



Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid

De schijntegenstelling tussen visie en kosten-batenanalyse

De schijntegenstelling tussen visie en kosten-batenanalyse

Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid

januari 2008

Fons Savelberg

Arjen 't Hoen

Carl Koopmans

Meer weten over mobiliteit. Dat is waar het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM) zich mee bezig houdt. Het KiM is opgericht op 1 september 2006. Als zelfstandig instituut binnen het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (V&W) maakt het KiM verkenningen en beleidsanalyses voor mobiliteitsbeleid waarmee de strategische basis voor dat beleid wordt versterkt.

© 2008, Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM)

Tekst:

Fons Savelberg, Arjen 't Hoen en Carl Koopmans

Vormgeving en opmaak:

Studio Guido van der Velden B.V., Blaricum

Foto omslag:

Tineke Dijkstra Fotografie, Den Haag

ISBN: 978-90-8902-014-7

Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid

Jan van Nassastraat 125

2596 BS Den Haag

Postbus 20901

2500 EX Den Haag

Telefoon : 070 351 1965

Fax : 070 351 7576

Website : www.kimnet.nl

E-mail : info@kimnet.nl

Voorwoord

Twee denkwerelden staan al eeuwen op gespannen voet met elkaar: de wereld van mensen die nadenkend over de toekomst hun visie vooropstellen, en de wereld van mensen die de vraag stellen 'wat het oplevert'. De opkomst van maatschappelijke kosten-batenanalyses (MKBA's) heeft deze spanning versterkt. Dit rapport focust op de planning van grote infrastructurele werken en gaat over de vraag waar de tegenstelling tussen 'visionairen' en 'rekenaars' nu precies uit bestaat. Ook de mogelijkheden om beide denkwerelden met elkaar te verbinden komen in dit rapport aan bod.

Ik dank de vertegenwoordigers van de Ministeries van Economische Zaken, Financiën, VROM, Verkeer en Waterstaat en het CPB voor hun nuttige tussentijdse commentaar en hun adviezen. Ik hoop dat het KiM met dit rapport een bijdrage levert aan de verbetering van de besluitvorming over grote infrastructurele werken in Nederland.

Carl Koopmans
Directeur KiM

Inhoudsopgave

Voorwoord 3

Samenvatting 7

1 Onvrede 9

2 'Piramides zouden niet gebouwd zijn' 11

3 'Visies zijn maar al te vaak visioenen' 17

4 Naar een beter besluitvormingsproces 21

5 Adviezen 29

Summary 31

Literatuur 33

Samenvatting

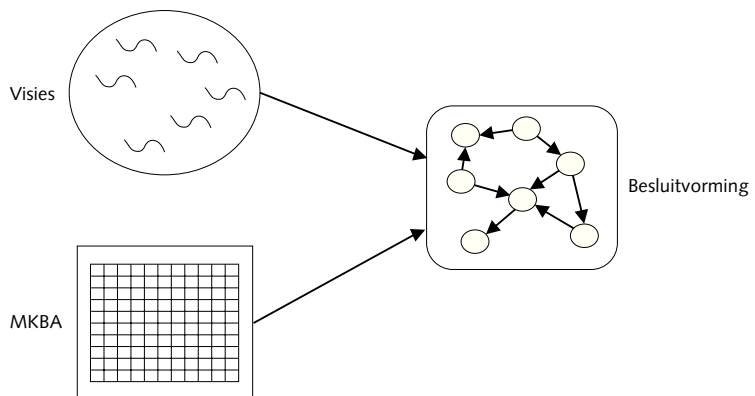
Spanning tussen 'visionairen' en 'rekenaars'

Menig politicus, belangenbehartiger of wetenschapper vindt dat maatschappelijke kosten-batenanalyses (MKBA's) te weinig oog hebben voor menselijke creativiteit en durf. Deze critici benadrukken het belang van visie. MKBA's houden in hun ogen geen rekening met de complexiteit van besluitvormingsprocessen. Bovendien zouden MKBA's belangrijke elementen als beleving en imago missen.

Voorstanders van kosten-batenanalyses, de 'rekenaars', vinden omgekeerd dat 'visionairen' te vaak wensbeelden presenteren als feiten. Ook zijn visionairen volgens hen te veel gericht op het realiseren van een bepaald project en te weinig op de problemen die deze projecten zouden moeten oplossen.

Zo gezien staan de werelden van visionairen en rekenaars dus op gespannen voet met elkaar. Wij denken echter dat het hier gaat om een schijntegenstelling. Visies en MKBA's hebben elk een eigen rol in de besluitvorming over investeringen in infrastructuur. Zolang deze rollen in balans zijn, zijn visies en MKBA's niet tegenstrijdig maar vullen ze elkaar aan. Figuur 1 laat dat zien.

Figuur 1
Samenhang tussen visie, MKBA en besluitvorming



'Piramides zouden niet gebouwd zijn...'

Visionairen betogen dat besluitvormingsprocessen over overheids-investeringen in de praktijk niet rationeel en geordend zijn. Zij vinden dat beslissingen niet uitsluitend worden genomen op basis van lijstjes met in geld uitgedrukte kosten en baten. Bij beslissingen speelt volgens hen emotie minstens zo'n belangrijke rol als kennis. Zij geven voorts aan dat grote projecten als de Afsluitdijk nooit tot stand zouden zijn gekomen als de uitkomst van de MKBA doorslaggevend zou

zijn geweest. Een ander bezwaar tegen MKBA's is dat bijvoorbeeld natuurwaarden moeilijk in geld zijn uit te drukken en daarom geen plek vinden.

'Visies zijn maar al te vaak visioenen'

Volgens de voorstanders van kosten-batenanalyses leiden visies te snel tot projecten die bovendien onvoldoende zijn onderbouwd met een probleemanalyse en alternatieve oplossingen. Ook ontbreekt vaak de onderbouwing waarom nu juist een infrastructuurproject de beste oplossing zou bieden voor de mogelijkheden en kansen van een gebied. Dit bezwaar doet zich in het bijzonder voor bij mogelijke werkgelegenheidseffecten van infrastructuurprojecten. Deze effecten worden in de praktijk nogal eens overschat.

Naar een beter besluitvormingsproces

Wij vinden dat visies en MKBA's beide nodig zijn voor een beter besluitvormingsproces. Visies op de toekomstige ontwikkeling van Nederland genereren ideeën over mogelijke projecten. De MKBA helpt vervolgens om die projecten te kunnen beoordelen aan de hand van maatschappelijke kosten en baten. De politiek heeft – uiteraard – het laatste woord. In verschillende fasen van de beleids- en besluitvorming kan de MKBA projecten of projectvarianten effectiever en efficiënter maken. Dit kan onder meer door MKBA-kennis al dan niet in afgeslankte vorm veel vroeger in te zetten om kansrijke ideeën van luchtflitsers te scheiden. Evenzeer is een meer flexibele omgang met projecten nodig, bijvoorbeeld door een gefaseerde of modulaire opbouw. Dit komt ook de beheersing van risico's ten goede.

Aanvullend hierop doen we nog twee voorstellen voor verbetering van de besluitvorming. Het eerste voorstel heeft betrekking op de rol van de beleidsambtenaar die pendelt tussen de wereld van de kennis en de wereld van de politiek. Wij vinden dat deze ambtenaar meer bij het onderzoeksproces zou moeten worden betrokken. Ten tweede vinden wij het belangrijk om projecten ook achteraf te evalueren. De inmiddels opgedane empirische kennis kan dan gebruikt worden om de schattingen te verbeteren die nu eenmaal aan ex ante onderzoeken als een MKBA zijn verbonden.

