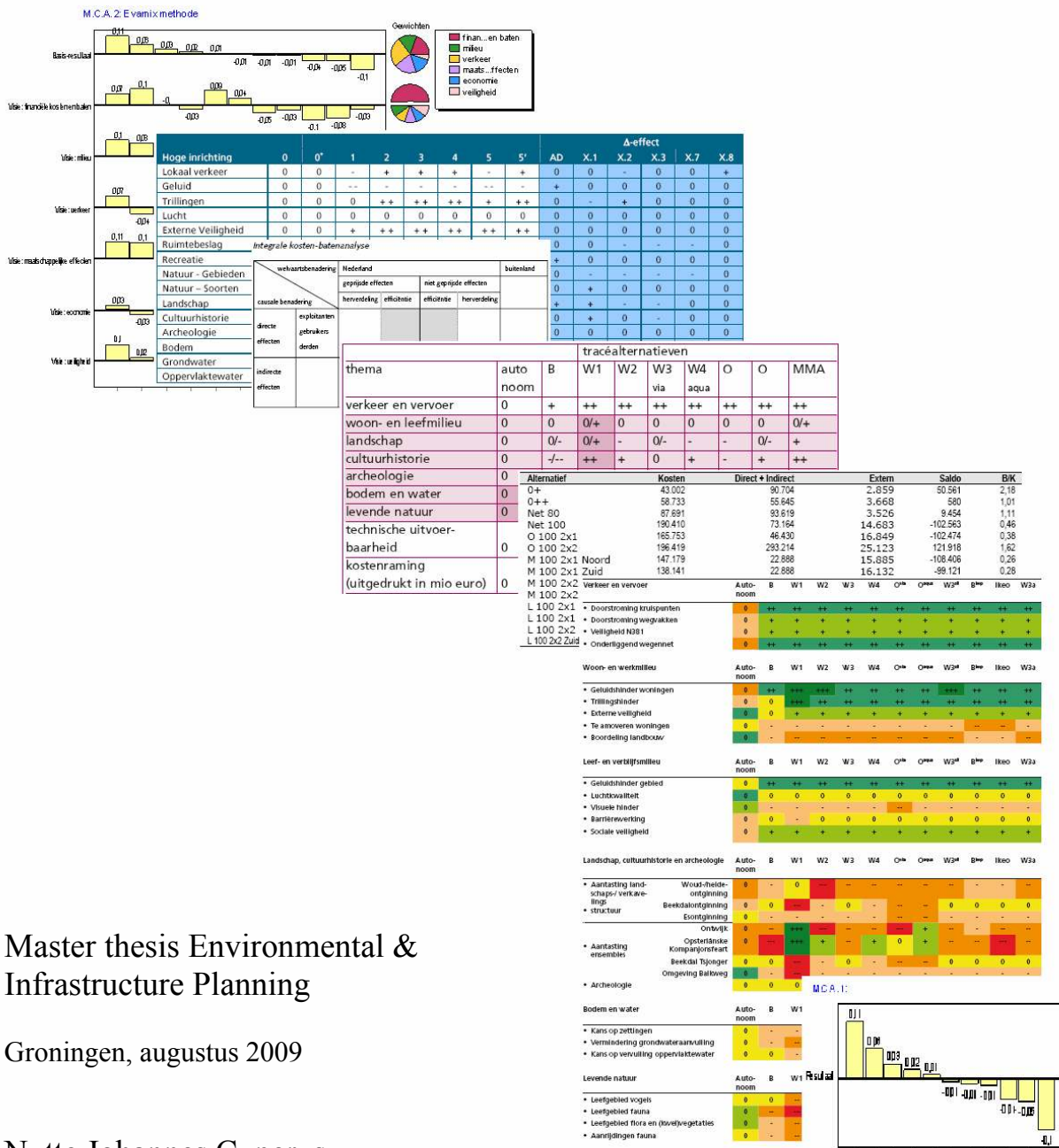


Evaluatiemethoden ex ante in theorie en praktijk

De toepassing bij de planning van verkeersinfrastructuur op het provinciale en lokale niveau



Master thesis Environmental & Infrastructure Planning

Groningen, augustus 2009

Nutte Johannes Cuperus

VOORWOORD

Deze scriptie is geschreven in het kader van de Master studie Environmental & Infrastructure Planning. In de scriptie is het verslag te lezen van een onderzoek naar de toepassing van evaluatiemethoden ex ante op het provinciale en lokale niveau bij infrastructuur plannen en projecten. Verder is het een literaire verkenning naar de institutionele context van evaluatie ex ante, de wetenschappelijke achtergrond van evaluatie(methoden) ex ante, en de aspecten en mogelijkheden van toepassing. Evaluatiemethoden ex ante zijn daarmee in verschillende en nieuwe perspectieven geplaatst.

Het onderwerp van het onderzoek is op eigen initiatief aangedragen bij de Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen van de Rijksuniversiteit Groningen.

Voor de totstandkoming van dit onderzoek en het verslag daarvan wil ik een aantal personen bedanken. Zo wil ik alle geïnterviewden bedanken voor hun medewerking. Daarnaast wil ik mijn scriptiebegeleidster vanuit de universiteit, Femke Niekerk, bedanken voor de inzichten bij het schrijven van dit onderzoek. Tevens wil ik Advin BV bedanken voor het bieden van een werkplek en ondersteuning bij (met name het praktijkgerichte deel van) het onderzoek, en in het bijzonder mijn begeleider Jan Batelaan.

Damwoude/Groningen, augustus 2009

Nutte Johannes Cuperus

Samenvatting:

In dit onderzoek staat de toepassing van evaluatiemethoden ex ante centraal. Dit is de evaluatie (ex ante) in de plannings- en voorbereidende fase, en dus voorafgaand aan de start van de realisatie van een project. Plan- en projectevaluatiemethoden zijn bedoeld om een afweging te maken over alternatieven binnen een plan en/of voor een project. De keuze voor een evaluatiemethode ex ante is in dit onderzoek het hoofdelement.

Aanleiding voor dit onderzoek is ondoorzichtigheid in de toepassing van evaluatiemethoden ex ante. Voor de provinciale en lokale overheidsniveaus lijkt er minder aandacht te zijn voor de toepassing van evaluatiemethoden, althans er zijn geen overeenkomstige rapporten en leidraden specifiek voor deze lagere niveaus zoals deze er wel zijn voor het rijksniveau. Het ontbreken van enkele overeenkomstige richtlijnen leidt wellicht tot mogelijkheden voor het gebruik van meerdere evaluatiemethoden. De vraag is echter of en hoe van deze vrijheid gebruik wordt gemaakt.

Het onderzoek dient om inzicht te krijgen in de toepassing (welke methoden) en hoe de keuzeruimte (vrijheid) in de praktijk wordt ingevuld. Bij de toepassing gaat het vooral om de mogelijkheden die er zijn om de verscheidene methoden te gebruiken, en de moeilijkheden die worden gezien. Het gaat dus in feite om de toepasbaarheid en de bijbehorende redenen voor toepassing.

Het onderzoek richt zich op het gebruik van evaluatiemethoden in de praktijk op provinciaal en lokaal niveau bij infrastructuur. Er is geïnventariseerd in hoeverre de evaluatiemethoden en aspecten beschreven in de theorie worden toegepast in de praktijk. Daarnaast is onderzocht of de toepassing geschikt en juist is. De hoofdonderzoeksvraag hierbij is: *In hoeverre zijn de toegepaste evaluatiemethoden op provinciaal en lokaal niveau vanuit de theorie gezien geschikt en juist toegepast, en wordt optimaal gebruik gemaakt van de keuzevrijheid voor de toepassing van evaluatiemethoden?*

Op basis van de theorie is een conceptueel model ontwikkeld voor het keuzeprocés voor een evaluatiemethode, en dit model is getoetst in de praktijk.

Evaluatie ex ante kan op meerdere momenten plaatsvinden (vooraf) en is bedoeld om weloverwogen besluiten te nemen. Voor een bredere invalshoek is evaluatie op verschillende manieren ingedeeld en getypeerd. Voor de toepassing van evaluatie en methoden zijn er een aantal voorwaarden en criteria, en deze zijn beschreven in de scriptie. Evaluatiemethoden ex ante zijn middelen die helpen bij het vaststellen van het meest geschikte alternatief of bij de ordening van alternatieven. Evaluatiemethoden zijn op een eigen (nieuwe en conceptuele) manier ingedeeld.

Voor een beter inzicht in evaluatiemethoden en een optimalere toepassing van methoden is het conceptueel model opgesteld. Hierin zijn de kernelementen van de methoden aangegeven zoals de hoofddoelstelling en de geschikte toepassingssituaties, en is een stappenmodel voor de keuze van een methode uitgewerkt. Het stappenmodel houdt onder andere rekening met de volgende elementen: de fase van het planproces, de voorkeuren en uitgangspunten van initiatiefnemers en uitvoerders van de evaluaties, en de kenmerken van de evaluatie en de methoden.

De toepassing van evaluatie ex ante wordt verschillend voorgeschreven. De kaders waar naar is gekeken zijn de m.e.r. en het MI(R)T/OEI. In het algemeen worden evaluatiemethoden nauwelijks specifiek voorgeschreven, zoals een MCA of een OEI/MKBA voor provincies.

De acht praktijkvoorbeelden en casestudies geven inzicht in het hoe, wat en waarom van de toepassing van evaluatie(methoden) ex ante bij provinciale infrastructuurprojecten.

In de synthese is de praktijk met de theorie vergeleken, en deze geeft een algemeen beeld van de toepassing van methoden en de uitgangspunten, argumenten en verklaringen hierbij. Dit komt in praktische zin neer op de uitgangspunten en de motivaties voor de evaluatie van de initiatiefnemer en de betrokkene in de evaluatie. Het ontwikkelde stappenmodel is hiermee in het perspectief van de praktijk geplaatst.

Over de praktijk zijn een aantal opmerkelijke conclusies te maken. Bewust handelen vanuit de theorie gebeurt weinig, of anders gezegd vanuit kennis over beschikbare methoden en de werking en uitgangspunten van de methoden. In de praktijk wordt in het algemeen op een eenvoudige manier geëvalueerd. Het uitgangspunt van de initiatiefnemers en betrokkenen in de evaluatie is over het algemeen van de volgende strekking; niet moeilijk doen als het makkelijker kan. Bij de keuze voor evaluatiemethoden en de inhoud van een evaluatie wordt sterk rekening gehouden met de wensen van de politiek. Bestuurders verlangen geen harde rangschikking van alternatieven.

Het algemene beeld is dat de toepassing van evaluatiemethoden op provinciaal niveau vrij beperkt is. Er worden weinig verschillende methoden toegepast en op weinig momenten (of weinig in meerdere fasen). De toepassing van methoden wordt beïnvloedt door de kenmerken van een vraagstuk en/of een evaluatie. Bepaalde vraagstukken verlangen in feite niet of nauwelijks direct een bepaalde methode, zoals een economisch gerichte of multicriteria methode. Dit hangt tevens af van wat er wettelijk en bestuurlijk vereist is.

De geschiktheid van toepassing van evaluatiemethoden kan op meerdere manieren worden bekeken. Vanuit de theorie bezien worden niet geheel de geschikte methoden toegepast. Vanuit de praktijk bezien juist wel. In de praktijk worden veel mogelijkheden voor alternatievenafweging onbenut gelaten, zoals MCA en KBA.

De theoretische (conceptuele) uitgangspunten zoals ze in deze studie naar voren komen zijn voor de praktijk enigszins vernieuwend. Betrokkenen in de evaluatie zijn wellicht ook niet (volledig) bekend met de mogelijkheden en werkwijzen. Mede daarom is er geen behoefte en/of een gebrek aan ambitie van bestuurders en uitvoerende actoren in de toepassing van evaluatiemethoden. Dit is een verklaring voor de beperkte toepassing.

Veel methoden worden vaak als niet goed toepasbaar gezien, maar niet altijd geheel terecht. Op basis hiervan kan gesteld worden dat niet altijd de geschikte methoden worden toegepast, of anders gezegd dat er vaak geschikte evaluatiemethoden ontbreken.

De vraag of de keuzevrijheid voor de toepassing van evaluatiemethoden optimaal wordt benut is niet eenvoudig en eenduidig te beantwoorden. Het stappenmodel voor de keuze van evaluatiemethoden ex ante is in dit onderzoek in principe de manier om de vrijheid voor de toepassing van methoden optimaal te benutten en de geschikte methoden toe te passen. Uitgaande van het stappenmodel voor de keuze van een methode wordt gesteld dat de vrijheid voor de toepassing niet geheel optimaal wordt benut.

De aanbevelingen zijn dat in de praktijk meer kennis van de mogelijkheden van toepassing van methoden dient te worden opgedaan, dat er meer richtlijnen dienen te komen voor het provinciale en lokale niveau, en dat er gebruikt wordt gemaakt van een leidraad en/of een model voor het bepalen van de toepassing en het kiezen van een evaluatiemethode ex ante. Het in dit onderzoek ontwikkelde stappenmodel kan als basis dienen voor een praktijkgerichte handleiding, en een optimalere toepassing.

Inhoudsopgave

SAMENVATTING:	3
1 INLEIDING	9
1.1 INTRODUCTIE EN AANLEIDING	9
1.2 DE TOEPASSING VAN EVALUATIE(METHODEN) EX ANTE, EEN VERKENNING VAN KEUZEMOGELIJKHEDEN.....	11
1.3 DOELSTELLING EN ONDERZOEKSVRAGEN.....	13
1.4 OPBOUW VAN HET ONDERZOEK	14
2 EVALUATIE (EX ANTE)	16
2.1 INLEIDING.....	16
2.2 EVALUATIE INGEDEELD.....	16
2.2.1 <i>Inleiding (ex ante en ex post)</i>	16
2.2.2 <i>Ex ante: a priori en a posteriori</i>	17
2.2.3 <i>Impliciet en expliciet</i>	17
2.2.4 <i>Formeel en informeel</i>	17
2.2.5 <i>Intern en extern</i>	18
2.2.6 <i>Overige indelingen of opsplitsingen</i>	18
2.3 POSITIONERING EVALUATIE EX ANTE.....	19
2.4 DE GEDACHTE ACHTER EVALUATIE EX ANTE (METHODEN).....	21
2.5 VOORWAARDEN EN CRITERIA VOOR EEN GOEDE EX ANTE EVALUATIE	24
2.5.1 <i>Inleiding</i>	24
2.5.2 <i>Voorwaarden</i>	25
2.5.3 <i>Criteria met betrekking tot de kwaliteit van een evaluatie voor/en een besluit</i>	26
2.5.4 <i>Criteria voor de keuze voor een beslissingsondersteuning of evaluatiemethode</i>	27
2.6 CONCLUSIE	29
3 EVALUATIEMETHODEN EX ANTE	30
3.1 INLEIDING.....	30
3.2 VOORSELECTIE EN EFFECTENOVERZICHT	30
3.3 ONDERSCHIED EN INDELING, EN BENADERINGEN	31
3.4 MONETAIRE METHODEN.....	34
3.4.1 <i>Inleiding</i>	34
3.4.2 <i>Kosten-batenanalyse</i>	35
3.4.3 <i>Kosteneffectiviteitanalyse</i>	37
3.5 NIET-MONETAIRE METHODEN	38
3.5.1 <i>Inleiding</i>	38
3.5.2 <i>Overzichtstabelmethoden</i>	38
3.5.3 <i>Multicriteriamethoden</i>	40
3.6 GECOMBINEERDE METHODEN	48
3.7 GESCHIKTHEID EN JUISTHEID VAN TOEPASSING	51
3.7.1 <i>Geschiktheid</i>	51
3.7.2 <i>Juistheid</i>	51
3.8 CONCLUSIE	53
4 INZICHTEN IN DE HUIDIGE EX-ANTE-EVALUATIE SETTING EN PRAKTIJKEN .54	
4.1 INLEIDING.....	54
4.2 INSTITUTIONELE CONTEXT	54
4.3 RAPPORTAGE VOOR EN OVER DE PRAKTIJK VAN EX ANTE EVALUATIE.....	58
4.4 CONCLUSIE	63

5	CONCEPTUEEL MODEL	64
5.1	INLEIDING	64
5.2	NORMATIEF VERSUS BESCHRIJVEND	64
5.3	HOOFDDOELSTELLINGEN PER EVALUATIEMETHODE	65
5.4	GESCHIKTE TOEPASSINGSMOGELIJKHEDEN PER EVALUATIEMETHODE	67
5.5	SPECTRA VOOR EVALUATIES EN EVALUATIEMETHODEN	69
5.6	STAPPEN IN DE KEUZE VOOR EEN EVALUATIEMETHODE (HET STAPPENMODEL)	70
5.7	PRAKTIJKGERICHTE ONDERZOEKSVRAGEN	73
5.8	SAMENVATTING EN REFLECTIE	75
6	CASESTUDIES:	76
	PRAKTIJKVOORBEELDEN IN DE TOEPASSING VAN EX ANTE EVALUATIE(METHODEN) VOOR PROVINCIALE EN LOKALE INFRASTRUCTUURPLANNING	76
6.1	INLEIDING	76
6.2	ONDERZOEK, OPZET EN INHOUD	77
6.3	DE CENTRALE AS	78
6.3.1	<i>Introductie en globale omschrijving</i>	<i>78</i>
6.3.2	<i>Doelstellingen en evaluatie</i>	<i>79</i>
6.3.3	<i>Toegepaste evaluatiemethoden, en de keuzes en uitgangspunten in de evaluatie ex ante en voor de evaluatiemethoden</i>	<i>82</i>
6.3.4	<i>Geschiktheid en juistheid</i>	<i>84</i>
6.3.5	<i>Conclusies</i>	<i>85</i>
6.4	N340 ZWOLLE - OMMEN	86
6.4.1	<i>Introductie en globale omschrijving</i>	<i>86</i>
6.4.2	<i>Doelstellingen en evaluatie ex ante</i>	<i>87</i>
6.4.3	<i>Toegepaste evaluatiemethoden, en de keuzes en uitgangspunten in de evaluatie ex ante en voor de evaluatiemethoden</i>	<i>90</i>
6.4.4	<i>Geschiktheid en juistheid</i>	<i>92</i>
6.4.5	<i>Conclusies</i>	<i>93</i>
6.5	N381 DRACHTEN - DRENTSE GRENS	94
6.5.1	<i>Introductie en globale omschrijving</i>	<i>94</i>
6.5.2	<i>Doelstellingen en evaluatie</i>	<i>95</i>
6.5.3	<i>Toegepaste evaluatiemethoden, en de keuzes en uitgangspunten in de evaluatie ex ante en voor de evaluatiemethoden</i>	<i>97</i>
6.5.4	<i>Geschiktheid en juistheid</i>	<i>98</i>
6.5.5	<i>Conclusies</i>	<i>99</i>
6.6	WEGVERBINDING MENSINGEWEEER - WINSUM - GRONINGEN (N361)	100
6.6.1	<i>Introductie en globale omschrijving</i>	<i>100</i>
6.6.2	<i>Doelstellingen en evaluatie</i>	<i>101</i>
6.6.3	<i>Toegepaste evaluatiemethoden, en de keuzes en uitgangspunten in de evaluatie ex ante en voor de evaluatiemethoden</i>	<i>103</i>
6.6.4	<i>Geschiktheid en juistheid</i>	<i>104</i>
6.6.5	<i>Conclusies</i>	<i>104</i>
6.7	N322 DRUTEN – BENEDEN-LEEUVEN, EN GELDERLAND	105
6.7.1	<i>Introductie en globale omschrijving</i>	<i>105</i>
6.7.2	<i>Doelstellingen en evaluatie</i>	<i>106</i>
6.7.3	<i>Toegepaste evaluatiemethoden, en de keuzes en uitgangspunten in de evaluatie ex ante en voor de evaluatiemethoden</i>	<i>108</i>
6.7.4	<i>Geschiktheid en juistheid</i>	<i>109</i>
6.7.5	<i>Gelderland</i>	<i>110</i>
6.7.6	<i>Conclusies</i>	<i>112</i>

6.8	N853 ONTSLUITINGSWEG DE VIERSLAGEN / OMLEGGING NIEUW-AMSTERDAM	113
6.8.1	<i>Introductie en globale omschrijving</i>	113
6.8.2	<i>Doelstellingen en evaluatie</i>	114
6.8.3	<i>Toegepaste evaluatiemethoden, en de keuzes en uitgangspunten in de evaluatie ex ante en voor de evaluatiemethoden</i>	115
6.8.4	<i>Geschiktheid en juistheid</i>	116
6.8.5	<i>Conclusies</i>	116
6.9	VAARVERBINDING ERICA - TER APEL	117
6.9.1	<i>Introductie en globale omschrijving</i>	117
6.9.2	<i>Doelstellingen en evaluatie</i>	119
6.9.3	<i>Toegepaste evaluatiemethoden, en de keuzes en uitgangspunten in de evaluatie ex ante en voor de evaluatiemethoden</i>	120
6.9.4	<i>Geschiktheid en juistheid</i>	122
6.9.5	<i>Conclusies</i>	122
6.10	N23 LELYSTAD - DRONTEN	123
6.10.1	<i>Introductie en globale omschrijving</i>	123
6.10.2	<i>Doelstellingen en evaluatie</i>	125
6.10.3	<i>Toegepaste evaluatiemethoden, en de keuzes en uitgangspunten in de evaluatie ex ante en voor de evaluatiemethoden</i>	126
6.10.4	<i>Geschiktheid en juistheid</i>	127
6.10.5	<i>Conclusies</i>	128
7	SYNTHESE	129
7.1	INLEIDING	129
7.2	VERGELIJKING OP BASIS VAN HET STAPPEN-/KEUZEMODEL	129
7.3	VERGELIJKING OP BASIS VAN DE ALGEMENE ONDERDELEN/ASPECTEN VAN EVALUATIE EX ANTE	136
7.4	VERGELIJKING OP BASIS VAN OVERIGE BEVINDINGEN EN ARGUMENTEN	140
8	CONCLUSIES	144
8.1	INLEIDING	144
8.2	THEORIE EN PRAKTIJK	144
8.3	TOEPASSING, GESCHIKTHEID EN JUISTHEID	146
8.4	OVERIGE BEVINDINGEN	148
8.5	AANBEVELINGEN	151
8.6	SLOTCONCLUSIE	153
8.7	REFLECTIE	154
	LITERATUUR:	156
	BIJLAGEN	
A.	FIGUREN EN TABELLEN	
B.	INTERVIEWINFORMATIE	
C.	PROJECTGEGEVENS	
D.	EVALUATIEMETHODEN EX ANTE	
E.	MILIEU-EFFECTRAPPORTAGE (BEPALINGEN)	

Lijst van afkortingen:

OEI	Overzicht Effecten Infrastructuur
MI(R)T	Meerjarenprogramma, Infrastructuur (, Ruimte) & Transport
m.e.r.	milieueffectrapportage
MER	Milieu Effect Rapport
Ciemer	Commissie voor de milieueffectrapportage
KiM	Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid
Min V&W	Ministerie van Verkeer & Waterstaat
KBA	Kosten-batenanalyse
MKBA	Maatschappelijke Kosten-batenanalyse
MCA	Multicriteria-analyse
KEA	Kosteneffectiviteitanalyse
SKM	Scorekaartmethode
GS	Gewogen Sommering
VM / VWM	Verwachtingswaardemethode
CA	Concordantie-analyse
RM	Regimemethode
EVM	Evamixmethode
PM	Permutatiemethode
MDSA	Meerdimensionale schaalanalyse
GAM	Goals achievement matrix
FM / VMM	Flag Model / Vlaggenmodelmethode
AHP	Analytic hierarchy process
PBS	Planning balance sheet
CIA	Community impact-analyse
MCKBA	Multicriteria kosten-batenanalyse

De lijst met figuren en tabellen staat in Bijlage A.

1 Inleiding

1.1 Introductie en aanleiding

Leemten in de kennis is een uitdrukking die nogal eens naar voren komt in evaluatie- en effectenonderzoek. Deze uitdrukking valt ook te betrekken op de toepassing van evaluatie(methoden) ex ante. Daarom staat de toepassing van evaluatiemethoden ex ante centraal in dit onderzoek. Het gaat hier om de evaluatie ex ante, oftewel de evaluatie voorafgaand aan de start van de realisatie van een project. In dit kader kan worden gesproken van (discrete) plan- en projectevaluatiemethoden. Plan- en projectevaluatiemethoden zijn bedoeld om een afweging te maken over alternatieven binnen een plan en/of voor een project. De afweging moet leiden tot de keuze of voorkeur voor een alternatief, en uiteindelijk tot een besluit over de invulling van een plan of project. Daarom kunnen evaluatiemethoden ex ante worden aangeduid als beslissingsondersteuning. Er zijn verschillende evaluatiemethoden om een afweging te maken en een besluit te ondersteunen. De keuze voor een dergelijke evaluatiemethode ex ante is in dit onderzoek het hoofdelement. Daarbij komen de keuzemogelijkheden voor toepassing aan bod.

Vanuit de overheid zijn er een aantal rapporten geschreven over het gebruik van evaluatiemethoden op nationaal niveau bij infrastructuur projecten. Het betreft onder andere de rapporten 'Leidraad voor de kosten-batenanalyse' (Eigenraam et al. 2000), 'Leidraad voor de OEI' (aanvullingen) (Min V&W 2004), 'Ex-ante-evaluatie in het MIRT' (KiM 2008b) en 'Wikken en wegen' (KiM 2008a). Deze rapporten richten zich op inzichten in het gebruik. Het Overzicht Effecten Infrastructuur (OEI) is een richtlijn voor met name het nationale niveau en is wettelijk verplicht voor rijksgefinancierde projecten. Wat voornamelijk wordt behandeld zijn de uitgangspunten van het op economische wijze evalueren en beoordelen van alternatieven en projecten. Het OEI schrijft voor welke effecten geëvalueerd moeten worden en dat een kosten-batenanalyse gedaan moet worden. Waar veel van deze rapporten echter aan voorbij gaan zijn de mogelijkheden in het gebruik van andere evaluatiemethoden dan de monetaire evaluatiemethoden. Daarnaast ontbreekt een volledige beschrijving van deze methoden en hun toepassing. In dit onderzoek worden de andere evaluatiemethoden onder gebracht in de niet-monetaire en gecombineerde methoden, en dat zijn met name multicriteriamethoden en overzichtstabelmethoden.

Wat betreft andere overheidsniveaus, de provincies en gemeenten, lijkt er minder aandacht te zijn voor de toepassing van evaluatiemethoden, althans er zijn geen overeenkomstige rapporten en leidraden specifiek voor deze lagere niveaus (provinciaal, lokaal, regionaal en interlokaal). Het feit dat er geen overeenkomstige richtlijnen zijn is echter wel een interessant aspect omdat hier in veel gevallen een ander wettelijk kader om de hoek komt kijken. En daar liggen wellicht de mogelijkheden in de keuzes voor het gebruik van andere en/of meerdere evaluatiemethoden. Dit onderzoek dient om inzicht te krijgen in hoe deze keuzeruimte in de praktijk wordt ingevuld.

In de wetenschappelijke literatuur wordt de theoretische basis van evaluatiemethoden beschreven. De uitgangspunten, het doel en de ontwikkeling van evaluatiemethoden is alom bekend door deze literatuur, zoals die van Hill (1973), Lichfield (1975; 1988), Nijkamp (1975; 1990), Voogd (1983; 1990; 2004), Janssen (1992; 1999; 2000), van Herwijnen (1999a; 1999b), Sijtsma (2000; 2006) en Gamper (2006; 2007). Over de theorie en gedachte achter

evaluatiemethoden is dus veel informatie aanwezig, over de toepassing minder. De literatuur benoemt, en voorziet in informatie over, de verschillende methoden. Een goed voorbeeld hiervan is de publicatie 'Evaluatiemethoden ex ante' van Hellendoorn (2001). Een aantal van de methoden die worden genoemd, en ontwikkeld zijn, in de wetenschap, zijn completere en meerzijdige methoden. Voorbeelden van meerzijdige en completere methoden zijn de diverse multicriteriamethoden. Deze methoden kunnen met veel aspecten rekening houden door de methodiek en kennen meer mogelijkheden, dan de overzichtstabelmethoden en monetaire methoden. Meerzijdig betekent in dit kader vaak ook breder toepasbaar. Dit is omdat bij deze methoden de effecten niet alleen in geld worden uitgedrukt, terwijl dit bij de veel toegepaste kosten-batenanalyses wel het geval is. Vaak worden een aantal van deze completere multicriteriamethoden bestempeld als complexe methoden.

Meer recent zijn er ontwikkelingen vanuit de planningpraktijk, controleautoriteiten (Ciemer), de overheid en instituten. Voorbeelden zijn werkgroepen en het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM) voor de eerder genoemde rapporten, de werkgroep MKBA en de werkgroep voor MCA in de milieueffectrapportage (m.e.r.) (zie websites V&W en Ciemer). Er wordt hierbij gekeken naar de mogelijkheden voor toepassing van evaluatiemethoden bij de m.e.r., toepassing van bepaalde op welvaart gerichte evaluatiemethoden, en toepassing van evaluatiemethoden op basis van bepaalde en hoeveelheid effecten. Echter, in de rapporten ontbreken nogal een aantal methoden of wordt slechts de mogelijkheid genoemd en ontbreekt een volledige omschrijving van de evaluatiemethoden. Met betrekking tot de voorgeschreven evaluatie voor rijksgefinancierde projecten voor de algemene, veelomvattende of integrale evaluatie, met andere woorden de evaluatie van het grote plaatje (zonder de milieudetails), wordt niet sterk stil gestaan bij de mogelijkheden van het toepassen van andere soort methoden dan de monetaire of economische gerichte evaluatiemethoden. Een uitweiding over completere en meerzijdige (of complexere) methoden ontbreekt. Er liggen mijns inziens kansen in het toepassen van completere en meerzijdige methoden. Over de vraag in welke mate, waarom en hoe de verscheidene en met name de complexere methoden in de praktijk worden gebruikt ligt een opening tot verder onderzoek, vooral met betrekking tot de overheidsniveaus onder het nationale niveau.

De recente toepassing van de diversiteit aan evaluatiemethoden ex ante in de praktijk in Nederland is mijns inziens tot dusverre weinig beschreven in de wetenschappelijke literatuur. Vooral over en voor de lagere overheidsniveaus is weinig geschreven. Samengevat leidt dit tot de probleemstelling dat voor het provinciale en lokale niveau er sprake is van ondoorzichtigheid in de toepassing van evaluatiemethoden. Bij de toepassing gaat het vooral om de mogelijkheden die er zijn om de verscheidene methoden te gebruiken. Daarnaast om de (ogenschijnlijke) moeilijkheden die er zijn voor en met het toepassen van de diverse methoden, zoals gebrek aan kennis en ervaring, onwetendheid en complexiteit. Wat interessant is om daarbij aan te halen zijn de motiveringen tot het wel en niet gebruiken van de diverse methoden. Het gaat dus in feite om de toepasbaarheid en de bijbehorende redenen voor toepassing. Toepasbaarheid betekent hier in hoeverre een methode in de praktijk wordt gekozen en geacht wordt goed toepasbaar te zijn. De keuze kan daarna weer betrokken worden op de geschiktheid van toegepaste evaluatiemethoden. Geschiktheid betekent hier in hoeverre de gekozen methode aansluit bij de kenmerken van het vraagstuk.

In paragraaf 1.2 wordt het onderwerp nader verkend. De daarop volgende paragraaf 1.3 geeft de doelstellingen weer, en de onderzoeksvragen waarop in dit onderzoek wordt ingegaan. In paragraaf 1.4 wordt de opzet van het onderzoek uiteengezet en die paragraaf dient tevens als leeswijzer.

1.2 De toepassing van evaluatie(methoden) ex ante, een verkenning van keuzemogelijkheden

Er is de laatste vier decennia in de wetenschappelijke literatuur behoorlijk veel aandacht geweest voor evaluaties van beleid, plannen en projecten. In de literatuur zijn theorieën, concepten en visies aangedragen om de evaluaties te verbeteren. Desondanks is het lastig een methodiek te ontwikkelen die dusdanig kan worden toegepast dat er sprake is van een evaluatie waarmee alle of vele belanghebbenden en/of betrokkenen tevreden zijn. Voogd en Woltjer (2005) stellen vanuit theoretisch perspectief dat de introductie van (systematische) evaluaties binnen de overheid niet geheel naar ieders wens zijn verlopen. Dit kan volgens hen verklaard worden uit 'het feit dat beleidsevaluatietheorieën en methodieken dikwijls uitgaan van randvoorwaarden en veronderstellingen die onvoldoende aansluiten bij de beleidsvorming in de praktijk' (Voogd & Woltjer 2005). Voor de tevredenheid over een evaluatiemethode moet sterk rekening gehouden worden met de kenmerken van beleidsvorming bij de overheid wat welhaast altijd neer komt op 'tegengestelde belangen', 'politiek en besluiten' en 'onderhandelen'. Deze kenmerken maken de ontwikkeling van een uniforme methodiek uiterst lastig, en omdat daarbij nadrukkelijk rekening moet worden gehouden met de specifieke omstandigheden en problematiek (Voogd & Woltjer 2005). Volgens Voogd en Woltjer (2005) wordt onvoldoende aandacht gevestigd op, of gegeven aan, het specifieke karakter en de kenmerken van beleidsvorming. Hieruit kan worden afgeleid dat tevens bij de keuze voor de evaluatiemethode sterk rekening moet worden gehouden met het specifieke karakter van beleidsvorming, en dit sluit aan bij het onderwerp van dit onderzoek. Het gewicht dat hangt aan, en de aandacht voor, de kenmerken met betrekking tot belangen varieert in het plannings- en besluitvormingsproces. Vaak komen de belangen en het specifieke karakter sterker aan bod naarmate een project verder gevorderd is en in de latere fases komt, en de publieke aandacht vanuit verschillende hoeken toeneemt.

Daarop aansluitend kan gezegd worden dat het daarom mogelijk is om in de verschillende fasen van het planningsproces andere ex ante evaluatiemethodieken toe te passen (zie Ciemer 2002, KiM 2008b, zie paragraaf 2.3, 3.5.3 & 4.2). Dit kan gekoppeld worden aan de uitgangspunten van een evaluatiemethode en de uitgangspunten en doelstellingen van een planproces.

Voor de evaluatie van rijks, provinciale en lokale infrastructuurprojecten zijn verschillende wettelijke kaders van toepassing. De fasen van het planning- en besluitvormingsproces zijn daardoor anders op de verschillende besluitvormingsniveaus. De kaders voor het rijk zijn het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte & Transport (MIRT) en de Tracéwet (zie hoofdstuk vier). Een wettelijke procedure welke op elk besluitvormingsniveau om de hoek komt kijken is de milieueffectrapportage (m.e.r.). In de m.e.r.-fase komen evaluatiemethoden duidelijk naar voren (zie Ciemer 2002). De bijbehorende Wet milieubeheer en het aansluitende Besluit milieueffectrapportage schrijven echter geen specifieke methoden of hulpmiddelen voor. Het doel van de m.e.r. en de wetgeving lenen zich echter goed voor bepaalde evaluatiemethoden. Evaluatiemethoden ex ante kunnen goed worden gebruikt voor de tracékeuze. Het resultaat van de m.e.r.-fase is een Milieu Effect Rapport (MER) en een besluit (zie hoofdstuk vier voor de fasering van de m.e.r. voor een besluit). De fase waarin het MER wordt opgesteld, of waarin de milieueffecten in detail worden geëvalueerd, komt (pas) aan bod als er al een voorselectie is gemaakt. De fase waarin de voorselectie plaatsvindt kent veel mogelijkheden wat betreft het wel of niet toepassen van evaluatiemethoden, en welke methoden. Van een voorselectie kan buiten en binnen de m.e.r.-fase sprake zijn. De evaluatieverplichtingen in de voorselectiefase, wat ook kan worden gezien of breder worden genomen als genereringsfase en trechteringsfase, zijn heel anders (zie Ciemer 2002, Min

V&W 2006). Hierbij kan de genereringsfase opgevat worden als een fase waarin alternatieven worden ontwikkeld en gegenereerd, en de trechteringsfase als een fase waarin het aantal alternatieven terug moet worden gebracht tot een bepaald aantal. Effecten hoeven in deze fases veel minder gedetailleerd te worden beoordeeld en geëvalueerd (ofwel abstracter). Milieuaspecten kunnen ook reeds op een eerder moment worden meegenomen zoals in de Strategische Milieubeoordeling (SMB) of de plan-m.e.r. (milieurapport), maar worden dan minder uitgebreid beschreven (zie VROM, Ciemer). De beoordeling van milieuaspecten (en soms ook andere aspecten) op een later moment en/of voor een besluit (voor een project) is concreter, en het bijbehorende MER dient als de informatie voor (de onderbouwing van) een tracékeuze. Daarnaast variëren de verplichtingen over de verscheidene overheidsniveaus, de soorten projecten (grootte) en de verschillende ruimtelijke planningsectoren (zie KiM 2008b en Buitendijks & Hendriks 2008). Eén van de nuances die kan worden aangetroffen is de op de kosten-batenanalyse gebaseerde evaluatiemethode Overzicht Effecten Infrastructuur (OEI). Deze is sinds 2000 voorgeschreven bij infrastructuurprojecten van nationaal belang en dient voor maatschappelijke afweging (KiM 2008a). In de praktijk wordt tegenwoordig vaak gesproken van afwegingskaders in plaats van evaluatiemethoden (evaluatie ex ante). Het toepassen van evaluatiemethoden is kijkend naar de verschillende kaders en fasen een interessant onderwerp, in het bijzonder waar vrijheden zijn voor de toepassing.

Voor de invulling betreffende het voorgaande ligt een opening tot nader onderzoek, vooral op lagere overheidsniveaus. De vraag is in hoeverre vrijheden in de keuze voor een evaluatiemethode gevolgen hebben op de grondigheid van de evaluatie en de afwegingen, en in hoeverre de keuze voor een methode rationeel en/of onderbouwd is. De keuze voor een evaluatiemethode zou in principe moeten aansluiten bij de ambities voor het plan- en besluitvormingsproces. Ambities kunnen bijvoorbeeld betrekking hebben op de kenmerken transparant, interactief, integraal, overzichtelijk, begrijpelijk, inhoudrijk en/of effectiviteit, etc. Het is interessant om te kijken hoe in de praktijk wordt omgegaan met vrijheden ten aanzien van het evaluatieproces en de keuze voor een evaluatiemethode. Daarvoor kan de keuze worden verbonden aan de vooraf neergelegde (evaluatie)doelstellingen en ambities. Voor de keuze kan verondersteld worden dat overwegingen en afwegingen met betrekking tot de keuze voor een evaluatiemethode in een aantal gevallen (bewust) niet ambitieus, verrassend of volledig rationeel zijn. Hier kunnen een aantal redenen aan ten grondslag liggen, en deze kunnen liggen in de context van moeilijkheid en complexiteit. Bijvoorbeeld als de problematiek niet complex is, kan worden volstaan met een (eenvoudig) effectenoverzicht (zie Ciemer 2002). Maar er kan ook verondersteld worden dat er wordt uitgegaan van het motto 'waarom moeilijk doen als het eenvoudiger kan'. Inspanning, tijd, geld, procedures en organisatorische aspecten kunnen dan eerder of sterkere afwegingen zijn dan afwegingen met betrekking tot de kwaliteit van de evaluatie, het besluit, het proces en/of het eindresultaat. Een uitspraak hierover is (misschien) gedeeltelijk mogelijk na onderzoek over de keuze en de geschiktheid van evaluatiemethoden.

Voor evaluatiemethoden zijn een aantal indelingen mogelijk. Ten eerste kan er een theoretische indeling worden gemaakt op basis van typologieën van evaluaties. Zo is er het onderscheid tussen impliciete en expliciete evaluatie en het onderscheid tussen interne en externe evaluatie. Daarnaast kan er een indeling gemaakt worden op basis van type methoden. De meest globale indeling is het onderscheid tussen eenvoudige en complexe methoden. Een andere indeling is op basis van 'monetair/niet-monetair'. De in de praktijk gebruikte methoden worden vergeleken met deze indelingen. Voor een aantal indelingen kan er een spectrum van methoden worden gemaakt. Met een spectrum kan de keuze voor een evaluatiemethode worden gezien.

1.3 Doelstelling en onderzoeksvragen

Het onderzoek richt zich op het gebruik van evaluatiemethoden in de praktijk op provinciaal en lokaal niveau. Er wordt geïnventariseerd in hoeverre de evaluatiemethoden beschreven in de literatuur worden toegepast in de praktijk. Daarbij wordt er bekeken wanneer de methoden worden toegepast, dus voor welke vraagstukken en in welke situaties en fasen. Het is tevens de bedoeling om te achterhalen in hoeverre aspecten van evaluaties en methoden genoemd in de literatuur terugkomen in de praktijk. Deze aspecten zijn onder andere uitgangspunten, toepassingsmogelijkheden, kwaliteiten en criteria. Daarnaast wordt onderzocht of de toepassing van methoden conform de oorspronkelijke doelstelling en werkwijze van een methode wordt gedaan. Het is met andere woorden interessant om te kijken of geschikte methoden worden toegepast en de methoden op de juiste manier worden toegepast.

Samengevat is de doelstelling:

Inzicht verkrijgen in de toepassing van evaluatiemethoden (welke methoden), de geschiktheid van toegepaste evaluatiemethoden, en juistheid in de toepassing van evaluatiemethoden op het provinciale en lokale niveau.

Concreet is het in dit onderzoek de bedoeling antwoord te geven op de volgende onderzoeksvraag:

In hoeverre zijn de toegepaste evaluatiemethoden op provinciaal en lokaal niveau vanuit de theorie gezien geschikt en juist toegepast, en wordt optimaal gebruik gemaakt van de keuzevrijheid voor de toepassing van evaluatiemethoden?

Het onderzoek richt zich op het provinciale en lokale niveau en er wordt bij voorkeur gekeken naar voorstellen van (lijn)infrastructuur. Voorstellen met betrekking tot infrastructuur zijn vaak niet meer losstaande voorstellen en een onderdeel van een breder beleid, plan, project en/of gebiedsontwikkeling. Daarom kunnen voorstellen zich (later) ook richten op bredere en integrale beleidsvoornemens, al worden in dit onderzoek de evaluaties hiervoor niet onder de loep genomen. Tevens gaat het onderzoek over plannen en projecten die niet in het MI(R)T zijn opgenomen en niet OEI-plichtig zijn, omdat hierbij de keuzevrijheden sterker van toepassing zijn. Daarnaast zijn projecten gekozen die haalbaar zijn voor dit onderzoek, en dat zijn projecten in de noordelijke en oostelijke provincies.

Er wordt een theoretische beschouwing worden gegeven over de aspecten van evaluaties en evaluatiemethoden. Deze kan worden opgesplitst in algemene en specifieke aspecten. De algemene aspecten zijn op alle methoden te betrekken en worden behandeld als inleiding en basis voor de (specifieke) evaluatiemethoden, en om wellicht algemene uitspraken te kunnen doen over de kwaliteit van evaluaties in de praktijk. De specifieke aspecten verschillen per methode en worden behandeld als onderbouwing voor het vervolg van het onderzoek.

Aan de hand van de doelstelling en de hoofdonderzoeksvraag zijn een aantal deelvragen opgesteld. Deze deelvragen zijn toegespitst op de hoofdvraag en zijn eventueel een aanvulling daarop. De deelvragen worden uitgewerkt om inzicht te krijgen in het gehele vraagstuk en onderwerp. Naast de zojuist gegeven doelstelling van het onderzoek is het de bedoeling inzicht te geven in evaluatie ex ante en in de discrete evaluatiemethoden ex ante. Het inzicht is tevens nodig om de hoofdvraag te kunnen beantwoorden. Daarom dient de theoretische beschouwing antwoord geven op volgende theoretische onderzoeksvragen:

- Waarvoor dienen evaluatie en evaluatiemethoden?
- Wat zijn de (algemene) voorwaarden en criteria voor het toepassen van een evaluatie(methode)?
- Wat zijn de kenmerken van de te onderscheiden evaluatiemethoden?

Op basis van de probleemstelling en doelstelling dient het onderzoek antwoord te geven op de op volgende praktijkgerichte onderzoeksvragen:

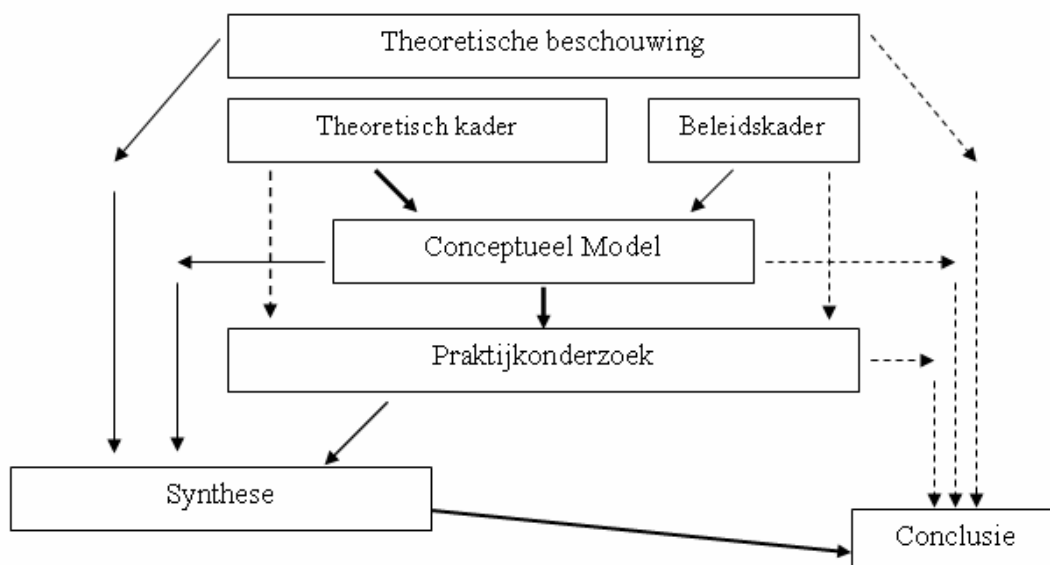
- Welke evaluatiemethoden worden toegepast op provinciaal en lokaal niveau, en waarom?
- Worden de geschikte evaluatiemethoden toegepast?
- Worden de gebruikte evaluatiemethoden juist toegepast (globaal)?

Om het doel van dit onderzoek te bereiken worden praktijkvoorbeelden van evaluaties gebruikt die gekoppeld worden aan de theoretische beschouwing en deelvragen. Op basis van de theorie wordt een conceptueel model ontwikkeld voor het keuzeproces van een evaluatiemethode. In het conceptueel model zullen de deelvragen voor het onderzoek naar de praktijk naar voren komen.

1.4 Opbouw van het onderzoek

Het onderzoek is in vijf delen opgebouwd en bestaat uit acht hoofdstukken. Het eerste deel beslaat twee hoofdstukken en vormt het theoretisch kader. Het tweede deel is een beschrijving van de huidige status van evaluatie ex ante, en kan worden beschouwd als een beleidskader. Het eerste en tweede deel kunnen worden opgevat als de theoretische beschouwing. Het derde deel is het conceptueel model en vormt een verbinding tussen de theoretische beschouwing en het vierde deel. Het vierde deel beslaat het praktijkonderzoek. In het vijfde deel wordt de praktijk met de theorie vergeleken en worden conclusies getrokken met betrekking tot die vergelijking of de synthese. De opbouw is hieronder schematisch weergegeven in figuur 1.

Figuur 1.1 Schema onderzoek



Inzicht verkrijgen in de theoretische aspecten van evaluatie en evaluatiemethoden is noodzakelijk om de onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden en de doelstelling(en) te bereiken. Tevens is het nodig om inzicht te krijgen in het besluitvormingsproces, plan(vorming)proces en evaluatieproces, en in de huidige situatie met betrekking tot de institutionele setting en/of het wettelijke kader. Dit alles wordt bewerkstelligd aan de hand van literatuurstudie en documentanalyse.

Als eerste komt in hoofdstuk twee de definiëring van evaluatie aan bod. Daarnaast wordt er een indeling gegeven van de soorten evaluaties. In dit hoofdstuk worden tevens de uitgangspunten en het nut van evaluatie beschreven. De uitgangspunten worden aangevuld met voorwaarden en criteria. Vervolgens wordt in hoofdstuk drie uiteengezet met de beschrijving van de definitie en aspecten van evaluatiemethoden ex ante, en de soorten evaluatiemethoden en hun specifieke aspecten. In hoofdstuk vier wordt de institutionele context beschreven, en worden beleidsrapporten over evaluatie ex ante behandeld. Tevens komt de toepassing van evaluatiemethoden ex ante in internationale context aan bod.

Na de theoretische beschouwing wordt in hoofdstuk vijf het conceptueel model opgesteld waarmee wordt aangegeven hoe het theoretische kader wordt verbonden met de praktijk. In het conceptueel model komen vragen aan bod die van belang zijn voor de doelstelling en de hoofdvraag van dit onderzoek. Het conceptueel model dient als de operationalisering van de onderzoeksvraag, en kan worden beschouwd als een toetsingskader. Tevens verbindt het conceptueel model hoofdstuk twee en drie met elkaar.

Hierna komt het onderzoek in het praktische gedeelte. In hoofdstuk zes komen de acht praktijkvoorbeelden of cases aan bod en deze zijn wat betreft de algemene informatie kort en bondig worden beschreven. Specifiek gaat het om het beschrijven van de aspecten van de beleidsvoornemens inzake de evaluatie en methoden. Voornamelijk zijn dit de doelstellingen en/of voornemens met betrekking tot de methodologie en het proces, waarbij het proces weer in veel componenten kan worden uiteengelegd. Daarnaast worden de praktijkvoorbeelden specifiek beschreven op basis van het conceptueel model. De termen toepasbaarheid, geschiktheid en juistheid komen daarbij sterk aan bod.

Voor het praktijkonderzoek is contact gelegd met projectleiders. Er is verzocht alle relevante documentatie op één of andere wijze beschikbaar te stellen. Het praktijkonderzoek is uitgevoerd door middel van projectgebaseerde beleids- en documentanalyse, en gehouden interviews. De beleids- en documentanalyse en interviews dienen om inzicht te krijgen in de evaluatie ex ante en welke evaluatiemethoden zijn toegepast. De analyse dient tevens voor het verkrijgen van de informatie die nodig is voor het betrekken van het conceptueel model, waaronder doelstellingen, uitgangspunten en/of voorkeuren, met behulp van aanvullingen uit de interviews. Een onderdeel van de documentanalyse betreft het analyseren van de uitgevoerde evaluaties en de toegepaste evaluatiemethoden. Het conceptueel model wordt gebruikt om per case/project de laatste twee deelonderzoeksvragen van paragraaf 1.3 te beantwoorden. De interviews zijn gehouden om inzicht te krijgen in de keuzes in en voor de evaluatiemethoden. De geïnterviewden betreffen betrokkenen bij de evaluaties.

Vervolgens komt in hoofdstuk zeven de synthese aan bod. In de synthese wordt getracht de uitkomsten van de praktijk te verenigen met de inzichten in en vanuit de theorie. Wat dus centraal staat in dit deel is in hoeverre de praktijk overeenkomt met de theoretische basis.

Op basis van de synthese en de inzichten wordt in hoofdstuk acht de conclusie van dit onderzoek uiteengelegd. De conclusie geeft een antwoord op de hoofdonderzoeksvraag. Tevens gaat de conclusie in op de termen toepasbaarheid, geschiktheid en juistheid. Daarnaast worden in dit laatste hoofdstuk aanbevelingen en suggesties gedaan voor de toepassing van evaluatiemethoden in de toekomst.

2 Evaluatie (ex ante)

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt allereerst een algemene omschrijving van evaluatie gegeven. Daarnaast worden aspecten van evaluatie die relevant zijn in de context van dit onderzoek beschreven. In paragraaf 2.2 wordt evaluatie gedefinieerd, beschreven en ingedeeld. Paragraaf 2.3 geeft weer waar in het plan- en besluitvormingsproces evaluatie ex ante naar voren komt. In paragraaf 2.4 worden de uitgangspunten en het idee van evaluatie ex ante beschreven. Paragraaf 2.5 gaat in op de voorwaarden en criteria voor evaluatie(methoden) ex ante.

2.2 Evaluatie ingedeeld

2.2.1 Inleiding (ex ante en ex post)

Evaluatie is een term die in elke discipline wordt gebruikt. Vaak gaat het om evaluatie nadat iets ondernomen is. Het interessante van het vakgebied planologie is dat er ook veel wordt geëvalueerd voordat iets wordt ondernomen. Dit betreft de evaluatie ex ante waarvan de definitie luidt; een onderzoek naar de mogelijke toekomstige effecten en kosten van een potentieel te nemen of tot uitvoering overwogen beleidsmaatregel, om tot een beoordeling van keuzemogelijkheden, alternatieven of beleidsmaatregelen te komen (Hellendoorn 2001, De Roo & Voogd 2004). Bij ex ante evaluatie gaat het om het bieden en structuren van informatie om tot een keuze te kunnen komen. Ex ante evaluatie kent een behoorlijk aantal methoden en deze komen in hoofdstuk drie aan de orde.

Om volledig te zijn moet de definitie van evaluatie ex post worden gegeven. Ex post evaluatie is een onderzoek naar de effecten van een reeds genomen en geïmplementeerde beleidsmaatregel of besluit. Het gaat derhalve om het meten van de werkelijkheid (De Roo & Voogd 2004). Evaluatie ex post richt zicht dus op beleid dat al (uit)gevoerd is of wordt.

Evaluatie komt neer op het verzamelen, structureren, analyseren en waarderen van informatie. In een cyclisch planningsproces vindt dit constant plaats. Evaluatie speelt een sleutelrol in planning en besluitvorming om sociaal-economische ontwikkelingen en ontwikkelingen met betrekking tot maatschappij, leefomgeving en milieu op een weloverwogen manier te kunnen beschouwen en beheersen (Arts 1998). Het concept van evaluatie bestaat uit objectieve en subjectieve/normatieve componenten. De objectieve kant is de systematische verzameling en structurering van feitelijke informatie. De subjectieve of normatieve kant is de waardering van informatie (over keuzemogelijkheden) (Arts 1998). Planning evaluatie verwijst ook naar het maken van normatieve oordelen over de uitkomsten en/of het succes van alternatieven of interventies (Khakee et al. 2008). Los van deze hoofdzaken bezien heeft evaluatie een actiezijde en een communicatieve zijde. De actiezijde houdt in dat evaluatie voorziet in de informatie voor actie en dat evaluatie bijdraagt aan de rationaliteit van besluitvorming en actie. De communicatieve zijde houdt in dat evaluatie kan worden gekoppeld aan de mate van interactie en participatie en aan consensus, en bij de openheid van het planproces kan worden betrokken. Evaluatie kan op een aantal manieren worden getypeerd onder andere door

evaluatie in of op te delen. De zojuist beschreven componenten en/of typeringen kunnen worden gerelateerd aan de indelingen voor evaluatie. Zo kan het onderdeel communicatie gerelateerd worden aan zowel externe en impliciete evaluatie.

Naast de opdeling van ex ante en ex post evaluatie, zijn er dus nog een aantal manieren en/of typeringen om evaluatie te classificeren. Aangezien het onderzoek zich verder richt op de ex ante evaluatie wordt alleen ingegaan op de indelingen voor de ex ante evaluatie.

2.2.2 Ex ante: a priori en a posteriori

De ex ante evaluatie kan nader worden uitgewerkt in ‘a priori’ en ‘a posteriori’ evaluatie (Voogd 1983). A priori duidt op evaluatie waarbij de keuzemogelijkheden die worden beschouwd of overwogen niet expliciet bekend zijn. Deze soort kan als het ware gebruikt worden om nieuwe alternatieven en optimale plannen te ontwikkelen. Het verschil met a posteriori is dat daarbij de alternatieven van tevoren, voor de evaluatie, bekend zijn, en bij de a priori niet. A posteriori duidt op evaluatie waarbij een vastgelegde (finite) set van keuze mogelijkheden is verondersteld.

In het onderzoek komt wellicht naar voren wat een normale gang van zaken is in de praktijk van ex ante evaluatie. Als eerste wordt verondersteld dat in de praktijk de a posteriori de normale gang van zaken is, met het argument dat er vaak wordt gewerkt vanuit visies. Deze visies vloeien voort uit, of komen tot stand op basis van, (waargenomen) ontevredenheden in de maatschappij. Daarbij komt dat als zou worden uitgegaan van a priori, de ontwikkeling van alternatieven en tracés een evaluatiemethode op zich zijn, en daar zijn andere methoden voor, zoals scenariomethoden en de Delphi-methode. Er kan in de ontwikkeling wel rekening worden gehouden met de opvolgende ex ante evaluatie, maar dat hoeft niet te worden beschouwd als een evaluatie op zich.

2.2.3 Impliciet en expliciet

De opvolgende relevante indeling (van a posteriori) is met impliciete en expliciete evaluatie. De expliciete evaluatie houdt een expliciete systematische analyse van de alternatieven en/of keuzemogelijkheden in (Voogd 1983). Daarbij gaat het erom tot een objectieve beoordeling te komen. ‘Bij impliciete evaluatie wordt niet uitdrukkelijk tot objectivering van beschikbare informatie uitgegaan’ (Voogd & Woltjer 2005). Impliciete evaluatie focust zich op overleg, participatie en consensus (Voogd 1983). Het onderscheid in impliciet en expliciet is belangrijk, ‘omdat in de praktijk lang niet altijd formele evaluatiemethodieken worden toegepast’ (Voogd & Woltjer 2005).

2.2.4 Formeel en informeel

Hiermee komen we tot een andere opsplitsing, namelijk die van formele en informele evaluatie. Deze opsplitsing wordt ook gehanteerd door Parkin & Sharma (1999). De definiëring van formele evaluatie kan meerzijdig worden opgevat. Allereerst houdt formeel in dat iets (bij de wet) verplicht is, en dat dit dus niet geldt voor informeel. Formeel kan ook gezien worden als technisch waarbij de objectivering alleen wordt gedaan door deskundigen. Een formele evaluatie kan tevens gedefinieerd worden als een evaluatie waarin wordt verondersteld dat elk alternatief kan worden gewaardeerd of beoordeeld door middel van

criteria (Voogd 2004). Daarbij behorend zijn formele evaluatiemethoden in essentie ontwikkeld voor het classificeren van opties. Formele evaluatie wordt beschouwd als een expliciete evaluatie.

Parkin & Sharma (1999) beschouwen informele evaluatie als ‘plan testing’ waarbij het gaat om te onderzoeken in hoeverre alternatieven voldoen aan de doelen van een voorstel en/of voornemen, en het selecteren van geprefereerde en/of voorkeurs opties. Plannen worden dan getoetst aan de hand van objectieven en beperkingen. De uitkomst van de ‘plan testing’ fase zijn een aantal serieuze plannen welke dan onderwerp zijn van een meer formele en gedetailleerde evaluatie (Parkin & Sharma 1999). De ‘plan testing’ kan beschouwd worden als een trechteringsfase. In de formele evaluatie zijn volgens Parkin & Sharma (1999) drie hoofdtypen evaluaties te onderscheiden namelijk de economische, financiële en milieu evaluatie. Deze evaluaties helpen bij de selectie van het plan dat zal worden geïmplementeerd.

In dit onderzoek wordt zowel de formele als de informele evaluatie beschouwd. De reden hiervoor is dat evaluatie ex ante in verschillende gevallen formeel of informeel is. Dit hangt af van de fase waarin een evaluatie wordt gedaan. Tevens hangt de formaliteit van een evaluatie samen met de inhoud van de evaluatie, met andere woorden de aspecten die moeten worden beschouwd. Een gedetailleerde evaluatie ex ante is meestal verplicht. De methoden die in de verschillende fases zijn terug te vinden zijn tevens vaak verschillend. Over het gebruik en de inhoud van de formele evaluatie is veel bekend. De informele evaluatie kan echter interessanter zijn om te bekijken omdat hierbij de keuze tot het gebruik van een bepaalde evaluatiemethode (en de inhoud) nog vrij is.

2.2.5 Intern en extern

Een ander onderscheid is die van interne en externe evaluatie. Intern houdt in dat de resultaten van de evaluatie niet openbaar worden gemaakt en dat geldt wel voor externe evaluatie (Voogd & Woltjer 2005). Binnen beide zijn tevens nog verschillende gradaties aan te geven. Nog een dergelijk onderscheid betreft de inside en outside evaluatie. Bij de inside evaluatie voert de direct verantwoordelijke instantie zelf de evaluatie uit, terwijl bij outside evaluatie dit gedaan wordt door externe instanties (Voogd & Woltjer 2005). Wat belangrijk is aan wie de uitvoerende is, is de manier van evalueren, en de mogelijke invloed op de uitkomsten en de bijbehorende acceptatie.

2.2.6 Overige indelingen of opsplitsingen

Naast de bovengenoemde onderscheiden kan er ook een geheel andere opsplitsing worden gemaakt voor evaluaties. Het gaat hier om de opdeling in evaluatiemethoden en effectrapportages (beide ex ante). In feite is een effectrapportage ook een evaluatiemethode, maar is de inhoud van een effectrapportage anders dan die van de ‘algemene’ evaluatiemethode. Een effectrapportage is specifiek en behandelt dus een bepaald soort onderwerp. De bekendste effectrapportage is de milieueffectrapportage (m.e.r.). Het ontstaan van de effectrapportage als een aparte evaluatiemethode ligt voor een belangrijk deel in de behoefte voor meer aandacht voor een bepaald belang in plan- en besluitvormingsprocessen (Niekerk 2000). De algemene of conventionele evaluatiemethode richt zich op meerdere aspecten en effecten. Een andere term die hier kan worden gehanteerd is ‘integraal’, en er kan dus ook worden ingedeeld op basis van integraliteit.

De sectorale en integrale benadering van effectrapportages hebben in hun extremen specifieke kenmerken. De integrale benadering is hier het meest interessant omdat evaluatiemethoden voor ruimtelijke planning over het algemeen meer een integrale dan een sectorale benadering hebben. De kenmerken van evaluaties met een integraal karakter zijn (Niekerk 2000):

- het benaderen van het vraagstuk vanuit relevante belangen (en dus meerdere belangen);
- streven naar een evenwichtige plan- en besluitvorming;
- interdisciplinair te werk gaan;
- besluitvorming gericht op consensus (tussen de disciplines en belangen).

Effectrapportages en dus bepaalde evaluaties kunnen tevens worden ingedeeld op basis van hun benadering betreffende de dimensie tijd. Hierbij zijn drie benaderingen te geven: strategisch, ruimtelijk en operationeel. De strategische benadering is voor de lange termijn, wat neerkomt op plusminus tien jaar. De inhoud van deze rapportages en evaluaties zijn doelstellingen, richtlijnen, randvoorwaarden, normen en dergelijke en het betreft een groot ruimtelijk schaalniveau. De ruimtelijke benadering is voor de middellange termijn, ongeveer vijf tot tien jaar, en gaat over ruimtelijke keuzes en kent een over het algemeen kleiner en variërend ruimtelijk schaalniveau. De operationele benadering is voor de korte termijn, ongeveer nul tot vijf jaar, en gaat over uitvoeringsgerichte maatregelen en materieel en kent een klein ruimtelijk schaalniveau (Niekerk 2000). De evaluaties en rapportages behorende bij de operationele benadering, zoals technologische effectrapportages, worden in dit onderzoek niet behandeld. De strategische benadering wordt in zoverre behandeld dat de conventionele ruimtelijke planning evaluatiemethoden zijn te verbinden aan de beslissingen voor de lange termijn. Wat vooral centraal staat is de evaluatie en effectrapportage ten behoeve van de totstandkoming van een ruimtelijke keuze en beslissing.

Evaluaties kunnen ook al worden ingedeeld in monetaire en non-monetaire evaluaties (Nijkamp et al. 1990). Daar wordt echter pas op ingegaan in hoofdstuk drie bij de aparte indeling van de evaluatiemethoden.

2.3 Positionering evaluatie ex ante

Evaluatie is een onderdeel van een beleidsproces en een beleidsanalyse (Voogd & Woltjer 2005). Hierbij is beleidsanalyse een onderdeel van het beleidsproces. Daarnaast is het beleidsproces op te delen in beleidsvorming en beleidsuitvoering. Evaluatie ex ante is (vooral) terug te vinden bij de beleidsvorming. In de ruimtelijke planning spreken we van planvorming. Dit onderzoek richt zich (voornamelijk) op de evaluatie die wordt gedaan ten behoeve van de totstandkoming van een plan en het daarmee gepaarde project, en dus op de beleids- en planvorming.

In zijn algemeenheid is evalueren een onderdeel van besluitvorming. Besluitvorming kan opgedeeld worden in fases waarvan het evalueren van keuzealternatieven en het maken van een keuze er één is (Timmermans 1991). Het betreft hier de analytische en gecontroleerde besluitvorming. Het maken van een beslissing zou ook kunnen worden opgevat als een aparte fase. Het verwerven van informatie kan worden beschouwd als een terugkerende fase of een naastgelegen fase.

Voor de ruimtelijke planning kan evaluatie worden beschouwd als een continue activiteit tijdens het planningproces (Nijkamp et al. 1990). Het evaluatieproces is een onderdeel van het

planningproces en het besluitvormingsproces. Evaluatieprocessen zijn veelal van cyclische aard. Dit gegeven of aspect omvat de mogelijke aanpassingen van de elementen van een evaluatie vanwege de continue consultatie tussen de verscheidene betrokken partijen in het zich voordoende planningproces. Het voorgaande kan verbonden aan de complexiteit van het evaluatieproces. De mate van complexiteit hangt onder andere af van het te behandelen evaluatieprobleem, de beschikbare tijd en kennis, en de organisatorische context (Nijkamp et al. 1990).

Parkin & Sharma (1999) zien het ontwikkelen van alternatieven en het evalueren van alternatieven als twee aparte processen. Het genoemde cyclische karakter van plannings- en evaluatieprocessen maakt het echter moeilijk een harde scheiding aan te houden. Planning en het planningproces kunnen over het algemeen in een aantal stappen worden opgedeeld, waarbij evaluatie een onderdeel is. In grote lijnen komen de volgende stappen (in de onderstaande volgorde) aan bod (Parkin & Sharma 1999):

1. problemdiagnose
2. doelformulering
3. voorspellen
4. ontwerpen en ontwikkelen van alternatieven
5. plan testing
6. evaluatie en keuze
7. implementatie

Evaluatie ex ante is terug te vinden bij fase vier, vijf en zes.

