

De donkere kanten van het gebruik van onderzoek, modellen en de MKBA in de besluitvorming

Auteur: Niek Mouter

Organisatie: Technische Universiteit Delft

Mailadres: n.mouter@gmail.com

**"Bijdrage aan het Colloquium Vervoersplanologisch Speurwerk 2013
21 en 22 november, Rotterdam"**

Samenvatting:

Dit paper belicht naast de zonnige kanten ook de donkere kanten van onderzoek, modellen en de maatschappelijke kosten- en batenanalyse (MKBA) als het gaat om het ondersteunen van besluitvorming in de vervoersplanologie. Meer specifiek, onderzoeken wij aan de hand van een bestudering van een aantal onderzoeken uit de vervoersplanologie de donkere kanten van het gebruik van onderzoek in de besluitvorming. Ten tweede bestuderen wij in hoeverre het gebruik van modellen (waaronder de MKBA) de donkere kanten van het gebruik van onderzoek in de moderne tijd zonniger dan wel nog donkerder maakt. We concluderen onder meer dat het gebruik van modellen kan leiden tot een neutralere manier van schatting van effecten van een project. Aan de andere kant kan er sprake zijn van schijnneutraliteit indien de opdrachtgever de aannames aanlevert. Deze vorm van manipulatie is lastig te achterhalen, omdat modellen vaak een black box zijn voor niet-experts.

In dit paper zoomen wij in op de MKBA. Een 'end of pipe' instrument waarin de uitkomsten van kostenramingen, milieueffectenrapportage en verkeersmodellen samenkomen, dat tevens sterk is geïnstitutionaliseerd in besluitvormingsprocessen in de vervoersplanologie. Een uitvoerder van een MKBA moet de kosten en de baten van een project inschatten op basis van een gestandaardiseerde leidraad (de Leidraad OEI). De manier waarop een uitvoerder van een MKBA de leidraad OEI heeft gevolgd, wordt gecontroleerd in een second opinion. Dit zorgt voor een toename van de neutraliteit van onderzoek naar effecten van een project. Daarbij kan de uitkomst van de MKBA – nu deze sterk is geïnstitutionaliseerd in de Nederlandse besluitvorming – lastig terzijde worden geschoven indien deze slecht uitkomt voor voorstanders van een project. De donkere kanten van onderzoek worden dus zonniger door de introductie van de MKBA. Aan de andere kant kunnen de donkere kanten van onderzoek in potentie ook donkerder worden. De MKBA is in de status quo een black box. Indien je aannames ten voordele weet te manipuleren is dit lastig te ontdekken.

Ten slotte proberen wij richtlijnen te geven om ervoor te zorgen dat modellen en de MKBA helpen om het gebruik van onderzoek zonniger te maken in plaats van donkerder. Te weten, het toevoegen van een onafhankelijke commissie 'grote projecten', het institutionaliseren van ex-post analyses en het introduceren van de meerlaagse-digitale MKBA om het black box karakter van de MKBA in te perken.

De donkere kanten van het gebruik van onderzoek, modellen en de MKBA in de besluitvorming

Introductie

Het vooraf (ex-ante) inschatten van effecten van beleidsvoornemens is iets van alle tijden. In de oudheid raadpleegden keizers het Orakel van Delphi, voordat zij belangrijke beslissingen namen. Uit de mythologie volgt dat de noodzaak om het Orakel te raadplegen groot was. Met keizers die het advies opvolgden liep het goed af, terwijl het vaak uitermate slecht afliep met keizers die de adviezen niet opvolgden. Een groot probleem met het Orakel van Delphi was dat de boodschappen cryptisch en voor meerderlei uitleg vatbaar waren. Dat ondervond bijvoorbeeld koning Croesus van Lydië. Hij vroeg het Orakel of het een goed idee was om een oorlog met Perzië te beginnen. Het Orakel antwoordde dat een groot rijk zou worden verwoest. Die voorspelling kwam uit. Croesus begon de oorlog en verwoestte een groot rijk: alleen was dit zijn eigen rijk. Naast de vele voorbeelden van keizers die oprecht het advies van het Orakel van Delphi wilden meenemen in hun besluiten, zijn er ook verschillende voorbeelden van keizers die alleen geïnteresseerd waren in een advies van het Orakel dat overeenkwam met het door hen gewenste besluit. Zo maakte keizer Nero grote sommen geld over aan het Orakel om te voorspellen zoals hij wilde (Dempsey, 2003; geciteerd in Nicolaisen, 2012).

In de moderne tijd lijkt 'de wetenschap' met haar onderzoek en haar modellen de plaats van het Orakel van Delphi te hebben overgenomen als het gaat om het ondersteunen van beslissingen die een belangrijke impact kunnen hebben op de toekomstige welvaart (o.a. Nicolaisen, 2012). Een verschil is dat het in de moderne tijd overduidelijk beter afloopt met politici die de uitkomsten van de modellen niet opvolgen in vergelijking met de leiders uit de oudheid.

Onderzoek en modellen hebben in de vervoersplanologie hun waarde bewezen. Menige sessie van het CVS staat in het teken van de positieve bijdrage die vierstapsmodellen, microsimulatiemodellen, GIS en MKBA hebben geleverd aan de besluitvorming. Een belangrijke toegevoegde waarde van dergelijke modellen is dat het inschatten van beleidseffecten ongefundeerd wensdenken, luchtftietserij of zelfs bedrog kan voorkomen. In de woorden van Frederick Mosteller: *'it is easy to lie with statistics, but easier to lie without them.'* Aan de andere kant kan men modellen ook gebruiken om bedrog te verhullen. Een beslissing die vooraf al vaststond is beter te verkopen aan de kiezer wanneer een model 'voorspelt' dat dit inderdaad een goede beslissing is. Keizer Nero wist hier alles van. Of, in de woorden van Mark Twain: *'there are three kinds of lies: lies, damned lies, and statistics.'* Verhalen over de donkere kanten van modellen zie je nauwelijks terug op het CVS. Blijft de vervoersplanologie dan gevrijwaard van bedrog in tijden waar Lance Armstrong, Michael Boogerd, Bernard Madoff, Diederik Stapel en Mark Rutte het nieuws bepalen? Dit lijkt zeer onwaarschijnlijk getuige Machiavelli zijn conclusie over de mensheid: *'one can make this generalization about men: they are ungrateful, fickle, liars, and deceivers, they shun danger and are greedy for profit'* (in Flyvbjerg, 1998).

Dit paper belicht naast de zonnige kanten ook de donkere kanten van onderzoek en instrumenten als het gaat om het ondersteunen van besluitvorming in de vervoersplanologie. Meer specifiek onderzoeken wij in hoeverre het gebruik van modellen de donkere kanten van politieke besluitvorming in de moderne tijd zonniger dan wel nog donkerder maakt. Daarbij zoomen wij in op de Maatschappelijke Kosten- en Batenanalyse. Een 'end of pipe' instrument waarin de uitkomsten van kostenramingen, milieueffectenrapportage en verkeersmodellen samenkomen, dat tevens sterk is geïnstitutionaliseerd in besluitvormingsprocessen in de vervoersplanologie. De vraag die in dit paper centraal staat is in hoeverre de MKBA de donkere kanten van het gebruik van onderzoek en modellen donkerder of zonniger maakt?

We behandelen de donkere kanten niet omdat wij vinden dat instrumenten per definitie slecht zijn (in tegendeel), maar omdat het onderkennen van de keerzijdes een eerste stap is naar een betere omgang met instrumenten. Om dezelfde reden behandelen wij de donkere kanten van het gebruik van onderzoek in democratische besluitvorming in de moderne tijd. In een hoop landen ter wereld is de besluitvorming een stuk

minder efficiënt en rechtvaardig in vergelijking tot Nederland, maar dit weerhoudt ons er niet van om de zwakke plekken te benoemen.

Wij hebben in dit paper niet de ambitie om een definitief antwoord op de verschillende onderzoeksvragen te formuleren. Wel proberen wij – aan de hand van een bestudering van een aantal onderzoeken uit de vervoersplanologie – aan te geven welke donkere kanten van onderzoek, modellen en de MKBA zoal is tegengekomen in de vervoersplanologie. Daarbij proberen wij richtlijnen te geven om ervoor te zorgen dat modellen en de MKBA helpen om het gebruik van onderzoek zonniger te maken in plaats van donkerder.