1 Onvrede

Twee denkwerelden staan al eeuwen op gespannen voet met elkaar: de wereld van mensen die nadenkend over de toekomst hun visie vooropstellen en de wereld van mensen die de vraag benadrukken 'wat het mag kosten'. De opkomst van maatschappelijke kosten-batenanalyses (MKBA's) heeft deze spanning versterkt. Dit was voor ons de aanleiding om te onderzoeken welke tegenstellingen nu precies bestaan en hoe beide denkwerelden met elkaar te verbinden zijn.

'Visionairen' en 'rekenaars'

Critici van het rationele denken vinden dat MKBA's te weinig oog hebben voor menselijke creativiteit en durf. Zij benadrukken het belang van 'visie'. Deze 'visionairen' zijn te vinden onder bestuurders, politici, belangenbehartigers, ontwerpers, beleidsambtenaren en wetenschappers. Zij wijzen op de complexiteit van besluitvormingsprocessen en de politiek-bestuurlijke context. Visionairen vinden dat in MKBA's elementen ontbreken en dat te weinig rekening gehouden wordt met baten op de lange termijn. Hun inhoudelijke kritiek op MKBA's weerspiegelt de onvrede over beslissingen die genomen worden op basis van (in geld uitgedrukte) effecten.

Aan de andere kant hebben voorstanders van kosten-batenanalyse hebben ook kritiek op de 'visionairen'. Deze 'rekenaars' zijn te vinden onder beleidsambtenaren, politici en wetenschappers. Hun kritiek luidt dat visies vaak berusten op wensbeelden die als feiten worden gepresenteerd. Ook zijn visies volgens hen te veel gericht op het realiseren van een bepaald project en te weinig op de knelpunten die deze projecten zouden moeten oplossen. Wanneer in een later stadium een MKBA op zo'n project wordt uitgevoerd, worden negatieve uitkomsten vaak al op voorhand verworpen.

Zo gezien staan de werelden van 'visionairen' en 'rekenaars' op gespannen voet met elkaar. In dit rapport betogen wij dat het om een schijntegenstelling gaat. Visies en MKBA's hebben namelijk een eigen rol in de besluitvorming over investeringen in infrastructuur. Zolang deze rollen in balans zijn, zijn visies en MKBA's niet tegenstrijdig maar vullen ze elkaar aan.

Twee werelden

“Twee werelden blijven bijna diametraal tegenover elkaar staan bij de beoordeling van het nut van een MKBA. In de wereld van de welvaartseconomie [...] staat het streven naar meer effectiviteit en efficiëntie voorop. Efficiëntie kan binnen dit discours vooral worden bereikt door de markt. [...] de markt verschaft de beste informatie over de voorkeuren van burgers. Vooral dit laatste uitgangspunt zien we terug in de MKBA. Tegenover de wereld van de welvaartseconomie treffen we de wereld van de ontwerpers. Crowel vat zijn positie samen door te stellen dat de waarde van muziek niet in geld valt uit te drukken. [...] Van Dooren wil al helemaal niet over belevingswaarde spreken; voor hem vraagt vooral de culturele waarde van ruimtelijke ingrepen om aandacht. Laten we het simplistisch samenvatten: ontwerpers denken in termen van schoonheid, economen in termen van geld.”

Wim Derksen, directeur RPB in “Schoonheid is geld”

Leeswijzer

Paragraaf 2 gaat nader in op de denkbeelden van de ‘visionairen’. In paragraaf 3 komen de ‘rekenaars’ aan het woord. Paragraaf 4 vormt de synthese. Daarin schetsen we de contouren van een besluitvormingsproces waarin zowel ruimte is voor visievorming als voor kosten-batenanalyse. Paragraaf 5, ten slotte, bevat een aantal concrete adviezen.

2 'Piramides zouden niet gebouwd zijn'

In de wereld van de visies gaat het om het verwerven van steun bij andere betrokken actoren voor ambities en plannen voor de toekomst. Dit gebeurt vaak in diverse ronden (in de bestuurskunde 'arena's' genoemd) met wisselende deelnemers. Kosten-batenanalyse past op het eerste gezicht niet goed binnen de benadering van de visionairen. Zij vinden dat MKBA's barrières opwerpen voor de agendering en totstandkoming van ambities en plannen. Op enkele van de bezwaren van 'visionairen' tegen MKBA's gaan we in deze paragraaf nader in. Het zal duidelijk zijn dat MKBA's weliswaar een belangrijke rol kunnen spelen, maar niet automatisch doorslaggevend moeten zijn.

Besluitvorming niet alleen maar rationeel

Visionairen gaan ervan uit dat aansprekende beelden meer invloed hebben op besluitvormingsprocessen dan rationele afwegingen van kosten en baten. Besluitvormingsprocessen over overheidsinvesteringen zijn in de praktijk niet rationeel en geordend. Deze processen lijken vaak meer op een opeenstapeling van overleggen tussen de diverse betrokken actoren (bestuurders, belangengroepen, politieke partijen, ambtenaren). Die actoren hebben deelbelangen en de kracht van de argumenten (letterlijk én figuurlijk) voor de aangedragen deelbelangen wisselt sterk. Visionairen betogen bovendien dat besluitvorming ook bij individuen vaak geen rationeel proces is. De neuroloog Antonio Damasio stelt dat mensen beslissingen niet alleen nemen op basis van de 'verwachte opbrengst'. Zijn theorie is dat het veel te moeilijk is, de lijstjes met kosten en baten die nodig zijn voor de vergelijking tussen alternatieven in het geheugen beschikbaar te houden (Damasio, 2003). Bovendien zijn we niet zo goed in kansberekening. Veeleer worden beslissingen genomen nadat we automatisch het aantal alternatieven hebben gereduceerd vanwege bepaalde gevoelde negatieve gevolgen van sommige alternatieven. Emotionele processen spelen bij beslissingen dus minstens zo'n belangrijke rol als cognitieve processen. Als individuele besluitvorming al geen rationeel proces is, lijkt het onwaarschijnlijk dat collectieve besluitvorming dat wel is.

'MKBA schiet goede projecten af'

Een tweede bezwaar van visionairen is dat bepaalde belangrijke projecten nooit tot stand zouden komen als de uitkomst van de MKBA doorslaggevend zou zijn. Zo heeft de regionale Stuurgroep Zuiderzeelijn de vrees geuit dat in de toekomst in Nederland nooit meer een openbaar vervoersproject kan worden aangelegd, in ieder geval niet buiten de Randstad. Vaak wordt de huidige MKBA-systematiek

met terugwerkende kracht geprojecteerd op de 'Grands Travaux' uit vroeger tijden. De redenering daarbij is dat deze met de blik van nu nooit zouden zijn aangelegd. VNO-NCW zegt bijvoorbeeld dat in de huidige situatie de aanleg van de Afsluitdijk waarschijnlijk niet zou zijn doorgegaan. Voorstanders van kosten-batenanalyse betwijfelen dat en brengen hier tegenin dat ook niet-succesvolle projecten zijn gerealiseerd (zie kader).

