

Ex ante analyses in complexe infrastructuurprojecten Rollen en functies

Lars Dorren, Mirijam Böhme, Wouter Van Dooren, Koen Verhoest



Vlaanderen
is vernieuwend bestuur

**STEUNPUNT
BESTUURLIJKE
VERNIEUWING**

Het Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing is een consortium van:



INSTITUUT VOOR DE OVERHEID

Parkstraat 45 bus 3609
B-3000 Leuven
Tel: 0032 16 32 32 70

Prof. dr. Geert Bouckaert
Promotor-coördinator
geert.bouckaert@kuleuven.be

Prof. dr. Annie Hondeghem
Verantwoordelijke KU Leuven
annie.hondeghem@kuleuven.be



Sint-Jacobstraat 2
B-2000 Antwerpen
Tel: 0032 3 265 53 87

Prof. dr. Wouter Van Dooren
Verantwoordelijke UAntwerpen
wouter.vandooren@uantwerpen.be



Campus Mercator G
Henleykaai 84
B-9000 Gent
Tel: 0032 9 243 29 04

Prof. dr. Joris Voets
Verantwoordelijke UGent
joris.voets@ugent.be



Martelarenlaan 42
B-3500 Hasselt
Tel: 0032 11 26 81 11

Prof. dr. Johan Ackaert
Verantwoordelijke UHasselt
johan.ackaert@uhasselt.be

Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing
Parkstraat 45 bus 3606 - 3000 Leuven - België
Tel: 0032 16 32 36 10 - E-mail: sbv@kuleuven.be - URL: <https://steunpuntbestuurlijkevernieuwing.be/>

© Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing

Niets uit deze uitgave mag, zelfs gedeeltelijk, openbaar gemaakt worden, gereproduceerd, vertaald of aangepast, onder enige vorm ook, hierin begrepen fotokopie, microfilm, bandopname behoudens uitdrukkelijke en voorafgaande toestemming van de uitgever.

Dit rapport vermeldt de mening van de auteur en niet deze van de Vlaamse overheid.

De Vlaamse overheid kan niet aansprakelijk worden gesteld voor het gebruik dat wordt gemaakt van de in deze bekendmaking opgenomen gegevens.



**Ex ante analyses in complexe
infrastructuurprojecten**
Rollen en functies

14.04.2020

Lars Dorren, Mirijam Böhme, Wouter Van Dooren, Koen Verhoest



INHOUD

Managementsamenvatting	5
1 Introductie	8
2 Het gebruik van ex ante analyses volgens wetenschappelijke literatuur	11
2.1 Ex ante analyses in beleidsdocumenten, adviesrapporten en managementliteratuur	11
2.2 Andere perspectieven op de inhoud van analyses	12
2.3 Andere perspectieven op het gebruik en de gebruiker van analyses	13
2.4 Een ander proces	15
3 Methoden en casusselectie	18
3.1 Casuïstiek	18
3.2 Dataverzameling	21
3.3 Data-analyse	21
4 Modellen van gebruik	23
4.1 Modellen in de praktijk	23
4.2 Het faciliteren van discussies door middel van een ambigu karakter	26
4.3 Het inbrengen van kennis: analyses als coproducties	30
4.4 Vele bronnen van vertrouwen.	32
5 Interpretaties	36
6 Conclusies, reflecties en aanbevelingen	46
6.1 Waarom dan toch?	47
6.2 Aanbevelingen	48
7 Referenties	51

////////////////////////////////////

In het tweede deel van het rapport (hoofdstuk 5) bekijken we vervolgens hoe multi-interpretabele informatie als een ex ante analyse effectief wordt geïnterpreteerd en gebruikt in een beleidsproces. Ter illustratie volgen we in dit deel van het rapport een specifieke analyse gedurende een periode van ongeveer een jaar. Hieruit blijkt dat de interpretatie en het gebruik van informatie een deels spontaan en ad hoc proces is, waarin actoren in de eerste instantie vooral worden gedreven door persoonlijke overtuigingen. Informatie die aansluit bij deze overtuigingen wordt zonder meer aangenomen, informatie die deze overtuigingen tegenspreekt wordt kritisch bevraagd. We zien bovendien dat mensen slechts onder externe druk van positie veranderen. Zo zorgde de druk van een naderende deadline er bijvoorbeeld voor dat actoren bereid waren concessies te doen wat hun positie betreft. Ook zagen we actoren informatie anders interpreteren als zij deze informatie bijvoorbeeld wilden gebruiken om anderen aan te zetten tot actie.

Op basis van de bevindingen in dit rapport, komen we tot de volgende aanbevelingen:

- Heb aandacht voor de latente procesfuncties van analysegebruik. Analyses hebben de potentie om dialoog te faciliteren, vertrouwen te creëren en kennis binnen te brengen. Afhankelijk van de gewenste proceseffecten kan worden bekeken of de gekozen manier van ex ante analyseren de meest passende is.
- Ga in geval van een conflict over de juiste interpretatie van een ex ante analyse, terug naar de overtuigingen die aan interpretaties ten grondslag liggen. De kans is groot dat dit conflict wordt veroorzaakt door een verschil in overtuiging.
- Heb oog voor zaken die om technische redenen niet mee kunnen worden genomen in een analyse. Neem in rapportages over de uitkomsten van ex ante analyses daarom mee welke input niet kon worden meegenomen, en waarom. Op deze manier hoeft besluitvorming zich niet te beperken tot opties die modelleerbaar zijn.
- Het analyseproces stopt niet bij het bekendmaken van de uitkomsten. Gaandeweg het analyseproces leren actoren bij, doen nieuwe inzichten op en veranderen van mening. Kennis is nooit een finaal oordeel, maar altijd in ontwikkeling. Benader een analyseproces cyclisch, en probeer nieuwe input mee te nemen in een gevoeligheidsanalyse, of door het overdoen van een deel van de analyse.

//

- Veel van de mechanismen in dit rapport waren middels andere onderzoeksmethoden niet aan het licht gekomen. Het kan dus lonen om een 'onafhankelijke' observator zonder verdere taken bij beleidsprocessen aanwezig te laten zijn, om die te laten reflecteren op het proces.



1 INTRODUCTIE

Grote infrastructuurprojecten zijn een populair onderwerp van discussie. Vaak hebben deze discussies een negatieve toon. De kosten van grote projecten hebben de neiging te escaleren, uitvoeren duurt vaak langer dan gepland, of men vermoedt dat ze vooral worden gebouwd om het aanzien van ambitieuze politici te versterken (Flyvbjerg, Bruzelius, & Rothengatter, 2003; Hall, 1980; Leijten, 2017; Wegrich & Hammerschmid, 2016). Het zal daarom weinig verrassend zijn dat veel advies voor het verbeteren van besluitvorming over grote infrastructuurprojecten zich richt op het 'rationeler' maken van besluitvormingstrajecten. Een van de belangrijke instrumenten om verandering teweeg te brengen en tot betere beslissingen te komen, is de *ex ante* analyse (OECD, 2015b; World Bank, 2014b; World Economic Forum, 2012b).

Ex ante analyses zijn evaluaties die gebruikt kunnen worden om beleidsopties te vergelijken en om op basis van deze vergelijking keuzes te kunnen maken. Ex ante analyses voorspellen de impact van beleidsopties op een aantal vooraf gestelde punten, die voor alle opties op een gelijkaardige manier worden onderzocht. Deze impact wordt gekwantificeerd. Op deze manier kan vervolgens een rangschikking worden gemaakt van de verschillende alternatieven (Klaassen & Hakvoort, 2015, p. 53).

Een in infrastructuurbeleid veel voorkomende analyse is de milieueffectrapportage (MER). Dit type analyse brengt de verwachte effecten van een project op haar omgeving in kaart. Hierbij valt te denken aan bijvoorbeeld verkeerseffecten, effecten op de natuur of effecten op het gebied van geluidshinder. Ook wordt voor grote projecten dikwijls een maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) gemaakt. In een MKBA worden de kosten en baten van een project gemonetariseerd en vervolgens tegen elkaar afgezet, zodat inzicht ontstaat in de maatschappelijke kosten en opbrengsten van een project.

Het gebruik van ex-ante analyses in beleid wordt vaak als een *lineair* proces gezien. In een lineair proces laten studies zien wat de oplossing voor een beleidsprobleem is, en bestaat het beleid vervolgens uit het uitvoeren van deze optie. Kennis genereren en kennis gebruiken zijn twee fasen die mekaar opvolgen.



Een veelheid aan wetenschappelijk onderzoek suggereert dat het gebruik van kennis in beleidsprocessen meer behelst dan simpelweg het produceren van kennis, die daarna één op één door beleidsmakers wordt geïmplementeerd. Zo beschrijft men al sinds de jaren '80 hoe veel studiewerk dat beleidskeuzes zou moeten informeren, in de feiten in de la verdwijnen of beleid slechts indirect beïnvloeden (Feldman, 1989). Een andere kritiek is dat beleidsmakers vooral geneigd zijn naar die studies te luisteren, die aansluiten bij hun eigen ideeën (Stevens, 2007, 2011). Kritische studies worden aan de kant geschoven. Verder zouden ex ante analyses de politieke verantwoordelijkheid om beslissingen te nemen uithollen (Flinders & Wood, 2015; Jasanoff, 1990), en processen vaak onduidelijker maken in plaats van duidelijker (Parsons, 2002). In sommige gevallen hebben ex ante analyses de potentie beleidsconflicten te laten escaleren, waar zij eigenlijk oplossingen inzichtelijk zouden moeten maken (Wolf & van Dooren, 2017). Kortom: waar adviesrapporten ex ante analyses vaak neerzetten als neutrale feitenmachines die 'beste beleidsopties' kunnen identificeren en tot betere procesuitkomsten kunnen leiden, stelt wetenschappelijke literatuur soms het omgekeerde.

