

De opmerkelijke terugkeer van de kosten-batenanalyse in het centrum van de bestuurspraktijk

Hoe het succes van OEEI lacunes in de moderne bestuurskundige theorie blootlegt

Adres: tu-Delft
Faculteit Techniek Bestuur en Management
Jaffalaan 5, 2628 bx Delft
email: w.m.dejong@tbm.tudelft.nl

1 Inleiding¹

Op het terrein van besluitvorming over transportinfrastructuur in Nederland lijkt zich een politiek-bestuurlijke omslag van bijna ongeken- de omvang voor te doen. Al meer dan tien jaar verschijnen boeken en artikelen van beleidsana- listen, bestuurskundigen en planologen die aan- geven hoe groot het belang is van draagvlakver- werving en hoe beperkt de reikwijdte van traditionele beleidsanalytische studies is. Het delen van dilemma's en beleidsconcepten en -concepties via creatieve participatieve processen staat in hun recente beschouwingen nadrukkelijk op de voorgrond.

Meer en meer ook zijn bestuurders en beleid- makers gewend geraakt aan bestuurskundig jargon en hebben ze, om een herhaling van de perikelen rond de Betuwelijn te voorkomen, gepoogd de theoretische handreikingen (interactieve aanpak, conceptuele verrijking en creatieve concurrentie) in de bestuurlijke praktijk te brengen. Menig bestuurskundige heeft daarom wellicht aangenomen dat de klassieke beleidsanalyse definitief tot het verleden zou behoren.

Martin de Jong en Harry Geerlings

Dr. H. Geerlings is universitair hoofddocent aan het Erasmus Centre for Sustainable Development and Management aan de Erasmus Universiteit Rotter- dam. Zijn belangrijkste publicaties zijn *Meeting the challenge of sustainable mobility: The role of technolo- gical innovations* (1999) en *Mobiliteit als uitdaging; een integrale benadering* (2002, met Wim Hafkamp en Gerard Peters), dat recentelijk is verschenen.

Dr. W.M. de Jong is universitair docent beleidskunde aan de Faculteit Techniek, Bestuur en Management aan de Technische Universiteit in Delft. Zijn belang- rijkste publicaties zijn *Institutional transplantation: How to adopt good transport infrastructure decision making ideas from other countries* (1999) en *The theory and practice of institutional transplanta- tion: Experiences with the transfer of policy institutions* (2002, met Kostas Lalenis en Virginie Mamadouh).

Niets is minder waar. Met het Onderzoeks- programma Economische Effecten Infrastructuur, kortweg OEEI (Min v&w/Min EZ, 2000), staat een nieuwe, relatief verfijnde, maar voor buitenstaan- ders moeilijk te hanteren versie van de welbekende kosten-batenanalyse (KBA) weer hoog op de politie- ke agenda. Kamer en Kabinet hebben bepaald dat alle grote nationale infrastructuurprojecten 'ge- OEEID' moeten worden en eenzelfde werkwijze wordt sterk aanbevolen voor kleine projecten. En hoewel de officiële functie van OEEI is om transpa- rante beleidsinformatie te bieden bij de voorberei- ding van infrastructuurprojecten, en bewindslie- den formeel niet gehouden zijn aan de uitkomsten van de KBA-studies, hebben ministers die zich niet aan de uitkomsten conformeren iets uit te leggen. Dit betekent niet dat alle bij OEEI betrokken organi- saties er dezelfde opinie op nahouden wat de toe- passing van de methode² betreft. Sommige onder- hen, zoals het Centraal Planbureau, zijn voor ver- gaande monetarisering en straffe toepassing van de kosten-batenanalyse. Andere, zoals de ministeries van Verkeer en Waterstaat en Economische Zaken, kijken meer naar de bestuurlijke inbedding en zien

het meer als instrument om relevante informatie boven tafel te krijgen zonder KBA tot in zijn ultieme consequenties door te trekken. Ze zien het in de praktijk meer als een overzichtelijst van effecten.

Hoewel het voor de hand ligt deze herwaardering van de klassieke kosten-batenanalyse in het centrum van het politiek-bestuurlijke debat te beschouwen als een terugkeer naar de technocratische aanpak waarmee men dacht in de netwerksamenleving en dito bestuur te hebben afgerekend, is het de vraag tot op welke hoogte het begrip *econocratie* hier van toepassing is. 'Econocracy', een begrip dat door Peter Self (1975) van de London School of Economics theoretisch is onderbouwd, wordt door hem als volgt omschreven:

'Econocracy, as I use the word, is the belief that there exist fundamental economic tests or yardsticks according to which policy decisions can and should be made. Thus stated, econocracy is much more ambitious, and consequently more dangerous to the public, than *any* kind of technocracy.' (1975, 5).

Beleidsadviseurs en -instanties en bewindvoerders die zich bedienen van deze groep methoden en andere perspectieven op beleid daaraan ondergeschikt maken of daarop hun politieke keuzes baseren kunnen, worden in de lijn van Self *econocraten* genoemd. Self heeft zwaarwegende bezwaren tegen de pretentie van economen om alles wat door mensen van waarde wordt gevonden zo veel mogelijk te willen omrekenen in geldeenheden. Bovendien is hij van mening dat ze, ondanks vaak problematische veronderstellingen die door welvaartseconomen worden gemaakt, bij het schrijven van beleidsaanbevelingen niet worden gehinderd door enige bescheidenheid. Het is echter de vraag of alle gemaakte assumpties wel terecht zijn. Tenslotte kan de claim van rationaliteit in het formuleren van doelstellingen, alternatieven, waarden en keuzes en de nagestreefde volledigheid van aspecten, effecten en schattingen in de beleidspraktijk veelal niet waargemaakt worden. Bovendien hebben verschillende auteurs, zoals Simon (1957), Lindblom en Woodhouse (1968), Downs (1957, 1967) en hun talrijke epigonen al decennia geleden gewezen op de beperkte informatieverwerkingscapaciteit van mensen en de belan-

gegebondenheid van informatievoorziening. Hoewel rekening wordt gehouden met marktimperfecties en aan inherente onzekerheden via het gebruik van scenarioanalyses zo veel mogelijk tegemoet wordt gekomen, straalt OEEI toch een duidelijke ambitie uit een integraal overzicht te genereren en een algemene conceptie van maatschappelijke welvaart te hanteren. Van dergelijke claims dachten moderne bestuurskundigen en planologen juist dat er in het naoorlogse tijdvak steeds meer afstand van was genomen. De opmars van OEEI is zo gezien een opmerkelijk verschijnsel dat om een bestuurskundige duiding vraagt. Hoe kan het tegen de verwachtingen in politiek-bestuurlijk zo succesvol worden en wat betekent dit dan voor de bestuurspraktijk?