'Vroeger was alles beter'

Vaak wordt gezegd dat in vroeger tijden lef en visie doorslaggevend waren in de besluitvorming rond grote projecten en dat economische afwegingen geen rol van betekenis speelden. Dat is een misvatting. Juist in de zeer liberale economie van de negentiende eeuw waren rendementsberekeningen vooraf noodzakelijk om investeringen te motiveren en om (particuliere) geldschietters te interesseren. De Nederlandse staat was bijna failliet gegaan aan de visionaire maar tegelijk hobbyistische uitgaven van Koning Willem I. Het duurde tientallen jaren voordat de staatsfinanciën na de ingrepen van Thorbecke weer enigszins op orde waren. Zomaar publiek geld in infrastructuur stoppen dat op voorhand een negatief (maatschappelijk) rendement zou hebben, was in de tweede helft van de 19e eeuw uitgesloten. Men nam ook wel eens minder goede beslissingen. Zo is de aanleg van het Noord-Hollands Kanaal geen goed idee gebleken. De bouw van de zuidelijke ringspoorlijn rond Amsterdam werd in de jaren dertig na voltooiing van het zandlichaam zelfs afgeblazen, omdat er onvoldoende zicht was op renderend goederenvervoer per trein van en naar het westelijk havengebied. De investeringen gingen toen naar het Amsterdam-Rijnkanaal omdat binnenvaart wel een positief rendement gaf.

Er is meer dan het kosten-baten-saldo

Visionairen brengen nog een ander punt naar voren: een negatief kosten-baten saldo van een bepaald project betekent nog niet automatisch dat dit project ook politiek ongewenst is. Per definitie geldt dat 'de politiek' verantwoordelijk is voor besluiten, en daarbij in beginsel altijd kan afwijken van de uitkomsten van onderzoek.

Voorstanders van kosten-batenanalyses brengen hier tegenin dat ook volgens hen het kosten-batensaldo niet het enige criterium vormt. Dit is bijvoorbeeld het geval als de verdeling van kosten en baten van een project over verschillende groepen in de maatschappij (inkomensgroepen, omwonenden versus gebruikers van infra-

structuur) niet aansluit bij de politiek gewenste verdeling. Als de huizenprijzen in een bepaald gebied stijgen als gevolg van een infrastructurele ingreep, wordt deze stijging in een MKBA als 'maatschappelijke baten' aangemerkt. Deze maatschappelijke baten komen slechts bij een bepaalde groep burgers terecht. Daarmee dragen infrastructurele projecten bij aan een wel of niet gewenste herverdeling van vermogens. Een goede MKBA brengt weliswaar ook deze verdelingseffecten in kaart, maar dit gebeurt vaak vrij summier. Bovendien krijgt naast de werkgelegenheidseffecten en de pm-posten het kosten-batensaldo in de interdepartementale en politieke discussie vaak de meeste aandacht. De leidraad OEI (Overzicht Effecten Infrastructuur) benadrukt het belang van het presenteren van de afzonderlijke kosten- en batenposten (inclusief verdelingseffecten) en niet alleen van het kosten-batensaldo. Dit illustreert dat de kritiek op kosten-batenanalyse lang niet altijd betrekking heeft op de systematiek zelf, maar op het gebruik ervan.

Opvallend is overigens dat MKBA's in Nederland een zeer grote invloed op de besluitvorming hebben. Sinds de introductie van de OEI leidraad in 2000 is het nauwelijks voorgekomen dat een positief besluit gevallen is over een project met een ongunstige kosten-batenverhouding¹. Bij andere projecten leidde een negatieve uitslag van de MKBA tot uitstel en het formuleren van nieuwe varianten die vaak beter scoren. Voorbeelden zijn de Tweede Maasvlakte en de Hogesnelheidslijn Oost (Koopmans, 2005).

Methodologische bezwaren

Een vierde bezwaar van visionairen is dat bepaalde waarden niet of moeilijk zijn te monetariseren en daarom worden veronachtzaamd in de MKBA. Het gaat dan bijvoorbeeld om natuurwaarden of waarden van cultuurhistorische aard. Ook komen maatschappelijke baten niet altijd in geld tot uitdrukking omdat niet door iedereen en zeker niet vooraf valt te voorzien wat de maatschappelijke – en met name de sociale – betekenis van een groot project zal zijn. Zo kunnen grote infrastructurele projecten later een bepaalde identiteit aan een regio of stad geven die vooraf moeilijk in geld valt uit te drukken. Een voorbeeld is het duurdere, maar uiteindelijk gerealiseerde ontwerp van de Erasmusbrug in Rotterdam dat veel meer tot de verbeelding sprak dan een goedkoper en eenvoudiger ontwerp. De nieuwe brug heeft Rotterdam een nieuw symbool gegeven dat bijdraagt aan de identiteit van de stad. Is die winst in geld uit te drukken, laat staan vooraf te becijferen? In dit soort gevallen waarbij kwantificering en

¹ Een van de weinige voorbeelden is de omlegging van de Zuid-Willemsvaart.

monetarisering moeilijk is, heeft multi-criteria-analyse onmiskenbaar voordelen².

Voorstanders van kosten-baten-onderzoek zeggen dat de systematiek van kosten-batenanalyse wel degelijk mogelijkheden biedt voor monetarisering van dergelijke waarden, maar dat die mogelijkheden nog weinig gebruikt worden. Zo zijn in het kader van de OEI-systematiek belangrijke vorderingen gemaakt in het kwantificeren en monetariseren van natuurwaarden. Maar uiteindelijk zal een MKBA nooit alle kosten en baten van een project perfect kunnen weergeven.

Niet alleen visionairen en andere criticasters vinden voorts dat de gehanteerde methode MKBA in technische zin voor verbetering vatbaar is. De kritiek richt zich dan op elementen als de onderliggende prognosemodellen, de regionale effecten van investeringen en de afwentelingmechanismen tussen investeringen in aanleg van nieuwe infrastructuur en onderhoud van bestaande infrastructuur. Ook is er geen eenduidigheid over te hanteren afschrijvingstermijnen, disconteringsvoeten en toepassing van een risico-opslag.

Black box

Dit is de term die vaak wordt gebruikt om bezwaren tegen de methodologie van de MKBA te verwoorden. Soms wordt hij ook gebezigd als uitkomsten van berekeningen sterk afwijken van wat de visionair zelf voor ogen had en hem de reden van dit verschil onvoldoende duidelijk is geworden. Zo ageert de provincie Groningen (Provincie Groningen, 2006) tegen de 'aannamen' voor arbeidsmarkteffecten en regionale ontwikkeling die door hun gebrekkige transparantie geen onderdeel uitmaken van het politieke debat. De talrijke uiteenzettingen over de toepassing van de OEI-leidraad en de rol van MKBA daarin hebben het beeld van de 'black box' nog niet kunnen wegnemen.

