Evaluatie Maatschappelijke Kosten- en Batenanalyses Nota Ruimte budget projecten

Concept eindrapport

Den Haag, 13 augustus 2010

COLOFON

Projectnummer:26296

Auteurs: Dick Hanemaayer
Honny de Gucht
Margot Gerritsen
Bas Doets

B&A Consulting bv
Prinses Margrietplantsoen 87
Postbus 829
2501 CV Den Haag

t 070 - 3029500
f 070 - 3029501

e-mail: info@bagroep.nl
http: www.bagroep.nl

© Copyright B&A Groep 2010.

Niets uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke wijze dan ook zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

B&A is gevestigd in Den Haag, Amsterdam, Deventer en Eindhoven

13-8-2010 16:08:00

SAMENVATTING

Om bij te dragen aan de beleidsdoelstellingen uit de Nota Ruimte is in de loop van 2006 1 miljard aan middelen beschikbaar gesteld ten behoeve van het Nota Ruimte budget (NRB). Dit NRB is vrijgemaakt vanuit het Fonds Economische Structuurversterking (FES). Voor de besteding van dit budget is een lijst van 23 projecten opgesteld. Voordat definitief kon worden vastgesteld of (en tot welke hoogte) een project in aanmerking kwam voor een bijdrage vanuit het NRB moest elk project een aantal fasen doorlopen. Een Verkenningsfase waarin een Maatschappelijke Kosten- en Batenanalyse (MKBA) werd opgesteld.
Bij een positief besluit over de uitkomsten van de Verkenningsfase gingen projecten door naar de Uitwerkingsfase waarin, op basis van een business case, de definitieve rijksbijdrage werd vastgesteld.

Mede vanwege enkele kritische commentaren op de toepassing van de MKBA heeft een evaluatie plaatsgevonden op basis van de volgende vraagstelling:

'Op welke wijzen en onder welke omstandigheden werd de MKBA in de besluitvorming over Nota Ruimte budget projecten gebruikt, en wat zijn verklaringen voor de verschillende vormen van gebruik?'

De evaluatie omvatte documentenstudie, interviews bij betrokkenen uit een aantal geledingen (rijksvertegenwoordigers, locale en regionale overheden, planbureaus en uitvoerende bureaus) en een webenquete onder dezelfde geledingen.

De evaluatie leidt tot de volgende conclusies:
1. Over de rol die de MKBA's zouden moeten vervullen in de besluitvorming is door het rijk niet eenduidig gecommuniceerd. Het betreft in het bijzonder het vereiste dat het saldo van kosten- en baten voor een rijksbijdrage positief zou moeten zijn.
2. De MKBA heeft een rol vervuld in de besluitvorming op rijksniveau. De MKBA heeft inhoudelijke discussies gestructureerd. De MKBA heeft echter niet tot wezenlijke consequenties geleid, in die zin dat projecten zijn afgevallen. Ook is er alleen een zwak verband tussen de beoordeling en de hoogte van de bijdrage. Dat komt mede doordat het rijk zich op voorhand aan de projecten had gecommitteerd.
3. De MKBA's hebben in de meeste gevallen niet geleid tot ingrijpende wijzigingen in de projectplannen, ook niet bij projecten met een negatieve MKBA. In veel gevallen is de MKBA beschouwd als een voor de verwerving van de rijksbijdrage noodzakelijke stap, zonder verdere inhoudelijke betekenis. Dat valt te verklaren vanuit het gegeven dat juist plannen zijn geselecteerd die in meerderheid al in een vergevorderd stadium verkeerden.
4. Het proces van het opstellen van MKBA's was sturend voor de betrokken projectorganisaties. Er moest versneld en hard worden gewerkt om op tijd gegevens voor de MKBA en de MKBA zelf gereed te krijgen. Dat heeft in een aantal gevallen geleid tot versnelling van het proces. De MKBA heeft ook gezorgd voor een

gedeeld beeld van de beoogde maatschappelijke effecten van projecten. De MKBA heeft echter geen effect gehad op het regionaal draagvlak voor de projecten.

5. Rijksvertegenwoordigers zijn positiever gestemd over de procesgang dan de regionaal betrokkenen. Tweederde van de rijksvertegenwoordigers geeft aan dat de MKBA in een open proces met de belangrijkste stakeholders tot stand is gekomen, in de regio is de helft van de respondenten het oneens met deze stelling. Veelgehoorde kanttekening is dat MKBA's een hoog 'ingewijden' gehalte kennen, waardoor een actieve rol slechts was weggelegd voor een kleine groep van experts.
6. De kwaliteit van de MKBA's is door de respondenten overwegend als goed beoordeeld. Wel hadden onderzoeksbureaus en de planbureaus graag gezien dat ook meer uitgewerkte nul+ alternatieven of 'doe-minimumvarianten' in de analyse waren betrokken. De meerderheid van de projectbetrokkenen is daarnaast van oordeel dat de MKBA niet alle voor de besluitvorming relevante informatie bevat en onvoldoende transparant is.
7. De voornaamste inhoudelijke worsteling bij het opstellen van MKBA's betrof de monetaire waardering van immateriële baten, vooral in de sfeer van ruimtelijke kwaliteit. Het blijkt dat de methodiek nog niet voldoende ontwikkeld is om planonderdelen rond ruimtelijke kwaliteit te kunnen monetariseren.
8. Een second opinion op de technische kwaliteit van MKBA's van integrale gebiedsontwikkeling (door de planbureaus) is noodzakelijk. Het opstellen van een MKBA van een integraal gebiedsontwikkelingsproject is nog geen routine. Bovendien komt een onafhankelijke kwaliteitstoets de objectiviteit van de MKBA ten goede.

De evaluatie is mede bedoeld om lessen voor de toekomst te kunnen trekken over de toepassing van het MKBA-instrument. De 'lessen' uit deze evaluatie zijn gebaseerd op de ervaring dat de MKBA een belangrijke bijdrage kan leveren, naast bijdragen in de besluitvorming, aan de transparantie in de projectvoorbereiding, zoals de transparantie in de projectdoelen, in de verwachte en te realiseren resultaten van het project, in de relatieve effectiviteit van planonderdelen en in de verdeling van baten en kosten. Het gaat hierbij vooral om de denkwijze in termen van maatschappelijke kosten en baten; om die denkwijze te volgen kan van verschillende instrumenten gebruik worden gemaakt.
Deze mogelijke functie van het MKBA-instrument is in hoofdlijnen beschreven voor het MIRT-proces. In de fase leidend tot de startbeslissing kan een globale MKBA (bijvoorbeeld een multicriteria-analyse) gebruikt worden om tot een globaal beeld te komen van (beoogde) baten en de daaraan verbonden (indicatieve) kosten. In de verkenningsfase, leidend tot een voorkeursbesluit kunnen de verdiensten van varianten worden vergeleken in een globale (deels kwalitatieve) MKBA. In de loop van het proces kan de MKBA steeds verder ingevuld worden totdat bij een eindbeslissing een volwaardige MKBA opgesteld kan worden. Ten slotte, in de uitwerkingsfase kan de eerder opgestelde MKBA behulpzaam zijn bij de ontwikkeling van de projectfinanciering, op basis van een duidelijk beeld van waar de baten terecht komen.

Het MKBA-instumentarium zal verder ontwikkeld moeten worden op het punt van de monetarisering van posten die de ruimtelijke kwaliteit bepalen; de huidige praktijk waarin dit type posten als PM-post worden aangemerkt, is onbevredigend vanwege het risico dat PM-posten gemakkelijk buiten beschouwing kunnen blijven. Verder is het noodzakelijk dat duidelijk gemaakt wordt welke rol de MKBA bij de eindbeslissing speelt. Het hoeft niet zondermeer zo te zijn dat een positieve MKBA vereist is; de MKBA kan ook gebruikt worden als één van de bouwstenen voor een eindbeslissing.

Inhoudsopgave

1	**Inleiding**	**9**
1.1	Nota Ruimte budget en Maatschappelijke Kosten– en Batenanalyses	9
1.2	Evaluatievragen	9
1.3	Leeswijzer	10
2	**Uitgangspunten**	**11**
2.1	Procesgang	11
2.2	Handreiking	11
2.3	Functies MKBA	13
2.4	Beoordeling planbureaus	15
3	**Gebruik van de MKBA**	**17**
3.1	Inleiding	17
3.2	23 projecten	17
3.3	Besluitvorming Rijk	19
3.4	Planontwikkeling regio	23
3.5	Procesgang	27
3.6	Kwaliteit MKBA's	28
4	**Conclusies en lessen**	**33**
4.1	Conclusies	33
4.2	Lessen	34
bijlage 1: Verantwoording		**39**
Bijlage 2: Casusbeschrijvingen		**43**
Bijlage 3: Web-enquete		**67**
Bijlage 4: Passages uit de Tussenevaluatie NRB		**69**

1 INLEIDING

1.1 NOTA RUIMTE BUDGET EN MAATSCHAPPELIJKE KOSTEN– EN BATENANALYSES

Om bij te dragen aan de beleidsdoelstellingen zoals geformuleerd in de Nota Ruimte is in de loop van 2006 1 miljard aan middelen beschikbaar gesteld ten behoeve van het Nota Ruimte budget (NRB). Dit NRB is vrijgemaakt vanuit het Fonds Economische Structuurversterking (FES). Voor de besteding van dit budget is een lijst van 23 projecten opgesteld. Voordat definitief kon worden vastgesteld of (en tot welke hoogte) een project in aanmerking kwam voor een bijdrage vanuit het NRB moest elk project een aantal fasen doorlopen.

- Een verkenningsfase waarin een MKBA werd opgesteld.
- Bij een positief besluit hierover gingen projecten door naar de uitwerkingsfase waarin, op basis van een business case, de definitieve rijksbijdrage werd vastgesteld.

In essentie behelzen de MKBA's analyses die tot doel hebben vast te stellen hoe de verhouding is tussen maatschappelijke kosten en baten van een voorgenomen project, c.q. om projecten zodanig in te richten dat de balans tussen kosten en baten positief is. Deze MKBA's worden geacht bij te dragen aan de bestuurlijke besluitvorming over projecten.

1.2 EVALUATIEVRAGEN

De aanleiding voor deze evaluatie wordt gevormd door enkele kritisch commentaren op het gebruik van de MKBA.
In de Tussenevaluatie Nota Ruimte budget (2009) is vastgesteld dat de MKBA steeds meer gezien wordt als het instrument om op een integrale manier de effecten van projecten in kaart te brengen en af te wegen. "Het instrument wordt op een voetstuk geplaatst. In werkelijkheid maakt het instrument deze verwachtingen niet waar". Dit vloeit onder meer voort uit het ervaren van een aantal zwakke punten van de MKBA's, zoals de hoge waardering voor monofunctionaliteit en de weerbarstigheid in de behandeling van multifunctionaliteit en ruimtelijke kwaliteit.
Tijdens de Randstad Urgent conferentie 2009 werd gepleit voor verbetering van de MKBA. Men achtte de MKBA '... ongeschikt voor verstedelijkingsprocessen en metropolitane ontwikkelingen', onder andere omdat van de resultaten van een MKBA het prijskaartje overheerst in de beeldvorming. 'Kwalitatieve en maatschappelijke overwegingen blijven in de besluitvorming veelal buiten beeld'.

In het verlengde hiervan is door de Tweede Kamer via de motie Wiegman gevraagd om een herijking en verruiming van de focus in de MKBA. Daarnaast is de komende twee jaar de actualisering en de herziening van het Spelregelkader MIRT aan de orde; dit kader bevat richtlijnen voor de toepassing van de MKBA. De minister van VROM heeft aan de Tweede Kamer toegezegd met een reflectie op de MKBA te zullen komen.

Naar aanleiding hiervan is behoefte ontstaan aan evaluatie van de functie die de MKBA heeft vervuld bij de besluitvorming over de Nota Ruimte budget projecten. Deze evaluatiebehoefte kent twee aspecten:

- Een inhoudelijke evaluatie; deze is uitgevoerd door de planbureaus
- Een procesevaluatie

Deze procesevaluatie is onderwerp van het voorliggende onderzoek. De vraagstelling voor deze evaluatie is:

> *'Op welke wijzen en onder welke omstandigheden werd de MKBA in de besluitvorming over Nota Ruimte budget projecten gebruikt, en wat zijn verklaringen voor de verschillende vormen van gebruik?'*

1.3 LEESWIJZER

De indeling van dit rapport is als volgt. In hoofdstuk 2 worden de belangrijkste uitgangspunten voor het gebruik van de MKBA in Nota Ruimte budget projecten geschetst. Hierin wordt weergegeven wat het beoogde gebruik was. In hoofdstuk 3 worden de bevindingen over het feitelijk gebruik, zoals uit het onderzoek naar voren komend, weergegeven. In hoofdstuk 4 tenslotte worden op basis hiervan een aantal conclusies en aanbevelingen geformuleerd. Een belangrijk deel van het basismateriaal waarop deze evaluatie is gebaseerd, in opgenomen in de bijlagen. Bijlage 2 bevat de verslagen van zeven casestudies; bijlage 3 bevat de uitkomsten van een webenquête. Bijlage 1 bevat de verantwoording van het onderzoek. Bijlage 4 bevat de bevindingen in de Tussenevaluatie over de uitvoering van het Nota budget voor zover het de MKBA betreft.

In de praktijk van het NRB-proces zijn MKBA's in verschillende vormen uitgevoerd, niet alleen als volwaardige MKBA maar ook als KKBA (op basis van kengetallen) of als KEA (kosteneffectiviteit). In dit rapport worden voor alle drie de vormen het begrip MKBA gebruikt, tenzij specificatie van de vorm nuttig is.

2 UITGANGSPUNTEN

2.1 PROCESGANG

De procesgang voor de besteding van het Nota Ruimte budget is beschreven in een brief van de minister van VROM aan de Tweede Kamer[1]. Het proces omvat vier fasen. De Verkenningsfase houdt een eerste oriëntatie in van de projecten die in aanmerking zouden kunnen komen. Het gaat om projecten die bijdragen aan de ruimtelijke hoofdstructuur of daaraan in financiële termen gelijk gestelde gebieden. Daarnaast dienen de projecten een positieve MKBA te hebben, en de projecten dienen van bovenlokale aard te zijn. De projecten worden via een lichte, initiële toets beoordeeld op FES-waardigheid. De departementen meldden projectinitiatieven aan, die beoordeeld worden door het 5D-overleg[2] op basis van de 'noodzakelijke criteria', waaronder criterium 7 'Positieve MKBA met eventueel een integrale KBA'[3].
In de Uitwerkingsfase worden projecten die in het 5D-overleg geschikt zijn bevonden door het trekkende departement uitgewerkt. De uitgewerkte plannen worden in het 5D-overleg getoetst op basis van 'wegende criteria', waaronder een business case en een advies van planbureaus. De projecten worden geprioriteerd dan wel niet verder behandeld. Het 5D-overleg stelt jaarlijks een advies op voor de Ministerraad.
In de besluitvormingsfase neemt de Ministerraad de definitieve beslissing.
In de uitvoeringsfase ontvangen de gehonoreerde projecten een voorwaardelijke toezegging van de Rijksbijdrage. Uitvoering en monitoring berust bij de trekkende departementen.

De volgorde MKBA – Business Case, zoals in de procedure opgenomen, is in zoverre niet verwarrend dat een MKBA niet zonder een meer of minder gedetailleerde Business Case kan worden opgesteld. In de praktijk zijn de eerste MKBA's opgesteld op grond van zeer summiere Business Cases; in het vervolg van het proces zijn de MKBA's opgesteld aan de hand van meer gedetailleerde Business Cases.

2.2 HANDREIKING

Ten behoeve van het Nota Ruimte budget proces is de Handreiking Maatschappelijke Kosten- en Batenanalyse projecten Nota Ruimte budget gepubliceerd (september

---

1 Vaststelling van de begrotingsstaat van het Fonds economische structuurversterking voor het jaar 2007. TK 2006-2007 30800 D, nr. 6,

2 Het overleg tussen directeuren van de betrokken departementen: VROM, V&W, LNV, EZ, Financiën en BZK.

3 Met als specificaties: 'het saldo van kosten en baten moet positief zijn' en 'bij een negatief saldo wordt bezien of het mogelijk is de plannen te optimaliseren waardoor een positief saldo van kosten en baten ontstaat'.

2007). In deze handreiking is de MKBA aangeduid als '.. hulpmiddel bij de besluitvorming, maar vervangt deze niet.'
Het MKBA-proces wordt in vier stappen uitgezet. In stap 1 worden probleem- en doelstelling vastgesteld: in de situatie van gecompliceerde integrale gebiedsontwikkelingen zal het veelal nodig zijn om de probleemstelling en de doelstelling opnieuw in kaart te brengen. Stap 2 omvat het ontwerpen van alternatieven, tenminste het projectalternatief en het nulalternatief. Het nulalternatief omvat tenminste de autonome gebiedsontwikkeling en de extra ontwikkeling die waarschijnlijk plaatsvindt als het projectalternatief niet doorgaat. De effecten worden gemeten als het verschil tussen het projectalternatief en het nulalternatief. In stap 3 worden kosten en baten berekend. In stap 4 wordt het saldo van kosten en baten berekend, vinden gevoeligheidsanalyses plaats en wordt gerapporteerd.
Daarnaast worden enkele specifieke punten onder de aandacht gebracht.
Gewezen wordt op de kengetallen kosten-batenanalyse, een versimpelde vorm van de MKBA, op te stellen op basis van ervaringsgegevens in plaats van onderzoek naar de verschillende kosten- en batenposten.
Het belang van het opstellen van projectdoelen wordt onderstreept, bijvoorkeur in de vorm van een doelenboom.
Voorts wordt ingegaan op de alternatieven. Aangegeven wordt dat maatregelen waartoe al besloten is, geen onderdeel uit zullen maken van de MKBA:
'Projectonderdelen die hoe dan ook zullen worden gerealiseerd kunnen in de MKBA buiten beschouwing blijven. Zij maken daarmee onderdeel uit van het nulalternatief.'[4]
Over het nulalternatief wordt gesteld dat het doorgaans niet 'niets doen' betekent maar dat het nulalternatief in het algemeen een ten opzichte van het projectalternatief goedkope variant zal zijn.[5]
De publieke kosten zullen deels aan de grondexploitatie ontleend kunnen worden; de private kosten worden geschat op basis van kengetallen. Aangezien een eenmaal gerealiseerd project een lange levensduur zal hebben, worden ook kosten voor beheer en onderhoud in de berekeningen betrokken.
Effecten worden onderscheiden in directe effecten, indirecte effecten en externe effecten. Het belang van een goede inventarisatie van externe effecten wordt benadrukt.
Monetarisering kan deels via marktprijzen plaatsvinden; waar deze niet beschikbaar zijn, behoren kengetallen en vastgoedwaarden (via referentieprojecten en/of makelaars) tot de mogelijkheden.
Tot slot wordt gewezen op keuzes die gemaakt moeten worden binnen het rekenwerk; keuze moeten gemaakt worden op aspecten als de tijdshorizon en de risico-opslag. Het is van belang de onzekerheden in de MKBA aan beslissers duidelijk te maken.

Later (oktober 2009) verscheen de Werkwijzer van integrale gebiedsontwikkeling (Ecorys en Witteveen + Bos). In deze werkwijzer wordt met diepgang ingegaan op de onderdelen van het opstellen van een MKBA.

---

4 Handreiking Maatschappelijke Kosten- en Batenanalyse projecten Nota Ruimte budget. Ministerie van VROM, 2007. Pag. 21.

5 Handreiking Maatschappelijke Kosten- en Batenanalyse projecten Nota Ruimte budget, pag. 21.

2.3 FUNCTIES MKBA

In verscheidene documenten zijn uiteenlopende duidingen gegeven van de functie van de MKBA in het kader van het Nota Ruimte budget en (breder) in integrale gebiedsontwikkelingen.

In de stukken die in het kader van de MKBA Nota Ruimte budget zijn verschenen is aanvankelijk - 2006 - 2007 - gesteld dat een positieve uitkomst van de MKBA een vereiste was. In latere VROM-stukken is dit gerelativeerd in de zin dat aangegeven is dat ook andere aspecten een rol spelen. De planbureaus hebben de aanvankelijke lijn wel vastgehouden. Een en ander wordt geïllustreerd door onderstaande citaten:

"Daarnaast dienen de projecten een positieve MKBA te hebben."[6]

"Daarnaast dienen de projecten een positieve MKBA te hebben, en bovendien van bovenlokale aard te zijn."[7]

"... het saldo van kosten en baten moet positief zijn ...
... bij een negatief saldo wordt bezien of het mogelijk is de plannen te optimaliseren waardoor een positief saldo van kosten en baten ontstaat."[8]

"Dit betekent overigens niet dat het eindsaldo van de MKBA in alle gevallen positief moet zijn. Soms is het eindsaldo negatief, terwijl er verzachtende omstandigheden kunnen zijn."[9]

"De MKBA's in het kader van het Nota Ruimte budget zijn bedoeld om te bepalen of een project (in vergelijking met andere projecten) voldoende maatschappelijk rendement oplevert. Het kabinet kijkt bij het selecteren van projecten voor het Nota Ruimte budget naar méér dan alleen de uitkomsten van de MKBA."[10]

"De MKBA is een hulpmiddel bij de besluitvorming, maar vervangt deze niet. Het kabinet kijkt bij het selecteren van projecten voor het Nota Ruimte budget naar méér dan alleen de uitkomsten van de MKBA. De brief aan de Tweede Kamer van 17 december 2006 bevat een reeks van selectiecriteria, waarvan de uitkomsten van de MKBA er één is. Bovendien laten ook de planbureaus in hun advies aan het kabinet meerdere criteria meewegen (..)".[11]

---

6 Brief minister VROM aan Tweede Kamer inzake uitvoeringsagenda Nota Ruimte 2006 (TK 29435, nr. 174, d.d. 21 september 2006)

7 Vaststelling van de begrotingsstaat van het Fonds economische structuurversterking voor het jaar 2007 (TK 30800 D, nr. 6, d.d. 16 10 2006)

8 Idem, bijlage toetsingscriteria

9 Nota Ruimte Uitvoeringsbudget 2007 - 2014

10 Handreiking Maatschappelijke Kosten- en Batenanalyse projecten Nota Ruimte budget.

11 Handreiking Maatschappelijke Kosten- en Batenanalyse projecten Nota Ruimte budget.

"Het project voldoet aan de voorwaarde voor legitimiteit als:
- De uitvoering van het project positieve niet-markteffecten heeft (in de vorm van externe baten of baten van publieke goederen).

