

## **KBA frustraties, inhoud en proces: De black box**

Drs. N. (Niek) Mouter en drs. E. (Els) Beukers

Niek Mouter ([n.mouter@tudelft.nl](mailto:n.mouter@tudelft.nl)) is als promovendus verbonden aan de Technische Universiteit Delft. Els Beukers ([e.beukers@uva.nl](mailto:e.beukers@uva.nl)) is als promovendus verbonden aan de Universiteit van Amsterdam. Beide auteurs werken voor het in 2009 gestarte onderzoeksprogramma OBRRI (Ontwerp en Beoordelen Regionale visies Ruimte en Infrastructuur)

Bijdrage aan het Colloquium Vervoersplanologisch Speurwerk 2010  
25 en 26 november, Roermond

## Samenvatting

*KBA frustraties, inhoud en proces: De black box.* De kosten-batenanalyse heeft een belangrijke rol in het besluitvormingsproces van infrastructurele projecten. Door de overgang van MIT (Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport) naar MIRT (Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport) en de toevoeging van de component ruimte worden ook integrale plannen met zowel ruimtelijke als infrastructurele doelstellingen met de KBA beoordeeld. Deze ontwikkeling wordt niet door iedereen toegejuicht en het KBA-proces van dergelijke projecten verloopt vaak niet zonder onvrede. Er bestaan bijvoorbeeld frustraties omtrent de gebruikte aannames in de KBA, het onvermogen om sommige ruimtelijke effecten goed te monetariseren of dat men de berekeningen eenvoudigweg niet begrijpt. Deze frustraties worden versterkt door het idee dat er een groot afbreukrisico voor het project is bij een negatief KBA-saldo en dat het instrument als een eindoordeel wordt ervaren. In twee onderzoeken richten de auteurs zich op deze KBA gerelateerde frustraties: vanuit een procesmatig en inhoudelijk perspectief. Deze benaderingen blijken elkaar aan te vullen en een betere verdieping te geven van de problematiek dan een eenzijdige benadering. In deze paper wordt ingegaan op de algemene bevindingen over frustraties bij het gebruik van de KBA voor de evaluatie van brede infrastructurele projecten. Vervolgens wordt het probleem van de black box verder uitgelicht om de wisselwerking tussen inhoud en proces te tonen. Zo blijkt vanuit het proces dat het samenkomen van twee werelden (rekenmeesters ten opzichte van beleidsmakers) problematisch is doordat men elkaar niet begrijpt en elkaars taal niet spreekt. Vanuit het inhoudelijke onderzoek worden deze bevindingen versterkt. Uit het inhoudelijke onderzoek volgt dat de manier waarop KBA uitkomsten in de KBA-rapportage wordt gepresenteerd, niet altijd aansluit bij de behoefte van de gebruikers van de KBA-rapportage. De uitkomsten zouden soms de nodige relativisering missen en te weinig transparant zijn om de berekeningen te kunnen controleren. Beide knelpunten in KBA-rapportages kunnen leiden tot frustraties.

## 1. Inleiding

Het gebruik van de KBA voor de evaluatie van infrastructurele plannen met een bredere ruimtelijk economische doelstelling verloopt volgens sommige betrokkenen niet soepel. Sterker nog, verschillende betrokkenen voelen zich gefrustreerd over het evaluatie instrument en de huidige toepassing (Savelberg et al. 2008). De in 2009 uitgevoerde KBA van de IJmeerverbinding tussen Amsterdam en Almere heeft bijvoorbeeld tot grote onvrede geleid bij lokale bestuurders en zelfs tot de oproep in de media om het instrument te verbeteren<sup>1</sup>. Ondanks deze onvrede rond het gebruik van de KBA wordt de toepassing van het instrument echter niet minder. De KBA werd al standaard gebruikt voor de beoordeling van infrastructuurprojecten in het kader van MIT (Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport) projecten. Ook na de overgang van MIT naar MIRT (Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport) wordt de KBA voor de evaluatie van projecten gebruikt. Hierdoor zullen meer plannen met zowel infrastructurele als ruimtelijk economische doelstellingen met de KBA te maken krijgen. Deze opmars van het gebruik van traditionele analyse methodes als de KBA in de Nederlandse planpraktijk is volgens de Jong en Geerlings (2003) al langer actueel. Het onduidelijke onderzoeks- en voorbereidingsproces ten tijde van projecten als de Betuweroute en de Hoge Snelheidslijn hebben de behoefte aan meer rationele evaluatie-instrumenten gestimuleerd. De kritiek, nationaal en internationaal, op rationele evaluatie instrumenten en de huidige frustraties rond het gebruik van de KBA voor de evaluatie van brede infrastructurele projecten laten echter zien dat een kritische beschouwing nodig is en blijft (Annema et al. 2007; Naess 2006; Owens et al. 2004). De onvrede in de Nederlandse planningpraktijk over het gebruik van de KBA bij brede infrastructurele projecten vormt aanleiding om na te gaan wat de frustraties bij het gebruik van de KBA voor de evaluatie van brede infrastructurele plannen precies zijn, waarom deze ontstaan en hoe deze te begrijpen<sup>2</sup>.

Een eerste indeling in frustraties van KBA betrokkenen is grofweg in meer inhoudelijke en meer procesmatige componenten. Inhoudelijk is er bijvoorbeeld veel discussie rond de te gebruiken aannames, de grote rol van input vanuit verkeersmodellen, de beperking om indirecte en externe effecten te berekenen vooral bij zachte waarde als natuur of ruimtelijke kwaliteit (Annema et al. 2007; De Jong and Geerlings 2003; Naess 2006). Ook vraagstukken als synergie, het opstellen van het nulalternatief en de discontovoet zijn voer voor discussies als het gebruik van de KBA voor de evaluatie van plannen aan de orde is. Naast deze inhoudelijke knelpunten leert de ervaring vanuit binnen en buitenland dat het gebruik van de KBA ook verschillende procesmatige problemen met zich meebrengt. Een veel gehoorde klacht is dat de KBA wordt ervaren als een technische black box (Savelberg et al. 2008). Voor betrokkenen die de KBA zelf niet opstellen, maar hun plan wel op basis van deze methodiek laten beoordelen, bijvoorbeeld om in aanmerking te komen voor rijksfinanciering, is het vaak onduidelijk wat het instrument precies berekent en wat niet. De uitkomst, het KBA-saldo roept dan veel vraagtekens op en zeker als deze niet in overeenstemming is met de verwachte uitkomst. Naast het gebrek aan transparantie wordt het gebruik van de KBA gehekeld als beoordelend; alsof er