De verschillende processen vertonen veel overlap. De door Parkin & Sharma genoemde fases zijn terug te vinden bij de onderdelen van het besluitvormingsproces van Timmermans (1991) en het evaluatieproces van Nijkamp et al. (1990). De parallelliteit is weergegeven in onderstaande figuur 2.1.

B e s l u i t v o r m i n g p r o c e s	Probleemherkenning	p l a n n i n g p r o c e s	Problemdiagnose	e v a l u a t i e p r o c e s	Probleemdefinitie	I n f o r m a t i o n e n
	Probleem representatie en structurering		Doelformulering			
			Voorspellen			
			Ontwerpen/ ontwikkeling alternatieven		Opstellen alternatieven	
	Evalueren van keuzealternatieven		Plan testing		Opstellen criteria	
			Evaluatie en keuze		Analyseren alternatieven	
	Maken van een besluit		Implementatie		Bepalen scores	
					Opmaken conclusies	

Figuur 2.1 Proces van besluitvorming, planning en evaluatie (Nijkamp et al. 1990, Timmermans 1991, Parkin & Sharma 1999)

Het definiëren van het probleem en het opstellen van alternatieven zouden, als het gaat om het ontwikkelen van alternatieven, mijns inziens gezien kunnen worden als een apart proces of een onderdeel van een proces. Dit kan het planvormingsproces genoemd worden. Als het bij het opstellen van alternatieven gaat om het doen van een voorselectie dan betreft het een (voor)evaluatie ex ante.

Voor infrastructuurprojecten is een compleet planningsproces en/of besluitvormingsproces onder te verdelen in drie hoofdfasen. Deze fasen zijn de verkenningsfase, planstudiefase en realisatiefase. Deze fasen zijn terug te vinden in praktijk bij het Meerjarenprogramma Infrastructuur & Transport (MIT) (Min V&W 2004d). Deze fasen zijn wellicht of waarschijnlijk ook terug te vinden bij niet MIT-projecten. De fasen waarin ex ante evaluatie kan en wordt gedaan zijn de verkenningsfase en planstudiefase. In de realisatiefase, ook wel de implementatie, kan reeds ex post evaluatie plaatsvinden. Voor een verdere positionering van ex ante evaluatie in de praktijk; zie hoofdstuk vier.

Een hele andere wijze om evaluatie te positioneren is door het in de planningtheoretische context te plaatsen. De ontwikkeling van planning evaluatie kan ruwweg worden gevolgd langs drie lijnen, namelijk: de fundamentele en doeleinden van planning evaluatie, de scope van planning evaluatie, en de methodologische innovaties en verbeteringen (Khakee et al. 2008). De doeleinden zijn terug te vinden in paragraaf 2.4. De fundamentele en doeleinden zijn te plaatsen in de twee kern planningtheoretische paradigma's; de rationele en communicatieve planning. Deze twee planningtheorieën zijn zowel beschrijvend als normatief (Khakee et al. 2008). Ze verklaren niet alleen de aard van planning en het bijhorende proces maar sturen ook de verschillende fasen van het proces met daarbij behorend evaluatie (Lichfield et al. 1975 in Khakee et al. 2008).

2.4 De gedachte achter evaluatie ex ante (methoden)

Planners hebben een belangrijke taak in het aanbrengen van orde in problematische situaties. Om dit doel te kunnen bereiken of volgen moeten planners allerlei soorten onderscheid, classificaties en oordelen maken (Voogd 1983). Het is essentieel dat planners hiervoor hulpmiddelen hebben die ze in staat stellen deze taak kunnen uitvoeren, en tevens op een zo verantwoordelijk mogelijke wijze. Een zeer belangrijk onderdeel van deze hulpmiddelen zijn methoden welke de planner assisteren in het zo objectief mogelijk inventariseren, classificeren, regelen van de informatie die nodig is voor een keus, hetgeen er voor moet zorgen dat de actoren en participanten in het planningproces deze keus zo verantwoordelijk mogelijk kunnen maken (Voogd 1983). De gezamenlijke activiteiten voor de totstandkoming van die keus kunnen het evaluatieproces en -procedure genoemd worden. Het woord evaluatie is in deze context het objectiveren van een bepaalde situatie en de waardering (appraisal, op waarde schatten) van deze geobjectiverde situatie.

Evaluatiemethoden dienen als beslissingsondersteuning door het reduceren van hoeveelheden informatie tot hanteerbare properties. Beslissingsondersteuning is nodig omdat een overvloed aan informatie en mogelijkheden niet volledig rationeel kan worden verwerkt. Besluitvorming kan worden omschreven als verwerken van informatie die leidt tot een keuze. Het evalueren van alternatieven is een onderdeel van besluitvorming (Timmermans 1991). Timmermans noemt verschillende types beslissingsondersteuning. Deze zijn gebaseerd op de verschillende

assumpties over de aard en bron van menselijke tekortkomingen in oordeel en besluitvorming. De te onderscheiden tekortkomingen en de bijbehorende oplossing zijn (Timmermans 1991):

- Beperkingen van het menselijke cognitieve systeem (hardware falen):
 - reduceren van de inspanning die gedaan moet worden voor een besluit.
- Falen van de strategieën van redenering (software falen):
 - adapteren van een informatie format;
 - voorzien in feedback.
- Falen van de communicatie:
 - verbeteren van de informatie uitwisseling;
 - stimuleren van consensusvorming.

Evaluatiemethoden kunnen (gedeeltelijk) voorzien in deze oplossingen of de impact van de tekortkomingen reduceren. Beslissingsondersteuning is er voor elke fase van de besluitvorming. Evaluatiemethoden of afwegingskaders zijn beslissingsondersteuning voor het evalueren van keuzealternatieven (in de ruimtelijke planning). Timmermans (1991) spreekt in dit kader van keuzemodellen en beschrijft deze als technieken om de besluitnemer te helpen bij het kiezen van het optimale alternatief op basis van vergelijking van alle alternatieven. Keuzemodellen zijn normatief of beschrijvend. Normatieve modellen specificeren bijvoorbeeld hoe een keuze onder perfecte rationaliteit gemaakt zou moeten worden. Normatieve modellen kunnen een keuze voorleggen op basis van wiskundige berekeningen die zijn gekoppeld aan mogelijkheden, en opties die bijdragen aan de beslissingsuitkomsten. Een brede categorie binnen de normatieve modellen zijn multicriteriamethoden en MCDM (Multicriteria Decision Model) methoden. Beschrijvende modellen specificeren bijvoorbeeld hoe deskundigen zouden kiezen in een zelfde situatie (Timmermans 1991). Beschrijvende modellen kunnen tevens worden omschreven als een methode die een overzicht geeft en niet expliciet een rangorde geeft of een keuze voorlegt, of wellicht met andere woorden dat niet als doelstelling heeft.

De doeleinden van evaluatie kunnen verschillend zijn, en zijn te relateren aan de doeleinden van publieke besluitvorming. Er zijn drie brede categorieën behaviouriale (gedrags) paradigma's met verschillende doeleinden voor publieke besluitvorming te onderscheiden, te weten (Nijkamp et al. 1990):

- Optimizing behaviour (optimaliserend).
- Satisficing behaviour (tevredenstellend, bevredigend, voldoening, satisfactiesering).
- Justifying behaviour (rechtvaardigend).

Nijkamp et al. (1990) stellen dat de meerderheid van de formele evaluatiemethoden voornamelijk de aandacht vestigen op optimaliserend en in mindere mate op bevredigend. De doeleinden hangen af van het actuele institutionele en administratieve belang. In de praktijk worden evaluatiemethoden vaak gebruikt als een middel om politieke besluiten te rechtvaardigen ook al zijn de besluiten niet in overeenstemming met de optimalisering- en bevredigingprincipes. Hoe dan ook moet in elk geval de uiteindelijke keuze transparant worden voorgelegd en daarvoor zijn evaluatiemethoden nodig (Nijkamp et al. 1990).

De termen optimizing en satisficing behaviour zijn terug te vinden bij normatieve beslissingsondersteuning. De gedachte achter het gebruik van normatieve methoden is dat dergelijke moeten leiden tot acceptabele of optimale oplossingen (Timmermans 1991). Optimale oplossingen komen voort uit optimizing behaviour waarbij het gaat om maximaliseren, wat neerkomt op maximale opbrengsten en winsten voortvloeiend uit een

besluit en/of project. Daarbij wordt minder rekening gehouden met acceptatie en tevredenheid bij zoveel mogelijk betrokkenen. Daarentegen is dit, zoveel mogelijk acceptatie en tevredenheid, juist bij satisficing behaviour het uitgangspunt. De voordelen van normatieve modellen zijn tevens te betrekken op de principes van optimizing en satisficing behaviour. Zo wordt in beide gevallen de besluitnemer en/of de expert geprikkeld te zoeken naar meer alternatieven en opties, wat als voordeel heeft dat dit kan resulteren in een completer beeld van het probleem en tevens van bijbehorende oplossingen en alternatieven. Een ander voordeel is dat bij normatieve modellen een grondige afweging van alle voordelen en nadelen van een alternatief mogelijk is. Voor elk alternatief kunnen alle negatieve en positieve aspecten worden geëvalueerd en tevens kunnen opties worden meegenomen of geëvalueerd, en dit kan worden geïntegreerd in een totaal beeld of een algehele evaluatie. Een voordeel van normatieve modellen dat betrekking heeft op optimizing behaviour, is dat de berekening van de optimale oplossing sneller kan worden uitgevoerd.

Een algemeen voordeel is dat complexe problemen, wat ruimtelijke planningsproblemen vaak zijn, door normatieve modellen uiteen worden gelegd. Dit zorgt ervoor dat problemen beter te behandelen zijn en dat de besluitnemer beter in staat is om te gaan met missende informatie en beperkingen. Een ander voordeel is dat door berekeningen, alternatieven en opties expliciet worden gemaakt, en dit verheldert het beslissingsprobleem. Het komt er op neer dat de besluitnemer een beter inzicht krijgt in wat belangrijk is (Timmermans 1991). Bij normatieve modellen is het mogelijk een gevoeligheidsanalyse te gebruiken. Dit heeft als voordeel dat de robuustheid van een besluit kan worden getest. Door het variëren van gewichten en/of evaluatiescores heeft de besluitnemer de mogelijkheid na te gaan hoe belangrijk de onzekerheden zijn die de besluitnemer heeft. Tevens maken normatieve modellen de redenen voor een besluit expliciet en kan de besluitnemer duidelijker aangeven waarom het ene alternatief de voorkeur boven het andere alternatief heeft. Het voordeel is dat besluiten beter kunnen worden gecommuniceerd.

In de praktijk zijn normatieve evaluatiemethoden veel terug te vinden. Zo zijn alle soorten evaluatiemethoden waarbij opties (gewichten) kunnen worden gebruikt normatieve modellen. Methoden waarbij alleen simpelweg zaken bij elkaar worden opgeteld en afgetrokken kunnen niet als normatieve methoden worden beschouwd. Dergelijke methoden kunnen worden opgevat als beschrijvende methoden, tenzij er strikt een harde norm wordt gehanteerd. Wat in ieder geval tot de beschrijvende methoden kan worden gerekend zijn de overzichtsmethoden. Methoden waarbij rekening wordt gehouden met ontbrekende waarden in de totstandkoming van het oordeel en de keuze, kunnen als normatief worden beschouwd als er bijvoorbeeld duidelijke voorwaarden worden geschept.

Uit de bovenstaande theoretische beschouwing kan tot een aantal theoretische doeleinden voor (normatieve) evaluatiemethoden worden gekomen. Anders geformuleerd kan het gaan om theoretische doelen van het gebruik van ex-ante evaluatiemethoden. Het gaat om de volgende algemene doelstellingen:

- Ordening.
- Objectivering.
- Beslissingsondersteuning.
- Transparantie.
- Afweging.
- Oplossingen.
- Procesondersteuning.

Het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM) hanteert een duidelijke praktische omschrijving van wat het doel is van ex-ante evaluatie en wat het inhoudt. In hun rapport 'Ex-ante-evaluatie in het MIRT' geven zij de volgende omschrijving (KiM 2008b, p. 13).

'Ex-ante-evaluatie heeft als doel:

- *inzicht te krijgen in de effecten van beleidsvoornemens, te leveren prestaties en in te zetten middelen;*
- *strategische keuzes mogelijk te maken bij de beleidsvoorbereiding;*
- *achteraf systematisch verantwoording over gevoerd beleid af te kunnen leggen.*

Ex-ante-evaluatie is het op een systematische en methodologisch verantwoorde wijze in kaart brengen van de verwachte kosten en baten van beleidsalternatieven (kosten en baten in termen van respectievelijk inzet van middelen en verwachte positieve en negatieve effecten in de maatschappij of overheidsorganisatie). Eén van deze beleidsalternatieven houdt de voortzetting van het huidige beleid in (het zogenaamde nulalternatief). Ex-ante-evaluatie is toekomstgericht, waarbij de verwachte effecten van beleidsvoornemens inzichtelijk worden gemaakt en beoordeeld'.

NB: kosten en baten zijn in meerdere eenheden uit te drukken, dus niet alleen in geldeenheden.

Zoals eerder is aangegeven kunnen evaluaties zowel sectoraal als integraal van aard zijn, waarbij integraal het meest relevant is. De kenmerken van een integrale evaluatie kunnen tevens worden aangemerkt als doelstellingen van zulke evaluaties. De doelstellingen van, en dus de gedachte achter, een integrale evaluatie komen overeen met de kenmerken daarvan. Deze zijn al weergegeven in paragraaf 2.2.6 en komen neer op het uitgaan van: meerdere relevante belangen en disciplines, en consensus hiertussen, en daarom een hierop gebaseerde evenwichtige plan- en besluitvorming.

Voor de indeling intern/extern, ofwel gesloten/open, kunnen wederom kenmerken en dus doelstellingen worden gegeven. Bij de evaluaties met een gesloten karakter zijn dit resultaatgerichtheid, intern gebruik en weinig openbaarheid (Niekerk 2000). In de gesloten benadering is het rapport relatief belangrijker dan het proces. Het is de bedoeling dat het rapport voornamelijk door eigen expertise tot stand komt en ook relatief snel tot stand komt. Bij evaluaties met een open karakter zijn de kenmerken en doelstellingen: interactiegerichtheid, meerzijdige kennis, betrokkenheid van belangrijke belanghebbenden en veel openbaarheid.

2.5 Voorwaarden en criteria voor een goede ex ante evaluatie

2.5.1 Inleiding

Om in dit onderzoek evaluaties te kunnen beoordelen moet een uitweiding worden gegeven van waarmee kan worden beoordeeld en geëvalueerd. In het kader van de beoordeling van een evaluatie kan worden gekeken naar bepaalde voorwaarden en criteria. In de basis moet een evaluatie en dus ook de toepassing van een evaluatiemethode aan bepaalde voorwaarden voldoen of in zekere mate de voorwaarden in acht nemen. De voorwaarden komen in

paragraaf 2.5.2 aan de orde. Wat betreft de criteria gaat het (meer) om de geschiktheid van een evaluatie(methode) en beslissingsondersteuning. Daarnaast kunnen de criteria worden opgesplitst in criteria waaraan moet worden voldaan voor een evaluatiemethode om geschikt en adequaat te kunnen zijn en criteria voor de keuze van een evaluatiemethode. De criteria voor de geschiktheid, de uitkomstcriteria, procescriteria en praktische criteria, worden in paragraaf 2.5.3 beschreven. De criteria waarop de keuze voor een evaluatie- en beslissingsondersteuning methode moet worden gebaseerd volgen in paragraaf 2.5.4.

2.5.2 Voorwaarden

Voogd (1983) noemt een aantal condities of voorwaarden waaraan planning methoden en technieken aan moeten voldoen. Planning methoden en technieken moeten:

1. Het inzicht in de oplossing van een planningsprobleem vergroten.
2. In staat zijn snel en adequaat om te gaan met veranderende omstandigheden.
3. Intelligible/informatieve en interpreteerbare uitkomsten geven.
4. Gebaseerd zijn op principes van eenvoudig illustratie.
5. Relatief goedkoop (mineisend) zijn in hun toepassing (in manuren en geld).
6. In staat zijn de waarden en normen waarop de resultaten worden gebaseerd expliciet te maken.

Bij de eerste voorwaarde die wordt genoemd gaat het erom dat er niet alleen maar inzicht in het specifieke probleem voorhanden wordt gegeven maar dat er ook daadwerkelijk geschikte oplossingen moeten worden gevonden met de methode. Methoden en technieken, en dus de evaluatie, moeten de capaciteit hebben tot het vergroten van het inzicht over hoe om te gaan met een probleem. Wanneer dit niet het geval is dan zijn evaluaties vaak niet relevant in het planningproces, omdat deze dan te tijdrovend zijn en het besluit vaak al is genomen voordat dergelijke studies dan zijn afgerond (Voogd 1983). Over dit laatste punt kan worden afgevraagd of dit tegenwoordig nog wel mogelijk is of maatschappelijk en politiek verantwoord is.

Ruimtelijke planning kan worden geassocieerd met continue overwegingen en onderhandelingen, en evaluatie als een continue proces in het planningsproces (Voogd 1983, Nijkamp et al. 1990). De tweede voorwaarde kan hierop betrokken worden. Wanneer ideeën en inzichten in de planningobjecten constant veranderen dan zijn methoden welke relatief veel tijd vergen en/of methoden welke niet relatief eenvoudig snel en adequaat (inhoudelijk) aan te passen zijn, minder prefereerbaar. De relatief tijdrovende methoden kunnen echter niet a priori worden uitgesloten, dus niet voordat keuzemogelijkheden expliciet bekend zijn (Voogd 1983).

Een voorwaarde die zeer belangrijk lijkt, is de zesde voorwaarde. Evaluaties ex ante en voorspellingen kunnen nooit volledig gebaseerd zijn op een wetenschappelijk deductief proces maar zijn ook het resultaat van waarde oordelen. Deze oordelen hebben bijvoorbeeld betrekking op veronderstellingen over toekomstige karakteristieken en prioriteiten. Wat echter essentieel is, is dat de uitkomsten van deze oordelen te bespreken en debateerbaar zijn, en daarvoor moeten de oordelen expliciet worden gemaakt en beschreven (Voogd 1983). Deze voorwaarde heeft te maken met rechtvaardiging en verantwoording. De resultaten, en de stappen, de input en de keuzes voorafgaand, moeten zichtbaar zijn in de evaluatie(methode).

De voorwaarden drie, vier en vijf lijken voor de hand te liggen. Informatieve en interpreteerbare uitkomsten kunnen echter zeer belangrijk zijn in gevallen waar de uitkomsten van een bepaalde methode een dominante rol spelen voor de aanbevelingen. De illustreerbaarheid heeft vooral betrekking op de weerstand die kan ontstaan door lastige weergaven. De basisprincipes van de methode en de uitkomsten moeten kunnen worden uitgelegd aan non-experts. Waar het bij voorwaarde vijf omgaat is dat de methode relatief goedkoop moet zijn. Wanneer een 'dure' methode niet perse nodig is dan kan er weerstand ontstaan tegen het gebruik, echter wanneer fundamentele vragen en problemen kunnen worden beantwoord en opgelost dan wordt daar minder moeilijk over gedaan.

Timmermans (1991) noemt als voorwaarde dat de verwachte voordelen of baten van het gebruik van een beslissingsondersteuning, zoals de toegevoegde kwaliteit aan de besluiten, de kosten moeten overtreffen. Met andere woorden de geïnvesteerde tijd, geld en inspanning moet de moeite waard zijn voor de besluitvorming. De relevantie van deze voorwaarde hangt af van het type besluit. De voorwaarde lijkt echter niet geheel relevant wanneer er bepaalde vereisten zijn ten aanzien van de voorbereiding van een besluit. Terugkomend op de toegevoegde kwaliteit aan de besluiten, kan gezegd worden dat die kwaliteit juist een voorwaarde is voor het toepassen van een beslissingsondersteuning. Als een evaluatiemethode geen verhoogde kwaliteit oplevert aan het besluit en/of het besluitvormingsproces, dan is het toepassen van die methode niet zinvol.

2.5.3 Criteria met betrekking tot de kwaliteit van een evaluatie voor/en een besluit

In dit onderzoek wordt bekeken of evaluaties goed zijn toegepast. Om over de toepassing een oordeel te geven zijn beoordelingscriteria nodig. Hiervoor wordt gekeken naar criteria genoemd in Timmermans (1991). Het betreft uitkomstcriteria, procescriteria en praktische criteria. Deze criteria worden niet expliciet gehanteerd in het vervolg van het onderzoek, maar dienen als inleiding en basis voor de theoretische beschouwing in hoofdstuk drie.

Bij de uitkomstcriteria gaat het om hoe goed een besluit is, waarbij het oordeel over de goedheid c.q. kwaliteit wordt gedaan op basis van object of doeleinden criteria. Deze criteria bepalen in hoeverre een besluit, oplossing of project het doel heeft bereikt, en wat dus de kwaliteit van deze is. In feite kijken deze criteria naar de werkelijke en feitelijke consequenties van een besluit. Het puur kijken naar de kwaliteit van een besluit op basis van uitkomsten van het gevolgde besluit doet niet direct volledig recht aan de kwaliteit van een besluit. Goede besluiten kunnen namelijk tot mindere uitkomsten leiden door pech en visa versa (Timmermans 1991). Het kan ook komen door een gebrek aan informatie op het moment van het besluit en door veranderende omstandigheden. Het is de vraag of de uitkomst van een besluit en een daaraan voorafgaande evaluatie altijd direct kunnen worden gekoppeld aan de juistheid van de toepassing van een evaluatiemethode. Als een evaluatiemethode juist is toegepast wil dat nog niet zeggen dat automatisch het goede besluit wordt genomen. Er kunnen andere redenen zijn om een ander besluit te nemen dan de directe uitkomst van de evaluatie. In dit verband kan een besluit worden gekoppeld aan optimizing, satisficing en justifying behaviour. Als wordt uitgegaan van justifying behaviour (rechtvaardigingsgedrag) dan leidt dit vaak niet tot het besluit met de meeste kwaliteit.

Procescriteria worden veelal gebruikt voor het bepalen van de effectiviteit van een methode (Timmermans 1991). Vooral bij complexe besluiten zijn procescriteria belangrijk omdat het dan lastiger is om de uitkomst of kwaliteit van een besluit te koppelen aan de juistheid en kwaliteit van de toepassing van een evaluatiemethode. Aan de andere hand stellen Von Winterfeldt en Edwards (1986) (in Timmermans 1991) dat de kwaliteit van een besluit in feite de kwaliteit van het proces inhoudt. Tevens stellen zij dat het besluit en het proces alleen kunnen worden geëvalueerd op basis van informatie die voor de uitkomsten beschikbaar was en dus niet op basis van informatie achteraf. De uitkomst van het besluit moet daarom dus gekoppeld worden aan de evaluatie van het proces. Procescriteria gaan over de correctheid van het proces van besluitvorming en zijn te verdelen in de volgende categorieën (Timmermans 1991):

- Formele criteria:
 - validiteit van de assumpties in het model;
 - validiteit van de representatie van doelen, voorkeuren en verwachtingen.
- Cognitieve criteria:
 - gebruik van informatie;
 - grondigheid van het besluit;
 - samenhang in het besluit;
 - overeenstemming tussen deelnemers.
- Criteria met betrekking tot houding en gedrag:
 - acceptatie en satisfactie van de procedure;
 - vertrouwen in de uitkomst;
 - tevredenheid met de uitkomst;
 - waarneming en erkenning van de moeilijkheid van het probleem.
- Interactie criteria:
 - gelijkwaardige participatie;
 - de mogelijkheid tot expressie van zienswijzen;
 - eerlijk en open proces;
 - transparante communicatie;
 - invloed op het besluit en andere deelnemers;
 - algehele tevredenheid met het groepsproces.

Praktische criteria hebben te maken met flexibiliteit en efficiëntie. Daarnaast gaat het om gebruiksvriendelijkheid, wat neerkomt op bruikbaarheid en acceptatie van een methode. De criteria kunnen als volgt op een rijtje worden gezet:

- Aanpassingsmogelijkheden met betrekking tot verschillende problemen en gebruikers.
- Benodigdheden met betrekking tot tijd, geld, personeel en inspanning.
- Gebruiksvriendelijkheid: waargenomen problemen bij, en besluiteloosheid van, de beslissingsondersteuning.

2.5.4 Criteria voor de keuze voor een beslissingsondersteuning of evaluatiemethode

De criteria die behandeld worden in deze paragraaf dienen als inleiding, basis en onderbouwing voor de theoretische beschouwing in hoofdstuk drie en vier. Criteria voor de keuze van een beslissingsondersteuning methode kunnen ook opgevat worden als voorwaarden. Bij de keuze zijn er een aantal taken te onderscheiden. De eerste taak van een besluitnemer is te bepalen hoe tot het besluit te komen (Timmermans 1991). Dit houdt in dat bepaald moet worden of een hulpmiddel voor de besluiten nodig is, of anders gezegd dat besluitnemers en deskundigen het kunnen houden bij of vertrouwen op hun ervaring, expertise

en intuïtie. Een andere taak is dat een aantal factoren moeten worden beschouwd of overwogen. Het gaat om de kosten en baten van de beslissingsondersteuning, praktische factoren en economische en efficiency factoren (Timmermans 1991). De factoren kunnen ook worden opgedeeld in vier groepen en dit zijn tevens de vier groepen criteria:

1. Doel van de beslissingsondersteuning en de behoeften van de besluitnemer.
2. Karakteristieken van het besluit probleem:
 - diagnostisch versus voorkeurs probleem;
 - slecht versus goed gedefinieerd en/of omschreven probleem;
 - complexiteit van het probleem.
3. Karakteristieken van de besluitvormingsomgeving.
4. Karakteristieken van de besluitnemer.

Bij de keuze voor een methode moet met de bovengenoemde criteria rekening worden gehouden. Om de meest geschikte methode te kiezen moeten de factoren stevig worden geanalyseerd. Dit is in feite het criterium waaraan de keuze moet voldoen. Bij de factoren c.q. criteria moet een passende methode of ondersteuning worden gezocht. Dit is echter geen gemakkelijke opgave. Het selecteren van een geschikte methode is een meerzijdig besluitprobleem op zich zelf (Timmermans 1991). Deze selectie of keuze dient in een vroeg stadium te worden gedaan. Bij de selectie gaat het om de vraag welk type evaluatiemethode er toegepast moet worden. Voor de keuze zijn al een aantal factoren genoemd, er zijn thans veel factoren die de keuze voor een evaluatiemethode beïnvloeden. De factoren kunnen tevens in de volgende drie categorieën worden ingedeeld (Hellendoorn 2001):

- de institutionele setting waarin het plan, programma of project plaatsvindt;
- de karakteristieken van de methode;
- de karakteristieken van het beleidsprobleem in relatie tot de keuzen die een besluitnemer moet nemen.

De institutionele setting komt overeen met de eerder genoemde karakteristieken van de besluitvormingsomgeving en kan dus als een belangrijke factor voor de keuze van een methode worden beschouwd. Bij deze factor gaat het om procedures of richtlijnen die bij bepaalde evaluaties moeten worden gevolgd, de gewenste diepgang, beschikbaarheid van gegevens en tijd, en de aanwezige deskundigheid (Hellendoorn 2001). Er kan bij deze factor ook gekeken worden naar subjectieve overwegingen, zoals de mate waarin de methode wordt geaccepteerd en de ervaring die er met bepaalde methoden veel of weinig is.

De acceptatie voor een methode kan als een zeer belangrijke subfactor van de institutionele factor worden beschouwd. Tevens hangt de acceptatie sterk samen met de karakteristiek van de methode.

De karakteristieken van het beleidsprobleem sluit aan bij de karakteristieken van het besluitprobleem. Hierbij spelen factoren als het doel van het onderzoek en de aard en de kwaliteit van de beschikbare informatie een rol (Hellendoorn 2001). Het doel van het onderzoek kan worden betrokken op het type probleem zoals diagnostisch en voorkeurs. De informatie kan worden verbonden aan definiëring en de complexiteit van het probleem.

Het doel van de methode en beslissingsondersteuning kan worden verbonden aan het doel van het onderzoek. Daarnaast kan het doel worden verbonden aan de drie genoemde categorieën factoren. Wellicht zou het doel als een aparte factor kunnen worden opgevat voor de keuze. Dit zou kunnen worden gedaan omdat het doel van een methode hele specifieke zaken kunnen betreffen. Deze zaken hangen weer sterk af van wat onderzocht moet worden en dus van het doel van het onderzoek. Onderzoeken ten behoeve van een plan of project kunnen

verschillende doelen hebben. Het kan gaan om onderzoeken met betrekking tot sociaal-economische rentabiliteit, rangschikking of reductie van alternatieven, en structurering van informatie (Hellendoorn 2001). De specifieke doelen van een methode kunnen betrekking hebben op gedetailleerde informatie, de kwaliteit van de informatie en de mogelijkheid deze te verwerken, en het doen van bepaalde bewerkingen.

De karakteristieken van de methode hangt in feite samen met alle andere factoren. Deze moeten namelijk altijd aansluiten bij de andere factoren en het doel van het onderzoek. Daarom kan de keuze voor een methode nader worden toegespitst op een specifieke keuze. De specifieke keuze richt zich op de details van een type evaluatiemethode. Deze keuze wordt nader beschreven in het conceptueel model in hoofdstuk vijf.

Alle eerdergenoemde factoren spelen een rol bij de keuze voor een evaluatiemethode. Daarom worden deze factoren gehanteerd in het vervolg van dit onderzoek waarin de keuze voor een evaluatiemethode in de praktijk een hoofdonderdeel is. De keuze voor een methode kan mede aan de hand van deze factoren worden geanalyseerd en/of beoordeeld.

2.6 Conclusie

Evaluatie ex ante is bedoeld om weloverwogen besluiten te nemen. Evaluatie ex ante kan op meerdere momenten in het planningproces plaatsvinden. Het is de bedoeling dat evaluatie ex ante aan de doelstellingen en voorwaarden van de evaluatie voldoet. Het uitgangspunt van evaluatie ex ante kan variëren afhankelijk van de kenmerken van het vraagstuk, de situatie en de besluitnemer. De indelingen van evaluatie ex ante zijn gebaseerd op dergelijke uitgangspunten. De uitgangspunten bepalen de wijze van evalueren, dat wil bijvoorbeeld zeggen; hoe uitgebreid, hoe expliciet of impliciet, of hoe open of interactief. De kenmerken hebben betrekking op de inhoud, de (wettelijke en bestuurlijke) context en de informatie. De keuze voor een evaluatiemethode ex ante hangt samen met de uitgangspunten (doelstellingen) en kenmerken van het vraagstuk, de evaluatie(methode) en de besluitnemer, en van de setting, het beleid en/of de besluitvormingsomgeving. De kenmerken en uitgangspunten van de afzonderlijke evaluatiemethoden worden in het volgende hoofdstuk beschreven. De setting, de context en het beleidskader worden in hoofdstuk vier beschreven.

3 Evaluatiemethoden ex ante

3.1 Inleiding

Evaluatiemethoden ex ante zijn middelen die helpen bij het vaststellen van het meest geschikte alternatief of bij de ordening van alternatieven (Hellendoorn 2001). Met evaluatiemethoden kan een classificatie of rangschikking van alternatieven worden gemaakt (dit is echter niet altijd het eindresultaat). De classificatie vindt plaats op basis van scores die zijn toegekend aan de alternatieven. Voordat een classificatie wordt opgesteld kan er een voorselectie hebben plaatsgevonden en is een effectenoverzicht gemaakt. De voorselectie en het effectenoverzicht worden beschreven in paragraaf 3.2, en deze bevat tevens een verdere theoretische beschouwing.

Net als evaluaties kunnen evaluatiemethoden worden ingedeeld. Hierbij zijn globale en heel specifieke indelingen mogelijk. Het eerste onderscheid dat kan worden gemaakt is in continue en discrete methoden. Daarop volgend kunnen met name discrete methoden verder worden ingedeeld. In dit onderzoek is alleen een verdere indeling van discrete methoden relevant. De indelingen komen in de paragrafen 3.3 tot en met 3.6 aan bod. Daarbij kan worden aangemerkt dat paragraaf 3.3 van globale aard is en een verdere theoretische beschouwing bevat. De benaderingen die worden genoemd zijn direct en/of indirect terug te vinden bij de verschillende evaluatiemethoden. Paragraaf 3.4 betreft de monetaire methoden, paragraaf 3.5 de niet-monetaire methoden en paragraaf 3.6 de gecombineerde methoden. De indeling is gebaseerd op de eindscores of -resultaten die voortkomen uit de evaluatiemethode, en daarbij of deze monetair, niet-monetair of beide zijn. Als laatste wordt in paragraaf 3.7 gekeken naar veel van de evaluatiemethoden die voorkomen in (rapporten over en voor) de praktijk.

3.2 Voorselectie en effectenoverzicht

Voordat feitelijk een evaluatiemethode wordt toegepast kan het aantal alternatieven alvast worden gereduceerd. Wanneer een groot aantal alternatieven is ontwikkeld kan het noodzakelijk zijn een voorselectie te maken (Hellendoorn 2001). De eerste selectie van alternatieven kan worden gedaan door het globaal inventariseren van effecten. Voor de voorselectie kunnen enkele belangrijke criteria worden gehanteerd. Hiermee kunnen alternatieven die al niet aan de hoofddoelstellingen en hoofdtrandvoorwaarden voldoen worden uitgefilterd.

Alternatieven kunnen in verschillende fasen worden ontwikkeld. Zo kunnen alternatieven al tijdens de probleemanalyse naar voren komen maar het is ook mogelijk dat alternatieven in latere fasen van het analyse- en besluitvormingsproces worden ontwikkeld (Hellendoorn 2001). De ontwikkeling van een alternatief in een latere fase kan een onderdeel zijn van leerstrategieën, wat gezien kan worden als een onderdeel van een relevante integrale beleidsanalyse (Nijkamp et al. 1990). Tijdens het (voor)selecteren van alternatieven kunnen er wellicht lichtjes gaan branden waardoor nieuwe alternatieven worden bedacht. De ontwikkeling kan tevens worden verbonden aan het cyclische karakter van het evaluatie- en planningproces.

Een onderdeel van beleidsonderzoek en het evaluatieproces is het effectenoverzicht. Het effectenoverzicht kan gezien worden als een evaluatiemethode op zich maar ook als een onderdeel van een evaluatiemethode. Een evaluatiemethode die bijvoorbeeld heel sterk lijkt op een effectenoverzicht is de scorekaartmethode. Daarnaast moeten bij evaluatiemethoden een effectenoverzicht gebruikt worden om scores te bepalen of berekenen. Daarbij is het effectenoverzicht een voorbereiding op de evaluatiemethoden. Een effectenoverzicht kan ook gebruikt worden voordat in feite een ‘echte’ evaluatiemethode wordt gehanteerd. Het lijkt zeer goed mogelijk een voorselectie te kunnen maken met een effectenoverzicht. Dit kan een voorselectie zijn na de allereerste voorselectie. Ook zou een voorselectie kunnen worden gedaan met een globaler effectenoverzicht.

In een effectenoverzicht staan beoordelingscriteria en effectscores per alternatief. De beoordelingscriteria kunnen worden ontleend aan criteria en randvoorwaarden die zijn onderkend in de probleemanalyse, en deze criteria zijn vastgesteld op basis van relevantie (Hellendoorn 2001). Het kiezen van beoordelingscriteria kan tevens gekoppeld worden aan de doelstellingen van het beleidsvoornemen. Nadat de alternatieven en beoordelingscriteria zijn gekozen dienen de effecten in kaart te worden gebracht. Effecten kunnen worden omschreven als veranderingen die zullen optreden als gevolg van een intredewerking en/of uitvoering van een alternatief. De beschrijving van de effecten kan per criteria verschillen. Het is de bedoeling dat de effecten van de alternatieven overzichtelijk worden gestructureerd en gepresenteerd, en daarvoor dient dan het effectenoverzicht, ook wel een effectenmatrix of impactmatrix genoemd (Hellendoorn 2001). In het effectenoverzicht staat voor elk alternatief aangegeven hoe deze scoort op alle geselecteerde criteria. In het effectenoverzicht worden alle scores los van elkaar weergegeven, en er is dus nog geen sprake van samengestelde scores. Samengestelde scores of eindscores komen pas in een latere fase en evaluatiemethode aanbod. De evaluatiemethoden bewerken de gegevens van het effectenoverzicht, en de verscheidene methoden doen dit op verschillende manieren. Van de gegevens worden scores gemaakt. Daarna worden de bewerkte gegevens en sommige onbewerkte gegevens verwerkt tot een totaalscore. De effectscores, ook wel criteriumscores genoemd, (nog onbewerkt) worden doorgaans bepaald door het verschil ten opzichte van de referentiesituatie en de situatie waarin de verandering zal optreden. De referentiesituatie kan de nulsituatie, een bepaald alternatief of gekwantificeerde maatschappelijke doelstellingen zijn (Hellendoorn 2001).

3.3 Onderscheid en indeling, en benaderingen

Het eerste onderscheid dat naar voren komt in de literatuur is in continue en discrete methoden. Dit onderscheid is relevant omdat de methoden elkaar kunnen aanvullen (Hellendoorn 2001). Continue methoden kunnen opgevat worden als een voorbereiding op discrete methoden. Bij continue methoden is het aantal alternatieven vaak onbegrensd en zijn de alternatieven afhankelijk van elkaar, wat inhoudt dat de alternatieven veel van elkaar zijn afgeleid en min of meer uit elkaar ontstaan. Bij discrete methoden gaat het erom een classificatie te maken. Dit is bij continue methoden niet (of nauwelijks) mogelijk, omdat er teveel alternatieven zijn en het niet mogelijk is alternatieven afzonderlijk te benoemen en gedetailleerd paarsgewijs te vergelijken (Hellendoorn 2001). Het gaat erom het aantal mogelijkheden te reduceren tot een aantal waarbij gedetailleerd vergelijken goed mogelijk is. Continue methoden zouden ook kunnen worden opgevat als een grove filter. Als afzonderlijke methode, dus los van een gehele of gecombineerde methode, kunnen drie typen continue methoden worden onderscheiden; optimaliseringsmodellen voor continue alternatievenverzamelingen, lineaire multicriteria programmeringsmodellen en interactieve multicriteria

methoden (Hellendoorn 2001). In deze verhandeling worden continue methoden in afzonderlijke (losse) hoedanigheid verder buiten beschouwing gelaten. De bekendste discrete methoden zijn de kosten-batenanalyse (KBA) (paragraaf 3.4.1) en de multicriteria-analyse (MCA) methoden (paragraaf 3.5.2).

Evaluatiemethoden kunnen op een generieke of algemene (generic) wijze worden benaderd, of anders gezien op een integrale manier. Tsamboulas & Mikroudis (2000) beschrijven een algemeen (generic) methodologisch raamwerk voor het evalueren van allerlei impacts (effecten), welke meerdere methodieken integreert, zoals KBA, MCA, additieve of wiskundige functies en modellering. Een dergelijk raamwerk is integraal te noemen omdat het meerdere aspecten direct kan meenemen en –wegen in de evaluatie. Daarop kunnen een aantal benodigdheden en vereisten worden opgesteld, welke te betrekken zijn op de term integraliteit, en ook gehanteerd kunnen worden voor een integraal raamwerk, en een integrale evaluatie en afweging. De basis benodigdheden voor een dergelijk methodologisch raamwerk voor de evaluatie van transportinfrastructuurprojecten zijn de volgende (Tsamboulas & Mikroudis 2000):

- combinatie van verscheidene soorten effecten (bijvoorbeeld milieueffecten) met monetaire waarden;
- netwerkbenadering voor de ruimtelijke variatie van impacts (verdelingsaspecten);
- rekeninghoudend met variaties van de impacts in de tijd;
- goede omgang met onzekerheid;
- praktisch en begrijpbaar.

Bij de keuze voor, en de toepassing van, evaluatiemethoden die trachten integraal of generiek te zijn moet rekening worden gehouden met bovenstaande aspecten. Wanneer integraliteit een uitgangspunt is dan zal de methode in principe aan dergelijke benodigdheden tegemoet moeten komen. Een algemene, lees integrale, methode welke niet om kan gaan met onzekerheid en niet goed toe te passen is, en dus in feite geen vooruitgang is, behoeft in een dergelijk geval dan ook niet de voorkeur te hebben boven losse methoden. Losse methoden hebben in dit geval betrekking op allerlei afzonderlijke rapportages voor de verschillende aspecten, effecten en impacts van een voorstel, en voor de afwegingen tussen alternatieven.

Aanvullend op de integrale of generieke benadering kunnen de volgende (losstaande) benaderingen worden genoemd. In de recente geschiedenis van de evaluatie kan er een nadere oriëntatie richting het feitelijke besluitvormingsproces worden waargenomen (Vreeker et al. 2001). Waar het op neer komt is dat er naast de monetaire KBA-gebaseerde benadering ook aanvullende of completerende benaderingen naar zijn gekomen. Dit zijn voornamelijk en/of in het bijzonder besluitvorming en institutioneel gebaseerde benaderingen. In feite kunnen er tenminste vier types evaluatie stijlen en benaderingen worden onderscheiden in de planningsliteratuur, te weten (Vreeker et al. 2001):

- een monetaire beslissingsbenadering, bijvoorbeeld gebaseerd op de principes van de kostenbaten of kosteneffectiviteit;
- een benutting (utility) theorie benadering, gebaseerd op een voorafgaande rangorde van voorkeuren van de besluitnemer(s) gebruikmakende van een multicriteria-analyse;
- een benadering die uitgaat van een leereffect, gebaseerd op sequentiële (opeenvolgende) (interactief of cyclisch) articulatie van de zienswijzen van de besluitmaker;
- een collectieve beslissingsbenadering, gebaseerd op procedures voor het betrekken van meerdere personen betreffende onderhandelen, overleggen en stemmen.

De vier stijlen van evalueren zijn vergelijkbaar met de vier hoofdcategorieën van formele beslissingstheorieën (zie Voogd 1983).

Evaluatieonderzoek kan tevens worden benaderd vanuit het welfare economics perspectief. Het welfare economics perspectief is gebaseerd op de assumptie dat elke publieke actie de collectieve of maatschappelijke waarde van de actie behoort te maximaliseren (Khakee 2003). De collectieve waarde is een aggregatie van de gebruikerswaarde (utility) van de individuen die gezamenlijk de maatschappij vormen. De mate van aggregatie wordt door Söderbaum (1998) gebruikt voor het onderscheiden van drie typen van evaluatiemethoden (Khakee 2003):

- Sterk geaggregeerde methoden, bijvoorbeeld kosten-batenanalyse (zie paragraaf 3.4.2.), kosteneffectiviteitsanalyse (zie paragraaf 3.4.3).
- Intermediate methoden (middelmatig geaggregeerd), bijvoorbeeld Planning balance sheet (zie paragraaf 3.6), multicriteria methoden (zie paragraaf 3.5.3).
- Sterk ongeaggregeerde methoden, bijvoorbeeld Positionele analyse, multicriteria methoden, environmental impact assesment (Milieu Effect Rapportage).

Een ontwikkeling die veelvuldig is beschreven in de planningtheorie is de verschuiving van rationele naar communicatieve planning. Deze ontwikkeling heeft er voor gezorgd dat nieuwe benaderingen werden aangehaald en conventionele methoden werden aangepast. Hiermee werd de rationele en de interactieve benadering gecombineerd. Deze combinaties zijn gemaakt om er voor te zorgen dat rationele planning niet wordt ondergesneeuwd (Khakee et al. 2008). Dit alles heeft tot de volgende benaderingen geleid (Khakee et al. 2008):

- Planning en Management Leer Systeem.
- Multi Criteria Analyse.
- Geïntegreerde Multi Criteria en Kosten Baten Analyse.
- Wilsvorming gebaseerd op strategische publieke opinievorming en goedkeuring of een uitgebreide publieke discussie goed.
- Aangepaste kosten-batenanalyse met behulp van multi-objectieve besluitvorming.

De benaderingen passen binnen de ontwikkeling van de methodologische innovaties en verbeteringen binnen de planningevaluatie, wat eerder is genoemd in paragraaf 2.3. De verschuiving van rationeel naar communicatief past binnen de ontwikkeling van de fundamentele en doeleinden van planningevaluatie.

De ontwikkeling van de scope van planningevaluatie is een benadering die meer aandacht geeft aan ecologische aspecten en duurzaamheid, en sociale rechtvaardigheid (binnen de evaluatiemethodiek). Dit leidt tot een afnemende importantie van conventionele evaluatiemethoden en heeft geresulteerd in methodologische innovatie gebaseerd op verscheidene perspectieven zoals (Khakee et al. 2008):

- opstellen van een effectenoverzicht (evaluatiematrix) met behulp van een dialoog met stakeholders;
- vervangen van een kortzichtig/smalle welvaartperspectief door een interactieve 'positionele' analyse, welke waarden en normen, politiek en ideologie integreert;
- vervangen van instrumentele rationaliteit met een generieke benadering voor het erkennen verschillen in waarden.

Een voorbeeld van een methode die past binnen de ontwikkeling van de scope van planningevaluatie is een door Sijsma (2006) ontwikkelde Multicriteria kosten-batenanalyse (MCKBA) (zie paragraaf 3.6). Het methodologische raamwerk van Tsamboulas & Mikroudis (2000) sluit hier ook bij aan.

Een andere benadering richt zich op instrumentatie en het toepassen van de computer. Een beslissingsondersteuning systeem kan worden omschreven als een instrument voor het vinden van alternatieve oplossingen voor een beslissingsprobleem. Kijkend naar de ruimtelijke planning dan zou een beslissingsondersteuning systeem (BOS) in staat moeten zijn een optimale ruimtelijke distributie van landgebruik te vinden (Janssen et al. 2008). Een dergelijke BOS maakt vaak gebruik van GIS en kan een ruimtelijk beslissingsondersteuning systeem genoemd worden. Deze kan ook MCA technieken bevatten, wat de mogelijkheid biedt om beschikbare alternatieven ten opzichte van elkaar te evalueren. De MCA vereist in ieder geval dat ruimtelijke en landgebruik (land-use) alternatieven vooraf zijn gedefinieerd. Voor het verkrijgen van die alternatieven worden de eerder genoemde continue methoden gebruikt. De gedefinieerde alternatieven kunnen ook discrete alternatieven worden genoemd. Voor het beoordelen van deze alternatieven kan gebruik worden gemaakt van het (computerprogramma) Beslissingsondersteunend Systeem Discrete Alternatieven (BOSDA) (zie Janssen en van Herwijnen 1999).

3.4 Monetaire methoden

3.4.1 Inleiding

Monetaire evaluatiemethoden hanteren monetaire scores. Het verschil met andere soorten methoden is dat bij monetaire methoden elke soort variabele wordt uitgedrukt in monetaire waarden, of anders gezegd geldeenheden of -waarden. Voor een eindscore worden alle monetaire waarden bij elkaar samengevoegd (sterke aggregatie).

Het kenmerkende voor monetaire methoden is dat deze er toe dienen om ‘inzicht te verschaffen in de kosten van beleidsmaatregelen en in de effecten die door beleidsmaatregelen worden teweeggebracht’ (Hellendoorn 2001). Op basis van de verkregen informatie uit de methode kan een afweging tussen kosten en effecten worden gemaakt en met deze afweging kan weer een afweging tussen de concurrerende beleidsmaatregelen worden gedaan. De effecten worden voor de monetaire methoden zoveel mogelijk in geld uitgedrukt, althans voor zover de analyse en evaluatie betrekking hebben op deze effecten (Hellendoorn 2001). Daarmee komen we tot de het specifieke kenmerk van monetaire methoden. De methode kan in feite alleen worden gehanteerd wanneer de voor de evaluatie relevante of belangrijke effecten kunnen worden uitgedrukt in geldeenheden, of anders gezegd wanneer de uitdrukking in geldeenheden in voldoende mate kan geschieden en/of het aantal effecten waarop de evaluatie betrekking heeft voldoende is.

Wat centraal staat is de welvaartstheorie. Uitgangspunt van deze theorie is dat alles gewaardeerd moet worden in geld om zo tot de kosten en baten te komen. Hierdoor kunnen de effecten (kosten en baten) daarna worden geaggregeerd. Voor de kosten-batenanalyse geldt dat door het vergelijken van kosten en baten van een project de netto baten, en dus contributie van het project aan de welvaart, wordt bepaald (Strijker et al. 2000). Het belangrijkste criterium voor evaluatie in monetaire methoden is economische efficiëntie.

De bekendste monetaire methode is de kosten-batenanalyse (KBA). Andere monetaire methoden zijn afgeleid van de kosten-batenanalyse, of zijn een aanvulling erop. De methoden zijn gebaseerd op de toegepaste welvaartstheorie. De principes, kwaliteiten en implicaties

(sterktes en zwaktes) van de KBA worden in paragraaf 3.4.2 uitgelicht. De van de KBA afgeleide kosteneffectiviteitanalyse (KEA) komt in paragraaf 3.4.3 aan bod. Een aantal andere zeer recente monetaire methoden die zijn ontstaan in de praktijk worden pas genoemd in hoofdstuk vier, een apart hoofdstuk over benaderingen in de planningpraktijk met de huidige setting van evaluatie ex ante.

3.4.2 Kosten-batenanalyse

Vanuit een economisch perspectief is de kosten-batenanalyse (KBA) het standaard raamwerk voor het evalueren van transportbeleid en infrastructuurinvesteringen (Vreeker et al. 2001). De kosten-batenanalyse (KBA) kan gezien worden als de meest recht toe recht aan economische evaluatiemethode. In principe kan de methode worden toegepast op elke allocatie van middelen in de economie (Strijker et al. 2000). Hier kan aan worden toegevoegd dat het bij kosten-batenanalyses beslist niet alleen gaat om min of meer concrete investeringsprojecten van de overheid (Voogd 2005). Op basis van de wijze waarop een KBA wordt uitgevoerd, kunnen KBA's worden opgedeeld in maatschappelijk-economische kosten-batenanalyses en privaat-economische kosten-batenanalyses. De maatschappelijke kosten-batenanalyse kan gedefinieerd worden als 'zijnde een systematische en zoveel als mogelijk monetair gekwantificeerde opstelling van maatschappelijke voor- en nadelen die met de beschouwde alternatieven gepaard gaan' (Voogd 2005). In dit onderzoek worden alleen maatschappelijke KBA's in beschouwing genomen omdat beleidsvoornemens/voorstellen van de overheid centraal staan. (Voor een uitgebreidere beschrijving van de KBA zie Bijlage D.)

De KBA kan worden aangemerkt als de exponent van de monetaire evaluatiemethoden. De maatschappelijke kosten-batenanalyse is ontstaan door de onderkenning dat ook de kosten en effecten voor derden bij de KBA's in beschouwing moesten worden genomen. In de maatschappelijke kosten-batenanalyse worden niet alleen strikt bedrijfseconomische maar ook maatschappelijke kosten en effecten in de analyse betrokken (Hellendoorn 2001). KBA's voor overheidbeleid (, zeker het beleid met betrekking tot de fysieke leefomgeving,) worden op basis hiervan altijd aangeduid als maatschappelijke kosten-batenanalyses omdat de overheid rekening houdt met derden, of anders gezegd met de maatschappij in zijn geheel. De maatschappelijk(-economische) kosten-batenanalyse moet niet worden verward met de Maatschappelijke KBA (MKBA), welke in paragraaf 3.6 aan bod komt en meerdere aspecten kent.

Het doel van een maatschappelijke KBA is het toetsen van één of meer projecten of beleidsmaatregelen die gericht zijn op de oplossing van een gegeven probleem op sociaal-economische rentabiliteit, of de verschillende alternatieven te rangschikken op basis van een rentabiliteitscriterium (Hellendoorn 2001). 'Op deze wijze wordt beoogd tot een zo efficiënt mogelijke allocatie van productiemiddelen te komen'.

Voor het vaststellen van kosten en baten wordt als regel een referentiesituatie als uitgangspunt genomen. Deze referentiesituatie is meestal de nulsituatie, en dat is de situatie als er niets wordt ondernomen. De effecten worden uitgedrukt in termen van verschillen ten opzichte van de referentiesituatie en er wordt daarom ook wel gesproken van een verschilanalyse (Hellendoorn 2001). Bij een maatschappelijke KBA worden alle maatschappelijke kosten en baten in de analyse betrokken. In eerste instantie worden deze zo volledig mogelijk opgespoord en in verschillende rubrieken geplaatst en er is dusverre nog geen sprake van uitsluitend monetaire eenheden. Vervolgens moeten ramingen worden gemaakt van de kosten

en baten in geldeenheden. Een belangrijke kanttekening is dat baten zowel negatief als positief kunnen zijn. Een positieve baat is bijvoorbeeld reistijdwinst, en een negatieve baat bijvoorbeeld verlies aan natuur. Baten zijn per definitie niet het tegenovergestelde van kosten. Kosten zijn expliciet de financiële kosten zoals de aanleg- en onderhoudskosten. De raming kan specifieke problemen opleveren omdat maatschappelijke effecten (baten) niet altijd even makkelijk in geld zijn uit te drukken. Baten die niet in geldeenheden kunnen worden uitgedrukt worden apart op kosten-batenbalans vermeld. In dergelijke baten kan weer een onderscheid worden gemaakt in baten die zich laten schatten in omvang of intensiteit (en dus kwantitatief) en baten die alleen kwalitatief kunnen worden aangeduid. De laatste categorie baten worden ook wel ‘imponderabilia’ genoemd en worden als PM-post vermeld (Hellendoorn 2001).

Samengevat representeert een KBA een systematische opsomming en evaluatie van alle relevante (sociale) kosten en baten van een gegeven set aan keuzemogelijkheden. De analyse bevat twee fases, namelijk impact analyse en monetaire waardering. Na het uitvoeren hiervan kan vanuit een economisch perspectief het meest gewenste plan op een eenduidige manier worden herkend (Vreeker et al. 2001). Echter de simpelheid waarmee het toepassen van een KBA hier wordt voorgesteld is een beeld dat niet helemaal strookt met de implicaties van de KBA in de praktijk. In dit kader is het zinvol een aantal belangrijke aspecten op te noemen die te maken hebben met de inherente (intrinsic) tekortkomingen en praktische beperkingen van de KBA (Vreeker et al. 2001): (voor uitleg zie Bijlage D: KBA)

- Nauwkeurigheid van informatie.
- Distributional equity (verspreidingsgelijkheid /gelijke verdeling).
- Compensatie vergoedingen.
- Disconteringscijfer (Discount rate).
- Tijdsduur van een project.

Sterkte:

KBA's geven een overzichtelijk beeld van de voor- en nadelen van de alternatieven opgenomen in de analyse (Hellendoorn 2001). Er wordt vooral duidelijk aangegeven of een alternatief sociaal-economisch rendabel is. Op basis hiervan kan een voorkeursvolgorde worden aangegeven. Voor vraagstukken waarin de economische efficiëntie belangrijk is of centraal staat, is de KBA een sterk afwegingskader. De uitkomsten van een KBA kunnen er voor zorgen dat productiemiddelen (de financiering) zo efficiënt mogelijk worden ingezet. Omdat het uitgangspunt van de KBA de toegepaste welvaartstheorie is, wordt de methode door veel economische (privaatfinancierende) actoren ondersteund. Tevens is de methode vanwege dit economische karakter in brede zin begrijpbaar en navolgbaar, of anders gezegd door veel instanties en actoren.

Zwakte:

De niet op geld waardeerbare effecten kunnen niet in de kosten-batenverhouding tot uitdrukking worden gebracht, een aspect wat de toepassingsmogelijkheden van de KBA bepaald (Hellendoorn 2001). Dit aspect beperkt de toepasbaarheid en de geschiktheid van de KBA. Wanneer een beleidsvoornemen wordt gekenmerkt door veel aanhangende effecten welke niet of nauwelijks in geld uit te drukken zijn dan is de keuze voor een KBA in veel gevallen niet gerechtvaardigd. De mate van rechtvaardiging hangt af van het aantal effecten dat niet in geld is uit te drukken in verhouding tot het aantal effecten wat wel in geld uit te drukken is.

Verdelingsaspecten zijn moeilijk te integreren in een KBA en dat terwijl de verdelingsaspecten steeds meer politieke relevantie krijgen.

Bij het hanteren van een KBA worden veel veronderstellingen en aannames gedaan, omdat zoveel mogelijk effecten worden verdisconteerd. Daarnaast zijn geldbedragen altijd lastig vast te stellen. Dit vormt altijd enige onzekerheid. Echter, dit aspect komt in meerdere, zo niet alle, evaluatiemethoden naar voren, doch meer in monetaire evaluatiemethoden.

De eerdere genoemde praktische beperkingen van de KBA zijn ook onderdeel van de zwakte van de KBA. Hier geldt echter dat dit niet uitsluitend beperkingen voor de KBA of monetaire methoden zijn.

In de context van de zwaktes en implicaties kan ook de term controversieel worden aangeduid. Iniestra & Guitierrez (2008) stellen dat ondanks het veralgemeniseerde gebruik van de KBA de toepasbaarheid moet worden beperkt vanwege de controversiële procedures voor het omzetten van eenheden van verscheidene criteria in monetaire eenheden. Daarnaast noemen ze de kwesties die bestaan rondom het hanteren van standaardwaarden, zelfs binnen regio's van hetzelfde land (Iniestra & Guitierrez 2008).

3.4.3 Kosteneffectiviteitanalyse

De kosteneffectiviteitanalyse (KEA) komt sterk overeen met de KBA. Net als de KBA gaat de KEA uit van een zoveel mogelijk gekwantificeerd overzicht van de effecten, de voor- en de nadelen. Hierop aanhakend komt een verschil tussen de twee aan bod. Bij de KEA wordt niet in alle gevallen er naar gestreefd de effecten in geld uit te drukken (Hellendoorn 2001). Een extra kenmerk van de KEA is dat er meer nadruk kan worden gelegd op de kosten of de baten. Daarom kan de KEA ook als een variant op de KBA worden beschouwd. De KEA is er slechts opgericht een rangorde aan te geven, zonder een totale sociale economische indicatie voor de alternatieven te geven. Omdat bij de KEA in eerste instantie het streven naar uitdrukking in geldeenheden ligt wordt de KEA tot de monetaire methoden gerekend en niet tot de gecombineerde methoden.

Sterkte:

KEA's kennen in theorie ruimere toepassingsmogelijkheden dan de KBA (Hellendoorn 2001). De reden hiervoor is meervoudig, en begint bij het feit dat KEA's er niet opgericht zijn de sociaal-economische rentabiliteit aan te geven, en dat er daarom meer vrijheid is bij de uitvoering. Daarmee zijn er meer mogelijkheden voor de referentiesituatie en het zorgt ervoor dat het perse uitdrukken van effecten in geld minder belangrijk is. In een aantal situaties kunnen KEA's een goed instrument zijn, zoals bij beleidsdoelstellingen die als strekking kostenminimalisatie of effectmaximalisatie hebben.

Zwakte:

De analyses kunnen slechts in beperkte mate rekening houden met verdelingsaspecten. In veel gevallen zijn juiste en zinvolle effectiviteitsmaatstaven niet of onvoldoende voor handen waardoor effectmaximalisatie niet goed toepasbaar is. Het feit dat KEA's gefocust zijn op kostenminimalisatie óf effectmaximalisatie maakt het niet mogelijk naar allebei te kijken, iets waar sociaal-economische rentabiliteit wel op neer komt.

3.5 Niet-monetaire methoden

3.5.1 Inleiding

Methoden in deze categorie hanteren niet-monetaire scores. Dit wil niet zeggen dat er geen monetaire waarden of eenheden gebruikt worden. Maar in het model of de methode worden monetaire waarden net als andere waarden omgezet in een score. Waar het op neerkomt, is dat scores uiteindelijk worden uitgedrukt in een bepaald getal of een bepaalde telling.

De niet-monetaire evaluatiemethoden zijn een ware aanvulling op het evalueren vanwege de kritiek op de monetaire evaluatie. De monetaire analyses schatten de effecten van alternatieven in fysieke (kwantitatieve) eenheden welke worden omgezet in monetaire eenheden (Miller 2008 in Khakee et al. 2008). Deze benodigdheid is de basis van de kritiek op deze monetaire methoden (Miller & Patassini 2005, Khakee et al. 2008). Andere benaderingen op evaluatie noem ik hier niet-monetair. Deze manieren van evaluatie zijn waar mogelijk ook gericht op het zoeken naar kwantitatieve waarden, maar vereisen niet dat waarden worden omgezet in monetaire waarden (Miller 2008). De samengevatte eindinformatie is dan ook niet gebaseerd op een balans van waarden. De waarden in een niet-monetaire methode voorzien in een ‘unambiguous’ (heldere) basis van onafhankelijke kritische beoordeling in de evaluatie, en helpen dus in het verzekeren van ‘credibility’ (rechtvaardig en verantwoord) (Miller 2008).

3.5.2 Overzichtstabelmethoden

In situaties waarin het overbodig is alle informatie te bewerken kunnen overzichtstabelmethoden een uitkomst bieden. Geen bewerking houdt in dat de waarde van een score niet wordt omgezet in een andere waarde, er geen optelsom wordt gemaakt en/of er geen rekenkundige eindscore voor een alternatief wordt berekend. De eindscores in overzichtstabelmethoden zijn een bepaalde telling, bijvoorbeeld het aantal keren waarin het alternatief het meest gunstige uit de bus komt.

Er zijn een aantal soorten situaties waarin de overzichtstabelmethoden goed van toepassing komen. Ten eerste wanneer de rangorde van de alternatieven voor alle criteria dezelfde is, of wanneer het in alle opzichten duidelijk is dat het beste alternatief eruit springt. In deze twee situaties is een verdere bewerking van de informatie in feite overbodig (Hellendoorn 2001). Een tweede situatie is wanneer het ongewenst wordt geacht de informatie over de effecten van de alternatieven te aggregeren, of anders gezegd bij elkaar samen te voegen en/of te combineren. Een derde soort situatie zijn situaties waarin veel partijen betrokken zijn en/of die zich kenmerken door een grote verscheidenheid aan voorkeuren. Zelfs wanneer er rekening kan worden gehouden met de diversiteit dan is het niet altijd opportuun of verstandig over te gaan tot berekening en verwerking (Hellendoorn 2001). Dit omdat interpretatiegeschillen te heftig worden en/of om deze te kunnen voorkomen.

In de genoemde situaties kan worden volstaan met het effectenoverzicht. Het effectenoverzicht kan dan worden gestructureerd, geordend en overzichtelijk worden gemaakt met een overzichtstabelmethode. Het gaat erom een duidelijke en overzichtelijke beschrijving en presentatie te geven voor de beoordelaars en/of besluitnemers.

Overzichtstabelmethode zijn overigens ook terug te vinden bij de gecombineerde methoden. De duidelijkste overzichtstabelmethode is de scorekaartmethode. Deze methode is niet-monetair omdat de eindscore geen geldeenheden bevat, of niet zozeer op geldeenheden is gebaseerd.

Scorekaartmethode

Met de scorekaartmethode kunnen overzichtelijk de voor- en nadelen van alternatieven worden weergegeven. De scorekaartmethode kan worden beschouwd als een luxer effectenoverzicht. Er kunnen losse effectenoverzichten per aspect worden opgesteld of een compleet overzicht met alle aspecten en effecten. In het effectenoverzicht worden voor elk alternatief de scores per criterium aangegeven. De effecten kunnen daarbij in allerlei eenheden worden uitgedrukt, als voor een dezelfde criteria maar wel dezelfde eenheid wordt gebruikt. Als het mogelijk is bij de effecten een marktprijs te hanteren dan wordt een effect in een geldeenheid uitgedrukt. Als geen kwantificering mogelijk is worden de effecten of gevolgen op kwalitatieve wijze aangeduid of wordt slechts een verwacht gevolg benoemd.

De scorekaartmethode maakt het makkelijker om verschillende alternatieven te vergelijken zonder dat daarbij een echt of hard oordeel over de alternatieven wordt geveld. In een scorekaart wordt door een grafische accentuering van de scores de rangorde van de alternatieven per criterium gegeven (Hellendoorn 2001). De accentueringen (kleuren) hebben slechts een relatieve betekenis, en dat kan inhouden dat wanneer een alternatief op een criterium het slechtst scoort dit in absolute zin geen slechte score hoeft te zijn en zeer aanvaardbaar kan zijn. De beoordeling van het relatieve belang wordt overgelaten aan de degenen die bij de keuze betrokken zijn (Hellendoorn 2001). Met de scorekaart kan door middel van de accentueringen snel geconstateerd worden hoe vaak een alternatief het beste scoort op criteria en dus ook hoe vaak het slechtst. Op basis van deze tellingen zou een rangorde kunnen worden bepaald, maar het mag niet zo zijn dat er een gemiddelde wordt berekend.

Sterkte:

Het sterke punt van de scorekaartmethode is de begrijpelijkheid. Daarnaast kunnen de effecten en gevolgen van de alternatieven snel worden overzien. De voordelen van de methode liggen in de verschillende situaties waarin de methode goed kan worden toegepast. De nadelen van de methoden liggen in de beperkte mogelijkheden en de simpelheid.

Het voordeel van de scorekaart is dat de methode geen problemen kent met onhandelbare effecten en criteria met betrekking tot het soort eenheid of variabele. Voor vraagstukken waarin veel moet worden gewerkt met kwalitatieve informatie is de scorekaart vooral geschikt. In deze gevallen is het vaak slechts mogelijk om met kwalitatieve informatie te werken of anders gezegd gevallen waarin belangrijke mate slechts kwalitatieve informatie kan worden verzameld.

Een ander voordeel is dat de gevolgen van alternatieven snel kunnen worden overzien. Dit is zeker handig in situaties waarin velen zijn betrokken bij het maken van een keuze en de meningen over het relatieve belang van de criteria verdeeld zijn.