Het project voldoet aan de voorwaarde voor efficiëntie als:
- Het saldo van de maatschappelijke baten en de maatschappelijke kosten die het project genereert, positief is."[12]

"Een kosten-batenanalyse ondersteunt de besluitvorming ... Dat wil echter niet zeggen dat de definitieve beslissing over het al dan niet uitvoeren van een project gebaseerd moet zijn op de uitkomsten van een kosten-batenanalyse."[13]
"Hoewel de MKBA in de procedure rondom het Nota Ruimte budget bedoeld was als een advies naast andere adviezen ..."[14]

De MKBA wordt in documenten uit de jaren 2006/2007 als toetsinstrument beschreven, en in documenten uit de jaren 2009 en 2010 als een multifunctioneel instrument: de MKBA als startpunt van planaanpassing gericht op verbetering van de kosten-batenverhouding, verheldering van de projectproblematiek, verbetering / intensivering van de samenwerking, et cetera. Hierover enkele citaten:

- "... om te bepalen of een project (in vergelijking met andere projecten) voldoende maatschappelijk rendement oplevert"[15]
- "... om projecten te verbeteren"[16]
- "... meer inzicht ontstaat in de relatie tussen maatregelen en effecten"[17]
- "... optimale mix van maatregelen"[18]
- "... ook voor ontwerpers"[19]
- "... verzakelijking van de beleidsdiscussie"[20]
- "... een prioritering of aanscherping te maken te maken van de projectonderdelen die voor Rijksfinanciering in aanmerking kwamen"[21]

Het bovenstaande leidt tot de conclusie dat er nogal wat onduidelijkheid was over de precieze functie van de MKBA bij de besluitvorming over NRB-projecten.

---

12 Beoordeling 16 projecten in het kader van het Budget Nota Ruimte (CPB / PBL 2009; CPB Document 196)
13 Werkwijzer van integrale gebiedsontwikkeling Ecorys Nederland, 2009.
14 Tussenevaluatie Nota Ruimte budget. Eindrapportage. Ministerie van VROM, 2009
15 Handreiking Maatschappelijke Kosten- en Batenanalyse projecten Nota Ruimte budget
16 Handreiking Maatschappelijke Kosten- en Batenanalyse projecten Nota Ruimte budget
17 Werkwijzer van integrale gebiedsontwikkeling.
18 Werkwijzer van integrale gebiedsontwikkeling.
19 Werkwijzer van integrale gebiedsontwikkeling.
20 Beoordeling 16 projecten in het kader van het Budget Nota Ruimte (CPB / PBL 2009; CPB Document 196)
21 Tussenevaluatie Nota Ruimte budget.

2.4 BEOORDELING PLANBUREAUS

De MKBA's zijn beoordeeld door het Centraal Planbureau en het Planbureau voor de Leefomgeving. Deze beoordeling omvatte niet alleen een beoordeling van de MKBA's maar tegelijkertijd een beoordeling van de projectplannen op basis van drie criteria: legitimiteit, effectiviteit en efficiency. Strikt genomen was de projectplan-beoordeling een eigenstandig onderdeel van de procedure. Maar omdat de beoordeling van de MKBA en de beoordeling van de projectplannen geïntegreerd zijn uitgevoerd, volgt hieronder een uitgebreid citaat van de wijze waarop de beoordelingen zijn uitgevoerd[22]:

'Bij de analyse worden de volgende criteria gehanteerd:
- Legitimiteit/subsidiariteit: ligt overheidsingrijpen in de rede? En in hoeverre is een taak weggelegd voor de Rijksoverheid (subsidiariteit)?
- Effectiviteit: in hoeverre genereert het project additionele maatschappelijke baten? (ten opzichte van de situatie waarin de FES-middelen niet worden verstrekt).
- Efficiëntie: hoe verhouden de verwachte baten van een project zich tot de kosten?

Deze criteria staan niet los van elkaar. Zo zullen projecten die niet of nauwelijks aangrijpen bij een marktfalen en daardoor legitimiteit ontberen, ook ongunstig scoren in termen van effectiviteit en efficiëntie. Overheidssubsidies zullen dan immers tot gevolg hebben dat hetzij onrendabele marktactiviteiten toch worden uitgevoerd, dan wel voor overwinsten zorgen op al rendabele bedrijfsinvesteringen. Daar waar het overheidsingrijpen aangrijpt bij marktfalen, is het vervolgens de vraag of het project ook effectief aangrijpt bij het probleem. Een effectief project, waarvan de kosten bovendien in een redelijke verhouding staan tot de baten, is efficiënt. Daarbij spelen alternatieven ook een rol. Als er een duidelijk efficiënter alternatief beschikbaar is, dan is het project in beginsel niet efficiënt. Redenen voor versnelling dan wel uitstel of fasering van het project kunnen onderdeel van de beoordeling zijn. In deze 'quick scan' is in bescheiden mate aandacht besteed aan echte alternatieve beleidsopties. Verder wordt aandacht besteed aan de risico's en onzekerheden die met het project gepaard gaan en de wijze waarop deze in de projectplannen worden beheerst. In de beoordeling van de efficiëntie wordt ook de samenhang met ander beleid of andere voorstellen meegenomen. Het CPB kan vaak niet goed vaststellen of het voorgestelde project andere activiteiten doubleert. Alleen als er duidelijke positieve (bijvoorbeeld logisch voortbouwend op eerdere succesvolle activiteiten) of negatieve samenhangen (antagonisme) zijn te constateren, weegt dit punt bij de beoordeling.

[22] Bron: CPB, Herbeoordeling vijf projecten integrale gebiedsopgaven. 6 maart 2007

Van ieder project wordt een totaaloordeel opgesteld. Daarbij worden drie categorieën gehanteerd:
Categorie 1: Gunstig totaalbeeld
Categorie 2: Gemengd totaalbeeld
Categorie 3: Ongunstig totaalbeeld

Omdat de beoordelingen van de criteria legitimiteit en effectiviteit doorwerken in de efficiency, is dat criterium doorslaggevend voor het totaalbeeld. Gunstig beoordeelde projecten lijken kansrijk om een positief maatschappelijk rendement op te leveren. Een ongunstig totaalbeeld ontstaat, als deze potenties er niet zijn. Daartussen bevinden zich de projecten met een gemengd totaalbeeld. Voor deze projecten is het mogelijk om een aantal verbeterpunten binnen een redelijke termijn te realiseren.'

De procedure die de planbureaus volgde, omvatte onder meer een intakegesprek met de opdrachtgever van de MKBA en een wederhoor op de voorlopige beoordeling van de planbureaus.

3 Gebruik van de MKBA

3.1 Inleiding

Dit derde hoofdstuk gaat over het gebruik van de MKBA en de ervaringen die daarmee door betrokkenen – Rijk, regiopartijen, planbureaus en adviesbureaus – zijn opgedaan. In paragraaf 3.2 wordt een aantal cijfers en feitelijkheden over de 23 Nota Ruimteprojecten weergegeven. Vervolgens wordt ingegaan op de besluitvorming van het Rijk, de planvorming in de regio, de procesgang en de kwaliteit van de MKBA's. Hierbij worden zowel de ervaringen van de gesprekspartners weergegeven als de belangrijkste resultaten uit de webenquête gepresenteerd.

3.2 23 projecten

Onderstaande tabel bevat voor 18 van de 23 projecten gegevens over de uitkomsten van de planbureau-beoordelingen en de financiële gegevens.

Tabel 3.1 Planbureau-beoordeling en financiële gegevens per project

Tabel Projecten Nota Ruimtebudget, beoordeling, claim Nota Ruimtebudget en toegekende subsidie Nota Ruimtebudget

	Project	Beoordeling	Claim Nota Ruimtebudget (mln euro)	Toegekende subsidie Nota Ruimtebudget (mln euro)
1	Apeldoorn Kanaalzone	Ongunstig	18	11
2	Den Bosch Spoorzone Kop van 't Zand	Ongunstig	15	9
2a	Den Bosch Spoorzone Pallazobrug	Gunstig	6	4
3	Scheveningen Boulevard	Gemengd	19	10,8
4	Maastricht Belvedère	Ongunstig	26	10
5	Nijmegen Waalfront	Gemengd tot gunstig	40	25
6	Waterdunen	Gemengd tot gunstig	26	18
7	Nieuwe Hollandse Waterlinie	Gemengd	88,8	35
8	Zuidplaspolder	Gemengd	60	24
9	Oude Rijnzone	Onbeoordeelbaar	n.b.	17,5
10	Groningen Centrale zone	Gemengd tot gunstig	76	16
11	Westelijke Veenweiden	Onbeoordeelbaar	176	113
12	Hengelo Hart van Zuid	Licht ongunstig	70	14,5
13	IJsseldelta Kampen	Ongunstig	50	22,4
14	Mooi en Vitaal Delfland	Gunstig	36,2	34,9
15	Almere Weerwater	Ongunstig	150	88,6
16	Rotterdam Stadshavens	Ongunstig (maar verbeterbaar)/onbeoordeelbaar	100	31
17	Zutphen IJsselsprong	deel gunstig, deel ongunstig, deel onbeoordeelbaar	50	20
18	Haarlemmermeer Westflank	ongunstig	n.b.	48

Bron: CPB/PBL, Evaluatie beoordelingen Nota Ruimteprojecten

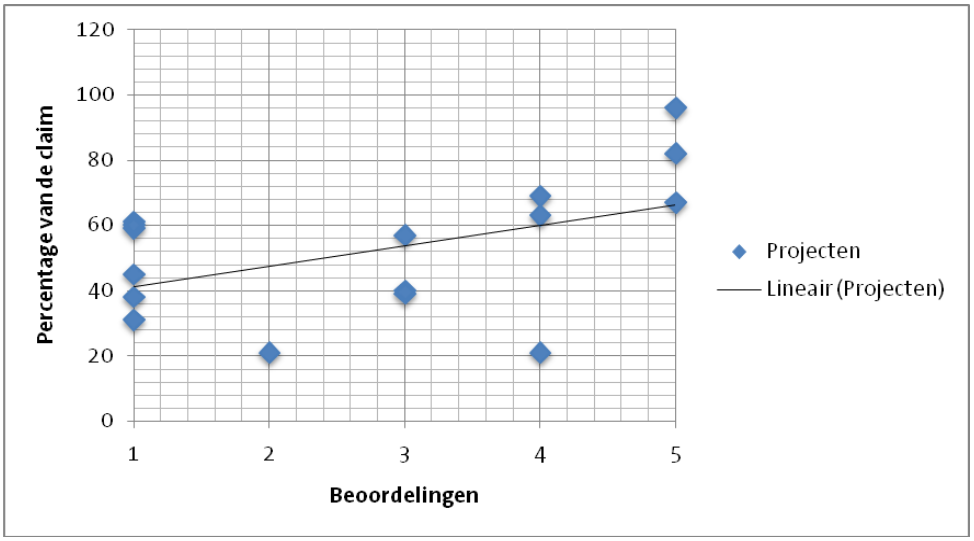
De tabel laat zien dat twee van de 18 projecten zonder meer als gunstig zijn beoordeeld, acht ongunstig en de overige gemengd of gemengd tot gunstig respectievelijk (deels) onbeoordeelbaar. Ook is duidelijk dat in alle projecten de Rijksbijdrage lager is dan de claim.

In onderstaande figuur is de relatie gelegd tussen de beoordeling van de projecten (1 is ongunstig, 5 is gunstig) en de mate waarin de claim uit de businesscase is gehonoreerd. Deze wordt relatief sterk beïnvloedt door een aantal extreem scorende projecten zoals Hengelo Hart van Zuid en Groningen Centrale Zone die beiden (ofschoon verschillend beoordeeld) relatief laag scoren met een toegekende subsidie die op ca. 20% lag van de oorspronkelijke claim. Deze percentages kunnen op basis van de resultaten van dit onderzoek niet verklaard worden.

Desalniettemin blijkt hieruit dat er slechts een zwak verband bestaat tussen de beoordeling en het aandeel van de claim dat is toegekend. Van een systematische

verhouding tussen de beoordeling van de planbureaus enerzijds en anderzijds de verhouding tussen toegekende subsidie en claim is geen sprake.

Figuur 3.1 Relatie planbureau-beoordeling en toegekende percentages van de financiële claim per project



3.3 BESLUITVORMING RIJK

In deze paragraaf worden de bevindingen weergegeven over het gebruik van de MKBA, zoals die bij de besluitvorming bij het Rijk heeft plaatsgevonden.

MKBA niet als 'knock out criterium' ingezet, maar negatieve MKBA leidde wel tot discussies tussen departementen

De MKBA heeft een rol gespeeld in de besluitvorming van het Rijk over het door laten van projecten van de verkenningsfase naar de uitwerkingsfase van het Nota Ruimte budget. Over de vraag wat het concrete effect van deze rol is geweest zijn twee antwoorden te geven. In de eerste plaats blijkt dat geen enkel project is afgevallen. Alle projecten die waren geselecteerd, zijn doorgelaten naar de uitwerkingsfase en hebben vervolgens op basis van de businesscases middelen uit het Nota Ruimte budget ontvangen. Dit met uitzondering van het project Groot Mijdrecht Noord dat door de regio zelf is teruggetrokken. In dat opzicht kan gesteld worden dat de MKBA geen discriminerende werking heeft gehad, zeer zeker niet als 'knock out criterium' is gehanteerd, en dus niet tot wezenlijke consequenties heeft geleid in de zin dat projecten zijn afgevallen. Hierin speelt een rol dat het Rijk op voorhand al 23 projecten hd geselecteerd en er reeds dusdanige verwachtingen in de regio waren gecreëerd dat een negatief besluit in het 5D overleg niet als opportuun werd gezien.
Bij de ICRE-goedkeuring van de selectie van projecten aan het begin van het traject zijn de indicatieve 'potloodbedragen' voor elk project geïnventariseerd. Hierop was aangedrongen vanuit het ministerie van Financiën om te voorkomen dat het totaalbedrag van de claims de beschikbare middelen zou overstijgen. Het feit dat het uiteindelijk toegekende bedrag uit de Nota Ruimte middelen doorgaans een marge

lager is dan dit indicatieve 'potloodbedrag' onderstreept de stelling dat de MKBA geen grote invloed op de inhoud van de besluitvorming heeft gehad op het punt van het wel of niet honoreren van projecten. De MKBA's hebben, volgens een aantal respondenten, wel invloed gehad op de besluitvorming over de hoogte van de bedragen. Maar het is niet goed na te gaan hoe die doorwerking vorm en inhoud heeft gekregen: figuur 3.1. laat niet meer dan een zwak verband zien tussen de beoordeling door de Planbureaus enerzijds en de relatieve hoogte van de claim anderzijds.

Wel is uit interviews met 5D-leden naar voren gekomen dat het voor projecten wel lastiger werd om vanuit het 5D-overleg toegelaten te worden tot de volgende fase indien er sprake was van een negatieve MKBA en - erger nog – een negatieve beoordeling van de planbureaus. Maar dit leidde per saldo vooral tot meer discussie, niet tot een wezenlijk ander besluit. In de interdepartementale werkgroep en in het 5D-overleg zijn inhoudelijke discussies gevoerd over de projecten en mogelijkheden tot optimalisatie. De uitkomst daarvan was dat projecten doorgelaten werden naar de uitwerkingsfase om vervolgens in de businesscase het project verder te optimaliseren. Het aanhouden van het project in de verkenningsfase zou tot tijdverlies leiden. In dit opzicht kan gesteld worden dat de MKBA en de daarbij behorende besluitvorming in het 5D-overleg een rol heeft gespeeld in de besluitvorming.

Rijk met handen en voeten gebonden

Door op voorhand 23 gebiedsopgaven van nationale betekenis te benoemen die voor het Nota Ruimte budget in aanmerking zouden komen, heeft het Rijk een zware hypotheek gelegd op de besluitvorming. Het Rijk heeft richting de betrokken regio's verwachtingen gewekt ten aanzien van de toekenning van middelen uit het Nota Ruimte budget. Enerzijds door voorafgaand aan de verdeling van de middelen de kandidaten (projecten) al wereldkundig te maken in de vorm van een besluit van de ministerraad. Anderzijds door de – vaak jarenlange – betrokkenheid van Rijksvertegenwoordigers bij de planvorming. In een aantal gevallen was door het Rijk als geld toegezegd voor de uitvoering. Hierdoor is het eigenlijk onmogelijk om als Rijk te besluiten geen of veel minder middelen toe te kennen.

> 'Het idee was dat het Rijk zich al zo verbonden had, dat ze geen weg terug meer had, ook niet bij een negatieve MKBA. Leverde dus ook geen motivatie op voor de projectgroep. Maar dit is echter nooit expliciet gemaakt. Het was een 'moetje'.' (gesprekspartner uit de regio).

Discussie in 5D-overleg inhoudelijk, maar ook voorsorterend op ministerraad

In het 5D-overleg is per vergadering over vier a vijf projecten tegelijk gesproken over de toelating van het project tor de uitwerkingsfase. Zeker bij een negatieve MKBA en een negatieve beoordeling van de planbureaus zijn er, volgens de 5D-leden, goede en inhoudelijke discussies over de projecten gevoerd. De vier vakdepartementen (LNV, VenW, VROM en EZ) verdedigden hierbij doorgaans hun (eigen) projecten. Financiën zat aan tafel om het budget te bewaken en om te controleren of de FES spelregels werden nageleefd. De rol van BZK was er voor te zorgen dat het geld niet als specifieke maar als algemene of decentralisatie-uitkering zou worden uitgekeerd. Daarnaast zat BZK

vanuit de 'medeoverheden component' aan tafel. Bij grote gebiedsontwikkelingsprojecten zijn immers verschillende overheidslagen betrokken.

In de praktijk is het goed geweest dat BZK en Financiën ook aansloten bij de vier vakdepartementen om de integrale weging te versterken, evenwicht te brengen en non-interventiegedrag of onderlinge deals tegen te gaan, aldus de leden van het 5D-overleg. In het algemeen is er goed gediscussieerd in het 5D-overleg. Inhoudelijk, maar er is ook voorgesorteerd op politieke belangen: men wilde het er in de Ministerraad niet op aan laten komen.

MKBA structureert de discussies in het 5D-overleg

De discussies in het 5D-overleg werden gestructureerd door de MKBA's. Ten eerste doordat de planindieners gedwongen werden hun project in een bepaald format te presenteren. Ten tweede doordat door de MKBA de discussie over verantwoordelijkheid en financiering kan worden gestructureerd. Waar slaan welke baten neer? Wat zijn de kosten en wie neemt welk deel voor zijn rekening?
Daarnaast is er in het 5D-overleg niet veel, maar wel wat gediscussieerd over het model voor de MKBA; bijvoorbeeld de wijze van de (monetaire) waardering van verlies aan open ruimte.

Het project Waterdunen is gebruikt om natuur in monetaire termen hard te maken, tot tevredenheid van provincie en VROM

MKBA op het niveau van deelprojecten geeft kans op 'shoppen'

In een aantal projecten is gekozen voor een programmatische aanpak, waarbij meerdere deelprojecten zijn geselecteerd die in onderlinge samenhang bijdragen aan het realiseren van (regionale) doelen. De MKBA is uitgevoerd op deelprojectniveau met per onderdeel een saldo van maatschappelijke kosten en baten. In het 5D-overleg zijn de deelprojecten individueel beoordeeld en zijn middelen op deelprojectniveau geoormerkt in plaats van dat is gekozen voor programmafinanciering. Door te 'shoppen' in programma's komt de samenhang binnen deze programma's onder druk te staan, zo bleek bij het project Brainport Avenue. Het kan de synergie in programma's aantasten en leiden tot een grote druk op de regionale samenwerking.

Het project Brainport Avenue betreft een gebiedsontwikkeling van vele tientallen jaren Voor de middellange termijn zijn in Brainport Avenue ontwikkelingen geselecteerd waarvan de (start van de) uitvoering staat gepland voor 2014. In totaal gaat het binnen het project om zes prioritaire ontwikkelingsgebieden met een onderlinge samenhang. Voor dit programma is vanuit het Nota Ruimte budget een bijdrage gevraagd. De MKBA is voor op ontwikkelingsgebiedniveau uitgevoerd, de ontwikkelingsgebieden zijn vervolgens individueel beoordeeld en de toegekende middelen zijn ook op ontwikkelingsgebiedniveau geoormerkt. Deze verdeling sluit niet aan bij de berekeningen in de businesscase. Sommige ontwikkelingsgebieden zijn volledig door het Rijk gefinancierd, andere onderdelen van de claim zijn ten dele gehonoreerd. Dit legt een druk op de regionale samenwerking en op de businesscase zelf.