---

<sup>1</sup> “Verbeter de maatschappelijke kosten- batenanalyses!”, persbericht Gemeente Almere, 17-11-2009

<sup>2</sup> Het onderzoeksprogramma OBRRI (Ontwerp en Beoordelen Regionale visies Ruimte en Infrastructuur) omvat twee promotieonderzoeken die de kennis vergroot over het gebruik van de KBA bij infrastructurele projecten met een brede ruimtelijk economische doelstelling en werkt aan mogelijke verbeteringen van de huidige praktijk. Het onderzoek van Niek Mouter (TU Delft) is gericht op de inhoudelijke knelpunten en het onderzoek van Els Beukers (Universiteit van Amsterdam) is gericht op de procesmatige knelpunten.

een examen moet worden afgelegd. De toepassing van de KBA aan het eind van het besluitvormingsproces versterkt deze werking van eindoordeel.

### *1.1 Opzet paper*

De invalshoeken inhoud en proces geven een handzaam uitgangspunt om de frustraties rond het gebruik van de KBA voor brede infrastructurele plannen te begrijpen, maar juist de wisselwerking tussen deze twee zal een volledig beeld geven. Proces zonder inhoud is immers een lege huls (De Bruijn et al. 2000) en inhoud zonder proces bestaat niet aangezien er altijd stappen (handelingen) moeten worden gezet om tot een bepaalde inhoud te komen. In deze paper wordt deze wisselwerking geïllustreerd aan de hand van het knelpunt 'KBA als black box'. Dit veel gehoorde probleem blijkt naast procesmatige, zoals vaak wordt gedacht, ook een belangrijke inhoudelijk component te hebben. Om dit probleem echt goed te begrijpen is het daarom nodig het vanuit beide invalshoeken te benaderen.

In de volgende paragrafen wordt eerst ingegaan op enkele algemene bevindingen rond de inhoudelijke en procesmatige knelpunten bij het gebruik van de KBA in het besluitvormingsproces van brede ruimtelijk infrastructurele plannen. Daarna zal worden ingezoomd op één van de genoemde knelpunten: het knelpunt van de 'KBA als black box'.

### *1.2 Definities*

In deze paper wordt geschreven over de KBA zijnde het evaluatie-instrument wat wordt beschreven in de leidraad OEI (Overzicht Effecten Infrastructuur) (Eijgenraam 2000). Daarbij gaan we uit van de brede welvaartseconomische betekenis: de benadering van alle kosten en baten en hun weerslag op de maatschappij. De KBA inhoud en de al benoemde inhoudelijke problematiek verwijzen naar de economische en rekenkundige methode zelf en de uitwerking van deze methoden in de KBA-rapportage. Het KBA-proces verwijst naar het proces waarin een KBA of meerdere opvolgende KBAs tot stand komen. De procesmatige knelpunten hebben zodoende betrekking op het wie, wanneer en hoe: wie is wanneer berokkenen bij het tot stand komen van een KBA en op welke wijze. Ook de informatie die als input voor de KBA dient, hoe deze informatie is samengesteld, door wie en wanneer, is onderdeel van het KBA-proces. Ook wat er met de KBA-output gebeurt na het afronden van een KBA is onderdeel van het KBA-proces. Naast het begrip KBA-proces maken we gebruik van het begrip besluitvormingsproces. Onder het besluitvormingsproces verstaan we de hele cyclus van planinitiatief tot de realisatie van het plan. Het besluitvormingsproces is zodoende synoniem voor het planvormingsproces en gaat niet alleen over het eindoordeel een plan of project wel of niet te realiseren.

Een ander begrip wat wellicht wat toelichting nodig heeft, is het type plannen waar we ons op richten: de infrastructurele plannen met ruimtelijk economische doelstelling oftewel brede infrastructurele plannen. Zowel in planning theorie (zie bijvoorbeeld Banister (2008) en Bertolini (2009)) als de huidige planningpraktijk worden infrastructurele plannen in toenemende mate benaderd in hun ruimtelijke context. Het gaat immers niet om de verbinding op zich, maar om de bestemmingen die door middel van infrastructuur verbonden worden. Deze gedachte is ook neergeslagen in de overgang van het MIT naar het MIRT<sup>3</sup>. Door de toevoeging van de component ruimte wordt mogelijk een betere afstemming tussen ruimtelijke en infrastructurele ontwikkelingen geborgd. Deze overgang brengt wel de moeilijkheid met zich mee dat ruimtelijke onderdelen van brede infrastructurele plannen op een zelfde wijze worden beoordeeld als de infrastructuur zelf. Dit blijkt niet zonder meer mogelijk, mede omdat ruimtelijke