Zwakte:

Het nadeel van de scorekaartmethode is dat er niet de mogelijkheid is om te werken met gewichten. Dit maakt het lastig om een juiste rangorde te maken. Simpele tellingen doen namelijk geen recht aan bepaalde scores, omdat daarbij niet wordt rekening wordt gehouden met de aanvaardbaarheid van een score. Hiermee kan voor sommige criteria de absolute

waarde worden verwaarloosd, en de relatieve waarde te weinig recht doen aan, en invloed hebben op, het eindresultaat. Dit is in combinatie met het ontbreken van gewichten, en dus van het ontbreken van relatieve importantie van criteria, een belangrijk minpunt in het bepalen van een juiste, optimale en/of rechtvaardige rangorde.

Bij het zojuist genoemde zwakke punt kan de inherente zwakte van de scorekaartmethode worden genoemd, namelijk dat de methode zich leent voor (grafische) misleiding (Hellendoorn 2001). Dit kan betrekking hebben op een onterechte steeds verdergaande uitsplitsing van bepaalde aspecten en de wijze van accentuering. Een andere zwakte is dat de methode minder geschikt is voor vraagstukken waarbij zeer veel aspecten een rol spelen en de hoeveelheid informatie een belemmering is. In dat geval verliest de methode al snel de bijbehorende overzichtelijkheid.

3.5.3 Multicriteriamethoden

Multicriteriamethoden onderscheiden zich voornamelijk van andere methoden door de uitgebreidere mogelijkheden. ‘Kenmerkend voor multicriteriamethoden is dat wordt uitgegaan van verschillende, expliciete beoordelingscriteria’ (Hellendoorn 2001). De criteria kunnen zeer divers zijn en de bijbehorende criteriumscores kunnen in verschillende eenheden worden gemeten. Van de criteriumscores kan ook altijd een rangorde worden gemaakt. Dat wil zeggen voor een criterium kan worden gezegd dat het ene alternatief beter scoort dan de andere. Dergelijke kenmerken (zoals het feit dat er verschillende eenheden of verschillende soorten waarden worden gebruikt) maakt dat scores niet zonder meer bij elkaar kunnen worden opgeteld (Hellendoorn 2001).

Naast de verschillende soorten criteria is er nog een belangrijk kenmerk van de multicriteriamethoden. Dit kenmerk heeft tevens betrekking op criteria. In multicriteriamethoden kan rekening gehouden worden met de importantie van een criterium. Bepaalde criteria kunnen zwaarder meetellen dan andere (Hellendoorn 2001). De methodologie maakt het mogelijk dat er gewichten kunnen worden gegeven aan criteria en dat deze worden meegerekend voor de eindscore en een subscore van een alternatief.

Een ander belangrijk kenmerk is dat criteriumscores in een multicriteriamethode (altijd of meestal) worden gestandaardiseerd. Dit houdt in dat de oorspronkelijke waarde/score wordt vertaald naar een standaardscore. De standaardscores, of gestandaardiseerde scores, zijn relatieve scores. Afhankelijk van de wijze van standaardisatie kunnen de standaardscores per alternatief ten opzichte van elkaar relatief hetzelfde blijven, of dichter naar of verder van elkaar worden gebracht. Standaardisatie is nodig om criteria onder te kunnen vergelijken, of anders gezegd om te kunnen zeggen of een alternatief relatief gezien beter scoort op een bepaald criterium dan op een ander criterium. Tevens is standaardisatie nodig om een eindscore te kunnen berekenen. Doordat er wordt gestandaardiseerd kunnen meerdere soorten criteria worden gehanteerd.

Er zijn verscheidene varianten op de multicriteriamethode, maar een kenmerk welke ze (bijna) allemaal gemeen hebben is dat er zowel kwantitatieve als kwalitatieve informatie gebruikt kan worden. Over het algemeen wordt het gebruik van multicriteriamethoden benoemd als multicriteria-analyse (MCA). De MCA kan weer worden gezien als een multicriteria evaluatie.

MCA faciliteert het gebruik van zowel kwantitatieve als kwalitatieve meetschalen. Dit aspect van de methodiek maakt het mogelijk om multidisciplinaire problemen te behandelen, zoals problemen met betrekking tot de consequenties voor het milieu en het publieke welzijn en

gezondheid (Gamper & Turcanu 2007). In dit kader kan gepleit worden voor het gebruik van MCA methoden wanneer oplossingen met betrekking tot consensus moeten worden gevonden om conflicten op te lossen (Gamper & Turcanu 2007).

MCA kan ook worden gezien als een methode die een andere methode aanvult of compleet maakt. Dit kan van groot belang zijn wanneer er aspecten waaraan geen waarde kan worden toegekend in termen van (geld)eenheden (niet markt goederen) belangrijk zijn in de afweging. MCA kan in dat geval een grotere acceptatie kennen, of anders gezegd de uitkomsten van een methode worden dan eerder erkend, ten opzichte van de KBA (Gamper & Turcanu 2007).

MCA kan worden verdeeld in impact analyse en beleidsevaluatie (Shefer & Kaess 1990). Dit is te relateren aan het feit dat MCA in meerdere fasen kan worden toegepast. Zo kan in de milieueffectrapportagefase (m.e.r.-fase) MCA op meerdere momenten worden toegepast (Ciemer 2002). Bijvoorbeeld bij het voorselecteren van alternatieven in de startnotitiefase en/of het bepalen van een rangorde door het gebruik van visies. Deze beide kunnen worden opgevat als voorbeeld van beleidsevaluatie door MCA. Een ander moment voor het toepassen van een MCA in de m.e.r. is het opstellen van de MER, welke opgevat kan worden als een voorbeeld van impact analyse.

Afhankelijk van de complexiteit van het project kan een MCA uitgebreider en op meerdere momenten gedurende het proces ingezet worden. Over het algemeen doorloopt een MCA bij volledige toepassing de volgende stappen (Ciemer 2002):

- formuleren en groeperen van criteria;
- bepalen scores per alternatief;
- standaardisatie;
- gewichten per criterium toekennen;
- vaststellen rangorde alternatieven per criteriumgroep;
- gevoeligheidsanalyse.

De volledige lijst met sterke en zwakkere punten van MCA staan in Bijlage D: MCA. Tevens wordt een bredere theoretische uitleg van MCA gegeven in de bijlage. Hieronder worden de diverse MCA methoden (kort) beschreven, en een uitgebreidere omschrijving kan worden gevonden in de bijlage (D: MCA).

Gewogen sommering

De gewogen-sommeringsmethode is een eenvoudige multicriteriamethode. De gewogen sommering hanteert in feite alleen het basisprincipe van de MCA, dat wil zeggen de standaardisatie en gewichten. Het principe van de gewogen sommering is eenvoudig en als volgt (Hellendoorn 2001):

1. standaardiseer de scores per criterium
2. bepaal de gewichten
3. vermenigvuldig de gewichten met de gestandaardiseerde scores
4. tel de gewogen scores op tot totaalscores per alternatief (sommering)
5. bepaal de rangschikking op basis van deze totaalscores

Het sterke punt van de gewogen sommering is dat door de eenvoudige rekenregels de toepassing goed te volgen is. De simpelheid van de berekening heeft echter ook implicaties. Bij gewogen sommering mogen in principe alleen kwantitatieve criteriumscores en gewichten mogen gebruikt. Het zwakke punt is dat de simpele functies een hoge mate van

vervangbaarheid of uitwisselbaarheid impliceren, en daarmee kan een slecht resultaat op een criterium gemakkelijk worden gecompenseerd door een goed resultaat op een ander criterium. Wanneer het mogelijk is alleen kwantitatieve scores te gebruiken en de beleidsmakers de mogelijkheid willen hebben gewichten toe te passen dan is gewogen somming een geschikte methode.

Concordantie-analyse

In deze vorm van MCA worden alternatieven paarsgewijs vergeleken. Er kan een onderscheid worden gemaakt tussen concordantie-eliminatie methoden (Electre-methoden) en concordantie-rangschikking methoden (Hellendoorn 2001). Bij de eliminatiemethode wordt een alternatief aan hand van een bepaald criterium aanvaard of verworpen en bij de rangschikking methoden gaat het om een ordening van alternatieven.

Het paarsgewijs vergelijken houdt in dat voor elk alternatief wordt bepaald hoe een alternatief per criterium scoort ten opzichte van alle andere alternatieven, en hierbij worden alle alternatieven apart bekeken. Bij de vergelijkingsscores wordt een onderscheid gemaakt tussen concordantie en disconcordantie scores. Concordantiescores zijn de scores waarbij een alternatief beter scoort dan andere alternatieven. Disconcordantiescores zijn de scores waarbij een alternatief slechter scoort dan andere alternatieven. De disconcordantiescore wordt echter op een heel andere wijze berekend.

Het hoofddoel van de concordantie-analyse is het selecteren van alternatieven. Dit wordt gedaan op basis van twee resultaten per alternatief. Hoe hoger de netto concordantie dominantie index de beter en hoe lager de netto disconcordantie index de beter. Vanwege het verschil in berekening hoeven de rangordes van de netto concordantie-indices en netto disconcordantie-indices niet hetzelfde te zijn. Hierdoor is het mogelijk dat niet een volledige rangschikking van de alternatieven kan worden gemaakt (Hellendoorn 2001). Hiermee komen we meteen op een zwak punt van de concordantie-analyse. Echter, met de verkregen resultaten kunnen duidelijk mindere alternatieven wel worden uitgefilterd. Het sterke punt van de methode is dat de alternatieven vanuit twee invalshoeken worden beschouwd en dat daarmee wordt tegemoetgekomen aan de problemen die vaak verbonden zijn aan de bepaling van de gewichtenset (Hellendoorn 2001). Het zwakke punt van de methode, een onvolledige rangorde, kan worden verkleind door het voordeel van de twee invalshoeken te laten verdwijnen. In dat geval kan gebruik worden gemaakt van gewogen indexen.

Regimemethode

De regimemethode kan omgaan met uitsluitend kwalitatieve of kwantitatieve scores, of gemengde scores. Net als de concordantie-analyse gaat de regimemethode uit van paarsgewijze vergelijking. In tegenstelling tot de concordantie-analyse wordt de rangorde van alternatieven op basis van een matrix gedaan. De regimematrix wordt opgesteld door paarsgewijs te vergelijken en het alternatief met de betere score op een bepaald criterium de score +1 toe te kennen en het alternatief dat minder scoort de score -1 toe te kennen. De regimemethode komt tot een zo volledige mogelijke rangorde. Een rangorde kan op twee wijzen worden berekend, namelijk analytisch en numeriek.

In de volgende fase van de regimemethode komen de gewichten aan bod. Bij de regimemethode kunnen kwalitatieve of kwantitatieve gewichten worden gehanteerd. Het specifieke kenmerk van de regimemethode is dat er kan worden gewerkt met kwalitatieve gewichten. Voor kwalitatieve gewichten kan worden volstaan met een volgorde van gewichten van meest belangrijk naar minst belangrijk. Wat centraal staat is de gewichtenrangorde.

Het sterke punt van de regimemethode is dat zowel kwantitatieve als kwalitatieve criteriumscores kunnen worden gebruikt. Daarnaast kunnen kwantitatieve of kwalitatieve gewichten worden gebruikt om een rangschikking te verkrijgen. Het kunnen hanteren van kwalitatieve gewichten kan gezien de problemen die zich kunnen voordoen bij het vaststellen van kwantitatieve gewichten als een belangrijk voordeel worden opgemerkt, en dat geldt ook voor kwantitatieve effecten (Hellendoorn 2001). Ten opzichte van de concordantie-analyse heeft de regimemethode het voordeel dat er één rangorde wordt gebruikt.

De zwaktes van de regimemethode liggen in de toetsbaarheid en de toepasbaarheid. Voor ontbrekende kwantitatieve gegevens worden veronderstellingen gemaakt en dit kan samen met de toetsbaarheid van de gemaakte vooronderstellingen als een zwak punt worden gezien. Als bij de regimemethode in de eerste plaats kwantitatieve gewichten worden gehanteerd dan is de methode goed toepasbaar. Als kwalitatieve gewichten worden gehanteerd lijkt de regimemethode een zwakke methode te zijn omdat de resultaten en met name de wijze waarop de resultaten tot stand komen lastig te bevatten zijn. De regimemethode is daardoor moeilijk verkoopbaar als een juiste manier van afwegen van alternatieven en als een rechtvaardiging voor het nemen van een besluit. Daarnaast is de methode analytisch complex en is het slechts mogelijk een beperkt aantal criteria te hanteren.

Verwachtingswaardemethode

Met de verwachtingswaardemethode kunnen kwalitatieve (ordinale en binaire) criteriumscores en kwalitatieve gewichten worden betrokken bij de techniek van gewogen sommeren. De gewogen sommering geeft dan de rangorde van de alternatieven. Bij de methode worden kwalitatieve scores en gewichten omgezet in kwantitatieve waarden, en dat zijn de zogeheten verwachtingswaarden.

Het sterke punt van de methode is dat de verschillende bewerkingen eenvoudig uit te voeren zijn. Tevens kan deze methode eenvoudig worden uitgebouwd met andere technieken, en in combinatie met bijna alle multicriteriamethoden worden gebruikt. Daarnaast resulteert de techniek vrijwel altijd in een volledige rangschikking van alternatieven. Het zwakke punt is de matige toetsbaarheid van de gemaakte vooronderstellingen ten aanzien van de niet-lineaire uniforme verdeling van de gewichten (Hellendoorn 2001).

Evamixmethode

Het uitgangspunt van de Evamixmethode is dat zo volledig mogelijk gebruik moet worden gemaakt van de beschikbare informatie (Hellendoorn 2001). Dit houdt in dat zachte en harde criteria moeten worden gehanteerd. Voor de hand liggend is dat bij de methode in het effectenoverzicht zowel kwalitatieve en kwantitatieve criteria zijn opgenomen.

Net als in de concordantie-analyse en de regimemethode wordt er in de Evamixmethode gebruik gemaakt van paarsgewijs vergelijken, en de bijbehorende resultaten worden in dit geval dominantiescores genoemd. Het kenmerkende is dat er gebruik wordt gemaakt van een onderscheid in kwalitatieve en kwantitatieve dominantiescores. De dominantiescores kunnen op verschillende wijzen worden berekend.

De totale dominantiescores per alternatievenkoppel kunnen vervolgens worden opgeteld tot een totaalscore per alternatief. De totaalscore voor een alternatief bepaald de klassering van een alternatief in de rangorde.

De sterke punten van de Evamixmethode liggen in de mogelijkheden van de methode. Ten eerste kunnen kwantitatieve en kwalitatieve criteriumscores worden gebruikt zonder dat daarbij informatie hoeft te worden omgezet. Het aantal effecten en de waarde van de effecten dat kan worden meegenomen kan gezien worden als een groot voordeel. Er treedt daardoor weinig of zo min mogelijk informatieverlies op, in vergelijking tot andere methoden. Als tweede kunnen zowel kwantitatieve als kwalitatieve gewichten worden gebruikt. De Evamixmethode kent voor het hanteren van de kwalitatieve gewichten een aantal methoden. Een sterk kenmerk is dat de Evamixmethode expliciet rekening houdt met de methodologische vooronderstellingen die worden gedaan met de methode (Hellendoorn 2001). Dit houdt in dat het mogelijk is de invloed van deze vooronderstellingen op het eindresultaat na te gaan. Vooronderstellingen hebben onder andere betrekking op de manier van paarsgewijs vergelijken, de manieren van standaardisatie en hanteren van de gewichten. Het voordeel van de Evamixmethode is dat met relatief omvangrijke effectenoverzichten kan worden gewerkt omdat de methode rekening houdt met de verschillen in eindrangschikking als gevolg van methodologische veronderstellingen. Daarmee komt de methode tegemoet aan de kritiek dat de keuze voor een evaluatiemethode mede bepalend is voor het resultaat. Een puntje van kritiek op, en wellicht een zwak punt van, de Evamixmethode ligt bij het standaardiseren.

Permutatiemethode

Bij het bepalen van de optimale uiteindelijke rangorde wordt met de permutatiemethode uitgegaan van alle mogelijke rangordes (permutaties). Van de permutatiemethode bestaan verscheidene uitwerkingen, zowel op basis van kwantitatieve gewichten en kwalitatieve gewichten. De permutatiemethode is gebaseerd op het vergelijken van iedere mogelijke rangorde van de alternatieven met de voor elk criterium vastgestelde rangorde (Hellendoorn 2001). Hierbij wordt uitgegaan van paarsgewijze vergelijking. Het kenmerkende van de permutatiemethode is het bepalen van de score per rangorde en niet de score per alternatief. Het aantal rangordes neemt snel toe bij een groter aantal alternatieven en daardoor is de methode al snel bewerkelijk (Hellendoorn 2001).

Het sterke punt van de permutatiemethode is de ruime toepasbaarheid vanwege de hoeveelheid aan effecten die kunnen worden verwerkt. Het voordeel van de permutatiemethode is dat de criteriumscores niet hoeven te worden gestandaardiseerd. Als bijkomend voordeel kan de mogelijkheid van het gemakkelijk verwerken van nieuwe informatie of inzichten genoemd worden, wat aansluit op de nauwelijks remmende werking die uitgaat van de methode. De toepassing van kwantitatieve gewichten levert altijd een volledige rangschikking op, kwalitatieve gewichten echter niet.

Meerdimensionale schaalanalyse

Bij de meerdimensionale schaalanalyse is het doel om grote verzamelingen gegevens over alternatieven weer te geven in een ruimte met een zo klein mogelijk aantal dimensies (Hellendoorn 2001). Als het mogelijk is wordt bij voorkeur voor de gemakkelijke de data door middel van twee dimensies in een plat vlak weergegeven. In de modellen worden zowel de alternatieven als de criteria geplaatst. Bij de meerdimensionale schaalanalyse wordt informatie omgezet in gestandaardiseerde kwantitatieve informatie.

Wat centraal staat is de afstand van een alternatief tot een criterium. In het ideale geval is de afstand tussen een alternatief en een criterium klein. Dit betekent dan dat het alternatief goed scoort op dat criterium. Er wordt getracht een zo goed mogelijke overeenstemming te krijgen

tussen de punten en de oorspronkelijke of werkelijke orderrelaties tussen een criterium en een alternatief.

Het sterke punt van de meerdimensionale schaalanalyse is dat de methode kan worden toegepast bij een groot aantal alternatieven en criteria. Daartegenover staat het nadeel dat de methode niet goed toepasbaar is bij een gering aantal. Een voordeel is de mogelijkheid van het toepassen van kwantitatieve en/of kwalitatieve scores.

Het zwakke punt van de methode is dat de gehanteerde procedures vrij complex zijn en dat het daardoor onduidelijk kan zijn hoe eindresultaten totstandkomen. Hierop aansluitend is er het nadeel dat er een geringe bereidheid van de verschillende betrokkenen kan zijn om de resultaten uit de methode te betrekken in de besluitvorming. Met andere woorden de uitkomsten zijn lastig te verantwoorden en daardoor moeilijk verkoopbaar. Als een ander nadeel kan het noodzakelijke gebruik van de computer bij het verkrijgen van de puntenconfiguratie genoemd worden, wat in feite gekoppeld kan worden aan de voorgaande nadelen.

Goals achievement matrixmethode

De goals achievement matrixmethode (GAM-methode) valt onder de doelstellingenmatrices. Deze groep evaluatiemethoden heeft het kenmerk dat wordt uitgegaan van een tweedimensionale doelstellingenmatrix waarbij enerzijds de doelstellingen (criteria) en anderzijds de alternatieven worden weergegeven. De door Hill ontwikkelde GAM-methode is representatief voor deze groep evaluatiemethoden (Hellendoorn 2001).

Het kenmerkende van de GAM-methode is dat alternatieven per criterium worden getoetst aan maatschappelijke doelstellingen die met het plan willen worden bereikt. Tevens wordt de toetsing per groepering gedaan. Door met groeperingen te werken wordt aan effecten een verschillende betekenis gegeven. Een criterium is bij deze methode in feite een doelstelling, en daardoor hanteert een criterium een vooraf ingestelde waarde. Een ander kenmerk is het toekennen van twee verscheidene gewichten, namelijk een gewicht per groepering en een gewicht per doelstelling. Het gewicht per groepering is hier bijzonder maar doet recht aan de gedachte dat een bepaald effect niet voor iedere groepering evenveel betekenis heeft en even zwaar mee hoeft te wegen.

Er worden meerdere goals achievement matrices gemaakt om uiteindelijk tot een rangorde van alternatieven te komen. De eerste GAM's zijn alleen een analyse en geven een uitgebreid effectenoverzicht. Om tot een volledige rangschikking te komen moeten er twee extra gecombineerde GAM's worden opgesteld. De eerste GAM voor meerdere alternatieven bevat een waarderingscijfer. Vervolgens wordt een GAM opgesteld waarin de scores staan na vermenigvuldiging met de gewichten. Dit is in feite gebaseerd op gewogen sommen. Uit deze GAM is vervolgens de totaalscore van een alternatief af te leiden, door alle doelstellingscores op te tellen.

Het sterke punt van GAM-methode is de uitgebreide uiteen legging van de effecten. Een alternatief wordt door de doelstellingen per effect expliciet geanalyseerd. Door met groeperingen te werken wordt een effect in bredere zin bekeken. Het netto effect van een verandering wordt zo beter gevonden. Het netto effect is een samengesteld effect en vormt een betere afspiegeling van de totale impact en/of de relatieve impact (verandering). Daarnaast vormen de gewichten een betere afspiegeling van het belang voor en van de groepering dan zonder deze gewichten voor groeperingen.

Het zwakke punt sluit aan op het sterke punt. De waarde of kwaliteit van de bepaalde rangorde wordt namelijk negatief beïnvloed door de waarderingcijfers. De waarde van de relatieve effectweergave wordt weer enigszins tenietgedaan door de standaardscores en de extra gewichten bij de groeperingen. Het zicht op de mate van doelrealisatie verdwijnt weer enigszins door de standaardscores. Een ander nadeel is dat er geen algemeen geaccepteerde benadering is voor het bepalen van doelstellingen en hun relatieve gewicht (Hellendoorn 2001). Een fundamenteel nadeel van de GAM-methode is dat expliciet onderscheid moet worden gemaakt tussen de verschillende maatschappelijke groeperingen (de Roo & Voogd 2004). Het is met name een nadeel als de groeperingen niet direct betrokken zijn bij de evaluatie. Dit vormt een probleem voor de acceptatie van de evaluatieresultaten.

Flag Model (Vlaggenmodelmethode)

Het hoofddoel van het Flag Model is om in het licht van a-priori beperkingen te bepalen of een beleidsalternatief acceptabel is (Vreeker et al. 2000). A-priori beperkingen houdt in dat de alternatieven nog niet helemaal vastliggen (of dat selectie van keuzemogelijkheden nog niet expliciet bekend is). Hiervoor wordt een analyse gemaakt aan de hand van een model welke impact waarden vergelijkt met een set van referentiewaarden, de zogeheten Critical Threshold Values (CTV). De methode is ontworpen voor het beoordelen van de mate waarin concurrerende alternatieven voldoen aan voorgedefinieerde standaarden of normatieve statements (doelstellingen) in een evaluatieproces. Er zijn vier belangrijke stappen in het toepassen van het model (Vreeker et al. 2000):

- Identificeren van een set van meetbare indicatoren.
- Beoordelen van de impacts van alternatieven op de bovengenoemde indicatoren.
- Vaststellen van een set van normatieve referentiewaarden.
- Evalueren van de relevante alternatieven.

De beoordeling van alternatieven op basis van het vlaggenmodel kent twee manieren. Bij de eerste manier wordt alleen achterhaald of een alternatief acceptabel is. Bij de tweede manier wordt uitgegaan van paarsgewijze vergelijking, waarbij tot een completere rangorde wordt gekomen. De eerste methode van beoordelen valt te vergelijken met een overzichtskaartmethode, en deze kan ook dienst doen als een visualisatiemethode. De tweede methode is een vorm/soort van MCA waarbij het vlaggenmodel in feite een onderdeel is van, of aanvulling op, een MCA. Beide methoden zijn multicriteriamethoden maar bij de tweede methode is veel sterker sprake van een classificatieprocedure.

Het sterke punt van het Flag Model is de representatie. Het vlaggenmodel kan benut worden voor het op een aangename manier visualiseren van resultaten verkregen uit classificatie-/evaluatiemethoden, bijvoorbeeld uit een regimeanalyse (Vreeker et al. 2000). De zwakke punten liggen in lijn van de zwakke punten van methoden van paarsgewijze vergelijking. Het vlaggenmodel is enigszins te vergelijken met de GAM-methode en kent daardoor min of meer dezelfde sterke en zwakke punten. Een zwak punt kan bijvoorbeeld de discussie rondom een CTV zijn.

Analytic hierarchy process (AHP)

De Analytic hierarchy process methode (AHP-methode) gaat net als de concordantie-analyse, regimemethode en de evamixmethode uit van paarsgewijze vergelijking. De AHP-methode is echter van een heel ander kaliber dan deze andere methoden. Bij AHP wordt namelijk uitgegaan van scores op basis van waardering van effecten door belanghebbenden (Ciemer

2002). In het afwegingsproces is sprake van een interactieve aanpak. Tijdens het doorlopen van het proces met belanghebbenden worden argumenten voor waarderungen expliciet gemaakt. Bij de methode gaat het vooral om het zoeken naar een heldere argumentatie bij de voorkeur van alternatieven en minder om de navolgbaarheid (Ciemer 2002). De methode kan bijvoorbeeld goed gebruikt worden bij de selectie van te onderzoeken alternatieven.

Terugkomend op de benaderingen in evaluatie kan gesteld worden dat AHP uitgaat van positionele analyse, en dat AHP past binnen de evaluatiebenadering die uitgaat van een leereffect en de collectieve beslissingsbenadering.

De AHP-methode is ontwikkeld door Saaty en is waarschijnlijk een van de meest gebruikte MCA methoden (De Brucker et al. 2004). AHP kan beschouwd worden als een aparte soort evaluatiemethode of MCA (zie Kain & Söderling 2007). AHP is gebaseerd op drie principes of drie belangrijke componenten, namelijk (Vreeker et al. 2000, De Brucker et al. 2004):

1. opbouwen van een hiërarchie
2. zetten van prioriteiten
3. checken van de consistentie van de uitgedrukte prioriteiten

De basis van Saaty's AHP is een ordinale paarsgewijze vergelijking van alle criteria. Met andere woorden, er worden voornamelijk preferentie statements meegenomen. Per paar criteria wordt de actoren (o.a. de besluitnemer) gevraagd in welke mate een criterium belangrijker is dan een ander criterium. Door middel van deze vergelijkingen definieert de methode de relatieve positie van een criterium in relatie tot alle andere criteria. Door het gebruiken van een eigenwaardering matrix techniek kunnen kwantitatieve gewichten aan de criteria worden toegekend (Vreeker et al. 2000).

De procedure van de AHP wordt in een aantal stappen gedaan. De eerste stappen bestaan uit het definiëren van het probleem en het identificeren van de criteria in een hiërarchie van een aantal niveaus. De volgende stap is het beoordelen van de waarde van gewichten gerelateerd aan elk criterium door een paarsgewijze vergelijking tussen de elementen. Het uitgangspunt is dat een gewicht voor een objectief de importantie van de actoren reflecteert. Daarna wordt gecontroleerd of dit uitgangspunt wordt bereikt.

De SAATY AHP-methode checkt in feite hoe sterk de verschillende waardeoordelen van de verschillende actoren of belanghebbenden overeenkomen met het algemene oordeel over de importantie van criteria. Dit wordt gedaan door aan het oordeel een (kwalitatief) gewicht te koppelen.

Het sterke punt van AHP is het uitgangspunt van de methode, namelijk dat oordelen tot stand komen door betrokkenheid van belanghebbenden. De methode is hierbij in eerste instantie heel simpel door het hanteren van kwalitatieve oordelen. Het is een voordeel dat er niet van de actoren wordt verlangd een kwantitatief oordeel te geven omdat dit in wezen vaak heel lastig is. Een ander sterk punt wat voortbouwt op het vorige is dat het uitermate geschikt is voor het voorselecteren van alternatieven die verder zullen worden onderzocht. Daarentegen is de methode minder geschikt voor een uiteindelijk oordeel of eindrangschikking van alternatieven. Dit ligt in de lijn van de zwaktes van de methode. Het zwakke punt is dat de methode in tweede instantie (indien deze aan bod komt) complexer wordt. Om tot een eindrangschikking te komen zal er een kwantitatieve gewichtsverdeling moeten worden gebruikt. De berekeningen van de gewichten die als eindgewicht (gewichtenvector) kunnen worden gebruikt, kunnen als complex worden beschouwd. De manier waarop de gewichtenset is verkregen is lastig inzichtelijk te maken voor de betrokken actoren. Waar AHP eerst recht doet aan openheid en interactie in een planningproces is dit verder op in de methode lastiger. Dit kan worden beschouwd als een zwakte van de methode.

3.6 Gecombineerde methoden

De term gecombineerd zegt in feite al genoeg over deze methoden. De methoden hanteren zowel monetaire als niet-monetaire scores of resultaten. Bij de gecombineerde methoden komt de overzichtstabelmethode weer naar voren. Voorbeelden van overzichtstabelmethoden die zowel monetair als niet monetair zijn, zijn de planning balance sheet en de community impact-analyse. Deze twee methoden zijn niet zozeer gericht op presentatie als de scorekaartmethode, en de absolute (relatieve) waarde van de effectscores blijft vaker en sterker behouden. Een ander voorbeeld is de Maatschappelijke KBA. De MKBA kan worden beschouwd als een combinatie van een overzichtstabelmethode en een kosten-batenanalyse.

Planning balance sheet

De basis van de planning balance sheet (PBS) methode is de maatschappelijke kosten-batenanalyse. In de KBA wordt echter geen aandacht gegeven aan de verdeling van kosten en baten over de verschillende maatschappelijke groepen en hier speelt de PBS-methode op in (Hellendoorn 2001). De PBS is door Lichfield geïntroduceerd als een methode die inspeelt op de problemen bij de KBA met de verdelingsaspecten en om de evaluatie van een puur economische benadering te ontdoen. De kern van de PBS-methode is 'het beschrijven van de effecten van alternatieven voor groepen die op een of andere wijze als betrokken bij de ontwikkelde alternatieven kunnen worden beschouwd (de Roo & Voogd 2004). Er wordt nadrukkelijk aandacht gegeven aan de verschillende maatschappelijke groeperingen. De effecten, de kosten en baten, van de te vergelijken alternatieven worden voor iedere afzonderlijke groep weergegeven waarbij de informatie van verschillende aard is qua eenheden, en zowel kwantitatief als kwalitatief kan zijn. Naast deze informatie wordt er in recente planning balance sheets tevens informatie gegeven over de waarschijnlijkheid en significantie van een bepaald effect, en over voorkeuren bij bepaalde effecten.

Het sterkte punt van de PBS is dat het een systematisch overzicht geeft van de voor- en nadelen van de verschillende alternatieven voor de afzonderlijke groepen. Er kunnen daarbij relaties worden gelegd tussen de bevoordeelde en de benadeelde, zogenaamde transacties. De PBS kan worden toegepast bij het nastreven en nagaan van een rechtvaardige lastenverdeling en voor het bepalen van compenserende maatregelen bijvoorbeeld als tegemoetkoming voor bepaalde negatieve effecten (de Roo & Voogd 2004). Samengevat is het sterke punt dat de methode expliciet rekening houdt met de verdeling van de effecten over de diverse groepen. De zwakke punten van de PBS-methode hebben te maken met de te onderscheiden groepen. De PBS-methode stelt vrij hoge eisen aan de benodigde informatie. Dit komt door het feit dat informatie naar de relevante groepen dient te worden uitgesplitst en dus ook als zodanig voor handen moet zijn. Dit kan als een zwak punt worden opgevat omdat het lastig kan zijn voor elke groep de relevante informatie te geven, of omdat dit zeer veel onderzoek kan vergen. Daarnaast is het objectief bepalen van de groepen geen gemakkelijke zaak. De keuze van de groepen en de groepsdoelstellingen kan niet geheel objectief zijn (de Roo & Voogd 2004). Een probleem is dat er bij het indelen kans is op overlapping. Afhankelijk van de grote en complexiteit van een beleidsvoornemen en -vraagstuk kan het aantal tabellen dat dient te worden samengesteld zeer groot zijn, omdat er zoveel groepen te onderscheiden zijn. Daarmee kan een PBS een complex geheel worden en geen gemakkelijk te hanteren informatie zijn voor de besluitnemers, wat uiteraard een zwakte is.

Community impact-analyse

De community impact-analyse (CIA) is een beschrijvende methode die voort bouwt op de planning balance sheet methode (Hellendoorn 2001). Het uitgangspunt voor de CIA is het effectenoverzicht, waarbij in eerste instantie geen attentie wordt gegeven aan de verdeling van de effecten over de betrokken groepen. In het effectenoverzicht moet echter wel direct worden aangegeven met welke maatregelen de negatieve en positieve effecten respectievelijk verzacht of versterkt kunnen worden. Bovendien moeten de effecten van deze maatregelen worden onderzocht en beschreven. In deze opzichten verschilt de CIA dus van de PBS.

In de tweede fase van de CIA wordt de invloed van de effecten op de betrokken maatschappelijke groepen bepaald. Hierbij wordt eerst voor elke afzonderlijke groep getracht relaties te leggen met de effecten, door na te gaan wat de invloed (impact) van de directe effecten is op de onderscheiden groepen (Hellendoorn 2001). Vervolgens wordt deze impact getoetst aan de groepsdoelstellingen. Daarna wordt hetzelfde gedaan voor de indirecte effecten. Op basis van deze informatie kunnen tenslotte conclusies worden getrokken door effecten en de impact af te wegen tegen het nulalternatief.

De CIA kent in principe dezelfde sterke punten als de PBS met daarbij nog enkele. Bij de CIA gaat het echter niet om relaties tussen de groepen maar nadrukkelijk om de relatie tussen een groep en een effect. Dit kan tevens als een sterk punt ten opzichte van de PBS worden gezien omdat het minder eisend is voor het onderscheid van groepen en de bijbehorende informatie. Het extra sterke punt is dat de CIA informatie geeft over verzachtende (mitigerende) en versterkende maatregelen en de effecten daarvan. Wat betreft de zwaktes geldt ook hetzelfde voor de CIA als voor de PBS. Voor de CIA is inderdaad zeer veel informatie nodig maar dit geeft ook veel extra inzichten terug. Het aantal groepen dat in een CIA moet worden onderscheiden kan kleiner zijn omdat er geen relaties tussen de groepen te hoeven worden gelegd, en in dit opzicht is minder informatie nodig.

Maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA)

Een Maatschappelijke KBA hanteert meer dan een effectenoverzicht alleen. Bij de MKBA wordt een nieuw uitgebreid effectenoverzicht opgesteld. In dit nieuwe effectenoverzicht (een OEI) kan, als het relevant wordt geacht, de verdeling van de effecten over verschillende groepen (betrokkenen) aangegeven. Of in andere bewoordingen; hoe de kosten en baten neerslaan in de samenleving (KiM 2008a). De MKBA is een integrale en uitgebreide analyse. De MKBA is ten opzichte van de conventionele KBA of andere KBA's gedetailleerder.

Een MKBA gaat in grote lijnen uit van dezelfde werkwijze als een KBA. Het grote verschil is gelegen in het feit dat bij een MKBA niet alleen de directe financiële kosten en baten worden meegenomen (zoals in een gewone KBA), maar ook de indirecte economische kosten en baten. Bovendien worden bij de MKBA alle kosten en baten vanuit het perspectief van de maatschappij (alle belanghebbenden) bekeken. Ten opzichte van de sociaal-economische KBA en/of de gewone maatschappelijke KBA spelen de zijdelingse posten in de MKBA een grotere rol. Deze worden niet slechts weergegeven als een PM-post maar ondervinden een sterkere of stevigere beoordeling en worden (daarvoor) verder uitgewerkt.

Een MKBA is een diepgaande en integrale analyse. Integraal houdt in dat de doorwerking van het project op alle afgeleide markten zo goed mogelijk wordt gezien (SEE 2006). Diepgaand houdt in dat de KBA is gebaseerd op onderzoek naar projectalternatieven, omgevingsscenario's, directe (vervoerseffecten), externe en indirecte effecten en verdelingseffecten.

Het resultaat van een MKBA moet leiden tot (Decisio 2008):

- Integrale afweging van verschillende effecten.
- Aandacht voor de verdeling van kosten en baten.
- Vergelijking van projectalternatieven.
- In kaart brengen van onzekerheden en risico's.

De sterke en zwakke punten van de MKBA liggen in de lijn van de conventionele KBA. Echter de zwakke punten wegen voor de MKBA minder zwaar omdat deze sterker rekening houdt met de andere aspecten in de afweging van alternatieven. De MKBA is meer gericht op een integrale afweging en neemt de verdelingsaspecten nadrukkelijker in de analyse op. De niet economisch (monetair) berekenbare aspecten worden niet slechts als zijdelingse post opgenomen. Met andere woorden de MKBA houdt rekening met de tekortkomingen van de kosten-batenanalyse.

NB: de MKBA komt in hoofdstuk 4 weer aan de orde, en de omschrijving hier is daarop gebaseerd.

Multicriteria kosten-batenanalyse (MCKBA) (Sijtsma 2006)

De MCKBA combineert de MCA en KBA. De combinatie komt voort uit het idee dat beide soorten methoden sterke punten en specifieke kwaliteiten hebben. Tevens kennen beide zwakke punten en tekortkomingen. De ontwikkeling is ontstaan vanuit de sustainability context. Sustainability (duurzaamheid) kent hierbij een brede betekenis, er wordt namelijk geëvalueerd op economische ontwikkeling, armoede en milieu. Tevens wordt rekening gehouden met hogere niveaus, een langere tijdsperiode en begrijpelijkheid voor een ieder. Sustainability heeft hier tevens betrekking op accountability (verantwoording). Accountability is een uitgangspunt van de MCKBA. Daarnaast staat consensus centraal.

De sterke punten van MCKBA zijn divers en gelden niet altijd even sterk. Een sterk punt is dat de zwaktes van de KBA worden beperkt of vermeden. Het sterke punt is dat MCKBA onzekerheid meer reduceert dan zowel KBA of MCA alleen. De MCKBA kan er voor zorgen dat meer stakeholders begrijpelijke informatie verkrijgen waardoor de onzekerheid en onwetendheid van impacts kan worden gereduceerd. In een sustainability context kunnen KBA en MCA worden samen gebracht op een gemakkelijke en legitieme manier. Kijkend naar accountable evaluatie in de sustainability context dan geeft MCKBA betere oordeelgeoriënteerde evaluatieresultaten dan KBA en MCA alleenstaand. Een andere sterkte is de bredere oriëntatie qua schaalniveau en het aspect van duurzaamheid in meerdere contexten en componenten. Een voordeel van de methode is dat het nadrukkelijk uitgaat van verantwoordelijke en rechtvaardige beoordeling. De methode let tevens sterk op consensus. Wat als een zwakte kan worden beschouwd is de complexiteit van de methode. De methode lijkt dan ook geschikt voor alleen grootschaligere en/of complexere vraagstukken. Een andere minpunt ligt in lijn met MCA, namelijk dat dergelijke technieken in de praktijk vaak niet worden toegepast, laat staan begrepen.

3.7 Geschiktheid en juistheid van toepassing

3.7.1 *Geschiktheid*

De geschiktheid van toepassing van evaluatiemethoden heeft betrekking op de keuze voor een evaluatiemethode. Een evaluatiemethode wordt gekozen op basis van een aantal aspecten en doelstellingen. De geschiktheid van methode hangt af van de mate waarin de methode voldoet aan deze aspecten en doelstellingen. De aspecten en doelstellingen hebben te maken met wensen met betrekking tot:

- inhoudelijke aspecten (milieu, leefbaarheid, veiligheid, economie, etc.);
- soorten informatie (kwantitatief, kwalitatief, type effecten, eenheden);
- kwaliteit van informatie (behoud van informatie (informatieverlies), relatieve waarde van informatie, volledigheid informatie);
- omvang van de evaluatie (aantal alternatieven, effecten, criteria);
- informatie (uitspraken) over de economische waarde, bijvoorbeeld sociaal-economische rentabiliteit;
- methodologische aspecten (gewichten, paarsgewijze vergelijking, standaardisatie);
- duidelijkheid en begrijpelijkheid (overzichtelijkheid, complexiteit, presentatie);
- processen (inpassing en integratie in het planning- en besluitvormingproces en onderdelen, en in de m.e.r.-procedure);
- interactie (mogelijkheid tot informatievoorziening, communicatie, participatie, betrokkenheid in het evaluatieproces en de evaluatiemethode, en de inpassing en integratie van een evaluatiemethode bij het communicatieve proces).

3.7.2 *Juistheid*

De juistheid van de toepassing van evaluatiemethoden heeft betrekking op de manier van toepassen. De manier van toepassen heeft weer betrekking op het omgaan en verwerken van de informatie en de gehanteerde criteria en gewichten. Bij de informatie moet gelet worden op de juiste omzetting van informatie naar een andere soort informatie, scores en standaardscores. Bij de criteria moet gelet worden op het aantal criteria en op overlapping van criteria. Bij de gewichten moet gelet worden op buitensporige gewichtenverdeling, of een abnormale onevenwichtige gewichtenverdeling. Tevens moet de invloed van informatie, criteria en gewichten op de rangorde juist zijn. Het is niet de bedoeling dat bepaalde criteria (aspecten) een verwaarloosbare invloed hebben en andere criteria buitenproportionele invloed hebben. Informatie en gewichten zijn in wezen sterk gerelateerd aan de criteria en bepalen dus ook de invloed van criteria.

Voor de juistheid van de toepassing van een gekozen methode kan vervolgens worden gekeken worden naar informatie en criteria, gewichten en standaardisatie.

Informatie en criteria

Voor de juistheid moet onder andere gelet worden op het hanteren van informatie. Elke methode heeft zo zijn eigen kenmerken als het gaat om informatie. De ene methode vereist alleen kwalitatieve of kwantitatieve informatie/criteria. Andere methoden verlangen beide. En weer andere vereisen kwantitatieve informatie die alleen in geldeenheden is uitgedrukt.

Vraagstukken met bijbehorende informatie dienen aan te sluiten op de informatiekenmerken van een gekozen methode.

Een ander aspect is dat informatie niet dubbel naar voren hoort te komen. Hierbij worden de criteria aangehaald. Criteria dienen geen overlapping te vertonen. Tevens mag er geen sprake zijn van manipulatief informatiegebruik. Dit duidt onder andere op het buitenproportioneel maken van criteria voor bepaalde aspecten. Door een aspect in heel veel subcriteria op te delen of door heel veel verschillende en/of gedetailleerde kostenbaten posten op te stellen, kan een verkeerd of manipulatief beeld worden geschept (zie Ciemer 2002).

Bij kosten en baten moet er opgelet worden dat negatieve baten niet bij de kosten worden gerekend en dat de negatieve baten van de positieve baten worden afgehaald. Bij overzichtsmethoden is het niet de bedoeling rangordes te veronderstellen op basis van bepaalde tellingen, omdat deze vaak onterecht zijn.

Gewichten

Voor de juistheid van toepassing van gewichten moet gelet worden op de bepaling en de berekening van gewichten. Gewichten kunnen op een aantal manieren worden verkregen waaronder het direct toekennen van gewichten door zelf te wegen (Hellendoorn 2001). Het gevaar bij het toekennen van gewichten is het subjectieve karakter van de toekenning. Daardoor bestaat de kans dat een criteria/aspect dat iemand persoonlijk belangrijk vindt (onbewust) een groter gewicht krijgt. Het is niet de bedoeling dat bepaalde criteria een buitensporig of buitenproportioneel gewicht krijgen. Dit maakt het hanteren van en beoordelen op de andere criteria van weinig waarde of weinig zinvol. Dit is tevens een soort van manipulatie te noemen. In het geval er geen zinvolle getalsmatige verdeling van gewichten kan worden gegeven en/of de verantwoording voor de kwantitatieve verdeling van gewichten niet sterk is, is het onjuist om kwantitatieve gewichten toe te passen.

Wanneer de gewichten eenmaal (juist) bepaald zijn lijkt er voor de kwantitatieve gewichten weinig fout te kunnen gaan. Het hanteren van kwalitatieve gewichten is minder eenvoudig en lijkt gevoelig te zijn voor foute berekeningen.

Standaardisatie

Ongelijksoortige informatie kan niet worden vergeleken en dient op een vergelijkbare schaal te worden weergegeven. Standaardisatie beeldt alle criteria af op een nieuwe schaal tussen 0 en 1. De criteria worden hierdoor dimensieloos, wat betekent dat criteria geen eenheid meer hebben maar een bepaalde waarde weergeven en daardoor vergelijkbaar zijn (Hellendoorn 2001). Bij de keuze voor een methode voor standaardisatie moet de relatie tussen de standaardisatiemethode en de gewichtentoekenning worden onderkend. Standaardisatie leidt altijd tot informatieverlies en daarom is het belangrijk rekening te houden welke informatie men wil behouden (Hellendoorn 2001).

Voor de juistheid van de toepassing van een evaluatiemethode moet dus een juiste standaardisatiemethode worden gehanteerd. Als het uitgangspunt of de (beleids)doelstelling zeer weinig informatieverlies is dan moet een passende standaardisatiemethode zoals de maximumstandaardisatie worden gebruikt. Dit uitgangspunt kan weer per criteria verschillen en de juistheid van standaardisatie kan dus per criteria verschillen. Voor het nagaan van de juistheid van standaardiseren moeten de doelstellingen en/of uitgangspunten voor de te hanteren informatie worden bekeken.

3.8 Conclusie

Het hoofdstuk laat zien dat er een behoorlijke diversiteit aan evaluatiemethoden is. Daarnaast zijn er ook veel overeenkomsten tussen een aantal methoden. Een overzicht van de kenmerken van de verschillende methoden is weergegeven in tabel 3A.

De kenmerken van de verschillende methoden zorgen ervoor dat methoden in verschillende situaties geschikt zijn of juist niet. Daarnaast bepalen de aspecten en doelstellingen van het vraagstuk en de evaluatie de geschiktheid. In paragraaf 5.6 staan de situaties waarin een methode geschikt is aangegeven.

Wanneer een methode wordt toegepast moet daarbij worden gelet op een aantal aspecten zodat de methode op een juiste manier wordt toegepast. Dit geldt met name voor de normatieve methoden (zie paragraaf 2.3 en 5.2).

Tabel 3A Overzicht evaluatiemethoden

	Eindresultaat	MCA	gewichten	PV	aggregatie
Kosten-batenanalyse *	Balans		N.v.t.		Sterk
Kosteneffectiviteitanalyse	Balans		N.v.t.		Sterk
Scorekaartmethode	Overzicht		N.v.t.		Matig
Gewogen sommering *	Sommering	V	Kwant.		Matig
Concordantie-analyse *	Indices	V	Beide	V	Zwak
Regimemethode *	Matrix	V	Beide	V	Zwak
Verwachtingswaardemethode	Sommering	V	Beide		Zwak
Evamixmethode *	Matrix	V	Beide	V	Zwak
Permutatiemethode		V	Beide	V	Zwak
Meerdimensionale schaalanalyse	Model	V	Beide		Zwak
Goals achievement matrixmethode	Matrices	V	Beide		Matig
Flag Model	Model	V	Beide	V	Zwak
Analytic hierarchy process		V	Kwal.	V	Zwak
Planning balance sheet	Overzicht		N.v.t.		Matig
Community impact-analyse	Overzicht		N.v.t.		Matig
Maatschappelijke kosten-batenanalyse	Overzicht		N.v.t.		Redelijk
Multicriteria kostenbatenanalyse		V	Beide		Redelijk

* = toe te passen met BOSDA (paragraaf 3.3)

PV = Paarsgewijze vergelijking

Aggregatie: zie paragraaf 3.3

4 Inzichten in de huidige ex-ante-evaluatie setting en praktijken

4.1 Inleiding

In hoofdstuk één is reeds aangegeven dat er een aantal rapporten zijn voor het nationale niveau met inzichten in de praktijk van evaluatie ex ante. Er zijn een aantal constatering gedaan in de context van dit onderzoek. Daarom wordt de inhoud van deze rapporten hier verder behandeld. Het hoofdstuk kan ook als een beleidskader worden opgevat, omdat het gedeeltelijk inzicht geeft in het beleid inzake ex-ante-evaluatie(methoden).

Het onderzoek richt zich op het provinciale en lokale niveau. Paragraaf 4.2 geeft inzicht in de redenen waarom het onderzoek zich richt op specifiek deze niveaus. Daarnaast wordt inzicht gegeven in waarom er voor een bepaalde soort projecten wordt gekozen. In de paragraaf wordt de institutionele context voor de praktijk van evaluatie bij infrastructuur beschreven. Dit houdt in de spelregelkaders, richtlijnen en de institutionele (wettelijke/formele) fasering. Paragraaf 4.3 geeft inzicht in de evaluatiemethoden die worden genoemd voor de praktijk. Dit geeft een beeld van wat doorgaans wordt toegepast voor evaluatie van rijksgefinancierde projecten. Tevens wordt beschreven wanneer welke methoden toepasbaar worden geacht. Daarnaast wordt de toepassing van evaluatiemethoden in internationale context bekeken.

4.2 Institutionele context.

Ex-ante evaluatie binnen het fysiek ruimtelijke domein wordt nog niet op grote schaal voorgeschreven (KiM 2008b). Dit is een interessante constatering aangezien dit in grote mate kan bepalen welke evaluatiemethoden toegepast kunnen worden. Voor plannen en projecten die door het rijk (mede-)gefinancierd worden gelden spelregelkaders. Een onderdeel van deze spelregelkaders is ex-ante evaluatie (KiM 2008b). De genoemde plannen en projecten zijn opgenomen in het 'Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport' (MIRT). Hierin zijn de investeringsprogramma's van de departementen VROM, LNV en EZ opgenomen en deze programma's hebben elk hun eigen spelregelkaders met daarin inhoudelijke en procedurele afspraken met betrekking tot besluitvormingsprocedures (KiM 2008b).

Vanuit de overheid geldt er in algemene zin een regeling met betrekking tot evaluatieonderzoek, te weten de Regeling periodiek evaluatieonderzoek en beleidsinformatie 2006 (RPE 2006). Deze regeling stelt: 'Bij de beleidsonderbouwing wordt zoveel mogelijk gebruik gemaakt van informatie verkregen met ex-ante-evaluatieonderzoek'. Het KiM stelt vervolgens: 'Het gaat daarbij niet noodzakelijk om de aanwezigheid van een rapport van een ex-ante-evaluatieonderzoek, maar of de relevante ex-antevragen aan de orde zijn geweest bij het afwegen van de beleidsalternatieven' (KiM 2008b). Voor ingrijpende beslissingen wordt in de praktijk ex-ante-evaluatieonderzoek uitgevoerd. Dergelijke beslissingen hebben vaak grote benodigdheden in het kader van financiën. Dat is een van de redenen waarom in de ruimtelijke planningscontext voor ingrijpende beslissingen, evaluatie ex ante is voorgeschreven. Ingrijpende beslissingen zijn bijvoorbeeld de voormalige planologische kernbeslissingen, en de 'speciale rijksprojecten', dat zijn projecten die voortvloeien uit rijksstructuurvisies en rijksprojectbesluiten. De ingrijpendheid hangt van een aantal zaken af, zoals de financiën en de maatschappelijke en milieu effecten. Voor de grote infrastructuurprojecten (de 'speciale rijksprojecten') is het gebruik van de OEI-leidraad

verplicht (KiM 2008b). ‘De Leidraad OEI (Overzicht Effecten Infrastructuur) en de bijbehorende aanvullingen beschrijft de methodologische opzet voor ex-ante-evaluatie van infrastructuurprojecten op basis van de maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA)’ (KiM 2008b). Daarnaast zijn er voor (nieuwe) MIT-projecten voorschriften in de verkennings- en planstudiefase. Voor de verkenningsfase is een effectenoverzicht (OEI bij MIT-verkenning) voorgeschreven en voor de planstudiefase is er OEI voor de MIT-planstudie. De voorschriften voor de grotere ‘speciale’ projecten zijn uitgebreider (uitgebreidere overzichten en analyse) en deze zijn opgenomen in de OEI-leidraad. De voorschriften voor de MIT-projecten op basis van de OEI-leidraad worden opgenomen en geïntegreerd in het MIRT (Buitendijk & Hendriks 2008). Om überhaupt in het MI(R)T te worden opgenomen moet tenminste een eenvoudige OEI worden opgesteld, en geldt voor provincies dat de projecten groter moeten zijn dan € 112,5 miljoen. (Min V&W 2004b, Buitendijks & Hendriks 2008). Een andere zaak waarvoor ex ante evaluatie is voorgeschreven zijn aanvragen voor middelen uit het Fonds Economische Structuurversterking (FES) (KiM 2008b).

Het MIRT is bedoeld voor meer samenhangend en gebiedsgericht beleid binnen het ruimtelijk fysieke domein (Buitendijk & Hendriks 2008). In het MIRT is sprake van een verbreding van het MIT met een ruimtelijke component. De MI(R)T projecten zijn projecten die door de rijksoverheid (mede) worden gefinancierd.

Uit bovenstaande is af te leiden dat voor plannen en projecten die niet worden beschouwd als ingrijpend of niet zijn opgenomen in het MI(R)T er geen directe evaluatie ex ante verplichtingen zijn in het voortraject van een plan- en besluitvormingsproces. Verplichtingen kunnen hier worden beschouwd als methodologische of directe verplichtingen. Indirect zijn er natuurlijk wel verplichtingen aangezien er verantwoording is ten aanzien van een besluit. Zo zal totaal geen evaluatie niet kunnen verantwoord aangezien er voorschriften zijn met betrekking tot behoorlijk bestuur. Bovendien komt evaluatie in latere fasen van het plan- en besluitvormingsproces vaak nog aan bod, zoals in veel gevallen de verplichting tot het evalueren van de milieueffecten. Het voortraject of de voorfasen kunnen beschouwd worden als de fasen voordat de fase aan bod komt waarin de politiek een eerste selectie maakt of voorkeursbesluit neemt, waarop nader verplicht onderzoek moet volgen voor de geselecteerde alternatieven.

De MI(R)T plannen en projecten kennen dus reeds evaluatie ex ante verplichtingen in het voortraject (buiten de m.e.r. om). Er zijn echter nog zeer veel projecten die niet door de rijksoverheid worden gefinancierd en dus niet in het MI(R)T zijn opgenomen. Voor al deze projecten gelden geen dergelijke verplichtingen als voor MIT projecten (zie Min V&W 2004b). De keuze voor evaluatiemethoden of om überhaupt een ‘echte’ evaluatiemethode te gebruiken is dan vrijwel volledig vrij.

Al deze projecten bevinden zich onder het nationale niveau. Voor de infrastructuur houdt dit in dat alle projecten die niet gerelateerd zijn aan de hoofdwegen, hoofdvaarwegen, spoorwegen, en haven- en luchtverkeer, in aanmerking komen voor de keuzevrijheid bij de evaluatie ex ante, als deze dus tevens niet in het MIRT zijn opgenomen. De projecten die wel aan eerdergenoemde gerelateerd zijn dienen de Tracéwet procedure te doorlopen. Alle andere projecten, en dus ook de niet MIRT projecten, hoeven dit niet. Voor heel veel van deze projecten geldt wel dat ze de m.e.r.-procedure moeten doorlopen. Zie voor de richtlijnen en bepalingen voor het hanteren van de m.e.r.-procedure de Wet milieubeheer, hoofdstuk 7, en het Besluit milieu-effectrapportage (te vinden in Bijlage E en op <http://wetten.overheid.nl>).

Het onderzoek focust zich dus op projecten en plannen op lagere overheidsniveaus en die niet zijn opgenomen in het MIRT, of opgenomen waren in het MIT. Daarnaast ligt de focus met name op (weg)infrastructuurprojecten omdat deze bijna altijd m.e.r.-plichtig zijn. Het MER is een verplichte evaluatie ex ante voor milieuaspecten wanneer een initiatief een aanzienlijke impact zal hebben op het milieu en leefomgeving. Voor ingrepen in de fysieke ruimte op basis van infrastructuur is een impact welhaast onontkoombaar en moet een MER (Milieu Effect Rapport) worden gemaakt. Voor het MER kunnen verschillende evaluatiemethoden worden gebruikt en daarom is het MER interessant om te behandelen. Voor zover een MER kan voldoen aan de richtlijnen van de Commissie voor de m.e.r. (Ciemer) liggen er vrijheden in de keuze van een evaluatiemethode. Projecten doorlopen bij m.e.r.-verplichting de m.e.r.-procedure (milieueffectrapportageprocedure). De m.e.r.-verplichting kan worden beschouwd als de eerder genoemde latere verplichtingen in een plan- en besluitvormingsproces. Ciemer (2002) noemt ook de mogelijkheden voor het toepassen van evaluatiemethoden eerder in de m.e.r.-fase.

Er zijn twee varianten op de m.e.r.-procedure, namelijk de besluit-m.e.r. en de plan-m.e.r.. De plan-m.e.r. is een kortere procedure en is voor plannen die nog niet direct op uitvoering gericht zijn, zoals de structuurvisie. De plan-m.e.r. is voortgevloeid uit de Europese richtlijn voor een Strategische Milieubeoordeling (SMB). Plannen die in een verder gevorderd stadium zijn en al op project basis zijn komen in de besluit-m.e.r.. De plannen en projecten waar dit onderzoek betrekking op heeft hebben vooral te maken met een besluit-m.e.r..

De m.e.r.-procedure/-fase voor de besluit-m.e.r. ziet er als volgt uit (bron: Ciemer en Infomil):

- fase 1: startnotitiefase
- fase 2: zienswijze, advisering en overleg
- fase 3: richtlijnen
- fase 4: het milieueffectrapport (ex-ante evaluatie)
- fase 5: aanvaardbaarheidsbeoordeling
- fase 6: publicatie milieueffectrapport en aanvraag of ontwerpbesluit
- fase 7: inspraak, advisering en openbare zitting
- fase 8: toetsing door de commissie m.e.r.
- fase 9: het besluit
- *fase 10: evaluatie van de milieugevolgen (ex-post evaluatie)*

Er is ook een andere fasering mogelijk bestaande uit vier fasen. Dit kan als volgt worden gezien. Fase 1,2 en 3 kunnen ook worden beschouwd als de voorbereidende fase. Fase 4 is de fase waarin het opstellen van het MER plaatsvindt. Fase 5, 6, 7, 8 en 9 wordt de fase waarin de toetsing van het MER en de besluitvorming plaatsvindt. Fase 10 is de ex-post evaluatie fase. De fasering ziet er dan als volgt uit:

- fase 1: voorbereidende fase
- fase 2: opstellingsfase MER
- fase 3: toetsings- en besluitvormingsfase
- fase 4: ex-post-evaluatiefase

Ondanks dat de plannen en projecten die in dit onderzoek in ogenschouw worden genomen niet de Tracéwet-procedure hoeven te volgen of doorlopen, vertonen dergelijke projecten vaak een fasering die sterk overeenkomt met de procedure van de Tracéwet. Daarnaast lopen de Tracéwet-procedure en de m.e.r.-procedure voor een groot deel parallel. Daarom wordt hier in grote lijnen de fasering/procedure van de Tracéwet gegeven (Min V&W 2006):

- Startnotitie
- Richtlijnen
- Trajectnota
- Ontwerp Tracébesluit
- Tracébesluit

In de praktijk wordt wel gesproken van een (provinciale) projectprocedure. Hierin kunnen de benamingen voor de bovengenoemde aspecten anders zijn. Een trajectnota kan een projectnota genoemd worden. Het ontwerp tracébesluit kan een principebesluit genoemd worden. De fase waarin het tracébesluit tot stand komt kan de tracévaststelling genoemd worden. Voordat een plan of beleidsvoornemen in een projectprocedure en m.e.r.-procedure belandt is er veelal sprake geweest van een verkenningsfase. Een voorbeeld van een verkenning is een flankenstudie. Het doel van een verkenning is onder andere het aanleveren van relevante informatie om te kunnen besluiten of er daadwerkelijk sprake is van een probleem, bijvoorbeeld een verkeers- en vervoersprobleem. Daarnaast kunnen in de verkenning oplossingsrichtingen naar voren komen en een actorenanalyse worden gedaan. Tevens dient een verkenning om te komen tot een aanvangsbeslissing voor een verdere procedure en planstudie (Min V&W 2006).

Evaluatie ex ante kan plaatsvinden in de verkenningsfase, de voorbereidende fase (startnotitiefase), de projectnotafase en de opstellingsfase MER.

De verschillen voor de verscheidene overheidsniveaus voor infrastructuur zijn kort samengevat weergegeven in onderstaande tabel 4A.

Tabel 4A Overzicht institutionele context infrastructuurplanning in Nederland

Besluitvormingsniveaus			
Nationaal niveau		Provinciaal/Lokaal niveau	
m.e.r.-procedure, indien m.e.r.-plicht, afhankelijk van bepalingen in het Besluit milieu-effectrapportage en conform de Wet Milieubeheer.			
Tracéwet plicht indien hoofdwegen, hoofdvaarwegen, spoorwegen, lucht- en havenverkeer.		Geen Tracéwet plicht; eigen projectprocedure mogelijk	
OEI verplicht		In principe geen OEI	
Speciale rijksprojecten	'Gewone' rijksprojecten	Wel MI(R)T (indien > € 112,5 mln.)	Geen MI(R)T
Uitgebreide OEI		OEI verplicht	Niet OEI verplicht
		Uitgebreidheid van de OEI varieert	Toepassing wel mogelijk, vrij in toepassing
		Voor opname in MI(R)T tenminste een eenvoudige OEI	
	<i>Opname in MI(R)T varieert, en opname in MI(R)T indien rijksfinanciering</i>		
	Opname in MI(R)T verkenningentabel: OEI bij MI(R)T-verkenning		
	Opname in MI(R)T planstudietabel: OEI bij MI(R)T-planstudie		
	Opname in MI(R)T realisatietabel: indien nog geen OEI, alsnog een OEI opstellen		

4.3 Rapportage voor en over de praktijk van ex ante evaluatie

Deze paragraaf gaat over de toepassing van evaluatiemethoden in de praktijk en bevat informatie uit/over rapporten over de praktijk van ex ante evaluatie(methoden).

Er zijn veel verschillende evaluatiemethoden en variaties in de soorten en typen methoden. Voor de praktijk kan verondersteld worden dat de gehele variëteit aan methoden niet volledig wordt ingezet. In het rapport van het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM) over ex-ante-evaluaties in het MIRT komen een behoorlijk aantal methoden naar voren. Dit betreft dus methoden die in praktijk ook werkelijk toegepast worden. Het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid benoemt twee soorten ex-ante-evaluatie-instrumenten, te weten (KiM 2008b):

- Onderzoeksmethoden
- Overige instrumenten

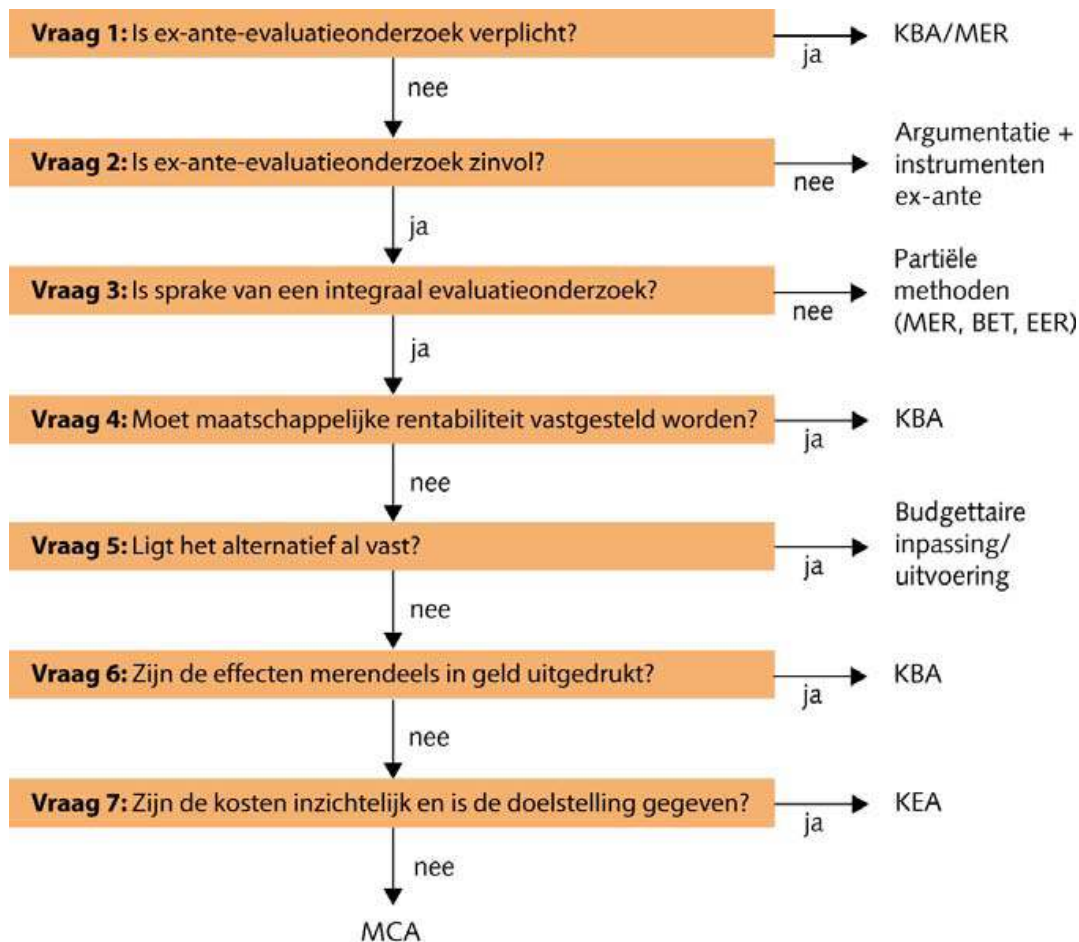
Het KiM noemt een aantal onderzoeksmethoden, en dat zijn de volgende: kosten-batenanalyse (KBA), kosteneffectiviteitanalyse (KEA), Multicriteria-analyse (MCA), milieueffectrapportage (MER), bedrijfseffectentoets (BET), wetgevingstoets, Interdepartementale Beleidsonderzoeken (IBO) en verkenningen. En de volgende instrumenten: (selectie)criteria, verdeelsleutels, checklisten, handleidingen, quickscan en uitvoeringstoetsen. Selectiecriteria zijn bekend bij het selecteren van projecten en verdeelsleutels bij budgettoekenning. De criteria of gewichten die bij selectie en budgettoekenning worden gebruikt zijn gerelateerd aan de beleidsdoelen van het betreffende beleidsprogramma (KiM 2008b).

