



Shaking up the Cost Benefit Analysis process. Issues and directions for improvement when assessing integrated spatial transport plans through a cost benefit analysis

E. Beukers

Samenvatting

Het maatschappelijke kosten- batenanalyse proces opgeschud

Knelpunten en mogelijke verbeteringen van het analyseproces van integrale ruimtelijk-infrastructurele plannen in een maatschappelijke kosten- batenanalyse

Inleiding

De Maatschappelijke Kosten- Batenanalyse (MKBA) is een veel gebruikt instrument voor het afwegen van grote infrastructurale plannen in, bijvoorbeeld, de meeste OECD landen. Sinds 2007 is in Nederland een MKBA zelfs verplicht voor infrastructurale en ruimtelijke plannen waar (co-) financiering van de Rijksoverheid nodig is. Daarmee is positie van de MKBA in de Nederlandse ruimtelijke ordening verder versterkt om de ontwikkeling van en besluitvorming over ruimtelijk-infrastructurale (en andere) plannen te ondersteunen. De insteek van de MKBA is om een gestructureerd overzicht te geven van alle verwachte effecten voor de maatschappij en deze effecten te vertalen in monetaire waarden; kosten en baten. Het kosten-batenratio geeft vervolgens aan of de beoogde investering de moeite waard kan zijn. De MKBA is echter ook een zeer controversieel instrument. Vooral wanneer complexe, ruimtelijk-infrastructurale plannen worden geanalyseerd met aspecten die nauwelijks in monetaire termen te vangen zijn, zoals een verbetering van de leefbaarheid of het versterken van de internationale concurrentiepositie.

De controverse rond MKBAs hangt vaak samen met procesknelpunten. Toch richt de academische discussie zich veelal op de inhoudelijke problemen. Deze leemte is problematisch, omdat het onwaarschijnlijk is dat de controverse rond de MKBA minder wordt wanneer alleen de technisch-inhoudelijke problemen worden opgelost. Ook zal het belang van procesaspecten verder toenemen bij analyse van integrale plannen waarbij meerdere doelen worden nagestreefd en verschillende actoren betrokken zijn. Dit proefschrift richt zich op deze kennisleemte en stelt analyseprocessen van integrale ruimtelijk-infrastructurale plannen in MKBAs in Nederland centraal. Doelstellingen van dit proefschrift zijn om procesknelpunten te identificeren, mogelijk verbeteringen te verkennen en te testen.

Onderzoeksopzet

De centrale onderzoeksvraag is als volgt: *Welke procesmatige knelpunten vinden plaats wanneer integrale ruimtelijk-infrastructurale plannen worden geanalyseerd in een MKBA, en hoe kunnen deze knelpunten worden verbeterd?* Deze vraag is beantwoord door drie sub-vragen: (1) Welke procesmatige knelpunten ervaren betrokkenen wanneer integrale ruimtelijk-infrastructurale plannen

worden geanalyseerd in een MKBA? (2) Wat zijn veelbelovende mechanismen en interventies om deze knelpunten te verbeteren? (3) Welke interventies verbeteren de ervaren knelpunten en door welke mechanismen?

De onderzoeksopzet heeft een voorschrijvend in plaats van alleen een beschrijvend karakter en volgt de ervaringsgerichte leercyclus van Kolb en Fry (1975). In deze leercyclus vindt leren plaats door: observatie van en reflectie op concrete ervaringen; ontwikkelen van abstracte concepten om de observaties en reflecties te begrijpen; en het testen van de abstracte concepten in nieuwe situaties waardoor nieuwe concrete ervaringen ontstaat, die vervolgens weer geobserveerd kunnen worden. In dit proefschrift zijn de percepties van MKBA-procesknelpunten onderzocht door diepte interviews en focusgroepsessies. Vervolgens heeft er een inventarisatie plaats gevonden in planning- en organisatieliteratuur van kansrijke mechanismen en interventies om de gesignaleerde knelpunten te verbeteren. De werking en effectiviteit van deze mechanismen en interventies zijn in de derde onderzoeksfase getest op twee aanvullende manieren: in een ervaringsgerichte case studie (controle rijk en context arm) en een ex-post case studie (controle arm en context rijk).

MKBA-procesknelpunten

De ervaren procesknelpunten zijn samengevat in tabel I. Deze percepties wijzen erop dat het proces wordt gekenmerkt door twee tegenstrijdige werelden: die van de planeigenaren en van de MKBA-analisten. Deze dichotomie verklaart drie probleemvelden waaraan de meeste ervaren knelpunten gerelateerd zijn: Wantrouwen tussen planeigenaren en MKBA-analisten naar elkaar en naar de MKBA dan wel het plan (1); Gebrekkige onderlinge communicatie: te laat, te weinig en te weinig gestructureerd (2); Het ervaren gebruik van de MKBA als oordelend instrument, terwijl een lerend gebruik gewenst is (3).

Tabel I: Ervaren knelpunten in het MKBA-proces

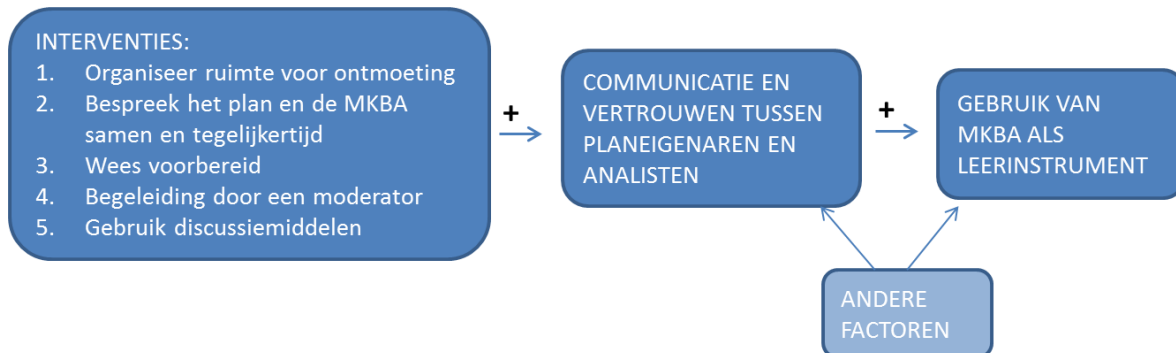
-
1. Gebrekkige communicatie tussen planeigenaren en analisten.
 2. Angst dat harde (te monetariseren) effecten domineren over zachte (niet goed te monetariseren) effecten in de besluitvorming.
 3. De MKBA als 'black box': zonder nadere toelichting wordt de MKBA als onbegrijpelijke ervaren.
 4. Strategisch gedrag om het plan te laten scoren zoals politiek wenselijk: zowel met betrekking tot de MKBA-input (kenmerken van het plan) als de MKBA-output.
 5. De criteria van *second-opinions* zijn onduidelijk en het proces verloopt ongestructureerd.
 6. De MKBA is niet altijd als het beste afwegingsinstrument gezien, maar wordt toch gebruikt omdat het verplicht is.
 7. Er is te weinig aandacht voor procesaspecten waardoor tijdsdruk ontstaat, de noodzaak om aannames en uitgangspunten te bespreken wordt onderschat, de MKBA wordt te laat in het plan proces ingezet.
 8. De MKBA wordt oordelend gebruikt, wat als onjuist wordt ervaren omdat de MKBA nooit het complete plaatje geeft, en de mogelijkheid om te leren uitsluit.
 9. Er is te weinig ruimte voor onzekerheden en nuances in het besluitvormingsproces.
-

Theoretische verbetering van het MKBA proces

Evaluatieliteratuur benadrukt dat voor de analyse van complexe plannen een leerproces gefaciliteerd moet worden waarin ideeën, meningen en doelstellingen gevormd worden. Dit vraagt om actieve en betrokken deelnemers die met elkaar communiceren en elkaar vertrouwen; twee gerelateerde concepten. Deze inzichten staan haaks op de procesknelpunten die in de eerste fase van dit onderzoek naar voren zijn gekomen. Om de gesignaleerde procesknelpunten te verbeteren, wordt daarom gesteld dat de MKBA als leerinstrument moet worden gebruikt, waarvoor de onderlinge communicatie en vertrouwen moet worden vergroot (zie figuur I).

Uit de literatuurstudie blijkt dat het opbouwen van communicatie en vertrouwen tussen verschillende type experts kan worden gestimuleerd door de volgende vijf interventies; (1) creëer ruimte voor ontmoeting, (2) deel en bespreek het plan en de MKBA gezamenlijk en gelijktijdig, (3) wees voorbereid op deze ontmoeting, (4) laat de interactie begeleiden door een moderator, (5) gebruik een discussiemiddel (schetsen, storyboards, rollen spel) waardoor duidelijk wordt dat het plan en de analyse 'werk in ontwikkeling' zijn. Ondanks dat deze interventies gebaseerd zijn op omvangrijke studies, is de werking ervan in de context van een MKBA-proces niet duidelijk. Om inzicht te krijgen op of en hoe de interventies werken in MKBA-processen zijn ze daarom getest: in een ervaringsgericht case studie en een ex-post case studie.

Figuur I. Conceptueel model van verbetering van het MKBA proces door interventies die de communicatie en het vertrouwen tussen planeigenaren en analisten vergroten, zodat de MKBA meer als een leerinstrument wordt gebruikt.



Ervaringsgerichte case studie

De interventies zijn toegepast in twee cases die een praktijksituatie simuleerden van een pril MKBA proces van een integraal ruimtelijk-infrastructureel plan: in Amsterdam en in Utrecht. De eerste casus liet matige uitkomsten zien van de gemeten effecten van de interventies waarvoor vier verklaringen werden gevonden. Deze verklaringen zijn gebruikt om de interventies verder aan te scherpen voor de toepassing in de tweede cases door: meer tijd te nemen, de deelnemers niet alleen op gedrag maar ook inhoudelijk voor te bereiden, te benadrukken dat de moderator let op het vermijden van jargon en

expliciet te zijn, en een discussiemiddel te gebruiken die aansluiten bij zowel de wereld van de MKBA als van de planning. Hiervoor is de effectenarena gebruikt. De uitkomsten van de tweede casus laten meer onderlinge communicatie en vertrouwen zien.

Ex-post case studie

In de ex-post case studie zijn twee contrasterende cases van afgeronde MKBA processen vergeleken: een casus waarin de vijf interventies waarschijnlijk aanwezig waren (het MKBA proces van de ontwikkeling van Schiphol); en een casus waarin deze interventies dat waarschijnlijk niet waren (het MKBA proces van de zeesluis IJmuiden). De cases zijn geanalyseerd op communicatie en vertrouwen interventies en mechanismen en effecten op een lerend gebruik van de MKBA.

De gevonden communicatie en vertrouwen interventies en mechanismen in de cases komen grotendeels overeenkomen met de verwachting. De Schiphol casus wordt gekenmerkt door een communicatie strategie en laat veelal positieve communicatie en vertrouwen mechanismen zien. In de IJmuiden casus ontbreekt een dergelijke strategie en zijn meer negatieve communicatie en vertrouwen mechanismen gesignaleerd. Echter, ook in deze casus neemt in de loopt der tijd de communicatie en vertrouwen toe als het plan verder is ontwikkeld en er een gedeeld gevoel van urgentie ontstaat. Verder laten beide cases verschillende leermomenten zien. In de IJmuiden casus lijkt het leren vooral gestimuleerd door de vele opvolgende MKBA's en gerelateerde analyses die zijn gemaakt, terwijl het leren in de Schiphol casus lijkt plaats te vinden in de dialoog waarbinnen de MKBA is gemaakt. Echter, voor beide cases lijkt een hoog niveau van onderlinge communicatie een vertrouwen cruciaal om meer diepgaand te leren, ongeacht hoe dat niveau wordt bereikt. De cases laten ook zien hoe leren sterk wordt beïnvloed door de plan- en besluitvormingsprocessen, die met het analyseproces verweven zijn.

In aanvulling op de ervaringsgerichte case studie bevestigt de ex-post case studie dat de vijf interventies de communicatie en vertrouwen beïnvloeden. Echter, ook wordt aangetoond dat een goed niveau van communicatie en vertrouwen kan worden bereikt zonder een gerichte communicatie strategie, bijvoorbeeld door een gedeeld gevoel van urgentie of politieke druk.

Conclusie en aanbevelingen

Dit proefschrift heeft het knelpunt van problematische interactie tussen planeigenaren en MKBA-analisten in Nederlandse MKBA processen verder verhelderd en onderstreept het belang van goede communicatie en vertrouwen en het gebruik van de MKBA als leerinstrument. Om dit te stimuleren is een strategie met vijf samenhangende interventies samengesteld die samen als een MKBA-dialoog kan werken. Deze interventies zijn getest in een ervaringsgerichte en een ex-post case studie. In deze tests zijn de interventies verder aangescherpt, waardoor de aansluiting op de context van een MKBA-proces wordt vergroot. Ook is de invloed van het plan- en besluitvormingsproces verder verduidelijkt.

Dit proefschrift sluit af met vijf aanbevelingen:

1. Besteed vroeg in het MKBA proces aandacht aan het opbouwen van communicatie en vertrouwen tussen planeigenaren en analisten.
2. Een strategie om communicatie en vertrouwen op te bouwen, zoals een MKBA-dialogoog met de vijf interventies, kan daarbij helpen;
3. Echter, de toepassing van een dergelijke strategie moet behoedzaam worden gedaan, bijvoorbeeld door pilots;
4. Als een dergelijke strategie wordt gebruikt, moeten de vijf interventies worden aangepast op de MKBA-context;
5. Wees bewust van het potentieel van de MKBA als leerinstrument.