



Handreiking

Evaluatieonderzoek ex ante

Handreiking

Evaluatieonderzoek ex ante

*Een praktisch handvat voor de opzet en uitvoering
van evaluatieonderzoek ex ante*

'If you don't know where you're going, how will you ever know if you get there?'

Inhoud

Voorwoord	4
1 Inleiding: waarom evaluatie ex ante?	6
2 Begrippenkader en reikwijdte	8
3 Wanneer evaluatie ex ante?	10
3.1 Beleidsontwikkeling en evaluatie ex ante	10
3.2 Voorschriften	10
3.3 Wanneer welke beoordelingstechniek te gebruiken?	12
4 Stappen Handreiking ex ante: hoe voeren we het uit?	14
4.1 Maak een probleemanalyse en formuleer ‘SMART’-doelstellingen	15
4.2 Ontwikkel beleidsalternatieven	17
4.3 Bepaal en waardeer effecten van beleidsalternatieven	18
4.4 Beoordeel de beleidsalternatieven	21
4.5 Maak een rapportage	23
Bijlage 1 Technieken om effecten van beleidsvoornemens te beoordelen	25
Bijlage 2 Checklist handreiking ex ante	27
Bijlage 3 Disconteren, risico’s en onzekerheden	31
Bijlage 4 Begrippenlijst	34
Een overzicht van aanbevolen literatuur	37

Voorwoord

Elk jaar worden er binnen de rijksoverheid honderden evaluatieonderzoeken uitgevoerd. Het doel is daarbij steeds gelijk: het verkrijgen van inzicht. Door middel van evaluatieonderzoek probeert de overheid inzicht te krijgen in de doeltreffendheid en doelmatigheid van het te voeren/ gevoerde beleid en/ of bedrijfsvoering. Concreet gaat het dan om de vraag of beleid het beoogde effect heeft en of het goed wordt uitgevoerd of uitgevoerd kan worden. Met andere woorden: levert de overheid waar voor haar geld?

Beleidsvaluaties zijn daarmee onlosmakelijk verbonden met het resultaatgerichte sturingsmodel. Dit sturingsmodel vormt de kern van de operatie ‘Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording’ (vbtb). In de begroting en het jaarverslag worden, naast financiële informatie, steeds meer gegevens opgenomen over wat de rijksoverheid doet, respectievelijk heeft gedaan en welke effecten daarmee worden beoogd, respectievelijk zijn gerealiseerd. Daarbij geldt dat het vaak niet op voorhand duidelijk is, wat precies de bijdrage van beleid aan het oplossen – of beheersen – van problemen is. Evaluatieonderzoek ex ante (letterlijk: vooraf) vormt het startpunt van een resultaatgerichte overheid. Een overheid die vooraf de verwachte effecten van beleidsvoornemens laat zien. Een overheid ook, die de burger wil betrekken bij de beleidsontwikkeling.

Evaluatieonderzoek is dus een belangrijk instrument. Maar het is ook kostbaar en moet goed worden toegepast. Deze handreiking bevat een kader (Wat is beleidsevaluatie ex ante? Wanneer moet welke ex ante evaluatie-instrument gehanteerd worden?), maar ook een praktisch stappenplan voor het opzetten en (doen) uitvoeren van goed onderzoek. Comptabele voorschriften worden daarbij zoveel als mogelijk vertaald in concrete checklists. Jargon wordt uitgelegd in een verklarende woordenlijst. Voor de echte liefhebber zijn verwijzingen naar vakliteratuur toegevoegd.

Diverse departementen en de Algemene Rekenkamer hebben commentaar geleverd op een concept van voorliggende handreiking. Dit voorwoord is een goede plaats daarvoor dank uit te spreken. Graag nodigen we de gebruikers van de handreiking uit hun ervaringen met ons te delen. Door middel van praktijkervaring kunnen we de handreiking immers verder verbeteren.

Uw opmerkingen of suggesties kunt u richten aan de afdeling Beleids-evaluatie en -Instrumentatie van de directie Begrotingszaken van het ministerie van Financiën¹. Hetzelfde geldt voor verzoeken om praktische ondersteuning bij de opzet of uitvoering van evaluatieonderzoek.

Ik hoop dat de handleiding slaagt in haar opzet.

André de Jong

Directeur-generaal Rijksbegroting

¹ Afdeling Beleidsevaluatie en –Instrumentatie, Aniel Ramawadh, telefoon: (070) 342 73 71; fax: (070) 342 79 62; e-mail: bz.beleidsevaluatie@minfin.nl.

1 Inleiding: waarom evaluatie ex ante?

Evaluatie ex ante is een instrument dat als doel heeft om:

- 1 inzicht te krijgen in de effecten van beleidsvoornemens, te leveren prestaties en in te zetten middelen;
- 2 strategische keuzes mogelijk te maken bij de beleidsvoorbereiding, en;
- 3 (doordat e.e.a. leidt tot heldere en haalbare doelstellingen) achteraf systematisch verantwoording over gevoerd beleid af te leggen.

Uit Rekenkameronderzoeken (Evaluaties vooraf van rijksbeleid (1998) en Staat van de beleidsevaluatie (2002)) blijkt dat er te weinig gebruik wordt gemaakt van evaluatieonderzoek ex ante. Dit komt enerzijds door de relatieve onbekendheid en de inzetbaarheid en anderzijds door de complexe materie van evaluatie ex ante. Naar aanleiding van de Rekenkameronderzoeken is de ministeriële Regeling Prestatiegegevens en Evaluatieonderzoek (RPE) opgesteld. Bij de bespreking van deze Regeling met de Kamer heeft de minister van Financiën een handreiking over evaluatieonderzoek ex ante toegezegd. Ook is van verschillende departementen het verzoek gekomen om een praktische handreiking voor evaluatie ex ante.

In deze handreiking ex ante zijn de bestaande boeken en handleidingen in vijf praktische stappen gepresenteerd. Verder is in de bijlage een checklist opgenomen én hoe het best kan worden omgegaan met risico's en onzekerheden.

De handreiking ex ante kan gebruikt worden om:

- vast te stellen of het zinvol of zelfs noodzakelijk is een evaluatie ex ante uit te voeren;
- vast te stellen welke evaluatiemethode ex ante het beste gehanteerd kan worden;
- goede vragen te stellen als onderzoek (deels) wordt uitbesteed;
- kleine evaluatieonderzoeken ex ante zelf uit te voeren;
- uitgevoerd evaluatieonderzoek ex ante op kwaliteit te beoordelen;
- antwoord te geven op de drie w-vragen (wat willen we bereiken, wat gaan we daarvoor doen en wat mag het kosten) in het kader van VBTB.

De doelgroep van de handreiking ex ante zijn de beleidsdirecties die de evaluatie ex ante uitbesteden of zelf uitvoeren én de directies FEZ² die de beleidsdirecties daarin ondersteunen.

Departementen zijn in beginsel vrij om onderzoeken zelf uit te voeren of (delen ervan) uit te besteden. Dit zal ondermeer afhangen van de kosten van het onderzoek, de beschikbare kennis en de vertrouwelijkheid van de informatie. Wanneer evaluatieonderzoek ex ante zelf wordt uitgevoerd, kan gebruik worden gemaakt van het computerprogramma bosda: Beslissings-Ondersteunend Systeem voor Discrete Alternatieven. BOSDA³ is bedoeld als een hulpmiddel voor het ontwikkelen, vergelijken en beoordelen van beleidsalternatieven ter onderbouwing van beleidskeuzes. In deze handreiking zijn bij een aantal stappen voorbeelden uit BOSDA opgenomen.

De opbouw van deze handreiking ex ante is als volgt. Eerst wordt in hoofdstuk 2 het ex ante begrippenkader verduidelijkt en de reikwijdte aangegeven. Daarna wordt in hoofdstuk 3 aangegeven wanneer een evaluatieonderzoek ex ante kan/moet uitgevoerd worden. Hoofdstuk 4 beschrijft de praktische stappen van een evaluatieonderzoek ex ante. Per stap is aangegeven wat met de stap wordt beoogd en hoe het aangepakt kan worden (eventueel aangevuld met kwaliteitscriteria).

