

Lerend gebruik van de MKBA

Door de MKBA al vroeg in het planproces toe te passen, is het mogelijk deze niet alleen als beoordelingsinstrument te gebruiken, maar ook als instrument voor het optimaliseren van alternatieven. Voor dit lerend gebruik van de MKBA is goede communicatie en vertrouwen tussen de planeigenaren en MKBA-analisten cruciaal.

ELS BEUKERS
 Consultant ex
 ante evaluatie bij
 Balance

In de nieuwe Algemene leidraad voor maatschappelijke kosten-batenanalyse, ofwel de Leidraad MKBA, wordt onder meer ingegaan op hoe de MKBA gebruikt zou moeten en kunnen worden in het besluitvormingsproces (CPB, 2013). Naast het gebruik als een beoordelingsinstrument, stelt de leidraad ook een gebruik voor als instrument om alternatieven te optimaliseren. Een lerend gebruik van de MKBA dus, waarbij alternatieven worden aangescherpt aan de hand van inzichten uit de analyse.

Dit mogelijke lerend gebruik van de MKBA sluit aan op bevindingen uit recent onderzoek naar de percepties aangaande het MKBA-proces (Beukers *et al.*, 2012). Daaruit blijkt dat wanneer de MKBA slechts als oordeel wordt ingezet, dit op weerstand stuit

indien er complexe plannen worden geanalyseerd. Planeigenaren (degenen die het plan vertegenwoordigen, zoals beleidsmedewerkers van een regionale overheid) ervaren bijvoorbeeld dat de MKBA niet altijd recht doet aan het plan wanneer er veel niet-temonetariseren effecten alleen als PM-post zijn meegenomen. Een oordeel op basis van de MKBA wordt dan als onrechtvaardig ervaren. Ook geven MKBA-analisten aan het soms als een verloren kans te zien als de analyse slechts wordt gebruikt voor een eindoordeel en niet om de alternatieven aan te scherpen wanneer daar aanleiding voor is.

Dit wil niet zeggen dat het leren aan de hand van een MKBA nu al niet gebeurt. Maar het aanscherpen van alternatieven op basis van inzichten verkregen uit de analyse vindt nu meestal alleen plaats als er meerdere MKBA's gemaakt worden, bijvoorbeeld als het besluitvormingsproces een lange periode omvat. Het analyseproces voor de Zeetoeegang IJmuiden, waarvoor vier MKBA's en vier *second opinions* zijn gemaakt, is daar een voorbeeld van (Annema *et al.*, 2007). De alternatieven van dit project hebben zich in de tijd verder ontwikkeld en werden daarbij mede beïnvloed door de gemaakte MKBA's en contra-analyses, maar van doelbewust leren was hier geen sprake (Beukers, 2014). MKBA-betrokkenen blijken daarentegen juist behoefte te hebben aan een doelbewust gebruik van de MKBA als lerend instrument (Beukers *et al.*, 2012). Ook de Algemene leidraad beschrijft een gericht le-

rend gebruik van de MKBA. De leidraad benadrukt echter vooral de MKBA als beoordelingsinstrument en blijft wat onduidelijk over wat dat lerend gebruik precies inhoudt en hoe het kan worden aangepakt. In dit artikel wordt daarom dieper ingegaan op hoe men de MKBA lerend kan gebruiken.

EVALUEREN VOLGENS DE LEIDRAAD MKBA

De nieuwe Leidraad MKBA beschrijft drie functies die de MKBA kan hebben in het besluitvormingsproces. Ten eerste het bepalen van het nut en de noodzaak van een beleidsalternatief; ten tweede het prioriteren van beleidsalternatieven; en ten derde het optimaliseren van beleidsalternatieven.