Hoofdstuk 1: de relatie tussen kennis en macht

Indien men wil begrijpen waarom men als beleidsmaker (beleidsambtenaren en politici) eventueel onderzoek zou willen manipuleren is het belangrijk om de relatie tussen kennis en macht goed te begrijpen. Bent Flyvbjerg heeft met *Rationality and Power* (1998) een belangrijke bijdrage geleverd aan het begrip over deze relatie, maar ook de andere studies (o.a. Soetenhorst, 2012; Nicolaisen, 2012) die wij in dit paper behandelen gaan op deze relatie in. In deze sectie bespreken wij de belangrijkste resultaten van studies die de relatie tussen onderzoek en macht behandelen.

Het belang van een standbeelden en doortastend handelen bij 'window of opportunity'

Vanuit studies die ingaan op besluitvorming rondom grote infrastructuurprojecten ontstaat een beeld van politici die koste wat kost hun stempel willen drukken op de stad / het land waar zij leiding aan geven in de periode dat zij aan de macht zijn. Zij hebben jarenlang in weer en wind flyers uitgedeeld om stemmen te winnen voor de partij. Nu zijn ze wethouder of minister en willen zij de werkelijkheid veranderen naar de eigen idealen. Het liefst zo snel mogelijk. Vaak hebben zij ook al een idee over een concrete oplossing die deze gewenste werkelijkheid een stap dichterbij zou moeten brengen. In de vervoersplanologie zijn dit niet zelden megalomane fysieke investeringen. Het voordeel van een fysieke investering is dat de kans groter is dat je als politicus de geschiedenisboeken haalt. Een dergelijk project maakt tastbaar dat al de moeite om de positie te bereiken niet voor niets is geweest¹. Zo had de populaire burgemeester van Aalborg Marius Andersen (ook wel Bus-Marius genoemd) het idee opgevat om een busstation in het centrum van Aalborg te laten aanleggen dat als een 'standbeeld' voor hemzelf zou kunnen fungeren. Ook in de case studie van de Noord/Zuidlijn (Soetenhorst, 2012) vinden wij quotes die de propositie ondersteunen dat politici graag iets belangrijks willen hebben gedaan tijdens hun termijn. Bijvoorbeeld de bekende uitspraak van Geert Dales tijdens de beslissing om te beginnen met de Noord/Zuidlijn (Soetenhorst, 2012 p. 149): *'ik wil ook nog aan u zeggen, weet u wat zo mooi is, dat ik de wethouder mag zijn die dit voor Amsterdam mogelijk maakt.'* En deze quote van een oud-wethouder van Amsterdam (p. 115): *'de politiek heeft steeds haast. Je wordt geen wethouder in de hoop dat je alleen maar dingen mag voorbereiden.'* Deze laatste quote geeft ook weer dat besluitvorming rondom projecten een gehaast proces kan zijn. Eén van de rode draden die door de case studie van de Noord/Zuidlijn van Soetenhorst heenloopt, is dat het in politieke besluitvorming extreem belangrijk is om doortastend te handelen indien de kans zich aandient om een meerderheid voor een project te krijgen in de gemeenteraad. Nadat het jarenlang onmogelijk was om te praten over een nieuwe metro in Amsterdam door de problemen met de Oostlijn ontstond er een 'window of opportunity' na een verkiezingsnederlaag van de PvdA. Bij het ontstaan van deze mogelijkheid werd doortastend gehandeld door metro-voorstanders. Het hoofddoel 'een meerderheid in de gemeenteraad' was gehaald zonder dat de tijd werd genomen om de toegevoegde waarde van het project op het moment van besluiten diepgaand te onderzoeken. Soetenhorst over het gebrek aan discussie over nut en noodzaak op het moment dat de gemeenteraad groen licht geeft aan de Noord/Zuidlijn (blz. 37): *'opvallend is het ontbreken van een diepgaande discussie over nut en noodzaak van de metro.'*

¹ Uit de recente historie volgt dat politici ook met niet-fysieke beslissingen de geschiedenisboeken kunnen halen. Denk aan de 'Balkenende-norm' en 'Het kwartje van Kok.'

Algemeen is het idee dat de lijn noodzakelijk is om de grote groei van het openbaar vervoer op te vangen. Maar van een substantiële groei is zeer lange tijd helemaal geen sprake, waarmee de voornaamste reden om de Noord/Zuidlijn aan te leggen, onderuit wordt gehaald. Toen in de jaren zestig de eerste serieuze studies werden verricht naar de Noord/Zuidlijn, voorzag men dat Amsterdam zou uitgroeien tot ver boven de miljoen inwoners. In plaats daarvan zette een daling in, die aanhield tot 1985. Anno 2011 zijn er 780.000 Amsterdammers.'

Power concerns itself with defining reality rather than with discovering what reality really is

Heel stereotype is het veranderen van de werkelijkheid het hoofddoel van mensen met macht. Het doel is over het algemeen niet om de werkelijkheid te doorgronden om vervolgens te analyseren hoe de werkelijkheid in positieve zin kan worden beïnvloed. De wil om iets na te laten is groot. Het is geen probleem om louter op basis van een onderbuik gevoel een groot avontuur in te stappen. Om de werkelijkheid te veranderen (er moet een busstation komen) neemt de macht de vrijheid om – vaak zonder enige onderbouwing – de huidige werkelijkheid te definiëren (luchtvervuiling is in onze stad een groot probleem; bussen zijn schoner dan auto's; er moet een nieuw busstation komen in de stad en de stad moet minder autovriendelijk worden).

Een belangrijk wapen dat machthebbers inzetten is het gebruik van rationalisering (bewust of onbewust voorwenden dat een redenering is gebaseerd op rationele argumenten). Rationalisering heeft men nodig om het besluit te legitimeren aan andere politici, belangengroepen en de kiezer. Rationalisering nemen vaak de gedaante aan van onderzoeken die moeten aantonen dat het vooraf genomen besluit het juiste is. De zin: *'uit goed onderzoek blijkt dat dit de enige juiste beslissing is,'* werkt vaak goed in de politieke arena. De onderzoeken die wij tegenkomen in de case studies (Flyvbjerg, 1998; Soetenhorst, 2012) zijn vaak niet neutraal, maar men doet er alles aan om de studies wel neutraal te laten lijken. In deze cases komt het weliswaar niet voor dat een politicus tegen zijn ambtenaren zegt dat er een onderzoek moet worden gedaan dat concludeert dat het een goede beslissing is om het project uit te voeren, maar hier komt het volgens een aantal ambtenaren die aan het woord komen in *Rationality and Power* (Flyvbjerg, 1998) vaak wel op neer: *'Rationalization presented as rationality is a principal strategy in the exercise of power* (blz. 228).'

Nicolaisen (2012) trekt een genuanceerdere conclusie in vergelijking met Flyvbjerg. Hij concludeert dat er wel degelijk sprake is van onderzoeken die er alleen toe dienen om vooraf genomen beslissingen rationeler te laten lijken en dus om deze beslissing te rechtvaardigen, maar daarbij stelt Nicolaisen dat politici ook onderzoek laten uitvoeren om een vooraf genomen beslissing te checken op robuustheid, waarna de beslissing altijd nog kan worden teruggedraaid, indien blijkt dat de effecten zeer negatief zijn. Nicolaisen stelt dat een belangrijk criterium om deze twee vormen uit elkaar te halen is om te kijken of een politicus daadwerkelijk heeft geprobeerd te leren van een onderzoek of dat hij na een negatieve uitkomst van een onderzoek direct op zoek gaat naar andere argumenten en nieuwe onderzoeken opstart om dichterbij zijn doel te komen.

Power seeks change not knowledge

De doctrine 'rational planning' stelt een stapsgewijs planvormingsproces voor. Ten eerste identificeert men problemen in de werkelijkheid. Ten tweede analyseert men wat de meest urgente problemen zijn. Ten derde zoekt men naar verschillende oplossingsrichtingen. Ten slotte analyseert men de oplossingsrichtingen, waarna men kiest voor de beste oplossingsrichting. Uit de bestudeerde cases volgt dat deze manier van planvorming niet wordt gestimuleerd door politici. Flyvbjerg (1998; blz. 36): *'power seeks change not knowledge. And power may very well see knowledge as an obstacle to the change power wants.'* In het gehele planvormingsproces van het busstation in Aalborg werd geen enkele keer onderzoek uitgevoerd dat als doel had om het probleem dat het busstation zou moeten oplossen te doorgronden. Ook werd nooit onderzocht of het busstation wel de beste oplossing was voor het probleem. Onderzoek heeft in deze case met name als doel om een stap verder te nemen in het besluitvormingsproces en niet om een stap terug te doen (om vervolgens misschien weer twee stappen vooruit te zetten). Onderzoek dient er vooral toe om aan stakeholders te bevestigen dat het project inderdaad een goed idee is en het dus verstandig is om het project uit te voeren. Het Hoofd Ruimtelijke

ordering van Aalborg beschrijft de functie van onderzoek rondom het busstation in Aalborg met de volgende metafoor:

'It's like the story of Little town, where the bell ringer calls up the telephone exchange because he has to set the church clock. So he calls the telephone exchange and asks what time it is, and the telephone operator looks out the window towards the church clock and says, "it's five o'clock." "Good", says the bell ringer, "then my clock is correct."

