspecten:

1. Verbreden blikveld
2. Beperken van het zoekgebied
3. Motiveren van robuust ontwerpen
4. Ondersteunen bij het stellen van prioriteiten
5. Kosten besparen door zeeffunctie
6. Helpen bij het vinden van het gemeenschappelijk belang
7. Faciliteren van onderhandelingen
8. Dwingen tot een goede argumentatie
9. Structureren besluitvorming

Er zijn twee aspecten die heel duidelijk afkomstig zijn uit de rationele benadering van besluitvorming. Dat zijn de aspecten *motiveren van robuust ontwerpen* en *kosten besparen door zeeffunctie*. Het aspect *helpen bij het vinden van het gemeenschappelijk belang* is duidelijk afkomstig uit de netwerkbenadering.

De overige aspecten kunnen in beide benaderingen op de één of andere manier worden ingepast. Het is niet eenduidig vast te stellen uit welke benadering ze afkomstig zijn. Ze zijn met andere woorden niet wezensvreemd aan één van beide benaderingen. Het is ook niet zinvol de aspecten tot één bepaalde benadering te herleiden. Van belang is dat ze een meerwaarde kunnen zijn in een situatie die het beste met de bovengenoemde benadering wordt beschreven: de rationele benadering aangevuld met elementen uit de netwerkbenadering.

Hieronder werk ik de genoemde aspecten verder uit.

#### **Ad 1. Verbreden blikveld**

De rationele benadering verdeelt besluitvorming in verschillende fasen die chronologisch op elkaar volgen. Ook de OEEI-leidraad geeft een stappenplan voor de aanpak van kosten-batenanalyse. Gestart wordt met een probleemanalyse, vervolgens worden alternatieve oplossingen ontwikkeld, waarna een keuze kan worden gemaakt. Hoewel in de praktijk dit onderscheid en deze volgorde niet altijd aanwezig blijken te zijn, kan dit uitgangspunt wel helpen om eerst het probleem grondig te verkennen. Iedereen kent situaties waarbij te snel over oplossingen wordt gesproken, waardoor belangrijke oplossingsrichtingen over het hoofd worden gezien en een suboptimale oplossing wordt bereikt.

Eerst aandacht besteden aan probleemanalyse kan onderdeel zijn van het netwerkmanagement. Daardoor wordt voorkomen dat elke partij het proces ingaat met zijn eigen oplossingen die tot standpunten worden verheven. Gezamenlijke probleemanalyse kan zorgen voor wederzijds begrip. Gezamenlijk zoeken naar oplossingen geeft de mogelijkheid om te komen tot 'win-win'-situaties. Voorwaarde hiervoor is echter wel dat er sprake is van gezamenlijkheid.

Dit punt komt grotendeels overeen met compenseren van blinde vlekken zoals dit bij de interviews is genoemd. Door een brede, systematische analyse wordt voorkomen, dat er te snel aan oplossingen wordt gedacht die mogelijk niet optimaal zijn.

Om het blikveld daadwerkelijk te verbreden is het van groot belang, dat er gebruik gemaakt wordt van de kengetallen kosten-batenanalyse. Voorkomen moet worden dat er te snel diepgaande analyses worden uitgevoerd. Het aantal geanalyseerde alternatieven wordt dan sterk beperkt, omdat er geen capaciteit of budget is om al die alternatieven even diep te analyseren. Dan verandert de mogelijke meerwaarde in een valkuil en ont-



staat juist een versmald blikveld. In de praktijk bestaat dit gevaar, zoals blijkt uit de evaluatie van OEEI (zie par. 4.2).

Verder moet voorkomen worden dat er al stevige politieke standpunten zijn ingenomen voordat de OEI-systematiek wordt toegepast. Het is dan namelijk vaak niet meer mogelijk om, zonder gezichtsverlies, op een eenmaal ingenomen standpunt terug te komen. Daardoor ontstaat druk op de analyse of wordt de probleemstelling teveel ingeperkt, zoals eveneens bleek uit de evaluatie van OEEI.

### **Ad 2. Beperken van het zoekgebied**

In de netwerkbenadering is veel aandacht voor het proces en minder voor de inhoud. De Jong en Geerlings (2003) zien dit als een uitwas van de netwerkbenadering. Ze wijzen erop dat uit empirisch onderzoek blijkt dat analytische informatie niet volledig irrelevant is voor kwalitatief goede besluitvorming. 'Cruciale informatie kan onbenut blijven door het besluitvormingsproces ongestructureerd te laten plaatsvinden, verantwoordelijke partijen en bewindsvoerders kunnen resultaten van het interactieve proces eenvoudig terzijde schuiven en een dialoog gevoerd tussen communicatief ingestelde, maar slecht geïnformeerde actoren kan leiden tot *negotiated nonsense*'. Ze zien de tunnels onder het Groene Hart en het Pannerdens Kanaal bij de HSL respectievelijk de Betuwelijn als illustratie van het feit dat interactieve besluitvorming tot dure uitkomsten kan leiden.

Informatie die OEI levert, kan volgens De Jong en Geerlings de rol spelen van '*bull shit detector*'. Met andere woorden: al is draagvlakvorming belangrijk en is interactieve besluitvorming daarom gerechtvaardigd, er zijn grenzen aan de prijs die de maatschappij daarvoor over heeft. Door de OEI-systematiek in te schakelen als een intersubjectief meetinstrument wordt een rem gezet op het steeds maar duurder worden van projecten.

Deze inschatting van de meerwaarde van OEI stemt overeen met de in paragraaf 4.2.1 gesignaleerde aanleiding voor het ontwikkelen van de OEI-systematiek. In de praktijk bleken dure toezeggingen nodig te zijn om regionale overheden ertoe te bewegen mee te werken aan de ruimtelijke inpassing van de infrastructuurprojecten.

### **Ad 3. Motiveren van robuust ontwerpen**

Robuust ontwerpen, oftewel bij het ontwerpen van projecten rekening houden met toekomstige ontwikkelingen, is door verschillende geïnterviewde personen genoemd. Dat is bij waterkeringsprojecten van belang, omdat de randvoorwaarden door klimaatverandering veranderen en de mogelijke schade door economische en demografische ontwikkeling in de loop van de tijd veranderen. De studie van het CPB (2004a) stelt dat het economisch rationeel kan zijn met dergelijke ontwikkelingen rekening te houden door een rivierkundige ingreep robuust te ontwerpen. In hoeverre dat zinvol is kan door middel van een kosten-batenanalyse worden onderbouwd.

### **Ad 4. Ondersteunen bij het stellen van prioriteiten**

In de praktijk van besluitvorming is vrijwel altijd sprake van een beperkt budget en is het nodig keuzes te maken en prioriteiten te stellen. Ook al dient op termijn een heel pakket aan maatregelen uitgevoerd te worden, niet alles kan tegelijk starten. Doordat OEI de verhouding tussen kosten en baten duidelijk maakt, kunnen deze keuzes worden vergemakkelijkt. De projecten met de gunstigste verhouding tussen kosten en baten zijn het effectiefst. Het ligt voor de hand (beter gezegd: het is economisch rationeel) deze projecten prioriteit te geven. De evaluatie van OEEI (Buck 2002, zie par. 4.2) noemt deze functie van OEI ook als mogelijke meerwaarde. Volgens Klaassen (1995) was dit aspect in de jaren zeventig de belangrijkste reden voor de opkomst van kosten-batenanalyse (zie par. 2.2.1),

Dit geldt niet alleen voor verkenningen, maar ook voor programma's. OEI kan ook binnen een programma worden toegepast om prioriteiten te stellen.

### **Ad 5. Kosten besparen door zeeffunctie**

Een belangrijke functie van het aanbrengen van de onderverdeling in fasen (verkenning – planstudie – realisatie) is de zeeffunctie. Projecten uit de ene fase kunnen niet automatisch doorstromen naar de volgende fase (zie par. 3.1.2). Dit betreft dus een beperking van het aantal projecten in de planstudie. De hierboven genoemde meerwaarde beperking van het zoekgebied is een beperking van het aantal alternatieven voor een bepaald project. Bij de toesnijding voor reguliere MIT-projecten is dit een belangrijke motivatie geweest. Zoals hierboven blijkt, is dat door de geïnterviewde personen bij SNIP-projecten nauwelijks genoemd. In paragraaf 5.2 is de verklaring hiervan gezocht in het beperkte aantal SNIP-verkenningen dat uitgevoerd wordt.

Ook al bestaat die behoefte aan een sterkere zeeffunctie er op dit moment niet, kan het toch nuttig zijn de bestaande zeeffunctie te voeden met relevante informatie. Het moet in de opzet van SNIP mogelijk blijven dat de minister bij beslismoment 2 een probleem niet erkent of niet urgent genoeg vindt. In de toekomst zullen er zeker nieuwe verkenningen uitgevoerd worden, zodat de behoefte wellicht sterker gevoeld zal worden. Wat meer inzicht in de effecten ten opzichte van de kosten kan de besluitvorming rond dit beslismoment zeker ten goede komen. Dit benadrukt nogmaals de noodzaak bij het toesnijden van de OEI-systematiek het doel in het oog te houden en eventuele afwijkingen in overleg toe te staan.

### **Ad 6. Helpen bij het vinden van het gemeenschappelijk belang**

Zoals blijkt uit paragraaf 2.1.6 is het gemeenschappelijk belang volgens Teisman (1995) het centrale begrip in netwerkbenaderingen. Het zoeken naar het gezamenlijk belang leidt tot een goede samenwerking binnen het beleidsnetwerk. Volgens Self (1975, zie par. 2.3.2) kan een kosten-batenanalyse conflicterende belangen in kaart brengen. Het expliciteren van conflicterende belangen is de eerste stap op weg naar een goede discussie, waarbij mogelijk een synthese bereikt kan worden. Dit komt overeen met de stelling van Rizzo (1993, zie par. 2.3.2), die stelt dat besluitvorming wordt gedomineerd door belangenconflicten als systematische evaluatie helemaal achterwege blijft. De illustratie van Klaassen (1995, zie par. 2.3.3) over de Markerwaard laat zien hoe ambiguïteit over belangen kan leiden tot een 'loopgravenoorlog' tussen de betrokken actoren.

Uiteraard kan OEI niet alle belangen opsporen (niet alle belangen liggen in de sfeer van kosten en baten). Toch kan het wel een belangrijk hulpmiddel zijn, bijvoorbeeld in de handen van de door Klaassen genoemde procesarchitect. Een dergelijke analyse is mogelijk confronterend, omdat alle belangen open en bloot op tafel komen, maar hier geldt: zachte heelmeeesters maken stinkende wonden. Het conflict kan (tijdelijk) wel groter worden, maar het gaat dan wel over de juiste zaken (Merkhofer 1987, par. 2.3.3).

Ook de geïnterviewde personen zien het mogelijk maken van discussie als een meerwaarde van OEI. De discussie wordt mede mogelijk gemaakt doordat OEI een gezamenlijk begrippenkader geeft, zoals blijkt uit de evaluatie (par. 4.2).