² Bij sommige departementen zit nog een laag tussen de beleidsdirecties en directies FEZ, namelijk de directie controller.

³ BOSDA is te verkrijgen bij de SDU Uitgevers (ISBN 90-1209-082-2).

2 Begrippenkader en reikwijdte

In deze handreiking staat evaluatie ex ante centraal. Evaluatie ex ante is toekomstgericht, waarbij de verwachte effecten van beleidsvoornemens inzichtelijk worden gemaakt en beoordeeld.

De begrippen evaluatie en evaluatieonderzoek worden in deze handreiking door elkaar gebruikt. Strikt genomen heeft evaluatieonderzoek betrekking op het systematisch verzamelen en analyseren van gegevens om tot een oordeel van beleid te komen. Evaluatie heeft alleen betrekking op de beoordeling zelf. Hier is niet altijd een onderzoek voor nodig.

Om beleidsvoornemens te kunnen beoordelen zijn er twee soorten technieken, te weten:

- 1 technieken die het karakter hebben van een onderzoek en
- 2 technieken die niet het karakter hebben van een onderzoek.

In de eerste categorie vallen de volgende onderzoeksmethoden⁴: kosten-batenanalyse (KBA), kosteneffectiviteitsanalyse (KEA), multicriteria-analyse (MCA), milieueffectrapportage (mer), bedrijfseffectentoets (BET), wetgevingstoets, IBO-onderzoeken, verkenningen, etc. In de tweede categorie vallen de volgende instrumenten: checklisten, handleidingen, quick scan, uitvoeringstoetsen, etc. Deze twee categorieën worden in bijlage I nog verder toegelicht.

In deze handreiking zijn vijf stappen van de beleidsontwikkeling opgenomen. Ongeacht welke techniek wordt gebruikt, is het altijd goed de fasen (meer of minder diepgaand) voor nieuw beleid te doorlopen. Wanneer de onderzoeksmethoden niet toegepast (kunnen) worden, dan wordt in ieder geval aanbevolen de evaluatie instrumenten altijd te hanteren. Hierbij kan gebruik worden gemaakt van de checklist opgenomen in bijlage II.

Nieuw beleid = nieuwe of gewijzigde beleidsdoelstellingen en/of nieuwe beleidsinstrumenten.

⁴ Sommige ministeries hebben een apart kennis- en adviescentrum opgericht, zoals bij het ministerie van Verkeer en Waterstaat: het Tracé/mer-centrum (TMC). Het Tracé/mer-centrum adviseert bij het selecteren van onderzoeksaspecten, de te gebruiken methoden en de presentatiewijze (www.venwnet.minv&w.nl/rws/dww/tracemer).

De handreiking ex ante is van toepassing op:

- 1 projecten (zoals HSL, Mainport Rotterdam en Tolpoorten);
- 2 programma's (zoals Nieuw zorgstelsel, veiligheid op straat en werkgelegenheid voor jongeren), en;
- 3 instrumenten (zoals subsidie, wetgeving en voorlichting).

Nieuw beleid kan nadelige gevolgen hebben voor sommige groepen in de samenleving. Deze zogenaamde herverdelingseffecten worden niet in de handreiking besproken.

3 Wanneer evaluatie ex ante?

3.1 Beleidsontwikkeling en evaluatie ex ante

Bij de beleidsontwikkeling is het altijd goed stil te staan bij de vraag een evaluatie ex ante uit te voeren. Een evaluatie ex ante maakt het namelijk mogelijk dat ideeën geconcretiseerd worden, effecten inzichtelijk worden gemaakt en draagvlak gecreëerd wordt.

In deze handreiking wordt in hoofdstuk 4 vijf fasen in de beleidsontwikkeling onderscheiden, te weten:

- 1 probleemanalyse
- 2 ontwikkelen van alternatieven
- 3 bepalen en waarderen van de effecten
- 4 beoordelen van de alternatieven
- 5 rapporteren

Deze fasen in de beleidsontwikkeling vormen ook de stappen van evaluatie ex ante. Voor elk onderdeel (m.u.v. rapporteren) kan afzonderlijk een evaluatie ex ante plaatsvinden. Dit kan al dan niet een karakter hebben van een onderzoek. Voor de (politieke) besluitvorming is het vaak beter om een integraal beeld te presenteren, waarbij alle aspecten van de beleidsontwikkeling in een rapport tot uitdrukking komen.

3.2 Voorschriften

In de Regeling Prestatiegegevens en Evaluatieonderzoek (RPE) zijn twee bepalingen over evaluatie ex ante opgenomen. De eerste bepaling stelt dat altijd een afweging gemaakt moet worden over het al dan niet uitvoeren van een evaluatieonderzoek ex ante. Volgens de tweede bepaling moet de afweging in beleidsdocumenten en op het beleidsartikel gedocumenteerd worden.

Box 1: RPE-bepalingen

Bepaling 3.1

Voorafgaand aan de besluitvorming in de Ministerraad over nieuwe of te wijzigen doelstellingen en/of instrumenten van beleid geldt de verplichting om af te wegen, of het uitvoeren van evaluatieonderzoek ex ante zinvol is en dient plaats te vinden.

Bepaling 3.2

De afweging om bij nieuwe of te wijzigen doelstellingen en/of instrumenten van beleid al dan geen evaluatieonderzoek ex ante uit te (laten) voeren, wordt gedocumenteerd en toegelicht in 1) de – in de besluitvorming in de Ministerraad betrokken – beleidsdocumenten (waaronder: schriftelijke voorstellen, voornemens en toezeggingen met financiële gevolgen voor het Rijk), en de eventueel daarmee verbonden wetgeving, alsmede: 2) de toelichting op een beleidsartikel in de eerste begroting waar sprake is van nieuw en/of te wijzigen beleid.

Dit betekent dat niet evaluatieonderzoek ex ante, maar de ‘afweging’ verplicht is. Op deze regel bestaan drie uitzonderingen. Ten eerste heeft de regering in april 2000 besloten, dat bij projecten van nationaal belang die onder de Planologische Kernbeslissing-procedure (PKB) en bij de rijksprojecten die onderdeel uitmaken van een indicatieve PKB of MIT (Meerjarenprogramma infrastructuur en transport), altijd een evaluatieonderzoek ex ante plaats moet vinden. Dit onderzoek, een kosten-baten analyse, dient plaats te vinden conform de OEI-leidraad (OEI: Overzicht Effecten Infrastructuur).

Ten tweede geldt eenzelfde verplichting ten aanzien van de milieu-effectrapportage (MER) bij projecten op het terrein van infrastructuur en ruimtelijke ordening. Bij een MER is wettelijk voorgeschreven dat er beschrijvingen beschikbaar moeten zijn van:

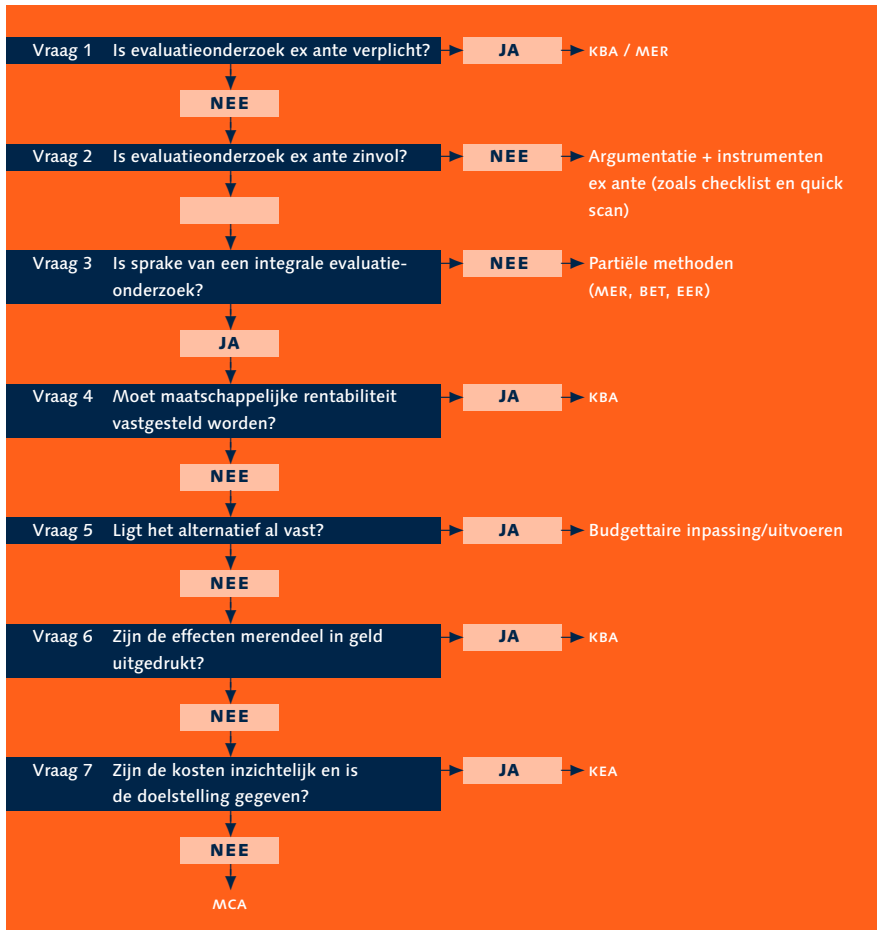
- 1 de voorgenomen projectactiviteit
- 2 de toestand van het milieu voorafgaand aan de activiteit, en
- 3 de verandering die zal optreden in de milieutoestand (en de verwachte gevolgen daarvan) met en zonder de activiteit (nulalternatief).

De MER dient bovendien een beschrijving te geven van het ‘meest milieuvriendelijke’ alternatief.

Ten derde bestaat de wettelijke verplichting na te gaan wat de administratieve lasten zijn van wetgevingsmaatregelen. Zie commissie Walvis en Actal. Vooraf wordt onderzocht wat de impact is van wetgeving op de administratieve lasten.

3.3 Wanneer welke beoordelingstechniek te gebruiken?

Voor het bepalen van een 'juiste' beoordelingstechniek kan van onderstaand schema gebruik worden gemaakt.



Toelichting

Vraag 1 Is evaluatieonderzoek ex ante verplicht?

Een evaluatieonderzoek ex ante is verplicht voor:

- 1 projecten van nationaal belang die onder de PKB-procedure vallen;
- 2 rijksprojecten die onderdeel uitmaken van een indicatieve PKB of MIT, en;
- 3 projecten op het gebied van infrastructuur en ruimtelijke ordening.

Voor de eerste twee projecten is een kostenbatenanalyse (KBA) verplicht.

Voor de laatste projecten is een milieu-effectrapportage (MER) verplicht.

Vraag 2 Is evaluatieonderzoek ex ante zinvol?

Een evaluatieonderzoek ex ante is zinvol voor 'nieuw beleid' waarvan de (uitvoering van de) beleidsopties nog open zijn. Onder nieuw beleid wordt het volgende verstaan: nieuwe of gewijzigde beleidsdoelstellingen en/of nieuwe beleidsinstrumenten.

Vraag 3 Is sprake van een integrale evaluatieonderzoek?

Bij integraal evaluatieonderzoek ex ante worden alle verwachte effecten en neven-effecten in kaart gebracht, die voor de beoordeling van beleidsalternatieven relevant zijn. Beleidsalternatieven worden bijvoorbeeld beoordeeld op onder meer de volgende aspecten: kosten, milieu, economie en veiligheid. Niet-integrale (=partiële) evaluatieonderzoeken ex ante zijn in te delen naar inhoudelijk onderwerp. Zo bestaan er milieueffectrapportages, emancipatie-effectrapportages en bedrijfseffectentoeetsen. De niet-integrale evaluatieonderzoeken ex ante kunnen input leveren voor integrale evaluatieonderzoeken

Vraag 4 Moet de maatschappelijke rentabiliteit vastgesteld worden?

De maatschappelijke rentabiliteit kan slechts met één methode vastgesteld worden, namelijk de KBA. De wens om de maatschappelijke rentabiliteit te bepalen, moet nog wel gestaafd worden door het effectenoverzicht. Hieruit moet duidelijk blijken dat het merendeel van de effecten op geld waardeerbaar is (zie ook vraag 6). De niet op geld waardeerbare effecten worden als PM-post meegenomen. Hierdoor worden deze effecten wel bij de uiteindelijke besluitvorming meegenomen.

Vraag 5 Ligt het alternatief al vast?

Het kan zo zijn, dat 'de politiek' op basis van het effectenoverzicht of andere gegevens de voorkeur geeft aan één alternatief. Als dit zo is, dan kan bezien worden of het alternatief ook budgettair inpasbaar is en naar de uitvoering over gegaan kan worden.

Vraag 6 Zijn de effecten merendeel in geld uitgedrukt?

Om een KBA uit te kunnen voeren moet het merendeel van de effecten in euro zijn. Als dit niet zo is, dan gaat de voorkeur uit naar een KEA of MCA.

Vraag 7 Zijn de kosten inzichtelijk en is de doelstelling gegeven?

Wanneer het merendeel van de effecten niet op geld waardeerbaar is, dan wordt bezien of alle kosten in geld uit te drukken zijn en een doelstelling gegeven is. Als dit zo is, dan kan een KEA uitgevoerd worden. Als dat niet zo is, dan kan een MCA uitgevoerd worden.

4 Stappen Handreiking ex ante: hoe voeren we het uit?

De volgende stappen kunnen bij de beleidsontwikkeling worden doorlopen:

- 1 Maak een probleemanalyse en formuleer 'SMART'-doelstellingen (wat is het beleidsprobleem?);
- 2 Ontwikkel beleidsalternatieven (welke oplossingsrichtingen zijn er?);
- 3 Bepaal en waardeer de effecten van de beleidsalternatieven (op welke criteria worden alternatieven beoordeeld en hoe groot is het effect op de samenleving?);
- 4 Beoordeel de beleidsalternatieven (welke oplossingsrichting verdient de voorkeur?), en;
- 5 Maak een rapportage (waar moet een evaluatierapport ex ante aan voldoen?).

Deze stappen staan niet geheel los van elkaar. Als bijvoorbeeld bij stap 1 geconstateerd wordt dat files in de Randstad het beleidsprobleem is dat opgelost moet worden, dan zullen de maatregelen bij stap 2 bijvoorbeeld betrekking kunnen hebben op het ontmoedigen van het autogebruik. Wanneer later bij verdere uitwerking blijkt dat niet de files maar de bereikbaarheid het beleidsprobleem is, dan zullen de maatregelen niet alleen betrekking moeten hebben op het autogebruik, maar ook op het openbaar vervoer. Bij het doorlopen van de stappen spelen vooruit- en terugkoppelingen dus een belangrijke rol.

Tips bij het uitvoeren van evaluatie ex ante

Tip 1

Bij het uitvoeren van een evaluatie ex ante wordt een begeleidingscommissie aanbevolen. De begeleidingscommissie dient zodanig samengesteld te zijn, dat de volgende zaken zijn gewaarborgd:

- 1 een evenwichtig effectenoverzicht (d.w.z. dat alle relevante alternatieven, beoordelingscriteria en effecten zijn meegenomen en de belangen van verschillende actoren inzichtelijk worden gemaakt);
- 2 de kwaliteit van het onderzoek, en;
- 3 de onafhankelijkheid van het onderzoek.

Tip 2

Maak bij doorlopen van de stappen zoveel mogelijk gebruik van bestaand materiaal, zoals evaluatieonderzoeken ex post, beleidsnota's, regeerakkoord en miljoenennota.

