

Percepties op het MKBA Proces

Els Beukers

Universiteit van Amsterdam¹

Luca Bertolini

Universiteit van Amsterdam

Marco te Brömmelstroet

Universiteit van Amsterdam

Samenvatting

Dit artikel richt zich op het MKBA proces en de problemen die daarin worden ervaren. Door onderzoek naar het proces kan de kennisleemte daarover worden verkleind. In diepte interviews en focusgroep sessies zijn verschillende MKBA betrokkenen gevraagd naar hun percepties op het proces. Daaruit volgt dat de ervaringen van betrokkenen zeer verschillend zijn. Of iets als een probleem wordt ervaren, hangt samen met de rol in het proces. De overkoepelende problemen worden gevonden in de ervaringen van een oordelend gebruik van de MKBA waarvoor het instrument niet bedoeld en niet toegerust is. Ook blijkt het proces gekenmerkt te worden door ervaringen van gebrekkige communicatie en wantrouwen, zowel onderling als naar het instrument en of het te analyseren plan. De grondige analyse van het MKBA proces biedt handreikingen voor verbetering en vervolgonderzoek.

Summary

This article is focused on the problems that participants perceived within Dutch CBA processes. This process perspective narrowed the knowledge gap existing on this theme. The participants were asked about their perceptions on the CBA process in in-depth interviews and focus group sessions. This open research approach showed that the perceptions of the participants differ depending on their role in the process. Three overarching problems in the CBA process were noticed in the analysis. First, that CBA is perceived as being used in a judgmental way, even though the evaluation tool is not equipped and meant for that. Second and thirdly, that the process appeared to be characterized by experiences of a communication deficit and a lack of trust: among the participants as well as towards the CBA itself and the analyzed plan.

¹ Universiteit van Amsterdam, E: e.beukers@uva.nl

1. MKBA proces onderbelicht

De maatschappelijke kosten- batenanalyse is niet meer weg te denken uit de Nederlandse planpraktijk voor het vooraf analyseren en afwegen van ruimtelijke en infrastructurele plannen. Dit evaluatie-instrument, zoals voorgeschreven in de leidraad OEI (Eijgenraam *e.a.*, 2000), is een vast onderdeel van de MIRT (meerjarenprogramma infrastructuur, ruimte en transport) procedure. Het wordt daardoor niet alleen voor de analyse van infrastructurele plannen gebruikt, waarvoor het oorspronkelijk was gedacht, maar ook voor projecten met een bredere scope en doelstellingen variërend van ruimtelijk economische tot sociaal maatschappelijke ontwikkelingen. Deze verbreding naar integrale plannen en daarmee naar een integrale analyse past binnen de internationale verschuiving in transport en infrastructuur planning waarbij deze niet meer afzonderlijk van ruimtelijke planning kan worden gezien (zie bijvoorbeeld Willson, 2001; Bertolini, 2008; Te Brömmelstroet en Bertolini, 2011). Deze verbreding lukt echter niet zondermeer. Handy (2008) stelt de vraag in hoeverre traditionele analyse instrumenten als de MKBA nog toegerust zijn voor het waarderen van een integrale benadering van ruimtelijke infrastructurele planning.

Ook in de Nederlandse planpraktijk staan MKBA's van integrale plannen volop ter discussie. De commotie die de in 2009 geanalyseerde IJmeerverbinding (Centraal Planbureau, 2009) heeft veroorzaakt, is daar een voorbeeld van. Naast pittige reacties van betrokkenen in de media (Centraal Planbureau, 2009; Gemeente Almere, 2009), toelichtende artikelen in vaktijdschriften (Geurs *e.a.*, 2011) was het MKBA symposium 'MKBA tussen methodiek en politiek' in Den Haag (27 januari 2011) een tijdelijk hoogtepunt in de MKBA discussie die rond de analyse van de IJmeerverbinding is losgebarsten. Onduidelijk is of de zogenaamde MKBA *believers* en *non-believers* die zich in deze discussie hebben geprofileerd nader tot elkaar zijn gekomen. Wel lijkt het besef te groeien dat ondanks verbeteringen van de MKBA systematiek het instrument nooit een voor iedereen bevredigende afweging zal kunnen maken. Deze beperking is inherent aan alle afwegingsinstrumenten. Er zal altijd een bepaalde mate van onzekerheid zijn in iedere analyse en beperktheid in de mogelijkheden van het instrument over welke effecten het een uitspraak kan doen en waarover niet. Die grenzen aan de MKBA doen een andere vraag en invalshoek naar voren komen, namelijk hoe wordt het instrument eigenlijk gebruikt in het plan- en besluitvormingsproces?