### **Ad 7. Faciliteren van onderhandelingen**

De uitkomsten van een besluitvormingsproces binnen een beleidsnetwerk worden niet bepaald door één partij, maar door de complexe interactie tussen de verschillende, interdependente actoren. Strategisch gedrag en onderhandelingen zijn kenmerkend voor deze situatie. Zoals Randall (1985, zie par. 2.3.3) laat zien, is er vaak sprake van asymmetrische informatieverdeling ten gevolge van de bestaande verhoudingen in een netwerk. Informatie wordt daardoor een machtsbron, die in een onderhandelings situatie strategisch ingezet kan worden. Zelfs als een actor 'objectieve' informatie ter beschikking stelt, zal een andere actor niet snel geneigd zijn deze informatie te vertrouwen.

Als er binnen het beleidsnetwerk informatie beschikbaar is, waarin alle partijen voldoende vertrouwen hebben, kan dit als gemeenschappelijk uitgangspunt voor de onderhandelingen dienen (vgl. Fuguit en Wilcox 1999, par. 2.3.1). De kosten en baten zelf van een bepaald alternatief hoeven niet meer ter discussie te staan, zodat alle energie gericht kan

worden op de verdeling van de kosten en de baten over de verschillende actoren. De informatie die door middel van de OEI-systematiek in het proces beschikbaar komt, krijgt dan meer vertrouwen van de partijen dan wanneer het van één partij afkomstig is. Dit sluit aan bij de analyse van Klaassen (1995, zie par. 2.3.3) die het leveren van informatie ziet als taak van de procesarchitect.

Ook bij waterkeringsprojecten is er vaak sprake van een onderhandelingsituatie, zie paragraaf 3.3. De geïnterviewde personen noemen daarom dit aspect als mogelijke meerwaarde, hoewel daarbij tevens het aspect macht aan de orde lijkt te zijn. OEI zou namelijk kunnen helpen om andere overheden 'realistischer eisen te laten stellen'. Dit zou kunnen duiden op een eenzijdige inzet van de informatie in de onderhandelingen. Volgens andere geïnterviewde personen hebben andere partijen voldoende vertrouwen in de informatie van V&W.

Voorwaarde is dus wel dat er voldoende vertrouwen is in de informatie. OEI kan door de gestandaardiseerde aanpak en het brede draagvlak daaraan een bijdrage leveren. Binnen een beleidsnetwerk kunnen nadere afspraken gemaakt worden over randvoorwaarden, uitgangspunten en de nadere invulling van het overzicht.

#### **Ad 8. Dwingen tot een goede argumentatie**

Een mogelijke meerwaarde van OEI is verder een transparante besluitvorming, zoals ook door de geïnterviewde personen is aangegeven. Dit begrip heeft weliswaar op zichzelf al een positieve klank, maar behoeft toch een nadere toelichting.

Het punt is dat door OEI de effecten van een bepaald project(alternatief) expliciet gemaakt kunnen worden. In sommige gevallen zal het verband tussen een bepaalde set effecten en het daarop gebaseerde besluit intuïtief duidelijk zijn. Daarmee is OEI een onderbouwing van het besluit. In andere gevallen zal een beslisser tot een andere keuze komen, dan in eerste instantie te verwachten was op basis van OEI. De reden kan bijvoorbeeld zijn dat een beslisser bepaalde niet gemonetariseerde effecten zwaar mee laat tellen of juridische, politieke of maatschappelijke aspecten in zijn besluitvorming betreft. In dat geval wordt de beslisser gedwongen tot een goede argumentatie voor zijn beslissing.

Self (1975, zie par. 2.3.2) wijst erop dat dit niet alleen voor beslissers geldt, maar bijvoorbeeld ook voor belangengroepen. Randall (1985, zie par. 2.3.3) denkt dat politici vanwege de openbaarheid van de onderliggende informatie gedwongen worden verantwoording af te leggen van hun keuzes. Dit heeft een positief effect op de democratische legitimiteit. Ik beschouw dus de door de geïnterviewde personen genoemde transparantie van besluitvorming en dwingen tot een goede argumentatie als hetzelfde aspect. Het is belangrijk ervoor te waken dat OEI niet wordt misbruikt, zoals in de evaluatie van de OEEI-leidraad is gesignaleerd (zie par. 4.2). Als de uitkomsten niet overeenstemmen met de politieke voorkeur, mogen de uitkomsten niet zomaar op grond van (vermeende) methodologische beperkingen genegeerd worden.

#### **Ad 9. Structureren besluitvorming**

Binnen de netwerkbenadering van besluitvorming is netwerkmanagement een belangrijk *item* (zie o.a. Klijn 1997 en Klaassen 1995, par. 2.1.6). De netwerkmanager heeft de verantwoordelijkheid de omstandigheden te creëren waarin de actoren tot onderlinge overeenstemming kunnen komen. Daarvoor worden vaak van tevoren procesafspraken gemaakt. Tot die afspraken kan horen op welke manier de verdeling van de kosten tot stand zal komen en welke stappen daarvoor worden gezet.

Gebruik maken van de OEI-systematiek zou onderdeel van die procesafspraken kunnen zijn. In het begin van het proces kan worden afgesproken dat keuzes uiteindelijk gemaakt zullen worden op grond van ingevulde OEI-tabellen. Verder kan worden afgesproken hoe de tabellen worden ingevuld (door wie, gezamenlijk of individueel, welk detailniveau), hoe deze worden gepresenteerd en wat de rol van de procesmanager daarbij is.

Paragraaf 2.1.6 geeft een aantal strategieën voor netwerkmanagement. In de strategieën onderhandelen, ontwikkelen van een gemeenschappelijke 'taal', organiseren van confrontaties en ontwikkelen van procedures kan OEI een rol vervullen. De tabel is als het ware de begin van een gemeenschappelijke taal en basis voor afspraken over de procedures. Door het gezamenlijk invullen van de OEI-tabel of het confronteren van individueel ingevulde OEI-tabellen komt confrontatie van de verschillende belangen tot stand.

#### 5.4. Mogelijke vertaling van OEI-beginselen voor SNIP-projecten

Deze paragraaf geeft een mogelijke vertaling van de beginselen uit de OEEI-leidraad voor SNIP-projecten op het beleidsterrein waterkeren. De toesnijding van de OEI-systematiek is meer dan het opstellen van een standaardtabel. Er moeten ook richtlijnen gegeven worden voor de invulling en de plaats in het besluitvormingsproces.

Het belangrijkste is dat de analyses niet te diepgaand mogen zijn, omdat dat meestal ten koste gaat van de breedte. Juist de breedte is in de verkenningfase belangrijk, omdat anders de aandacht te snel verschuift naar een bepaald soort oplossingen. De OEEI-leidraad reikt daarvoor het idee van een kengetallen kosten-batenanalyse aan, waarbij de informatie wordt ontleend aan kengetallen van algemene indicatoren (zie par. 4.1.3). Dat dit aspect niet genoeg kan worden benadrukt blijkt uit de evaluatie, waarbij het probleem wordt gesignaleerd dat te *weinig* oplossingsrichtingen te *diepgaand* worden geanalyseerd. Ook een aantal geïnterviewde personen uit mijn onderzoek waarschuwt om diezelfde reden voor diepgaande studies bij de start van een project.

Het volgen van het stappenplan uit de leidraad is een nuttig hulpmiddel om niet te snel in oplossingen te denken. Eerst moeten alle mogelijke effecten worden geïnventariseerd, voordat ze worden gewaardeerd. Het stappenplan suggereert een lineair verloop van het besluitvormingsproces, wat in de praktijk lang niet altijd het geval is. Toch kan het helpen om het blikveld te verbreden, zoals hierboven is gesteld.

Een dergelijk stappenplan kan geïntegreerd worden met de totale aanpak in een SNIP-verkenning. Op dit moment is bij SNIP, anders dan bij MIT, nauwelijks omschreven welke informatie aangeleverd moet worden en welke stappen moeten worden doorlopen. In de Werkwijzer MIT-verkenning Nieuwe Stijl (Verkeer en Waterstaat 2002) is een aanpak opgenomen die in hoofdlijnen lijkt op het stappenplan. Daarin wordt benadrukt dat een goede probleemanalyse zeer belangrijk is. Aanbevolen wordt voor SNIP iets dergelijks op te stellen of te verwijzen naar deze werkwijzer. Dat sluit aan bij de behoefte aan duidelijker richtlijnen die in de evaluatie SNIP naar voren kwam. Daarbij verwijzen de geïnterviewde personen naar de informatieprofielen voor MIT (zie par. 3.1.4).

Vanwege de vergelijkbaarheid en het op termijn in elkaar schuiven van de MIT- en SNIP-procedure wordt bij de vertaling van de beginselen van de OEI-systematiek zoveel mogelijk aangesloten bij de toesnijding voor reguliere MIT-projecten. Er zijn verschillen tussen besluitvorming in natte en droge projecten (zie par. 5.2), maar die zijn niet van dien aard dat de OEI-systematiek fundamenteel anders moet worden vertaald. De verschillen hebben wel consequenties voor het type effecten dat wordt meegenomen en het gebruik in de praktijk.

Aansluiten bij de toesnijding voor MIT-projecten betekent het volgende:

1. Gebruik maken van dezelfde opzet van de tabel  
Uniforme indeling bevordert de herkenbaarheid en maakt onderlinge vergelijking mogelijk. Door gebruik te maken van een tabel komen alle effecten overzichtelijk op één pagina te staan, waardoor beslissers snel inzicht krijgen in de effecten. Dit komt tegemoet aan de gesignaleerde noodzaak de effecten zo evenwichtig mogelijk te presenteren, ook al zijn niet alle effecten gemonetariseerd (zie par. 4.2).
2. Alleen opnemen van directe effecten

Indirecte effecten kunnen eventueel opgenomen worden in de tabel, maar vaak zijn ze lastig te bepalen en zijn ze nog niet bekend in de verkenningfase. Bovendien kunnen indirecte effecten zo divers zijn, dat er geen standaard indicatoren te geven zijn. Dit sluit dus aan bij wat de leidraad een partiële kosten-batenanalyse noemt.

3. Minder nadruk op monetaarisering

De toesnijding voor reguliere MIT-projecten legt niet zo sterk de nadruk op monetaarisering als de leidraad. Dat is een goede keuze, omdat monetaarisering over het algemeen relatief veel inspanning kost. Hierboven is geconstateerd dat het belangrijk is in de verkenningfase zoveel mogelijk oplossingsrichtingen te verkennen. Dat betekent dat er geen diepgaande studies in de verkenningfase uitgevoerd moeten worden. De OEI-tabel voor verkeersinfrastructuur monetariseert alleen het effect van de verandering van voertuigkilometers en reistijden. Daarvoor zijn waarderingen beschikbaar. Het is de vraag in hoeverre dit ook mogelijk is voor het centrale effect (gerelateerd aan de primaire doelstellingen van het project) veiligheid voor waterkeringsprojecten. Daarop kom ik later terug.