Dit artikel gaat in op de vraag waar deze opmerkelijke rehabilitatie van door vele sociaal-wetenschappers als ronduit gedateerd ervaren klassieke beleidsanalyse vandaan komt. Daartoe wordt in paragraaf 2 in een notendop verhaald welke de situatie was waarin de praktijk van afweging en besluitvorming over transportinfrastructuur verkeerde in de periode voorafgaande aan de opkomst van OEEI, een periode waarin 'nieuwewetse' inzichten, gebaseerd op gedachtegoed uit de 'netwerksamenleving', meer en meer de boventoon leken te gaan voeren. De ambitie van gedegen en integrale afweging die onveranderlijk het officiële credo is in de beoordeling van infrastructurele projecten en de effecten daarvan, werd weliswaar in de flexibele uitvoeringspraktijk zelden of nooit gerealiseerd, maar het inzicht dat brede participatie, draagvlakverwerving en inhoudelijke verrijking noodzakelijk waren om met maatschappelijke weerstand om te gaan, werd in steeds bredere kring onderkend. Paragraaf 3 gaat in op de ontstaansgeschiedenis en methodische achtergronden van OEEI en de opmerkelijke opmars ervan in de bestuurspraktijk. Tevens wordt ingegaan op de slingerbeweging in de afwegingspraktijk tussen kosten-batenanalyse (KBA) en multicriteria-analyse (MCA). Daar waar de paragrafen 2 en 3 een voornamelijk beschrijvend en verklarend karakter dragen, is paragraaf 4 meer evaluerend en 5 meer prescriptief. Paragraaf 4 zet uiteen dat indien het een instrument van econocratie wordt, het verzet van andere partijen tegen de methode zodanig zal toenemen dat zij op een gegeven

moment de noodzakelijke politiek-bestuurlijke steun verliest. Gekeken wordt naar de mogelijkheden om die econocratisering tegen te gaan en voordelen van OEEI, zoals de stimulans projectvoorstellen zindelijk te beargumenteren, te behouden. In de afsluitende paragraaf 5 wordt op het belang van institutionele inbedding van OEEI gewezen, om optimaal gebruik te maken van zijn informatieve mogelijkheden.

Om de bovenstaande kwesties te belichten is de volgende aanpak gevolgd. Er is achtereenvolgens bronnenonderzoek gedaan naar state-of-the-art theorie op het gebied van afweging van transportinfrastructuur en de nieuwe praktijk. Ook zijn twee voortgangskonferenties over OEEI bezocht, georganiseerd door respectievelijk de Stichting Natuur en Milieu in november 2001 en de Ministeries van Verkeer en Waterstaat, Economische Zaken en het CPB in juni 2002. Daarnaast is in 2001 een aantal bij OEEI betrokken sleutelpersonen geïnterviewd om een beeld te krijgen van de ontstaansgeschiedenis en het gebruik van de methode in de praktijk. Het bovenstaande is de munitie geweest voor de paragrafen 2 en 3. De interviews hebben tevens enkele centrale dilemma's opgeleverd omtrent omgang tussen politiek en analyse, die in twee elektronische brainstormsessies november 2001 ('Group Decision Rooms') aan elk 15 personen zijn voorgelegd. De eerste 15 personen waren beleidsmedewerkers en consultants die met OEEI in de praktijk stoeien, de tweede 15 waren wetenschappelijk specialisten over analysemethoden en besluitvorming over transportinfrastructuur. Hoewel de uitkomsten van beide sessies geen klaarheid schiepen met betrekking tot de vraag hoe het verder moet met OEEI, hebben ze een bijdrage geleverd aan de meer normatieve en prescriptieve toon in de paragrafen 4 en 5.

2 Van analytisch naar interactief en terug

In reactie op toenemend maatschappelijk verzet tegen technocratie en eenzijdigheid in de besluitvorming van overheidswege heeft gedachtegoed met betrekking tot onder meer bredere maatschappelijke en bestuurlijke participatie, besluitvorming in netwerken, interactief beleid, probleemformulering in gezamenlijkheid en consensusvorming in de disciplines bestuurskunde en de planologie

steeds meer aandacht gekregen (Feldman en Milch 1982; Fischer 1990; Fischer en Forester 1993). Maar niet alleen in deze wetenschappelijke disciplines heeft een 'paradigmawisseling' plaatsgevonden; ook onder beleidsmedewerkers en bestuurders heeft deze wijze van denken en handelen steeds meer post gevat. Gingen de 'klassieke beleidsanalyse' en 'rationele planvorming' uit van het maken van een aantal logische en volgtijdelijke stappen van probleemformulering naar het kiezen van het beste alternatief om dat probleem op te lossen, de nieuwe generaties netwerkbeslissers en interactieve planners rekenden hier definitief mee af (Kickert e.a. 1985; De Bruijn en Ten Heuvelhof 1991). Er was immers sprake van feedbackmechanismen tussen doelbepaling, formulering van keuzemogelijkheden en -criteria, maken van een selectie en de uitvoering van evaluatie. Bovendien was plannen en beslissen niet een activiteit die zich alleen kon beperken tot analytische grootheden en eenheden. Het was noodzakelijk betrokken en/of getroffen partijen te kennen in de besluitvorming, hun ideeën en bezwaren mee te nemen, de gebrekkige machtsmiddelen bij doorvoering van gewenst beleid te compenseren met steun en draagvlak van anderen. Bovenal was het noodzakelijk te leren van de inzichten van anderen en gezamenlijk concepten te ontwikkelen waarmee een gedeelde werkelijkheid kon worden gecreëerd. Mooier kon het haast niet, het sloot direct aan bij het denken in consensus waarin het poldermodel een reputatie had hoog te houden en daar stak het starre en kille rationale model van besluitvorming waarvan doelboomconstructies en integrale kosten-batenanalyses kenmerkende exponenten waren, wel erg schril bij af.

Besluitvorming over transportinfrastructuur was een van de terreinen waar deze overgang bijzonder goed zichtbaar werd. Het debat hierover werd in de jaren tachtig nog in hoge mate gedomineerd door de inzichten over afwegingsmethoden van de Groningse hoogleraar Voogd (1983). Het adequate gebruik van KBA's en MCA's stond daarin centraal. Vanaf het begin van de jaren negentig waren daarentegen de publicaties van Teisman (1992, 1997, 2001) over besluitvorming in netwerken zowel in de bestuurskunde als in de planologie het invloedrijkst en zetten de toon voor het debat op dat terrein. De beleidspraktijk gaf een analoge ont-

wikkeling te zien, zij het dat deze met enige vertraging reageerde op ontwikkelingen in de bestuurskunde, planologie en beleidsanalyse. In het begin van de jaren negentig werkte men bij het Ministerie van Verkeer en Waterstaat aan de vervolmaking van afwegingsmethoden voor wegen en openbaar vervoer om infrastructuurprojecten adequaat te kunnen evalueren (Min V&W 1984, 1992a, 1992b, 1998a). Ook het *Handboek Economische Effecten Infrastructuur* (Min V&W 1995a) is hier en daar toegepast. De diverse aspecten, relevant voor rendement bij aanleg van wegen, spoorwegen en vaarwegen, dienden allen te worden geïdentificeerd. Tevens werd een integraal infrastructuurfonds ingesteld om de diverse vervoersmodaliteiten tegen elkaar te kunnen afwegen. Verderop in de jaren negentig werd vooral gewerkt aan integrale afwegingsprocessen. Projecten als Prioriteitstelling Hoofdinfrastructuur, kortweg PI (Min V&W 1995b, 1998b) en Wegverlichting (Min V&W 1998c) waren ondanks hun verwarrende namen in eerste plaats bezig met de vraag hoe actoren betrokken konden worden en blijven en wanneer en waar dat moest gebeuren (De Jong 1999a). Daarbij bleef overigens de wens om integraal te beslissen, die besluitvorming over transportinfrastructuur in Nederland sinds jaar en dag kenmerkt, overeind. Ook nam het aantal experimenten en pionierprojecten met interactieve beleidsvorming toe. Onder veel academici en beleidsmakers bestond en bestaat de indruk dat brede nut- en noodzaakdiscussies, participatieve beleidsanalyses en publiek-private samenwerking de eenzijdige focus op rationele methoden definitief hebben verdrongen.