De leidraad stelt hiermee dat de MKBA in eerste instantie dient om te bepalen of een maatregel wel-

Een lerend gebruik van de MKBA kan als resultaat hebben dat alternatieven worden geoptimaliseerd en de probleemanalyse wordt aangescherpt

vaartsverhogend is of juist niet. De MKBA bepaalt dus het effect van een maatregel op de maatschappelijke welvaart door een oordeel te geven in termen van economische kosten en baten. Daarbij onderscheidt de leidraad drie criteria: bereikt het alternatief het doel dat wordt beoogd (doelbereik); is het legitiem voor de overheid om in het alternatief te investeren (legitimititeit); is het alternatief effectief: wordt het doel met een zo gunstig mogelijk kosten-batensaldo bereikt (effectiviteit). Deze kennis kan worden gebruikt om plannen tegen elkaar af te wegen, wat een tweede mogelijke functie van de MKBA is. De derde functie van de MKBA, het optimaliseren van beleidsalternatieven, wordt in de leidraad als volgt omschreven:

“Stapsgewijs beslissen biedt de mogelijkheid om belangrijke veroorzakers van kosten, baten en onzekerheden vroegtijdig op te sporen. Dit biedt vervolgens een handvat om de oplossingen te optimaliseren. Het is van belang om deze mogelijkheden te benutten omdat er, nadat de definitieve MKBA is opgesteld, vaak

niet veel mogelijkheden meer zijn om plannen aan te passen en nieuwe MKBA's te maken.” (CPB, 2013, p. 39).

De leidraad geeft hiermee aan dat voor een lerend gebruik van de analyse het van belang is dat deze vroeg in het besluitvormingsproces wordt ingezet. Later in het proces is er immers niet veel ruimte meer om alternatieven nog aan te passen op basis van de verkregen inzichten uit de analyse.

Daarnaast stelt de leidraad dat voor een lerend gebruik van de MKBA het nodig is om actoren vroeg bij de MKBA te betrekken. Ook voor het aanscherpen van de probleemanalyse – een kritische factor bij het maken van een MKBA – en voor het verbinden van de MKBA met de beoogde beleidsdoelen stelt de leidraad dat het nodig is om met de “MKBA-kennis en inhoudelijke expertise” (bijvoorbeeld van planeigenaren) vroeg om de tafel te gaan zitten.

Kortom, de leidraad beoogt dat een lerend gebruik van de MKBA als resultaat kan hebben dat alternatieven worden geoptimaliseerd, de probleemanalyse wordt aangescherpt en dat de relatie tussen beoogde beleidsdoelen en de MKBA beter wordt gelegd.

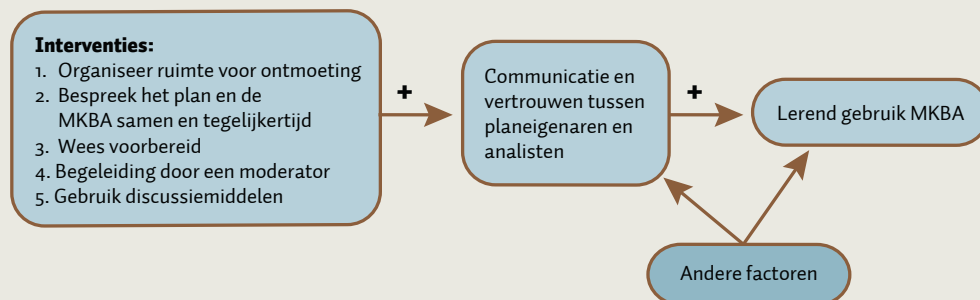
EVALUATIE ALS LEERPROCES

De mogelijkheid om een analyse-instrument als de MKBA ook, en wellicht vooral, te gebruiken om te leren is de laatste jaren onderwerp geweest van verschillende wetenschappelijk studies. Daarin is er onder meer aandacht voor het feit dat de evaluatie verschuift van het sec meten van plan- of programma-effecten naar het faciliteren van een leerproces (Khakee, 2003). Deze verschuiving hangt samen met de toegenomen complexiteit van plannen, die vaak verschillende belanghebbenden en meerdere beleidsdoelen kennen, zoals integrale ruimtelijk-infrastructurele plannen. Evaluaties van dergelijke complexe plannen zouden niet als een eindafrekening moeten worden ingezet, maar als een leerproces waarin de betrokken actoren zich vooral bewust worden van wat de eventuele consequenties zijn van de te maken keuzes (Selicato en Maggio, 2011). Om dat te doen is het nodig dat betrokkenen van gedachten kunnen wisselen, en hun kennis en ideeën kunnen loslaten op de mogelijke effecten van de te analyseren alternatieven.

Jha-Thakur *et al.* (2009) gaan hier verder op in door te stellen dat lerend gebruik van evaluaties op twee verschillende niveaus kan gebeuren, namelijk door te leren *van* de evaluatie (enkelvoudige diepgang)

Conceptueel model: de vijf stappen van de MKBA dialoog

FIGUUR 1



en door te leren *door* de evaluatie (tweevoudige diepgang). Leren *van* de evaluatie vindt plaats als men de kennis uit de analyse kan gebruiken om het alternatief via kleine aanpassingen aan te scherpen. Bijvoorbeeld als de analyse duidelijk maakt dat een andere fasering van het alternatief een economisch beter resultaat geeft. Leren *door* de evaluatie is nodig als de zwakheden van alternatieven zo groot zijn dat kleine aanpassingen ze niet kunnen opheffen. Dan moet er een meer diepgaand begrip ontstaan van waarom een bepaald alternatief niet passend is. Bovendien vereist het opheffen van zo'n fundamenteel gebrek vaak dat een alternatief ook radicaler wordt veranderd.

Het mogelijk lerend gebruiken van de MKBA, zoals de leidraad dat voorstelt, is voornamelijk gericht op optimalisatie, wat impliceert dat de te analyseren alternatieven door kleine aanscherpingen beter kunnen worden. Daaruit kan vervolgens logisch voortvloeien dat de MKBA ook een beter resultaat te zien geeft. Het optimaliseren van plannen is dan een vorm van leren die een *enkelvoudige* diepgang verschaft. De leidraad sluit echter leren met een *tweevoudige* diepgang niet uit. Er wordt immers gesteld dat een MKBA kan bijdragen aan een kritische beschouwing van de probleemanalyse en van de relatie tussen die MKBA en de beoogde beleidsdoelen. Deze reflectieve en kritische blik kan om kleine aanpassingen vragen, maar kan ook wijzen op de noodzaak van een meer fundamentele verandering waarvoor een 'dieper leren' vereist is (tweevoudige diepgang). Bijvoorbeeld gerelateerd aan de drie criteria in de leidraad om de maatschappelijke welvaart te bepalen: als blijkt dat het beoogde pro-

bleem niet wordt opgelost of de kans niet wordt ingelost (doelbereik); als blijkt dat er geen sprake is van marktfalen en overheidsingrijpen niet legitiem is (legitimiteit); of als blijkt dat de beoogde oplossing niet de meest effectieve is (effectiviteit).

DE MKBA-DIALOOG

Om een evaluatie lerend te gebruiken zal er aan een aantal randvoorwaarden moeten worden voldaan. Selicato en Maggio (2011) beschrijven dat het nodig is dat betrokkenen van gedachte kunnen wisselen, en zo hun kennis en ideeën kunnen loslaten op de mogelijke effecten van het te analyseren plan. In het MKBA-proces zou dit betekenen dat deze uitwisseling plaats moet vinden tussen de twee belangrijkste betrokkenen, dus de planeigenaren en MKBA-analisten, terwijl juist tussen deze spelers de onderlinge communicatie en het vertrouwen vaak verre van optimaal blijkt (Beukers *et al.*, 2012). In het eerder aangehaalde onderzoek naar percepties wat betreft het MKBA-proces noemden betrokkenen dat men hierbij vaak te laat, te weinig en te weinig gestructureerd communiceert, bijvoorbeeld omdat men niet genoeg tijd vrijmaakt om aannames en uitgangspunten te bespreken. Ook kunnen planeigenaren weinig vertrouwen hebben in het instrument MKBA en degenen die het uitvoeren, wanneer ze ervaren dat hun plan wordt 'kapot gerekend'. MKBA-analisten ervaren daarentegen wel eens dat men een plan mooier voorstelt dan mogelijk is, en vertonen dus een zekere argwaan wat betreft het plan en de planeigenaren.

Om meer grip te krijgen op hoe men de onder-

De auteur heeft verklaard dit artikel alleen te publiceren in ESB en niet elders te publiceren in wat voor medium dan ook. Het is wel toegestaan om het artikel voor eigen gebruik en voor publicatie op een intranet van de werkgever van de auteur aan te wenden.

linge communicatie en het vertrouwen opbouwt als voorwaarde voor het lerend gebruik van de MKBA, is er via een analyse van communicatieve planning- en organisatiestudies gezocht naar concrete communicatie- en vertrouwenopbouwende interventies (Beukers *et al.*, 2013; Beukers *et al.*, 2014). Dit leverde een overzicht op van vijf samenhangende stappen die samen de ‘MKBA-dialogoog’ worden genoemd (figuur 1). Stap een: organiseer ruimte voor dialoog en ontmoeting; stap twee: bespreek het plan en de MKBA tegelijkertijd in een vroeg stadium en gezamenlijk; stap drie: wees voorbereid op de dialoog en ontmoeting. Verder dient men als vierde stap de interactie te laten begeleiden door een moderator, en als vijfde bepaalde discussiemiddelen te gebruiken (rollenspel, schetsen, effectenarena, enzovoort).

De eerste stap van de MKBA-dialogoog benadrukt dat het nodig is om elkaar te ontmoeten, zodat een persoonlijke relatie kan worden opgebouwd. Men kan dan beter inschatten hoe een ander zal reageren op kritiek en of men elkaar werkelijk begrijpt. Dit draagt bij aan het ontstaan van een onderlinge vertrouwens-

band en een gevoel van veiligheid. Hierdoor wordt het makkelijker om meer en gedetailleerdere informatie te delen, naar elkaar te luisteren, door te vragen naar achterliggende problemen en ruimte te geven aan kritiek.

De tweede stap geeft aan dat, tegelijkertijd en vroegtijdig, het plan en de analyse gezamenlijk moeten worden besproken, zodat er een uitwisseling kan ontstaan. Betrokkenen leren daardoor meer over het plan dan wel de analyse, en begrijpen zo beter de achterliggende gedachte of theorie bij bepaalde keuzes en aannames. Hierdoor wordt het mogelijk om gedeelde belangen en eventuele win-winsituaties te vinden. Ook ontstaat er meer onderling begrip, en zal men makkelijker een open en kritische instelling aannemen. Het plan en de analyse kunnen daardoor in het procesverloop verder worden verfijnd op basis van de gezamenlijke inbreng.

De derde stap benadrukt dat een goede voorbereiding noodzakelijk is om dialoog en ontmoeting te laten slagen. Het is van belang dat men de eigen standpunten en motivatie goed kent, dan wel die van het plan of de analyse die men vertegenwoordigt. Hierdoor kan kritiek beter worden besproken en is men minder geneigd om een defensieve houding aan te nemen.

Bij dialoog en interactie tussen de verschillende typen van betrokkenen is het nodig om onderlinge verschillen te (h)erkennen. Een moderator (vierde stap) wordt genoemd als manier om deze verschillende werelden samen te brengen. Daarbij moet een moderator aandacht hebben voor een open discussie, ruimte geven aan verschillende soorten van kennis, betrokkenen helpen zich veilig te voelen en ze stimuleren om veel kennis te delen.

Ook de vijfde stap van de MKBA-dialogoog (het gebruik van discussiemiddelen) helpt om de verschillende werelden dichter bij elkaar te brengen en om veel en gevarieerde kennis te delen. Door de discussie te voeren aan de hand van schetsen, een simulatie, een storyboard of iets dergelijks wordt ieders inbreng gestimuleerd en zal men eerder geneigd zijn argumenten en standpunten verder toe te lichten en context-specifiek te maken. Ook maken discussiemiddelen duidelijk dat het plan en de analyse nog in ontwikkeling zijn en er ruimte is voor ieders inbreng.

De vijf stappen van de MKBA-dialogoog werden toegepast tijdens twee ervaringsgerichte cases die bevestigende resultaten lieten zien wat betreft het effect dat ze hadden op de onderlinge communicatie en het vertrouwen tussen planeigenaren en MKBA-ana-



De auteur heeft verklaard dit artikel alleen te publiceren in ESB en niet elders

te publiceren in wat voor medium dan ook. Het is wel toegestaan om het artikel voor eigen gebruik en voor publicatie op een intranet van de werkgever van de auteur aan te wenden.

listen (Beukers *et al.*, te verschijnen). Daarnaast werd hierbij duidelijk dat deze dialoog pas bruikbaar is als hij is aangepast aan de context van het specifieke analyseproces. Deze context bepaalt bijvoorbeeld hoeveel tijd gereserveerd moet worden voor de dialoog, hoe vaak de dialoog moet worden gehouden, wie erbij betrokken moeten worden, welke discussievraag centraal moet staan, hoe intensief de voorbereiding moet worden gepland, wie de dialoog moet modereren en welk discussiemiddel daarbij geschikt is. Ook werd duidelijk dat de plan-, analyse- en besluitvormingsprocessen sterk met elkaar verbonden zijn en dat dit de onderlinge communicatie en het vertrouwen, en ook eventueel het lerend gebruik van de MKBA, beïnvloedt.

TUSSEN PLANVORMING EN ANALYSE

Naast aandacht voor het opbouwen van communicatie en vertrouwen tussen planeigenaren en MKBA-analisten blijkt timing voor een lerend gebruik essentieel te zijn. Immers, de uitwerking van de diverse leertypen laat zien dat een lerend gebruik van de MKBA behoorlijke consequenties kan hebben voor het besluitvormingsproces. Als de besluitvorming dan al in een vergevorderd stadium is, zal het lastig zijn nog gebruik te maken van de kennis uit de MKBA. Maar als die ruimte er nog wel is, zijn betere alternatieven en betere analyses de mogelijke uitkomst.

Binnen het MKBA-proces zou de natuurlijke plek voor de MKBA-dialoog dan ook tussen de planvorming en de analyse in zijn, zoals geïllustreerd in figuur 2. De dialoog vormt in dat geval een overgangszone waarin een 'iteratieve' uitwisseling tussen de vertegenwoordigers van deze twee processen kan plaatsvinden, voordat het echte rekenen begint.

CONCLUSIE

De nieuwe Leidraad MKBA biedt aanknopingspunten om de MKBA niet sec als een eindoordeel te beschouwen, maar ook te gebruiken om gezamenlijk van te leren. Het belang van deze benadering is groot, aangezien bijvoorbeeld ruimtelijk-infrastructuurplannen alleen maar complexer worden, waarbij vele belanghebbenden betrokken zijn en er gevarieerde doelstellingen worden nagestreefd. Een lerend gebruik van de MKBA biedt de mogelijkheid om binnen deze complexiteit meer begrip te genereren. Als de informatie uit de MKBA beter wordt begrepen, leidt dit mogelijk tot betere analyse en geoptimaliseerde alternatieven. Bovendien kan een beter begrip van de analyse

bijdragen aan een groter draagvlak voor de informatie uit de MKBA. De MKBA-dialoog biedt de handvaten om deze ambitie te realiseren.

LITERATUUR

- 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.
- Beukers, E. (2014) *Communication and trust as conditions for using cost benefit analysis for learning: comparing the CBA processes of Schiphol Airport and the IJmuiden sea lock*. Intern werkdocument bij Balance.
- Beukers, E., L. Bertolini en M. te Brömmelstroet (2012) Why cost benefit analysis is perceived as a problematic tool for assessment of transport plans: a process perspective. *Transportation Research Part A: Policy and Practice*, 46(1), 68–78.
- Beukers, E., L. Bertolini en M. te Brömmelstroet (2013) *De MKBA-dialoog*. Den Haag: Platform 31.
- Beukers, E., L. Bertolini en M. te Brömmelstroet (2014) Using cost benefit analysis as a learning process: identifying interventions for improving communication and trust. *Transport Policy*, 31, 61–72.
- Beukers, E., L. Bertolini, en M. te Brömmelstroet (te verschijnen) An assessment of interventions for improving communication and trust in cost benefit analysis processes. *Impact Assessment and Project Appraisal*.
- CPB (2013) *Algemene leidraad voor maatschappelijke kosten-batenanalyse*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- Jha-Thakur, U., P. Gazzola en D. Peel. (2009) Effectiveness of strategic environmental assessment – the significance of learning. *Impact Assessment and Project Appraisal*, 27(2), 133–144.
- Khakee, A. (2003) The emerging gap between evaluation research and practice. *Evaluation*, 9(3), 340–352.
- Selicato, F. en G. Maggio (2011) The evaluation process for a new planning culture: regulatory compliance and learning opportunities. In: Hull, A., E.R. Alexander, A. Khakee en J. Woltjer (red.) *Evaluation for participation and sustainability in planning*. Londen: Routledge.