Een aantal van de methoden en instrumenten die hier genoemd worden niet of nauwelijks zijn terug te vinden in de wetenschappelijke literatuur over evaluaties en evaluatiemethoden, zoals de BET, IBO, wetgevingstoets en verkenningen. De methoden waar veel over geschreven is zijn met name de KBA en de MCA, en de KBA wordt ook veelvuldig toegepast. De KBA en MCA kunnen worden opgevat als afwegingskaders wanneer het voorwerk al is verricht. Evaluatiemethoden komen zoals eerder al is genoemd in meerdere fases van het planproces voor. Dit komt terug in het onderscheid dat kan worden gemaakt in de onderzoeksmethoden. Het KiM onderscheidt twee subgroepen, waarbij onder de eerste subgroep de verkenningen en de Interdepartementale beleidsonderzoeken vallen. ‘Deze onderzoeken zijn allemaal toekomstgericht én richten zich op één of meerdere onderdelen van de beleidsontwikkeling zoals de probleemanalyse en/of het ontwikkelen van alternatieven. Kenmerkend is dat het onderzoek geen specifieke techniek voorschrijft’ (KiM 2008b). De tweede subgroep bestaat uit specifieke methoden voor evaluatie ex ante, en deze onderzoeksmethoden kunnen nader ingedeeld worden op basis van de mate van integraliteit. Niet of minder integrale methoden richten zich op één of weinig aspecten bij het beleids- en evaluatieonderzoek. Bij (zeer) integraal onderzoek worden alle of zoveel mogelijk verwachte effecten en neveneffecten meegenomen die voor de beoordeling van beleidsalternatieven relevant zijn (KiM 2008b).

Tot de integrale methoden behoren de overzichtstabel, multicriteria-analyse, kosten-batenanalyse en kosteneffectiviteitanalyse. Daarnaast zijn er tal van subvarianten en mengvormen (KiM 2008b). Het KiM geeft voor deze methoden aan wanneer deze kunnen worden toegepast. De overzichtstabel wordt toegepast als de belangrijkste effecten (nog) niet kunnen worden gekwantificeerd. De MCA wordt toegepast als de belangrijkste effecten (nog) niet kunnen worden gemonetariseerd. De KEA als één effect centraal staat en moet worden afgewogen tegen de kosten. De KBA als er meerdere effecten zijn en de belangrijkste effecten kunnen worden gemonetariseerd (KiM 2008b).

Voor de keuze van een toe te passen methode kan een schema worden gegeven. Hiermee kan worden bepaald welke evaluatiemethode of beoordelingstechniek de juiste is. In figuur 4.3 staat het schematische overzicht weergegeven. De suggestie voor de evaluatiemethode wordt gedaan op basis van een aantal vragen, er zijn echter redenen om hiervan af te wijken (KiM 2008b).

Figuur 4.3 Keuzeschema evaluatiemethode (KiM 2008b)



Er komt meer aandacht voor de financiering van transportinfrastructuur. Deze aandacht en de veranderingen zijn in zoverre relevant voor dit onderzoek dat er nieuwe of andere afwegingskaders worden genoemd. Het gaat dan vooral om de veranderende rol van de financiële afwegingskaders met betrekking tot het aandeel van de private sector in de financiering. Vanuit deze verandering is er een rapport door het KiM opgesteld genaamd 'Wikken en wegen' waarin mogelijkheden worden verkend voor de financiële evaluatie. Wat hierbij in acht wordt genomen is het algemene en publieke belang bij de ontwikkeling van transportinfrastructuur en de publieke rol van de overheid. Over de gebruikelijke situatie en de veranderingen wordt het volgende gezegd. 'Het is gebruikelijk om maatschappelijke afwegingskaders te hanteren bij de vraag of de overheid een project moet financieren of niet. Het inzetten van een maatschappelijk afwegingskader bij de vraag welke rol de overheid het beste kan vervullen bij het ontwikkelen van transportinfrastructuur, is nieuw'. Een belangrijk aspect wat genoemd wordt is dat het afwegingskader behulpzaam moet zijn 'bij het inzicht in de aanwezigheid en omvang van externe effecten' (KiM 2008a). De overheid moet naast de

effecten voor de gebruikers (zoals reistijdwinsten of lagere vervoerskosten) en de kosten van het project (investering, beheer en onderhoud), de zogenaamde andere effecten, ook inzicht hebben in de hoogte van de externe kosten (en eventueel ook indirecte effecten) van infrastructuur. Deze externe kosten, zoals milieu- en veiligheidseffecten, zijn nodig om tot een inzichtelijke en zo volledig mogelijke maatschappelijke afweging te komen (KiM 2008a).

De financiële evaluatiemethoden of afwegingskaders, of de afwegingskaders die passen bij de toenemende rol van de private sector in de financiering, die worden genoemd in het KiM rapport zijn in grote mate gebaseerd op de welvaartstheorie. Het KiM zegt over de welvaartstheorie als basis en uitgangspunt het volgende (KiM 2008a):

Bij dit uitgangspunt behoort een essentiële kanttekening te worden geplaatst. De bijdrage aan welvaart is een belangrijk beoordelingsaspect van een project, maar niet het enige. Het bestuurlijk proces is een complex samenspel van vele factoren, waarin de politiek het laatste woord heeft. Afwijken van het welvaartsmaximum is daarbij, mits weloverwogen, een volledig legitieme optie. De afwegingskaders kunnen in zo'n geval inzichtelijk maken wat de kosten en de maatschappelijke effecten van een dergelijke keuze zijn.

Het KiM noemt de verschillende door de overheid gehanteerde afwegingskaders op het gebied van transportinfrastructuur, met het gemeenschappelijke kenmerk dat er gestreefd wordt naar kwantificering en monetarisering van projecteffecten, en dat zijn de volgende:

- Business case.
- ICRE-afwegingskader economische structuurversterking (Interdepartementale Commissie voor de Ruimtelijke Economie).
- OEI (Overzicht Effecten Infrastructuur).
- OEI bij MIT.
- PPC (Publiek-Private Comparator).
- PSC (Publiek Sector Comparator).

De afwegingskaders zijn grosso modo, ofwel ruwweg, gerangschikt naar volgorde waarin zij gehanteerd worden in het besluitvormingsproces (KiM 2008a).

Het Overzicht Effecten Infrastructuur (OEI) is voor MIT projecten een verplicht onderdeel. Het OEI is de opvolger van het OEEI (Onderzoeksprogramma Economische Effecten Infrastructuur). Het OEEI is gebaseerd op de KBA en heeft bijgedragen aan een verdere transparantie en verzakelijking van de beleidsinformatie over infrastructuur, maar kent enkele tekortkomingen (Min V&W 2004a). De OEI is ook gebaseerd op een KBA maar is meer dan een overzicht van in geld uitgedrukte effecten alleen, een zogeheten Maatschappelijke KBA. In het overzicht staan, naast de kosten van aanleg en onderhoud, de effecten van infrastructuur op de bereikbaarheid, economie, veiligheid, natuur en het milieu (Min V&W 2004a). Richtlijnen voor het uitvoeren van MKBA's voor infrastructurele projecten zijn in Nederland vervat in de Leidraad OEI. Deze leidraad biedt ook ruimte voor effecten die lastig of niet in geld uit te drukken zijn (KiM 2008a).

Een MKBA volgens de OEI-leidraad is een analyse van maatschappelijke effecten van de verschillende projecteffecten. Daarbij worden alle effecten zo veel mogelijk in geld gewaardeerd. Waar dat niet mogelijk is worden effecten kwalitatief en zo mogelijk kwantitatief beschreven. Om de verschillende effecten in de tijd vergelijkbaar te maken wordt gebruik gemaakt van de Netto Contante Waarde (NCW) (Min V&W 2004c). De basis voor een MKBA kunnen onder andere studies zoals een kostenraming, een verkeersstudie en een MER zijn. De OEI-leidraad deelt de effecten van infrastructuur op in drie categorieën:

- Directe effecten: deze treden in de eerste plaats op in het verkeers- en vervoerssysteem zelf (zoals een verbetering van de bereikbaarheid en extra verkeer).
- Externe effecten: effecten op natuur, milieu en veiligheid.
- Indirecte effecten: de veranderende bereikbaarheid beïnvloedt ruimtelijk-economische ontwikkelingen.

Een MKBA conform de leidraad OEI is een diepgaande en integrale analyse. Diepgaand houdt in dat alle stappen in de OEI leidraad worden doorlopen en dat de KBA is gebaseerd op onderzoek naar projectalternatieven, omgevingsscenario's, verdelingseffecten en bovengenoemde effecten (SEE 2006). Integraal houdt in dat de doorwerking van het project op alle afgeleide markten zo goed mogelijk wordt gezien.

Een MKBA is een integraal afwegingsinstrument waarmee (zoveel mogelijk) alle huidige en toekomstige maatschappelijke voor- en nadelen, ofwel vooral de welvaartseffecten, van een ruimtelijke ingreep tegen elkaar afgewogen worden (Ruijgrok et al. 2004). De MKBA wordt door het KiM (2008a) als volgt omschreven:

'In een Maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) worden de positieve (baten) en negatieve effecten (kosten) van een project voor de maatschappij als geheel tegenover elkaar gezet. Het saldo van kosten en baten geeft dan het netto effect van het project op de maatschappelijke welvaart weer. Hoewel welvaart niet het enige criterium is, is een positief saldo op een MKBA een aanbeveling voor de uitvoering van een project.'

De MKBA wordt toegepast bij het Meerjarenprogramma Infrastructuur (Ruimte) & Transport (MI(R)T), het Spelregelkader Natte Infrastructuurprojecten (SNIP) en het Nota Ruimtebudget (NR) (Buitendijk & Hendriks 2008).

Naast de Maatschappelijke KBA kunnen ook de kengetallen KBA (kKBA) en de Quick scan KBA genoemd worden.

De kKBA is partieel en inventariserend. Bij de kKBA dienen alle relevante aspecten aan de orde te komen maar is diepgaand onderzoek niet nodig. Er zal vaak moeten worden volstaan met de toepassing van kengetallen ontleend aan eerder onderzoek (SEE 2006). Het streven is om relevante alternatieven naar voren te laten komen en dat irrelevante alternatieven naar de achtergrond verdwijnen. De kKBA is partieel omdat alleen naar de directe effecten wordt gekeken. De kKBA kan gebruikt worden voor het verkennen van een probleem en om het aantal alternatieven te reduceren, ook wel trechtering genoemd.

De Quick scan KBA is op basis van globale aannames. Dit zijn slechts alleen ruw ingeschatte aannames. Hierbij worden de aannames en inschattingen zo goed mogelijk van bron voorzien en beschreven (SEE 2006). De Quick scan KBA is van zeer globale aard en geeft een eerste orde inzicht, en is lang niet van dezelfde kwaliteit als een kKBA of een MKBA.

Voor projecten op nationaal niveau en/of in het MIT wordt de uitvoering van een KBA gezien als een noodzaak (Eijgenraam et al. 2000). Deze noodzaak is terug te vinden door de ontwikkeling van het OEEI en OEI. De KBA wordt als economische projectbeoordeling gezien als een zeer geschikt instrument voor het zinvol afwegen van vaak ongelijksoortige en ongelijk verdeelde effecten van projecten (Eijgenraam et al. 2000). Projecten met dergelijke effecten zijn bijvoorbeeld de grote infrastructuurprojecten.

In de praktijk kan een KBA in één project, planningproces of besluitvormingsproces meer dan eenmaal gehanteerd worden. In de ‘Leidraad voor de kosten-batenanalyse’ wordt hier het volgende over gezegd (Eijgenraam et al. 2000):

‘Om aan te sluiten bij het besluitvormingsproces kan kosten-batenanalyse in twee rondes plaatsvinden. In de beginfase van de besluitvorming kan een groot aantal alternatieven globaal worden geanalyseerd op basis van ‘kengetallen’. Nadat duidelijk is geworden op welke zoekrichtingen het onderzoek zich concentreert, kan een meer diepgaande kosten-batenanalyse plaatsvinden. Uiteindelijk beslist de politiek, op basis van heldere en relevante informatie.’

Voor het overzicht van deze mogelijkheid en de situatie, en de plaatsing van de KBA in het besluitvormingsproces, wordt in Bijlage A in figuur A de structuur van het besluitvormingsproces weergegeven.

Internationale context

In internationaal opzicht, of wereldwijde context, stellen Gamper & Turcanu (2007) dat KBA’s een breder of grotere toepassing kennen dan MCA’s. Dit kan worden verklaard door het feit dat een KBA vaker wettelijk is voorgeschreven. MCA wordt door Gamper & Turcanu (2007) opgevat als een ‘notable’, ofwel een vooraanstaand, alternatief voor publieke besluitvorming maar dat deze opvatting nog weinig is terug te vinden in de wettelijke status of aanbeveling voor MCA.

Ondanks dat in tegenstelling tot de KBA de wettelijke eis voor een MCA zelden voorkomt, zijn er enkele voorbeelden van toepassing te vinden. Zo is MCA in de Verenigde Staten impliciet wettelijk benodigd voor watermanagement, en heeft het invloed in de publieke besluitvorming voor natuur en landschappelijke aspecten. Een wettelijke status en invloed is ook te vinden in Italië en Spanje. Daarnaast wordt de laatste tijd door veel EU en VN landen het gebruik van MCA aanbevolen in situaties waarin criteria moeten worden beschouwd die niet in monetaire termen zijn uit te drukken. Een voorbeeld van een argumentatie hierbij is dat KBA een meer objectieve methode is dan MCA en dat KBA moet worden toegepast wanneer het mogelijk is, maar als criteria die niet in KBA kunnen worden geaccommodeerd belangrijk zijn of wanneer baten niet kunnen worden gekwantificeerd of een waarde kan worden toegekend, er moet worden overgegaan op MCA (Gamper & Turcanu 2007). Een andere beredenering is dat wanneer het aantal waarden dat gemonetariseerd moet worden aanzienlijk hoog is en de tijdsperiode beperkt is, MCA moet worden gekozen. Dit omdat KBA in dit geval niet grondig kan worden toegepast en tot suboptimale resultaten leidt. MCA komt ook in de EU richtlijn voor het evalueren van sociaal-economische ontwikkeling naar voren, waarin staat dat MCA participatie van alle actoren faciliteert in de besluitvorming en de probleemoplossing. En tevens staat hierin dat MCA helpt bij het maken van een compromis of het opstellen van gezamenlijke visies, zonder het dicteren van de individuele en collectieve oordelen van de partners (Gamper & Turcanu 2007). Dit komt neer op vrije en gerespecteerde inbreng, zonder het doel deze inbreng te neutraliseren.

Het gebruik van MCA in het publieke domein is de laatste tijd toegenomen zelfs wanneer het niet expliciet benodigd is, bijvoorbeeld in de systemen voor openbaar vervoer. In de EU richtlijn (2003) staan illustratieve voorbeelden van het toepassen van MCA. In het Verenigd Koninkrijk is de focus op MCA toegenomen en dat is terug te vinden in een algemene MCA gids voor overheidswerkers en andere praktiserende actoren (planners en adviseurs) (Gamper & Turcanu 2007).

Tenslotte kan opgemaakt worden dat de officiële en expliciete benodigdheid van MCA in de publieke besluitvorming nog steeds vrij zeldzaam is. Dit geeft echter niet de werkelijke significantie en rol van MCA weer.

4.4 Conclusie

De toepassing van evaluatie ex ante wordt verschillend voorgeschreven. Op de lagere overheidsniveaus is sprake van weinig richtlijnen betreffende evaluatie ex ante. Daar gelden alleen de richtlijnen voor de m.e.r.. In het algemeen worden evaluatiemethoden ex ante nauwelijks specifiek voorgeschreven. Voor een bepaald soort projecten is OEI voorgeschreven maar dat is echter geen specifieke evaluatiemethode te noemen. De methode die doorgaans wordt gehanteerd bij dergelijke OEI / MIRT projecten is de MKBA, maar het is niet duidelijk of deze voor alle soorten OEI moeten worden toegepast. De lagere overheidsprojecten waar dit onderzoek zich op richt kennen geen OEI voorschriften. Dit houdt in dat ze niet in het MI(R)T zijn opgenomen.

Er zijn verschillende institutionele settings wat betreft evaluatie ex ante. Dit houdt onder andere in dat op de verschillende overheidsniveaus een andere manier van evalueren mogelijk is. Daarnaast zijn er verschillen tussen de soorten plannen en projecten. Ook kent de toepassing van MCA een andere, lees zwakkere, institutionele basis dan KBA.

5 Conceptueel Model

5.1 Inleiding

Het eerste doel van het conceptueel model is om koppelingen te maken. Met het conceptuele model wordt ten eerste een koppeling gemaakt tussen het algemene en het specifieke. Het algemene zijn in deze context de indelingen die zijn gemaakt in hoofdstuk twee. Dit zijn de indelingen normatief en beschrijvend, impliciet en expliciet, en intern en extern. Het specifieke zijn de indelingen die zijn behandeld in hoofdstuk drie en de daarin genoemde evaluatiemethoden, zijnde de monetaire, niet-monetaire en gecombineerde methoden zoals KBA's, MCA's, overzichtstabellen en scorekaarten.

Het tweede doel van het conceptueel model is om de praktijkvoorbeelden overzichtelijk te kunnen verbinden aan de theoretische beschouwing en de indelingen van evaluaties en evaluatiemethoden. In het conceptueel model is een stappenmodel opgesteld voor de keuze van een evaluatiemethode, dat is ontwikkeld aan de hand van de theoretische beschouwing. Met het conceptueel model wordt de praktijk aan de theorie getoetst.

5.2 Normatief versus beschrijvend

De indeling van evaluatiemethoden in hoofdstuk drie kan aan verschillende andere indelingen gekoppeld worden. De eerste koppeling die gemaakt wordt is met de in paragraaf 2.4 genoemde normatieve en beschrijvende beslissingsondersteuning- en evaluatiemethoden. De evaluatiemethoden van hoofdstuk drie zijn in tabel 5A in de passende categorie geplaatst.

Tabel 5A Normatieve en beschrijvende evaluatiemethoden

Normatieve methoden:	Beschrijvende methoden:	Grensgevallen:
Gewogen sommering	Planning Balance Sheet	Kosten-batenanalyse
Verwachtingswaardemethode	Community Impact Analyse	Kosteneffectiviteitanalyse
Concordantieanalyse	Scorekaartmethode	MKBA
Regimemethode		
Permutatiemethode		
Evamixmethode		
Meerdimensionale schaalanalyse		
Goals achievement matrix		
Flag Model		
Analytic hierarchy process		
MCKBA		

De normatieve en beschrijvende methoden kennen overeenkomstige en verschillende doelstellingen, en de doelstellingen zijn hieronder in box 5B weergegeven.

Box 5B Doelstellingen normatieve en beschrijvende methoden

Doelstellingen van normatieve methoden: <ul style="list-style-type: none">- Het bereiken van optimale of acceptabele oplossingen- Complexe problemen uit een leggen- Grondige afweging van alle voor- en nadelen- Afwegingsmogelijkheden- Verheldering van het beslissingsprobleem- Verantwoording mogelijk maken- Input expliciet verwerken- Aanpassingen snel en duidelijk verwerken
Doelstellingen van beschrijvende methoden: <ul style="list-style-type: none">- Overzichtelijkheid brengen in het vraagstuk en de situatie- Complexe problemen uit een leggen- Verheldering van het beslissingsprobleem- Transparantie en/of inzichtelijkheid voor non-experts en betrokkenen

5.3 Hoofddoelstellingen per evaluatiemethode

In onderstaande box 5C worden de hoofddoelstellingen van elke evaluatiemethode ex ante aangegeven.

Box 5C Hoofddoelstellingen evaluatiemethoden

<i>Kosten-batenanalyse:</i>
Het geven van een rangorde van alternatieven op basis van sociaal-economische rentabiliteit.
<i>Kosteneffectiviteitanalyse:</i>
Het geven van een rangorde van alternatieven op basis van kostenminimalisatie of effectmaximalisatie.
<i>MKBA:</i>
Het geven van een rangorde van alternatieven op basis van sociaal-economische rentabiliteit met de duidelijke inachtneming van maatschappelijke effecten, of anders gezegd op basis van economische en maatschappelijke analyse.
<i>MCKBA:</i>
Het geven van een rangorde van alternatieven in de context van duurzaamheid, op basis van milieuaspecten én sociaal-economische rentabiliteit.
<i>Scorekaartmethode:</i>
Het op een zeer overzichtelijke wijze aangeven van de effecten van alternatief, om een goed beeld te geven van/over welke alternatieven de betere en de mindere zijn.
<i>Planning balance sheet:</i>
Het aangeven van de effecten van alternatieven voor verschillende groeperingen ten einde inzicht te krijgen in het totale aantal effecten en betrokkenen, en in de relaties tussen effecten, c.q. voor- en nadelen.

<i>Community impact-analyse:</i>
Het aangeven van de verwachte gevolgen van effecten van alternatieven en de mogelijke maatregelen voor het beïnvloeden van de effecten.
<i>Goals achievement matrix:</i>
Het geven van een rangorde van alternatieven op basis van het vergelijken van de effecten van alternatieven met de maatschappelijke doelstellingen.
<i>Gewogen somming:</i>
Het geven van een rangorde van alternatieven op basis van gestandaardiseerde scores van kwantitatieve gegevens en door middel van kwantitatieve gewichten en somming.
<i>Verwachtingswaardemethode:</i>
Het geven van een rangorde van alternatieven op basis van gewogen somming, waarbij tevens kwalitatieve gegevens kunnen worden gebruikt.
<i>Concordantie-analyse:</i>
Het door middel van paarsgewijze vergelijking aangeven van de rang van een alternatief voor concordantie (= totaalscore van de gevallen waarin een alternatief beter is ten opzichte van andere alternatieven) en disconcordantie.
<i>Regimemethode:</i>
Het bepalen van een zo volledig mogelijke rangorde van alternatieven door middel van paarsgewijze vergelijking op basis van regimes.
<i>Evamixmethode:</i>
Het geven van een rangorde van alternatieven door middel van paarsgewijze vergelijking op basis van zoveel mogelijk informatie, gewichten en splitsing en terugkoppeling van informatie (scores), met andere woorden op een zo volledige mogelijke manier, zowel inhoudelijk als methodologisch.
<i>Permutatiemethode:</i>
Het bepalen van de optimale rangorde van alternatieven op basis van alle mogelijke rangordes en paarsgewijze vergelijking.
<i>Meerdimensionale schaalanalyse:</i>
Het geven van een rangorde van alternatieven door de optimale afstanden tussen alternatieven en criteria te vinden en deze te koppelen aan gewichten.
<i>Flag Model (Vlaggenmodelmethode):</i>
Het geven van een rangorde van alternatieven op basis van acceptabelheid, het vergelijken van impacts met referentiewaarden en/of de mate waarin alternatieven voldoen aan voorafgestelde doelstellingen (standaarden/normen).
<i>Analytic hierarchy process:</i>
Het selecteren van alternatieven (en eventueel het geven van een rangorde van alternatieven) op basis van paarsgewijze vergelijking van alternatieven en criteria op basis van de prioriteiten van betrokkenen.

5.4 Geschikte toepassingsmogelijkheden per evaluatiemethode

In onderstaande box 5D worden voor elke evaluatiemethode ex ante de geschikte toepassingsmogelijkheden aangegeven.

Box 5D Geschikte toepassingsmogelijkheden evaluatiemethoden

<p><i>Kosten-batenanalyse (KBA):</i> Simpelen tot redeliken complexe vraagstukken. Vraagstukken met relatief weinig milieuaspecten en/of -effecten of andere aspecten en effecten die lastig in geldeenheden zijn uit te drukken. Economische projecten. Efficiency test.</p>
<p><i>Kosteneffectiviteitanalyse (KEA):</i> Simpelen vraagstukken. Kleinschalige projecten. Economische projecten. Efficiency test.</p>
<p><i>MKBA:</i> Matig tot redeliken complexe vraagstukken. In die gevallen dat een beoordeling/analyse van de rentabiliteit belangrijk wordt geacht en andere maatschappelijke aspecten ook belangrijk worden geacht.</p>
<p><i>MCKBA:</i> Complexe vraagstukken. Duurzaamheidvraagstukken. Grootschalige projecten. Open plan proces.</p>
<p><i>Scorekaartmethode (SKM):</i> Simpelen vraagstukken tot matig complexe vraagstukken. Trechtering.</p>
<p><i>Planning balance sheet (PBS):</i> Matig tot redeliken complexe vraagstukken. Veel betrokkenen of veel actoren die effecten ondervinden. Vraagstukken waarin de relaties tussen effecten centraal staan.</p>
<p><i>Community impact-analyse (CIA):</i> Redeliken complexe vraagstukken. Veel betrokkenen of veel actoren die effecten ondervinden. Vraagstukken waarin compensatie centraal staat.</p>
<p><i>Goals achievement matrix (GAM):</i> Matig tot redeliken complexe vraagstukken. Vraagstukken waarin rekenschap wordt gegeven aan de verschillende betekenissen van effecten voor verschillende groeperingen. Vraagstukken waarin doelstellingen expliciet getracht getoetst te worden.</p>
<p><i>Gewogen sommering (GS):</i> Simpelen vraagstukken. MER.</p>

<p><i>Verwachtingswaardemethode (VM / VWM):</i> Simpele tot redelijke complexe vraagstukken. MER. Equity en sustainability check.</p>
<p><i>Concordantie-analyse (CA):</i> Simpele tot complexe vraagstukken. Aanvulling op andere analyses en evaluaties. Trechtering.</p>
<p><i>Regimemethode (RM):</i> Simpele vraagstukken. Trechtering.</p>
<p><i>Evamixmethode (EVM):</i> Complexe vraagstukken. Vraagstukken waarin veel wordt geëist van de evaluatiemethode. MER. Equity en sustainability check.</p>
<p><i>Permutatiemethode (PM):</i> Simpele tot vrij complexe vraagstukken. Tot redelijk veel alternatieven.</p>
<p><i>Meerdimensionale schaalanalyse (MDSA):</i> Simpele tot matig complexe vraagstukken Veel alternatieven. Trechtering.</p>
<p><i>Flag Model / Vlaggenmodelmethode (FM / VMM):</i> Matig tot vrij complexe vraagstukken. MER. Equity en sustainability check.</p>
<p><i>Analytic hierarchy process (AHP):</i> Matig tot vrij complexe vraagstukken. Voorselectie. MER. Equity en sustainability check.</p>

5.5 Spectra voor evaluaties en evaluatiemethoden

De spectra geven een overzicht van de (mogelijke) kenmerken van een evaluatiemethode en/of de mogelijkheden van een evaluatiemethode met betrekking tot interactie en het proces.

Het eerste spectrum is voor de complexiteit van de evaluatiemethode. Dit moet niet worden verward met de complexiteit van een vraagstuk. Het spectrum is een grosso modo weergave en geeft de complexiteit in de basis weer. De complexiteitsweergave is een indicatie voor de complexiteit ten opzichte van elkaar.

Zeer eenvoudig ----- Zeer complex

SKM	GS	CA	KBA	MKBA	FM	VM	RM	MDSA
		KEA			CIA	PM	EVM	MCKBA
						PBS	GAM	
						AHP		

Het tweede spectrum is voor de objectivering en concreetheid van de evaluatiemethode. Hoe meer een methode voor objectivering en concrete rangschikking zorgt des te explicieter een methode is. Hoe explicieter een methode des te meer is een methode gericht op een oordeel (expliciete rangschikking). Hoe implicieter een methode des te meer is een methode gericht op interactie en consensus. Als een methode beide is of tracht te zijn (of juist geen van beide), dan is een methode ongeveer in het midden terug te vinden.

Impliciet ----- Expliciet

SKM	PBS	CIA	FM	CA	EVM	MKBA	GS	KBA	PM
		AHP	GAM	MCKBA			VM	KEA	RM
								MDSA	

Het derde spectrum is voor de openheid van evaluatie. In feite kan dit kenmerk sterk verschillen per evaluatie. Daarnaast kan elke evaluatiemethode intern en extern gehanteerd worden. Het hangt er van af of beleidsmakers en -bepalers voor een bepaald vraagstuk open willen zijn. Openheid heeft betrekking op informatie en suggestie, en dus ook op interactie, inspraak en participatie. De ene evaluatiemethode leent zich echter wel beter voor openheid dan de andere. Evaluatiemethoden die zich lenen voor openheid kunnen als extern worden aangeduid. Het spectrum geeft een indicatie voor de geschiktheid voor openheid van een evaluatiemethode ten opzichte van elkaar.

Intern ----- Extern

MDSA	RM	VM	KBA	GS	MKBA	MCKBA	GAM	AHP	SKM
	PM		KEA		CA	CIA	EVM	PBS	
						FM			

5.6 Stappen in de keuze voor een evaluatiemethode (het Stappenmodel)

Er zijn verschillende stapsgewijze manieren om tot de keuze voor een evaluatiemethode te komen. Zo kan verwezen worden naar het stappenmodel in paragraaf 4.3. Een tweede stappenmodel welke uit de literatuur komt wordt hieronder gegeven.

De volgende stappen lijken volgens Vreeker et al. (2000) onontkoombaar in de rationele keuze/selectie van een geschikte evaluatiemethode:

1. Als alle effecten kwantitatief en in monetaire eenheden zijn dan moet worden gekozen voor een KBA.
2. Als het mogelijk is moet voor het volgende worden gekozen: een KBA geïntegreerd in een MCA. Als delen van de informatie uitgedrukt zijn in monetaire eenheden en andere in kwantitatieve non-monetaire of kwalitatieve eenheden, dan moet KBA worden toegepast op het monetaire deel. De uitkomsten hiervan, de KBA-ratio, worden nieuwe criteria in de MCA. Hiermee is in feite een nieuwe dataset gecreëerd en hierop moet een geschikte multicriteriamethode worden toegepast zodat de waarde van de data uit de KBA is gewaarborgd. Gedacht kan worden aan de regimeanalyse en -methode, en methoden waarbij gewichten mogelijk zijn.
3. Als 2 niet mogelijk is, en/of in het geval dat de effecten kwantitatief en/of kwalitatief maar niet monetair zijn en normen en/of standaarden worden gebruikt in het evaluatieproces, dan moet worden gekozen voor een MCA. In dit geval een MCA zonder de informatie van een expliciete economische projectbeoordeling, en een MCA die niet scores bepaalt op basis van normen/doelstellingen voor een criterium. Vreeker et al. (2000) noemen als voorbeeld de regimeanalyse en het Analytic hierarchy process (AHP).
4. In het geval dat er standaarden/normen worden gebruikt in het evaluatieproces, moet een evaluatiemethode worden gekozen die rekening houdt met de doelstellingen en normen/standaarden. Vreeker et al. (2000) noemen in dat geval het hanteren van de 'flag approach' en het bijbehorende 'Flag Model'. Deze methode evalueert de geselecteerde alternatieven in relatie tot de voorvastgestelde standaarden en doelstellingen.

Op basis van de twee genoemde modellen en de gehele theoretische beschouwing wordt tot het onderstaande stappenmodel gekomen. Met dit stappenmodel kan tot een optimale benutting van de keuzemogelijkheden worden gekomen. In het stappenmodel wordt door middel van vragen tot een min of meer geschikte evaluatiemethode gekomen. Vraag voor vraag, of stap voor stap, kunnen een aantal methoden worden weggestreept.

Stappenmodel voor de keuze van een evaluatiemethode

Vragenlijst om stap voor stap op de geschikte methode te komen:

1. wat is de institutionele context, met andere woorden wat zijn de voorschriften?
2. in welke fase van het planproces is de evaluatie, of in welke fase bevindt het plan of de evaluatie zich? *voor zover mogelijk zie details in 2a,b,c*
 - a. verkenning of planstudie? *indien planstudie naar 2b*
 - b. generering/ontwikkeling, trechtering, detaillering
 - c. startnotitie, traject-/projectnota, effectrapportages, MER
3. wat zijn de kenmerken van het vraagstuk en wat zijn de ideeën/voorkeuren van de initiators met betrekking tot de inhoud en omvang van het plan (bestuurders/adviseurs/beleidsmakers/belanghebbenden)? *voor zover mogelijk zie details in 3a,b,c,d*

- a. complex of eenvoudig
 - b. ruimtelijke schaal
 - c. aantal alternatieven
 - d. omvattendheid en/of aantal aspecten
4. wat zijn de ideeën/voorkeuren van de initiators met betrekking tot het proces en de manier van evalueren?, *voor zover mogelijk zie details in 4a,b,c,d*
 - a. complex of eenvoudig
 - b. impliciet of expliciet
 - c. intern of extern
 - d. normatief of beschrijvend
 5. heeft het plan een integraal karakter?, *zo ja vraag 5a*
 - a. kan de evaluatiemethode omgaan met onzekerheid, en/of voldoen aan de basis behoeften genoemd in paragraaf 3.3?
 6. wat zijn de voorkeuren en/of doelstellingen met betrekking tot hanteerbare effect- en criteriumscores?, *indien aan de orde zie details 6a,b,c*
 - a. kwantitatief
 - b. kwalitatief
 - c. gemengd
 7. wat zijn de voorkeuren en/of doelstellingen met betrekking tot het gebruik van gewichten?, *indien aan de orde zie details 7a,b,c*
 - a. geen
 - b. kwalitatief
 - c. kwantitatief
 8. wat zijn de voorkeuren en/of doelstellingen met betrekking tot toetsing en het toepassen van standaarden en normen, en/of in welke mate moet de methode rekening houden met standaarden en normen en/of doelstellingrealisatie?
 9. is een volledige rangschikking een vereiste, of wat is de voorkeur met betrekking tot de (mate van) rangschikking?

Met de stappenmodellen kan worden geanalyseerd of er een goede keus is gemaakt. Voor het ontwikkelde stappenmodel geldt dat als stappen niet aan de orde of niet relevant zijn, stappen kunnen worden overgeslagen. De stappen zijn onder andere te betrekken op doelstellingen in beleidsvoornemens. Dit zijn doelstellingen met betrekking tot de inhoud van een beleid/vraagstuk/plan en (onderdelen van) het proces (evaluatieproces, planningproces).

Stap 1: (richtlijnen)

MI(R)T: OEI, m.e.r..
 Geen MI(R)T: keuzevrijheden, m.e.r..

Stap 2: (fasering)

A: Verkenning: eenvoudige evaluatiemethoden, zoals kKBA en SKM, en eventueel AHP, EVM en CA.

Planstudie: alle evaluatiemethoden.

B: ontwikkeling: eenvoudige evaluatiemethoden, kKBA, SKM, AHP, kleinschalige evaluaties (qua criteria) , (continue evaluatiemethoden).

trechtering: kKBA, SKM, CA, RM, GS, EVM, FM.

detaillering: alle multicriteriamethoden, alle overzichtskaartmethoden, KBA, KEA, MKBA, MCKBA.

- C: startnotitie: CA, PBS, CIA, AHP.
 traject-/projectnota: KBA, MKBA, MCKBA, MCA-methoden.
 effectrapportages: KEA, KBA, EVM, FM, GS, overzichtstabellen/-methoden.
 MER: GS, AHP, EVM, FM, MCKBA, voor informatie:
 overzichtstabellen/-methoden.

Stap 3: (kenmerken)

- A: complex/eenvoudig: voor methoden zie paragraaf 5.4.
 B: ruimtelijke schaal:
 o klein: alle overzichtskaartmethoden, alle multicriteriamethoden, PBS, CIA, KEA.
 o middelmatig: alle overzichtskaartmethoden, alle multicriteriamethoden, PBS, CIA, KEA, MKBA.
 o groot: KBA, MKBA, CIA, MCA.
 C: aantal alternatieven:
 o klein (1-5): alle methoden, behalve MDSA.
 o middelmatig (6-15): alle methoden.
 o groot (16+): MDSA, EVM, KEA, indien trechtering de daarbijbehorende methoden (zie stap 2B).
 D: aantal aspecten (criteria):
 o weinig: SKM, KEA, KBA, CIA, PBS, alle multicriteriamethoden behalve MDSA.
 o middelmatig: SKM, MKBA, CIA, PBS, EVM, AHP.
 o veel: EVM, MCKBA, effectenoverzicht.

Stap 4: (uitgangspunten)

- A: complex/eenvoudig: zie paragraaf 5.5 spectrum 1.
 B: impliciet/expliciet: zie paragraaf 5.5 spectrum 2.
 C: intern/extern: zie paragraaf 5.5 spectrum 3.
 D: normatief/beschrijvend: zie paragraaf 5.2.

Stap 5: (integraal)

- Nee: KEA, KBA, MER (zie stap 2C), effectrapportages.
 Matig: KBA, GS, RM.
 Ja: MKBA, alle overzichtsmethoden, MCA-methoden.
 A:
 - onzekerheid: EVM, VM, MCKBA, AHP.
 - effecten/monetair: EVM, VM, CA, RM, PM, CIA, PBS, MCKBA.
 - netwerkbenadering/verdelingsaspecten: PBS, CIA, GAM, AHP.
 - variaties in tijd: verdisconteren, meerdere waarden en/of berekeningen, ?
 - praktisch/begrijpbaar: MKBA, EVM, CIA, PBS, CA, overzichtsmethoden.

Stap 6: (waarden)

- A: kwantitatief: alle overzichtstabelmethoden, alle MCA, MCKBA, indien monetair: KBA, KEA, MKBA.
 B: kwalitatief: alle overzichtstabelmethoden, EVM, VM, RM, PM, MDSA, GAM.
 C: gemengd: alle overzichtstabelmethoden, EVM, VM, MCKBA, RM, PM, MDSA, mogelijk OEI/MKBA.

Stap 7: (gewichten)

- A: geen: alle overzichtstabelmethoden, KBA, KEA, MKBA.
B: kwalitatief: EVM, VM, RM, GAM, AHP.
C: kwantitatief: CA, GS, EVM, VM, RM, PM, MCKBA, GAM, FM, MDSA.

Stap 8: (toetsing)

Voor het hanteren van normen en standaarden, en/of de mate van doelstellingrealisatie in het evaluatieproces (toetsing): FM (VMM), GAM, CA (Electre). Voor een globale toetsing: plussen en minnen, en overzichtstabelmethoden/SKM. Voor economische toetsing: KBA, KEA, OEI/MKBA, MCKBA.

Stap 9: (rangorde)

De te hanteren, of een geschikte, methode is sterk afhankelijk van de situatie ontstaan door de vorige stappen, en verschilt dus per situatie. De mate van rangschikking kan variëren. De volledigheid van de rangschikking hangt bijvoorbeeld af van de waarden die kunnen worden gehanteerd voor de totstandkoming of berekening, en complicaties met de methodiek.

Rangschikkingen: veel van de MCA-methoden, KBA.

- Economische/monetaire rangschikking: KBA, KEA, MKBA.
- Indicatieve rangschikking: bijvoorbeeld CA, GS, MKBA, EVM.
- Volledige rangschikking: EVM, VM (VWM), MCKBA.

5.7 Praktijkgerichte onderzoeksvragen

De praktijkgerichte onderzoeksvragen zijn onder te verdelen in theoretisch gebaseerde vragen en extra/aanvullende vragen. De eerste groep vragen zijn gebaseerd op en ontstaan uit de theoretische beschouwing van de hoofdstukken twee en drie.

De onderzoeksvragen zijn bedoeld om op overzichtelijke wijze de theorie met de praktijk(voorbeelden) te koppelen en inzicht in de praktijk te krijgen. De onderzoeksvragen geven aan waarop wordt gelet in het volgende deel van het onderzoek.

Theoretisch gebaseerde onderzoeksvragen

Wat vooral centraal staat in dit onderzoek is de keuze voor een bepaalde evaluatiemethode en de wijze van toepassen van een evaluatiemethode. Vanuit theoretisch perspectief zijn er redenen en motieven aan te dragen om een bepaalde methode te gebruiken. Daarnaast zijn in het theoretische kader algemene en specifieke aspecten naar voren gebracht waaraan een evaluatiemethode hoort te voldoen (voorwaarden, criteria en benodigdheden). De vragen die aan het theoretische kader gerelateerd zijn, zijn op te splitsen in algemene en specifieke vragen.

De algemene aspecten dienen om inzichtelijk te maken of rekenschap wordt gegeven aan de uniforme (algemene) eisen (voorwaarden, criteria) voor evaluatie(methoden). Daarop zijn de volgende algemene vragen geformuleerd:

- Voldoen de in de praktijk gehanteerde evaluatiemethoden aan de voorwaarden van het gebruik van dergelijke methodieken? (paragraaf 2.5.2)
- Voldoen de in de praktijk gehanteerde evaluatiemethoden aan de criteria voor beslissingsondersteuning en evaluatiemethoden? (paragraaf 2.5.3 & 2.5.4)

- Welke theoretische doeleinden van evaluatie zijn terug te vinden in de praktijk? (paragraaf 2.1 & 2.4)

De specifieke aspecten dienen om inzichtelijk te maken of rekenschap wordt gegeven aan de specifieke kenmerken, eisen en criteria van een methode. Dit gaat met name om het betrekken en verwerken van informatie, en het proces. De specifieke vragen zijn:

- Sluiten de doelstellingen van een beleidsvoornemen aan bij de doelstellingen en kenmerken van een evaluatiemethode? (o.a. paragraaf 5.2, 5.3 & 5.6)
- Sluiten de wensen met betrekking tot aspecten en doelstellingen aan op de kenmerken van de gehanteerde methode? (o.a. paragraaf 3.7, 5.2, 5.3, 5.4, 5.5 & 5.6)
- Sluiten de kenmerken van het besluitvormingsproces (evaluatieproces en planningproces inbegrepen) aan bij de kenmerken van een methode? (paragraaf 5.6)
- Wordt aan de richtlijnen voor het hanteren van de criteria in de evaluatie(methode) voldaan? (o.a. paragraaf 3.7)

Extra/Aanvullende praktijkgerichte onderzoeksvragen

Het beschouwen van de praktijk wordt tevens op een andere wijze gedaan. Bij deze invalshoek is het tamelijk lastig de theorie te betrekken. Het betreft onderzoeksvragen die per project, instituut en wellicht gebied/niveau kunnen variëren. Deze vragen zijn bedoeld om de karakteristieken van het toepassen van evaluatiemethoden in de praktijk extra in kaart te brengen om een verder beeld te krijgen van de planningpraktijk. De vragen zijn van waarde voor het onderzoek omdat deze betrekking hebben op de probleemstelling dat de toepassing van evaluatie(methoden) ex ante ondoorzichtig is. Daarbij vormen de vragen gedeeltelijk een voorbereiding op doelstelling en de beantwoording van de hoofdvraag van dit onderzoek. Daarnaast kunnen dit vragen zijn voor een vervolgonderzoek, en komen ze niet expliciet terug in dit onderzoek. Het betreft de volgende vragen:

- Welke evaluatiemethoden genieten in de praktijk de voorkeur en waarom?
- Wordt er in de praktijk vaak voor de makkelijkste weg gekozen door een eenvoudigere methode te gebruiken, en worden daardoor mogelijkheden tot een beter proces en een betere uitkomst misgelopen?
- Hoe worden, kijkend naar criteria, scores en gewichten, evaluatiemethoden in de praktijk gehanteerd?
- Hoe worden, kijkend naar communicatie en draagvlak, evaluatiemethoden toegepast in het plan- en besluitvormingsproces?
- Op welke wijze komen beoordelingen/scores tot stand, met andere woorden wat voor informatie wordt gebruikt en hoe wordt deze geïnterpreteerd en toegepast?

5.8 Samenvatting en reflectie

Dit hoofdstuk laat duidelijk zien wat de hoofdkenmerken en hoofddoelstellingen van de verschillende methoden zijn, en waarvoor en wanneer de verschillende methoden gebruikt kunnen worden. Om een geschikte methode te kunnen kiezen die aansluit bij de doelstellingen en uitgangspunten voor en in de evaluatie ex ante, is een model opgesteld. Met dit model kan stapsgewijs een geschikte methode worden geselecteerd of kan de geschiktheid van een methode worden geanalyseerd. De keuzemogelijkheden kunnen met het model optimaal worden benut. Het stappenmodel is gebaseerd op de theoretische beschouwing (de kennis van methoden en het plan- en evaluatieproces en inzicht in het beleidskader) en andere globalere keuzemodellen, en een vernieuwende visie en inzicht. Het stappenmodel houdt kortweg rekening met, of gaat uit van: de fasen van het plan- en evaluatieproces, de uitgangspunten en voorkeuren van initiatiefnemers en betrokkenen in de evaluatie, en de kenmerken van het vraagstuk, de evaluatie en de methode. Kijkend naar de praktijk kan er op een aantal zaken worden gelet, zoals de geschiktheid en juistheid in de toepassing van evaluatiemethoden, en of de evaluatie voldoet aan bepaalde criteria en voorwaarden. Daarbij kan er voor de praktijk bekeken worden hoe de evaluatie verloopt en tot stand komt. Hiervoor zijn een aantal praktijkgerichte onderzoeksvragen opgesteld, welke deels als conceptueel beschouwd kunnen worden en waarvan een deel (direct) beantwoord kan worden met het praktijkonderzoek (of met vervolgonderzoek). De (theoretische gebaseerde) onderzoeksvragen die direct (deels) worden beantwoord, worden in paragraaf 7.3 beschreven.

6 Casestudies:

praktijkvoorbeelden in de toepassing van ex ante evaluatie(methoden) voor provinciale en lokale infrastructuurplanning

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de praktische toepassing van evaluatie en evaluatiemethoden ex ante beschreven. Dit wordt gedaan aan de hand van een aantal cases. Het gaat om cases die op provinciaal (en lokaal) niveau zijn geïnitieerd, waarbij provinciaal en lokaal (gemeentelijk) is samengewerkt, en het bevoegd gezag op provinciaal niveau ligt. Per case wordt beschreven hoe er geëvalueerd is. Bij de beschrijving wordt gebruik gemaakt van informatie uit de interviews en documenten. Uiteindelijk geeft het hoofdstuk een beeld van wat er op het provinciale en lokale niveau wordt gedaan voor het afwegen van alternatieven en het maken van een keuze en besluit. Dit komt neer op de structuur, systematiek, methodiek, inhoud, rapportages en de gedachtegang bij de evaluatie ex ante. Hierdoor wordt de toepassing van evaluatie(methoden) ex ante op provinciaal niveau inzichtelijk gemaakt, en dus getracht de doelstelling van dit onderzoek te bereiken. Het uitwerken van casestudies geeft een antwoord op de (praktische) onderzoeksvragen.

In paragraaf 6.2 worden de achtergrond, opzet en inhoud van het casestudie onderzoek omschreven. De eerste case komt aan de orde in paragraaf 6.3 en is het wegenproject De Centrale As in Noordoost Friesland. In paragraaf 6.4 wordt de weg van Zwolle naar Ommen, de N340, behandeld. Paragraaf 6.5 gaat over de N381 in Zuidoost Friesland. In paragraaf 6.6 wordt een nieuwe weg in de provincie Groningen als case aangesneden, namelijk de weg van Mensingeweer via Winsum naar Groningen. Vervolgens wordt in paragraaf 6.7 de N322 van Druten naar Beneden-Leeuwen behandeld, en de stand van zaken in de provincie Gelderland beschreven. Paragraaf 6.8 gaat over de N853 Vierslagenweg in Zuidoost Drenthe. Daarna wordt in paragraaf 6.9 een ander soort project beschreven, namelijk een vaarverbinding in Oost Drenthe. Als laatste case komt in paragraaf 6.10 de N23 van Lelystad naar Dronten aan bod. In figuur 6.1 is de geografische ligging van de cases weergegeven.

Figuur 6.1 Overzichtskartaal cases/projecten



1. De Centrale As (N356)
2. N340 (Z-O)
3. N381
4. M-W-G (N361)
5. N322
6. N853
7. Vaarverbinding (E-TA)
8. N23 (L-D)

Bron: Google Earth

6.2 Onderzoek, opzet en inhoud

De keuze van de cases is gebaseerd op relevantie en diepgang voor het onderzoek, op provinciale vergelijkbaarheid en op onderzoektechnische redenen (zie paragraaf 1.3). Dit houdt in dat er cases van meerdere provincies zijn geselecteerd, maar wel van provincies die bij elkaar liggen en niet (zozeer) Randstedelijk zijn. De reden waarom voor provinciale (en lokale) projecten is aangegeven in hoofdstuk 1. De achtergrond van deze reden is beschreven in hoofdstuk 4.

In de eerste paragraaf van een case wordt een korte omschrijving gegeven met daarin de (ruimtelijke) problematiek en de oplossingsrichting. Hierbij wordt globaal beschreven wat inhoudelijk met het project wil worden bereikt. Daarnaast wordt de fasering van het project aangegeven. Daarbij wordt vanuit eigen inzicht aangegeven wat en wanneer de verkenning-, planstudie- en realisatiefase zijn. (De projectgegevens staan in Bijlage C).

Als tweede worden de inhoudelijke doelstellingen van het project of plan omschreven. Daarnaast worden in paragraaf twee de doelstellingen genoemd die meegenomen worden in de evaluatie, voor zover deze onderscheidend zijn van de inhoudelijke doelstellingen van het project. Evaluatiedoelstellingen zijn te verdelen in doelstellingen met betrekking tot het proces, en inhoud. De evaluatieproces doelstellingen gaan over hoe en met welke methodiek te evalueren, zoals dat vooraf in de documentatie staat beschreven. De evaluatieproces doelstellingen zijn iets anders dan de uitgangspunten voor de evaluatie omdat die algemener en meer van theoretische aard zijn (en die worden beschreven in de derde paragraaf). Daarna worden (in de tweede paragraaf) de evaluatieverplichtingen aangegeven zodat duidelijk wordt welke richtlijnen er gevolgd moe(s)ten worden. Verder worden de evaluatiekenmerken en -aspecten beschreven zodat duidelijk wordt waarop is geëvalueerd en hoe er is geëvalueerd. Dit kan gaan om het aantal alternatieven en aspecten, en welke soort aspecten en scores. Deze informatie dient als achtergrondinformatie en als extra.

Vervolgens worden in de derde paragraaf de toegepaste evaluatiemethoden aangegeven. Hierbij wordt de fasering van het project gehanteerd om te beschrijven wanneer evaluaties, studies, rapportages en methoden zijn uitgevoerd en toegepast. Hierna worden de keuzes en uitgangspunten binnen het evaluatieproces beschreven. Dit wordt gedaan aan de hand van de informatie uit de interviews en de genoemde uitgangspunten van de evaluatie. (De interviewvragen en geïnterviewden staan in Bijlage B.) Bij de invulling wordt gebruik gemaakt van het stappenmodel van paragraaf 5.6.

Op basis van deze informatie wordt in de vierde paragraaf aangegeven of de toegepaste evaluatiemethoden ex ante geschikt zijn voor het vraagstuk en de uitgangspunten in de evaluatie. Dit wordt gebaseerd op het conceptueel model van hoofdstuk vijf. Daarnaast wordt aangegeven of de handelingen (toepassingen) in de evaluatie juist zijn mede op basis van paragraaf 3.7.2.

Ten slotte worden er in de laatste paragraaf van een case conclusies gegeven over de (toegepaste) ex ante evaluatie met betrekking tot het hoe, wat en waarom. Deze conclusies sluiten aan op de onderzoeksvragen in paragraaf 1.3; welke methoden worden toegepast en waarom (niet), worden de geschikte methoden toegepast en worden de methoden juist toegepast.

6.3 De Centrale As

6.3.1 Introductie en globale omschrijving

De Centrale As is het grootste wegenproject van de provincie Friesland ooit. De Centrale As is een nieuw aan te leggen tracé, dat erop gericht is de verkeerssituatie in Noordoost Friesland te verbeteren. Deze verbeteringen zullen vooral zichtbaar moeten worden in het ontlasten van de dorpskernen die door het huidige tracé doorsneden worden, en het oplossen van huidige en voorspelde knelpunten in het wegennet van Noordoost Friesland. Het beoogde tracé (figuur 6.3) van De Centrale As doorsnijdt drie gemeenten, ontlast verschillende andere gemeenten en wordt een belangrijke ontsluitingsroute voor de regio, verbonden aan het landelijke hoofdwegennet (Cuperus et al. 2007).

Het tracé loopt van de (rondweg aan de) oostkant van Dokkum, langs Damwoude, Veenwouden, Bergum tot aan de N31, met een westelijke zijtak naar en langs Hardegarijp richting de N913 naar Leeuwarden. De weg gaat daarmee over het grondgebied van de gemeenten Dongeradeel, Dantumadeel en Tytsjerksteradeel. Grote stukken van het gebied kennen een vrij uniek landschap binnen Nederland, en het is vooral rijk aan bomen langs de wegen en paden.

Figuur 6.3 Tracé De Centrale As.



Bron: Provincie Fryslân in Cuperus et al. (2007)

Bij het plannings- en besluitvormingsproces van De Centrale As zijn de volgende fases en structuur te herkennen:

Voorstudies			
		1999-2001	Verkenningfase
Startnotitie		2001	
		2001-2006	Planstudiefase
Beleidsvoornemen	Publicatie Startnotitie	2001	
	Trechtering	2004	
Projectnota	Tracéstudie en MER	2005-2006	
Principebesluit	Ontwerp Tracébesluit		
Tracévaststelling	Definitief Tracébesluit	2006	
		2006-?	Realisatiefase
Planuitwerking	Details en financiering	2006	
Realisatiebesluit		eind 2006	
Planuitwerking	Details, gebiedsontwikkeling	2006-?	
Bestemmingsplanfase	Juridische werkzaamheden	2008-2009	
Besteksfase e.d.		2008-2011	
Uitvoering	Aanleg	2010-????	

6.3.2 Doelstellingen en evaluatie

De provincie Friesland heeft in de startnotitie van 2001 het voornemen geformuleerd voor het provinciale wegenproject de Centrale As: *'Reconstructie van de N356 tussen Dokkum en Nijega/Garyp tot een autoweg met ongelijkvloerse kruispunten.'* Dit voornemen is verder uitgewerkt in de volgende vier kerndoelstellingen (Cuperus et al. 2007):

1. Verbetering van de bereikbaarheid van Noordoost Friesland.
2. Realisering van een Duurzaam Veilig wegennet in het gebied.
3. Verbetering van de verkeersveiligheid op de N356.
4. Verbetering van de leefbaarheid in het gebied.

Hieruit kan worden afgeleid dat bereikbaarheid, verkeersveiligheid en leefbaarheid belangrijke aspecten in de evaluatie behoren te zijn, en daar passende criteria bijbehoren. De criteria met betrekking tot de drie kernaspecten dienen in principe ook een groter gewicht in de afweging van alternatieven te kennen, dan bijvoorbeeld economie, ruimte en kansen. In het interview is ook aangegeven dat deze aspecten het belangrijkste zijn.

Een paar jaar later zijn de doelstellingen enigszins veranderd, ze zijn namelijk uitgebreid. In het MER van 2005 zijn de volgende doelstellingen aangegeven (Arcadis 2005a):

- Verbetering van de bereikbaarheid van Noordoost Fryslân.
- Verbetering van de verkeersveiligheid in Noordoost Fryslân en op de N356/N913.
- Verbetering van de leefbaarheid.
- Het leveren van een bijdrage aan de verbetering van de ruimtelijke en sociaal-economische structuur.

Deze doelstellingsverandering, een extra doelstelling, kan verklaard worden door de conclusies uit een ruimtelijk economische schets. Uitgangspunt bij de doelstellingen is om te verbeteringen te realiseren met zo weinig mogelijk schade aan milieu en omgeving (Arcadis 2005a). De evaluatiedoelstelling die uit het rapport is af te leiden, is om de voorgenomen activiteit (de alternatieven) te toetsen aan de doelstellingen.

Het plan heeft in eerste instantie een sterk verkeersgericht karakter. Later is het plan in een bredere context geplaatst door middel van het uitgangspunt van gebiedsontwikkeling. Het aspect van bereikbaarheid wordt ook gekoppeld aan economische ontwikkeling. Het aspect leefbaarheid wordt gekoppeld aan hinder en overlast. De aspecten zijn onderling afhankelijk. Leefbaarheid neemt een belangrijke plaats in bij de gebiedsontwikkeling, en daarbij valt onder leefbaarheid ook (verkeers)veiligheid.

Evaluatieverplichtingen:

Het project betreft de aanleg van een nieuwe autoweg en is (besluit-)m.e.r. plichtig. In het Milieu Effect Rapport moeten in ieder geval het nulalternatief en het meest milieuvriendelijke alternatief (MMA) worden opgenomen.

Evaluatieonderzoek en –aspecten:

Het uitgangspunt van de m.e.r. is dat de verbeteringen worden gerealiseerd met zo weinig mogelijke schade aan milieu en omgeving (Arcadis 2005a). In het MER wordt getoetst of en in hoeverre de voorgenomen activiteit voldoet aan de gestelde doelstellingen.

Het MER bevat in dit geval veel aspecten en criteria. De evaluatie in het MER is gedeeltelijk in drie stukken (gebieden) geknipt. Voor de regionale aspecten is een algehele evaluatie gedaan. De milieuaspecten zijn per deelgebied beoordeeld. Dit geldt ook voor de lokale, culturele, ruimte, leefbaarheid en natuur aspecten, waarvan meerdere ook tot de milieuaspecten kunnen worden gerekend. De criteria zijn bepaald op basis van het vigerende beleid. De onderzoeksaspecten zijn onderstaand weergegeven in Box 6.2. Per aspect is in het MER een uitgebreide factsheet opgesteld.

In totaal zijn er in het MER zeven alternatieven onderzocht. Naast de alternatieven zijn er ook tien varianten onderzocht. De varianten kunnen een deel van een alternatief vervangen. Tevens zijn er in het algemeen, dus voor alle alternatieven, twee mogelijke inrichtingsniveaus onderzocht. Het betreft een laag en een hoog inrichtingsniveau waarbij, laag gelijkvloers, en hoog ongelijkvloers, inhoudt. Op basis van de effectbeoordeling is nog een achtste alternatief opgesteld, namelijk het MMA.

Het rapport bevat in eerste instantie zowel kwantitatieve als kwalitatieve informatie. In tweede instantie wordt kwantitatieve informatie omgezet naar kwalitatieve informatie (plussen en minnen). Het vergelijken van alternatieven wordt hierdoor gemakkelijker maar absolute informatie gaat verloren en tevens gaat het relatieve verschil tussen alternatieven (vaak) enigszins verloren of vertekenen. Door het criteria dezelfde eenheid te geven wordt het visueel gemakkelijker om een criterium (aspect) met een ander criterium (aspect) te vergelijken, al is het de vraag of dit bedoeling is of kan zijn. Er bestaat de mogelijkheid dat men plussen en minnen gaat compenseren. Dit is een aandachtspunt, want de ene min van een aspect is niet vergelijkbaar met de ene plus van een ander (soort) aspect.

In de eindtabellen worden enkel kwalitatieve scores opgenomen. Het hanteren van enkel kwalitatieve scores voor deelaspecten in de eindtabel kan ook liggen aan het grote aantal criteria. Alle (deel)criteria in het eindoverzicht opnemen lijkt teveel informatie. De kwalitatieve scores (plussen/minnen) voor de (deel)criteria worden daarom op een of andere manier herleid tot een nieuwe kwalitatieve score voor een deelaspect. Met andere woorden, er vindt aggregatie van effecten plaats.

Box 6.3: *Onderzoeksaspecten in de m.e.r. evaluatie ex ante (Arcadis 2005a)*

Aspecten en deelaspecten per deelgebied (exclusief criteria):

Verkeer en vervoer:	Lokaal verkeer
Woon en Leefmilieu:	Geluid
	Trillingen
	Lucht
	Externe Veiligheid
Omgevingsaspecten:	Ruimtelijke Ordening – Ruimtebeslag
	Ruimtelijke Ordening – Recreatie
	Natuur – Gebieden
	Natuur – Soorten
	Landschap
	Cultuurhistorie
	Archeologie
	Bodem en Water – Bodem
	Bodem en Water – Grondwater
	Bodem en Water – Oppervlaktewater

Aspecten voor de regio als geheel:

Regionale verkeerstructuur
Regionale bereikbaarheid
Regionale verkeersveiligheid
Regionale overig verkeer

In het MER ontbreekt een echte eindafweging. Met een echte eindafweging wordt een totaalscore van alternatieven, een (totaal)conclusie per alternatief, en/of een grondige slotbeschouwing van de alternatieven bedoeld. Een dergelijke eindafweging werd hier niet nodig geacht door de uitvoerders van de evaluatie van/voor de provincie. Het eindresultaat is hier een overzichtstabel met een totaal overzicht van kwalitatieve effectscores, waarbij er sprake is van vier overzichten. Eén voor elk deelgebied en één voor de regio. Hierin worden geen totaalscores voor de alternatieven gegeven (op basis van een multicriteriamethode). Daarnaast wordt er ook niet een eindargumentatie gemaakt waarin staat welk(e) alternatieven de betere zijn. Dit wordt eerder wel gedaan per aspect maar er vindt geen samenvoeging of beschouwing plaats van al deze losse constatering.

De aspecten per deelgebied worden niet gecombineerd met de aspecten voor de regio, en de deelgebieden worden ook niet gecombineerd tot een gebied. Hierdoor is er tevens geen sprake van een totaalafweging. Aan de ene kant is dit begrijpelijk omdat het aggregeren van deelgebieden tot een gebied lastig is. Aan de andere kant ontbreekt hierdoor een totaal overzicht. De regioaspecten zouden wel kunnen worden gecombineerd met de deelgebiedaspecten, wat resulteert in een tabel van negentien aspecten. Het combineren van aspecten van de deelgebieden zou, aangezien in het rapport al eerder kwalitatieve scores zijn samengevoegd, wel kunnen.

De economische effecten in de regio van De Centrale As zijn gedeeltelijk geanalyseerd. De reden waarom dit gedeeltelijk te noemen is, is het feit dat de effecten niet zijn omgerekend naar geldeenheden, en omdat de effecten zijn geanalyseerd voor de regio en het tracé in het algemeen en niet zozeer per alternatief. Hierdoor hoeft voor de keuze van het (voorkeurs) alternatief niet op de economie te worden afgewogen.

De doelstelling ‘het leveren van een bijdrage aan de verbetering van de ruimtelijke en sociaal-economische structuur’ komt niet terug in de evaluatie binnen het MER. De beoordeling van de ruimtelijke ontwikkelingskansen van de alternatieven staan in het rapport ‘Tracé/m.e.r.-studie De Centrale AS - Ruimtelijke ontwikkelingen: Onderzoek naar kansen’. In dit rapport staan aan het einde de potenties/kansen per alternatief en variant. De ruimtelijke economische ontwikkelingen staan beschreven in het rapport ‘Ruimtelijk-economische ontwikkelingen Centrale As Regio’. Kijkend naar de inhoud kan het tweede rapport beschouwd worden als een nut en noodzaak onderzoek. In het rapport staan veel tabellen en het rapport is vooral van beschrijvende aard op basis van veel cijfermateriaal. De alternatieven van het project worden niet apart beoordeeld, en dus ontbreekt er een pure eindscore voor de alternatieven. De doelstelling van de evaluatie is echter om de voorgenomen activiteit te toetsen aan de inhoudelijke doelstelling, en dus niet perse per alternatief.

6.3.3 Toegepaste evaluatiemethoden, en de keuzes en uitgangspunten in de evaluatie ex ante en voor de evaluatiemethoden

Een wegenplan voor de regio Noordoost Fryslân staat al heel lang op een agenda. Al jaren geleden zijn er verschillende voorstudies gedaan die de nut en noodzaak hebben onderzocht. Daaronder vallen verkeerstudies met daarin verkeerprognoses en –modellen. Andere voorstudies zijn onderzoeken naar de economische situatie van de regio en de economisch effecten van een nieuwe weg. In deze economische studies zijn geen echte kosten-batenanalyses uitgevoerd. Wel zijn globaal de kosten van een nieuwe weg geraamd, en later van verschillende alternatieven. Na al deze voorstudies is nog een soort van algehele verkenning gedaan, maar niet een verkenning zoals die tegenwoordig op nationaal niveau (volgens MI(R)T/OEI) worden gehanteerd. In een later stadium, in de planstudiefase, zijn wederom economische studies verricht. Hierin zijn geen KBA’s gehanteerd en daarnaast zijn geen echte overzichtstabelmethoden of scorekaartmethoden toegepast. De ruimtelijke en economische ontwikkelingsstudies zijn gelijktijdig met de m.e.r.-fase uitgevoerd en zijn samen met het MER in de projectnota opgenomen.

Voordat het MER is opgesteld is er sprake geweest van een trechtering van alternatieven. Het aantal alternatieven is teruggebracht op basis van argumentatie en beschrijvingen in afwegingen en niet op basis van evaluatiemethoden pur sang. In het MER zijn overzichtstabelmethoden en/of scorekaartmethoden toegepast. De factsheets die in het MER staan zouden kunnen worden beschouwd als allemaal losse Community Impact Analyses, omdat de verwachte effecten (uitvoerig) worden omschreven, en eventuele maatregelen worden aangegeven (zie paragraaf 3.6, p. X).