Het verbeteren van beleidsprocessen door het introduceren van studies is, kortom, bepaald geen evidentie. Desalniettemin lijkt het gebruik van ex ante analyses niet aan populariteit in te boeten. Bovendien is het opvallend dat zulke uiteenlopende beelden van het gebruik van ex ante analyses naast elkaar kunnen bestaan. Dit rapport neemt het gebruik van ex ante analyses nader onder de loep. Dat is nodig, want als analysegebruik niet lineair is, hoe is het dan wel te begrijpen? En hoe gebruiken we, gebaseerd op dit vernieuwde begrip, ex-ante analyses op een manier die het proces dient in plaats van hindert?

Deze studie stelt zich tot doel inzichtelijk te maken hoe ex ante analyse daadwerkelijk gebruikt wordt diep in de beleidspraktijk. Eerst worden de vele perspectieven op het gebruik van ex ante analyses zoals te vinden in wetenschappelijke literatuur uiteengezet, alsook enkele veelgehoorde kritieken op analysegebruik. Vervolgens wordt aan de hand van observatieonderzoek in drie verschillende grote infrastructuurprojecten¹ in Nederland en Vlaanderen geschetst wat de feitelijke rollen en functies van ex ante analyses zijn, en hoe deze interageren. Gedurende meer dan een jaar verzamelden we een veelheid aan interacties rondom en met ex ante analyses. In twee empirische luiken wordt analysegebruik nader

¹ Groot wil in dit geval zeggen: fysieke infrastructuur, uitgevoerd door de nationale (Nederland) of regionale (Vlaanderen) overheid, met een budget tussen de 0.5 en 1.5 miljard euro.



2 HET GEBRUIK VAN EX ANTE ANALYSES VOLGENS WETENSCHAPPELIJKE LITERATUUR

In wetenschappelijke literatuur is een breed scala aan visies op kennisgebruik te vinden: van lineaire visies, die ervan uit gaan dat studie-uitkomsten één op één kunnen worden gevolgd, tot visies die zeggen dat dit haast onmogelijk is. Eerst staan we echter stil bij de ogenschijnlijk meest voorkomende weergave van het toepassen van kennis in beleidsprocessen: het lineaire model. Vervolgens beschrijven we twee complicaties bij het gebruik van kennis. Enerzijds is er de inhoud van analyses zelf, die dikwijls voor meerdere interpretaties vatbaar is en zelden een volledige weergave is van de realiteit. Anderzijds is er het menselijke aspect. De mens is niet altijd een doelgedreven redenerende ontvanger van informatie.

2.1 EX ANTE ANALYSES IN BELEIDSDOCUMENTEN, ADVIESRAPPORTEN EN MANAGEMENTLITERATUUR

In veel beleidsdocumenten en adviesrapporten van internationale organisaties (Andres, Biller, & Dappe, 2015; Andres, Guasch, & Straub, 2007; A. C. Brown, Stern, & Tenenbaum, 2006; European Conference of Ministers of Transport, 2005; OECD, 2012, 2015a, 2015b; World Bank, 2014a, 2014b; World Economic Forum, 2012a), managementhandboeken (Klaassen & Hakvoort, 2015; Priemus, Flyvbjerg, & Wee, 2008; Priemus & van Wee, 2013; Sowden, Ingram, & Wolf, 2011; Taylor, 1947; Wegrich, Kostka, & Hammerschmid, 2016) lijkt de relatie tussen kennis en beleid wat Weiss (1979) in haar toonaangevende werk over kennisgebruik 'lineair' noemt. Een lineair verband houdt in dat er een heel directe relatie bestaat tussen de geproduceerde kennis en de gemaakte beleidskeuzes.

Weiss onderscheidt twee lineaire modellen. Het kennisgedreven model gaat er vanuit dat kennis die beschikbaar is, simpelweg gebruikt zal worden. Kennis drijft dus het gebruik. Het probleemgedreven model gaat ervan uit dat kennis beleidsproblemen kan oplossen. Met andere woorden: in een perfect lineair model toont de ex ante analyse welke beleids optie het beste past bij de gestelde doelen, en beleidsmakers hoeven deze vervolgens alleen nog maar uit te voeren. Deze manier van denken over kennis is vaak in meer genuanceerde vorm terug te vinden in beleidsdocumenten, zo ook in infrastructuurbeleid. Zo beschrijft Nederlandse regelgeving een proces waarbij 'op basis van breed analyseren' van verschillende oplossingsrichtingen naar een voorkeursoplossing toe wordt gewerkt (Ministerie van Infrastructuur en

////////////////////////////////////

Milieu, 2016, pp. 23-24). De (MKBA) speelt hierbij een belangrijke rol. Ook het Vlaamse decreet complexe projecten beschrijft hoe in de onderzoeksfase op basis van participatie en onderzoek naar de impact van verschillende alternatieven een 'beste oplossing' gekozen wordt ("Decreet betreffende complexe projecten," 2014).

2.2 ANDERE PERSPECTIEVEN OP DE INHOUD VAN ANALYSES

Een lineaire benadering van de rol die ex ante analyses spelen, rust op twee pilaren. Ten eerste is er de veronderstelling dat analyses objectieve kennis opleveren, in de zin dat deze een accurate weergave van een 'echte' werkelijkheid is, die slechts een correcte interpretatie kent. Analyses zouden naar een objectief beste oplossing kunnen wijzen, en daarmee besluitvorming kunnen depolitiseren (Nutley, Walter, & Davies, 2007, p. 128; Weiss, 1979). De tweede pilaar is de belofte van controle. Een analyse, zo zegt de lineaire kennisbenadering, geeft ons kennis over de uitkomst van ons handelen en lijkt daarmee een zekere garantie te geven dat bepaalde maatregelen bepaalde effecten zullen hebben (Frissen, 2013; Scott, 1998; Trommel, 2009).

Beide pilaren zijn controversieel. Zo redeneert Stone (2012) dat meten altijd gepaard gaat met interpreteren:

Is (of zijn) een Siamese tweeling met een hoofd en twee onderlichamen een persoon of twee personen? [...] Er is geen objectief antwoord op die vraag, omdat dergelijke categorieën in de natuur niet voorkomen. Deze zijn door mensen bedacht. Er zitten ongetwijfeld min of meer objectieve feiten achter dergelijke situaties. [...] Maar deze feiten zijn niet wat belangrijk is in politiek. [...] Waar gemeenschappen over besluiten als zij beleid maken is betekenis [...].²

In andere woorden: metingen en onderzoeksuitkomsten zijn niet objectief in de zin dat zij voor zich spreken. Het verzamelen van data vraagt om vooraf gestelde definities (wanneer is een verkeersprobleem 'serieus'? Wanneer is impact op de gezondheid hoog te noemen, en wanneer laag?). Vervolgens vraagt

² Eigen vertaling.

ook het begrijpen van metingen weer om interpretatie. Wanneer is een verwacht rendement hoog? Wat is een acceptabele balans tussen kosten en baten? Op dergelijke vragen geven analyses geen antwoord. Ook blijft er steeds onzekerheid. De modellen die men voor analyses gebruikt zijn per definitie een reductie van de werkelijkheid (Rescher, 1998). Het is onmogelijk om alle factoren die mogelijk van invloed zijn op het verloop van een project, mee te nemen. Het is onder andere hierom dat het lastig is om de kosten en baten van een project goed in kaart te brengen. Voorspellingen blijken vaak te optimistisch, of projecten hebben onvoorziene effecten (Bovens & 't Hart, 1996; Leijten, 2017; Marks & Gerrits, 2017; Scott, 1998; Taleb, 2010).

2.3 ANDERE PERSPECTIEVEN OP HET GEBRUIK EN DE GEBRUIKER VAN ANALYSES

Naast andere perspectieven op de inhoud van analyses, richt kritiek op lineaire modellen zich ook op het proces van analysegebruik. Een van de belangrijkste factoren die lineair gebruik van kennis lastig maakt, is de gebruiker. Gebruikers of ontvangers van kennis – in dit geval beleidsmakers, maar bijvoorbeeld ook burgers – zijn geen onbeschreven blad als zij onderzoeksuitkomsten beoordelen.

Hoe gebruikers kennis begrijpen, is afhankelijk van twee op elkaar inwerkende factoren. Ten eerste is er de context waarin een gebruiker zich bevindt. Nieuw beleid is in de regel niet volledig nieuw, maar altijd gebaseerd op bestaand beleid (Davis, Dempster, & Wildavsky, 1966; Lindblom, 1959, 1979). Ook als de politieke partijen die aan de macht zijn gedurende een bepaalde periode sterk van elkaar verschillen, zal beleid altijd een zekere mate van continuïteit laten zien (Davis et al., 1966; Jones & Baumgartner, 2012). Lindblom (1959) noemt dit 'padafhankelijkheid': het gegeven dat beleid in zekere zin altijd voortborduurde op bestaand beleid.

Padafhankelijkheid is voor een belangrijk deel te verklaren door de organisationele context waarin beleidsmakers zich bevinden. Elke organisatie kent bepaalde routines, regels, waarden en gewoonten die bepalen hoe een organisatie werkt (Thornton & Ocasio, 2008). Deze zogeheten organisationele logica wordt beïnvloed door de individuen in een organisatie, maar ook door de taken die een organisatie moet uitvoeren en die middelen die daarvoor beschikbaar zijn (Allison & Zelikow, 1999, p. 177). Om een simpel



voorbeeld te geven: een ingenieur van een wegenagentschap zal eerder geneigd zijn een gevaarlijke kruising aan te pakken door deze opnieuw in te richten, terwijl iemand van de lokale school er eerder aan zal denken kinderen te onderwijzen over veilig oversteken.