4. Alleen gegevens die eenvoudig beschikbaar zijn

De OEI-tabel voor verkeersinfrastructuur vraagt in principe alleen gegevens die toch al in de verkenningfase worden gegenereerd of eenvoudig aanvullend te genereren zijn. Voor bepaalde informatie is dat niet mogelijk zonder ontwerpen of diepgaande studies. Met dit uitgangspunt wordt voorkomen dat er diepgravende studies worden verricht, wat weer ten koste gaat van de breedte en extra kosten met zich meebrengt. Uit de praktijktoets blijkt dat er toch wel wat extra inspanning nodig is. Gezien het belang van de zeeffunctie bij MIT-projecten vinden de geïnterviewde personen van DG Personenvervoer dat niet erg. Elk project dat hierdoor niet in planstudie komt, bespaart weer geld. Bij SNIP-projecten is deze behoefte minder (zie par. 5.3). Daarom dient de toesnijding voor SNIP alleen informatie te vragen die eenvoudig te verkrijgen is in de verkenningfase.

5. Per oplossingsrichting een ingevulde OEI-tabel

Om verschillende oplossingsrichtingen met elkaar te vergelijken moet voor elke oplossingrichting een tabel ingevuld worden. Hierdoor ontstaat een breed overzicht over alle mogelijke oplossingsrichtingen. Het heeft de voorkeur om zoveel mogelijk oplossingsrichtingen in de tabel op te nemen om het hele scala te kunnen overzien. Aan de andere kant moeten niet teveel oplossingsrichtingen worden gepresenteerd in verband met de overzichtelijkheid. Per project dienen hiervoor nadere afspraken gemaakt te worden.

6. Een aparte OEI-tabel voor de nulsituatie

Voor verkeersinfrastructuur worden de effecten uitgedrukt in een absolute toe- of afname ten opzichte van de nulsituatie. Voor de nulsituatie dient daarom een aparte tabel ingevuld te worden, waarbij ook de absolute omvang van de te onderzoeken effecten wordt weergegeven. Dit is bij waterkeringsprojecten eveneens het geval. Een goede definitie van de nulsituatie is daarvoor van belang. Dit is onderdeel van het stappenplan uit de OEEI-leidraad (zie hierboven).

7. Onderscheid beleidsmatig knelpunt, intermediare indicator en welvaartseffect

Voor weginfrastructuur wordt voor bereikbaarheidseffecten onderscheid gemaakt tussen beleidsmatige knelpunten, intermediare indicatoren om het welvaartseffect te berekenen en welvaartseffecten. Het eerste type is een knelpunt zoals dat is gedefinieerd in beleid, het laatste is de monetaarisatie van het effect. De intermediare indicatoren worden gebruikt om het welvaartseffect te berekenen.

Bij waterkeren is geen sprake van beleidsmatige knelpunten, omdat de wet een minimaal veiligheidsniveau geeft. Dit moet onderscheiden worden van welvaartseffecten, omdat de normen daar (nog) niet op zijn gebaseerd. Daarom is het ook bij waterkeren zinvol onderscheid te maken. Bij de OEI-tabel voor MIT is gebruik gemaakt van kleuren.

Uit de eerste actie van de actieagenda OEI (verbetering communicatie en helder presenteren) komt een aantal relevante aspecten naar voren die bij de toesnijding al deels doorgevoerd, maar nog niet expliciet benoemd waren. Het gaat om het volgende:

- Fysieke en gemonetariseerde effecten in één tabel opnemen, zodat de relatie duidelijk is.
- De tabel vanwege de overzichtelijkheid zo beknopt houden dat deze op één A4 past; het aantal effecten dient daarom beperkt te blijven tot ongeveer tien.
- Geen PM-posten meer gebruiken, maar deze nader duiden met een plus, min of nul.

De waardering van effecten moet nog verder doorvertaald worden naar SNIP-verkenningen voor waterkeren. Het centrale effect voor waterkeringsprojecten is de verandering van de schadeverwachting en het verwachte aantal slachtoffers ten gevolge van overstromingen. Het is in principe mogelijk deze te monetariseren en te waarderen als welvaartseffect, zie o.a. Brinkhuis-Jak e.a. (2003) en de huidige veiligheidsfilosofie. De methode is echter nog in ontwikkeling (bij VNK, zie par. 3.2.3) en het is op dit moment nog niet gebruikelijk om per project een schatting te maken van de welvaartseffecten, eventueel gesplitst in economische schade en slachtoffers. Die eis moet dus op dit moment niet gesteld worden in de verkenningenfase, omdat dit leidt tot diepgaande studies. Hierboven is geconcludeerd dat dat niet verstandig is, omdat het aantal oplossingsrichtingen daardoor beperkt wordt. In de toekomst zal dat naar verwachting steeds meer het geval zijn en op termijn zal de wet daar eveneens op gebaseerd zijn.

Zo'n uitgebreide analyse kan voor de planstudiefase wel heel nuttig zijn, bijvoorbeeld bij complexe en risicovolle projecten. Zeker als er sprake is van maatregelen die, vooruitlopend op toekomstige ontwikkelingen (afvoer en economische en demografische ontwikkeling), in een hoger beschermingsniveau resulteren dan wettelijk vereist. Een dergelijke kosten-batenanalyse kan nuttig zijn, omdat het in veel gevallen niet op voorhand duidelijk zal zijn dat een dergelijke overdimensionering economisch rationeel is. Als er vanwege het beschikbare budget in principe geen bovenwettelijke maatregelen worden uitgevoerd, is het belangrijk om over betrouwbare informatie te beschikken. De overstromingsrisico's moeten desnoods worden geschat, als de methode nog niet goed genoeg is, met daarbij een gevoeligheidsanalyse.

Voor andere typen SNIP-projecten, waarbij het centrale effect niet veiligheid tegen overstrooming is, maar bijvoorbeeld natuurontwikkeling of milieuwinst is (bv. bij waterbodemsanering), is het nog veel moeilijker om een echte kosten-batenanalyse te maken. Er zijn wel methoden om natuur te waarderen, maar deze zijn veel minder betrouwbaar dan bijvoorbeeld voor reistijdwaardering. Waarschijnlijk moet voor dergelijke projecten, zeker in de verkenningenfase, worden volstaan met niet-gemonetariseerde indicatoren voor het centrale effect. Niet-centrale effecten, bijvoorbeeld verkleinen van het overstromingsrisico of bereikbaarheidseffecten voor binnenvaart, kunnen mogelijk wel gemonetariseerd worden.

## **5.5. Voorstel toesnijding OEI bij SNIP-waterkeren**

Paragraaf 5.3 geeft een opsomming van aspecten waardoor een toesnijding van de OEI-systematiek voor SNIP-projecten de bestaande besluitvorming zou kunnen verbeteren. Het uitgangspunt daarbij is dat besluitvorming op het gebied van waterkeren te karakteriseren valt door de rationele benadering, aangevuld met elementen uit de netwerkbenadering. De toesnijding van de OEI-systematiek kan een goede aanvulling zijn voor de besluitvorming op het gebied van waterkeren.

Daarom wordt in deze paragraaf deze toesnijding voor waterkeringsprojecten verder ingevuld, door gebruik te maken van de beginselen van de OEI-systematiek die in paragraaf 5.4 zijn geformuleerd. Daarvoor is een zogenaamde OEI-tabel opgesteld, die vergelijkbaar is met de tabel voor reguliere MIT-projecten. Bij het samenstellen van de tabel is gebruik gemaakt van de effecten die genoemd worden in de kosteneffectiviteitsanalyse van Ruimte voor de Rivier (CPB 2004b). Waarschijnlijk zijn de effecten die daar een rol spelen in grote mate universeel voor waterkeringsprojecten, zo blijkt uit de interviews. De onderbouwing van deze stelling valt buiten het kader van mijn onderzoek.

Dat betekent dat er slechts sprake is van een eerste concept. De exacte invulling zal nader moeten worden bepaald. Daarvoor is het nodig de doelstellingen van de toesnijding nader te omschrijven en deze te gebruiken bij het uitwerken van de tabel. Daarbij kan gebruik worden gemaakt van de opsomming van mogelijke meerwaarden in paragraaf 5.3. Benadrukken van bepaalde aspecten gaat mogelijk ten koste van andere aspecten, zodat het nodig is keuzen te maken.

Aanbevolen wordt hierbij ook zoveel mogelijk samen te werken met degenen die later de tabel gaan invullen en gebruiken. Deze mensen beschikken over nuttige informatie en kunnen helpen om de doelstelling aan te scherpen. Tegelijkertijd kan er daardoor draagvlak worden gecreëerd. Dat laatste is van belang, omdat zowel bij de toesnijding voor MIT als uit de interviews blijkt, dat bewustwording belangrijk is. De ervaring bij MIT leert, dat het opstellen van de tabel zelf weinig tijd hoeft te kosten.

Het opstellen van een concept-tabel voor beleidsterreinen anders dan waterkeren valt buiten het kader van dit onderzoek. Voor het opstellen van een dergelijke tabel kan gebruik worden gemaakt van bestaande methoden om prioriteiten aan te brengen en van eventueel uitgevoerde kosten-batenanalyses voor deze beleidsterreinen (bijvoorbeeld voor waterbodemsanering).

De meerwaarde van de toesnijding van OEI is gemotiveerd vanuit de beschrijving van besluitvorming op het gebied van waterkeren. Voor de beschrijving is gebruik gemaakt van de rationele benadering van besluitvorming, aangevuld met elementen uit de netwerkbenadering. Het is belangrijk dat de beperkingen van het rationele model niet uit het oog verloren worden bij het gebruik van de toegesneden OEI-systematiek.

Daarom geeft paragraaf 5.5.1 een aantal kanttekeningen bij het gebruik van de OEI-tabel. Hierbij is gebruik gemaakt van de inzichten uit de literatuur en resultaten uit de interviews.

#### **5.5.1. Kanttekeningen bij de OEI-tabel voor SNIP-waterkeren**

De volgende aandachtspunten zijn van belang bij de toesnijding van OEI voor reguliere SNIP-projecten.

- Kosten-batenanalyse behandelt slechts een bepaald aspect van besluitvorming. Er zijn ook andere aspecten die een rol spelen, zoals juridische, politieke en maatschappelijke aspecten. Bovendien zijn er ook andere evaluatiemethoden die in bepaalde situaties mogelijk zinniger zijn.
- OEI past in het rationele model van besluitvorming. Van die benadering zijn de beperkingen veelvuldig vastgesteld en die is niet op alle situaties toepasbaar. Daarmee is de benadering nog steeds bruikbaar, maar het is goed de beperkingen te kennen. Hierbij nog een korte opsomming (zie verder par. 2.1.2):
  - Het is meestal onmogelijk om alle informatie in de besluitvorming te betrekken.
  - Meer informatie betekent niet altijd betere besluitvorming.
  - De fasen van besluitvorming (problemanalyse, genereren van oplossingen, afwegen en implementeren) volgen elkaar niet altijd lineair op.