Deze tendens is bedrieglijk. In de afgelopen jaren zijn diverse proefschriften verschenen op basis van gedegen empirisch onderzoek die een veel genuanceerder beeld geven van de effecten die het stellen van proces boven inhoud in Nederland met zich meebrengen (Van Eeten 1999; De Jong 1999a; Edelenbos 2000; Niekerk 2000; Woltjer 2001 en Pestman 2001). Zo bleek dat interactie en brede participatie fundamentele conceptuele en waardetegenstellingen niet zomaar kunnen oplossen. Cruciale informatie kan onbenut blijven door het besluitvormingsproces ongestructureerd te laten plaatsvinden, verantwoordelijke partijen en bewindvoerders kunnen resultaten van het interactieve proces eenvoudig terzijde schuiven en een

dialoog gevoerd tussen communicatief ingestelde, maar slecht geïnformeerde actoren kan leiden tot 'negotiated nonsense' (De Bruijn, Ten Heuvelhof en In 't Veld 2002). Kennelijk was analytische informatie toch niet helemaal irrelevant voor de kwaliteit van besluitvorming. Van de andere kant raakten auteurs die de beleidsanalyse trouw waren gebleven steeds meer overtuigd van het belang van de wijze waarop analytische studies aan behoeften in het beleidsproces werden aangepast (Twaalfhoven 2000; Van de Riet 2002).

Ook in de beleidspraktijk lagen de kaarten iets anders dan de voorstanders van interactieve besluitvorming hadden aangenomen. De wetgeving op het gebied van ruimtelijke ordening met directe impact op infrastructuur werd en wordt uitgebreid met aanpassingen van de Wet op de Ruimtelijke Ordening, de Tracéwet, de Luchtvaartwet en de Rijksprojectenprocedure, die elk de autonomie van gemeenten om volwaardig mee te praten en inspraakduur voor burgers en particuliere instanties steeds meer aan banden leggen. Bovendien werden de uitgebreide nut- en noodzaakdiscussie of groene poldermodellen soms wel omgezet in rapporten, maar hadden ze beperkte invloed op door verantwoordelijken gemaakte afweging of leverden ze geen consensus op (De Jong en Weggeman 1999; Weggeman en De Jong 2000). Daarbij springen de besluitvorming over de nationale luchthaveninfrastructuur en Schiphol en de Tweede Maasvlakte het meest in het oog. Hadden afwegingsmethoden het begin jaren negentig het niet gered als het aankwam omvangrijk gebruik bij berekening van kosten en baten van infrastructuur, ook het raamwerk van PI en de creatieve chaos en consortiumvorming van Wegverlichting zijn altijd veraf blijven liggen van de beleidskern van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat en niet in de praktijk gebracht. Aan de uitgangssituatie, zoals het gegeven dat in de praktijk lobbykanalen een belangrijke rol spelen of dat een veelheid van criteria nog niet bijdraagt aan een goede interactie met de buitenwereld, veranderde niets. De onevenwichtige situatie van een rijksoverheid die over veel financiële middelen beschikt en daarom de agenda maakt, maar de ruimtelijke implementatie aan lagere overheden moet overlaten die niet kunnen initiëren, maar wel obstrueren, leidt tot een lobbycircuit waardoor in late stadia van

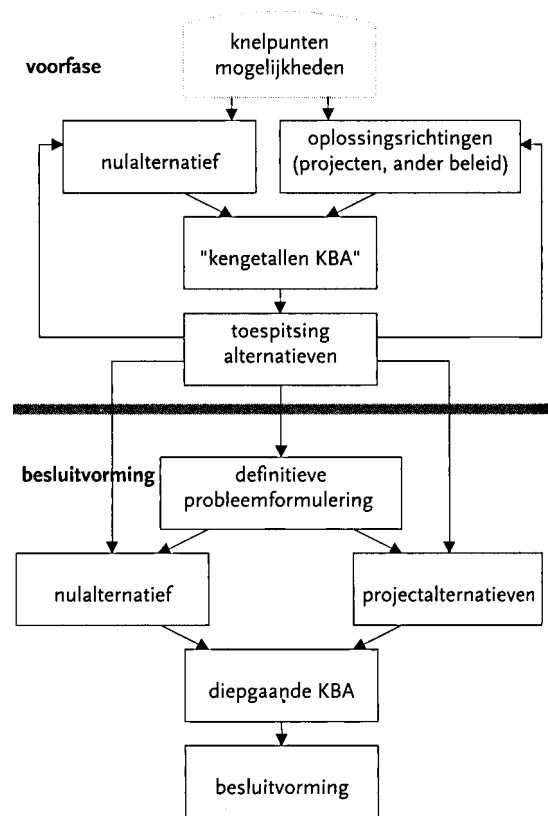
projecten dure inpassingmaatregelen geleverd worden (De Jong 1999a). Deze maatregelen worden geacht te garanderen dat zowel het economisch als het ecologisch belang zijn gediend, maar dat is wel kostbaar. Resultaat van een dergelijke praktijk zijn een tunnel onder het Groene Hart, een Pannerdensch Kanaal, een A73 en mogelijkwerijs een Zuiderzeelijn in de vorm van een magneet-zweefbaan.

Het was in een dergelijk politiek-bestuurlijk klimaat dat de behoefte van economen en klassiek georiënteerde beleidsanalisten aan een 'bullshit detector' ontstond. Als het begrip 'bullshit detector' werd geïntroduceerd en gebezigd tijdens een studiebijeenkomst over OEEI in november 2001, georganiseerd door de Stichting Natuur en Milieu, en beoogde aan te geven dat kosten-batenanalyses al in een vroeg stadium het kaf van het koren zouden moeten kunnen scheiden, zodat totaal onrendabele projecten niet tot uitvoering kunnen komen. Als interactieve communicatie, onduidelijke lobbycircuits en bestuurlijke compromisvorming kennelijk tot zulke irrationele beslissingen leidden, dan was de tijd rijp voor een objectief meetinstrument.

3 De ontstaansgeschiedenis en toepassing van de oeei-methodiek

Voor objectieve meetinstrumenten ten aanzien van de wenselijkheid of onwenselijkheid van transportverbindingen is de moderne bestuurskunde echter weinig geschikt. Vandaar dat terwijl de bestuurskundige academici radicaliseerden in hun trouw aan de interactieve aanpak, er in de praktijk weer een beweging richting formele analyse kan worden ontwaard. Het is juist de economie, de meest geformaliseerde van de sociale wetenschappen, die bij uitstek mogelijkheden biedt tot het geven van handreikingen bij rationele keuzeprocessen. Om de diversiteit van elkaar soms tegensprekende economische studierapporten te stroomlijnen en te harmoniseren, hebben de Ministeries van Verkeer en Waterstaat en Economische Zaken het initiatief genomen om tien economische adviesinstanties, waaronder het Centraal Planbureau (CPB), het Nederlands Economisch Instituut (NEI, inmiddels Ecorys) en Nyfer en vakgroepen economie van diverse universiteiten in Nederland (waaronder de Vrije Universiteit en de Rijksuniversiteit Groningen) gezamenlijk een methodologie voor kos-

ten-batenanalyse te laten ontwikkelen waarover de diverse partijen het na afloop eens zouden zijn. Daarin zijn deze instanties na enige inspanning opmerkelijk goed geslaagd. Het resultaat heette Onderzoeksprogramma Economische Effecten Infrastructuur, kortweg OEEI (Min V&W 2000). De gezamenlijke studie, die in feite bestond uit acht deelrapporten en een hoofdrapport, is fraai vormgegeven en uitgegeven in een box in februari 2000. Het belangrijkste onderdeel, het hoofdrapport, bevat een korte ontstaansgeschiedenis, een handleiding over welke aspecten bij een integrale afweging aan de orde horen te komen, een antwoord op de vraag in welke stadia van de besluitvorming OEEI kan worden toegepast (de auteurs van het document stellen aan het begin een kengetallen-KBA en op uitvoeringsniveau een gedetailleerde KBA voor) en ze voegen een bijpassend model van het verloop van de besluitvorming toe (zie figuur 1, afkomstig uit de genoemde leidraad).