Organisationele logica en padafhankelijkheid zijn echter niet de enige factoren die bepalen hoe beleidsmakers informatie interpreteren. Naast context-gerelateerde factoren, is ook de manier waarop mensen redeneren bepalend voor hoe informatie wordt geïnterpreteerd. In psychologisch onderzoek spreekt men van '*motivated reasoning*', of 'gemotiveerd redeneren'. Gemotiveerd redeneren wil zeggen dat mensen bepaalde doelen nastreven als zij informatie interpreteren. Belangrijk is dat deze doelen zowel bewust als onbewust een rol spelen (Kunda, 1987). In de praktijk betekent dit dat mensen geneigd zijn informatie op zo'n manier te interpreteren, dat deze aansluit bij hun doelen en overtuigingen (Milton Lodge & Taber, 2000). Een analyserapport dat overtuigingen ondersteunt, zal bijvoorbeeld minder kritisch worden bekeken dan een rapport dat tegen deze overtuigingen ingaat. Bovendien roepen bepaalde concepten automatisch positieve of negatieve emoties bij mensen op, op basis van eerdere ervaringen (Bargh, 1994; Fazio, Sanbonmatsu, Powell, & Kardes, 1986; Martin Lodge & Stroh, 1993). Bij iemand die vlakbij een snelweg woont, zal het woord 'verbreding' wellicht een negatieve lading hebben. Iemand die vaak in de file staat, heeft positieve associaties met datzelfde woord. Een MKBA dat gunstig uitpakt ten behoeve van een snelwegverbreding, zal door beide personen anders worden benaderd. Een negatieve houding tegenover verbredingen zal ervoor zorgen dat de MKBA automatisch met scepsis zal worden gelezen; een positieve houding tegenover verbreden zal ervoor zorgen dat de conclusies van het onderzoek minder kritisch bekeken worden. Eerdere ervaringen met – in dit geval – verbredingen zullen bovendien bepalen in hoeverre mensen al dan niet kritisch met informatie om zullen gaan. Iemand met zeer positieve ervaringen in het verleden zal in het bovenstaande voorbeeld minder kritisch zijn dan iemand met gematigd-positieve ervaringen (Bargh, 1994; Converse, 1970). Tot slot hebben mensen een hang naar interne coherentie. Ook deze hang naar coherentie zorgt ervoor dat mensen in de regel op zoek zijn naar informatie die hun doelen en overtuigingen bevestigt, in plaats van tegenspreekt (Festinger, 1957).



2.4 EEN ANDER PROCES

De inhoudelijke beperkingen van het lineaire model, samen met de manier waarop mensen informatie verwerken, leiden tot andere modellen van kennisgebruik. De lineaire benadering van kennis is een ideaaltype, zo geven ook ambtenaren zelf aan (Dorren, no date). Een viertal niet-lineaire modellen die Weiss (1979) noemt, lijken dichter bij de werkelijkheid te liggen.

Het eerste van deze modellen is het 'interactieve model'. Dit model beschrijft hoe de toepassing van kennis altijd plaatsvindt in een complexe arena van interacties tussen allerlei verschillende soorten actoren. In deze arena is het vaak lastig om de uitkomsten van onderzoek aan concrete problemen te koppelen, en geven studies nooit eenduidige uitkomsten.

Het tweede model is het politieke model. In dit model wordt kennis vooral gebruikt als deze in lijn ligt met een politiek doel. In dit model zou een beleidsmaker dus alleen naar een uitkomst verwijzen als deze hun voorkeur onderschrijft.

Het derde model dat Weiss beschrijft is het tactisch model. Dit model is van toepassing in situaties waar het gebruik van het onderzoek 'weinig van doen heeft met de inhoud van het onderzoek' (Weiss, 1979, p. 429). Studies worden dan bijvoorbeeld gebruikt om beslissingen uit te stellen (bv. over de verkiezingen te tillen) of kritiek van de hand te doen door de 'schuld' voor beleidskeuzes af te schuiven op studies.

Het vierde model uit het werk van Weiss is het zogeheten 'verlichtingsmodel'. Dit model zegt dat studies zelden een directe invloed hebben op beleidsbeslissingen. In plaats daarvan beschrijft Weiss hoe onderzoeken beleidsmakers bereiken via een 'veelvoud aan kanalen – vaktijdschriften, de media, gesprekken met collega's', om na verloop van tijd het besliskader te beïnvloeden waarmee beleidsmakers de 'complexe wereld begrijpen' (Weiss, 1979, p. 430). Hoewel dit model wordt gezien als het meest representatieve (Marra, 2000), verklaart het niet waarom bepaalde informatie beleidsmakers wel, en andere informatie beleidsmakers niet beïnvloed. De observatie dat dit vrij algemene model ook het meest representatieve model is, toont aan hoe lastig het is om kennisgebruik in algemene termen te begrijpen, zonder daarbij specifiek op bepaalde casussen in te gaan. Veel werk dat voortbouwt op Weiss (1979) (zoals bijvoorbeeld Cairney (2017, 2018); Head (2008); Marmot (2004); Mulgan (2005); Strassheim and Kettunen

////////////////////////////////////

(2014); Young, Ashby, Boaz, and Grayson (2002)) biedt geen vervanging van haar typologie, maar voegt in plaats daarvan nieuwe modellen van gebruik toe.

Naast literatuur die een alternatief voor lineaire modellen biedt, is er ook een kritisch-theoretische beweging die kennisgebruik probeert te verklaren. Deze beweging richt zich niet zozeer op vinden van alternatieve modellen voor het lineaire model van kennisgebruik. In plaats daarvan focust deze beweging zich op '*onderliggende machtsstructuren en discoursen*' die kennisgebruik vormgeven (Triantafillou, 2017, pp. 9-25). Kritisch werk probeert kennisgebruik te begrijpen in de bredere context van maatschappelijke discoursen, waarbij men vaak aandacht heeft voor historische ontwikkelingen die tot de huidige stand van zaken hebben geleid (M. B. Brown, 2009; Triantafillou, 2013, 2015).

In het kritische domein vinden we bijvoorbeeld het idee terug van ex ante analyses als 'grensobjecten' (Gieryn, 1995; Hoppe, 2005; Jasanoff, 1990). Jasanoff (1990) beschrijft de relatie tussen het politieke domein en het wetenschappelijke domein als twee velden waartussen de grenzen continu in beweging zijn. Of een vraagstuk al dan niet als wetenschappelijk wordt bestempeld, bepaalt wie erover mag meepraten. In wetenschappelijke puzzels is bijvoorbeeld minder ruimte voor de kennis van de leek. Ook wordt kritiek op wetenschappelijke puzzels uit een niet-wetenschappelijke hoek minder snel serieus genomen (Grundmann, 2009). De grens tussen politiek en wetenschap is echter geen harde grens, maar een grens waarover politici en wetenschappers direct of indirect in onderhandeling zijn. Het onderwerp van dit soort onderhandelingen kunnen bijvoorbeeld methoden, standaarden voor bewijs of de interpretatie van bewijs zijn. Een studie van Parsons (2002), die ook tot de kritische traditie behoort, beschrijft hoe deliberatieve complexer en rommeliger worden als deze 'evidence based' moeten zijn. Een studie van Stevens (2011) suggereert dat studies niet zo zeer de functie van waarheidsvinding hebben, maar in plaats daarvan beleidsmakers in staat stellen een 'verhaal' rond een beleidskeuze te bouwen waar zij achter staan.

Er bestaat in wetenschappelijke literatuur een veelheid aan ideeën over kennisgebruik. Lineaire en niet-lineaire concepties zijn elkaars tegengestelden, en toch komen ze allebei voor in dit literatuuroverzicht. Hoe is het mogelijk dat concepties van analysegebruik zo uiteenlopen? In het volgende deel van dit rapport gaan we in op de eigenschappen van ex ante analyses, die ervoor zorgen dat analyses gelijktijdig



verschillende op verschillende manieren gebruikt worden. Eerst zullen we echter de gehanteerde onderzoeksmethode en casusselectie nader omschrijven.



3 METHODEN EN CASUSSELECTIE

Voor dit onderzoek is gekozen voor een etnografisch onderzoeksdesign. Een etnografisch onderzoeksdesign had een aantal voordelen ten opzichte van andere onderzoeksdesigns. Een etnografisch design stelde ons in staat om een beleidsproces over een ruimere tijd te volgen. Zo konden we interacties tussen verschillende ideeën over analysegebruik observeren, en zien hoe de interpretatie van ex ante analyses door actoren veranderde doorheen de tijd. Een etnografisch design stelde ons in staat om analysegebruik in een breed scala aan situaties en door een brede waaier aan actoren waar te nemen.

Het tweede voordeel van een etnografisch onderzoeksdesign is dat we op deze manier voorbij reconstructies door procesdeelnemers konden kijken. Als mensen aan het eind van een proces wordt gevraagd om een proces te reconstrueren, hebben zij de neiging om een 'essentialistische' of geïdealiseerde, coherente samenvatting van het geheel te geven (Czarniawska, 1997; Dorren, no date; Portelli, 1991; Ybema & Kamsteeg, 2009). Procesuitkomsten worden echter net zo goed vormgegeven door onverwachte gebeurtenissen, inconsistenties en de doodlopende zijsporen die in zo'n samenvatting verdwijnen (Dorren & Böhme, no date). Door ter plekke aanwezig te zijn, kregen we een beter beeld van de dagelijkse praktijk van infrastructuurbesluitvorming en analysegebruik (Vagle, 2016, p. 58). In het overige deel van deze methodesectie zullen we eerst bespreken in welke context we ons etnografische onderzoeksdesign hebben toegepast. Daarna leggen we uit hoe we de verzamelde data hebben geanalyseerd door te focussen op geobserveerde reacties op verschillende onderdelen van ex ante analyses.

3.1 CASUÏSTIEK

Voor het verzamelen van onze observaties hebben we bijeenkomsten geselecteerd die onderdeel waren van drie grote³ infrastructuurprojecten: twee in Vlaanderen en één in Nederland. Grote infrastructuurprojecten hebben een zeer technisch karakter, en het gebruik van ex ante analyses is in Nederland en Vlaanderen – zoals door de Europese Unie bepaald – een verplicht onderdeel van de

³ Geraamde kosten van deze projecten lagen tussen de €0,5 en €1,5 miljard.



publieke bijeenkomsten. Voor de derde casus hadden we alleen toegang tot publieke bijeenkomsten. We hebben geen van de projecten van begin tot eind bij kunnen wonen. Hoewel we gedurende geruime tijd in elk project aanwezig waren en het gebruik van ex ante analyses in veel verschillende contexten hebben kunnen observeren, hebben we in alle projecten slechts een gedeelte van het keuzeprocess meegemaakt. We hebben echter wel een zeer grote verscheidenheid aan interacties met verschillende typen ex ante analyses kunnen observeren. We kunnen geen uitspraak kunnen doen over de manier waarop ex ante analyse het uiteindelijke besluit van een regering beïnvloedt, maar maken wel inzichtelijk gemaakt op welke manieren ex ante analyses worden begrepen en gebruikt door de actoren in een proces.