Gedrag kan gaan veranderen

Een ander kritiekpunt van visionairen is dat het moeilijk is in te schatten hoe bepaalde ingrepen over enige decennia gewaardeerd zullen worden. Kennis op basis van het verleden zegt immers niet alles over de toekomst. De effectstudies die aan een MKBA ten grondslag liggen zijn gebaseerd op empirische kennis uit het verleden. Extrapolatie van deze kennis naar de toekomst houdt het risico in dat met mogelijke

² Nadeel van multi-criteria-analyse is de subjectieve weging van effecten.

gedragsveranderingen onvoldoende rekening gehouden wordt. Er zijn mensen met visie nodig om maatschappelijke veranderingen als nieuwe woonvoorkeuren, vormen van vrijetijdsbesteding of communicatievormen te voorzien. Met alleen maar analyses van tijdreeksen uit het verleden kom je dergelijke ontwikkelingen niet op het spoor. Die onzekerheid verplicht tot terughoudendheid bij onomkeerbare effecten, zoals bij het aantasten van het culturele erfgoed. Immers: wat nu wordt vernietigd kan over enige decennia niet meer worden genoten. Bij het culturele erfgoed gaat het niet alleen om architectuur (monumentenzorg) en stedenbouw (bescherming van stads- en dorpsgezichten), maar ook om het Nederlandse cultuurlandschap. Een vergelijkbare redenering geldt voor de open ruimte in Nederland. Met het bebouwen van open ruimte zijn flinke voordelen te behalen. Een aantasting van de open ruimte is echter bijna per definitie niet meer terug te draaien. Dit aspect moet volgens de visionairen meespelen in de politieke afweging en meer tot zijn recht komen in de MKBA.

Bestaande waarden verliezen hun betekenis

Visionairen betogen wel eens dat plannen die uit hun visies voortvloeien dermate bepalend zijn voor maatschappelijke en economische structuren dat becijferen van effecten in de vorm van MKBA's niet kan. Bestaande 'waarden' verliezen hun betekenis. Rekenen met die waarden heeft dus geen zin. Zij spreken dan van 'systeemwijzigingen', 'systeemsprongen' of 'systeemschokken'. De econoom en Nobelprijswinnaar Robert Lucas heeft vergelijkbare kritiek geuit op het gebruik van econometrische modellen om effecten van grote beleidsmaatregelen door te rekenen (onder andere in het artikel 'Econometric Policy Evaluation: a Critique' uit 1976). Deze modellen leiden volgens Lucas tot elasticiteiten, waarmee effecten van toekomstige beleid 'onder overigens ongewijzigde omstandigheden' worden berekend. De interactie van deze effecten van toekomstig beleid met de overige omstandigheden en de invloed van (grote) veranderingen op het gedrag van mensen en organisaties komen daarin niet tot uitdrukking.

In zijn oratie heeft Peter van Bergeijk ('Systeembreuk: staat de econoom nu écht met lege handen?', Erasmus Rotterdam, 4 maart 1999) een aantal analyses beschreven die in reactie op Lucas' kritiek zijn uitgevoerd. Daaruit blijkt inderdaad dat de uitkomsten van analyses naar effecten van ingrijpende maatregelen binnen het economisch systeem niet exact zijn. Ze blijken echter wel voldoende betrouwbaar om richtinggevend te zijn voor beleid omdat ze een juiste indruk geven van de orde van grootte van de te verwachten effecten van systeemwijzigingen.

De econoom Angus Maddison ontkracht langs een andere weg het bestaan van systeemsprongen. In zijn boek "Ontwikkelingsfasen van het kapitalisme (1982)" heeft hij de economische ontwikkeling in de afgelopen drie eeuwen geanalyseerd. Hij concludeert dat grote veranderingen in groeipercentages in de economie zijn ontstaan door toevallige gebeurtenissen. Investeringsgolven hebben in zijn ogen nooit geleid tot een nieuwe ontwikkelingsfase of een nieuwe 'lange golf'.

3 'Visies zijn maar al te vaak visioenen'

Voorstanders van kosten-batenanalyse uiten vaak bezwaren tegen de in hun ogen soms weinig gefundeerde standpunten van "visionairen" en tegen de wijze waarop deze "visionairen" tegen het besluitvormingsproces aankijken. Op die bezwaren gaan we in deze paragraaf nader in.

Project zonder probleem

Een van de bezwaren van voorstanders van kosten-batenanalyses is dat visies te snel tot projecten leiden die ook nog eens onvoldoende met een probleemanalyse en alternatieve oplossingen zijn onderbouwd. Sterker nog: vaak is er eerst een project en wordt de visie er later 'bijgehaald'. Ook is lang niet altijd duidelijk, waarom nu juist een infrastructuurproject – en niet een ander type project of maatregel – het beste binnen die visie past. De omvang van de baten van een infrastructuurproject hangt nauw samen met de omvang van het knelpunt dat met een infrastructuurproject wordt opgelost. De grootste opgave van de Nota Mobiliteit betreft het oplossen van capaciteitsknelpunten in de spitsperiode. Projecten die niet al te veel kosten en bovendien wezenlijk iets doen aan die knelpunten laten een gunstige verhouding van baten en kosten zien. Projecten waarvan niet duidelijk is welk knelpunt ze nu precies oplossen en die bovendien erg kostbaar zijn kennen daarentegen vaak een ongunstige kosten-baten-verhouding. Reistijdverbeteringen blijken bijvoorbeeld vaak zeer beperkt te zijn, omdat er al redelijk snelle en complete transportnetwerken bestaan.

Visionairen brengen tegen deze redenering in dat visie-vorming vaak niet gaat over maatschappelijke problemen, maar potenties en kansen voor de toekomstige ontwikkeling van een land, regio of stad verkent. Een MKBA komt pas in beeld als visies worden uitgewerkt in strategische keuzes ("hoe") en concrete oplossingen ("wat").

Voordelen voor arbeidsmarkt overschat

Voorstanders van kosten-batenanalyse halen vaak het voorbeeld aan van werkgelegenheidseffecten van infrastructuurprojecten om hun kritiek op de 'visionairen' te illustreren. In een MKBA wordt een inschatting gegeven van deze effecten, terwijl visies vaak gaan over veronderstelde of gewenste potenties van projecten. Verder kijkt een (goede) KBA naar zowel de (netto) effecten voor Nederland, als naar de effecten voor bepaalde regio's en bedrijfstakken, terwijl de aandacht van visionairen vaak alleen gericht is op een bepaalde regio.

Een voorbeeld is het aantal arbeidsplaatsen dat de Tweede Maasvlakte zou genereren. De MKBA kwam tot netto 400 nieuwe arbeidsplaatsen voor Nederland. De inschatting van 10.000 arbeidsplaatsen door de Havenraad betrof voor het overgrote deel verschuiving van werkgelegenheid van elders. In tijden van onderbesteding, zoals de jaren dertig van de vorige eeuw, mag inderdaad van sommige infrastructuurprojecten een substantiële bijdrage aan de werkgelegenheid worden verwacht. Maar op dit moment is de arbeidsmarkt in evenwicht. Verstoringen daarin komen niet door een gebrek aan investeringen in transportinfrastructuur, maar door andere oorzaken van werkloosheid, zoals tekortschietende kwalificaties of het demotiverende effect van uitkeringen. Bovendien leidt daling van de werkloosheid tot loonstijgingen, die vervolgens ten koste gaan van de werkgelegenheid. We zijn dan wel rijker geworden, maar het aantal werklozen is per saldo niet gedaald.

Visionairen hebben moeite met dergelijke kritiek, verwijzend naar de economische opbloei van regio's na verbetering van de transportinfrastructuur.

'Nederland mag niet achterblijven'

In het verlengde hiervan hebben voorstanders van kosten-batenanalyses moeite met argumentaties als "Nederland moet wel investeren in infrastructuur en andere ruimtelijke plannen om in economisch opzicht de aansluiting bij de rest van Europa niet te verliezen". Zie bijvoorbeeld de uitspraken van burgemeester Deetman van Den Haag in onderstaand kader.

Tunnels als panacee?