Tip 3

Maak gebruik van modellen om meer inzicht te krijgen in het probleem, de oplossingsrichtingen en verwachte effecten. Het kan hier gaan om scenario-analyses, regressie-analyses, analyseschema of oorzaak-gevolganalyse.

4.1 Maak een probleemanalyse en formuleer 'SMART'-doelstellingen**Waarom?**

Aan de hand van een probleemanalyse wordt inzicht gekregen in:

- 1 het beleidsprobleem;
- 2 de argumenten om iets aan het probleem te doen (nut en noodzaak van de interventie), en;
- 3 de SMART geformuleerde beleidsdoelstellingen.

Hoe?

Om meer inzicht te krijgen in de bovengenoemde elementen kan gebruik worden gemaakt van box 3.1. Hierin zijn 4 fasen beschreven voor het uitvoeren van een probleemanalyse. Voor elke fase zijn vragen opgenomen die gesteld kunnen worden.

Box 2: uitvoeren probleemanalyse				
Fasen	1 Oriëntatie op het probleem	2 Inventarisatie randvoorwaarden	3 Situatie bij ongewijzigd beleid (nul-situatie)	4 Gewenste situatie (1-situatie)
Vragen	A Wat is het probleem?	A Zijn eerder doelstellingen vastgesteld?	Wat is de huidige situatie plus de ontwikkeling daarvan in de tijd bij ongewijzigd beleid?	Wat is de gewenste situatie?
	B Wiens probleem het is?	B Is er beleid van hogere instantie (EU, NAVO, etc)?		
	C Hoe is het op de (politieke) agenda gekomen?	C Is er beleid en activiteiten van nevestigde organisaties (provincies en lagere overheden)?	De beschrijving van de kloof tussen de 0- en 1-situatie vormt de concretisering van een beleidsprobleem in SMART-geformuleerde (beleids)doelstellingen.	
	D Wie zijn de relevante actoren?	D Wat is de politieke en sociaal-economische omgeving?		
	E Wat zijn de belangen en posities?	E Wat zijn de beschikbare middelen?		
	F Wat of hoe wordt het probleem veroorzaakt?			
	G Welke oplossingen zijn aangedragen?			
	H Wat is de reikwijdte (ruimtelijk en tijdsdimensie) van het probleem?			

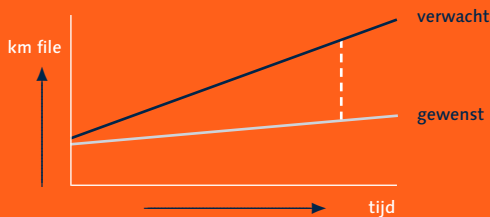
De nul-situatie houdt de voortzetting van de huidige situatie in (dit is het zogeheten ‘nul-alternatief’). Reden om het nul-alternatief altijd onderdeel uit te doen maken van evaluatieonderzoek ex ante is dat daarmee een waarborg wordt ingebouwd, dat het gestelde beleidsdoel – of het veronderstelde beleidsprobleem – op actualiteit en belang wordt gewogen.

Het sluitstuk van de probleemanalyse zijn SMART geformuleerde doelstellingen. In de Handreiking Doelformuleringen en Prestatiegegevens van het ministerie van Financiën worden hiervoor handvatten gegeven.

Voorbeeld probleemanalyse

Stel een stad X wordt gescheiden door een rivier. In het Noorden zijn veel bedrijven gevestigd en in het Zuiden van de stad wonen de meeste mensen die in het Noorden werken. Er is slechts één brug om te reizen tussen Noord en Zuid. Door de toegenomen welvaart gaan steeds meer mensen met de auto naar het werk én staan iedere dag in de file. Het gemeentebestuur heeft onder druk van de bewoners een probleemanalyse uitgevoerd. Zie resultaat hieronder. De doelstelling van het project is door het gemeentebestuur als volgt geformuleerd: het verkleinen van de reistijd voor de bewoners, onder de voorwaarde dat de veiligheid gewaarborgd is en natuur zoveel mogelijk gespaard wordt.

Doelstelling: de kloof in beeld



4.2 Ontwikkel beleidsalternatieven

Waarom?

Inzicht krijgen in de oplossingsrichtingen van het beleidsprobleem.

Let op: Het ontwikkelen van beleidsalternatieven is sterk afhankelijk van het beleidsprobleem.

Hoe?

Beleidsalternatieven kunnen op verschillende manieren totstandkomen.

- 1 Brainstormbijeenkomsten en workshops kunnen inzicht geven in de mogelijke oplossingen.
- 2 Interview belanghebbenden. Dit voorkomt veel werk, omdat vaak oplossingen voor bepaalde beleidsproblemen al op de plank liggen. De verschillen actoren (beleidsbeslissers, pressiegroepen, opdrachtgever, etc.) hebben in het algemeen al in een vroeg stadium hun ideeën over de oplossingen voor het probleem.
- 3 Kijken naar het verleden en/of buitenland. Voor routinematige problemen kan voor het ontwikkelen van alternatieven worden teruggegrepen naar oplossingen, zoals die in (nagenoeg) identieke probleemsituaties naar voren zijn gekomen. Dit kan een identieke probleemsituatie in het verleden zijn of in een andere regio of buitenland.

- 4 Gebruik maken van simulatiemodellen en/of scenariomethoden. Voor niet routinematige problemen kan gebruik worden gemaakt van simulatiemodellen en scenariomethoden. Bij simulatiemodellen gaat het om het nabootsen van het gedrag van een (sociaal) systeem. Naast simulatiemodellen kunnen scenario's worden ontworpen die inzicht in de te ontwikkelen alternatieven kunnen bieden. Het gaat daarbij in eerste instantie om het opstellen van zogeheten omgevingsscenario's. Omgevingsscenario's zijn beschrijvend en toekomstgericht. Er wordt een beschrijving van mogelijke contexten (internationaal, demografisch, ruimtelijk, technologisch, sociaal-economisch, etc) gegeven waarin beleidsvoerders handelen.

Zoals eerder aangegeven kan het beleidsprobleem betrekking hebben op projecten of programma's of beleidsinstrumenten. Het gaat er om die projecten of programma's of beleidsinstrumenten tegen het licht te houden waarvan verwacht wordt dat ze een goede bijdrage leveren aan het beleidsprobleem. Aan de hand van een analyseschema kan bepaald worden of de gevonden alternatieven daadwerkelijk een bijdrage leveren aan het finale effect. Voor de achtergronden van het analyseschema wordt naar de handreiking ex post verwezen.

Voorbeeld ontwikkelen alternatieven

Om de reistijd voor de bewoners te verkleinen zijn de volgende alternatieven denkbaar:

- 1 Brug
- 2 Tunnel
- 3 Pont

N.B. Hier is het Openbaar Vervoer niet als alternatief meegenomen, omdat het beleidsprobleem zich richt op het verwerken van het aantal auto's.

4.3 Bepaal en waardeer effecten van beleidsalternatieven

Waarom?

Nadat de voorselectie van de alternatieven heeft plaatsgevonden, kan een klein aantal 'veelbelovende' alternatieven diepgaander geanalyseerd worden.

Voor elk van de alternatieven wordt een systematisch overzicht gegeven van alle beoogde effecten en ook de neveneffecten. Beoogde effecten zijn effecten die met behulp van een alternatief doelbewust teweeg worden gebracht.

De overige effecten zijn in deze optiek neveneffecten. Neveneffecten kunnen zowel positief als negatief gewaardeerd worden.

Een ander onderscheid tussen effecten is dat tussen directe en indirecte effecten:

- Effecten die rechtstreeks voortvloeien uit de implementatie van een alternatief worden directe effecten genoemd.
- Indirecte effecten zijn doorwerkingen van een optie; zij vloeien voort uit de directe.

De effectscore is de waarde van het effect. Om de effectscores te kunnen bepalen moeten eerst de indicatoren worden vastgesteld en vervolgens in meetbare grootheden worden uitgedrukt. Meetbaar kan hier zowel kwalitatief (hoog/laag, ++/oo/--, etc) als kwantitatief (euro, kilometers, etc) zijn.

Hoe?

Een effectenoverzicht wordt opgesteld door eerst alternatieven uiteen te zetten. Daarna worden alle relevante beoordelingscriteria bepaald. Voor elk beoordelingscriterium wordt het effect en de effectscore bepaald (zie box 3).

Box 3: effectenoverzicht				
		Alternatieven		
		A1	A2	A3
Beoordelingscriteria	C1	Effectscore	Effectscore	Effectscore
	C2	Effectscore	Effectscore	Effectscore
	C3	Effectscore	Effectscore	Effectscore
	C4	Effectscore	Effectscore	Effectscore

De relevante beoordelingscriteria worden afhankelijk van het beleidsprobleem en de beleidsalternatieven vastgesteld.

Aandachtspunten: Om de waarde van investeringsbeslissingen in de tijd met elkaar te kunnen vergelijken, moet rekening gehouden worden met de discountvoet. Verder zijn de effectscores omgeven met risico's en onzekerheden. In bijlage I is aangegeven hoe hiermee omgegaan moet worden.

Voorbeeld van een effectenoverzicht

Hieronder wordt een effectenoverzicht gegeven van het eerder geformuleerde beleidsprobleem en de genoemde alternatieven. De beoordelingscriteria kosten, reistijdwinst, verlies natuurgebied en vermindering verkeersslachtoffers zijn afgeleid van het beleidsprobleem. De meeteenheden zijn in de tabel tussenhaakjes vermeld.

		Alternatieven		
		Brug	Tunnel	Pont
Beoordelingscriteria	Kosten (mln. euro) ⁵	40	60	80
	Reistijdwinst (minuten)	25	30	20
	Verlies natuurgebied (hectare)	2	1.5	1.75
	Vermindering verkeersslachtoffers (aantallen)	4	5	10

In BOSDA ziet het er als volgt uit.

The screenshot shows the BOSDA 2.0 software window titled 'Wegverbinding (2)'. The 'Probleemdefinitie' tab is active, and the 'Alternatieven' button is selected. The main display area contains a table with the following data:

	Eenheid	Brug	Tunnel	Pont
Kosten	mln €	40,00	60,00	80,00
Reistijdwinst	minuten	25,00	30,00	20,00
Verlies natuurgebied	hectare	2,00	1,50	1,75
Afname ongevallen	aantal/jaar	4,00	5,00	10,00

5 De kosten omvat de initiële investeringskosten, de exploitatiekosten en de onderhoudskosten over de gehele economische levensduur. De alternatieven moeten in staat zijn 100.000 auto's per uur tijdens de spits te verwerken. De pont is hierdoor duurder dan de ander alternatieven.

4.4 Beoordeel de beleidsalternatieven

Waarom?

De beleidsbesliser adviseren over een voorkeursvariant. Wanneer het effectenoverzicht is opgesteld, moeten de verschillende effecten gestandaardiseerd worden. Dat wil zeggen alle effecten onder dezelfde noemer brengen om alternatieven met elkaar te kunnen vergelijken. De standaardisatie is bedoeld om tot een voorkeursvariant te komen.

Hoe?

De standaardisatie kan alleen aan de hand van de partiële en integrale evaluatiemethoden ex ante. Bij de partiële evaluatiemethoden ex ante wordt gestandaardiseerd op één inhoudelijk onderwerp, zoals milieu of veiligheid. Bij de integrale evaluatiemethoden ex ante worden alle effecten zoveel mogelijk onder één noemer gebracht.

In de box hieronder is inzichtelijk gemaakt hoe de standaardisatie van de effecten aan de hand van de integrale evaluatiemethoden tot stand komt. Voor een nadere toelichting op de methoden wordt verwezen naar bijlage I.

Box 4: Analytische methoden voor het uitvoeren van integraal evaluatieonderzoek ex ante

Methode	Vertaling effecten in geld	Standaardisatie
KBA ⁶	doel = alle effecten	Monetaire kosten en baten
KEA	alleen de kosten	Kosten
MCA	merendeel van de effecten niet in geld uit te drukken	Wegingsfactoren

⁶ Een goed document voor het uitvoeren van een KBA is de OEI-leidraad. Verkrijgbaar bij het ministerie van Verkeer en Waterstaat, de directie Strategie en Bestuur of de Adviesdienst Verkeer en Vervoer.

Voorbeeld gestandaardiseerd effectenoverzicht volgens de MCA

Voor de standaardisatie wordt hier gebruik gemaakt van de MCA. Binnen de MCA zijn verschillende methodieken. Hier is gebruik gemaakt van de gewogen somming. In dit voorbeeld is de gewichtenset willekeurig gekozen. In praktijk worden o.a. interview-technieken gehanteerd om de gewichtenset van beleidsbeslissers te bepalen. In het BOSDA-programma zijn verschillende MCA-technieken opgenomen.

Voorbeeld: MCA Gewogen somming

Stap 1	Standaardisatie rijmaximum
Stap 2	Kosten en baten bepalen
Stap 3	Vermenigvuldigen en optellen
Stap 4	Bepaal voorkeursregel

Criteria/alternatieven

	Brug	Tunnel	Pont
Kosten (mln. euro)	40	60	80
Reistijdwinst (min)	25	30	20
Verlies natuurgebied (ha)	2	1,5	1,75
Vermindering verkeersslachtoffers (#)	4	5	10

Stap 1: Standaardisatie naar rijmaximum

	Brug	Tunnel	Pont
Kosten in mln. euro	40/80	60/80	80/80
Reistijdwinst in minuten	25/30	30/30	20/30
Verlies natuurgebied in hectare	2,0/2,0	1,5/2,0	1,75/2,0
Vermindering verkeersslachtoffers	4/10	5/10	10/10

Stap 2: Kosten en baten bepalen

		Brug	Tunnel	Pont
Kosten in mln. euro	K	40/80	60/80	80/80
Reistijdwinst in minuten	B	25/30	30/30	20/30
Verlies natuurgebied in hectare	K	2,0/2,0	1,5/2,0	1,75/2,0
Vermindering verkeersslachtoffers	B	4/10	5/10	10/10

Resultaat Stap 1 en Stap 2 (Indicator kosten: negatief)				
		Brug	Tunnel	Pont
Kosten in mln. euro	K	-0,50	-0,75	-1,00
Reistijdwinst in minuten	B	0,83	1,00	0,67
Verlies natuurgebied in hectare	K	-1,00	-0,75	-0,875
Vermindering verkeersslachtoffers	B	0,40	0,50	1,00
Gewichtenset				
Kosten		0,4		
Reistijdwinst		0,2		
Verlies natuurgebied		0,1		
Verkeersslachtoffers		0,3		
Totaal		1,0		
Stap 3: Scores vermenigvuldigen met gewichten				
		A1	A2	A3
Kosten in mln. euro	K	-0,2	-0,3	-0,4
Reistijdwinst in minuten	B	0,166	0,2	0,134
Verlies natuurgebied in hectare	K	-0,1	-0,075	-0,0875
Vermindering verkeersslachtoffers	B	0,12	0,15	0,3
Totaal		-0,014	-0,025	-0,0535
Stap 4: rangschikken				
Brug > Tunnel > Pont				

4.5 Maak een rapportage

Waarom?

Alle voorgaande stappen moeten zo goed mogelijk in een document worden vastgelegd. Anderen moeten in staat zijn om tot dezelfde resultaten te komen. Verder moeten het onderzoek, de onderzoeksmethode, de bevindingen en de resultaten worden verantwoord.

Hoe?

Hier kan gebruik worden gemaakt van box 5. Hierin zijn de kwaliteitseisen die in de Regeling Prestatiegegevens en Evaluatieonderzoek worden gesteld verwerkt.

Box 5

Validiteit

- 1 Is er een onderzoeksprobleemstelling en/of -doelstelling aanwezig?
- 2 Is deze uitgewerkt in onderzoeksvragen?
- 3 Sluit de probleemstelling en doelstelling van het onderzoek en de onderzoeksvragen aan op de opdrachtformulering?
- 4 Sluiten de conclusies aan bij de probleemstelling?
- 5 Sluiten de onderzoeksvragen, bevindingen, conclusies en aanbevelingen op een consistente wijze op elkaar aan.
- 6 Is de functie van het nulalternatief helder?
- 7 Is een tijdshorizon geëxpliciteerd?
- 8 Is de keuze van alternatieven onderbouwd?
- 9 Is de keuze voor beoordelingscriteria onderbouwd?
- 10 Is de gebruikte evaluatiemethode ex ante beargumenteerd?

Betrouwbaarheid

- 11 Geeft het effectenoverzicht een representatieve samenvatting van het onderzoek?
- 12 Zijn de effectscores op een valide en achteraf controleerbare wijze vastgesteld?
- 13 Worden – indien relevant – de wegingsfactoren geëxpliciteerd?
- 14 Wordt een juiste disconteringsvoet gehanteerd (4% en risico's in de ramingen óf 7%)?
- 15 Zijn risico's en onzekerheden expliciet in de berekeningen meegenomen?
- 16 Worden gevoeligheidsanalyses uitgevoerd voor – de belangrijkste – effectscores die omgeven zijn met onzekerheden?

Bruikbaarheid

- 17 Is er een expliciete opdrachtformulering?
- 18 Sluit de opdrachtformulering aan bij het gebruiksdoel van de evaluatie ex ante?
In het bijzonder geldt dit voor de alternatieven, de tijdshorizon en de beoordelingscriteria.
- 19 Sluiten de conclusies/aanbevelingen aan bij het gebruiksdoel?
- 20 Sluit de gekozen evaluatiemethode (KBA, KEA en MCA) aan bij het gebruiksdoel?
- 21 Is de samenvatting representatief van aard?

Bijlage 1 Technieken om effecten van beleidsvoornemens te beoordelen

Beoordelingstechnieken gekoppeld aan onderzoeksmethode

Er zijn twee categorieën onderzoeksmethoden ex ante te onderscheiden. In de eerste categorie vallen de scenario's, verkenningen en IBO-onderzoeken. 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.

In de tweede categorie zijn de onderzoeksmethoden in te delen naar de mate van integraliteit. Bij integraal evaluatieonderzoek ex ante worden alle verwachte effecten en neveneffecten in kaart gebracht, die voor de beoordeling van beleidsalternatieven relevant zijn. Beleidsalternatieven worden bijvoorbeeld beoordeeld op onder meer de volgende aspecten: kosten, milieu, economie en veiligheid. De methoden die bij een integrale analyse gebruikt worden zijn⁷:

- multicriteria-analyse (MCA),
- kosteneffectiviteitsanalyse (KEA), en
- kosten-batenanalyse (KBA).

De kosten-batenanalyse (KBA) is een rendementsanalyse, waarbij de voor- en nadelen van een beleidsvoornemen -zoveel mogelijk uitgedrukt in geld- tegen elkaar worden afgewogen. Op basis van verkregen rendement is het mogelijk op een methodologisch verantwoorde wijze de maatschappelijk wenselijkheid vast te stellen (een 'go/no go' beslissing te nemen) en verschillende varianten te rangschikken.

De kosten-effectiviteitsanalyse (KEA) is een methode waarbij wordt onderzocht met welk beleidsalternatief één bepaalde doelstelling (in termen van beoogd effect) zo goedkoop mogelijk kan worden gerealiseerd. De KEA wordt ook toegepast om te onderzoeken welk beleidsalternatief een gegeven hoeveelheid middelen 'omzet' in de meeste beoogde effecten. Doel is ook hier het rangschikken van alternatieven op basis van de kosten bij een gegeven doelstelling.

De multi-criteria analyse (MCA) is een methode waarbij een serie van beleidsalternatieven systematisch wordt gewogen op – aan de hand van meerdere

⁷ Voor een uitgebreide toelichting op de methoden wordt verwezen naar 'Evaluatiemethoden, een introductie' van het ministerie van Financiën. Dit boek is verkrijgbaar bij de SDU Uitgeverij.

beoordelingscriteria bepaalde – verwachte effecten. Deze methode wordt gehanteerd als het merendeel van de effecten niet in geld uit te drukken zijn. Ook met de MCA wordt beoogd verschillende alternatieven te rangschikken door gewichten toe te kennen aan de beoordelingscriteria. De uiteindelijke rangschikking wordt bepaald door de scores in de cellen ‘naar gewicht’ te laten meetellen in de eindscore.

Niet-integrale evaluatieonderzoeken ex ante zijn in te delen naar inhoudelijk onderwerp. Zo bestaan er ondermeer milieueffectrapportages (MER), emancipatie-effectrapportages (EER) en bedrijfseffectentoetsen (BET). De niet-integrale evaluatieonderzoeken ex ante kunnen input leveren voor integrale evaluatieonderzoeken.

Beoordelingstechnieken *niet* gekoppeld aan onderzoeksmethode

Naast evaluatieonderzoek ex ante bestaan ook andere evaluatie-instrumenten om mogelijke effecten en neveneffecten van beleidsalternatieven te beoordelen. Nuttige instrumenten die tijdens de beleidsvoorbereiding ingezet kunnen worden zijn onder andere checklists, handleidingen en – al dan niet op basis daarvan – uitgevoerde ‘quick scans’ of experimenten. Deze instrumenten kunnen ook het karakter hebben van uitvoerings- en/of haalbaarheidstoetsen. Het gebruik van deze evaluatie-instrumenten kan leiden tot het uitvoeren van evaluatieonderzoek ex ante. Zij kunnen ook onderdeel uitmaken van een evaluatieonderzoek ex ante.

Bijlage 2 Checklist handreiking ex ante

Probleemanalyse

Oriëntatie op het probleem

- 1 Wat is het probleem?
- 2 Wat is het huidige beleid en wat zijn de doelstellingen daarvan?
- 3 Hoe is het probleem op de agenda gekomen?
- 4 Welke actoren spelen een rol?
- 5 Welke belangen vertegenwoordigen de verschillende actoren?
- 6 Hoe is het probleem ontstaan?
- 7 Komt uit eerder (ex post) onderzoek naar voren wat de oorzaken van het probleem zijn?
- 8 Kunnen de oorzaken van het probleem in oorzaak/gevolg ketens (evt. grafisch in een model) worden weergegeven?
- 9 Aan welke randvoorwaarden moeten de mogelijke oplossingen voor het probleem voldoen?
- 10 Wat is de hardheid/bewegingsruimte van deze randvoorwaarden?
- 11 Op welke termijn dient het probleem opgelost te worden?
- 12 Hoe ziet de geografische afbakening van het probleem eruit?

Concretisering van het probleem

- 1 Op welke wijze is de situatie bij ongewijzigd beleid in kaart gebracht en welke veronderstellingen en methoden en technieken zijn daarbij gehanteerd?
- 2 Hoe ziet de gewenste situatie er uit/welke doelstellingen zijn geformuleerd?
- 3 Zijn deze doelstellingen in de loop der tijd aan veranderingen onderhevig geweest?
- 4 Is de gewenste situatie op een éénduidige en ondubbelzinnige wijze weergegeven?
- 5 Wat is de omvang van het probleem als de situatie bij ongewijzigd beleid en de gewenste situatie met elkaar worden geconfronteerd?
- 6 Valt het probleem op te delen in deelproblemen (te fractioneren)?
- 7 Wiens probleem is het?
- 8 Is het probleem eenduidig en volledig geformuleerd?
- 9 Welke doelstellingen kunnen uit de probleemconcretisering worden afgeleid?
- 10 Zijn deze doelstellingen voldoende geoperationaliseerd?
- 11 Zijn deze doelstellingen gekwantificeerd?