---

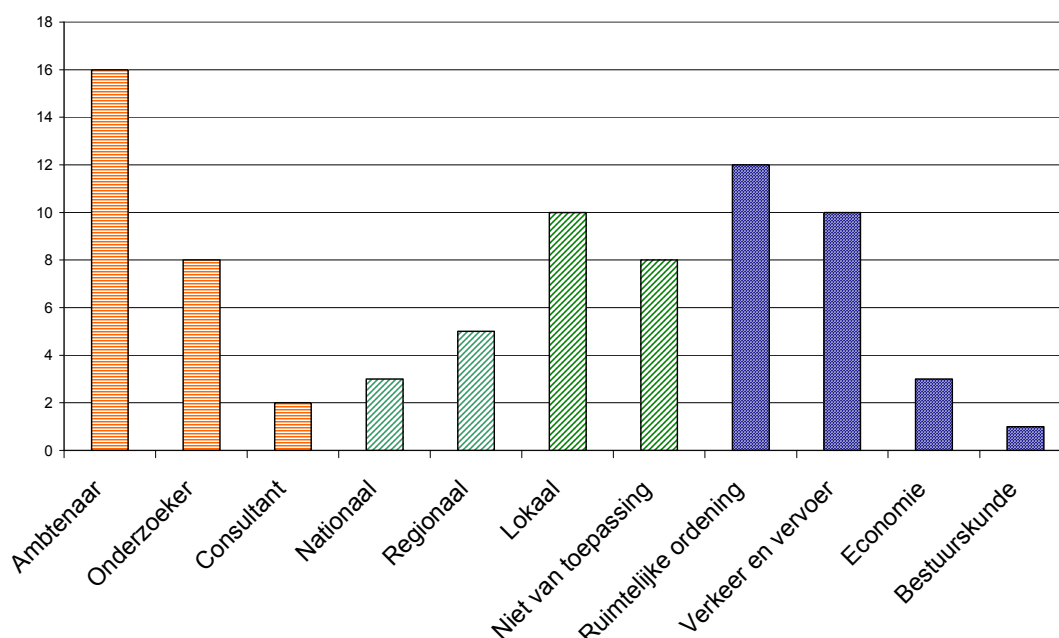
<sup>3</sup> Zie bijvoorbeeld de website: <http://mirt2008.mirtprojectenboek.nl/> (bezoekt 31 augustus 2010)

doelstellingen soms moeilijk te meten zijn. Het verbeteren van ruimtelijke kwaliteit is bijvoorbeeld moeilijk in kwantitatieve termen om te zetten, net als bijvoorbeeld de doelstelling het imago van een bepaald gebied te verbeteren.

## 2. Procesmatige knelpunten

Om beter zicht te krijgen op de procesmatige knelpunten bij het gebruik van de KBA voor de evaluatie van brede infrastructurele projecten zijn drie focusgroepsessies georganiseerd. De focusgroepsessies omvatte interactieve discussierondes onder leiding van een moderator (Bryman 2008) met steeds 7 tot 9 deelnemers. De achtergronden van deze focusgroepdeelnemers varieerden wat betreft de arbeidsfunctie, het niveau van de organisatie waar de persoon werkzaam is en de specialisatie, zoals te zien in figuur 1. Iedere sessie stond in het teken van een praktijk casus van een breed infrastructureel project waarvan een KBA was opgesteld of in de toekomst zal worden opgesteld. Het brede spectrum van het KBA-proces was daardoor redelijk vertegenwoordigd: vanaf een eerste planschets wat ooit door middel van een KBA geanalyseerd zal worden tot een plan waar al meerdere KBA's van zijn gemaakt.

Figuur 1. Samenstelling deelnemers drie focusgroepen



Bron: Eigen bewerking

De deelnemers waren betrokkenen bij de voorbereidingen en/ of het tot stand komen van de KBA en konden zodoende hun ervaring delen met het KBA-proces vanuit de verschillende perspectieven. Tijdens de sessies stond iedere keer een andere casus centraal. Deze worden in deze paper niet verder toegelicht. Wel kan worden opgemerkt dat een belangrijk kenmerk van de cases is dat het regionale plannen voor brede infrastructurele ontwikkelingen zijn waarvoor rijksfinanciering wordt gevraagd en waarvoor zodoende het nodig is een KBA op te stellen.

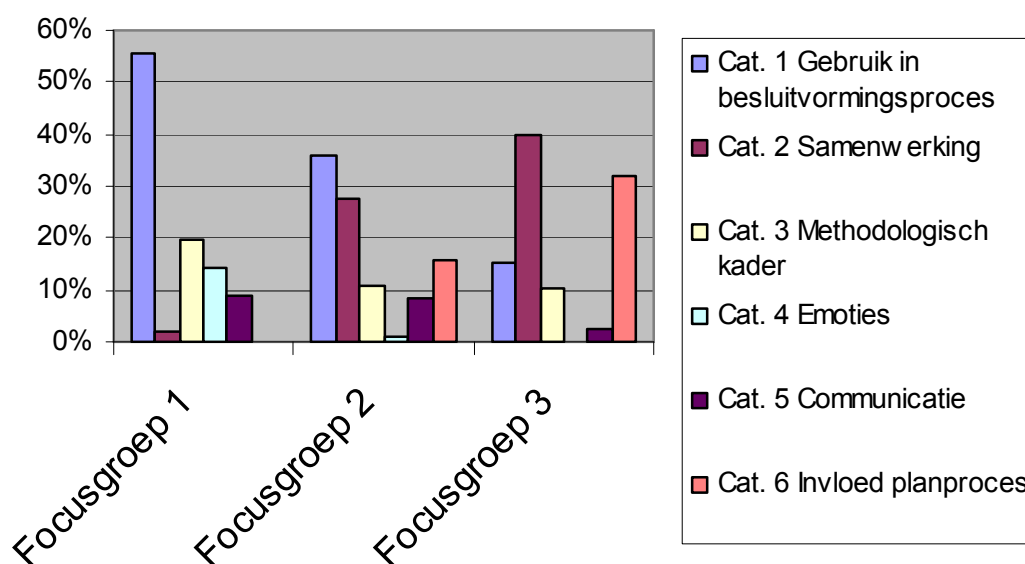
### 2.1 Categorieën

De gesprekken tijdens de focusgroepsessies zijn opgenomen en gecodeerd. Net als tijdens de interviews stonden de percepties (ervaringen, meningen en ideeën) van de deelnemers op het KBA-proces centraal en zijn de codes gemaakt vanuit de vraag welke percepties de deelnemers hebben op het KBA-proces. De percepties op het KBA-proces variëren, waarbij positieve en negatieve percepties de extremen vormen. De cases die tijdens de focusgroepen zijn besproken

hebben als kapstok gefungeerd voor de geuite percepties. Het verloop van het plan- en KBA-proces in de besproken cases zijn daarom bepalend voor de accentverschillen tijdens de focusgroepen. De codes uit de focusgroepen zijn gegroepeerd en in categorieën ondergebracht. Dit heeft zes categorieën opgeleverd, zoals weergegeven in figuur 2.