Burgemeester Deetman van Den Haag wil ondanks het verlies van enkele miljoenen op de Hubertustunnel meer boortunnels. Het kabinet moet met geld over de brug komen. Volgens Deetman kan Den Haag alleen haar sterke internationale positie behouden met meer boortunnels. Hij heeft er twee op het oog. "Haalbaar? Ik ga geen seconde nadenken over plannen die niet haalbaar zijn. Het kabinet kan er niet omheen, dat Den Haag als internationale stad tienduizenden arbeidsplaatsen heeft. Wij hebben geen boterzachte argumenten, maar een heldere visie."

Uit: Cobouw, mei 2007

Voorstanders van kosten-batenanalyses betogen dat de concurrentiepositie door heel andere factoren wordt bepaald. Onderstaand kader is daarvan een duidelijk voorbeeld.

Bestaat de Deltametropool wel?

De Deltametropool behelst onder meer een samenhangend stedelijk systeem ter versterking van de Europese concurrentiepositie. Taco van Hoek van het CPB [...] vraagt of de Deltametropool wenselijk of nodig is. [...] Van Hoek: “[De] argumenten zijn vooral van economische aard: om te concurreren met andere grote metropolen is er meer massa nodig. Ik snap die argumenten niet erg. Dit land heeft de laatste tien jaar economisch zeer goed gepresteerd, ook internationaal vergeleken, ondanks het gebrek aan samenhang in de ruimtelijke ordening op Randstadniveau. [...] Kennelijk zijn er andere factoren die van groter gewicht zijn, zoals de kwaliteit van de beroepsbevolking, technologieën, mededinging, het stelsel van sociale zekerheden, belastingverhoudingen en dergelijke. [...] Uit tal van onderzoeken blijkt dat de woningmarkt, de kantoren- en bedrijfsruimtemarkt, de recreatiemarkt regionaal of zelfs lokaal zijn. [...] Het gevaar bestaat dat het grotere-geheel denken en het optuigen van een structuur daarvoor ons gemakkelijk afleidt van waar de problematiek werkelijk ligt.”

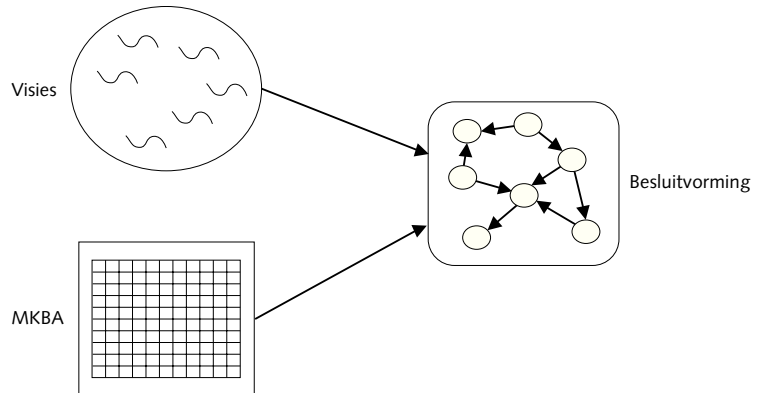
Bron: Laverman, 2002 (ingekort); zie ook RPB, 2006

Hoewel veel visionairen deze argumentatie over koplopers en achterblijvers in het internationale economische bestel in principe delen, geloven zij meer in de structurerende werking van infrastructuur. Ook denken zij dat grote infrastructurele werken het imago van een land en daarmee uiteindelijk ook de internationale concurrentiepositie ten goede komen. Frankrijk met zijn uitgebreide HSL-net wordt dan als voorbeeld genoemd.

4 Naar een beter besluitvormingsproces

Het is onze overtuiging dat visies en MKBA's allebei nodig zijn voor een beter besluitvormingsproces. Figuur 4.1 laat deze samenhang zien. Deze paragraaf gaat over de manier waarop dit besluitvormingsproces kan worden verbeterd.

Figuur 4.1
Samenhang tussen visie, MKBA en besluitvorming



Visies op de toekomstige ontwikkeling van Nederland zijn nodig om ideeën te genereren over mogelijke projecten. Uit visies komen globale ideeën voort over waar Nederland goed in zou moeten worden of blijven, welke gebieden welke bestemming krijgen en welke maatschappelijke belangen welk gewicht krijgen. Daarmee zijn visies vooral ook een communicatie-instrument. Idealiter volgen uit visies strategieën: hoe wordt een visie het beste gerealiseerd? Pas als derde stap worden projecten geformuleerd die in die visie en strategie passen. Methoden als MKBA's lijken minder geschikt om verschillende visies onderling te vergelijken. Daar zijn andere afwegingsmethodieken als scenario-analyses wellicht beter op z'n plaats.

De grote beperking van een MKBA is dat deze geen nieuwe ideeën genereert. De MKBA helpt echter wel om projecten die vanuit de visies naar voren worden gebracht te beoordelen. Verder kan de MKBA in verschillende fasen van de beleids- en besluitvorming projecten of projectvarianten effectiever en efficiënter maken. Daarbij is juist in complexe non-lineaire besluitvormingsprocessen uitwisseling van informatie en kennis nodig over voor- en nadelen van beleidsvoornemens, opdat 'negotiated knowledge' niet vervalt tot 'negotiated nonsense' (De Bruijn, Ten Heuvelhof en In 't Veld, 1998). Uiteraard is het aan politici, definitieve besluiten te nemen.

De volgende vier elementen kunnen helpen een dergelijk besluitvormingsproces dichterbij te brengen:

- meer MKBA-kennis bij beleidsambtenaren,
- vroegtijdig MKBA kennis inzetten,
- beter risicomangement en meer flexibiliteit in de uitvoering,
- projecten ook achteraf evalueren.

Deze elementen zijn hieronder nader uitgewerkt. Vervolgens is beschreven, hoe ze in het MIRT-proces (Meerjaren Programma Infrastructuur Ruimte en Transport) kunnen worden geïntegreerd.

Meer MKBA-kennis bij beleidsambtenaren

Het eerste element betreft de rol van de beleidsambtenaar. In zijn essay "Het ambacht van de beleidsambtenaar" betoogt Bleijenberg dat de kern van het vak beleidsambtenaar het pendelen is tussen de wereld van de kennis en de wereld van de politieke machtsvorming. De beleidsambtenaar hoort niet op de stoel van de politiek te gaan zitten, maar hij kan evenmin volstaan met het aandragen van inhoudelijke argumenten. Enerzijds wordt hij geacht alle feiten, cijfers en inhoudelijke argumenten omtrent beleidsopties te kennen, anderzijds moet hij op de hoogte zijn van het politieke en maatschappelijke krachtenveld om de haalbaarheid van die opties te kunnen toetsen. Hij bevindt zich dan ook midden in het spanningsveld tussen visievorming en projectevaluatiemethoden. Of dit nu zou moeten inhouden dat de beleidsambtenaar een grotere rol in het opstellen van MKBA's moet krijgen, is onderwerp van debat. Voorstanders van een grotere rol denken dat beleidsambtenaren veel meer leren, wanneer ze deelnemen aan het onderzoeksproces dan wanneer ze alleen kennis nemen van de resultaten. Ze zullen dan ook de uitkomsten van de MKBA gemakkelijker accepteren. Anderen wijzen op de risico's van die keuze: beleidsambtenaren redeneren vanuit politieke doelen en passen hun wereldbeeld daaraan aan. Onderzoekers kunnen daar onwillekeurig door worden beïnvloed, wat ten koste gaat van de objectiviteit die bij hun werk hoort. Dat kan de kwaliteit van de MKBA schaden.