In tegenstelling tot de vele wetenschappelijke bijdragen aan inhoudelijke discussies over de MKBA (zie bijvoorbeeld Mackie & Preston 1998; Ackerman & Heinzerling 2002; Van Wee 2006; Annema *e.a.*, 2007; De Jong and Geerlings 2003; Naess 2006) is over het MKBA proces slechts weinig gepubliceerd. Toch wordt in de Europese conferentie van transport ministers in 2004 (ECTM, 2004) geconstateerd dat een deel van de (M)KBA gerelateerde problematiek een procesmatig karakter heeft. Het instrument zou te weinig transparant zijn in de communicatie, te laat in het planproces worden gebruikt en als oordeel in plaats van als middel om plannen te verbeteren en aan te scherpen. Daarnaast onderstreept Macharis (in: Heazendonck, 2007) een gebrek aan betrokkenheid van stakeholders bij het tot stand komen van MKBA's waardoor het draagvlak voor de analyse te laag kan zijn. Savelberg *e.a.* (2008) stippen ook verschillende procesmatige problemen aan door te signaleren dat betrokkenen in het MKBA proces zich gefrustreerd kunnen voelen als de uitkomst van MKBA's onduidelijk is, niet wordt begrepen en contra-intuïtief is. Deze frustratie kan bijvoorbeeld ontstaan bij slecht te moneteriseren effecten, zoals het verbeteren van de leefbaarheid of het economische concurrentievermogen van een regio, die mogelijk niet goed in de analyse terecht komen. Ook Mackie (2010) benadrukt dat de MKBA voor planeigenaren frustrerend kan zijn als de ruimtelijke onderdelen niet goed worden geanalyseerd en daarmee gewaardeerd. Deze discrepanties blijken bij uitstek frustrerend te zijn indien de MKBA als oordeel wordt gebruikt in het besluitvormingsproces.

Ondanks dat de genoemde publicaties procesmatige problemen aanstippen blijft het onduidelijk wat precies het MKBA proces is, wat er in dit proces gebeurt, welke procesmatige problemen eventueel aanwezig zijn en hoe deze verbeterd kunnen worden. Door wetenschappelijk onderzoek van de Universiteit van Amsterdam naar het MKBA proces in de Nederlandse planpraktijk wordt deze kennisleemte verkleind en mogelijk een handreiking gevormd naar een betere toepassing van de MKBA in plan- en besluitvormingsprocessen. Door een gebrek aan literatuur en theorievorming over het MKBA-proces en hoe de MKBA in plan- en besluitvormingsprocessen wordt gebruikt, is het voor dit onderzoek noodzakelijk gebleken om vanuit een open en hypothesevormende benadering van start te gaan (Bryman, 2008). Door deze overwegend open benadering wordt bovendien tunnelvisie voorkomen zodat eventuele stokpaardjes over MKBA's niet de boventoon voeren en een gedegen analyse in de weg staan. De onderzoeksvraag die in dit artikel centraal staat is: *Welke percepties hebben Nederlandse betrokkenen op het MKBA proces? En welke problemen zijn hierin te herkennen?*

Dit onderzoek richt zich zodoende op percepties; op alle ervaringen, meningen en ideeën die betrokkenen hebben in relatie tot het MKBA proces. Hierdoor wordt een open benadering mogelijk doordat perceptie een breed en neutraal begrip is. Deze openheid zou minder zijn indien bijvoorbeeld gevraagd zou zijn naar de problemen in het MKBA proces. Immers, dan delen de deelnemers alleen de procesonderdelen die zij zelf als problematisch bestempelen. Op basis van de percepties van betrokkenen kunnen zowel de problemen worden herleid die betrokkenen expliciet geven en bewust ervaren, als de impliciete problemen waar betrokkenen zich wellicht niet of minder van bewust zijn. Ook is de verwachting dat de percepties verschillen afhankelijk van het type betrokkenen en de rol in het proces. Onderdeel van deze verwachting was dat die verschillen in percepties van invloed zijn op het MKBA proces en eventuele problemen die daarin spelen. Dergelijke problemen komen zodoende alleen aan de orde vanuit een overzicht van alle percepties en minder vanuit de percepties van één van de betrokkenen.

In sectie twee zal de onderzoeksvraag en hoe deze is beantwoord verder worden toegelicht. In sectie drie wordt vervolgens ingegaan op de belangrijkste uitkomsten van het onderzoek waarmee de centrale vraag wordt beantwoord. Sectie vier bouwt daarop voort door een interpretatie van de bevindingen te geven. In sectie vijf wordt nagegaan welke overkoepelende variabelen in de geanalyseerde problemen zijn te ontdekken. Het artikel wordt afgesloten in sectie zes met een korte vooruitblik op het vervolgonderzoek.

2. Open benadering

Om zicht te krijgen op het MKBA proces en de eventuele problemen die daarin spelen zijn twee onderzoekstechnieken toegepast: diepte interviews met MKBA betrokkenen en focusgroepsessies. In 2009 en 2010 zijn daarvoor 22 interviews afgenomen met betrokkenen en 3 focusgroepsessies georganiseerd. De geïnterviewden en deelnemers aan de focusgroepsessies hebben allen ruime ervaring met MKBA processen voor het waarderen van ruimtelijke en infrastructurele plannen vanuit verschillende invalshoeken. Zij waren werkzaam bij ministeries (financiën, voormalig VROM en voormalig V&W), adviesbureaus, provincies, gemeenten, planbureaus, belangenorganisaties en universiteiten.

Er is nagegaan in hoeverre de percepties van betrokkenen verschillen afhankelijk van de rol in het MKBA proces. Hiervoor is een indeling in zeven groepen gemaakt waar de geïnterviewden en deelnemers van de focusgroepen zijn ingedeeld. Er is een onderscheid gemaakt tussen degene die:

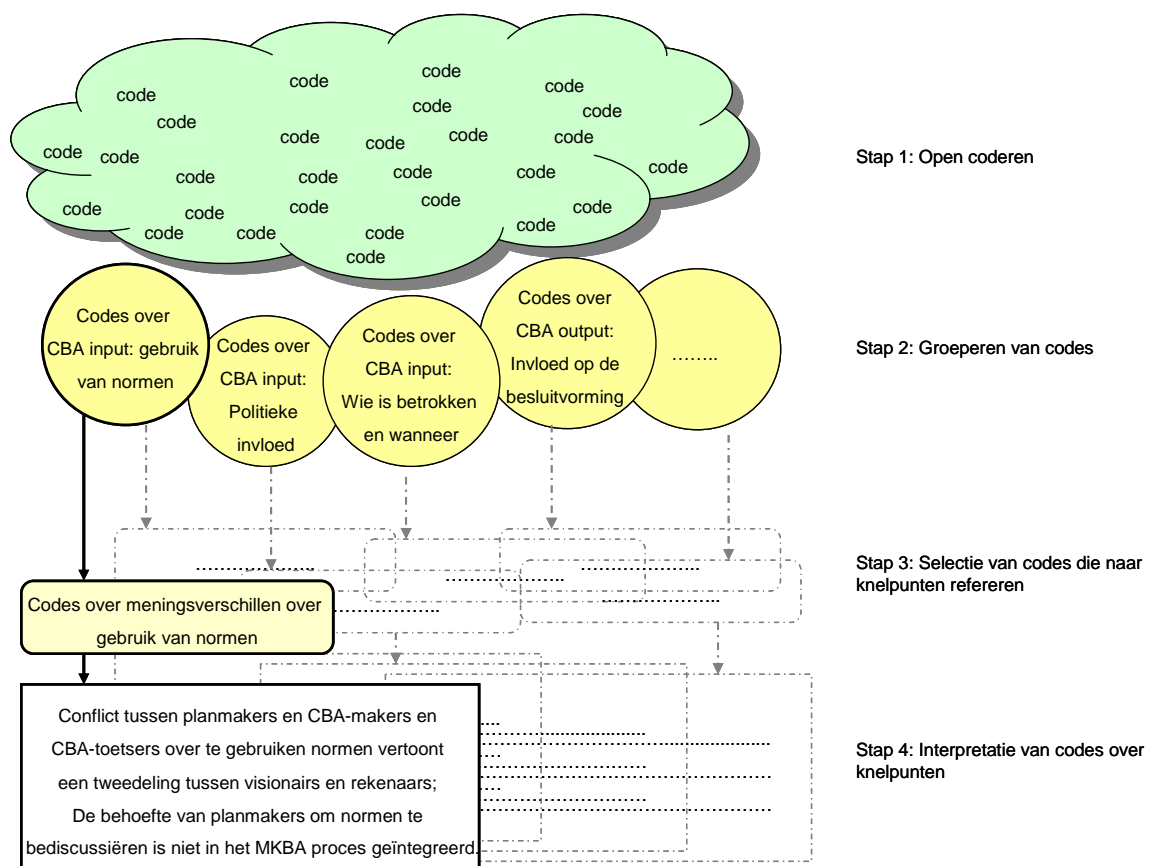
1. te analyseren plannen maken, 'planmakers';
2. advies geven in het MKBA proces over de te maken plannen en hoe deze in de MKBA moeten worden geanalyseerd 'MKBA-adviseurs';

3. MKBA's maken, 'MKBA-opstellers';
4. toetsen of de MKBA methodiek juist is toegepast volgens de leidraad OEI, 'MKBA toetsers';
5. nationaal geld aanvragen als bijdrage in de planfinanciering. In deze rol zijn regionale politici vertegenwoordigd, 'geldaanvragers';
6. lobbyen voor of tegen het te analyseren plan, 'Lobbyisten';
7. wetenschappelijk reflecteren op de MKBA, 'Academicici'.

In beide technieken is met een overwegend open benadering gewerkt om de eerder beschreven redenen. Tijdens de interviews is niet direct gevraagd naar welke problemen betrokkenen in het proces ervaren, maar naar percepties; ervaringen, meningen en ideeën. Ook tijdens de focusgroepsessies stonden de percepties van de deelnemers op het MKBA proces centraal. In deze sessies is iedere keer een casus besproken van een integraal plan dat in een MKBA is geanalyseerd of in de toekomst op die manier geanalyseerd zal worden.

Ook de methode waarmee de interviews en focusgroep sessies zijn geanalyseerd wordt gekenmerkt door een open benadering, namelijk op basis van Grounded Theory (Lewis & Silver, 2007). In geval van dit onderzoek houdt deze grounded benadering in dat zonder vooraf gevormde hypothese de transcripts van de interviews (letterlijke tekstuele weergave van het interview, waarbij zo dicht als mogelijk bij de spreektaal wordt gebleven) en verslagen van de focusgroepsessies zijn geanalyseerd. Ondanks dat een hypothese vrije analyse nooit mogelijk is, de onderzoeker heeft immers altijd enige voorkennis op basis waarvan bijvoorbeeld het onderzoek is gestart, wordt op deze manier eventuele vooringenomenheid van het onderzoek beperkt. Daarnaast zorgt de grounded analyse voor een heldere en gestructureerde analyse door codes toe te kennen aan de tekstdelen in de transcripts en verslagen waarin percepties op het MKBA proces worden verwoord. Deze percepties kunnen uiteenlopend zijn; zowel positief als negatief en over de eigen rol als over die van andere betrokkenen of instituties.

Deze eerste analyse stap heeft meer dan 1500 codes opgeleverd van percepties op het MKBA proces. In een tweede stap zijn deze codes gegroepeerd naar gelang zij overlap vertoonden in het thema die in de percepties wordt aangesproken. Vervolgens is betekenis aan de percepties toegekend door de vraag te stellen welke percepties naar problemen in het proces verwijzen in een derde analyse stap. De chaotische wolk van 1500 codes is daarmee per rol in het MKBA proces gestructureerd, zodat een vierde en laatste analyse stap kon worden gezet waarbij de percepties op problemen in het MKBA proces zijn geïnterpreteerd. Figuur 1 geeft een schematische weergave van deze analysestappen met als voorbeeld het thema 'MKBA-input': gebruik van normen.