Categorie één is gericht op het gebruik van de KBA in het besluitvormingsproces: de invloed die de KBA wel of niet heeft en de percepties die de deelnemers daarbij hebben. De tweede categorie bevat de codes over het samenwerken met en tussen partijen en de percepties die daarbij ontstaan. De derde categorie gaat over de mogelijkheden en onmogelijkheden van de KBA methodiek en de invloed daarvan op het KBA-proces. De vierde categorie bevat enkele emotionele uitspraken over de KBA en het KBA-proces. De vijfde categorie omvat de codes over communicatieve aspecten. Ook codes over het gebrek aan en het belang van communicatie rond de KBA zijn in deze categorie terecht gekomen. De zesde en laatste categorie wordt gevormd door codes over de invloed van het planproces op het KBA-proces. Dus het proces buiten het KBA-proces.

Figuur 2, Verdeling van de besproken categorieën per focusgroep



Bron: Eigen bewerking

## 2.2 Analyse proces knelpunten

Vanuit de analyse van de focusgroepsessie kunnen verschillende percepties op hoofdlijnen worden benoemd over de procesmatige percepties die deelnemers tijdens de focusgroepsessies hebben geuit. Een kanttekening bij deze observaties is dat een aantal van de deelnemers in de focusgroepsessies ook deel uitmaakt van het onderzoekconsortium, de partijen die de promotieonderzoeken ondersteunen. Deze deelnemers hebben zodoende waarschijnlijk een bovengemiddelde interesse in de KBA en de problematiek van het gebruik van de KBA voor de evaluatie van brede infrastructurele plannen. Daarnaast moet worden opgemerkt dat de betrokkenen bij het KBA-proces met een economische achtergrond tijdens de focusgroepsessies ondervertegenwoordigd waren en de percepties van deze groep beperkt in de analyse naar voren zijn gekomen. Dit gemis zal in het vervolg van het onderzoek worden ingevuld door andere onderzoeksmethoden. Uit de analyse van de focusgroepsessies zijn de volgende percepties naar voren gekomen:

- Een belangrijk en vaak terugkerend thema is dat de KBA wordt gebruikt als oordelend instrument en dat dit negatief wordt ervaren (percepties in categorie 1 en 4). Planeigenaren hebben bijvoorbeeld officieel niet de mogelijkheid de plannen tussentijds aan te passen om zodoende de KBA uitkomsten te verbeteren en mogelijk betere of realistischere plannen te maken. Opvallend zijn echter de ervaringen in twee van de drie sessies dat de KBA in eerste instantie wel een oordelend karakter had, maar door verlenging van het planproces het mogelijk werd de KBA toch te gebruiken om van te leren en het plan mee te verbeteren. Echter, deze omslag ging niet van harte, maar was een uitkomst van heftige en wellicht onplezierige discussies. In plaats van oordelend, bestaat dan ook de idee dat het nuttig zou zijn als de KBA (bewust) iteratief zal worden ingezet: vroeg in het proces, flexibel en licht. *"Als thermometer tijdens de ontwerpfase die kan meelopen en informatie kan geven over wat wel en niet goed gaat."* (vrij citaat één der deelnemers focusgroepen)
- Het planproces (categorie 6) blijkt dus van invloed te zijn op de te maken KBA en het KBA-proces. Het planproces kan bijvoorbeeld tijdsdruk op het KBA-proces leggen waardoor de kans op onzorgvuldigheid en het overslaan van stappen ontstaat.
- Ook invloed vanuit de politiek (categorie 1 en 6) blijkt bepalend voor de te maken KBA, ondermeer doordat het te analyseren plan een uitkomst is van politieke voorkeuren. Anderzijds toont de KBA zich ongevoelig voor politieke verhoudingen en wordt het als een voornamelijk wetenschappelijk instrument gezien. Dit wordt enerzijds positief ervaren doordat de KBA als degelijk wordt gezien.
- Anderzijds wordt de KBA als dogmatisch ervaren (categorie 3, maar ook 2 en 5) waarbij met name de opstelling van het CPB ten opzichte van de KBA systematiek als star wordt getypeerd. De rekenmeesters zouden in hun beoordeling (second opinions) te veel aandacht geven aan de harde en goed te monetariseren effecten en te weinig aandacht hebben voor de zachte moeilijk te monetariseren effecten.
- Daar staat tegenover dat de dwang vanuit de KBA om projecten concreet te maken positief wordt ervaren.
- Toch is er de vrees voor het verlies aan synergie waarden indien projecten worden opgeknipt in delen die afzonderlijk worden geëvalueerd.
- Samenwerking in het KBA-proces wordt als groot probleem gezien, net als het 'elkaar niet begrijpen' (categorieën 2 en 5). Deze thema's hebben een duidelijke samenhang. De problematische samenwerking en gebrek aan communicatie komen voort uit de afstand tussen de twee werelden die bij elkaar komen in het KBA-proces; de ervaring dat partijen in deze werelden niet open staan voor elkaar, niet naar elkaar luisteren en niet van elkaar leren. Deze werelden zijn enerzijds de wereld van de visionairs (beleidsmedewerkers, politici, gericht op ambities met moeilijk te monetariseren effecten, voornamelijk met een ruimtelijke ordeningsachtergrond) en daar tegenover de wereld van de rekenmeesters (onderzoekers, gericht op het genereren van wetenschappelijk verantwoorde en objectieve informatie, voornamelijk met een economische achtergrond). Als oplossing voor de problematiek rond samenwerken en communicatie is genoemd het investeren (tijd en moeite) in en organiseren van elkaar begrijpen, bijvoorbeeld in integratiesessies.
- Tot slot is de ervaring van de KBA als black box uitgebreid besproken. In deze term komen meerdere percepties op het KBA proces samen. De KBA wordt als black box ervaren doordat de rekenkundige methode niet goed wordt begrepen, men zich niet herkent in de uitgangspunten en er niet voldoende wordt samengewerkt en gecommuniceerd over hoe de KBA plannen evalueert (categorien 2, 3 en 5). Frustraties over het niet begrijpen ontstaan vooral als de uitkomst van het KBA saldo niet in