In de verschillende fases zijn de volgende evaluatiemethoden ex ante toegepast:

Voorstudies	<i>verkeersprognoses en –modellen, kostenramingen, beschrijvingen</i>
Verkenning	<i>geen methoden</i>
Trechtering	<i>argumentatie/beredenering, geen methoden</i>
Ruimtelijk-economische studies	<i>tabellen en beschrijvingen</i>
MER / Tracéstudie	<i>overzichtstabellen, scorekaartmethode, CIA’s</i>
Projectnota	<i>beschrijvingen, overzichtstabellen, scorekaartmethode, kostenraming</i>
Tracévaststelling	<i>overzichten, argumentatie/beredenering</i>

Tabel 6.3 *Toegepaste evaluatiemethoden De Centrale As*

De case wordt hier nu verbonden met het stappenmodel van paragraaf 5.6 voor de keuze van een evaluatiemethode. In deze case zijn een aantal stappen aan de orde en/of relevant. De volgende stappen kunnen worden ingevuld:

Stap 1: (richtlijnen) m.e.r., geen MI(R)T: geen OEI

Stap 2: (fasering)

B: ontwikkeling: geen methoden
 trechtering: geen methoden
 detaillering: overzichtstabellen
 C: startnotitie: geen methoden
 traject-/projectnota: overzichtstabellen
 MER: overzichtstabelmethode, scorekaart

Stap 3: (kenmerken)

A: complex/eenvoudig: behoorlijk complex
 B: ruimtelijke schaal: groot
 C: aantal alternatieven: veel: van 90+ naar 6
 D: aantal aspecten (criteria): veel, 16+

Stap 4: (evaluatiekenmerken/-uitgangspunten)

A: complex/eenvoudig: behoorlijk eenvoudig
 B: impliciet/expliciet: impliciet
 C: intern/extern: met name intern
 D: normatief/beschrijvend: sterk beschrijvend

Stap 5: (integraal) Ja.

Stap 6: (waarden) Kwantitatief en kwalitatief, niet gemengd. Uiteindelijk kwalitatief.

Stap 7: (gewichten) Geen.

Stap 8: (toetsing) Op een zevenpunt-schaal.

Stap 9: (rangorde) Nee.

Het uitgangspunt van de provincie Friesland voor de m.e.r.-fase is om op een eenvoudige manier te evalueren. De resultaten van een MER dienen begrijpelijk en dus eenvoudig te worden gepresenteerd, en hier is dus een eenvoudige evaluatiemethode voor nodig. Tijdens de m.e.r.-fase was het bedoeling om veel met de betrokkenen te communiceren en veel inspraak te hanteren. Daarvoor is het niet handig om met complexere methoden te werken.

Een ander uitgangspunt (algemeen/alle fasen) is om niet expliciet te werk te gaan. Het was niet de bedoeling om harde eindscores aan alternatieven toe te kennen. Dit is mede de reden waarom er geen gewichten in een methodiek worden gehanteerd. De andere reden waarom het hanteren van gewichten geen uitgangspunt is van de ambtenaren inzake evaluatie, is het feit dat het zeer lastig wordt gevonden om gewichten te bepalen en te verantwoorden. Dit heeft te maken met het uitgangspunt om te evalueren met het doel om te kunnen interacteren en om goed consensus te kunnen bereiken (met andere woorden op een impliciete manier te werk gaan). Het voorgaande heeft te maken met de besluitvorming; het is wenselijk dat er keuzemogelijkheden blijven bestaan en dat bestuurders min of meer niet worden gebonden aan de uitkomsten van een methodiek. Met ander woorden; er moet volgens de ambtenaar iets te kiezen zijn.

In het algemeen is er vooral voor een eenvoudige manier van evalueren gekozen. Een multicriteria-analyse (methode) is niet overwogen en van een echte kosten-batenanalyse is ook niet uitgegaan. Het opstellen van een OEI/MKBA is wel overwogen, maar daar is uiteindelijk niet voor gekozen, omdat het volgens de provincie niet nodig was en/of de rijksfinanciering niet wordt gehanteerd. De reden waarom de rijkssystematiek niet verder is overwogen, is het feit dat het project niet voldoet of past bij de doelstellingen van het rijk met betrekking tot verkeer en infrastructuur, aldus de geïnterviewde. Daarbij komt dat bestuurders

geen rangschikking willen. Een ander aspect is dat argumentatie volgens de ambtenaar van de provincie ook als een evaluatiemethode kan worden beschouwd.

Het is door de uitvoerders van de evaluatie niet nodig geacht om de doelstellingen voor de bereikbaarheid en de ruimtelijke en economische structuur te beoordelen in geldeenheden. Voor de verschillende alternatieven is een berekening van de kosten genoeg, en dat is ook het enige wat in geldeenheden is uitgedrukt.

6.3.4 *Geschiktheid en juistheid*

Op basis van de uitgangspunten van de provincie voor de evaluatie kan gezegd worden dat de geschikte methoden zijn toegepast. Doordat de provincie Friesland geen voorstander is van berekende eindscores van alternatieven (op basis van gewichten) komen veel methoden in het evaluatieproces van deze case niet in aanmerking voor toepassing. Het uitgangspunt om op een eenvoudige manier te evalueren zorgt er kijkend naar het conceptueel model voor dat de overzichtstabelmethode geschikt is en andere methoden minder geschikt zijn.

Op basis van de kenmerken van het vraagstuk hadden wellicht andere evaluatiemethoden kunnen. Kijkend naar de grootte van het project had in het beginstadium (voor de m.e.r.-fase) een KBA een goede optie kunnen zijn. Hetzelfde geldt voor MCA-methoden. Aangezien het hoge aantal alternatieven in de beginfasen hadden MCA-methoden ook goed kunnen worden gebruikt om dit aantal binnen de perken te houden.

De overzichtstabel die gebruikt is in het MER is in de basis geschikt voor het evalueren van milieueffecten op allerlei aspecten. De soorten scores die in de tabel worden weergegeven zijn niet allemaal even geschikt omdat er door het hanteren van klassen voor sommige aspecten veel informatie verloren gaat. Het sluit echter wel aan bij het uitgangspunt om de evaluatieresultaten eenvoudig te presenteren. Een nadeel is dat de absolute waarde en de oorspronkelijke verhoudingen vaak verloren gaan.

In het MER is het samenvoegen van plus en min scores tot een nieuwe plus/min-score discutabel te noemen. Het lijkt over het algemeen niet juist om het effect van een deelcriterium te laten compenseren door het effect van een ander criterium, tenzij dit functioneel te herleiden en verantwoorden is.

De overzichtstabellen of scorekaarten in het MER zijn juist toegepast; er is geen sprake van misleiding, geen oververtegenwoordiging van een bepaalde soort aspecten (door verdergaande uitsplitsing van bepaalde aspecten) en niet onoverzichtelijk (door teveel aspecten en/of alternatieven).

Terugkoppelend naar, en op basis van, de evaluatiedoelstellingen die in het MER zijn aangegeven kan worden geconcludeerd dat evaluatie vanaf dat moment juist is uitgevoerd omdat de genoemde aspecten duidelijk in de evaluatierapporten naar voren komen. Over de vraag of de evaluatie voor de m.e.r.-fase en planstudiefase juist en goed is uitgevoerd kan geen uitspraak worden gedaan.

Het ontbreekt in de (eind)evaluatie aan een integraal totaaloverzicht. Vanuit het oogpunt van de beslissingsondersteuning en de overzichtelijkheid is dit gebrekkig te noemen. Het opstellen van een rapport dat sterk neigt naar een rapport met nut en noodzaak onderzoek lijkt niet helemaal op het juiste moment te zijn geplaatst, namelijk tijdens de m.e.r.-procedure. Het onderzoeken van de nut en noodzaak van een project, ofwel het aanleveren van relevante informatie om te kunnen besluiten of er daadwerkelijk sprake is van een probleem (zie paragraaf 4.2, p. X), is op rijksniveau een verkenning voor de planstudiefase en dus voor de m.e.r.-fase. Voor het beginnen van een project en/of de m.e.r.-procedure is het dus logischer dergelijk onderzoek voor de m.e.r.-fase verricht te hebben.

6.3.5 Conclusies

De fasering van het planningsproces kent een duidelijke structuur en volgt een logische lijn. Hierdoor zou het goed mogelijk zijn geweest om verscheidene evaluatiemethoden toe te passen. Er zijn echter niet meer methoden toegepast dan in het kader van het MER nodig wordt geacht door de provincie (en de Ciemer en externe adviseurs). Dit houdt in dat er alleen overzichtstabelmethoden zijn toegepast.

De uitgangspunten van de provincie voor de evaluatie zijn dusdanig dat andere evaluatiemethoden niet hoeven te worden toegepast en (wellicht) ook niet wenselijk zijn om toe te passen. Het is bestuurlijk gezien niet nodig geweest om meer informatie over de effecten te vergaren en/of om een verdere afweging te maken op basis van meerdere instrumenten. Over normatieve evaluatiemethoden kan worden geconcludeerd dat deze door de provincie niet goed toepasbaar worden geacht.

Al met al is in het begin veel afgewogen op basis van argumentatie in discussies en reacties van buitenaf, de informatie uit de verkeersstudies en met betrekking tot de doelstellingen. En na de trechtering is afgewogen door middel van beredenering op basis van de informatie in de effectrapportages, met name het MER.

Over de afwegingen is in eerste instantie niet zoveel bekend omdat deze zijn neergelegd in beslisdocumenten. Het blijft uiteindelijk een bestuurlijke afweging en het is niet bekend hoe hierbij uiteindelijk de effecteninformatie is gehanteerd en of er prioriteiten zijn gegeven aan bepaalde aspecten en in welke mate. Er zijn volgens de geïnterviewde voor de afweging in ieder geval geen extra methoden gehanteerd.

De keuzes binnen de evaluatie en voor een evaluatiemethode zijn niet zozeer gebaseerd op de uitgangspunten en de kenmerken van de evaluatie zoals ze worden voorgesteld in dit verslag, zoals de verschillende fasen, de soorten aspecten, effecten en waarden, en rangschikking. Vanuit de theorie bezien worden wel én niet de geschikte methoden toegepast. De schaalgrootte en de complexiteit van het vraagstuk vragen om andere methoden, want dit sluit beter aan bij de functie van evaluatiemethoden en de assumpties van het conceptuele model. De uitgangspunten in de evaluatie geven dat de geschikte methoden zijn toegepast. De gebruikte methode is, onder voorbehoud van gemaakte kanttekeningen, juist toegepast.

Indien het project al in een vroeg stadium zou zijn betrokken bij het MIT had het project op een andere manier kunnen worden geëvalueerd. In het geval er voor de planstudie al uit was gegaan van rijksfinanciering had een verkenning kunnen worden opgesteld zoals deze voor het rijksniveau worden gemaakt. Misschien was dan al duidelijk geworden dat er geen sprake kon zijn van rijksfinanciering, en dus niet in het MIT opgenomen, omdat het project niet voldoet aan de eisen om in dit programma te worden opgenomen. De informatie die in een verkenning voor het MIT moet worden meegenomen was dan aan de orde geweest in dit project. Wellicht was er dan ook sprake geweest van een KBA, afhankelijk van het probleem dat het project dient op te lossen.

Mochten voor het project dergelijke richtlijnen hebben gegolden en/of zijn gehanteerd zoals deze voor het rijksniveau zijn te vinden, dan zouden economische effecten op een andere manier zijn geëvalueerd. Economische effecten zouden dan mogelijke tot een breder vlak zijn getrokken, en de effecten zouden (gedeeltelijk) in geldeenheden zijn omgezet. Wellicht zou het aantal aspecten waarop geëvalueerd is groter zijn geweest, en aspecten in meer diepgang zijn onderzocht. Een reden waarom de rijkssystematiek niet al eerder aan de orde is geweest ligt aan onwetendheid op provinciaal niveau.

6.4 N340 Zwolle - Ommen

6.4.1 Introductie en globale omschrijving

De N340 is een wegenproject voor de regio Zwolle-Ommen. Het idee voor de planvorming voor de weg is al in 1994 geopperd. Het voorstel is later nader bekeken in verband met het programma 'Duurzaam Veilig' (o.a. wegcategorisering). Het traject voor de weg loopt van de A28 langs Dalfsen, Oudleusen en Varsen tot aan de N48/N348, en noordelijk langs Witharen en Emsland tot aan de N48/N34. Het traject is weergegeven in figuur 6.4.

De N340 is in de huidige situatie ontoereikend voor de doorstroming. Een nog verdere verkeersgroei zorgt voor problemen in de vlothed en veiligheid in de doorstroming van het verkeer. De huidige inrichting en vormgeving is niet duurzaam veilig en niet verantwoord voor verdere verkeersgroei zonder aanpassingen. Zonder een herinrichting van de N340 wordt de bereikbaarheid van de kernen en de economische centra in de regio een (groter) probleem. Tevens zal de leefbaarheid langs de weg afnemen. Een ander probleem is de toename van sluipverkeer in de regio.

Het project wil tegemoet komen aan de verbetering van de bereikbaarheid, veiligheid en leefbaarheid in en voor de regio. De nieuwe weg zal worden ingericht als een stroomweg met een maximale snelheid van 100 km/u. Het (gedeeltelijk) nieuwe tracé komt te liggen tussen Zwolle en Ommen en verbindt meerdere kernen, en varieert qua inrichting in stroken, kruisingen en snelheden. Het project is (nog) niet in het MIRT opgenomen.

Figuur 6.4 Traject N340



Bron: Provincie Overijssel (2007b)

Bij het plannings- en besluitvormingsproces van de N340 zijn de volgende fases en structuur te herkennen:

<u>Voorstudies</u>		2000-2007	Verkenningfase
<u>Verkenkende planstudies</u>		2001-2002	
<u>Verkenkend MER</u>		2003	
<u>Verkenning/Trechtering</u>		2006-2007	
<u>Nadere Verkenning</u>		2007	
		2007-2010	Planstudiefase
<u>Planstudie/MER:</u>		2007-2010	
<u>Startnotitie</u>		eind 2007	
<u>Richtlijnen</u>		medio 2008	
<u>RO-procedure:</u>		2008-2010	
<u>Opstellen PlanMER</u>	<u>Opstellen ontwerp</u>		
	<u>Structuurvisie</u>	2008/2009	(Voorkeursalternatief)
<u>Terinzagelegging</u>	<u>Terinzagelegging</u>	begin 2009	
<u>Advies Ciemer</u>			
	<u>Vaststellen Structuurvisie</u>	medio 2009	(Tracékeuze)
<u>Opstellen BesluitMER</u>			
	<u>Opstellen ontwerp</u>		
	<u>Bestemmingsplan</u>	2009	
<u>Terinzagelegging</u>	<u>Terinzagelegging</u>	begin 2010	
<u>Advies Ciemer</u>			
	<u>Vaststellen</u>		
	<u>Bestemmingsplanwijziging</u>	eind 2010	
		2010-?	Realisatiefase

6.4.2 Doelstellingen en evaluatie ex ante

Het doel van de aanpassing van N340 is een adequate oplossing te zijn voor de hierboven genoemde problemen. Daarom luidt de hoofddoelstelling in de Planstudie/MKBA: ‘Het zo duurzaam mogelijk verbeteren van de doorstroming, verkeersveiligheid en de leefbaarheid op en in de omgeving van de N 340 / N 48, als onderdeel van de totale regionale oost-westverbinding en met voorkoming van sluipverkeer’ (Provincie Overijssel 2009c).

Op basis van de doelstellingen is in de Startnotitie m.e.r. N340 de volgende activiteit ter doel gesteld: ‘Het tot stand brengen van een duurzaam veilige verbinding tussen Zwolle en Ommen als onderdeel van de totale Oost-west verbinding met een afwikkelingskwaliteit van een 100 km per uur stroomweg’. Hierbij geldt de volgende randvoorwaarde: ‘Bij het tot stand brengen van deze verbinding moet rekening worden gehouden met milieu en leefbaarheid’ (waaronder barrièrewerking, geluid, lucht, landschap, natuur en water).

Het ontwikkelen van de nieuwe N340 is in een bredere context geplaatst. Om de problemen die met plan en project dienen te worden aangepakt goed te kunnen oplossen, is het wenselijk de N340 in een groter gebied te plaatsen. Daarmee kunnen de doelstellingen van het project beter worden gerealiseerd. Daarom wordt het nieuwe tracé gecombineerd in een gebiedsvisie met gebiedsontwikkeling. Hiervoor wordt er een structuurvisie opgesteld waarin een plan-MER moet worden opgenomen (Provincie Overijssel 2009a).

Evaluatieverplichtingen:

Het project betreft de aanleg van een nieuwe autoweg en is m.e.r.-plichtig. Bij dit project moeten zowel een plan-MER (vanwege de structuurvisie) als een besluit-MER worden opgesteld (Provincie Overijssel 2007b, 2009a) (zie paragraaf 4.2). In beide Milieu Effect Rapporten moeten in ieder geval het nulalternatief worden opgenomen en in het besluit-MER dient het meest milieuvriendelijke alternatief (MMA) te worden opgenomen.

Als de provincie Overijssel in aanmerking wil komen voor rijksfinanciering en wil dat het project zal worden opgenomen in het MIRT, dient het invulling te geven aan de OEI-richtlijn (en een bijbehorende MKBA op te stellen).

Evaluatieonderzoek en –aspecten:

In de verkenning zijn veel alternatieven naar voren gekomen. De verkenning is voornamelijk een proces van communicatie geweest waarin alternatieven zijn ontwikkeld. De voorgestelde alternatieven zijn getoetst op randvoorwaarden en uitgangspunten (Provincie Overijssel 2007a). Op basis hiervan is het aantal alternatieven teruggebracht naar drie hoofdalternatieven. Deze drie alternatieven zijn daarna verder onderzocht in een Nadere Verkenning. In totaal zijn er zes varianten opgenomen.

In de startnotitie zijn uiteindelijk vier alternatieven opgenomen op basis van meerwaarde ten opzichte van het bestaande tracé. Op basis van de verkeersanalyse van de verkenning zijn veertien alternatieven naar voren komen die verder zijn onderzocht in de planstudie. Deze veertien alternatieven variëren in tracé, inrichting en snelheden.

In het plan-MER zijn alle alternatieven nader onderzocht op meerdere aspecten en deelaspecten. Hierbij zijn veel analyses, modellen en specifieke methodieken gebruikt. De uitkomsten zijn daardoor in eerste instantie kwantitatief, echter staan deze kwantitatieve effectscores niet in het hoofdrapport. De resultaten zijn (daardoor) met name kwalitatieve effectscores, omdat ze veelal zijn omgezet naar kwalitatieve waarden. De kwalitatieve aspecten voor het PlanMER staan hieronder in Box 6.4A. De aspecten ruimtebeslag en kosten zijn apart kwantitatief weergegeven in het PlanMER (hoofdnota).

Box 6.4A: Onderzoeksaspecten in de m.e.r. evaluatie ex ante (Provincie Overijssel 2009b)

Thema's en aspecten (exclusief criteria) in het plan-MER:

Verkeer, vervoer en economie: Verkeer en vervoer

Veiligheid: Verkeersveiligheid

Externe veiligheid

Woon-, werk en leefmilieu: Ruimtelijke Ordening

Geluidhinder

Luchtkwaliteit

Natuurlijk milieu: Natuur

Bodem en water

Landschap, cultuurhistorie en archeologie: Landschap en cultuurhistorie

Archeologie

In het PlanMER ontbreekt een echte eindafweging. Het eindresultaat is hier een overzichtsstaafdiagram met een totaal overzicht van kwalitatieve effectscores op elf aspecten. Er wordt geen totaalscore voor alternatieven gegeven. Op het eind wordt een summiere conclusie gegeven over de alternatieven mede op basis van de overzichtsstaafdiagram. De conclusie geeft aan waarop de vijf type alternatieven goed en minder scoren.

In het PlanMER wordt geen keuze gemaakt voor één van de alternatieven. Het bevat geen pleidooi voor een specifieke oplossing. In de Planstudie PlanMER is op een rij gezet wat de maatregelen zijn en welke ‘sterke’ en ‘zwakke’ punten deze kennen. Dit vormt de informatie op basis waarvan een bestuurlijke keuze kan worden gemaakt voor het voorkeursalternatief.

Het PlanMER bevat een breder onderzoek naar alternatieven dan het BesluitMER zal zijn. In het BesluitMER worden milieudetails nader (kwantitatief) onderzocht. De milieuaspecten staan in Box 6.4B weergegeven.

Box 6.4B: Onderzoekaspecten in de m.e.r. evaluatie ex ante (Provincie Overijssel 2007b)

Thema's en aspecten per tracézone (exclusief criteria) in het besluit-MER:

Veiligheid:	Verkeersveiligheid Externe veiligheid
Leefmilieu:	Sociale aspecten Geluid en trillingen Luchtkwaliteit
Natuurlijk milieu:	Landschap Archeologie Ecologie/Natuur Bodem Geomorfologie Water(toets)
Landbouw, Ruimtelijke Ordening:	Ruimtegebruik Landbouw
Bereikbaarheid en mobiliteit:	Bereikbaarheid Mobiliteit

In het besluit-MER worden voor het gekozen tracé inrichtingsvarianten bepaald en beoordeeld. De alternatieven in het besluit-MER zullen het voorkeursalternatief, varianten op het voorkeursalternatief, het nulalternatief en het MMA zijn. Het besluit-MER zal zowel kwantitatieve als kwalitatieve informatie bevatten. De alternatieven worden nog meer kwantitatief onderzocht in dit MER.

Voor de planstudie is een MKBA opgesteld. In de MKBA staan de kosten en baten van de veertien alternatieven (uit het PlanMER) in geldeenheden. Het betreft een MKBA conform de OEI-leidraad. Dit houdt in dat naast de kosten, de directe, indirecte en externe effecten worden geanalyseerd. De analyse is gebaseerd op uitkomsten van deelonderzoeken. Vervolgens zijn de samengevoegde kosten en baten omgezet in NCW (Netto Constante Waarde) geldeenheden. De aspecten en effecten van de MKBA staan in Box 6.4C.

Box 6.4C: Onderzoekaspecten in de evaluatie ex ante (Provincie Overijssel 2009c)

De MKBA bevat de volgende onderzoekaspecten en -effecten:

Kosten:	Investering en onderhoud
Directe effecten:	Reistijd Betrouwbaarheid Reiskosten
Externe effecten:	Geluid Luchtkwaliteit Verkeersveiligheid Externe veiligheid

Indirecte effecten:	vestigingsklimaat, concurrentiepositie en doorwerking naar verscheidene markten; in enquête en extern onderzoek, opslagfactor in directe effecten
---------------------	---

In de ontwerp-structuurvisie wordt toegelicht waarom bepaalde alternatieven wel of niet in aanmerking komen voor het voorkeursalternatief. In de structuurvisie staat weer informatie opgenomen die ook in het PlanMER en de MKBA staan, en de visie is in feite een overweging op basis van deze studies. Op basis van de onderzoeksthema's wordt beargumenteerd welke drie alternatieven overblijven en deze worden nader beschreven. Op basis hiervan wordt een voorkeursalternatief voorgesteld en hiermee is de structuurvisie in feite een verantwoording van de keuze met het voorkeursalternatief als eindvisie.

6.4.3 *Toegepaste evaluatiemethoden, en de keuzes en uitgangspunten in de evaluatie ex ante en voor de evaluatiemethoden*

De ideeën voor het aanleggen van een nieuwe N340 lagen er al vele jaren. In de voorstudies is al reeds een globale kosten-batenanalyse opgesteld. In de verkenningsfase van het planproces zijn daarna geen normatieve methoden toegepast. Er is in de beginfase wel een verkennende MER studie gedaan. Voor het reduceren (trechteren) van het aantal alternatieven zijn geen evaluatiemethoden gehanteerd, maar is gebruik gemaakt van toetsing en argumentatie. In de Nadere Verkenning is gebruikt gemaakt van overzichtstabellen met kwalitatieve scores. In de Startnotitie zijn geen evaluatiemethoden toegepast. Voor de planstudie zijn een tweetal evaluaties gedaan, een PlanMER en een MKBA. In de PlanMER is gebruikt gemaakt van overzichtstabellen en een overzichtstaafdiagram. In de MKBA zijn alle kosten en baten omgezet naar geldeenheden en zijn de totalen in een overzicht geplaatst.

In de verschillende fases zijn de volgende evaluatiemethoden ex ante toegepast:

Voorstudies	<i>globale (maatschappelijke) KBA</i>
Verkenning	<i>overzichtstabellen (plussen en minnen)</i>
Planstudie	<i>overzichtstabellen (kwalitatief), overzichtstaafdiagram, MKBA</i>

Tabel 6.4 *Toegepaste evaluatiemethoden N340*

De case wordt hier nu verbonden met het stappenmodel van paragraaf 5.6 voor de keuze van een evaluatiemethode. In deze case zijn een aantal stappen aan de orde en/of relevant. De volgende stappen kunnen worden ingevuld:

Stap 1: (richtlijnen) m.e.r., geen MI(R)T: wel OEI informeel

Stap 2: (fasering)

- A: Verkenning: moeilijk te hanteren vanwege de lange doorlooptijd van de planvorming
Planstudie: kosten-batenanalyse, overzichtstabellen
- B: ontwikkeling: n.v.t.
trechtering: geen methoden.
detaillering: overzichtstabellen, en komt nog.
- C: startnotitie: geen methoden.
traject-/projectnota: MKBA
MER: overzichtskaartmethode, overzichtstabellen

Stap 3: (kenmerken)

- A: complex/eenvoudig: bestuurlijk complex, inhoudelijk/technisch niet.
B: ruimtelijke schaal: middelmatig (groot voor de provincie Overijssel)
C: aantal alternatieven: middelmatig: 6-15
D: aantal aspecten (criteria): veel, 16+

Stap 4: (evaluatiekenmerken/-uitgangspunten)

- A: complex/eenvoudig: niet te complex, vooral eenvoudig
B: impliciet/expliciet: weinig expliciet, behoorlijk impliciet
C: intern/extern: met name intern
D: normatief/beschrijvend: beschrijvend

Stap 5: (integraal) Niet zozeer een integraal karakter.

Stap 6: (waarden) Kwantitatief en kwalitatief, niet gemengd.

Stap 7: (gewichten) Geen.

Stap 9: (rangorde) Nee.

Bij het project is er vanaf eind 2006 sprake van een behoorlijk open planproces en daardoor is er indirect sprake van een redelijke open evaluatie ex ante. In eerste instantie (voor de m.e.r.-fase) was er weinig interesse extern voor de planvorming, in latere instanties was er veel externe aandacht waardoor er alsnog veel extra inspraak en communicatie nodig was, aldus de geïnterviewden. Er is gekozen voor interactie/inspraak in een redelijk vroeg stadium van de m.e.r.-fase (2007), maar niet voor echte participatie. Voor de openheid is voor de provincie Overijssel het hanteren van begrijpelijke informatie een uitgangspunt, en daarvoor is het handig de werkelijkheid te vereenvoudigen door middel van plussen en minnen.

Het project is bestuurlijk gezien een complex vraagstuk. Het kiezen voor een alternatief wordt in dit geval door de geïnterviewden als een lastige keuze gezien, vanwege de verschillende belangen. Dit maakt het ook lastig om een expliciet oordeel over een alternatief uit een evaluatiemethode toe te passen, omdat over de objectiviteit veel discussie ontstaat. Daarom is het ook geen uitgangspunt van de provincie om een absolute rangschikking van alternatieven te verkrijgen.

Het toepassen van gewichten in de evaluatie ex ante is overwogen maar uiteindelijk niet toegepast door de inhoudelijke ambtenaren en betrokkenen. Dit omdat het hanteren van gewichten een lastige zaak wordt geacht met betrekking tot de toekenning van de waarde van de gewichten en de overeenstemming en uitleg over de gewichten. Bestuurders hanteren in hun afwegingen wel prioriteiten/gewichten (kwalitatief en impliciet) maar deze worden niet methodologisch omgezet, omdat dat in een methode lastig te begrijpen is en dus niet goed te verkopen is. Daarom is het hanteren van gewichten geen uitgangspunt voor de provincie Overijssel. Door het ontbreken van gewichten doet het gebruik van een multicriteria-analyse er niet meer toe, al is deze door de ambtelijke actoren wel overwogen. Overzichtstabellen zijn in deze situatie daardoor een logische keuze. Op basis van de overzichten van plussen en minnen wordt er intern onderhandeld en afgewogen door de inhoudelijke ambtenaren onderling en met de belanghebbenden, bestuurders en overige betrokkenen. Voor een bredere evaluatie en/of onderbouwing is er gekozen om een MKBA op te stellen. De MKBA is uiteindelijk niet opgesteld om rijksfinanciering, aldus de geïnterviewden.

De keuzes binnen de evaluatie zijn vooral gebaseerd op bestuurlijke instemming en wettelijke goedkeuring, en daardoor indirect op de verschillende belangen en weerstanden, en dus op consensus. Het gaat er volgens de geïnterviewden om de informatie aan te leveren die op een bepaald moment gewenst is, om de belanghebbenden tevreden te stellen als er een plan of voorstel wordt voorgelegd. Het uitgangspunt is dus om niet complexer te werk gaan dan nodig.

6.4.4 *Geschiktheid en juistheid*

De overzichtstabellen die zijn gebruikt in het PlanMER zijn in de basis geschikt voor een dergelijke evaluatie. Het eindoverzicht met de overzichtsstaafdiagram is echter niet zo duidelijk, omdat de alternatieven niet direct naast elkaar kunnen worden vergeleken. Omdat het eindoverzicht geen tabel is, kan niet een (relevante) uitspraak worden gedaan over de juistheid van toepassing (van een overzichtstabelmethode) op basis van het theoretische kader. Echter, de staafdiagram is om de eerder genoemde reden mijn inziens niet heel overzichtelijk, duidelijk en verhelderend te noemen.

De (evaluatie)doelstellingen die zijn genoemd in paragraaf 6.3.2 en in de startnotitie en ontwerp-structuurvisie worden goed ter harte genomen in de evaluatie. De onderdelen zijn veelvuldig vertaald in de aspecten en criteria van de verscheidene evaluatierapporten.

De MKBA is betrokken op enkel aspecten die in geld uit te drukken waren. Hierdoor geeft de MKBA geen volledig overzicht van de effecten en geen totaalbalans/-rangschikking van de alternatieven. De rangschikking van alternatieven is dus gedeeltelijk, kijkend naar het aantal onderzoeksaspecten en doelstellingen in het plan. Het verkrijgen van een volledige rangorde op basis van alle aspecten was geen doelstelling, en dus is de MKBA op basis hiervan geschikt te noemen.

Er kan discussie ontstaan over het omrekenen van effecten of aantallen naar geldeenheden. Het beoordelen van de hoofddoelstelling bereikbaarheid aan de hand van geldeenheden lijkt geschikt omdat het een aspect is dat sterk gericht is op de economie. Andere aspecten zijn daar minder geschikt voor. Zo kan het omrekenen van verkeersslachtoffers in geldeenheden dubieus worden genoemd. Aangezien het plan ook sterk gericht is op milieu, leefbaarheid en duurzaamheid lijkt een KBA minder geschikt. Daarnaast is de economische kracht en ontwikkeling niet een expliciete en directe hoofddoelstelling van het plan, en daar zijn KBA's met name belangrijk voor.

Uit de evaluatiedocumenten blijkt dat de keuze voor een alternatief wordt gebaseerd op de voors en tegens van de alternatieven. Op basis hiervan is een overzichtstabel genoeg omdat de kenmerken van een overzichtstabel aansluiten bij deze evaluatiedoelstelling. De MKBA kan in dit geval dan ook worden beschouwd als een (geaggregeerd) overzicht dat onderdeel is van een groter overzicht.

Voor een volledig overzicht van effecten en een volledige afweging van alternatieven zou een overzicht kunnen worden gemaakt die alle effecten en resultaten samenvoegt. In dit totaaloverzicht zou dan vereenvoudigde en/of gecombineerde informatie kunnen komen te staan, om het niet te onoverzichtelijk te maken. Dit hangt af van het aantal effecten en resultaten. Allemaal losse overzichten is (in de eindafweging) in ieder geval minder geschikt; in de planstudie documenten ontbreekt het in dit geval aan één totaaloverzicht.

De MKBA onderscheidt zich van de KBA door het minder economische gerichte karakter en meer aandacht voor de kwalitatieve en/of niet-monetariseerbare effecten. De PM-posten dienen in een MKBA een sterke positie in te nemen voor de afweging (om zich te kunnen onderscheiden van de conventionele KBA). In hoofdstuk drie zijn het onderscheid en de kenmerken van een MKBA beschreven. Een volledige MKBA(-overzicht) met volwaardige aandacht voor de overige aspecten kan een goed totaaloverzicht van de alternatieven zijn. De overige aspecten zijn in dit geval niet opgenomen in de MKBA, maar staan in een apart rapport. In dat kader is de MKBA niet geheel juist toegepast. Er is dus wel aandacht voor de overige aspecten, het ontbreekt echter aan een bundelend overzicht en rapport.

De resultaten van de MKBA zouden kunnen worden gebruikt in een verdere afweging op basis van multicriteria-analyse. Daarbij kunnen de resultaten van het MER worden betrokken.

Aangezien het geen doelstelling is van de provincie om een expliciete afweging te maken om tot een keuze voor een alternatief te komen, met andere woorden er binnen de evaluatie niet wordt gestreefd naar een volledige rangschikking van alternatieven, is de gehanteerde evaluatie juist uitgevoerd. De daarbij gebruikte methoden zijn daardoor geschikt omdat de uitkomsten niet een totaalkeuze voorleggen of een expliciet totaal/geheel oordeel geven.

6.4.5 Conclusies

De fasering van het project is niet geheel volgens een vaste en logische structuur, mede omdat het plan al lang speelt en eerder heeft stilgestaan. Hierdoor is het lastiger om evaluatiemethoden in een geschikte situatie met betrekking tot duidelijke fases, externe aandacht en nut en noodzaak toe te passen. Het aantal alternatieven heeft het ook niet nodig gemaakt om methoden op meerdere momenten toe te passen. Er is in ieder geval wel een kosten-batenanalyse uitgevoerd, de MKBA. Uiteindelijk ontbreekt wel een echte afweging van alternatieven waardoor het maken van een keuze gemakkelijker zou kunnen worden gemaakt.

Er is sprake van pragmatisch handelen zodat het mogelijk is het plan uiteindelijk, in welke vorm dan ook, tot realisatie te brengen. Dit heeft onder andere te maken met de wisselende besturen. Daarbij is er veel gesteggel geweest over het plan door de verschillende belanghebbenden en is er daardoor veel tijd over heen gegaan om tot een voorkeursalternatief te komen.

Voor het project zijn behoorlijk veel (verschillende) evaluatiemethoden toegepast en overwogen. Het feit dat het vraagstuk veelvuldig is behandeld en de effecten veelvuldig zijn beschreven heeft te maken met de lange doorlooptijd van de planvorming. Dit heeft weer indirect te maken met het ontbreken van eenduidigheid over het project en de vele tegenstrijdige belangen. Dit maakt het project ook lastiger evalueerbaar met bepaalde uitgangspunten en multicriteriamethoden.

Tenslotte kan geconcludeerd worden dat min of meer de geschikte evaluatiemethoden zijn toegepast en de evaluatie juist is toegepast, met hier en daar wat vraagtekens. De theoretische uitgangspunten, zoals deze in dit verslag worden voorgesteld in het stappenmodel, worden volgens de geïnterviewden gedeeltelijk of niet zozeer gehanteerd voor het kiezen van evaluatiemethoden. Er wordt niet een lijst afgewerkt voor het kiezen van een methode, maar het gaat om het aanleveren van de juiste informatie op het juiste moment.

Uit het interview is gebleken dat tijdens de evaluatie en de afwegingen al rekening wordt gehouden met wat er bestuurlijk mogelijk is. Bepaalde alternatieven zullen op grond van bestuurlijke overwegingen, argumenten en standpunten het toch niet maken tot voorkeursalternatief, en daarvoor is het handig dat er bepaalde methoden wel en niet worden toegepast. Methodes die een expliciet oordeel geven over alternatieven zijn op grond van bestuurlijke haalbaarheid niet altijd gewenst. Mede om deze reden willen ambtelijke uitvoerders van de evaluaties geen methode hanteren die een eindrangschikking geeft. Een methode die (globaal) plussen en minnen toekent op bepaalde aspecten en nog geen expliciet oordeel, kunnen goed en gemakkelijker gebruikt worden als onderbouwing van een bestuurlijke voorkeur.

6.5 N381 Drachten - Drentse Grens

6.5.1 Introductie en globale omschrijving

De huidige N381 is grotendeels een 80 km/u weg (en deels 100 km/u). In Friesland ligt de N381 van Drachten langs Ureterp, Wijnjewoude, Donkerbroek, Oosterwolde en Appelscha tot aan de grens met Drenthe, waar de weg nog doorgaat tot aan Emmen. Het traject is weergegeven in figuur 6.5A. Met name Donkerbroek en Oosterwolde ondervinden effecten van de weg. De provincie Fryslân heeft het voornemen om van de N381 een stroomweg te maken, ofwel een volwaardige autoweg (100 km/u). De weg functioneert op dit moment niet goed genoeg als doorstromingsweg en de economische betekenis is te gering. De kwaliteit van de weg laat volgens de provincie sterk te wensen over (Provincie Fryslân 2003b).

Figuur 6.5A Traject N381

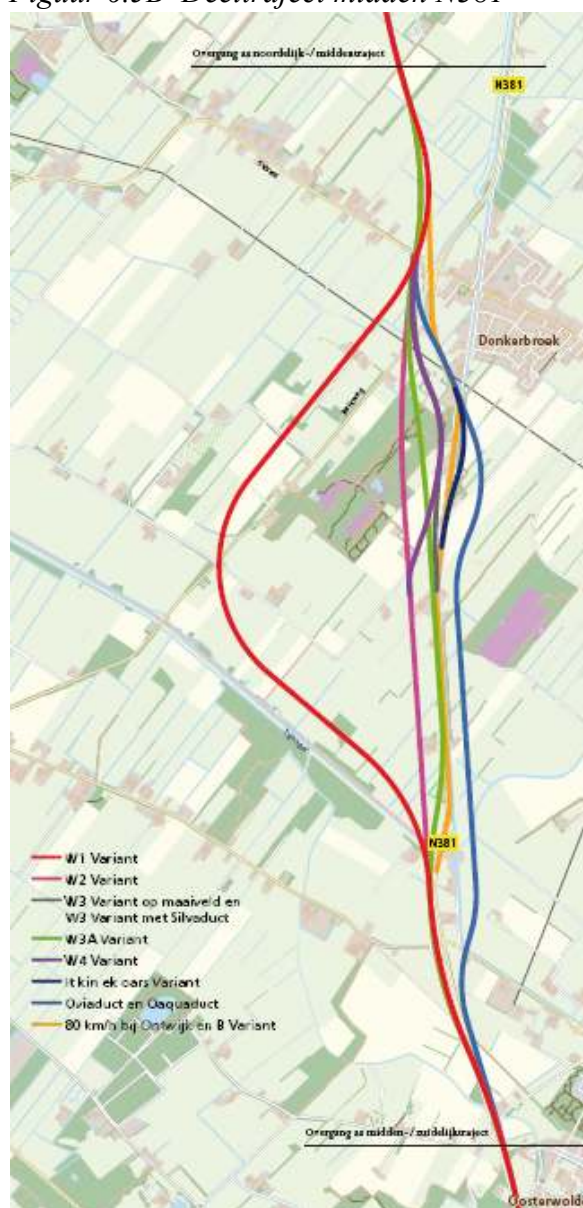


Bron: Provincie Fryslân (2003b)

Vooraf over het trajectdeel Donkerbroek - Oosterwolde is veel te doen. Hiervoor zijn dan ook veel tracés en varianten voorgesteld. Daarom is voor dit traject ook een aanvullende studie verricht. Het deeltraject midden van de N381 is weergegeven in figuur 6.5B.

Voor het noordelijke en zuidelijke trajectdeel zijn er geen grootse aanpassingen aan de ligging van het tracé, en worden voornamelijk veel maatregelen getroffen door middel van kunstwerken. Het noordelijke deel kende in eerste instantie wel sterk onderscheidende alternatieven, maar de keuze hiervoor was minder lastig te maken dan voor het midden traject.

Figuur 6.5B Deeltraject midden N381



Bron: Provincie Fryslân (2008b)

Bij het plannings- en besluitvormingsproces van de N381 zijn de volgende fases en structuur te herkennen:

Vorstudies		????-2000	Verkenningfase
Corridorstudie			
1 ^e Startnotitie			
		2000-2009	Planstudiefase
Beleidsvoornemen	Publicatie Startnotitie	2000	
	Publicatie MER	2003	
Publicatie Projectnota	Voorkeurstracé	2004	
Principebesluit	Uitwerking Ontwerp (OTB)	2006	
2 ^{de} Startnotitie		2007	
Aanvulling	Publicatie Startnotitie/MER	2007	
	Projectnota/MER	2008	
Definitieve Tracébesluit noord en zuid		2008	
Inspraak aanvullende MER midden en toetsing		2009	
Definitieve Tracébesluit midden		april-juni 2009	
		2009-?	Realisatiefase
Realisatiebesluit gehele tracé		april-juni 2009	
Planuitwerking	Details	2009-?	
Bestemmingsplanfase		2009-2010	
Uitvoering	Aanleg	2011-????	

6.5.2 Doelstellingen en evaluatie

Het inhoudelijke doel van het project is om de kwaliteit van de route te verbeteren. De weg dient in de toekomst te functioneren als een volwaardige stroomweg, wat inhoudt dat de er voornamelijk ongelijkvloerse kruisingen, en waar nodig twee rijstroken per richting, dienen te worden gehanteerd. Daarnaast dient het plan een aantal andere verkeersproblemen op te lossen, namelijk (Provincie Fryslân 2003b):

- de verkeersonveiligheid op enkele plaatsen;
- hinder voor woningen langs de N381;
- sluipverkeer op verkeerde locaties wat op de N381 dient te rijden.

Voor het voornemen dat al in 2000 door de provincie is voorgelegd, geldt het volgende doel (Provincie Friesland 2000a; 2000b):

- verbetering van de bereikbaarheid tussen Fryslân en Drenthe;
- realisering van een Duurzaam Veilig wegennet in het studiegebied;
- verbetering van de leefbaarheid in het studiegebied;
- verbetering van de bereikbaarheid tussen de economische kernzones;
- verbetering van de bereikbaarheid van Fryslân richting Duitsland;
- verbetering van de verkeersveiligheid op de N381.

De provincie heeft zich ten doel gesteld om een open planproces te hanteren. Bij het vaststellen van de te onderzoeken alternatieven is de bevolking geraadpleegd en zijn er klankbordgroepen gevormd. Bij de keuze van alternatieven en bij de effectbeschrijving is dit opnieuw gebeurd (Provincie Fryslân 2003b). Na het uitbrengen van het eerste MER is er wederom de mogelijkheid voor belanghebbenden om mee te denken door middel van inspraakreacties. Daarnaast gaat het om een zorgvuldige en integrale afweging van de mogelijke tracés. Het is de bedoeling dat verkeers- en milieueffecten goed tegen elkaar

worden afgewogen (Provincie Fryslân 2003b). Het voorgaande kan worden beschouwd als procesmatige evaluatiedoelstellingen.

In de richtlijnen van 2000 staat dat er in het MER een goede probleemanalyse moet worden opgenomen (Provincie Fryslân 2000b). Er moet duidelijk worden aangegeven waarin het huidige wegennetwerk te kort schiet nu en in de toekomst. De prognoses moeten in het MER worden opgenomen. Daarnaast moet het effect voor de economische kernzones duidelijk worden (Provincie Fryslân 2000b).

Evaluatieverplichtingen:

Voor reconstructie tot een autoweg moet een m.e.r.-studie worden gedaan en dus moet de m.e.r.-procedure worden doorlopen. In het MER moet het MMA worden opgenomen en worden vergeleken ten opzichte van het nulalternatief of de autonome situatie. Op basis van de toetsing van de Commissie voor de m.e.r. (Ciemer) moest een aanvullend MER worden opgesteld voor het trajectdeel Donkerbroek - Oosterwolde (midden).

Evaluatieonderzoek en –aspecten:

De evaluatie (MER) is in drie delen opgesplitst, met andere woorden de effecten zijn voor drie trajectdelen beoordeeld. Voor alle drie trajectdelen zijn de effecten op veel aspecten en criteria (20+) beoordeeld. De informatie varieert sterk per aspect. Er is sprake van behoorlijk veel kwantitatieve en kwalitatieve informatie. Voor sommige aspecten is slechts een beschrijving gegeven. Verkeer en vervoer zijn in kwantitatieve termen opgenomen. Het aspect economie ontbreekt in de evaluatie.

De samenvattende overzichten (per trajectdeel) bestaan uit vijf hoofdaspecten (eerste MER). De effecteninformatie is per hoofdaspect kwalitatief weergegeven, en uiteindelijk is dus alle informatie vertaald naar plussen en minnen. Het is niet duidelijk hoe men tot dit oordeel per hoofdaspect komt. In het aanvullende MER worden meer aspecten in het overzicht opgenomen, waaronder als losstaand onderdeel een kostenraming. Voor het aanvullende MER is meer kwantitatieve informatie verzameld.

Voor de trajectdelen noord, midden en zuid zijn er respectievelijk vier, vier en twee alternatieven beoordeeld in het eerste MER. Voor het totale traject leidt dit tot vele alternatieven, en dat zijn er in theorie 32 in totaal. In het aanvullende MER voor het midden trajectdeel zijn elf alternatieven opgenomen. Op basis van de toetsing van de Ciemer en/of de (inspraak)reacties van belanghebbenden en betrokkenen is de evaluatie dus uitgebreid.

In de projectnota (de samenvatting) worden de tracéstudie en het MER gecombineerd. De projectnota biedt in feite niet veel meer informatie dan het MER. Zo ontbreekt economisch gerelateerde informatie, en dit is ook niet opgenomen in losse studies. Er is in het kader voor een mogelijke financiële bijdrage van het rijk wel een concept OEI/MKBA opgesteld. Deze is uiteindelijk niet toegepast of verder uitgewerkt.

Opvallend is dat er in het MER geen conclusies worden gedaan over de alternatieven. Er wordt geen eindafweging gemaakt waarin een voorkeursalternatief wordt aangegeven. Wel wordt er aangegeven dat een keuze nog moet worden gemaakt en dat dit nog niet mogelijk is op basis van de effecteninformatie in het aanvullende MER omdat in feite de materie te complex is (Provincie Fryslân 2008b). Opmerkelijk is dat er nog moeten worden bepaald op welke thema's (aspecten/criteria) de nadruk komt te liggen. Er kan worden gevraagd of het juist is om de nadrukken pas achteraf te bepalen, in feite kan verondersteld worden dat dit vooraf zou moeten gebeuren zodat de waarde van de informatie garant staat. Als dit toch wordt gedaan moeten de prioriteiten sterk worden gebaseerd op de doelstellingen vooraf en

uitingen van de maatschappij. Het belangrijkste aspect van het project is duidelijk bereikbaarheid. In principe zou het aspect bereikbaarheid (verkeer en vervoer) dan ook zwaarder dienen mee te wegen in de afweging.

6.5.3 Toegepaste evaluatiemethoden, en de keuzes en uitgangspunten in de evaluatie ex ante en voor de evaluatiemethoden

In de voorfasen van het project zijn geen evaluatiemethoden toegepast. Daarnaast is er ook niet sprake geweest van een echte verkenning. Er is wel een voorstudie geweest, te weten een corridorstudie. Deze studie was gericht op een groter geheel waarin de verbinding de N381 een belangrijke rol speelt; de weg is namelijk van economische betekenis voor de noordelijke economische kernzones. Hierin is geen kosten-batenanalyse gedaan ten behoeve van de aanleg van een verbeterde en versterkte verbinding. In conclusie zijn er weinig voorstudies opgezet specifiek voor het project.

Na de voorfase is overgegaan tot het initiatief voor het verbeteren van de N381 en is gestart met het opstellen van een startnotitie. In de startnotitie zijn niet alvast effecten geëvalueerd en dus ook geen methoden toegepast. Voor het selecteren en inkaderen van alternatieven en tracés zijn geen methoden gebruikt. In de samenvatting van de eerste Projectnota/MER is gebruik gemaakt van overzichtstabellen met plussen en minnen op de hoofdthema's, per trajectdeel één. Bij de tweede startnotitie is wederom gebruikt gemaakt van de overzichtstabel, met zowel kwantitatieve als kwalitatieve scores waarin uiteindelijk ook een kwalitatieve eindscore per thema wordt gegeven. In de projectnota van het aanvullende MER is de scorekaartmethode gehanteerd (met plussen en minnen, en grafische accentuering).

Voor de keuze van een alternatief, de tracévaststelling en/of eindafweging, zijn geen additionele evaluatiemethoden gebruikt. De afwegingen worden gemaakt op basis van overzichten van informatie en argumentatie. Er zijn voor het gehele project geen multicriteria-analyses/-methoden toegepast.

De case wordt hier nu verbonden met het stappenmodel van paragraaf 5.6 voor de keuze van een evaluatiemethode. In deze case zijn een aantal stappen aan de orde en/of relevant. De volgende stappen kunnen worden ingevuld:

Stap 1: (richtlijnen) m.e.r., geen MI(R)T: geen OEI.

Stap 2: (fasering)

C: startnotitie: eerste: geen, tweede: overzichtstabel.
 traject-/projectnota: overzichtstabellen
 MER: overzichtstabelmethode, en scorekaartmethode

Stap 3: (kenmerken)

A: complex/eenvoudig: bestuurlijk complex
 B: ruimtelijke schaal: middelmatig
 C: aantal alternatieven: in MER: per trajectdeel max. 4; (gecombineerd 32),
 in aanvullende MER: 11
 D: aantal aspecten (criteria): veel, 16+

Stap 4: (evaluatiekenmerken/-uitgangspunten)

A: complex/eenvoudig: (zeer) eenvoudig
 B: impliciet/expliciet: sterk impliciet
 C: intern/extern: extern
 D: normatief/beschrijvend: beschrijvend

Stap 5: (integraal) Ja, in een later stadium.

Stap 6: (waarden) Kwantitatief en kwalitatief. Uiteindelijk kwalitatief.

Stap 7: (gewichten) Geen.

Stap 9: (rangorde) Nee.

De uitgangspunten voor de evaluatie zijn niet heel concreet en het komt vooral neer op het zo eenvoudig mogelijk evalueren. Het is in ieder geval niet de bedoeling om expliciet aan te geven welke rang een alternatief heeft, aldus de geïnterviewde. Multicriteriamethoden zijn dan ook niet overwogen. Het werd door de provincie ook niet nodig geacht een (M)KBA uit te voeren en/of het OEI verder uit te werken. Verder is het niet nodig om een afweging of een conclusie te geven, omdat dit uiteindelijk bij de politiek komt te liggen, en de ambtenaar dit niet hoeft te doen. Mede hierdoor wordt het niet wenselijk geacht om gewichten te hanteren. Daarnaast geldt volgens de geïnterviewde dat gewichten moeilijk te hanteren zijn vanwege openheid, interactie en de vele betrokkenen, en omdat het lastig is de waarde te bepalen.

De uitgangspunten zoals deze in de theorie voor evaluatie ex ante naar voren komen zijn niet dusdanig bij de evaluatie in dit project gehanteerd. Eén van de uitgangspunten die samenhangt met een theoretisch uitgangspunt is het niet verder verwerken van informatie als de situatie hier niet direct om vraagt. Het is een uitgangspunt van de provincie om uiteindelijk de resultaten begrijpelijk en dus eenvoudig te presenteren. Daarom worden volgens de geïnterviewde multicriteriamethoden niet geschikt geacht en wordt de informatie als plussen en minnen gepresenteerd. Alle informatie wordt dus verwerkt naar enkel beschrijvende kwalitatieve informatie.

Een ander uitgangspunt van de provincie is om op een open manier te werk te gaan. Bij de afweging voor de keuze van een alternatief zijn gezamenlijk de effecten bekeken, aldus de geïnterviewde. Hiervoor is een evaluatiemethode nodig die goed te gebruiken is voor interactie. Het hanteren van plussen en minnen is belangrijk voor het communiceren, discussiëren en het verkrijgen van draagvlak. Bij het selecteren en ontwikkelen van alternatieven voor de aanvullende studie is veel gedaan met de input van buitenaf. Bij het beoordelen van de alternatieven is uitgegaan van veel inspraak. Voor het verkrijgen van consensus zijn volgens de geïnterviewde openheid en gebruiksvriendelijke en geaccepteerde methoden nodig, en dat zijn niet de complexe en/of multicriteriamethoden. Tot dusverre heeft de eenvoudige methodiek geleid tot overeenstemming en draagvlak.

6.5.4 *Geschiktheid en juistheid*

Het hanteren van een overzichtstabelmethode is in zeer veel gevallen een geschikte keuze. Op basis van uitgangspunten van de provincie in de evaluatie, en de spectra in het conceptueel model en het stappenmodel, zijn de geschikte evaluatiemethoden gehanteerd. Door het ontbreken van ambitieuze(re) uitgangspunten is een scorekaart ook in dit geval automatisch een geschikte methode.

Op basis van de (aanvankelijke) kenmerken en uitgangspunten van het project zijn niet geheel de geschikte evaluatiemethoden gehanteerd. Het ontbreken van een economische analyse doet geen recht aan het voornemen om de weg te reconstrueren en de doelstelling van het project met betrekking tot het verbeteren van de bereikbaarheid van/tussen enkele noordelijke economische kernzones. Voor de beoordeling van de effecten op de economie zou de (M)KBA een geschikte keuze zijn. De resultaten daarvan zouden dan weer in een samenvoegende methode kunnen worden gebruikt, omdat er methoden zijn die zowel kwalitatieve en kwantitatieve informatie kunnen verwerken. Het zou logisch zijn geweest om het economische effect van de weg ook te evalueren omdat in de richtlijnen (2000) is aangegeven dat het effect voor de economische kernzones dient te worden onderzocht. De evaluatie is mijn inziens dus niet helemaal volledig.

Een van de uitgangspunten is om de verkeerseffecten af te wegen tegen de milieueffecten. Aangezien er veel tegenstrijdige belangen zijn, is het misschien lastig een dergelijke afweging te maken zonder het hanteren van een multicriteriamethode. Voor het afwegen is het juist handig om de verschillende effecten/aspecten een gewicht te geven en het daarmee eenvoudiger te maken om een eindafweging tot stand te brengen. Er wordt echter voor gekozen om dit over te laten aan de politiek.

In de samenvattingen van de MER'en worden uiteindelijk gecombineerde scores gehanteerd. Het is echter niet duidelijk hoe deze combinaties worden beargumenteerd en tot stand gebracht. Daardoor blijft het de vraag of deze gecombineerde scores juist zijn, of recht doen aan het beeld van het hoofdaspect.

De overzichtstabellen zijn in het algemeen juist toegepast omdat ze niet teveel informatie (teveel alternatieven, aspecten en/of criteria) bevatten en daardoor overzichtelijk zijn. De samenvattende scorekaart in de projectnota van het tweede MER bevat meer aspecten en criteria en is daardoor enigszins onoverzichtelijk. Het voordeel hiervan is dat er minder scores worden samengevoegd. Tevens worden hierin grafisch accentueringen gebruikt waarbij de overgang van zachte naar harde kleuren groot is. Het hanteren van zowel plussen en minnen, en kleuren, kan aan de éne kant als dubbelop worden beschouwd en aan de andere kant als extra overzichtelijk en duidelijk.

6.5.5 Conclusies

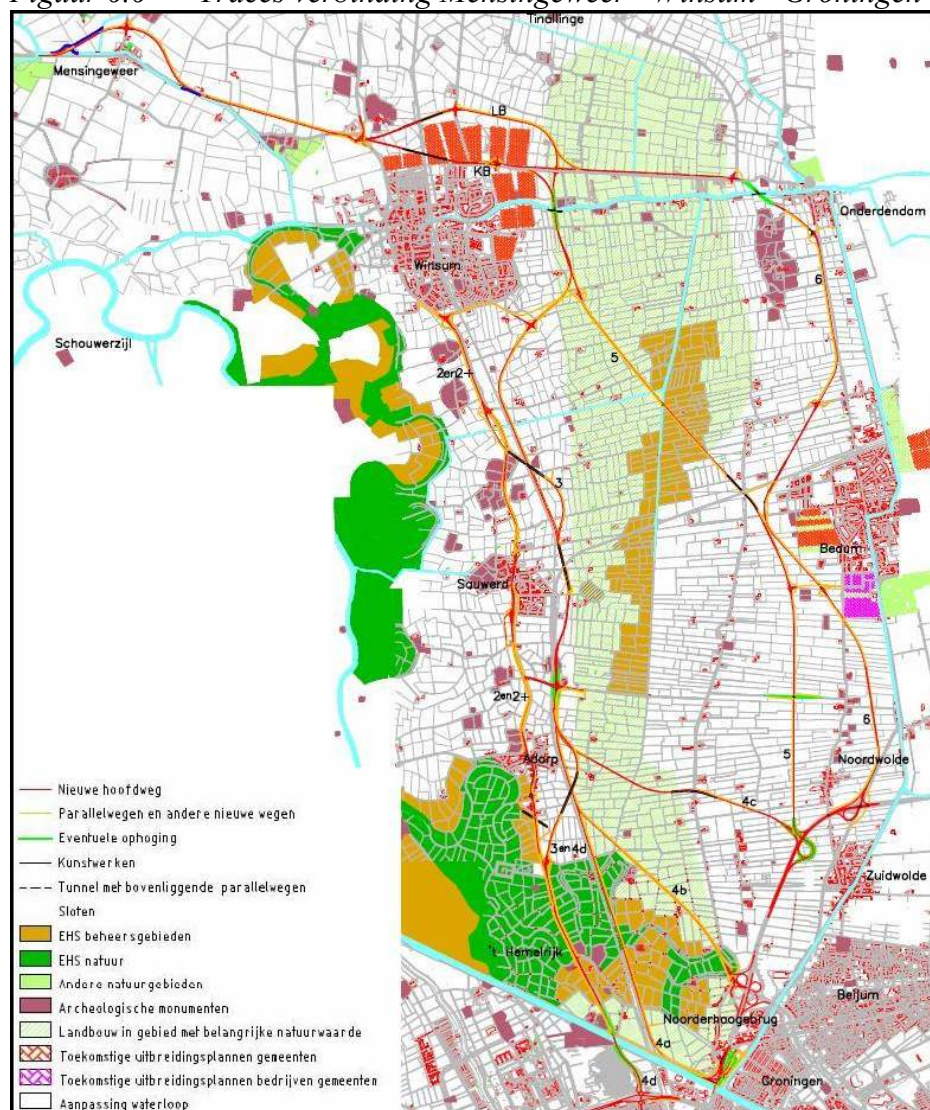
De evaluatie laat hier en daar te wensen over omdat de informatie in sommige gevallen wat gebrekkig is. Op basis van de uitgangspunten van de provincie zijn de geschikte methoden toegepast. Er zijn enkel overzichtstabelmethoden en de scorekaartmethode toegepast. Op basis van de inhoudelijke doelstellingen van het project is het niet gebruiken van bepaalde (geschikte) evaluatiemethoden minder juist en minder geschikt, of met andere woorden niet optimaal te noemen. In het kader van de m.e.r. is wel op een geschikte manier geëvalueerd. Er is gekozen om alleen die informatie te leveren die in het kader van de besluitvorming vereist is. De theoretische uitgangspunten zijn wel bekend bij de geïnterviewde en dus bij de inhoudelijke actor (technisch planoloog), maar worden veelal niet als zodanig gehanteerd, mede omdat het niet nodig en niet wenselijk is.

6.6 Wegverbinding Mensingeweer - Winsum - Groningen (N361)

6.6.1 Introductie en globale omschrijving

Het project is ontstaan vanuit de verkeersknelpunten die zijn geconstateerd in Noordwest Groningen. De verkeersproblemen die er heersen zijn onveiligheid, barrièrewerking en een gebrekkige bereikbaarheid. Daarom zijn de betrokken overheden (provincie en drie gemeenten) van plan om de wegverbinding de N361 aan te passen, door de weg te verbeteren of een nieuwe weg aan te leggen. Het traject wat in dit project wordt onderzocht komt voort uit de 'Studie Ontsluitingsstructuur Noordwest-Groningen' waarin het als voorkeursvariant naar voren kwam. Dit tracé ligt langs Mensingeweer, oostelijk van Winsum, langs de oostkant van de spoorlijn Groningen-Roodeschool en aansluitend op het halve klaverblad in Groningen. Het plangebied waarbinnen de alternatieven worden gezocht en onderzocht ligt globaal tussen de N361 en de lijn Beijum-Bedum-Onderdendam-Ranum-Mensingeweer (Provincie Groningen 2005). De tracés van het plan zijn weergegeven in figuur 6.6.

Figuur 6.6 Tracés verbinding Mensingeweer - Winsum - Groningen



Bron: Provincie Groningen 2008a

Bij het plannings- en besluitvormingsproces voor de wegverbinding Mensingeweer-Winsum-Groningen zijn de volgende fases en structuur te herkennen:

Voorstudies		2002-2005	Verkenningfase
Startnotitie		2005-2009	Planstudiefase
Beleidsvoornemen	Publicatie Startnotitie	eind 2005	
m.e.r.	Richtlijnen	medio 2006	
	Opstellen MER	2006-2008	
	Publicatie MER	begin 2008	
Voorkeurstracé		begin 2008	
Aanvulling MER		eind 2008	
Definitieve Tracébesluit		begin 2009	
		2009-?	Realisatiefase
Realisatiebesluit		? 2009	
Planuitwerking		2009-?	
Bestemmingsplanfase		2009-2010	
Uitvoering	Aanleg	????-????	

6.6.2 Doelstellingen en evaluatie

In de startnotitie wordt de volgende activiteit ten doelgesteld: ‘Het verbeteren van de bereikbaarheid tussen Noordwest-Groningen en de stroomwegen A7 / A28 en ringweg Groningen én het verbeteren van de verkeersveiligheid en de leefbaarheid op en nabij de N361 (gedeelte Mensingeweer - Groningen) door de aanleg van nieuwe infrastructuur en/of door het verbeteren van de bestaande hoofdwegen op het traject Mensingeweer – Groningen’ (Provincie Groningen 2005). Met de voorgenomen activiteit dienen de volgende doelstellingen te worden bereikt:

- Het garanderen van een goede bereikbaarheid.
- Het verbeteren van de verkeersveiligheid op en de leefbaarheid nabij de N361 en Onderdendam.
- De vormgeving en inrichting van de weg sluit aan bij de uitgangspunten van Duurzaam Veilig.
- In achtneming van de effecten op verkeer en (openbaar)vervoer, cultuurhistorie, grond- en oppervlaktewater, bodem, archeologie, geluid, landbouw, natuur en externe veiligheid, die het gevolg zullen zijn van de realisatie van het project.

Naast deze doelstellingen zijn er in de startnotitie nog een aantal andere uitgangspunten genoemd met betrekking tot de ontwikkeling van alternatieven en de tracéalternatieven zelf. De ontwikkeling van alternatieven betreft hier het selecteren van (een beperkt aantal) realistische alternatieven voor het MER. Hiervoor moeten; (1) de maatgevende kenmerken in beeld worden gebracht, (2) het studiegebied wordt opgedeeld, (3) het onderzoeken van wenselijke en realistische mogelijkheden per deelgebied, en (4) het (bestuurlijk) selecteren van een set samengestelde alternatieven. Daarnaast moet de tracéalternatieven rekening houden met wettelijke beschermingsgebieden (EHS), zoveel mogelijk aansluiten bij Duurzaam Veilig, en realistisch en uitvoerbaar zijn. Voor de beoordeling en evaluatie van de alternatieven wordt in de startnotitie uitgegaan van een beoordelingskader. Dit laatste kan samen met de voorgaande uitgangspunten worden beschouwd als evaluatiedoelstellingen.

De Ciemer (2008) geeft aan dat de hoofddoelstellingen van het project de verbetering van de leefbaarheid van de kleine kernen en de veiligheid zijn, en dit blijkt ook uit de doelstellingen die in het MER zijn opgenomen.

Evaluatieverplichtingen:

Vanwege de aanleg van een hoofdweg is de m.e.r. doorlopen. De m.e.r. is begonnen als een vrijwillige m.e.r., doch zou uiteindelijk m.e.r. verplicht zijn (onder andere vanwege de EHS nabij). Voor de aanleg van een nieuwe wegverbinding is een partiële herziening van het Provinciaal Omgevingsplan (POP) noodzakelijk. Wat verder min of meer verplicht is, of verplicht vanuit de provincie, is dat het project zich dient te houden aan de kaders in het POP.

Evaluatieonderzoek en –aspecten:

De aspecten binnen het evaluatieonderzoek van het MER komen sterk overeen met de aspecten van de voorgaande cases. Het MER bevat behoorlijk veel deelaspecten en aan het milieu en de natuur is ook aanzienlijk veel aandacht besteed.

In de startnotitie zijn reeds globaal de effecten van de hoofdalternatieven (uit de voorstudie) aangegeven. Het aantal alternatieven dat is ontwikkeld en opgenomen voor het MER is beperkt gehouden tot een realistisch aantal. Daarnaast is aangegeven welke effecten er worden verwacht, en op basis hiervan en de kenmerken van het gebied is een beoordelingskader opgesteld dat in het MER is gehanteerd. In het beoordelingskader staan geen waarden waaraan moet worden voldaan en welke scores zullen worden verkregen.

In het MER zijn zes alternatieven beoordeeld en daarnaast is het nulalternatief en het MMA opgenomen. Van die zes alternatieven kent één alternatief weer vier eigen alternatieven. Dit maakt dat er in feite negen alternatieven worden beoordeeld. En daarnaast geldt voor zes van die negen alternatieven dat op een bepaalde locatie nog een keus uit een korte of lange boog. Dit brengt het theoretische aantal alternatieven op vijftien, plus die twee andere alternatieven. Het MMA is gebaseerd op effecten voor de vier verschillende deelgebieden.

In het MER staat zowel kwalitatieve als kwantitatieve informatie, echter grotendeels kwalitatieve. Het opmerkelijke is dat, in vergelijking met de drie voorgaande cases, niet alle effectscores uiteindelijk zijn omgezet in plussen en minnen. Daarnaast is het samenvattende overzicht van dit MER niet ingeperkt qua aspecten.

Aangezien de aspecten leefbaarheid en veiligheid het belangrijkste worden geacht voor dit project zouden deze ook een groter gewicht kunnen krijgen in de beoordeling van de alternatieven. Dit wordt niet gedaan in het rapport of met een methode, het wordt overgelaten aan de politiek.