- Niet alleen rationele afwegingen spelen een rol, maar ook (hinder)macht, posities en strategie.
- Er is niet altijd sprake van een duidelijke scheiding tussen instrumentatie, kennis en politiek.
- Vaak spelen meerdere partijen een rol, die onderling sterk afhankelijk zijn. De centrale overheid kan zijn wil niet dwingend opleggen door het ontbreken van een hiërarchische relatie.
- Er bestaan meerdere beleidscycli naast elkaar die elkaar beïnvloeden.
- Een kosten-batenanalyse lijkt objectief, maar is niet waardenvrij. Daarom is het goed van tevoren met de andere partijen duidelijke afspraken te maken over de toepassing en het gebruik ervan. Verder dienen gemaakte keuzes duidelijk te worden verantwoord in de rapportage, waarbij aandacht wordt besteed aan de beperkingen van de methode en de gevoeligheid van de uitkomsten door de aannamen die gedaan zijn.
- Het toepassen van OEI is geen doel op zich. Het is belangrijk steeds af te wegen hoe zinvol een verdere invulling of uitwerking is. Gemotiveerd afwijken dient dus toegestaan te worden. Het kiezen van een evaluatiemethode is volgens de literatuur een strategische keuze, waaraan per project goed aandacht moet worden besteed. Hier ligt een taak weggelegd voor een opdrachtgever of een projectleider, omdat analisten vaak de methode gebruiken waarmee ze het meest vertrouwd zijn.
- De toesnijding van OEI is meer dan een tabel. Het is belangrijk goed aandacht te besteden aan een goede probleemanalyse en een grondige verkenning van oplossingsrichtingen. Daarmee wordt voorkomen dat interessante oplossingsrichtingen worden afgeschreven. De OEI-tabel dient dus integraal onderdeel te zijn van het rapport dat de probleemanalyse en de oplossingsrichtingen beschrijft.
- Het is erg belangrijk in de verkenningfase gebruik te maken van kengetallen, globale indicatoren en *expert judgement* en geen diepgaande analyses uit te voeren. Door diepgaande analyse worden de hoofdlijnen wel eens vergeten en worden niet alle oplossingsrichtingen onderzocht. Aanbevolen wordt kengetallen voor zowel kosten als baten bij SNIP-projecten te ontwikkelen, omdat die er op dit moment nauwelijks zijn.
- OEI is een soort scorecardmethode. Dit is een relatief neutraal instrument, omdat de analist nauwelijks zelf keuzes hoeft te maken. Het nadeel is dat een bestuurder geen advies krijgt en zelf keuzes moet maken. Dit geeft bestuurders meer vrijheid, maar sommige bestuurders hebben voorkeur voor een duidelijk advies. Verder dwingt een duidelijk advies tot een goede argumentatie bij afwijkingen ten opzichte van het advies. Zeker als een scorecard veel items heeft, kan de opsomming erg vrijblijvend zijn.



## 5.5.2. Concept OEI-tabel voor SNIP-waterkeren

Hieronder wordt een concept OEI-tabel voor waterkeringsprojecten in de verkenningfase gepresenteerd. De vorm daarvan is overgenomen van de toesnijding voor reguliere MIT-projecten in de verkenningfase. Deze vorm wijkt enigszins af van de vorm die bij de actieagenda is opgesteld (Verkeer en Waterstaat 2004c, zie par. 4.4), maar kan desgewenst eenvoudig worden aangepast.

Aspect	Effect ten opzichte van referentievariant		Effect in geld over levensduur	
	Omschrijving	Eenheid	Abs.?	
<b>Veiligheid</b>				
Overstromingsrisico	Verwachtingswaarde schade	EUR		Netto contante waarde van de verandering van de verwachtingswaarde voor schade
Overschrijdingskans	Verwachtingswaarde slachtoffers	aantal		
	Overschrijdingskans op locatie ingreep	-		
	Hoogste overschrijdingskans in dijkkring	-		
	Normfrequentie	-	ja	
	Lengte (effect) van de ingreep	km	ja	
	Lengte van de dijkkring	km	ja	
	Inwoners van de dijkkring	aantal	ja	
	Oppervlakte van de dijkkring	km <sup>2</sup>	ja	
Veiligheidswinst (rivierverruiming)	MHW-effect	m <sup>2</sup>		
<b>Kwaliteit leefomgeving</b>				
Landschap	Landschappelijke kwaliteit	+/-		
	Rust, ruimte en overige beleving	+/-		
Natuur	Areaal natuur (voor zover positief ge-	ha		
	Kwelbezwaar	m <sup>3</sup> /s, ha of aantal		
Cultuur	Archeologische monumenten	aantal		
	Areaal archeologische verwachtingswaarde	ha		
	Rijksmonumenten	aantal		
	Cultuurhistorie overig	+/-		
Ruimtebeslag	Areaal beschikbare landbouw	ha		
	Bedrijven	aantal		
	Woonhuizen	aantal		
	Areaal bebouwing	ha		
Recreatie	Recreatiemogelijkheden	+/-		
Verkeer (weg- of scheepvaart)	Verkeersveiligheid	+/-		
	Bereikbaarheid / verkeershinder	+/-		
Bodemkwaliteit (vervuild slib)	Vervuild slib	m <sup>3</sup>		
<b>Kosten en opbrengsten</b>				
Kosten	Investeringskosten	EUR		Gemonetariseerd
Beheer en Onderhoud	Onderhoudskosten	EUR		Gemonetariseerd

Verklaring kleuren:

blauw: wettelijk knelpunt;

rood: intermediaire indicator om het welvaartseffect te berekenen;

groen: welvaartseffect

Als het mogelijk is het effect op het overstromingsrisico te bepalen of te schatten, hoeven de indicatoren voor de overschrijdingskans niet ingevuld te worden. Als het niet mogelijk is de overstromingskans te bepalen, geven de gevraagde effecten bij overschrijdingskans een indicatie van het effect op de overstromingskans.

Geprobeerd is een zo universeel mogelijke tabel op te stellen. Per type ingreep (bv. dijkversterking, dijkverlegging of uiterwaardverlaging) zal het belang per aspect verschillend zijn.

Beperkt aanpassen van de tabel per project is mogelijk. Voorwaarden zijn dat de tabel niet teveel verandert (herkenbaarheid), nog steeds op één pagina past en alleen de belangrijkste effecten weergeeft (overzichtelijkheid). Voor natuur wordt door het CPB (2004b) onderscheid gemaakt naar areaal vogelrichtlijngebied, areaal habitatrichtlijn en areaal Ecologische Hoofdstructuur. Dit onderscheid kan belangrijk zijn, omdat de typen mogelijk verschillend worden gewaardeerd. Verkeer zou verder uitgesplitst kunnen worden naar weg- en scheepvaartverkeer enz. Hier zijn deze effecten in één indicator opgenomen vanwege de overzichtelijkheid.

Bij maatregelen die effect hebben op de *gevolgen* (dus niet de kans) van een overstroming, bijvoorbeeld compartimentering van een dijkkring, is de verandering van de overschrijdingskans geen geschikte indicator. Dan dient het overstromingsrisico of een alternatieve indicator voor de gevolgen van een overstroming gebruikt te worden.

De derde kolom geeft de eenheid waarin het effect dient te worden uitgedrukt. De aanduiding +/- betekent dat dit effect kwalitatief gewaardeerd dient te worden (met +, +/- of -). De aanduiding met kleuren is overgenomen van de OEI-tabel voor reguliere MIT-projecten, waarbij het beleidsmatig knelpunt is veranderd in een wettelijk knelpunt vanwege de voorgeschreven normen in de Wet op de waterkering.

Voor een aantal indicatoren moet de absolute waarde worden ingevuld en niet de verandering ten opzichte van het referentiealternatief. Dat is aangeven in de vierde kolom.

### **5.5.3. Gebruik van de OEI-tabel**

De OEI-tabel uit de vorige paragraaf is opgesteld met het oog op de verkenningfase. Uit de interviews blijkt echter dat er echter ook meerwaarde wordt gezien in de toesnijding van OEI voor de planstudiefase, rond SNIP-beslismoment 2A variantkeuze en 3 projectbesluit. Dit onderzoek is naar aanleiding van de toesnijding voor MIT-projecten vooral gericht op de verkenningfase. De uitkomsten met betrekking tot de mogelijke meerwaarde (par. 5.3) en de vertaling van de OEI-beginselen (par. 5.4) zijn niet specifiek voor de verkenningfase.

De OEI-tabel uit de vorige paragraaf is naar verwachting ook goed te gebruiken in de planstudiefase. De structuur van de tabel blijft hetzelfde. Omdat in de planstudiefase meer gegevens beschikbaar zijn en veel zaken toch uitgezocht moeten worden voor de milieu-effectrapportage, kunnen de effecten in de planstudiefase wel gedetailleerder worden bepaald. Er zal ook vaker dan in de verkenningfase sprake zijn van een echte kosten-batenanalyse. De resultaten hiervan kunnen in de tabel worden verwerkt, zij het dat er dan meer effecten gemonetariseerd zullen worden. Dat is echter geen principiële verschil.

Dat betekent dus dat de gepresenteerde tabel ook voor de planstudiefase gebruikt kan worden. Mogelijk dat er in de planstudiefase wel meer behoefte bestaat projectspecifieke aspecten toe te voegen. De tabel kan desgewenst uitgroeien tot een echte kosten-batenanalyse.

De inspanning behorend bij het invullen van de tabel dient in verhouding te staan tot het doel en de totale inspanning gedurende die fase. Dat betekent dat kleine projecten zouden moeten worden ontheven van de plicht om de OEI-tabel in te vullen, tenzij er sprake is van politieke gevoeligheid of complexiteit (vergelijk de mini-SNIP). Als mogelijke grens is bij de interviews 15 miljoen euro genoemd. Pas bij echt grote projecten (evaluatie OEEI: groter dan 225 miljoen euro) is een kosten-batenanalyse in de planstudiefase zinvol.

Het invullen van de tabel moet in goed overleg met andere partijen gebeuren. De netwerkbenadering vraagt aandacht voor de verschillende belangen die betrokken actoren hebben. Dat komt ook tot uiting bij de keuze van te beoordelen alternatieven en het invul-

len van de tabel. Hoewel de effecten steeds in 'harde' fysieke eenheden of euro's worden uitgedrukt, kunnen toch de achterliggende keuzen en uitgangspunten discussie opleveren.

Aanbevolen wordt de te beoordelen alternatieven met alle betrokken actoren te kiezen en de tabel gezamenlijk in te vullen. Dat zal veel discussie opleveren, maar daardoor kan wel draagvlak ontstaan. Dit is vruchtbaarder dan dat iedere partij zijn eigen alternatieven kiest en ieder voor zich de tabel invult. Dan wordt de discussie niet gevoerd en kan er geen gezamenlijke visie op het gemeenschappelijk belang worden ontwikkeld. Een belangrijke taak is hierin weggelegd voor de netwerkmanager.

Er zal steeds sprake zijn van een dilemma tussen maatwerk en standaardisatie. Vanuit het project geredeneerd is het logisch om variatie in de gebruikte evaluatiemethoden en aanpassingen van de tabel toe te staan. Hierdoor kan voor dat specifieke project de besluitvorming worden verbeterd. De onderlinge vergelijking van projecten vereist juist een vergaande vorm van standaardisatie.