In de gevolgde processen kwamen we een grote verscheidenheid aan ex ante analyses tegen. In de Vlaamse casussen, waar men volgens het decreet complexe projecten werkt, woonden we de processen rond de opmaak van een strategische milieueffectrapportage (SMER) bij. In de SMER worden de effecten van verschillende projectalternatieven voorspeld op terreinen als mobiliteit, luchtkwaliteit en geluid. Ook werd in beide casussen een strategische maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) opgemaakt. In deze studie werden economische kosten en baten van verschillende projectalternatieven tegen elkaar afgezet. Ook in de Nederlandse casus werden milieueffectrapportages en maatschappelijke kosten-batenanalyses opgemaakt. Daarnaast kwamen we in alle casussen een veelheid aan minder gebruikelijke ex ante analyses tegen. In Nederland werden bijvoorbeeld gegevens uit de 'Nationale Markt- en Capaciteitsanalyse' gebruikt, waarin vraag en aanbod voor verschillende transportmodi in 2030 en 2040 wordt voorspeld.⁴ Verder werden in alle casussen allerlei kleine ex ante analyses gedaan naar de effecten van deelprojecten, of om leefbaarheidseffecten van bepaalde projecten specifiek uit te werken.

Ook de gehanteerde methoden en bronnen waren divers. Studies als een SMER, een MKBA of een verkeersstudie werden veelal uitgevoerd op basis van modelleringen. Daarnaast werden er echter ook zaken 'kwalitatief beoordeeld' door experts van zowel de overheid als uit de privésector, werden interviews gehouden met relevante stakeholders en werden inschattingen gemaakt op basis van wetenschappelijke literatuur.

⁴ Voor meer informatie over de werking van de Nationale Markt- en Capaciteitsanalyse, zie Dorren, Verhoest, van Dooren, and Wolf (2018)



3.2 DATAVERZAMELING

In totaal zijn 74 vergaderingen bijgewoond, die in totaal ongeveer 200 uur duurden. Tijdens het verzamelen van de data is ook begonnen met data-analyse. Toen deze geen substantiële nieuwe inzichten meer opleverde, is gewacht op een logisch moment in het proces, waarna de observaties zijn beëindigd.⁵

De primaire manier van data verzamelen was door middel van notities. Omdat veel van de bijeenkomsten in een statische setting plaatsvonden – aan een vergadertafel – zijn deze hoofdzakelijk met een laptop gemaakt. Notities bestonden uit beschrijvingen van gebeurtenissen in korte zinnen of sleutelwoorden. Waar nodig werden deze na de bijeenkomst uitgebreid om nuances optimaal te vatten. Door de vrij statische setting van de meeste bijgewoonde bijeenkomsten, lag de nadruk van deze notities hoofdzakelijk op wat mensen zeiden en hoe zij interacteerden. Hierbij hebben we bijvoorbeeld gelet op toon en non-verbale communicatie. Daarnaast bevatten notities details over de setting en locatie van bijeenkomsten.

Omdat we geen rol hadden in bijeenkomsten anders dan ze te observeren, konden we een relatieve afstand bewaren van hetgeen we observeerden (Ybema & Kamsteeg, 2009). Om er zeker van te zijn dat we de inhoud van processen goed begrepen, voerden we na observatiesessies soms korte gesprekken met deelnemers.

3.3 DATA-ANALYSE

Het begrijpen van de rollen en functies van ex ante analyses begint met het in beeld brengen van de interpretaties die individuen in een proces aan deze analyses toekennen. Dit is dan ook het startpunt geweest van onze analyse.

Data-analyse is gebeurd in NVivo 12. Stappen en overwegingen omtrent coderingen zijn opgenomen in een memo in NVivo. Coderen vond plaats in een aantal ronden. In een eerste ronde is inhoud geïdentificeerd die betrekking had op ex ante analyses. Vervolgens is vastgelegd op welk onderdeel van de analyse de data betrekking had. Voorbeelden van onderdelen zijn 'uitkomsten', 'indicatoren' en

⁵ Glaser and Strauss (1967) en Schwartz-Shea and Yanow (2009) noemen dit 'saturation', en beschrijven hoe dit het moment is om observaties te beëindigen.



'methodieken'. De tweede ronde betrof *line-based open coding* (Strauss & Corbin, 1998, p. 101). Bij deze vorm van coderen wordt de data regel voor regel geanalyseerd om, in dit geval, te kijken of het een reactie op een analyse betreft, en welk oordeel deze reactie over de analyse lijkt te vellen. Hierbij wordt niet gewerkt een vooraf opgestelde lijst van mogelijke reacties, maar worden categorieën gemaakt tijdens het coderen. De tweede analyseronde leverde 56 verschillende typen reacties op. Hier zaten oordelende reacties tussen, zoals 'ongeloof' of 'tevredenheid', maar ook neutralere reacties zoals 'vraagt om verduidelijking', of 'vraagt om meer details'.

In een derde analyseronde zijn de 56 reactietypen nog eens onder de loep genomen en gegroepeerd volgens de regels van het axiaal coderen (Strauss & Corbin, 1998, pp. 123-127). Zo ontstond bijvoorbeeld een categorie met relativerende reacties, en een categorie met reacties die iets zeiden over het aanwezige vertrouwen. Daarnaast zijn categorieën gemaakt voor procesgerelateerde- en inhoudsgerelateerde neutralere reacties. Op basis van matrices zijn vervolgens verbanden te zien tussen bepaalde reacties en specifieke onderdelen van de analyses, en veranderingen in reactiepatronen over tijd (Miles & Huberman, 1994).

De twee groepen neutralere reacties vormen de basis voor het volgende deel van het rapport, wat reflecteert op de veelheid aan modellen van analysegebruik door te kijken naar de rollen en functies van analyses doorheen de tijd. De meer oordelende reacties zijn belangrijk in het tweede empirische deel van dit rapport, dat illustreert hoe analyses worden geïnterpreteerd en hoe interpretaties veranderen.



-studie-uitkomsten leken te beoordelen op het realistisch gehalte van deze uitkomsten, zonder daarbij expliciet naar andere studies te verwijzen.

Hoewel modellen in de kritische categorie vaak wat abstracter zijn, zagen we deze wel degelijk ook terugkomen. Een van de kritische modellen spreekt bijvoorbeeld van ex ante analyses als bouwsteen voor verhalen. We hoorden enkele beleidsmakers letterlijk refereren naar 'het verhaal' tijdens het ontwerpen van een studie. Zij gaven aan dat ze moesten denken aan 'het verhaal wat je straks kunt vertellen' op basis van studies. Tabel vier laat zien hoe alle modellen waaraan in hoofdstuk twee wordt gerefereerd, terugkwamen in onze observaties.



Tabel 1: Verschillende modellen van het gebruik van kennis in beleid, en hoe deze in de observaties terugkwamen

Model	Voorbeeld	Type model
Probleemgedreven	Wanneer de keuze voor een bepaald alternatief wordt gemotiveerd op basis van gedane analyses.	Lineaire modellen
Kennisgedreven	Bij sommige van de publieksbijeenkomsten waren academici aanwezig, die pleiten voor het gebruik van complexere modellen.	
Interactief	Het interactieve model wordt vooral veel opgevoerd in interne bijeenkomsten. Hier komt het vaak voor dat men een balans zoekt tussen studie-uitkomsten en eigen ervaringen. Zo is het voorgekomen dat een projectteams vergaderde over een mail van een van de projectmedewerkers, waarin de medewerker aangaf dat zijn sub-project een negatieve MKBA had, maar dat hij zeer positief was over het project, en vond dat het een hoge kans van slagen had.	Meer genuanceerde beschrijvingen
Politiek	In sommige publieke bijeenkomsten uitten burgers hun bezorgdheid over hoe politici onafhankelijk van het studieproces al wisten welke keuze ze zouden gaan maken.	
Tactisch	Leden van het projectteam noemden soms voordelen van studies die niet direct met de inhoud van de studie zelf te maken hadden, zoals de verwachting dat door goed studiewerk, de kans op juridische procedures tegen het project kleiner werd.	
Verlichting	Zie tekst hierboven voor een voorbeeld.	
Bouwsteen in een verhaal	Bij een van de gevolgde projecten in het bijzonder moedigden ambtenaren de analist in kwestie aan extra elementen in het onderzoek op te nemen, die bestuurders zouden 'helpen bij het vertellen van het verhaal van het project'.	Kritische modellen
Een nuttige mythe	Tijdens de geobserveerde bijeenkomsten viel het op dat mensen uiteenlopende ideeën hebben over de rollen en functies van analyses. Wat echter nooit in twijfel werd getrokken, was de zin van het doen van analyses. Bovendien leken analyses voor en tegenstanders van elkaar in staat te stellen beter met elkaar te praten. In plaats van voor- tegen discussies, konden discussies worden gevoerd over acceptabele hoeveelheden overlast. In hoofdstuk 5 van dit rapport zal nader worden ingegaan op het nut van analyses in groepsprocessen.	
Een grensobject	Tijdens het volgen van processen valt op hoe het gebruik van analyses processen trechtert. Na de start van het analyseproces werden projectdoelen bijvoorbeeld niet meer bediscussieerd tijdens publieke bijeenkomsten. In plaats daarvan focuste de discussie zich op het wel of niet meenemen van variabelen in de analyse.	

Dat we alle modellen terugzagen is opvallend, omdat sommige van deze modellen elkaar tegenspreken of uitsluiten. Desondanks bleken individuen in staat om te 'switchen' tussen verschillende interpretaties van



analysegebruik, klaarblijkelijk zonder daarbij het geloof in het instrument te verliezen. Na verdere analyse kwamen we in alle drie de casussen eenzelfde mechanisme tegen, namelijk dat ex ante analyses een aantal eigenschappen bezitten, die maken dat zij gelijktijdig tegenstrijdige modellen van gebruik kunnen dienen.