overeenstemming met de verwachte uitkomst is en de planeigenaren verrast zijn, met name bij een negatieve uitkomst (categorien 4 en 6). Doordat de KBA als oordelend instrument wordt gebruikt, laat in het planproces, en wordt ervaren, hechten planeigenaren grote waarde aan het verkrijgen van een positief KBA-saldo (categorie 1). De verwachting is dat een positief saldo een grotere kans geeft op rijksfinanciering en doorgang van het project. Bij een negatief saldo is er dan een groter afbreukrisico. De planeigenaren hebben dus de ervaring dat er een grote invloed uitgaat van een positief of negatief saldo op het besluitvormingsproces. Bij een negatief KBA-saldo zullen planeigenaren zich willen verdiepen in de KBA om na te gaan of deze uitkomst klopt of dat bepaalde effecten niet of verkeerd zijn meegenomen. De discussies richten zich dan al snel op de moeilijk te monetariseren effecten en de PM posten. Deze zijn wel onderdeel van de KBA, maar niet direct in het KBA-saldo. Planeigenaren kunnen dan het gevoel krijgen dat de KBA geen recht doet aan het plan en het instrument als een black box ervaren. Dit gevoel wordt nog versterkt indien de samenwerking tussen de planeigenaren en KBA opstellers gebrekkig is en de planeigenaren niet zijn voorbereid op de KBA-uitkomst.

Deze observaties van procesmatige percepties geven een eerste indruk hoe het KBA-proces wordt ervaren, welke knelpunten zich voordoen en enkele kansen die men ziet voor verbetering van het gebruik van de KBA voor de evaluatie van brede infrastructurele projecten. Deze observaties zullen zowel empirisch als theoretisch verder worden uitgediept om goed te begrijpen waarom deze procesmatige knelpunten ontstaan en uiteindelijk hoe deze knelpunten wellicht verbeterd kunnen worden. Zoals gesteld zoomen we in deze paper verder in op het knelpunt van 'KBA als blackbox', omdat dit probleem zowel naar voren komt in onderzoek naar de procesmatige problemen als de inhoudelijke problemen met het beoordelen van brede infrastructurele plannen met KBA.

### **3. Black box als inhoudelijk knelpunt**

Ook vanuit het onderzoek naar de inhoudelijke knelpunten rond het gebruik van de KBA voor de evaluatie van brede infrastructurele plannen komt het knelpunt KBA als black box naar voren. In deze paragraaf zal eerst kort aandacht worden besteed aan de structuur van het onderzoek, waaruit dit onderzoeksresultaat volgt. Vervolgens zal beknopt worden ingegaan op de algemene onderzoeksresultaten, waarna wordt ingezoomd op de KBA als black box als een belangrijk inhoudelijk probleem.

#### *3.1 Interviews: inhoudelijke knelpunten*

Dat de KBA als black box ook een inhoudelijk probleem is, vloeit voort uit tussenresultaten van een onderzoek naar de perceptie op de inhoudelijke problemen met het beoordelen van brede infrastructurele plannen met behulp van kosten-batenanalyses. Als eerste stap in dit onderzoek zullen vijftig respondenten worden bevraagd naar hun perceptie ten aanzien van de inhoudelijke problemen met het instrument. De interviews worden afgenomen onder wetenschappers, consultants, beleidsambtenaren en politici die momenteel in hun werkzaamheden te maken hebben met maatschappelijke kosten-batenanalyses voor brede infrastructurele plannen of in het verleden met dergelijke kosten-batenanalyses te maken hebben gehad. Ten tijde van het schrijven van deze paper zijn tien interviews geanalyseerd. Vier respondenten vallen in de groep wetenschappers, vier respondenten in de groep beleidsambtenaren, één respondent in de groep consultants, en één respondent zowel in de groep wetenschappers als in de groep consultants. De tussenresultaten die in deze paper zijn gepresenteerd zijn gebaseerd op deze tien interviews.



### 3.2 Algemene onderzoeksresultaten:

Een belangrijke uitkomst die volgt uit de tien tot nu toe geanalyseerde interviews is dat er twee duidelijke groepen van gepercipieerde inhoudelijke problemen te onderscheiden zijn. De eerste groep gepercipieerde inhoudelijke problemen bestaat uit problemen met het berekenen van de kosten en de baten van een project. Bij een aantal respondenten bestaat het gevoel dat bepaalde berekeningen niet juist worden gemaakt of dat bepaalde kosten en baten worden gemist, waardoor het saldo van kosten en baten niet de juiste weergave is van het welvaartseffect van een project. Daarnaast wordt door de respondenten een groep problemen genoemd die samenhangt met de uitwerking van de berekeningen van het welvaartseffect in het onderzoeksrapport. Volgens de respondenten moeten de berekening van de welvaartseffecten op een andere manier worden uitgewerkt in het onderzoeksrapport waarin de kosten-batenanalyse wordt gepresenteerd (verder: KBA-rapportage), zodat het instrument beter kan worden gebruikt in het besluitvormingsproces. Doordat de berekeningen volgens de respondenten momenteel op een verkeerde manier zijn uitgewerkt in het onderzoeksrapport, wordt de kosten-batenanalyse als een black box ervaren.

### 3.3 Onderzoeksresultaat 'De KBA als black box'

Zoals gesteld zal deze paper zich alleen focussen op resultaten die voortvloeien uit uitspraken die door verschillende respondenten zijn gedaan ten aanzien van het black box probleem. De uitspraken van de respondenten ten aanzien van het black box probleem kunnen in drie groepen worden gecategoriseerd:

- Door respondenten wordt aangegeven waarom zij het een (groot) probleem vinden dat de KBA als black box wordt ervaren.
- Door respondenten wordt ingegaan op een bepaald aspect van het black box probleem.
- Door respondenten wordt aangegeven dat er geen, of slechts in beperkte mate sprake is van een black box probleem.

De drie categorieën uitspraken zullen in de bovenstaande volgorde worden besproken:

#### *Waarom is het een probleem dat de KBA als black box wordt ervaren?*

Uit de uitspraken van een aantal respondenten blijkt dat de belangrijkste reden waarom het black box probleem als een probleem wordt ervaren, is dat partijen het gevoel hebben dat de KBA een zeer machtig instrument in de besluitvorming is. Heel gechargeerd gesteld heeft men het gevoel dat de mogelijkheid bestaat dat een politicus een discussie over rijksfinanciering van een project platslaat met het KBA resultaat.

