

**“Met de kennis van nu”: leren van evalueren:
Ex-postanalyse van de A5 Verlengde Westrandweg**

Hans Nijland
Planbureau voor de Leefomgeving
Hans.nijland@pbl.nl

Pauline Wortelboer-van Donselaar
Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid
Pauline.wortelboer@minvenw.nl

Jaap Anne Korteweg
Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid
Jaapanne.korteweg@minvenw.nl

**Bijdrage aan het Colloquium Vervoersplanologisch Speurwerk
25 en 26 november 2010, Roermond**

Samenvatting

Leren van evalueren, ex-postanalyse van de A5 Verlengde Westrandweg

Het belang van ex-postevaluatie

Beslissen over de aanleg en verbetering van infrastructuur is een verantwoordelijke taak. Er zijn per project al gauw honderden miljoenen euro's mee gemoeid. Om de beslissing zorgvuldig te kunnen nemen wordt dan ook veel ex-ante-evaluatie onderzoek verricht. De aandacht voor onderzoek vooraf staat in schril contrast met het evalueren achteraf. Toch is het zinvol, nadat een infrastructuurproject is afgerond en in gebruik genomen, terug te kijken. Er kan veel van zo'n ex-postevaluatie worden geleerd.

Illustratie van het nut van ex-postevaluatie met behulp van een case study

Zowel het KiM als PBL hebben zich op het terrein van infrastructuur recentelijk verdiept in de theorie van ex-postevaluatie en de toepassing ervan in binnen- en buitenland. Beide studies bevelen aan om in een vervolgonderzoek bij een concrete casus de mogelijkheden in de praktijk te toetsen. In een gezamenlijke studie (KiM en PBL, najaar 2010) is hier invulling aan gegeven.

Het gaat bij deze case study om het leren, en wel vanuit drie invalshoeken:

- Door het vergelijken van de prognoses vooraf met de realisatie achteraf en zo tot betere methodieken te komen;
- Door te toetsen of de randvoorwaarden voor het goed kunnen uitvoeren van een ex-postevaluatie uit de theorie ook in de praktijk stand houden;
- Door keuzemogelijkheden in focus en diepgang van de ex-postanalyse, daadwerkelijk uit te proberen.

Het project A5 Verlengde Westrandweg

De rijksweg A5 nabij Schiphol, ook bekend als de Verlengde Westrandweg, is een stuk snelweg van ongeveer 7 kilometer dat een verbinding vormt tussen de A4 en de A9. De weg werd in 2003 geopend, na een lang voortraject van besluitvorming. In 1985 zijn de eerste studies gestart om de toekomstige behoefte aan infrastructuur in kaart te brengen, de projectnota stamt uit 1989.

Conclusies

De A5 is aangelegd om een oplossing te bieden voor bereikbaarheidsproblemen in de regio. In hoeverre de A5 ook daadwerkelijk in de vooraf voorziene mate heeft bijgedragen aan het verbeteren van de bereikbaarheid is helaas niet duidelijk geworden. Dit omdat bereikbaarheid tegenwoordig anders wordt gemeten dan destijds en omdat er verschillen bestaan tussen de scope van de projectnota (het hele hoofdwegennet rond Schiphol) en van het uiteindelijke project A5 (alleen de Verlengde Westrandweg).

Desondanks is er veel geleerd van deze case study, vooral op het vlak van:

- Randvoorwaarden om te komen tot een goede en breed gedragen ex-postevaluatie;
- Diepgang en timing van een ex-postanalyse;
- Aandachtspunten voor KBA, MER en verkeersprognoses.

1. Ex-postanalyse, waarom eigenlijk?

1.1 Aanleiding

Beslissen over infrastructuur is een verantwoordelijke taak. Er zijn per project al gauw honderden miljoenen euro's mee gemoeid. Om de beslissing zorgvuldig te kunnen nemen wordt dan ook ex-ante veel evaluatieonderzoek verricht. De aandacht voor onderzoek vooraf staat in schril contrast met de praktijk van het evalueren achteraf. Hoewel er in Nederland geen juridische belemmeringen zijn om ex-postevaluaties uit te voeren, en het bij projecten met een MER zelfs formeel verplicht is, wordt het vrijwel nooit gedaan. Daarvoor zijn een aantal oorzaken (Berveling et al., 2009). Ten eerste kijken beleidsmakers liever voor- dan achteruit. Ten tweede kan 'optimism bias' een rol spelen. Betrokkenen hebben vaak een optimistisch beeld van het project, een beeld dat een ex-postevaluatie zou kunnen verstoren. Ten derde kunnen organisatorische belemmeringen een ex-postevaluatie in de weg staan. Projectdirecties worden na aanleg van een weg opgeheven en personeelsverloop kan leiden tot verwatering van kennis en expertise. Tenslotte zijn er methodologische problemen: het is moeilijk om de effecten van een project te isoleren en om te weten hoe de wereld er zonder project zou hebben uitgezien.

Toch kan het ex post evalueren van infrastructurele projecten belangrijke voordelen hebben. Immers, door te leren van het verleden kan de kwaliteit van toekomstige ex-ante-evaluaties verbeterd worden en daarmee ook de kwaliteit van de besluitvorming. Ook verantwoord en een doel zijn. Er wordt in dat geval bijvoorbeeld nagegaan of achteraf bezien het geld verantwoord is besteed en er een juiste beslissing is genomen. De ex-postevaluatie helpt dan bij het verkrijgen van een beeld van de daadwerkelijke effecten en maatschappelijke rentabiliteit van een project en het inschatten van de effectiviteit en efficiëntie van vergelijkbare projecten in vergelijkbare projectomgevingen.