4.2 HET FACILITEREN VAN DISCUSSIES DOOR MIDDEL VAN EEN AMBIGU KARAKTER

Kennis doet verschillende dingen in beleidsvorming. De eerste van deze functies komt voort uit de combinatie van de manier waarop analyses zijn ingericht, en het type uitkomsten wat zij genereren. In onze analyse hebben we gelet op de zekerheid die reacties op elk onderdeel van de analyse uitstraalden. Reacties die bijvoorbeeld wezen op een beperking van een model, werden gecodeerd als 'relativerende opmerkingen'. Statements die bijvoorbeeld een uitkomst als een absoluut gegeven noemden, werden gecodeerd als 'verabsoluterende opmerkingen'. Tabellen 2 en 3 laten zien hoe verschillende groepen mensen over ex ante analyses praatten, en hoe over verschillende onderdelen van analyses gepraat wordt.

Tabel 2: Procentuele verdeling het zekerheidsgehalte waarmee verschillende actoren uitspraken deden.

Type procesdeelnemer	Verabsoluterende opmerkingen	Relativerende opmerkingen
Publiek (geen overheid)	44%	56%
Expert (niet in projectteam)	46%	54%
Overheid (niet in projectteam)	65%	35%
Belangengroep	39%	61 %
Leden van het projectteam	53%	47%
Dagvoorzitter	80%	20%
Analist	57%	43%

Tabel 3: Procentuele verdeling van het zekerheidsgehalte van de uitspraken die actoren deden over verschillende onderdelen van ex ante analyses



Onderdeel van het analyseproces	Verabsoluterende opmerkingen	Relativerende opmerkingen
Analyseproces	39%	61%
Conclusies gebaseerd op...	78%	22%
Bespreken van uitkomsten	54%	46%
Invloed op uiteindelijke beslissing	62%	38%
Inputs en aannamen	31%	69%

Wat opvalt in deze tabellen is dat iedere geobserveerde groep – en daarmee ook veel individuen binnen die groep – ex ante analyses soms relativeert, en soms verabsoluteert. De tabel laat weliswaar verschillen tussen groepen zien, maar er is - afgezien van de dagvoorzitter van publieke bijeenkomsten - niet een specifieke groep die hoofdzakelijk een van de twee type opmerkingen lijkt te maken.⁶ Ook bleek uit verdere analyse dat de fase waarin het proces zich bevindt, er niet voor zorgt dat er opvallend veel meer of minder gerelativeerd of verabsoluteerd wordt. Dit lijkt eerder samen te hangen met de specifieke context waarin de instrumenten werden besproken. In een sessie waarin een projectteam vragen en bezwaarschriften beantwoordde, kwamen bijvoorbeeld relatief meer verabsoluterende reacties voor. In een vergadering die ging over een projectonderdeel waar men twijfels bij had, kwamen meer relativerende reacties terug.

Het gelijktijdig relativeren en verabsoluterende van ex ante analyses lijkt in de eerste instantie paradoxaal, maar is te verklaren door te kijken naar de manier waarop een analyse tot stand komt en vervolgens wordt gepresenteerd. Een analyse is te relativeren doordat zij in beginsel altijd een beperkte weergave van de werkelijkheid is. Hoewel voor bepaalde analyses standaardmodellen en indicatoren worden gebruikt, was er in alle geobserveerde processen ruimte voor de deelnemers om mee te denken over wat

⁶ Tabellen 2 en 3 laten wel verschillen in percentages zien tussen verschillende typen actoren en verschillende onderdelen van het analyseproces. Deze percentages zijn het resultaat van een interpretatie van waargenomen reacties in vergaderingen. De percentages in de tabel laten vooral zien dat alle groepen actoren zowel relativeren als verabsoluterende. Een verschil van 5% tussen twee groepen actoren, wil echter niet zeggen dat deze twee groepen actoren significant anders omgaan met ex ante analyses.



Deze ambiguïteit over de status van analyses bestaat niet alleen tussen individuen. We zien deze ook terug als we de reacties van een individu doorheen de tijd bekijken. Een projectmanager die zich eerst hardop afvraagt *'Waar ben je zonder feiten? Al is een feit ook niet alles, want wat is een feit? Maar goed, dan kom je in allerlei Kantiaanse discussies terecht, waar we misschien maar beter van weg kunnen blijven.'*, zegt even later, op basis van een ex ante analyse, dat *'de target van 3250 anders reizende individuen niet gehaald gaat worden. Dit zijn er hooguit 1200, niet meer.'* Een ambtenaar die op basis van een andere analyse eerst vertelt dat er wat verkeer betreft 'lokaal geen impact zal zijn', vertelt even later een anekdote over hoe men tijdens zijn studie voorspellingen deed over schepen met een capaciteit van 12000 TEU, die vier wereldhavens aandeden. Nu varen er volgens hem schepen van 20.000 TEU; 'wie de toekomst kan voorspellen, is rijk'.

De ambigue status van ex ante analyses zorgt ervoor dat men in bijeenkomsten waarin analyses worden besproken, twee typen discussies simultaan voert. Het relatieve karakter van ex ante analyses, voortkomend uit de analysemethoden, faciliteert een discussie over wat (Bertolini, 2017) beschrijft als dilemma's. Dilemma's hebben geen eenduidige oplossing, maar gaan kiezen of een balans vinden tussen het een of het ander. Wie verdient betere bescherming, mensen of vogels? Wat vinden we belangrijker, reistijdverkorting of uitstootvermindering? Economische groei of het minderen van verkeershinder? Deze en meer afwegingen kwamen terug in discussies over de te gebruiken indicatoren of modellen, maar dienden ook om uitkomsten van analyses te relativiseren. Vaak werden onwelgevallige uitkomsten toegeschreven aan een te smalle scope. Zo zouden analyses bijvoorbeeld te weinig aandacht hebben voor verkeershinder, of uitstoot te gunstig inschatten.

Waar de methoden van ex ante analyses discussies over dilemma's faciliteren, zorgen het detailniveau en het exacte karakter van de uitkomsten van analyses ervoor dat ze ook – en gelijktijdig – een rol spelen in discussies over problemen. Problemen vragen, anders dan dilemma's, om een 'beste' oplossing (Bertolini, 2017). Vragen als 'hoe maximaliseren we doorstroming op deze weg', of 'hoe bouwen we met minimale impact op de natuur' zijn typische vragen die bij een probleem horen.

In de beginfase van het maken van een ex ante analyse is er nog volop ruimte voor het bespreken van dilemma's. In alle drie de gevolgde projecten wordt hier ook uitgebreid ruimte voor gemaakt. Zowel in

//

Nederland als in Vlaanderen is burgers gevraagd om input te geven voor de analyse door te vertellen wat zij van belang vinden, en welke zaken zeker meegenomen moeten worden. Wanneer het analyseren echter begint, komen inputs vast te staan. Het instrument is nu een probleemoplosser geworden. Analyse-uitkomsten tonen geen dilemma's, maar oplossingen voor een nu vaststaand probleem. Dit leidde tot een opmerkelijk verschijnsel in bijgewoonde publieke, maar ook interne discussies. Waar sommigen het proces naar een volgende fase wilde brengen – meestal het kiezen van een oplossing – bleven anderen vragen stellen over de scope van het onderzoek. Dit zorgt voor spanning in het proces: er is geen consensus over de scope van het project, maar tegelijkertijd moet het project 'vooruit'. Dit zorgt ervoor dat men soms wordt gedwongen te besluiten op basis van analyses waarvan men het niet eens is over de scope. In hoofdstuk 5 van dit rapport, wat in zal gaan op de manieren waarop beleidsmakers analyses interpreteren, zullen we verder ingaan op dit mechanisme.

4.3 HET INBRENGEN VAN KENNIS: ANALYSES ALS COPRODUCTIES

Naast het faciliteren van discussie, brengt een ex ante analyse ook kennis binnen. Een ex ante analyse was in de door ons gevolgde processen altijd een coproductie. Technische analyses werden in alle casussen uitgevoerd door een externe adviseur. De gebruikte indicatoren, modellen en gemaakte aannames kwamen uit allerlei bronnen.

- Projectmanagementteams zelf werden in alle gevallen uitgebreid gevraagd om mee te denken op alle vlakken van de analyse;
- Er werden participatiesessies georganiseerd, waar burgers input konden leveren;
- Analyse-uitkomsten gedaan door andere overheden. Voorbeelden hiervan zijn de uitkomsten van de Nederlandse Nationale Markt- en Capaciteitsanalyse en regionale verkeersmodellen;
- Wetenschappelijke literatuur, om bijvoorbeeld de gemiddelde uitstoot van een schip vast te stellen;
- Door ministeries verschafte standaarden. Zo berekent het Nederlandse Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat een standaardbedrag voor de economische baten van reistijdwinst, wat vervolgens door externe adviseurs in Mkba's wordt gebruikt. Deze standaarden worden soms aan het ministerie verschaft door externe adviseurs of zijn geïnspireerd op het werk van internationale adviesorganisaties;



- Door overheden verschafte gegevens, zoals bijvoorbeeld de Bodemdatabank van de Vlaamse overheid, die het analisten mogelijk maakt om een inschatting te maken van bodemeffecten;
- Experts. Geregeld werd experts gevraagd een inschatting te maken van een effect, of mee te denken over of een aanname realistisch was. Deze experts waren in de door ons geobserveerde casussen afkomstig van de overheid, universiteiten of private adviesbureaus;
- Betrokken externe partijen. Soms werden externen buiten participatiesessies om gevraagd om specifieke input te leveren, om zo zicht te krijgen op de impact van grote externe ontwikkelingen of het realisme van aannames te toetsen.
- Alle geobserveerde projecten hadden een stuurgroep, aan wie het projectmanagementteam een tot tweemaal verslag deed van de ontwikkelingen in het project. Ook deze stuurgroep dacht mee over de accenten die belangrijk waren in analyses.