Doordat deze partijen de perceptie hebben dat de uitkomsten die gepresenteerd zijn in de KBA-rapportage zeer machtig zijn, willen zij kunnen nagaan hoe de uitkomsten tot stand zijn gekomen, wanneer de uitkomsten voor hen negatief zijn. Wanneer zij de berekeningen niet vertrouwen, willen zij de mogelijkheid hebben om de berekeningen goed te kunnen controleren. Bovendien willen partijen dat de KBA-rapportage zo precies mogelijk aangeeft wat wel wordt berekend door het instrument en wat niet. Men is bang dat de politicus die beslist over rijksfinanciering te veel waarde toekent aan de KBA-uitkomst, terwijl dit in hun ogen niet terecht is, omdat de uitkomst in hun ogen moet worden gerelativeerd en duidelijk moet worden gemaakt dat bepaalde aspecten niet worden meegenomen bij het berekenen van de uitkomst. Naar de mening van deze respondenten kan de politicus die over rijksfinanciering beslist een goede afweging maken, wanneer hij op de hoogte is van de relativeringen van het

instrument. In de KBA rapportage moeten deze relativeringen een prominente rol hebben.

*Het black box probleem bestaat uit verschillende aspecten*

Door de respondenten zijn zeven verschillende punten aangedragen waarop KBA-rapportages naar hun mening niet voldoende ingaan, waardoor ze als een black box worden ervaren. Uit de interviews volgt dat de KBA-rapportage op drie punten niet voldoende informeert dat de KBA uitkomst moet worden gerelativeerd / in de KBA uitkomst bepaalde aspecten niet zijn meegenomen. Verder gaven respondenten tijdens de interviews vier punten aan waarop KBA-rapportages tekort komen als het gaat om transparantie en controleerbaarheid van de berekeningen. De volgende alinea's zullen deze punten verder toelichten.

*De KBA-rapportage geeft relativering van de uitkomsten niet voldoende weer*

- Ten eerste wordt door respondenten als probleem genoemd dat men van mening is dat in de KBA-rapportage te weinig de nadruk ligt op het feit dat niet alle kosten en baten kunnen worden gemonetariseerd. Een aantal effecten wordt slechts kwalitatief beschreven. Deze kwalitatieve aspecten worden niet meegenomen in het saldo van de KBA. Omdat volgens de respondenten de mogelijkheid bestaat dat politici alleen besluiten nemen op basis van het saldo, moet het bestaan van kwalitatieve aspecten naast het saldo duidelijker worden benadrukt. Dit wordt volgens de respondenten nu nog te weinig gedaan.
- Volgens de respondenten moet de kosten-batenanalyse duidelijker aangeven welke aspecten niet zijn meegenomen in de kosten-batenanalyse. Een kandidaat voor een dergelijk aspect is het draagvlak voor een projectalternatief. Wanneer er voor een projectalternatief geen draagvlak is onder politici, burgers, belangengroepen of actievoerders, kan de invoering van dit projectalternatief tot extra kosten leiden. Deze mogelijkheid tot extra kosten wordt vaak niet meegenomen in kosten-batenanalyses. Naar de mening van de respondenten wordt in de KBA-rapportage te weinig aandacht besteed aan dergelijke aspecten.
- Het saldo van de kosten-batenanalyse wordt volgens een aantal respondenten met te grote stelligheid gepresenteerd in de KBA-rapportage. Dit geeft volgens de respondenten een schijnzekerheid. Onzekerheden omtrent de berekening van het saldo moeten beter in beeld worden gebracht in de kosten-batenanalyse. De KBA-rapportage benadrukt te weinig dat de berekeningen die in het rapport zijn opgenomen, zeer onzekere berekening van de kosten en de baten van een projectalternatief zijn. Deze berekeningen zijn onzeker doordat zij ondermeer gebaseerd zijn op foutgevoelige verkeersmodellen en soms maar op één mogelijke ontwikkelingen van autonome variabelen in de toekomst. Een aantal respondenten geeft aan dat zij het een probleem vinden dat er in de KBA-rapportage te veel nadruk wordt gelegd op het saldo, terwijl de effecten door de grote onzekerheden eigenlijk in de vorm van marges gepresenteerd zouden moeten worden.

*De KBA-rapportage is niet transparant genoeg*

Tijdens de interviews werd door een aantal respondenten aangegeven dat KBA-rapportages over het algemeen op een aantal punten niet uitvoerig en duidelijk genoeg zijn. Gevolg is dat de KBA-rapportages naar de mening van de respondenten niet transparant zijn, waardoor de berekeningen niet te controleren zijn. De vier verschillende punten die door respondenten zijn genoemd, zijn hieronder uitgewerkt.

