



Ministerie van Verkeer en Waterstaat

Na het knippen van het lint

Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid

Na het knippen van het lint

Het ex post evalueren van infrastructuur

**Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid
Juni 2009**

Meer weten over mobiliteit.

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

© 2009, Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM)

Tekst:

Jaco Berveling, Wim Groot, Mark Lijesen, Fons Savelberg, Ellen van der Werff

Verzorging omslag: 2D3D, Den Haag/Arnhem

Verzorging binnenwerk: SSO Repro ministerie van Verkeer en Waterstaat

ISBN: 978-90-8902-062-8

Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid

Jan van Nassastraat 125 Den Haag

Postbus 20901, 2500 EX Den Haag

Telefoon: 070 351 1965

Fax: 070 351 7576

Website: www.kimnet.nl

E-mail: kimpublicaties@minvenw.nl

Samenvatting 5

- 1. Inleiding 9**
 - 1.1 Het evalueren van infrastructuurprojecten 9
 - 1.2 Vraagstelling en aanpak 10
 - 1.3 Leeswijzer 11
- 2. Het nut van ex-postevaluaties 13**
 - 2.1 Twee doelen: leren en verantwoorden 13
 - 2.2 Leren 13
 - 2.3 Verantwoorden 15
- 3. Ex-ante- en ex-postevaluaties: regels en kaders 17**
 - 3.1 Inleiding 17
 - 3.2 Het kader voor ex ante evalueren: Overzicht Effecten Infrastructuur (OEI) 17
 - 3.3 Van ex-ante- naar ex-postevaluaties 19
 - 3.4 Regels en kaders 19
 - 3.4.1. VBTB 19
 - 3.4.2. Beleidsdoorlichting 20
 - 3.4.3. Regeling Grote Projecten 20
 - 3.4.4. Milieueffectrapportages 21
 - 3.4.5. Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport 22
- 4. Binnen- en buitenlandse ervaringen 23**
 - 4.1 Evalueren bij SZW en VROM 23
 - 4.2 Buitenlandse ervaringen 24
- 5. Tussen droom en daad 27**
 - 5.1 Inleiding 27
 - 5.2 De politiek-bestuurlijke en beleidsmatige context 27
 - 5.3 Psychologische processen 29
 - 5.4 Organisatorische belemmeringen 30
 - 5.5 Methodologische problemen 31
 - 5.5.1. Causaliteit 31
 - 5.5.2. Timing 34
 - 5.5.3. Programma's versus individuele projecten 34
- 6. Casus A5-Zuid 37**
 - 6.1 Inleiding 37
 - 6.2 A5 Verlengde Westrandweg 37
 - 6.3 Factoren die het uitvoeren van een ex-postevaluatie belemmeren 38
 - 6.4 Evalueren in de praktijk 40
 - 6.4.1. Geld 40
 - 6.4.2. Tijd 41

6.4.3.	Vervoersvolumes	41
6.4.4.	Milieuaspecten	42
6.4.5.	Het oordeel van bewoners	42
7.	Conclusie: naar werkbare ex-postevaluaties	43
7.1	Inleiding	43
7.2	Belemmeringen voor ex-postevaluaties	43
7.2.1.	Een ex-postevaluatie 'light'	43
7.3	Een afwegingskader met inhoudelijke, procesmatige en methodologische aspecten	44
7.3.1.	Enkele voorwaarden voor succesvolle ex-postevaluaties	46
	Summary	49
	Literatuur	53
Bijlage A	Geïnterviewde en geraadpleegde personen	57
Bijlage B	Wegen- en spoorprojecten boven 500 miljoen euro in MIRT 2009	59
Bijlage C	Casus A5 Verlengde Westrandweg	61
Bijlage D	Stappen in het evaluatieproces	63

Ex post evalueren van infrastructuur

Beslissen over de aanleg en verbetering van infrastructuur is een verantwoordelijke taak. Er zijn per project al gauw honderden miljoenen euro's mee gemoeid. Om de beslissing zorgvuldig te kunnen nemen wordt dan ook veel ex-ante-evaluatieonderzoek verricht.

De aandacht voor onderzoek vooraf, staat in schril contrast met het evalueren achteraf. Toch is het zinvol, nadat een infrastructuurproject is afgerond en in gebruik genomen, terug te kijken. Er kan veel van zo'n ex-postevaluatie worden geleerd. Door te leren van het verleden kan de kwaliteit van toekomstige ex-ante-evaluaties worden verbeterd en daarmee verbeteren we ook de kwaliteit van de besluitvorming.

Leren en verantwoorden

Ex-postevaluaties kunnen verschillende doelen hebben: leren en verantwoorden. Leren is mogelijk doordat we door ex-postevaluaties een indruk krijgen van de juistheid van inschattingen die ex ante zijn gemaakt. Dit kan leiden tot het verbeteren van modellen. Ook is het op den duur mogelijk meta-evaluaties te maken. Wanneer meerdere ex-postevaluaties voorhanden zijn wordt het mogelijk te beoordelen welk type projecten en welke projectomstandigheden tot positieve welvaartseffecten leiden. Ook verantwoorden kan een doel zijn. Er wordt in dat geval bijvoorbeeld nagegaan of achteraf bezien het geld verantwoord is besteed en of er een juiste beslissing is genomen.

Bij Nederlandse infrastructuurprojecten worden ex-postevaluaties niet altijd, niet systematisch en niet op alle aspecten uitgevoerd. Dit is overigens geen nieuwe of unieke situatie. Niet alleen bij Verkeer en Waterstaat, ook bij andere departementen komt het zelden spontaan tot ex-postevaluatieonderzoek.

Oorzaken van weinig animo voor ex post evalueren

Het gebrek aan animo voor ex-postevaluaties kent vier hoofdoorzaken: de politiek-bestuurlijke en beleidsmatige context, psychologische processen, organisatorische belemmeringen en methodologische problemen.

1. Vanuit de politiek-bestuurlijke en beleidscontext speelt de wens om vooruit te kijken een belangrijke rol. Het ligt in de aard van beleidsmakers om bezig te zijn met de toekomst, niet met het verleden.
2. Daarnaast staan bepaalde psychologische processen de wil tot evalueren in de weg. Bij de start van een project kan een zogenaamde 'optimism bias' een rol spelen. Dit houdt in dat betrokkenen (ex ante) vaak een te optimistisch beeld hebben van een project. Dit leidt ertoe dat men zich later vaak verzet tegen alles dat het positieve beeld verstoort. Meer in het bijzonder kan een negatieve evaluatie leiden tot

reputatieschade.

3. Organisatorische belemmeringen kunnen de praktische uitvoering van evaluaties in de weg staan. Projectdirecties worden vaak direct 'na het knippen van het lint' opgeheven. Bovendien kan een gebrek aan geld en capaciteit er toe leiden dat ex-postevaluaties worden verdrongen door meer urgente zaken. Daarnaast kan het natuurlijk personeelsverloop, in combinatie met de lange doorlooptijden van infrastructuurprojecten, leiden tot verwatering van kennis en expertise.
4. De belangrijkste methodologische problemen zijn dat het moeilijk is om effecten van projecten te isoleren en om te weten hoe de wereld er zonder het project had uitgezien. Daarnaast is het moment van evalueren een punt dat aandacht verdient.

Al is het lang niet eenvoudig, aan al deze belemmeringen is iets te doen. Vergelijkbare problemen spelen bij ex-postevaluaties in het buitenland en de buitenlandse ervaringen laten zien dat er werkbare oplossingen zijn. De oplossingen kunnen worden betrokken in het ontwerp van de ex-postevaluatie.

Een kader voor ex-postevaluaties

De genoemde belemmeringen dwingen ons goed na te denken over de vormgeving van ex-postevaluaties. Gezien het grote aantal keuzes dat bij het evalueren van infrastructuur kan en moet worden gemaakt, is een kader nodig. Een kader met aandacht voor inhoud, proces en methode. Per aspect geven wij aan wat ons gegeven de ervaringen in het buitenland, de ervaringen van verschillende Nederlandse respondenten en onze analyse van een casus, de meest voor de hand liggende optie lijkt (zie tabel S1).

Inhoud

Een keuze is noodzakelijk bij zowel inhoud als doel van ex-postevaluaties. Wil men:

- afrekenen of leren? Afrekenen kan een zinvolle doelstelling zijn, maar heeft als nadeel dat door de huiver voor reputatieschade 'de hakken in het zand' gaan. De bereidheid tot evalueren neemt af. Evalueren om te leren opent deuren die anders gesloten blijven.
- alle projecten of een beperkt aantal evalueren? Van alle infrastructuurprojecten valt in principe ex post te leren. Het is echter de vraag of de investering opweegt tegen de baten. Een selectie van projecten legt een minder groot beslag op de capaciteit van de organisatie. Wanneer we ervoor kiezen om alleen projecten boven de 500 miljoen euro te evalueren, evalueren we altijd nog bijna 20 procent van alle weg- en spoorprojecten in het MIRT 2009.
- alle aspecten (kosten, verkeersvolumes, reistijdwinst et cetera) even diepgaand onderzoeken of daarin selectief zijn? Ook voor de diepgang van een ex-postevaluatie kunnen keuzes worden gemaakt. Het verdient aanbeveling om, net als bij ex-ante-evaluaties met OEI, naar alle aspecten te kijken. Dit betekent echter niet dat alle aspecten even diepgaand hoeven te worden uitgewerkt. Ook hier kunnen sommige aspecten 'zwaar' en andere 'licht' worden onderzocht.

Proces

Ook het moment van evalueren vereist een keuze. Er zijn meerdere varianten, bijvoorbeeld evalueren na een, drie en/of vijf jaar na openstelling van de infrastructuur. Wanneer ervoor wordt gekozen om kort na de openstelling te evalueren (bijvoorbeeld na een jaar) dan wordt geen rekening gehouden met zogenaamde ingroei-effecten. Pas op de wat langere termijn zal een infrastructuurproject ten volle worden benut. Kiest men echter voor een evaluatie na vijf jaar, dan wordt de meting verstoord door nieuwe ontwikkelingen (andere nieuwe infrastructuur, veranderingen in de economische situatie, et cetera). Meten we dan nog wel wat we willen meten? Een meting na drie jaar lijkt een zinvolle gulden middenweg.

Methode

Bij de methodische kant moeten eveneens keuzes worden gemaakt. Causaliteit vormt het ingewikkeldste vraagstuk. Het gaat daarbij om de vraag in welke mate effecten aan het project kunnen worden toegerekend. Met dit probleem kan op verschillende manieren worden omgegaan.

De meest eenvoudige oplossing is om het hele vraagstuk te negeren. Na realisatie van het project beperken we ons bijvoorbeeld tot het meten van een paar grootheden, zoals de verkeersvolumes. Die kunnen met de oorspronkelijke schattingen worden vergeleken. Wanneer de berekeningen vooraf en achteraf slechts in geringe mate van elkaar afwijken, kan de conclusie zijn dat de doelstellingen van het project zijn waargemaakt. Deze vergelijking is relatief eenvoudig te maken en kan informatief zijn, maar het gaat wel voorbij aan de vele versturende ontwikkelingen die tegelijkertijd hebben gespeeld. Leren is niet echt mogelijk wanneer aan de causaliteitsvraag wordt voorbijgegaan. Er speelt hier nog een aspect en dat is de mate waarin infrastructuurprojecten met andere projecten zijn verweven. Een bepaald project, zoals een verkeersweg, kan effecten hebben op andere wegen en het is dan ook de vraag op welk niveau geëvalueerd moet worden. Op het niveau van het individuele project of op het niveau van het (wegen)programma? Aangezien bij evalueren op programmaniveau de goed presterende en de slecht presterende projecten elkaar uitmiddelen valt er in principe het meeste te leren van evalueren op individueel projectniveau.

Keuzen samengevat

Tabel S1 Kader voor ex post evalueren

Wil het proces van ex post evalueren op gang komen, dan zijn keuzen ten aanzien van inhoud, proces en methode noodzakelijk. De meest kansrijke aanpak lijkt de keuze voor een lichte vorm van evalueren op projectniveau met aandacht voor versturende factoren (zie X).

KADER			
Inhoud	<i>Afrekenen</i>	<i>Leren</i>	
		X	
	<i>Alle projecten</i>	<i>Beperkt aantal</i>	
		X	
	<i>Alle aspecten diepgaand</i>	<i>Sommige aspecten verder uitgediept dan andere</i>	
		X	
Proces, evalueren na	<i>1 jaar</i>	<i>3 jaar</i>	<i>5 jaar</i>
		X	
		<i>Versturende factoren negeren</i>	<i>Rekenschap geven van versturende factoren</i>
		X	
	<i>Programmaniveau</i>	<i>Projectniveau</i>	
		X	

Een lichte vorm van evalueren?

Afhankelijk van de keuzes die bij inhoud, proces en methode worden gemaakt, rolt er een lichte, midden of zware evaluatievariant uit. Van lichte varianten leren we wellicht minder dan van zware, maar ze zijn wel makkelijker uitvoerbaar. Dat is gezien de gesignaleerde belemmeringen een belangrijk voordeel. Met het dwingend voorschrijven van ex post evalueren zijn we er immers niet. De ervaringen in Frankrijk leren dat dit geen garantie is voor succes. Juist omdat ex-postevaluatie niet worden omarmd, is het van belang ervoor te zorgen dat ze eenvoudig en uitvoerbaar zijn. Een lichte vorm van evalueren heeft dus de voorkeur.

Vervolgonderzoek

Deze veronderstelling zou echter in de praktijk, aan de hand van een concrete casus, moeten worden getoetst. Om enig gevoel voor de praktijk te krijgen is in dit onderzoek weliswaar de A5-Zuid geanalyseerd, maar niet in de vorm van een volwaardige ex-postevaluatie. Het verdient aanbeveling een dergelijke casus in een volgend onderzoek diepgaand, in verschillende varianten, te evalueren.

1. Inleiding

1.1 Het evalueren van infrastructuurprojecten

Voor een weg of spoorweg wordt aangelegd, worden de voors en tegens zorgvuldig afgewogen. De afweging vindt plaats in zogenaamde ex-ante-evaluaties. Zo is het sinds 2000 verplicht om voor grote projecten (speciale rijksprojecten) een Overzicht Effecten Infrastructuur (OEI) op te stellen. Bij het opstellen van dit overzicht dienen de opstellers zich te houden aan de Leidraad OEI om een zekere mate van uniformiteit te garanderen.

Beleidsmakers leggen in de praktijk sterk de nadruk op ex-ante-evaluaties. Ex-postevaluaties krijgen veel minder aandacht, maar dit lijkt geleidelijk te veranderen. De vraag of vooraf gestelde doelen ook echt gehaald worden, krijgt bijvoorbeeld meer aandacht met de invoering van het traject 'Van Beleidsvorming Tot Beleidsverantwoording' (VBTB) en de introductie van het instrument beleidsdoorlichting. Ook de projectdirectie Kennis en Innovatie¹ van het ministerie van VenW, adviesraden (VROM-raad) en het Planbureau voor de Leefomgeving proberen ex-postevaluaties weer op de agenda te zetten. Het Planbureau heeft bijvoorbeeld onderzoek laten doen naar het ex post evalueren van weginfrastructuur (Scholten et al., 2008). In deze toenemende aandacht past de vraag of we er niet verstandig aan zouden doen infrastructurele projecten structureel ex post te evalueren. We doen het namelijk relatief weinig, terwijl er veel van valt te leren.

Ex-postevaluaties: de stand van zaken

Voor dit onderzoek is geen uitputtende inventarisatie gemaakt van recent uitgevoerde ex-postevaluatieonderzoeken. Een dergelijke 'evaluatie van beleidsevaluaties' werd wel in 1999 uitgevoerd op het terrein van het Directoraat-Generaal Personenvervoer (DGP) (Van Altena et al., 1999). Dit leverde indertijd, voor de periode 1996-1998, 122 Nederlandse ex-postevaluatiestudies op. Van deze 122 studies hadden er (slechts) drie betrekking op de aanleg van wegen (waaronder de openstelling van de ringweg Amsterdam) en vijf op de aanleg van spoorinfrastructuur. De onderzoekers constateerden dat bij de aanleg van nieuwe wegen relatief weinig beleidsevaluaties hadden plaatsgevonden. Voor spoorwegen werden juist relatief veel evaluaties aangetroffen.