De oplossing ligt volgens ons in een synthese van beide invalshoeken. Er zijn drie momenten in het besluitvormingsproces waarop contacten tussen beleidsambtenaren en onderzoekers zinvol kunnen zijn: in een informele brainstorm aan het begin, bij de start van de MKBA en op het moment dat de concept-MKBA gereed is. Deze aanpak combineert de onafhankelijkheid van de onderzoeker enerzijds met de politiek-maatschappelijke verantwoordelijkheid van de beleidsambtenaar als 'voorportaal' van de uiteindelijke beslissers anderzijds.

Het zal voor beleidsambtenaren overigens niet eenvoudig zijn om deze rol goed te spelen. Velen van hen vinden MKBA's erg technisch en ingewikkeld. Echte deskundigen op het gebied van MKBA's van infrastructuurprojecten bevinden zich in organisaties als het Centraal Planbureau (CPB), het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM), de Dienst Verkeer en Scheepvaart van Rijkswaterstaat (DVS, voorheen AVV) en consultants. Als beleidsambtenaren de MKBA-methodiek beter kennen, leidt dat niet alleen tot meer begrip voor de rekenaars, maar ook – en dat is nog belangrijker – tot betere informatie over de voordelen en beperkingen van projecten.

Vroegtijdig MKBA-kennis inzetten

Een tweede suggestie om besluitvormingsprocessen te verbeteren is gericht op een vroegtijdige inzet van MKBA-kennis. De grote impact van MKBA's komt doorgaans pas tot stand aan het eind van een lang proces van lobbyen, beleidsontwikkeling en onderzoek. In het eerste stadium van dit proces doen de betrokken partijen voorstellen gedaan voor bepaalde projecten en trachten ze steun voor deze voorstellen te verwerven. Zo bestond het idee voor een magneetweefbaan voor de Zuiderzeelijn al in de jaren tachtig van de vorige eeuw. In deze eerste fase spelen visies een grote rol: zij bepalen mede of een projectvoorstel steun krijgt van andere betrokken actoren. Deze steun komt er vaak door het project uit te breiden met voorzieningen die nadelen verzachten³ of die additionele voordelen met zich meebrengen. Deze voorzieningen leiden tegelijk tot extra kosten die in deze fase echter meestal geen grote rol spelen.

Voorbeeld: Tweede Maasvlakte

Eind jaren negentig van de vorige eeuw wist Rotterdam veel steun te verwerven voor een groot, op korte termijn aan te leggen haventerrein. Toen het CPB uiteindelijk een MKBA uitvoerde, bleek deze negatief uit te vallen. Dit leidde bij de initiatiefnemers tot boosheid en vermoedens dat de MKBA niet klopte. Er viel echter geen besluit en er volgde een periode waarin er niets gebeurde. Vervolgens ontwikkelde Rotterdam een nieuw voorstel, voor een minder groot, gefaseerd aan te leggen terrein. Toen dit voorstel min of meer positief uit een MKBA kwam, besloot men om het project uit te voeren.

³ Bijvoorbeeld een tunnel langs het Naardermeer bij de A6/A9 om de nadelen voor de natuur te verkleinen.

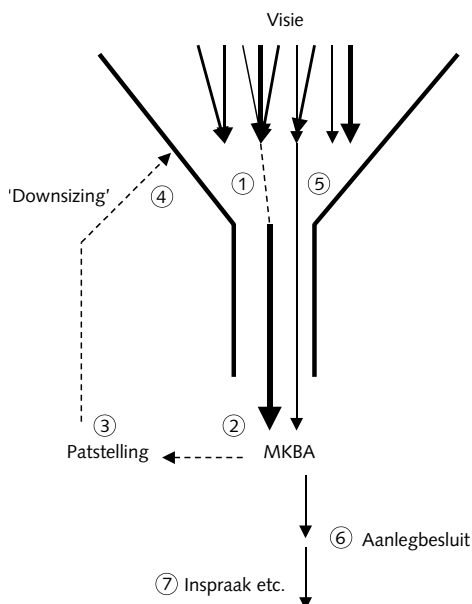
Als na deze fase van 'trechtering' een zekere consensus is ontstaan rond een bepaald project, wordt een MKBA uitgevoerd. Deze blijkt dan vaak negatief uit te vallen, omdat de kosten hoog zijn en de baten vaak tegenvallen. Dit leidt vaak tot het uitblijven van besluitvorming. Deze patstelling wordt pas doorbroken als er een nieuwe, vaak goedkopere projectvariant wordt ontwikkeld.

Figuur 4.2 geeft deze gang van zaken weer. De stappen 1 t/m 6⁴ staan voor:

- ① Keuze van een projectvariant
- ② MKBA valt negatief uit
- ③ Patstelling
- ④ Herbezinning door de initiatiefnemers
- ⑤ Nieuw, 'kleiner' projectvoorstel
- ⑥ Positieve MKBA; positief besluit

In dit 'trechtermodel' komen projecten meestal pas 'door de MKBA heen' als zij voldoende zijn verkleind, gefaseerd of uitgesteld om ze rendabel te maken. Dit is echter een moeizame weg: eerst groeit het project in een bestuurskundig proces, waarna het in een economische afweging weer wordt verkleind. Dit gaat gepaard met moeilijke discussies, verwijten en controverses, wat bijdraagt aan de beeldvorming van een tegenstelling tussen visie en MKBA.

Figuur 4.2
Besluitvorming
infrastructuur: het
'trechtermodel'



⁴ Het project 'HSL-Oost' is verkleind tot enkele kleine verbeteringen van het bestaande spoor.

Stroomlijning van dit proces is mogelijk als de MKBA eerder wordt ingezet, namelijk in de voorfase (stap 1 in figuur 4.2). Alternatieve oplossingen moeten in die fase prominent aan de orde komen. Dit voorkomt dat het projectvoorstel tot onrendabele proporties groeit. Om dit te bereiken, kunnen 'kengetallen MKBA's' worden uitgevoerd van een groot aantal projectvarianten. Dit geeft een eerste indruk van de rentabiliteit en een handvat voor een nadere selectie die mede op economische argumenten is gebaseerd. Een alternatief voor deze werkwijze is dat MKBA-deskundigen vroegtijdig worden betrokken bij besprekingen over nieuwe projecten. Zij kunnen vaak aangeven waar de zwakke plekken – in termen van kosten en baten – zitten en hoe projecten kunnen worden aangescherpt. Op die manier wordt een MKBA niet ingezet als scherprechter aan het eind van een proces, maar als instrument voor projectverbetering tijdens de rit.