1.2 Leren door in de praktijk te evalueren

Zowel het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM) als het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) hebben zich op het terrein van infrastructuur recentelijk verdiept in de ex-postevaluatiepraktijk (Berveling et al., 2009; Scholten et al., 2008). Beide studies wijzen op het belang van ex post evalueren en kijken naar de voorwaarden waaronder dit succesvol kan worden uitgevoerd. Beide studies bevelen aan om in een vervolgonderzoek voor een concrete casus de verschillende keuzemogelijkheden in diepgang, doelstelling en focus van de ex-postevaluatie te toetsen. In een gezamenlijke studie (KiM en PBL, najaar2010) is hier invulling aan gegeven. Dit paper presenteert op beknopte wijze de belangrijkste resultaten van deze gezamenlijke case study.

Voor de case study is gekozen voor de A5 Verlengde Westrandweg. De rijksweg A5 is een stuk snelweg van ongeveer 7 kilometer dat een verbinding vormt tussen de A4 en de A9. De A5 scoorde goed op een aantal van de beoordelingscriteria voor selectie van een geschikte case, zoals tijdstip van opening (niet te lang of te kort geleden), de beschikbaarheid van gegevens en analyse, overzichtelijkheid van het project, en medewerking van betrokkenen.

Het analysekader van deze demonstratiecase voor ex-postevaluatie bestaat uit drie onderdelen:

- Allereerst hebben wij een vergelijking gemaakt van de prognoses vooraf uit de projectnota en de realisatiecijfers achteraf van de onderscheiden maatschappelijke effecten en de kosten van het project. Het doel daarbij is om te kijken in hoeverre de voorspellingen afwijken van de realisaties. Als die afwijkingen verklaard kunnen worden kan dat leiden tot suggesties voor verbetering van de aanpak van een ex-postanalyse in het algemeen, of meer in het bijzonder van de ex ante gehanteerde voorspellingstechnieken.
- Ten tweede hebben we bekeken of de randvoorwaarden voor het kunnen uitvoeren van een ex-postevaluatie uit de voorgaande, op theorie gestoelde, studies (Berveling et al., 2009 en Scholten et al., 2008) ook in de praktijk stand houden. We komen op basis van onze praktijkervaringen tot aanvullingen.
- Ten derde hebben we getracht een antwoord te geven op de in de voorgaande studies onbeantwoord gebleven vraag wanneer en met welke diepgang een ex-postanalyse zinvol is. We toetsen daarbij de keuzemogelijkheden die in deze op de theorie gebaseerde studies in kaart zijn gebracht. De genoemde voorgaande studies maakten een onderscheid naar lichte en zwaardere vormen van ex-postevaluatie. Door voor deze case study beide vormen uit te voeren moet duidelijk worden of de extra inspanning voor een meer uitgebreide analyse ook daadwerkelijk de moeite waard is. Onze case study is als eerste begonnen met een eenvoudige benadering middels analyse van beschikbare documenten. Dit noemen we de "standaard" ex-postevaluatie. In een tweede, meer diepgaande, analysefase is onderzocht of (verkeers- en milieu)modellen en analyse-instrumenten als de KBA ingezet konden worden. En, indien mogelijk, dit ook daadwerkelijk te doen met het doel om meer inzicht te krijgen in de verschillen in prognoses van effectiviteit (groei van congestie) en maatschappelijke rentabiliteit (de KBA).

1.3 Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk beschrijven we de A5 en schetsen we een beeld van de tijd waarin de A5 tot stand kwam. Hoofdstuk 3 maakt de vergelijking tussen prognose en realisatie van maatschappelijke effecten van het project A5. Hoofdstuk 4 beschrijft wat we hebben geleerd over het uitvoeren van een ex-postanalyse.

2. Overzicht van de case study A5 Verlengde Westrandweg

2.1 De A5, een beknopte historie

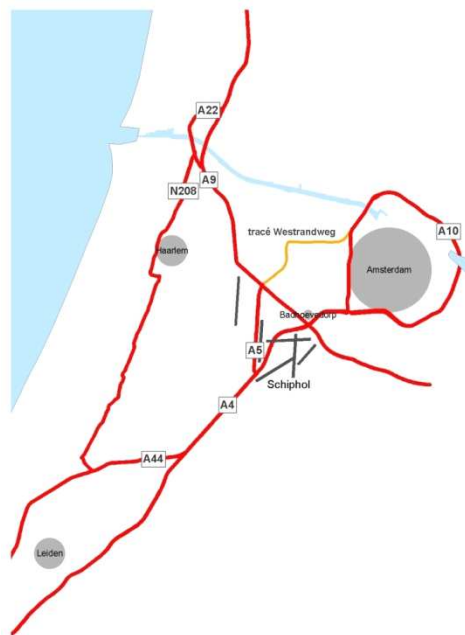
Het hoofdwegennet, zowel aan de westelijke kant van Amsterdam als bij Schiphol, raakte in de jaren '80 van de vorige eeuw overbelast door de sterke groei van het autoverkeer. De bereikbaarheid van een aantal belangrijke economische centra kwam daarmee in gevaar. Om die bereikbaarheid ook in de toekomst zeker te stellen werden vanaf 1985 diverse studies naar de verbetering van de bereikbaarheid rondom Schiphol opgestart. Dit leidde uiteindelijk tot het uitbrengen van de projectnota 'Hoofdwegennet regio Schiphol' (Rijkswaterstaat Noord-Holland, 1989).