De OEI-tabel voor reguliere MIT-projecten is nog niet geëvalueerd en er is weinig empirisch onderzoek naar het effect van kosten-batenanalyse (of OEI) op de besluitvorming. Het is verstandig de toesnijdingen van OEI voor MIT en SNIP gezamenlijk te evalueren als ze een voldoende aantal keren zijn toegepast.



# 6. Conclusies en aanbevelingen

## 6.1. Conclusies

Uit dit onderzoek trek ik de volgende conclusies.

Er is in de bestuurskundige literatuur geen empirische kennis over het effect van het toepassen van kosten-batenanalyse in besluitvormingsprocessen. Kosten-batenanalyse past in het rationele model van besluitvorming, waarbij een centrale actor verschillende alternatieven op basis van het algemeen belang afweegt en het gekozen alternatief door middel van sturing en coördinatie realiseert. In de praktijk blijkt dit model lang niet altijd overeen te komen met de werkelijkheid.

Een alternatieve benadering van besluitvorming is de netwerkbenadering, die als uitgangspunt een beleidsnetwerk van interdependente actoren neemt. Besluitvorming vindt hierin plaats door het ontwikkelen van een gemeenschappelijk belang en onderhandeling.

Bij besluitvorming rond waterkeringsprojecten is het rationele model streefbeeld, zoals blijkt uit de Spelregels Natte Infrastructuurprojecten (SNIP). In de praktijk zijn de beperkingen hiervan echter duidelijk te herkennen. Daartegenover zijn er veel kenmerken die passen in een netwerkbenadering van besluitvorming, zoals het grote aantal actoren die sterk van elkaar afhankelijk zijn om hun doelen te bereiken. Besluitvorming vindt plaats door onderhandeling en convenantvorming.

Daarom wordt besluitvorming op het beleidsterrein waterkeren het beste omschreven door de rationele benadering aangevuld met elementen uit de netwerkbenadering. Dit geldt niet specifiek voor de verkenningfase, maar voor alle fasen van besluitvorming.

OEI (Overzicht Effecten Infrastructuur) past in de rationele benadering van besluitvorming, maar elementen uit de netwerkbenadering kunnen een zinvolle aanvulling op de rationele benadering zijn. Beginselen van de OEI-systematiek die van belang kunnen zijn bij reguliere SNIP-verkenningen zijn:

- de gestructureerde aanpak (eerst fundamentele probleemanalyse en dan pas oplossingsrichtingen bedenken),
- gebruik maken van gegevens die in de betreffende fase beschikbaar zijn,
- de nadruk leggen op de overzichtelijke presentatie van de effecten (niet zozeer op de monetaarisatie van effecten) en
- effecten uitgedrukt in fysieke eenheden in dezelfde tabel opnemen als de gemonetariseerde effecten.

Betrokken projectleiders, beleidsmedewerkers en specialisten zien meerwaarde in de toesnijding van de OEI-systematiek voor SNIP-projecten, maar pleiten voor maatwerk. Vooral voor grote, complexe, politiek-bestuurlijk gevoelige en risicovolle projecten kan de toesnijding de bestaande besluitvorming volgens hen verbeteren. Kosten-batenanalyse kan in elke fase van het project een nuttige bijdrage leveren, met name in de planstudiefase. De inspanning voor het opstellen van een kosten-batenanalyse of invullen van een OEI-tabel moet in verhouding staan tot het doel en de omvang van de totale verkenning of planstudie.

De toesnijding van de OEI-systematiek bij reguliere projecten vallend onder de MIT-spelregels (Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport) is sterk gemotiveerd vanuit de wens de 'zeeffunctie' van beslismoment 2, (wel of geen) opdracht planstudie, te ver-

sterken. Er gingen teveel projecten door naar de planstudiefase die later alsnog afvielen. Het is opvallend dat dit aspect door de betrokkenen bij SNIP-projecten niet als mogelijke meerwaarde is genoemd. De reden is waarschijnlijk dat er aanzienlijk minder SNIP- dan MIT-verkenningen worden uitgevoerd. Toch kan het nuttig zijn de bestaande zeeffunctie bij SNIP-projecten te voorzien van relevante informatie en die overzichtelijk te presenteren.

Andere belangrijke aspecten die als motivatie bij de toesnijding voor MIT genoemd worden, zijn:

- de vergelijkbaarheid van projecten en alternatieven,
- het inzichtelijk maken van de kosten voor bovenwettelijke maatregelen ten behoeve van de onderhandeling met regionale overheden en
- een zakelijker opstelling in het besluitvormingsproces.

Deze aspecten komen in grote lijnen overeen met de meerwaarde die betrokkenen bij SNIP-projecten noemen.

De rationele benadering van besluitvorming aangevuld met elementen uit de netwerkbenadering is geschikt voor waterkeringsprojecten. Er is ruimte voor het zoeken van gemeenschappelijke belangen en onderhandelen, maar er komt een moment dat niet alleen de tevredenheid van de actoren telt, maar ook de verhouding tussen het bereikte resultaat en de daarmee gemoede kosten. De toesnijding van de OEI-systematiek kan daarin een rol spelen en kan daarom de bestaande besluitvorming verbeteren.

De volgende aspecten zie ik als mogelijke meerwaarde voor de besluitvorming rond SNIP-projecten in het algemeen en waterkeringsprojecten in het bijzonder.

1. Verbreden blikveld
2. Beperken van het zoekgebied
3. Motiveren van robuust ontwerpen
4. Ondersteunen bij het stellen van prioriteiten
5. Kosten besparen door zeeffunctie
6. Helpen bij het vinden van het gemeenschappelijk belang
7. Faciliteren van onderhandelingen
8. Dwingen tot een goede argumentatie
9. Structureren besluitvorming

Mijn onderzoek richt zich op de verkenningfase, maar naar verwachting geldt dit ook voor de planstudiefase.

De toesnijding van de OEI-systematiek kan de bestaande besluitvorming mogelijk verbeteren, maar de beperkingen van het rationele model mogen niet worden vergeten. Belangrijk is dat:

- OEI niet alle aspecten van besluitvorming behandelt,
- naast rationele overwegingen ook (hinder)macht, posities en belangen een rol spelen,
- er vaak meerdere beleidscycli zijn die elkaar beïnvloeden enz.

Een kosten-batenanalyse is niet waardenvrij, zodat het belangrijk is de tabel gezamenlijk met de andere actoren in te vullen. Dit is onderdeel van het zoeken naar het gemeenschappelijk belang.

Er is een eerste concept opgesteld van een OEI-tabel voor waterkeringsprojecten. Het centrale effect daarin is het overstromingsrisico. Omdat dit nog niet goed is te bepalen, kan ook gebruik worden gemaakt van globale indicatoren. De tabel is niet specifiek voor de verkenningfase, maar ook geschikt voor de planstudiefase. De invulling van effecten in de planstudiefase kan wel gedetailleerder plaatsvinden. Ook kunnen er in die fase waarschijnlijk meer effecten worden gemonetariseerd dan in de verkenningfase.

In de tabel zijn zowel effecten in fysieke eenheden als gemonetariseerd effecten opgenomen. Uitgangspunt is dat er in de verkenningfase geen gegevens moeten worden gevraagd die normaal gesproken niet beschikbaar zijn. Dit kan namelijk ten koste gaan van de probleemanalyse. In de planstudiefase zou de tabel eventueel uit kunnen groeien tot een volledige kosten-batenanalyse.

## 6.2. Aanbevelingen

Tot slot van dit onderzoek wordt een aantal aanbevelingen gedaan.

1. Geef verdere invulling aan de OEI-tabel voor waterkeringen met betrokkenen, zowel degenen die de tabel moeten opstellen als degenen die de tabel gaan gebruiken bij (het voorbereiden van) de besluitvorming. Ontwikkel tabellen voor de andere beleids-terreinen ook in samenwerking met betrokkenen. Dit komt de kwaliteit van de tabel en het draagvlak ten goede.
2. De OEI-tabel kan een zinvolle bijdrage leveren aan het besluitvormingsproces. Daarnaast zijn er echter andere aspecten die een rol spelen. Blijf de beperkingen van het rationele model van besluitvorming in het oog houden. Betrek bij het invullen van de tabellen ook andere partijen die een rol spelen in het besluitvormingsproces. Houd rekening met strategisch gedrag en niet-gefaseerd verloop van besluitvorming en besef dat ook een kosten-batenanalyse of OEI-tabel niet waardenvrij is.
3. Het invullen van de OEI-tabel is geen doel op zich. Daarom moet het invullen van een tabel niet in alle gevallen verplicht worden gesteld. Ontwikkel criteria voor de verplichte toepassing van de tabel. Te denken valt aan criteria voor omvang, complexiteit en politiek-bestuurlijke gevoeligheid. Daarbij dient de verhouding tussen het beoogde doel, de benodigde inspanning en de totale inspanning in die fase meegewogen te worden.  
Andere elementen uit OEI zijn een goede probleemanalyse en een zorgvuldige selectie van oplossingsrichtingen. Daarom is het belangrijk om de tabel te integreren met het verkenningrapport waar deze onderdelen in voldoende mate aan de orde moeten komen. In de verkenningfase dient zoveel mogelijk gebruik te worden gemaakt van kengetallen om te voorkomen dat de analyse te diep ingaat op een beperkt aantal oplossingsrichtingen.
4. Gebruik voor de planstudiefase in principe dezelfde tabel als voor de verkenningfase. Wel kan de vereiste detaillering en nauwkeurigheid worden aangepast. Denk na over de juiste verhouding tussen *expert judgement* en uitgebreide analyse en tussen effecten uitdrukken in fysieke eenheden en gemonetariseerde effecten.  
Sta toe dat per project beperkte wijzigingen in de tabel worden aangebracht en meer of minder effecten gemonetariseerd worden. Hierdoor kunnen projectspecifieke aspecten beter in de besluitvorming worden betrokken. Ten behoeve van de vergelijkbaarheid moeten er echter ook grenzen worden gesteld aan de toegestane variatie.
5. Voer over enkele jaren een evaluatie uit van de toesnijding van OEI voor SNIP en MIT en besteed daarin ook aandacht aan de effecten op besluitvorming. Maak daarbij gebruik van de opsomming van aspecten die een mogelijke meerwaarde opleveren in dit onderzoek en ga na in hoeverre er inderdaad sprake is van verbetering van de bestaande besluitvorming.