Use of knowledge to kill action

Naast het gebruik van kennis om eigen standpunten rationeler te laten lijken komt in de Aalborg case het gebruik van kennis om een alternatief plan van tegenstanders irrationeel te laten lijken ook voor. Wanneer de Sociaal Democratische Partij met een tegenalternatief voor het busstation op de proppen komt, trekt men alle registers open om een zeer gedegen onderzoek op poten te zetten. Dit met succes (blz. 166): *'department succeeds in killing action they don't want by producing knowledge about the effects of a plan.'* Na het uitvoeren van een gedegen onderzoek naar de effecten van het alternatieve plan van de oppositie lukt het de machthebbers om 'objectief' nee te zeggen tegen dit alternatieve plan. Rationele kennis wordt wel geproduceerd om ongewilde plannen in de kiem te smoren.

Macht bepaalt wat kennis is en wat geen kennis is

Uit de verschillende case studies volgt dat beleidsambtenaren en politici de neiging hebben om resultaten van onderzoek zo te interpreteren dat deze zo goed mogelijk uitkomen voor het project dat zij ondersteunen. De ene truc is nog beter dan de ander. Nicolaisen (2012) beschrijft een aantal keer dat effecten van infrastructuurprojecten worden ingeschat met twee verschillende modellen. Indien de resultaten van het nieuwste model beter uitkomen, concludeert men dat deze resultaten moeten worden gebruikt, omdat het model state-of-the-art is. Indien de resultaten van het oudere model beter uitkomen, concludeert men dat deze resultaten moeten worden gebruikt, omdat dit model betrouwbaar is en het nieuwe model nog kinderziektes vertoont. Uit Soetenhorst (2012, blz. 216) volgt dat men bij tegenvallende schattingen van kostenoverschrijding op een gegeven moment alleen nog het laagste bedrag van de bandbreedte van inschattingen naar buiten toe brengt. Flyvbjerg (1998) concludeert dat macht uiteindelijk bepaalt hoe de resultaten van een studie moeten worden geïnterpreteerd. Het gaat er niet zozeer om welke interpretatie het meest correct en plausibel is, maar om welke partij het meest kracht achter de door hem gewenste interpretatie kan krijgen. *'Power determines what counts as knowledge. What kind of interpretation attains authority as the dominant interpretation'* (blz. 226).

Met name Kain (1990) stelt dat onderzoeksresultaten die slecht uitkomen een grotere kans hebben om te worden afgesloten van het publiek, dan resultaten die goed uitkomen. Zo werkt Kain uit dat een studie met de conclusie dat een goedkopere busoplossing hetzelfde effect zou hebben als een gewenste dure railverbinding niet werd gepubliceerd. Flyvbjerg (1998) komt tot dezelfde conclusie als Kain: *'power procures that knowledge which supports its purposes while it ignores or suppressed that knowledge which does not serve it'* (blz. 226). Een politicus geïnterviewd in het kader van de studie van Nicolaisen (2012, blz. 179) geeft aan dat de lastige situatie zich voor kan dienen dat 'interpretatie 1' beter uitkomt in de ene discussie, terwijl 'interpretatie 2' beter uitkomt in de andere discussie. De politicus geeft aan dat hij zeer duidelijk benadrukte dat het 'nieuwe verkeer' dat een nieuwe brug zou aantrekken niet goed in de modellen zat toen de rentabiliteit van de brug moest worden aangetoond, terwijl hij zich ineens niet meer zo bewust was van dit effect, toen de milieueffecten van de brug moesten worden ingeschat.

Hoofdstuk 2: wat is er erg aan strategisch gebruik van onderzoek?

Uit hoofdstuk 1 volgt onder meer dat onderzoek wordt gebruikt om argumenten voor een project rationeler te laten lijken en om argumenten van tegenstanders af te breken. Onderzoek wordt zeer strategisch ingezet.

Voordat we bespreken hoe modellen deze praktijk zonniger dan wel donkerder maken, werken we eerst de nadelen van strategisch gebruik van onderzoek uit. Flyvbjerg (1998, blz. 224) komt tot de volgende conclusie: *'there is considerable evidence to indicate that Aalborgs overall situation would have been better when the Aalborg project had not been implemented at all. It can well be argued that the project has actually helped worsen the very situation it was supposed to have improved.'* Uit het onderzoek lijkt te volgen dat het verstandig is om positief over het project te beslissen, maar de werkelijke effecten van het project zijn negatief. Kain (1990) concludeert dat de kiezer snel het vertrouwen verliest in de overheid, indien aan wordt getoond dat men onderzoek strategisch gebruikt om projecten die negatief uitpakken voor de belastingbetaler door de politieke besluitvorming heen te drukken. Nicolaisen (2012) ziet als negatief effect dat de regering volksvertegenwoordigers verkeerd (niet-neutraal) voorligt indien zij onderzoek gebruiken om projecten beter te laten lijken dan ze zijn, waardoor de kans bestaat dat volksvertegenwoordigers voor een project stemmen, terwijl zij tegen het project hadden gestemd indien aan hen neutrale informatie was gepresenteerd. In Nederland is de Betuweroute een bekend voorbeeld van een case waarbij Tweede Kamerleden achteraf aangaven anders te hadden beslist over het project als neutrale informatie over de effecten van het project voor hen beschikbaar was. Niet alleen burgers verliezen het vertrouwen in de politiek door strategisch gebruik van onderzoek, maar ook verliezen politici het vertrouwen in beslisinformatie als deze achteraf niet neutraal blijkt te zijn.

Ondanks dat wij in dit hoofdstuk een aantal argumenten geven waarom strategisch gebruik van onderzoek negatief is voor besluitvorming, vinden wij het tegenargument: 'in een democratie kiest het volk de volksvertegenwoordiging en heeft de volksvertegenwoordiging het recht om binnen de wet onverstandige beslissingen te nemen' valide. Alleen denken wij toch dat strategisch gefabriceerd onderzoek de democratie niet helpt, omdat met name volksvertegenwoordigers uit de oppositie beslissingen nemen op basis van onjuiste of onvolledige informatie. Het doel van onderzoek is om volksvertegenwoordigers die zo goed mogelijk geïnformeerd willen worden ook zo goed en volledig mogelijk te informeren.

Hoofdstuk 3: In hoeverre maken modellen de donkere kant van het gebruik van onderzoek in de moderne democratie zonniger dan wel donkerder?

Modellen leveren neutralere informatie op

Modellen gebruikt men met name om effecten die een project zal hebben zo goed mogelijk te voorspellen. In de Nederlandse vervoersplanologie zijn er grote hoeveelheden modellen in gebruik. Het ene model probeert de verkeerseffecten in te schatten, het andere model de milieueffecten en weer een ander model de economische effecten. Aan de hand van een model probeert men iets te weten te komen over de werkelijkheid en de werkelijke effecten van een project. Dit kenmerk van modellen biedt tegenwicht aan het kenmerk tussen kennis en macht: *'power concerns itself with defining reality rather than with discovering what reality really is'* dat wij beschreven in hoofdstuk 1. Het gebruik van modellen kan in potentie deze donkere kant van het gebruik van onderzoek in de moderne democratie zonniger maken.

Opdrachtgevers kunnen neutraliteit via aannames beïnvloeden

Met name uit Nicolaisen (2012) volgt dat de mate waarin het gebruik van een model bij kan dragen aan het zonniger maken van de donkere kant van onderzoek in de moderne democratie sterk afhangt van de neutraliteit van de aannames die door de opdrachtgever worden aangeleverd. Voor het inschatten van projecteffecten hebben consultants meestal informatie nodig over economische groei, autobezit, demografische ontwikkeling etc. Volgens de consultants die aan het woord komen in de studie van Nicolaisen moet de opdrachtgever deze informatie aanleveren, waarna zij een model schatten: *'this is never up to the consultant. Not in my world. Before I become a researcher I worked as a consultant, and the only things I did to make money was to use traffic models and build traffic models. We never made the decisions on what assumptions to use. It would be lunacy to expect a small consultancy firm to figure out all of these things (blz. 183).'* En, *'there seems to be a generally accepted perspective among consultants that they are hired to give*

their best estimate based on a set of specifications. The specifications are left up to policy makers to decide upon while the consultants are mainly concerned with reliability of their models.'