Figuur 1: Structuur van het afwegingsproces

De resultaten van het onderzoeksprogramma zijn in goede aarde gevallen in brede geledingen van de nationale overheid en daarbuiten, zo is ons uit interviews gebleken. Regering en Parlement hebben het opstellen van een OEEI bij grote infrastructurale projecten verplicht gesteld (‘ze moeten ge-OEEID worden’) en bij kleinere projecten aangeraden. Overigens is daarbij niet vastgelegd welke consequenties aan de uitkomsten ervan moeten worden verbonden. Daarnaast wordt de methodologie inmiddels in ICES-verband ook gebruikt om de rentabiliteit van andersoortige projecten en investeringsprogramma's te evalueren. De Minister van Financiën onder Paars-II, ooit werkzaam bij het Centraal Planbureau, verklaarde zich bovendien voorstander van de methode en benutte de gegenereerde informatie bij het verschaffen van financiële middelen aan andere ministers. Voorwaar, een veel groter succes dan waarin elke voorafgaande afwegingsmethode zich kon verheugen en waarschijnlijk ook groter dan menig opsteller en opdrachtgever van het rapport zelf voor mogelijk had gehouden.

In opdracht van de Ministers van Verkeer en Waterstaat en Economische Zaken heeft Buck Consultants International een evaluatie uitgevoerd, daarin deze instemming geconstateerd en aangegeven dat de zwaktes vooral lagen in de bestuurlijke inbedding (BCI 2002). Er is ervaring mee opgedaan bij bijvoorbeeld de planvorming over de Tweede Maasvlakte, HSL-Oost, Verakrant (spoorlijn van Rotterdam naar Antwerpen), het Rondje (openbaar vervoer) Randstad, de Zuiderzeelijn van Amsterdam naar Groningen en een stelsel van sluizen in het Noordzeekanaal. Zowel uit een evaluerend artikel van Van de Riet en Van der Heijden (2002) over de evaluatie van laatstgenoemd project, als uit vraaggesprekken van de auteurs van dit artikel met experts blijkt dat de bereikte harmonisatie van economische methodologie weliswaar op conceptueel, maar niet op operationeel niveau heeft plaatsgevonden. Er blijken toch diverse interpretatieslagen nodig; die met betrekking tot reistijdwaardering blijft bijvoorbeeld voor discussie zorgen, terwijl uitkomsten op dit criterium grote effecten hebben voor de langetermijnuitkomsten en daarmee voor de baten. Tussen het CPB en het NEI blijven bijvoorbeeld ook verschillen van mening bestaan over de

waarde die moet worden toegekend aan indirecte economische effecten, terwijl criticasters als Amelung e.a. (2001) daarentegen van mening zijn dat indirecte milieueffecten überhaupt overal achterwege blijven, maar wel hun plaats in OEEI behoren te hebben. Ook Nyfer neemt soms afwijkende standpunten in waar het gaat om aannamen. Als gevolg van deze methodologische spagaat blijven voorstanders van projecten voorstanders (ze geloven in de indirecte economische effecten) en de tegenstanders blijven tegen (ze geloven er niet in). Toch leveren de OEEI-studies kennis aan die daarvoor bij weinigen bekend was en hebben daarom belangrijke toegevoegde waarde. Zo bleek in het geval van de Noordzeekanaal sluizen dat vestiging van havenbedrijven in andere Nederlandse havens vermoedelijk niet zou plaatsvinden als dat niet in Amsterdam gebeurde, terwijl de meeste partijen daarmee wel rekening hadden gehouden (Van de Riet en Van der Heijden 2002). Bij de studie ten aanzien van het Rondje Randstad was het resultaat niet alleen dat de rentabiliteit te wensen overliet, maar kwamen er ook suggesties over hoe deze eventueel verbeterd zou kunnen worden. Over het algemeen brengen de opstellers van OEEI en de experts die de methode operationeel toepassen namelijk wel de nodige nuances aan, maar ze onthouden zich van het genereren van uiteindelijke rendementscijfers (‘om niet op de stoel van de beslissers terecht te komen’). De politiek verantwoordelijken en de media richten zich desondanks toch op het getal. Dat sommige aspecten (met name niet-kwantificeerbare milieueffecten) al PM (‘pro memorie’) zijn opgenomen en dus niet eens van de getallen deel kunnen uitmaken, levert bij hen geen extra voorzichtigheid op. Een probleem is bijvoorbeeld dat als milieudata, ook als zij afkomstig zijn van een onverdachte bron als het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieuhygiëne (RIVM), worden ingevoerd in de modellen, in sommige studies van relatief ondergeschikt belang blijken te zijn in de uitkomsten van de berekeningen. Een ander probleem heeft betrekking op de waardering van veiligheid, waar de expliciete waardering van doden en gewonden een kale berekening is in termen van wat is de derving van economisch nut en geen betrekking heeft op andere aspecten van verlies. Dergelijke zaken willen er bij veel mensen om begrijpelijke redenen moeilijk in.

Ten slotte zijn ruimtelijke implicaties in de huidige OEEI-methodologie relatief zwak ontwikkeld. Welk ruimtebeslag projecten opleveren en waar precies economische groei ontstaat en of dat de gewenste locaties zijn, blijft onbesproken. Vooral door planologen wordt de methodologie als nogal boekhoudkundig en weinig visionair ervaren; zij stellen dat er zeker geen stuwende of enthousiasmerende werking van uitgaat.

Hoewel de systematiek van OEEI op veel steun kan rekenen in ICES-verband, blijft het natuurlijk de vraag in hoeverre de Ministers van Verkeer en Waterstaat, Economische Zaken en VROM de uitkomsten ervan meewegen als het erop aankomt in de politieke besluitvorming. Door hen zelf in de openbaarheid gepropageerde grote projecten zoals het 'Rondje Randstad' en de snelle verbinding tussen Groningen en de Randstad brengen het er namelijk niet zo goed vanaf bij beoordeling volgens OEEI. Vertegenwoordigers van de milieubeweging zoals Stichting Natuur en Milieu zijn momenteel voorstanders van OEEI, maar dat lijkt te zijn omdat de resultaten aanleiding geven diverse infrastructuurprojecten te schrappen. Of dat zo blijft indien bekend raakt dat investeren in pakketten van kleinere projecten overwegend beter scoort dan grote en individueel personenvervoer (wegen) het veel beter doet dan collectief personenvervoer is de vraag (Carl Koopmans, presentatie tijdens SNM-studiedag in november 2001). Mogelijk geniet OEEI steun zolang de roep om en wens van gedegen afweging nog aantrekkelijk is in het licht van fouten uit het verleden, maar verliest het de steun van bestuurders en pressiegroepen snel zodra keuzes helder worden en dat niet noodzakelijkerwijs de door hen gewenste zijn. In het verleden zijn er immers al zeer veel pleidooien gehouden voor het gebruik van kosten-batenanalyses. Deze produceren zulke heldere overzichten en zijn politiek vaak geliefd om hun scherpe cijfermatige uitkomsten die in de media en elders goed weerklank vinden. Maar het was vaak juist deze helderheid die de tegenstanders van de uitkomsten ertoe bracht op te merken dat er allerlei methodische bezwaren kleefden aan de KBA en dat de verwerking van niet-kwantificeerbare en niet-monetariseerbare effecten tot PM-posten, ertoe leidden dat deze bij afwegingen onder het tapijt verdwenen en niet de rol speelden die ze verdienden (Voogd 1983; Miser en Quade