5D-overleg niet duidelijk naar de regio teruggekoppeld

De uitkomsten uit het 5D-overleg en de argumentatie voor de toekenning van budgetten is niet of in onvoldoende mate teruggekoppeld aan de regio[23]. Voor de regio's is het onduidelijk op welke gronden de besluiten zijn genomen, welke rol de MKBA daarin heeft gespeeld en om welke redenen van de businesscase is afgeweken.

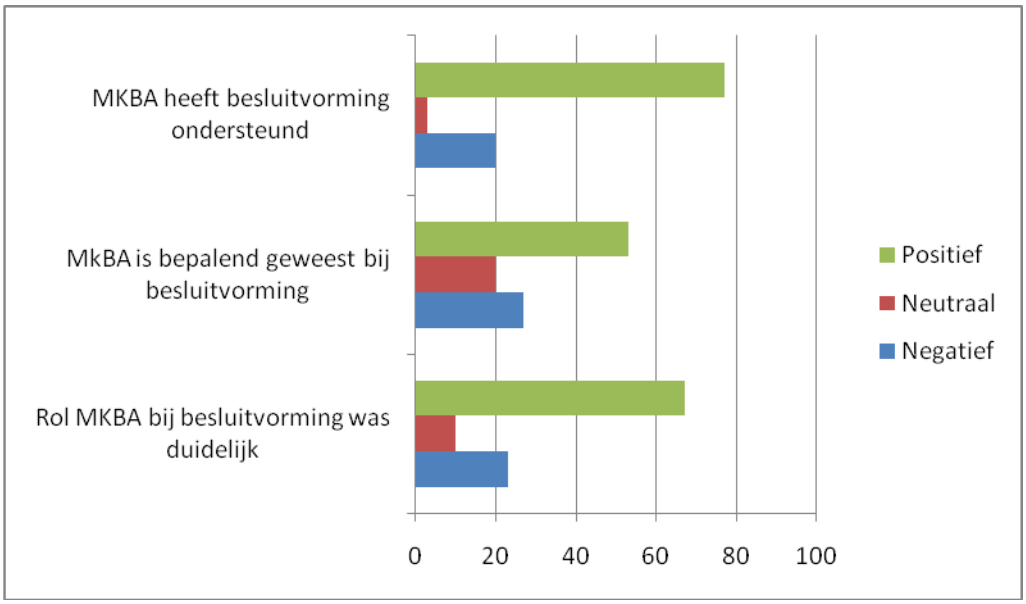
In het geval van Brainport Avenue is bij de regionale stakeholders onvoldoende duidelijk geworden welke rol de MKBA en later ook de businesscase heeft gespeeld in de besluitvorming rond de toekenning van het Nota Ruimte budget aan het project. Het uiteindelijk toegekende bedrag wijkt af van de businesscase en binnen de businesscase in de verdeling van het budget over de zes ontwikkelingsgebieden die allemaal een positieve MKBA uitkomst kenden. Bij de regio is niet bekend op basis van welke afwegingen is afgeweken van de businesscase.

Het beeld uit de webenquête: MKBA heeft rol vervuld in besluitvorming

De meeste betrokkenen zijn van mening dat de MKBA een rol heeft gespeeld bij de besluitvorming rond de projecten. Meer dan de helft geeft aan dat het instrument in belangrijke mate bepalend is geweest voor het besluit om projecten toe te laten tot de uitwerkingsfase en vervolgens bij het toekennen van het budget. Volgens circa driekwart van de betrokkenen heeft de MKBA de besluitvorming in elk geval ondersteund.

De meningen van Rijk en regio lopen op dit vlak niet ver uiteen. In het algemeen geldt dat de vertegenwoordigers van het Rijk de MKBA overwegend een iets belangrijkere rol toedichten dan de respondenten die vanuit de regio bij de projecten betrokken zijn geweest.

[23] Het 5D-overleg bereidde kabinetsbesluiten voor. Over kabinetsbesluiten wordt niet teruggekoppeld in de zin zoals hier door de regio's is bedoeld.



Voor de meeste betrokkenen was de rol van de MKBA in het proces vanaf het begin duidelijk. Tweederde van de respondenten is die mening toegedaan. Wel is de beleving hiervan sterk verschillend tussen Rijk en regio. In de regio bestond vaker onduidelijkheid: 31% van de betrokkenen uit de regio versus 14% van de Rijksprojecttrekkers.

3.4 PLANONTWIKKELING REGIO

In deze paragraaf worden de bevindingen weergegeven over het gebruik van de MKBA bij de plannen en processen ten behoeve van de verschillende Nota Ruimte budget projecten.

MKBA als noodzakelijke stap

Vanuit betrokkenen in de regio wordt gesteld dat het opstellen van de MKBA noodzakelijk was om in aanmerking te komen voor Nota Ruimte budget. In dat opzicht wordt de MKBA ook wel gezien als een verplichte stap die op zich geen inhoudelijke toegevoegde waarde hoeft te hebben.

Beperkte toegevoegde waarde MKBA voor de planinhoud

Uit de casestudies wordt duidelijk dat de MKBA beperkte invloed heeft gehad op of toegevoegde waarde heeft gehad voor de inhoud van het plan; de plannen zijn inhoudelijk niet of nauwelijks aangepast op basis van de MKBA.
Dit valt ook goed te verklaren vanuit het gegeven dat juist plannen die in meerderheid al in een redelijk vergevorderd stadium verkeerden, zijn

> 'Aan de MKBA niets gehad. Veel gedoe (inhoudelijk en financieel). Planinhoudelijk heeft de MKBA niets toegevoegd, was het alleen maar ballast in de zin van tijd, energie, aandacht' (gesprekspartner uit de regio).

geselecteerd voor het Nota Ruimte budget. Dit met het idee dat de projecten – na beschikking - voortvarend tot uitvoering kunnen komen.
Wel is het zo dat aan de hand van de MKBA's en de oordelen van de planbureaus de projecten via de business-case geoptimaliseerd zijn, waardoor ook de planinhoud verandert, maar in het algemeen niet ingrijpend.

Er zijn uitzonderingen. Een duidelijk voorbeeld van een uitzondering is Den Haag Wereldforum. De gemeente voorzag ondertunneling van de Johan de Wittlaan in het Wereldforum-gebied. Ondertunneling zou leiden tot een veilig, bereikbaar en kwalitatief hoogwaardig gebied ten behoeve van aldaar te vestigen internationale instellingen. Door V&W is betoogd dat een tunnel geen afdoende oplossing zou zijn voor de veiligheid en de bereikbaarheid. Om die reden werden ook andere varianten in de MKBA opgenomen: een variant met een open bak en een maaiveldvariant. In de maaiveldvariant sloot de MKBA licht negatief, in beide andere varianten zwaar negatief. Een en ander leidde ertoe dat de Ministerraad een Rijksbijdrage toekende voor de maaiveldvariant; wel was de Ministerraad er akkoord mee wanneer de gemeente de Rijksbijdrage zou inzetten voor de tunnelvariant, mits deze gebaseerd zou zijn op een sluitende financiering.

Een ander voorbeeld is Brainport Avenue. In de businesscase zijn de uitkomsten van de MKBA en de second opinion van het SEO verwerkt. Conform de aanbevelingen van het SEO is de efficiency in ontwikkelingsgebieden verbeterd. Zo is het Parkplateau kleiner gemaakt en is de claim voor het onderdeel De Run verlaagd. Ook de fasering is aangescherpt. Daarmee is het project volgens betrokkenen verrijkt en realistischer geworden.

Proces MKBA sturend voor projectorganisatie

Toen duidelijk werd dat er een MKBA nodig was om in aanmerking te komen voor Nota Ruimte budget, heeft het Rijk dat kenbaar gemaakt aan de regio's. Bij een aantal projecten kon bij het opstellen van de MKBA goed gebruik gemaakt worden van de gegevens die bij de projectorganisatie bekend waren. In andere regio's was het project minder ver gevorderd en is het gehele proces om tot de MKBA te komen prioritair en leidend geworden in de procesorganisatie. Er moest versneld en hard gewerkt geworden om op tijd de gegevens voor de MKBA en de MKBA zelf gereed te krijgen. Niet in alle gevallen is dit ook positief voor het proces zelf geweest.

'Consequentie van de MKBA was wel dat het planproces gericht en vastgesteld moest worden op het NRB-proces. Dat leidde wel tot een besluit en Rijksgeld, maar daarmee is het project nog niet van de grond getrokken' (gesprekspartner uit de regio).

MKBA ordent kosten en baten

Vanuit de gesprekken komt naar voren dat voor een aantal betrokkenen de MKBA wel geholpen heeft om inzicht te verkrijgen in de kosten en baten, en in welke mate deze bij verschillende partijen neerslaan. De MKBA structureert en ordent de informatie en leidt tot verheldering van het projectplan en van de keuzes die hierin gemaakt moeten of kunnen worden. Het zorgde ook voor een gedeeld beeld van de beoogde maatschappelijke effecten, omdat men door de MKBA gedwongen werd deze expliciet

te maken. Daarbij komt dat in het kader van de MKBA partijen met elkaar afspraken hebben moeten maken over de exacte scope, afbakening en onderdelen van een project. De MKBA heeft daarmee een bijdrage geleverd aan de afbakening (begrenzing plangebied, selectie inhoudelijke onderdelen, keuzes ten aanzien van het kwaliteitsniveau van de invulling) van projecten. Met de MKBA zijn bovendien ook de kaders voor de businesscase bepaald. In dit opzicht heeft de MKBA een bijdrage aan het proces geleverd.

Zo heeft de MKBA er bij de Nieuwe Hollandse Waterlinie toe geleid dat de maatschappelijke meerwaarde expliciet werd gemaakt en er een basis daarvan tussen partners een gesprek ontstond over nut en toegevoegde waarde van verschillende onderdelen. Dit heeft (buiten de drie deelprojecten die in aanmerking kwamen voor het Nota Ruimte budget) geleid tot een – lichte - inhoudelijke accentverschuiving binnen het programma.

Effect MKBA op draagvlak in de regio minimaal

De MKBA heeft weinig tot geen effect gehad als het gaat om het versterken van het draagvlak van het project in de regio. Dit is voor een groot deel te verklaren uit de wijze waarop de MKBA veelal tot stand komt, namelijk als een bureaustudie onder begeleiding van het Rijk en de betrokken programmamanager in de regio. De afstemming met projectgroepen en bestuurlijke stuurgroepen is doorgaans procedureel en niet inhoudelijk van aard. De MKBA speelt vervolgens een rol binnen de Rijksbesluitvorming en niet zozeer bij de besluitvorming in de regio op het niveau van de individuele projecten.

Wel heeft het in bepaalde opzichten de samenwerking gestimuleerd. Rijk en regio zijn elkaar (en elkaars belangen) beter gaan begrijpen. Dit is onder meer expliciet aangegeven bij het project Waalfront Nijmegen. Ook heeft het invloed gehad op de regionale samenwerking. In Gelderland bijvoorbeeld zijn alle betrokkenen bij NRB-projecten een samenwerking gestart om kennis en ervaring uit te wisselen.

In het project Waterdunen is de MKBA uitgevoerd met alleen betrokkenheid van de provincie Zeeland en VROM. Andere belanghebbenden werden wel geïnformeerd maar participeerden niet in het MKBA-proces.

De MKBA-rapportage is niet actief publiek gemaakt. Wel zijn bestuurders en volksvertegenwoordigers geïnformeerd over de positieve uitkomst van de MKBA en over het positieve advies van de Planbureaus. De opstellers zijn van mening dat deze berichtgeving in de politiek positief heeft gewerkt.

De MKBA heeft versnelling gebracht in projecten

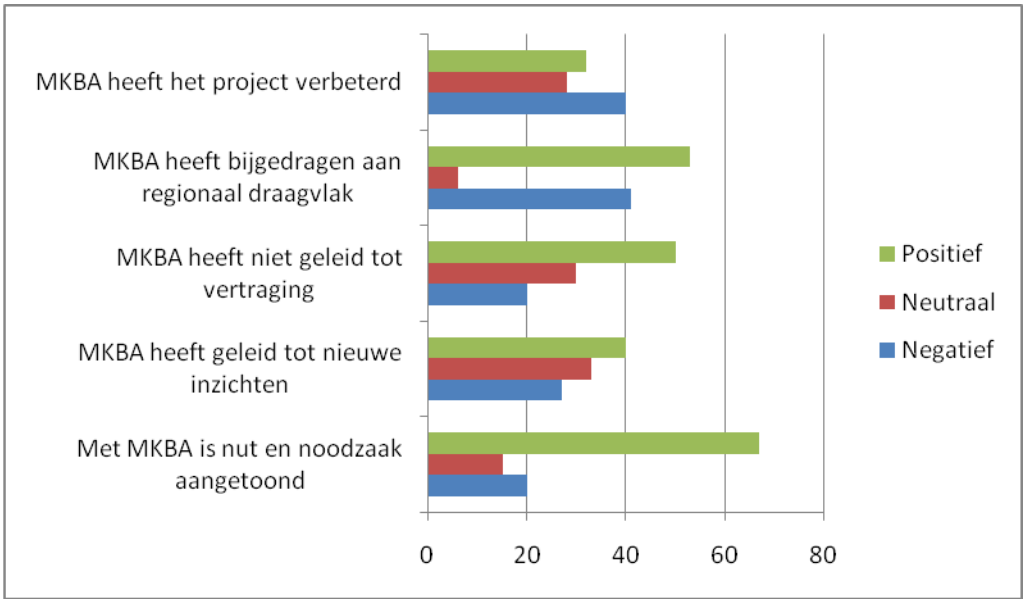
Voor een aantal projecten, waaronder Brainport Avenue, geldt dat de MKBA een versnelling heeft gebracht. In korte tijd is de MKBA uitgevoerd en daarvoor was regionale consensus nodig over de afbakening en exacte scope en fasering en was daarnaast inzicht nodig in de belangrijkste parameters. Enkele projecten waren nog minder ver uitgewerkt en moesten in het MKBA traject snel worden geconcretiseerd. Door vervolgens de businesscase op te stellen zijn projecten (versneld) definitief

gemaakt. Door de strakke planning en de grote belangen zijn de regio's (zowel ambtelijk als bestuurlijk) gefocust geweest op een snelle voortgang.

De MKBA's en de beoordelingen van de planbureaus hebben inzicht geboden in nut en noodzaak van projecten, mits werd beschikt over een volwaardige probleemanalyse. Door in de fase van verkennen de argumentatie voor nut en noodzaak rond te krijgen, verwachtten de planindieners dat in de uitvoeringsfase minder vertraging zoul optreden dan doorgaans in dit soort situaties het geval is. De investering in de verkenningsfase betaalt zich daarmee uit in de uitvoering.

Het beeld uit de webenquête: impact MKBA op projecten is beperkt

Het merendeel van de respondenten geeft aan dat de invloed van de MKBA op de projecten en de projectomgeving beperkt is geweest, zowel in positieve als in negatieve zin. Circa tweederde is van mening dat het instrument niet of in beperkte mate heeft bijgedragen aan de verbetering van projectplannen. De MKBA heeft in de meeste gevallen niet geleid tot vertraging van het project. Enigszins positief zijn de bijdragen geweest aan het verkrijgen van nieuwe inzichten en het verwerven van regionaal draagvlak voor de projecten. Dit laatste aspect hangt samen met het kunnen aantonen van nut en noodzaak van het project. Een ruime meerderheid van de projectbetrokkenen geeft aan dat de MKBA daar een belangrijke rol in heeft gespeeld.



De vertegenwoordigers van het Rijk zijn overwegend positiever gestemd op de items in bovenstaande tabel dan de stakeholders uit de regio. Voor de regio heeft de MKBA vooral bijgedragen aan het kunnen aantonen van nut en noodzaak. Voor het Rijk heeft de MKBA geleid tot nieuwe inzichten in de projecten.

3.5 PROCESGANG

Rijk als opdrachtgever van de MKBA, regio denkt mee en levert cijfers aan
Uit de casestudies komt naar voren dat het Rijk het initiatief heeft genomen om de MKBA's uit te voeren; het Rijk heeft ook de uitvoering van de MKBA geregeld in de zin van het aanzoeken van een bureau en de opdrachtformulering. Het is na oplevering ook het Rijk dat het vervolg en de afstemming met de planbureaus voor haar rekening nam. De regio was veelal betrokken bij het opstellen van de MKBA in de persoon van de programmamanager.

Binnen de onderzochte casussen vormt alleen Waalfront Nijmegen hierop een uitzondering. Daar heeft de gemeente als opdrachtgever gefungeerd.

De MKBA is een bureaustudie
De MKBA's zijn opgesteld door onderzoeksbureaus. Hierbij is doorgaans gekozen voor een werkwijze waarbij er een projectteam wordt samengesteld uit de Rijkstrekker, de programmamanager en het uitvoerend bureau. In deze samenstelling wordt besproken hoe het nulalternatief eruit ziet en welke varianten onderscheiden worden. Vervolgens worden de verschillende kosten- en batenposten geformuleerd en zoveel mogelijk gekwantificeerd en gemonetariseerd. Vanuit het project worden de benodigde cijfers (voornamelijk aan de kostenkant) aangeleverd. Doorgaans is er geen ruimte (en/of tijd) om aanvullend onderzoek uit te voeren. Opvallend is dat er veelal voor gekozen wordt de MKBA in een kleine groep op te stellen in plaats van in een bijeenkomst met alle stakeholders. Het is mogelijk dat hiervoor gekozen is vanwege de rol die de MKBA bij het Nota Ruimte budget heeft: het ondersteunen van de Rijksbesluitvorming. In het geval een MKBA ook tot doel heeft om het plan te optimaliseren zal het voor de hand liggen te kiezen voor een meer gezamenlijk proces waarbij planvorming en MKBA meer hand in hand gaan.

'Als je de MKBA serieus neemt moet je er meer tijd voor uittrekken en aanvullend onderzoek doen'. (gesprekspartner uit de regio).

Rijk is te spreken over de rol van de Planbureaus
Het Rijk is positief over de second opinion van de planbureaus: deze waren consistent, getuigden van deskundigheid en zijn sturend geweest voor de objectiviteit van de MKBA's.

De procedure zoals deze wordt gehanteerd door de planbureaus wordt als zorgvuldig beoordeeld. Deze procedure is als volgt vormgegeven. Er is een planning opgesteld wanneer de MKBA van elk project bij de planbureaus zouden worden aangeleverd. Dit met het oog op de capaciteitsplanning bij de planbureaus. Na indiening hebben de planbureaus 6 weken om een conceptreactie op te stellen. Deze wordt naar de contactpersoon van het Rijk gestuurd, waarna het Rijk en de regio 1 tot 2 weken hebben voor een reactie op het concept. Hierna wordt de definitieve reactie van de planbureaus vastgesteld. In de praktijk blijkt de definitieve reactie niet of weinig af te wijken van de conceptreactie.

MKBA is als ruime opdracht ervaren
De scope van de MKBA is niet in alle gevallen volledig helder geweest en de opdracht richting onderzoeksbureaus en regio's is niet in alle gevallen voldoende helder geformuleerd, zo wordt in interviews geoordeeld. Onduidelijk was welke vraag precies beantwoord moest worden met de MKBA, wat de functie van de MKBA was en aan welke eisen de MKBA moest voldoen om deze functie te kunnen vervullen. Het feit dat de MKBA moet worden opgesteld conform de OEI-leidraad is onvoldoende richtinggevend. Binnen de projecten bestond het gevoel dat opnieuw het wiel is uitgevonden. Bovendien was onvoldoende duidelijk in welke mate de MKBA moest worden voorzien van een probleemanalyse, een referentiekader en een nul+-alternatief[24]. Vaak ontbraken deze elementen.

Timing verliep niet overal soepel
Het procesverloop verliep per project verschillend. Er waren projecten die al in voorbereiding waren op het moment dat het NRB-proces startte, er waren projecten die veel later startten en die in tijdnood kwamen om de deadline voor eind 2009 te halen. Daar waar sprake was van krapte in de timing zijn meer dan eens de MKBA en de Business Case parallel opgesteld.

Procedurele drukte
Van departementszijde zijn algemene opmerkingen gemaakt over procedurele drukte in dit proces; dit ging niet alleen over de MKBA maar over het hele proces. De vraag is geopperd dat het hele proces veel ambtelijke inzet vraagt voor soms relatief kleine projectbijdragen. Toegespitst op de MKBA: de vraag is hoe nuttig het is om ook voor kleine projecten een MKBA op te stellen die ook behoorlijk wat ambtelijke tijd en geld kost.

3.6 KWALITEIT MKBA'S

Kwaliteitsoordeel wisselend
De kwaliteit van de uitgevoerde MKBA's is door de meeste respondenten overwegend als goed beoordeeld, zo valt op te maken uit interviews met de uitvoerende bureaus, de vijf directeuren en andere betrokkenen. De planbureaus waren kritischer over de MKBA's, zoals bleek uit de eindevaluatie van de beide planbureaus.
De studies moesten in zeer kort tijdsbestek worden uitgevoerd en in die tijd zijn de MKBA's in veel gevallen naar tevredenheid uitgevoerd. Er was geen tijd voor additioneel onderzoek, er is gebruik gemaakt van beschikbaar materiaal en de monetarisering heeft plaatsgevonden op basis van kengetallen en heeft dus geleid tot een kengetallenkostenbatenanalyse.
Wel zijn opmerkingen gemaakt over de mate van onafhankelijkheid van de uitvoerende bureaus. Meer dan eens is in interviews opgemerkt dat de bureaus als oriëntatie hadden om de MKBA ten gunste van de initiatiefnemer op te stellen. Een onafhankelijke toets op de MKBA's wordt dan ook noodzakelijk geacht.

[24] Ook al stond dit wel in de Handreiking.