Het grote aantal partijen dat input gaf aan de door ons geobserveerde analyses, zorgde dat het lastig was een eigenaar van de analyse aan te wijzen. Dat wil zeggen dat de verantwoordelijkheid voor de inhoud van de analyse dermate is opgesplitst, dat verantwoordelijkheid altijd gedeeld wordt. Wanneer analisten of leden van het projectmanagementteam vragen van externen kregen over de uitgevoerde analyses, verwijzen zij dikwijls door naar andere partijen. Analisten verwijzen bij al te fundamentele vragen over modellen naar de instantie die de standaarden heeft geproduceerd. De website van deze instantie verwijst weer naar rapporten van analisten. Het vaakst wordt echter verwezen naar de analyse zelf. Die *'tonen aan', 'laten zien' of 'geven een beeld'*. Hoewel er voorafgaand aan en tijdens het analyseproces door veel mensen wordt meegedacht, werd de uitkomst van analyses vrijwel unaniem gezien als een product van de analyse zelf, waar geen van de betrokkenen controle over had. Het is deze intrinsieke autoriteit die analyses in staat stelt om, ondanks de vele mogelijke interpretaties van inhoud en gebruik, toch een rol van belang te spelen in beleidsprocessen. Zoals eerder vastgesteld, worden ex ante analyses gekenmerkt door een zekere ambiguïteit. Tegelijkertijd is er geen definitieve stem die aangeeft wat de correcte interpretatie van een analyse is. Geen enkele procesdeelnemer draagt deze verantwoordelijkheid volledig, en de analyse zelf is uiteraard niet in staat om interpretaties te beoordelen op correctheid.⁷ In hoofdstuk 5 van dit rapport zullen we aan de hand van een casus ingaan op de dynamieken die dit gaf in groepsdiscussies.

⁷ Uiteraard is interpretatie alleen mogelijk binnen een bepaalde bandbreedte. Analyses zijn wel degelijk in staat om het ongelijk van bepaalde interpretaties te laten blijken. Er staan immers concrete getallen in analyserapporten. De robuustheid van deze getallen is echter wel open voor interpretatie.



4.4 VELE BRONNEN VAN VERTROUWEN.

Tot nu toe hebben we vastgesteld dat, hoewel analyses afhankelijk zijn van aannames en beperkingen die openlijk besproken werden in de geobserveerde processen, ze toch een bepaalde intrinsieke autoriteit in zich hebben. Door te kijken naar de reacties die procesdeelnemers gaven, konden we afleiden wat deze autoriteit voedde. Een belangrijke factor bleek vertrouwen. Het vertrouwen in analyses wordt door een groot aantal bronnen gevoed. Doordat analyses uit een groot aantal bronnen kunnen putten, lijkt het relatief eenvoudig om tot een bepaald basisniveau van betrouwbaarheid te komen. Mocht een analyse bijvoorbeeld niet zo gedetailleerd zijn, dan roept deze alsnog vertrouwen op als de uitkomsten overeen komen met persoonlijke ervaringen. In onze observaties zagen we dat analyses konden putten uit minstens vijf bronnen van vertrouwen.

De eerste belangrijke bron van vertrouwen is het detailniveau. Het eerste wat veel procesdeelnemers deden wanneer zij een analyse-uitkomst onder ogen kregen, was om meer details over het proces vragen. Vaak hadden deze vragen betrekking op de scope. Zelfs vroeg in het proces, waar analyses vaak nog een laag detailniveau hadden, stelden mensen al vragen als ‘wat zal het effect zijn op dorpskernen als door het project boeren moeten verhuizen, en hun tractoren’, of wat ‘het effect zal zijn voor vissen die in de zonlichtzone van het water leven, in plaats van de effecten op het water als geheel’. Op deze manier probeerden procesdeelnemers zich ervan te verzekeren dat er geen essentiële zaken over het hoofd waren gezien, die de uiteindelijke beslissing zouden kunnen beïnvloeden.

Naast detailniveau, speelde complexiteit ook een belangrijke rol in het vertrouwen. Dingen die complexer lijken, wekken vertrouwen. In een van de casussen benadrukte het team bijvoorbeeld regelmatig dat ze vertrouwen hadden in de kwaliteit van een analyse, omdat er een aantal ‘whizzkids’ aan het rekenen was. In een ander project werd het als vertrouwenwekkend gezien dat ‘twee computers 8 uur per dag aan het draaien zijn’. In de derde casus bleef een bij een publieke bijeenkomst aanwezige expert pleiten voor het gebruik van een complexer verkeersmodel, hoewel hem uit verschillende hoeken werd verteld dat dit model overmatig complex voor het doel van deze fase van het analyseproces. Op publieke

////////////////////////////////////

bijeenkomsten in een van de casussen werd door burgers vaak dingen gezegd als dat het 'mij boven mijn pet gaat maar daar hebben jullie vast allemaal studies en analyses over'.

Een derde bron van vertrouwen is het zogenaamde 'realisme' van studies. In een van de casussen werd dit in het bijzonder duidelijk. Uit analyses in deze casus bleek dat de impact op verkeer voor geen van de onderzochte alternatieven significant zou zijn. In de elf maanden dat we bij sessies in deze specifieke casus aanwezig waren, leek geen enkele analyse de mensen in de omgeving van de projectlocatie er van te kunnen overtuigen dat deze uitkomst 'realistisch' was;

'Wie twijfelt aan de relatie tussen files [...] en [het project], onderschat de realiteit!'

En een half jaar later;

Een van de leden van een lokale actiegroep zegt dat hij een vraag wil stellen die neerkomt op een 'geloofskwestie'. Hij vertelt dat hij dat 'niets vindt, want geloven hoort in een kerk, en niet in een vergaderzaal'. Hij woont echter op een van de rivieroeveren in de nabijheid van het project, en heeft recent mogen ervaren wat er gebeurt als een bedrijf van de ene naar de andere over verhuist dat leidde 'toch echt tot een substantiële toename in verkeer', dus heeft hij 'grote moeite te geloven dat verplaatsen en nieuwe dingen bouwen geen effecten zal hebben'.

Maar ook in interne vergaderingen werden analyse-uitkomsten vaak getoetst aan eigen ervaringen, alsook het eigen gevoel van logica. Zo werden analyse-uitkomsten bijvoorbeeld in twijfel getrokken omdat er in het model verkeer verdween tussen twee bruggen, terwijl de herkomst van dit verkeer in de praktijk buiten de twee bruggen lag, en verwachtte men samenhang tussen de scope van analyses en de doelstellingen van een project. Realisme is, met andere woorden, in de eerste plaats te definiëren als 'corresponderend met eigen ervaringen'.

Een laatste bron van vertrouwen heeft niet zo zeer betrekking op de aanwezigheid van iets, maar eerder op de afwezigheid ervan. Men had vertrouwen in analyses omdat deze niet expliciet te linken waren aan



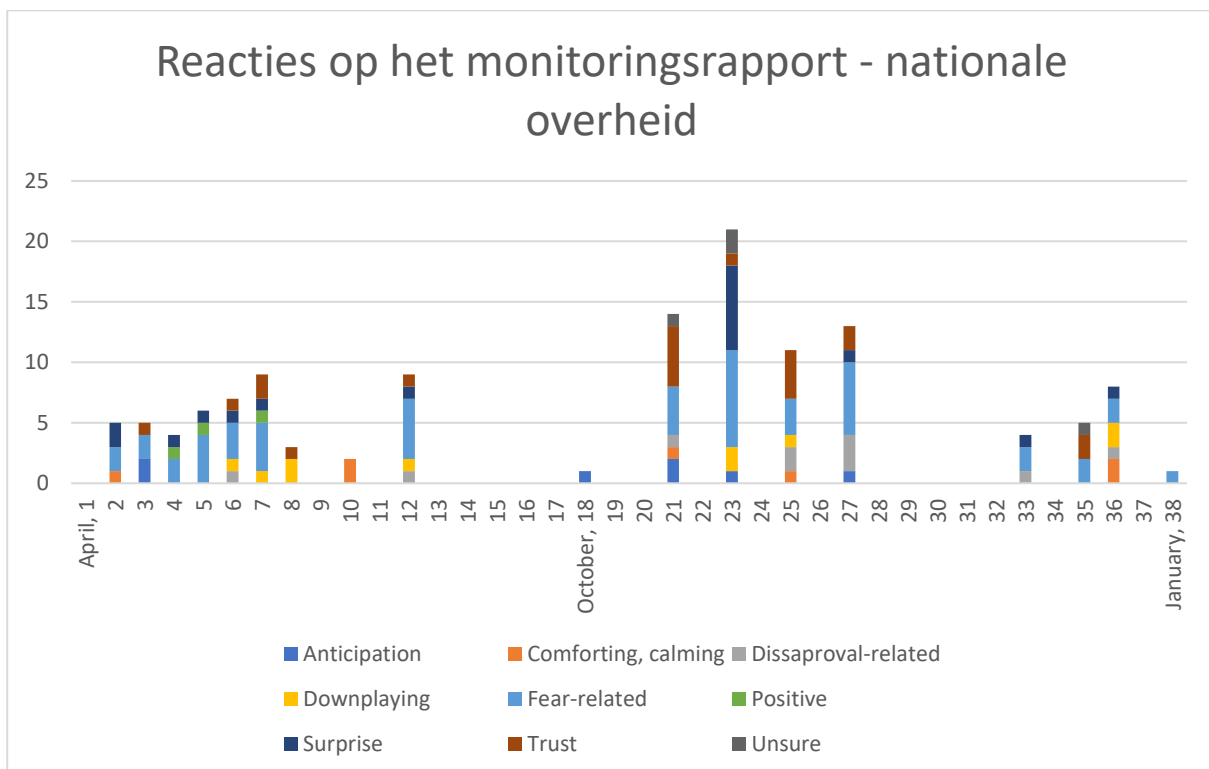
wat er voor zorgt dat ze oplossingen vergelijkbaar maken, maar wat er ook voor zorgt dat er twee parallelle discussies lopen: een over de scope en indicatoren, en een over de gevolgen van uitkomsten. Hoewel procesdeelnemers zelf betrokken waren bij het opzetten van analyses, hadden zij niet het gevoel dat de uitkomsten een menselijk product waren. Analyse-uitkomsten lijken een intrinsieke autoriteit met zich mee te dragen. Deze autoriteit wordt versterkt doordat mensen analyses vertrouwen. Dit doen ze als analyses gedetailleerd, 'realistisch' en niet al te sterk aan individuele agenda's te linken zijn. Zo lijken mensen eerder geneigd een analyse te geloven als de inhoud ervan overeenkomt met hun eigen ervaringen of als de gebruikte modellen er complex uitzien, maar worden zij juist wantrouwig als blijkt dat een analyse wordt gebaseerd op interviews met individuen.