1988). Bovendien waren de onderliggende aannames en berekeningen zodanig specialistisch en oncontroleerbaar voor buitenstaanders dat onderbouwing van besluiten met KBA's als ondeugdelijk werd ervaren. Bij de multicriteria-analyse en scorekaartmethode kunnen eventueel expliciete gewichten aan elk van de onderdelen gehangen worden waardoor gekwantificeerde elementen niet langer bevoordeeld worden. Het niet toekennen van gewichten heeft echter het voordeel dat controverses minder expliciet worden gemaakt. Uiteindelijk dienen politici namelijk te beslissen en via een aandachtspuntenlijst zonder onderlinge verrekening beschikken ze over de informatie die ze nodig hadden. De zaak is toch inzichtelijk, maar veel minder uitgesproken. Maar met MCA trad weer het probleem op dat er geen heldere keuzes werden voorgesteld en dat de studies niet eenvoudig genoeg waren. De subtiliteit en keuzevrijheid verwerden daarmee weer tot onoverzichtelijkheid en besluite-loosheid. Dat maakte de roep om simpelheid, helderheid en dus KBA weer groter. We kunnen daarom spreken van een slingerbeweging tussen KBA en MCA in de loop van de tijd.

Maar ofschoon de politiek-bestuurlijke steun voor OEEI als typische vertegenwoordiger van de KBA (behalve het feit dat geen precieze rendementscijfers worden berekend) nog niet zo sterk en onvoorwaardelijk is, dat beweging terug in de richting van MCA is uitgesloten, is de methode toch in opmerkelijk brede kring aanvaard. Daar zal menig bestuurskundige of planoloog geen rekening mee hebben gehouden. De methode is niet interactief en, zoals duidelijk zal worden in paragraaf 4, presenteert zelfs expliciet een model van besluitvorming, dat wellicht opvalt door een zekere naïviteit in het licht van de bestaande bestuurskundige inzichten.

4 Bestuurskundig naïef en toch succesvol?

Wat men als bestuurskundige in het hoofdrapport van OEEI, genaamd *Evaluatie van infrastructuurprojecten: Leidraad voor kosten-baten analyse* tevergeefs zoekt, is een plaatsbepaling van de methode in de bredere besluitvorming. 'Dat het formuleren van knelpunten en mogelijkheden, het zoeken van nulalternatieven en oplossingsrichtingen en het maken van kengetallen-KBA's bijvoorbeeld geen deel uitmaken van 'de besluitvorming' maar eraan voorafgaan, is merkwaardig te noemen (zie figuur

1). De grote belangstelling die bestuurders aan de dag leggen voor de uitkomsten van dergelijke studies logenstraft deze opvatting. Al deze stappen zijn geen voorfase, maar zijn voluit deel van de besluitvorming. Politiek en analyse zijn beide cruciale aspecten van de besluitvorming en zijn juist sterk ermee verweven.

Evenmin is de besluitvorming helder gefaseerd. Reeds in de jaren zeventig zijn door Witte (1972) en Mintzberg e.a. (1976) de empirische en normatieve onwenselijkheid van het introduceren van fasen in de besluitvorming aan de orde gesteld en de bestuurskunde en planologie hebben deze thema's in de jaren tachtig en negentig overgenomen en vervolmaakt (Kickert e.a. 1985; De Bruijn en Ten Heuvelhof 1991; Teisman 1992). De Enschedese hoogleraar Hoogerwerf heeft altijd veel kritiek te verduren gehad van Rotterdamse en Leidse bestuurskundigen omdat hij trachtte de besluitvorming te rationaliseren en deze daartoe in volgtijdelijke stappen indeelde (Hoogerwerf 1978, 1992; Van Heffen en Van Twist 1993).

Deze procesgeoriënteerde en/of constructivistische kritieken op het rationele model van besluitvorming zijn inmiddels onomstreden. Elders in de OEEI-leidraad wordt het belang uitgesproken van de formulering van discrete alternatieven die helder met elkaar vergeleken kunnen worden. Extra voordeel hiervan is het aspect van kostenbeheersing en eerlijke vergelijking tussen elk van de keuzemogelijkheden. Ook deze wens wekt vanuit een modern bestuurskundig perspectief bevreemding. Als actoren vanuit hun eigen doelstellingen en met beperkte rationaliteit via interactie in bestuurlijke netwerken tot ruilen moeten overgaan om succes te boeken, moeten alternatieven niet zodanig zijn dichtgetimmerd dat onderdelen ervan niet meer tegen elkaar kunnen worden gewisseld.

Elk der participanten komt via slim ruilen en informatie uitwisselen juist dicht bij 'nutsoptimalisatie'. Alternatieven dienen dus juist niet discreet te worden geformuleerd, maar gedeeltelijk complementair; tussenkeuzes moeten juist mogelijk worden gemaakt. Sterker nog, de participatieve beleidsanalyse verkondigt zelfs de wenselijkheid om met partijen gezamenlijk probleemstellingen, concepten en alternatieve oplossingen te ontwikkelen om tot een gedeelde werkelijkheid te komen (Geurts en Vennix 1989; Eden en Ackermann

1998; Mayer 1997; Mayer, Van Daalen en Bots 2002). Bij deze benadering zullen er dus geen concurrerende oplossingen ontstaan, maar een enkel alternatief met breed gedeelde steun. Ook het element van kostenbeheersing doet veel bestuurskundigen ongeloofwaardig aan. Sinds Wildavsky (1984) weten ze dat begrotingen het resultaat zijn van strategische spelen die door betrokken organisaties worden gespeeld en in weinig lijken op de objectieve kostenramingen die naar de buitenwereld toe worden gepresenteerd. Majoreren (opzettelijk te hoog ramen) en minoreren (expres te laag ramen) zijn aan de orde van de dag in budgetteringsprocessen en achter elke raming en elk cijfer steekt een politiek wens en/of aanname (Wildavsky 1984; Wildavsky en Caiden 1996; Schick 2000). Zulk gedrag draagt ook bij aan beperkte beheersbaarheid van grote projecten en rationeler en nauwkeuriger afbakenen of ramen zijn daartegen geen probaat middel (De Bruijn e.a. 1996; De Bruijn 2001).

Een aspect dat zowel in de interviews als in de brainstormsessies die zijn gehouden ten behoeve van dit artikel nadrukkelijk naar voren komt is de verhouding tussen de OEEI-studies en de uitgevoerde milieueffectrapportages en het bredere kader van de Tracéwet waarbinnen evaluaties voor infrastructuurprojecten worden uitgevoerd. In feite hangen de OEEI-beoordelingen zelfs volkomen los van het gangbare juridische procédé en zijn ze in het bredere institutionele geheel totaal niet ingebed. De discussie over hoe dat zou moeten is inmiddels wel aan de gang, maar in de Leidraad hangt deze kwestie in het luchtledige omdat iedere verwijzing naar het bredere geheel ontbreekt en 'Besluitvorming' heet met een hokje erom. Binnen het Ministerie van Verkeer en Waterstaat wordt overwogen om argumenten uit de OEEI-studies in te zetten om te voorkomen dat als onwenselijk beschouwde projecten in de planstudie- en realisatiefase belanden (ze worden daarmee dus uitgesloten van uitvoering omdat ze niet voor financiering in aanmerking komen), maar daarover is nog geen besluit genomen.