Het grote aantal evaluatiestudies dat in 1999 werd verzameld betekent dat er binnen Verkeer en Waterstaat wel degelijk ex post wordt geëvalueerd. Niettemin bleek uit het onderzoek dat er binnen DGP geen echte evaluatiecultuur heerste, in de zin dat 'spontaan' veel en

¹ Nu 'Strategie, Kennis en Innovatie (SKI)'.

vaak ex-postbeleidsevaluaties plaatsvonden. De ex-postevaluaties werden vaak pas gestart na druk van buiten (1999:17). Bovendien concludeerden de onderzoekers dat de echte beleidseffecten zelden in kaart werden gebracht. Meestal beperkte de evaluatie zich tot het monitoren van de einddoelen of tot het beschrijven van enkele lagere operationele doelen.

Negentien ex-poststudies op het terrein van bouwen, benutten en beprijzen

In 2001 hebben NEI Transport en CE gezamenlijk een *quickscan* studie uitgevoerd van ex-postbeleidsevaluaties op het verkeer- en vervoerterrein. Het ging hierbij om studies in zowel binnen- als buitenland, met als doel inzicht te krijgen in de effecten van verschillende beleidsmaatregelen van de clusters bouwen, benutten en beprijzen. Het inzicht in de voor- en nadelen van de verschillende beleidsmaatregelen is verkregen door het uitvoeren van kosten-batenanalyses. Daarmee zijn de effecten zoveel mogelijk onder één noemer gebracht. De nadruk lag op een *quickscan* van maatregelen: de evaluaties zijn met kengetallen en grove aannames uitgevoerd. Na een zoektocht hebben NEI Transport en CE negentien ex-poststudies gevonden op het terrein van bouwen, benutten en beprijzen (elf nationaal, waarvan één ex-post-KBA (A10) en acht internationaal), die met de KBA-methodiek op maatschappelijk rendement zijn beoordeeld.

Tien jaar na de evaluatie van beleidsevaluaties is het beeld dat uit ons literatuuronderzoek, de geanalyseerde casus en met name de interviews, naar voren komt nog hetzelfde. Ex-postevaluaties van infrastructuurprojecten gebeuren lang niet altijd, niet systematisch en zeker niet op alle relevante aspecten. Terwijl de ondervraagden het erover eens zijn dat er wel degelijk van ex-postevaluaties valt te leren.

1.2 Vraagstelling en aanpak

De vraagstelling van dit onderzoek is tweeledig.

Het uitvoeren van ex-postevaluaties is niet vanzelfsprekend. Regelmatig valt te beluisteren dat ex-postevaluaties weliswaar erg belangrijk zijn, maar dat het er toch niet van is gekomen. De eerste onderzoeksvraag luidt dan ook:

Welke factoren belemmeren het uitvoeren van ex-postevaluaties?

Om meer zicht op de belemmerende factoren te krijgen, kijken we in dit rapport zowel naar politiek-bestuurlijke, psychologische, organisatorische als methodologische aspecten. Ook staan we in dit kader stil bij het doel van ex-postevaluaties: willen we verantwoordelijken afrekenen op de behaalde resultaten of zijn we erop uit om te leren?

Wanneer het nut van ex-postevaluaties is aangetoond, en wanneer blijkt dat de belemmerende factoren zijn te overwinnen, komt de vraag in beeld hoe ex-postevaluaties het beste kunnen worden vormgegeven:

Met welke inhoudelijke, procesmatige en methodologische aspecten moeten we bij het opstellen van ex-postevaluaties rekening houden?

Onderzoeksaanpak

De aanpak van dit onderzoek rust op drie pijlers. In eerste plaats is dit een literatuurstudie die is aangevuld met informatie uit interviews met beleidsmedewerkers van het ministerie van Verkeer en Waterstaat. In de tweede plaats is gebruikgemaakt van een, in opdracht van het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM) uitgevoerd, onderzoek door Research voor Beleid (Ermens en Van Teeffelen, 2008). Dit onderzoek richtte zich op de beleidspraktijk bij de ministeries van VROM en SZW. Tot slot is een concrete infrastructuurcasus bestudeerd, de A5-Zuid bij Schiphol.

1.3 Leeswijzer

Deze rapportage is als volgt opgebouwd. In het volgende hoofdstuk gaan we in op het nut van ex post evalueren. Dat nut is er, maar niettemin komt het relatief weinig tot ex-postevaluaties. Hoofdstuk 3 gaat in op het juridische kader voor ex-postevaluaties bij zowel beleid in het algemeen als bij infrastructurele projecten in het bijzonder. In hoofdstuk 4 kijken we naar de ervaringen met ex post evalueren in binnen- en buitenland. In hoofdstuk 5 analyseren we de belemmeringen die er blijkbaar bij de totstandkoming van de evaluaties zijn. In hoofdstuk 6 gaan we aan de hand van een infrastructuurcasus (de A5-Zuid) na, wat ex post evalueren in de praktijk betekent. In hoofdstuk 7 kijken we wat er nodig is om tot werkbare ex-postevaluaties te komen en trekken we conclusies.

2. Het nut van ex-postevaluaties

2.1 Twee doelen: leren en verantwoorden

Ex post evalueren is meestal niet eenvoudig, maar wel nuttig. Recente literatuur laat zien dat uit ex-postevaluaties zinvolle lessen zijn te trekken. Terugkijken loont. Flyvbjerg et al. (2002, 2005) toonden bijvoorbeeld aan dat de kosten van infrastructurele projecten ex ante structureel te laag en de baten te hoog worden ingeschat.

Met ex post evalueren zijn minimaal twee doelen gediend: leren van het verleden en verantwoorden².

2.2 Leren

Ex-postevaluaties helpen om te leren van het verleden. Dit wordt zowel door onze gesprekspartners binnen Verkeer en Waterstaat als door de ministeries van VROM en SZW onderschreven (Ermens en Van Teeffelen, 2008). Het achteraf evalueren is een manier om te kijken of bepaalde effecten goed zijn voorspeld.

Het is zelfs denkbaar dat alleen al het voornemen om na afloop van een project een ex-postevaluatie uit te voeren ertoe leidt dat ex-ante-evaluaties zorgvuldiger worden uitgevoerd. Ze werpen hun schaduw vooruit. Flyvbjerg et al. (2005) laten zien dat de onderschatting van kosten van infrastructurele projecten zo structureel is, dat er geen sprake kan zijn van alleen maar inschattingfouten. Daar kunnen we het harde oordeel van Flyvbjerg et al. ('leugen') aanhangen, of kiezen voor het wat mildere 'onzorgvuldig'. Wat het oordeel ook is, het vooruitzicht dat er een ex-postevaluatie zal komen, zal de opstellers van de ex-ante-evaluatie prikkelen om hun werk accuraat te doen. Zodoende kunnen ex-postevaluaties al voor hun daadwerkelijke uitvoering ertoe leiden dat de kwaliteit van ex-ante-evaluaties

² In principe is het bijsturen van beleid een derde doel van evalueren. Strikt genomen gaat het dan om tussentijdse evaluaties. Bij infrastructuur is het bijsturen van beleid niet altijd mogelijk. Het is meestal niet zinvol om een project terug te draaien dat na een tussentijdse evaluatie toch niet zo'n verstandige keuze blijkt. De infrastructuur ligt er immers (grotendeels) al. Soms is het echter wel mogelijk een deel van de specificaties nog aan te passen. Veiligheids- en milieu-effecten kunnen bijvoorbeeld achteraf nog bijgestuurd worden door aanpassing van de maximumsnelheid of door kleine infrastructurele verbeteringen. Hier ligt een relatie met het advies van de commissie Elverding (Commissie Versnelling Besluitvorming Infrastructurele Projecten, 2008) die feitelijk aanbeveelt een deel van de besluitvorming na de aanleg plaats te laten vinden. In de voorstellen van die commissie wordt bijvoorbeeld de mogelijkheid geopperd om een weg aan te leggen en daarbij de mogelijkheid open te houden de weg niet geheel te benutten wanneer blijkt dat milieunormen niet gehaald worden.

toeneemt.

Ex-postevaluaties geven nuttige informatie over de juistheid van ex-ante-inschattingen. Als we daarbij een indicatie hebben van de oorzaken van eventuele onjuistheden in die inschattingen, kunnen we deze kennis gebruiken om ex-ante-evaluaties in de toekomst te verbeteren. Betere ex-ante-evaluaties helpen vervolgens weer om de kwaliteit van de besluitvorming te verbeteren.

Bijstellen van modellen

Meer specifiek is het mogelijk om op basis van ex-postevaluaties iets te zeggen over economische, veiligheids-, milieu- en verkeerskundige modellen. Hoe goed en precies zijn deze modellen en de aannames die er in gebruikt worden? Overschatten ze of onderschatten ze effecten? Met behulp van ex-postevaluaties kunnen de modellen (eventueel) worden aangepast, waardoor vooraf weer een betere inschatting is te maken.

In andere landen hebben ex-postevaluaties mede deze signalerende rol. Onder andere in Chapulut et al. (2007) en in BTRE (2007b) wordt melding gemaakt van verkeerde inschattingen bij vervoersvoorspellingen, waarbij onjuiste aannames in de vervoersmodellen mede een rol gespeeld hebben.

In de Nederlandse praktijk worden verkeerskundige modellen met enige regelmaat herijkt aan de hand van realisaties. Hierbij wordt echter geen gebruik gemaakt van ex-postevaluaties van infrastructurele projecten. Wanneer er een consequente praktijk van ex-postevaluaties zou bestaan zou hier mogelijk efficiëntiewinst zijn te behalen.

Meta-evaluaties

Met ex-postevaluaties kunnen dus modelberekeningen worden verbeterd, maar er is nog een tweede manier waarop we van ex-postevaluaties kunnen leren. We hebben het dan over een meta-evaluatie: een reeks van ex-postevaluaties, die in samenhang worden beoordeeld.

Wanneer meerdere ex-postevaluaties van verschillende infrastructuurprojecten voorhanden zijn, wordt het mogelijk achteraf te beoordelen welk type project en welke projectomstandigheden in het algemeen tot positieve welvaartseffecten leiden. Dit maakt meer doordachte keuzen mogelijk van oplossingen voor bepaalde knelpunten. Voor de vergelijkbaarheid is het wel belangrijk dat de afzonderlijke evaluaties op een uniforme manier worden aangepakt.

Blokkades voor een lerende overheid

De overheid is meestal niet het toonbeeld van een 'lerende organisatie' (Stuiveling, 2007; De Bruijn, 2007). De overheid lijkt steeds weer in dezelfde fouten te vervallen. Daarvoor zijn verschillende oorzaken aan te wijzen. Stuiveling, president van de Algemene Rekenkamer, ziet de grootste blokkade op leren in het defensieve gedrag van de politieke leiding. Leren wordt binnen een op controle, wantrouwen en snelle oplossingen gericht politiek systeem, geblokkeerd. De politiek is uit op 'damage control'. Zij ziet mogelijkheden om een dergelijke reflex te

voorkomen. Het huidige tijdperk van informatisering, internationalisering en internet biedt daarvoor voldoende kansen. Informatisering biedt bijvoorbeeld, wanneer men het eens wordt over prestaties en indicatoren, de mogelijkheid om over langere tijd, dynamisch en publiekelijk, ontwikkelingen bij te houden. De Bruijn, hoogleraar Bestuurskunde, zoekt de oorzaak van het gebrekkige leervermogen niet zozeer bij de overheid, als wel bij de evaluerende instanties. Hij gaat specifiek in op de werkwijze van onderzoekscommissies die worden ingesteld nadat er een ernstige gebeurtenis heeft plaatsgevonden. Deze commissies kunnen op verschillende manieren te werk gaan. Een deel van de commissies, we volgen hier de terminologie van De Bruijn, redeneert *causaal*. Zij gaan uit van de vraag: hebben de betrokkenen goed samengewerkt en volgens de regels gehandeld? Als de betrokken partijen op dit vlak tekort zijn geschoten, kunnen ze vervolgens ter verantwoording worden geroepen. Andere evaluerende instanties kiezen een ander vertrekpunt. Zij redeneren vanuit de *context*. Hier staat de 'waaromvraag' centraal: waarom deden de belangrijkste spelers wat ze deden? Wie de waaromvraag niet stelt, weet niet wat de dieperliggende oorzaken zijn voor het gedrag van organisaties. Zonder kennis van de oorzaken kunnen de betrokkenen niet werkelijk leren en keren ze snel terug naar hun oude routines. De Bruijn pleit overigens niet voor het toepassen van een louter contextueel redeneerpatroon. Juist een *combinatie* van causaal en contextueel redeneren, biedt de meeste mogelijkheden om iets te leren.

2.3 Verantwoorden

Naast 'leren' kan 'verantwoorden' een doel zijn van ex-postevaluaties. Met de aanleg van infrastructurele projecten zijn grote sommen publieke middelen gemoeid. Het is niet meer dan logisch om deze uitgaven te voorzien van een verantwoording. De ontwikkeling van het traject 'Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording' (VBTB-traject) laat zien dat hier - in algemene zin - behoefte aan is (zie verder hoofdstuk 3). Het gaat er in dit geval om na te gaan of de juiste beslissing is genomen, of de doelen zijn bereikt, of het geld verantwoord is besteed et cetera. Als dat niet het geval is worden de besluitnemers ter verantwoording geroepen en belanden we in een situatie van afrekenen.

Spanning tussen leren en verantwoorden

Een strikte scheiding tussen de doelen leren en verantwoorden heeft overigens iets kunstmatigs. Bij beleidsdoorlichtingen worden de twee doelstellingen bijvoorbeeld gecombineerd, hoewel in de praktijk het accent op verantwoording ligt (Von Meyenfeldt, 2008). Bovendien is het goed mogelijk dat een evaluatieonderzoek dat start vanuit de doelstelling 'leren', uiteindelijk toch bij 'verantwoorden' uitkomt. Na een ex-postevaluatie kan bijvoorbeeld de conclusie zijn dat de kosten van een infrastructuurproject zijn overschreden. Vanuit de doelstelling leren is het uiteraard interessant na te gaan hoe dat zo is gekomen. Wellicht is er op sommige onderdelen verkeerd gerekend of zijn

bepaalde noodzakelijke aanpassingen vooraf niet voorzien. Daar kan dan in volgende projecten rekening mee worden gehouden. Een dergelijke kostenoverschrijding kan echter ook een eigen dynamiek krijgen, zeker wanneer kostenoverschrijdingen zonder de relevante context in de media terechtkomen. Dan kan al snel de reflex ontstaan om op zoek te gaan naar de schuldigen.

3. Ex-ante- en ex-postevaluaties: regels en kaders

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk gaan we in op de kaders waarin ex-post- en ex-ante-evaluaties zich bevinden. De volgende paragraaf gaat eerst in op het ex-antekader. In paragraaf 3.3 en 3.4 maken we vervolgens de stap van ex ante naar ex-postevaluaties.

3.2 Het kader voor ex ante evalueren: Overzicht Effecten Infrastructuur (OEI)

Ontstaansgeschiedenis

In de jaren negentig ontstonden discussies over het maatschappelijk rendement van grote infrastructurele projecten. Verschillen in aanpak en begrippen verklaarden gedeeltelijk dat inschattingen van economische effecten van projecten sterk uiteenliepen. Tegen deze achtergrond was het doel van het Onderzoeksprogramma Economische Effecten Infrastructuur (OEEI) - later omgezet naar Overzicht Effecten Infrastructuur (OEI) - tweeledig. Ten eerste het verkrijgen van een grotere mate van overeenstemming over het methodologisch kader voor maatschappelijke evaluaties van (grote) infrastructurele projecten. Ten tweede het verschaffen van onderzoeksinstrumenten ter bepaling van de effecten en hun bijdrage aan de welvaart. Dit onderzoeksprogramma heeft onder andere de OEI-leidraad opgeleverd³.

OEI-leidraad

De OEI-leidraad geeft invulling aan de uitvoering van een maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA). Een MKBA waardeert de effecten van een project zoveel mogelijk in geld en geeft daarmee aan wat de gevolgen zijn van het project voor de welvaart van Nederland. De OEI-systematiek draait niet alleen om rendementsberekeningen, maar ook om een overzicht van zoveel mogelijk relevante effecten voor de besluitvorming. Daarmee is OEI dus breder dan een traditionele rendementsberekening.

Bereik van OEI

- Aard van de projecten: OEI is gericht op speciale rijksprojecten (projecten uit het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT) die om bepaalde redenen een bijzondere status krijgen). De KBA als methodiek is echter toepasbaar op elk type investering. Binnen Verkeer en Waterstaat bijvoorbeeld ook op benuttings- en beprijzingsprojecten.

³ Zie Wortelboer en Lijesen (2008).