In het volgende onderdeel van dit rapport zullen we ingaan op de proceseffecten van de ex ante analyse als kameleon. Hoe geeft het multi-interpretabele karakter van analyses processen vorm? Deze vraag zullen we beantwoorden aan de hand van een voorbeeld uit een van de casussen: de discussies rond een specifieke analyse die gedurende een jaar steeds terugkwam op de agenda.



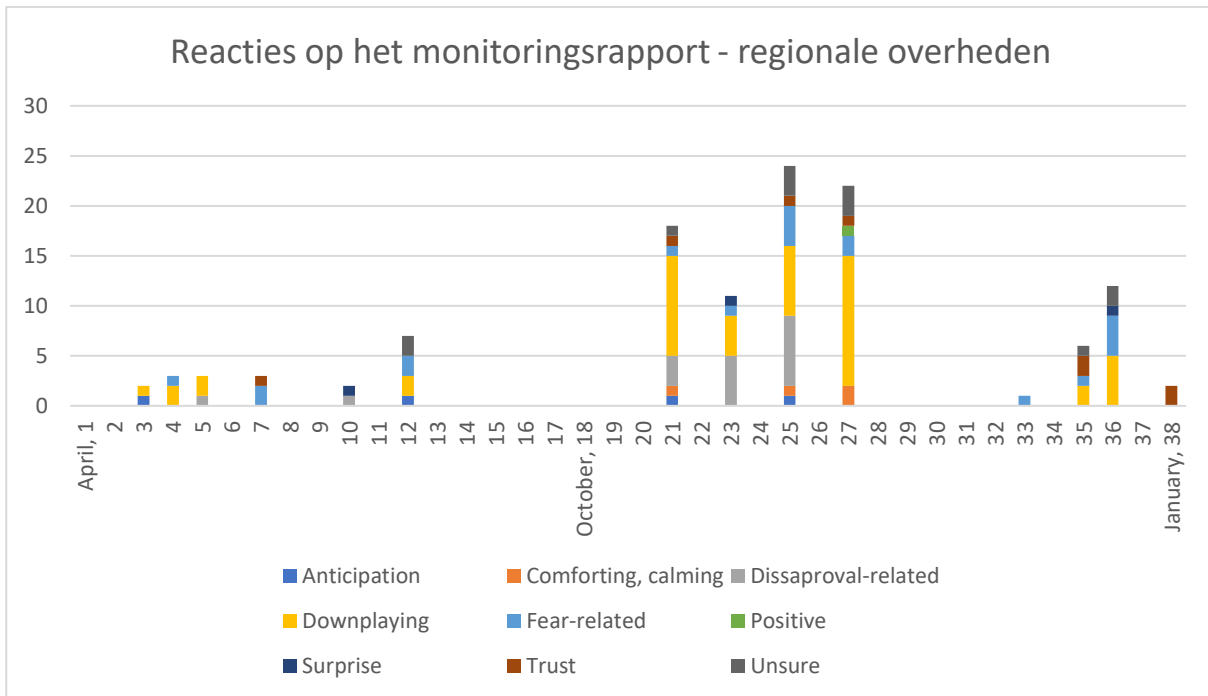
aantal reacties per vergadering (aangegeven door de hoogte van de staaf) zien zoals deze werden gegeven door vertegenwoordigers van de nationale overheid. Figuur twee laat hetzelfde zien, maar dan voor vertegenwoordigers van de regionale overheid.

De twee figuren laten grotendeels tegengestelde patronen zien. Waar vertegenwoordigers van de nationale overheid vooral op de analyse reageren met angst-gerelateerde reacties, is de meest voorkomende reactie van vertegenwoordigers van de regionale overheid juist om analyse-uitkomsten te relativeren. Met deze verschillen in interpretatie in het achterhoofd maken we in dit deel van het rapport de volgende stappen. Eerst zullen we een globaal overzicht geven van het gevolgde proces. Daarna zullen we in beeld brengen hoe de reacties van beleidsmakers zich doorheen het proces hebben ontwikkeld. In dit deel laten we zien hoe attitudes samenhangen met verschillende interpretaties van de analyse. In het derde en laatste deel beginnen contextuele factoren in toenemende mate een belangrijke rol te spelen. Onder invloed van tijdsdruk en politieke druk zien we hoe overtuigingen, hoe stevig deze soms ook zijn, uiteindelijk kunnen veranderen.



Figuur 1: Reacties op het monitorings-rapport door leden van de nationale overheid, per bijeenkomst in absolute aantallen





Figuur 2: Reacties op het monitorings-rapport door leden van de regionale overheid, per bijeenkomst in absolute aantallen

Als we in april 2018 onze observaties beginnen, vinden we het proces in relatief kalm water. De vorige vergadering met de politiek stuurgroep van het project had een aantal maanden eerder plaats gevonden, en de volgende zou nog enige tijd op zich laten wachten. In deze absentie van politieke druk en urgentie observeren we de eerste opvattingen over die later interpretaties van de analyse zouden drijven. In het begin van het proces reageerden procesdeelnemers grotendeels hetzelfde op de analyse. In de eerste meeting, waarin het team praatte over mogelijke indicatoren om de voortgang van sub-projecten bij te houden, was er veel enthousiasme voor het gebruiken van ‘innovatieve’ en ‘out-of-the-box’ manieren van vooruitgang meten. De projectmanager pleitte enthousiast voor een ‘shift’ in de indicatoren die men gebruikt om vooruitgang te meten. Spitsmijdingen noemt ze een ouderwets concept. Iemand anders stelde voor om niet te proberen ‘harde cijfers’ aan spitsmijdingen te hangen, maar om in plaats daarvan te kijken naar veranderingen in de ‘modal split’. Hoewel het aantal spitsmijdingen later de centrale indicator in de monitoringsstudie zou worden, toont de manier waarop men in de eerste instantie op deze indicator reageerde, dat er niet per se veel waarde werd gehecht aan het concept op zich.



In aanvulling op deze opvatting over monitoring, had de groep ook een gedeelde ambitie voor het project. Dit doel werd duidelijk in de weken na de eerste bijeenkomst in april 2018. Rond die tijd begon de analist die de analyse op zou maken met het interviewen van projectmanagers om input voor het rapport te verzamelen. Deze interviews vormden een bron van zorgen voor de projectmanager, die de groep er van op de hoogte stelde dat de schattingen van het effect van de sub-projecten sterk uiteenliepen. Het getal 3250 'ging rond', maar er waren ook projecties die ver daaronder zaten. Verschillende leden van het projectteam gaven aan blij te zijn met deze informatie, en moedigden de groep aan om na te denken over een passende reactie. Hoewel de precieze definitie van wat een spitsmijding is, niet voor iedereen in de groep duidelijk leek, deed niemand pogingen de zorgen van de projectmanager te relativeren. Een bijzonder enthousiast lid van het team stelde voor om te brainstormen over nieuwe manieren om de effecten van de gemonitorde sub-projecten te versterken. Haar enthousiasme werd met terughoudendheid ontvangen. Andere teamleden noemden het verzinnen van nieuwe projecten een risico, omdat deze mogelijk niet zo goed doordacht zouden zijn als de oude plannen. De coöperatieve reactie op de zorgen van de projectmanager, alsook de zorg dat nieuwe plannen niet zorgvuldig genoeg doordacht zouden zijn, gaven aan dat de groep een gezamenlijke ambitie deelde om een goed doordacht en goed presterend project op te leveren.

Teamleden verschilden echter van opvatting over de manier waarop dit doel bereikt zou moeten worden. Dit uitte zich in een verschil in opvatting over het aansturen van de projectmanagers van de verschillende sub-projecten. Leden van de nationale overheid wilden graag dicht op de projectmanagers zitten. Zij vreesden dat zowel de monitoringsaanpak als de voortgang van de projecten gevaar zou lopen als projectmanagers niet regelmatig om een update zou worden gevraagd. Teamleden van de regionale overheden relativeerden het belang van al te frequente meetings met de projectmanagers. Zij gaven aan dat zie liever zouden zien dat de managers 'gewoon aan hun projecten blijven werken' en dat ze 'geen enkele reden [hadden] gehoord waarom we die projectmanagers zo snel alweer moeten zien'. In de beginfase waren alle teamleden, kortom, nog redelijk eensgezind, en werden discussies gekenmerkt door kalmte en een open karakter. Teamleden leken gelijksoortige overtuigingen te hebben, met een kleine discrepantie als het aankwam op de houding tegenover projectmanagement.

////////////////////////////////////

In de hierop volgende maanden begonnen zich scherpere verschillen tussen teamleden af te tekenen. Deze werden met name duidelijk in de herfstmaanden, toen de eerste conceptversies van het monitoringsrapport aan het projectmanagementteam werd voorgesteld. De vergaderingen over deze conceptversies verliepen steeds volgens een gelijkaardig patroon. Eerst uitte de projectmanager haar bezorgdheid over het aantal spitsmijdingen dat de sub-projecten zouden realiseren. Voor haar hadden analyse-uitkomsten inmiddels een andere betekenis gekregen: zij waren van een geschat effect in een target veranderd. Andere teamleden van de nationale overheid deelden haar bezorgdheden, en benadrukten dat 'harde, meetbare feiten' erg belangrijk zijn voor politici. De bezorgdheden van medewerkers van de nationale overheden werden versterkt door de eerstvolgende meeting met de managers van sub-projecten (meeting 7 in beide grafieken). In deze meeting gaven de managers presentaties die minder concreet waren dan de teamleden van de nationale overheid hadden verwacht. De woorden 'preliminaire fase' en 'prematuur' kwamen in elke presentatie voor. Slechts een enkele presentatie bevatte een inschatting van een mogelijk aantal spitsmijdingen als resultaat van het project.