Sommige gesprekspartners hebben ook aangegeven dat met OEEI een specifiek welvaartstheoretisch perspectief wordt gehanteerd en daarmee een eenzijdige wijze van denken loslaat op een veelvormige problematiek. Toch bestaat hier en daar de

neiging om dat tot het integrale perspectief te bestempelen. Dit perspectief wordt echter niet door allen als even zaligmakend ervaren en is net zo min integraal als het milieukundig of ecologisch perspectief dat de milieu-effectrapportage vertegenwoordigt. Hoewel sommige economen en ecologen inderdaad nog altijd hun eigen benaderingswijze in staat achten om alle relevante aspecten van beleid op te nemen (en daarmee gevaarlijk dicht bij 'econocratie' respectievelijk 'ecocratie' komen) zijn bestuurskundigen en planologen juist gespecialiseerd in het relativeren van de waarheidsclaims van elk van deze beleidsrelevante disciplines en het type informatie dat ze aanleveren. Elke absolute waarheidsclaim wordt door hen verworpen. Er zijn immers zoveel partijen, zoveel belangen, zoveel perspectieven en zoveel visies en die lopen steeds weer uiteen en claimen allemaal de waarheid in pacht te hebben. OEEI, hoe genuanceerd veel van haar opstellers en gebruikers ook over het gebruik ervan kunnen denken, is indien toegepast door hardliners niet vrij van deze integraliteitsclaim en vatbaar voor economisch imperialisme.

Rest de vraag hoe een afwegingsmethode die voorbij lijkt te gaan aan elementaire bestuurskundige inzichten uit de afgelopen twintig jaar bestuurlijk zo spraakmakend kon worden. Dat is de puzzel die na de voorafgaande beschouwing nadrukkelijk blijft hangen. Een van de verklaringen is wellicht de traditioneel machtige positie die economische onderzoeksinstanties in Nederland altijd al hebben ingenomen. Vooral ten aanzien van het Centraal Planbureau is bekend dat het grote invloed heeft op de (macro-)economische onderbouwing van projecten in Nederland. Hun economische scenario's zijn alom bekend en hun inschatting van de ruimtebehoefte in de Rotterdamse haven heeft in even ruime mate de media gehaald. De twijfelachtige hardheid van de uitkomsten wordt als zodanig in de media niet herkend, terwijl de politieke impact ervan fenomenaal kan zijn. Critici beweren dat de economen van het CPB meer oog hebben voor de behoeften van politici dan de bestuurskundigen. Daar waar bestuurskundigen aanbevelingen doen in de richting van procesoplossingen en de onvermijdelijke wenselijkheidsvraag van een project uit de weg gaan met interactieve aanpakken, open planpro-

cessen en procesmanagement, komen economen met inhoudelijke oordelen en heldere antwoorden op prangende ja-nee vragen.

Ontwikkelaars en toepassers van OEEI verkeren vaak in de nabijheid van de topfiguren en hebben scherp in beeld welke hun behoeften en wensen zijn en hoe afwegingsprocessen in de politieke praktijk verlopen. In vergelijking daarmee is het bestuurskundige en planologische relativisme minder succesvol. Interactief beleid wordt momenteel volop gepropageerd en toegepast, maar de uitkomsten van de discussie in het kader van de Tweede Nationale Luchthaveninfrastructuur (TNLI), Tijdelijk Overlegplatform Schiphol (TOPS) en Project Mainportontwikkeling Rotterdam (PMR) en Incodelta, alle voorbeelden van hoe recente bestuurskundige inzichten genuanceerd zijn ingezet, zijn van onzekere invloed geweest op uiteindelijk gemaakte keuzes. Als het primaat van de politiek anders beslist dan de gedeelde meningsvorming van 'de mensen die de beoordeling opstellen', staan bestuurskundigen en zij die hun adviezen hebben opgevolgd met lege handen. Een ander aspect, dat wellicht verklaart waarom OEEI juist nu naar voren komt, is het feit dat vanaf begin 2001 de economische onderzoeksbureaus de handen ineen hebben geslagen. Zo vaak brachten ze tegenovergestelde adviezen uit dat zowel zichzelf als de opdrachtgevers vonden dat standaardisatie dringend gewenst was. Het resultaat van deze inspanningen moet bestuurskundigen bekend voorkomen: eendracht maakt macht.

Hoeveel spraakmakender OEEI ook mag zijn bij financieel zwaarwegende beslissingen dan elk van haar voorgangers, haar toekomst en meer in het bijzonder haar effectieve invloed op gemaakte beleidskeuzes, is nog geen uitgemaakte zaak. In de toekomst te maken keuzes zullen het verschil maken tussen nieuwe econocratie en een waardevol ondersteunend instrument voor de bepaling van economisch rendement van project.

5 Nieuwe econocratie of gevarieerde informatievoorziening?

Hoewel er tijdens de twee elektronische brainstormsessies (zie paragraaf 1) geen eenstemmigheid ontstond over verdere ontwikkeling van methoden als OEEI in de toekomst, vielen twee dingen op. De experts geloofden *niet* dat er ooit

een situatie zou mogen ontstaan waarin de evaluatie zonder meer de doorslag zou moeten geven bij te maken keuzes en *wel* dat de methodologie nog verder kon worden geraffineerd en verbeterd, hetzij door deze secuurder te maken via gevoeligheidsanalyses en explicitering van assumpties, hetzij door effecten op te splitsen naar geraakte belangen. Opvallend was daarnaast dat de stelling 'Economen hebben een missie te vervullen; ze moeten hun gedachtegoed beter aan politici leren overdragen' op redelijk veel steun kon rekenen, terwijl de door de auteurs vooraf als veelbelovend geziene stelling 'Presentatie van uitkomsten van diepgaande beleidsanalytische studies zijn voor verbetering vatbaar en daaraan moet secuurder worden gewerkt' veel lager scoorde dan verwacht. Kennelijk zijn de professionals ondanks dertig jaar schuren en schaven aan methoden en technieken van evaluatie, zonder dat oplossing van de spanning tussen politiek en analyse ook maar enigszins dichterbij is gekomen, overwegend van mening dat deze lijn onverdroten moet worden voortgezet. Er mogen bij de uiteindelijke rapportage geen concessies worden gedaan aan het bevattingsvermogen of de beschikbare tijd van topbestuurders omdat dit zou resulteren in informatie- of validiteitsverlies. Tegelijkertijd erkennen ze in die zin het primaat van de politiek dat het aan gezagsdragers is om de knopen uiteindelijk door te hakken.

Met deze stellingname blijft de primaire spanning tussen analyse en politiek in stand. De experts zijn niet econocratisch genoeg om te vinden dat de uitkomsten van OEEI of vergelijkbare studies zelfstandig de doorslag mogen geven, maar velen zijn wel econocratisch genoeg om te vinden dat de politici eigenlijk uit eigen beweging tot die slotsom zouden moeten komen en ze beschouwen omvorming of vertaling van de door hen gegenereerde kennis als onverteerbaar. Hoe nu verder?

De auteurs zijn van mening dat een te zelfverzekerde houding van economisch analisten niet alleen niet te rechtvaardigen is (er zijn immers verschillende visies op wenselijkheid dan die via de welvaartseconomie), maar hen ook onnodig kwetsbaar maakt. Gezagsdragers die voorstander zijn van projecten zullen zich uiteindelijk niet laten overtuigen door studies die ze niet door-

gronden en waarvoor geen poging is gedaan ze te vertalen naar begrijpelijke scorekaarten. En de cijfers die worden gegenereerd worden alleen geloofd en overgenomen als ze toch al sporen met hun wensen; zo niet, dan worden uitkomsten van OEEI genegeerd en daalt het belang ervan op termijn. De steun die OEEI op dit moment vindt, kan tijdelijk blijken en zolang institutionalisering geen feit is, hangt deze af van de politieke constellatie. Econocraten kunnen in Nederland alleen regeren zolang ze actief politiek worden afgedekt en dat zal niet altijd het geval zijn. In een land als Frankrijk, waar veel topfiguren zo geschoold zijn en daarmee affiniteit hebben, is deze kans veel groter dan in het sociocratische en anti-autoritaire Nederland.

Toch zou een teloorgang van OEEI betreurenswaardig zijn, want OEEI biedt veel relevante *economische* informatie en nooit is het tij voor meer systematische in plaats van verbrokkelde informatievoorziening op dit terrein gunstiger geweest. Daarom vinden auteurs het verstandiger om er één van de officiële deelstudies ten behoeve van de besluitvorming van te maken, met een gegarandeerde positie in het proces, naast milieueffectrapportage en mogelijk in sommige gevallen rapporten met betrekking tot veiligheid, technologische ontwikkeling en planologische perspectieven. Het kan zich daarmee een vaste en gestructureerde plaats verwerven en *institutionaliseren*. Waarschijnlijk zou de OEEI in de vorm van een Economische Effect Rapportage (EER) zelfs een vrij zwaar stempel op de besluitvorming gaan drukken, omdat daaraan door sommige actoren, zoals gemeenten, over het algemeen de meeste waarde wordt gehecht (Hobma 2001). De meest recente ontwikkeling, waarvoor het Ministerie van Verkeer en Waterstaat zich sterk heeft gemaakt en welke is afgesproken in het interdepartementale directeurenoverleg en voorgesteld in een brief aan de Tweede Kamer, is ook interessant. Hierin wordt 'OEEI' omgevormd tot 'OEI' (Overzicht Effecten van Infrastructuur), waarbij 'economisch' nadrukkelijk wordt weggehaald. Dit OEI is dan weliswaar ontstaan uit OEEI, maar werkt meer als een scorekaartmethode van *alle* relevante effecten dan als een KBA, en betekent in feite een belangrijke koerswijziging. Niet langer wordt monetarisering van alle effecten nagestreefd.

Nee, het wordt zoals de naam ook suggereert een overzichtelijke lijst van relevante effecten. Alle risico's op het ontstaan van econocratie zijn op die manier weggenomen. In zo'n constructie is het bovendien denkbaar dat 'OEEI' de economische input wordt voor 'OEI'.

Hoe dan ook, voor een uitgebalanceerde besluitvorming is het van belang om in te zien dat er verschillende perspectieven zijn op de problematiek rond infrastructuur en dat de suprematie van een van de visies deze inherente complexiteit niet oplost. In die zin zijn de inzichten van de bestuurskunde wel degelijk zinvol geweest, maar is het effect van en de behoefte aan het heldere analytische product chronisch onderschat. Analyses zoals O(E)EI kunnen alleen overleven indien bewindvoerders de waarde ervan algemeen gaan erkennen. Als de centrale boodschap eruit in plussen en minnen op scorekaarten of via versimpelde vergelijkingen tussen geldbedragen en natuurwaarden ('hoeveel geld is u het behoud van de korenwolf waard?') wordt gepresenteerd, verloopt het debat anders. Analisten moeten hun kindjes mogen voortbrengen, maar ook weer leren loslaten, voor het beste resultaat. Indien een interdepartementale en/of interbestuurlijke werkgroep van hoge ambtenaren gedwongen wordt expliciet te reageren op elk van de onderliggende studies, maar tevens mag doorvertalen naar beleidsmatig relevante grootheden, is naar onze smaak het analytisch maximaal haalbare in een democratie bereikt. Noch analytische inhoud noch procesmatig overleg alleen bieden hier soe-

laas, het gaat om waarop deze zijn vervlochten (Van Binsbergen en Visser 2001). Alleen zodanige institutionele verankering dat er een expliciete koppeling ontstaat tussen O(E)EI en (1) de keuzes die de Tracéwet vereist en (2) de trechtering van projecten in het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport (MIT) van verkenningfase via planstufase naar realisatiefase bieden de institutionele garantie dat O(E)EI langdurig een rol kan gaan spelen in afwegingsprocessen ten behoeve van transportinfrastructuur. Analytische informatie, economische en andersoortige, moet worden ingebed in het proces van keuzebepaling en draagvlakvorming en het actieve gebruik daarvan in het politieke proces bepaalt de legitimiteit van informatie (De Jong 1999b). Een overzichtelijke en begrijpelijke presentatie van diverse gezichtspunten en aspecten komt daar aanzienlijk dichterbij in de buurt dan een doordachte, maar ontoegankelijke presentatie van een specifieke visie. In het eerste geval wordt de gedachtevorming bij politiek en ambtelijk verantwoordelijken gestimuleerd en het besluitvormingsproces verrijkt. In het tweede geval worden de uitkomsten ofwel genegeerd omdat de informatie onbruikbaar is, ofwel de betwistbare eindresultaten overgenomen en de discussie doodgeslagen zonder dat de achterliggende studies worden doorgrond. Bevordering van dergelijke intellectuele passiviteit kan leiden tot grote aantallen 'planningsrampen' (Hall 1981) en 'blijvende blunders' (De Coninck 1993), die een moderne economie zich niet kan veroorloven.

Noten

1 De auteurs bedanken Jos Arts (Dienst Weg en Waterbouw) en Paul Polak (Adviesdienst Verkeer en Vervoer) voor

hun constructieve bijdrage bij de totstandkoming van dit artikel.

Literatuur

Amelung, S.M., M.B.A. van Asselt, S.C.H. Greeuw, R.S. de Groot, K.G.B.P. Molendijk en J. Rotmans, 2001, *Evaluatie van het OEEI: Een kritische beschouwing van OEEI als leidraad voor een evenwichtige kosten-batenanalyse van de effecten van infrastructuurprojecten, met name op natuur en landschap*, Maas-tricht: ICIS.
Binsbergen, A. van en J. Visser, 2001, *Innovation Steps Towards Efficient Goods Distribution Systems for Urban Areas*, Delft: TRAIL Research School.
Buck Consultants International, 2002, *Evaluatie OEEI-leid-*

raad, Den Haag.
Bruijn, J.A. de en E.F. ten Heuvelhof, 1991, *Sturings-instrumenten voor de overheid: Over complexe complexe netwerken en een tweede generatie sturingsinstrumenten*, Leiden/Antwerpen: Stenfert Kroese.
Bruijn, J.A. de, e.a., 1996, *Grote projecten: Besluitvorming en management*, Alphen aan den Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink.
Bruijn, J.A. de, 2001, *Prestatiemeting in de publieke sector. Tussen professie en verantwoording*, Utrecht: Lemma.