Nicolaisen (2012) ziet als probleem dat modellen worden geschat op basis van veronderstellingen die door partijen zijn aangeleverd die een belang hebben bij positieve resultaten: *'the citations illustrate the illusion of objectivity in transport project appraisal, since any model is only as good as the input it receives and the available input is often determined by people with a vested interest in the outcome of the forecast (blz. 183).'* Ook Kain (1990) concludeert dat de aannames waarmee wordt gerekend vaak 'over-optimistic' zijn. Kain ontdekt dat men de effecten van de nieuwe railverbinding doorrekent met als aanname dat er 200.000 banen in het zakencentrum van Dalles zijn. Dit terwijl het aantal banen tussen 1958 en 1988 nooit boven de 130.000 is uitgekomen en vanaf de jaren 80 is teruggelopen tot 90.000 banen. Kain vindt het opmerkelijk dat de veronderstelling van 200.000 banen wordt gemaakt zonder enige onderbouwing.

Nicolaisen (2012) identificeert een tweede reden waarom modeluitkomsten niet zo objectief zijn als ze lijken. De opdrachtgever heeft namelijk niet alleen grote invloed op de aannames die in het model worden gemaakt, maar ook op het aanpassen van het project en de aannames na afloop van de modelinschattingen. Een geïnterviewde consultant geeft aan dat de kans altijd groot is dat de opdrachtgever 'nog even wil praten' als de modeluitkomsten slecht uitpakken: *'I mean, a lot of times I've experienced that a client didn't like the results.[...] Then you are usually asked to have a discussion about whether there is something that can be changed. Are there assumptions that should be different?'* (blz. 189). In dit gesprek stelt de opdrachtgever voor of het misschien niet mogelijk is om het model nog een keer te draaien met andere veronderstellingen of om het project aan te passen. Nicolaisen (2012) concludeert dat dit laatste ook een hele goede zaak kan zijn. De opdrachtgever leert van de modelexercitie dat hij zijn project kan verbeteren. Aan de andere kant stelt Nicolaisen dat het ook kan voorkomen dat de opdrachtgever het project alleen aanpast om de uitkomst positief te beïnvloeden, maar dat het project uiteindelijk in de oude vorm wordt uitgevoerd als het door de volksvertegenwoordiging heen is geloopt en het geld binnen is.

Nicolaisen (2012) trekt als conclusie dat onmogelijk kan worden aangetoond dat consultants coëfficiënten in het model aanpassen (en dat dit waarschijnlijk ook niet gebeurt), maar dat de prikkel bij consultants om tegen te optimistische veronderstellingen in te gaan, niet groot is. Nicolaisen geeft aan dat consultants niet geneigd zijn om de modellen zelf aan te passen, omdat dit voor hen een veel te groot risico is, terwijl opdrachtgevers vaak veel makkelijkere middelen hebben om ervoor te zorgen dat de modelresultaten positief zijn voor het gewenste project (zoals het aanleveren van optimistische veronderstellingen).

Daarbij kan een opdrachtgever altijd nog beslissen om de modelresultaten die niet goed uitkomen niet openbaar te maken. Een geïnterviewde politicus in het kader van het onderzoek van Nicolaisen (2012) geeft aan dat men de doelen van het project aanpast indien de modelresultaten voor bijvoorbeeld reistijdwinsten niet goed uitkomen. Het doel van het project wordt dan bijvoorbeeld: het verbeteren van de doorstroming van autoverkeer, het verbeteren van de export of het verbeteren van de werkgelegenheid.

Modellen zijn vaak een black box

Maarten Hajer (1995) noemt black boxing (het omsluiten van technische analyses en veronderstellingen in een 'zwarte doos') één van de meest effectieve middelen om potentiële tegenkrachten bij voorbaat onschadelijk te maken. Het black-boxing effect is extra groot als de schijn kan worden opgehouden dat de modelresultaten vaststaande feiten zijn.

Nicolaisen et al. (2012) concludeert dat het voor Deense en Noorse buitenstaanders onmogelijk is om de kwaliteit van de modelresultaten te doorgronden. Uit de studie van Nicolaisen volgt daarbij dat het zelfs voor ervaren onderzoekers erg lastig is om goed te achterhalen hoe men tot de effectinschattingen is gekomen. Het black-box gehalte van modellen leidt tot twee reacties bij beleidsmakers. Aan de ene kant kiezen

beleidsmakers ervoor om de resultaten dan maar blind te vertrouwen: *'we blindly trust the numbers we are shown to be correct... we have to, because we don't really know what goes on behind the curtain'* (Nicolaisen, 2012. Blz. 157). Uit verschillende studies (o.a. Naess, 2006; Page, 2006;) volgt echter dat het gebrek aan transparantie van modellen ervoor kan zorgen dat niet-experts het vertrouwen in de resultaten totaal verliezen, waardoor zij er nauwelijks waarde aan hechten. Om het vertrouwen in een studie vast te houden, moet een lezer volgens Naess (2006) op een haalbare manier kritiek kunnen leveren op de studie. De donkere kant van het black-box gehalte van modellen is dus dat gebruikers daadwerkelijk in het duister tasten.

Wat is het nadeel van het black box gehalte?

Hierboven bespraken wij al dat het gevolg van het black box gehalte van modellen aan de ene kant kan zijn dat gebruikers de resultaten van de MKBA klakkeloos toepassen (absoluut gebruik) en dat het gevolg aan de andere kant kan zijn dat lezers het vertrouwen volledig verliezen (marginaal gebruik). Uit Mouter et al. (2012) volgt dat zowel absoluut gebruik als marginaal gebruik zeer onwenselijk is. Men moet streven naar deugdzaam gebruik (ook wel genuanceerd gebruik / subtiel gebruik of verantwoord gebruik) van de resultaten. Een ander nadeel dat met name in Nicolaisen (2012) ruimschoots aan de orde komt is dat black boxing ervoor zorgt dat tegenstanders van een project nauwelijks de mogelijkheid hebben om serieus te beargumenteren dat het onverstandig is om het project te financieren indien de modelresultaten voor het project spreken. De voorstanders kunnen argumenten tegen het uitvoeren van het project pareren door simpelweg aan te geven dat de modelresultaten positief zijn. Nicolaisen (2012, blz. 2): *no matter how poor the assumptions in the model were, it seemed the mere act of using a model was perceived as providing valid arguments, and it therefore become difficult for opponents to the suggested course of action to argue against it without providing model-based traffic analyses of their own.* In hoofdstuk 3 werkten wij uit dat zowel consultants, ambtenaren als wetenschappers zelden proberen om een rapport van grondige kritiek te voorzien. Alleen lobbygroepen / benadeelde burgers zouden een poging kunnen wagen, maar het is de vraag of deze de modellen kunnen doorgronden. Ze staan al op een 3-0 achterstand. Een ander nadeel van het black box gehalte van modellen is dat de kans kleiner is dat men – indien veronderstellingen onjuist zijn – in de gaten krijgt dat de veronderstellingen niet kloppen. Het nadeel hiervan is dat men dus ook minder snel in de gaten heeft dat modeluitkomsten onjuist zijn.

Hoe kan het dat een model nog steeds een black box is?

Je zou toch zeggen dat het lattend op de huidige stand van de technologie mogelijk moet zijn om de resultaten op een transparantere manier te communiceren dan nu het geval is. Uit interviews met een aantal Deense en Noorse consultants die reistijdeffekten van projecten met behulp van verkeersmodellen proberen in te schatten blijkt waarom de kans klein is dat de transparantie van studies toe zal nemen. Deze consultants geven aan dat zij het als hun taak zien om ervoor te zorgen dat de kwaliteit van de modelschattingen zo hoog mogelijk is. Het budget van een project wordt volgens de consultants in de praktijk vaak volledig opgemaakt aan het verbeteren van de kwaliteit van de modelschattingen. Documentatie en communicatie hebben nauwelijks prioriteit. Een respondent maakt dit duidelijk met de volgende quote: *'A traditional model builder is so focused on making sure that things fit together. You check everything again and again and re-estimate the model a million times... and this variable here, it needs to be in there. Is it logarithmic or just linear? There's all kinds of that stuff. We'll spend the entire budget, no problem. If I was given triple the budget I would spend that too and produce just as poor documentation'* (Nicolaisen, 2012. Blz. 197). Respondenten geven daarbij aan dat er bij de opdrachtgever vaak ook geen behoefte is aan uitgebreide documentatie en communicatie. Volgens respondenten kan het hoofd van een politicus deze detailinformatie niet aan en leidt dit alleen tot verwarring. Een geïnterviewde consultant in de studie van Nicolaisen geeft aan dat politici in zijn beleving vooral willen weten of de studie aangeeft dat het project gebouwd moet worden of juist niet.

Conclusie: het gebruik van modellen kan leiden tot een neutrale manier van schatting van effecten van een project. Aan de andere kant kan er sprake zijn van schijnneutraliteit indien de opdrachtgever de aannames

beïnvloedt. Deze vorm van manipulatie is lastig te achterhalen, omdat modellen vaak een black box zijn voor niet-experts.

Hoofdstuk 4: In hoeverre maakt de MKBA de donkere kant van het gebruik van onderzoek in de moderne democratie zonniger / donkerder?

In dit hoofdstuk 4 bespreken wij hoe het gebruik van modellen het gebruik van onderzoek in de moderne democratie zonniger / donkerder maakt. In dit hoofdstuk bespreken wij in hoeverre de Maatschappelijke Kosten- en Batenanalyse (een studie waarin de resultaten van verschillende modeloefeningen worden samengevat om zo de positieve en de negatieve effecten van projecten van Nederland in te schatten) de donkere kanten van het gebruik van onderzoek donkerder dan wel zonniger maakt. We beginnen met de zonnige kant.

MKBA met second opinion zorgt voor countervailing power

Een rode draad die door de case studies van de Noord/Zuidlijn en het busstation in Aalborg loopt is een gebrek aan countervailing power. Het onderzoek wordt uitgevoerd in opdracht van de partij die graag wil dat het project doorgaat. In hoofdstuk 2 beschrijven wij aan de hand van de case studies dat dit in potentie een negatief effect heeft op de neutraliteit van het onderzoek. Het komt in de case studies soms voor dat een groepering die tegen het project is een onderzoek uitvoert of laat uitvoeren dat evenmin neutraal is. Uit de case studies volgt dat het deze tegenpartij echter vaak niet lukt om voldoende kracht achter dit onderzoek te krijgen. Het gebruik van de MKBA in het kader van de MIRT-Verkenning wijkt op een aantal punten af van het onderzoek dat wij tegen komen in de case studies waardoor de MKBA voor countervailing power kan zorgen ten opzichte van onderzoeken die gestuurd zijn door de voorstander van een project. Ten eerste moet men een MKBA uitvoeren op basis van een leidraad. Deze standaardisatie vernauwt de ruimte voor strategisch gedrag. Deze leidraad schrijft bijvoorbeeld voor om de projecteffecten met behulp van de Welvaarts- en leefomgevingsscenario's in te schatten. Een groot deel van de veronderstellingen kan dus niet worden beïnvloed door de opdrachtgever. Nog belangrijker is dat de mate waarin MKBA's de richtlijnen hebben opgevolgd en de veronderstellingen die zijn gemaakt – met name bij MKBA's van grote projecten – gecontroleerd worden in een second opinion. Door de second opinion op de aannames die zijn gemaakt bij het uitvoeren van de studie heeft de MKBA minder last van het fenomeen dat klanten zeer positieve aannames aanleveren aan consultants. Door de second opinion heb je als opdrachtgever relatief weinig invloed op het resultaat.

Uit Mouter et al. (2012) volgt dat alleen al het idee dat er een second opinion uitgevoerd zal worden er al voor zorgt dat consultants een sterkere positie hebben ten opzichte van opdrachtgevers als het gaat om het uitvoeren van neutraal onderzoek. De consultant is in de positie om bij de opdrachtgever aan te geven dat hij het onverstandig is om aannames te maken die het resultaat van het project ten onrechte positief beïnvloeden, omdat dit uiteindelijk in de second opinion zal worden afgekeurd. Doordat er een second opinion moet worden uitgevoerd bepaald daarbij een andere partij dan de initiatiefnemer van het project mede wat de effecten van een project waarschijnlijk zullen zijn. Hierdoor is er countervailing power. Er is sprake van gepeer-reviewde empirische informatie.

Integraliteit van de MKBA maakt het lastig om de resultaten terzijde te schuiven

Een geïnterviewde politicus in het kader van de studie van Nicolaisen (2012) gaf aan dat politici slim het doel van het project aanpassen als uit een studie volgt dat het initiële doel mogelijk niet wordt gehaald met het project. Als het project als doel heeft om reistijden te verbeteren en uit onderzoek blijkt dat dit niet het geval is, dan heeft het project ineens als doel om de werkgelegenheid te verbeteren. De MKBA richt zich echter niet op één groep projecteffecten, maar heeft als doel om alle welvaartseffecten van een project mee te nemen. Indien de MKBA uitkomst zeer negatief is, kun als politicus prima zeggen dat het project niet als doel heeft om de welvaart van Nederland te verbeteren, maar om de Dubbelstad Almere – Amsterdam te realiseren. De

reactie is dan echter vaak dat het project dit prima als doel kan hebben, maar dat het realiseren van dit doel wel erg veel kosten en andere negatieve effecten met zich meebrengt en dat het dan toch misschien beter is om het project niet uit te voeren. Daarbij is de MKBA sterk geïnstitutionaliseerd in het beoordelingsproces van ruimtelijk-infrastructurele projecten. Indien een regio een rijksbijdrage vraagt moet een MKBA worden uitgevoerd. Je kunt er niet om heen. De institutionalisering van het instrument neemt in Nederland alleen maar toe. Het belang van de MKBA-uitkomst is voor het eerst expliciet in een regeerakkoord opgenomen in het regeerakkoord van het Kabinet Rutte II: *“Projecten met een gunstige MKBA-verhouding voeren we volgens plan uit”*. Daarbij beargumenteert Minister Schultz-Van Haegen nieuwe bezuinigingen op een aantal infrastructurale projecten op 13 februari 2013 als volgt: *“projecten die een groot economisch rendement hebben, krijgen voorrang”*.

In tegenstelling tot het onderzoek dat wij tegenkwamen in de case studies is het lastig voor machtige voorstanders van het project om veel invloed uit te oefenen op de interpretatie van de uitkomsten van de MKBA. Er is weinig mogelijkheid tot cherry picking, aangezien de MKBA score moeilijk is weg te definiëren. Als de MKBA score zeer negatief is, kun je doen wat je wilt, maar het idee dat er kennelijk iets mis is met het project, is lastig weg te poetsen. De MKBA is een instrument waar je als politicus lastig handig mee om kunt gaan. Als de score negatief is kost het veel energie en tijd om een positief besluit bij een negatieve MKBA uit te leggen aan burgers en de oppositie.

MKBA dwingt om subjectieve argumenten voor een project ontleden en te objectiveren

Aan het uitvoeren van een MKBA gaat vaak een proces vooraf waarin aan de opdrachtgever wordt gevraagd wat voor positieve en negatieve effecten hij van een project verwacht. Niet zelden noemt een politicus wollige effecten als ‘de bijdrage van het project aan een visie’, ‘met het project zetten we een stip op de muur’ of ‘het project levert een positieve bijdrage aan het vestigingsklimaat’. Hoewel dergelijke zinsneden het goed doen in de politieke arena, kan een MKBA analist hier niet veel mee. De analist vraagt vaak aan de politicus om zo expliciet en concreet mogelijk te beschrijven wat hij met deze containerbegrippen bedoelt. Wat voor soort effecten verwacht de politicus? Kan hij aannemelijk maken dat er een causaal verband bestaat tussen het project en het effect? De politicus worden hierdoor gestimuleerd (gedwongen) om na te denken over de effecten die een project in de werkelijkheid kan gaan hebben. De donkere kant van het gebruik van onderzoek in de moderne democratie ‘om de werkelijkheid te veranderen en niet om de werkelijkheid beter te begrijpen’ wordt hierdoor zonniger. Het beter begrijpen van de werkelijkheid kan ertoe leiden dat elementen uit het collegeprogramma een slecht idee blijken te zijn.