-
- (Financiële) omvang: het betreft projecten die zeer complex zijn, en/of een groot/spoedeisend maatschappelijk belang hebben en/of een grote financiële omvang hebben.
 - Mate van verplichting: verplicht voor de grote/speciale rijksprojecten.
 - Fasering: er worden in principe twee OEI's gedurende de gehele MIRT-procedure uitgevoerd. Tijdens de verkenningfase wordt een zogeheten *kengetallen kosten-batenanalyse* (KKBA) uitgevoerd. Voorafgaand aan de definitieve projectbeslissing zou volgens de OEI-leidraad vervolgens een meer *diepgaande (M)KBA* moeten worden gemaakt.

Van MIT naar MIRT

In 2007 werd het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport (MIT) opgevolgd door het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT). Met het nieuwe meerjarenprogramma worden de investeringsprogramma's van de ministeries van VenW, VROM, EZ en LNV in één kader gevoegd. In het verleden werden deze programma's op verschillende wijzen ex ante geëvalueerd. Met deze integratieslag ontstaat meer samenhang tussen ruimtelijke projecten, infrastructuur en openbaar vervoer.

Recent zijn de nieuwe spelregels voor het MIRT geformuleerd (ministerie van VenW, ministerie VROM, 2009). Dit kader geldt voor nieuwe VenW- en/of VROM-projecten vanaf 2009 en schetst het proces dat een nieuw te starten MIRT-project doorloopt. Het is de bedoeling dat bestuurlijke besluitvormingsprocessen worden gestroomlijnd en dat er vergelijkbare instrumenten en (afwegings)methodieken worden gehanteerd.

Het MIRT is te zien als een bestuurlijk gedragen, inhoudelijk samenhangend en financieel gedekt programma van infrastructuurprojecten. Het MIRT maakt onderdeel uit van de begrotingscyclus; het Infrastructuurfonds wordt als Wet ieder jaar aangenomen door het parlement.

Het MIRT-spelregelkader structureert de besluitvorming rond infrastructuurprojecten in drie fasen (verkenning, planuitwerking en realisatie).

Verkenningfase

Centraal in de verkenningfase staat een vereenvoudigd OEI-format met een overzicht van de belangrijkste effecten van kansrijke oplossingsrichtingen. De effecten worden in fysieke eenheden weergegeven en waar mogelijk in geld uitgedrukt. De effecten worden gerubriceerd in een viertal vaste aspecten (bereikbaarheid, leefomgeving, veiligheid, kosten) en niet gesaldeerd. De gemonetariseerde effecten kunnen elkaar bovendien overlappen. Het betreft dus geen kosten-batenanalyse.

Planuitwerkingsfase

'OEI bij MI(R)T'-planstudies (een vereenvoudigde versie van de OEI-leidraad) is vanaf 1 januari 2008 verplicht voor nieuwe (reguliere) MIT-/MIRT-planstudies. OEI bij MI(R)T heeft een meerwaarde omdat in de planstudiefase vaak meer en betere informatie beschikbaar is dan

in de verkenningenfase. Hierdoor is een actualisatie – en op sommige punten een aanvulling – wenselijk. In tegenstelling tot de verkenningenfase worden in de planstudiefase de effecten zoveel mogelijk gemonetariseerd en wordt ook een saldo van kosten en baten gegeven. In de planstudiefase heeft een OEI dan ook veel meer het karakter van een KBA.

In het MIRT-kader is uitsluitend sprake van ex-ante-evaluatie. Na de realisatie is er, binnen het MIRT, geen sprake van enige vorm van ex-postevaluatie, ook niet op programmaniveau.

3.3 Van ex-ante- naar ex-postevaluaties

Uit de praktijk komt het beeld naar voren dat er, gezien de regelgeving, regelmatig ex ante wordt geëvalueerd. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen projecten waarvoor een volledige MKBA moet worden uitgevoerd en kleinere projecten, waar volstaan kan worden met een vereenvoudigde versie (OEI bij MI(R)T).

De situatie lijkt voor ex-postevaluaties anders te liggen. Binnen Verkeer en Waterstaat valt regelmatig de stelling te beluisteren dat er bij infrastructuurprojecten (bijvoorbeeld bij de aanleg van wegen) weinig werk wordt gemaakt van ex-postevaluaties. Dat roept de vraag op of er wellicht juridische belemmeringen zijn voor dergelijke evaluaties. Ontbreekt het aan juridische mogelijkheden of regelgeving?

3.4 Regels en kaders

Allereerst gaan we na wat er op het gebied van *beleidsevaluaties* is geregeld. Beleidsevaluaties richten zich op alle mogelijke vormen van beleid. Er is daarbinnen echter ook *specifiek* aandacht voor infrastructuurprojecten en het evalueren ervan.

3.4.1. VBTB

Voor het evalueren van beleid is 'Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording' (VBTB) een belangrijk kader. In de VBTB-operatie wordt toegewerkt naar een nieuwe transparante manier van begroten en verantwoorden. Ieder ministerie moet laten zien wat er met het beleid wordt beoogd, wat daarvoor moet worden gedaan, wat het mag kosten en vervolgens ook, wat ervan terecht is gekomen.

Rekenkamer onderzoekt VBTB

In 2003 onderzocht de Algemene Rekenkamer de beleids- en uitvoeringspraktijk. Op het terrein van infrastructuur keek de Rekenkamer onder andere naar (het besluit tot aanleg van) de Betuweroute.

De Algemene Rekenkamer constateerde dat in geen enkel onderzoek kon worden vastgesteld dat het beleid geheel in uitvoering was genomen. De informatie om dit te kunnen vaststellen was onvolledig of ontbrak. De Rekenkamer zocht de oorzaken onder andere in te

ambitieuze beleidsvoornemens, een overwaardering van beleidsvorming en een veel te geringe aandacht voor verantwoording, evaluatie en nacalculatie. Het kabinet nam de aanbevelingen ter harte en koos ervoor volop te blijven inzetten op VBTB. Dit betekende meer aandacht voor concrete en realistische doelstellingen, de beoogde beleidsresultaten en de beleidsuitvoering. De kritiek op de Betuweroute leidde tot de invoering van de OEI-leidraad.

3.4.2. Beleidsdoorlichting

Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording (VBTB) werd in 2004 geëvalueerd en naar aanleiding van deze evaluatie werd de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE) aangepast. Als onderdeel van de herziening werd het instrument *beleidsdoorlichting* geïntroduceerd. De beleidsdoorlichting is een instrument voor beleidsmakers om verantwoording af te leggen aan de Tweede Kamer over het gevoerde beleid. Bovendien biedt de beleidsdoorlichting de mogelijkheid om te leren van ervaringen uit het verleden. Met het instrument moet een verbetering worden bereikt van de ex-postevaluaties.

In 2008 is door het ministerie van Financiën een tussentijdse balans van de beleidsdoorlichtingen opgemaakt (Von Meyenfeldt et al., 2008). Het ministerie ging na wat de kwaliteit van de beleidsdoorlichtingen was en in hoeverre zij hadden bijgedragen aan inzicht in de doelmatigheid en doeltreffendheid van het overheidsbeleid. Bij VenW werd gekeken naar de doorlichtingen van *Sociale veiligheid in het OV (SVOV)* en *Benutting binnenvaart en vaarwegen*.

De conclusie van de tussenevaluatie is dat er nog veel kan worden verbeterd. Het merendeel van de beleidsdoorlichtingen geeft weinig inzicht in de netto-effectiviteit en de plausibiliteit, en in een groot aantal doorlichtingen kon de causale relatie tussen beleid en effecten niet aannemelijk worden gemaakt. Eind 2008 reageerde de minister van Financiën op de tussenevaluatie. De conclusies in het rapport werden onderschreven. De minister herhaalde dat het belangrijk is dat departementen bereid zijn kritisch en met afstand naar hun eigen beleid te kijken (Evaluatie-instrument beleidsdoorlichting, 2008).

3.4.3. Regeling Grote Projecten

Naast aandacht voor het evalueren van beleid is er ook specifieke aandacht voor het evalueren van (de aanleg van) infrastructuur. Dit is bijvoorbeeld het geval in de Regeling Grote Projecten.

Niet alleen de Algemene Rekenkamer, ook de Tweede Kamer kan ex-postevaluaties in gang zetten. In 2003 besloot de Kamer bijvoorbeeld een onderzoek in te stellen naar grote infrastructuurprojecten. Daartoe werd een commissie onder het voorzitterschap van Adri Duivesteijn in het leven geroepen. De aanleiding was de onvrede over het verloop en de voortdurende budgetoverschrijdingen bij de aanleg van de Betuweroute en de Hoge Snelheidslijn Amsterdam-België (HSL-Zuid). De commissie concludeerde eind 2004 onder andere dat de Tweede Kamer er bij de grote projecten niet aan te pas was gekomen en stelselmatig was voorzien van onjuiste en onvolledige informatie. De commissie ging ook in op het evalueren van grote projecten.

Een van de concrete voorstellen was het instellen van een protocol *Procedure- en Informatieregeling Grote Projecten*. In dit protocol is vastgelegd dat de Tweede Kamercommissie, die verantwoordelijk is voor een groot project, door de eerstverantwoordelijke bewindspersoon in een vroeg stadium voorzien wordt van een zogenaamde 'basisrapportage'. In deze rapportage staat informatie over de reikwijdte, de planning en de financiën van het project, alsmede de aan het project verbonden risico's. Indien het project is beëindigd vraagt de verantwoordelijke commissie uiterlijk twee jaar na oplevering of voltooiing aan de bewindspersoon een eindevaluatie in te stellen. De eindevaluatie sluit aan op de basisrapportage en omvat onder andere (zie artikel 4.2):

- a. informatie over de vraag in welke mate de oorspronkelijke doelstellingen van het project zijn verwezenlijkt;
- b. informatie over de vraag welke activiteiten daarvoor zijn verricht;
- c. informatie over de vraag wat de kosten zijn geweest van het project;
- d. informatie over de vraag in hoeverre de oorspronkelijke projectplanning is gerealiseerd (Onderzoek naar Infrastructuurprojecten, 2004).

De eindevaluatie omvat ook een verklarende analyse van de verschillen tussen de uitgangspunten uit de basisrapportage en de actuele stand van zaken van het project.

Dit voorstel van de commissie Duivesteijn werd als nieuwe *Regeling Grote Projecten* aan de Tweede Kamer voorgelegd (Regeling Grote Projecten, 2005) en op 22 juni 2006 vastgesteld. De Commissie voor de Rijksuitgaven rapporteert jaarlijks over de toepassing van de Regeling. In 2007 was er sprake van dertien door de Tweede Kamer aangewezen grote projecten, waarvan er maar liefst zes onder het ministerie van VenW vielen (Betuweroute, de HSL-Zuid, Maaswerken, Ruimte voor de Rivier, het project Mainport Rotterdam en Anders Betalen voor Mobiliteit) (Commissie voor de Rijksuitgaven, 2007).

3.4.4. Milieueffectrapportages

Naast de regeling voor grote projecten zijn nog twee kaders van belang: milieueffectrapportages (m.e.r.) en, zie paragraaf 3.4.5, het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT).

Bij besluitvorming over projecten is het van belang de milieugevolgen mee te wegen. De milieueffecten worden vooraf in kaart gebracht. Een m.e.r. is onder andere verplicht bij de bouw van auto(snel)wegen en spoorwegen. Milieueffectrapportages leveren hiervoor de noodzakelijke informatie. Aangezien het ook verstandig is om de werkelijk optredende effecten te kennen, is vastgelegd dat ook tijdens en achteraf onderzoek moet worden gedaan. In artikel 7.39 van de Wet milieubeheer wordt ingegaan op het tijdens de uitvoering of tijdens het gebruik evalueren van projecten:

"Het bevoegd gezag dat een plan heeft vastgesteld of een besluit heeft genomen, onderzoekt de gevolgen die de uitvoering van dat plan, dan wel van dat besluit heeft voor het milieu, wanneer de in het plan, dan

wel in het besluit voorgenomen activiteit wordt ondernomen of nadat zij is ondernomen".

Aan de wettelijke verplichting wordt in de praktijk nauwelijks uitwerking gegeven (Arts 1998, 2008). Arts en Lamoen constateerden in 2003 dat er voor hoofdwegenprojecten nog geen enkele evaluatie was afgerond (de VenW-ervaring bleef beperkt tot de evaluatie van baggerspeciedepots). De situatie is eind 2008 niet veel anders. Arts concludeert dat de ex-postevaluatie 'het ondergeschoven kindje' van de Nederlandse m.e.r. is. De wettelijke verplichting is in veel gevallen een dode letter (Arts, 2008).

De milieuregelgeving biedt geen garantie dat projecten ook daadwerkelijk achteraf worden geëvalueerd (Morrison-Saunders et al., 2003). De Wet milieubeheer schrijft ook niet exact voor wanneer, wat en hoe wordt geëvalueerd en biedt daarmee veel ruimte voor een projectspecifieke invulling. De evaluatie is wettelijk vastgelegd, maar er zijn geen sancties verbonden aan het niet nakomen van de verplichting tot evaluatie (Arts en Lamoen, 2003; Arts 2008).

De Commissie Elverding (2008), die keek naar de mogelijkheden om de besluitvorming rond grote infrastructuurprojecten te versnellen, heeft voorgesteld om binnen een jaar na ingebruikname van de infrastructuur een 'opleveringstoets' uit te voeren. Deze toets, die vastgelegd zou moeten worden in de Tracéwet, geeft volgens de Commissie invulling aan het, op grond van de m.e.r.-procedure, verplichte ex-postevaluatieonderzoek (2008).

3.4.5. Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport

Tot slot, het kwam bij de bespreking van OEI al aan de orde, mag het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT) niet onvermeld blijven. Het MIRT kent verschillende beslismomenten. Dit loopt van de startbeslissing (1) in de verkenningsfase tot de opleveringsbeslissing (5) in de realisatiefase. In het vijfde beslismoment, de oplevering, zit een moment van decharge. Er wordt een opleveringsrapport geschreven met onder andere aandacht voor:

- een verantwoording van scope en kosten van het project;
- de opleveringsdatum en eventuele vertragingen;
- afspraken over evaluatie.

Er wordt dus met name gekeken naar de tijdsplanning en de kosten. In hoofdstuk 6, bij de casus A5-Zuid, wordt de inhoud van een dergelijk opleveringsrapport besproken.

4. Binnen- en buitenlandse ervaringen

4.1 Evalueren bij SZW en VROM

In het kader van dit onderzoek is ook gekeken naar de situatie bij andere departementen. Ermens en Van Teeffelen (2008) hebben in opdracht van het KiM de praktijk rond ex-postevaluaties onderzocht bij de ministeries van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) en Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) (Ermens, Van Teeffelen, 2008). In het eerste geval is gekeken naar de terreinen 'arbeidsomstandigheden en sociale verzekeringen' en 'arbeidsmarkt en bijstand', in het tweede geval ging het om de terreinen 'ruimte', 'milieu' en 'wonen, wijken en integratie'.

Ermens en Van Teeffelen kijken naar de procedures bij evalueren en de feitelijke evaluatiecultuur en concluderen dat bij beide ministeries ex-postevaluaties zo goed als beperkt blijven tot evaluatieonderzoeken die wettelijk verplicht zijn (wetsevaluaties en beleidsdoorlichtingen). Het komt zelden voor dat niet-verplichte ex-postevaluaties worden uitgevoerd. Er worden wel evaluatieonderzoeken uitgevoerd (instrumentevaluaties, evaluaties van pilots), maar die hebben niet het karakter van formele ex-postevaluaties waarbij achteraf wordt gekeken of de doelstellingen van een maatregel of project gehaald zijn en waarbij de visie op het beleid wordt aangepast. Deze formele evaluaties zijn bij beide departementen niet vanzelfsprekend.

De Regeling Prestatiegegevens en Evaluatieonderzoek (RPE) van de minister van Financiën is het belangrijkste kader. Naast de RPE hanteren de departementen geen andere concrete richtlijnen voor het doen van evaluatieonderzoek. Er is weinig eenduidigheid over wat een ex-postevaluatie zou moeten inhouden en de directoraten-generaal hebben een grote vrijheid in de keuze van onderwerpen, onderzoeksvragen en het betrekken van externe partijen.

Dat ex-postevaluatieonderzoek slechts mondjesmaat van de grond komt, heeft ook te maken met de complexiteit van de beleidsterreinen waarop beide ministeries zich begeven. De respondenten geven aan dat het in kaart brengen van effecten of *outcome* lastig is. Dossiers kennen meerdere doelen die moeilijk meetbaar te maken zijn en kennen specifieke beleidsmaatregelen. Ook geldt dat effecten zich vaak pas jaren na invoering van een beleidsmaatregel manifesteren en dus niet direct in een evaluatie na afloop van een project kunnen worden gemeten.