# 7. Referenties

## 7.1. Literatuur

- Allison, G. (1999) en Ph. Zelikow. *Essence of decision. Explaining the Cuban Missile Crisis* (2<sup>e</sup> editie). New York.
- Anonymus (2002), *Actieagenda OEI*.
- Bachrach, P (1962) en M. Baratz *Two faces of power*. In: *American Political Science Review* 56: 947-952.
- Birkland, Th. A (2001). *An introduction to the policy process: theories, concepts, and models of public policy making*.
- Brinkhuis-Jak, M. (2003), S.R. Holterman, M. Kok, S.N. Jonkman. *Cost-benefit analysis and flood damage mitigation in the Netherlands*. In: T. Bedford en P. van Gelder, *Safety and Reliability*.
- Bruijn (2002), J.A. de, E.F. ten Heuvelhof en R.J. in 't Veld. *Procesmanagement. Over procesontwerp en besluitvorming*. 2<sup>e</sup> herziene druk.
- Buck Consultants International (2002). *Evaluatie OEEI-leidraad*.
- Cohen, M.D. (1972), J.G. March en J.P. Olsen, *A garbage can model of organizational choice*. In: *Administrative Science Quarterly* 17: 1-25.
- CPB, Centraal Planbureau, (2004a) *KBA Ruimte voor de Rivier Deel 1: KBA Veiligheid en voorkeurspakket. Conclusies, Samenvatting en Hoofdstuk 1-3*. Concept 6 september 2004.
- CPB, Centraal Planbureau, (2004b) *Kosten-batenanalyse Ruimte voor de Rivier Deel 2: Kosteneffectiviteitanalyse van maatregelen en pakketten*. Concept 6 september 2004.
- Dasgupta, A.K. en D.W. Pearce (1972). *Cost-benefit Analysis: Theory and Practice*.
- Eijgenraam (2000), C.J.J., C.C. Koopmans, P.J.G. Tang en A.C.P. Verster, *Evaluatie van infrastructuurprojecten; Leidraad voor kosten-batenanalyse (OEEI)*.
- Fuguitt, D. (1999), S.J. Wilcox, *Cost-Benefit Analysis for Public Sector Decision Makers*, Westport.
- Hoogerwerf, A. (1998). *Beleid, processen en effecten; 1.3 De beleidsinhoud*. In: A. Hoogerwerf en M. Herweijer. (red.). *Overheidsbeleid: een inleiding in de beleidswetenschap* (6<sup>e</sup> druk).
- Jong, M. de, Geerlings, H. (2003) *De opmerkelijke terugkeer van de kosten-batenanalyse in het centrum van de bestuurspraktijk : Hoe het succes van de O(E)EI lacunes in de moderne bestuurskundige theorie blootleegt* In: *Beleid en Maatschappij*, jrg. 30, nr. 3, p. 166–178.
- Kickert, W.J.M., E.-H. Klijn en J.F.M. Koppenjan (1997) *Managing Networks in the Public Sector: Findings and Reflections*. In: W.J.M. Kickert, E.-H. Klijn en J.F.M. Koppenjan (red.). *Managing complex networks. Strategies for the public sector*.
- Klaassen, H.L. (1995), *Besluitvorming in afhankelijkheid. Over de rol van de procesarchitect bij overheidsprojecten*.
- Klijn, E.-H. (1997) *Policy Networks: An Overview*. In: W.J.M. Kickert, E.-H. Klijn en J.F.M. Koppenjan (red.). *Managing complex networks. Strategies for the public sector*.
- Lindblom, C.E. (1959), *The Science of Muddling Through*. In: *Public Administration Review* 19: 79-88
- Lindblom, C.E. (1979) *Still muddling, not yet Trough*. In: *Public Administration Review* 39: 517-526.

- Merkhofer, M.W. (1987), *Decision Science and Social Risk Management. A Comparative Evaluation of Cost-Benefit Analysis, Decision Analysis, and Other Formal Decision-Aiding Approaches*.
- Ministerie van Financiën (1986), *Evaluatiemethoden: een introductie*. Den Haag
- MuConsult (2003), *Overzicht Effecten Infrastructuur en MIT-verkenningen (VW027)*.
- Oxenfeldt, A.R. (1979), *Cost-Benefit Analysis for Executive Decision Making. The Danger of Plain Common Sense*. New York.
- Pignataro (1993), G. 'The Role of Analysts in the Public Investment Decision-making Process'. In: A. Williams. en E. Giardina (ed.), *Efficiency in the Public Sector. The Theory and Practice of Cost-Benefit Analysis*.
- Rijkswaterstaat (z.j.), *SNIP – Spelregels voor Natte Infrastructuurprojecten* (brochure).
- Ridder (1995), H.A.J. de, M.R. Behesti, J.H. Rakers e.a. *Handboek methodisch ontwerpen. Een handboek t.b.v. systematisch-, methodisch- en functioneel ontwerpen in de civiele techniek*.
- RIVM (2004). *Risico's in bedijkte termen. Een thematische evaluatie van het Nederlandse veiligheidsbeleid tegen overstromen*.
- Rizzo (1993), I. 'The Public Decision-making Process and Cost-Benefit Analysis'. In: A. Williams. en E. Giardina (ed.), *Efficiency in the Public Sector. The Theory and Practice of Cost-Benefit Analysis*.
- Self, P. (1975), *Econocrats and the Policy Process: The Politics and Philosophy of Cost-Benefit Analysis*.
- Sugden (1978), R. en A. Williams. *The principles of practical cost-benefit analysis*. Oxford.
- TAW, Technisch Adviescommissie voor de Waterkeringen (1998), *Grondslagen voor waterkeren*.
- Teisman, G.R. (1995) *Complexe besluitvorming: een pluricentrisch perspectief op besluitvorming over ruimtelijke investeringen*.
- Tweede Kamer, niet-dossierstuk, vw03000013, *Evaluatie van de OEEI-leidraad*. 7 januari 2003.
- Tweede Kamer, vergaderjaar 1999–2000, 26 263, nr. 56, *Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport 1999–2003 (Kabinetsstandpunt inpassing)*. 27 oktober 1999.
- Tweede Kamer, vergaderjaar 1999–2000, 26 428, nr. 21. *Perspectievennota Verkeer en Vervoer*. 20 april 2000.
- Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 29 200 A, nr. 35. *Vaststelling van de begrotingsstaat van het Infrastructuurfonds voor het jaar 2004*. 30 juni 2004.
- Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 747, nr. 2. *Wijziging van de Wet op de waterkering en intrekking van de Deltawet grote rivieren, de Deltawet, de Deltaschadewet, de Wet schade oesterkwekers, de Vergunningwet Westerschelde en de Zuiderzeewet*. 10 september 2004.
- Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 29 800 A, nr. 42. *Vaststelling van de begrotingsstaat van het Infrastructuurfonds voor het jaar 2005*. 23 december 2004.
- Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 29 283, nrs. 5–6. *Onderzoek naar infrastructuurprojecten*. 15 december 2004
- Verkeer en Waterstaat (2002), *Werkwijzer MIT-verkenning Nieuwe Stijl*.
- Verkeer en Waterstaat (2003), *MIT Stand van zaken 2004, MIT/SNIP-projecten*.
- Verkeer en Waterstaat (2004a), *MIT Stand van zaken 2005, MIT/SNIP-projecten*.
- Verkeer en Waterstaat (2004b), *Aanvullingen op de Leidraad Overzicht Effecten Infrastructuur. Een samenvatting*.
- Verkeer en Waterstaat (2004c), *Heldere Presentatie OEI. Aanvulling op de Leidraad OEI*.
- Verkeer en Waterstaat (2004d), *OEI in het besluitvormingsproces, Aanvulling op de Leidraad OEI*.
- Tracé/m.e.r.-centrum (2005), Verkeer en Waterstaat, Dienst Weg- en Waterbouwkunde, *Evaluatie SNIP implementatie*.

## 7.2. Internet en V&W-intranet

- [1] [www.projectVNK.nl](http://www.projectVNK.nl)
- [2] [www.minvenw.nl/oei](http://www.minvenw.nl/oei)
- [3] <http://dgrws.venwnet.minvenw.nl/hkw/organisatie/uitvoering/snip/snip.asp>
- [4] [www.ruimtevoorderivier.nl](http://www.ruimtevoorderivier.nl)
- [5] [www.mitprojectenboek.nl](http://www.mitprojectenboek.nl)
- [6] [www.verkeerenwaterstaat.nl](http://www.verkeerenwaterstaat.nl)



# Bijlagen



# Bijlage 1 Begrippen en afkortingen

Deze bijlage licht de belangrijkste begrippen en afkortingen toe die in dit rapport worden gebruikt.

beslismoment	Begrip uit de MIT- en SNIP-procedures, waarmee de momenten aangeduid worden waarop een beslissing van de minister of staatssecretaris nodig is, voordat het project verder kan gaan. Onder andere de overgangen van de ene naar de andere fase worden gemarkeerd door beslismomenten. Zie paragraaf 3.1.
DG	Directoraat-Generaal of directeur-generaal, afhankelijk van de context. De directeur-generaal staat aan het hoofd van een Directoraat-Generaal
DGP	Directoraat-Generaal Personenvervoer van het ministerie van Verkeer en Waterstaat.
DGW	Directoraat-Generaal Water van het ministerie van Verkeer en Waterstaat.
dijkring	Stelsel van waterkeringen en hoge gronden dat het daarbinnen gelegen gebied moet beschermen tegen overstromingen.
HID	Hoofdingenieur-directeur, staat aan het hoofd van een dienst of directie van Rijkswaterstaat.
maatgevend hoogwater	Maatgevende hoogwaterstand, dat is het peil die een waterkering volgens de Wet op de waterkering nog juist veilig moet kunnen keren.
MER	milieu-effectrapportage
megaproject	Zeer groot project, met nationale impact. Ook wel genoemd speciaal rijksproject, zie paragraaf 4.2. Gedefinieerd als project dat de een PKB+-procedure doorloopt of door het kabinet als zodanig is bestempeld.
MHW	Maatgevende hoogwaterstand, zie boven
MHW-winst	Verlaging van de maatgevende hoogwaterstand ten gevolge van rivierverruimende maatregelen
MIT	Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport, programma waarin in de geplande projecten van Verkeer en Waterstaat zijn opgenomen.
OEEI	Onderzoeksprogramma Economische Effecten Infrastructuur, gericht op inhoudelijke bijdragen aan kosten-batenanalyse, zie paragraaf 4.1.
OEEI-leidraad	Eigenraam e.a. 2000, eindproduct van OEEI, zie paragraaf 4.1.
OEI	Overzicht Effecten Infrastructuur, aangepaste naam voor OEEI, zie paragraaf 4.3.
overschrijdingskans	Kans dat de waterstand een zekere waarde bereikt of overschrijdt.
overstromingskans	Kans dat een gebied overstroomt.
overstromingsrisico	Kans van overstroming van een gebied vermenigvuldigd met de gevolgen van deze overstroming.
primaire waterkering	Waterkering die deel uitmaakt van een dijkring en als zodanig is aangewezen in de Wet op de waterkering.
PKB	Planologische Kernbeslissing
regionale directies	Organisatieonderdelen van Rijkswaterstaat die een regio als be-

	heersgebied hebben en binnen hun beheersgebied projecten uitvoeren.
SNIP	Spelregels Natte Infrastructuurprojecten, interne procedure van Verkeer en Waterstaat voor 'natte' projecten, die verantwoordelijkheden en taken eenduidig vastlegt, zie paragraaf 3.1.1.
Staf-DG	Stafbureau van de directeur-generaal van Rijkswaterstaat, voorheen hoofdkantoor van Rijkswaterstaat.
V&W	Ministerie van Verkeer en Waterstaat.