- Bruijn, J.A. de, E.F. ten Heuvelhof en R.J. in 't Veld, 2002, *Procesmanagement: Over procesontwerp en besluitvorming*, Schoonhoven: Academic Service.
- Coninck, D. de, 1993, *Blijvende blunders: De grote nutteloze werken*, Antwerpen: Kritak.
- Downs, A., 1957, *An Economic Theory of Democracy*, New York: Harper and Row.
- Downs, A., 1967, *Inside Bureaucracy*, Boston: Little Brown and Co.
- Edelenbos, J., 2000, *Proces in vorm: Procesbegeleiding van interactieve beleidsvorming over lokale ruimtelijke projecten*, Utrecht: Lemma.
- Eden, C. en F. Ackermann, 1998, *Making Strategy: The Journey of Strategic Management*, Sage Publications, London.
- Eeten, M. van, 1999, *Dialogues of the Deaf: Defining New Agendas for Environmental Deadlocks*, Delft: Eburon Publishers.
- Feldman, E.J. en J. Milch, 1982, *Technocracy versus Democracy: The Comparative Politics of International Airports*, Boston: Auburn House Publishing Company.
- Fischer, F., 1990, *Technocracy and the Politics of Expertise*, Newbury Park/London/New Delhi: Sage Publications.
- Fischer, F. en J. Forester (eds), 1993, *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*, Durham and London: Duke University Press.
- Geurts, J. en J. Vennix, 1989, *Verkenningen in beleidsanalyse: Theorie en praktijk van modelbouw en simulatie*, Zeist: Kerckebosch BV.
- Hall, P., 1981, *Great Planning Disasters*, Harmondsworth, London: Penguins Books.
- Heffen, O. van en M. van Twist, 1993, *Beleid en wetenschap: Hedendaagse bestuurskundige beschouwingen*, Alphen aan den Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink.
- Hobma, F.A.M., 2001, *Rijkswegen en ruimtelijke ordening: Planologische inpassing van rijkswegtraces door Nederlandse gemeenten*, Delft: Eburon Publishers.
- Hoogerwerf, A., 1978, *Overheidsbeleid: Een inleiding in de beleidswetenschap*, Alphen aan den Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink.
- Hoogerwerf, A., 1992, *Het ontwerpen van beleid: Een handleiding voor de praktijk en resultaten van onderzoek*, Alphen aan den Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink.
- Jong, W.M. de, 1999a, *Institutional Transplantation: How to adopt Good Transport Infrastructure Decision Making Ideas from other Countries?*, Delft: Eburon Publishers.
- Jong, W.M. de, 1999b, *Institutionalised Criticism: The Demonopolisation of Scientific Advising. Science and Public Policy: Journal of the International Science Policy Foundation*, 26 (3) 193-199.
- Jong, M. de en J. Weggeman, 1999, *Interactieve beleidsvorming dreigt haar krediet te verliezen*, *Stedebouw en Ruimtelijke Ordening*, 80 (5) 25-29.
- Kickert, W. e.a., 1985, *Planning binnen perken*, 's-Gravenhage: VUGA.
- Lindblom, C.E. en E.J. Woodhouse, 1968, *The Policy-Making Process*, Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- Mayer, I.S., 1997, *Debating Technologies: A Methodological Contribution to the Design and Evaluation of Participatory Analysis*, Tilburg University Press, Tilburg.
- Mayer, I.S., C.E. van Daalen en P.W.G. Bots, 2002, *De verbeelding van de beleidsanalyse*, *Beleidswetenschap*, 16 (2) 95-113.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1984, *Het planningsproces van rijkswegen*, Den Haag.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1992a, *Budgetmanagement*, Kernteam BPI, Den Haag.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1992b, *Evaluatie Infrabeleid Verkeer en Vervoer*, Den Haag.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1995a, *Handboek Effecten Infrastructuur*, Den Haag.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1995b, *Oriëntatie project PI: Integrale prioriteitstelling hoofdinfrastructuur*, Den Haag.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1998a, *Interdepartementaal Beleidsonderzoek 'Financieel kader ruimtelijke inpassing infrastructuur'*, Den Haag.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1998b, *Raamwerk Integrale Beleidsvorming Hoofdinfrastructuur*, Den Haag.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1998c, *Chaos en orde: Momentopname van het project Wegverlichting*, Den Haag.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat/Ministerie van Economische Zaken, 2000, *Evaluatie van infrastructuurprojecten: Leidraad voor kosten-baten analyse, Onderzoeksprogramma Economische Effecten Infrastructuur, delen 1 (hoofdrapport) en 2 (capita selecta)*, Den Haag.
- Mintzberg, H., D. Rainsinghani en A. Theoret, 1976, *The Structure of Unstructured Decision Processes*, *Administrative Science Quarterly*, 1976, 21.
- Miser, H.J. en E.S. Quade, 1988, *Handbook of Systems Analysis: Overview of Uses, Procedures, Applications and Practices*, Chichester: Wiley.
- Niekerk, F., 2000, *Het effect gerapporteerd: De gebruikswaarde van effectrapportages voor de planning van infrastructuur*, Groningen: GeoPers.
- Pestman, P., 2001, *In het spoor van de Betuweroute: Mobilisatie, besluitvorming en institutionalisering rond een groot infrastructuureel project*, Amsterdam: Rozenberg Uitgevers.
- Riet, O. van de, 2002, *Policy Analysis in a Multi-Actor Setting*, te verschijnen.
- Riet, O. van de en R. van der Heijden, 2002, *Interactive Policy Analysis: The Implications of the Interactive Part on the Analysis Part*, *OR Insight*, 15 (1).
- Self, P., 1975, *Econocrats and the Policy Process: The Politics and Philosophy of Cost Benefit Analysis*, London and Basingstoke: The Macmillan Press Ltd.
- Simon, H.A., 1957, *Administrative Behavior: A Study of Decision Making Processes in Administrative Organization*, London: Macmillan.
- Schick, A., 2000, *The Federal Budget: Politics, Policy, Process*, Washington: Brookings Institute.
- Teisman, G.R., 1992, *Complexe besluitvorming: Een pluricentrisch perspectief op besluitvorming over ruimtelijke investeringen*, 's-Gravenhage: VUGA.
- Teisman, G.R., 1997, *Creative concurrentie: Een innovatieplanologisch perspectief op ruimtelijke investeringen*, Nijmegen: Katholieke Universiteit Nijmegen.
- Teisman, G.R., 2001, *Ruimte mobiliseren voor cooperatief besturen: Over management in netwerksamenlevingen*,

Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.

Twaalfhoven, P., 1999, *The Success of Policy Analysis Studies: An Actor Perspective*, Delft: Eburon Publishers.

Voogd, H., 1983, *Multicriteria Evaluation for Urban and Regional Planning*, London: Pion Limited.

Weggeman, J. en M. de Jong, 2000, Het groene poldermodel in perspectief, *Beleidswetenschap*, 14 (1) 72-96.

Wildavsky, A., 1984, *The Politics of the Budgetary Process*, Fourth Edition, Boston/Toronto: Little Brown and Company.

Wildavsky, A. en N. Caiden, 1996, *The New Politics of the Budgetary Process*, Boston/Toronto: Little Brown and Company.

Witte, E., 1972, Field Research on Complex Decision Processes: The Phase Theorem, *International Studies of Management and Organization*, pp 156-182.

Woltjer, J., 2001, *Consensus Planning: The Relevance of Communicative Planning Theory in Dutch Infrastructure Development*, Aldershot: Ashgate Publishing Limited.