MKBA's niet overal op het goede moment uitgevoerd
De MKBA's zijn niet allemaal op het juiste moment in het proces uitgevoerd. Voor enkele projecten kwam de MKBA te vroeg, dat wil zeggen op een moment dat modellen niet altijd beschikbaar waren en veel parameters nog niet bekend waren. In die gevallen zijn de onderzoeksbureaus niet in staat geweest alle kosten en baten te kwantificeren en monetariseren, waardoor factoren onderbelicht bleven of overbelicht werden in de kosten-baten saldi. In andere gevallen werd de MKBA te laat uitgevoerd. Projecten waren al uitgekristalliseerd en in enkele gevallen al in uitvoering genomen. In deze gevallen zijn dan ook geen volwaardige alternatieven meer opgenomen in de MKBA.

MKBA's waren vaak onvolledig
Zowel de onderzoeksbureaus als de Planbureaus constateren dat veel MKBA's onvolledig zijn uitgevoerd. Bij een groot aantal projecten ontbrak een goede probleemanalyse en daarmee het referentiekader voor het project (what if not). Ook uitgewerkte nul+ of 'doe-minimum' varianten ontbraken veelal of zijn niet volwaardig in de MKBA meegenomen. Alternatieven voor de projectvariant zijn nagenoeg niet meegenomen in de MKBA. Veel projecten waren al in beton gegoten en volwaardige en kansrijke projectalternatieven waren eerder al in de regio's afgevallen.

De MKBA's kennen een hoog "ingewijden" – gehalte.
Veelgehoorde kanttekening bij de mogelijke procesrol van de MKBA was dat door de aard en eigenschappen van het product MKBA, het voor niet ingewijden lastig is hier een actieve rol in te spelen. Vaak werd de MKBA gemaakt door een klein clubje experts. Zowel de keuzes ten aanzien van de input, de gebruikte methoden en technieken als de interpretatie van de uitkomsten waren voor anderen lastig beredeneerd te volgen. Daarom bleef hun inbreng vaak beperkt tot een discussie over de uitkomsten en de consequenties hiervan.

> 'In het handboek is de MKBA heel rigide ingezet en zo heeft het bureau het ook gedaan. Daar kan je niets mee in bestuurlijk overleg. Staatjes werden ook niet begrepen.' (gesprekspartner uit de regio).

Als de ambitie is de procesrol van MKBA's te versterken (aanbevelingen uit de Tussenevaluatie), dan dient het product toegankelijker te worden gemaakt. Enkele respondenten suggereren onder meer een meer MCA-achtige aanpak in te zetten in een vroege planfase.

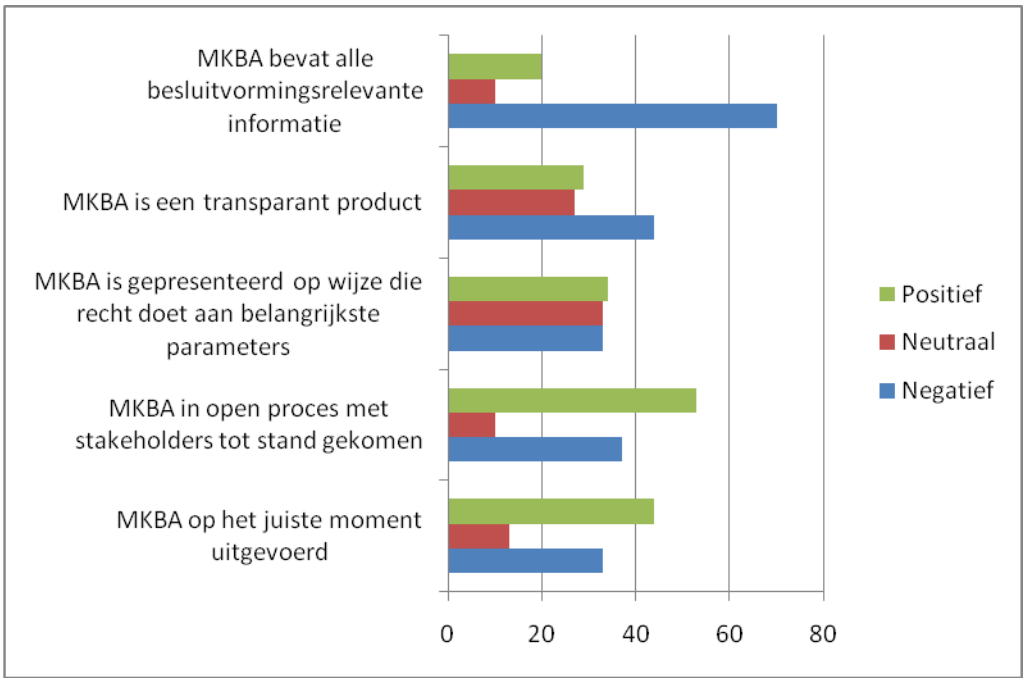
Bij het programma Nieuwe Hollandse Waterlinie heeft de ervaring met MKBA's in het kader van het Nota Ruimte budget er toe geleid dat men het ook bij andere programma-onderdelen gebruikt. Echter in een meer kwalitatieve vorm; een "light-MKBA".

De second opinion van belang voor de kwaliteit van de MKBA's
Er stond voor de regio's veel op het spel en alle regio's hadden baat bij een positieve MKBA. Vanuit de projecten is voortdurend geprobeerd de uitkomsten van MKBA zo positief mogelijk te laten uitvallen en daarbij is druk uitgeoefend op de onderzoeksbureaus. Aan de andere kant voelden veel regio's er weinig voor de projecten te optimaliseren. De onderzoeksbureaus hebben in de MKBA trajecten optimaliseringsvoorstellen aan projecteigenaren gedaan. Soms werden deze door de regio's overgenomen waarmee het MKBA-proces een positief effect had op de projecten. Echter, veel regio's wilden dit niet. De second opinions van de planbureaus hebben volgens de onderzoeksbureaus een corrigerende werking gehad door regionaal optimisme over de effecten te temperen en in een aantal gevallen optimaliseringsvoorstellen aan te dragen. Daarmee hebben de second opinions bijgedragen aan de kwaliteit van de MKBA's.

Het beeld uit de webenquête: op de kwaliteit is het nodige aan te merken
In de webenquête is een aantal stellingen voorgelegd die betrekking hebben op de kwaliteit van de MKBA's en op de factoren die op de kwaliteit(sbeleving) van invloed zijn. De meerderheid van de directe projectbetrokkenen is van mening dat de MKBA niet alle besluitvormingsrelevante informatie bevatten. Ook andere afwegingen dan die welke in de MKBA's betrokken zijn, spelen een rol in de besluitvorming. Ook kan het zijn dat belangwekkende informatie ontbrak. Wellicht wordt in de enquête op dit punt gereageerd op het feit dat het lastig bleek een aantal kwalitatieve waarden (ruimtelijke kwaliteit, groen) een volwaardige plek te geven in de MKBA.

De MKBA wordt door tal van respondenten niet als een transparant product beschouwd. Bovendien raken bij de presentatie nog al eens belangrijke parameters buiten beeld, bijvoorbeeld doordat ze niet konden worden gekwantificeerd of gekapitaliseerd.

Ten aanzien van de procesfactoren zijn de betrokkenen meer tevreden. Ruim de helft van de betrokkenen geeft aan dat de MKBA in een open proces met stakeholders tot stand is gekomen. Dit is van groot belang voor het verwerven van draagvlak voor de uitkomsten. Veel betrokkenen geven aan dat de MKBA op het juiste moment is uitgevoerd in het projectproces.



Ook hier is het Rijk over het algemeen positiever gestemd dan de regio. Op twee factoren zijn de meningsverschillen tussen Rijk en regio aanzienlijk. De Rijksvertegenwoordigers zijn vooral positief gestemd over het proces dat in de regio is doorlopen. Tweederde geeft aan dat de MKBA in een open proces met de belangrijkste stakeholders tot stand is gekomen, in de regio is 50% het oneens met deze stelling. Dit laat zich waarschijnlijk verklaren dat voor de regio's het Nota Ruimte budget traject volgde op een intensief planvormingsproces dat al doorlopen was. De MKBA werd deels gezien als een noodzakelijke stap om de gewenste Rijksfinanciering te verkrijgen, maar niet als een stap met inhoudelijke meerwaarde. Dit lijkt echter weer op gespannen voet te staan met de uitkomst dat de regio zich positief uitlaat over het moment waarop de MKBA is uitgevoerd. In de gesprekken met regionale vertegenwoordigers werd "het juiste moment" vaak uitgelegd als het moment waarop de noodzaak van Rijksondersteuning helder werd. De helft van betrokkenen vanuit het Rijk vindt dat de MKBA niet op het goede moment is uitgevoerd.

4 CONCLUSIES EN LESSEN

4.1 CONCLUSIES

Voor meer dan 20 projecten zijn MKBA's uitgevoerd als onderdeel van de verkenningsfase van het proces inzake het Nota Ruimte budget. Met dit aantal ontstaat een gevarieerd beeld van de functionaliteit van de MKBA's, van de procesgang, van de aanpak en van de waardering bij betrokkenen. Binnen deze variëteit kunnen enkele algemene conclusies getrokken worden over de functionaliteit van en de waardering voor de MKBA als instrument.

De conclusies zijn deze:

1. Over de rol die de MKBA's zouden moeten vervullen in de besluitvorming is door het rijk niet eenduidig gecommuniceerd. Het betreft in het bijzonder het vereiste dat het saldo van kosten en baten voor een rijksbijdrage positief zou moeten zijn.
2. De MKBA heeft een rol vervuld in de besluitvorming op rijksniveau. De MKBA heeft inhoudelijke discussies gestructureerd. De MKBA heeft echter niet tot wezenlijke consequenties geleid, in die zin dat projecten zijn afgevallen. Ook is er alleen een zwak verband tussen de beoordeling en de hoogte van de bijdrage. Dat komt mede doordat het rijk zich op voorhand aan de projecten had gecommitteerd.
3. De MKBA's hebben in de meeste gevallen niet geleid tot ingrijpende wijzigingen in de projectplannen, ook niet bij projecten met een negatieve MKBA. In veel gevallen is de MKBA beschouwd als een voor de verwerving van de rijksbijdrage noodzakelijke stap, zonder verdere inhoudelijke betekenis. Dat valt te verklaren vanuit het gegeven dat juist plannen zijn geselecteerd die in meerderheid al in een vergevorderd stadium verkeerden.
4. Het proces van het opstellen van MKBA's was sturend voor de betrokken projectorganisaties. Er moest versneld en hard worden gewerkt om op tijd gegevens voor de MKBA beschikbaar te krijgen en de MKBA zelf gereed te krijgen. Dat heeft in een aantal gevallen geleid tot een versnelling van het proces. De MKBA heeft ook gezorgd voor een gedeeld beeld van de beoogde maatschappelijke effecten van projecten. De MKBA heeft echter in de meeste gevallen geen substantieel effect gehad op het regionale draagvlak voor de projecten.
5. Rijksvertegenwoordigers zijn positiever gestemd over de procesgang dan de regionale betrokkenen. Tweederde van de rijksvertegenwoordigers geeft aan dat de MKBA in een open proces met de belangrijkste stakeholders tot stand is gekomen, in de regio is de helft van de respondenten het oneens met deze stelling. Veelgehoorde kanttekening is dat MKBA's een hoog 'ingewijden' gehalte kennen, waardoor een actieve rol slechts was weggelegd voor een kleine groep van experts.

6. De kwaliteit van de MKBA's is door de respondenten overwegend als goed beoordeeld. Wel hadden onderzoeksbureaus en de planbureaus graag gezien dat ook meer uitgewerkte nul+ alternatieven of 'doe-minimumvarianten in de analyse waren betrokken. De meerderheid van de projectbetrokkenen is daarnaast van oordeel dat de MKBA niet alle voor de besluitvorming relevante informatie bevat en onvoldoende transparant is.
7. De voornaamste worsteling bij het opstellen van MKBA's betrof de monetaire waardering van immateriële baten, vooral in de sfeer van ruimtelijke kwaliteit. Het blijkt dat de methodiek nog niet voldoende ontwikkeld is om planonderdelen rond ruimtelijke kwaliteit te kunnen monetariseren.
8. Een second opinion op de technische kwaliteit van MKBA's van integrale gebiedsontwikkeling (door de planbureaus) is noodzakelijk. Het opstellen van een MKBA van een integraal gebiedsontwikkelingsproject is nog geen routine. Bovendien komt een onafhankelijke kwaliteitstoets de objectiviteit van de MKBA ten goede.

4.2 LESSEN

Het Nota Ruimte budget proces was de eerste keer dat op grote schaal de MKBA is toegepast voor gebiedsontwikkelingsprojecten waarin ruimtelijke kwaliteit een voornaam element vormt. Onder meer in de sfeer van aanleg van infrastructuur is de MKBA ('OEI') een instrument dat al langer wordt toegepast en waar dus meer ervaring mee is opgedaan. De eerste ervaringen in het onderhavige proces geven aanleiding tot een aantal lessen voor de toepassing van de MKBA in toekomstige gebiedsontwikkelingsprojecten, bijvoorbeeld in het kader van het MIRT. Het onderstaande is gebaseerd op de onderzoeksbevindingen maar komt geheel voor rekening van het evaluatieteam, waarin wel visies van enkele respondenten zijn verweven.

In onderstaande beschouwing worden twee functies voor de MKBA verweven: de functie van de MKBA als criterium bij de beslissing over de uitvoering van een project en/of de beslissing over toekenning van rijksbijdragen, en de functie van verheldering van een project(plan). De eerste functie kan aangemerkt worden als onderdeel van de Rijksbesluitvormingprocedure, de tweede functie is van nut gebleken in het onderhavige proces. Context voor de onderstaande beschouwing zijn het MIRT Spelregelkader en het advies van de Commissie Elverding (Sneller en Beter).

Het MIRT-proces omvat drie centrale beslissingen: de Startbeslissing, de Voorkeursbeslissing en de Projectbeslissing. Hieronder wordt beschreven hoe gedurende het gehele proces het denken in termen van maatschappelijke baten en kosten een rode draad kan vormen, met als algemeen oogmerk dat projecten optimaal gericht zijn op het oplossen van maatschappelijke kwesties, en dat dan in een zo goed mogelijke balans tussen baten en kosten, en dat projectplannen op deze punten zo specifiek mogelijk zijn (uiteraard afhankelijk van de fase in het proces). Het gaat dus niet alleen om de toepassing van de MKBA als meet- of beoordelingsinstrument, maar

ook MKBA als denklijn bij planontwikkeling. Zo wordt in 'OEI bij MIRT-verkenningen'[25] de toepassing van het OEI-instrument gepositioneerd in de beoordelingsfase van de Verkenningsfase, waarbij overigens wel in het hele proces dat daaraan vooraf gaat, aandacht gevraagd wordt voor de aspecten die in de OEI betrokken worden. In het onderstaande wordt een beeld geschetst van een (MIRT-)proces waarin het denken in maatschappelijke baten en kosten in het hele proces geïntegreerd wordt.

Startbeslissing
De Startbeslissing gaat over 'een gemeenschappelijke wil om het initiatief te verkennen'[26]. De voorbereiding van de startbeslissing is overwegend vormvrij, maar bevat wel een globaal informatieprofiel.
Het verdient overweging om al in deze fase het denken in termen van maatschappelijke kosten en baten te introduceren, uiteraard in alle voorlopigheid en globaliteit. Het verdient overweging omdat nu gebleken is dat het denken in termen van baten en kosten belangrijk bijdraagt aan planverheldering: duidelijkheid in de probleemstelling en de doelformuleringen, scherpte in de relatie tussen doelen en ingrepen, inzicht in de (gewenste) maatschappelijke baten, globale inzichten in kostencomponenten en kostendragers, en alternatieve oplossingen voor de gestelde problemen en ambities. Het denken in termen van baten en kosten kan ook voorkomen dat de ontwikkeling van een project te veel projectintern gestuurd is en te weinig probleem- en oplossingsgericht.
Het zou niet passend zijn om al in deze fase te denken aan een volwaardige MKBA, maar wel passend kan zijn een vorm van een multicriteria-analyse (MCA). Daarin kan aansluitend aan de fase van planvorming in kwalitatieve termen aangegeven worden welke problemen opgelost zouden moeten worden, welke ambities ingevuld zouden moeten worden, welke ingrepen daarvoor nodig zijn en kostenelementen daaraan verbonden zijn.

Voorkeursbeslissing
De (positieve) Voorkeursbeslissing leidt tot opname van het project als planstudie in het MIRT. Ter voorbereiding hiervan worden verscheidene oplossingsrichtingen verkend waarna tot een voorkeursvariant besloten wordt. In deze fase is (in het Spelregelkader) onder meer voorzien in een (M)KBA, in de vorm van de OEI systematiek dan wel op grond van de Handleiding MKBA van integrale gebiedsontwikkelingen.
Het verdient overweging om niet alleen bij de voorkeursbeslissing maar ook gedurende de hele verkenningsfase de MKBA-systematiek als rode draad in het proces te gebruiken, in het verlengde van de MKBA-achtige toepassing in de startfase (zie boven). Waar in de verkenningsfase mogelijke varianten ontwikkeld worden, kunnen deze onderling vergeleken worden in een MCA-achtige vorm. Naarmate het moment van de voorkeursbeslissing nadert, worden de in de MCA opgenomen elementen gekwantificeerd (in aantallen en in geld). Dit is behulpzaam in het proces van ontwikkeling van de voorkeursvariant, omdat langs de weg van de kwantificering het inzicht groeit in de maatschappelijke baten en kosten en in de verhouding daartussen.

[25] OEI bij MIRT-verkenningen. Kader voor het invullen van de formats. Min V&W, augustus2010.
[26] Spelregels voor het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en transport ('Spelregelkader'); januari 2009, pag. 15.

Wanneer de voorkeursbeslissing genomen moet worden, is een volwaardige MKBA beschikbaar.
Hiermee is ook gezegd dat de ontwikkeling van de MKBA de ontwikkeling van de businesscase impliceert; MKBA en businesscase zijn geïntegreerd, anders dan in het NRB-proces waarin in het procesontwerp beide gescheiden waren. Tegelijkertijd ontstaat ook inzicht in waar (bij wie) baten en kosten neerslaan, hetgeen indicaties geeft voor de financieringswijze van het project.

De evaluatie van het NRB-proces levert twee aandachtspunten op voor de uitvoering van de MKBA.

Ten eerste: monetariseerbaarheid
Zoals opgemerkt, de MKBA-methodiek is nog niet over de volle breedte gereed voor gebiedsgerichte projecten: de monetarisering van een aantal ruimtelijke kwaliteiten (bijvoorbeeld de waarde van open ruimte in het buitengebied, de waarde van stedelijk gebied met allure) is nog niet tot tevredenheid ontwikkeld. Zo dat al mogelijk is. Dit betekent aan de ene kant dat er nog stappen gezet moeten worden om de methodiek verder te ontwikkelen. Aan de andere kant moet erkend worden dat de mogelijkheden voor monetarisering begrensd zijn omdat niet in alle gevallen waarderingsgrondslagen objectief bepaald kunnen worden.
De oplossing die vaak – ook in het NRB-proces – gekozen wordt, is om de niet te monetariseren posten als PM-post te benoemen. Deze oplossing is onbevredigend, omdat de kans bestaat dat ten onrechte aan gemonetariseerde posten een zwaarder gewicht wordt toegekend dan aan niet-gemonetariseerde (dus PM-) posten. Daarom kan in de eindconclusie van een MKBA niet volstaan worden met een kosten-baten tabel die deels gemonetariseerde en deels PM-posten bevat. Het is raadzaam om daarnaast de effecten op alle posten kwalitatief weer te geven (bijvoorbeeld in de vorm van een MCA-tabel) waarin alle posten gelijkwaardig worden gepresenteerd.
Ook biedt de MKBA de mogelijkheid om te berekenen welke kosten verbonden zijn aan de niet-monetariseerbare posten, opdat op politiek niveau bepaald kan worden of deze kosten en baten in balans zijn.

Ten tweede: scherprechter of bouwsteen
In concrete praktijksituaties is de vraag of de MKBA wel of niet gebruikt wordt als scherprechter. In het NRB-proces is aanvankelijk gesteld dat een positieve uitkomst van de MKBA voorwaarde was voor een rijksbijdrage; nadien is dit genuanceerd en in de besluitvorming is daar niet naar gehandeld. Er bestaat hardnekkige beeldvorming dat indien de MKBA wordt toegepast, een positieve uitkomst voorwaarde is voor het doorgaan van het project dan wel voor toekenning van een rijksbijdrage. Maar dat beeld klopt niet; het is een politieke beslissing of de MKBA scherprechter is, dan wel dat de MKBA één van de bouwstenen is in de politieke besluitvorming. Het is van groot belang dat duidelijk is welke rol de MKBA zal spelen bij besluitvorming.

Tot slot twee aandachtspunten van minder belang.

Het MKBA-proces kost betrekkelijk veel tijd en geld. Het is de vraag of ook bij kleinere projecten, cq. bij projecten met een beperkte rijksbijdrage in alle gevallen een MKBA noodzakelijk is. Het verdient aanbevelingen om de noodzaak van een MKBA onderwerp van een expliciete keuze te laten zijn. Waarbij ook rekening kan worden gehouden met de mogelijkheden van light-versies van de MKBA, zoals de MKBA op basis van kengetallen (KKBA).