Er zijn een tweetal aanvullende MER'en opgesteld. De eerste aanvulling komt voort uit de keuze voor een voorkeursalternatief. Het voorkeursalternatief wijkt een klein beetje af van het basis alternatief in het MER en daarom is er een aanvulling gemaakt. Tevens dient het als een samenvatting. Net als in het oorspronkelijke MER ontbreekt het aan een afweging, en de keuze voor het voorkeursalternatief wordt dan ook niet verantwoord in de aanvulling. De tweede aanvulling is op basis van een eerste toetsingsadvies van de Ciemer, omdat er informatie ontbreekt. Deze aanvulling geeft echter ook geen omschrijving en geen goed beeld van de afweging voor het voorkeursalternatief, en dit hoeft strikt gezien wettelijk ook niet. Wel is het voorkeursalternatief net als het MMA in het effectenoverzicht toegevoegd (en dus is voldaan aan de wens van de Ciemer).

6.6.3 *Toegepaste evaluatiemethoden, en de keuzes en uitgangspunten in de evaluatie ex ante en voor de evaluatiemethoden*

In de voorstudies is een soort van multicriteria-analyse gedaan, echter zonder een methode, maar op basis van plussen en minnen; het heeft in ieder geval, terecht of onterecht, de naam multicriteria-analyse meegekregen. Uit deze voorstudie is naar voren gekomen dat het hier beschouwde project de sterkste variant is voor het oplossen van de knelpunten van de bereikbaarheid in Noordwest-Groningen. De resultaten uit deze studie zijn ook weer opgenomen in de startnotitie in een overzichtstabel. Voor de nut en noodzaak van het project is geen kosten-batenanalyse opgesteld. Naast de genoemde voorstudie is geen verkenning meer opgesteld. Voor het selecteren van alternatieven zijn geen evaluatiemethoden toegepast en een trechtering van alternatieven (ten behoeve van het MER) was niet nodig.

In de m.e.r.-fase is de overzichtstabelmethode gehanteerd, zonder gebruik te maken van accentueringen. Ten behoeve van de besluitvorming is alleen een MER opgesteld en geen verdere rapporten en/of een bredere projectnota. Er zijn voor de evaluatie (dan ook) geen MCA-methoden of (M)KBA's toegepast of overwogen. In het MER is gebruik gemaakt van vele overzichtstabellen en voor het geheel van een scorekaart zonder kleuren, met kwalitatieve (plussen en minnen) en kwantitatieve informatie (geen kosten).

Voor de keuze van een tracé zijn geen verdere evaluatiemethoden toegepast. De afwegingen zijn gemaakt op basis van enkel de informatie uit het MER en kostenramingen.

De case wordt hier nu worden verbonden met het stappenmodel van paragraaf 5.6 voor de keuze van een evaluatiemethode. In deze case zijn een aantal stappen aan de orde en/of relevant. De volgende stappen kunnen worden ingevuld:

Stap 2: (fasering)

C: startnotitie: globale overzichtstabel
MER: overzichtstabelmethode

Stap 3: (kenmerken)

A: complex/eenvoudig: bestuurlijk/maatschappelijk complex
B: ruimtelijke schaal: klein tot middelmatig
C: aantal alternatieven: in MER: 9+1+1
D: aantal aspecten (criteria): veel, 16+

Stap 4: (evaluatiekenmerken/-uitgangspunten)

A: complex/eenvoudig: geen directe voorkeur
B: impliciet/expliciet: geen van beiden
C: intern/extern: intern, en extern (outside) met adviesbureau
D: normatief/beschrijvend: beschrijvend

Stap 5: (integraal) Ja, integrale aanleiding, maar geen direct economisch belang.

Stap 6: (waarden) Geen directe voorkeur, hangt van het aspect af. Kwantitatief en kwalitatief.

Stap 7: (gewichten) Geen.

Stap 9: (rangorde) Nee.

De uitgangspunten voor de evaluatie zijn niet gebaseerd op een bepaalde theoretische manier van kijken naar evaluatie(methoden). De manier van evalueren heeft volgens de geïnterviewden te maken met wat er wettelijk en bestuurlijk moet. Als de politiek het niet nodig acht om gewichten te hanteren dan wordt dit ook niet gedaan, en wordt het eenvoudigweg ook niet als suggestie aangedragen aan de politiek. Daarnaast worden gewichten door de geïnterviewden, en volgens hun door de provincie en bestuurders ook niet wenselijk geacht omdat het toekennen van een gewicht lastig en discutabel is. Het is geen uitgangspunt om expliciet te werk te gaan.

Daarnaast wordt er volgens de ambtenaar pragmatisch te werk gegaan. Dit houdt in dat al heel snel niet haalbare alternatieven en suggesties van tafel worden geschoven. Hierdoor blijft het te verrichten planologisch onderzoek goed te doen binnen een fatsoenlijke tijdsperiode. Er wordt uitgegaan van een realistische planvorming en evaluatie. Het verrichten van extra evaluatie met meer methoden is niet wenselijk. Het komt er volgens de ambtenaren van de provincie op neer dat het naar tevredenheid moet zijn van de politiek en de Ciemer, en hoe dat dan gebeurt en hoe volledig doet er niet zozeer toe. Het voorgaande valt ook te betrekken op de openheid van het planproces en participatie en consensus. De pragmatische manier van plannen houdt onder andere in dat in het begin niet onnodig veel is geparticipeerd en extern gecommuniceerd. In een later stadium is juist voor meer openheid gekozen om de meningen te laten ventileren, voor eventuele kleine aanpassingen. Consensus is hierbij echter geen direct en eindig uitgangspunt omdat volledige overeenstemming of consensus volgens de ambtenaren een illusie is. Het is een uitgangspunt om intern te werken samen met externe (outside) adviesbureaus, en dus niet zozeer om samen (extern) met de bevolking tot (effect)beoordelingen te komen. Adviesbureaus bepalen niet wat er gebeurt en hebben bijvoorbeeld ook geen suggesties aangedragen voor het toepassen van gewichten.

6.6.4 *Geschiktheid en juistheid*

Kijkend naar de keuzes in de evaluatie ex ante en/of de kenmerken in het stappenmodel is in principe een geschikte methode gekozen. Omdat het een niet al te grote ruimtelijke schaal betreft en de economie geen uitgangspunt is van het beleidsvoornemen, is een (M)KBA niet nodig. Een expliciet oordeel over de alternatieven en een rangorde van alternatieven, wordt niet nodig geacht en daarom is het niet nodig een multicriteriamethode te overwegen, ook al omdat het gebruiken van gewichten als niet wenselijk wordt bestempeld. Op basis van de kenmerken intern/extern en eenvoudig/complex zou in dit geval een complexere methode geschikt kunnen zijn.

De overzichtstabelmethode en/of scorekaartmethode die is toegepast, is door het ontbreken van accentueringen enigszins onoverzichtelijk. De overzichtstabel bevat behoorlijk veel informatie (veel aspecten, veel alternatieven/varianten). In dit geval zou het aanbrenge van kleuraccentueringen sneller en overzichtelijker duidelijkheid kunnen verschaffen. Er is geen sprake van grafische misleiding en de informatie is qua aspecten juist verdeeld (geen oververtegenwoordiging). Op basis hiervan gesteld worden dat de methode in principe juist is toegepast.

6.6.5 *Conclusies*

Voor het project is niet meer geëvalueerd dan strikt nodig is, met de kanttekening dat de m.e.r. in eerste instantie vrijwillig is gestart. Omdat het hier geen grootschalig project betreft en het vooral van veiligheids- en leefmilieuaard is, is de toegepaste evaluatie(methode) geschikt. Opvallend is verder de notie dat men graag pragmatische te werk gaat.

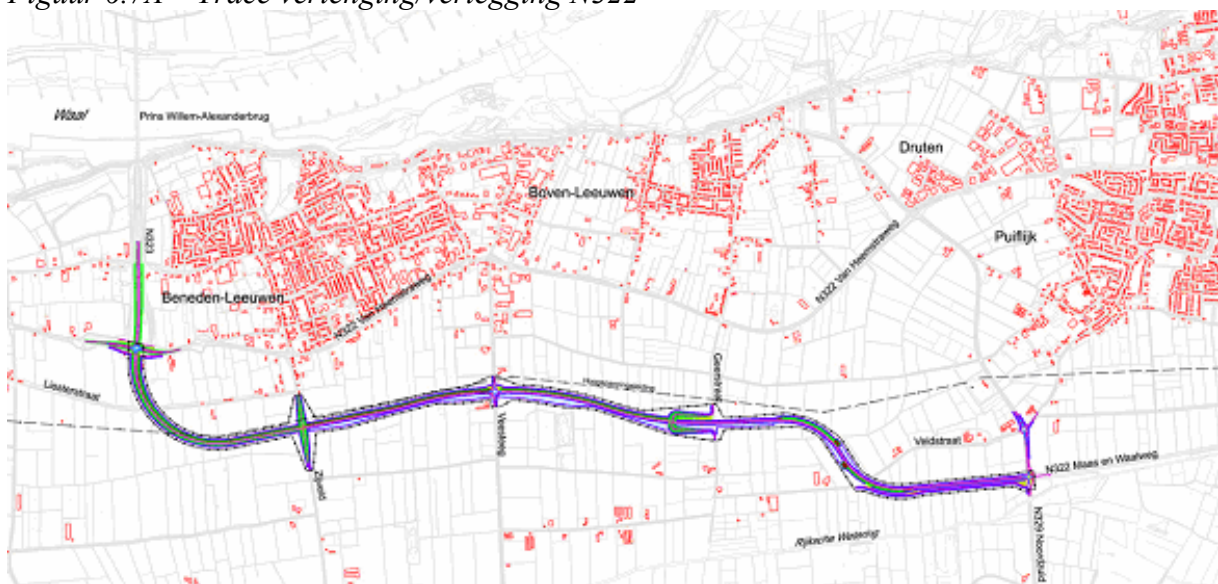
In de basis is een geschikte manier van evalueren en een geschikte evaluatiemethode gehanteerd, en de gehanteerde methode juist toegepast. De uitgangspunten voor de evaluatie zijn niet gebaseerd op theoretische uitgangspunten en mogelijkheden voor evaluatie. Verdere beslissingsondersteuning was niet nodig, en dus zijn de vrijheden voor de evaluatie in feite behoorlijk optimaal ingevuld.

6.7 N322 Druten – Beneden-Leeuwen, en Gelderland

6.7.1 Introductie en globale omschrijving

Druten en Beneden-Leeuwen liggen langs de Waal in Midden-Zuidwest-Gelderland. De huidige weg die door en langs de dorpen gaat is de N322/N323, ofwel de Van Heemstraweg. De ontoereikende doorstroming op deze weg is de aanleiding voor de planstudie naar een omleidende weg, een weg die aansluit op de N322. De nieuwe weg is in feite een verlenging van de zuidelijker gelegen N322, weergegeven in figuur 6.7A. De weg komt tussen de aansluiting van de Van Heemstraweg op de Prins Willem-Alexanderbrug (N322-N323) en de aansluiting van de Noord-Zuidweg op de Maas en Waalweg bij Puiflijk (N322-N329).

Figuur 6.7A Tracé verlenging/verlegging N322



Bron: Provincie Gelderland (www.gelderland.nl)

Het gebied (regio Rivierenland) waarin de wegen en het planstudiegebied liggen, heeft een gunstige ligging ten opzichte van mainports en de regio Arnhem-Nijmegen. Hierdoor heeft het gebied een corridorfunctie en de verbindingen in het gebied brengen verschillende economische ontwikkelingen met zich mee. De functionaliteit wordt bedreigd door congestie op de diverse wegen, zo ook de Van Heemstraweg. Op deze weg heeft een fikse verkeersgroei plaatsgevonden (Provincie Gelderland 2000). De problemen die hiermee gepaard gaan moeten met de nieuwe weg opgelost worden.

Het tracé dat zal worden aangelegd is gekozen, omdat het tracé (het doortrekkingsalternatief) (website Provincie Gelderland):

- een maximale verbetering brengt in de leefbaarheid in Beneden-Leeuwen;
- een duurzame oplossing biedt voor de verkeersproblemen;
- een logische verbinding vormt tussen de Prins Willem-Alexanderbrug en de Maas en Waalweg;
- de voorkeur heeft van de meerderheid van belanghebbenden en overheden;
- relatief goed en snel uitvoerbaar is, en (financieel) haalbaar is.

Bij het plannings- en besluitvormingsproces van de N322 zijn de volgende fases en structuur te herkennen:

<u>Voorstudies</u>		
		1997-2000
		Verkenningfase
Startnotitie		2000
		2000-2007
		Planstudiefase
m.e.r.	Publicatie Startnotitie	2000
	Richtlijnen	2001
	MER	2006
	Aanvulling MER	2007
	Tracébesluit	2007
		2008-2010
		Realisatiefase
Realisatiebesluit		2008
Bestemmingsplanfase		2008
Gedetailleerd ontwerp en aanbesteding		2009
Uitvoering	Aanleg	2009-2010

6.7.2 Doelstellingen en evaluatie

De doelstellingen van het project worden niet heel duidelijk en expliciet aangegeven in de startnotitie. Er wordt wel duidelijk aangegeven welke effecten zullen worden onderzocht: ‘De verschillende alternatieven van de N 322 zullen in het Tracé MER worden vergeleken voor hun effecten op een aantal aspecten, te weten’ (Provincie Gelderland 2000):

- aspecten in relatie tot verkeer en vervoer;
- aspecten in relatie tot de ruimtelijke ordening en economie;
- aspecten in relatie tot het woon- en leefmilieu;
- aspecten in relatie tot landschap en natuur;
- aspecten in relatie tot bodem en water.

Verder is aangegeven of er wel of niet effecten worden verwacht.

In het MER worden duidelijk de doelstellingen van de provincie Gelderland voor het project aangegeven (Provincie Gelderland 2005):

- het verbeteren van de doorstroming van verkeer op de Van Heemstraweg ten behoeve van de bereikbaarheid;
- het verbeteren van de leefbaarheid in met name de woonkernen Beneden-Leeuwen, Boven-Leeuwen en Druten;
- het verbeteren van de sociaal ruimtelijke samenhang in het studiegebied;
- verbeteren van de verkeersveiligheid.

De provincie streeft daarbij naar zoveel mogelijk behoud van de ecologische waarden.

Evaluatieverplichtingen:

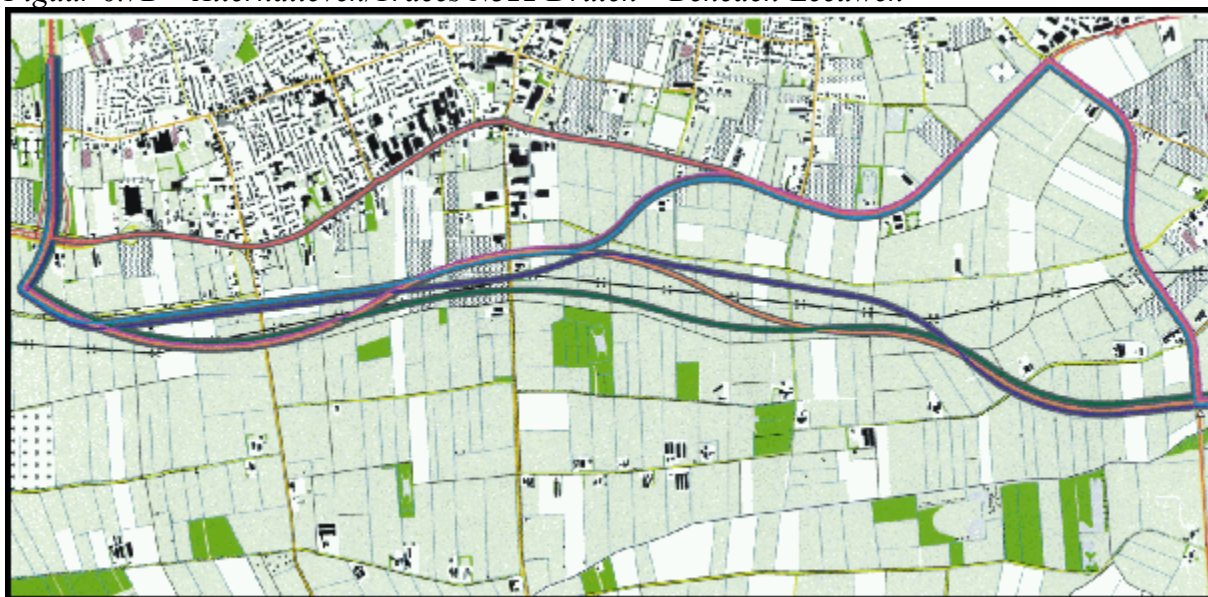
Het betreft de aanleg van een nieuwe weg die bovendien door de EHS gaat, en dus is het plan m.e.r.-plichtig. Naast de m.e.r.-richtlijnen dient het plan te voldoen aan de SMB-richtlijn. De vereisten van een SMB zijn hier geïntegreerd in het MER. De plan-MER was in deze periode nog niet aan de orde. (Zie paragraaf 4.2 voor wettelijk kader).

Evaluatieonderzoek en –aspecten:

In het MER zijn vier thema's opgenomen, te weten Verkeer, Groen milieu, Ruimtelijke Ordening en Woon- en werkmilieu. De aspecten die genoemd zijn in de startnotitie zijn ondergebracht in deze thema's en vaak verder verdeeld in meerdere aspecten, behalve het aspect economie. Daarnaast worden dertien aspecten nog nader verdeeld in criteria. In totaal zijn er meer dan dertig criteria.

In het MER zijn zes alternatieven plus het nulalternatief en het MMA opgenomen. De zes alternatieven/tracés zijn weergegeven in onderstaand figuur 6.7B.

Figuur 6.7B Alternatieven/Tracés N322 Druten – Beneden-Leeuwen



Bron: Provincie Gelderland (2005)

In het hoofdrapport van het MER staat alleen kwalitatieve informatie. Naast de plussen en minnen wordt ook een kleur meegegeven aan de score op een criterium. Daarbij zijn de kleuren mooi evenwichtig verdeeld en wordt geen overdreven harde kleur meegegeven.

Voor de beoordeling van de effecten is allereerst nagegaan op welke vlakken effecten kunnen optreden. Aan de hand daarvan is een beoordelingskader opgezet. De effecten zijn beoordeeld aan de hand (model) berekeningen en 'best professional judgement' van specialisten op diverse vakgebieden. Per toetsingscriterium zijn de alternatieven gewaardeerd volgens een zevenstapswaardering. Daarnaast is de waardering, de score en/of het effect kort omschreven en wordt globaal aangegeven welke alternatieven beter of minder naar voren komen bij een bepaald aspect.

In de samenvatting van het MER is een totaaloverzicht van de effecten opgenomen. Tevens wordt in de samenvatting het MMA beschreven en een korte conclusie gegeven. In de conclusie staat dat er op basis van het effectenonderzoek geen voorkeursalternatief is aan te wijzen. Voor de thema's wordt wel aangegeven wat globaal de voorkeur is en/of de tegengestelde belangen zijn. Er ontbreekt dus een totaal eindafweging.

6.7.3 *Toegepaste evaluatiemethoden, en de keuzes en uitgangspunten in de evaluatie ex ante en voor de evaluatiemethoden*

In de voorfasen van het planproces zijn geen evaluatiemethoden toegepast. Dit heeft er mee te maken dat er geen verkenning heeft plaatsgevonden of een integraal vooronderzoek. Er is een verkeersstudie gedaan voor de m.e.r.-procedure. Vooraf zijn er dus geen economische studies of multicriteria-analyses uitgevoerd.

Voordat met het MER is begonnen is er sprake geweest van een trechtering van alternatieven, er waren namelijk te veel alternatieven om mee te nemen in het MER. Deze is uitgevoerd door een adviesbureau welke de alternatieven aan de doelstellingen heeft getoetst.

In de m.e.r.-fase zijn evaluatiemethoden toegepast. In het MER is gebruik gemaakt van de scorekaartmethode. De scorekaarten en overzichtstabellen zijn meervoudig. Eerst voor elk thema een tabel, daarna alle thema's bij elkaar gevoegd. De samengevoegde tabel bevat geen gereduceerde en/of geaggregeerde informatie.

Voor de afweging van de alternatieven of het kiezen van een (voorkeurs)alternatief is geen aparte evaluatiemethode toegepast. De keuze voor een alternatief is gebaseerd op zorgvuldige afwegingen en een stevige argumentatie. Dit heeft plaatsgevonden na de m.e.r. en het voorkeursalternatief is dan ook niet concreet aangegeven in het MER.

De case wordt hier nu verbonden met het stappenmodel van paragraaf 5.6 voor de keuze van een evaluatiemethode. In deze case zijn een aantal stappen aan de orde en/of relevant. De volgende stappen kunnen worden ingevuld:

Stap 2: (fasering)

- B: trechtering: ja, niet bekend, toetsing aan doelstellingen.
 detaillering: overzichtstabellen.
- C: startnotitie: effectenaanduiding
 traject-/projectnota: overzichtstabellen
 MER: overzichtstabelmethode, scorekaartmethode

Stap 3: (kenmerken)

- A: complex/eenvoudig: niet complex, niet eenvoudig
B: ruimtelijke schaal: klein
C: aantal alternatieven: van veel naar 4 in het MER.
D: aantal aspecten (criteria): 4 thema's, 13 aspecten, 30+ criteria

Stap 4: (evaluatiekenmerken/-uitgangspunten)

- A: complex/eenvoudig: behoorlijk eenvoudig
B: impliciet/expliciet: impliciet
C: intern/extern: met name intern, later ook extern
D: normatief/beschrijvend: sterk beschrijvend

Stap 5: (integraal) Nee.

Stap 6: (waarden) Uiteindelijk kwalitatief.

Stap 7: (gewichten) Geen directe voorkeur. Niet toegepast.

Stap 9: (rangorde) Nee. Geen eindberekening.

De (keuze voor) toepassing van evaluatiemethoden hangt niet direct samen met op een eenvoudige manier evalueren. Het hangt er volgens de geïnterviewde vanaf of een complexere manier nodig is, met andere woorden voegt het iets toe aan de besluitvorming. Intern zou een complexere methodiek wel kunnen worden toegepast, wanneer extra inzichten of beslissingsondersteuning nodig zijn.

Het toepassen van een expliciete evaluatiemethode wordt volgens de geïnterviewde niet bij voorbaat aan de kant geschoven. Er is in dit project echter niet gekozen voor het toepassen van een dergelijke methode. Het heeft er mee te maken of het wenselijk is in een bepaalde

situatie en op een bepaald moment een dergelijke methode toe te passen. Bij dit project werd het niet als wenselijk beschouwd, omdat de keuze voor een alternatief in een later stadium op basis van het MER een enigszins vrije politieke keuze moet kunnen zijn, en niet een keuze die is gebonden aan een getal uit een (totaal) eindberekening. Aangezien er voor dit project geen verkenning, en geen grote economische studie, is uitgevoerd, maakt het toepassen van een MCA of een MKBA ook minder interessant. Het uitvoeren van een grote economische studie en/of KBA werd door de provincie niet nodig geacht.

Uitgangspunten zoals die in de theorie en/of wetenschappelijke literatuur worden genoemd zijn voor dit project niet (op een dergelijke manier) gehanteerd. De manier waarop is geëvalueerd hangt niet direct samen met een theoretische gedachte. Het uitgangspunt is wel om zaken niet onnodig moeilijk te maken, aldus de ambtenaar.

Bij dit project was het voor de ambtenaar een uitgangspunt om consensus te bereiken. Voor de communicatie die daarvoor nodig is het volgens de geïnterviewde niet wenselijk een rangschikking van alternatieven te krijgen op basis van een berekening. Het was dus een uitgangspunt om niet te beoordelen op basis van berekeningen. De plussen en minnen zijn gehanteerd om te bepalen waar maatregelen kunnen worden getroffen tegen negatieve effecten en (zodanig) gebruik te maken van compensatie, welke tot consensus leiden. Voor het vaststellen van de compensatie is interactie nodig geweest. Er kan op basis hiervan gesteld worden dat er sprake was van een impliciete evaluatie. De methodiek van de scorekaart op zich heeft niet tot acceptatie geleid, maar de communicatie en compensatie op basis van de (gebruiksvriendelijkheid) van de methode, aldus de ambtenaar.

6.7.4 Geschiktheid en juistheid

Op basis van de kenmerken van het vraagstuk en de evaluatie zijn de geschikte methoden toegepast. Kijkend naar de uitgangspunten voor de evaluatie zijn tevens de geschikte methoden toegepast, al was er aangezien het niet uitsluiten van complexere methoden meer mogelijk geweest.

Aangezien het project geen groot complex vraagstuk betreft is er ook geen drang naar sterke beslissingsondersteuning. Daarom was het ook niet nodig om meer evaluatiemethoden dan de eenvoudige scorekaartmethode te hanteren. Het toepassen van enkel een scorekaartmethode is in dit geval geschikt.

Het project hoeft niet zozeer als een integraal plan te worden beschouwd. Daarvoor is het toepassen van een andere evaluatiemethode zoals een MKBA niet nodig. In de startnotitie is aangegeven dat er ook zal worden geëvalueerd op economische effecten, en dit is uiteindelijk niet op grote schaal gedaan (alleen de economische impact voor lokale ondernemers aan de bestaande weg is losstaand geanalyseerd). Het ongemotiveerd achterwege laten van een dergelijke evaluatie is niet juist wanneer is aangegeven dat het traject een belangrijke economische verbindingfunctie heeft. Het niet evalueren op economie maakt in die zin dat de evaluatie niet helemaal juist uitgevoerd.

Hierop volgend kan worden aangegeven dat het later niet nodig werd geacht de sociaal-economische rentabiliteit verder te onderzoeken, en dat daarom geen (M)KBA is overwogen. Aangezien de andere doelstellingen van het tracé sterker meewegen voor de aanleg van de weg, kan worden gesteld worden dat de mate van evalueren geschikt is. Bovendien is het niet de bedoeling om onnodig veel te evalueren. Het achterwege van een uitgebreide economische evaluatie voor een project van deze betrekkelijk kleine schaal is daarom geschikt te noemen. Met andere woorden een kosten-batenanalyse was in dit geval niet perse een geschikte methode geweest.

De gehanteerde overzichtstabel in het MER is min of meer juist toegepast. De scorekaart is overzichtelijk, mede door het gebruik van kleuraccenten. Het overzicht wordt enigszins verstoord door het hoge aantal criteria. Zo had het aspect water in het eindoverzicht wel beperkt kunnen worden, door bijvoorbeeld één score te hanteren in plaats van drie. Het voordeel van het behouden van alle criteria in het totaal/-eindoverzicht is dat er geen informatie hoeft te worden gecombineerd, en dit komt de juistheid weer ten goede. Het uitsplitsen van bepaalde aspecten gaat enigszins ver, maar daarentegen kan bepaalde informatie niet worden genegeerd. Daarnaast is het lastig bepaalde criteria weer samen te trekken tot één. Misschien had in het samenvattend overzicht het aantal criteria beperkt kunnen worden tot de dertien aspecten. De kleuren die zijn toegepast leiden zijn niet grafisch misleidend. De uitsplitsing leidt wel enigszins tot grafische misleiding.

6.7.5 Gelderland

Het project N322 is representatief voor de rondwegen projecten in Gelderland. Net als vele andere rondwegen is het initiatief gestart in een zelfde periode waarin vele rondwegen zijn geïnitieerd (1999-2003) en gedefinieerd (besloten) (in het Statenakkoord 2003-2007). Deze rondwegprojecten met dezelfde initiatieperiode vertonen overeenkomsten in de evaluatie, en zijn recentelijk in de eindfasen aanbeland. De projecten hebben veel tijd gevergd en er is ad hoc te werk gegaan. Veel van de projecten zijn gestart zonder goed voorwerk. Zo zijn er voor al deze projecten geen verkenningen opgesteld. Er is in de voorfasen weinig geëvalueerd en de nut en noodzaak is niet goed genoeg onderzocht. Dit is een van de redenen waarom het soms ontbrak aan draagvlak. Dit laatste geldt niet voor de N322, waarvoor het draagvlak groot is (geworden).

Een ander rondwegproject in Gelderland is de N302 Harderwijk. Dit project is van een veel grotere schaalgrootte, met name qua financiering. Voor dit project gelden dezelfde uitgangspunten kijkend naar het toepassen van multicriteriamethoden (gewichten zijn lastig). Er is voor de N302 wel veel meer voorstudiewerk verricht dan voor de N322, mede vanwege de grotere schaal en de sterkere nadruk op de economie. In een eerder stadium (voor de m.e.r.-fase) zijn voor dat project dan ook de economische effecten in beeld gebracht, en zijn de kosten intensiever beschouwd. Hierbij is echter geen pure kosten-batenanalyse gehanteerd. Naast de economische aspecten, zijn ook vele andere aspecten grondig geanalyseerd voordat met de m.e.r.-studie is begonnen. In dit kader wordt ook wel gesproken van een multicriteria-analyse maar is geen echte multicriteriamethode toegepast. Op basis van de vrij uitgebreide voorstudie is overwogen tot verdere planstudie en besluitvorming, en zijn de alternatieven afgewogen die moeten worden meegenomen. *Dit project is niet nader als case onderzocht omdat de uitgangspunten niet onderscheidend genoeg zijn met de case van deze paragraaf, en omdat de evaluatierapporten van de voorstudies niet (direct) beschikbaar zijn.*

De provincie Gelderland kent in principe een aantal standaard fasen die in het kader van grote wegenprojecten van belang zijn. Dit zijn de volgende:

- Initiatieffase.
- Verkenningsfase.
- Definitiefase.
- Ontwerpfase.
- Voorbereidingsfase.
- Uitvoeringsfase.
- Nazorgfase.

Voor de evaluatie ex ante zijn met name de initiatieffase, verkenningsfase en definitiefase relevant. Daarom worden deze fasen hier kort omschreven (Rekenkamer Oost-Nederland 2008b):

- In de initiatieffase wordt onder andere op basis van maatschappelijke en politieke ontwikkelingen een probleemanalyse uitgevoerd.
- In de verkenningsfase wordt onder andere een projectplan opgesteld. In deze fase wordt een grove raming van het project gemaakt en wordt het voorbereidingskrediet aangevraagd bij PS.
- In de definitiefase wordt in het kader van de m.e.r. een startnotitie opgesteld, waarin het verkeersprobleem nader wordt gedefinieerd. GS bepalen met behulp van de m.e.r. een voorkeurstracé, dat vervolgens wordt opgenomen in de streekplanherziening.

Deze standaardfasering is al aan de orde sinds 2000, maar is niet altijd even volledig gehanteerd. Voor een aantal projecten uit het Statenakkoord 2003-2007, waaronder de N322, geldt dat de initiatief- en verkenningsfase niet aan de orde zijn geweest. Dit omdat met het opnemen van deze projecten in het Statenakkoord 2003-2007 al definitief was besloten tot uitvoering (Rekenkamer Oost-Nederland 2008b). Ook wordt de fasering niet altijd even consequent gehanteerd in stukken, en niet door alle betrokkenen hetzelfde ingevuld en samengevat.

In Gelderland is met een pilot gestart voor een vijftal verkenningen. In die verkenningen worden kKBA en/of MKBA toegepast. De pilot is bedoeld om te weten te komen of het opstellen en toepassen van dergelijke analyses van grote toegevoegde waarde is voor de plan- en besluitvorming. Leiden deze methoden tot sterkere en/of betere afwegingen en besluiten, en brengen de methoden de nut en noodzaak van een initiatief of plan goed in beeld? De resultaten van de kosten-batenanalyses worden afgezet tegen de tijdsduur, manuren en kosten van het opstellen van de analyses. Met andere woorden; is de toevoeging het waard om de inspanningen en geld aan uit te besteden.

De aanpak voor wegeninfrastructuur planning en sturing is in Gelderland in ontwikkeling. Dit zijn ontwikkelingen op het gebied van het onderzoeken van nut en noodzaak, de integrale netwerkbenadering en risicomangement (Rekenkamer Oost-Nederland 2008a). Naast de positieve ontwikkeling en een aantal andere sterke punten, worden er in het onderzoek van de Rekenkamer ook een aantal aanbevelingen gedaan voor de sturing. In de toekomst zijn dus nog meer ontwikkelingen te verwachten en één daarvan is de eerdergenoemde pilot. De fasering kan worden gezien als een sterk punt mits alle fasen zorgvuldig worden gehanteerd.

Kijkend naar de vroege fasen voor de wegenprojecten zouden evaluatiemethoden (MCA en KBA) in een eerder stadium van een planproces nuttig kunnen zijn. Met de ontwikkelingen die plaats vinden bij de provincie Gelderland kan voor toekomstige planvorming MCA een optie zijn in bijvoorbeeld de verkenning en definitie, en voor het reduceren van het aantal alternatieven en/of oplossingsrichtingen. De KBA kan een optie zijn voor bijvoorbeeld nut en noodzaak en inzicht in economische effecten.

6.7.6 Conclusies

Bij de N322 is alleen de scorekaartmethode toegepast (enkel kwalitatief). Andere methoden zijn niet toegepast omdat deze niet nodig werden geacht. Het ontbreken van andere studies dan enkel het MER, en een echte verkennende fase, heeft het toepassen van een KBA of MCA niet in beeld gebracht. Daarnaast werd het toepassen van een multicriteriamethode niet direct wenselijk geacht, vanwege de expliciete aard en de berekening met gewichten.

In principe is voor het project de geschikte methode toegepast. De juistheid van de toegepaste scorekaart ligt enigszins open voor discussie. Er kan gesteld worden dat de vrijheden voor de toepassing van evaluatie(methoden) optimaal benut zijn, omdat er niet meer is gedaan dan noodzakelijk is.

In Gelderland wordt de toepassing van complexere, normatievere en/of explicietere methoden niet direct uitgesloten, zeker voor toekomstige projecten. Daarnaast leent de fasering en besluitvormingsstructuur van de provincie zich goed voor de toepassing van meer methoden (meerdere malen, en verschillende). De ontwikkelingen binnen de provincie zijn positief ten aanzien van de evaluatie van infrastructuurprojecten, mede (gesteld) op basis van de bevindingen van de Rekenkamer Oost-Nederland. Over het algemeen wordt de structuur van werken en de sturing vrij goed geacht door dit instituut, en is het te spreken over de ontwikkelingen in de aanpak (Rekenkamer Oost-Nederland 2008a).

6.8 N853 Ontsluitingsweg De Vierslagen / Omlegging Nieuw-Amsterdam

6.8.1 Introductie en globale omschrijving

Het project betreft de aanleg van een vervangende gebiedsontsluitingsweg voor de N853 door Nieuw-Amsterdam. Hierbij wordt tevens een rotonde bij het bedrijventerrein De Vierslagen aangelegd en een nieuwe deklaag aangebracht op het gedeelte Zandpol - Schoonebeek van de N853. Het nieuwe gedeelte van de N853 wordt aangelegd ter ontlasting van de bebouwde kom van Nieuw-Amsterdam en voor een betere bereikbaarheid van het industrieterrein De Vierslagen en het kassencomplex Erica (website Provincie Drenthe). De ligging van het project is ten oosten van Nieuw-Amsterdam, vanaf de aansluiting Dikke Wijk (A37) langs de oostzijde van het Stieltjeskanaal naar de N853 ter hoogte van Zandpol. Het tracé is weergegeven in figuur 6.8. Het initiatief voor het project is afkomstig van de gemeente Emmen en de provincie Drenthe.

Figuur 6.8 Tracé N853



Bron: Provincie Drenthe (www.n853.nl)

Bij het plannings- en besluitvormingsproces van de N853 zijn de volgende fases en structuur te herkennen:

Economische voorstudie		2000-2001	
		- 2001	Verkenningfase
Beleidsvoornemen	Alternatieven gekozen	2001	
		2002-2005	Planstudiefase
Tracéstudie		2002-2003	
Tracévaststelling			
		2005-2008	Realisatiefase
Planuitwerking		2005-2006	
Bestemmingsplanfase		2006	
Uitvoering	Aanleg	2007-2008	

6.8.2 Doelstellingen en evaluatie

Doelstellingen:

- het verbeteren van de bereikbaarheid van bedrijventerrein De Vierslagen;
- het verbeteren van de leefbaarheid van Nieuw-Amsterdam;
- het verbeteren van de verkeersveiligheid op de voormalige N853;
- een impuls geven aan de economische positie en/of ontwikkeling van de glastuinbouw en/of Zuid-Oost Drenthe.

Evaluatieverplichtingen:

Voor dit project zijn geen (directe) evaluatieverplichtingen. Er hoeft geen m.e.r.-procedure te worden doorlopen omdat het geen hoofdweg betreft en daarnaast omdat de ontsluitingsweg korter is dan tien kilometer.

Evaluatieonderzoek en –aspecten:

Ondanks dat er geen MER hoeft te worden opgesteld zijn de milieueffecten wel onderzocht. Dit is mede gedaan om de evaluatie van de milieuaspecten later te kunnen gebruiken als onderbouwing bij de bestemmingsplannen.

In de tracéstudie zijn vijf alternatieven onderzocht die allen ten oosten van Nieuw-Amsterdam liggen. Hierin is geëvalueerd op onder andere de volgende aspecten: bereikbaarheid, milieu, leefbaarheid, veiligheid en kosten.

In een economische voorstudie zijn (globaal) de kosten geraamd en zijn globaal de effecten op de economie aangegeven. Op basis van deze studie is bestuurlijk besloten om een westelijk tracé af te stoten. Voor het aspect economie is onder andere geëvalueerd op bereikbaarheid en arbeidsplaatsen.

Aangezien de alternatieven/varianten in de tracéstudie niet hele grote verschillen kennen, hoeft op een aantal aspecten niet (veel) te worden geëvalueerd en kan dit ook niet goed. De economische effecten van de alternatieven zijn min of meer gelijk en daarom hoeft op dit aspect ook niet verder te worden afgewogen. Dit geldt ook voor milieuaspecten op een grotere schaal. De milieuaspecten op detailniveau zijn wel onderscheidend, en op deze aspecten zijn de alternatieven wel nader afgewogen. Eén van de details die nader zijn onderzocht de geluidseffecten. De alternatieven verschillen bijvoorbeeld in de inrichtingsniveaus qua kunstwerken. De effecten hiervan op de bereikbaarheid zijn nader onderzocht. Uiteindelijk zijn alle aspecten en effecten gewaardeerd op plussen en minnen.

6.8.3 Toegepaste evaluatiemethoden, en de keuzes en uitgangspunten in de evaluatie ex ante en voor de evaluatiemethoden

Het moge duidelijk zijn dat er voor dit plan of project niet veel effectenonderzoek diende te worden verricht. Dit zorgt ervoor dat er ook geen overeenkomstige rapporten zijn voor dit project, zoals een Startnotitie, de Richtlijnen, het MER, en een Toetsingrapport. Hierdoor ontbreekt het in dit kader al aan evaluatiemethoden zoals die voor een Startnotitie en MER kunnen worden voorgesteld.

Er zijn in de beginfase of de voorfasen van het project ook geen uitgebreide onderzoeken gedaan. Zo is er niet echt sprake geweest van een verkenning. Wel is er een economische voorstudie gedaan maar hierin is niet een echte kosten-batenanalyse opgesteld of een andere evaluatiemethode toegepast.

In de tracéstudie is gebruik gemaakt van de overzichtstabel-/scorekaartmethode. De scores (plussen en minnen) zijn voor alle alternatieven in een scorekaart weergegeven.

De case wordt hier nu verbonden met het stappenmodel van paragraaf 5.6 voor de keuze van een evaluatiemethode. In deze case zijn een aantal stappen aan de orde en/of relevant. De volgende stappen kunnen worden ingevuld:

Stap 3: (kenmerken)

A:	complex/eenvoudig:	niet complex
B:	ruimtelijke schaal:	klein
C:	aantal alternatieven:	5

Stap 4: (evaluatiekenmerken/-uitgangspunten)

A:	complex/eenvoudig:	eenvoudig
B:	impliciet/expliciet:	impliciet
C:	intern/extern:	extern (outside)
D:	normatief/beschrijvend:	beschrijvend

Stap 5: (integraal) Nee.

Stap 6: (waarden) Kwalitatief.

Stap 7: (gewichten) Geen.

Stap 8: (toetsing) Plussen en minnen.

Stap 9: (rangorde) Nee. Geen formules en eindberekening.

Het uitgangspunt van de provincie Drenthe voor de evaluatie en de toepassing van evaluatiemethoden is om het eenvoudig te presenteren. De resultaten moeten begrijpbaar en goed interpreteerbaar zijn. Hierdoor vallen multicriteriamethoden automatisch af, omdat betrokkenen zich afvragen wat een score precies inhoudt en hoe die tot stand is gekomen, aldus de geïnterviewde. Daarnaast zijn de berekeningen en formules lastig uit te leggen en dus moeilijk verkoopbaar. Een ander uitgangspunten van de provincie is het bereiken van consensus en/of het creëren van draagvlak, onder andere ten behoeve van de planuitwerking in een later stadium. Hiervoor moeten afwegingen goed en eenvoudig kunnen worden uitgelegd en dat gaat volgens de geïnterviewde lastig met MCA. Daarnaast is het erg lastig een gewicht te hangen aan plussen en minnen (en dus aspecten). Afwegingen worden gemaakt op basis van ervaring en emoties. Het is niet wenselijk om harde cijfermatige eind- of totaalscores aan alternatieven toe te kennen. Een ander aspect, de interactie, dat in feite samenhangt met consensus speelt ook een rol. Het uitgangspunt om veel te communiceren bepaalt ook dat een eenvoudige methode moet worden gehanteerd.

De m.e.r.-procedure en het opstellen van een 'echte' MER is niet overwogen. Dit is volgens de ambtenaar onder andere niet gedaan om de vaart er in te houden.

6.8.4 *Geschiktheid en juistheid*

Gezien de uitgangspunten van de provincie in de evaluatie is de geschikte evaluatiemethode gekozen. Het niet opstellen van een KBA sluit aan bij de meeste kenmerken en uitgangspunten van de evaluatie in het stappenmodel. De ruimtelijke schaal van het project is klein en daarom is een KBA niet direct een voor de hand liggende methode te noemen, en daarom is hier de geschikte keuze gemaakt. Kijkend naar de uitgangspunten met betrekking tot de kenmerken van de multicriteriamethoden (gewichten, berekening, complexiteit) is het een geschikte keuze om deze methoden niet toe te passen. De kenmerken van het vraagstuk vragen ook niet om een MCA. De scorekaartmethode is geschikt gekozen.

Over de juistheid valt niet iets te zeggen aangezien de evaluatierapporten niet beschikbaar waren. Het interview heeft echter genoeg inzicht gegeven over de toegepaste methoden, de inhoud van de evaluatie en de uitgangspunten, om het project als een relevante case op te nemen in het onderzoek.

6.8.5 *Conclusies*

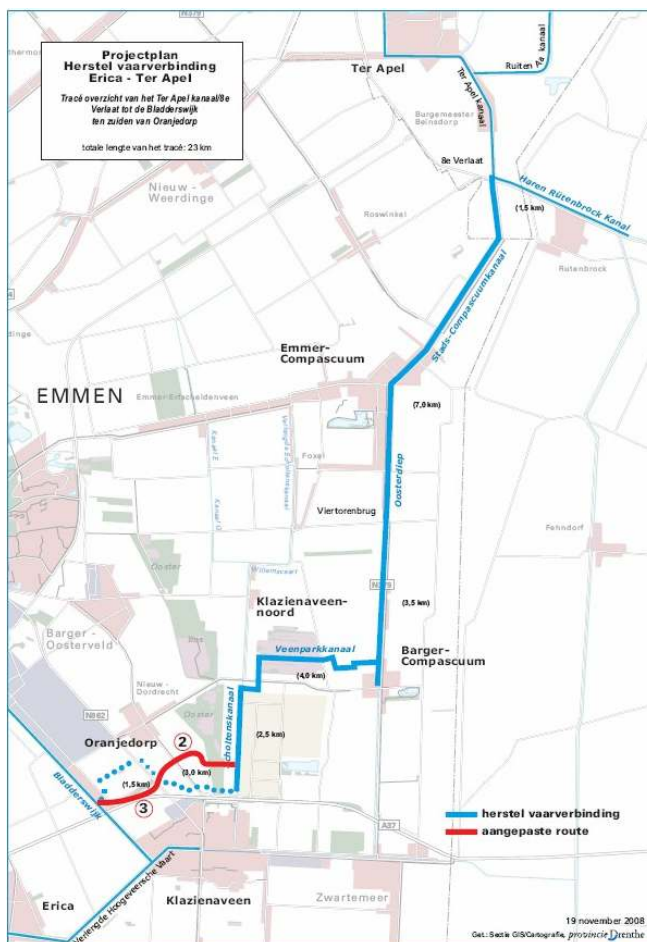
Bij het project is te werk gegaan volgens eigen provinciaal inzicht. De structuur van, en de evaluatie binnen, het plan- en besluitvormingsproces is op een zelfstandige en provincie-eigen manier vormgegeven, die niet direct uit gaat of afgeleid is van een werkwijze zoals die op rijksniveau gehanteerd worden. De manier van werken binnen de provincie Drenthe zou daarom pragmatisch kunnen worden genoemd.

Vanuit theoretisch, en praktisch, oogpunt zijn de geschikte evaluatiemethoden toegepast. Kijkend naar de uitgangspunten van de provincie Drenthe wordt ook eigenlijk wel optimaal gebruikt gemaakt van de keuzevrijheden. Er is gebruik gemaakt van de scorekaartmethode of overzichtstabelmethode, omdat deze eenvoudig is, en daarom goed presenteerbaar en goed te interpreteren en begrijpen is.

6.9 Vaarverbinding Erica - Ter Apel

6.9.1 Introductie en globale omschrijving

Het project Erica - Ter Apel kan enigszins worden beschouwd als een aparte case. Het betreft namelijk 'natte' infrastructuur; een vaarverbinding. Het project wordt uitgevoerd op Drents grondgebied en dient de vaarmogelijkheden tussen Erica en Ter Apel te verbeteren. Deze twee plaatsen zijn de uiterste schakels in de route en/of het traject. Het project betreft grotendeels herinrichting, en renovatie en reconstructie. Een klein deel van de route betreft een nieuw tracé. Tussen de vaarwegen Scholtenskanaal en Bladderswijk wordt een nieuwe verbinding aangelegd. De route van de vaarverbinding is weergegeven in figuur 6.9A en het nieuwe tracé in figuur 6.9B.



Figuur 6.9A Route Vaarverbinding Erica - Ter Apel

De verbinding of route gaat door de Drentse Veenkoloniën. De route loopt van Ter Apel langs en/of door Emmer-Compasuum naar Barger-Compasuum, en daarna haaks richting Klazienaveen en aansluitend op de vaarweg Bladderswijk. Door deze aansluiting is de route naar Erica compleet. Dit is ook de reden voor uitvoering van het project. De vaarverbinding tussen Erica en Ter Apel is namelijk de ontbrekende schakel in de Noord-Nederlandse vaarcircuits. De nieuwe vaarroute verbindt vaarwater in Groningen, Drenthe, Friesland, Overijssel en Duitsland.



Figuur 6.9B Nieuwe tracé Vaarverbinding

Bron: Provincie Drenthe (www.provincie.drenthe.nl)

In de jaren zestig van de vorige eeuw zijn een flink aantal vaarverbindingen in Drenthe verbroken en verloren gegaan. In de jaren zeventig kwam er weer aandacht voor de vaarverbindingen en het feit dat ze te niet waren gedaan; er werd afgevraagd of het niet zonde was dat deze vaarverbindingen niet meer (optimaal) aanwezig waren. Hierop is in de jaren tachtig onderzoek gedaan naar een vaarverbinding tussen Erica en Ter Apel.

De plan- en besluitvorming speelt al vele jaren. In een rapport van 2001 is al aangegeven dat er al sprake is of zou zijn van formele besluitvorming en planvoorbereiding in september 2001 en de realisatie in 2003/2006 werd verwacht (Provincie Drenthe et al. 2001). Dit is echter bij lange na niet gehaald; het project is anno 2009 nog niet afgerond.

Het belang van de vaarroute is door meerdere commissies, stuurgroepen, onderzoeken, rapporten en beleidsvisies aangegeven. Zo is het project ook opgenomen in de ‘Agenda voor de Veenkoloniën’. In het dit project werken de provincies Groningen en Drenthe, twee waterschappen en negen gemeenten nauw samen aan de ruimtelijke en sociaal-economische ontwikkeling van het Veenkoloniale gebied (Arcadis et al. 2003). In het kader van het project AGENDA voor de Veenkoloniën is het herstel van de vaarverbindingen tussen het Zuidlaardermeer en Erica één van de Top 10 - projecten. Realisatie van de vaarverbinding tussen Erica en Ter Apel vormt fase 2 van dit project. Fase 1, welke reeds in uitvoering is genomen, wordt gevormd door de realisatie van de vaarverbinding Zuidlaardermeer - Oost Groningen. De projectdelen liggen in elkaars verlengde en versterken elkaar. Investerings in de vaarweg en de daaraan gerelateerde voorzieningen, alsmede in de regio komen hierdoor in een gunstiger perspectief te liggen (bron: website Provincie Drenthe).

De vaarverbinding wordt hersteld op initiatief van de provincie Drenthe, de gemeente Emmen en de Agenda van de Veenkoloniën en wordt mede mogelijk gemaakt door Ministerie van LNV, Stichting Recreatietoervaart Nederland, provincie Groningen, Waterschappen Hunze en Aa's en Velt en Vecht, en de gemeenten Vlagtwedde, Hoogezand Sappemeer, Veendam, Aa en Hunze, Stadskanaal, Menterwolde, Pekela en Borger Odoorn (Provincie Drenthe 2001).

Bij het plannings- en besluitvormingsproces van de Vaarverbinding zijn de volgende fases en structuur te herkennen:

Voorstudies, oriënterende studies, verkenningen		
	1978-2000	Verkenningfase
Beleidsvoornemen	2000	
	2002-2008	Planstudiefase
Tracéstudie	2002-2003	
	Hoofdalternatief gekozen	2003
Projectplan		2005
Tracévaststelling	Definitief Tracébesluit fase 2	2008
	2006-2012	Realisatiefase
Planuitwerking	2006-2009	
Aanleg Veenparkkanaal	2006-2008	
Uitvoering Fase 1a	2008	
Uitvoering Fase 1b	2009-2010	
Uitvoering Fase 2	2010-2012	
Bestemmingsplanfase	2008-2009	
	Gebiedstoets	2009
Uitvoering	Aanleg	2006-2012

6.9.2 Doelstellingen en evaluatie

Al in 1984 zijn in een rapport twee hoofddoelstellingen genoemd (door de Werkgroep Recreatie van het Geografisch Instituut van de Rijksuniversiteit Groningen):

- stimulering van de werkgelegenheid;
- verhogen van het regionale inkomen door het bevorderen van de openluchtrecreatie en het toerisme in Noord-Nederland.

Het project Erica - Ter Apel is een onderdeel van een groter project dat mee gefinancierd wordt door de Europese Unie in het kader van een breder interregionaal programma voor de Noordzee regio. In het kader van dit programma en het koepelproject is er een regionaal samenwerkingsproject gestart voor Noord-Nederland en Noord-Duitsland met een eigen actieprogramma (Provincie Drenthe et al. 2001). De doelstellingen van dit programma zijn: het herstellen van ontbrekende vaarverbindingen, verbetering van de vaarbaarheid en kwaliteit, ontwikkelen van toeristische vaarroutes en uniek eigen imago. Dit sluit aan bij het idee achter de vaarverbinding.

Het primaire doel van de tracéstudie van 2003 is de nodige relevante informatie te verschaffen om op een verantwoorde wijze tot een bestuurlijke afweging en politieke besluitvorming te kunnen komen ten aanzien van de vraag of de vaarverbinding moet worden gerealiseerd en zo ja, langs welk tracé (Arcadis et al. 2003). De rapportage geeft antwoord op de vraag of het opheffen van de ontbrekende schakel inderdaad belangrijk is voor de regio. Het doel van het project wordt met name omschreven als het belang van de vaarweg.

Het doel van de Stichting Recreatietoervaart Nederland is het bevaarbaar houden van het net van Nederlandse water, ontwikkelen van een aantrekkelijk, gedifferentieerd en samenhangend recreatietoervaartnet en dus het wegnemen van knelpunten (Arcadis et al. 2003). Dit is tevens het doel van het project motorbootverbinding Erica - Ter Apel. Het doel van de Agenda voor de Veenkoloniën kan als volgt worden omschreven; het vergroten van het aantal toeristen door het realiseren van een vaarverbinding leidt tot een uitbreiding van de werkgelegenheid en het versterken van het imago van de Veenkoloniën, en creëert aantrekkelijke (woon) milieus voor de bevolking (Arcadis et al. 2003).

Evaluatieverplichtingen:

Voor de aanleg voor kanalen en vaarwegen (niet zijnde een hoofdvaarweg) hoeft geen m.e.r.-procedure te worden doorlopen. Omdat het geen hoofdvaarweg betreft hoeft de Tracéwet ook niet te worden gehanteerd, doch dient er wel van een tracébesluit te worden uitgegaan. In het kader van de bestemmingsplanprocedure dient een gebiedstoets te worden opgesteld.

Evaluatieonderzoek en –aspecten:

Er zijn door de tijd heen in de verschillende rapporten vele alternatieven onderzocht. Aan de hand van het evaluatieonderzoek zijn uiteindelijk twee hoofdalternatieven naar voren gekomen. Eén van deze alternatieven is later nog sterk veranderd qua route. De twee hierna overgebleven alternatieven zijn verder onderzocht in een tracéstudie.

Het feit dat er geen milieueffectrapport hoefde te worden opgesteld, in welke vorm dan ook, zorgt er voor dat er geen uitgebreid evaluatieonderzoek heeft plaatsgevonden zoals die bij de andere cases wel het geval is. Dit komt misschien ook omdat de impact van een vaarweg op bepaalde aspecten veel kleiner is.

In 1984 is het eerste serieuze evaluatieonderzoek op alternatieven verricht naar aanleiding van eerdere globale rapporten en aanbevelingen. Het betreft een uitgebreid onderzoek uitgevoerd door een universitair geografisch instituut. In het onderzoek is allereerst een uitgebreide verkenning verricht naar (het verbeteren van) de recreatievaart. Daarna zijn de alternatieven onderzocht en zijn de voor- en nadelen van de verschillende trajecten aan de orde gesteld. Al snel is vastgesteld dat de trajecten via Duitsland niet wenselijk zijn. De (overige) trajecten zijn op vele aspecten beoordeeld. In het rapport heeft daarnaast een expliciete afweging van alternatieven plaatsgevonden, en is dus duidelijk een keuze gemaakt.

In een rapport van 1986 zijn twee alternatieven komende uit voorgaand onderzoek verder onderzocht op hydrologische en ecologische gevolgen, en civieltechnische voorzieningen.

Het probleem met het onderzoek van weleer is dat door het lange verstrijken van de plan- en besluitvorming de gegevens verouderd en gedeeltelijk niet relevant meer zijn.

In 1998 zijn voor vele trajectdelen en zes alternatieven de kosten berekend. Eind 1998 is op basis van de voorgaande tracéstudies en evaluatierapporten de conclusie gemaakt dat er twee reële opties zijn om de vaarverbinding tot stand te laten komen. Hierin zijn op basis van de voorgaande evaluatie dus in feite afwegingen gemaakt voor welke alternatieven te kiezen. Het kosten aspect heeft hierin in een grote rol gespeeld. De twee alternatieven zijn in principe hetzelfde als de trajecten die in 1984 naar voren zijn gekomen als haalbare alternatieven.

In 2001 is er een rapport uitgebracht over het onderzoek naar de ontwikkeling van een grensoverschrijdend toervaartnetwerk in Noord-Nederland en Noord-Duitsland. Voor de gebieden in deze regio zijn de ruimtelijke structuur en de toekomstige ontwikkelingen die met toervaart samenhangen geanalyseerd. Voor deze regio als geheel zijn de sociaal-economische effecten inzichtelijk gemaakt. Op basis van de ruimtelijke en sociaal-economische analyses is een ontwikkelingsvisie opgesteld op een zodanige wijze dat de landsgrens niet langer als een barrière zal werken.

In de tracéstudie van 2003 is het marktpotentieel van Groningen en Drenthe onderzocht ten aanzien van recreatie en de nieuwe vaarverbinding. Verder zijn de sociaal-economische effecten en de betekenis hiervan voor de regio aangegeven, en zijn de randvoorwaarden en de technische eisen voor de vaarverbinding in beeld gebracht. Daarnaast zijn de tracés globaal en met name kwalitatief beschreven ('geanalyseerd') op verscheidene aspecten. Vervolgens zijn de tracés vergeleken aan de hand van tabellen met kosten en financiële effecten, en met voor- en nadelen. Daarop zijn conclusies gemaakt per aspect, en deze conclusies hebben tot een voorkeur en aanbeveling geleid. Er is dus sprake van een expliciet oordeel.

Eén van de tracés in de studie wijkt af van de aanbevolen tracés van daarvoor. In de studie is ook nog vastgesteld dat er een mogelijk gedeeltelijk ander tracé moet worden gevolgd. Dit tracédeel is uiteindelijk ook het daadwerkelijke tracé geworden.

6.9.3 Toegepaste evaluatiemethoden, en de keuzes en uitgangspunten in de evaluatie ex ante en voor de evaluatiemethoden

In de studie van 1984 dat door het Geografische Instituut van de Rijksuniversiteit Groningen is uitgevoerd zijn meerdere analyses uitgevoerd. In deze studie is gebruikt gemaakt van een tweetal evaluatiemethoden, namelijk de kosteneffectiviteitanalyse en de concordantie-analyse.

De multicriteria-analyse heeft tot een expliciet oordeel over de alternatieven geleid. Het is opmerkelijk dat dergelijke analyses alleen door een wetenschappelijk instituut worden uitgevoerd. Op basis van de vorige cases kan gesteld worden dat onderzoek met deze methoden is uitgevoerd omdat er in dit geval opdracht is gegeven aan de wetenschap om een studie te verrichten. In het eerste deel van de studie, de algemene verkenning, zijn geen evaluatiemethoden gehanteerd. De gehele studie kan in feite als een verkenning beschouwd worden.

In het vervolg van de evaluatie (vanaf 1999) is niet weer gebruikt van multicriteria-analyses. In de tracéstudie van 2003 zijn geen echte evaluatiemethoden meer toegepast. Van een volwaardige kosten-batenanalyse is geen sprake geweest, wel zijn de sociaal-economische effecten geanalyseerd, en kwantitatief in een tabel weergegeven. Tevens zijn in dit rapport geen scorekaarten toegepast zoals deze vaak zijn terug te vinden in MER'en. Wel zijn per thema in tabellen de voor- en nadelen overzichtelijk weergegeven.

Voor de planstudie kan gesteld worden dat er sinds 1998 sprake is van een tweede fase van evaluatie ex ante.

De case wordt hier nu verbonden met het stappenmodel van paragraaf 5.6 voor de keuze van een evaluatiemethode. In deze case zijn een aantal stappen aan de orde en/of relevant. De volgende stappen kunnen worden ingevuld:

Stap 2: (fasering)

A: Verkenning: KEA, MCA: CA.
Planstudie: geen, (globale kosten-batenanalyse zonder KB-ratio, beschrijvende tabellen)

Stap 3: (kenmerken)

A: complex/simpel: inhoudelijk complex
B: ruimtelijke schaal: middelgroot
C: aantal alternatieven: veel, 4 hoofdalternatieven, 2 alternatieven in tracéstudie.
D: aantal aspecten (criteria): tracéstudie: thema's en aspecten, geen criteria (niet heel veel)

Stap 4: (evaluatiekenmerken/-uitgangspunten)

A: complex/simpel: valt niet te zeggen
B: impliciet/expliciet: geen van beide
C: intern/extern: intern en extern (outside)
D: normatief/beschrijvend: beschrijvend

Stap 5: (integraal) Nee.

Stap 7: (gewichten) Geen gewichten in methoden (na de eerste fase), wel prioriteiten in afweging.

De uitgangspunten in de evaluatie zijn voor deze case niet zo duidelijk. Een kenmerk van het project is dat er niet echt sprake is geweest van een open planproces.

Eenvoudig evalueren of het hanteren van een simpele evaluatiemethode is volgens de geïnterviewde niet direct een uitgangspunt. Dit hangt misschien ook wel samen met feit dat het geen echt open planproces betreft. Het heeft te maken met het feit dat er niet op een dergelijke manier naar wordt gekeken. Bij het evalueren wordt er niet bij stilgestaan of iets met of zonder een bepaalde methode kan worden geëvalueerd, aldus de geïnterviewde. Het gaat er niet zozeer om of er een eenvoudiger, complexere of meer veelzijdige methode het beste kan worden gehanteerd. Er wordt door de ambtenaar van de provincie in ieder geval niet een bepaalde systematiek en/of methodiek gehanteerd om stapsgewijs tot een alternatief of afweging te komen. Het toekennen van gewichten wordt dan ook niet gedaan in een methode, maar er wordt in de afwegingen aangegeven welke zaken belangrijker zijn en op die manier worden gewichten en prioriteiten gehanteerd, aldus de geïnterviewde.

6.9.4 *Geschiktheid en juistheid*

Het feit dat het een inhoudelijk complex plan betreft biedt openingen voor het kiezen voor meerdere en/of complexere evaluatiemethoden. Dit wordt versterkt door het feit dat er geen open planproces is gehanteerd en dat de nadruk minder sterk ligt op consensus. Daarnaast heeft de politiek erg veel moeite gehad met het doorhakken van de knoop met het doorzetten van het plan. Op basis hiervan kan beredeneerd worden dat verdere beslissingsondersteuning wenselijk had kunnen zijn.

Multicriteria-analyses in een later stadium hadden in dit geval een geschikte keuze kunnen zijn om in de tussenliggende periode (1986-1998) al die verschillende alternatieven sneller en duidelijker te classificeren. De multicriteria-analyse die eerder is gehanteerd (1984) heeft al heel snel inzicht gegeven in welk hoofdalternatief de betere keuze is. Voor de keuze van een tracé na 1998, na de uitfiltering van alternatieven, lijkt een multicriteria-analyse overbodig en was het dus geschikt deze niet meer te hanteren.

Het opstellen van een kosten-batenanalyse zeer zeker wel een geschikte keuze kunnen zijn om bestuurders en betrokkenen sneller te overtuigen van het nut van de vaarverbinding. Zeker in de tussentijd (1984-2001) ontbreekt verhelderende en mogelijke overtuigende informatie met betrekking tot de baten over het nut van het project. De besluitvorming heeft zo lang moeten duren dat de informatie uit het rapport van 1984 niet meer relevant en rechtvaardigend genoeg is, en verder ontbrak het bij de plan- en besluitvorming aan recenter materiaal.

Wat opvalt, is dat er geen scorekaarten zijn toegepast zoals deze vaak zijn terug te vinden in milieueffectrapporten. Op zich is dit niet vreemd omdat er formeel niet een MER hoefde te worden gemaakt. Een overzichtstabel of scorekaart had wel eerder overzicht kunnen geven in de situatie van de alternatieven. Aan de andere kant zou het overbodig zijn omdat het geen verdere inzichten verschaft.

6.9.5 *Conclusies*

De case kan ten eerste als een opmerkelijk project worden beschouwd. Het feit dat de het project zo lang op zich heeft moeten wachten en de doorlooptijd van het plan zeer lang is, heeft een effect op de evaluatie ex ante en hoe daar tegen aan gekeken moet worden. Daarbij komt dat de evaluatie niet te vergelijken is met de evaluatie in de andere cases. De evaluatie ex ante voor een vaarweg niet zijnde een hoofdvaarweg is geheel anders dan de evaluatie van een verkeersweg, omdat er (hier) geen sprake is van een tracéstudie in de vorm van een MER.

De toepassing van bepaalde methoden in deze case, de kosteneffectiviteitanalyse en de concordantieanalyse, valt als het ware buiten de toepassing in de praktijk. De methoden zijn uitgevoerd door een wetenschappelijk instituut. Daarnaast zijn dergelijke methoden na de eerste fase van de evaluatie ex ante niet meer aan de orde geweest.

De evaluatiemethoden die formeel en/of intern zijn toegepast zijn beperkt. Externe adviseurs hebben tevens geen additionele methoden gehanteerd en extra resultaten hiermee aangeleverd.

Op basis van de kenmerken van het plan en de evaluatie kan gesteld worden dat geschikte evaluatiemethoden niet zijn toegepast. Kijkend naar de uitgangspunten voor de evaluatie en de kenmerken kan gesteld worden dat de keuzemogelijkheden niet optimaal zijn benut.