4.2 Buitenlandse ervaringen

In het buitenland is het ex post evalueren van infrastructurele projecten bepaald geen automatisme. Het gebeurt slechts in een paar landen, en in die landen is het redelijk recent ingevoerd en gaat de werkelijke uitvoering nog met horten en stoten. Daarnaast zien we internationale organisaties, vooral in de ontwikkelingshulp, ex-postevaluaties uitvoeren van projecten en clusters van projecten (Asian Development Bank, 2000; JICA; National Bank for Agriculture and Rural Development⁴)

Het *Australische* Bureau of Transport and Regional Economics (BTRE) van het Department of Transport and Regional Services voert vijf jaar na opening van infraprojecten economische ex-postanalyses uit. Uit het voorwoord van een van die studies: "*BTRE's ex-post road investments evaluation project involves systematically reviewing after the fact the projected costs and benefits of major investments.*" (BTRE, 2007b). Doelen van de evaluatie zijn:

- Controle op juistheid ex-ante-evaluaties;
- Verklaren verschillen met ex-ante-evaluaties;
- Lessen leren.

De methodiek volgt die van de standaard KBA die ook ex ante wordt toegepast. Eerst wordt de ex-ante-evaluatie gereviewd, en daarna gereconstrueerd met ex-postgegevens. Daarna volgt een analyse van de verschillen en worden lessen getrokken.

Het *Verenigd Koninkrijk* kent (sinds 2001) een Post Opening Project Evaluation (POPE) voor doorgaande wegen. Dit houdt in dat iedere aangelegde weg een jaar na opening en drie tot vijf jaar na opening ex post geëvalueerd wordt. De evaluatie blijft beperkt tot vervoersvolumes, reistijden en ongevallen. In 2005 heeft consultant Oxera in opdracht van het Department for Transport onderzocht of en hoe dit schema uitgebreid moet worden. Uitbreiding bleek wenselijk en kosteneffectief. Uit een andere studie (CPRE, 2007) blijkt dat er vaak sprake is van vertraging bij POPE's. Daarnaast concludeert CPRE dat er (te) weinig met de resultaten wordt gedaan.

In *Frankrijk* geldt sinds 1982 al een verplichting om infrastructurele projecten ex post te evalueren. Dit gebeurde in de praktijk echter maar mondjesmaat. Nadat de systematiek in 2001 werd vervangen door een meer eenvoudige aanpak, en er meer gecontroleerd werd op naleving, werd de verplichting effectief. In de eerste vier jaar van de nieuwe systematiek werden er zo'n zestig evaluaties uitgevoerd, die overigens nog niet allemaal afgerond zijn.

De Franse ex-postevaluaties vergelijken de ex-ante-evaluaties met de realisaties op het punt van kosten, verkeersvolumes, ongevallen, reistijden, gebruikersoordelen en milieueffecten. Waar mogelijk wordt ook de oorzaak van verschillen in kaart gebracht. Zo bleek de

⁴ <http://www.nabard.org/fileupload/DataBank/EvaluationStudy/ES%208.pdf>

kostenoverschrijding van de hogesnelheidslijnen te verklaren uit vier factoren (Chapulut et al., 2007):

- Lopende de uitvoering kwam er meer oog voor milieuaspecten.
- In de loop der tijd is de gewenste snelheid voor hogesnelheidstreinen opgevoerd van 270 naar 350 kilometer per uur.
- Enkele fysieke beperkingen waren verkeerd ingeschat.
- Niet alle benodigde investeringen (denk aan nieuwe stations) waren opgenomen in de oorspronkelijke kostenramingen.

Dergelijke verklaringen kunnen bijdragen aan nauwkeuriger kostenramingen in de toekomst en dus leiden tot kleinere (of zelfs geen) kostenoverschrijdingen.

Ook in *Noorwegen* is er, sinds 2005, aandacht voor het systematisch ex post evalueren van hoofdwegen. De Norwegian Public Roads Administration (NPRA) voert niet alleen (ex-ante)kosten-batenanalyses uit, maar sinds 2005 ook ex-postevaluaties van uitgevoerde projecten. De evaluaties worden opgezet om na te gaan of de NPRA zijn doelen bereikt en om (schatting)methoden te verfijnen. De NPRA ontwikkelde een kader en richtlijn voor ex-postevaluaties. Elk jaar worden ongeveer vijf projecten geselecteerd waarvan de investeringskosten hoger liggen dan 200 miljoen Noorse kronen (ongeveer 24 miljoen euro). De evaluatie richt zich op effecten die in geld zijn uit te drukken en heeft een globaal karakter. Vijf jaar na opening wordt er gekeken naar aspecten als bouwkosten, verkeersvolumes, aantal ongelukken en reistijden. In de periode 2006-2007 zijn er door externe consultants, in opdracht van de NPRA, acht wegenprojecten geëvalueerd (Kjerkreit et al., 2008).

5. Tussen droom en daad

5.1 Inleiding

Uit hoofdstuk 3 blijkt dat tussen droom en daad geen wetten in de weg staan. Integendeel, in VBTB, RPE, beleidsdoorlichtingen en m.e.r. en MIRT worden ex-postevaluaties aangemoedigd en mogelijk gemaakt. Verder komt uit het voorgaande naar voren dat er veel te winnen is bij het consequent en uniform uitvoeren van ex-postevaluaties. Het nut ervan wordt door alle geïnterviewden onderschreven.

Toch komt het niet altijd tot uitvoering en dit zien we, in verschillende vormen en gradaties, terug bij andere ministeries en in andere landen. In dit hoofdstuk gaan we in op het waarom van de discrepantie tussen droom en daad. Blijkbaar zijn er geen juridische, maar wel andere belemmeringen. Op basis van de literatuur en de gehouden interviews komen wij tot vier clusters:

1. de politiek-bestuurlijke en beleidsmatige context;
2. psychologische processen;
3. organisatorische belemmeringen;
4. methodologische problemen.

We staan in afzonderlijke paragrafen bij elk van deze belemmeringen stil en gaan na of de geconstateerde problemen oplosbaar zijn.

5.2 De politiek-bestuurlijke en beleidsmatige context

Evaluaties vinden plaats in een politiek-bestuurlijke en beleidsmatige context en die context stimuleert het doen van ex-postevaluaties niet. Bestuurders zijn meer geïnteresseerd in hun eigen plannen, dan in de resultaten van hun voorgangers. Politiek en bestuur zijn gericht op nieuw beleid, op beleidsontwikkeling (Ermens en Van Teeffelen, 2008) en het beleid gaat daarin mee. Daar komt bij dat sommige projecten na een langdurig en moeizaam proces in gang zijn gezet. Dan is het een zeer menselijke reactie om niet te veel achterom te willen kijken, zoals we in paragraaf 5.3 verder toelichten.

Uitzonderingen op de regel

De behoefte aan vooruitkijken in plaats van terugkijken leidt ertoe dat het zelden tot ex-postevaluaties komt. Maar er zijn uitzonderingen. In sommige gevallen wordt er juist extreem intensief geëvalueerd. Dit geldt met name voor grote infrastructurele projecten waarmee veel geld is gemoeid, zoals de Betuweroute en de HSL-Zuid. Zoals eerder opgemerkt hebben zowel de Rekenkamer als de Commissie Duivesteijn deze projecten intensief doorgelicht. Dit waren echter ad-hocactiviteiten die plaatsvonden na niet te negeren berichten over extreme kostenoverschrijdingen en gebrekkige informatievoorziening.

Een politiek risico is dat het resultaat van een ex-postevaluatie een rol kan gaan spelen in de ex-ante-evaluatie van een ander project dat op dat moment politiek actueel is. Dat kan ertoe leiden dat bepaalde aspecten een onevenredig hoog gewicht krijgen in de besluitvorming of tot strategisch gedrag rond het naar buiten brengen van ex-postevaluaties. Het komt echter ook voor dat de verwachtingen over de politieke gevoeligheid van een evaluatie helemaal niet uitkomen. Het parlement gaat soms achteloos voorbij aan door ambtenaren en bewindslieden gevoelig gedachte uitkomsten. Hoe het in de praktijk zal lopen is lastig te voorspellen.

Leren versus verantwoorden

Daarnaast kan er bij betrokkenen angst zijn voor de persoonlijke consequenties bij een negatief resultaat. De Nederlandse bestuurscultuur wordt bijvoorbeeld wel getypeerd als een 'inquisitiedemocratie'. Het devies is toch vooral geen fouten te maken ('t Hart, 2001). Het betekent dat er geen cultuur is van leren, maar een cultuur van afrekenen en beschuldigen (zie ook de eerder aangehaalde Stuiveling, 2007). Een cultuur waardoor bestuurders al snel in de beklagdenbank terechtkomen. Dat kan bijvoorbeeld het geval zijn wanneer een evaluatie aantoont dat het project bepaalde waarden, bijvoorbeeld op het gebied van luchtkwaliteit, heeft overschreden. Dan zijn wellicht kostbare maatregelen nodig. Deze factoren kunnen ertoe leiden dat bestuurders achteraf evalueren afhouden. Ze hebben er immers niets bij te winnen, alleen maar te verliezen.

Een oplosbaar probleem?

We zien hier een conflict tussen de twee mogelijke doelen van ex-postevaluaties, *leren* en *verantwoorden* (zie hoofdstuk 2). Wanneer de nadruk sterk op verantwoorden ligt, zal er sneller weerstand zijn tegen deze evaluaties. Belanghebbenden zullen de evaluatie proberen te voorkomen of de uitkomst van de evaluatie proberen te beïnvloeden of te verbloemen.

De evaluatie van het instrument *beleidsdoorlichting* door het ministerie van Financiën (Von Meyenfeldt, 2008) wijst ook op deze spanning. De onderzoekers constateren dat de meeste departementen in de aanvangsfase van de beleidsdoorlichtingen kozen voor betrekkelijk veilige onderwerpen, met een gering politiek afbreukrisico. Ook anno 2009 is het draagvlak voor het uitvoeren van een beleidsdoorlichting onder de beleidsdirecties nog broos. Beleidsdoorlichtingen worden vooral gezien als een potentiële bedreiging.

Soms is verantwoorden een verstandige doelstelling, soms leren. Wat het wordt is een politieke keuze. In dit verband willen we alleen benadrukken dat een nadruk op *verantwoorden* betekent dat het *leren* in de knel kan komen. Als ex-postevaluaties vooral worden gebruikt om te leren, bijvoorbeeld om de input van ex-ante-evaluaties te verbeteren, is het risico kleiner dat iemand de evaluatie als een potentiële bedreiging ziet.

Hier ligt een belangrijke rol voor de bestuurlijke en ambtelijke leiding. Willen ex-postevaluaties van de grond komen dan zullen zij dergelijke evaluaties weer op de agenda moeten zetten, de gekozen doelstelling uitdragen en laten zien dat ze in het nut van ex-postevaluaties geloven. Dat zou een steun in de rug betekenen voor projectleiders, zodat zij het ex post evalueren van infrastructuurprojecten niet zien als een 'verplicht nummer' zonder meerwaarde. De organisatie zal het *commitment* moeten voeden en toezien op naleving.

5.3 Psychologische processen

Volgens de arbeids- en organisatiepsychologie kunnen professionals bezorgd zijn over hun reputatie wanneer de resultaten uit een evaluatie niet positief zijn. De professional zal zich er daarom niet voor inzetten om de evaluatie uit te voeren of zal proberen de resultaten te beïnvloeden. Dit kan ook spelen bij evaluaties van infrastructuurprojecten. Een voorbeeld zou een lokale bestuurder kunnen zijn die zijn nek heeft uitgestoken om een rondweg aan te leggen. Als de rondweg volgens de evaluatie nauwelijks verkeer uit de binnenstad weghoudt, is het goed voorstelbaar dat deze wethouder niet blij is om dat in de raadscommissie te gaan bespreken. Bij mogelijke reputatieschade speelt wederom de tegenstelling tussen afrekenen (de wethouder in het voorbeeld zou fouten kunnen hebben gemaakt) en leren (welke aannames waren verkeerd en hoe kunnen we het bij een andere rondweg beter doen).

Een andere oorzaak waardoor de wil om te evalueren kan ontbreken is de 'optimism bias'. De 'optimism bias' is het onrealistisch positief inschatten van bepaalde zaken (Weinstein, 1980). Projectleiders verwachten bijvoorbeeld een positievere uitkomst van hun project dan van vergelijkbare andere projecten (Lench en Ditto, 2008). Onrealistisch optimisme wordt veroorzaakt door cognitieve factoren. Zo hebben mensen vaak het idee meer controle te hebben over de situatie dan in werkelijkheid het geval is. En wanneer we de realisatie van een bepaald plan zeer wenselijk achten, zijn we ook optimistischer over het succes ervan. Bovendien zijn mensen geneigd alleen naar de eigenschappen van het eigen project te kijken en worden er geen vergelijkingen met andere (vergelijkbare) projecten getrokken. De resultaten van Flyvbjerg et al. (2002, 2005) geven aanleiding om te veronderstellen dat de 'optimism bias' veel voorkomt bij infrastructurele projecten. De evaluatie van een overoptimistisch project kan gevoelig liggen.

Een oplosbaar probleem?

De 'optimism bias' kan vermeden worden door in de ex-antefase gebruik te maken van *reference-class forecasting* (Lovaglio en Kahneman, 2003). Bij deze methode wordt er over de eigen grenzen heen gekeken (*the outside view*). Eerst worden er projecten geselecteerd waar het huidige project mee kan worden vergeleken. Dit kunnen projecten zijn over hetzelfde onderwerp, bijvoorbeeld een plan om een nieuwe weg aan te leggen wordt vergeleken met andere

wegenprojecten. Vervolgens wordt de verdeling van de uitkomsten van deze referentieprojecten weergegeven, bijvoorbeeld door de gemiddelde kosten en de variatie daarin weer te geven. Het nieuwe project wordt daarna op basis van een eigen inschatting ergens in deze verdeling geplaatst. Aangezien de schatting waarschijnlijk vertekend is, moet vervolgens geprobeerd worden de betrouwbaarheid van de inschatting te bepalen. Bij voorkeur door eerdere inschattingen van vergelijkbare projecten te vergelijken met de uiteindelijke uitkomsten. Aan de hand hiervan wordt de eigen, intuïtieve inschatting aangepast. Op deze manier kan de invloed van de 'optimism bias' aanzienlijk worden beperkt.

5.4 Organisatorische belemmeringen

Er liggen mogelijk ook belemmeringen besloten in de organisatie die verantwoordelijk is voor de evaluatie. De eerste belemmering is in dit geval capaciteitsgebrek. Regelmatig is er door respondenten op gewezen dat ex post evalueren veel capaciteit vergt en dat die capaciteit gewoonweg niet voorhanden is. Het is een probleem dat zowel door de ministeries van VROM en SZW als VenW wordt gesignaleerd. De minister van Verkeer en Waterstaat zal de Tweede Kamer bijvoorbeeld niet graag meedelen dat de besluitvorming rond een lopend project stopt, omdat er nu eenmaal wordt gewerkt aan de evaluatie van een afgerond project. Evalueren is dus afhankelijk van de prioriteiten die de organisatie stelt.

De tweede organisatorische belemmering is personeelsverloop. De projecten binnen Verkeer en Waterstaat lopen lang (tussen planvorming van een weg en openstelling zit zomaar tien jaar), waardoor de oorspronkelijk betrokkenen aan het einde van het project vaak elders werken. Tegen de tijd dat er sprake is van een ex-postevaluatie zitten de oorspronkelijk betrokken ambtenaren en bestuurders op andere posten of zijn bezig met nieuwe projecten waar alle aandacht naar uitgaat.

Een oplosbaar probleem?

De vraag is in hoeverre de hier genoemde problemen echte obstakels vormen voor ex-postevaluaties. In de landen waar wel ex post wordt geëvalueerd gelden dezelfde bezwaren, maar lijken ze ex-postevaluaties niet in de weg te staan. Daarbij merken we wel op dat er zowel in Frankrijk als in Engeland achterstanden zijn bij ex-postevaluaties, die mogelijk voortkomen uit organisatorische problemen. Toch lijkt ook hier sprake van een oplosbaar probleem. Capaciteitsgebrek is vooral een kwestie van prioriteiten stellen. Wanneer er aantoonbaar van ex post evalueren valt te leren en het thema weer op de agenda staat en de ambtelijke leiding zich er achter schaart, zal de benodigde capaciteit worden vrijgemaakt. Verder is het belangrijk de gebruikte gegevens, de gemaakte keuzes en het personeelsverloop tijdens een project goed te documenteren, zodat iedereen te zijner tijd weer kan worden opgespoord.