Beter risicomanagement en meer flexibiliteit in uitvoering

Het derde verbeterement gaat over het belang van risicomanagement en flexibiliteit. Bij de planning van nieuwe vervoersconcepten is het belangrijk om antwoorden te vinden op vragen rond technologische onzekerheden. Dat geldt met name bij de bepaling van het rendement. Marktprognoses zijn onzeker, vooral op de langere termijn. De markt-onzekerheid bij nieuwe technieken wordt nog groter onzekerheden en risico's ten aanzien van de invoerbaarheid van de techniek zelf, de onbekende veiligheidsaspecten en de onzekerheden over kosten en marktacceptatie. Verder wordt in MKBA's met risico-opslagen gewerkt. Dat is weliswaar beter dan risico's ontkennen of negeren, maar stimuleert onvoldoende het zoeken naar innovatieve oplossingen. Daarom is risicomanagement nodig, zowel voor het netwerk als voor de techniek. Het uitsluitend uitvoeren van economisch onderzoek laat aspecten als technische onzekerheid, maar ook zaken als sociaal-culturele acceptatie onderbelicht. Bij de plannen voor betaald rijden was alle technische onzekerheid uitgerekend. Er was echter te weinig rekening gehouden met de rol van maatschappelijke organisaties zoals de ANWB. Overigens was er later, in het kader van Anders Betalen voor Mobiliteit, juist wel veel aandacht voor maatschappelijk draagvlak.

Flexibiliteit inbouwen (bijvoorbeeld in de vorm van fasering en modulaire opbouw) is een cruciaal onderdeel van risicomanagement, in het bijzonder bij niet-conventionele technologie. Vaak gaat men ervan uit dat een nieuwe techniek met een druk op de knop kan starten, terwijl het in de werkelijkheid een meer evolutionair proces is. De Deltawerken zijn een bekend voorbeeld van 'Grand Design' waar we vooral visie en lef toonden. Toch is daar begonnen met een relatief klein project met groot rendement: de stormvloedkering bij Capelle

aan den IJssel, die heel West-Nederland een hoger veiligheidsniveau gaf. Daarna zijn de eerste afsluitingen verricht met beproefde caissontechnieken. In het geval van de Zuiderzeelijn is al snel een nieuw technisch systeem bedacht zonder dat het een historie heeft. De inzet van vernieuwende zweefreintechnologie op een relatief zwakke vervoerrelatie als Groningen - Amsterdam was daardoor bij voorbaat kansloos. Het is ook zeer riskant om de Superbus in één keer als alternatief voor de Zuiderzeelijn in te zetten. Nieuwe technieken moeten eerst een kans krijgen. Het vliegtuig van de gebroeders Wright is immers ook niet direct ingezet op de lijn Amsterdam - New York (Ploeger en Bokhorst, 2006).

Ook achteraf evalueren

De vierde verbetersuggestie gaat over de bijdrage van ex-post-onderzoek. De kennis die achteraf wordt opgedaan door daadwerkelijk gerealiseerde welvaartswinsten van een project vast te stellen kan worden gebruikt om de schattingen te verbeteren die vanzelfsprekend aan ex ante onderzoeken als een MKBA zijn verbonden. Dit geldt uiteraard voor de kosten, maar bijvoorbeeld ook voor de modellen waarmee de vraagontwikkelingen worden geprognoseerd of voor aspecten als belevingswaarde. Toch schuilt een addertje onder het gras. Achteraf is weliswaar veel meer empirisch materiaal voorhanden, maar de situatie zonder het inmiddels uitgevoerde project is dan moeilijk te reconstrueren. Als de Nieuwe Waterweg niet zou zijn aangelegd, was Rotterdam misschien een klein stadje gebleven, dat ooit rijk was geworden dankzij een florerende computerindustrie.

Er zijn nauwelijks goede ex post evaluaties voorhanden. Deze zouden niet eens monetair hoeven zijn; als alleen al de vraagkant goed in beeld wordt gebracht, is er al winst te boeken. Maar ex post evaluaties kosten geld, tijd en meestal is een goede nulmeting noodzakelijk. Dit zijn eisen waar in de constante dynamiek van beleidsvorming en nieuwe plannen moeilijk aan blijkt te kunnen worden voldaan. Bovendien past ex post evaluatie slecht in de huidige werkwijze en cultuur van de departementen.

Versnipperde evaluatie

Er wordt veel geëvalueerd in ons land, maar een heldere evaluatiesystematiek na realisatie van ruimtelijke investeringen, vergelijkbaar met de ex ante evaluatiesystematiek, ontbreekt. Evaluaties vinden zeer versnipperd en voor verschillende doelen plaats vanuit ministeries, het CPB, de Rekenkamer, etcetera. De resultaten worden niet gebruikt voor het verbeteren en het

completeren van de parameters van de ex ante evaluatie, terwijl er in de ex ante evaluatiepraktijk nog zo veel PM-posten staan. Standaarden voor ex ante en ex post evaluatie moeten direct op elkaar aansluiten; het gaat immers om twee zijden van eenzelfde medaille.

Uit: Advies VROM-Raad "Slimmer investeren", 2006

Gevolgen voor het MIRT-proces

Conform het Coalitieakkoord van 2007 heeft het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT) het MIT vervangen. In het MIRT worden ruimtelijke projecten zoals de ontwikkeling van de nationale landschappen of Schiphol bekeken in samenhang met infrastructuur en vervoer. Ook komen er gezamenlijke spelregels voor bijvoorbeeld (kosten)ramingen, kosten-batenanalyses en risico-management. In 2008 bespreekt de Tweede Kamer de eerste resultaten van de toepassing van die spelregels. De vier verbeter suggesties die we hierboven hebben beschreven kunnen in het MIRT-proces worden ingebracht. Daarbij moet er speciale aandacht zijn voor de voorfase waarin projecten – al dan niet op een visie gebaseerd - worden bedacht en op de agenda komen. Juist die voorfase speelt zich af in de eerder genoemde 'arena' die onoverzichtelijk is, met veel betrokken partijen, zonder eenduidige probleemdefinities en met onvoldragen ideeën en projectvarianten in omloop. Daarom is het noodzakelijk om enkele van de verbeter suggesties verder aan te scherpen. De suggestie om MKBA-kennis vroegtijdiger aan te bieden zal weerstand oproepen bij partijen die hun (wellicht nog onvoldoende doordachte) ideeën bedreigd zien. Timing wordt daarmee een essentieel element. Ook is het belangrijk om explicieter te maken waarom een project überhaupt doorgaat naar een volgende fase in het MIRT. De suggestie om beleidsambtenaren meer te betrekken bij MKBA's kan daarmee aan betekenis winnen.

5 Adviezen

Dit rapport leidt tot de volgende adviezen:

- Gebruik MKBA's alleen als belangrijke informatiebron; laat MKBA's niet automatisch de politieke keuzes bepalen.
- Maak bij de presentatie van visies een helder onderscheid tussen feiten en wensen. Zorg ervoor dat de feiten kloppen.
- Maak een helder onderscheid tussen visies, strategieën om die visies te realiseren en projecten die in die visies en strategieën passen.
- Verbeter de methodologische onvolkomenheden in (onderdelen van) de MKBA; vergroot de transparantie van uitgangspunten, aannamen en berekeningen.
- Investeer in de kennis van beleidsambtenaren – in het bijzonder degenen die betrokken zijn bij infrastructuurplannen – over MKBA. Betrek daarbij de omgang met onzekerheden. Dit is belangrijker dan verdere verfijning van de MKBA-methode door een beperkte groep deskundigen.
- Maak bij projecten eerder gebruik van de MKBA; niet als 'scherprechter' maar om het project beter te maken.
- Ontwikkel naast grootschalige projecten ineens ook gefaseerde, flexibele alternatieven; die zijn vaak effectiever en efficiënter en bieden meer mogelijkheden voor bijsturing.
- Evalueer ook achteraf op inhoud en proces. Dit geldt voor elk groot project, maar ook voor de visie die aan dat project ten grondslag heeft gelegen. Een MKBA nadat projecten al enige tijd in gebruik zijn, is daar een onderdeel van.