Uit het NRB-proces is naar voren gekomen dat een onafhankelijke toets op de uitkomsten van een MKBA raadzaam is. In 'OEI bij MIRT-verkenningen' (pag. 21) is sprake van een kwaliteitsborgingstoets door DVS van de OEI/KBA aan het OEI-kader. Daarnaast wordt de mogelijkheid geopperd dat de opdrachtgever '.. kan besluiten om de KBA na oplevering te laten toetsen door een adviesbureau of een kenniscentrum', waarbij gewezen wordt op de mogelijkheid van een toets door het CPB. Borging van de toets in het OEI-kader sluit aan bij de bevindingen in deze evaluatie. Het is de vraag of een dubbele toets toegevoegde waarde heeft. In de context van gebiedsgerichte projecten is een toets door zowel CPB als PBL zeker te overwegen. Wel dient bij deze toetsing duidelijk te zijn of het gaat om een technische toets op de juistheid van de MKBA of dat het (ook) gaat om een toets op de criteria legitimiteit, effectiviteit en efficiency (zie Spelregelkader, pag.24).

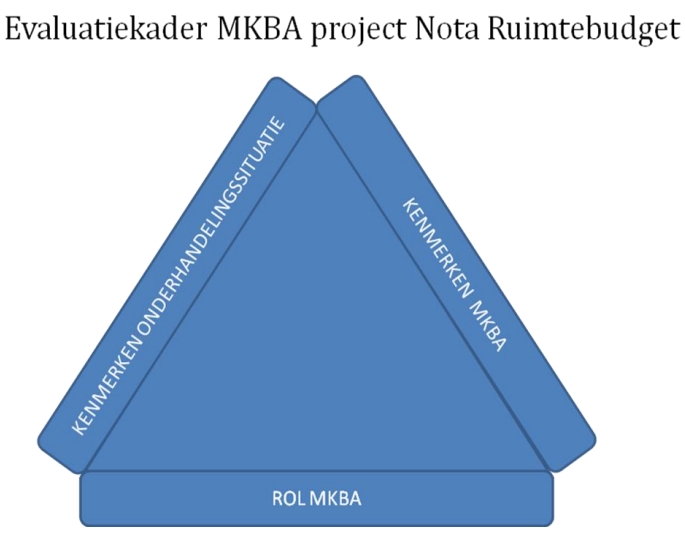
Projectbeslissing
In de fase van planuitwerking, op weg naar de Projectbeslissing, speelt volgens het Spelregelkader de MKBA geen rol van betekenis. De MKBA kan wel dienst doen als kader bij het opstellen van financiële afspreken tussen partners. En in geval ten opzichte van het Voorkeursbesluit planwijzigingen nodig zijn met mogelijke gevolgen voor baten en kosten, dan kan bij deelbeslissingen gebruik gemaakt worden van een aangepaste MKBA.

BIJLAGE 1: VERANTWOORDING

De onderstaande tekst is grotendeels overgenomen van een tekst die voorafgaand aan de evaluatie is opgesteld en bevat het analysemodel en een aantal te onderzoeken veronderstellingen.

Het benuttingsmodel

Om de evaluatie systematisch uit te kunnen voeren, is gebruik gemaakt van een 'benuttingsmodel', een model waarin de kernelementen voor de beantwoording van de evaluatievraag vervat zijn. Het model ziet er als volgt uit:



Er zijn drie kernelementen: de rol van de MKBA – dus het object van onderzoek - en kenmerken van de onderhandelingssituatie en kenmerken van de MKBA – als mogelijke verklarende factoren voor de wijze waarop MKBA's gebruikt worden in besluitvormingsprocessen.

Meting: gebruik van MKBA's
In de eerste plaats: wat in de evaluatie 'gemeten' zal worden is de wijze waarop in de besluitvorming van de MKBA gebruik wordt gemaakt, dus de rol van de MKBA in de besluitvorming. We kunnen denken aan benuttingswijzen als:

- Inzicht verschaffen
- Objectiveren
- Bewustwording creëren
- Discussie specificeren aanscherpen
- Besluitvorming faciliteren
- Besluitvorming bepalen

Verklaring 1: Kenmerken MKBA
Een aantal kenmerken kan van invloed zijn op het gebruik ervan. Zo kan het uitmaken of de MKBA uitmondt in één beeld van de kosten en de baten (neergeslagen in één tabel of grafiek) of dat er een aantal varianten gegeven wordt, al dan niet met uitdrukkelijke benoeming van de te maken beleidskeuzes, dan wel van de vormgeving van verscheidene alternatieven. De kwaliteit – in 'objectieve' zin of de door betrokkenen ervaren kwaliteit – kan van invloed zijn op de wijze waarop van de MKBA gebruik gemaakt wordt. Een aspect van de kwaliteit van de MKBA is de mate van begrijpelijkheid: doorgaans is een MKBA in zichzelf complex (zeker in gebiedsopgaven met tal van uiteenlopende ingrepen), en niet altijd zal (voor alle betrokkenen) duidelijk zijn welke de redeneerlijn is en welke aannames zijn gedaan. Het gebruik van een MKBA zal voorts mede beïnvloed worden door de mate waarin (alle) betrokkenen zich kunnen vinden in de redeneerlijn en de aannames zoals de kwantitatieve en monetaire parameters. Ook de wijze waarop de MKBA gepresenteerd wordt, kan van invloed zijn; de voor de MKBA verantwoordelijke kan de MKBA presenteren als vaststaand feit, of als een verkenning van opties. Tot slot kan ook de procesgang meespelen: is de MKBA tot stand gekomen in een zekere mate van wisselwerking en samenspraak met betrokkenen of is de MKBA in een *black box*-proces uitgevoerd waarvan men alleen de uitkomsten verneemt? En in dit verband ook: een punt kan ook zijn of en hoe voorafgaand aan de uitvoering van de MKBA het instrument door betrokkenen is gepositioneerd, dat wil zeggen welke functies er aan zijn toegekend.

Verklaring 2: Kenmerken onderhandelingssituatie
Ook kenmerken van de onderhandelingssituatie kunnen mede bepalend zijn voor het gebruik van de MKBA. Zoals uit eerder onderzoek al naar voren kwam: een onderhandelaar zal aan de MKBA die elementen ontlenen die de eigen belangen ondersteunen.

We merken op dat de MKBA's toepassing vinden in een complexe omgeving. De organisatieschets in de tussenevaluatie laat dat zien, met de kanttekening dat dit schema alleen zicht geeft op de Rijkskant, en geen zicht geeft op de kant van bijvoorbeeld gemeenten, provincies, waterschappen, en anderen. Het organisatieschema maakt duidelijk dat er op verscheidene plaatsen besluitvorming plaats vindt. Zo neemt een 'projectteam' een beslissing over een project, en wordt vervolgens een besluit genomen in het 5D-overleg. Vooralsnog richten we ons op besluitvorming in de projectteams, totdat blijkt dat ook besluitvorming op andere plaatsen in de beschouwing moet worden betrokken.

Een kenmerk van de onderhandelingssituatie dat van invloed kan zijn, is bijvoorbeeld de mate waarin belangen uiteenlopen of parallel lopen, en hoe dit over de belanghebbenden is verdeeld. Van invloed kan zijn hoe de machtsverhoudingen liggen en, daarmee vaak verband houdend, hoe de aan het project verbonden investeringen over de betrokkenen zijn verdeeld. Ook relationele kenmerken kunnen van invloed zijn op de wijze waarop de MKBA gebruikt wordt: is er een sfeer van vertrouwen of van wantrouwen En ook: zijn 'externe' argumenten (bijvoorbeeld uit een MKBA) nodig om tot een collectief besluit te komen, of kan dat ook zonder?

Een punt kan zijn of naast de MKBA ook andere afwegingsdocumenten ter tafel komen, of dat de MKBA (vrijwel) de enige is: welke bronnen staan de deelnemende organisaties ter beschikking?

Voor al het bovenstaande geldt ook de vraag naar het moment waarop de MKBA ter tafel komt: komt deze beschikbaar in de fase van planvorming, of komt de MKBA (pas) beschikbaar op het moment dat keuzes gemaakt moeten worden en besluiten moeten worden genomen?

De onderzoeksmethodiek
Het onderzoek is overwegend op interviews gebaseerd. Het benuttingsmodel en de daaruit voortvloeiende onderzoekvragen vormen het kader voor de interviews. Het onderzoek is echter niet uitsluitend gebaseerd op oordelen van betrokkenen. Voorafgaand aan de interviews is een documentenstudie uitgevoerd op twee typen documenten: de MKBA en beslisdocumenten.

De gesprekken en de documentanalyse zijn deels gericht op specifieke cases deels op het generieke deel in het proces. In totaal zijn zeven cases aan een andere analyse onderworpen. Per case zijn drie direct betrokkenen geconsulteerd, waaronder de Rijksprojecttrekker en de regionale projectmanager. Daarnaast hebben generieke interviews plaatsgevonden met de leden van het 5D-overleg, een aantal uitvoerders van de MKBA's en de beide planbureaus.

Over de volle breedte van de MKBA's is een korte webenquête gehouden onder de direct betrokkenen. Deze webenquête bestond uit zestien stellingen waarop respondenten konden scoren op een vijfpuntsschaal. Hiermee is een breed inzicht ontstaan in hoe betrokkenen het gebruik van de MKBA percipiëren. De uitkomsten van deze webenquête zijn opgenomen in bijlage drie van dit rapport.

BIJLAGE 2: CASUSBESCHRIJVINGEN

Casusrapportage Hollandse Waterlinie

Gesproken met: Karl Blokland (projectbureau NHW), Riena Tienkamp (destijds Rijksprojecttrekker bij LNV), Noelle van Herp (provincie Utrecht)

Inleiding

De Nieuwe Hollandse Waterlinie is een stelsel van nationale verdedigingslinies dat bedoeld was om het westelijk deel van Nederland te verdedigen. De NHW behelst een brede range aan projecten en activiteiten; het is een programma. Ten behoeve van het Nota Ruimte budget is gefocust op een drietal specifieke deelprojecten:

- Rijnauwen-Vechten met als speerpunt de ontwikkeling en ontsluiting van een nationaal Liniecentrum op Fort Vechten
- Linieland met als opdracht de restauratie/ ontwikkeling van de forten Honswijk en Everdingen en recreatieve ontsluiting/ fietsbrug over het Amsterdam Rijnkanaal
- Lingekwartier/ Diefdijk; een gebiedsontwikkeling met landschapspark rondom Asperen, restauratie van de forten Asperen en Nieuwe Steeg en ontsluiting/ herinrichting Diefdijklinie en fort Vuren.

De KKBA was op deze drie projecten gericht.

Opvallend aan de ontstaansgeschiedenis van het project is dat het niet op locaal niveau is ontstaan maar van meet af aan een initiatief is geweest van Rijk en regio gezamenlijk. Een groot aantal organisaties werkt samen: Rijk (5 ministeries), provincies (5), gemeenten (25) en grote publieke eigenaren. Voor de dagelijkse programmasturing is een projectbureau Nieuwe Hollandse Waterlinie opgericht.

In het “Pact van Rijnauwen” hebben deze betrokken voor de gezamenlijke ambities getekend. Inclusief de daarvoor noodzakelijke financiële bijdragen. Vanaf dat moment lag er een financiële opgave bij het Rijk om hiervoor de middelen te vinden. Dit is vervolgens ingevuld via het NRB.

Welke functie heeft de MKBA vervuld in het proces van planvorming en besluitvorming?

NHW heeft tot zeer veel inhoudelijke discussies geleid over het instrument MKBA. Het project beoogt een aantal doelen te realiseren die zeer lastig te monetariseren zijn. (“Cultuur, identiteit, verbondenheid zijn nu eenmaal lastig in geld uit te drukken”). De discussie hierover heeft lang geduurd, heeft geleid tot een scherp en gedeeld inzicht van de kosten en (vooral) de maatschappelijk baten. Deze discussies werden echter “belast” door de vrees dat de uitkomsten bepalend zouden kunnen zijn voor het verkrijgen van een bijdrage uit het NRB. Er ontstond de ambitie de MKBA zo positief mogelijk te laten zijn.

De geïnterviewden delen de opvatting dat het zo niet gezien en gebruikt mag worden. MKBA is een hulpmiddel om kosten en baten relatief snel inzichtelijk te maken. De keuze om er geld in te steken was daarvoor al gemaakt. Die principevraag was niet meer aan de orde.

De MKBA heeft tot – beperkte - aanpassing van de projecten en het overall NHW programma geleid. Althans het vormde de opmaat daartoe, dit is verder geconcretiseerd in de businesscase.

Het heeft positief bijgedragen aan de samenwerking. Het werkte verbindend, er ontstond een gezamenlijk beeld over de (beoogde) effecten, het objectiveerde de discussie. De MKBA heeft er voor gezorgd dat expliciet werd gemaakt op welke wijze het project bijdraagt aan beleidsdoelen, en welke maatschappelijke effecten worden nagestreefd. Door de discussie hierover ontstond hiervan ook meer een *gezamenlijk* beeld van de beoogde effecten.

De rol van het CPB in het proces is voor de regionale partners onduidelijk. Het kwam laat in het proces en was “redelijk” geheim (voor de regiopartners). Er kon op concepten wel gereageerd worden, maar het werd niet helder gemaakt wat daarmee gebeurde.

Wat zijn de (kwaliteits)kenmerken van de MKBA en hoe beoordelen betrokkenen de kwaliteit? Wat betekent dit voor de wijze van gebruik van de MKBA?
Het is in een scherp en intensief samenspel tussen RIGO (ingehuurd door het Rijk) en Ecorys (door projectbureau NHW ingehuurd om RIGO te begeleiden/ sparren) tot stand gekomen. Wat voor niet-ingewijden soms lastig te volgen. Je moest behoorlijk ingewijd zijn om het te snappen. Er was een kleiner kernteam dat het begeleidde en een grotere begeleidingsgroep.

De kwaliteitskenmerken van de MKBA worden door de verschillende respondenten wisselend beoordeeld. Hier lopen functie en inhoud door elkaar. Als de verwachting is dat het instrument een belangrijke rol speelt in de besluitvorming, roept dat hoge verwachtingen op over de volledigheid en transparantie.

Deze verwachtingen zijn niet altijd waargemaakt. Niet alle besluitvormingsrelevante informatie heeft in de MKBA een plek gekregen. En de aard van het product (erg technisch, speeltje voor ingewijden) maakte dat het als slechts beperkt transparant werd beoordeeld.

Wel is er waardering voor een aantal kenmerken van het product: “het is integraler dan de MER en het is goed om de verschillende maatschappelijke effecten meer onderling vergelijkbaar te maken.”

Wat zijn de kenmerken van de onderhandelingssituatie? Wat betekent dit voor de wijze van gebruik van de MKBA?
Er was geen sprake van een scherpe projectinterne onderhandelingssituatie. Zoals hiervoor al gesteld is het project tot stand gekomen op basis van een gezamenlijk initiatief van Rijk en regio. De betrokken partijen waren min of meer op dezelfde wijze betrokken bij de plannen en ambities. Ook financieel. Er lag een afspraak dat de regio een gelijke bijdrage aan het project zou doen als het Rijk. Een eventuele lagere bijdrage van het Rijk zou een dito verlaging van de regiobijdrage hebben betekend. In die zin was er ook een gezamenlijk belang.

De onderhandelingssituatie die zich voor deed was vooral binnen het 5D-overleg; de vakdepartementen aan de ene en Financiën aan de andere kant.

Dit heeft bevorderd dat partijen gezamenlijk en constructief aan de MKBA vorm hebben kunnen geven.

Leerpunten
- MKBA eerder in het proces opnemen. Dan kan het meer voor de inhoud van het project betekenen en is er ruimte om echte alternatieven mee te nemen.
- MKBA integraler opstellen (op het hele programma en niet een paar deelprojecten). Dan zie je de totale mogelijke effecten en kun je ook beter afwegen tussen verschillende projecten. Je krijgt immers een beter beeld over de bijdrage die alle mogelijke projecten (en -onderdelen) leveren aan de beoogde matschappelijke doelen.
- Door het te koppelen aan een pot geld die er “toevallig” is kun je niet optimaal gebruik maken van de mogelijkheden die het instrument biedt. Het moet een onafhankelijk instrument zijn dat kosten en baten laat zien en op basis waarvan je conclusies kunt trekken over nut, noodzaak en meerwaarde van een project. Op basis hiervan kunnen vervolgens conclusies getrokken over de wenselijkheid en financiering.
- Gebruik de MKBA als adviesinstrument, niet als knock-out criterium. Door in een vroeg(er) stadium de MKBA in te zetten biedt het de mogelijkheid de uitkomsten te laten bijdragen aan de invulling en kwaliteit van een project.
- Streef naar een light-MKBA. Zo’n MKBA zou meer kwalitatief van aard moeten zijn. Daardoor kun je het sneller inzetten, en is het minder geld- en tijdrovend. Bovendien wordt het instrument hierdoor voor buitenstaanders inzichtelijker, waardoor je de potentiële procesrol van het produkt beter kunt benutten.
- Monitoring als follow up van een MKBA beter vormgeven. In het kader van de MKBA worden aannames gedaan over maatschappelijke effecten. Op dit moment wordt niet gemonitord of die effecten ook daadwerkelijk optreden.

Casusrapportage Brainport Avenue

Inleiding
Het doel van het project Brainport Avenue (voorheen Brainport Eindhoven / A2-zone) is om een *internationaal concurrerend vestigingsklimaat* te realiseren voor kennisintensieve bedrijven. Het project richt zich op twee belangrijke pijlers: 'connectivity' en 'quality of life' om de internationale concurrentiekracht te verbeteren en te behouden. Met connectivity wordt beoogd de bereikbaarheid van het gebied te verbeteren. Met quality of life wordt een aantrekkelijk woon-, werk-, en leefmilieu gecreëerd voor de kenniswerkers.

De totale ontwikkeling van Brainport Avenue is een ontwikkeling van vele tientallen jaren. Voor de middellange termijn zijn in Brainport Avenue ontwikkelingen geselecteerd waarvan de (start van de) uitvoering staat gepland voor 2014. In totaal gaat om zes prioritaire ontwikkelingsgebieden waarvoor vanuit het Nota Ruimte budget een bijdrage is gevraagd. Het gaat om:

- De slowlane A2: een korte en milieuvriendelijke verbinding tussen de economische toplocaties in de Brainport Avenue
- Landelijk Strijp: een groen raamwerk ter verbinding van de stad en het Nationaal Landschap Het Groene Woud en een nieuwe aansluiting op de A2 ten behoeve van Eindhoven Airport en Brainport Innovatie Campus
- De Run: verbetering bereikbaarheid van deze werklocatie, onder meer door een nieuwe aansluiting op de A67 bij Veldhoven-West
- T-Campus: aanhaken van de Hightech Campus op het HOV
- Strijp S: realisatie van een nieuw hoogstedelijk woon- en werkgebied
- Stationsgebied: een attractief gebied en hoogwaardige entree van de stad via het spoor

Welke functie heeft de MKBA vervuld in het proces van planvorming en besluitvorming?
De KKBA heeft voor de regio verschillende functies vervuld:

- De KKBA heeft een versnelling in het project gebracht. De projecten in het programma zijn door de KKBA in korte tijd op hetzelfde uitwerkingsniveau gebracht en voor enkele projecten betekende dit dat het been moest worden bijgetrokken. Ook de businesscase heeft tot een versnelling geleid. Alle partijen moesten hierin in korte tijd kleur bekennen. Voor betrokkenen is het snel duidelijk geworden wat de kosten en de risico's zijn. Gemeenten weten daardoor beter waar ze ja tegen zeggen.
- De KKBA heeft het project afgebakend. Met de KKBA zijn de kaders voor de businesscase bepaald.
- Met de KKBA in combinatie met de eerder opgestelde visie is nut en noodzaak van het project aangetoond en zal naar verwachting leiden tot minder vertraging in de uitvoering. De argumentatie voor het project is op orde.
- De KKBA en het daarop volgende besluit van het 5D-overleg om het project door te leiden naar de uitwerkingsfase met een business case is door Rijk en regio als een

teamprestatie ervaren. Dit heeft de betrokken partijen dichter bij elkaar gebracht en de binding verder versterkt.
- In de businesscase zijn de uitkomsten van de KKBA en de second opinion van SEO verwerkt. Conform de aanbevelingen van het SEO is de efficiency in projecten verbeterd. Zo is het Parkplateau kleiner gemaakt en is de claim voor het onderdeel De Run verlaagd. De Slowlane heeft een prominentere plaats gekregen in het programma. Ook de fasering is aangescherpt. Daarmee is het project verrijkt en realistischer geworden,
- Welke rol de MKBA en later ook de businesscase in de besluitvorming voor de toekenning van het budget heeft gespeeld is bij de projectbetrokkenen niet duidelijk. De feiten zijn dat de KKBA een positieve uitkomst kende en dat er in lijn daarmee een positief besluit is genomen voor het toelaten tot de uitwerkingsfase. De businesscase is onder begeleiding van het RVOB, dat in deze namens de betrokken Rijkspartijen optrad, door de regio opgesteld en vervolgens heeft het kabinet besloten een bedrag uit het Nota Ruimte budget toe te kennen. Dit bedrag wijkt echter af van de businesscase (en de KKBA). Welke factoren een rol hebben gespeeld bij de vaststelling van het bedrag is voor de regio niet duidelijk.
- Het toegekende bedrag was de resultante van een onderhandelingsproces tussen Rijk en regio. Het gevraagde bedrag kon niet worden toegekend omdat het totale beschikbare Nota Ruimte budget ontoereikend was om alle projecten in zijn geheel te honoreren.