Op 8 maart 1991 besloot de toenmalige minister van Verkeer en Waterstaat, mw. Maij-Weggen, tot aanleg van de A5 (als geheel, dus tot aan de Coentunnel) conform het Westrandwegtracé 1 in hoge ligging voor het noordelijke deel in combinatie met de Badhoevedorp-variant voor het zuidelijk deel van het nieuwe tracé. De Badhoevedorp-variant werd verkozen vanwege de duidelijke voorkeur van de betrokken regionale overheden. Op 12 mei 1992 berichtte de minister in een brief aan de Tweede Kamer dat zij het tracébesluit herzag omdat de betrokken regionale overheden, de luchthaven Schiphol en leden van de Tweede Kamer inmiddels een andere voorkeur hadden en omdat bovendien de aanleg van de eerder gekozen Badhoevedorp-variant wel eens veel duurder zou kunnen uitpakken dan voorzien. Daarom besloot zij dat in plaats van de Badhoevedorp-variant gekozen zou worden voor de verlengde Westrandweg. Dit hield naast aanleg van de huidige A5 (zie figuur 1) onder meer een reconstructie van de A9 door Badhoevedorp van 2*2 naar 2*3 rijbanen, een reconstructie van het knooppunt Badhoevedorp en een verbreding van de A4-Schipholtunnel in.

Op 18 april 1995 werd het zuidelijk deel, de Verlengde Westrandweg, per ministeriële brief ontkoppeld van het besluit 'uitbreiding Coentunnel'. Hierdoor werd het mogelijk gemaakt om de huidige A5 zelfstandig uit te voeren zonder binding met de besluitvorming over de Coentunneluitbreiding. In 1998 werd de huidige A5, opgenomen in het MIT 1999 en de financiering (600 miljoen gulden) werd vastgesteld door de Tweede Kamer. Van het noordelijke deel, de Westrandweg, was geen sprake meer, tenzij Publiek Private Samenwerking (PPS) alsnog tot uitvoering zou leiden.

Op 29 oktober 1999 gaf minister Netelenbos het officiële startsein voor de fysieke aanleg van de A5 Verlengde Westrandweg. Dezelfde minister presenteerde 19 mei 2000 het BereikbaarheidsOffensief Randstad (BOR). Daarin waren proeven met betaalstroken langs de A5 voorzien (naast bijvoorbeeld tolpoorten voor het spitsverkeer op de grote snelwegen rond Amsterdam). Op verzoek van diverse regionale overheden werd een groot deel van het BOR-budget gereserveerd voor de aanleg van de Westrandweg en de aanleg van de Tweede Coentunnel. De val van het kabinet Kok-2 (op 16 april 2002) betekende ook het einde voor de proeven met betaalstroken. Op 8 november 2003 opende minister Peijs de nieuwe A5.

Figuur 1
A5 Verlengde
Westrandweg en
omgeving



2.2 Beleidsomgeving Verlengde Westrandweg anno 1988

Het is van belang om enige kennis te hebben van de beleidsomgeving waarbinnen de A5 tot stand kwam omdat deze bepalend was voor de wijze waarop de effecten van het project A5 werden gemeten.

Het nationale ruimtelijk en mobiliteitsbeleid van eind jaren tachtig kwam tot uitdrukking in het eerste en tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer (SVV-1 en SVV-2), de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening en de Vierde Nota Extra. Het beleid richtte zich op het beperken van de mobiliteitsgroei en op het beperken van de negatieve gevolgen van die groei voor milieu en leefbaarheid. Daarnaast was het bevorderen van bereikbaarheid (lees: het verminderen van congestie) een hoofddoel. De verbindingen met de mainports, waaronder Schiphol, werden als belangrijkste prioriteiten aangemerkt. Opheffen van knelpunten en realiseren van ontbrekende schakels kregen prioriteit evenals de doorstroomroute Rotterdam-Den Haag-Amsterdam-Utrecht. Het waarborgen van de bereikbaarheid voor goederenvervoer en zakelijk personenverkeer kreeg eveneens prioriteit, terwijl woon-werkverkeer per auto en andere niet-zakelijke automobilititeit beperkt diende te worden.

In 1989, het jaar van verschijnen van de projectnota, was SVV-1 het vigerende mobiliteitsbeleid en was SVV-2 in de fase van inspraakprocedure. Een belangrijke beleidsdoelstelling in beide documenten, waar de aanleg van de A5 aan moest bijdragen, betrof het verbeteren van doorstroming. De projectnota bevatte zowel congestie-informatie op basis van het concept van afwikkelingsniveau's A tot en met F uit SVV-1, en op basis van de 2 procent congestienorm uit SVV-2. Afwikkelingsniveau A correspondeert met volledig vrije afwikkeling, afwikkelingsniveau F met zeer zware congestie. Voor de files werd in het SVV-2 het concept 'kans op file' geïntroduceerd, ook wel bekend als de 2% congestienorm. Het gaat daarbij om de kans voor een specifiek wegvak dat een voertuig op een willekeurig tijdstip op een gemiddelde werkdag op dat wegvak in een file belandt (Van der Hoorn, 2007).

3. Verwachting versus realisatie: effecten van de aanleg van de A5

3.1 Algemeen

Voor de belangrijkste effecten van de aanleg van de A5 is de prognose voor zover mogelijk met de realisatie vergeleken. De A5 is aangelegd om een oplossing te bieden voor bereikbaarheidsproblemen in de regio. In hoeverre de A5 ook daadwerkelijk in de vooraf voorziene mate heeft bijgedragen aan het verbeteren van de bereikbaarheid is helaas niet duidelijk geworden. Dit omdat we bereikbaarheid niet meer kunnen meten op de manier waarop de doelen zijn omschreven in de projectnota en omdat de scope van de projectnota (het hele hoofdwegennet rond Schiphol) en van het project A5 (alleen de Verlengde Westrandweg) anders is.

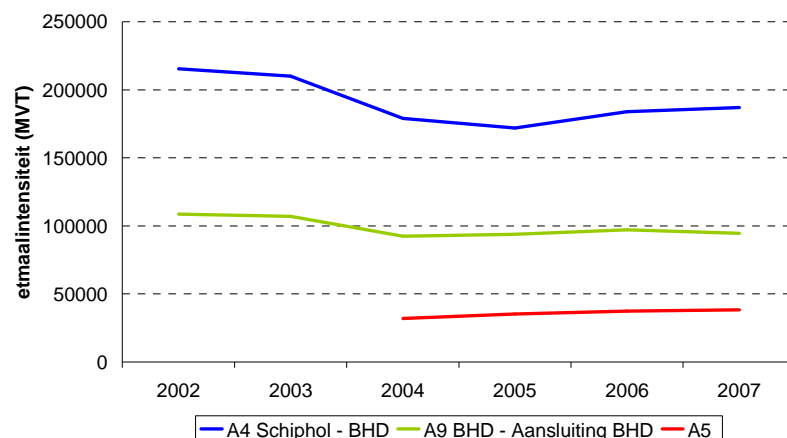
3.2 Mobiliteit

Het in de projectnota gehanteerde model voor de mobiliteitseffecten, het Noordvleugelmodel, wordt niet meer ingezet voor berekeningen van MIRT projecten. Sinds 2005 gebruikt Rijkswaterstaat standaard voor alle verkeersstudies van MI(R)T projecten het Nieuw Regionaal Model (NRM). Vanwege deze overstap naar een nieuw model, in combinatie met de afwezigheid van oorspronkelijke modelruns, was een zinvolle vergelijking van uitkomsten van oude en nieuwe verkeersmodelruns voor deze case study niet mogelijk. Wel zijn de verwachtingen uit de projectnota vergeleken met realisatiecijfers.

De etmaalintensiteit op de A5 Verlengde Westrandweg is sinds de opening opgelopen van ongeveer 32.000 motorvoertuigen tot ongeveer 43.000 motorvoertuigen in 2008. Dit is minder dan tijdens de aanleg werd verwacht. De etmaalintensiteiten op de A4 en A9 zijn wel (mede) door de komst van de A5 gedaald (zie figuur 2). In hoeverre dit conform de verwachting is, is moeilijk hard te maken in verband met afwijkende meeteenheden. Waarschijnlijk is de daling minder dan verwacht: in termen van vermindering van avondspitsuurintensiteit werd afhankelijk van het wegvak een reductie van -10% tot zelfs -55% verwacht. Dit was echter inclusief de aanleg van de Westrandweg.

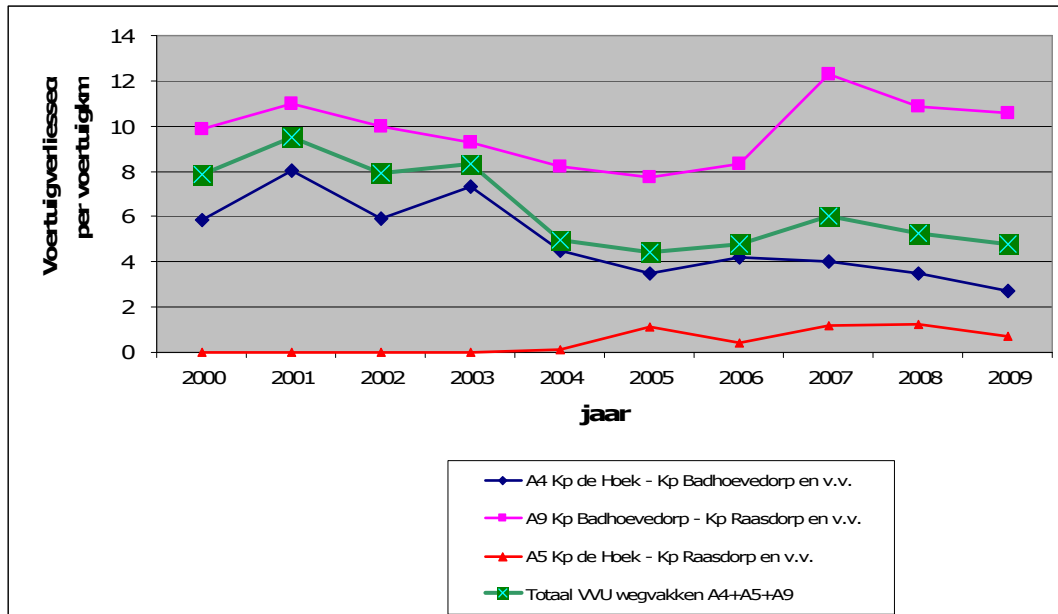
Figuur 2

Ontwikkeling intensiteit A5, A4 en A9 in motorvoertuigen per etmaal. Bron: Verkeerskundige evaluatie A5 (2008), bewerking KiM



Van de A5 werd een belangrijke bijdrage verwacht aan het bereiken van congestiereductie volgens de doelstellingen van toen. Er is geen vergelijking tussen huidige gegevens en toenmalige prognoses mogelijk vanwege de veranderde inzichten over hoe congestie te meten. Wel is een analyse gemaakt van de realisatiecijfers van reistijdverliezen. Dit laat tussen 2003 en 2004 een afname van de reistijdverliezen per afgelegde kilometer zien:

Figuur 3
Gemeten voertuigverliesseconden per afgelegde kilometer (alleen werkdagen)



3.2 Ruimte, leefomgeving en veiligheid

Ruimte, Leefomgeving

De toekomstige uitstoot van milieuverontreinigende stoffen door verkeer heeft vooral te maken met de ontwikkeling van de hoeveelheid verkeer en met technologische ontwikkelingen (hoeveel stiller, schoner en zuiniger wordt het verkeer?) Technologische ontwikkelingen blijken moeilijk voorspelbaar te zijn, vooral op terreinen waarop veel beleid is gevoerd (Annema en de Jong, 2008). In de projectnota werden die ontwikkelingen vrij conservatief ingeschat (geen of weinig technologische vooruitgang). Voor geluid en klimaat is dat een correcte inschatting geweest, voor luchtverontreiniging niet. De onverwacht grote technologische vooruitgang op het gebied van schone motoren en brandstoffen (onder invloed van de zogeheten Euronormering) heeft geleid tot een overschatting van de externe effecten. Juist omdat het zo lastig is om de technologische vooruitgang (en de invloed van het beleid daarop) in te schatten, verdient het aanbeveling om met een bandbreedte te werken en aandacht te besteden aan een gevoeligheidsanalyse.

Bijkomend probleem voor de ex-postevaluatie is dat de prognoses betrekking hebben op het jaar 2000, terwijl de evaluatie - vanwege het gereedkomen van de A5 eind 2003 -

gericht is op het peiljaar 2007. In de tussenliggende periode is het verkeer nog veel schoner geworden (opnieuw onder invloed van verdergaande Euronormering), terwijl het onbekend is hoe daarmee omgegaan zou zijn als de prognoses uit 1989 waren doorgetrokken tot 2007. Het extrapoleren van prognoses is hier niet goed mogelijk.

Daarnaast zijn de destijds veronderstelde intensiteiten niet vergelijkbaar met de realisatiecijfers (door verschillen in meeteenheid (spitsuurintensiteit vs. etmaalintensiteit), verschillen in zichtjaar (2000 vs. 2007) en verschillen in scope (inclusief vs. exclusief Westrandweg)).

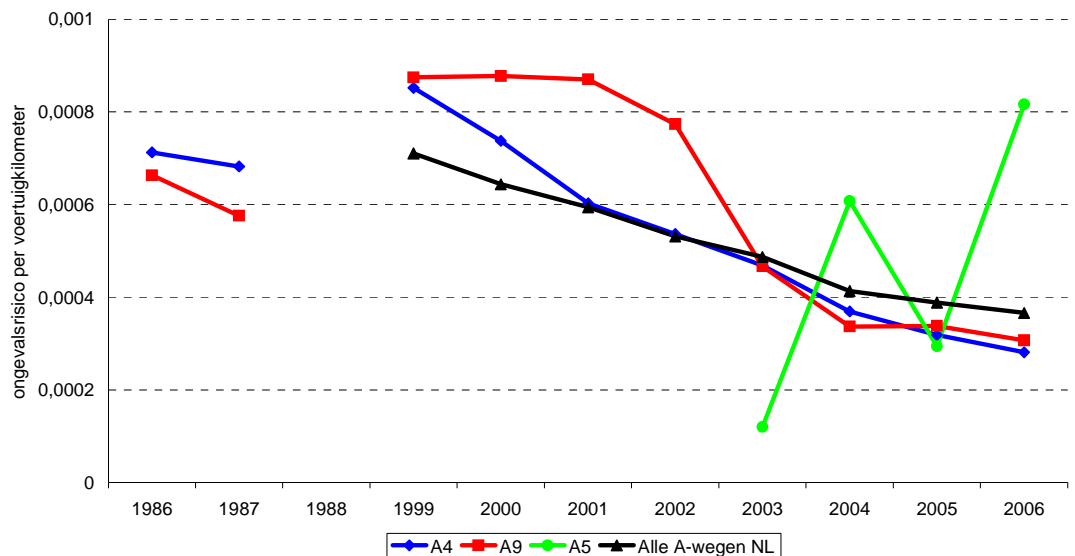
Dit alles heeft ertoe geleid dat in deze studie geen ex post berekening van geluid en luchtverontreiniging is uitgevoerd.

Veiligheid

Omdat er geen prognoses van het aantal doden en gewonden voor het jaar 2000 zijn gemaakt, is ex post een vergelijking van de uitkomsten op dat punt niet mogelijk. Wel is er destijds een schatting gemaakt van de kans op een ongeval, waartoe ook de gevallen met alleen materiële schade behoren. De gerealiseerde daling overtreft daarbij de verwachtingen uit de projectnota. Het is echter de vraag in hoeverre deze daling is toe te rekenen aan de A5. De volgende figuur geeft de (gerealiseerde) ontwikkeling van het algemene ongevalsrisico per miljoen voertuigkilometer weer, zonder uitsplitsing naar materiële schade, doden of gewonden. Vooral bij de cijfers van de A5 moeten hier niet teveel conclusies aan verbonden worden: het betreft slechts een relatief klein traject, waar incidenten veel impact op het jaargemiddelde hebben. Bovendien was 2003 geen volledig jaar van gebruik.

Figuur 4

Ongevalsrisico per voertuigkilometer voor het studiegebied (1986-2006)



De mogelijkheden voor het isoleren van het effect van aanleg van de A5 ten opzichte van andere tendensen die tot een hogere verkeersveiligheid in het studiegebied hebben geleid, zijn beperkt. Bekend is dat er diverse vormen van flankerend beleid zijn gevoerd met hun eigen effecten op veiligheid. Ten tweede is er door ontwikkelingen in o.a. voertuigtechnologie en veiligheidsgedrag in Nederland een algemene tendens naar

minder doden en gewonden in het verkeer. De A4 en A9 lijken vooral deze algemene tendens te volgen.

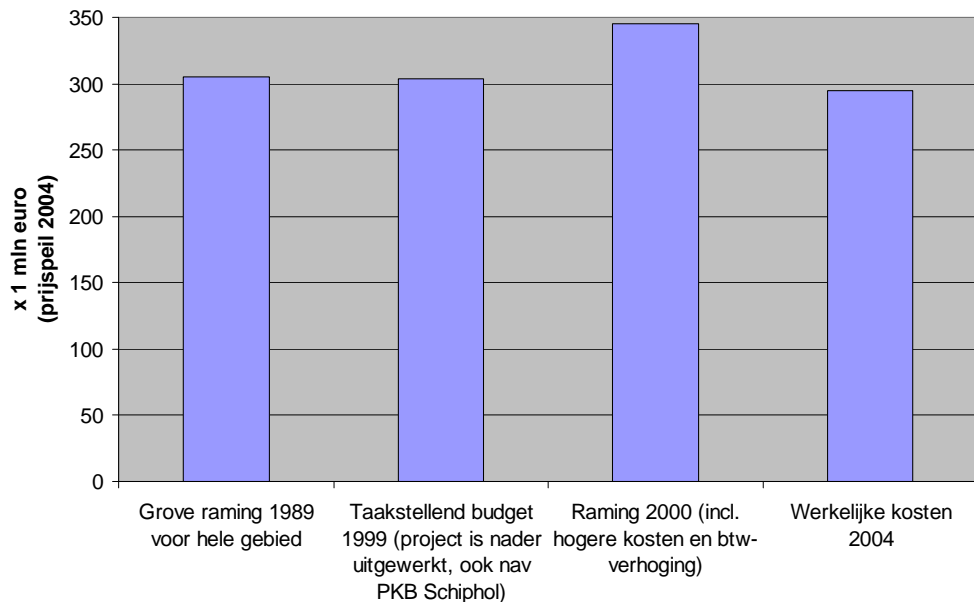
3.3 Kosten

De kostengegevens geven een redelijk beeld van de ontwikkeling in de raming van de investeringskosten, en de realisatie ervan. Ten opzichte van de raming uit 1989 is de uiteindelijke realisatie lager uitgevallen. Hierbij moet wel rekening worden gehouden met het feit dat enerzijds in de raming van 1989 werd uitgegaan van de aanleg van de A5, maar ook van aanpassing van de A4 en de A9, en anderzijds dat er een scopewijziging heeft plaatsgevonden door de aanleg van de vijfde baan bij Schiphol.

Het volgende figuur geeft een overzicht van de kostenontwikkeling van de projectuitgaven.

Figuur 4

Kostenontwikkeling projectuitgaven (in miljoenen euro's, prijspeil 2004)



4. Conclusies en aanbevelingen

4.1 Met de kennis van nu...

De voorgaande studies (Berveling et al, 2009 en Scholten et al, 2008) schetsten een aantal randvoorwaarden om te komen tot een goede ex-postevaluatie. Ondanks het in acht houden van deze randvoorwaarden liepen we in de praktijk tegen een aantal onvoorziene problemen op waardoor we niet alle voorgenomen analyse onderdelen even goed konden uitvoeren. Daar zijn enkele duidelijke verklaringen voor te geven. Deze verklaringen zijn naar onze inschatting niet uniek voor de A5 en zijn naar verwachting in meer of mindere mate ook van toepassing op andere projecten:

- *Lange doorlooptijd.* Doordat er veel tijd is verstreken tussen de projectnota (1989) en de uiteindelijke aanleg (2003), en de oorspronkelijke analyse een beperkte tijdshorizon had (11 jaar, namelijk tot het jaar 2000), blijkt het in de praktijk niet eenvoudig om verwachtingen met realisaties te vergelijken. De gemiddelde doorlooptijd van infrastructuurprojecten is momenteel 13 jaar, maar verschilt voor de verschillende procedures ('oude stijl'-procedure voor projecten van vóór 1994, verkorte of uitgebreide tracéwetprocedure, spoedwetprocedure). Het zichtjaar van toekomstige trajectnota/MER-studies zou afgestemd moeten zijn op de procedure en bovendien rekening rekening moeten houden met een ingroeiperiode van vijf jaar. Tabel 1 laat zien dat het conflict tussen beperkte tijdshorizon van de studie en lange doorlooptijd van het project niet uniek is voor de A5 (zie bijvoorbeeld A15, A74 en A13/16).

Trajectnota/MER	Jaar van publicatie	Zichtjaar	Opleveringsjaar
A15 Maasvlakte/Vaanplein	2000	2010	2015
A74 Venlo	2001	2010	2012
A2 Utrecht-Deil	2003	2020	2014
A50 Ewijk-Grijsoord	2005	2020	2014
A31 Leeuwarden	2006	2020	2014
A1/6/9	2008	2020	2017
Schiphol/Amsterdam/Almere			
A4 Delft-Schiedam	2009	2020	2015
A13/16 Rotterdam	2009	2020	2020

Tabel 1: zichtjaar van trajectnota/MER-studie en opleveringsjaar voor verschillende nog op te leveren rijkswegen

- *Toekomstvastheid van beleid en beleidsindicatoren.* Zowel het mobiliteitsbeleid als de verkeerskundige maatstaven waarop een project wordt beoordeeld zijn in de loop der jaren veranderd. De vraag ontstaat dan waar een project op vergeleken moet worden. Het is niet terecht om de mobiliteitsdoelstellingen en maatstaven van nu als raamwerk te kiezen en dan te stellen dat de projectnota deze informatie niet biedt. Van de projectnota mag alleen verwacht worden dat deze bevat wat destijds als relevant werd beschouwd. Omgekeerd bleek het moeilijk om de maatstaven van toen te herberekenen naar hedendaagse eenheden.

- *Scopeverschillen*. De causale relatie tussen stijgingen en dalingen in verkeersintensiteiten is lastig te leggen, aangezien het niet duidelijk is wat de rol is van de effecten van flankerend beleid en van omgevingsontwikkelingen. De aanleg van de A5 maakte deel uit van een groter programma. De projectnota analyseerde de effecten vooral op dit hogere abstractieniveau. Dat bemoeilijkt het achteraf separaat bekijken van onderdelen van het programma, zoals de A5.
- *Beschikbaarheid van gegevens*. Ondanks dat we bij de selectie van het project de instructies uit de voorstudies (Berveling et al, 2009 en Scholten et al, 2008) hebben gevolgd blijkt dit niet voldoende te zijn om een project te vinden dat geschikt is voor een "uitgebreide" vorm van ex-postevaluatie met een analyse van modelruns en KBA. Niet alleen de datum van gereedkoming van een project bleek van belang, ook de datum waarop de projectnota is verschenen bleek relevant en of onderliggende gegevens zoals verkeersprognose nog aanwezig zijn.

4.2 Aanbevelingen

De ervaringen uit de case-study hebben tot een aantal aanbevelingen geleid. Deels hebben deze betrekking op de wijze waarop KBA's, MER-studies en verkeersmodellering worden uitgevoerd, deels ook op de ex-postevaluaties zelf.

4.2.1 Aanbevelingen voor KBA, MER en verkeersprognoses

- Anticipeer op vragen over effectiviteit van projectonderdelen en fasering. De aanleg van de Verlengde Westrandweg (de huidige A5) en de Westrandweg zijn opgezet als één project. Ook in de ex-ante evaluaties zijn de projecteffecten doorgerekend voor dat gehele project. Enkele jaren na het tracébesluit is het project feitelijk opgeknipt in twee losse stukken. Hier waren ons inziens separate studies met inzicht in de effectiviteit en efficiëntie op het niveau van die projectonderdelen, nodig geweest.
- Gebruik ex-postanalyse (ook) voor het vergelijken tussen projecten. Deze ex-postevaluatie is opgezet als een vergelijking van de prognoses vooraf met realisatie achteraf, voor één specifieke case study. Het is echter ook mogelijk om te leren van alleen kijken naar de achteraf meting van daadwerkelijke effecten van een project, zonder vergelijking met de oorspronkelijke prognose. Daarvoor volstaat echter één project niet. Om dit te kunnen, is het nodig de effecten van meerdere vergelijkbare projecten te meten. Als hier een consistent beeld uit ontstaat, kunnen kengetallen worden ontwikkeld waarmee een inschatting van effecten bij andere projecten gemaakt kan worden.
- Ga verantwoord om met de per definitie onzekere toekomst. In de projectnota wordt gewerkt met puntschattingen voor het prognosejaar 2000. Dat betekent dat geen inzicht werd geboden in de gevolgen van bijvoorbeeld meer of minder economische ontwikkeling of bevolkingsgroei op de verwachte bereikbaarheidsproblematiek. Deze aanpak is inmiddels ondervangen met richtlijnen voor verkenningen en planstudies die uitgaan van het gebruik van meerdere scenario's. De essentie is daarbij dat dit ervaren wordt als belangrijke beslisinformatie om de robuustheid van de plannen te toetsen en niet als een extra verplichting.

- Gebruik runs met 'nieuwe' verkeersmodellen en 'backcasting' vooral voor validatie van verkeersmodellen. Van diverse kanten ontvingen wij de suggestie om met huidige verkeersmodellen opnieuw een vergelijking te maken van de situatie met en zonder A5, of om een 'backcasting' uit te voeren waarbij wordt uitgegaan van het heden en dan wordt teruggerekend tot aan de opening van de A5. Beide om te kijken of we nu beter kunnen voorspellen. Vanwege het ontbreken van een vergelijkingsmogelijkheid met de runs van het Noordvleugelmodel hebben wij dit niet gedaan. Desalniettemin is het natuurlijk -juist op het moment van herijking of validatie van een model- van belang om de verschillen tussen 'oude' en 'nieuwe' prognoses te duiden.

4.2.2. Aanbevelingen over diepgang, focus en timing van de ex-postevaluatie

- *Standaard of uitgebreid evalueren?* Een van de doelen van de casestudy was om te bekijken of met een "standaard" analyse (op basis van wat gemakkelijk in de archieven gevonden kan worden), al voldoende kennis boven tafel kan komen, of dat een "uitgebreide" analyse (inclusief nieuwe verkeersmodelruns en ex-post-KBA) altijd nodig is. Feitelijk verschillen in deze casestudy de methodische inzichten tussen de standaard en de uitgebreide analyse nauwelijks. In de tweede fase hebben we vooral energie gestoken in het alsnog boven tafel krijgen van de verkeersmodelruns. Ondanks alle hulp van Rijkswaterstaat Noord-Holland, Rijkswaterstaat DVS en DHV is dit niet gelukt. We concluderen dat een verdieping tot een uitgebreide analyse alleen interessant en zinvol is als er ex-anteverkeersmodelruns en idealiter een KBA voorhanden zijn. Door dit van tevoren uit te zoeken kan meteen aangegeven worden welke diepgang van analyse mogelijk is. Achteraf een KBA opstellen was mogelijk geweest maar vanuit het perspectief van leren bezien minder waardevol.
- *Tijdstip van evaluatie.* Er verloopt vaak veel tijd tussen de trajectstudie en de feitelijke aanleg van een weg. In die tijd verandert de wereld en veranderen soms ook de inzichten en het project zelf. Daarom verdient het aanbeveling om, uitsluitend als er tussen projectnota en aanbesteding meer dan tien jaar zijn verstreken, vlak voor de aanbesteding nog eens kort te toetsen of de uitgangspunten en inzichten van weleer nog steeds gelden. Daarnaast verdient het aanbeveling vlak voor de ingebruikname van een weg een 'nulmeting' van verkeersintensiteiten uit te voeren. In combinatie met de ex post meting geeft dat een vrij goed (gemeten) beeld van de daadwerkelijk gerealiseerde projecteffecten. Daaruit zijn lessen te trekken over de nauwkeurigheid van de gebruikte verkeersmodellen. Tenslotte verdient het aanbeveling het zichtjaar van toekomstige trajectnota/MER-studies af te stemmen op de procedure en bovendien rekening te houden met een ingroeiperiode van vijf jaar.
- *Scope van de studie:* Evalueren op project- of op programmaniveau? De aanleg van de A5 maakt deel uit van een groter programma. Deze integrale aanpak heeft tot gevolg dat de verwachte effectiviteit van de afzonderlijke onderdelen van het programma niet als zodanig zijn geprognosticeerd. Het zou daarom ook voor een totaalprogramma aanbeveling verdienen om de verwachte effecten van de verschillende onderdelen ervan meer expliciet te vermelden in de ex-antestudies.

Dit zou een ex-postevaluatie van de uiteindelijk wel uitgevoerde programmaonderdelen aanzienlijk vergemakkelijken.

- *Ex post begint vooraf.* Een verantwoorde ex-postevaluatie begint niet achteraf, met het ex post bekijken van een project, maar reeds vooraf met het daadwerkelijk bijhouden van informatie. Het is de vraag of het mogelijk is om de projectorganisatie verantwoordelijk te maken voor een bredere dataverzameling. In ieder geval zou gevraagd kunnen worden om een controle op de goede vastlegging van al hetgeen aan het project vooraf is gegaan.
- *Toekomstige inzet ex-postevaluatie.* Zowel vanuit het perspectief van verantwoorden als van leren is het zinvol om meer ex-postevaluaties dan alleen deze ene case study uit te voeren. Er zijn diverse regelingen voor de verantwoording van beleid en projecten. Binnen het Ministerie van Verkeer en Waterstaat is de hoofddirectie FMC (Financiën, Management en Control) de aangewezen partij om toe te zien op deze vormen van beleidsverantwoording. Vanuit het perspectief van leren verwachten wij dat vooral de mogelijkheid van het ontwikkelen van vuistregels met behulp van ex-postgegevens in het kader van Sneller en Beter, het door VenW en VROM ingezette initiatief om kwaliteits- en snelheidsverbeteringen in het besluitvormingsproces aan te brengen, beleidsmedewerkers zal aanspreken. Het gaat dan ook om een relatief lichte vorm van ex-postevaluatie.

De A5 was dus een minder eenvoudige case dan vooraf gedacht. De vraag blijft natuurlijk in hoeverre de bevindingen uit dit onderzoek ook elders gelden. Om die vraag uitputtend te kunnen beantwoorden zouden ook andere cases bestudeerd moeten worden. Hier willen we volstaan met de opmerking dat de indruk bestaat dat de bevindingen vrij generiek zijn. Zo hebben we gezien dat de doorlooptijd ook bij andere projecten een probleem vormt en is de constatering dat de toekomst onzeker is en dat daarom meer gebruik zou moeten worden gemaakt van scenario's ook al in andere studies gemaakt. Ook de bevindingen met betrekking tot archiefvorming en gebruik van moeilijk herleidbare indicatoren zullen zeker niet uniek zijn. Ook worden projecten wel vaker in stukken geknipt. Niet altijd gaat dat op de manier zoals hier bij de A5. Er zijn voorbeelden (zoals de A12 en de A2) waarin de afzonderlijke deelprojecten hebben geresulteerd in afzonderlijke trajectnota's/MERstudies. Resumerend geeft deze studie, naast een aantal aanbevelingen voor het verbeteren van de prognose-methodeken, vooral een aantal in de praktijk getoetste randvoorwaarden aan, waaraan ex ante studies moeten voldoen, wil het mogelijk zijn om in de toekomst gedegen ex post evaluaties uit te kunnen voeren. Daarmee hopen wij een basis gelegd te hebben voor meer, maar vooral voor nuttige ex post evaluaties.

Literatuur

- Annema J.A., Jong M. de (2008), Verkeersscenario's in historisch perspectief, Den Haag: Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid.
- Berveling, J., Groot, W., Lijesen, M., Savelberg, F. en Werff, E. van der (2009), Na het knippen van het lint: het ex post evalueren van infrastructuur, Den Haag: Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid.
- Hoorn, T. van der (2007), Files normeren? Rijksbeleid ten aanzien van congestie en files van 1979 tot heden. In: Tijdschrift Vervoerswetenschap, 43e jaargang december 2007
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2010), Procesontwerp Sneller&Beter, Verbetering en Versnelling Besluitvorming Infrastructuur. Werkdocument 24 februari 2010, Den Haag.
- Rijkswaterstaat Noord-Holland (1989), Hoofdwegennet regio Schiphol, projectnota MER. Haarlem.
- Rijkswaterstaat Noord-Holland (2005), Beslisdocument oplevering A5-Zuid, van uitvoeringsbesluit tot 2005, Haarlem.
- Scholten, B., Kok, R., Devillers, E., Lebouille, R. (2008), Ex-postevaluatie weginfrastructuur, Rotterdam: Ecorys. In opdracht van het Planbureau voor de Leefomgeving.
- KiM en Pbl, "Met de kennis van nu:" leren van evalueren, te verschijnen