Figuur 1 Gestructureerde analyse van open codes. Voorbeeld thema 'MKBA-input: gebruik van normen'

Analyse van een mogelijk probleem in de Nederlandse planningspraktijk door open diepte interviews die vanuit *grounded theory* worden benaderd komt niet vaak voor. Daarom enkele opmerkingen over de betrouwbaarheid van deze onderzoeks- en analysemethoden. Ten eerste kan worden opgemerkt dat 22 interviews verdeeld over 7 groepen een verdeling van 3 tot 4 interviews per groep geeft. Doordat het onderzoek hypothesevormend is (en niet hypothesetestend) is dit aantal voldoende om uitspraken te kunnen doen over percepties van de verschillende betrokken op het MKBA proces en de eventuele problemen, zonder de resultaten statistisch te kunnen generaliseren (Yin, 2008). Tijdens het coderen is de status van theoretische bevrediging bereikt doordat geen noemenswaardige nieuwe codes meer werden toegevoegd. Dit is een signaal dat de scope aan mogelijke percepties op het MKBA proces redelijk door de interviews worden gedekt (Bryman, 2008).

Verder was triangulatie mogelijk door na te gaan in hoeverre de uitkomsten van de twee onderzoekstechnieken overlap vertonen waarmee de interne validiteit wordt vergroot. Dat bleek in dit onderzoek het geval, waarbij de interviews verdere verdieping gaven aan de percepties van problemen die uit de focusgroepsessies naar voren kwamen. Ook de externe validiteit is groot gebleken doordat op verschillende manieren (een laagdrempelige rapportage (Beukers *e.a.*, 2011) en presentaties van onderzoeksresultaten) is gecommuniceerd met MKBA betrokkenen en dit bevestigende reacties opleverde.

Een laatste methodologische opmerking kan worden gemaakt over de samenstelling van de focusgroepen. De deelnemers waren niet evenredig verdeeld over de zeven groepen doordat planmakers lichtelijk oververtegenwoordigd waren en geldaanvragers ontbraken in de focusgroep sessies. Deze verdeling was tijdens de interviews wel evenwichtig.

3. Opvallende uitkomsten

Uit de analyse van de focusgroepsessies en diepte interviews zijn negen thema's naar voren gekomen van ervaren (gepercipieerde) problemen in het MKBA proces. Tabel 1 geeft een overzicht van deze probleemthema's en in hoeverre deze door de verschillende rollen zijn ervaren. In deze sectie worden deze negen problemen verder toegelicht als mede de verschillen waarin betrokkenen deze ervaren. Daarbij kan worden opgemerkt dat de problemen in willekeurige volgorde staan en dus geen ordening naar relevantie geven.

Tabel 1 Problemen in het MKBA proces op hoofdlijnen

Probleem in MKBA proces op hoofdlijnen	Door wie ervaren?
1. Gebrekkige communicatie tussen betrokkenen waarbij zogenaamde visionairs ervaren dat rekenaars zich dogmatisch opstellen	Planmakers; adviseurs; geldaanvragers; lobbyisten; academici
2. Vrees dat harde effecten domineren over zachte effecten in het MKBA- en besluitvormingsproces	Planmakers; adviseurs; MKBA-opstellers; geldaanvragers; lobbyisten; academici
3. De MKBA als black box: zonder uitleg wordt het instrument ervaren als niet begrijpelijk	Planmakers; adviseurs; MKBA-opstellers; lobbyisten
4. Strategisch gedrag van partijen ten opzichte van de MKBA-input (deze wordt mooier voorgesteld) en MKBA-output (selectief en willekeurig gebruik hiervan)	Planmakers; adviseurs; MKBA-opstellers; toetsers; lobbyisten; academici
5. Het proces van toetsen is ongestructureerd	Adviseurs; MKBA-opstellers; Toetsers
6. Ondanks dat de MKBA niet voor iedere analysevraag het juiste instrument is, wordt deze toegepast doordat het verplicht is in de procedure	Planmakers; adviseurs; toetsers; geldaanvragers; lobbyisten; academici
7. Het MKBA proces en de benodigde tijd voor discussie over aannames en uitgangspunten wordt onderschat wat kan leiden tot tijdsdruk	Adviseurs; MKBA-opstellers; toetsers; lobbyisten
8. De MKBA wordt ten onrechte als oordeel gebruikt in de besluitvorming. Dat is onwenselijk doordat de MKBA nooit een echte evenwichtige afweging kan geven.	Planmakers; adviseurs; MKBA-opstellers; geldaanvragers; lobbyisten
9. Er is te weinig ruimte voor onzekerheden in het MKBA- en besluitvormingsproces	Planmakers; adviseurs; MKBA-opstellers; academici

3.1 *Communicatie, normen en uitgangspunten*

De MKBA-opstellers en -toetsers zien geen problemen rond de communicatie, terwijl dit door de planmakers en adviseurs juist nadrukkelijk als problematisch wordt aangeduid. In de communicatieproblematiek hekelen zij voornamelijk een stugge en dogmatische houding van MKBA-toetsers. Deze tweedeling is ook zichtbaar bij het probleem dat er te weinig discussie rond de te gebruiken normen en uitgangspunten is. Ook dit punt wordt sterk verwoord door betrokkenen, met name door de planmakers en adviseurs, maar niet door de MKBA-opstellers en

toetsers.