## Bijlage 2 Geïnterviewde personen

De personen die voor dit onderzoek zijn geïnterviewd, zijn in onderstaande lijst opgesomd. De beschrijving in de kolom functie is zeer beknopt gehouden en bij elke persoon is alleen de voor dit onderzoek van belang zijnde functie genoemd.

Organisatie	Persoon	Functie
RWS Staf-DG	Guus Riteco Edwin Verhagen	Programmamanager SNIP-projecten Projectleider SNIP-implementatie
RWS Zuid-Holland	Jaap van Dijk Arie de Gelder Henk Jagt Cees Storm	SNIP-coördinator Projectleider SNIP-project Projectleider SNIP-project Projectleider SNIP-project
RWS Limburg	Marjo Brouns Gaston Graaf Jacques Hebben Marniks Maris Pierre Verbraak Hans van Wanrooij	Hoofd bedrijfsbureau Projectleider SNIP-project Projectleider SNIP-project Projectleider SNIP-project Deelprogrammameider SNIP-coördinator
RWS Oost-Nederland	Cor Beekmans  Carel van Belois Josan Tielen	Programmaleider Ruimte voor de Rivier SNIP-coördinator Projectleider SNIP-project
RWS Bouwdienst	Harry Stefess	Projectmanager waterkeren
RWS Adviesdienst Verkeer en Vervoer (Steunpunt economische evaluatie)	Pauline Wortelboer	Projectleider OEI
RWS Expertise Centrum Opdrachtgeverschap	Fedor Lagerwerf	Projectadviseur
DG Water	Willem-Jan Goossen Frank Hallie Pieter Kroes Marion Smit Pieter Vermeer	Opdrachtgever SNIP Opdrachtgever SNIP Opdrachtgever SNIP Opdrachtgever SNIP Beleidsmedewerker
DG Personenvervoer	Nathalie de Koning Carsten Krooshof	Projectleider Toesnijding OEI bij MIT Deelprojectleider Actieagenda



## Bijlage 3 Gehanteerde interviewvragen

De onderstaande vragen zijn als richtlijn gehanteerd bij de verschillende interviews. Niet altijd zijn alle vragen ook letterlijk in deze volgorde gesteld. Vaak zijn vragen overbodig door eerdere antwoorden of is een combinatie van vragen logischer.

### **Regionale directies, staf-DG en Expertise Centrum Opdrachtgever-schap**

- Worden er op dit moment kosten-batenanalyses (van welke omvang dan ook) gebruikt bij de besluitvorming rond reguliere SNIP-projecten? Zo ja, in welke fase (verkenning / planvorming / realisatie)? Hoe vaak (standaard / regelmatig / incidenteel / zelden)?
- Wordt er op dit moment bij de overgang van de verkenningfase naar de planvormingsfase inzicht gegeven in de verwachte projecteffecten? Hoe?
- Zou het mogelijk zijn (c.q. is het mogelijk) om bij SNIP-projecten een overzicht te maken van de projecteffecten in de verkenningfase? Tegen welke prijs/capaciteit/inspanning?
- Welke bijdrage kan een kosten-batenanalyse in het algemeen leveren (c.q. levert een kosten-batenanalyse) aan besluitvorming?
- Wat zou de meerwaarde kunnen zijn om een kosten-batenanalyse-achtige analyse (opstellen overzicht projecteffecten) al in de verkenningfase (dus vroeg in het proces) uit te voeren?
- In hoeverre is er in dit opzicht onderscheid tussen de beleidsterreinen waterkeren en waterbeheren? Welke projectkarakteristieken zorgen ervoor dat een kosten-batenanalyse-achtige analyse meer of minder zinvol is?

### **DG Water**

- Hoe vaak wordt er een planstudie gestart op basis van een verkenning (dus volgens SNIP), tot nog toe en in de nabije toekomst? Welke projecten?
- Hoe ziet de besluitvorming eruit bij de overgang van de verkenningfase naar de planstudiefase?
- In hoeverre moet bij deze besluitvorming een afweging gemaakt worden tussen meerdere, op zich nuttige, projecten (prioritering)? Welke criteria worden daarbij gehanteerd?
- Spelen ook verwachte effecten een rol bij deze besluitvorming? Zo ja, hoe? Op welke manier wordt inzicht verkregen in de effecten? Zo nee, is daar behoefte aan? Waarom niet/wel?
- Wat zou de meerwaarde kunnen zijn om een kosten-batenanalyse-achtige analyse (opstellen overzicht projecteffecten) al in de verkenningfase (dus vroeg in het proces) uit te voeren?
- In hoeverre is er in dit opzicht onderscheid tussen de beleidsterreinen waterkeren en waterbeheren? Welke projectkarakteristieken zorgen ervoor dat een kosten-batenanalyse-achtige analyse meer of minder zinvol is?
- Worden er op dit moment kosten-batenanalyses (van welke omvang dan ook) gebruikt bij de besluitvorming rond reguliere SNIP-projecten? Zo ja, in welke fase (verkenning / planvorming / realisatie)? Hoe vaak (standaard / regelmatig / incidenteel / zelden)?

- Welke bijdrage kan een kosten-batenanalyse in het algemeen leveren (c.q. levert een kosten-batenanalyse) aan besluitvorming?

## **DG Personenvervoer**

- Wat is de reden voor het voorschrijven van de OEI-systematiek in de verkenning-fase?  
De beschikbare documenten verwijzen naar het kabinetsbesluit inpassing: bovenwet-telijke maatregelen om de infrastructuur in te passen; onderhandelingsresultaten.
- Waarom krijgt juist het beslismoment ter afsluiting van de verkenning-fase een zwaarder gewicht? Waarom is er 'juist dan behoefte' (brief aan de Tweede Kamer, juni 2004)?
- Hoe vaak wordt een verkenning uitgevoerd? Bij SNIP-projecten weinig verkenningen, omdat vaak op programmaniveau wordt gekozen. Bij MIT ook?
- Wat zijn de betrokken partijen bij MIT-projecten? Hoe is de rolverdeling? Hoe afhan-kelijk is V&W van de andere partijen (in relatie tot tracéwet, wie is initiatiefnemer)?
- In hoeverre wordt er bewust over een 'OEI' gesproken?
- Zijn er ook andere bronnen van financiering, bijvoorbeeld bij inpassingsmaatregelen? Is OEI een instrument om over de verdeling van de kosten te praten?
- In hoeverre bestaat het gevaar dat het onderscheid tussen de verkenning-fase en de planstudiefase vervaagt, omdat er in de verkenning-fase al vrij uitgebreid onder-zoek wordt gedaan (OEI)?
- Welke effecten zie/verwacht je op de besluitvorming?
- Komt er ook nog een OEI-format voor de planstudiefase?
- Zijn er al (voorlopige) resultaten van de actie 'De positionering van OEI in het besluit-vormingsproces' uit de actieagenda?
- Zijn er al voorbeelden van OEI in de verkenning-fase? Hoe uitgebreid is de studie (verwacht je)?
- Wat zijn de reacties uit het veld? Zien de RD's de meerwaarde ervan in? Werkt dat, verplicht stellen?
- Wat kost het / wat mag het kosten?
- Zijn er voldoende kengetallen om OEI in de verkenning-fase toe te spitsen? 'Natte' projectleiders geven aan dat PRI meer gericht is op droge projecten.
- Welke specifieke karakteristieken van een project maken de toespitsing van OEI meer/minder noodzakelijk (politieke gevoeligheid, complexiteit)?
- Wordt er al gewerkt aan uitbreiding van de toespitsing, bijvoorbeeld voor niet-lijn-vormige infrastructuur?
- Hoe ziet het vervolgtraject eruit? Wordt er nog geëvalueerd?

## **Bouwdienst en deel DG Water (stellingen)**

- Besluitvorming met betrekking tot waterkeren verloopt goed.
- Besluitvorming met betrekking tot waterkeren verloopt goed, maar eventuele verbete-ringen zijn altijd welkom.
- Wat versta je onder verbetering?
- Verkeer en Waterstaat is op het beleidsterrein sterk afhankelijk van andere partijen.
- Wat zijn daarvan de gevolgen? Hoe merk je dat (onderhandelen, extra's, doorloop-tijd)?
- Uiteindelijk heeft V&W toch het laatste woord, want V&W heeft de pot met geld voor aanlegprojecten.
- Waterkeringsprojecten lenen zich vanwege de achterliggende veiligheidsfilosofie voor een benadering met kosten-batenanalyse.