5.5 Methodologische problemen

Ex-postevaluaties kennen ook methodologische problemen. We bespreken er drie: causaliteit, timing en evalueren op programma- of projectniveau.

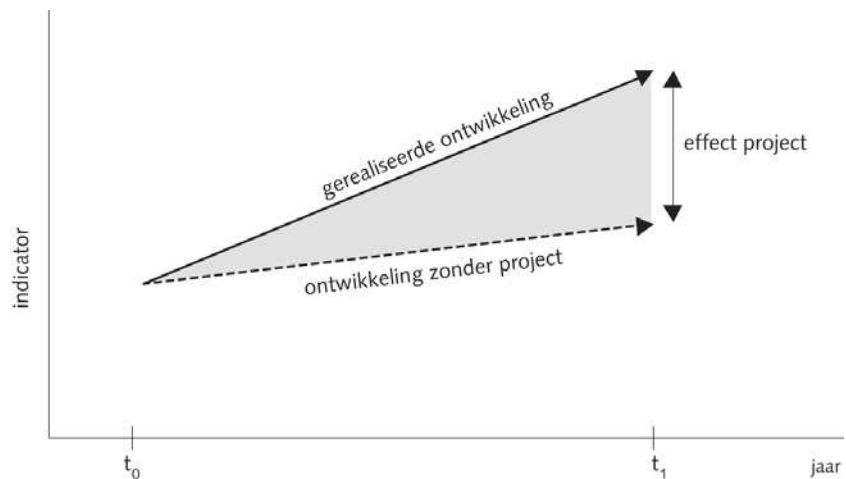
5.5.1. Causaliteit

Het grootste methodologisch probleem betreft causaliteit. Het is lastig om een waargenomen ontwikkeling (we zien bijvoorbeeld het aantal treinreizigers met 10.000 toenemen) te isoleren van het effect van de gerealiseerde infrastructuur (bijvoorbeeld de bouw van een treintunnel). Immers, vele andere factoren hebben tegelijkertijd aan die waargenomen ontwikkeling bijgedragen. Zo kan bijvoorbeeld een economische opleving voor 6000 extra treinreizigers hebben gezorgd, zodat het netto effect van de tunnel 4000 extra reizigers is.

Het netto-effect

Het gaat er om, de situatie zonder project achteraf te 'reconstrueren', opdat het nettoprojecteffect kan worden vastgesteld. Dit is schematisch uitgebeeld in figuur 5.1.

.....
Figuur 5.1
Situatie met en zonder project

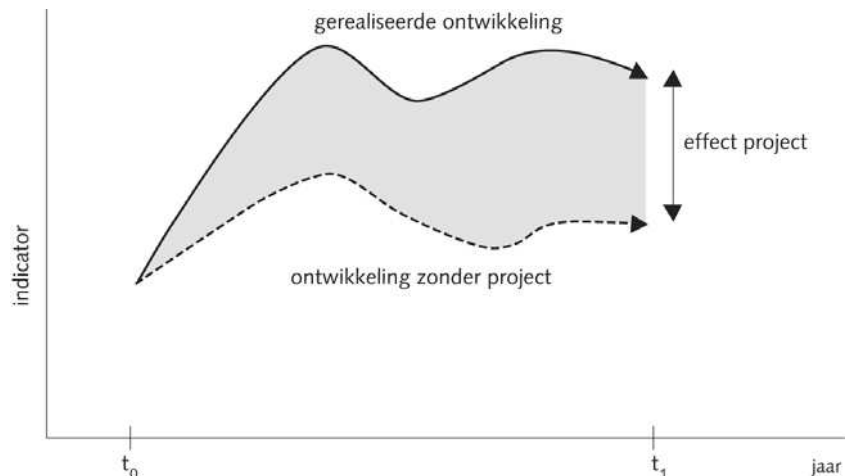


Dynamiek in de tijd

Deze omstandigheid wordt nog verder bemoeilijkt door de dynamiek in de tijd. Er zit veelal een aanzienlijke tijdspanne tussen ideeënvorming, ex-anteberekeningen (KBA's), het besluit, de aanleg, de uiteindelijke opening van het project en de ex-postmeting. In de periode tussen de projectvoorbereiding en de meting kunnen zowel de daadwerkelijke ontwikkeling als de ingeschatte ontwikkeling zonder het project, veel grilliger verlopen dan van tevoren was verwacht. Figuur 5.2 beeldt dit uit.

Figuur 5.2

Dynamiek in ontwikkelingen met en zonder project



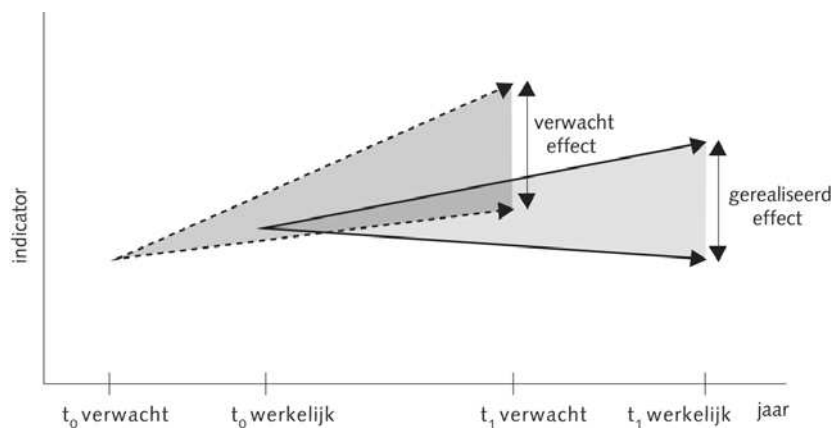
Veranderingen in omgeving, project en methode

Het komt zelden voor dat projecteffecten die achteraf zijn vastgesteld precies overeenkomen met de effecten die vaak jaren daarvoor ex ante waren berekend. Dat is op zichzelf geen probleem en laat juist het nut van ex-postevaluaties zien: uit het feit dat de realiteit anders blijkt dan vooraf ingeschat kunnen altijd lessen worden getrokken. De oorzaken van deze verschillen kunnen op drie terreinen liggen:

1. De omgeving. Omgevingsfactoren blijken anders te hebben gewerkt dan vooraf gedacht, denk bijvoorbeeld aan een onverwacht aantrekkende economie die zorgt voor meer mobiliteit.
2. Het project zelf. Ook het project zelf is geen statisch gegeven. Tussen het aanlegbesluit en ingebruikname kunnen nog allerlei wijzigingen in het project worden doorgevoerd, bijvoorbeeld door strengere regelgeving of onder druk van belangengroepen.
3. De methode waarmee is gerekend. Zo staat de ontwikkeling van prognosemodellen niet stil. Variabelen worden toegevoegd, modellen worden complexer en verfijnder en computerprogramma's worden verbeterd. Ook kunnen in de loop der tijd wijzigingen optreden in de gedragsreacties van reizigers of verladers op veranderingen in reistijd, kosten of andere elementen.

Het komt er op aan, al deze ontwikkelingen goed bij te houden, zodat achteraf kan worden gemotiveerd waarom de werkelijkheid afwijkt van de veronderstellingen vooraf. Zie het schema in figuur 5.3.

Figuur 5.3
Ingeschat versus vastgesteld
projecteffect



Centraal element in deze analyse is de vraag hoe de wereld er uit ziet zonder het project. Deze vraag speelt dus bij ex-ante-evaluaties, maar ook - zoals hiervoor al betoogd - bij ex-postevaluaties (Eijgenraam et al., 2000). Bij ex-ante-analyses zijn de onzekerheden vaak groot; het gebruik van scenario's is dan op zijn plaats. Ex post zijn de onzekerheden minder groot en kunnen de inmiddels bekende invloedsfactoren worden verwerkt, zodat het in kaart brengen van de ontwikkeling zonder project makkelijker is dan in de ex-antesituatie (BTRE, 2007a).

Een oplosbaar probleem?

Er zijn verschillende methoden beschikbaar om het causaliteitsprobleem op te lossen. We noemen er hier twee. De eerste is een 'technische' in de zin dat na de realisatie met behulp van een model de situatie zonder project wordt 'uitgerekend'. Daarbij wordt de meest recente kennis meegenomen over de invloed van verschillende determinanten die op de ontwikkelingen inwerken (vergelijk het kader over het Prorail-pakket).

Een tweede methode is meer gedragskundig van aard en bestaat uit het enquêteren van reizigers over hun reisgedrag wanneer het project in gebruik is. Tegelijk wordt dan het reisgedrag van een of twee jaren geleden in kaart gebracht en doorggevraagd naar de motieven voor eventuele veranderingen in reisgedrag. De (eventuele) koppeling met het project kan dan relatief eenvoudig worden gemaakt.

Het Prorail-pakket

In 2001 is de evaluatie van Prorail verschenen. Prorail is een pakket aan verschillende infrastructuurprojecten welke tussen 1990 en 2000 is uitgevoerd. De vervoercapaciteit en de verbetering van de kwaliteit van de treindienst zijn in deze evaluatie bekeken. Binnen deze evaluatie is een deelonderzoek 'effect' uitgevoerd. In dit deelonderzoek is onderzocht in hoeverre ontwikkelingen direct zijn toe te schrijven aan het Prorail-pakket. Er is bepaald in hoeverre de dienstregeling 1999/2000 gereden had kunnen worden en hoe de reizigers- en goederenomvang zich hadden ontwikkeld als de infrastructuuruitbreidingen niet zouden zijn aangelegd. Het verschil met

de werkelijke ontwikkelingen is toe te schrijven aan het projectenpakket.

Desondanks blijft het moeilijk om te bepalen wat er gebeurd was als het betreffende project er niet was geweest. Wanneer daarvoor hetzelfde model wordt gebruikt als bij de ex-ante-evaluatie, bestaat het risico dat een eventuele fout wordt herhaald.

Het causaliteitsprobleem zal er altijd zijn, maar we kunnen er natuurlijk ook aan voorbijgaan. We kiezen dan voor een partiële evaluatie, een ex-postevaluatie op basis van de belangrijkste grootheden. Het Britse evaluatiesysteem POPE meet bijvoorbeeld alleen verkeersvolumes, reistijden en ongevallen. Dergelijke grootheden zijn, net als projectkosten, relatief eenvoudig te meten en geven toch nog vrij veel informatie. Het nadeel is dat het niets zegt over causale verbanden.

5.5.2. Timing

Een tweede methodologisch probleem is de timing van de evaluatie. Infrastructuurprojecten hebben doorgaans een lange levensduur, waarbij de baten van het project niet gelijkmatig over de jaren zijn verdeeld. Vooral de eerste jaren na ingebruikname is veelal sprake van een 'ingroeieffect', waarbij de baten ieder jaar toenemen. Een evaluatiemoment dat te vroeg komt heeft het risico op onderschatting van de baten, maar een te laat meetmoment maakt het causaliteitsvraagstuk nog ingewikkelder.

Een oplosbaar probleem?

Het optimum kan per project verschillen. Het Britse Post Opening Project Evaluation (POPE) schrijft een evaluatie na één en na vijf jaar voor, in de Australische praktijk wordt er vijf jaar na opening geëvalueerd en in Frankrijk moet de evaluatie tussen de drie en vijf jaar na opening plaatsvinden.

In deze kwestie zal een middenweg moeten worden gevonden. De meting moet niet te vroeg plaatsvinden, omdat het project dan nog onvoldoende bekend is en wordt gebruikt, en niet te laat, zodat het aantal versturende effecten nog beheersbaar blijft. In zijn algemeenheid lijkt een meting na drie jaar de beste oplossing.

5.5.3. Programma's versus individuele projecten

Bij infrastructuurprojecten, zoals wegen, speelt de mate waarin project en netwerk met elkaar zijn verweven. De verkeerskundige effecten van een nieuwe weg of wegverbreding, beperken zich niet tot die weg alleen, maar kunnen ook elders in het netwerk effecten hebben.

Het is dus de vraag op welk niveau er geëvalueerd moet worden. Op het niveau van het individuele project of op programmaniveau? In de gespreksronde met beleidsmakers (zie bijlage A) zijn enkele bezwaren naar voren gebracht tegen analyses op projectniveau.

De effecten van de aanleg van een weg(gedeelte) zouden bijvoorbeeld moeilijker geïsoleerd kunnen worden bestudeerd. Een project als een wegaanpassing, spitsstrook of wegverbreding heeft effecten op het totale netwerk, en het netwerk heeft effecten op het project. Voor de zogenaamde ZSM-projecten (Zichtbaar, Slim, Meetbaar) wordt

bijvoorbeeld op programmaniveau, een à twee jaar na openstelling, gekeken of de beoogde reductie van files daadwerkelijk is bereikt.

Daarnaast kunnen effecten van (ongeveer) gelijktijdig uitgevoerde projecten elkaar beïnvloeden of op zijn minst de afzonderlijke meetbaarheid van effecten bemoeilijken. In de Randstad is de kans op gelijktijdig uitgevoerde projecten waarschijnlijk groter dan in het oosten en noorden van het land.

Een oplosbaar probleem?

Het verdient aanbeveling in beginsel niet op programma- maar op projectniveau te evalueren. We hebben daarvoor twee argumenten. In de eerste plaats voorkomt het dat (de kwaliteiten van) individuele projecten uit beeld verdwijnen. Bij evalueren op programmaniveau middelen de goed presterende en de slecht presterende projecten elkaar immers uit. Van de oorzaken van een slecht (of juist goed) presterend project kan dan niet meer worden geleerd.

In de tweede plaats gelden de bezwaren tegen ex-postanalyses op het niveau van individuele projecten ook voor ex-ante-evaluaties. Desondanks worden deze evaluaties in de regel op het individuele niveau uitgevoerd. Ook bij de eerder benoemde buitenlandse ervaringen met ex-postevaluaties worden deze bezwaren kennelijk niet als onoverkomelijk gezien.

6. Casus A5-Zuid

6.1 Inleiding

De theorie is vaak mooi, de praktijk weerbarstig. Om enig inzicht te krijgen in de praktijk van het ex post evalueren is gekeken naar een concrete casus. Als casus is de A5-Zuid Verlengde Westrandweg gekozen. Deze casus is *niet* bedoeld als volwaardige ex-postevaluatie, zoals in de voorgaande hoofdstukken besproken. Een dergelijke evaluatie vraagt om een zelfstandig onderzoek.

Door middel van de A5-casus zijn we wel in staat de besproken politiek-bestuurlijke, organisatorische en methodologische belemmeringen aan de hand van een praktijkgeval te analyseren. Bovendien kunnen we zo aan de hand van de praktijk laten zien waarop we bij ex post evalueren bedacht moeten zijn (zoals dossiervorming).

De casus is relatief overzichtelijk (het gaat om een autosnelweg met een lengte van slechts 7 kilometer) en goed gedocumenteerd. De A5-Zuid is in die zin wellicht niet representatief voor de andere infrastructuurprojecten in Nederland. Doorgaans is bij weginfraprojecten zelden sprake van een geheel nieuwe verbinding, maar eerder van een uitbreiding van een bestaande verbinding met meer rijstroken.

6.2 A5 Verlengde Westrandweg

De A5 Verlengde Westrandweg is een nieuw aangelegde autosnelweg tussen de snelwegen A4 en A9 (zie bijlage C met kaart). De weg is aangelegd om de hoofdwegen aan de noordoostelijke kant van de Haarlemmermeer en ten westen van Amsterdam te ontlasten. Met name de rijksweg A10 ten westen van Amsterdam, de rijksweg A4 in de buurt van Schiphol en de rijksweg A9 bij Badhoevedorp. De aanwezige filevorming heeft nadelige gevolgen voor de bereikbaarheid van belangrijke economische centra zoals de luchthaven Schiphol en de Havens-West bij Amsterdam.

De eerste onderzoeken naar de Verlengde Westrandweg zijn uitgevoerd in 1989. Tien jaar later, op 2 februari 1999, is formeel het Bouwteam gestart. Ruim vierenhalf jaar later, op 8 november 2003, is de weg opengesteld. In 2005 (bijna zes jaar na de start van het Bouwteam) kwam het *Beslisdocument Oplevering A5-Zuid, Verlengde Westrandweg* uit, waarin op de A5 wordt terug gekeken. Dit document richt zich op de periode tussen uitvoeringsbesluit (1999) en oplevering (2003). In het document is met name aandacht voor de aspecten tijd en geld.

Omgeving van het project

Wanneer de A5 aan een ex-postevaluatie zou worden onderworpen is het van belang rekening te houden met ontwikkelingen die van invloed zijn op het project. Dit in verband met de eerder behandelde problemen rond causaliteit. Net als andere projecten is ook de A5 niet in een geïsoleerde omgeving tot stand gekomen.

In de eerste plaats hebben er ten tijde van de A5 in hetzelfde gebied ook andere infrastructurele werken plaatsgevonden. De provinciale weg N205 en de Polderbaan van de luchthaven Schiphol zijn bijvoorbeeld in dezelfde periode aangelegd. De aanleg van de N205 heeft waarschijnlijk een deel van het verkeer van en naar Haarlem op kunnen vangen, waardoor de ontlasting van de A4 en de A9 is versterkt. Deze projecten kunnen effecten van de A5 hebben beïnvloed en het is daarom belangrijk om tijdens een evaluatie met deze projecten rekening te houden.

In de tweede plaats was de verwachting dat ten tijde van de A5 het prijsbeleid al ingevoerd zou zijn. In de prognoses voor het verwachte aantal motorvoertuigen per etmaal is het prijsbeleid meegenomen. Het modelmatige effect van dit beleid werd destijds op circa 10 procent geschat. Zoals we inmiddels weten zal de kilometerprijs niet voor 2011 zijn ingevoerd.

Aanpassingen in het project zelf

Niet alleen ontwikkelingen in de omgeving van het project, ook wijzigingen in het project zelf zijn bij een evaluatie van de A5 relevant. Na het herziene tracébesluit in 1992 ondergaat het project ingrijpende veranderingen. Zowel in het MIT '93-'97 als MIT '94-'98 is aanvankelijk sprake van een omvangrijker project, waarin onder meer is voorzien in de aanleg van een tweede Schipholtunnel. Pas in het MIT '96 krijgt het project zijn uiteindelijke 'scope' met een nieuwe autosnelweg (2 x 2) tussen de knooppunten De Hoek en Raasdorp (voorheen Lijnde). Vanzelfsprekend heeft deze ontwikkeling ook gevolgen gehad voor de kostenraming. Werd in het MIT '93-'97 nog uitgegaan van een investeringsbedrag van circa 500 miljoen euro, in het MIT '96 worden de projectkosten uiteindelijk geraamd op ongeveer 260 miljoen euro.

Het belang van dossiervorming

De veranderingen in de omgeving van de A5, en de wijzigingen in het project zelf, laten zien dat dossiervorming buitengewoon belangrijk is. Het is een conclusie die door Rijkswaterstaat Noord-Holland wordt gedeeld. Een goed projectdossier is een 'must' (Beslisdocument Oplevering, 2005, p. 4). Zonder goede documentatie kunnen al snel verkeerde conclusies worden getrokken.

6.3 Factoren die het uitvoeren van een ex-postevaluatie belemmeren

Het *Beslisdocument Oplevering A5-Zuid* heeft tot zekere hoogte het karakter van een ex-postevaluatie. Het beperkt zich echter tot een specifieke periode en kijkt slechts naar een beperkt aantal aspecten van

de A5. Van een echte ex-postevaluatie is het, hoewel het projectteam A5 daar open voor stond, nooit gekomen. Na opening heeft men overigens, na aandacht in de media voor de effecten van de weg (journalisten waren van mening dat er erg weinig verkeer over reed), nog wel een kleine aanvullende evaluatie uitgevoerd. Bij de A5 is met de betrokken projectleiders nagaan of de eerder genoemde belemmeringen een rol hebben gespeeld⁵.

Politiek-bestuurlijk

De belangrijkste reden voor het ontbreken van een volwaardige ex-postevaluatie van de A5 is een gebrek aan interesse vanuit politiek en bestuur. De vraag om te evalueren is simpelweg niet gesteld. De aandacht ging uit naar andere prioriteiten. Met een groeiend werkpakket in Noord-Holland en weinig capaciteit moeten er keuzes worden gemaakt.

Organisatorisch

Organisatorische belemmeringen kunnen eveneens een rol spelen. Voor een gedegen evaluatie zullen immers niet alleen documenten en databestanden geraadpleegd moeten worden, maar ook betrokken personen (projectleiding). De ervaring rond de A5 leert dat veel betrokkenen nadat de weg was opengesteld direct op andere projecten werden ingezet. Ook tussentijds is er personeelsverloop geweest. Volgens de geïnterviewde leden van het projectteam A5 is echter wel te achterhalen wie inmiddels waar werkt.

Methodologisch

Ook methodologische belemmeringen spelen bij de A5 een rol. In het vorige hoofdstuk bespraken we bijvoorbeeld het causaliteitsprobleem. Allerlei (versturende) ontwikkelingen kunnen ervoor zorgen dat effecten moeilijk aan het project zijn toe te rekenen. Deze ontwikkelingen kunnen zowel buiten als binnen het project liggen. Dat een project geen statisch gegeven is, blijkt ook uit deze casus. In de A5 zijn tussen besluit en opening verschillende wijzigingen doorgevoerd. In het MIT '93-'97 omvat dit project naast de aanleg van de A5 de bouw van de tweede Schipholtunnel en aanpassingen aan de A4 en de A9. In het MIT 1996 wordt het project beperkt tot alleen de aanleg van de A5, waarbij de overige delen in het kader van andere projecten worden uitgevoerd. De projectkosten van de A5 Verlengde Westrandweg dalen daarmee naar rato van circa 400 miljoen euro in het MIT '93-'97 naar ongeveer 225 miljoen euro in het MIT '96. Ook ontwikkelingen buiten de A5, zoals andere infrastructurele projecten, beïnvloeden de effecten, maar de methodologische problemen die daaruit voortvloeien, zijn, volgens de geïnterviewde leden van het projectteam A5, niet onoverkomelijk. Wel is het wenselijk de A5 te zien als onderdeel van een groter pakket, en het ook als zodanig te evalueren.

⁵ De psychologische belemmeringen zijn onbesproken gebleven. Het is niet waarschijnlijk dat de betrokkenen zich bepaalde 'optimistisch vertekeningen' na meer dan tien jaar nog voor de geest kunnen halen.

6.4 Evalueren in de praktijk

Infrastructuurprojecten kunnen op talloze aspecten worden geëvalueerd. Denk bijvoorbeeld aan bouwkosten, tijdigheid van oplevering, vervoersvolumes, gemiddelde reistijd, verkeersongevallen, milieueffecten en tevredenheid van bewoners en bedrijven in het betreffende gebied. Voor de A5 is globaal nagegaan wat over deze aspecten bekend is.

6.4.1. Geld

In een ex-postevaluatie spelen de kosten van een project een belangrijke rol. De mate van onder- of overschatting van kosten krijgt terecht veel aandacht. In hoofdstuk 2 werd al gewezen op het werk van Flyvbjerg et al. (2002), die wijst op het structurele karakter van de onderschatting van de kosten van infrastructurele projecten. Uit de casus A5 blijkt echter dat bij conclusies over de kosten, ook voorzichtigheid geboden is. Een en ander lichten we hierna toe.

Van groot project naar klein project?

Zoals reeds hiervoor aangegeven kent het project A5 Verlengde Westrandweg een lange geschiedenis aan voorbereiding en besluitvorming. Deze geschiedenis heeft ook zijn gevolgen gehad voor de ontwikkeling van de kosten. In paragraaf 6.2 is al nader ingegaan op de oorzaken van de scopewijziging van het project en de gevolgen daarvan voor de kostenraming.

Een en ander illustreert dat voor een ex-postevaluatie A5 de stand van het project in het MIT '96 het relevante ijkpunt lijkt te zijn. Ook is duidelijk dat het tracébesluit als ijkpunt, in een ex-postanalyse van de kosten, niet altijd tot een plausibele uitkomst leidt. Ter illustratie: nemen we het tracébesluit van 1992 als ijkpunt dan leidt de oplevering in 2003 tot een kostenoverschatting met ruwweg 30 procent, terwijl een kostenonderschatting van ongeveer dezelfde orde van grootte resulteert bij vergelijking van de realisatie met de raming in het MIT '96.

Kostenmutaties

Een tweede element dat een belangrijke rol speelt in een ex-postanalyse van de kosten, is de aard van de kostenmutaties. Nog voor de start van de realisatie van de A5 in 1999 steeg de kostenraming als gevolg van de Planologische Kernbeslissing (PKB) Schiphol met circa 125 miljoen gulden. Deze kostenstijging, opgenomen in het MIT '97, vloeide voort uit de kruising met de rolbaan voor de vijfde baan van Schiphol, alsmede de financiering van de overgangsgebieden. Tijdens de uitvoeringsperiode was in 2001 echter ook sprake van een btw-verhoging, die leidde tot een kostenstijging met circa 12 miljoen gulden (5,5 miljoen euro). En ten slotte kende het project nog een kostenoverschrijding door de uitkomst van de aanbesteding (43 miljoen euro).

Kosten in soorten en maten

De voorgaande kostensoorten illustreren nog eens dat het in een ex-postanalyse van belang is de kostenoverschrijding nader te

preciseren. Kostenstijgingen kunnen te maken hebben met wijzigingen in de scope van het project, zoals de aanpassing van de kruising met de rolbaan. Van belang is daarbij dat hierdoor ook de baten van het project hoger kunnen uitvallen. Van geheel andere orde is de btw-verhoging, die een exogeen karakter heeft.

6.4.2. Tijd

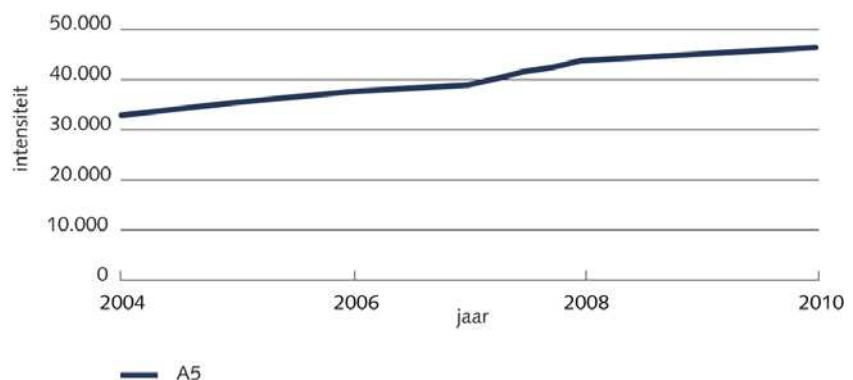
Een ander aspect waarop geëvalueerd dient te worden is de tijdigheid van het project. Is het project op tijd geleverd of is er vertraging ontstaan? Ook dit aspect komt aan de orde in het *Beslisdocument Oplevering* (2005). Het project A5 kent, zoals we in de beschrijving van het project hebben gezien, een lange voorgeschiedenis. Al in de jaren tachtig wordt er onderzoek gedaan naar de mogelijkheden van verkeerswegen rond Schiphol. In het MIT werd uiteindelijk vastgelegd dat de A5 in 2003 zou worden opengesteld.

Deze doelstelling is, zij het met enig kunst en vliegwerk, ook gehaald. De oorspronkelijke openstelling was gepland op 1 juni 2003, dit is later gewijzigd in 1 november 2003. Er ontstond vertraging bij onteigeningsprocedures, werkzaamheden door derden in het gebied en wisselingen in de personele bezetting. Door een extra inspanning van de aannemer is het project versneld gerealiseerd en kon de weg 8 november 2003 worden geopend.

6.4.3. Vervoersvolumes⁶

Het doel van de A5 was het verbeteren van de bereikbaarheid van Schiphol en het verbeteren van de doorstroming van het knooppunt Badhoevedorp. Concreet ging men ervan uit dat 30.000 motorvoertuigen per etmaal van de weg gebruik zouden maken. Uit onderzoek van Rijkswaterstaat Noord-Holland blijkt dat deze doelstelling is gehaald. In 2004 reden er circa 32.000 motorvoertuigen. Dit is gestegen tot circa 43.000 in 2008. Een begin 2008 opgestelde prognose voor 2010 komt uit op 47.000 voertuigen per etmaal. In grafiek 6.1 is te zien hoe de intensiteiten zich de afgelopen jaren hebben ontwikkeld en waar we naar verwachting in 2010 uitkomen (als de trend zich voortzet).

Grafiek 6.1
Ontwikkeling intensiteit A5
Bron: Rijkswaterstaat Noord-Holland,
nov. 2008

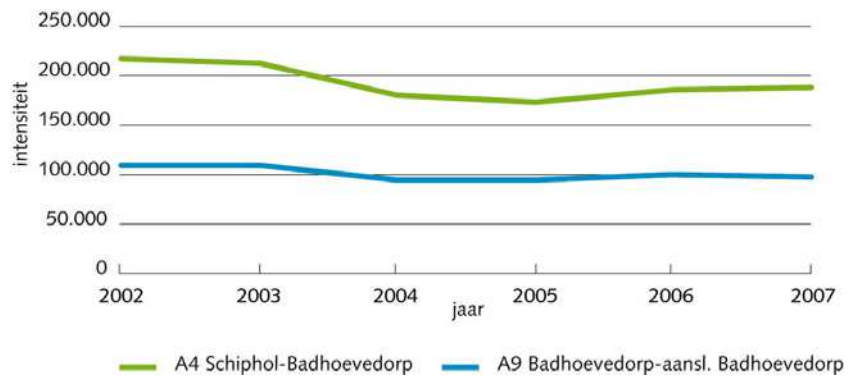


⁶ Verkeerskundige evaluatie A5, vijf jaar na de opening, Memo, ministerie van Verkeer en Waterstaat, Rijkswaterstaat, 25 november 2008.

Grafiek 6.2

Ontwikkeling intensiteiten A9 en A4
Bron: Rijkswaterstaat Noord-Holland,
nov. 2008

In grafiek 6.2 is het effect te zien van de ingebruikneming van de A5-Zuid, eind 2003, op de aansluitende A9 en A4 rondom Badhoevedorp (BHD). Het verkeer op de A4 ging bijvoorbeeld van circa 210.000 voertuigen in 2003 naar circa 179.000 in 2004. Dit is echter gezien de tegelijkertijd gerealiseerde projecten, zoals de N205, niet alleen aan de A5-Zuid toe te rekenen.



Dit onderzoek naar ontwikkelingen in de intensiteiten van A5, A4 en A9 is niet opgenomen in het *Beslisdocument Oplevering*, maar speciaal voor deze casusbeschrijving vervaardigd.

Het aantal motorvoertuigen per etmaal is slechts één van de mogelijke indicatoren. Interessanter dan 'aantal voertuigen' is echter de hoeveelheid behaalde 'reistijdwinst'. Het verdient aanbeveling om in een ex-postevaluatie expliciet gegevens over reistijdwinsten op te nemen.

6.4.4. Milieuaspecten

Net als bij veel andere infrastructuurprojecten is bij de A5 geen uitvoering gegeven aan een ex-postevaluatie in het kader van de m.e.r. In het *Beslisdocument Oplevering* wordt opgemerkt dat een eventuele evaluatie 'als een afzonderlijke opdracht dient te worden beschouwd'. Deze opdracht is niet gekomen. Over de milieueffecten (geluid en luchtvervuiling) is, na de ingebruikneming van het project, dus niets bekend.

6.4.5. Het oordeel van bewoners

Ook de beleving van bewoners kan onderdeel zijn van een ex-postevaluatie. Wat vinden bewoners van het infrastructuurproject in hun directe omgeving? Hoe ervaren zij bijvoorbeeld de inpassing in het landschap en hoe is er met hun belangen omgesprongen? Bij de A5-Zuid is dit een niet erg relevant aspect, gezien de geringe bebouwing rond de weg. In de directe omgeving liggen slechts enkele boerderijen. Wellicht heeft om die reden dit aspect nauwelijks aandacht gekregen. De wethouder van de gemeente Haarlemmermeer gaf in zijn openingsspeech aan dat er zorgvuldig met de bewoners in het gebied was omgegaan en dat de weg op een mooie manier landschappelijk was ingepast. De onderbouwing van deze conclusie ontbreekt echter.

7. Conclusie: naar werkbare ex-postevaluaties

7.1 Inleiding

Uit de literatuurstudie, de in hoofdstuk 6 geanalyseerde casus en de gehouden interviews (zie bijlage A) blijkt dat infrastructurele projecten weliswaar met enige regelmaat ex post worden geëvalueerd, maar dat dit niet altijd, niet gestructureerd en vaak slechts op deelaspecten gebeurt. Er worden wel ex-postevaluaties uitgevoerd, maar daarbij is geen sprake van een gestandaardiseerde methode, zoals we die bij ex-ante-evaluaties kennen.

Ex-postevaluaties van infrastructurele projecten zijn dus niet vanzelfsprekend. Rijkswaterstaat evalueert als uitvoeringsorganisatie niet uit zichzelf, en er wordt door het beleid, de opdrachtgever, ook niet om gevraagd. Het staat volgens de geïnterviewden 'gewoonweg niet op de agenda'. Uit ons onderzoek komt het beeld naar voren dat de huidige evaluatiepraktijk te mager en te weinig uniform is om de ex-antebesluitvorming te verbeteren.

Dit roept de vraag op:

- welke belemmeringen ex-postevaluaties in de weg staan en
- met welke inhoudelijke, procesmatige en methodologische aspecten bij het opstellen van ex-postevaluaties rekening moet worden gehouden.

De uiteenlopende 'evaluaties van evaluaties' die de laatste jaren zijn verschenen (op het gebied van beleid, milieu en grote projecten) en de ervaringen met ex post evalueren in het buitenland, bevatten hiervoor verschillende lessen en aanknopingspunten.

7.2 Belemmeringen voor ex-postevaluaties

In hoofdstuk 5 zijn de politiek-bestuurlijke, psychologische, organisatorische en methodologische belemmeringen op een rij gezet. Deze belemmeringen zijn reëel en verklaren in belangrijke mate waarom het zo weinig tot ex post evalueren komt. Niettemin is aan vrijwel al deze belemmeringen iets te doen. De binnen- en buitenlandse praktijk bewijst ook dat ex post evalueren weliswaar niet eenvoudig, maar wel mogelijk is. Eenvoud en uitvoerbaarheid zijn daarbij belangrijke aandachtspunten.

7.2.1. Een ex-postevaluatie 'light'

Een belangrijke les is te waken voor het uitwerken van een omvangrijk en diepgravend pakket aan eisen waar ex-postevaluaties aan moeten voldoen. Het risico bestaat dat dit zijn doel voorbij zal schieten. Het meest levensvatbaar lijkt een ex-postevaluatie 'light'. Een lichte variant, maar wel een waarbij veel aandacht is voor de *naleving* ervan. Zonder

aandacht voor naleving komt er niets terecht van een verplichting tot ex post evalueren. Ex-postevaluaties dienen kosteneffectief, eenvoudig en uitvoerbaar te zijn (Morrison-Saunders et al., 2003). Arts (2008) pleit op basis van ervaringen met m.e.r.-evaluaties voor een reële, eenvoudige en lichtvoetige aanpak.

Het creëren van draagvlak wordt ook eenvoudiger wanneer we oog houden voor het beslag dat ex-postevaluaties leggen op de capaciteit binnen de organisatie.

Dit leert ons dat we kritisch moeten zijn op de op te nemen elementen in een ex-postevaluatie en hoe diepgaand ze moeten worden bekeken. Voor succesvolle evaluaties is een afwegingskader nodig waarin aandacht wordt besteed aan zowel inhoud, proces als methode.

7.3 Een afwegingskader met inhoudelijke, procesmatige en methodologische aspecten

Inhoud

Het gaat bij de inhoud om de volgende aspecten:

- doel van de evaluatie: afrekenen of leren;
- aantal evaluaties: alle projecten of een selectie;
- diepgang van de evaluatie: alle aspecten even diepgaand of sommige aspecten diepgaand en andere minder diepgaand uitgewerkt.

Doel van de evaluatie: afrekenen of leren (of beide)

In de eerste plaats moet een keuze worden gemaakt tussen afrekenen of leren. Het één sluit het ander niet uit, maar in verschillende studies wordt erop gewezen dat de doelstelling 'afrekenen', het leren in de weg kan staan. Bij een forse kostenoverschrijding dringt zich bijvoorbeeld al snel de vraag op wie daaraan schuldig zijn. Wanneer vooraf ondubbelzinnig duidelijk wordt gemaakt dat het doel van de evaluatie 'leren' is, neemt dit veel koudwatervrees weg.

Aantal evaluaties: alle projecten of een selectie

De ervaringen in het buitenland laten zien dat ex post evalueren niet bij elk project nodig is. In Noorwegen wordt bijvoorbeeld een selectie uit de projecten gemaakt. De hoogte van de bouwkosten zijn daarbij een voor de hand liggend criterium. Ook in Nederland kan worden besloten om alleen projecten boven een bepaald bedrag te evalueren. Wanneer de grens wordt gelegd bij een bedrag van bijvoorbeeld 500 miljoen euro betekent dit in de praktijk dat 15 tot 20 procent van de projecten in het MIRT in aanmerking komen voor een ex-postevaluatie (zie bijlage B).

Een andere optie, om het beslag dat op de capaciteit van de organisatie wordt gelegd, te verminderen, is kiezen voor een steekproef. Alle projecten komen dan in principe in aanmerking voor een ex-postevaluatie. Het betekent dus ook dat alle infrastructuurprojecten van begin af aan een dossier moeten opbouwen waaruit voor een

mogelijke evaluatie geput kan worden, of zij nu in de steekproef vallen of niet.

Diepgang van de evaluatie

Een ex-postevaluatie kan ook 'light' worden gemaakt door de aspecten van het infrastructuurproject met een verschillend niveau van diepgang te evalueren. In een minimumvariant worden bijvoorbeeld bepaalde grootheden slechts globaal bekeken en andere diepgaand geanalyseerd. In een maximum variant worden alle aspecten, in een gestructureerd afwegingskader, volledig uitgewerkt. Denk bijvoorbeeld aan de aspecten:

- bouwkosten
- doorlooptijden
- vervoersvolumes
- reistijdwinsten
- externe effecten: ongevallen, geluid, emissies et cetera

En eventueel kan ook gekeken worden naar:

- procedures (doorlooptijden, besluitvorming, bezwaren et cetera);
- andere, meer kwalitatieve aspecten, zoals draagvlak onder burgers en belangengroepen en de impact op (de beleving van) de omgeving.

Proces

Naast de inhoud zijn ook procesmatige aspecten relevant, met als belangrijkste het moment van evalueren. In het buitenland wordt er over het algemeen voor gekozen een, drie en/of vijf jaar na ingebruikneming of openstelling te meten (zie onder andere de Britse evaluatiepraktijk voor doorgaande wegen). Dit zijn momenten om de effecten in kaart te brengen.

Het moment van evalueren is niet eenvoudig te kiezen. Wanneer ervoor wordt gekozen om kort na de openstelling te evalueren (bijvoorbeeld na een jaar) dan wordt geen rekening gehouden met zogenaamde ingroei-effecten. Pas op de wat langere termijn zal een infrastructuurproject ten volle worden benut. Kiest men echter voor een evaluatie na vijf jaar, dan is de meting verder verstoord door nieuwe ontwikkelingen (veranderingen in de economische situatie, demografie, andere nieuwe infrastructuur et cetera). Meten we dan nog wel wat we willen weten? Dit aspect wordt hieronder behandeld (zie 'methode').

Wanneer wordt aangesloten bij beslismoment 5 van het MI(R)T betekent dit dat er ruim een jaar na openstelling wordt geëvalueerd. Dit kan goed voor de bouwkosten en doorlooptijden. De balans kan dan worden opgemaakt omdat de contracten zijn opgeleverd en de financiële zaken zijn afgewikkeld.

Willen we vervoersvolumes en reistijdwinsten meten dan dienen we met ingroei-effecten rekening te houden. In deze afweging zal dan ook een middenweg moeten worden gevonden. De meting moet niet te vroeg plaatsvinden, omdat het project dan nog onvoldoende bekend is en wordt gebruikt, en niet te laat, zodat het aantal verstoringseffecten nog beheersbaar blijft. In zijn algemeenheid lijkt een meting na drie jaar de beste oplossing.

Methodie

Ook ten aanzien van de methodische kant moeten keuzes worden gemaakt. Zoals we hebben gezien vormt causaliteit het ingewikkeldste vraagstuk. Daarmee kan op uiteenlopende wijzen worden omgegaan. De meest eenvoudige oplossing is om het hele vraagstuk te negeren. Na realisatie van het project beperken we ons bijvoorbeeld tot het meten van een paar grootheden, zoals de verkeersvolumes. Dit is relatief eenvoudig te doen en kan informatief zijn, maar gaat wel voorbij aan de vele versturende ontwikkelingen die tegelijkertijd hebben gespeeld. Om echt iets van de evaluatie te kunnen leren is het nodig in het causaliteitsvraagstuk te duiken.

Vervolonderzoek

In het bovenstaande afwegingskader zijn verschillende keuzes aangegeven. In sommige gevallen is duidelijk welke keuze de meest verstandige of voor de hand liggende is. In andere gevallen is nader onderzoek nodig. De verschillende mogelijkheden zouden in de praktijk, aan de hand van een concrete casus, moeten worden getoetst. Het zal er steeds om moeten gaan hoe met de minste inspanning, het maximale kan worden geleerd. Ex-postevaluaties brengen immers ook kosten met zich mee. De 'winst' van het evalueren moet in verhouding staan tot de kosten.

De A5-Zuid vormde in dit onderzoek niet meer dan een eerste (maar leerzame) vingeroefening. Het verdient aanbeveling een dergelijke casus in een volgend onderzoek diepgaand, in verschillende varianten, te evalueren.

7.3.1. Enkele voorwaarden voor succesvolle ex-postevaluaties

Tot slot nog enkele aanvullende voorwaarden die uit binnen- en buitenlandse ervaringen met ex-postevaluaties naar voren komen. Het blijkt keer op keer dat aan een aantal basisvoorwaarden moet worden voldaan, wil het ook daadwerkelijk tot ex-postevaluaties komen. Het ontbreekt in veel gevallen nog aan een gevoel van urgentie en draagvlak. Dit draagvlak zal verder ontwikkeld moeten worden. De volgende punten zijn daarbij relevant:

- *De ex-postevaluatie kent een duidelijke opdrachtgever die toeziet op naleving.* De ambtelijke leiding moet in ex-postevaluaties geloven en dit ook uitdragen. Ex-postevaluaties moeten weer op de agenda worden gezet. Zoals de casus A5-Zuid laat zien: geen 'opdracht', dan ook geen ex-postevaluatie. Voor (staf)directies Financiën (binnen Verkeer en Waterstaat bijvoorbeeld de stafdirectie Financiën, Management en Control) is hierbij een belangrijke ondersteunende rol weggelegd. Het is belangrijk dat projectleiders het ex post evalueren van infrastructuur niet zien als een 'verplicht nummer' zonder enige meerwaarde. De organisatie zal het *commitment* moeten voeden en toezien op naleving.
- *Iemand binnen het projectteam is verantwoordelijk voor de ex-postevaluatie en de opbouw van een dossier.* Vanaf het moment dat is besloten om een project uit te voeren, zal iemand (of een team van personen) voor de ex-postevaluatie verantwoordelijk moeten worden gemaakt. De eerste taken van de persoon zijn het (laten) uitvoeren van een nulmeting en het opbouwen van een

dossier. Ook worden de rollen van de verschillende partijen benoemd (zie bijlage D: Stappen in het evaluatieproces). De gevraagde inzet zal in het begin van het project relatief gering zijn, maar daarmee niet minder belangrijk. Gedurende het project dient men alert te zijn op aanpassingen van het project en personele wisselingen en deze zorgvuldig te documenteren.

Het belang van het grondig documenteren van een project kan niet worden overschat. Noorse onderzoekers constateren dat bij ex post evalueren de grootste uitdaging ligt in het verzamelen van de juiste gegevens en documentatie van het project. Veel projecten lopen lang en worden tussentijds aangepast. Voor het begrijpen van de verschillen tussen de situatie ex ante en de situatie ex post, is informatie over aanpassingen essentieel.

- *Maak gebruik van externe consultants.* Bij het uitvoeren van evaluaties kunnen externe consultants een belangrijke ondersteunende rol spelen. Dit is zowel uit oogpunt van capaciteitsgebrek binnen VenW, als het waarborgen van onafhankelijkheid, gewenst. Voor het beoogde leereffect is het echter wenselijk dat VenW ook zelf capaciteit investeert in het onderzoek en gezamenlijk met de consultant optrekt.
- *Data behouden voor meta-evaluaties.* Het is lonend om alle ex-postevaluaties die worden uitgevoerd toegankelijk te maken voor meta-evaluaties. Een duidelijk beeld van de overeenkomsten en verschillen tussen ex-postevaluaties biedt nieuwe inzichten en kan leiden tot betere ex-ante-evaluaties. Meta-evaluaties zijn alleen mogelijk wanneer de afzonderlijke evaluaties op een uniforme manier zijn aangepakt. Het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM) zou een dergelijke meta-evaluatie kunnen uitvoeren.

Ex-post evaluations of infrastructure projects

Taking decisions about constructing and improving infrastructure requires a great deal of responsibility, for very quickly hundreds of millions of euro are at stake in these projects. To ensure such important decisions receive careful consideration, multiple ex-ante evaluations are conducted. However, this concentrated attention for pre-project assessments stands in stark contrast to the evaluations conducted after a project's completion. Yet, it is indeed extremely worthwhile to assess infrastructure projects once they are completed and in use. Much can be learned from such ex-post evaluations: learning from past projects not only improves the quality of future ex-ante evaluations, but also, by extension, the quality of our decision-making processes.

Learning and validation

Ex-post evaluations have various objectives: learning and validation. We can learn from ex-post evaluations, because they give us a sense of how accurate the ex-ante estimates were, and this process not only allows us to improve upon future models, but also to then conduct meta-evaluations. When multiple ex-post evaluations are available, we are able to assess which type of projects and which project conditions have had positive effects for society. Validation is also an objective of ex-post evaluations, in which case, for example, assessments are made to ascertain if the funds were spent wisely and/or if the correct decisions were taken.

Ex-post evaluations are not always, not systematically and not comprehensively conducted for all Dutch infrastructure projects; however, this is not a new or unique situation: the Ministry of Transport, Public Works and Water Management, as well as other departments, seldom conduct unprompted ex-post evaluation research.

Reasons for disinterest in ex-post evaluations

There are four primary reasons for the lack of interest in ex-post evaluations: the political- administrative and policy context, psychological processes, organisational barriers, and methodological problems.

1. The desire to look ahead is a key factor in the political-administrative and policy context: policymakers are, by nature, focused on the future, not the past.
2. Certain psychological processes, moreover, can render one disinclined to pursue evaluations. What is known as an 'optimism bias' can play a role at the start of a project, meaning that those involved (ex-ante) often have overly optimistic views about a project, with the result being that people subsequently oppose any actions that may

compromise this positive view of the project. More specifically, negative evaluations can ultimately damage a person's professional reputation.

3. Organisational barriers may also impede ex-post evaluations. Project directives are often discontinued immediately after the 'ribbon cutting'. Moreover, owing to a lack of funding and/or organisational capacity, ex-post evaluations are often supplanted by more urgent matters. Additionally, a combination of normal personnel turnover cycles and the long turnaround times of infrastructure projects can lead to a dissipation of departmental knowledge and expertise.
4. The main methodological problem is that it is not only exceedingly difficult to isolate the effects of a particular project, but also to envision what the world would be like had that project never been commissioned. In addition, the timing of an evaluation is an issue that demands particular attention.

These various obstacles are indeed challenging, but they can be overcome. Comparable problems have emerged in ex-post evaluations conducted in foreign countries, and these foreign experiences prove that workable solutions can be found. Such solutions could inform the structuring of future ex-post evaluations.

A framework for ex-post evaluations

In light of the previously stated obstacles, careful consideration must be given to the structure of ex-post evaluations. Because there are many choices that can and must be made when evaluating infrastructure, a framework that focuses on content, process, and method is required. Based on experiences in foreign countries, the experiences of various Dutch respondents, and our own case study analysis, we provide, per facet, what we regard as the most pertinent options (see table S1).

Content

Choices must be made regarding the content and objectives of ex-post evaluations. Do people want to:

- appraise or learn? Appraisal is indeed a worthwhile objective, but a possible downside of this is the emergence of a certain 'heels in the sand' resistance, as people attempt to avoid damaging professional reputations. Consequently, the willingness to evaluate diminishes. Conducting evaluations for the purpose of learning, however, opens doors that would have otherwise remained closed.
- evaluate all projects or only a limited number of projects? In principle, all infrastructure projects have something to teach us. The pertinent question is if the investments outweigh the benefits? Evaluating only limited numbers of projects places less stress on the organisation's capacity. When we choose to evaluate all projects costing 500 million euro or more, we also always evaluate an additional 20% of all 2009 MIRT (Multi-Year Program for Infrastructure, Spatial Development and Transport) road and rail projects.
- conduct equally in depth studies of all facets (costs, traffic volumes,

travel time gains, etc) of a project, or rather be selective in this? Choices can also be made regarding the comprehensiveness of ex-post evaluations. It is recommended – as with OEI ex-ante evaluations - to study all facets of a project, although this does not mean that all aspects must be studied with equal depth. The various facets can be 'deeply or 'lightly' researched.

Process

Choices must also be made regarding the timing of evaluations; for example, we may conduct evaluations one, three and/or five years after the completion and opening of an infrastructure project. If we choose to evaluate shortly after the opening (for example, after one year), we may disregard the so-called 'ingrowth effects', as they emerge only over the longer term, full exploitation of the infrastructure. However, if people decide to evaluate after five years, then the assessment is indeed disrupted by new developments (other new infrastructure, changes in economic situation, etc), and the relevant question then becomes: Are we actually assessing what we intended to assess? In light of this, conducting ex-post evaluations after three years seems to be the happy medium.

Method

Choices must be made with respect to methodology as well. Causality presents us with a complicated issue. The question here is to what extent we can attribute certain effects to a particular project. We can approach this problem in various ways.

The simplest solution is to ignore the whole issue. After an infrastructure project is completed, we can for example limit ourselves to measuring a few quantities, such as traffic volumes, which we can compare to the original estimates. When these pre and post-calculations differ only slightly, we may conclude that the project's objectives were achieved. Such comparisons are relatively easy to make and can indeed be informative, but this will preclude the many possible disruptive developments that have subsequently emerged. If the causality question is avoided, we cannot learn very much from the project ex-post.

A second issue in play here is the degree to which infrastructure projects are interwoven with other projects. A certain project, such as the construction of a highway, can affect other roadways, and this therefore raises the question as to what level the evaluation must be conducted on: the level of the individual project, or of the entire (road) programme? Given the fact that projects that perform well, and those that perform poorly, average out when evaluations are conducted on the programme level, we can learn the most from evaluations conducted on the individual project level.

Summary of choices

Table S1

Framework for ex-post evaluations
 Choices regarding content, process and method are required to facilitate the ex-post evaluation process. The choice of a light form of evaluation on the individual project level, with special attention devoted to disruptive factors (see X), is seemingly the most promising approach to take.

FRAMEWORK		
Content	<i>Appraising</i>	<i>Learning</i>
		X
	<i>All projects</i>	<i>Limited number of projects</i>
		X
	<i>All facets studied in depth</i>	<i>Some facets studied in greater depth than others</i>
		X
Process, evaluation after	<i>1 year</i>	<i>3 year</i>
		X
		<i>5 year</i>
Method, causality	<i>Disruptive factors ignored</i>	<i>Disruptive factors considered</i>
		X
	<i>Programme level</i>	<i>Project level</i>
		X

A lighter form of evaluation?

Depending on the choices made regarding content, process and method, we have the option of pursuing light, medium or deep forms of evaluation. We learn less from lighter forms of evaluation, but lighter evaluations are indeed easier to conduct, and this, given the previously identified obstacles, is an important advantage. We have not yet reached the stage of mandatory ex-post evaluations, and, indeed, experiences in France have shown that this offers no guarantee of success. It is precisely because ex-post evaluations are not yet widely embraced that we must ensure they are easy and feasible to conduct. A lighter form of evaluation is therefore the preferred choice.

Follow-up study

These suppositions must now be tested in actual practice, by means of a concrete case study. In order to gain a sense of the practical situation, this study analysed the A5-Zuid motorway, although it did not do so in the form of a comprehensive ex-post evaluation. It is therefore recommended that a follow-up study be conducted to evaluate all the various facets of such a case study.

Literatuur

Altena, H. van et al. (1999). *Evaluatie van beleidsevaluaties van DGP. Een studie naar het gebruik van beleidsevaluaties en mogelijke verbeteringen hierin*. Den Haag: Ministerie van Verkeer en Waterstaat.

Arts, J. (1998). *EIA Follow-up – On the role of ex post evaluation in environmental impact assessment*. Groningen: GeoPress.

Arts, J. (2008). *Evaluatie achteraf bij m.e.r. To be continued?* Toets, vakblad over effectrapportage, jrg. 15, nr. 16, pag. 24-27.

Arts, J. en F. van Lamoen (2003). *Werkwijzer evaluatie milieueffecten hoofdwegenprojecten, Leidraad voor de evaluatie achteraf bij m.e.r.* Delft: Tracé/m.e.r.- Centrum, Rijkswaterstaat.

Asian Development Bank (2000). *Impact evaluation study of the Asian Development Bank assistance to the roads sector in Nepal*. IES: NEP 2000-18.

Beslisdocument Oplevering A5-Zuid (A5 Verlengde Westrandweg) van uitvoeringsbesluit tot 2005 (2005). Haarlem: Rijkswaterstaat Noord-Holland.

Bruijn, H. de (2007). *Een gemakkelijke waarheid. Waarom we niet leren van onderzoekscommissies*. Nederlandse school voor Openbaar bestuur.

BTRE (2007a). *Ex-post economic evaluation of National Highway projects Case study 1: Wallaville Bridge*. Working Paper 70.1. Canberra: Bureau of Transport and Regional Economics.

BTRE (2007b). *Ex-post economic evaluation of National Highway projects Case study 2: Northam Bypass*. Working Paper 70.2. Canberra: Bureau of Transport and Regional Economics.

Chapulut, J.N., E. Jeannesson-Mange en J.P. Taroux (2007). *French Post evaluation practice and results*. Paper presented at the TRB 2007 Annual Meeting.

Commissie voor de Rijksuitgaven (2007). *Jaarrapportage procedureregeling Grote Projecten*. Brief van de Commissie voor de Rijksuitgaven: 26 399. 21 mei 2008.

Commissie Versnelling Besluitvorming Infrastructurele Projecten (2008). *Sneller en Beter!*. Den Haag.

CPRE (2007). *Beyond Transport Infrastructure: Lessons for the future from recent road projects*. London: CPRE.

Eijgenraam, C.J.J., C.C. Koopmans, P.J.G. Tang en A.C.P. Verster (2000). *Evaluatie van grote infrastructuurprojecten, Leidraad voor kosten-baten analyse, Deel I: Hoofdrapport*. Den Haag: ministerie van Verkeer en Waterstaat en ministerie van Economische Zaken.

Ermens, E. en P. van Teeffelen (2008). *Een evaluatie van evaluaties. Ex-postevaluaties: houding en gedrag van overheidsorganisaties*. Zoetermeer: Research voor Beleid.

Evaluatie-instrument beleidsdoorlichting (2008). Tweede Kamer der Staten-Generaal. Vergaderjaar 2008-2009, 31 308, nr. 5.

Flyvbjerg, B., M.S. Holm en S. Buhl (2002). *Underestimating Costs in Public Works Projects Error or Lie?* Journal of the American Planning Association, vol. 68, p. 279-295.

Flyvbjerg, B., M.S. Holm en S. Buhl (2005). *How (In)accurate Are Demand Forecasts in Public Works Projects? The Case of Transportation*. Journal of the American Planning Association, vol. 71, p 131-146.

Hart, P. 't (2001). *Verbroken verbindingen*. Amsterdam: De Balie.

Kjerkreit, A., J. Odeck en K.O. Sandvik (2008). *Post opening evaluation of road investment projects in Norway: How correct are the estimated future benefits?* Paper European Transport Conference 2008.

Lench, H.C. en P.H. Ditto (2008). *Automatic optimism: Biased use of base rate information for positive and negative events*. Journal of Experimental Social Psychology, vol. 44, p. 631-639.

Lovallo, D. en D. Kahneman (2003). *Delusions of success: How optimism undermines executives' decisions*. Harvard Business Review, 56-63.

Meyenfeldt, L. von, C. Schrijvershof en P. Wilms (2008). *Tussenevaluatie beleidsdoorlichting*. Den Haag: APE.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2004). *Werkwijzer OEI bij MIT-verkenningen, een hulpmiddel bij het invullen van de 'formats'*. Den Haag: ministerie van Verkeer en Waterstaat.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat, ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (2009). *Spelregels voor het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport*.

Morrison-Saunders, A., J. Baker, en A. Arts (2003). *Lessons from practice: towards successful follow-up*. Impact Assessment and Project Appraisal, vol. 21, nr. 1, p. 43-56.

Onderzoek naar infrastructuurprojecten (2004). Tweede Kamer der Staten-Generaal. Vergaderjaar 2004-2005, 29 283, nrs. 5-6.

NEI Transport/CE (2001). *Lessen uit het verleden; ex-postevaluaties van verkeer- en vervoerbeleid*. Februari 2001.

Oxera (2005). *How should the ex post evaluation of trunk road schemes be enhanced ?* Oxford: Oxera.

Regeling grote projecten (2005). Tweede Kamer der Staten-Generaal. Vergaderjaar 2005-2006, 30 351, nr. 3.

Scholten, B., R. Kok, E. Devillers en R. Lebouille (2008). *Ex-postevaluaties weginfrastructuur, Fase 1*. Rotterdam: Ecorys.

Stuiveling, S. (2007). *Hardop denken*. Van Slingelandt-lezing. Vereniging voor bestuurskunde, 9 oktober 2007.

Tussen beleid en uitvoering: lessen uit recent onderzoek van de Algemene Rekenkamer (2003). Tweede Kamer der Staten-Generaal. Vergaderjaar 2002-2003, 28 831, nrs. 1-2.

Weinstein, N.D. (1980). *Unrealistic Optimism About Future Life Events*. *Journal of Personality and Social Psychology*, vol. 39, p. 806-820.

Wortelboer, P. en M.G. Lijesen (2008). *Wikken en wegen, het afwegen van investeringen in transportinfrastructuur en van de veranderende rol van de overheid*. Den Haag: Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid.

Bijlage A Geïnterviewde en geraadpleegde personen

Interviews

Ministerie VenW/RWS

André Belonje, Financiën, Management en Control (FMC)

Bob Demoet, DGMO, Directie Spoorvervoer

Jolle van der Harst, DGMO, Directie Spoorvervoer

Jan Bert Dijkstra, DGMO, Directie Wegen en Verkeersveiligheid

Robert van Winden, RWS, Hoofdwegennet Netwerken

Extern

Wim Slabbertje, Adviesbureau Van Vieren

Casus A5 contactpersonen

Bert Sinkeldam, RWS NH

Bert Jan de Boer, RWS NH

Laurens Peijs, RWS NH - adviseur verkeer en vervoer

Adriaan Heemskerk, RWS NH

Michiel Bontenbal, RWS NH - verkeerscentrale

Edwin Tropper, RWS NH - verkeermanager

Geraadpleegde deskundigen

Nederland: Jos Arts, Rijksuniversiteit Groningen

Frankrijk: Jean-Noël Chapalut

Bijlage B Wegen- en spoorprojecten boven 500 miljoen euro in MIRT 2009

.....

Wegenprojecten boven 500 miljoen euro:

- 1) ZSM 1 + 2 (Spoedwet wegverbreding) 2151 mln. - wordt al geëvalueerd in voortgangsrapportage tracéwetprojecten
- 2) A4 Burgerveen - Leiden 681 mln.
- 3) A1/A6/A9 Schiphol-A'dam-Almere 3231 mln.
- 4) A15 Maasvlakte - Vaanplein 1320 mln.
- 5) A73/A74 Venlo - Maasbracht 838 mln.
- 6) A4 Delft - Schiedam 655 mln.
- 7) A2 Passage Maastricht 540 mln.
- 8) A10 Tweede Coentunnel/A5 Westrandweg/N200 Halfweg 2117 mln.
- 9) A2 Holendrecht - Oudenrijn 1325 mln.
- 10) A2 Tangenten Eindhoven 655 mln.

Dit zijn tien wegenprojecten op een totaal van circa vijftig MIT-wegenprojecten.

Spoorprojecten boven 500 miljoen euro:

- 1) Programma Hoogfrequent Spoor 3089 mln. (geen project maar heel programma)
- 2) OV Schiphol - Almere - Lelystad 1350 mln.
- 3) Integrale spooruitbreiding A'dam - Utrecht 985 mln.
- 4) Vleuten - Geldermalsen 1040 mln.
- 5) Hanzelijn 1087 mln.

Dit zijn vijf spoorprojecten op een totaal van circa veertig MIT-projecten spoor.

Bijlage C Casus A5 Verlengde Westrandweg

Ligging van de A5 ten opzichte van A4 en A9.



Bijlage D Stappen in het evaluatieproces

Er is niet één manier om een evaluatieproces in te richten. Een voor de handliggende indeling kent in ieder geval een voorbereidings-, een uitvoerings- en een afrondingsfase. Tijdens deze fasen komen verschillende actoren in beeld. Zo is Financieel Economische Zaken (FEZ) binnen de departementen formeel verantwoordelijk voor de coördinatie van het evaluatieonderzoek. In het handboek Financiële Informatie en Administratie is vastgelegd dat de directies FEZ het evaluatieonderzoek stimuleren en coördineren. Niettemin kan de invulling van deze rol, zoals het onderzoek van Ermens en Van Teeffelen (2008) laat zien, verschillen. In sommige ministeries beperkt de rol van FEZ zich tot controleren en ligt de verantwoordelijkheid voor de evaluatie primair bij de DG's. Bij andere ministeries heeft FEZ ook een stimulerende en initiërende rol en neemt zij zitting in de klankbordgroepen van de evaluaties. Verder is het niet altijd vanzelfsprekend dat een extern onderzoeksbureau wordt ingehuurd. Soms wordt een evaluatie door de DG's zelf uitgevoerd en soms *gedeeltelijk* uitbesteed. Het bureau verzamelt dan de onderzoeksgegevens en het DG schrijft het rapport. Ook komt het steeds vaker voor dat projecten de grenzen van departementen overschrijden. Er worden dan evaluatieteams uit verschillende departementen samengesteld.

Voor een ex-postevaluatie plaatsvindt, dient er in de ex-antefase al veel voorwerk te zijn verricht. Bij de start van een project moet al aan metingen vooraf en metingen na ingebruikname worden nagedacht.

Het eigenlijke ex-postevaluatie onderzoek, na afronding van het project, kent globaal de volgende stappen en verantwoordelijkheidsverdeling:

EX-POSTEVALUATIE	TOELICHTING	VERANTWOORDELIJKE PARTIJ(EN)
Vorbereidingsfase		
Definitieve beslissing over wel of niet evalueren	Rekenschap geven van de politiek bestuurlijke context, methodologische problemen, organisatorische belemmeringen en psychologische processen Budget beschikbaar voor evaluatie?	Directie FEZ (FMC) Beleids-DG's
Doel van de evaluatie vaststellen	Keuze tussen leren en verantwoorden	Directie FEZ (FMC) Beleids-DG's

Keuze van de (sleutel)aspecten die worden geëvalueerd	Denk aan grootheden als: verkeersvolumes, aanlegkosten, ongevallen, emissies, geluidhinder en reistijdwinst	Beleids-DG's (eventueel samen met andere departementen)
Vaststellen hoe de geselecteerde aspecten worden geëvalueerd	Keuze van het detailniveau, beschikbare methoden en technieken nagaan voor het verzamelen van gegevens, aansluiten bij ex-ante-evaluatie	Beleids-DG's Onderzoeksbureau (eventueel samen met andere departementen)
Uitvoeringsfase		
Gegevens verzamelen		Onderzoeksbureau
Vergelijken van de voorspelde met de werkelijke (gemeten) effecten	Bij kloof tussen voorspellingsjaar en evaluatiejaar: extrapoleren. Bij grote afwijking dieper ingaan op de oorzaken.	Onderzoeksbureau
Mogelijke acties/maatregelen formuleren	Leren: eventueel aanpassen ex-ante-evaluaties Verantwoorden: juiste beslissing genomen?	Beleids-DG's (eventueel samen met andere departementen)
Publiceren evaluatierapport	Timing van uitbrengen is belangrijk, zorgen dat het rapport niet is ingehaald door de actualiteit	Beleids-DG's Onderzoeksbureau
Afrondingsfase		
Eventueel doorvoeren van mogelijke acties/maatregelen		Directie FEZ (FMC) Beleids-DG's

Dit rapport is een uitgave van het

Ministerie van Verkeer en Waterstaat

Postbus 20901 | 2500 EX Den Haag
www.verkeerenwaterstaat.nl
www.kimnet.nl

ISBN: 978-90-8902-062-8
Juni 2009