- Volgens een aantal respondenten worden de berekeningen die in de KBA-rapportage zijn gepresenteerd niet op zo'n manier weergegeven, dat zij gemakkelijk kunnen worden gecontroleerd. Doordat de KBA-rapportage nu moeilijk kan worden gecontroleerd, bestaat bij sommige respondenten het idee dat het instrument vatbaar is voor manipulatie. Door de respondenten wordt ondermeer aangegeven dat het voor hen zeer onduidelijk is welke veronderstellingen er zijn gemaakt bij het berekenen van de kosten en baten. Ook geven sommige respondenten aan dat zij het een probleem vinden dat ze niet in het onderzoeksrapport kunnen terugvinden, hoe informatie die door hen is aangeleverd voor het opstellen van de KBA is gebruikt, bij het berekenen van de kosten en de baten. Respondenten stellen dat er grote behoefte is aan een uitvoerige uitwerking van de gemaakte berekeningen. Door één van de respondenten wordt zelfs gesteld dat het niet uitmaakt hoe groot de KBA-rapportage is, als maar precies terug te vinden is hoe men tot het KBA saldo is gekomen.
- De KBA maakt naar de mening van de respondenten gebruik van kort door de bocht constructies en veronderstellingen om kosten en baten te berekenen. Volgens sommige respondenten wordt in de KBA-rapportage niet duidelijk genoeg uitgelegd waarom de manier van redeneren die gekozen is bij het berekenen van de kosten en de baten de juiste manier van redeneren is. Doordat dit niet goed is uitgelegd, kan men sommige kort door de bocht constructies soms moeilijk accepteren. Volgens de respondenten wordt de gebruikte methodiek in de KBA-rapportage niet voldoende door economen gevalideerd. Er wordt niet voldoende bewezen waarom dit de juiste manier is om welvaart te berekenen.
- Door respondenten wordt beargumenteerd dat de KBA-rapportage ook te weinig aandacht besteedt aan een goed onderbouwde weerlegging van geclaimde effecten door partijen die hun plan op basis van de KBA methodiek laten beoordelen, om in aanmerking te komen voor rijksfinanciering. Wanneer effecten waarbij de partijen met een financieringsbehoefte grote verwachting hebben, niet bestaan of tegenvallen, moet volgens de respondenten goed worden beargumenteerd waarom deze effecten niet bestaan, niet worden meegenomen of tegenvallen.
- Wanneer bepaalde effecten wel impliciet zijn meegenomen in het berekenen van de kosten en de baten, maar verborgen zitten in andere effecten, dan moet dit volgens een aantal respondenten duidelijker worden uitgewerkt in de KBA-rapportage. Volgens de respondenten is het een probleem dat deze verborgen effecten niet expliciet worden gemaakt in de KBA-rapportage. Een probleem waar beleidsambtenaren tegenaan lopen is dat de politicus (met een financieringsbehoefte) waar ze mee te maken hebben, een bepaalde verwachting heeft van effecten, maar deze effecten niet terug kan vinden in de KBA-rapportage. Het enige antwoord wat de beleidsambtenaar kan geven aan de politicus is dat de effecten zitten verstopt in de directe en additionele indirecte effecten, maar dat hij ook niet precies weet waar. Volgens een aantal respondenten neemt een politicus hier vaak geen genoegen mee. De beleidsambtenaar snapt ook dat doorgegeven (niet additionele) indirecte effecten niet expliciet terugkomen in de KBA-rapportage, maar alleen impliciet terugkomen in de directe effecten, additionele indirecte effecten of externe effecten. Ook snapt de beleidsambtenaar dat je deze effecten niet nog een keer mag tellen, omdat je dan aan het dubbeltellen bent. Een probleem dat een aantal respondenten met de KBA-rapportage heeft is dat verborgen effecten niet expliciet worden gemaakt in de rapportage. Wanneer deze effecten expliciet zouden worden gemaakt, zou de beleidsambtenaar simpel aan zijn politicus uit kunnen leggen in welke effecten zijn verwachte effecten verborgen zitten. Een voorbeeld hiervan zijn effecten

op het vestigingsklimaat. Door KBA-opstellers wordt gesteld dat deze effecten voor een deel zitten verborgen als een doorgegeven direct effect en / of als een additioneel indirect effect. In de KBA-rapportage worden vestigingsklimaat-effecten echter niet expliciet gemaakt, waardoor de kwantificering van de effecten ontbreekt in de KBA-rapportage. Doordat partijen met een financieringsbehoefte het effect niet terugzien in de KBA-rapportage, ontstaat het idee dat vestigingsklimaat-effecten niet of onvoldoende worden meegenomen.

*Er is geen, of slechts in beperkte mate sprake van een black box*

Uit de interviews bleek dat een aantal respondenten van mening is dat er geen, of slechts in beperkte mate sprake was van een black box probleem. De uitspraken hierover zullen hieronder worden samengevat.

- Volgens één respondent moeten mensen die de KBA-rapportage niet snappen zich meer in de materie verdiepen. De KBA-rapportage heeft als taak om de kosten en de baten van een project, zoals die in de KBA zijn berekend, naast elkaar te zetten. De politiek moet er vertrouwen in hebben dat dit op een goede manier gebeurt. Wanneer ze dit vertrouwen niet hebben, dan is het aan hen, of de ambtenaren die voor hen op dit punt informatie verzamelen, om zich verder in de materie te verdiepen. Men moet de KBA-rapportage goed proberen te lezen. Wanneer men de KBA-rapportage goed leest, moet men kunnen snappen dat men niet alleen naar het KBA-saldo moet kijken bij het nemen van beslissingen ten aanzien van een project.
- Volgens één respondent gebruiken betrokkenen het black box argument om politiek-strategische redenen. Wanneer het resultaat hen niet goed uitkomt, geven zij aan dat zij het instrument en de uitkomst niet snappen.
- Zowel in kosten als in tijd is de onderzoekslast al erg hoog. Het is volgens een aantal respondenten niet mogelijk om nog hogere eisen te stellen aan de KBA-rapportage. Wanneer men bijvoorbeeld de 'verborgen effecten' expliciet wil maken, dan zal men de reisbaten volledig moeten fileren. Dit zal een grote onderzoekslast met zich meebrengen.
- Een aantal respondenten geeft aan dat het voor politici lastiger wordt om beslissingen te nemen, wanneer men in de KBA-rapportage duidelijker maakt dat het KBA saldo een onzekere uitkomst is en bijvoorbeeld marges presenteert in de plaats van een saldo.
- Volgens één respondent is de KBA ooit bedoeld als een simpel instrument om volgens een aantal rekenregels de economische kosten en de baten van een project in kaart te brengen. De ontwikkeling is dat er steeds meer niet-economische effecten de KBA in worden getrokken. Hierdoor neemt de complexiteit toe, wordt de onduidelijkheid groter en neemt de kans op dubbeltellingen weer toe. Het is een beter idee om deze ontwikkeling weer terug te draaien. De KBA moet weer een simpel boekhoudmodel worden en moet een meer bescheiden plek krijgen in de besluitvorming. Doordat het instrument belangrijker is geworden, wordt het alleen maar zwakker. Hoe machtiger het instrument, hoe meer niet-economische effecten er moeten worden toegevoegd. Wanneer er meer niet-economische effecten worden toegevoegd, neemt de kans op fouten en dubbeltellingen toe, waardoor het instrument ook zwakker wordt. We moeten meer de schoonheid van het instrument laten zien. Het moet geen vraagbaak worden.
- Volgens één respondent is de term 'Black box' misschien nog een eufemisme. Er is sprake van méér dan een spraakverwarring. Ook al worden pogingen gewaagd om de black-box te openen, echt begrijpen zal een politicus het toch niet, laat staan hoe men met een KBA moet omgaan. Volgens de respondent is dit laatste maar goed ook. 'Zodra een politicus

precies weet hoe de KBA werkt, weet hij ook hoe hij het instrument strategisch kan gebruiken, waardoor het instrument zijn kracht heeft verloren. In de communicatie moeten we zoeken naar een optimum. De politicus moet het instrument net genoeg snappen, zodat hij het vertrouwt en accepteert. De politicus moet het instrument echter niet zo goed snappen, zodat men het strategisch kan gebruiken'.