Wat zijn de (kwaliteits)kenmerken van de MKBA en hoe beoordelen betrokkenen de kwaliteit? Wat betekent dit voor de wijze van gebruik van de MKBA?
De kwaliteit van de KKBA voor het project is positief gewaardeerd:
- De KKBA is volledig geweest. Alle belangrijke maatschappelijke kosten en baten zijn in de analyse meegenomen.
- Bijna alle indicatoren zijn gemonetariseerd en daarmee zijn de belangrijkste kosten en baten van het project in beeld gebracht en meegenomen in het uiteindelijke saldo.
- Door de gegevensverzameling en het opstellen van de KKBA bij één bureau onder te brengen is gebruik gemaakt van voor alle deelprojecten uniforme gegevens.
- Leden van het Rijk-regio overleg zijn steeds goed op de hoogte gehouden van de ontwikkelingen in de totstandkoming van de KKBA en in de aannames die aan de KKBA ten grondslag liggen. Er is sprake geweest van een open proces en een transparant product, hetgeen niet wegneemt dat het instrument zelf en de kwantificering van de gebruikte parameters lastig is te doorgronden.
- De uitkomsten zijn helder gepresenteerd en de presentatie heeft niet geleid tot een verlies aan besluitvormingsrelevante informatie.
- De KKBA is op het goede moment uitgevoerd. Er waren nog geen uitgebreide verkenningen uitgevoerd en de projecten waren voldoende uitgekristalliseerd om een volwaardige en complete KKBA te kunnen uitvoeren.

De maatschappelijke baten waren aanzienlijk groter dan de maatschappelijke kosten en alle deelprojecten scoorden positief. Dit positieve saldo leidt al snel tot een positief oordeel en een minder kritische houding ten aanzien van de KKBA. Voor Rijk en regio

waren er niet veel redenen om kanttekeningen bij de uitkomsten van de KKBA te plaatsen. Alle betrokkenen hebben de uitkomsten van de KKBA op hoofdlijnen onderschreven.

Ontbrekende elementen in de KKBA waren:
- Een probleemanalyse
- Een referentiekader
- Een volwaardige nul+ variant

Deze zijn door de projectbetrokken uit Rijk en regio niet als gemis ervaren en zijn bovendien verklaarbaar. De probleemanalyse en daarmee de onderbouwing van het programma maakt al deel uit van de eerder opgestelde integrale gebiedsvisie. In deze visie zijn bovendien al de keuzes gemaakt voor de projectvarianten. Alternatieven waren niet meer aan de orde, temeer omdat bij het ingaan van de KKBA reeds gefaseerd is in het programma.

Wat zijn de kenmerken van de onderhandelingssituatie? Wat betekent dit voor de wijze van gebruik van de MKBA?
Rijk en regio waren beide overtuigd van het belang van het programma en hebben zich ook eendrachtig ingespannen om het programma door de fase van verkenning en uitvoering te loodsen. Er bestond een collectieve overtuiging dat dit project bijdroeg aan de concurrentiepositie van de regio Brainport en van de BV Nederland. Door dit gedeelde belang zijn de uitkomsten van de KKBA op dezelfde wijze geïnterpreteerd en collectief geaccepteerd.

Binnen de regio is voortdurend sprake geweest van een hechte samenwerking en groot onderling vertrouwen. De gemeente Eindhoven was de dominantie partij in het programma (zowel qua eigen investeringen als de toegekende middelen), maar dat heeft de samenwerking niet onder druk gezet. Ook het SRE heeft hierin als onafhankelijke facilitator een goede rol vervuld. Doordat de KKBA na de second opinion van het SEO voor alle projecten in het programma een positieve balans lieten zien, waren alle partijen tevreden en kwam de regionale coalitie niet onder druk te staan.

Lessen voor de toekomst
- Maak het proces inclusief de bijbehorende planning en rolverdeling tussen Rijk en regio goed inzichtelijk. Nu heeft daar volgens de regio gedurende het gehele proces onduidelijkheid over bestaan. Door de processtappen helder te schetsen en te voorzien van een planning kan door de regio beter worden geanticipeerd.
- Het netto contante waarde model is lastig toe te passen in de businesscase. Doordat er nominaal wordt uitgekeerd, een rendement van 5,5% wordt verondersteld en in de tijd niet volgens de netto contante waarde wordt gedeclareerd door projectdeelnemers, is de businesscase binnen een jaar niet meer sluitend en lopen de tekorten snel op.
- Zorg dat de scope van de KKBA volledig helder is. Nu bestond er geen duidelijke leidraad. Onduidelijk was welke parameters moesten worden meegenomen en op welke wijze deze gekwantificeerd moesten worden. Ook waren de verdere kaders

voor de KKBA niet duidelijk (hoe om te gaan met de probleemanalyse, eventuele varianten, etc.). De vraag vanuit VROM kan scherper worden geformuleerd

- Door de KKBA op deelprojectniveau uit te voeren ontstaat de kans op shoppen in de besluitvorming en dat gaat ten koste van de samenhang in het programma. Overwogen zou kunnen worden in plaats van middelen te oormerken op projectniveau, uit te gaan van programmafinanciering. Voor Brainport Avenue zijn de middelen voor het programma op projectniveau geoormerkt. Deze verdeling sluit niet aan bij de berekeningen in de businesscase. Onduidelijk voor de regio is op basis van welke afweging is afgeweken van de businesscase (zowel qua verdeling over de projecten als de hoogte van het totaalbedrag). Bij een afwijking van de inrichting van de businesscase past een nadere toelichting.

Beschrijving is gebaseerd op gesprekken met:
De heer Jean van Zeeland, SRE
Mevrouw Joni Braas, SRE
De heer Frank van der Wende, ministerie Economische Zaken
De heer Gerwin van Eert, gemeente Eindhoven

Casusrapport Waterdunen

Gesproken met Lies Dekker (pr Zeeland) en John van Wallenburg (VROM).

Start en ontwikkeling van het project van het project
De context van het project Waterdunen is het gebiedsplan Natuur Vitaal, opgesteld door de gebiedscommissie West-Zeeuws-Vlaanderen en in 2004 door GS vastgesteld. Nadruk ligt op versterking en vernieuwing van de dag- en verblijfsrecreatie en versterking van de ruimtelijke kwaliteit. Onderdeel van het gebiedsplan is het project Waterdunen, een samenwerkingsverband tussen stichting Het Zeeuwse Landschap, Molecaten, gemeente Sluis, waterschap Zeeuws-Vlaanderen en de provincie Zeeland. Het project omvat vier ambities:

- Verhogen van de kustveiligheid (Waterdunen is een zwakke schakel)
- Economische impuls
- Ruimtelijke kwaliteitsslag
- Vernieuwende samenwerking tussen publiek en privaat

Initiatiefnemers zijn een recreatieondernemer (Molecaten) en de stichting Het Zeeuwse Landschap. In 2005 sloten de gemeente Sluis en de provincie Zeeland zich bij het initiatief aan; in 2007 sloten de vier organisaties een doelstellingenovereenkomst. Reeds in 2006 is – als onderdeel van de planstudie Zwakke schakels – een MKBA opgesteld. Sinds eind 2007 is ook het waterschap Zeeuws-Vlaanderen in project- en stuurgroep betrokken. In april 2008 is de Planbeschrijving Waterdunen gereed gekomen. Het plan omvat kustbeleid in de vorm van landwaartse en zeewaartse duinversterking en dijkversterking, natuurbeleid in de vorm van open water en geulen, slikken, schorren en zilte graslanden, en nieuwe voorzieningen voor toeristisch verblijf. Het plan ontmoet op onderdelen weerstand bij de agrariërs, reden waarom de ZLTO zich op enig moment uit het proces (de gebiedscommissie) heeft teruggetrokken.

Moment waarop Nota Ruimte budget in beeld komt
In 2005/2006 is het project Waterdunen aangemerkt als 'Voorbeeldproject gebiedsontwikkeling'.
De rol van de Rijksvertegenwoordiger is vooral het onder de aandacht brengen van het project in Den Haag, in het bijzonder binnen VROM. Er is zeker sprake van een concurrentieverhouding met Randstedelijke projecten. Daarin dient het nationale belang van het project naar voren te komen, met als belangrijke aspecten onder andere de rol van het particuliere initiatief, het natuurherstel (vgl. Westerschelde), het belang van het kusttoerisme en de internationale positie van ZV als toeristisch gebied.
De Rijksvertegenwoordiger is geen lid van de projectgroep om in zekere zin een onafhankelijke positie te kunnen blijven innemen.

Proces van opstelling MKBA
In de zomer van 2008, na gereed komen van de planbeschrijving, is het business plan opgesteld; voorafgaand daaraan (voorjaar 2008) is de MKBA opgesteld door Decisio en – vanwege de expertise over de waardering van natuurwaarden – Witteveen + Bos. Het nulalternatief omvatte alleen investeringen in de veiligheid van de kustverdediging. De MKBA sloot met een positief saldo van E 9,6 mln. ten opzichte van het nulalternatief. De baten van de versterkte kustverdediging (in termen van aantallen mensenlevens) zijn op nul gesteld.
De Planbureaus beoordeelden het plan 'gemengd tot gunstig', mede op grond van een eigen kosteneffectiviteitsanalyse. Het plan voldoet aan de eisen van legitimiteit en effectiviteit; de efficiency is gemengd tot gunstig. De Planbureaus plaatsen kanttekeningen bij de baten van de posten ecosysteem en biodiversiteit.

De MKBA is in goed overleg met VROM en provincie opgesteld. De provincie was eerst terughoudend gelet op het feit dat bij toepassing van de OEI-benadering er nogal wat posten op PM gezet zouden moeten worden, en dus geen positieve baten zouden opleveren. Door inzet van (de methodiek van) Witteveen+Bos kon hieraan tegemoet gekomen worden. De andere partners zijn niet in het MKBA proces betrokken geweest; men is wel op de hoogte gehouden van de voortgang en de resultaten. De ervaring met de eerdere MKBA was dat het veel gedoe opleverde over aannames en veronderstellingen. Voor tegenstanders van het plan is een MKBA een goed instrument om zich tegen een plan te verzetten; men pluist zo'n rapport uit.

Gebruik van de MKBA
De eerder in het kader van Zwakke Schakels opgestelde MKBA (2006) heeft geen toegevoegde waarde gehad omdat de effecten van de kustversterking niet adequaat gemonetariseerd konden worden.

Op regio-niveau heeft de MKBA vrijwel geen functie gehad. Het heeft geen invloed gehad op de planinhoud; het plan is op grond van de MKBA niet aangepast. Op basis van eerdere ervaringen is de MKBA niet actief openbaar gemaakt. Wel is in de externe communicatie (bijvoorbeeld naar gemeente Sluis en PS) meegedeeld dat de MKBA een positief resultaat opleverde en dat de planbureaus een positief oordeel over het plan gaven. Dit heeft meegewogen in de besluitvorming omdat deze berichtgeving over de MKBA bijdroeg aan het regionale draagvlak. Er is verder niet gevraagd naar het MKBA-document.

In de besluitvorming op landelijk niveau heeft de MKBA duidelijk wel een functie gehad: de MKBA (inclusief het PB-oordeel) was overtuigend voor alle in het 5D-overleg deelnemende departementen. De MKBA heeft geholpen om 'zachte' natuurwaarden hard te maken. VROM was positief verrast door het niveau van de eco-waarden.
De aan het Rijk gevraagde projectbijdrage was E 25 mln.; dit is na onderhandeling E 18 mln. geworden; de provincie draagt meer bij dan aanvankelijk was voorzien.

Leerpunten
Op een MKBA – in deze vorm – valt veel af te dingen:
> Door de aard van de MKBA ontstaat de neiging om de resultaten te absoluut te interpreteren en te gebruiken; er is sprake van schijnexactheid, met het risico dat in principe discutabele uitkomsten voor waar worden aangenomen. Het is zaak om 'met gezond verstand' om te gaan met MKBA-rapportages.
> Door de complexiteit van de berekeningen is vrijwel niet uit te leggen hoe de resultaten tot stand komen.
> Een MKBA-rapport kan (onnodige) discussies oproepen over aannames en berekeningswijzen; in dit verband: VROM is terughoudend met actieve verspreiding van MKBA-rapporten.

Positief is dat de MKBA de planontwikkelaars en anderen dwingt tot zo groot mogelijke helderheid over de planinhoud. En leidt tot besef over de waarden die in het plan vervat zijn.

Qua proces is het noodzakelijk dat Rijk en regio dezelfde ambitie hebben.

In deze MKBA is een stap vooruit gezet in de monetarisering van natuurwaarden

Concept - Casusrapportage IJsselsprong Zutphen

Korte beschrijving van de casus
In het kader van de waterveiligheid start het Rijk het programma Ruimte voor de rivier. Vanuit de regio wordt een pre-advies opgesteld met als boodschap: als er maatregelen moeten worden uitgevoerd, doe het dan in een keer goed. Ook ligt er een toekomstvisie van de Regio Stedendriehoek voor 2030. Vervolgens worden er plannen ontwikkeld in het programma Ruimte voor de Rivier. Deze plannen gaan uit van twee dijkterugleggingen voor de korte termijn en een bypass voor de lange termijn. Later blijkt dat een bypass technisch niet gaat werken aangezien deze het grondwater uit de Veluwe aantrekt.
De regio (gemeenten Brummen, Voorst en Zutphen) en de provincie Gelderland hebben, als alternatief voor het voornemen uit de PKB, in de Intergemeentelijke Structuurvisie (IGSV) een meer integrale aanpak voorgesteld. Het plan, met als titel 'Breed water voor Zutphen' bestaat in de kern uit een gegraven sleuf in het winterbed van de IJssel en een dijkteruglegging bij Cortenoever. Voor de lange termijn is een dijkteruglegging bij de Voorster Klei voorzien. Dit plan is samen met bouw van 3.000 woningen, de ontlasting van dorpskernen van doorgaand verkeer en de aanleg van een hoogwaardige ecologische verbinding tussen de Veluwe, de Graafschap en de Achterhoek verankerd in de Intergemeentelijke Structuurvisie IJsselsprong (IGSV). Het regiovoorstel voldoet echter niet geheel aan de taakstelling uit de PKB. De staatsecretaris heeft daarop voorgesteld beide plannen te integreren. Dit leidt tot het plan 'IJsselsprong' waarin de korte termijn maatregelen van Ruimte voor de Rivier gekoppeld zijn aan Breed Water voor Zutphen als maatregel voor de lange termijn ('Alles in 1 keer'). Ven W heeft echter alleen geld beschikbaar voor uitvoering van de korte termijn maatregelen.

Inmiddels is bekend dat de projecten IJsselprong (Zutphen) en IJsseldelta (Kampen) samen op 50 miljoen euro kunnen rekenen in het kader van het Nota Ruimte budget. Bij het opstellen van het financiële plaatje is daarom al gerekend op 25 miljoen aan Rijksbijdrage. De bijdrage van de Nota Ruimte heeft geleid tot het makkelijker mobiliseren van regionaal geld.

Het wordt snel duidelijk dat er voor het verkrijgen van middelen uit de Nota Ruimte een MKBA opgesteld moet worden. Er is een begeleidingsgroep ingericht met daarin de programmamanager IJsselsprong, vertegenwoordigers van VROM, de gemeente Voorst en het waterschap Veluwe. Er is sprake van een forse tijdsdruk aangezien minister Cramer aangeeft dat zij de Nota Ruimte projecten niet in 2010, maar uiterlijk in 2009 wil beschikken. Het opstellen van de MKBA vindt plaats in de vorm van een bureaustudie op basis van beschikbaar materiaal. De gegevens met betrekking tot de kosten worden aangeleverd vanuit het project. De baten worden ingeschat op basis van literatuuronderzoek en kengetallen. Gedurende de uitvoering van de MKBA vindt twee maal overleg plaats met het CPB en het PBL.

VROM zorgt voor doorgeleiding van de MKBA naar de planbureaus. Er komt inhoudelijk weinig commentaar van de planbureaus op de MKBA. Vervolgens vindt besluitvorming plaats in het 5D-overleg en de Ministerraad. Opvallend is de uitkomst. Er wordt 20 miljoen uit het Nota Ruimte budget beschikbaar gesteld voor de blauwe opgave, de aanleg van de geul. Dit geld gaat echter niet naar de regio, maar naar het ministerie van VenW die het vervolgens gebruikt voor de uitvoering (door het waterschap) van maatregelen op het gebied van waterveiligheid. Daarnaast investeert staatssecretaris Huizinga van VenW 9,5 miljoen in de waterveiligheid van het gebied.

Welke functie heeft de MKBA vervuld in het proces van planvorming en besluitvorming?

- De MKBA is gebruikt voor de toetsing van het plan en heeft daarmee de besluitvorming over de Rijksbijdrage ondersteund. Door het afzetten van het plan tegen een aantal alternatieven (waaronder een nulalternatief) ontstond inzicht in de relatieve maatschappelijke kosten en baten van het plan.
- Met de MKBA is het maatschappelijk nut en noodzaak van het project aangetoond.
- De MKBA is niet erg bepalend geweest in de besluitvorming. Er is door het Rijk licht mee omgegaan. Het plan 'Alles in 1 keer gefaseerd' kwam als beste uit te bus in vergelijking tot de andere alternatieven. Wel zou de regio het plan het liefst in 1 keer uitvoeren, maar een gefaseerde uitvoering kwam gunstiger uit de MKBA. Er waren weinig opmerkingen over de MKBA vanuit het CPB. Wel heeft het CPB aangegeven dat de Rijksbijdrage vanuit het Nota Ruimte budget maar zeer beperkt zou mogen zijn. Het alternatief 'Alles in 1 keer gefaseerd' dat als voorkeur uit de MKBA komt, is 6 miljoen euro duurder dan het oorspronkelijke PKB-alternatief waarvoor dekking bestaat uit de PKB-gelden. Uit de businesscase komt echter een tekort van 50 miljoen euro. Uiteindelijk wordt besloten tot een bijdrage van 20 miljoen voor de blauwe opgave vanuit de Nota Ruimte.
- De MKBA heeft niet geleid tot aanpassingen van het plan. Op het moment dat de MKBA is uitgevoerd was het plan al gereed.

Wat zijn de (kwaliteits)kenmerken van de MKBA en hoe beoordelen betrokkenen de kwaliteit? Wat betekent dit voor de wijze van gebruik van de MKBA?

- Bij de start van de MKBA leven veel onduidelijkheden in de regio over wat het is, wat men kan verwachten, wat wordt er verwacht. Wel was duidelijk dat het nodig was om over een MKBA te beschikken om in aanmerking te kunnen komen voor Nota Ruimte budget.
- De MKBA is niet op het juiste moment in het proces uitgevoerd om nog zinvol te zijn bij de planvorming. Hiervoor had de MKBA eerder in het proces geplaatst moeten zijn.
- De MKBA is volledig geweest. Alle belangrijke maatschappelijke kosten en baten zijn in de analyse meegenomen. Wel zijn enkele betrokken van mening dat er in een MKBA te weinig ruimte is dan wel gewicht toegekend wordt aan de zachte waarden aan de batenkant, aangezien deze niet zijn te monetariseren. Dit maakt ook dat een MKBA volgens hen lastig toepasbaar is in integrale gebiedsprocessen.
- Het opstellen van de MKBA heeft in de vorm van een bureaustudie plaatsgevonden op basis van beschikbaar materiaal. De gegevens met betrekking tot de kosten zijn aangeleverd vanuit het project. De baten worden ingeschat op basis van

literatuuronderzoek en kengetallen. Er is alleen gebruik gemaakt van bestaand materiaal, er was geen tijd en ruimte om aanvullend onderzoek te doen.
- Het opstellen van de MKBA is begeleid door een begeleidingsgroep met daarin de programmamanager, vertegenwoordigers van VROM, de gemeente Voorst en het waterschap Veluwe. De stuurgroep wordt door hen procedureel op de hoogte gehouden.
- In de MKBA worden vijf alternatieven uitgezet tegen het nulalternatief 'niets doen'. De varianten PKB en IGSV waren eigenlijk geen reële alternatieven. De bypass uit de PKB werkt niet en het plan uit het IGSV voldoet onvoldoende aan de waterveiligheidseisen. De alternatieven zijn echter wel meegenomen in de PKB. Dit was voor de regio interessant omdat hierin werd aangetoond dat het PKB-alternatief het duurste was op termijn. Elk alternatief was daarmee erg aantrekkelijk.

Wat zijn de kenmerken van de onderhandelingssituatie? Wat betekent dit voor de wijze van gebruik van de MKBA?
- Binnen het project IJsselsprong werken weliswaar een groot aantal overheden samen, maar er is geen sprake van grote belangentegenstellingen. Bovendien kan gesteld worden dat er een goed gevoel van vertrouwen tussen de betrokken partijen onderling bestaat.
- De samenwerking met VROM dateert al van ver voor de Nota Ruimte. Al in een vroegtijdig stadium van het plan is VROM in de persoon van haar accounthouder betrokken bij het project. De betrokkenheid van VROM krijgt meer gewicht wanneer blijkt dat er ook financiële middelen mee gemoeid kunnen zijn. Daarnaast is betrokkenheid van VROM voor de regio van belang om te zorgen dat de ruimtelijke reservering die destijds voor de bypass is gemaakt, weer van tafel gaat.
- De onderhandelingssituatie heeft geen positieve dan wel negatieve invloed op het gebruik van de MKBA. Het plan IJsselsprong komt goed uit de MKBA.

Lessen voor de toekomst
- De MKBA heeft door het moment waarop het instrument ingezet werd geen functie gehad bij de planontwikkeling. Als de MKBA eerder toegepast wordt kan het gebruikt worden als sturingsinstrument.
- Er is verduurzaming van het instrument nodig om te zorgen dat ook baten die niet in geld kunnen worden uitgedrukt een goede plek krijgen in de afweging.
- De MKBA heeft onder tijdsdruk plaatsgevonden en kreeg invulling door gebruik te maken van bestaand materiaal. Wanneer er meer tijd en geld voor een MKBA uitgetrokken wordt, kan er ook aanvullend onderzoek plaatsvinden en dit zou bijdragen aan het beter kwantificeren en monetariseren van de batenkant.
- De Tweede Kamer vraagt om een MKBA bij de inzet van Rijksmiddelen. Het is alleen wel de vraag hoe gedetailleerd dat zou moeten gebeuren. Het is van belang om daarin niet te ver door te schieten.

Beschrijving is gebaseerd op gesprekken met: de heer H. Schuur (ministerie VROM), de heer J. Coppes (voormalig programmamanager IJsselsprong), de heer D. van Dijk (gemeente Zutphen) en de heer H. de Hartog (provincie Gelderland).

CONCEPT - CASUSRAPPORTAGE WESTFLANK HAARLEMMERMEER

Korte beschrijving van de casus

Het Rijk heeft in 2004 de provincies Noord- en Zuid-Holland opdracht gegeven tot het opstellen van een gebiedsvisie Haarlemmermeer-Bollenstreek. Gevraagd is helderheid te scheppen over de mogelijke uitleglocaties voor woningbouw, als kwantitatieve en kwalitatieve opgave. In de uitwerking is door beide provincies nadruk gelegd op de beoogde diversiteit en kwaliteit van de woonmilieus, gezien de ambitie om een internationaal concurrerend vestigingsmilieu te ontwikkelen. Bij deze uitwerking is water als een structurerend principe meegegeven, nadrukkelijk in combinatie met rode en groene functies. De wateropgave is in de Rijksopdracht kwantitatief vertaald naar de realisatie van 2 miljoen kubieke meter seizoensberging.

Na het vaststellen van de gebiedsuitwerking door de regio in 2006 is begin 2007 een gezamenlijke startovereenkomst tussen Rijk en regio gesloten voor de nadere ontwikkeling van het project Westflank Haarlemmermeer. In juni 2007 heeft de Ministerraad besloten het project toe te laten tot de Nota Ruimte procedure. Op 29 oktober 2007 hebben minister Verburg en gedeputeerde Hooijmaijers het Randstad Urgent contract getekend. Het doel in het kader van Randstad Urgent is tweeërlei:

- het versterken van het international vestigingsklimaat rond luchthaven Schiphol
- het bereiken van een duurzaam waterbeheer voor waterkwaliteit en –kwantiteit.

In 2008 is een Bestuursovereenkomst Westflank Haarlemmermeer afgesloten tussen Rijk, provincie Noord-Holland, gemeente Haarlemmermeer en het Hoogheemraadschap van Rijnland.
Het gaat in het project om het realiseren van een hoogwaardige woon- en leefomgeving op één van de laatste uitleglocaties in de Randstad, een recreatiegebied met bovenregionaal karakter, het realiseren van een duurzaam waterbeheersysteem (klimaatbestendig bouwen) en het versterken van de internationale concurrentiepositie.
Vergroten van regionale zelfvoorzienendheid is een strategie die in het Nationaal Waterplan is opgenomen en van groot belang is voor West Nederland. De aanleg van de seizoensberging in de Westflank zal dan ook een zeer belangrijke bijdrage leveren aan de kennisontwikkeling over regionale zelfvoorzienendheid.

Meer specifiek bevat het project Westflank het volgende programma:

- Voorzien in de regionale woningbehoefte: bouw van 10.000 woningen met diversiteit in woonmilieus;
- 75% van deze woningen aangesloten op HOV netwerk;
- Realisatie van een duurzaam beheer van waterkwaliteit en –kwantiteit: aanleg seizoens- en piekberging voor water (resp. 2 mln. m^3 en 1 mln. m^3);
- Aanleg van 900 ha groen waarvan 500 ha PASO en 400 ha gekoppeld aan de nieuwe woningen;

- Groen en blauw gecombineerd op een manier die recht doet aan beide doelen (recreatie en capaciteit seizoensberging);
- Verbeteren van het internationaal vestigingsklimaat in de directe omgeving van Schiphol door de bouw van woningen aan water en door het oplossen van het tekort aan recreatiemogelijkheden.

Dit programma wordt gerealiseerd door de aanleg van klimaatbestendige woonwijken rondom een seizoensberging, inrichting van groengebieden en aanleg van wegen, fietspaden en HOV.

Medio 2008 wordt duidelijk dat er een MKBA opgesteld moest worden, maar op dat moment ligt er nog geen concreet plan. Er is door de projectorganisatie hard gewerkt aan een businesscase en een Programma van Eisen. Er is een KKBA opgesteld in het najaar van 2009. Deze is gebaseerd op de concept-businesscase uit juli 2009. De KKBA heeft kwantificeerbare en niet kwantificeerbare uitkomsten en leidt tot een negatieve uitkomst van het plan ten opzichte van een standaard-VINEXwijk. Een belangrijk deel van het plan (water, vestigingsmilieu) kon niet gekwantificeerd/gemonetariseerd worden en is met 'pm' gewaardeerd. De planbureaus hebben de KKBA beoordeeld. Ten aanzien van de efficiency geeft het CPB aan dat vooral de combinatie seizoensberging met wonen meer kost dan het aan baten oplevert.
Voor het Rijk is het feit dat de effecten ten aanzien van het watersysteem beperkt zijn gewaardeerd in de KKBA reden geweest om een expertoordeel te vragen aan een drietal hoogleraren. Deze zijn ervan overtuigd dat een aantal baten ontbreekt of te laag is ingeschat. Het CPB heeft het expertoordeel betrokken in haar oordeel, maar ziet geen aanleiding tot het aanpassen van het standpunt.

Vanuit de Nota Ruimte is 48 miljoen euro (inclusief 1,5 miljoen procesgeld) toegekend voor de Westflank Haarlemmermeer. De voorwaarden zijn echter verbreed van een duurzaam watersysteem naar de kwaliteitsdrager 'robuust groen-blauw raamwerk'. Er wordt nog onderhandeld over de invulling daarvan, parallel aan de besluitvorming over het programma van eisen voor het gebied.

Welke functie heeft de MKBA vervuld in het proces van planvorming en besluitvorming?

- De KKBA heeft een functie gehad in de besluitvorming van het Rijk.
- De eis tot het opstellen van de KKBA en de tijdsdruk die daarmee gepaard ging, is sturend geweest voor het werkproces van het project. Het werkproces is zo ingericht dat er in 2009 een besluit genomen kon worden over het Nota Ruimte budget. Dit leidde wel tot een besluit en middelen, maar afstemming met de omgeving van het project is daarmee vooruitgeschoven.
- De KKBA heeft geen effect gehad op de inhoudelijke planvorming en is ook niet gebruikt als ontwikkelingsinstrument om draagvlak en kwaliteit van het plan te vergroten. Bezien vanuit het plan heeft inzet van de KKBA weinig toegevoegde waarde gehad: het plan is inhoudelijk niet aangepast en heeft geen effect gehad op draagvlak en samenwerking. De KKBA heeft daarentegen wel veel gevraagd van de regio in termen van tijd en aandacht.

- De KKBA is goed geweest als methode om de gedachtevorming over het project te structureren. Bij het Rijk, maar ook bij organisaties in de regio. Door de KKBA wordt duidelijk welke baten bij welke organisaties neerslaan.

Wat zijn de (kwaliteits)kenmerken van de MKBA en hoe beoordelen betrokkenen de kwaliteit? Wat betekent dit voor de wijze van gebruik van de MKBA?
De KKBA is onder een hoge tijdsdruk tot stand gekomen. Door de betrokkenen wordt aangegeven dat er bij de start sprake is van veel methodologische vraagstukken. Bijvoorbeeld ten aanzien van het kwantificeren van effecten in relatie tot de wateropgave; hoe waardeer je duurzaamheid? Wat is precies het 0-alternatief? En welke scope/breedte wordt gekozen?

Het opstellen van de KKBA is begeleid door een begeleidingsgroep bestaande uit RVOB en gemeente. Het Hoogheemraadschap was niet direct betrokken bij het opstellen van de KKBA. Achteraf kan vastgesteld worden dat er in de KKBA uitgangspunten van het watersysteem zijn gebruikt die nog in ontwikkeling waren.

In het project draait het om waterkwaliteit en het creëren van een internationaal vestigingsmilieu. Juist deze aspecten zijn in de KKBA niet gekwantificeerd maar als PM-post opgenomen. Het is daarmee de vraag of de KKBA een geschikt instrument is om een afweging op te kunnen maken. Het lijkt ontoereikend om nieuwe opgaven/dimensies in beeld te brengen en daarmee komt er uit de KKBA een onevenwichtig beeld. In bestuurlijke afweging bestaat dan het risico dat het cijfertje gaat tellen, terwijl er visies in zitten en maatschappelijke dimensies die niet vertaald zijn.

De KKBA is opgesteld op basis van de gegevens uit de businesscase. Het zou beter zijn wanneer er eerst een MKBA opgesteld wordt om vervolgens een businesscase uit te voeren.

Wat zijn de kenmerken van de onderhandelingssituatie? Wat betekent dit voor de wijze van gebruik van de MKBA?
Het Rijk en de regio werken al jaren lang samen aan de planvorming rond dit traject. Het Rijk was daarmee al zo verbonden met het project dat het eigenlijk ondenkbaar was dat er geen NRB-gelden beschikbaar gesteld zouden worden.

Bij het project zijn vier organisaties betrokken: het Rijk, de provincie, het Hoogheemraadschap en de gemeente Haarlemmermeer. Iedere organisatie heeft zijn eigen belang. Volgens betrokkenen is het vertrouwen in elkaar gegroeid, maar broos. Er is op dit moment nog geen sluitende businesscase voor het project. De middelen uit het NRB dragen wel bij, maar het vraagstuk over wie wat bijdraagt en of het lukt om de businesscase sluitend te krijgen is er niet kleiner op geworden.

Het feit dat het project een Randstad Urgent status heeft, wordt door de betrokkenen positief gewaardeerd. Er is hierdoor sprake van minder bestuurlijke drukte. De RU-status, de inzet van de ambassadeur en het feit dat het Rijk direct aan tafel zit, heeft

bijgedragen aan het verkrijgen van het budget. Ook het feit dat VenW/DGW deelneemt aan werkgroepen heeft geholpen om de aandacht voor het project te vergroten.

Lessen voor de toekomst

- Denk goed na of MKBA het juiste instrument is voor het doel waarvoor het wordt ingezet. De MKBA kan beter ingezet worden voor visieontwikkeling dan als instrument voor het verdelen van middelen.
- Het is goed om een MKBA vroeg in het proces uit te voeren om gevoel te krijgen welke baten bij welke organisatie neerslaan. Dit kan vervolgens gebruikt worden als input voor de businesscase.
- Er zou sprake moeten zijn van een iteratief proces, zodat het opstellen van de MKBA bijdraagt aan het verbeteren van het plan.
- Wees bewust dat het opstellen van een MKBA veel vraagt van een regio. Als Rijk en regio samen dit proces ingaan, is het voor het Rijk lastig om later te besluiten geen Rijksmiddelen toe te kennen.

Beschrijving is gebaseerd op gesprekken met: de heer G.J. Schoemaker (ministerie LNV), de heer J. Tamboer (hoogheemraadschap Rijnland), en A.J.A. Uitterhoeve (Westflankorganisatie).

Casusrapportage Waalfront Nijmegen

Interviews met: Han Berg (gemeente Nijmegen), Paul Boel (VROM)

Inleiding

Waalfront Nijmegen is onderdeel van een grotere ambitie: Nijmegen omarmt de Waal. Waalfront is een optelsom van verschillende projecten die gezamenlijk tot doel hebben de stad en de rivier met elkaar te verbinden.
Daarbinnen heeft het project Nijmegen Koers West tot doel dit deel van de stad te revitaliseren en (deels) te transformeren.
Waalfront is één van de drie deelprojecten binnen Koers West. Daarbij gaat het om transformatie van 27 ha. bedrijventerrein tot hoogwaardig stedelijk gebied met woon- en voorzieningenfuncties. Daarbij wordt ingespeeld op de potenties die het gebied op basis van zijn ligging heeft; nabij het centrum en aan de rivier.
Realisatie van het project vergt verplaatsing van grote bedrijven hetgeen grote financiële consequenties heeft. Over de invulling van het project bestond lokaal al overeenstemming en er was al een raadsbesluit over genomen.
Daarbij is het de opzet van de gemeente om, voor tenminste 40%, goedkopere koopwoningen en huurwoningen te realiseren. Onderdeel van de ontwikkelingsplannen is om in een deel van de wijk de Romeinse geschiedenis van de stad tot uitdrukking te laten komen

Welke functie heeft de MKBA vervuld in het proces van planvorming en besluitvorming?

Van de MKBA ging een zekere dreiging uit. Alhoewel er over de exacte functie geen duidelijkheid bestond, was er de vrees dat een negatieve uitkomst tot consequenties zou kunnen leiden voor de besluitvorming over de bijdrage vanuit het Nota Ruimte budget. Betrokkenen waren beducht voor de uitkomst.

De MKBA heeft geen effect gehad op de planinhoud. Daarvoor kwam de MKBA te laat. Er lag al een plan dat het resultaat was van een langdurig proces met betrokkenen, buurtbewoners, marktpartijen etc. Hierover waren besluiten genomen. Wel is er een discussie ontstaan tussen Rijk en gemeente over het woonprogramma. Naar de opvatting van het Rijk was er meer ruimte voor woningbouw in duurdere segmenten. Dit heeft er mede toe geleid dat de uiteindelijke bijdrage neerwaarts is bijgesteld. Het woonprogramma zelf is niet gewijzigd. Deze discussie vloeide echter niet alleen voort uit de MKBA, maar is ook ontstaan op basis van de planexploitatie en de business-case.

In die zin is de MKBA mede van invloed geweest op de besluitvorming. Het vormde één van de aanleidingen tot een besluit over verlaging van de – aanvankelijk gedachte - bijdrage vanuit het Nota Ruimte budget. Deze conclusie – tot verlaging - is opgenomen in het CPB-advies. Dit is vertrekpunt geweest bij het ontwikkelen van de business-case.

Men was beducht voor de consequenties die een negatieve uitkomst kon hebben. Dit leidde tot intensieve discussies over de inhoud van de MKBA. Het is voor transformatieopgaven per definitie lastig om hier positief uit te komen.

De MKBA heeft effect gehad op het gezamenlijk beeld en draagvlak. Het heeft Rijk en gemeente gedwongen samen te kijken naar de maatschappelijke kosten en baten. Het maakte de doelen expliciet.

De MKBA heeft in het verlengde hiervan positief bijgedragen aan de samenwerking. De relatie tussen gemeente en VROM is verbeterd. Er zijn meer contacten over en weer. Er is meer inzicht ontstaan in afwegingen en belangen. Regionaal heeft het bijgedragen aan de samenwerking doordat de Gelderse NRB–projecten kennis zijn gaan uitwisselen. Dit laatste gebeurde onder regie van de provincie. Op de projectinterne samenwerking (o.a. met private partijen) heeft de MKBA geen effect gehad.

Wat zijn de (kwaliteits)kenmerken van de MKBA en hoe beoordelen betrokkenen de kwaliteit? Wat betekent dit voor de wijze van gebruik van de MKBA?
De MKBA is in een kleine kring maar wel in een open proces tot stand gekomen. De gemeente Nijmegen trad op als opdrachtgever voor de MKBA.

De inhoudelijke complexiteit maakt dat de inhoud vaak moeilijk te volgen is. Onduidelijk blijft vanuit welke redeneerlijn je tot bepaalde uitkomsten komt. De betrokkenen zijn het dan niet eens met de stelling dat de MKBA een transparant product is.

De MKBA bevat daarnaast ook niet alle besluitvormingsrelevante informatie. Voor integrale afweging van gebiedsontwikkeling was de MKBA (nog) niet het ideale product. Men is ook van oordeel dat regionaal–economische doelen en transformatieopgaven per definitie minder gunstig uit een MKBA komen. Terwijl het project toch beantwoordt aan tal van doelstellingen die op deze terreinen zijn geformuleerd.

Daarom goed dat het als hulpmiddel gebruikt is. Niet als definitieve weging.

Wat zijn de kenmerken van de onderhandelingssituatie? Wat betekent dit voor de wijze van gebruik van de MKBA?
Projectinterne tegenstellingen waren ten tijde van de MKBA al overbrugd. Deze waren beslecht en vastgelegd. Onder meer in een raadsbesluit en in overeenkomsten met particuliere ontwikkelaars.

Tussen Rijk en gemeente is een discussie ontstaan over de hoogte van de bijdrage. Aan de basis hiervan lag een verschil van inzicht over het wenselijke woningbouwprogramma. Dit heeft geresulteerd in een lagere bijdrage vanuit het Nota Ruimte budget.

Leerpunten:

- De MKBA zou eerder en beter in het planproces moeten worden ingezet. Dan is er ook meer mogelijkheid om nog te sturen op inhoud. In dat verband wordt de vergelijking gemaakt met het instrument MER, mogelijk is het zelfs te koppelen aan de MER.
- Er is dringende behoefte aan inhoudelijke verbetering van het instrument. Veel energie gaat nu zitten in discussies over moeilijk meetbare effecten.
- Zie het nadrukkelijk als advies- en niet als beslisinstrument. Eenduidigheid hierover is van groot belang om het instrument op een goede manier te kunnen inzetten. Dat betekent dat niet alleen een heldere keuze, maar ook de communicatie over die keuze van groot belang is.

Casusrapportage Den Haag Wereldforum

Korte beschrijving van de casus

Het programma Den Haag Internationale Stad staat in het teken van de rol van Nederland en Den Haag als gastheer voor internationale organisaties. Het World Forumgebied is één van de projecten binnen dit programma. Het is het gebied rond het World Forum Convention Center (voormalige Nederlands Congresgebouw), huidige en beoogde vestigingsplaats van instellingen op het gebied van vrede en recht. In het gebied zijn nu het Joegoslavië Tribunaal en de OPCW gevestigd en binnenkort ook Europol, waarvoor in december de nieuwbouw in het World Forum gebied wordt opgeleverd. Vestiging van Eurojust in dit gebied is zeer waarschijnlijk en momenteel onderwerp van besluitvorming. Met het project wordt door de gemeente Den Haag beoogd om de veiligheid, de representativiteit en de bereikbaarheid sterk te verbeteren en daarmee optimale vestigingscondities te waarborgen.
De minister van V&W is vanuit de MR verantwoordelijk voor Den Haag Internationale Stad. De rol van V&W in het proces is vooral procedureel van aard; de inhoud inclusief MKBA berust bij VROM. Daarbij is V&W wel ingegaan op de verkeerskundige merites van het projectplan.

Het projectalternatief bestaat uit ondertunneling van een deel van de Johan de Wittlaan (ruim 600 meter), herprofilering van de Eisenhowerlaan, de herinrichting van het World Forum gebied en verbetering van de langzaam-verkeer routes en de groenstructuur.

In de MKBA (juli 2009) zijn naast het projectalternatief ook een open tunnelbak en een maaiveldvariant onderzocht en berekend. De tunnel was het meest kostbare onderdeel van de projectalternatieven. De uitkomst van de MKBA was voor de tunnelvariant E 67 mln. negatief, voor de open bak E 63 mln. negatief en voor de maaiveldvariant E 14 mln. negatief.
Voor zowel het projectalternatief als de maaiveldvariant is een business case opgesteld. Aan de gemeente Den Haag is een bijdrage van E 21,8 mln. toegekend op basis van de maaiveldvariant. De gemeente mag het bedrag inzetten voor de tunnelvariant mits de gemeente een sluitende business case presenteert en zelf alle extra kosten en risico's draagt.

Het project kent een complexe voorgeschiedenis waarin V&W het Trekvliettrace (tegenwoordig: Rotterdamse Baan) prioritair verklaarde ten opzichte van Den Haag Internationale Stad, zodat het World Forum gebied geen plaats had in de plannen van V&W.

Den Haag World Forum staat benoemd als speerpunt in het programma Randstad Urgent.

In de aanvankelijke FES-lijst stond voor dit project een beperkt bedrag, niet passend bij de tunnelvariant.

Welke functie heeft de MKBA vervuld in het proces van planvorming en besluitvorming?
In het kader van de MKBA heeft het ministerie van V&W aangedrongen op doorrekening van ook andere varianten dan de tunnelvariant vanwege de relatief hoge kosten van tunnelbouw. Deels om verkeerstechnische redenen (de doorstroming kan ter plekke wel verbeteren, maar er is geen aansluitende infrastructuur), deels om veiligheidsredenen (de tunnel leidt wel tot verbetering van de veiligheidssituatie aan een zijde van de gebouwen, maar aan de andere kant van de gebouwen loopt de Eisenhowerlaan op tien meter afstand). De enige meerwaarde van de tunnel is – in de visie van V&W – dat het de mogelijkheid biedt om een hoogwaardige openbare ruimte te realiseren (ruimtelijke kwaliteit); waarvan de vraag is of de kosten opwegen tegen de baten (bij een verschil van ca 60 mln. tussen de tunnel- en de maaiveldvariant). V&W betaalt mee aan de meest doelmatige, kosteneffectieve variant.
Na een stevige lobby vanuit de gemeente Den Haag is besloten dat het Rijk vanuit het NRB aan de maaiveldvariant bijdraagt, maar dat de gemeente Den Haag ervoor kan kiezen om het geld aan een tunnelvariant te besteden. In deze oplossing is het de gemeente Den Haag die de kosten draagt voor de verbetering voor de ruimtelijke kwaliteit en voor de ruimte voor veiligheidszones, beide voor de gemeente belangrijke issues; in de ogen van V&W is het aan de gemeente en niet aan het Rijk om de kosten hiervoor te dragen.

De MKBA is een instrument dat inzicht geeft in hoe het zit met kosten en baten, in de breedste zin van het woord. Maar zal, als het (bestuurlijk / politiek) spannend wordt, voor een minister niet voldoende reden zijn voor een eindbeslissing. Er worden meer dan eens projecten uitgevoerd die een negatieve MKBA hebben.