Alternatieven

- 1 Welke (beleids)alternatieven/maatregelen/instrumenten zijn denkbaar ter oplossing van het probleem?
- 2 Grijpen de alternatieven aan bij zogenaamde manipuleerbare variabelen/factoren dat wil zeggen factoren die kunnen worden beïnvloed?
- 3 Welke methoden voor alternatievenontwikkeling zijn toegepast?
- 4 Is gekeken naar ervaringen elders?
- 5 Welke alternatieven worden door de verschillende actoren aangedragen?
- 6 Zijn de alternatieven op tijd te realiseren?
- 7 Heeft er een voorselectie van de alternatieven, bijvoorbeeld aan de hand van de randvoorwaarden, plaatsgevonden?
- 8 Kunnen er varianten voor de alternatieven worden ontwikkeld?
- 9 Welk beleidsmodel of beleidstheorie ligt er aan het alternatief ten grondslag/via welke stappen/tussendoelstellingen tracht men de beleidsdoelstelling(en) te realiseren?
- 10 Bevatten de alternatieven prikkels tot kostenbeheersing of vergroting van de efficiency?
- 11 In hoeverre kan verwacht worden dat de doelstellingen worden bereikt (het beleidsmodel in het achterhoofd houdend)?
- 12 Welke neveneffecten zouden kunnen optreden?

Criteria, meeteenheden en meetschalen

- 1 Welke criteria spelen bij de beoordeling van de alternatieven een rol?
- 2 Welke criteria worden door de actoren aangedragen?
- 3 Zijn mogelijke neveneffecten als criterium opgenomen?
- 4 Dienen de hoofdcriteria onderverdeeld te worden in subcriteria?
- 5 Is er voor gewaakt dat door samenvoeging en uitsplitsing een groot aantal criteria zonder structuur resulteert?
- 6 Op welke wijze en met behulp van welke indicatoren/meeteenheden zijn deze criteria meetbaar gemaakt (geoperationaliseerd)?
- 7 Correspondeert de operationalisering van het criterium met hetgeen van belang wordt geacht voor de beoordeling?
- 8 Wordt er rekening gehouden met het effect op verschillende maatschappelijke groeperingen (verdelingseffecten)?

Effectenonderzoek

- 1 Hoe ziet de nul-situatie of de referentiesituatie er uit en is deze duidelijk en ondubbelzinnig omschreven?
- 2 Is er bij de bepaling van de nul-situatie rekening gehouden met de ontwikkeling van de situatie van ongewijzigd beleid?
- 3 Op welke wijze worden de effecten afgegrensd?
- 4 Op welk aggregatieniveau worden de effecten gemeten?
- 5 Op welke wijze zijn de effectscores gemeten?
- 6 Van welke methoden en technieken is daarbij gebruik gemaakt?
- 7 Worden deze methoden en technieken op de juiste wijze toegepast?
- 8 Welke veronderstellingen zijn bij de meting van de effecten toegepast?
- 9 Is het mogelijk de effecten op geld te waarderen?
- 10 Op welke wijze zijn de positieve en negatieve effecten in geld uitgedrukt en welke veronderstellingen zijn daarbij gehanteerd?

Rangschikken/beoordelen van alternatieven

- 1 Op welke wijze zijn de effectscores gestandaardiseerd?
- 2 Welke methoden en technieken (bijvoorbeeld multicriteriamethoden of kosten-batenanalyse) zijn gehanteerd voor het rangschikken en beoordelen van alternatieven?
- 3 Is de meest geëigende/geschikte methode toegepast, gezien de informatie in het effectenoverzicht?
- 4 Wordt informatieverlies zoveel mogelijk tegengegaan?
- 5 Is er bij de beoordeling rekening gehouden met imponderabilia (PM-posten)?
- 6 Op welke wijze zijn de eventuele gewichten bepaald?
- 7 Welke gevoeligheidsanalyses zijn uitgevoerd?
- 8 Is uitgegaan van zo ongunstig mogelijke veronderstellingen?
- 9 Zijn er kansen aan de uitkomsten verbonden?
- 10 Is er rekening gehouden met onzekerheid ten aanzien van de effecten, zijn de nadelen bewust aan de hoge en de voordelen aan de lage kant geschat?
- 11 Op welke wijze is met het aspect tijd rekening gehouden?
- 12 Zijn de effectscores gediscoteerd, dat wil zeggen naar één basisjaar herleid, en tegen welk percentage?
- 13 Is een risico-opslag gehanteerd bijvoorbeeld op de effecten of de disconteringsvoet?
- 14 Is het project/alternatief budgettair inpasbaar (te maken)?

Conclusies en aanbevelingen

- 1 Zijn de juiste conclusies getrokken?
- 2 Zijn de aanbevelingen logisch af te leiden uit het onderzoek?
- 3 Richten de aanbevelingen zich op de manipuleerbare/te beïnvloeden variabelen van het beleidsterrein?
- 4 Hoe zal de uitvoering van het beleid vorm worden gegeven (bijvoorbeeld organisatorisch)?
- 5 Heeft het beleid gezien de uitvoering kans van slagen of is het reëel dat reeds in de uitvoering het beleid zal mislukken?
- 6 Zijn er in de uitvoering meetpunten ingebouwd om indicatoren en kengetallen te ontwikkelen?
- 7 Is reeds nagedacht over de ex post evaluatie, zijn er met andere woorden reeds evaluatiemomenten/punten ingebouwd en is nagedacht over de informatie die nodig is om het beleid ex post te kunnen evalueren?

Bijlage 3 Disconteren, risico's en onzekerheden

Vooraf

Waar hieronder projecten staat kan ook vervangen worden door programma's of beleidsinstrumenten.

Disconteren

De afweging van kosten die nu moet worden gemaakt en baten die zich op verschillende tijdstippen in de toekomst kunnen voordoen, speelt een belangrijke rol bij investeringsbeslissingen. Om de in de tijd verspreide kosten en baten met elkaar te vergelijken wordt een discontovoet gebruikt. Een discontovoet is eigenlijk niets anders dan een rentepercentage. De discontovoet geeft het verschil in waarde tussen een euro in de toekomst en een euro nu. Om de totale waarde van de opbrengsten (of kosten) te bepalen, worden zij herleid naar één basisjaar door ze te verdisconteren met een rentepercentage. Dit wordt ook wel 'contant maken' genoemd. De netto contante waarde van alle kosten en opbrengsten is de belangrijkste maatstaf voor de beoordeling van projecten.

In Nederland is bij de analyse van overheidsprojecten een discontovoet van 4 % voorgeschreven. De voorgeschreven discontovoet is reëel en risicovrij. Reëel, omdat het geen rekening houdt met inflatie. De kosten en baten dienen uitgedrukt te worden in constante prijzen ten opzichte van het basisjaar. Relatieve prijsveranderingen en risico's dienen in de kosten- en batenramingen te worden verwerkt. In BOSDA is het ook mogelijk kosten en batenstromen in de tijd te disconteren.

Risico's en onzekerheden⁸

Vanwege het toekomstgerichte karakter van een evaluatie ex ante bestaan er altijd risico's en onzekerheden. Het is daarom goed om altijd een risicoparagraaf bij een evaluatie ex ante op te nemen. Een risicoparagraaf zou moeten bestaan uit een overzicht van de soorten risico's, een gevoeligheidsanalyse en een scenarioanalyse.

⁸ Voor meer informatie over risico's en onzekerheden wordt verwezen naar het rapport 'Risicowaardering bij publieke investeringsprojecten'.

Risico is gedefinieerd als onzekerheid over de uitkomsten van een project. Er zijn twee soorten risico's te onderscheiden: diversificeerbare (te spreiden) risico's en niet-diversificeerbare (macro-economische) risico's. De diversificeerbare risico's kunnen door spreiding goed worden ondervangen. Door een brede portefeuille van investeringen kan een tegenvaller bij het ene investeringsproject wegvallen tegen een meevaller bij een ander investeringsproject. De macro-economische risico's zijn niet door spreiding te ondervangen. Bij economie-brede schokken wordt iedereen tegelijkertijd met dezelfde mee- of tegenvallers geconfronteerd. Voor het bepalen van de hoogte van het macro-economisch risico wordt een risico-opslag van 3% aanbevolen. Wanneer een projectspecifieke risico-opslag voorhanden is, verdient dit de voorkeur boven de 3%. De goed verzekerbare diversificeerbare risico's worden in de verwachte waarde van de kosten- en batenramingen meegenomen.