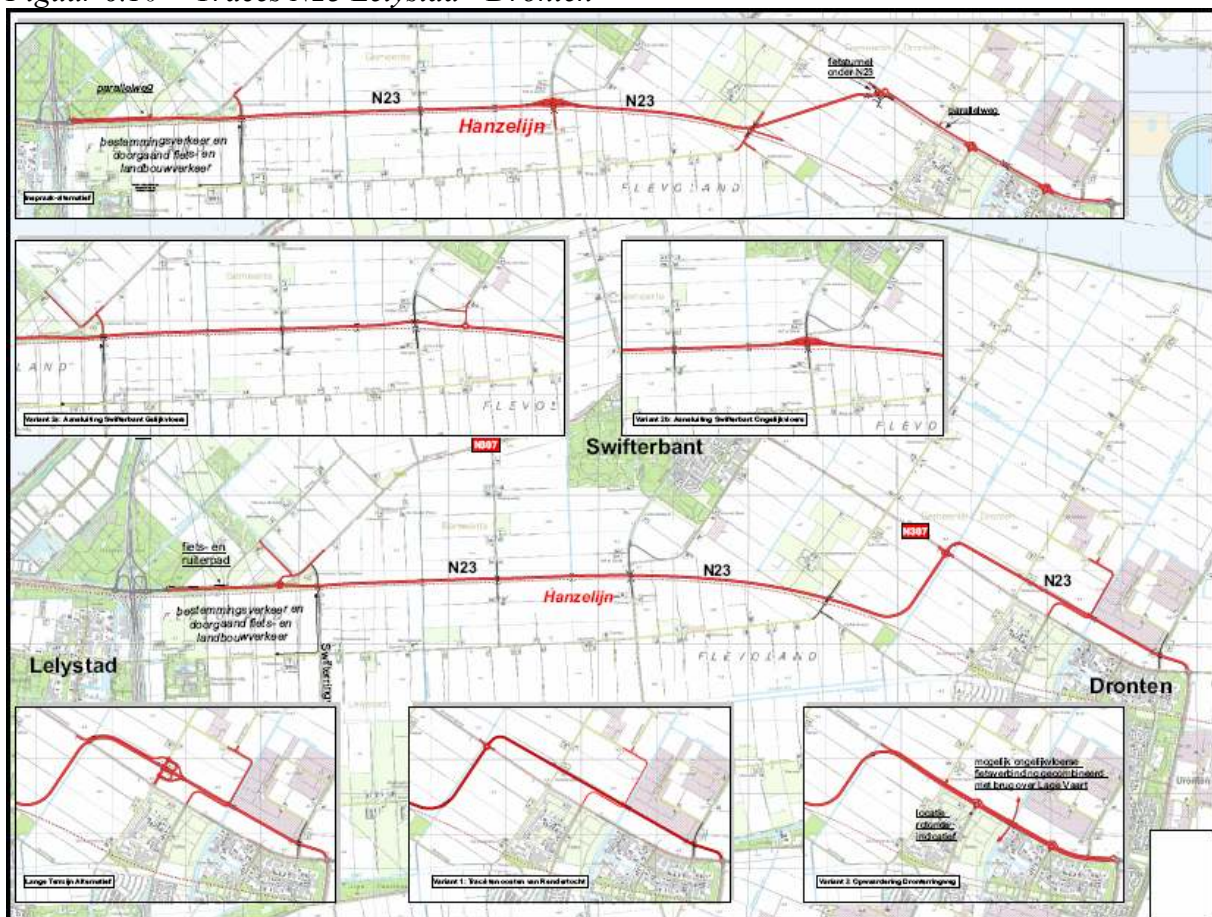
Het ontbrak in het plan en project aan concrete doelstellingen en concrete nut en noodzaak argumenten. Dit kan als een reden worden gezien voor het feit dat het project zo lang heeft moeten duren voordat het echt tot uitvoer werd overwogen. Daarbij komt dat het ontbreken van evaluatiemethoden later, niet heeft geholpen dit feit te veranderen.

6.10 N23 Lelystad - Dronten

6.10.1 Introductie en globale omschrijving

Het project Lelystad - Dronten is onderdeel van een groter project namelijk de N23 van A(lkmaar) tot Z(wolle). Het is echter wel een losstaand project omdat het in een apart besluit is opgenomen. In de totale verkeersverbinding N23 werken de provincies Flevoland, Overijssel en Noord-Holland samen. De drie provincies trekken gezamenlijk op bij rijksafspraken over financiële bijdragen aan het project en stemmen technische ontwikkelingen op elkaar af. In Flevoland worden bestaande wegen opgewaarderd en beter met elkaar verbonden. Eind 2007 is in Flevoland de schop de grond ingegaan en al een begin gemaakt met de werkzaamheden (Provincie Flevoland 2007). In 2009 start de aanleg van het geheel nieuwe N23-tracé Lelystad-Dronten. De weg komt parallel te liggen aan de Hanzelijn en is een kruisvrije verbinding met vooralsnog 2x1 rijstroken. De tracés en de verschillende alternatieven/varianten zijn weergegeven in figuur 6.10.

Figuur 6.10 Tracés N23 Lelystad - Dronten



Bron: Provincie Flevoland (2005)

De N23 biedt de provincie Flevoland een alternatieve ontsluiting. Met het drukker wordende verkeer in de randstad ontstaat ook in Flevoland een grote behoefte aan een verbinding buiten de randstad om. Zeker gezien de ontwikkeling van Lelystad Airport, het ontstaan van de overslagterminal bij onder meer Lelystad en de grote hoeveelheid extra woningen, is deze verbinding eigenlijk onmisbaar. Voor de gehele N23 (van A tot Z) is veel draagvlak en financiële steun. Regiogemeenten, provincies en ondernemers zijn bereid substantieel bij te dragen aan de N23. De weg wordt aangelegd met respect voor natuur en milieu. Er wordt zo veel mogelijk gebruik gemaakt van bestaande wegen, waardoor zo min mogelijk natuur verloren gaat. De N23 verhoogt de verkeersveiligheid, onder meer door de aanleg van ongelijkvloerse kruisingen en parallelwegen voor langzaam verkeer. De weg van Alkmaar naar Zwolle levert een belangrijke bijdrage aan het oplossen verkeersproblemen en ondersteunt de economische groei in de regio (bron: website N23).

De aanleiding voor het project ligt in een aantal problemen die zich nu of in de toekomst afspeelen in oostelijk Flevoland. Het gaat om de sociaal-economische ontwikkelingen en de mobiliteitsontwikkeling, en hierom zijn maatregelen gewenst (Provincie Flevoland 2005a). De intensiteit op de bestaande wegen in de corridor Lelystad-Dronten ligt hoog en zal in de toekomst alleen maar toenemen. Hierdoor ontstaan bij deze wegen steeds meer verkeersonveilige situaties. Ook is door het ontbreken van een directe aansluiting op de A6 de verkeersruk op het stedelijk wegennet van Lelystad extra groot. In de toekomst wordt het steeds lastiger om de toenemende verkeersdruk in de regio te kunnen blijven verwerken. De wegenstructuur in oostelijk Flevoland ontbreekt een goede structuur in oost-west / west-oost richting en heeft samen met het landbouwverkeer een negatief effect op de doorstroming en verkeersveiligheid. Een ander punt is dat Flevoland heeft te maken met een relatief groot aandeel uitgaande pendel (verkeer met betrekking tot de reis naar werk), en daarvoor dienen bedrijvenlocaties te worden ontwikkeld die goed bereikbaar zijn (Provincie Flevoland 2005a). Daarnaast heeft het besluit tot de aanleg van de Hanzelijn een rol gespeeld in het besluit tot de aanleg van de N23 tussen Lelystad en Dronten, omdat het in feite een extra kans is voor een gunstige aanleg.

Bij het plannings- en besluitvormingsproces van de N23 Lelystad - Dronten zijn de volgende fases en structuur te herkennen:

<u>Voorstudies</u>		
		2000-2003
		Verkenningfase
Strategische verkenning		2001
Start onderzoek	beleidsvoornemen	december 2003
		2004-2005
		Planstudiefase
Onderzoek tracés	bepaling voorkeurstracé	2004
Startnotitie		2004
m.e.r.-procedure	kennisgeving Startnotitie	januari 2005
	concept Projectnota/MER	januari 2005
	vaststelling Richtlijnen	juli 2005
	nader m.e.r.-onderzoek	2005
	kennisgeving MER	najaar 2005
Publicatie Projectnota	Voorkeurstracé	najaar 2005
Principebesluit		2006
		2006-2011
		Realisatiefase
Realisatiebesluit		
Planuitwerking	Details	2006-2008
Bestemmingsplanfase		2006-2007
Convenant	Financieringovereenkomst	april 2007
Uitvoering	Aanleg	2008-2011

6.10.2 Doelstellingen en evaluatie

Om bovenstaande problemen het hoofd te bieden zijn in de Projectnota/MER de volgende doelstellingen voor de N23 Lelystad - Dronten geformuleerd (Provincie Flevoland 2005a):

- 'het creëren van voldoende wegcapaciteit voor het doorgaande verkeer tot ten minste 2015;
- de leefbaarheid in het gebied te waarborgen;
- door, in plaats van het huidige wegennet (N309 en N307) aan te passen, een nieuwe hoofdweg aan te leggen een meer toekomstvaste oplossing te creëren voor de lange termijn (>2015), dat wil zeggen een stroomweg met een ontwerpsnelheid van 100 km/uur, die past in de route van Alkmaar naar Zwolle;
- door de nieuwe hoofdweg gelijktijdig en gebundeld met de Hanzelijn aan te leggen een dusdanig kostenvoordeel te behalen dat de aanleg van de nieuwe hoofdweg bijna kostenneutraal is ten opzichte van de reconstructie van het huidige wegennet;
- het versterken van het karakter van de regio als vestigingsplaats voor bedrijven en het creëren van ontwikkelingsmogelijkheden door een betere bereikbaarheid'.

Evaluatieverplichtingen:

Voor de aanleg van een nieuwe autoweg dient de m.e.r.-procedure te worden doorlopen en dus een startnotitie en MER te worden opgesteld.

De gehele N23 is opgedeeld in meerdere projecten en daarvoor dienen er meerdere losse m.e.r.-procedures te worden doorlopen. Voor de N23 in zijn geheel is geen aparte MER opgesteld. In het kader van rijksfinanciering van kleine delen van de totale N23 (niet voor Lelystad – Dronten) is voor het gehele traject een MKBA opgesteld.

Evaluatieonderzoek en –aspecten:

In de verkenning is de haalbaarheid van de aanleg van de N23 op het traject Lelystad - Dronten (- Kampen) onderzocht. Hiervoor is de nut en noodzaak onderzocht van een N23. Hiervoor is kwantitatieve verkeersinformatie verzameld. De verkenning is vooral een evaluatieonderzoek dat op een aantal vragen diende te geven. Daarvoor is veelal kwalitatief te werk gegaan door een aantal thema's in brede zin te beschrijven. Ten behoeve van de verkenning zijn een aantal alternatieven ontwikkeld en in het verkenningsrapport zijn de alternatieven (globaal) beoordeeld en zijn een aantal alternatieven als het ware doorgestreept.

De projectnota/MER is een diepgaand evaluatieonderzoek en kent negen hoofdaspecten, waarbij het aspect verkeer en vervoer is opgedeeld in vier aspecten, wat in totaal voor dertien aspecten zorgt. Onder de aspecten vallen in totaal 40 aspecten. In de studie zijn de resultaten van een veiligheidseffectrapportage geïntegreerd.

Er is voor het traject Lelystad - Dronten geen losse economische studie verricht. Tevens is de economie ook niet geïntegreerd in de projectnota als zijnde een analyse op basis van geldbedragen. De economische studie voor de gehele N23 is pas na het besluit tot de aanleg van het gedeelte verricht, en heeft dus sowieso geen rol kunnen spelen in de evaluatie voor het gedeelte Lelystad - Dronten.

In tegenstelling tot veel voorgaande cases wordt in deze projectnota/MER wel duidelijk een conclusie en eindafweging gegeven, en een voorkeur aangegeven op basis van duidelijke overwegingen. In dat opzicht verschilt deze projectnota duidelijk van enkel een MER. Dit is gedaan voor transparantie in de besluitvorming.

6.10.3 Toegepaste evaluatiemethoden, en de keuzes en uitgangspunten in de evaluatie ex ante en voor de evaluatiemethoden

De N23 is pas op de agenda gekomen toen het aanleggen van een nationale A23 van de agenda is geschrapt. Voorstudies voor een dergelijke weg zijn dan (eventueel) ook op nationaal niveau en eventuele toegepaste evaluatiemethoden dus ook.

Op provinciaal niveau is het eerste onderzoek voor de N23 een Strategische verkenning. Hierin zijn geen evaluatiemethoden toegepast. Voor de nut en noodzaak van de weg is geen kosten-batenanalyse opgesteld. In de startnotitie, wat tevens het concept projectnota/MER is, is de scorekaartmethode toegepast. In de eindversie van de projectnota/MER is tevens deze overzichtstabelmethode gebruikt en zijn geen verdere methoden toegepast.

Voor de gehele N23 van Alkmaar naar Zwolle is een MKBA opgesteld. Deze is opgesteld in het kader van de nut en noodzaak van het verbeteren van de verbinding en mogelijke rijksbijdragen voor onderdelen van het traject.

De case wordt hier nu verbonden met het stappenmodel van paragraaf 5.6 voor de keuze van een evaluatiemethode. In deze case zijn een aantal stappen aan de orde en/of relevant. De volgende stappen kunnen worden ingevuld:

Stap 2: (fasering)

- A: Verkennig: geen methoden.
Planstudie: overzichtstabelmethode.
- B: trechtering: nee.
detaillering: overzichtstabelmethode.
- C: startnotitie: overzichtstabelmethode, scorekaart
traject-/projectnota: overzichtstabelmethode, scorekaart
MER: overzichtstabelmethode, scorekaart

Stap 3: (kenmerken)

- A: complex/eenvoudig: proces- en aspectmatig complex, inhoudelijk niet.
complex, financieel bestuurlijk complex.
- B: ruimtelijke schaal: klein tot middelmatig.
- C: aantal alternatieven: 3 hoofdalternatieven in de verkenning,
4 hoofdalternatieven in het MER.
- D: aantal aspecten (criteria): 9/13 aspecten, 40 criteria.

Stap 4: (evaluatiekenmerk/-uitgangspunten)

- A: complex/eenvoudig: eenvoudig
- B: impliciet/expliciet: impliciet
- C: intern/extern: intern en extern
- D: normatief/beschrijvend: beschrijvend (kwalitatief)

Stap 5: (integraal) Ja (milieu, verkeer, economie, bedrijvigheid en landschappelijk).

Stap 6: (waarden) Kwantitatief waar nodig, kwalitatief waar mogelijk. Uiteindelijk kwalitatief.

Stap 7: (gewichten) Geen.

Stap 9: (rangorde) Nee.

De uitgangspunten voor de evaluatie kunnen worden samengevat als praktisch te werk gaan. Dit houdt in dat er volgens de geïnterviewde niet moeilijker wordt geëvalueerd dan nodig. Er wordt niet geëvalueerd op basis van de theorie, of gelet op theoretische uitgangspunten om tot de keuze van een methode te komen. Er wordt bekeken wat er in de praktijk nodig wordt geacht door betrokkenen, beleidsmedewerkers, adviseurs en de Ciemer, en voor de besluitvorming.

Eén van de uitgangspunten is om evaluatiemethoden te hanteren die goed te gebruiken zijn voor (externe) presentatie. De resultaten uit/in de methode dienen volgens de geïnterviewde begrijpelijk en dus eenvoudig te zijn, en goed uit te leggen (voor verantwoording). Daarom zijn beschrijvende (kwalitatieve) methoden wenselijk, en multicriteriamethoden met gewichten niet overwogen. Dit uitgangspunt sluit ook aan bij het interne en externe evalueren. Intern wordt de voorkeur bepaald en een advies gegeven aan bestuurders, welke niet te gecompliceerde (gedetailleerde) informatie wensen uit de evaluatie, aldus de geïnterviewde. Extern is er bij de startnotitie en de concept projectnota geëvalueerd en/of invloed uitgeoefend op de alternatieven. Zo is het voorkeursalternatief tot stand gekomen op basis van het inspraakalternatief. Daarnaast is er om extern gemakkelijker te kunnen evalueren en presenteren gekozen voor de eenvoudige scorekaartmethode. Tevens zijn er volgens de geïnterviewde door de externe (outside) adviesbureaus ook geen suggesties aangedragen voor complexere evaluatiemethoden.

Een ander uitgangspunt van de provincie is om consensus te bereiken. Daarbij is het geen uitgangspunt om een eindrangschikking van de alternatieven te verkrijgen. Het is met andere woorden een uitgangspunt om impliciet te evalueren. Expliciete methoden moeten niet worden toegepast om het toepassen, al moeten deze niet worden uitgesloten, aldus de geïnterviewde. In deze situatie was het toepassen van dergelijke methoden niet nodig, omdat het onderscheid in alternatieven niet (te) groot en complex was.

6.10.4 Geschiktheid en juistheid

Kijkend naar de uitgangspunten van de provincie voor, en de kenmerken van, de evaluatie, kan gesteld worden dat de geschikte methoden zijn toegepast. Aangezien het een uitgangspunt is om een eenvoudige evaluatiemethode toe te passen is de geschikte methode gekozen.

Op basis van de kenmerken van het vraagstuk zijn niet alle geschikte evaluatiemethoden toegepast. Het project is sterk gebaseerd op economische ontwikkeling en daarin is de evaluatie gebrekkig te noemen. Voor het aspect economie had een KBA een geschikte keuze geweest, mede voor het aantonen van de nut en noodzaak van het project. Daarnaast had een KBA een hulpmiddel kunnen zijn voor consensus met betrekking tot de financiering van het project, wat het grootste struikelblok is gebleken. De andere kenmerken van het vraagstuk of project, namelijk de gebundelde aanleg met de Hanzelijn en de (mede daardoor) ontbrekende sterk onderscheidende alternatieven, vragen niet zozeer om de toepassing van andere of meerdere evaluatiemethoden. De toepassing van de scorekaartmethode is daarvoor geschikt en/of genoeg. Voor een MER is een overzichtstabelmethode tevens een geschikte methode te noemen.

De toegepaste scorekaartmethode of overzichtstabelmethode is niet geheel juist toegepast. Allereerst is de scorekaart die gebruikt is voor het eindoverzicht en/of samenvatting niet heel overzichtelijk door het hoge aantal criteria wat er in is opgenomen. De verschillende aspecten zijn veelvuldig uitgesplitst, maar daarentegen zijn deze wel allemaal sterk vertegenwoordigd. Een vergaande uitsplitsing kan leiden tot grafische misleiding, en in die zin kan dat in dit geval een minpunt worden genoemd. Tevens komt het de overzichtelijkheid niet ten goede. Het aantal criteria is lastig te reduceren, door samenvoeging van scores, omdat het aantal criteria waarop de alternatieven onderscheidend zijn niet heel hoog is. In de scorekaart is gebruikt gemaakt van grafische accentueringen. Deze zijn echter vrij beperkt, en hard van kleur te noemen. Daarnaast is er sprake van grafische misleiding omdat er minscores zijn die een groene kleur hebben gekregen. Het kleurgebruik is in dit geval overbodig omdat het geen duidelijk en correct beeld schept en de kaart niet direct overzichtelijker maakt.

6.10.5 Conclusies

Het aantal toegepaste (verschillende) evaluatiemethoden is vrij beperkt te noemen. Er is gekozen om niet meer methoden toe te passen dan echt nodig werd geacht voor de besluitvorming. Andere methoden zijn vanwege het ontbreken van bepaalde uitgangspunten, zoals een rangschikking van alternatieven, niet toegepast, en de scorekaartmethode vanwege de uitgangspunten en de kenmerken (van het project) juist wel. Het laatste omdat de uitgangspunten eenvoud van evaluatie en presentatie waren, en omdat het project als onderdeel van een groter plan kleinschalig is. Daarnaast en ook mede daarom is het niet nodig geacht uitgebreider te evalueren, zoals voor de economie.

Over het algemeen is de geschikte methode toegepast, al kan gezegd worden dat een geschikte methode ontbreekt, namelijk een KBA. De toepassing van de overzichtstabelmethode laat in dit geval ook te wensen over omdat deze niet heel overzichtelijk, en grafisch misleidend is. In dit geval was het wellicht beter geweest om enkele of zoveel mogelijk kwantitatieve informatie in het eindoverzicht te laten staan, vanwege het beperkte aantal verschillen tussen plussen en minnen.

Op basis van de uitgangspunten van de provincie voor de evaluatie kan gesteld worden dat de keuzevrijheden voor het toepassen van methoden optimaal zijn benut. De betrokken bestuurlijke en ambtelijke actoren hebben zo snel mogelijk willen handelen met betrekking tot de gebundelde (gezamenlijke) aanleg van de Hanzelijn en daarmee was deze manieren van evalueren vrij optimaal te noemen, omdat het weinig (extra) belemmeringen gaf.

7 Synthese

7.1 Inleiding

Het eerste deel van dit hoofdstuk bestaat uit een vergelijking op basis van het stappen- en keuzemodel en staat in paragraaf 7.2. Deze vergelijking bestaat daarbij in feite weer uit twee delen. De eerste vergelijking is een vergelijking tussen de cases en geeft een algemeen beeld van de evaluatie ex ante in de praktijk. De tweede vergelijkt het algemene beeld van de uitgangspunten van de praktijk met de theoretische uitgangspunten van het stappenmodel.

Paragraaf 7.3 is het tweede deel van het hoofdstuk en is op basis van (de algemene) onderdelen van de theorie, waarbij de praktijk wordt vergeleken, zoals de voorwaarden voor evaluatiemethoden en de algemene uitgangspunten en criteria voor beslissingsondersteuning. Deze synthese is van globale aard en laat zien of bepaalde onderdelen zijn te herleiden van en naar de praktijk. Verder geeft dit deel van het hoofdstuk een antwoord op de praktijkgerichte onderzoeksvragen van het conceptuele model, zodat er breder inzicht wordt verkregen in de evaluatie ex ante.

Het derde deel in paragraaf 7.4 bevat overige bevindingen die de theorie en praktijk verbinden en is een analyse van de argumenten die in theorie en praktijk worden genoemd of zijn af te leiden. De analyse vormt een aantal verklaringen van de toepassing van evaluatiemethoden.

7.2 Vergelijking op basis van het stappen-/keuzemodel

Als eerste worden in deze paragraaf overeenkomsten en verschillen aangegeven tussen de verschillende cases. Deze vergelijking geeft een beeld van de evaluatie ex ante op provinciaal en lokaal niveau. De synthese wordt gemaakt aan de hand van het keuzemodel en wordt dus stap voor stap worden weergegeven. Deze stappen vormen de uitgangspunten voor de evaluatie ex ante en de keuze voor een evaluatiemethode, en er wordt beschreven in hoeverre de stappen aan de orde zijn in de praktijk. Bij of na (een aantal van) de stappen wordt aangegeven of de stappen of uitgangspunten op een optimale manier zijn gehanteerd en ingevuld, en tot de toepassing van de geschikte evaluatiemethoden hebben geleid.

Stap 1: (richtlijnen)

MI(R)T:

Projecten uit het MI(R)T zijn niet in het onderzoek opgenomen als casestudies. Het is wel duidelijk dat de evaluatie ex ante voor dergelijke projecten uitgebreider moet worden uitgevoerd, met sowieso het OEI. De projecten kennen in ieder geval ook de verkenning – planstudie – realisatie structuur. Het moment waarop een project wordt opgenomen in het MI(R)T kan variëren.

Niet MI(R)T:

Bij niet rijksgefinancierde projecten is er een vrije keuze of het OEI wordt toegepast of niet. De OEI-systematiek is niet bij een ieder bekend op de lagere overheidsniveaus. De OEI wordt ook niet vaak overwogen om te worden toegepast.

M.e.r.:

Op enkele uitzonderingen na, zijn vrijwel alle (grote) infrastructuurprojecten m.e.r.-plichtig. De exacte bepalingen voor het wel of niet moeten doorlopen staan in de Wet milieubeheer hoofdstuk 7 en in het Besluit milieu-effectrapportage (zie ook paragraaf 4.2 en Bijlage E).

Het wel of niet opgenomen zijn of worden in het MI(R)T is voor een project zeer bepalend voor de (praktische of inhoudelijke) uitgangspunten in de evaluatie ex ante. Vooral de inhoud van een evaluatie is verschillend. Of de uitgangspunten van of voor de uitvoerders van de evaluatie zelf zullen veranderen is een vraag die niet kan worden beantwoord. Bij niet MI(R)T projecten is het nauwelijks een uitgangspunt om op de sociaal-economische rentabiliteit te gaan evalueren. Opmerkelijk is dat projecten vergelijkbare fysieke kenmerken een totaal andere evaluatie kunnen verlangen, puur afhankelijk van het feit of ze in het MI(R)T zullen worden opgenomen of niet, en dus rijksfinanciering kunnen verwachten.

Voor het wel of niet m.e.r.-plichtig zijn van een project is het verschil minder duidelijk aan te geven wat betreft de uitgangspunten in de evaluatie, mede omdat grotere infrastructuurprojecten dit welhaast altijd zijn. In het geval er geen m.e.r.-plicht is, is wel duidelijk dat milieueffecten minder extensief en intensief worden onderzocht. Op de toe te passen methoden heeft het wel of niet zijn van een m.e.r.-plichtig project weinig invloed. De Ciemer schrijft op basis van dit onderzoek voor provinciale infrastructuurprojecten voor het MER eigenlijk nooit een specifieke methode voor, zoals een MCA-methode. Indien een project niet m.e.r.-plichtig is, is het tevens geen uitgangspunt van initiatiefnemers of uitvoerders van een evaluatie om expliciete methoden te hanteren.

Stap 2: (fasering)

A:

Verkenning:

Op provinciaal niveau is er lang niet altijd sprake van een echte verkenning, laat staan een verkenning zoals die worden gehanteerd op nationaal niveau.

Planstudie:

De planstudie is veelal het MER, of de projectnota(/MER). De planstudie is in veel gevallen niet een breder geheel dan dat. In het kader van de planstudie worden weinig (verschillende) evaluatiemethoden toegepast. Hoe extensief en/of intensief de evaluatie is, dat wil zeggen de uitgebreidheid, de diepgang en het aantal studies, aspecten, criteria of methoden, varieert behoorlijk per project. De planstudie omhelst vaak ook niet meer dan wat strikt of wettelijk noodzakelijk is voor de besluitvorming.

Verkenning, Planstudie:

Deze scheiding wordt niet expliciet gehanteerd voor de toepassing van methoden. Het is geen uitgangspunt om voor de verkenning bepaalde methoden, of andere methoden dan voor de planstudie, toe te passen. De planstudie staat op zich zelf en is niet direct een aanleiding om allerlei om methoden toe te passen.

B:

Ontwikkeling:

Bij de ontwikkeling van alternatieven is er niet echt sprake van evaluatie ex ante. De fase waarin alternatieven worden ontwikkeld is vaak ook niet een expliciete fase. Daarom worden er dan ook nog geen evaluatiemethoden toegepast. De Ciemer heeft deze fase echter wel als een aparte fase beschouwd waarin reeds MCA kan worden toegepast.

Trechtering:

Er is weinig sprake van trechteringen, omdat er vaak niet zoveel alternatieven zijn dat trechtering nodig is (of een evaluatie ex ante).

Detaillering:

De gedetailleerde evaluatie ten behoeve van de besluitvorming is vaak het MER. Voor gedetailleerde evaluatie worden vaak geen extra methoden toegepast dan de overzichtstabelmethode van het MER. Voor deze evaluatie wordt op provinciaal niveau nooit of zelden een MCA (methode) toegepast.

Ontwikkeling, trechtering, detaillering:

Voor de toepassing van evaluatiemethoden maakt een dergelijk onderscheid niet uit. Het toepassen van verscheidene methoden wordt niet nodig geacht voor verschillende fasen en/of bezigheden (evaluaties en onderzoek). Er wordt niet op een dusdanige manier tegen aangekeken dat er duidelijk verschillende fasen zijn qua abstractie en inhoud, en op die manier meerdere methoden kunnen worden gehanteerd.

C:

Startnotitie:

De startnotitie (in de oorspronkelijke vorm) blijkt niet een studie te zijn waarin alvast gebruikt wordt gemaakt van evaluatiemethoden.

Traject-/Projectnota:

De projectnota wordt niet in alle cases gehanteerd. Voor bepaalde projecten is de projectnota niet of nauwelijks meer dan het MER. Sommige projecten kennen alleen een MER. Ten behoeve van de projectnota wordt eigenlijk nooit een MCA toegepast zoals die in de literatuur naar voren komen.

Effectrapportages:

Het MER bestaat in feite uit heel veel verschillende effectrapportages, omdat het MER verscheidene effecten bevat en informatie uit andere rapporten hanteert, zoals een verkeersstudie. Deze zijn vaak de basis van een MER en/of zijn integraal opgenomen in de bijlagen. Effectrapportages worden nauwelijks apart betrokkenen bij de besluitvorming en kennen ook geen aparte evaluatiemethoden. Zo worden lang niet altijd losse economische studies verricht, laat staan dat daarin kosten-batenanalyses worden toegepast.

MER:

Het MER wordt niet in alle gevallen opgesteld, omdat een MER niet altijd wettelijk vereist is. In plaats van een MER wordt er dan een niet wettelijk verplichte tracéstudie gemaakt. In de MER'en die in de casestudies van dit onderzoek zijn bestudeerd wordt nooit een multicriteriamethode toegepast. In alle MER'en is wel altijd een overzichtstabelmethode te vinden.

Startnotitie:

Het is geen uitgangspunt om reeds in dit rapport een evaluatiemethode te hanteren.

Traject-/Projectnota:

Het feit dat deze nota in principe het breedste evaluatierapport is heeft niet zoveel invloed op een bredere toepassing van evaluatiemethoden.

Effectrapportages:

Deze evaluatierapporten zijn niet zozeer bedoeld om een (extra) evaluatiemethode toe te passen ten behoeven van de evaluatie.

MER:

Het is een uitgangspunt van de initiatiefnemers en uitvoerders van de evaluatie om de effecten van de alternatieven uiteindelijk overzichtelijk weer te geven, en daarmee komt men automatisch tot de overzichtstabelmethode. Het is verder geen uitgangspunt om een methode toe te passen die een rangorde van de alternatieven geeft.

Stap 3: (kenmerken)

A: complex/eenvoudig:

De provinciale projecten zijn over het algemeen inhoudelijk (en technisch) niet complex te noemen. Betrokken actoren vinden de projecten bestuurlijk vaak wel complex. De complexiteit komt vaak voort uit het aantal belanghebbenden en betrokkenen waar rekening mee dient te worden gehouden.

Het toepassen van een methode wordt niet zozeer bekeken vanuit de complexiteit van het vraagstuk. Bestuurlijk complexe vraagstukken zijn geen reden om meer methoden en/of beslissingsondersteuning toe te passen.

B: ruimtelijke schaal:

De ruimtelijke schaal van de grotere infrastructuurprojecten op provinciaal niveau varieert sterk. Het schaalniveau heeft niet een hele sterke invloed op welke evaluatiemethoden wel of niet toegepast worden.

De omvang van het project en/of plan- en studiegebied maken niet een heel groot verschil qua toepassing van evaluatiemethoden. Het lijkt niet direct een uitgangspunt te zijn voor de toepassing, al is het bij kleine projecten sowieso geen uitgangspunt om hele uitgebreide evaluaties te verrichten. De schaalgrootte van een project hebben op provinciaal niveau niet de uitgangspunten bepaald voor de evaluatie ex ante en de toe te passen methoden.

C: aantal alternatieven:

Het aantal alternatieven dat wordt ontwikkeld en/of is geëvalueerd varieert sterk. Het aantal alternatieven lijkt niet bepalend te zijn voor de toepassing van methoden. Uit het onderzoek is in ieder geval niet een bepaalde structuur of een bepaald systeem te herkennen met betrekking tot het aantal alternatieven en welke evaluatie(methode) wordt gehanteerd.

Het is in eerste instantie geen uitgangspunt om te kijken naar het alternatieven om te bepalen welke methode zal worden toegepast. Wel is het een uitgangspunt om het aantal alternatieven niet te groot te laten zijn ten behoeve van de evaluatie en daarmee de toepassing van evaluatiemethoden. Het aantal alternatieven kan bepalen dat het toepassen van bepaalde methoden bewust niet wordt gedaan of overwogen, omdat er juist te weinig of te veel verschillende alternatieven zijn.

D: aantal aspecten (criteria):

Het aantal aspecten waarop geëvalueerd wordt, is voor alle projecten vrij groot. Vooral voor m.e.r.-plichtige projecten ligt het aantal aspecten en criteria hoog.

Een evaluatie waarbij er sprake is van een groot aantal aspecten leidt in alle gevallen tot het toepassen van een overzichtstabelmethode. Een hoog aantal aspecten en criteria, en dus een behoorlijke mate van complexiteit, leidt niet tot het overwegen om andere methoden toe te passen. Daarnaast is nauwelijks sprake van deelevaluaties met bepaalde methoden waarin minder aspecten worden gehanteerd. In die zin kan gesteld worden dat het aantal aspecten geen direct uitgangspunt is voor de keuze van een evaluatiemethode.

Stap 4: (evaluatiekenmerken/-uitgangspunten)

A: complex/eenvoudig:

Over het algemeen worden op het provinciale enkel vrij eenvoudige evaluatiemethoden toegepast. Complexe(re) methoden worden nauwelijks overwogen.

Voor de evaluatie is er duidelijk een uitgangspunt met betrekking tot de wijze waarop zal worden geëvalueerd of de complexiteit en eenvoud. Het blijkt veelal de voorkeur om op een zo eenvoudig mogelijke manier te evalueren. In een aantal gevallen wordt het toepassen van complexere evaluatiemethoden niet bij voorbaat uitgesloten. Het is echter zeker geen uitgangspunt om complexere methoden te gebruiken. Het zoeken van een passende methode is misschien niet altijd direct te betrekken op deze scheiding omdat veel methoden niet zozeer bekend zijn bij de (interne) inhoudelijke of ambtelijke actoren, en omdat de methoden niet direct (extern) worden geadviseerd om te hanteren in de evaluatie.

- Op basis van de uitgangspunten voor de complexiteit van de methode worden de geschikte methoden toegepast.

B: impliciet/expliciet:

Op provinciaal niveau wordt er bijna nooit expliciet geëvalueerd (beoordeeld), in de zin dat een expliciet oordeel of rangschikking van alternatieven wordt gegeven. Er wordt of op een impliciete manier geëvalueerd, of noch impliciet noch expliciet.

De scheiding impliciet/expliciet, zoals deze in dit onderzoek is omschreven, wordt niet als zodanig in de praktijk gehanteerd. Uit het onderzoek valt wel af te leiden dat het zeker geen uitgangspunt is om expliciet te werk te gaan. Expliciet houdt in dat er harde, concrete en/of duidelijke oordelen over alternatieven dienen te worden gegeven (die volledig/integraal zijn en/of een totaaloordeel geven). Het geven van plussen en minnen wordt niet als expliciet beschouwd. Vaak is het wel een uitgangspunt om min of meer, of in een bepaalde mate, impliciet te evalueren. Zo is het veelal een uitgangspunt om een open planproces te hanteren, om draagvlak te creëren en consensus te bereiken. Er wordt in de praktijk al vrij snel gesproken van openheid, terwijl er veel gradaties van openheid zijn. De openheid varieert in het planproces en is veelal groter naarmate een plan verder gevorderd is. Het is min of meer een uitgangspunt om opener te zijn en impliciet te werk te gaan naarmate het project en dus de evaluatie in latere fases belandt (eindevaluatie).

- Kijkend naar deze opdeling en de af te leiden uitgangspunten daarbij, worden de geschikte methoden toegepast.

C: intern/extern:

Er wordt veelvuldig gebruik gemaakt van externe (advies)bureaus voor met name het aanleveren van evaluatie-informatie. Daarnaast vinden actoren op het provinciale niveau vaak dat ze open te werk gaan en daardoor op een externe manier evalueren. De voorkeuren, afwegingen en overwegingen worden met name intern gemaakt.

Hiervoor kan worden afgeleid dat het over het algemeen een uitgangspunt is om zowel intern als extern te evalueren. Er worden in feite altijd externe adviesbureaus ingehuurd voor de evaluatie, zeker in de m.e.r.-fase. Daarnaast is het een soort van uitgangspunt om extern te evalueren met belanghebbenden en betrokkenen, zei het vaak pas in iets latere fasen, zoals de detailleringfase. Van pure externe participatie is in de planvorming niet sprake omdat het ook geen uitgangspunt is.

- In het licht van deze opdeling en de verschillende fasen van een plan- en evaluatieproces worden niet altijd de geschikte methoden toegepast, omdat er in eerdere fasen voor intern en extern (outside) gebruik meerdere methoden mogelijk zijn (omdat er met name sprake is van interne communicatie en/of communicatie met inhoudelijk kundige actoren en adviseurs). Voor externe presentatie naar de belanghebbenden, kan gesteld worden dat de geschikte methoden worden toegepast, mede op basis van eenvoudigheid (en de link met stap 4A).

D: normatief/beschrijvend:

Op provinciaal worden er bijna alleen maar beschrijvende methoden toegepast. Normatieve methoden worden nauwelijks overwogen.

Deze scheiding wordt voorafgaand aan de evaluatie niet direct en bewust gehanteerd als uitgangspunt voor de evaluatie. Echter kan er gesteld worden dat het zeker geen uitgangspunt is om (methodologisch) normatief te evalueren. Het is in feite een uitgangspunt om beschrijvend te werk gaan, omdat beschrijvingen en beschrijvende methoden bijna alleen maar worden gebruikt.

- Op basis van de afgeleide uitgangspunten uit de casestudies worden de geschikte methoden toegepast. Op basis van de kenmerken van het vraagstuk (doelstellingen) worden niet altijd de geschikte methoden toegepast.

Stap 5: (integraliteit)

Er is sprake van zowel integrale als niet-integrale projecten. Hoezeer een project integraal is varieert tevens. Bepaalde projecten zijn vooral verkeerskundig gericht. Andere projecten richten zich ook sterk op leefbaarheid en/of gebiedsontwikkeling, en sommige projecten kennen ook een economische doelstelling.

De ingraliteit van projecten is niet direct een uitgangspunt voor de toe te passen evaluaties en methoden. Dit blijkt uit het feit dat projecten met brede doelstellingen niet altijd breed worden geëvalueerd en/of met meerdere of andere methoden. Integrale plannen of evaluaties bestaan vaak uit veel aspecten en hebben daardoor in eerste instantie ook zowel veel kwantitatieve als kwalitatieve waarden, echter lijkt dit geen rol te spelen voor de toe te passen methode.

- Op basis van de integraliteit worden niet altijd de geschikte methoden toegepast.

Stap 6: (eenheden/waarden)

In de toegepaste evaluatiemethoden wordt er in het eindoverzicht meestal voor gekozen om alleen nog kwalitatieve waarden te hanteren. Voor de totstandkoming van eindscores per aspect en/of criterium worden zowel kwantitatieve als kwalitatieve waarden gebruikt.

De toe te passen eenheden spelen een (kleine) rol in de keuze voor een evaluatiemethode. Het is vaak een uitgangspunt om in de eindevaluatie gebruik te maken van enkel kwalitatieve waarden. Voor de toepassing van een methode in een eerder stadium maakt het gebruiken van kwantitatieve en/of kwalitatieve waarden niet veel uit. Er wordt niet op een dusdanige manier tegen aangekeken dat er andere of meerdere methoden worden overwogen. Bijvoorbeeld, wordt er niet uitgegaan van een manier van werken voor een evaluatie waarin zowel kwantitatieve als kwalitatieve informatie moet worden kunnen verwerkt en een bijpassende methode wordt herkend, gezocht en/of gekozen.

- Voor de waarden/eenheden in een evaluatie kan gesteld worden dat er niet op ieder moment een geschikte methode wordt toegepast. Met betrekking tot het uitgangspunt om in het eindbeeld vaak (bijna) alleen kwalitatieve waarden te hanteren, worden de geschikte methoden toegepast.

Stap 7: (gewichten)

In de evaluatie worden geen gewichten in de methodiek gehanteerd.

Het hanteren van gewichten is geen direct uitgangspunt, omdat het in de praktijk in feite niet wordt beschouwd en overwogen. Voor de provincies kan gezegd worden dat het uitgangspunt is om geen gewichten te hanteren, of anders gezegd dat het hanteren van gewichten geen uitgangspunt is mede omdat het kunnen toepassen van gewichten niet direct bekend of duidelijk is. Het hanteren van gewichten wordt vaak als onwenselijk genoemd omdat het lastig is met betrekking tot objectiviteit en het bepalen van een waarde voor een gewicht.

- Naar aanleiding van het ontbreken van gewichten kan gezegd worden dat de geschikte methoden worden toegepast. Kijkend naar de importantie van bepaalde aspecten binnen een plan, project en/of vraagstuk, worden misschien niet altijd de geschikte methoden toegepast.

Stap 8: (toetsing: normen en standaarden, doelstelling(realisatie))

Toetsing op een (kwantitatieve) schaal die inzichtelijk maakt in hoeverre wordt voldaan aan een doelstelling of norm, is nauwelijks aan de orde. Het wordt hooguit gedaan door middel van plussen en minnen (kwalitatief dus). Verder is het minder bepalend, omdat er geen gebruik wordt gemaakt van een bepaalde kwantitatieve standaardisatie, welke meer gewicht kan geven aan een dergelijke toetsing. Tevens wordt er weinig gebruik gemaakt van kwantitatieve economische toetsing.

Aangezien er veelvuldig gebruik wordt gemaakt van plussen en minnen (kwalitatieve scores) verdwijnt de absolute score van een alternatief op een aspect/criteria, en vaak de relatieve score op een aspect/criteria voor alternatieven (ten opzichte van elkaar). Het is met andere woorden geen uitgangspunt om de absolute score en/of relatieve score (volledig) te behouden. Daarnaast wordt er met betrekking tot (de keuze tot) het toepassen van een methode geen rekening gehouden hiermee.

- Gezien het uitgangspunt om plussen en minnen te hanteren worden de geschikte methoden toegepast, al zijn er op basis hiervan nog meerdere methoden geschikt. Voor de toetsing van economische waarden kunnen (wellicht) monetaire methoden een sterkere en geschiktere uitkomst bieden.

Stap 9: (rangschikking)

Op het provinciale niveau is er nooit of zelden sprake van een (volledige) rangschikking van alternatieven. Indien er een MKBA is toegepast kan er wel sprake zijn van een rangschikking. Een rangorde op basis van een multicriteriamethode wordt nooit serieus overwogen.

Een volledige rangschikking van alternatieven is nooit een vereiste. Het kiezen van het 'beste' alternatief komt tot stand op basis van bestuurlijke voorkeuren, en niet op basis van een rangschikking uit een methode. Wat in de theorie voor een aantal methoden wordt gezien als een nadeel, namelijk het ontbreken van een volledige rangschikking van alternatieven, wordt in de praktijk juist vaak niet gezien als een nadeel. Kortom, het is geen uitgangspunt om een (expliciete/volledige) rangschikking van alternatieven te verkrijgen.

- Gelet op het feit dat een (expliciete/volledige) rangschikking wordt gezien als een minpunt en dus zeker geen uitgangspunt is, kan gezegd worden dat de geschikte methoden worden toegepast.

7.3 Vergelijking op basis van de algemene onderdelen/aspecten van evaluatie ex ante

De synthese in deze paragraaf geeft een globaal beeld van de algemene onderdelen en aspecten van het theoretische kader zo als deze terug te vinden zijn in de praktijk. De synthese wordt gemaakt aan de hand van de (onderzoekbare) algemene criteria en voorwaarden voor evaluatie ex ante. De vergelijking tussen theorie en praktijk is gebaseerd op de case analyses, de interviews en de beschouwing in hoofdstuk twee, en bevat de volgende onderdelen:

- Interactie: openheid, betrokkenheid.
- Gebruiksvriendelijkheid en acceptatie: eenvoudig, informatief, interpreteerbaar, duidelijk, juiste voorstelling van zaken (validiteit).
- Consensus: draagvlak, overeenstemming.
- Voorwaarden voor evaluatie ex ante (globaal).

Naast een vergelijking op basis van bovenstaande onderdelen kan er een vergelijking worden gemaakt op basis van het beantwoorden van de vragen van het conceptuele model.

Interactie:

Uit het onderzoek blijkt dat interactie een belangrijk onderdeel in het evaluatieproces (besluitvormingsproces) wordt geacht. Betrokken actoren vinden dat er sprake is van veel openheid met betrekking tot de evaluatie. Daarnaast wordt het aantal betrokkenen in de evaluatie vrij groot geacht. Bij zowel interactie, openheid en betrokkenheid valt op dat deze toenemen naarmate het besluitvormingsproces vordert. Openheid van zaken, door met name informatie-/openavonden, inloopdagen en inspraak(momenten) wordt als een uitgangspunt beschouwd. Op deze wijze hebben betrokkenen invloed op de evaluatie en de afwegingen. Voor het vereenvoudigen en/of optimaliseren van de interactie hierbij, wordt bij voorkeur een eenvoudige evaluatiemethode gehanteerd. In eerdere fasen wordt de betrokkenheid vaak wat ingeperkt. Er wordt dan eigenlijk altijd wel gebruik gemaakt van een project- en/of stuurgroep. Hierin zijn niet alle betrokkenen en/of belanghebbenden (direct) opgenomen. Vaak worden deze groepen gebruikt voor een soort van inspraak en/of invloed op een plan of project van buitenaf. Van participatie in de puurste zin van het woord is dan ook niet echt sprake. De echte evaluatie, dat wil zeggen de waarde- en scorebepalingen, wordt intern gedaan met de hulp van (externe/outside) adviesbureaus. Hoe er wordt samengewerkt lijkt echter geen echte invloed te hebben op de evaluatiemethoden die worden toegepast.

Gebruiksvriendelijkheid en acceptatie:

Wat uit het onderzoek kan worden afgeleid, is dat gebruiksvriendelijkheid in de evaluatie en van een methode een belangrijk onderdeel is. Vooral in een later stadium dienen methoden goed en gemakkelijk gebruiken te zijn, omdat het proces dan opener wordt (richting burgers). Daarom wordt in de praktijk eigenlijk alleen maar voor overzichtstabelmethoden gekozen en worden daarin vaak (enkel) plus- en minscores gehanteerd.

De acceptatie van een evaluatie(methode) is in tegenstelling tot de gebruiksvriendelijkheid niet meteen een uitgangspunt te noemen. Acceptatie kan niet altijd direct worden herleid op de evaluatie en/of methode. Als een gebruiksvriendelijke methode niet wordt geaccepteerd dan kan daar niet zwaar aan worden getild, omdat het dan niet aan de methode ligt en er altijd wel commentaar blijft. Over het algemeen wordt aangegeven dat de weergaven van de methode wel worden geaccepteerd en dat dit mede komt door een eenvoudige manier van evalueren. Een eenvoudige evaluatiemethode wordt in de praktijk automatisch als een gebruiksvriendelijke methode beschouwd.

Acceptatie kan ook anders worden beschouwd, namelijk door te kijken of het proces van evalueren, de toepassing van evaluatiemethoden en de resultaten van de evaluatie acceptabel zijn. Acceptabel houdt dan onder andere in dat de input, de waarden en de resultaten van de evaluatie valide zijn. Tevens houdt het in dat de resultaten uit de methoden in zoverre interpreteerbaar en duidelijk zijn dat deze geen vertekend beeld geven en niet manipulatief zijn. Over de toepassing van de methoden in dit onderzoek (de resultaten, de duidelijkheid en de overzichtelijkheid,) kan gezegd worden dat deze acceptabel is.

Consensus:

Het aspect consensus is in feite sterk te relateren aan de vorige twee. Consensus wordt gemakkelijker (eerder) bereikt met (meer) interactie, en met behulp van gebruiksvriendelijke evaluaties en methoden die in feite geaccepteerd worden. Consensus is voor de betrokkenen in de evaluatie vaak een uitgangspunt bij een plan en dus uiteindelijk ook in de evaluatie. Daarom wordt er in feite ook vaak uitgegaan van een impliciete manier van evalueren. Het uitgaan van consensus blijkt in de praktijk vaak ook (indirect) het toepassen van andere evaluatiemethoden te belemmeren, met name multicriteriamethoden.

Totale consensus is vaak niet het ultieme uitgangspunt, het gaat meer om het verkrijgen van zoveel mogelijk draagvlak om de bestuurlijke beslissing te vergemakkelijken. Er kan onmogelijk oneindig worden doorgeëvalueerd, met andere woorden, er moet uiteindelijk ook iets gerealiseerd kunnen worden. Dit kan misschien gezien worden als een reden dat er niet meer verschillende methoden worden toegepast.

Voorwaarden:

In paragraaf 2.5.2 zijn een aantal algemene voorwaarden voor planningsmethoden en dus voor evaluatiemethoden aangegeven. Over het algemeen kan gesteld worden dat in de praktijk min of meer aan deze voorwaarden wordt voldaan. De evaluaties leiden uiteindelijk meestal wel tot een (beoogde) oplossing, dat wil zeggen er wordt een plan of project tot uitvoering gebracht. In een aantal gevallen heeft het echter wel erg lang moeten duren voordat de oplossing voor handen lag of ligt. De evaluatiemethoden die in de praktijk worden toegepast kunnen in principe vrij snel en adequaat worden aangepast mocht het mogelijk zijn, vooral ook omdat er vaak geen kosten-batenanalyses of andere economische analyses worden gedaan. De uitkomsten die de toegepaste evaluatiemethoden geven zijn voor de bestuurders informatief genoeg, en zijn bovendien in de meeste gevallen goed te interpreteren voor de meeste of alle betrokkenen, blijkt uit de interviews. De goede interpreteerbaarheid komt doordat de gepresenteerde informatie meestal is gebaseerd op principes van eenvoudige illustratie. Om hier aan te kunnen voldoen zijn vaak eenvoudige methoden gebruikt. Deze

methoden zijn in feite altijd (relatief) goedkoop in de toepassing (qua manuren en geld). Het voordeel van de veel toegepaste overzichtstabelmethode is dat de resultaten goed te bespreken en debatteren zijn. In veel gevallen kunnen de resultaten en/of oordelen expliciet worden gemaakt (onderbouwd). Keuzes gebaseerd op een overzicht zijn eenvoudig te verantwoorden. Hiermee is voldaan aan de voorwaarde dat de methode in staat moet zijn de waarden en normen waarop de resultaten worden gebaseerd expliciet te maken. Dit komt mede omdat de waarden vaak de resultaten zijn in plaats van een input van een berekend resultaat (, en dit omdat het een overzicht betreft waarin de plussen en minnen tevens het resultaat zijn).

Uit de gesprekken voor het onderzoek kan min of meer worden afgeleid dat de voorwaarden die hier zijn behandeld (indirect) een uitgangspunt zijn in de evaluatie. En om (onbewust) eenvoudig aan dergelijke voorwaarden te kunnen voldoen wordt voor de eenvoudige overzichtstabelmethode gekozen. Andere evaluatiemethoden zouden in principe ook aan deze voorwaarden kunnen voldoen, al vraagt het dan wel wat meer inzicht en inspanning.

Conceptuele model en vragen:

De inhoud van deze synthese kan mede worden gebaseerd op de praktijkgericht onderzoeksvragen in het conceptuele model, paragraaf 5.7. De vragen die daar aan de orde zijn gesteld, worden hieronder beantwoord.

- Voldoen de in de praktijk gehanteerde evaluatiemethoden aan de voorwaarden van het gebruik van dergelijke methodieken? (paragraaf 2.5.2)
 - Uit het onderzoek blijkt dat voornamelijk overzichtstabelmethoden worden toegepast. Het gebruik van deze methoden is over het algemeen juist te noemen, en voldoen dus aan de voorwaarden van dergelijke methoden. Hierboven is al duidelijk gemaakt dat aan de algemene voorwaarden voor evaluatiemethoden vrij sterk is voldaan.
- Voldoen de in de praktijk gehanteerde evaluatiemethoden aan de criteria voor beslissingsondersteuning en evaluatiemethoden? (paragraaf 2.5.3 & 2.5.4)
 - Deze vraag kan slechts gedeeltelijk door dit onderzoek beantwoord worden, en het onderzoek pretendeert ook niet een volledig antwoord te geven op deze vraag, kijkend naar de waslijst aan criteria. De criteria waar een antwoord op valt te geven zijn aan het begin van deze paragraaf aan de orde geweest, zoals de criteria met betrekking tot interactie, gebruiksvriendelijkheid en acceptatie, en consensus, en er blijkt en lijkt veelal aan deze criteria te worden voldaan.
- Welke theoretische doeleinden van evaluatie zijn terug te vinden in de praktijk? (paragraaf 2.1 & 2.4)
 - De evaluatie die in dit verslag is onderzocht betreft voornamelijk de objectieve kant van evaluatie. In eerste instantie was dit niet het uitgangspunt van het onderzoek. Objectief wordt hier gezien als de structurering van informatie. Er wordt in dit geval niet uitgegaan van de gangbare definitie van objectief en subjectief. Die scheiding is in dit kader ook heel lastig te noemen. In feite kan zowat alle verwerking van informatie als subjectief worden beschouwd en dan zijn alleen harde gemeten waarden objectief te noemen. De scheiding structurering (objectief) en waardering (subjectief) (Arts 1998) wordt als uitgangspunt genomen. Het toekennen van kwantitatieve waarden en plussen en minnen wordt hier gedeeltelijk als structurering en (in zoverre reëel als) objectief beschouwd, en niet zozeer als een waardering. Het uitgangspunt bij dit onderzoek was dat, door de toepassing van evaluatiemethoden ex ante, zowel de objectieve als subjectieve kant van evaluatie ex ante aan de orde zouden komen. Uit het onderzoek is echter gebleken dat de subjectieve evaluatie voor een groot deel buiten de planvorming en de beslissingsondersteuning valt en vooral een onderdeel is van de bestuurlijke arena. De subjectieve kant houdt in de waardering van informatie over

alternatieven. De subjectieve kant wordt in het kader van dit onderzoek hier beschouwd als het geven van een eendoordeel of totaal-/eindscore, en als het verdergaan dan het geven van plussen en minnen, omdat dat nog geen volledige waardering van alternatieven betreft. Bij de besluitvorming en de bestuurlijke arena wordt weinig gebruik gemaakt van subjectieve evaluatie-informatie uit evaluatiemethoden. In dit onderzoek is in feite onderzocht hoe de subjectieve evaluatie is voorzien van objectieve evaluatie en hoe de objectieve evaluatie-informatie is verwerkt. Het deel van de subjectieve evaluatie wat binnen het planningsproces, de planvorming en de beslissingsondersteuning valt is de waardering van informatie naar waarden, voornamelijk plussen en minnen. Het toekennen van waarden is eerder als objectief beschouwd maar kan bij verwerking ook deels een subjectief karakter krijgen. Een verdere waardering van alternatieven, een rangschikking, wordt overgelaten aan bestuurders, en wordt zonder verdere evaluatiemethoden gedaan.

Op basis hiervan is er sprake van directe en indirecte doeleinden. De directe doeleinden die terug zijn te vinden in de praktijk, zijn: ordening, objectivering, transparantie en beslissingsondersteuning. De indirecte doeleinden zijn: afweging en procesondersteuning.

- Sluiten de doelstellingen van een beleidsvoornemen aan bij de doelstellingen en kenmerken van een evaluatiemethode? (o.a. paragraaf 5.2, 5.3 & 5.6)
 - Over het algemeen sluiten deze in grote lijnen aan op de toegepaste methode. In een aantal gevallen en/of voor gedeeltes sluiten deze echter niet aan, en dan gaat het bijvoorbeeld en met name om economische doelstellingen. Daarnaast zijn de aspecten die duidelijk in de (inhoudelijke) doelstellingen staan niet altijd met dezelfde bewoordingen vertaald in de evaluatiemethode. Als voorbeeld kan het aspect leefbaarheid worden genoemd, welke vaak als ‘verbetering van de leefbaarheid’ een doelstelling is van een beleidsvoornemen. Leefbaarheid is echter vaak niet direct een aspect in de evaluatie (methode). Een beleidsvoornemen blijkt eigenlijk nooit directe doelstellingen met betrekking tot de evaluatie van de inhoud van het beleidsvoornemen te kennen. In dat kader kan er geen uitspraak worden gedaan over de aansluiting.
- Sluiten de wensen met betrekking tot aspecten en doelstellingen aan op de kenmerken van de gehanteerde methode? (o.a. paragraaf 3.7, 5.2, 5.3, 5.4, 5.5 & 5.6)
 - Op basis van het algemene beeld dat is ontstaan is uit dit onderzoek kan duidelijk gesteld worden dat dit aansluit. Het gaat hier om de wensen van de betrokkenen in de evaluatie of de uitvoerders van de evaluatie ex ante. Daarnaast is gebleken is dat het aantal wensen met betrekking tot de manier van evalueren niet zo groot zijn, als het gaat om de stappen die in het model staan.
- Sluiten de kenmerken van het besluitvormingsproces (evaluatieproces en planningsproces inbegrepen) aan bij de kenmerken van een methode? (paragraaf 5.6)
 - In de beginfasen van het besluitvormingsproces wordt er op een minder uitgebreide en gedetailleerde manier geëvalueerd, en worden vaak geen eens evaluatiemethoden toegepast. In de gedetailleerdere fasen wordt wel een evaluatiemethode toegepast en de methode sluit hier eigenlijk altijd wel op aan. Het feit dat er in de (globalere) beginfasen (verkenning, ontwikkeling, trechtering en/of startnotitie) geen methoden worden gehanteerd, heeft niet direct te maken met de kenmerken van het besluitvormingsproces noch van de methode. Daarnaast zijn de kenmerken van het besluitvormingsproces niet heel bepalend voor de keuze van een evaluatiemethode.
- Wordt aan de richtlijnen voor het hanteren van de criteria in de evaluatie(methode) voldaan? (o.a. paragraaf 3.7)
 - Voor een antwoord hierop hoeft alleen naar de overzichtstabelmethode en het MER te worden gekeken, omdat dit in feite de enige methode is, die is toegepast, en omdat het MER vaak het enige rapport is waarin informatie is omgezet. De overzichtstabelmethode voldoet

over het algemeen aan de richtlijnen voor deze methode. De informatie die gebruikt wordt in MER'en wordt of is vaak omgezet. Hierbij is de manier waarop dit wordt gedaan, en een score is bepaald, enigszins discutabel te noemen. De wijze van omgaan met informatie ligt altijd open voor discussie en dit lijkt ook onvermijdelijk.

De algemene richtlijnen hebben betrekking op de informatievoorziening. Over het algemeen voldoet de informatievoorziening in grote lijnen aan de richtlijnen. In een aantal gevallen is er echter sprake van een soort van overlap, door op elkaar lijkende criteria. Daarnaast is er in een aantal gevallen sprake van veel subcriteria wat kan leiden tot een manipulatief beeld. Er lijkt in ieder geval geen sprake te zijn van bewust manipuleren door een buitenproportioneel aantal criteria voor een aspect en/of oververtegenwoordiging van bepaalde informatie (aspecten).

7.4 Vergelijking op basis van overige bevindingen en argumenten.

In deze synthese wordt een link gelegd tussen de theorie en de praktijk die zijn geconstateerd op basis van overige bevindingen uit het onderzoek naar de praktijk. Een aantal zaken zijn opmerkelijk te noemen en andere zijn een logisch gevolg van de eerdere uitgangspunten.

In deze paragraaf worden een aantal verklaringen gegeven voor het verschil in de toepassing volgens de theorie en in de praktijk. Deze verklaringen komen voort uit de argumenten die in de praktijk worden gegeven voor de toepassing van methoden. Als laatste wordt in deze paragraaf de toepassing van de richtlijnen van het rijksniveau beschreven en geanalyseerd, omdat de mogelijke (vrijwillige) toepassing van deze richtlijnen in hoofdstuk vier aan de orde is geweest en dergelijke richtlijnen ontbreken specifiek voor de lagere overheidsniveaus.

Een veel gehoord argument in de evaluatie ex ante is dat een MER (slechts) in de milieu-informatie hoeft te voorzien die voor de besluitvorming nodig wordt geacht. Dit argument komt voort uit de definitie van de m.e.r., die neerkomt op het geven van een volwaardige plaats aan het milieu in de besluitvorming. Aan die volwaardige plaats is voldaan als een goed en compleet MER is opgesteld conform de richtlijnen van de wetgeving en (de wensen van) de Ciemer. In dat kader hoeft vaak geen afweging tussen alternatieven te worden gemaakt in het MER, al dient wel het MMA te worden samengesteld. Er hoeven geen conclusies te worden gegeven over welke alternatieven de voorkeur krijgen of over het totaalbeeld van een alternatief. Daarom zijn methoden die goed direct een voorkeur (expliciet oordeel) kunnen bepalen, of een totaalbeeld (een eindscore, een volledig oordeel) van een alternatief geven, niet nodig om toe te passen. Dit is één van de verklaringen voor het feit dat in een MER, hetzij daarna, geen multicriteriamethoden worden toegepast.

Op provinciaal niveau worden er weinig evaluatierapporten gemaakt naast het MER (zeker gedurende de planstudie en/of m.e.r.-fase). In dit onderzoek zijn alleen voor de twee grootste projecten additionele extensieve rapporten opgesteld, dat wil zeggen rapporten met uitgebreide extra informatie. Deze rapporten zijn voor de uitvoerders van de evaluatie slechts gedeeltelijk een argument om meer of andere methoden toe te passen. Het niet aanwezig zijn van extra rapporten is een reden voor het feit dat er niet meer methoden worden toegepast. Daarbij kan de omvang van projecten gedeeltelijk als een verklaring worden gezien voor de toepassing van evaluatiemethoden.

Uit het onderzoek is naar voren gekomen dat het hanteren van gewichten als lastig wordt beschouwd. In de eerste plaats wordt aangegeven dat het bepalen van (juiste) waarden van gewichten een heikel punt is. Er wordt afgevraagd of het wel objectief te noemen is om gewichten aan aspecten en criteria toe te wijzen. Daarnaast kan worden afgeleid dat gewichten niet hoeven te worden toegepast, omdat methoden met gewichten een rangorde kunnen geven. Kortom, het argument om geen gewichten te hanteren is dat gewichten niet wenselijk zijn en niet nodig zijn.

Een rangorde van alternatieven is geen uitgangspunt, of is geen argument voor de toepassing van een methode (dit sluit tevens voor een deel aan bij het uitgangspunt voor gewichten). Daarbij kan er een argument worden afgeleid om geen methoden toe te passen die een (volledige/expliciete) rangschikking van alternatieven geven. Het hoofdargument waarom er geen rangorde van alternatieven wordt gegeven, is het feit dat dit niet wordt verlangd van de uitvoerders van de evaluatie (zowel intern als extern). Dit argument raakt een ander argument, namelijk die van de bestuurlijke keuze en vrijheid, welke hieronder nader wordt omschreven. Het geven van een rangorde van alternatieven in een evaluatierapport is niet vereist door richtlijnen, en wordt daarom daarin ook niet gegeven. Daarnaast vragen bestuurders ook niet om een nadrukkelijke rangorde van alternatieven in, naast of bij een rapport. Een advies dat dient te worden gegeven, vraagt niet om een lijst met totaalscores en (dus) niet om een hard oordeel en expliciete rangorde. Vaak bereiden ambtenaren wel een advies voor, alleen staat dat niet in het evaluatierapport.

Een ander argument voor het feit dat expliciete en/of normatieve methoden niet of nauwelijks worden toegepast ligt in de bestuurlijke keuze en vrijheid. In de praktijk wordt aangegeven dat bestuurders opties willen hebben om uit te kiezen, en dat de keuze niet vooraf al min of meer moet vastliggen vanuit een evaluatierapport. Daarnaast wordt nadrukkelijk geuit dat de ambtenaren de keuze niet hoeven te maken, en dat zij daarom in de evaluatierapporten geen nadrukkelijke keuzes maken of voorkeuren aangeven. Daarom hoeven en wensen uitvoerders van de evaluatie geen expliciete en/of normatieve evaluatiemethoden toe te passen. In de adviezen die volgen op de rapporten worden de voor- en nadelen van alternatieven aangegeven, en op die manier worden er wel voorkeuren omschreven. Op deze manier blijft er voor de bestuurders een vrijheid om te kiezen. Doordat geen hard oordeel wordt gegeven, bijvoorbeeld op basis van een berekening en/of rangorde, worden bestuurders niet geconfronteerd met een soort van onvoldongen feit. Het lijkt er op dat ambtenaren ook niet een keuze wensen te hoeven maken, omdat dit hun functie niet is (maar van de politici).

Daarnaast is er het argument om eenvoudig te evalueren, of dit is wellicht een concluderend algemeen argument, voor het niet toe passen van bepaalde methoden. Het argument komt voort uit de gedachte dat resultaten van complexere methoden niet begrijpelijk zijn voor andere betrokkenen. De kracht van dit argument hangt af van in hoeverre begrijpelijkheid nodig is. Voor openbare publicaties kunnen de resultaten van een multicriteriamethode lastig te hanteren zijn, omdat de leek deze niet kan begrijpen. Ambtenaren schatten in dat betrokkenen niet zitten te wachten op dergelijke informatie. Voor het gebruik bij ambtenaren onderling zou het verkrijgen van informatie uit MCA's zo op het eerste oog echter wel geschikt kunnen worden geacht. Voor intern gebruik, dus ook in samenwerking met bestuurders en andere projectgroepleden, kunnen complexere methoden een optie zijn. De vraag is echter of dit wenselijk is, omdat het de vraag is of al deze betrokkenen wel genoeg kennis en/of inzicht hebben voor het hanteren van complexere evaluaties en methoden. Het argument om eenvoudig te evalueren lijkt ook voort te komen uit het feit dat het inzicht in de toepassing van veel van de evaluatiemethoden ontbreekt.

De samenvatting van een MER dient begrijpelijk en kort te zijn (Infomil 2009), en daarvoor lijken de uitkomsten van een MCA samen met een uitgebreide uitleg, interpretatie en verantwoording niet geschikt. Hiervoor zou het hoofdrapport wel een optie zijn. Voor de samenvatting kan terecht voor eenvoudige evaluatie resultaten gepleit worden. Plussen en minnen in een scorekaart zijn daarvoor geschikt, doch het eindresultaat of -plaatje van een MCA kan ook vrij eenvoudig zijn. De achtergrond van de MCA is voor de geïnteresseerden dan in het hoofdrapport te vinden. Wat betreft MCA-informatie: de inhoudelijke vereisten van een m.e.r. vragen daarentegen niet direct om dergelijke informatie, zoals gewichten en rangschikking. De Ciemer kan desondanks wel aangeven of zij MCA informatie graag zien of niet. Uit het onderzoek is echter niet naar voren gekomen dat zij dit in de praktijk (van provinciale wegenplanning) daadwerkelijk doen.

De voorgaande argumenten zijn voor de provincies een reden om geen multicriteriamethoden toe te passen. De argumenten zijn begrijpelijk te noemen, doch niet geheel terecht. Een multicriteriamethode is in veel gevallen inderdaad een methode waarmee een nadrukkelijk oordeel kan worden gegeven over alternatieven. Dit is een oordeel op basis van een rang dat is berekend aan de hand van gewichten. De gewichten die worden gehanteerd hoeven echter niet als een definitieve rang te worden gezien. Het blijft tenslotte een beslissingsondersteuning methode en niet een beslissingsbepaling methode. Daarnaast kan door meerdere gewichtensets te hanteren het argument van objectiviteit worden ontkracht (gewichten worden niet objectief gevonden), en zorgt dit ervoor dat er meerdere rangordes worden verkregen. Met dit laatste is er ook geen sprake meer van een/één expliciet oordeel, en zijn andere argumenten om geen expliciete of multicriteriamethode toe te passen minder sterk. Door het toepassen van verschillende gewichtensets kunnen er meerdere visies worden gegeven, en meerdere voorkeuren worden ontwikkeld. Hierdoor ligt er ook nog geen keuze vast en blijft de bestuurlijke keuze en vrijheid dus intact.