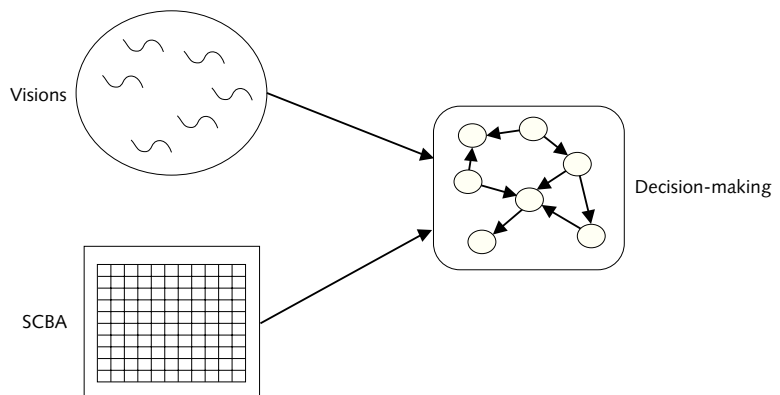
Summary

Tension between 'visionaries' and 'number crunchers'

Many politicians, representatives or scientists feel that social cost-benefit analyses (SCBAs) do not sufficiently take human creativity and the capacity for risk-taking into account. These critics emphasise the importance of vision. In their view, SCBAs bypass the complexity of decision-making processes. Moreover, SCBAs leave out key factors such as experience and image. On the other hand, advocates of cost-benefit analyses think that these 'visionaries' all too often present ideals as facts. According to them, visionaries concentrate too much on realising certain projects rather than on the problems these projects should solve.

From this point of view, it may seem that 'visionaries' and 'number crunchers' are at odds with each other. However, we believe this to be a superficial opposition. Both vision and SCBAs play their own part in the decision-making process regarding investments in infrastructure. As long as these two roles are in balance, vision and SCBAs are complementary, not contradictory. Figure 1 illustrates this.

Figure 1
Relationship between vision, SCBA and decision-making



'The pyramids would not have been built...'

Visionaries claim that in practice decision-making processes regarding government investments are not actually rational and systematic and that they are not solely based on lists of costs and benefits expressed in monetary terms. For decision making, emotion is thought to be just as influential as knowledge. Visionaries also indicate that large projects such as the Afsluitdijk (Closure Dike) would never have been built if a SCBA had been the ultimate deciding factor. Another objection to SCBAs is that such aspects as the value of nature cannot easily be expressed in numbers and are, consequently, excluded from the calculation.

'All too often, visions are just fantasies'

According to advocates of cost-benefit analyses, visions often lead too quickly to projects lacking sufficient grounding in a problem analysis and without having explored alternative solutions. There is also often no explanation of why an infrastructure project is the best solution for the opportunities and potential of a certain area. This objection is particularly prevalent for the potential employment effects associated with infrastructure projects. In practice, such effects are frequently overestimated.

Towards an improved decision-making process

We consider both vision and SCBAs to be necessary ingredients for improved decision-making processes. Visions of future developments in the Netherlands can generate ideas for possible projects. SCBAs then help to assess the projects in terms of the costs and effects for society. Of course, politicians have the final say. In different phases in the policy and decision-making process, SCBAs can contribute to the efficiency and effectiveness of the various project variations. This can be done by including SCBA knowledge at a much earlier stage in order to distinguish possibly successful ideas from mere fantasies. Also, more flexibility is needed in dealing with projects, for example, through a phased or modular structure. This also helps in dealing with risk management.

In addition, we present two proposals for improving the decision-making process. The first proposal concerns the role of civil servants involved in policy-making, people who often serve as a bridge between the realm of knowledge production and the political arena. We think that civil servants should be more involved in the research process. Secondly, we assert the importance of evaluating projects after completion. The acquired empirical knowledge can then be used in order to fine-tune the estimates associated with ex ante research like SCBAs.

Literatuur

- Adviesdienst Verkeer en Vervoer: *Meervoudig (be)schouwen, vier manieren om tegen vraagstukken bij beleidsvorming en -uitvoering aan te kijken*, 2003
- Bleijenberg: *Het ambacht van beleidsambtenaar*, 2005
- Van Bergeijk, Peter: *Systeembreuk: staat de econoom nu écht met lege handen?* Erasmus Rotterdam, 1999
- Bruijn, J.A. de, E.F. ten Heuvelhof en R.J. in 't Veld: *Procesmanagement, over procesontwerp en besluitvorming*, Academic Service, Schoonhoven, 1998
- Buck Consultants International: *Toepassing van OEI voor speciale rijksprojecten, handleiding voor projectleiders*, 2007
- Damasio: *De vergissing van Descartes – gevoel, verstand en het menselijk brein*, 2003
- Dammers, Hornis en de Vries: *Schoonheid is geld*, Ruimtelijk Planbureau, 2005
- De Jong en Geerlings: *De opmerkelijke terugkeer van de KBA in het centrum van de bestuurspraktijk*, 2003
- Koopmans: *Visies en rekenmeesters, de rol van de MKBA in de besluitvorming*, SEO Economisch Onderzoek, 2004
- Koopmans: *De waarde van normen*, SEO Economisch Onderzoek, 2006
- Laverman: *Kritische kanttekeningen bij de Deltametropool: Een diskussie*, uit Building Business, nummer 7, 2002
- Lucas, Robert: *Econometric Policy Evaluation: a Critique*, 1976
- Maddison, Angus: *Ontwikkelingsfasen van het kapitalisme*, 1982
- Ministeries van VenW en EZ: *Economische beoordeling van grote infrastructurele projecten, leren van internationale ervaringen*, 2000

Ministerie van VenW en EZ: *OEI in het Besluitvormingsproces, aanvulling op de leidraad OEI*, 2004

Ministerie van VenW: *Spelregels van het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport: de besluitvorming door het Ministerie van Verkeer en Waterstaat met betrekking tot de projecten uit het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport*, juni 2004

Nationale Havenraad: *Brief aan de Minister van V&W*, 2005

Odgaard, Kelly en Laird: *Current practice in project appraisal in Europe*, in AET, 2005

Ploeger en Bokhorst: *Hebben verkeerskundigen nog lef en visie?*
In Verkeerskunde, september 2006

Provincie Groningen: *KBA zet politiek buiten spel*, 2006

RPB: *Vele steden maken nog geen Randstad*, Ruimtelijk Planbureau,
Den Haag, 2006

VROM-raad: *Slimmer investeren*, 2006

De schijntegenstelling tussen visie en kosten-batenanalyse

Twee denkwerelden staan al eeuwen op gespannen voet met elkaar: de wereld van mensen die nadenkend over de toekomst hun visie vooropstellen en de wereld van mensen die de vraag benadrukken 'wat het mag kosten?'. De opkomst van maatschappelijke kosten-batenanalyses (MKBA's) heeft deze spanning versterkt. Dit rapport focust op de planning van grote infrastructurele werken en gaat over de vraag waar de tegenstelling tussen 'visionairen' en 'rekenaars' nu precies uit bestaat. Ook de mogelijkheden om beide denkwerelden met elkaar te verbinden komen in dit rapport aan bod. Het KiM wil met dit rapport een bijdrage leveren aan de discussie over de verbetering van het besluitvormingsproces voor nieuwe infrastructuurprojecten in Nederland

www.kimnet.nl