Het blijkt dat voor de gemeente Den Haag een negatieve MKBA geen reden was om van de tunnelvariant af te zien, ook niet in de situatie dat het NRB al bijna was uitgeput. Ook is gebleken dat het gewicht van de MKBA voor het 5D-overleg niet doorslaggevend was: ook de maaiveldvariant scoort negatief in de MKBA.

De opstelling van een MKBA dwingt tot duidelijkheid over het plan. Het instrument heeft bijgedragen aan de ontwikkeling van drie varianten. De MKBA leidt tot trechtering, concretisering en kleur bekennen. Het hoort bij het (ambtelijke) streven naar zekerheid en risico-vermindering. Opties maken een afweging beter mogelijk. Hoe het uiteindelijk in de werkelijkheid uitpakt, is een ander verhaal. Een MKBA leidt wel makkelijk tot debat over de aannames; een MKBA komt in beeld als het over inrichtingsvarianten gaat. Het is zeer de vraag of voor alle projecten een MKBA moet worden opgesteld. Bij een simpel project is een complexe MKBA niet nodig. Al was het maar om ambtelijke drukte te voorkomen (waarbij de processtappen door verscheidene departementen moeten worden gezet).

De combinatie MKBA en business case is goed omdat dan duidelijk wordt wat (in dit geval) een gemeente er voor over heeft.

Wat zijn de (kwaliteits)kenmerken van de MKBA en hoe beoordelen betrokkenen de kwaliteit? Wat betekent dit voor de wijze van gebruik van de MKBA in dit project?
VROM was trekker, maar de MKBA is in samenwerking met de gemeente tot stand gekomen, waarbij VROM en gemeente regelmatig overleg hebben gehad (met het uitvoerende bureau). VROM was de trekker van de MKBA en beschikte over MKBA-kennis. V&W sprak mee over de varianten en over de batenposten. De MKBA voor dit project is zeker plausibel; het heeft een gedragen beeld op opgeleverd.

Een aantal aspecten van het plan zijn moeilijk te kwantificeren zoals de uitstraling van het gebied en de gebouwen.

Wat zijn de kenmerken van de onderhandelingssituatie? Wat betekent dit voor de wijze van gebruik van de MKBA?
Dominant was de discussie tussen de gemeente Den Haag en het ministerie van V&W over de voorkeursvariant. Er was verschil van mening over de verkeerstechnische aspecten en over de veiligheidszones die in de voorkeursvariant te realiseren zijn. De inzet van de gemeente was de tunnelvariant; in samenspraak met de gemeente Den Haag zijn de andere varianten door VROM in de MKBA opgenomen.
De gemeente Den Haag hechtte zeer aan ondertunneling, maar heeft wel meegewerkt aan de uitwerking van de andere varianten.

Lessen voor de toekomst
Dit is een goed voorbeeld van ambtelijke drukte: het gaat om betrekkelijk weinig geld, waar een zeer zware procedure op gezet wordt. Er is de besluitvormingsprocedure met MKBA en business case, met beslissingen in de MR. Daarna komt er nog de subsidieaanvraag en toezegging daarvan. De totale procedure bestaat uit 26 stappen; de MKBA is onderdeel daarvan, als een deel van de onderbouwing van de beslissing.

Bij kleinere bedragen geen MKBA; leg een ondergrens. Soms is een MKBA noodzakelijke beslisinformatie, soms niet; het kan bijvoorbeeld afhangen van de vraag of betrokkenen wel of niet eenstemmig zijn.
Anderzijds is een MKBA-plicht wel een middel om alle voor een beslissing vereiste dan wel nuttige informatie beschikbaar te krijgen Zonder die plicht is er het risico dat de informatievoorziening stokt. En de beschikbare informatie wordt vergelijkbaar, bijvoorbeeld tussen gemeenten. Hoe dan ook, de vraag is hoe het met meer souplesse, en wellicht met meer vertrouwen kan.

In een volgende programma-situatie valt te overwegen om alle 'MKBA's door één bureau uit te laten voeren, ter voorkoming van uiteenlopende MKBA's.

Een toegevoegde waarde in deze situatie was de uitwisseling tussen VROM (ruimtelijke ordening), de gemeente Den Haag en V&W (verkeer).

Op basis van een interview met V&W en commentaren van de Gemeente Den Haag.

BIJLAGE 3: WEB-ENQUETE

Aan de 60 personen uit Rijk en regio die het meest direct betrokken zijn (geweest) bij de regionale projecten en het opstellen van de MKBA is een vragenlijst toegestuurd. In totaal hebben 31 personen de enquête ingevuld. De respons bedraagt derhalve 52%. Op basis van de respons kunnen met een foutenmarge van 5% uitspraken worden gedaan bij een betrouwbaarheidsniveau van 99%.

De webenquête is opgesteld in de vorm van een scorekaart, bestaande uit zestien stelling die gescoord worden op een vijfpuntsschaal. In de enquête komen op hoofdlijnen drie onderwerpen aan de orde:

- De rol van de MKBA
- De kenmerken van de MKBA
- Kenmerken van de onderhandelingssituatie

De uitkomsten zijn weergegeven in onderstaande tabellen

A. De rol van de MKBA

	Oordeel		
Stellingen over de rol van de MKBA (n=31)	**Negatief**	**Neutraal**	**Positief**
MKBA heeft de besluitvorming rond het project ondersteund	20%	3%	77%
MKBA is bepalend geweest in de besluitvorming rond het project	27%	20%	53%
De rol die de MKBA zou spelen in de besluitvorming is vanaf het begin duidelijk geweest	23%	10%	67%
MKBA heeft het project verbeterd	40%	28%	32%
Uitvoering MKBA heeft bijgedragen aan een groter regionaal draagvlak voor het project	41%	6%	53%
MKBA heeft niet geleid tot vertraging in het project	20%	30%	50%
MKBA heeft geleid tot nieuwe inzichten	27%	33%	40%
Met de MKBA is het maatschappelijke nut en noodzaak van het project aangetoond	20%	15%	67%

B. Kenmerken van de MKBA

	Oordeel		
Stellingen over kenmerken van de MKBA (n=31)	**Negatief**	**Neutraal**	**Positief**
De MKBA bevat alle besluitvormingsrelevante informatie	70%	10%	20%
De MKBA is een transparant product	44%	27%	29%
De MKBA is gepresenteerd op een wijze die recht doet aan alle belangrijke parameters	33%	33%	34%
De MKBA is een open proces met de belangrijkste stakeholders tot stand gekomen	37%	10%	53%
De MKBA is op het juiste moment in het proces uitgevoerd	33%	13%	44%

C. Kenmerken van de onderhandelingssituatie

	Oordeel		
Stellingen over kenmerken van de onderhandelingssituatie (n=31)	**Negatief**	**Neutraal**	**Positief**
In het project bestaan/bestonden grote belangentegenstellingen	50%	17%	33%
De aan het project verbonden investeringen zijn gelijkelijk over de betrokkenen verdeeld	36%	34%	30%
De bij het project betrokken partijen vertrouwen elkaar	7%	20%	73%

BIJLAGE 4: PASSAGES UIT DE TUSSENEVALUATIE NRB

Deze bijlage bevat de passages uit de Tussenevaluatie[27] die gaan over de MKBA.

p.25
Op hoofdlijnen hebben alle projecten dezelfde stappen doorlopen, maar bij de invulling van de procedurestappen zijn verschillen te zien. Zo is de MKBA bij projecten op uiteenlopende wijzen toegepast. Voor sommige projecten is een MKBA gemaakt voor het totale project. Voor andere projecten is alleen voor de onderdelen die geselecteerd waren voor het Nota Ruimte budget een MKBA opgesteld. Dit geldt bijvoorbeeld voor Klavertje Vier. Voor het project Hollandse Waterlinie is een MKBA gemaakt voor de drie deelgebieden waar de bijdrage uit het Nota Ruimte budget betrekking op had en de businesscase voor een aantal deelprojecten uit deze deelgebieden.

Gaandeweg is de procedure met voortschrijdend inzicht ook enigszins aangepast. Zo bestaat bijvoorbeeld de sterke scheiding tussen verkenning en uitwerking niet meer en worden de MKBA en businesscase meer parallel uitgevoerd.

Voor de regionale partijen was de procedure van het Nota Ruimte budget doorgaans op hoofdlijnen helder, de stappen/fasen die doorlopen moesten worden waren bekend. Het gebrek aan een concrete invulling en nadere uitwerking van de verschillende stappen werd echter als lastig en tijdrovend ervaren. Lastig aspect was bijvoorbeeld dat bij het opstellen van de eerste MKBA's de richtlijnen nog niet gereed waren en discussie werd gevoerd over de wijze waarop de MKBA ingezet moest worden. Gaandeweg werden de spelregels en criteria aangepast, wat de regionale partijen extra tijd kostte en tot onzekerheid leidde over eventuele toekenning van middelen.

p.26
Zowel bij Rijksbetrokkenen als regionale partijen bestaan uiteenlopende verwachtingen en beelden over deze vraag. Één van de FES-criteria is bijvoorbeeld dat een project minimaal een positieve MKBA moet hebben. De MKBA is daarmee als knock-out criterium opgevoerd. In de praktijk bleek dit criterium minder hard. Wat opvalt is dat de meeste Rijkspartijen de MKBA ook vooral zagen als een instrument om projecten aan te scherpen en als input voor de politieke discussie. Bij de regionale partijen werd aanvankelijk meer gewicht aan de MKBA toegekend en werd deze vooral als knock-out criterium ervaren.

p.27 e.v.
Bij vrijwel alle betrokkenen (departementen, regionale projectleiders en planbureaus) leidde de MKBA in de procedure tot veel discussie. Discussie was er over uiteenlopende aspecten zoals over de opzet en methodiek van de MKBA, de definitie van het

[27] Tussenevaluatie Nota Ruimte budget, 5 februari 2009. Den Haag: Min VROM.

nulalternatief, opdrachtgeverschap en de vraag hoe om te gaan met de uitkomsten in de besluitvorming.

De discussie was mede een gevolg van het feit dat met het instrument MKBA voor gebiedsopgaven nauwelijks ervaring was opgedaan. Een MKBA wordt traditioneel ingezet voor infrastructuurprojecten. De „traditionele" MKBA aanpak (OEI-leidraad) is echter niet goed toegesneden op het integrale karakter van gebiedsontwikkelingsprojecten. Monofunctionaliteit scoort beter dan multifunctionaliteit. Daarnaast zijn zachte waarden, zoals natuur en kwaliteit van de leefomgeving in de MKBA niet of moeilijk te monetariseren en te kapitaliseren.

In de procedure is de MKBA niet zozeer als knock-out criterium ingezet, maar meer als sturend instrument. De MKBA diende in projecten dan om een prioritering of aanscherping te maken van de projectonderdelen die voor Rijksfinanciering in aanmerking kwamen. Zo kon de doeltreffendheid en doelmatigheid van de Rijksbijdrage worden vergroot. De keerzijde hiervan was dat een project ook kon verengen, waardoor een vermindering van integraliteit en kwaliteit ontstond.

Vraagtekens worden door betrokkenen geplaatst bij de wijze waarop de MKBA in de procedure is ingezet. Een MKBA gaat er van uit dat er keuzes gemaakt kunnen worden tussen bijvoorbeeld alternatieven of projecten. Voor het Nota Ruimte budget was bij aanvang al sprake van een vaste een selectie van projecten. De MKBA heeft derhalve geen zogenaamde „zeeffunctie" gehad, waarbij projecten nog konden afvallen en de beste projecten overbleven. Ook heeft de MKBA weinig invloed gehad op de verdeling van de financiële middelen over de projecten. De bedragen die aan het begin van de procedure zijn ingeschat, konden maar beperkt beïnvloed worden omdat de projecten afzonderlijk en ook niet gelijk in de tijd beoordeeld werden. Er is geen objectieve afweging tussen projecten onderling gemaakt.

Bij de toekenning van het Nota Ruimte budget is door de ICRE bepaald dat de planbureaus een rol moesten spelen in de procedure, door middel van beoordeling en advisering over de MKBA's. Op basis van een planningsschema van VROM (in totaal 12 projecten in 2008) is een taakverdeling afgesproken tussen het CPB en het PBL. Een van beide planbureaus is trekker en stelt het advies op, het andere bureau geeft een second opinion op dit advies. De rolverdeling verschilt per project, waarbij naast een praktische verdeling (in tijd en planning) ook rekening is gehouden met de competenties en expertisevelden van beide planbureaus. Mede door het capaciteitsbeslag dat dit verzoek met zich meebracht, heeft er enige discussie plaatsgevonden tussen beide planbureaus over de verdeling van projecten. Uiteindelijk is tot een verdeling gekomen, waarbij het CPB voor 9 projecten trekker was en het PBL voor 3 projecten.

Beide planbureaus zijn kritisch als het gaat om de nut en noodzaak van de MKBA en hun advies daarover. Vanuit hun beleving is de MKBA teveel als een soort toets achteraf ingebouwd. Immers, de plannen zijn al gereed en daarmee liggen de hoofdkeuzes al vast. Het zou beter zijn om de MKBA al aan de voorkant van de procedure in te brengen, zodat de uitkomsten ook meegenomen kunnen worden in de

planprocedure. Dit zou bijvoorbeeld kunnen door de uitgangspunten van een MKBA expliciet mee te nemen in de planvorming en het projectontwerp.

De planbureaus worden ingeschakeld op het moment dat het MKBA rapport gereed is en wordt aangeboden ter advisering. Daarmee kregen de planbureaus dus nadrukkelijk een rol van beoordelaar en toetser achteraf. De planbureaus betwijfelen of hun adviezen daadwerkelijk worden gebruikt in de besluitvorming of dat het vooral een plichtmatige handeling is die volgens de procedure moet worden verricht. Het is in elk geval bekend dat ondanks negatieve adviezen van de planbureaus in sommige gevallen wel budget is toegekend. Tot voor kort kregen de planbureaus over hun advies ook geen terugkoppeling van VROM. Vrij recent zijn daar tussen de planbureaus en VROM afspraken over gemaakt en is hier verbetering in opgetreden.

Sinds kort worden de planbureaus, mede op eigen initiatief, ook eerder in de procedure betrokken, bijvoorbeeld bij het opstarten van de MKBA en de discussie over hoe alternatieven op te zetten. Daarmee wordt de discussie over bijvoorbeeld de methodische aanpak in een later stadium zoveel mogelijk voorkomen. Ook zijn er sinds kort enkele „fact finding" bijeenkomsten georganiseerd. Tijdens deze bijeenkomsten komt de opsteller van de MKBA samen met de planbureaus en krijgen de bureaus de gelegenheid aanvullende vragen te stellen. De opsteller krijgt vervolgens de gelegenheid de MKBA nog aan te vullen en aan te scherpen. Door deze eerdere betrokkenheid kunnen de planbureaus nog actief meedenken in plaats van alleen een oordeel vormen. Ook voor de inbrenger helpen deze bijeenkomsten om onduidelijkheden weg te nemen.

Als kritiekpunt wordt verder opgemerkt dat de MKBA teveel abstraheert en het eindcijfer (positief of negatief) weinig zegt. Een kwantitatieve afweging tussen bijvoorbeeld reistijdwinst en open landschap is bijzonder lastig te maken. Keuzes bij integrale gebiedsopgaven gaan veel meer over de vraag wat bepaalde ontwikkelingen je waard zijn. Het zou bijvoorbeeld zinvol kunnen zijn om te werken met alternatieven, waarbij je voor verschillende bedragen aangeeft wat je daarvoor zou kunnen realiseren in dat gebied. Daarmee krijg je inhoudelijke argumenten op tafel, op basis waarvan je de discussie kunt aangaan wat bepaalde ontwikkelingen in een gebied je in termen van geld waard zijn.

Ondanks verschillende kritiekpunten beschouwen de meeste betrokkenen de MKBA op zich als een nuttig instrument. Voor de Rijkspartijen helpt de MKBA om tot goede en onderbouwde besluitvorming te komen en op projectniveau heeft de MKBA een structurerende werking. Twijfels over de toepassing van de MKBA in de procedure hebben vooral betrekking op de uitgangspunten/criteria waarmee effecten van gebiedsopgaven adequaat gemeten kunnen worden. De huidige methodieken zijn niet geschikt voor dit type opgaven. Gevolg is dat de bureaus die de MKBA's opstellen veel vrijheidsgraden hebben om de uitkomsten van de MKBA te beïnvloeden. Door elementen toe te voegen of juist weg te laten kunnen extra positieve effecten meegenomen worden of juist negatieve effecten buiten beschouwing worden gelaten. Op dit moment wordt in opdracht van de ICRE gewerkt aan een handleiding MKBA voor

gebiedsontwikkeling. De planbureaus werken hieraan mee en de ervaringen die rondom het Nota Ruimte budget zijn opgedaan worden hierin meegenomen.

p.41
5.1.5 De magie van de MKBA
De Maatschappelijke Kosten- en Batenanalyse is sterk in opkomst. De MKBA wordt steeds meer gezien als het instrument om op een integrale manier de effecten van projecten in kaart te brengen en af te wegen. Het instrument wordt op een voetstuk geplaatst.

In werkelijkheid maakt het instrument deze verwachtingen niet waar, zeker als het gaat om integrale gebiedsontwikkelingsprojecten. De MKBA waardeert monofunctionaliteit namelijk hoog en kan lastig omgaan met multifunctionaliteit en ruimtelijke kwaliteit; twee belangrijke doelstellingen uit de Nota Ruimte. Daarnaast zijn de uitkomsten van een MKBA te beïnvloeden. Een MKBA scoort goed als de kosten laat in de tijd genomen worden en de opbrengsten vroeg. Ook zijn de uitkomsten te beïnvloeden door het toevoegen en schrappen van bepaalde functies.

Hoewel de MKBA in de procedure rondom het Nota Ruimte budget bedoeld was als een advies naast andere adviezen is de MKBA gedurende het proces steeds meer hét bepalende criterium geworden. Dit maakte de inbedding van de MKBA in het proces steeds belangrijker en vergrootte het besef dat er rondom de MKBA onduidelijkheden bestonden (bijvoorbeeld wie is opdrachtgever, welke uitgangspunten gelden, etc.). Een en ander wordt bevestigd door regionale partijen. Daarnaast bestonden zowel in de regio als op Rijksniveau verschillende interpretaties over het karakter van de MKBA; knock-out criterium of ter aanscherping. Dit neemt niet weg dat een negatieve MKBA (en een advies van het CPB daarover) in de regio als „schadelijk" voor het project werd ervaren. Hierdoor kon een Rijksbijdrage vanuit het Nota Ruimte budget in gevaar komen.

In de loop van de tijd zijn de MKBA en de businesscase steeds meer naar elkaar toegegroeid, mede vanuit het argument dat een MKBA op basis van reële cijfers beter zou zijn. Wij vragen ons af of dit een goede ontwikkeling is. Beide instrumenten hebben een eigen functie. Een MKBA toetst kort gezegd of een project een goed project is en de businesscase geeft de financiële stromen weer.

Naast deze kritische kanttekeningen bij de MKBA heeft het instrument in een aantal projecten een belangrijke proceswaarde gehad. De uitvoering van de MKBA heeft ertoe bijgedragen dat het samenwerkingsproces tussen lokale partijen een impuls heeft gekregen. Dit is een onverwacht, maar gewenst effect van de MKBA. Ook is een aantal projecten geoptimaliseerd. Tenslotte heeft de Nota Ruimte budget procedure VROM en andere betrokken departementen veel kennis en ervaring opgeleverd ten aanzien van MKBA's voor gebiedsontwikkelingsprojecten. Deze kennis kan in toekomstige procedures worden benut.

p. 43/44
Het 'verprocessen' van de MKBA De MKBA moet op zijn merites worden beoordeeld. De MKBA is (nog) geen geschikt instrument voor integrale gebiedsontwikkeling. Dit maakt het instrument eigenlijk ongeschikt als criterium op basis waarvan een project kan worden afgewezen. Van belang is om de MKBA goed in te bedden in het proces, waarbij er ruimte is voor discussie over de uitkomsten en onderscheid gemaakt wordt tussen analyse en (politieke) afwegingen. In feite pleiten we hier voor het „verprocessen" van de MKBA, waarbij in ieder geval de gehanteerde aannames en uitgangspunten onderwerp van gesprek zijn en gezamenlijk vastgesteld worden („negotiated knowledge"). Daarnaast dient er ook een gesprek plaats te vinden plaats over de resultaten. Door dit „verprocessen" van de MKBA kan deze een grotere toegevoegde waarde hebben voor het lokale besluitvormingsproces. We hebben gezien dat er bij latere MKBA" s een hechtere relatie is tussen het project en het CPB (bijvoorbeeld de genoemde fact finding bijeenkomsten). Dat is goed omdat er zo een betere verbinding en meer begrip ontstaat, maar wij zouden een stap verder willen gaan.

Ten aanzien van het naar elkaar toegroeien van MKBA en businesscase bevelen we aan deze in het proces wel samen te brengen, in relatie tot elkaar te bediscussiëren maar niet samen te voegen.

Voor ieder project uitdrukking geven aan bestuurlijk commitment
Wij vinden dat er voor elk project dat onderdeel is van het programma, groot of klein, een arrangement moet zijn om uitdrukking te geven aan het bestuurlijk commitment. Wij bevelen wel aan te differentiëren in het arrangement afhankelijk van de omvang van het project. Centraal staat de gedachte dat alle projecten baat hebben bij het uitdrukking geven aan bestuurlijk commitment.
Dit zal naar verwachting ook het programmakarakter van het Nota Ruimte budget versterken.