Op basis van de weerlegging van bovengenoemde argumenten, of met andere woorden de tegenargumenten, kan dus geconstateerd worden dat het in de praktijk niet uitvoeren van MCA's en multicriteriamethoden deels gebaseerd is op verkeerde argumenten.

In de literatuur wordt een reden genoemd voor het wel of niet toepasbaar zijn van een methode, en die ligt bij de 'verdeelaspecten'. Het niet rekening houden van de verdeling van effecten over groepen wordt als een nadeel beschouwd, en kan een argument worden genoemd om een methode niet toe te passen. Verdeelaspecten zijn in dit onderzoek niet direct naar voren gekomen als een kwestie die de keuze voor een evaluatiemethode bepaalt en beïnvloedt. De scorekaartmethoden die veelvuldig in de praktijk worden toegepast houden ook niet rekening met de verdeling van de effecten over verschillende groepen. Wel wordt (in bijvoorbeeld de MER'en) aangegeven wie last hebben van bepaalde effecten, toch is dit uiteindelijk niet terug te vinden in de overzichtstabel.

Na de voorgaande vergelijkingen tussen theorie en praktijk en de verklaringen voor de verschillen tussen theorie en praktijk, volgt er hier nog een vergelijking tussen het provinciale en nationale niveau. Deze vergelijking geeft ook een aantal argumenten om de richtlijnen van en voor het rijksniveau wel of niet toe te passen op provinciaal niveau.

Op rijksniveau geldt de Overzicht Effecten Infrastructuur (OEI) richtlijn. Deze richtlijn is omschreven in de Leidraad voor de OEI. De toepassing van de OEI is omschreven in hoofdstuk vier. Het is in ieder geval duidelijk dat provinciale projecten die in aanmerking willen komen voor rijksfinanciering invulling moeten geven aan een MIRT richtlijn. De MIRT richtlijn is afhankelijk van het moment van toe treden tot het MIRT. De richtlijn houdt

in dat voor toetreding een OEI moet worden opgesteld. De inhoud van het OEI varieert, afhankelijk van de omvang van een project en het moment van toetreden. In het kader van een OEI kan er een MKBA verlangd worden. Geen van de onderzochte projecten in dit onderzoek is concreet uitgeweest op toetreding tot het MI(R)T. Om toe te kunnen treden dient een project van een minimale financiële omvang te zijn, namelijk € 112,5 miljoen. Drie projecten zouden op basis hiervan in principe in aanmerking kunnen komen voor rijksfinanciering.

Het MI(R)T is over het algemeen wel bekend op provinciaal niveau maar de details met betrekking tot de richtlijnen niet altijd. De exacte inhoud en voordelen van een OEI zijn niet bij een ieder bekend. Deze constatering kan als een verklaring worden gezien waarom een OEI op provinciaal niveau nauwelijks wordt toegepast. Alleen bij het project N340 is een MKBA conform de OEI Leidraad opgesteld, maar is deze echter niet direct toegepast in het kader van toetreding tot het MIRT.

Het opstellen van een OEI wordt in veel gevallen overbodig gevonden. De kenmerken van een project en/of evaluatie verlangen niet dat er (ook nog) een OEI moet worden opgesteld. Deze overbodigheid kan ook voort komen uit het feit dat betrokkenen vooraf al inschatten dat een rijksfinanciering niet zal worden gehaald. Een andere reden kan zijn dat de resultaten van een OEI en/of MKBA de nut en noodzaak van een project op bepaalde aspecten (alsnog) in twijfel trekken.

Een OEI hoeft alleen wanneer projecten in aanmerking kunnen komen voor rijksfinanciering te voldoen aan de eisen die worden gesteld aan een OEI. Op provinciaal niveau is de toepassing van rijksfinanciering en het OEI in ieder geval een vrije keuze. Als een OEI in het algemeen wordt opgesteld in het kader van de evaluatie en voor het afwegen van alternatieven dan hoeft deze mijns inziens ook niet volledig de Leidraad voor de OEI te volgen. Dit kan het eenvoudiger maken om te kiezen voor een OEI, bijvoorbeeld omdat een dergelijke evaluatie anders te arbeidsintensief en te kostrijk is. Het niet strikt volgen van de OEI richtlijn kan ook de vrees voor weerstand tegen een project beperken, omdat andere parameters kunnen worden gehanteerd.

Het toepassen van een OEI/MKBA heeft een aantal voordelen. De evaluatie volgt een bepaalde systematiek die duidelijk schept. Er wordt bij stelselmatige toepassing een vaste lijn gevolgd waardoor bepaalde zaken niet over het hoofd worden gezien. Daarnaast kan er met het vroegtijdig toepassen van de OEI (bij verkenning) een gegronde uitspraak worden gedaan over de nut en noodzaak van een project, want een argumentatie op basis van evaluatie is dan aanwezig. Het toepassen van een MKBA geeft bovendien een beeld van economische effecten van alternatieven van een project.

Dit hoofdstuk heeft een beeld gegeven van de toepassing van evaluatiemethoden ex ante en de bijhorende redenen, verklaringen en uitgangspunten. Daarnaast is inzicht gegeven in de koppeling met het conceptueel model en de theoretisch beschouwing. Tevens is de praktische toepassing in een institutionele context geplaatst. Aan de hand van de bevindingen in dit hoofdstuk (en uit de casestudies) kunnen in het volgende hoofdstuk conclusies worden gegeven.

8 Conclusies

8.1 Inleiding

Allereerst worden er een aantal deelconclusies gegeven, om uiteindelijk in paragraaf 8.6 een slotconclusie te geven. In de slotconclusie wordt het antwoord gegeven op de hoofdonderzoeksvraag en de praktijkgerichte onderzoeksvragen, welke in paragraaf 1.3 geformuleerd zijn. De drie praktijkgerichte (deel)onderzoeksvragen en onderdelen van de hoofdonderzoeksvraag worden voorgaand uitgewerkt en beantwoord. Tevens wordt gerefereerd aan de doelstellingen van dit onderzoek.

De (slot)conclusie dient een (kort) antwoord te geven op de volgende vragen:

- Welke evaluatiemethoden worden toegepast, en waarom?
- In hoeverre zijn de toegepaste evaluatiemethoden op provinciaal en lokaal niveau vanuit de theorie gezien geschikt en juist toegepast, en wordt optimaal gebruik gemaakt van de keuzevrijheid voor de toepassing van evaluatiemethoden?

De deelconclusies gaan in op onderdelen van dit onderzoek en dat zijn:

- de theorie en praktijk (paragraaf 8.2);
- de toepassing, geschiktheid en juistheid (paragraaf 8.3);
- de overige bevindingen: veronderstellingen, argumenten, provincies en richtlijnen en kaders (paragraaf 8.4).

Daarnaast worden in dit hoofdstuk, (voordat de slotconclusie aan de orde is,) mede op basis van de deelconclusies, in paragraaf 8.5 aanbevelingen gedaan. Dit wordt mede gedaan in relatie tot de doelstellingen van dit onderzoek. De aanbevelingen zijn gerelateerd aan de bevindingen in de praktijk en de onderzoeksvragen uit het conceptueel model. Na de slotconclusie volgt in paragraaf 8.7 een reflectie op het onderzoek.

8.2 Theorie en praktijk

Het eerste wat kan worden geconcludeerd is dat er weinig *directe* verbanden tussen de theorie en de praktijk zijn. Met directe verbanden wordt bedoeld dat er bewust met theoretische uitgangspunten van evaluatie(methoden) wordt rekening gehouden. Bewust handelen vanuit de theorie gebeurt in de praktijk dus weinig.

Over de praktijk zijn een aantal opmerkelijke conclusies te maken. In de praktijk wordt in het algemeen op een eenvoudige manier geëvalueerd. In feite worden, en zeker werden, enkel eenvoudige, beschrijvende en non-expliciete evaluatiemethoden toegepast. Het uitgangspunt is over het algemeen van de volgende strekking; niet moeilijk doen als het makkelijker kan. Dit houdt ook in dat er met name wordt geëvalueerd op een wijze die passend binnen het wettelijke kader is. Er wordt wat dat betreft vaak niet meer en niet minder gedaan dan noodzakelijk is, met een aantal uitzonderingen.

Daarbij wordt bij de keuze voor evaluatiemethoden en de inhoud van een evaluatie sterk rekening gehouden met de politiek. Het is met andere woorden sterk gebaseerd op wat er bestuurlijk gewenst is. Dit houdt in de praktijk vaak in dat er in evaluaties en rapporten geen stevige keuzes en/of harde oordelen worden voorgelegd. Expliciete conclusies en afwegingen worden er veelal niet gemaakt in evaluatierapporten of vanuit/met evaluatiemethoden. Dit komt mede omdat dit wettelijk niet vereist is, en bijbehorende methoden niet vereist zijn, maar ook omdat bestuurders niet vooraf willen worden vastgepind op een keuze of alternatief, en dus hun keuzevrijheid (enigszins) willen hebben.

Over het algemeen kan er gesteld worden dat er pragmatisch te werk wordt gegaan (wanneer het nodig wordt geacht). De evaluatie is wat dat betreft iets doen wat nodig is om een plan klaar te maken voor besluitvorming en realisatie. Pragmatisch houdt ook in dat er niet vanuit de theorie wordt gekeken wat nou wenselijk, goed of complementair is. Het gaat er om datgene te leveren wat past binnen de wettelijke en provinciale bestuurlijke vereisten.

In de praktijk is sprake van een sterke combinatie van optimizing, satisficing en justifying behaviour. Hierbij is optimizing misschien nog wel het minste aan de orde. Dit komt ook omdat optimizing en satisficing in veel gevallen niet goed samengaan. Het lijkt in de politieke en maatschappelijke arena lastig maximaal rendement uit een plan te halen, zoals dit (economisch) theoretisch wordt voorgesteld (zie paragraaf 2.4, 3.3 en 3.4). Dit komt mede omdat er (tegenwoordig) sterk waarde wordt gehecht aan de stem van de burger. En dit hangt weer samen met de bestuurders of politici omdat zij niet te veel van mening willen verschillen met de burger en/of hun (potentiële) electoraat. Met andere woorden de afstand tussen de politiek en de burger mag niet te groot worden. Daarnaast maakt het vaak ontbreken van bepaalde evaluatie(methoden), zoals een (M)KBA, het uitgaan van optimizing behaviour ook lastiger te volgen en hanteren.

De notie van Nijkamp et al. (1990), dat in de praktijk evaluatiemethoden vaak worden gebruikt als een middel om politieke besluiten te rechtvaardigen ook al zijn de besluiten niet in overeenstemming met de optimaliserings- en bevredigingprincipes, wordt door dit onderzoek voor een groot deel, en deels op een andere manier, bevestigd. Uit het onderzoek blijkt dat juist vaak het ontbreken van de toepassing van een normatieve evaluatiemethode een manier is om politieke besluiten te rechtvaardigen. De toegepaste, meestal beschrijvende, methoden zijn niet zozeer direct gehanteerd om te optimaliseren. Voor optimalisatie en/of maximalisatie zijn normatieve methoden meer geschikt.

Conclusies:

- Satisficing: Het blijkt in de praktijk in/tot een bepaalde mate belangrijk te zijn de betrokken actoren tevreden te stellen, met name voor weerstand en consensus, en politiek gerief.
- Justifying: Het gaat er in de praktijk om binnen of met de strikt nodige wettelijke kaders te werken. Additionele kaders, leidraden en/of richtlijnen worden niet of nauwelijks gehanteerd.
- Optimizing: De twee voorgaande stellingen zorgen ervoor dat optimalisatie en maximalisatie niet direct/expliciet aan de orde zijn.

8.3 Toepassing, geschiktheid en juistheid

De termen toepassing, geschiktheid en juistheid zijn al in de inleiding, en in het vervolg van dit verslag veelvuldig, aan de orde geweest. De doelstelling is om inzicht verkrijgen in de toepassing van evaluatiemethoden (welke methoden), de geschiktheid van toegepaste evaluatiemethoden, en juistheid in de toepassing van evaluatiemethoden op het provinciale en lokale niveau. Daarom worden er hier een aantal conclusies gedaan met betrekking tot deze termen gekoppeld aan de (toepassing van) evaluatiemethoden.

Toepassing/toepasbaarheid:

Het algemene beeld is dat de toepassing van evaluatiemethoden op provinciaal niveau vrij summier is. Dit is gebaseerd op het feit dat er weinig verschillende soorten methoden worden toegepast. En daarnaast omdat er niet meerdere (malen in een planningsproces) methoden worden toegepast (in verschillende fasen). Een aspect wat de toepassing van methoden beïnvloedt zijn de kenmerken van een vraagstuk en/of een evaluatie. In veel gevallen is de toepassing van bepaalde methoden niet direct aan de orde, omdat er hetzij weinig sprake is van een echte of harde scheiding van fasen, hetzij te weinig verschillende en/of onderscheidende alternatieven zijn, hetzij uiteindelijk een aantal aspecten niet meer expliciet aan de orde zijn.

Een andere reden voor de enigszins beperkte toepassing is dat veel methoden niet direct toepasbaar worden geacht worden door betrokkenen. Het werken met bepaalde eigenschappen zoals gewichten, berekeningen en modellen wordt als lastig beschouwd, en het werken met berekeningen en/of geldbedragen wordt ook niet altijd als een voordeel gezien. Daarnaast kunnen ambtelijke organisaties vaak zelf niet overweg met complexere methoden, en is het tevens maar zeer de vraag of alle externe instanties dit wel kunnen, zeker wat betreft alle verschillende methoden die zijn genoemd in hoofdstuk drie van dit verslag. Een andere component met betrekking tot de toepassing is de bestuurlijke. Bestuurders worden (zoals het lijkt op basis van de interviews van dit onderzoek) liever niet geconfronteerd met de resultaten van bepaalde methoden op basis van berekeningen, omdat deze de beleidsvrijheid en de keuzemogelijkheden inperken en omdat deze resultaten minder goed open staan voor discussie en onderhandelingen. In die zin is men niet echt bereid tot de toepassing van complexere methoden.

Opmerkelijk is dat een multicriteriamethode nooit echt of serieus wordt overwogen. De reden waarom dit hier opmerkelijk kan worden genoemd, komt door het feit dat het complexe besluitvormingsvraagstukken betreft. Voor complexe vraagstukken kan MCA juist een uitkomst bieden. Dit komt naar voren uit de theorie van dit onderzoek, bij het ontwikkelde stappenmodel, en bij de Ciemer, die een soort van leidraad heeft die aangeeft dat MCA (methoden) alleen maar hoeven te worden overwogen wanneer het complexe vraagstukken betreft.

Geschiktheid:

Over het algemeen worden in de praktijk in grote lijnen de geschikte methoden toegepast, mede omdat de overzichtstabelmethode bijna altijd kan. Veel vraagstukken vragen niet direct om de toepassing van andere of meerdere methoden. Daarnaast blijkt dat veel stappen zoals zijn voorgesteld in het conceptuele model niet direct aan de orde zijn bij de keuze van een methode. In dat opzicht kan niet worden gesteld dat wel of niet de geschikte methoden worden toegepast, tevens omdat veel stappen niet aan de orde zijn. Er kan wel gesteld worden dat er niet genoeg wordt gelet op dergelijke stappen, en dat in dit opzicht niet altijd de geschikte methoden worden toegepast.

Vanuit de theorie bezien worden wellicht dus niet de geschikte methoden toegepast. Vanuit de praktijk bezien misschien juist wel. In de praktijk wordt met name de overzichtstabelmethode toegepast. De situaties waarin deze methoden goed kunnen worden toegepast komen veelvuldig voor in de praktijk (zie paragraaf 3.5.2). In de praktijk geeft men aan dat men geen methode wil gebruiken die een echt of hard oordeel (expliciet) velt over de alternatieven. Hierdoor is de overzichtstabelmethode en/of scorekaartmethode bij uitstek geschikt.

In de praktijk worden veel mogelijkheden voor alternatievenafweging onbenut gelaten, zoals MCA en KBA. In veel van de cases blijkt dat het een bestuurlijk complex vraagstuk betreft. Dit geeft aan het lastig is een keuze te maken uit de verschillende alternatieven. In de praktijk geeft men aan het door de complexiteit juist lastig is om bepaalde methoden te hanteren. Dit strookt echter niet met de theorie waarin beslissingsondersteuning juist wordt gezien als een middel om de keuze minder lastig te maken.

De (inhoudelijke) kenmerken van vraagstukken en de situaties zijn niet altijd sturend voor de evaluatie (en de methoden). Dit gaat met name om het aspect economie, dat vaak als achtergeschoven kindje wordt geëvalueerd, terwijl het vaak wel als een aanleiding voor een plan wordt genoemd en als een argument tot de realisatie van een project. Dit komt mede omdat er op dit gebied geen verplichtingen zijn voor dergelijke evaluaties voor het provinciale niveau, terwijl deze er wel zijn voor het nationale niveau.

Juistheid:

Omdat er niet veel wordt geëvalueerd met behulp van (normatieve) methoden valt hier niet veel over te zeggen. De overzichtstabellen zijn vaak een vereenvoudiging van de informatie; dit is echter niet per definitie juist of onjuist. De overzichtstabelmethode wordt over het algemeen wel juist toegepast omdat ze overzichtelijk, niet te versnipperd en niet (grafisch) misleidend zijn.

Er kan wel worden afgevraagd of de evaluatie ex ante in het algemeen juist is. In een aantal gevallen is de uitgebreidheid van evalueren niet echt juist te noemen. Dit komt neer op het ontbreken van aspecten of evaluatie, of het ontbreken van diepgang in de evaluatie op een bepaald aspect. De gebrekkigheid geldt bij uitstek voor het aspect economie. Eén van de redenen waarom het niet geheel juist te noemen is, komt door het feit dat economische ontwikkeling wel vaak genoemd wordt als een reden voor de start van een plan of project, maar de beoordeling op dit aspect vaak tegenvalt (ook gezien het uitgangspunt).

Daarnaast is het goed mogelijk dat de samengestelde, gecombineerde en/of vereenvoudigde informatie in de scorekaart niet altijd helemaal een goede afspiegeling is. Het werken met plussen en minnen is in die zin verraderlijk en de toepassing er van is in een aantal gevallen niet geheel juist. Verder staat de relevantie of de waarde van een plus-/minscore nog sterk open voor interpretatie en dit kan soms tot onjuiste uitkomsten leiden.

Bij multicriteriamethoden wordt gebruik gemaakt van standaardisatie. Deze methoden worden in de praktijk van het provinciale niveau (in dit onderzoek) niet toegepast. Wat wel veelvuldig wordt toegepast zijn kwalitatieve scores. Het toepassen van plussen en minnen zou ook als een standaardisatie worden beschouwd, omdat het verschillende criteria min of meer vergelijkbaar maakt. Over deze standaardisatie valt dus wel iets te zeggen. Het omzetten naar plussen en minnen kent min of meer dezelfde complicaties als de standaardisatie bij MCA. Het indelen van de scores naar klassen is een lastige zaak, en door het hanteren van klassen gaat informatie verloren. De absolute waarde van een score of effect kan verloren gaan en de verhouding tussen scores kan worden verzwakt. In gevallen waarin dit sterk aan de orde is kan worden afgevraagd of dit juist is gedaan.

De juistheid van evaluatie ex ante kan ook verbonden worden aan de voorwaarden behandeld in paragraaf 2.4.2 en 7.3, en aan de criteria behandeld in paragraaf 2.4.3 en 7.3. De juistheid lijkt in dat kader goed te noemen.

8.4 Overige bevindingen

In de inleiding van dit verslag, paragraaf 1.2 (pagina 12), zijn een aantal veronderstellingen gedaan met betrekking tot de keuzes voor evaluatiemethoden. Deze veronderstellingen zijn door het onderzoek in de praktijk min of meer bevestigd. De eerste veronderstelling dat overwegingen en afwegingen met betrekking tot de keuze voor een evaluatiemethode in een aantal gevallen (bewust) niet ambitieus, verrassend of volledig rationeel zijn, kan op basis van de casestudies zeer zeker mee worden ingestemd. De redenen die hiervoor zijn verondersteld zijn ook terug te vinden in de praktijk. Hiermee wordt ook de veronderstelling dat wordt uitgegaan van waarom moeilijk doen als het eenvoudiger kan, min of meer bevestigd. Verder wordt er verondersteld dat de afwegingen voor de keuze van een methode sterker gericht kunnen zijn op inspanning, tijd, geld, procedures en organisatorische aspecten dan op de kwaliteit van de evaluatie, het besluit, het proces en/of het eindresultaat. De eerste reeks onderdelen lijken zeker wel een sterke rol te spelen in de afweging. De uitspraken over de afwegingen dienen wel in een bredere context te worden geplaatst. Of inspanning, tijd en geld een rol spelen kan namelijk niet direct worden afgeleid. Het kan echter wel worden afgeleid van het feit dat veelal voor een eenvoudige manier van evalueren wordt gekozen. Procedures en organische aspecten spelen zeer zeker een rol. Procedures voor het provinciale niveau schrijven namelijk niet direct methoden voor. Organisatorische aspecten spelen hun rol door het feit dat de (interne) organisatie niet genoeg expertise heeft.

In paragraaf 7.4 zijn een aantal argumenten genoemd voor het wel of niet toepassen van ex ante evaluatiemethoden. De argumenten voor het niet toepassen van methoden zijn niet altijd even geldig te noemen. Het argument dat gewichten de bestuurlijke keuze inperken en de verantwoording van een keuze lastiger maken hoeft feitelijk niet het geval te zijn. Het hangt er af hoe er wordt omgegaan met deze gewichten en hoe de resultaten van een methode worden vertaald naar een advies. De argumenten voor het wel of niet toepassen van bepaalde methoden komen mede voort uit het ontbreken van volledig inzicht in de mogelijkheden. De voordelen van dergelijke methoden worden dan al snel over het hoofd gezien.

Een andere reden om bepaalde methoden niet toe te passen zal liggen in het feit dat deze meer tijd en vooral geld kosten. Het uitvoeren van een MCA met de toepassing van een methode kan in veel gevallen niet intern worden gedaan omdat de kennis en de voorzieningen hiervoor ontbreken. Hierdoor zullen externe bureaus moeten worden ingehuurd. Desondanks worden MCA's weinig toegepast, en kennelijk ontbreekt ook bij de externe bureaus de knowhow. Daarnaast worden evaluaties sowieso al vaak uitbesteed, en hiervoor zijn meerdere redenen aan te geven. Allereerst vanwege het feit dat provincies belangenverstrengeling willen voorkomen en dat argumenten met betrekking tot onafhankelijkheid niet zozeer meer aan de orde zijn. Daarbij komt dat het een stuk makkelijker is om dergelijk werk uit te besteden omdat externe bureaus in principe competentere worden geacht. Dit kost de provincies al behoorlijk wat geld. Het laten uitvoeren van uitgebreidere en complexere evaluaties zal aanzienlijk duurder zijn en vormt ook een reden om deze er niet bij te nemen.

Over het algemeen zijn op provinciaal niveau de interne ambtenaren voor evaluaties niet goed bekend met de (gedetailleerde) benamingen, kenmerken en mogelijkheden van de diverse evaluatiemethoden. Gesteld kan worden dat er op een aantal uitzonderingen na een gebrek aan kennis is over de verschillende ex ante evaluatiemethoden.

In Friesland zijn de geïnterviewde ambtenaren bekend met de diverse evaluatiemethoden en zijn ze nadrukkelijk op de hoogte van het MIRT en de OEI. De provincie staat echter niet zozeer open voor de toepassing van multicriteriamethoden en de OEI en MKBA. Het inzicht

in de methoden is bij een aantal projectambtenaren wel aanwezig, en dit zou ook geen belemmering moeten vormen voor de toepassing. Bij de provincie is echter sprake van onwetendheid met betrekking tot de methodieken, zeker in het verleden. De twee grote projecten in Friesland zijn in principe geschikt om in aanmerking te komen voor het MIRT. In het kader van de financiering van deze projecten is het niet nodig geacht deze projecten te voorzien van een OEI-analyse. Een verklaring hiervoor ligt in het feit dat men van tevoren al in zag dat een financieringsbijdrage van het rijk niet mogelijk was, omdat de projecten niet voldoen aan bepaalde richtlijnen voor financiering.

De (geïnterviewde) ambtenaren van de provincie Groningen gooien het toepassen van complexere methoden snel van tafel, en dit kan gerelateerd worden aan het mogelijke feit dat de ambtenaren niet zo goed op de hoogte zijn van de mogelijkheden van de methoden en de beleidskaders. Daarnaast wordt het hanteren van berekeningen in de evaluatie zeker niet als een voordeel gezien en wordt de bestuurlijke vrijheid aangekaart. De ambtenaren zijn ook niet (allen) bekend met de richtlijnen voor het nationale niveau en het MIRT.

De provincie Drenthe maakt niet gebruik van een bepaalde systematiek om projecten te evalueren. De werkwijzen die op rijksniveau worden gehanteerd worden door de provincie in principe niet gehanteerd. De provincie gaat zo veel mogelijk uit van een eigen manier van werken. Dit omdat de eigen werkwijze sneller werkt en niet in de laatste plaats om veel gedoe te besparen. Bij de provincie zijn ook niet alle ambtenaren bekend met de namen en kenmerken van methoden en de rijkssystematiek.

In de provincie Overijssel zijn de ambtenaren goed op de hoogte van de methoden die kunnen worden toegepast. De toepassing van methoden wordt dan ook overwogen. De ambtenaren staan in ieder geval open voor het hanteren van de leidraad OEI. Uiteindelijk wordt er geen gebruik gemaakt van methoden met gewichten omdat de bestuurders van de provincie hier niet om vragen. Politici stellen eigen prioriteiten en maken van eigen ingevulde afwegingen. Ambtenaren houden in hun afwegingen rekening met wat er bestuurlijk gezien haalbaar is.

De provincie Gelderland is zeer zeker op de hoogte van de verscheidene methoden, met name de methoden die op rijksniveau ook aan de orde zijn. De ambtenaren staan ook open voor de toepassing van meerdere en/of complexere methoden. Met de name de ontwikkelingen op het gebied van evaluatie laten zien dat de provincie bezig is hun evaluatie te verbeteren. In de toekomst zal mogelijk gebruikt worden gemaakt van kKBA en MKBA. Daarnaast is er op het moment sprake van een pilot met een vijftal verkenningen. De provincie wil in ieder geval de nut en noodzaak, en prioriteit van projecten beter in beeld brengen.

Flevoland staat niet direct open voor de toepassing van complexere methoden. De provincie maakt veel gebruik van extern ingehuurde medewerkers en adviesbureaus. De ingehuurde 'ambtenaar' is ook niet goed bekend met de details van de diverse methoden. De uitvoerders van de evaluatie gaan toch ook gewoon uit van eenvoudige manier van evalueren. De provincie en tevens de externe adviseurs stellen ook niet de toepassing van MCA methoden voor, omdat deze minder makkelijk te begrijpen zijn en ook omdat deze duurder zijn.

Tot besluit is en was er veelal sprake van onwetendheid en gebrekkige kennis bij provincies, en staat men daarom vaak niet open voor andere manieren van evalueren.

MER:

Voor het Milieu Effect Rapport kunnen op basis van dit onderzoek een aantal constatering worden gedaan. Allereerst valt op dat in het MER heel veel informatie wordt gegeven. Vaak worden er ook aspecten en thema's behandeld die niet direct hoeven te worden verwacht, zoals bereikbaarheid, (verkeers)veiligheid en bedrijvigheid. Het komt er op neer dat er vaak geen scheiding meer is tussen een project-/trajectnota en het MER.

Een ander opvallend iets is dat er in MER'en niet of nauwelijks een conclusie wordt gegeven ten aanzien van de scores van alternatieven. Zelfs een eenvoudige slotbeschouwing ontbreekt vaak. Het MMA kan niet de conclusie van het MER zijn en de samenvatting van het MER is ook geen conclusie of slotbeschouwing. Uit het onderzoek blijkt dat (wettelijk) een MER dit niet hoeft te hebben. Daarnaast wordt slechts puur de definitie van het MER gehanteerd, namelijk dat het MER het milieubelang een volwaardige plaats geeft in de besluitvorming. Het wordt veelal gezien als een hulpmiddel in de besluitvorming. Er hoeft (dus) geen eindafweging te worden opgenomen in het MER, en het ontbreken hiervan is dus vaak ook het geval. Dit zorgt er echter wel voor een open einde, welke nog veel overlaat aan de inzichten van andere actoren (bestuurlijke) dan min of meer onafhankelijke actoren. De afwegingen die worden gemaakt zijn het toekennen van plussen en minnen. Over de m.e.r. kan gesteld worden dat men het ziet als een procedure die moet worden verricht en dat, wanneer een MER wordt opgesteld, dit vaak genoeg is. Dit hoeft niet in te houden dat de m.e.r. en de evaluatie in het MER niet volledig of goed zijn, zeker in het kader van het milieubelang.

Het niet geven van een expliciet (objectief) oordeel over alternatieven in evaluatierapporten zorgt er voor dat de besluitvorming vrij is. Met andere woorden de bestuurders kunnen een heel ander alternatief kiezen dan bijvoorbeeld het MMA. Voor bijvoorbeeld het MER geldt dan dat de waarde van het MER minder sterk is omdat de resultaten binnen het rapport niet direct leidend zijn. De bestuurlijke cultuur binnen Nederland zorgt er echter vaak wel voor dat het MER een belangrijke plaats inneemt. Dit heeft te maken met de openbaarheid van de informatie en de mogelijkheden tot inspraak en in een later stadium tot beroep, en de invloed die belanghebbenden en de Commissie voor de milieueffectrapportage (Ciemer) hebben.

In MER'en worden veel criteria en scores op een hoop gegooid, dat wil zeggen dat er sprake is van aggregatie van informatie door het samenvoegen van criteria. In een scorekaartmethode ontstaat zo een nieuw breder criterium of aspect. Een MCA kan alle criteria en scores combineren tot een gewogen totaalscore, of zelfs meerdere door gebruik te maken van meerdere gewichtensets. Het gebruik van MCA in MER wordt als lastig beschouwd, mede omdat het als ondoorzichtig wordt beschouwd. Dit omdat MCA methodiek lastig te begrijpen en verantwoorden is. Overigens is het op een hoop gooien van alle criteria onder de noemer van een plus of min, in een scorekaartmethode, ook ondoorzichtig te noemen, omdat er aan de totstandkoming van een nieuwe plus of min score, ondoorzichtige en impliciete afwegingen voorafgaan.

MI(R)T / OEI:

Indien een project geen kans maakt op rijksfinanciering en opname in het MI(R)T, wordt sowieso niet gedacht aan het toepassen van de OEI-systematiek. In die gevallen dat een project wel groot genoeg is (> € 112,5 mln.) wordt een OEI/MKBA ook lang niet altijd toegepast. Het OEI blijkt op provinciaal niveau niet een populaire methodiek te zijn, omdat deze niet overal en bij iedereen geheel bekend is en/of wordt gehanteerd. In hoeverre een OEI op provinciaal niveau een voordeel en/of verbetering kan zijn, kan op basis van dit onderzoek niet gezegd worden. Het onderzoek geeft namelijk geen oordeel over het OEI. Voor grotere projecten lijkt het echter geen overbodige luxe om een grotere en/of economische evaluatie uit te voeren, zeker wanneer er sprake is van economische doelen.

8.5 Aanbevelingen

Uit het onderzoek zijn een aantal zaken naar voren gekomen en duidelijk geworden. Het gaat vooral om de beperkte toepassing van evaluatiemethoden en beperkte evaluatieverplichtingen. Daarnaast zijn er een aantal gedragingen en houdingen richting evaluatie ex ante die zo hun invloed hebben op de evaluatie. Daarom zijn er een aantal aanbevelingen te geven. Het gaat hier vooral om procedurele en procesmatige verbeteringen en versterkingen van evaluaties:

- Om de evaluatie ex ante te versterken kunnen er allereerst een aantal richtlijnen of voorschriften voor het provinciale en lokale niveau worden opgesteld met betrekking tot het evalueren van de sociaal-economische rentabiliteit, want deze ontbreken nu specifiek en passend voor deze niveaus.
- Het ontbreekt nu vaak aan een integraal evaluatierapport. Daarnaast zijn de afwegingen, ofwel de motivatie voor een alternatief en besluit, vaak niet duidelijk in beeld. Deze twee tekortkomingen kunnen gebundeld worden tot een verplichting tot een apart rapport waarin de afwegingen (integraal) worden opgesteld. Het gaat om een voordracht- of beslisdocument dat direct openbaar wordt gemaakt net als een MER, met dezelfde mogelijkheden voor de controle van argumenten en afwegingen.
- Meer transparantie in de afwegingen en de keuzen die intern (ambtelijk) en bestuurlijk worden gemaakt, over de waarde en importantie van aspecten en criteria en alternatieven. Dit hangt samen met het vorige punt, wat zorgt voor meer transparantie in de afwegingen.
- In het huidige MER hoeft enkel de informatie te worden gegeven. Hierdoor ontbreekt het vaak aan conclusies (en afwegingen). Daarnaast beperkt het de institutionele kracht van het MER. De resultaten van het MER (effectscores) dienen daarvoor een sterkere inkadering te krijgen, welke bepaalt of trajectdelen (en dus welke milieugevolgen) wel of niet zijn toegestaan en kunnen worden gekozen. Dit houdt in dat hierover ook conclusies in het rapport dienen komen te staan.
- Er moet goed gelet worden op de doorzichtigheid van de totstandkoming van plus en min scores op aspecten en criteria, in het bijzonder waar het gaat om samengevoegde en/of gecombineerde scores in effectoverzichten en scorekaarten, in met name het MER. Als deze scorebepaling van nieuwe aspecten en dus scores ondoorzichtig is, kan het gebruik van een MCA methode ten eerste worden overwogen omdat dan alle criteriumscores kunnen worden meegewogen.
- Meer uitgaan van optimizing en satisficing behaviour en minder van slechts justifying behaviour in de evaluatie. Dit heeft ook te maken met het voorgaande, omdat er bij de evaluatie vaak alleen van wordt uitgegaan wat strikt noodzakelijk is en het ontbreekt aan bepaalde aspecten en onderdelen.
- Over evaluatie ex ante kan al in een heel vroeg stadium worden nagedacht. Door dit in de praktijk te gaan doen kan op een kwalitatieve, volledige en/of volwaardige manier worden geëvalueerd. Van tevoren (voor de planvorming) moet worden aangegeven en vastgelegd hoe er geëvalueerd gaat worden.
- Actoren in de planningsarena zijn niet (allemaal) zozeer bekend met de mogelijkheden voor evaluatie ex ante. Het is daarom zinvol een leidraad op te stellen waarin wordt aangegeven hoe, wat, wie, wanneer en waarom er geëvalueerd kan worden, en welke evaluatiemethoden (daarbij) toegepast kunnen worden. Tevens kan er voor het provinciale en lokale niveau nagedacht worden over de opbouw en fasering van het plan- en besluitvormingsproces.

Voor een optimalere omgang met de mogelijkheden en toepassingsituaties voor evaluatie ex ante en (de toepassing van) methoden kan er gebruik worden gemaakt van het in dit onderzoek opgestelde conceptueel model met daarbij het stappenmodel (keuzemodel).

- De rijksoverheid zou de provinciale overheden bekend kunnen maken met de kenmerken en voordelen van OEI. Daarnaast zou het rijk in bepaalde gevallen eventueel meer kunnen verlangen van het provinciale niveau in de evaluatie, zoals bij grootschalige en/of ingrijpende projecten.
- Met betrekking tot de uitvoering van evaluaties ex ante, de ondoorzichtigheid en kwaliteit van evaluaties ex ante, en de kennis en vaardigheden van de (directe) betrokkenen in evaluaties, ligt een opening tot verder onderzoek.

Uit het praktijkonderzoek blijkt dat er veel verwarring is over de term evaluatie ex ante. Daarom wordt er in dit verslag hier een nieuw begrip geïntroduceerd namelijk 'prevaluatie'. Bij het onderzoek in de praktijk is duidelijk geworden dat het in veel gevallen lastig is om de term evaluatie ex ante te hanteren om een onderzoek met interviews uit te voeren, omdat niet in deze terminologie wordt gesproken. Het wordt vreemd gevonden dat (effecten)onderzoek vooraf evaluatie wordt genoemd. Door de onduidelijkheid hierover is het vaak omschreven als effectenonderzoek en alternatievenafweging (vergelijking). Hoe worden alternatieven op waarde geschat en hoe worden ze vergeleken. Kijkend naar het begrip prevaluatie kan er de volgende uitleg aan worden gegeven. Alternatieven worden beoordeeld en gewaardeerd op basis van effecten. Er wordt dus een waarde (value) gegeven aan een alternatief (per effect), en de term valuatie is dus op zijn plaats. De valuatie wordt vooraf aan de totstandkoming van een project gedaan en vandaar de toevoeging 'pre'. Voor de duidelijkheid wordt er een praktische omschrijving gegeven aan 'prevaluatie': het structureren en ondersteunen van de besluitvorming door het verzamelen van beleids- en alternatieveninformatie, wat duidt op het verrichten van effectenonderzoek (vooraf), het waarderen en beoordelen van alternatieven, het vergelijken en afwegen van alternatieven, en het adviseren over het beleidsvoornemen voor het kiezen van een alternatief.

MCA is vooral voor de voorfasen goed toe te passen, dus in de verkenning en de ontwikkeling van alternatieven, en voor de alternatievenbepaling (met betrekking tot verdere evaluatie). Multicriteriamethoden lijken voor de afweging en/of de keuze tot een definitief of voorkeur alternatief niet een geschikt instrument. Dit is gebaseerd op de bevindingen dat bestuurders voor het nemen van een besluit geen expliciet oordeel over een alternatief willen hebben, welke de beleid- een besluitruimte teveel inperkt. Voor het reduceren of beperken van het aantal alternatieven kan MCA goed worden gebruikt. In de ontwikkeling van de alternatieven kunnen MCA-methoden dan ook worden beschouwd, zodat direct duidelijk wordt hoe een alternatief kan worden ingeschat.

MCA kan goed worden toegepast voor het ontwikkelen van visies. Door gebruik te maken van meerdere gewichtensets is het resultaat van een multicriteriamethode ook niet definitief en kan MCA beter worden gehanteerd voor de besluitvorming. Op basis van deels foutieve veronderstellingen over MCA wordt het niet toegepast en dat is onterecht te noemen, en een verdere verdieping in MCA (methoden) door actoren in de praktijk is dan ook aan te bevelen.

De methoden die geschikt lijken voor toepassing in de praktijk zijn: MKBA, Evamixmethode, Concordantieanalyse en de overzichtstabelmethoden en Scorekaartmethode. Daarbij kan voor een echt open planproces met veel interactie én participatie de AHP methode in een vroeg stadium van een plan of project een uitkomst bieden. Afhankelijk van het doel van een evaluatie en een methode zijn meerdere methoden goed te gebruiken in de praktijk. De overzichtstabelmethode CIA kan goed gebruikt worden als het aanpakken van verwachte effecten, en de effecten van deze extra maatregelen samen met de directe effecten dienen te worden geëvalueerd.

8.6 Slotconclusie

Op provinciaal niveau worden voor infrastructuurprojecten weinig evaluatiemethoden ex ante toegepast, en vooral weinig verschillende. Voornamelijk normatieve methoden worden niet of nauwelijks toegepast.

De theoretische uitgangspunten zoals ze in de literatuur en het model beschreven zijn, worden niet of nauwelijks bewust gehanteerd voor het bepalen en kiezen van de toepassing van een evaluatiemethode ex ante.

Voor de beperkte toepassing zijn een aantal redenen te noemen. Door de eigen (pragmatische) uitgangspunten van de provincies en de bijbehorende actoren worden er weinig methodieken toegepast. Het gebrek aan ambitie van bestuurders en uitvoerende actoren (inhoudelijke medewerkers) met betrekking tot de wijze van evalueren kan als een oorzaak worden gezien. Binnen de provincies is niet de behoefte om in evaluatierapporten gebruik te maken van een uitgebreidere werkwijze en complexere methoden. Ambtenaren zien niet de wens en de noodzaak om andere methoden te hanteren, en ook niet direct de werkwijze van het rijksniveau. Betrokkenen in de evaluatie zijn wellicht ook niet altijd en allemaal volledig bekend met de mogelijkheden en werkwijzen.

Op basis hiervan kan gesteld worden dat niet altijd de geschikte methoden worden toegepast, of anders gezegd dat er vaak geschikte evaluatiemethoden ontbreken (naast de andere methoden). De geschiktheid van toepassing van evaluatiemethoden kan echter op meerdere manieren worden bekeken. Door de in de praktijk genoemde uitgangspunten te vergelijken met de theorie en het conceptueel model, kan geconcludeerd worden dat over het algemeen wel geschikte methoden worden toegepast, mede omdat de uitgangspunten vrij eenvoudig zijn en de vaak toegepaste overzichtstabelmethode (mede daardoor) veelal geschikt is. Echter, door de overheden worden vaak geen alternatieve methoden overwogen (tevens op basis van bovenstaande alinea) en dus is de vergelijking van geschiktheid minder relevant. Dit maakt het tevens lastiger een uitspraak te doen over de geschiktheid van de toegepaste methoden in het algemeen.

Veel evaluatiemethoden ex ante worden vaak als niet goed toepasbaar beschouwd. De redenen hiervoor zijn aangegeven in de casestudies, synthese en deelconclusies, en liggen in de lijn van onnoodzakelijk, onwenselijk, onwetendheid, begrijpelijkheid, complexiteit, en bestuurlijke vrijheid en keuze. Er worden daarom niet veel verschillende methoden toegepast. De bovengenoemde redenen zorgen ervoor dat over de juistheid van toepassing van de diverse methoden weinig gezegd kan worden. Alleen over de overzichtstabelmethode kan geconcludeerd worden dat de toepassing over het algemeen (in grote lijnen) juist is. De juistheid van de evaluatie ex ante op zich laat hier en daar wel wat te wensen over.

De juistheid kan worden gekoppeld aan, en genuanceerd met, het feit dat er niet zoveel is voorgeschreven op het gebied van evaluatie ex ante voor het provinciale en lokale niveau (als voor het rijksniveau). De toepassing van evaluatiemethoden kan hier tevens voor een groot deel aan worden verbonden. Op basis van dit onderzoek kan gesteld worden dat het wel of niet toepassen van methoden tevens afhangt van het feit of dit wel of niet wordt voorgeschreven, aanbevolen of voorgelegd (door een instituut, commissie, organisatie of institutie). Hierop aansluitend wordt aanbevolen om meer richtlijnen en handleidingen te ontwikkelen voor het provinciale en lokale niveau, omdat deze nu te gering aanwezig zijn.

De vraag of de keuzevrijheid voor de toepassing van evaluatiemethoden optimaal wordt benut is niet eenvoudig en eenduidig te beantwoorden. Dit hangt tevens van de interpretatie van de term ‘optimaal’ af. Als optimaal wordt beschouwd als niet moeilijker doen dan nodig is dan kan worden gesteld dat er optimaal gebruik is gemaakt van de keuzevrijheid. Echter, optimaal wordt hier niet dusdanig beschouwd, maar eerder als efficiënt en kwalitatief, ofwel een beter besluit. Als de toepassing van een (andere) methode niet zou hebben geleid tot een sterkere overweging van alternatieven en keuzemogelijkheden, en niet zou hebben geleid tot een andere keuze en besluit, dan is de toepassing van geen extra methoden optimaal te noemen. Mocht dit wel het geval zijn dan is juist wel de toepassing van extra of andere methoden optimaal te noemen. Als het achterwege laten van een methode er toe leidt dat een project of plan kwalitatief minder is, dan wordt gesteld dat de keuzevrijheid niet optimaal wordt benut.

Kijkend naar de gedragsparadigma's optimizing, satisficing en justifying behaviour is het lastig te bepalen wat optimaal is. Als er van wordt uitgegaan dat optimizing behaviour optimaal is dan kan gesteld worden dat er niet optimaal gebruik gemaakt wordt van evaluatiemethoden. Daarbij komt dat het niet toepassen van economisch gerichte methoden in bepaalde situaties niet optimaal te noemen is, zoals bij grootschalige projecten en economisch georiënteerde projecten, mede op basis van de gedachte achter optimizing behaviour dat een project een zo hoog mogelijk rendement dient te bereiken.

Optimaal kan ook worden beschouwd als een balans tussen snelheid en uitgebreidheid. De invloed van het toepassen van een evaluatiemethode op de (voortgang van de) besluitvorming kan echter niet worden aangegeven. In dit kader is het lastig een uitspraak te doen over optimaliteit. Mocht een methode het besluit over een project echter onnodig in de weg staan dan is de toepassing van die methode niet optimaal te noemen.

Uitgaande van het stappenmodel voor de keuze van evaluatiemethoden ex ante wordt hier gesteld dat de vrijheid voor de toepassing van methoden niet geheel optimaal wordt benut. Door uit te gaan van een systematischere manier van werken, zoals het stappenmodel, kan optimaler te werk worden gegaan. Op basis van de constatering dat er (te) geringe kennis is van de evaluatiemethoden op hoger overheidsniveau en op wetenschappelijk niveau kan worden geconcludeerd dat de toepassing niet optimaal is.

Het stappenmodel voor de keuze van evaluatiemethoden ex ante is in principe de manier om de vrijheid voor de toepassing van methoden optimaal te benutten en de geschikte methoden toe te passen. De aanbeveling is om het (of een) stappenmodel en een leidraad te hanteren voor een optimalere toepassing van methoden en voor het verkrijgen van meer inzicht en kennis in de mogelijkheden van toepassing.

8.7 Reflectie

Het onderzoek geeft met name inzicht in het feit of de evaluatiemethoden die zijn beschreven in de wetenschappelijke literatuur ook worden toegepast op het provinciale niveau. Daarnaast scheidt het een beeld van de richtlijnen die worden gehanteerd, hetzij formeel of informeel. Het is duidelijk geworden dat er voor het provinciale niveau formele richtlijnen ontbreken zoals deze wel voor het rijksniveau gelden, en dat deze ook niet informeel worden toegepast.

Het onderscheid provinciaal/lokaal is niet heel duidelijk te noemen, of juist wel. Het komt er op neer dat infrastructurele projecten met aanzienlijke tracévernieuwingen en -alternatieven niet direct worden gevonden op het lokale niveau. Het grotere infrastructurele werk voor het lokale niveau wordt min of meer in handen genomen door de provincie, en in samenwerking met de provincie. Evaluatie op lokaal niveau vindt dus vaak indirect plaats op het provinciale niveau.

Het onderzoeken van (de uitgangspunten voor) de toepassing van evaluatiemethoden is door een aantal zaken lastig gebleken. Door de lange doorlooptijd van projecten zijn vaak de posities binnen de organisatie van een project verwisseld van personen en zijn dus de betrokkenen in de evaluatie verwisseld. Hierdoor is gebleken dat in een aantal gevallen van het praktische onderzoek de geïnterviewden niet helemaal de meest geschikte personen bleken te zijn voor het beantwoorden van bepaalde vragen. Dit omdat voor bepaalde momenten in de evaluatie en planvormingfase andere personen de direct betrokkenen waren. In het vervolg van het onderzoek is dit echter niet een grote kwestie gebleken omdat toch al duidelijk werd dat er vaak wordt uitgegaan van eenvoudig evalueren en de kennis (zo als die door de onderzoeker wordt voorgesteld) grotendeels ontbreekt.

Bij aanvang van dit onderzoek werd verondersteld dat er naast de evaluatiedoelstellingen met betrekking tot de inhoud ook doelstellingen met betrekking tot het proces van evaluatie van plannen en projecten in de documentatie (verkenning, startnotitie, richtlijnen, MER) aanwezig zouden zijn. Met de doelstellingen met betrekking tot het proces wordt hier bedoeld; hoe en waarmee te evalueren, onder andere de participatie, de waarden, de gewichten, een rangorde en/of de methoden. De onderzoeker veronderstelde dat men op een bepaalde (wellicht wetenschappelijke) onderzoekachtige plan van aanpak wijze zou aangeven wat men met de evaluatie voor ogen heeft en hoe dit te bereiken. Het is echter gebleken dat deze doelstellingen veelal niet als zodanig en concreet in die documentatie (evaluatierapporten) beschreven staan. Dit heeft de toetsing van de geschiktheid van evaluatiemethoden later een wat andere inslag gegeven, waarbij tevens niet alle stappen van het keuzemodel direct aan de orde zijn. De benodigde informatie voor het conceptueel model en de beantwoording van de onderzoeksvragen is echter grotendeels verkregen door de gehouden interviews en het ontbreken van de informatie in de documentatie is mede de reden dat deze zijn gehouden.

Door het ontbreken van de inhoudelijke kennis van interne betrokkenen in de evaluatie is het lastiger om vanuit een wetenschappelijke invalshoek vragen te stellen. Daarnaast is gebleken dat een wetenschappelijke invalshoek, zoals deze is voorgesteld in het conceptuele model, niet zozeer aan de orde is in de praktijk. Dit komt mede omdat, de kenmerken van veel methoden, zeker op detailniveau, niet bekend zijn.

Voor de onderzoeker is vooral duidelijk geworden dat het lastig is om vanuit een bepaalde invalshoek aan te kijken tegen evaluatie ex ante in de praktijk. De onderzoeker weet nu dat het toepassen van bepaalde methoden om tal van redenen lastig zal worden voor de praktijk. Daarnaast is het voor onderzoeker duidelijk geworden dat het daarom tevens moeilijk is om een onderzoek te doen in de praktijk op basis van deze theoretische uitgangspunten en aspecten.

De praktijk van evaluatie ex ante is heel anders als de onderzoeker zich had voorgesteld. De kennis en toepassing van de diverse methoden van de studie in de praktijk is heel anders gebleken. Deze voorstelling vooraf heeft natuurlijk invloed gehad op de benadering van het onderzoek, onder andere naar de toetsing van geschiktheid. De theoretische inslag heeft een bepaalde uitwerking op de vragen die worden gesteld in het praktische deel van het onderzoek. De terminologie die wordt gehanteerd is niet altijd even duidelijk in de praktijk.

Literatuur:

Arts, E.J.M.M. (1998), *EIA follow up: On the role of Ex post in Environmental Impact Assesment*, Geo Press, Groningen.

Buitendijk, D., A. Hendriks (2008), Spelregelkader MIRT – Eindrapportage van de inventarisatie (fase1), Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Den Haag, http://www.verkeerenwaterstaat.nl/Images/20080630_Eindrapport%20fase1%20MIRT_tcm195-223880.pdf.

Commissie voor de m.e.r. (2002), handleiding voor het gebruik van MCA in m.e.r., Utrecht, <http://docs1.eia.nl/cms/faqsalgemeen/mca-brochure.pdf>.

Cuperus, N.J., E. Holtrop, R. Melenberg, T.K. Veninga (2007), Het Maatschappelijke Proces van Provinciale Wegenplanning – Casestudie De Centrale As Friesland, RuG, Groningen.

De Brucker, K., A. Verbeke, C. Macharis (2004), The Applicability Of Multicriteria-Analysis To The Evaluation Of Intelligent Transport Systems (ITS), *Economic Impacts of Intelligent Transportation Systems: Innovations and Case Studies Research in Transportation Economics*, vol. 8, p. 151-179, Elsevier Ltd.

Eigenraam, C.J.J., C.C. Koopmans, P.J.G. Tang, A.C.P. Verster (2000), *Evaluatie van infrastructuurprojecten; Leidraad voor kosten-batenanalyse, Onderzoeksprogramma Economische Effecten Infrastructuur*, Centraal Planbureau, Nederlands Economisch Instituut, Ministerie van Verkeer en Waterstaat en Ministerie van Economische Zaken, Den Haag.

Gamper, C.D., M. Thöni, H. Weck-Hannemann (2006), A conceptual approach to the use of cost-benefit and multicriteria analysis in natural hazard management, *Natural Hazards and Earth System Sciences*, vol.6, p. 293-302.

Gamper, C.D., C. Turcanu (2007), On the governmental use of multi-criteria analysis, Elsevier B.V.

Hellendoorn, J.C. (2001), *Evaluatiemethoden ex ante*, Afdeling Beleidsevaluatie – en instrumentatie; Ministerie van Financiën; Sdu Uitgevers, Den Haag.

Herwijnen, M. van (1999), *Spatial decision support for environmental management*, Amsterdam Ph.D. dissertation, Vrije Universiteit Amsterdam.

Hill, M. (1973), *Planning for Multiple Objectives: an Approach to the Evaluation of Transportations Plans*, Regional Science Research Institute, (Monograph Series; 5), Philadelphia.

Iniestra, J.G., J.G. Gutiérrez (2008), Multicriteria decisions on interdependent infrastructure transportation projects using an evolutionary-based framework, *Applied Soft Computing*, Elsevier B.V., <http://10.1016/j.asoc.2008.07.006>.

- Janssen, R. (1992), *Multi-objective Decision Support For Environmental Management*, Kluwer Academic Publishers.
- Janssen, R., M. van Herwijnen (1999), *Beslissingsondersteunend Systeem voor Discrete Alternatieven*, Handleiding, Instituut voor Milieuvraagstukken, Vrije Universiteit, Amsterdam.
- Janssen, R. (2000), On the use of multicriteria analysis in environmental impact assesment in the Netherlands, in: *Journal of multicriteria decision analysis*.
- Janssen, R., M. van Herwijnen, T.J. Stewart, J.C.J.H. Aerts (2008), Multiobjective decision support for land-use planning, *Environment and Planning B: Planning and Design*, vol. 35, p. 740-756, Pion Ltd.
- Kain, J.H., H. Söderberg (2007), Management of complex knowledge in planning for sustainable development: The use of multi-criteria decision aids, *Environmental Impact Assessment Review*, vol. 28, p. 7-21, Elsevier Inc.
- Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (2008a), *Wikken en wegen - Het afwegen van investeringen in transportinfrastructuur en van de veranderende rol van de overheid*, P. Wortelboer & M. Lijesen (2008), Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid, Den Haag.
- Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (2008b), *Ex-ante-evaluatie in het MIRT*, J. Visser & J.A. Korteweg, Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid, Den Haag.
- Khakee (2003), The Emerging Gap between Evaluation Research and Practice, *Evaluation*, vol. 9 (3), p. 340-352, SAGE Publications, <http://evi.sagepub.com/cgi/content/abstract/9/3/340>.
- Khakee, A., A. Hull, D. Miller, J. Woltjer (2008), *New Principles in Planning Evaluation*, Ashgate Publishing Limited, Hampshire (England).
- Lichfield, N. (1975), *Evaluation in the Planning Process*, Urban and Regional Planning Series 10, Oxford, Pergamon Press.
- Lichfield, N. (1988), *Economics in Urban Conservation*, Cambridge University Press.
- Miller, D., D. Patassini (2005), *Beyond Benefit Cost Analysis – Accounting for Non-Market Values in Planning Evaluation*, Ashgate, Hampshire (England).
- Miller, D. (2008), Methods for Assessing Environmental Justice in Planning Evaluation, in: Khakee, A., A. Hull, D. Miller, J. Woltjer (2008), *New Principles in Planning Evaluation*, Ashgate Publishing Limited, Hampshire (England).
- Ministerie van Verkeer & Waterstaat (2004a), *Aanvullingen op de Leidraad Overzicht Effecten Infrastructuur; Een Samenvatting*, Ministerie van Verkeer en Waterstaat en Ministerie van Economische Zaken, Den Haag.

Ministerie van Verkeer & Waterstaat (2004b), OEI in het besluitvormingsproces; Aanvulling op de Leidraad OEI, Ministerie van Verkeer en Waterstaat en Ministerie van Economische Zaken, Den Haag.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2004c), Overzicht Effecten Infrastructuur, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Den Haag.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2004d), Spelregels van het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Den Haag

Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2006), Handleiding voor de tracé/mer-procedure.

Niekerk, F. (2000), *Het Effect Gerapporteerd*, Geo Pers, Groningen.

Nijkamp, P. (1975), A Multi-criteria Method for Project Evaluation, *Regional Science Association Papers*, vol. 35, p. 87-114.

Nijkamp, P., P. Rietveld, H. Voogd (1990), *Multicriteria Evaluation in Physical Planning*, Elsevier Science Publishers B.V., Amsterdam.

Parkin, J. D. Sharma (1999), *Infrastructure Planning*, Thomas Telford, London.

Roo, G. de, H. Voogd (2004), *Methodologie van planning*, Coutinho, Bussum.

Ruijgrok, E.C.M., R. Brouwer, H. Verbruggen (2004), Waardering van Natuur, Water en Bodem in Maatschappelijke kosten-batenanalyses – aanvulling op de Leidraad OEI, Ministerie van Verkeer en Waterstaat en Ministerie van Economische Zaken, Den Haag.

Shefer, D. , L. Kaess (1990), Evaluation Methods in Urban and Regional Planning: Theory and Practice, in: Shefer, D., H. Voogd (1990), *Evaluation Methods for Urban and Regional Plans – Essays in Memory of Morris Hill*, Pion Limited, London.

Sijtsma, F.J. (2006), *Project Evaluation, Sustainability and Accountability – Combining cost-benefit analysis (CBA) and multi-criteria analysis (MCA)*, Rijksuniversiteit Groningen, Groningen.

Strijker, D., F.J. Sijtsma, D. Wiersma (2000), Evaluation of Nature Conservation - An Application to the Dutch Ecological Network, *Environmental and Resource Economics*, vol. 16, p. 363-378, Kluwer Academic Publishers, Nederland.

Timmermans, D. (1991), *Decision Aids For Bounded Rationalists*, RuG, Groningen.

Tsamboulas, D., G. Mikroudis (2000), EFECT - evaluation framework of environmental impacts and costs of transport initiatives, *Transportation Research Part D 5*, p. 283-303, Elsevier Science Ltd.

Voogd, H. (1983), *Multicriteria Evaluation For Urban And Regional Planning*, Pion Limited, London.

Voogd, H. (2004), Formal Evaluation in Environmental and Infrastructure Planning, in: Voogd, H., G. Linden (2004), *Environmental and Infrastructure Planning*, Geo Press, Groningen.

Voogd, H. (2005), *Introductie kosten-baten analyse*, in: Plan- en Projectevaluatie 2, FRW; RuG, Groningen.

Voogd, H., J. Woltjer (2005), *Evaluatie: een introductie*, in: Plan- en Projectevaluatie 2, FRW; RuG, Groningen.

Vreeker, R., P. Nijkamp, C. Ter Welle (2001), A Multicriteria Decision Support Methodology for Evaluating Airport Expansion Plans - TI 2001-005/3 Tinbergen Institute Discussion Paper, Department of Spatial Economics Free University Amsterdam, Amsterdam.

Studies/Notities/Rapporten:

Arcadis et al. [ARCADIS/ECORYS-NEI] (2003), Tracéstudie Erica - Ter Apel, definitieve rapportage, uitgebreide uitgave, juni.

Arcadis (2005a), MER N356 De Centrale As, Deel A: Hoofdrapport – Provincie Fryslân in samenwerking met de gemeenten Dongeradeel, Dantumadeel en Tytsjerksteradiel, juni.

Arcadis (2005b), MER N356 De Centrale As, Deel B – Provincie Fryslân in samenwerking met de gemeenten Dongeradeel, Dantumadeel en Tytsjerksteradiel, juni.

Arcadis (2006), Aanvulling op het MER N356 De Centrale As – Provincie Fryslân in samenwerking met de gemeenten Dongeradeel, Dantumadeel en Tytsjerksteradiel, januari.

Bureau Louter (2005), Ruimtelijk-economische ontwikkelingen Centrale As Regio, augustus.

Commissie voor de milieueffectrapportage (2008), Tracéstudie Mensingeweer - Winsum - Groningen, Toetsingsadvies over het milieueffectrapport en de aanvulling daarop, september.

Decisio (2008), Productbeschrijving MKBA, Amsterdam, augustus.

Geografisch Instituut Rijksuniversiteit - Werkgroep Recreatie - Projectgroep Erica-Ter Apel (1984), Vaarverbinding Erica - Ter Apel – een onderzoek naar de verbindingsmogelijkheden van de Oostgroninger en Drents-Overijsselse vaarwegenstelsels, Groningen, oktober.

Provincie Drenthe (1986), Vaarverbinding Erica - Ter Apel, de ontbrekende schakel.

Provincie Drenthe (1998), Recreatieve vaarverbinding Erica - Ter Apel – de sterke schakel, november.

Provincie Drenthe (2001), Folder Vaart in de Veenkoloniën, maart, <http://www.ericaterapel.nl/publicaties/publicaties>.

Provincie Drenthe, Provincie Fryslân, Provincie Groningen, Landkreis Aurich, Landkreis Emsland, Landkreis Leer (2001), Varen in het Land van Turf en Honing – Onderzoek naar de ontwikkeling van een grensoverschrijdend toervaartnetwerk in Noord-Nederland en Noord-Duitsland, Samenvatting rapport, juni.

Provincie Flevoland (2005a), Projectnota/MER N23 Lelystad – Dronten, september, Witteveen + Bos.

Provincie Flevoland (2005b), Projectnota/MER N23 Lelystad – Dronten - samenvatting, september, Witteveen + Bos.

Provincie Flevoland (2007), N23 Nieuws, april.

Provincie Fryslân (2000b), Startnotitie MER/tracéstudie N381.

Provincie Fryslân (2000a), Richtlijnen MER N381, Leeuwarden, november.

Provincie Fryslân (2001), Startnotitie MER/Tracéstudie Centrale As Noordoost Fryslân, Leeuwarden.

Provincie Fryslân (2003a), Samenvatting Tracé/MER-studie N381 Drachten - Drentse grens, augustus.

Provincie Fryslân (2003b), Projectnota/MER N381 Drachten – Drentse Grens, Samenvatting, augustus.

Provincie Fryslân (2007), Startnotitie/MER N381 - Donkerbroek – Oosterwolde, november.

Provincie Fryslân (2008a), Projectnota/MER N381 (Donkerbroek – Oosterwolde), december.

Provincie Fryslân (2008b), Samenvatting Projectnota/MER N381 (Donkerbroek – Oosterwolde) - Elf Trajecten, verschillende effecten, december.

Provincie Fryslân, en Gemeenten Dantumadeel, Dongeradeel en Tytsjerksteradiel (2005), Tracé/m.e.r.-studie De Centrale AS: Ruimtelijke ontwikkelingen: Onderzoek naar kansen, juni.

Provincie Gelderland (2000), Startnotitie Tracé-/m.e.r.-studie N 322 Druten / Beneden-Leeuwen, maart.

Provincie Gelderland (2005), milieueffectrapport N 322 Omleiding Beneden-Leeuwen – Druten, november.

Provincie Groningen (2002), Route langs spoorlijn – Studie ontsluitingsstructuur Noordwest-Groningen, eindrapport, december.

Provincie Groningen (2005), Startnotitie Tracéstudie Mensingeweer - Winsum - Groningen, Op weg naar een goede bereikbaarheid, november.

Provincie Groningen (2008a), MER Tracéstudie Mensingeweer - Winsum - Groningen, Op weg naar een goede bereikbaarheid, april, Arcadis.

Provincie Groningen (2008b), Aanvulling MER Mensingeweer - Winsum - Groningen, Voorkeursalternatief, mei, Arcadis.

Provincie Groningen (2008c), Aanvulling op het MER Mensingeweer - Winsum - Groningen, augustus, Arcadis.

Provincie Groningen (2009), Voordracht tracébesluit N361 wegverbinding Mensingeweer - Winsum - Groningen.

Provincie Overijssel (2007a), Resultaten Nadere Verkenning N230, Zwolle, oktober.

Provincie Overijssel (2007b), Startnotitie m.e.r. N340, Zwolle, oktober.

Provincie Overijssel (2009a), Ontwerp-Structuurvisie N 340 Zwolle – Ommen / N 48 Varsen – Arriërveld, Zwolle, januari.

Provincie Overijssel (2009b), Planstudie PlanMER N 340 Zwolle – Ommen; Deel A – de hoofdnota, Zwolle, januari.

Provincie Overijssel (2009c), Planstudie PlanMER N 340 Zwolle – Ommen; MKBA, Zwolle, januari 2009.

Rekenkamer Oost-Nederland (2008a), Scherper sturen op wegen – Sturing grote wegenprojecten in de provincies Gelderland en Overijssel - Deel 1: Bestuurlijke nota, Deventer, februari.

Rekenkamer Oost-Nederland (2008b), Scherper sturen op wegen – Sturing grote wegenprojecten in de provincie Gelderland - Deel 2: Nota van bevindingen, Deventer, februari.

Steunpunt Economische Evaluatie (SEE) (2006), KBA verschijningsvormen, 20 april 2006, http://www.rijkswaterstaat.nl/dvs/Images/KBAverschijningsvormen_tcm178-163607.pdf.

Tijmes, R. (1998), Oriënterende Trajectstudie – Vaarweg Erica - Ter-Apel, Assen, februari.

Websites:

Commissie voor de m.e.r. (Ciemer), www.commissiemer.nl, bezocht op 20 januari 2009.

De Centrale As, www.decentraleas.nl, bezocht op 16 maart 2009.

Infomil (onderdeel van SenterNovem), www.infomil.nl/asp/get.aspx?xdl=/views/infomil/xdl/page&ItmIdt=30753&SitIdt=111&VarIdt=82, bezocht op 20 januari 2009.

N23, www.n23westfrisiaweg.nl, bezocht op 28 april 2009.

N381, www.n381.nl, bezocht op 26 maart 2009.

Provincie Drenthe, www.provincie.drenthe.nl, www.ericaterapel.nl, www.n853.nl, bezocht op 20 april 2009.

Provincie Flevoland, www.provincie.flevoland.nl, bezocht op 28 april 2009.

Provincie Gelderland, verkeer en vervoer, www.gelderland.nl, bezocht op 15 april 2009.

VROM, www.vrom.nl/mer, bezocht op 20 januari 2009.

Wet- en regelgeving, Overheid.nl, www.wetten.overheid.nl, bezocht op 20 januari 2009.