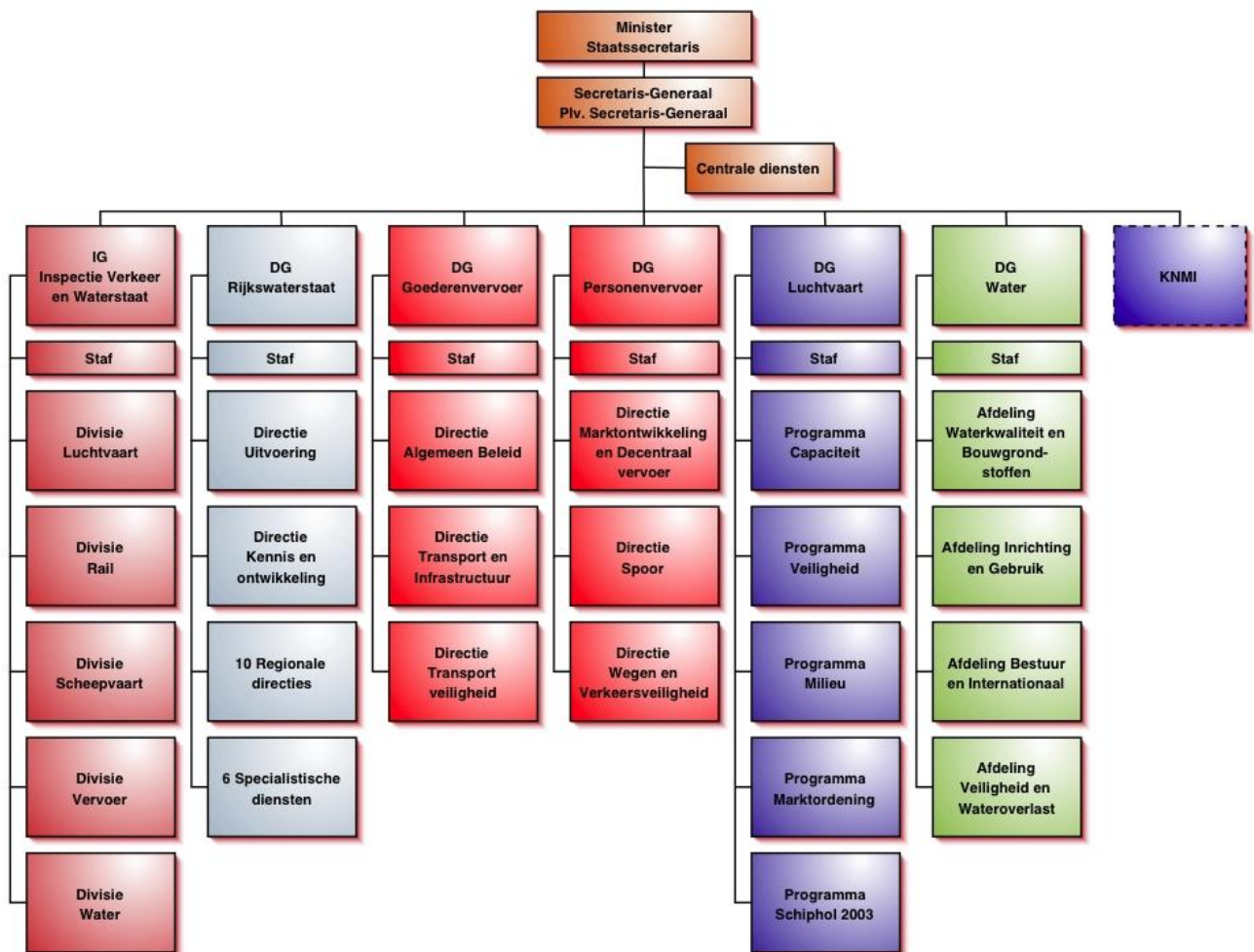
- Vanwege de wettelijke normering van de overschrijdingskansen zal kosten-batenanalyse voorlopig echter alleen worden gebruikt als motivering voor bovenwettelijke maatregelen (robuust ontwerpen).
- Robuust ontwerpen kan economisch rationeel zijn, maar budgetair-financiële beperkingen zijn veel belangrijker.
- In een vroeg stadium van de besluitvorming inzicht geven in de kosteneffectiviteit en neveneffecten van een project kan helpen in onderhandelingen met andere partijen.
- Waterkeringsprojecten lijken zo sterk op elkaar dat het niet moeilijk hoeft te zijn om categorieën effecten te noemen waar aandacht aan moet worden besteed.
- Noem eens een aantal categorieën.
- OEI (overzicht effecten infrastructuur) zou een nuttige bijdrage kunnen leveren aan de besluitvorming.
- Hoe? In welke fase?
- Het kiezen van een evaluatiemethode is een strategische keuze. Richtlijnen kunnen helpen, maar verplichten heeft niet het gewenste resultaat.
- Er worden bijna geen verkenningen uitgevoerd voor waterkeringsprojecten. Het heeft dus niet zoveel zin om uitgewerkte richtlijnen te geven voor de effectbeschrijving in de verkenningenfase.
- Richtlijnen voor de effectbeschrijving kunnen wel helpen om betrokkenen te dwingen goed naar de effecten en de verhouding ten opzichte van de kosten te kijken.
- Voor SNIP is er minder dan bij MIT behoefte aan een sterkere 'zeeffunctie' van de verkenningenfase.

### **Adviesdienst Verkeer en Vervoer, Steunpunt Economische Evaluaties**

- Wat zijn de essentiële elementen of basisprincipes van OEI?
- Hoe eenduidig is een OEI?
- Is daarin nog verschil tussen nat en droog?
- Wat zijn de beperkingen van OEI?
- De evaluatie OEEI signaleert 'misbruik': als de resultaten bestuurlijk niet uitkomen, worden ze onder verwijzing naar de methodische beperkingen genegeerd. Is dat nog steeds zo?
- Hoe wordt OEI in de praktijk gebruikt?
- Op welke manier kan OEI een bijdrage leveren aan besluitvorming? In welke fase?
- In hoeverre geldt dat ook voor kleinere, reguliere MIT- en SNIP-projecten?
- Wat is het verschil met een kosteneffectiviteitsanalyse?
- In hoeverre wordt er gebruik gemaakt van kengetallen kosten-batenanalyse?
- In welke fasen worden kosten-batenanalyses gebruikt?
- Zijn er voldoende kengetallen?
- Wat zou je kunnen zeggen over de baten bij een waterproject?
- Zijn er kengetallen voor natuur?
- Verkeer en Waterstaat is op sommige beleidsterreinen sterk afhankelijk van andere partijen. Wat betekent dat voor de besluitvorming in het algemeen en de inzet van OEI in het bijzonder?
- Is het zo dat V&W uiteindelijk altijd het laatste woord heeft, omdat V&W het meeste eraan meebetaalt?
- Wat is belangrijker: economische effectiviteit (robuust ontwerpen, bovenwettelijke maatregelen) of budgettaire beperkingen?
- In hoeverre is het kiezen van een evaluatiemethode een strategische keuze?
- In hoeverre kunnen richtlijnen voor de effectbeschrijving helpen om betrokkenen te dwingen goed naar de effecten en de verhouding ten opzichte van de kosten te kijken?

- Welke ervaring is er met natte projecten?
- Wat kost een kosten-batenanalyse?
- Slotopmerking?

# Bijlage 4 Organogram Verkeer en Waterstaat



Bron: [www.verkeerenwaterstaat.nl](http://www.verkeerenwaterstaat.nl) [6]





## Bijlage 5 OEI-tabel verkenningen binnen- vaart

Aspect	Effect in 2020 ten opzichte van referentievariant	Effect in geld over hele periode
<b>Bereikbaarheid</b>		
Betrouwbaarheid	Punctualiteit (definitie Nota Mobiliteit)	
Vervoersomvang	Verandering tonkilometers	Effect verandering kilometers, reistijden, reiskosten en efficiency, gemonetariseerd en contant gemaakt, onderscheiden in bestaand en nieuw vervoer, plus effecten op kruisend dwarsverkeer (weg en rail bij bruggen)
Reistijd	Verandering reistijd en reiskosten bestaand vervoer in uren	
Efficiencywinst/verlies	(Procentuele) verandering transportkosten per ton km	
Optioneel indirecte effecten	Verandering bereikbaarheid bij ontlaste modaliteiten	
<b>Veiligheid</b>		
Verkeersveiligheid	Verandering in aantal (letsel)slachtoffers	Eventueel gemonetariseerd
Externe veiligheid	Verandering in aantal personen wonend binnen de 10-6 contour voor plaatsgebonden risico, of aantal letselsslachtoffers	
Hoogwaterbescherming	Indicator uit Watertoets	
<b>Kwaliteit leefomgeving</b>		
Luchtkwaliteit	Verandering aantal gehinderde personen	
Geluid	Verandering aantal gehinderde personen	
Natuur	Worden gebieden volgens Habitat- en Vogelrichtlijn en/of EHS doorsneden dan wel effecten via externe werking? Worden wettelijke richtlijnen overschreden?	
Vernatting/verdroging	Aantal ha met structurele verlaging/verhoging van grondwaterstand > 5 cm  Indicator uit Watertoets	
Bodemkwaliteit (vervuild slib)	m3 vervuild slib	
Delfstoffen (grindwinning)	m3 delfstoffen	
Direct ruimtebeslag van infrastructuur en indirect ruimte	Aantal hectares verloren / gewonnen ruimte	

---

tebeslag a.g.v. veiligheids- of  
geluidzones

---

Optioneel: modal-shift effect    Verandering    elementen  
leefomgeving    bij    ontlasten  
modaliteiten

---

**Kosten en opbrengsten**

---

Kosten	Investeringskosten	Gemonetariseerd
Beheer en Onderhoud	Onderhoudskosten	Gemonetariseerd
Exploitatie	Exploitatieresultaat bruggen en sluizen	Gemonetariseerd

---

Verklaring kleuren:

blauw: beleidsmatig knelpunt;

rood: intermediaire indicator om welvaartseffect te berekenen;

groen: welvaartseffect

## Bijlage 6 Voorbeeldtabel OEI uit actieagenda

Voorbeeldtabel voor presentatie van OEI resultaten, ingevuld voor een fictief project

	Meeteenheid	Projecteffecten in 2030 Verschillen ten opzichte van het nulalternatief				Netto contante waarde 2005-2100 Verschillen ten opzichte van het nulalternatief miljard euro			
		Ring	Hoefijzer	Directe lijn	Benutting	Ring	Hoefijzer	Directe lijn	Benutting
<b>Baten:</b>									
<i>Directe effecten</i>									
<i>Gebruikers: reistijdwinst</i>	uren (x 1mln)	4,5 à 6,4	4,9 à 7,3	7,6 à 9,7	2,5 à 5,6	1,3 à 1,9	1,5 à 2,2	2,1 à 3,3	0,7 à 1,4
<i>Betrouwbaarheid, comfort</i>	+/-	++	+	++	+	++	+	++	+
<i>Exploitatie: opbrengsten</i>	reiskm (x 1mln)	220 à 350	890 à 1.250	1.140 à 1.600	310 à 500	0,4 à 0,8	2,3 à 3,4	2,8 à 3,9	0,7 à 1,4
<i>Congestie: reistijdwinst derden</i>	uren (x 1mln)	0,6	0,7	1,1	0,5	0,1	0,1	0,2	0,1
<i>Indirecte effecten</i>									
<i>Efficiëntie: arbeidsmarkt</i>	Banen	110 à 210	-320 à -540	-530 à -990	-150 à 330	0,1 à 0,2	-0,2 à -0,4	-0,3 à -0,6	-0,1 à -0,2
<i>Internationale verdeling</i>	Banen	1.360 à 2.390	1.360 à 2.390	1.360 à 2.390	680 à 1.190	0,6 à 1,0	0,6 à 1,0	0,6 à 1,0	0,3 à 0,5
<i>Externe effecten</i>									
<i>Veiligheid: slachtoffers</i>	doden	-12	-12	-10	-6	2,3	2,3	1,9	1,3
<i>Natuur: doorsnijding</i>	kilometer	181	62	175	0	-?	-?	-?	0
<i>Overige baten*</i>	Diversen					0,1	0,1	0,1	0,0
<b>Totaal Baten</b>						<b>5,2 à 6,2</b> -?, ++	<b>6,8 à 8,6</b> -?, +	<b>7,5 à 9,7</b> -?, ++	<b>3,2 à 4,2</b> +
<b>Kosten:</b>									
<i>Investerings</i>	mld euro	11,3 à 15,1	8,7 à 10,3	12,8 à 20,0	1,8 à 2,1	9,8 à 13,6	7,8 à 9,4	11,1 à 18,0	1,5 à 1,8
<i>Onderhoud</i>						1,2	1,1	1,4	0,2
<i>Exploitatie</i>						3,0	0,8	3,6	2,1
<b>Totaal Kosten</b>						<b>14,0 à 17,8</b>	<b>9,7 à 11,3</b>	<b>16,1 à 23,0</b>	<b>3,8 à 4,1</b>
<b>Saldo</b>						<b>-8,0 à -12,6</b> -?, +	<b>-1,3 à -4,5</b> -?, +	<b>-7,0 à -15,5</b> -?, ++	<b>-0,9 à +0,4</b> +

? = Onbekend, 0 (nul) = verwaarloosbaar

\* CO<sub>2</sub> en NO<sub>x</sub> emissies, geluid, tweede orde effecten

Bron: Verkeer en Waterstaat 2004c

OEI bij verkenningen voor natte infrastructuur