3.2 *Zachte effecten*

Ook bij het thema zachte effecten komt deze tweedeling terug. De vrees bestaat bij planmakers, adviseurs, opstellers, geldaanvragers en lobbyisten dat zachte effecten niet goed in MKBA-terminen worden vertaald en daardoor te weinig gewicht krijgen in het besluitvormingsproces, vergeleken met de harde effecten die volgens hen wel goed in MKBA-terminen kunnen worden vertaald. Al hoewel ook opstellers dit probleem zien en stellen dat het eindsaldo niet mag domineren, verwijten de adviseurs hun dat zij te weinig aandacht besteden aan de niet-monetaire waarden. De toetsers zien het probleem van te weinig aandacht voor zachte effecten niet. Zij benadrukten dat de MKBA een brede afweging moet zijn waarin niet alleen de monetaire waarden meetellen, maar ook de kwalitatieve waarden en PM-posten. Toch hebben planmakers, adviseurs en lobbyisten weinig vertrouwen dat zachte waarden in de MKBA tot hun recht komen.

Daarnaast valt op dat betrokkenen ook binnen de groepen verschillend denken over hoe zachte effecten in een MKBA benaderd zouden moeten worden. Enerzijds wordt gesteld dat meer moeite moet worden gedaan om deze effecten toch in monetaire waarden om te zetten, bijvoorbeeld door middel van schaduw prijzen. Anderzijds wordt gesteld dat schaduw prijzen misleidend zijn en slechts de werkelijke waarde van zachte effecten kunnen benaderen. In plaats daarvan zouden zachte effecten in kwalitatieve waarden moeten worden omschreven en moet het verhaal worden verteld.

3.3 *Black box*

De notie dat de MKBA een black box zou zijn, wordt voornamelijk verwoord door de betrokkenen die dagelijks weinig met de MKBA te maken hebben: de planmakers en de lobbyisten. De opstellers herkennen wel dat de MKBA als black box wordt ervaren. Dat is voor hen problematisch doordat zij moeten samenwerken met de planmakers die het instrument dus weinig inzichtelijk vinden. Ook de adviseurs zien een black box karakter van de MKBA als probleem en benadrukken dat een vertaalslag nodig is om informatie voor de analyse te kunnen gebruiken als besluitvorming informatie.

3.4 *Strategisch gebruik*

Over mogelijk strategisch gebruik van de MKBA-input en -output bestaat veel overeenstemming. Dit strategisch gebruik verwijst zowel naar het eventueel manipuleren van de input, het selectief gebruiken van de output (MKBA-onderdelen) als het wel of niet negeren van die output. Dit probleem wordt opvallend genoeg niet ervaren door de geldaanvragers en zeer beperkt door de planmakers. Juist deze betrokkenen worden door de anderen aangewezen als partijen die dit strategische gedrag vertonen. Planmakers zouden geneigd zijn plannen mooier voor te stellen indien zij het idee hebben dat de MKBA een eindoordeel geeft en het saldo bepalend zou zijn voor een eventuele realisatie.

3.5 *Onafhankelijke toetsing*

Volgens de MKBA-opstellers kan strategisch gedrag worden afgezwakt door onafhankelijke toetsing van de analyses. Deze toetsing vindt volgens de adviseurs en toetsers zelf te weinig en te weinig gestructureerd plaats. Ook de timing van het betrekken van de toetsingscommissie moet volgens deze groepen beter worden ingebed in het proces. Als ideaal wordt geschetst dat de toetsingscommissie niet alleen aan het eind van het onderzoek wordt betrokken, maar al meepraat bij aanvang van het onderzoek en meedenkt over de onderzoeksvraag en aanpak. Als zorg wordt ook geuit dat de toetsingscriteria diffuus zijn geworden doordat het soort projecten

waar de MKBA op wordt toegepast is verbreed en het aantal handleidingen flink is toegenomen.

3.6 *MKBA niet altijd meest geschikte instrument*

Alle partijen, met uitzondering van de lobbyisten die niet over dit thema hebben gesproken, zijn het erover eens dat MKBA niet altijd het meest geschikte instrument is voor de evaluatie van complexe en integrale projecten. Ook voor projecten van gebiedsontwikkeling, regionale en ruimtelijke projecten blijkt het lastig een (bevredigende) MKBA op te stellen. Naast de moeilijkheden met het analyseren van complexe projecten is de analyse volgens betrokkenen niet altijd even geschikt door het hoge detailniveau en de notie dat het niet de (volledige) informatie levert waar in het besluitvormingsproces behoefte aan is. Toch moeten ook dit soort projecten van een dergelijke analyse worden voorzien, zoals voorgeschreven in de MIRT procedure en OEI leidraad. Dit verplichte karakter en de ervaring dat niet alle effecten even goed in de MKBA worden geanalyseerd wordt als probleem ervaren. Dat het mogelijk is om van deze voorschriften af te wijken, wordt wel door de toetsers en adviseurs verwoord, maar niet door de andere partijen.