#### **4. KBA als Blackbox: inhoud en proces**

Vanuit procesmatig oogpunt lijkt het black box probleem te ontstaan door een gebrekkige samenwerking en communicatie. Partijen blijken elkaar niet te begrijpen en zien de KBA daardoor als black box. Dit is echter relatief: sommige betrokkenen hebben geen of beperkt verstand van wat de KBA is en hoe men een KBA-rapportage moet begrijpen, terwijl voor anderen dit geen enkel probleem vormt. Vanuit procesmatig oogpunt is de afstand tussen de twee werelden wellicht beter te begrijpen door de KBA als een primair technisch rationeel instrument te classificeren. De brede infrastructurele plannen zijn daarentegen eerder communicatief dan technisch rationeel. Met name bij ruimtelijke plannen wordt bijvoorbeeld vaak gesproken over kansen en visies, in plaats van over problemen (oplossingen) en doelstellingen. Ook hebben de vertegenwoordigers van deze plannen vaak geen economische achtergrond, maar een planologische of bestuurskundige. Het ontstaan van frustraties en black box gevoelens zijn dan niet verwonderlijk als zo'n technisch rationeel instrument als de KBA wordt gebruikt voor de evaluatie van brede infrastructurele plannen met een sterk communicatief rationeel karakter (Owens et al. 2004).

Vanuit inhoudelijk oogpunt lijkt het black box probleem te ontstaan doordat de manier waarop de kosten en de baten van een breed infrastructureel project in de KBA-rapportage staan niet aansluit bij de behoeften van de gebruikers van de KBA rapportage. De perceptie bestaat dat berekeningen van kosten en baten onvoldoende worden gerelativeerd in de KBA-rapportage, wanneer relativering op zijn plek is. Dit gebrek aan relativeringen frustreert partijen, omdat zij de perceptie hebben dat door het gebrek aan relativering de kans bestaat dat politici beslissen op basis van een onvolledige KBA, waardoor mogelijk de verkeerde beslissing wordt genomen. Daarnaast geven respondenten aan dat zij van mening zijn dat de manier waarop berekeningen in de KBA-rapportage gepresenteerd zijn niet transparant genoeg is. Daardoor hebben ze naar hun mening onvoldoende de mogelijkheid om de berekeningen van de kosten en de baten goed te bediscussiëren of te controleren. De berekeningen zijn volgens de respondenten moeilijk te controleren doordat ze niet of niet uitvoerig genoeg staan gepresenteerd in de KBA-rapportage.

Door het knelpunt van de black box centraal te zetten vanuit zowel een procesmatige als inhoudelijke invalshoek wordt zichtbaar dat beide andere inzichten geven. Vanuit een procesbenadering is de KBA voornamelijk een black box doordat verschillende betrokkenen elkaar niet begrijpen en de communicatie niet vanzelfsprekend is. De inhoudelijke invalshoek verdiept deze inzichten. Het maakt duidelijk dat het relativeren van KBA uitkomsten voor deelnemers van belang is en het specificeren van de berekeningen. Kort gezegd, uit de procesbenadering volgt dat er beter moet worden gecommuniceerd en vanuit de inhoud wat beter moet worden gecommuniceerd. Proces en inhoud vullen elkaar dus aan. De benadering vanuit zowel inhoud als proces is echter niet per se vanzelfsprekend en zeker niet in de beleids- en onderzoekswereld van de KBA. Tekstboeken over de KBA methodiek geven bijvoorbeeld geen tot zeer beperkte informatie over procesmatige aspecten die komen kijken bij het opstellen van een KBA. Zeker in de huidige ontwikkeling van een complexe wereld, mondige burgers, de overgang van *government* naar *governance* en uiteraard de integratie

tussen de beleidsvelden ruimte en mobiliteit is deze wisselwerking tussen inhoud en proces een waardevolle benadering.

### **Literatuur**

- Annema, J. A., Koopmans, C., and Van Wee, B. (2007). "Evaluating Transport Infrastructure Investments: The Dutch Experience with a Standardized Approach." *Transport Reviews*, 27(2), 125 - 150.
- Banister, D. (2008). "The sustainable mobility paradigm." *Transport Policy*(15), 73 - 80.
- Bertolini, L. (2009). *De planologie van mobiliteit*, Vossiuspers UvA, Amsterdam.
- Bryman, A. (2008). *Social research methods*, University press, Oxford.
- De Bruijn, J. A., Ten Heuvelhof, E. F., and In 't Veld, R. J. (2000). *Procesmanagement. Over procesmanagement en besluitvorming*, Academic Service, Den Haag.
- De Jong, M., and Geerlings, H. (2003). "Exposing weaknesses in interactive planning: the remarkable return of comprehensive policy analysis in The Netherlands." *Impact Assessment and Project appraisal*, 21(4), 281 - 291.
- Eijgenraam, C. J. J., C.C. Koopmans, P.J.G. Tang, A.C.P. Verster. (2000). "Deel I Hoofdrapport. Evaluatie van grote infrastructuurprojecten. Leidraad voor kosten-baten analyse. Onderzoeksprogramma economische effecten infrastructuur." Centraal Planbureau en Nederlands Economisch Instituut.
- Naess, P. (2006). "Cost-Benefit Analyses of Transportation Investments. Neither Critical nor Realistic." *Journal of Critical Realism*, 5(1), 32 - 60.
- Owens, S., Rayner, T., and Bina, O. (2004). "New agendas for appraisal: reflections on theory, practice and research." *Environment and Planning A*, 36, 1943 - 1959.
- Savelberg, F., 't Hoen, A., and Koopmans, C. (2008). "De schijntegenstelling tussen visie en kosten-batenanalyse." Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid.