

**Samenwerking bij het opstellen van het nulalternatief voor een
MKBA moet! Hoe kan het efficiënter?**

Els Beukers¹
Universiteit van Amsterdam
e.beukers@uva.nl

Niek Mouter
Technische Universiteit Delft
n.mouter@tudelft.nl

**Bijdrage aan het Colloquium Vervoersplanologisch Speurwerk
19 en 20 november 2009, Antwerpen**

¹ Drs. E. Beukers en drs. N. Mouter zijn als AIO verbonden aan respectievelijk de Universiteit van Amsterdam en de TU Delft. Zij zijn in 2009 gestart met door het NICIS gefinancierde promotieonderzoeken naar procesmatige en inhoudelijke verbeteringen voor de MKBA.

Samenvatting

Samenwerking bij het opstellen van het nulalternatief voor een MKBA moet! Hoe kan het efficiënter?

Het nulalternatief is een onderdeel van de Maatschappelijke Kosten-, Batenanalyse (MKBA) dat veel discussie oplevert tussen de verschillende betrokken partijen, waaronder de opsteller (opdrachtgever en vaak een onderzoeksbureau), praktijkpartijen en een toetsende entiteit (vaak het CPB). In dit paper analyseren we de nulalternatieven zoals die zijn gemaakt voor de projecten Maasvlakte II, Westerschelde Container Terminal, Zeesluis IJmuiden en de Robel-lijn en de discussies die daarbij ontstonden. Uit de cases volgt dat de samenwerking bij het opstellen van het nulalternatief voor verbetering vatbaar is. Problemen die naar voren komen kunnen worden aangepakt door middel van systematische en eerdere samenwerking tussen de opdrachtgevende partij, praktijkpartijen en een partij die methodologisch advies geeft. Een middel daarvoor is *joint fact finding*. Opgemerkt moet worden dat bij het vervlechten van processen ook kanttekeningen moeten worden gemaakt. Te vergaande samenwerking tussen de opdrachtgevende / opstellende partij en het orgaan dat methodologisch advies geeft, zou kunnen leiden tot beperkte onafhankelijkheid, wanneer de adviserende partij ook een toetsende functie heeft in de MKBA procedure. Daarnaast moet door de opdrachtgevende / opstellende partij verantwoordelijk worden omgegaan met de informatie die door de praktijk is ontwikkeld of aangeleverd.

1. Niets doen is iets doen

Het nulalternatief is een onderdeel van de Maatschappelijke Kosten-, Batenanalyse (MKBA) dat veel discussie oplevert tussen de verschillende betrokken partijen, waaronder de opsteller (opdrachtgever en vaak een onderzoeksbureau), praktijkpartijen en een toetsende entiteit (vaak het CPB). In dit paper analyseren we de discussies over nulalternatieven zoals die zijn gemaakt voor de projecten Maasvlakte II, Westerschelde Container Terminal, Zeesluis IJmuiden en de Robel-lijn. Op basis van deze analyse wordt beargumenteerd dat een systematische samenwerking tussen betrokken partijen door het vervlechten van processen van belang kan zijn, zoals in de aanvullingen op de OEI Leidraad (2004) wordt aanbevolen. Wel is het belangrijk om de mogelijke nadelen van vervlechting in de gaten te houden, zoals beperkte onafhankelijkheid van de toetsende autoriteit en de verwerking van wensbeelden in de MKBA.

In een MKBA vormt het verschil in ontwikkeling tussen het projectalternatief en het nulalternatief het uitgangspunt van de rendementsanalyse. Voor een investerende partij zoals de rijksoverheid is een inschatting van het rendement van belang om na te gaan of de investering verantwoord zal zijn. Het rendement van een project wordt in een MKBA weergegeven door de kosten en de baten van het projectalternatief te berekenen en deze af te zetten tegen de kosten en de baten die ontstaan in het nulalternatief. Voor het berekenen van het rendement is de vaststelling van het nulalternatief zodoende even belangrijk als de vaststelling van het projectalternatief.

Het nulalternatief wordt in de aanvulling op de OEI leidraad gedefinieerd als: *"De meest waarschijnlijk te achten ontwikkeling die zal plaatsvinden in geval het te beoordelen project niet wordt uitgevoerd"* (ministerie van V&W en ministerie van EZ, 2004). Deze definitie laat ruimte over voor de opstellers van een MKBA om na te gaan wat deze meest waarschijnlijke geachte ontwikkeling is als het project niet wordt uitgevoerd. Volgens Saitua (in: Haezendonck, 2007) is het nulalternatief te omschrijven als een *do-minimum* waarbij met minimale inzet van middelen het gesignaleerde probleem wordt opgelost. Al hoewel deze definitie een bruikbare beschrijving van het nulalternatief geeft door te stellen dat er minimaal iets wordt gedaan, geeft het geen wetmatigheid voor het vaststellen van een nulalternatief. Ook is de definitie interessant doordat wordt gesteld dat niets doen in feite niet bestaat. Zelfs bij een minimale ontwikkeling gebeurt er iets. Dat 'iets' kan plaatsvinden op initiatief van de overheid, het bedrijfsleven of andere partijen.

Het opstellen van het nulalternatief levert veel discussie op doordat het een interpretatie is van wat de meest waarschijnlijke ontwikkeling zonder het project zou zijn. In combinatie met de bepalende rol die het nulalternatief heeft voor de rendementen van de projectalternatieven wordt het door voor-, tegenstanders en beoordelaars van projecten vaak kritisch bekeken en soms als politieke speelbal gebruikt. De opdrachtgever (meestal de projectinitiator) kan bijvoorbeeld in de verleiding komen om het nulalternatief zo ongunstig mogelijk te formuleren met hoge maatschappelijke kosten en lage maatschappelijke baten, zodat de rendementen van de projectalternatieven gunstig uit de MKBA naar voren komen. In de MKBA voor de spoorverbinding Schiphol – Amsterdam – Almere – Lelystad (SAAL) zijn bijvoorbeeld de investeringskosten voor het viersporige traject Oostflank vanaf de Zuidas tot aan de Utrechtse boog in eerste instantie alleen meegenomen in het nulalternatief (referentiealternatief) en niet in de projectalternatieven. De baten van deze investering zijn daarentegen wel in de projectalternatieven meegenomen (CPB, 2007). Ten opzichte van dit nulalternatief steken de projectalternatieven daardoor te gunstig af. De toetsende organisatie, het centraal planbureau (CPB), heeft deze werkwijze bekritiseerd. Ook projecttegenstanders zullen het onrealistische nulalternatief gebruiken om de uitkomsten van de MKBA te bekritisieren.

Het nulalternatief is dus niet 'niets doen' of een ongunstig scenario van een probleem waar slechts het projectalternatief een oplossing voor kan bieden. Ook kan het

nulalternatief niet worden samengesteld door het vaststaande beleid door te trekken zonder rekening te houden met wat andere, niet-overheid zijnde, partijen zullen doen in het geval het project niet wordt gerealiseerd. Daarnaast moet voor een goed nulalternatief rekening worden gehouden met de methodologische uitgangspunten van de Leidraad O(E)EI om de CPB toets te doorstaan (Ministerie van V&W en Ministerie van EZ, 2000).

Aangezien het opstellen van het nulalternatief geen wetmatigheid is, omdat het over een mogelijke toekomst gaat, zal op een andere manier consensus moeten worden bereikt. De Leidraad O(E)EI geeft echter beperkt houvast op welke wijze een goed nulalternatief tot stand kan komen. De ervaringen met eerder opgestelde nulalternatieven voor MKBA's geven de mogelijkheid om na te gaan welke werkwijze wel en welke minder goed werkt en welke rol betrokken partijen zouden moeten innemen. In vier cases, Maasvlakte II, Westerschelde Container Terminal, Zeesluis IJmuiden en de Robel-lijn, wordt kort beschreven welke nulalternatieven zijn gebruikt, welke knel- en kritiepunten daarbij ontstonden en hoe deze ervaringen kunnen worden gebruikt voor volgende op te stellen nulalternatieven.

2. Cases

2.1 Maasvlakte II

De MKBA van het project Maasvlakte II is opgesteld door het CPB. Na de Verkenning Ruimtetekort Mainport Rotterdam werd door het kabinet in een startnotitie besloten om het ruimtetekort in de Rotterdamse haven aan te pakken in combinatie met een verbeterde leefomgeving in de regio Rijnmond (Ministerie van V&W, PMR 1998). Het verwachte toekomstige ruimtetekort in de Rotterdamse haven stond dus centraal in de discussie over de noodzaak om Maasvlakte II te realiseren. Om tot een goed nulalternatief te komen, moesten zowel de omvang als de urgentie van het verwachte tekort aan ruimte goed worden vastgesteld. De meningen over het ruimtetekort in de haven liepen echter sterk uiteen, waarbij het Gemeentelijk Havenbedrijf Rotterdam (GHR) en het CPB recht tegenover elkaar stonden. Cijfers die het Gemeentelijk Havenbedrijf Rotterdam (GHR) in het verleden op tafel legde om de noodzaak van een havenuitbreiding aan te tonen, werden door het CPB systematisch beantwoord met gegevens die het tegendeel bewezen (PMR, 2002). In het scenario Global Competition gaat het GHR bijvoorbeeld uit van 1260 ha ruimtetekort en het CPB van 610 ha. Op basis van het European Coordination Scenario gaat het GHR uit van een ruimtetekort van 750 ha, terwijl het CPB uitgaat van 370 ha. In het Divided Europe Scenario gaan beide overigens uit van het uitblijven van een ruimtetekort (Ministerie van V&W, PMR, 1999).

De Adviesraad die de opgestelde MKBA voor de Maasvlakte II achteraf heeft getoetst, had kritiek op de manier waarop de analyses over het verwachte ruimtetekort tot stand zijn gekomen. De Adviesraad noemt de vele discussies, de hoge tijdsdruk en een onduidelijke relatie tussen projectdirectie en onderzoekers als zwakke punten (PMR jaartal Maart 2002). Volgens het CPB werd het opstellen van het nulalternatief bemoeilijkt, door het feit dat aan het licht kwam dat er technisch/ruimtelijke beperkingen bij de inrichting van de bestaande haven van toepassing waren wat gevolgen heeft voor de mogelijk beschikbare hectaren. Vanwege wettelijke geluidsgrenzen die pas laat in de discussie naar voren kwamen, zou de bestaande haven minder dicht bebouwd kunnen worden, waardoor ruimtetekort zou toenemen in het nulalternatief. Gevolg was dat delen van het onderzoek opnieuw moesten worden uitgevoerd. Dit zorgde voor extra tijdsdruk. Wanneer de informatie over mogelijke overschrijding van geluidsgrenzen eerder bekend was geworden was het voor de onderzoekers waarschijnlijk mogelijk geweest om het nulalternatief sneller en dus efficiënter op te stellen.

De slepende discussie over onder andere de vaststelling van het ruimtetekort in het nulalternatief heeft geleid tot een behoefte aan verbetering. Projectleider KBA Bas van Holst stelt daarover het volgende in het leerdokument Projectorganisatie Mainport Rotterdam (PMR, 2002): *"Uiteindelijk is er veel lof voor de rekenmethoden en modellen*

die er liggen, maar op de weg er naartoe was er zoveel onduidelijkheid, wantrouwen en misinterpretatie op misinterpretatie, dat is bijna niet te bevatten." Een oplossing kan volgens het opgestelde leerdocument logboek PMR worden gevonden door klankbordbijeenvakkomsten te houden met onder andere marktpartijen en maatschappelijke organisaties.

De les die uit de casus Maasvlakte II kan worden getrokken is dat onduidelijkheid, wantrouwen en misinterpretaties omtrent het nulalternatief niet bevorderlijk zijn voor het efficiënt opstellen van het nulalternatief. Bij de discussie over het juiste nulalternatief heerste er een permanente spanning tussen het GHR en het CPB, wat leidde tot een patstelling. Een nulalternatief kan efficiënter worden opgesteld, wanneer er meer wordt samengewerkt tussen in dit geval het CPB (tegelijktijd de uitvoerder en de methodologische instantie) en maatschappelijke organisaties.

2.2 Westerschelde Container Terminal

Het project WCT, de tweede casus, is gericht op de ontwikkeling van een *deep sea* container terminal bij Vlissingen. De eerste plannen voor een WCT zijn in de jaren negentig gemaakt. De verwachtingen rond de ontwikkeling zijn hoog aangezien de terminal wordt gezien als een grote kans voor de provincie Zeeland om nieuwe werkgelegenheid en economische groei te realiseren (Ecorys, 2006a). Voor een rijksbijdrage aan de ontwikkeling van het WCT is het nodig dat de provincie in een MKBA (ondermeer) aantoont dat de vraag op containeroverslagmarkt groot genoeg is voor een nieuwe terminal.

Het gebruikte nulalternatief in de MKBA voor het WCT omschrijft de situatie dat er geen WCT komt en gaat daarbij uit van een statische situatie van de overslagmarkt die op het moment van opstellen (periode 2005 - 2006) en in de toekomst gelijk zal zijn. In oktober 2005 wordt echter een overeenkomst gesloten om een nieuwe container terminal te ontwikkelen in de nabijheid van Vlissingen onafhankelijk van het WCT: de binnendijkse Scaldiahaven. Deze te ontwikkelen terminal heeft niet dezelfde doelen als de beoogde WCT, maar heeft wel effect op de concurrentiepositie van het WCT. Het nulalternatief moet volgens de richtlijnen in de OEEI Leidraad rekening houden met autonome ontwikkeling van de Zeeuwse containeroverslagmarkt. Toch wordt deze autonome ontwikkeling niet bij het nulalternatief betrokken. Dat is te meer opvallend doordat één van de ontwikkelende partijen van de Scaldiahaven - Zeeland Seaports – nauw betrokken is bij het opstellen van de MKBA (Ecorys, 2006a).

De opstellers van de MKBA erkennen in het voorwoord ruim het belang van de Scaldiahaven voor het WCT, zonder deze ontwikkeling te betrekken in het nulalternatief. Het CPB (2006) en de Wetenschappelijke adviesraad (WAR, 2006) maken echter duidelijk dat deze invloedrijke ontwikkeling wel moet worden meegewogen (Ecorys, 2006b). Door het projectalternatief af te zetten tegen een nulalternatief waarin de ontwikkeling van de Scaldiahaven is geïntegreerd ontstaat een ander en waarschijnlijk lager projectrendement. In het geval van de WCT heeft deze ontwikkeling met name invloed op de fasering doordat het op een (nog) later tijdstip winstgevend zal zijn. Onder druk van het CPB en de WAR is tussen kerst en oud en nieuw (publicatiedatum 28 december 2006) de invloed van de ontwikkeling van de Scaldiahaven op de WCT alsnog geanalyseerd in de aanvullende rapportage 'Marktpotentieel binnendijkse containerterminal Vlissingen' (Ecorys 2006c).

De heer Engelbert (gesprek 23 juli 2009) van de provincie Zeeland licht desgevraagd toe dat het opstellen van het nulalternatief voor het WCT vooral een methodologisch vraagstuk was en niet veel politieke discussie heeft opgeleverd. De adviezen van het CPB en de WAR met betrekking tot de Scaldiahaven zijn snel verwerkt. Wel stelt hij dat de adviezen vrij scherp waren geformuleerd en het gevoel gaven dat het hele project werd afgebrand. Een andere aanpak voor het nulalternatief waarbij de Scaldiahaven meteen in het nulalternatief zou zijn opgenomen zou waarschijnlijk tijd hebben bespaard.

Het opstellen van het nulalternatief voor het WCT laat zien dat het nodig is om lokale partijen te betrekken om een inschatting te kunnen maken van de meest waarschijnlijke ontwikkelingen zonder het project. De provincie lijkt het belang van deze lokale context te hebben onderschat wat kan wijzen op onervarenheid met de methodiek van de MKBA. Wellicht zou het paniekvoetbal rond dit onderdeel zijn voorkomen door een eerder methodologisch advies over het implementeren van autonome ontwikkelingen in het nulalternatief.

2.3 Zeesluis IJmuiden

Als derde casus is het project Zeesluis IJmuiden, ook Zeetoegang IJmuiden genaamd, bekeken. Dit langdurende project is gericht op een verbetering van de toegang van de Noordzee naar het Noordzeekanaal en daarmee de verbinding naar de Amsterdamse havens. Vanaf 2001 tot en met 2008 zijn vier KBA's opgesteld waarop het CPB in drie second opinions kritisch heeft gereageerd. Ter discussie staat een tweede grote sluis naast de huidige Noordersluis en vele varianten daarop variërend van een middelgrote sluis tot op een andere wijze overslaan van de zeeschepen (NEI, 2001; SEO, 2004; Witteveen + Bos 2008).

In de second opinions wordt duidelijk dat het CPB keer op keer kritisch is over de gebruikte en de niet gebruikte (nul)alternatieven, zoals in de (tot nu toe) laatste second opinion (CPB, 2008). Het CPB stelt dat "... minder ingrijpende maatregelen om de congestieproblematiek in het Noordzeekanaalgebied te mitigeren niet voldoende vorm [hebben] gekregen in de kKBA. Ook had de infrastructurele oplossing (de aanleg van een nieuwe grote sluis) beter afgezet kunnen worden tegen een 'actiever' nulalternatief waarin ook het verplaatsen van het zandtransport was opgenomen (een zogenaamd Nul+ alternatief). Op die manier zou de toegevoegde waarde van een nieuwe sluis beter kunnen worden geïsoleerd. Dit betekent waarschijnlijk dat de kostenbatensaldo's van de geanalyseerde oplossingsrichtingen een te gunstig beeld geven." (CPB, 2008, p. 1). Uit dit citaat blijkt dat het CPB enerzijds een scherp oordeel velt door te stellen dat de rendementen van de projectalternatieven waarschijnlijk een te gunstig beeld geven. Anderzijds geeft het CPB meteen aan met welke onderdelen het nulalternatief bij voorkeur opgesteld zou moeten worden en gaat daarmee op de stoel van de opstellers van de KBA zitten.

Naast deze beoordelingen achteraf heeft het CPB op verzoek van het ministerie van Verkeer en Waterstaat in een tussentijdse visie advies gegeven over de op te stellen KBA (CPB, 2007). Hiermee heeft het ministerie ingespeeld op de idee dat met een tijdig CPB advies over de KBA in wording de methodologische discussie na afronding van de KBA minder zal zijn. In de aanvulling op de Leidraad OEI 'OEI in het besluitvormingsproces' wordt de bevinding erkend dat het bij het opstellen van een MKBA waardevol is als er methodologisch advies wordt gegeven in een vroeg stadium van het proces van het opstellen van de MKBA. De Leidraad OEI stelt dat samenwerking moet worden bevorderd tussen toetsers en uitvoerder / opdrachtgever bij het vaststellen van een MKBA, zoals blijkt uit het volgende citaat:

"Bij de tot dusverre uitgevoerde toetsingen door het CPB of ad hoc commissies van deskundigen lag het zwaartepunt bij de toetsing achteraf, dus na afronding van een MKBA. Het voordeel van dit achteraf toetsen is dat er sprake is van een duidelijke rolverdeling tussen de toetsingscommissie en de uitvoerder/ opdrachtgever van de MKBA. De toetsingscommissie kan hierdoor een onafhankelijk oordeel vellen zonder aan mogelijk eerdere uitspraken tijdens de uitvoering van een MKBA gebonden te worden. Een belangrijk nadeel van het achteraf toetsen is dat de toetsing niet meer gebruikt kan worden ter verbetering van de MKBA. Daardoor heeft het een beperkte toegevoegde waarde voor de kwaliteit van de besluitvorming. De toegevoegde waarde van een toetsing op de kwaliteit van de besluitvorming wordt belangrijk gevonden. In de publicatie OEI in het Besluitvormingsproces (Ministerie verkeer en Waterstaat, 2004) wordt het daarom noodzakelijk geacht, dat een toetsingscommissie zich eerder in het

proces van totstandkoming van een MKBA uitspreekt dan nu het geval is." (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2004 p 24)

Ook uit kamerstuk 26428 nr. 21 vergaderjaar 1999-2000 blijkt dat het CPB voordat de (M)KBA wordt opgesteld moet aangeven op welke punten de onderzoeken zullen worden beoordeeld, indien is bepaald dat het CPB een toetsende rol zal hebben gedurende het proces. Volgens dit kamerstuk heeft het CPB zodoende een rol in het begin van het onderzoek en aan het eind van het onderzoek.

In de casus Zeesluis IJmuiden is sprake van een uitgebreide adviserende rol van het CPB. In de notities over de KBA's voor de Zeesluis IJmuiden laat het CPB zich bijvoorbeeld gedetailleerd uit over de onderdelen waaruit het nulalternatief moet worden opgebouwd, of er wel of geen business case in de KBA moet worden geïntegreerd en welke informatie uit welke rapportages wel en niet gebruikt moet worden. Voor een positieve CPB toets kan door deze werkwijze de suggestie ontstaan dat de KBA opstellende partij in de huid van het CPB moet kruipen om zo goed mogelijk in te schatten wat wordt verwacht voor een positieve beoordeling. Blijkbaar maken de KBA opstellende partijen andere afwegingen doordat de CPB adviezen voor de Zeetoegang IJmuiden niet exact worden overgenomen. Het CPB laat zich daar vervolgens afwijzend over uit in de opvolgende second opinion. Het geven van methodologisch advies door het CPB wil zodoende nog niet zeggen dat deze adviezen één op één worden overgenomen. De vraag ontstaat of het CPB het meest geschikte orgaan is voor een dergelijke adviserende rol, aangezien het orgaan ook een toetsende functie heeft in de MKBA procedure.

2.4 Robel-IJjn

Het project Robel-IJjn had als doel om een toekomstvaste duurzame oplossing te vinden voor de primaire goederen as tussen Rotterdam en België. In deze vierde casus staan twee problemen centraal; het oplossen van de bestaande geluids- en veiligheidsproblematiek en het oplossen van het capaciteitsknelpunt. Om deze knelpunten op te lossen werd een projectorganisatie opgezet, getrokken door het ministerie van Verkeer en Waterstaat. Hieraan namen ook het ministerie van VROM, Prorail, diverse lokale partijen en regionale partijen deel. Deze projectorganisatie moest onderzoeken of het zinvol was een nieuwe lijn tussen Rotterdam en Bergen op Zoom aan te leggen.

ECORYS heeft in opdracht van de projectgroep de verschillende alternatieven doorgerekend op basis van drie verschillende scenario's. Voor het vaststellen van het nulalternatief en het projectalternatief werden het EC-EISR scenario, het EC-98 scenario en het 55% EC scenario gebruikt. Het EC-EISR scenario werd door de projectgroep zelf opgevoerd. Onder het scenario EC-EISR wordt uitgegaan van intensivering van het vervoerbeleid, waardoor bijvoorbeeld het spoorvervoer wordt geliberaliseerd. Daarnaast nam men in dit scenario aan dat marktpartijen het spoorvervoer verder zouden ontwikkelen tot een concurrerende vervoerwijze. Bij aanleg ineens laten het EC-98 scenario en het 55% EC scenario voor geen van de projectalternatieven een batig saldo zien, het EC-EISR-scenario wel. Opgemerkt moet worden dat de PM posten niet zijn meegenomen in deze waardering. Twee van de projectalternatieven kunnen ook gefaseerd aangelegd worden. In dit geval was de KBA voor beide alternatieven onder zowel het EC-98 als het EC-EISR-scenario positief. In het 55% EC scenario is de spoorcapaciteit ook volgens de berekeningen van de werkgroep nog lange tijd voldoende, hetgeen betekent dat er nauwelijks transportbaten zijn (ECORYS 2002).

Het CPB komt in een second opinion (CPB, 2003) tot de conclusie dat er geen wezenlijke capaciteitsknelpunten op de spoorlijn Rotterdam-België zullen ontstaan, die een integrale verhoging van capaciteit noodzakelijk maken. Het CPB kwam daarmee tot het oordeel dat de baten negatief zijn in plaats van neutraal (KIM, 2008). De kosten-batenanalyse gaat er volgens het CPB in het nulalternatief onterecht vanuit dat de restcapaciteit niet benut wordt, dat de capaciteit per trein gelijk blijft en dat het aantal werkdagen in het goederenvervoer gelijk blijft. Ook gaat het enige vervoersscenario waarin de projecten

volgens het CPB positief scoren, het EC-EISR scenario, uit van een onrealistisch hoge toekomstige vervoersvraag. Investeren in oplossingen voordat dit uit het oogpunt van capaciteit nodig is, levert volgens de second opinion een negatief saldo van maatschappelijke kosten en baten op. Om die reden is een gefaseerde aanleg van één van de projectalternatieven, reagerend op de behoefte aan extra capaciteit, de beste oplossing voor de lange termijn. (Ministerie van V & W 2003).

Uit de second opinion van het CPB volgt dat ECORYS gebruik maakte van een vervoersscenario (EC-EISR scenario) dat door de projectorganisatie was aangeleverd. Naast Prorail, VROM en Verkeer & Waterstaat waren diverse lokale partijen en regionale partijen betrokken bij deze projectorganisatie. Het vervoersscenario dat door de projectorganisatie is aangeleverd ging volgens het CPB uit van onrealistisch hoge vervoersprognoses. In de second opinion van het CPB staat aangegeven dat het te prefereren zou zijn geweest, het referentie-GC scenario uit NVVP als uitgangspunt te hanteren en dan expliciet het effect van een plausibele prijsontwikkeling van het spoorvervoer ten opzichte van andere vervoersmodi door SMILE te laten doorrekenen. Er kan niet worden gesteld dat de opdracht van de projectorganisatie aan ECORYS om te rekenen met het EC-EISR scenario een positievere MKBA score als achterliggende reden had. Pieter Dronkert (beleidsmedewerker bij de voorbereidingen van het project Robel-lijn) gaf wel aan dat het opmerkelijk was dat in de planstudie VERA, één van de voorstudies op de MKBA, slechts is gerekend met het zeer hoog scorende EI-EISR scenario.

Uit de casus Robel-lijn volgt niet expliciet dat het gebruik maken van informatie van maatschappelijke organisaties, lokale partijen en / of regionale partijen bij het samenstellen van een MKBA, risico's met zich mee kan brengen. Het is namelijk niet duidelijk of er opzettelijk is gerekend met het zeer positieve EI-EISR scenario. Wel stelt Pieter Dronkert dat een nadeel van samenwerking met de praktijk zou kunnen zijn dat er gekleurde verzoeken komen vanuit de praktijk, waardoor wensbeelden worden verwerkt in de MKBA. Wanneer de uitvoerder van een MKBA uitgaat van aannames die door de praktijk ontwikkeld of aangeleverd zijn, bestaat de valkuil dat wordt gerekend met aannames die in het voordeel werken van de betreffende partij die de aannames heeft opgesteld. Of het aanleveren van het EC-EISR scenario voor het maken van de MKBA Robel-lijn hier een voorbeeld van is, kan dus niet met zekerheid worden vastgesteld. Wel zorgde dit onrealistische scenario volgens de second opinion van het CPB (2003) voor een veel te positieve MKBA score. Opgemerkt moet worden dat op basis van kosten- en tijdefficiëntie veel wordt gewerkt met bestaande informatie. Wel moet deze informatie kritisch worden bekeken om de mate van objectiviteit ervan te bepalen.

3. Lessen voor het nulalternatief

De vier besproken cases kennen allen een (meer of minder) problematisch proces voor het opstellen van het nulalternatief. Het nulalternatief blijkt daarmee één van de gevoelige onderdelen van de MKBA waar veel discussie over kan ontstaan. In de casus Maasvlakte II heeft de discussie over de juistheid van de tegenstrijdige (wetenschappelijk) informatie verlamvend gewerkt. Eén van de problemen die in de casus Maasvlakte II naar voren komt is de onwenselijke situatie waarbij partijen elkaar bombarderen met onvergelykbare wetenschappelijke feiten die het tegenovergestelde beweren. De beschrijving die de heer van Holst gebruikt in het leerdocument PMR van dit proces komen sterk overeen met wat van Eeten een *dialogue of the deaf* noemt (Van Eeten, 1999). Deze *dialogue of the deaf* houdt in dat partijen het zowel politiek als wetenschappelijk fundamenteel met elkaar oneens zijn en elkaar bombarderen met wetenschappelijke feiten. Deze *dialogue of the deaf* wordt mede gevoed door het gebruik van wetenschappelijke kennis. De kans op een vruchtbare discussie is in deze situatie beperkt door de onvergelykbaarheid van argumenten, wat leidt tot een institutionele patstelling.

Bij het WCT heeft het opstellen van het nulalternatief veel tijd gekost doordat de autonome ontwikkeling in de lokale context over het hoofd werd gezien. Een gebrekkige

samenwerking met lokale partijen en een gebrek aan ervaring met het opstellen van MKBA kunnen hier de oorzaak van zijn. Ook bij de casus Zeelsluis IJmuiden staan de methodologische uitgangspunten centraal. Ondanks vergaande en veelvuldige CPB adviezen over hoe de MKBA moet worden opgesteld, komt het project niet dichterbij een positief CPB oordeel en blijft het CPB onveranderd kritisch over de gebruikte uitgangspunten. De partijen lijken zodoende langs elkaar heen te praten.

In de vierde casus, Robel-lijn, staat wederom ter discussie op basis van welke informatie, welk scenario in dit geval, het nulalternatief moet worden opgesteld. Het bestaande scenario wat door de lokale partijen was aangeleverd, bleek niet kritiekloos te kunnen worden overgenomen. De Bruijn (e.a., 2007) toont aan dat de informatie die wordt gebruikt bij grote infrastructuur projecten vaak en zelfs meestal betwiste en gekleurde informatie is. Al hoewel enige opzet niet wordt gesuggereerd is het gebruik van het scenario wat was aangeleverd door één van de deelnemende partijen bij de Robel-lijn een uiterst kritisch punt gebleken door de te optimistische prognose. De kans op gekleurde of subjectieve informatie wordt groter naar mate de belangen van de betrokken partijen groter en tegenstrijdiger worden (de Bruijn, e.a. 2007). Een kritische houding ten opzichte van aangeleverde informatie is daarom nodig, met het gevaar dat opposanten elkaars informatie per definitie niet als serieus beschouwen. De rol van informatie in de besluitvorming wordt daarmee afgezwakt (de Bruijn, e.a. 2007).

In de literatuur worden verschillende oorzaken en oplossingen aangevoerd om een dialogue of the deaf en oneindige discussies over betwiste informatie en te gebruiken methoden te voorkomen (van Buuren and Edelenbos, 2004 en de Bruijn, 2007). Van Buuren stelt dat een *knowledge fight* ontstaat als partijen bij complexe ontwikkelingen zich in meerdere coalities groeperen rond een bepaald conflicterend standpunt. Binnen deze coalities komt kennis tot stand op basis van interne logica, paradigma's, regels en aannames. Deze kennis wordt vervolgens strategisch ingezet om de eigen ideeën te beargumenteren, terwijl de kennis vaak niet te vergelijken is met de kennis die de andere coalities hebben gevormd. Volgens de Bruijn accepteren betrokkenen alleen de autoriteit van de gebruikte informatie als zij betrokken waren in het proces van probleemformulering en probleemoplossing.

Om deze patstellingen te voorkomen worden verschillende methoden tot kennisproductie voorgesteld, zoals *Joint fact-finding*, *participatory policy analysis*, *collaborative dialogues*, *collaborative analysis*, *'interactive social science'*. Deze oplossingen hebben met elkaar gemeen, dat ze gericht zijn op het zoeken naar connecties tussen de verschillende kenniscoalities om tot een gedeeld, en dus bespreekbaar beeld van het onderwerp te kunnen komen. Ook kan op deze manier een veel scherpere analyse van de opgave en potentiële oplossingsrichtingen ontstaan dan wanneer partijen niet gezamenlijk kennis ontwikkelen. Voor het gezamenlijk ontwikkelen van kennis moet de concentratie liggen op het realiseren van interacties tussen de coalities (van Buuren, e.a., 2004). Deze interactie kan worden bereikt door bijvoorbeeld de coalities op gezette tijden met elkaar te laten overleggen om de te gebruiken parameters af te stemmen. Ook zou een gezamenlijke nieuwe kenniscoalitie kunnen worden gevormd die volgens een afgesproken onderzoeksagenda (welke onderzoeksvragen, methoden, reikwijdte, enzovoort) kennis produceert waar alle betrokken partijen zich in kunnen vinden. De kennis die op deze manier wordt ontwikkeld noemt de Bruijn (2007) *negotiated knowledge*. Voordeel van dergelijke kennis is ondermeer dat de discussie zich concentreert op de uitkomsten waar de betrokkenen het wel of niet mee eens kunnen zijn en niet op de informatie waar deze uitkomsten op gebaseerd zijn.

Op basis van de cases en aansluitend op de theoretische literatuur wordt gesteld dat een betere, eerdere en systematische samenwerking tussen de opdrachtgevende partij, lokale partijen en een partij voor methodologisch advies er aan zou kunnen bijdragen om tot een geaccepteerd nulalternatief te komen. De verwachte voordelen en dilemma's bij deze vergaande samenwerking worden hieronder verder uitgediept.

3.1 Samenwerken met lokale partijen

Het kennen van de lokale context en de lokale markt blijkt bij bijvoorbeeld de casus WCT van belang voor het formuleren van de waarschijnlijke ontwikkelingen zonder het project (het nulalternatief). Door samen te werken met lokale partijen is de verwachting dat dergelijke autonome lokale ontwikkelingen zonder het project beter kunnen worden geschat. Lokale partijen hebben vaak ook veel kennis en informatie die voor het project en het op te stellen nulalternatief (en MKBA) van belang kunnen zijn. Door een vroegtijdige samenwerking kan van deze informatie gebruik worden gemaakt, zodat de projectorganisatie efficiënt kan werken.

Een samenwerking met lokale partijen kan daarnaast belangrijk zijn om overeenstemming te bereiken over de informatie en aannames die worden gebruikt, bijvoorbeeld door samen te werken aan joint fact finding. De slepende discussies tussen praktijk partijen en het CPB over de juistheid van de gebruikte informatie in de casus Maasvlakte II, zouden doormiddel van een dergelijke samenwerking kunnen zijn voorkomen. Het nulalternatief zou hierdoor naar verwachting sneller en met minder frustraties kunnen zijn opgesteld. De opmerkingen van de Adviesraad en het leerdocument PMR onderschrijven dit. Door het gezamenlijk (laten) produceren van informatie wordt ook voorkomen dat er wordt gewerkt met subjectieve en betwiste informatie.

3.2 Samenwerken in de vorm van methodologisch advies

Naast samenwerking met lokale partijen blijkt er grote behoefte te zijn aan methodologisch advies. Het opstellen van een nulalternatief vraagt om een vaardigheid die bij de opdrachtgever niet bij voorbaat voorhanden is. Hiervoor neemt een opdrachtgever doorgaans een consultant in de arm. De discussies over methodologische uitgangspunten met het CPB worden er echter niet minder om. Het opstellen van een nulalternatief is, zoals eerder gesteld, geen wetmatigheid en moet op een zekere consensus kunnen rekenen. Samenwerking met de toetsende partij of een andere adviserende entiteit kan deze behoefte invullen. De behoefte aan methodologisch advies bij het opstellen van nulalternatieven (en MKBA's) is terug te zien in de cases WCT en Zeesluis IJmuiden. Ook in de aanvulling op de Leidraad OEI 'OEI in het besluitvormingsproces' wordt er op gewezen dat methodologisch advies in een vroeg stadium bij het opstellen van een MKBA waardevol is.

Deze bevinding is niet zonder kanttekeningen en mogelijke valkuilen. De behoefte aan methodologisch advies kan bijvoorbeeld worden ingevuld door samenwerking met de toetsende partij (in de meeste gevallen het CPB) zoals ook in de Leidraad OEI wordt voorgesteld. Het betrekken van het CPB in een vroegtijdig stadium voor methodologisch advies kan gepaard gaan met grote voordelen. Adviserende noties van het CPB zorgen ervoor dat uitvoerders en opdrachtgevers weten waar ze op moeten letten, waardoor methodologische discussies achteraf voorkomen kunnen worden. Als het CPB de mogelijkheid heeft om eerder in te grijpen, kan worden voorkomen dat de opsteller niet verder werkt met een aanname die achteraf door het CPB als onjuist zal worden beoordeeld.

Vroegtijdige samenwerking tussen opsteller en CPB kan echter ook nadelen hebben, aangezien dit zou inhouden dat het CPB zowel een toetsende als adviserende rol heeft bij het construeren van een MKBA. De discussie bij de Raad van State over de gecombineerde adviserende en toetsende functies blijkt leerzaam voor de voorgestelde samenwerking in de MKBA praktijk. Deze discussie over de Raad van State is op gang gekomen nadat het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EVRM, 1995) het Procola arrest had gewezen waarin het verenigen van zowel een adviserende als toetsende functie binnen één orgaan ter discussie werd gesteld. Kern van de discussie is dat een gerechtvaardigde vrees bestaat dat de leden van de Raad van State van Luxemburg zich bij het uitoefenen van de rechterlijke functie gebonden voelen aan eerder uitgebrachte adviezen, wat structurele onpartijdigheid ter discussie zou stellen. Omdat de inrichting van de Nederlandse Raad van State overeenkomt met de

Luxemburgse Raad van State kan deze Procola uitspraak ook op de Nederlandse situatie worden toegepast.

Uit de discussie bij de Raad van State blijkt dat de combinatie van een adviserende en toetsende functie valkuilen met zich meebrengt. Indien wordt aangenomen dat het CPB puur wetenschappelijk en objectief toetst en adviseert vormt dit geen probleem. Als het CPB bijvoorbeeld een advies geeft in een startnotitie en de opsteller zelf met een (wetenschappelijk) beter nulalternatief komt, zou het CPB dit aangepaste nulalternatief in theorie over kunnen nemen en in de toets positief kunnen beoordelen. Deze situatie kan echter problematisch worden indien bijvoorbeeld de ene medewerkers van het CPB advies geeft over het vaststellen van het nulalternatief en de andere medewerker verantwoordelijk is voor de toetsing achteraf. Uit sociale overwegingen kan het lastig zijn voor medewerker twee om kritiek te geven op een nulalternatief dat gebaseerd is op het advies van medewerker één.

Naast het geven van een startnotitie en het toetsen achteraf beantwoordt het CPB soms methodologische vragen van een uitvoerder. Dit wordt ook wel collegiaal advies genoemd. Wel behoudt het CPB de vrijheid om in een second opinion niet overeenkomstig het collegiaal advies te oordelen om de toets achteraf zo onafhankelijk mogelijk te maken. Toch komt het in de praktijk nog vaak voor dat in second opinions van het CPB methodologische fouten worden vastgesteld. Zoals gesteld zou het geven van methodologisch advies door een onafhankelijke instantie een mogelijke oplossing zijn. Het CPB behoudt haar onafhankelijkheid en uitvoerders hebben de kans om methodologisch advies in te winnen zonder dat de capaciteit van het CPB wordt belast.

4. Conclusie: vervlechten en scheiden

Een systematische en bewuste samenwerking tussen de betrokken partijen bij het vaststellen van een nulalternatief kan leiden tot meer efficiëntie en minder frustraties. Wel vraagt het een grotere investering in tijd en moeite aan het begin van het proces. Dat zal zich later ruimschoots terug kunnen verdienen doordat vertragingen worden voorkomen.

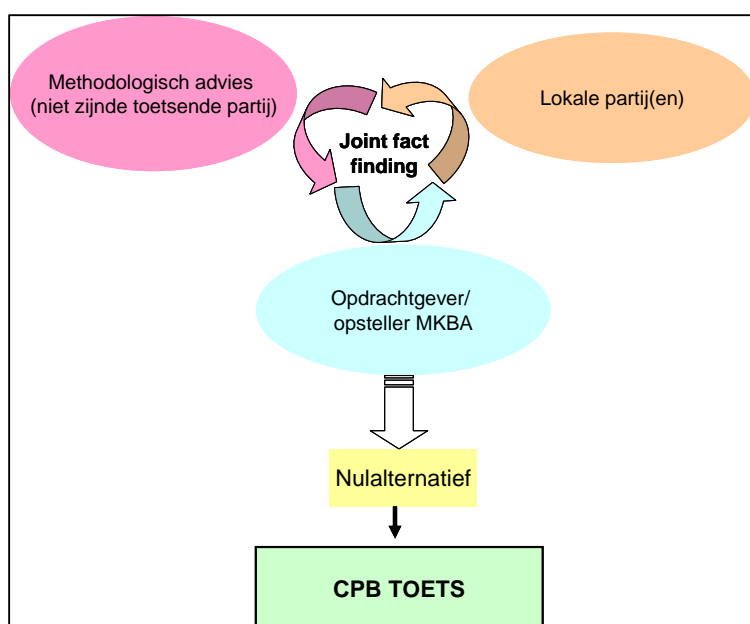
Door samenwerking met lokale partijen kan een betere inschatting worden gemaakt van de waarschijnlijke lokale ontwikkelingen zonder het project. Het inwinnen en gebruiken van deze informatie moet wel op een verantwoorde wijze gebeuren. Daarbij moet in acht worden genomen dat de informatie die lokale partijen aanleveren gekleurd kan zijn door de belangen van deze partijen bij het wel of niet doorgaan van het project. Samenwerking met de praktijk moet er altijd op gericht zijn de efficiëntie te verbeteren en de verwerking van gekleurde aannames te beperken, bijvoorbeeld door middel van joint fact finding. Hoe deze eerste factor kan worden geoptimaliseerd en de tweede factor beperkt is een relevant onderwerp voor onderzoek.

Naast de samenwerking met lokale partijen kan ook een samenwerking met een instantie die methodologisch advies geeft bijdragen tot een efficiëntere vaststelling van het nulalternatief. Methodologisch advies zou kunnen worden gegeven door het toetsende orgaan. In de meeste gevallen is dit het CPB. Het combineren van de adviserende en een toetsende functie in één orgaan is mogelijk, maar men moet wel scherp blijven op de mogelijke nadelen van zo'n combinatie. Deze mogelijke nadelen van vervlechting van adviserende en toetsende taken zijn wel in de OEI Leidraad 'OEI in het besluitvormingsproces' onderkend. In de woorden van de aanvulling is het belangrijk dat *"de toetsingscommissie een onafhankelijk oordeel kan vellen, zonder aan mogelijk eerdere uitspraken tijdens de uitvoering van een (K)KBA gebonden te worden"* (2004 p. 24). Toch is er geen nadering invulling gegeven aan dit bewustzijn over zowel de noodzaak tot samenwerking als het risico van een te nauwe samenwerking waarmee de onafhankelijkheid van partijen onder druk komt te staan.

Wellicht is het beter om de toetsende taak en de adviserende taak uit voorzorg te scheiden om de schijn te voorkomen dat de toetsingscommissie niet meer in staat blijkt

om een onafhankelijk en kritisch oordeel te vellen. Er kan bijvoorbeeld worden gekozen voor een situatie waarin het CPB alleen de toetsing doet en de adviserende functie door een ander onafhankelijk orgaan wordt uitgevoerd. Nader onderzoek naar de kosten en de baten van deze constructie is aan te bevelen.

Mogelijk kan worden gekozen voor het model in figuur 1 waarbij de opdrachtgevende entiteit (inclusief het MKBA opstellend bureau), een toetsende entiteit en een entiteit voor (onafhankelijk) methodologisch advies een rol hebben. In dit model is de rol van het CPB beperkt tot de toets en wordt het methodologisch advies door een onafhankelijke partij gegeven. In de figuur is ook de eerder voorgestelde rol van lokale partijen opgenomen. Een systematische samenwerking in dit drietrapsmodel zou de tekortkomingen kunnen oplossen van ad hoc (en vaak te late) samenwerking enerzijds en discussie over onafhankelijkheid en verwerking van wensbeelden anderzijds.



Figuur 1 Schematische weergave samenwerkende partijen voor opstellen nulalternatief

Literatuur

Buuren, A van and Edelenbos, J (2004), **Conflicting knowledge: why is joint knowledge production such a problem?** *Science and public policy*, volume 31, number 4, pages 289-299

Bruijn, de H. en M. Leijten (2007), **Megaprojects and contested information** *Transportation Planning and Technology*, vol. 30, no. 1, p 49 – 69

Centraal planbureau (2001) **Analyse zeetoeegang Noordzeekanaalgebied: een second opinion**

Centraal planbureau (2003) **Second opinion kosten-batenanalyse spoorverbinding Rotterdam - België**

Centraal planbureau (2005) **Kosten- batenanalyse Zeetoeegang IJmuiden, een second opinion**

Centraal planbureau (2006) **Maatschappelijke kosten- batenanalyse van de Westerschelde Container Terminal, een 'second opinion'**

Centraal planbureau (2007) **Zeetoeegang IJmuiden, een tussentijdse visie**

Centraal planbureau (2007), **Second opinion op berekeningen voor de spoorverbinding Schiphol – Amsterdam – Almere – Lelystad (SAAL)**

Centraal planbureau (2008) **Second opinion kKBA rapportage in de MIRT-verkenning zeetoeegang IJmond**

Ecorys (2002) **Eindbeeldonderzoek Spoorverbinding Rotterdam-België Deel C: Kosten-Batenanalyse**

Ecorys (2006a) (in opdracht van provincie Zeeland) **Maatschappelijke kosten- batenanalyse van de Westerschelde Container Terminal**

Ecorys (2006b) (in opdracht van provincie Zeeland) **Maatschappelijke kosten- batenanalyse van de Westerschelde Container Terminal, Addendum**

Ecorys (2006c) (in opdracht van provincie Zeeland) **Marktpotentieel binnendijkse containerterminal Vlissingen. Aanvullende analyse op MKBA WCT**

Eeten, M J G van (1999) **Controversies 'Dialogues of the deaf' on science in policy controversies**, *Science and policy*, volume 26, number 3, pages 185-192

Kennisinstituut voor Mobiliteit (2008) **De rol van kosten-batenanalyse in de besluitvorming**

Ministerie van Verkeer en Waterstaat (1998) **Startnotitie PKB + / m.e.r Mainportontwikkeling Rotterdam**

Ministerie van Verkeer en Waterstaat (1999) **PMR op koers: interim rapportage project Mainportontwikkeling Rotterdam**

Ministerie van Verkeer & Waterstaat (2003) **Goederenvervoer per spoor in de corridor Rotterdam-Belgie**

Ministeries van Verkeer en Waterstaat en Economische Zaken (2004) **Heldere presentatie OEI, Aanvulling op de Leidraad OEI**

Ministerie van Verkeer en Waterstaat en Rijkswaterstaat (2008) **MIRT-verkenning zeetoegang IJmond**

Project Mainportontwikkeling Rotterdam (2002) **Logboek: leerdocument van het project Mainportontwikkeling Rotterdam**

Saitua, R. (2007) **Some considerations on social cost-benefit analysis as a tool for decision-making**, in: Haezendonck, E. (2007) Transport project evaluation, Extending the Social Cost-Benefit Approach, *Edwards Elgar Publishing, Cheltenham*

SEO (2004), **Kosten- batenanalyse Zeetoegang IJmuiden**

Wetenschappelijke adviesraad MKBA WCT (2006) **Evaluatie MKBA WCT: Addendum**

Kennis instituut voor Mobiliteit (2008) **De rol van kosten-batenanalyse in de besluitvorming**