Black box

Als men de effectinschattingen van reistijdeffecten vanuit een verkeersmodel al een black box vindt, dan vindt men de MKBA zeker een black box. In de MKBA worden de uitkomsten van de verkeersmodellen namelijk opgehoogd met een kengetal voor reistijdwaardering (de value of time). Indien men wil weten hoe deze waardering voor een uur reistijdwinst precies is vastgesteld, moet men een achtergronddocument doorlezen dat voor een niet-expert op het gebied van keuze-experimenten lastig te begrijpen is (laat staan dat men de beperkingen van deze studie goed kan doorgronden). De reistijdwinsten die in verschillende jaren zullen optreden worden vervolgens gediscoteerd naar het basisjaar van de investering met een discontovoet. Indien men precies wil weten hoe deze discontovoet precies is vastgesteld, moet men het geen probleem vinden om door een woud van verschillende studies heen te ploegen. Uit verschillende evaluaties van de Nederlandse MKBA-praktijk volgt dan ook dat actoren de MKBA zien als een black box, waardoor zij het vertrouwen in het instrument snel kunnen verliezen (o.a. Mouter 2012).

Manipulatie van de MKBA zeer lucratief

Eerder werkten wij een aantal zeer positieve eigenschappen uit van de MKBA ten opzichte van andere modellen. Bijvoorbeeld het feit dat de MKBA moet worden uitgevoerd op basis van een goed doordachte leidraad. Het uitvoeren van een second opinions lijkt nog belangrijker te zijn voor het zekerstellen van

counterveiling power. Uit Mouter et al. (2012) volgt dat er in Nederland grote consensus is dat de MKBA een rol moet hebben bij het beoordelen van ruimtelijk-infrastructurele projecten. Het instrument lijkt in tijden van bezuinigingen en schaarste alleen maar aan belang toe te nemen. Wij zien echter dat in deze kracht ook een zwakte schuilt. Indien het je als opdrachtgever toch lukt om ondanks de strikte leidraad en second opinion toch de cijfers in positieve zin te beïnvloeden is de impact van deze manipulatie waarschijnlijk krachtiger. Indien richtlijnen bijvoorbeeld voorschrijven dat men uit mag gaan van een vuistregel bij het inschatten van betrouwbaarheidseffecten van wegprojecten (25%), maar dat het in principe wenselijk is dat men de effecten met casus-specifieke informatie probeert in te schatten, dan is het verleidelijk als opdrachtgever om de betrouwbaarheidseffecten met casus-specifieke informatie in te schatten, waarna de gunstigste uitkomst (vuistregel of casus-specifieke informatie) wordt gebruikt om de betrouwbaarheidseffecten mee te nemen in de MKBA. Daarbij is het de vraag of actoren in een besluitvormingsproces goed in de gaten hebben dat er qua neutraliteit van informatie een wereld van verschil kan zitten tussen een MKBA met en zonder second opinion. Ons idee is dat een MKBA zonder second opinion nauwelijks de voordelen van een MKBA met second opinion geniet. Het black box karakter van de MKBA maakt het uitvoeren van een second opinion tijdrovend en duurder, waardoor het lastig is om voor alle MKBA's een goede second opinion te laten uitvoeren.

Conclusie: indien de manier waarop een uitvoerder van een MKBA de leidraad OEI heeft gevolgd, wordt gecontroleerd in een second opinion zorgt de MKBA voor een toename van de neutraliteit van onderzoek naar effecten van een project. Daarbij kan de uitkomst van de MKBA – nu deze sterk is geïnstitutionaliseerd in de Nederlandse besluitvorming – lastig terzijde worden geschoven indien deze slecht uitkomt voor voorstanders van een project. De donkere kanten van onderzoek worden dus zonniger door de introductie van de MKBA. Aan de andere kant kunnen de donkere kanten van onderzoek in potentie ook donkerder worden. De MKBA is in de status quo een black box. Indien je aannames ten voordele weet te manipuleren is dit lastig te ontdekken.

Ten slotte moet worden opgemerkt dat de bovengenoemde observaties in het huidige tijdsgewricht toe te passen zijn op de MKBA, maar dat deze net zo goed toe te passen waren geweest op een ander instrument. Indien dit instrument ten minste net zo sterk als de MKBA in de status quo is geïnstitutionaliseerd in het besluitvormingsproces, een integrale uitspraak doet over effecten van een project en volgens een standaard leidraad (gecontroleerd in een second opinion) moet worden uitgevoerd.

Hoofdstuk 5: waarom wordt strategisch gebruik zelden ontmaskerd?

Een belangrijke conclusie die volgt uit dit paper is dat de macht blijkbaar zo krachtig is dat strategisch gebruik van onderzoek zelden aan de kaak wordt gesteld. Ambtenaren, consultants en wetenschappers zijn van tijd tot tijd kritisch, maar het komt nauwelijks voor dat zij zich dermate vastbijten dat zij een rationalisering daadwerkelijk doorprikken. Er is wel ruimte om een kritische kanttekening te zetten, maar 'doordrammen' en 'doorspitten' wordt niet op prijs gesteld. Dit geldt zowel voor consultants, ambtenaren als wetenschappers. Hieronder behandelen wij de drie groepen.

Consultants

In de case studies zijn grofweg twee groepen consultants te onderscheiden. 1) De consultant die geen enkele kritiek geeft; 2) De consultant die het als zijn plicht ziet om onverstandige ideeën van de klant van replek te voorzien, maar die tegelijkertijd zijn plaats kent. Namelijk die van een hofnar die weet dat hij de keizer mag plagen, maar niet te veel, anders gaat zijn hoofd eraf. Soetenhorst (2012, blz. 47) identificeert als groot probleem in de case Noord/Zuidlijn dat het adviesbureau beducht is om de waarheid aan de gemeenteraad te vertellen over de grote risico's van het project, omdat zij een financieel belang hadden bij het doorgaan van het project. Een werknemer van het Adviesbureau bevestigt dit in Soetenhorst (2012, blz. 139): *'we waren niet ingehuurd om het te laten mislukken.'* Uit een enquête onder 148 Noorse en Deense politici (Nicolaisen, 2012. Blz. 168) vloeit voort dat een groot deel van deze politici het eens is met de stelling dat consultants onder druk staan om resultaten te produceren die overeenkomen met de wensen van de opdrachtgever om opdrachten in

de toekomst veilig te stellen. Nicolaisen stelt dat het waarschijnlijker is dat consultants onbewust positievere uitkomsten voor de klant produceren (cognitive bias) dan dat consultants bewust cijfers aanpassen. Een consultant geïnterviewd in het kader van de studie van Nicolaisen stelt dat voor hem het principe 'once bitten, twice shy' opgaat. De consultant gaf aan nooit meer interviews te geven na een keer naar aanleiding van een interview plat te zijn gebeld door beleidsmakers die ontevreden waren over het interview: *'we stay out of that. Then you can accuse us of being a bunch of sissies, but we just won't do it (blz. 197).* Consultants kunnen best kritisch zijn, maar zitten niet te wachten op open confrontaties met potentiële opdrachtgevers.

Ambtenarij

In de case studies komen wij verschillende typen ambtenaren tegen. Een grote groep ambtenaren gelooft zeer sterk in de projecten waar zij aan werken. Het projectteam dat aan de Noord/Zuidlijn vormt op een gegeven moment een hecht vriendenteam dat het project met hand en tand verdedigt indien het onder vuur komt te liggen. Deze groep ambtenaren stelt nauwelijks kritische vragen. Sterker nog, als Raadsleden in het kader van de Noord/Zuidlijn kritische vragen hebben, overtuigen deze ambtenaren de Raadsleden ervan dat ze zich geen zorgen hoeven te maken. De andere groep ambtenaren bestaat met name uit mensen die niet zozeer als taak hebben om het project door de besluitvorming en inspraakprocedures heen te loodsen, maar zich meer bezighouden met het onderzoek naar de kosten van het project en de effecten van het project op het vervoer in de stad. Deze groep ambtenaren is over het algemeen kritischer, maar uit Nicolaisen (2012) volgt dat de geïnterviewde planners vooral intern grapjes maken over de irrationaliteit van de politieke besluitvorming, maar zich hier niet expliciet over uitlaten. Daarbij volgt uit Flyvbjerg (1998) dat bij belangrijke vergaderingen deze groep ambtenaren vaak niet wordt uitgenodigd. Ten slotte volgt uit Soetenhorst (2012, blz. 230) dat er vanuit de politiek druk is op ambtenaren om niet te negatief te zijn over de Noord/Zuidlijn: *'Cohen geeft toe dat hij vond dat alles op alles moest worden gezet om de aanbestedingen te laten slagen. Hij heeft bijgedragen aan een ongezond klimaat, waarbij het ambtelijk apparaat ten koste van alles het project wilde laten slagen en geen 'njet' durfde te verkopen aan het stadsbestuur.'*

Wetenschap

Een pijnlijke conclusie die wij als wetenschappers moeten trekken is dat de wetenschap nauwelijks een rol speelt in de case studies. Natuurlijk schrijven er van tijd tot tijd een wetenschapper een stukje in de krant, maar blijkbaar heeft dit zo weinig impact dat een acties van wetenschappers niet te vinden zijn in de toch uitgebreide case studies die wij behandelen in dit paper.

6 Welke instituties kunnen helpen om de rol van onderzoek in de besluitvorming nog zonniger te maken?

Uit de voorgaande hoofdstukken volgt dat onderzoek in de moderne democratie een donkere kant kan hebben, dat modellen deze donkere kant zonniger kunnen maken, maar aan de andere kant nog donkerder en dat de MKBA een instrument is dat in ieder geval de potentie heeft – mede doordat een standaard leidraad moet worden gevolgd en er in de meeste gevallen sprake is van een second opinion – om een aantal donkere kanten van onderzoek die wij in de case studies tegenkomen voor een groot deel weg te nemen. Wij zien echter nog vele verbetermogelijkheden. Zowel voor de hulp die de MKBA kan bieden aan het zonniger maken van het gebruik van onderzoek als het toevoegen van andere instituties dan de MKBA.

Toevoegen van instituties: onafhankelijke commissie 'grote projecten' naast de MKBA

Vanuit de case studies kan worden geconcludeerd dat er ten tijde van een 'window of opportunity' haast is bij de politiek om een meerderheid in de Tweede Kamer of in de Gemeenteraad te krijgen voor een plan. Volksvertegenwoordigers hebben echter – mede door het black box karakter van modellen als de MKBA – nauwelijks een beeld van de potentiële effecten van een project. Ook de complexiteit van een groot infrastructuurproject maakt het moeilijker voor volksvertegenwoordigers om de effecten goed te kunnen overzien. Vaak zijn zij slechts gedurende een deel van de voorbereiding van het project in functie. Uit de case studie van de Noord/Zuidlijn volgt dat ambtenaren en ingehuurde consultants die vanaf het begin bij het project betrokken zijn een enorme kennisvoorsprong hebben, waardoor de politiek van tijd tot tijd volledig op de expertise van deze mensen vaart. Uit de case studie volgt dat dit erg gevaarlijk kan zijn indien deze

langzittende consultants en ambtenaren een tunnelvisie hebben ontwikkeld. Soetenhorst (2012) beschrijft dat twee ingenieurs die vanaf het begin bij het project betrokken zijn het niet accepteren als na zes jaar voorbereiding de Noord/Zuidlijn toch niet door dreigt te gaan. Mede door de overtuigingskracht van deze experts blijft de Noord/Zuidlijn toch overeind. Daarbij lukt het de experts gemakkelijk om partijleden van D66 gerust te stellen wanneer zij zich zorgen maken over de tegengestelde geluiden van deskundigen over de haalbaarheid van de boormethode. Cantarelli et al. (2012) noemt de situatie waarin er sprake is van een buitenmatige verbondenheid van besluitmakers aan een besluit 'lock in'. Uit de case studie van de Noord/Zuidlijn blijkt duidelijk dat politici op een gegeven moment buitenmatig verbonden zijn aan een besluit: *'het idee om de hele zaak af te blazen komt nooit op tafel, omdat afblazen van het plan betekent dat de 136 miljoen die in de voorbereiding is gestoken is weggegooid (blz. 114)'*. Uit deze case blijkt echter dat ook ambtenaren en ingehuurd experts in een 'lock in' situatie terecht kunnen komen. Voor een aantal actoren geldt dat – indien zij een aantal jaar aan het project hebben gewerkt – een ongezonde passie voor het project ontwikkelen. Na al de tijd en moeite die deze mensen in de voorbereiding van het project hebben gestoken lijken zij de situatie dat het project doorgaat sterk te prefereren ten opzichte van de situatie dat het project niet doorgaat, wat de effecten van het project op de welvaart van burgers ook gaat zijn.

Een oplossing zou kunnen zijn om een permanente auditcommissie bij dergelijke grote projecten in te stellen die eens in de zoveel tijd de plicht heeft om kritische vragen te stellen aan het projectteam in aanwezigheid van de volksvertegenwoordiging. Ook moet deze auditcommissie de mogelijkheid krijgen om voorafgaande aan een beslissend debat nog een dergelijke ronde met vragen af te vuren op het projectteam en de wethouder. De auditcommissie neemt een zogenaamde 'Advocaat van de Duivel' houding aan ten opzichte van het project (zie Mouter, 2013). Uit de case Noord/Zuidlijn volgt dat het enorm van belang is dat leden van het auditteam inzage kunnen krijgen in de stukken, aanwezig kunnen zijn bij vergaderingen en dat er directe toegang is tot volksvertegenwoordigers. Wij bevelen aan voor verder onderzoek om uit te zoeken aan welke voorwaarden een dergelijke commissie nog meer zou moeten voldoen. Is het bijvoorbeeld belangrijk dat er ook wetenschappers inzitten? Welke specialismen moeten in ieder geval vertegenwoordigd zijn? Moet er sprake zijn van rotatie of van vaste leden? Moet de auditcommissie de opdracht krijgen om het project te beoordelen of een maximaal kritische houding aan te nemen als tegenwicht tegen het projectteam? In hoeverre moeten auditcommissies al in het begin van de voorbereiding van een plan worden betrokken om 'lock in' te voorkomen?

Het verplicht instellen van een dergelijke auditcommissie klinkt aan de ene kant absurd. Je vraagt je af of er nog wel projecten zouden doorgaan indien een aantal experts louter de taak hebben om volksvertegenwoordigers te wijzen op de haken en de ogen van een project. Zoals Flyvbjerg (1998) zegt: *'knowledge kills action. Action requires the veils of illusion.'* Aan de andere kant is het absurd te noemen dat het onderzoek naar missers in de besluitvorming over grote infrastructuurprojecten via raad enquêtes en parlementaire enquêtes zo uitgebreid wordt gedaan, maar dat de besluitvorming om een groot infrastructuurproject te starten een 'window of opportunity' karakter heeft. De auditcommissie probeert de volksvertegenwoordiging te voorzien van alle haken en ogen die aan het project kleven en biedt hiermee tegenwicht aan de relatief grote onderzoeksmogelijkheden die ministers en wethouders tot hun beschikking hebben om het project iets rooskleuriger voor te doen dan het lijkt.

Toevoegen van andere instituties: ex-post analyse

Het incorporeren van ex-post analyse in de besluitvorming is een veelgehoorde roep in de literatuur om de kwaliteit van effectinschattingen te verbeteren en de kans op falende projecten te minimaliseren. Nicolaisen (2012) stelt dat de kans op strategisch gebruik van onderzoek zal afnemen, indien men weet dat de kwaliteit van het onderzoek achteraf gecontroleerd zal worden in een ex-post analyse. Indien men met een nieuw project start pakt men de ex-post analyses van soortgelijke projecten erbij (reference class). Deze 'outside view' kan over-optimisme tegengaan (Kahneman and Tversky, 1982). Indien blijkt dat bepaalde kostenposten systematisch te laag worden ingeschat, kan men hiervan leren. Engeland is pionier op het gebied van ex-post

analyse. De Highway Agency voert zogenaamde Post Opening Project Evaluations (POPE) standaard uit. Ondanks dat deze geïnstitutionaliseerde monitoring een hoopvolle stap in de goede richting is, lijkt de kwaliteit van ex-post analyses nog voor verbetering vatbaar te zijn.

Hoofddrolspelers in de Nederlandse MKBA-praktijk geven in Mouter et al. (2012) aan dat het systematisch uitvoeren van ex-post analyses er niet alleen voor zal zorgen dat effecten in MKBA's beter kunnen worden ingeschat, maar dat het uitvoeren van 'ex post' analyses er ook voor zal zorgen dat het vertrouwen in de politiek toeneemt, omdat men laat zien dat men de kwaliteit van de eigen besluiten blijft controleren. Nederlandse hoofddrolspelers geven aan dat het lastig is om een systematische plek voor ex-post analyse in de besluitvormingscyclus te krijgen, omdat politici er niet op zitten te wachten. Aan een 'ex post' analyse van een slecht project worden vaak pijnlijke conclusies verbonden, terwijl een 'ex post' analyse van een goed project wordt gezien als 'zonde van het geld om aan de hand van een duur onderzoek vast te stellen dat het project een goed project is, terwijl we zelf al weten dat het een goed project is'. Nicolaisen (2012) trekt een soortgelijke conclusie: *large amounts of resources are spent on constructing and calibrating models to prepare appraisal results. In contrast, relatively few resources are spent on figuring out whether the results of the model were correct. The general mentality seems to be that monitoring and evaluation are optional activities, and that it is more important to move on to the next assignment. After all, the project has been built, the budget has been spent (probably more than so), and the evaluation won't change any of that... as a result the quality of future decision support and peer review is unable to benefit from the learning that should have taken place here* (blz. 221). Nicolaisen (2012) voegt toe dat – indien het beleid zelf geen ex-post analyse wil uitvoeren – het belangrijk is om de ex-ante effectinschattingen zo gedetailleerd mogelijk te documenteren en openbaar beschikbaar te stellen, zodat het voor wetenschappers mogelijk is om ex-post analyses te doen. Nicolaisen beschrijft zijn zoektocht naar deze informatie in Denemarken als volgt: *'I was usually directed from one person to another between various public authorities, until finally informed that the information was no longer accessible or that it was confidential. Regardless of policies to ensure freedom of information in public affairs, it is seemingly quite difficult to get much detailed information about how public money is being spent. From a practical perspective it quickly becomes unfeasible to spend several weeks of communication with public authorities to obtain the necessary documentation for a single project* (blz. 94).

MKBA mag in de nabije toekomst geen black box meer zijn

Uit dit paper kan worden geconcludeerd dat het om verschillende redenen zeer onwenselijk is dat de informatie die de MKBA biedt niet transparant is (dit geldt ook voor andere modellen). Het is opmerkelijk dat men met de huidige stand van de techniek nog niet over is geschakeld op digitale MKBA's. Jaarslagen van Multinationals zijn al lang in digitale vorm te lezen. Grant Muller et al. (2001) stelde al meer dan 10 jaar geleden voor om hiermee te experimenteren aangezien een MKBA-rapport verandert in een vuistdik boekwerk als alle effectinschattingen worden gedocumenteerd: *'the use of a written document to store and present outputs carries certain limitations and there is increasing interest in and support for the idea of computerized presentational tools'* (blz. 263). In een digitale-meerlaagse MKBA is het mogelijk om in een Masterdocument de belangrijkste informatie te presenteren, waarna men kan doorklikken naar detailinformatie. De gebruikte methode kan gemakkelijk duidelijk worden gemaakt met animaties en instructievideo's. De Engelse Leidraad voor het beoordelen van infrastructuurprojecten (<http://www.dft.gov.uk/webtag/>) is momenteel ook een meerlaags-digitaal document. Dit zou als inspiratie kunnen dienen. Ten slotte past de digitale meerlaagse MKBA bij de transitie bij de Rijksoverheid van papier naar digitaal.

Een hele andere oplossingsrichting om transparantie te stimuleren is om over te schakelen naar het Britse systeem van projectbeoordeling. In Engeland heeft een 'scheme promotor' de verantwoordelijkheid dat een project volgens de Webtag wordt beoordeeld. Daarna bestaat er de mogelijkheid voor 'objectors' om de beoordeling van de 'scheme promotor' aan te vallen tijdens een bijeenkomst met een 'inspector'. 'Objectors' kunnen bewoners, bedrijven en lobbygroepen zijn. De 'objector' kan 'getuigen' oproepen die daarna ook vragen kunnen krijgen van de 'scheme promotor'. Het is de taak van de getuige om kritische kanttekeningen te

zetten bij de aannames die zijn gemaakt bij het inschatten van welvaartseffecten van het project. Uiteindelijk is het de 'inspector' die beslist welke onderdelen van de beoordeling moeten worden aangepast (de inspector is dus een soort van rechter), waarna hij de beoordeling aanbrengt bij de minister. Indien de 'expert witness' ziet dat een bepaalde berekening of aanname onvoldoende transparant is, wordt de 'scheme promotor' geacht dit te herstellen. Hij maakt echter geen goede beurt bij de 'inspector'.

Second opinions van belang

In het vorige hoofdstuk beargumenteerden wij al dat een MKBA met of zonder second opinion een wereld van verschil kan zijn. Met name de second opinion zorgt voor de counterveiling power en daarmee tot het zonniger maken van de donkere kant van het gebruik van onderzoek in de besluitvorming. De 'second opinion' staat helaas enigszins op de tocht in de Nederlandse MKBA-praktijk. Indien er onvoldoende financiën zijn bij de Planbureaus of het Ministerie van I&M om second opinions uit te voeren is er mogelijk een taak voor wetenschappers om kritisch te kijken naar de kwaliteit van MKBA-rapporten. Eerder concludeerden wij dat wetenschappers nauwelijks een rol hebben gespeeld in de case studies, terwijl je zou verwachten dat het juist wetenschappers zijn die de expertise hebben om rationalisering door te prikken. Flyvbjerg (1998, blz. 229) geeft een mogelijke verklaring: *'the untouchable position of rationalizations may be due to the fact that rationalizations are often difficult to identify and penetrate. They are presented as rationality. And as demonstrated in the case study often only a thorough deconstruction of an ostensibly rational argument can reveal whether it is a rationalization....so much power lies behind the rationalization that critique and clarification may become futile. This may lead to negative sanctions on those actors who reveal rationality as rationalization.'* Kortom, het is vaak erg lastig om rationalisering door te prikken en de personen die de rationalisering doorprikken kunnen in de toekomst een sanctie verwachten (bijvoorbeeld geen onderzoeksgeld meer). Van Holst (2010) pleit voor een onafhankelijke MKBA commissie. Een groep MKBA-experts die net als de mer-commissie zich bezighoudt met methodologie ontwikkeling, advies en toetsing. In de aanvulling op de Leidraad OEI 'OEI in het besluitvormingsproces' (2004) werd onderzocht of een dergelijke commissie wenselijk was. In 2004 werd besloten dat dit niet wenselijk was, omdat de verwachting was dat het aantal MKBA's wat uitgevoerd zou worden niet zou toenemen. Nu er toch sprake is geweest van een sterke toename van het aantal MKBA's dat is uitgevoerd, komt dit argument te vervallen en kan alsnog een onafhankelijke MKBA-commissie worden ingesteld.

Literatuur:

- Cantarelli, C.C. et al. 2012. 'Characteristics of cost overruns for Dutch transport infrastructure projects and the importance of the decision to build and project phases'. Transport Policy 22: 49–56.
- Flyvbjerg, B. 1998. Rationality and power.
- Grant-Muller, S., Mackie, P., Nellthorp, J., Pearman, A., 2001. Economic appraisal of European transport projects – The state of the art revisited. Transport Reviews 21 (2), 237-261.
- Hajer, M. J., 1995. The Politics of Environmental Discourse: Ecological Modernisation and the Policy Process, Oxford: Oxford University Press.
- Kahneman, D., Slovic, P., & Tversky, A. (1982) Judgment Under Uncertainty: Heuristics and Biases. New York: Cambridge University Press.
- Kain, J.F. 1990. 'Deception in Dallas. Strategic Misrepresentation in Rail Transit Promotion and Evaluation'. Journal of the American Planning Association 56(2): 184–196.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat. 2004. Aanvulling op de Leidraad OEI. OEI in het besluitvormingsproces.
- Mouter, N., Annema, J.A., van Wee, G.P. 2012. Voordelen en nadelen van de MKBA nader uitgewerkt. Bijdrage aan het Colloquium Vervoersplanologisch Speurwerk. 2012. Amsterdam. Te downloaden op www.mkba-informatie.nl
- Mouter, N., 2012. De Advocaat van de Duivel maakt besluitvorming Sneller en Beter. Te downloaden op www.mkba-informatie.nl
- Naess, P., 2006. Cost-benefit analysis of transportation investments. Neither critical nor realistic. Journal of critical realism 5 (1), 32-60.

- Nicolaisen, M. S., 2012. Forecasts: Fact or Fiction? Uncertainty and Inaccuracy in Transport Project. Te downloaden op www.mkba-informatie.nl
- Page, J., 2006. Make it easy to your readers: ideas on environmental impact document focus, organization, and style. *Impact Assessment and Project Appraisal*, 24(3), 233–245.
- Soetenhorst. B. 2012. Het wonder van de Noord/Zuidlijn.