3.7 *Tijdsdruk*

De notie dat de MKBA niet altijd het meest geschikte instrument is en dus beperkt in staat is complexe plannen te analyseren heeft als neveneffect dat planmakers en geldaanvragen er toe kunnen neigen de analyse te bagatelliseren. Het maken van een MKBA wordt door hen dan onderschat en met name het overleggen en discussies die aan de analyse vooraf moeten gaan om overeenstemming te bereiken over het te analyseren plan en andere uitgangspunten. Wat hieruit voortvloeit, is dat planmakers ervaren dat te weinig tijd en middelen worden vrijgemaakt voor het MKBA-proces en -onderzoek. Ondanks dat het maken van de analyse soms wat wordt onderschat, zien planmakers een negatief MKBA-saldo als mogelijk afbreukrisico voor het plan en hechten daardoor veel waarde aan een analyse met een positieve balans.

3.8 *MKBA als oordeel*

De planmakers, geldaanvragers en adviseurs delen de ervaring dat de MKBA wordt gebruikt als eindoordeel. De academici stellen ook dat de MKBA veel te laat in het plan proces wordt gebruikt, namelijk als alle plannen al vast liggen en dat dan alleen een oordelend gebruik nog mogelijk is. Toch weten betrokkenen niet precies hoe (en of) de MKBA in de besluitvorming wordt gebruikt. Desondanks wijzen zij in ieder geval een oordelend gebruik af. Het belangrijkste argument hiervoor is dat volgens betrokkenen de MKBA te beperkt is om een volledig beeld te geven over de effecten en daardoor te beperkt is om voor en tegen gebalanceerd af te wegen.

3.9 *Eenduidig advies*

Tot slot beschouwen de planmakers, adviseurs, opstellers en academici het als problematisch dat de informatiebehoefte in het besluitvormingsproces vraagt om eenduidige antwoorden. De bestuurders die het besluit nemen willen, volgens de betrokkenen, eenvoudigweg horen of het project wel of niet moet worden uitgevoerd en het liefst met analyses die deze keuze onderbouwen. Het ambtelijk apparaat wordt volgens betrokkenen onder druk gezet om deze eenduidigheid te leveren en dan ook graag naar de politieke voorkeur van de bestuurder. Hierdoor is er te weinig ruimte voor nuance en onzekerheden in het besluitvormingsproces. Deze nuance zou er wel moeten zijn, omdat de MKBA (en andere analyses) nooit een exacte uitkomst kan geven. Volgens de opstellers is het niet afdoende om met bandbreedtes te werken. Die verdwijnen in de loop van het proces.

4. Interpretatie problemen MKBA proces

Het onderzoek wat in dit artikel centraal staat, heeft een veelheid aan percepties van betrokkenen op het MKBA proces zichtbaar gemaakt. Door systematische analyse is duidelijk geworden welke problemen in het MKBA proces worden ervaren en in hoeverre de ervaringen van de MKBA betrokkenen onderling verschillen. Daarbij is het uiteraard al opvallend dat die percepties van de betrokkenen zo verschillend zijn. De indeling in zeven groepen was behulpzaam om deze verschillen te signaleren, alhoewel deze indeling wat fijnmazig is gebleken. Bij sommige problemen heeft zich zelfs een tweedeling afgetekend met aan de ene kant de planeigenaren en aan de andere kant de MKBA experts. Ook Savelberg *e.a.* (2008) zien een dergelijke tweedeling en spreken van visionairs versus rekenaars. Echter, een dergelijke tweedeling geeft hooguit de uitersten aan waartussen verschillende gradaties mogelijk zijn.

Het verschil in percepties op het MKBA proces kan samenhangen met het type rol en wanneer deze betrokken is in het MKBA proces. MKBA-adviseurs hebben bijvoorbeeld de meeste overlap in hun percepties met andere rollen. Dat is mogelijk inherent aan hun betrokkenheid over de gehele linie van het MKBA-proces: van plannen maken tot adviseren hoe MKBA uitkomsten in de besluitvorming kunnen worden gebruikt. Ook kunnen de onderlinge verschillen in percepties van knelpunten onderdeel van het knelpunt zelf zijn. Het knelpunt 'gebrekkige communicatie' wordt bijvoorbeeld door alle betrokkenen ervaren behalve door de MKBA opstellers en toetsers, terwijl juist in dit knelpunt de gebrekkige communicatie met deze betrokkenen aan de orde is gekomen.

In de analyse zijn ook verschillende tegenstrijdigheden zichtbaar geworden. Een tegenstrijdigheid in de problemen is bijvoorbeeld de notie van planeigenaren dat de zogenaamde rekenaars te weinig bereid zijn om aannames en uitgangspunten te bediscussiëren. Daar staat tegenover dat de planeigenaren geneigd zijn te weinig capaciteit (tijd en middelen) in te ruimen voor de MKBA waardoor het proces met tijdsdruk te maken krijgt en vanzelfsprekend weinig gelegenheid voor discussies biedt. Ook het benadrukken van het belang van zachte (niet-monetaire) effecten door planeigenaren staat enigszins haaks op de gesignaleerde behoefte aan eenduidige informatie in de besluitvorming. Zachte, niet-monetaire effecten zijn vaak niet in zwart wit termen te vatten en vragen bijvoorbeeld een kwalitatieve beschrijving die mogelijk veel onzekerheden kan bevatten.

Een derde tegenstrijdigheid die in de analyse naar voren komt, is dat breed wordt erkend dat de MKBA niet voor iedere analysevraag het juiste instrument is, terwijl het toch verplicht wordt gesteld in de planprocedures. Gecombineerd met de perceptie dat de MKBA oordelend wordt gebruikt, kan het verplicht stellen van een instrument wat niet voor alle plannen even adequaat is tot grote frustratie leiden. De indruk kan bijvoorbeeld ontstaan dat wordt geoordeeld zonder dat alle onderdelen goed zijn meegewogen.

5. Wantrouwen en gebrekkige communicatie

Vanuit de analyse van de percepties komen drie variabelen naar voren die overkoepelend blijken voor de gesignaleerde problemen in het MKBA proces; een oordelend gebruik van de MKBA, wantrouwen en gebrekkige communicatie.

Uit het onderzoek blijkt dat (een deel van) de betrokkenen ervaren dat de MKBA wordt gebruikt als eindoordeel. Deze ervaring hoeft niet overeen te komen met hoe de MKBA feitelijk wordt gebruikt of hoe het gebruik formeel is ingericht. Er zijn immers vele voorbeelden van plannen die meerdere keren zijn geanalyseerd in een MKBA, zonder dat dat op voorhand de bedoeling was, en waarbij het plan is aangepast op basis van de voorgaande MKBA (Annema *e.a.*, 2007). Het

feitelijke gebruik van de MKBA is dan dat de informatie uit de evaluatie wordt gebruikt om het plan te optimaliseren. Echter, cruciaal is of de MKBA ook met die intentie is gemaakt en hoe de betrokkenen het hebben ervaren, en dat kan wel degelijk oordelend zijn. Ook het formele gebruik van MKBA in de Nederlandse planning is niet als eindoordeel, maar ondersteunend aan de besluitvorming. De percepties van een deel van de betrokkenen wijken daar dus van af.

Een tweede overkoepelende variabele blijkt wantrouwen. Uit de problemen komt naar voren dat individuen in het MKBA proces zich wantrouwend gedragen ten opzichte van elkaar en ten opzichte van het instrument en of het plan. Door dit wantrouwen zijn zij niet of minder geneigd met elkaar te communiceren en open te staan voor elkaars inbreng. Een gebrekkige communicatie is zelfs expliciet als procesprobleem door de betrokkenen genoemd. Communicatie gebrek is daarom de derde overkoepelende variabele.

De variabelen oordelend gebruik, wantrouwen en gebrekkige communicatie kunnen op de volgende wijze in de problemen worden teruggevonden:

- Er wordt ervaren dat rekenaars zich dogmatisch op stellen ten opzichte van (inbreng van) planeigenaren, omdat ze de planeigenaren en hun planinbreng niet vertrouwen. Planeigenaren willen immers slechts dat hun plan goed scoort zodat de financiering rond komt en passen de input en aannames dusdanig aan dat deze een gunstige uitkomst geeft. Mogelijk wordt dit versterkt door de perceptie van planeigenaren dat de MKBA oordelend wordt gebruikt. Volgens de rekenaars stellen planeigenaren zich dus strategisch op. Rekenaars zijn daardoor geneigd 'hun' instrument te beschermen tegen misbruik. Dit wordt door planeigenaren als dogmatische beschouwd, omdat zij ervaren dat rekenaars niet open staan voor discussie. **[problemen 1 en 4]**
- Planeigenaren zijn wantrouwend ten opzichte van het instrument MKBA. Zij vrezen dat deze geen recht zal doen aan hun plan en de belangrijke effecten daarin zoals de zachte effecten. Indien de MKBA een onverwachte en contra-intuïtieve uitkomst geeft, wordt daarmee het wantrouwen ten opzichte van het instrument en degene die het bedienen (de rekenaars) vergroot. Zeker als wordt ervaren dat een positief MKBA saldo nodig is voor een eventuele realisatie van het plan en verkrijgen van de nodige financiering. De ervaring dat de MKBA een black box is, is daarmee een uiting van wantrouwen. **[problemen 2 en 3]**
- Door gebrekkige communicatie verloopt het toetsingsproces niet optimaal: te laat en te weinig gestructureerd. Onduidelijk is in hoeverre deze gang van zaken individuele vertrouwen dan wel wantrouwen beïnvloed, tenzij de praktijk van toetsen op zich als wantrouwen wordt aangemerkt aangezien in de toets wordt gecontroleerd of de MKBA op de juiste manier is uitgevoerd. **[probleem 5]**
- Ondanks dat de MKBA niet voor iedere analysevraag het juiste instrument is, is het verplicht deze uit te voeren. Door de MKBA verplicht te stellen in de planprocedure wordt de vrijheid in de afweging beperkt. Daar spreekt een wantrouwen uit dat zonder verplichtstelling van de MKBA als analyse-instrument die afweging niet voldoende is geborgd. **[probleem 6]**
- Planeigenaren hebben een tegenzin ten opzichte van de MKBA, omdat zij het instrument wantrouwen. Zij zijn daardoor geneigd de MKBA uit te stellen en er te weinig tijd voor in te ruimen wat gebrekkige communicatie in de hand werkt. **[probleem 7]**
- Planeigenaren vertrouwen er niet op dat de MKBA een evenwichtig weging van hun plan geeft en willen daarom niet dat het plan op basis van de MKBA wordt beoordeeld. **[probleem 8]**
- Uit de ervaring dat in plan- en besluitvormingsprocessen te weinig ruimte voor nuance is,

spreek het wantrouwen dat plannen zonder deze nuance niet goed worden beoordeeld. Echter, de percepties laten zien dat in de huidige planpraktijk er te weinig mogelijkheden bestaan om die nuances goed te communiceren. **[probleem 9]**

De drie variabelen wantrouwen, communicatie en oordelend gebruik van de MKBA lijken sterk met elkaar verbonden te zijn. De vraag is daardoor naar voren gekomen of een hoog niveau van vertrouwen en communicatie wellicht voorwaarden zijn voor het gebruik (en ervaring) van de MKBA als instrument om plannen te optimaliseren, in plaats van te oordelen. De volgende hypothese is daarom gevormd: 'Vertrouwen en communicatie zijn voorwaarden voor een gebruik van de MKBA als instrument om plannen te optimaliseren.'

6. Vervolgonderzoek

Door de open benadering van onderzoek is het MKBA proces beter in beeld gekomen inclusief de problemen waar de betrokkenen in de dagelijkse planpraktijk mee te maken hebben. De verschillende perspectieven bieden een rijk inzicht in de ideeën, meningen en ervaringen van betrokkenen die overeenkomen of juist niet. Het gebrek aan kennis over het MKBA proces is hiermee verkleind. Ook biedt het onderzoek vele handvatten om dit proces te verbeteren en het waarderen van complexe ruimtelijk infrastructurele plannen te versoepelen. Wellicht kan inzicht in hoe 'de ander' in het proces staat al behulpzaam zijn.

Het onderzoek naar problemen in het MKBA proces vormde de eerste en hypothesevormende onderzoeksfase. Nu de hypothese is gevormd, kan deze in vervolgonderzoek worden getest. Daarvoor zullen twee onderzoeksmethoden worden gebruikt. In een *case study* zal worden nagegaan of een hoog vertrouwen en communicatie inderdaad voorwaarden zijn voor het gebruik van de MKBA om plannen te optimaliseren. Vervolgens wordt gezocht naar technieken waarmee het vertrouwen en de communicatie kan worden vergroot, of te wel hoe. In quasi-experimenten zal worden nagegaan of deze vertrouwen en communicatievergroten technieken inderdaad effect hebben in een MKBA proces en of dit ook tot het verwachte gebruik van de MKBA leidt om plannen te optimaliseren in plaats van slechts te beoordelen.

Referenties

- Ackerman, F., en L. Heinzerling (2002). Pricing the priceless. Cost-benefit analysis of environmental protection. *University of Pennsylvania Law Review*, 150(5), 1553-1584.
- Annema, J.A., C. Koopmans, en B. Van Wee (2007). Evaluating transport infrastructure investments: the Dutch experience with a standardized approach. *Transport Reviews*, 27(2), 125-150.
- Bertolini, L. (2008). Urban transportation planning in transition. Editorial. *Transport Policy*, 15, 69-72.
- Beukers, E., L. Bertolini, en M. Te Brömmelstroet (2011). *Knelpunten in het MKBA-proces*. Nicis Institute, Den Haag.
- Bryman, A. (2008). *Social Research Methods*. University press, Oxford.
- Bygstad, B. (2010). Generative mechanisms for innovations in information infrastructures. *Information and Organization*, 20, 156-168.
- Centraal planbureau (2009). *Nieuwe openbaarvervoerbinding tussen Amsterdam en Almere niet rendabel*. Centraal planbureau, Den Haag.
- De Jong, M., en H. Geerlings (2003). Exposing weaknesses in interactive planning: the remarkable

return of comprehensive policy analysis in The Netherlands. *Impact Assessment and Project Appraisal*, 21(4), 281-291.

Eijgenraam, C.J.J., C.C. Koopmans, P.J.G. Tang, en A.C.P. Verster (2000). *Deel I Hoofdrapport. Evaluatie van grote infrastructuurprojecten. Leidraad voor kosten-baten analyse. Onderzoeksprogramma economische effecten infrastructuur*. Centraal Planbureau en Nederlands Economisch Instituut.

Gemeente Almere (2009). *Verbeter de maatschappelijke kosten-batenanalyses!* Gemeente Almere.

Geurs, K.T., G. Renes, G. Romijn, en P. Zwaneveld (2011). Schaalsprong Almere: een kosten-baten analyse. *Rooilijn*, 44(2), 128-135.

Haезendonck (2007). *Transport Project Evaluation, Extending the Social Cost-Benefit Approach*. Edward Elgar Publishing.

Handy, S.L. (2008). Regional transportation planning in the US: An examination of changes in technical aspects of the planning process in response to changing goals. *Transport Policy*, 15(2), 113-126.

Lewis, A., en C. Silver (2007). *Using Software in Qualitative Research. A Step-by-Step Guide*. Sage Publications, Los Angeles.

Mackie, P., en J. Preston (1998). Twenty-one sources of error and bias in transport appraisal. *Transport Policy*, 5, 1-7.

Mackie, P. (2010). *Cost-benefit analysis in transport: a UK perspective*. International Transport Forum, Mexico.

Naess, P. (2006). Cost-benefit analyses of transportation investments. Neither critical nor realistic. *Journal of Critical Realism*, 5(1), 32-60.

Savelberg, F., A. 't Hoen, en C. Koopmans (2008). *De schijntegenstelling tussen visie en kosten-batenanalyse*. Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid, Den Haag.

Te Brömmelstroet, M., en L. Bertolini (2011). The role of transport related models in urban planning practice. *Transport Reviews*, 31(2), 139-143.

Van Wee, B. (2006). Large infrastructure projects: The quality of demand forecasts and cost estimations. A review of literature. *Environment and Planning B*, 34, 611-625.

Willson, R. (2001). Assessing communicative rationality as a transportation planning paradigm. *Transportation Planning and Technology*. Kluwer Academic Publishers: 1-31.

Yin, R.K. (2009). *Case Study Research. Design and Methods*. Sage inc. California.