Ook scenario- en gevoeligheidsanalyse laten de onzekerheid over de uitkomsten zien, maar prijzen de risico's niet. Gevoeligheidsanalyses maken het belang van onzekere en belangrijke parameters, zoals aantal passagiers in de (model)berekeningen inzichtelijk, terwijl scenarioanalyses onzekerheden over belangrijke omgevingsfactoren, zoals vergrijzing laten zien. Omgevingsscenario's hebben de bedoeling die onzekere omgevingsfactoren te bundelen die een onderlinge samenhang vertonen en die voor het succes van het project van doorslaggevend belang zijn.

In BOSDA zit standaard een gevoeligheidsanalyse. Hiermee kan men laten zien wat met de uitkomsten gebeurt als de verwachtingen t.a.v. kosten en baten hoger of lager uitvallen. Verder kan men laten zien wat de invloed van een onzekere factor als verlies natuurgebied heeft op de uitkomsten.

• • BOSDA 2.0 - weg-tijd

Bestand Beeld Blk Gevoeligheidsanalyse Instellingen Help

Gevoeligheidsanalyse

Starten Verschillen Onzekerheden Gevoeligheid Afsluiten

Resultaten

Analyse	Berekening
Kosten-Baten Analyse 1	Baten/Kosten Verhouding
Kosten-Baten Analyse 1	Netto Contante Waarde
Kosten-Baten Analyse 1	Intern Rendement

Gevoeligheidsanalyses

Gevoeligheidsanalyse	Analyse	Berekening
Resultaten uitgevoerde analyses		
Gevoeligheid van de rangschikking voor Verlies natuurgebied Tweebaansweg	Kosten...	Baten/Kosten Verhouc
Gevoeligheid van de rangschikking voor prijs Verlies natuurgebied	Kosten...	Baten/Kosten Verhouc
Baten/Kosten Verhouding als functie van Discontovoet	Kosten...	Baten/Kosten Verhouc
[PrsOnz.: 25.00 %]	Kosten...	Netto Contante Waard
[ScorOnz.: 25.00 %]	Kosten...	Netto Contante Waard
[PrsOnz.: 25.00 %; ScorOnz.: 25.00 %]	Kosten...	Netto Contante Waard

Bijlage 4 Begrippenlijst

Algemene beleidsdoelstelling = einddoel = beoogd finaal effect

Effect dat men met behulp van beleid in de samenleving of overheidsorganisatie wil bereiken.

Beleidsinformatie

Gestructureerde en nader toegelichte gegevens over (1) de doelstelling(en) van beleid, (2) de beoogde en/of gerealiseerde effecten van beleid, (3) de daar-
toe te leveren en/of geleverde prestaties en (4) de daarmee gemoeide kosten.

Beleidsinstrumenten

Instrumenten – zoals subsidies, voorlichting en regelgeving – die worden ingezet om bepaalde (beoogde) doelstellingen te realiseren.

Doelbereiking

De mate waarin een – algemene en/of nader geoperationaliseerde – doelstelling van beleid, al dan niet dankzij de inzet van beleidsinstrumenten, wordt gerealiseerd (uitgedrukt in beoogde effecten).

Doeltreffendheid van beleid

De mate waarin een – algemene en/of nader geoperationaliseerde – doelstelling van beleid dankzij de ingezette beleidsinstrumenten wordt gerealiseerd.

Effecten

zie *Finale effecten*, *Intermediaire effecten* en *Neveneffecten*

Effect-indicatoren

Indicatoren die een indicatie of aanwijzing bieden van de mate waarin de finale effecten worden bereikt.

Evaluatieonderzoek ex ante

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 nul-alternatief).

Evaluatieonderzoek ex post

Het op een systematische en methodologisch verantwoorde wijze onderzoeken en beoordelen van (1) de effecten van bestaand beleid in de maatschappij of overheidsorganisatie, (2) de wijze waarop beleid wordt uitgevoerd en/of (3) de kosten en kwaliteit van – in het kader van bestaand beleid – geleverde producten en diensten.

Externe factoren

Factoren die op het einddoel inwerken, maar niet door het beleid te beïnvloeden zijn.

Finale effecten

De uiteindelijk beoogde en/of gerealiseerde gevolgen van beleid in maatschappij en/of overheidsorganisatie.

Intermediaire effecten

De tussengelegen, stuurbare effecten die een bijdrage leveren aan de realisatie van de finale effecten (zie ook onder *Nader geoperationaliseerd doel*).

Kosten-baten analyse (KBA)

Een voorafgaand aan de besluitvorming over beleid uit te voeren rendementsanalyse, waarbij de voor- en nadelen van een beleidsvoornemen zoveel als mogelijk uitgedrukt in geld (monetair) tegen elkaar worden afgewogen.

Kosten-effectiviteitsanalyse (KEA)

Een voorafgaand aan de besluitvorming over beleid te benutten methode, waarbij wordt onderzocht met welk beleidsalternatief een bepaalde doelstelling (in termen van beoogde effecten) tegen zo weinig mogelijk middelen kan worden gerealiseerd.

Multi-criteria analyse (MCA)

Een voorafgaand aan de besluitvorming over beleid te benutten methode, waarbij een serie van beleidsalternatieven systematisch wordt gewogen op – aan de hand van meerdere beoordelingscriteria bepaalde – verwachte effecten.

Nader geoperationaliseerd doel = tussendoel

Beoogd effect dat een bijdrage levert aan of een indicatie geeft van het bereiken van het beoogd finaal effect.

Neveneffecten

Gevolgen in maatschappij of overheidsorganisatie die weliswaar voortvloeiën uit de inzet van beleidsinstrumenten, maar die niet primair zijn beoogd.

Organisatieonderzoek

Onderzoek waarbij afzonderlijke organisatieonderdelen geheel of ten dele worden getoetst op hun functioneren.

Een overzicht van aanbevolen literatuur

Algemene Rekenkamer, 1998, *Evaluaties vooraf van rijksbeleid*

Algemene Rekenkamer, 2003, *Staat van de beleidsevaluatie 2002*

European Commission, 2001, *Ex Ante Evaluation; A Practical Guide For Preparing Proposals For Expenditure Programmes*

Instituut voor Milieuvraagstukken, 2000, *Handleiding BeslissingenOndersteunend Systeem voor Discrete Alternatieven (BOSDA)*, Vrije Universiteit Amsterdam

Ministerie van Economische Zaken, *EZ-criteria Beleidsinstrumentarium*

Ministerie van Financiën & Centraal Planbureau, 2003, *Risicowaardering bij publieke investeringsprojecten*

Ministerie van Financiën, 2001, *Evaluatiemethoden ex ante*

Ministerie van Financiën, 2001, *Handreiking Doelformuleringen en Prestatiegegevens*

Ministerie van Financiën, 2000, *Regeling Prestatiegegevens en Evaluatieonderzoek Rijksoverheid*

Ministerie van Financiën, 1993, *Beleidsonderzoek, het ontwikkelen en beoordelen van beleidsmaatregelen en -projecten*

Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, 2001, *Kwaliteitsstappen Beleidsvoornemens*

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2002, *szw-toets; instrument voor effectieve beleidsvoorbereiding*

Ministerie van Verkeer en Waterstaat en ministerie van Economische Zaken, 2000, *Evaluatie van infrastructuurprojecten, Leidraad voor kosten-baten analyse*

Colofon

Ministerie van Financiën

Directie Begrotingszaken

Postbus 20201

2500 EE Den Haag

Internet www.minfin.nl/vbtb

Oplage 1000

november 2003

023okt2003

vormgeving Studio Tint, Den Haag

druk Drukkerij van Deventer, 's-Gravenzande



Postbus 20201
2500 EE Den Haag
Telefoon (070) 342 75 42
Internet www.minfin.nl

november 2003