Teamleden van regionale overheden reageerden hier, in tegenstelling tot teamleden van de nationale overheid, niet bezorgd op. Waar zij in eerdere meetings nog de projectmanager steunden in haar zorgen over de resultaten van de sub-projecten, relativeerden zij deze angsten nu juist. Dit deden zij door allerlei kritische vragen te stellen over het rapport en de conclusies die de projectmanager hieruit trok. Zij wezen er bijvoorbeeld op dat ze 'hun' politici eerder nog hadden geadviseerd om in bepaalde sub-projecten te investeren, en niet nu wilden vertellen dat deze maatregelen geen effect zouden hebben. Relativeringen hadden ook betrekking op de inhoud van het concept-monitoringsrapport. In een bijzonder verhitte discussie zagen we een teamlid weigeren over 'resultaten' te praten. Immers: 'er is nu nog helemaal geen resultaat, we *werken* aan het resultaat!' De projectmanager gaf hierop aan dat ze wellicht een te pessimistisch beeld had geschetst, er waren immers ook projecten die het uitstekend deden, en wellicht zelfs beter dan verwacht. 'Maar *waar* komen die vandaan?' reageerde het teamlid, zich in toenemende mate ergerend. 'Nergens vandaan!' In het vervolg van deze vergadering wist de projectmanagers deze vraag niet in detail te beantwoorden. 'Dat komt van onder de motorkap van [de analist],' was haar antwoord. Andere teamleden van de regionale overheden stelden vragen over de precieze definitie van spitsmijdingen. Zij vroegen zich bijvoorbeeld af wanneer je er een telde, in welke richting er werd geteld, en op welk moment van de dag. De projectmanager besloot deze vergadering met het voorstel om de

//

voortgang van elk project aan de politieke stuurgroep te melden, maar nog geen voorspellingen over resultaten te includeren.

Dit type discussies was exemplarisch voor deze fase van het project. Hoewel alle teamleden hetzelfde rapport voor zich hadden, behandelden zij de informatie in dit rapport steeds zeer verschillend. De projectmanager zag het rapport als een reden om het team tot actie aan te sporen, zonder al te veel te reflecteren op de inhoud van het rapport. Vertegenwoordigers van de regionale overheid, die managers van sub-projecten 'vooral hun werk wilden laten doen', stelden kritische vragen over de methodologie van het rapport en vroegen zich af waarom zij plotseling met een target moesten werken. Waar er in het begin van het proces nog overeenstemming was over het rapport, observeren we nu hoe reacties op de conceptrapporten verschillen, en hoe deze verschillen te koppelen zijn aan de overtuigingen van teamleden.

Het is opvallend dat de discussie over de betekenis die aan het verwachte aantal spitsmijdingen moest worden gegeven, steeds opnieuw oplaaide. Hoewel men zou verwachten dat de discussie over hoe er naar de politieke stuurgroep zou worden gecommuniceerd na bovenstaande meeting zou zijn afgerond, werd deze discussie in werkelijkheid een aantal maal overgedaan. De projectmanager leek uitkomsten van vorige vergaderingen te vergeten, en moest er een aantal keer aan worden herinnerd voordat deze bleven hangen. Uiteindelijk, tijdens de vierde bespreking van het rapport sinds het eerste concept in oktober op tafel kwam, kondigde de projectmanager aan dat er een 'shift in denken over monitoring' moest plaatsvinden. Deze stap in de richting van de positie van teamleden van de regionale overheid werd met scepticisme ontvangen. 'In jouw denken misschien, maar niet in het mijne. Ik had altijd het idee dat er alleen een evaluatie aan het eind zou zijn'. Dit scepticisme veroorzaakte dan weer verwarring bij de projectmanager, die zich afvroeg wat ze dan moesten doen met projecten waarvan werd verwacht dat ze minder goed zouden presteren dan verwacht.

Ondanks al deze relativeringen, bleef de projectmanager benadrukken dat ze het belangrijk vond om toch iets over uitkomsten tegen de stuurgroep te zeggen. Teamleden van de regionale overheid kregen nu echter steun van teamleden van de nationale overheden, die de projectmanager waarschuwden dat het rapporteren van voorspellingen van uitkomsten wellicht tot onnodige paniek zou leiden. 'Maar de

////////////////////////////////////

vragen hadden bij de verhouding tussen de verhouding tussen de kosten en de baten van het programma. Of, zoals een van de teamleden het formuleerde: 'als we 3250 mensen een [royale] cadeaubon geven om niet meer de weg op te gaan zijn we goedkoper uit'. Deze opmerkingen verbaasden de projectmanager, die zich hardop afvroeg waarom mensen dit niet eerder hadden opgebracht. 'Bijvoorbeeld toen we over de inhoud van de projecten besloten' – op dat moment meer dan een jaar geleden. Een van de collega's van de projectmanager reageerde dat hij altijd over het aantal spitsmijdingen had nagedacht als een percentage van het totaal aan weggebruikers, en dat het er nu, met een concreet aantal, toch een erg duur project lijkt. Verschillende voorstellen om dit beeld te nuanceren kwamen op tafel. Iemand stelde voor om veel data over de problemen op de weg toe te voegen, om de urgentie van de besteding duidelijk te maken. Een ander stelde voor om niet te focussen op de kosten van sub-projecten, maar de kosten van het totaal. Een derde persoon merkte op dat ze niet moesten vergeten dat het uiteindelijke doel van het project niet was om spitsmijdingen te realiseren, maar de doorstroming op de weg te verbeteren.

In dit hoofdstuk illustreerden we hoe de interpretatie van informatie wordt beïnvloed door overtuigingen. Zo namen teamleden die een actieve managementstijl voorstonden informatie uit het monitoringsrapport zomaar over, terwijl teamleden die wilden dat managers 'gewoon hun werk' konden doen, allerlei kritische vragen opwierpen. Gaandeweg het proces bleef de exacte betekenis van 'spitsmijdingen' als indicator onduidelijk en werd deze vaak in twijfel getrokken. Tegelijkertijd werd het aantal spitsmijdingen in de concept-rapporten continu gebruikt alsof het een vaststaand feit is. Dit gebeurde óf als de prognoses in het rapport aansloten bij iemands overtuigingen, of wanneer de omgeving hierom vroeg. In dit specifieke geval was het bijvoorbeeld noodzakelijk om een voorspelling over het aantal spitsmijdingen als feit mee te nemen in een andere studie. Daarnaast werd het aantal als feit gebruikt om projectmanagers te motiveren. Tegen het einde van het project werd het getal gebruikt om de kosteneffectiviteit van het project in twijfel te trekken.

Onze analyse toont aan dat twee factoren bijdragen aan de manier waarop informatie wordt gebruikt in beleidsprocessen. Ten eerste: overtuigingen bepalen hoe informatie wordt begrepen. Redeneringsprocessen zijn impuls-gedreven. Ze beginnen met een spontane reacties op basis van overtuigingen, in plaats van een 'neutrale' lezing van nieuwe informatie. Deze overtuigingen kunnen door allerlei zaken worden gevoed. Een procesdeelnemer kan een bepaalde houding hebben tegenover een

////////////////////////////////////

Ambigüiteit speelt een belangrijke verklarende rol in al deze gevallen. Immers: geen van de interpretaties lijkt effectief fout. Het rapport zelf bevat geen definitief antwoord waarop teamleden kunnen terugvallen.

Beleidsdiscussies hebben uiteraard ook een strategische kant. Het is mogelijk dat procesdeelnemers bepaalde zaken wel of niet zeggen of doen omdat ze daarmee een strategisch doel willen bereiken. In de casus die we hier besproken, zou de vraag bijvoorbeeld kunnen zijn, of vertegenwoordigers van de regionale overheid geen strategisch belang zouden kunnen hebben bij het niet meten van spitsmijdingen. Het gedrag wat procesdeelnemers laten zien is echter te inconsistent om louter strategisch te zijn. Deze interpretatie suggereert bovendien dat reacties zoals vergeetachtigheid of irritatie een act zou moeten zijn, wat zeer onwaarschijnlijk is. Het observeren van redeneringsprocessen rondom een ex ante analyse laat zien dat informatie-interpretatie en -gebruik geen logisch of lineair pad volgen.



in een proces. Ex ante analyses lijken, kortom, niet de universele waarheidsvinder die zij soms lijken te zijn in beleidsdocumenten of adviesrapporten.

6.1 WAAROM DAN TOCH?

Dit rapport heeft tot nu toe vooral aangetoond dat het gebruik van analyses geen lineair proces is. Wie op zoek is naar universele waarheden, lijkt de boodschap, komt bedrogen uit. Uit de analyses in dit rapport kunnen echter ook andere conclusies worden getrokken. Analyses kunnen drie specifieke zaken toevoegen aan processen.

Hoewel we in hoofdstuk twee beschreven hoe ex ante analyses er voor kunnen zorgen dat er meerdere discussies door elkaar heen gaan lopen, zou op basis van de beschrijvingen in dit hoofdstuk ook kunnen worden geconcludeerd dat ex ante analyses – ten eerste – helpen met het faciliteren van dialoog. Ex ante analyses kunnen in processen de rol van vertaler spelen. Het proces van het opzetten van een analyse door het kiezen van parameters en indicatoren brengt aan het licht wat stakeholders belangrijk vinden aan een project. Vervolgens kan een gerichte discussie worden gevoerd. In plaats van een gesprek dat vastloopt omdat de een voor, en de ander tegen een project is, kan de vertaling die een ex ante analyse maakt, een discussie faciliteren over wat een acceptabele impact van een project is. Ex ante analyses kunnen dus helpen om gesprekken over een project verder te helpen. Er zijn echter wel beperkingen aan de vertalende kracht van analyses. Zo bepaalt meetbaarheid wat wel en niet geanalyseerd kan worden. Zit grensoverschrijdend verkeer niet in het model? Dan wordt dit niet zichtbaar als probleem (Dorren et al., 2018). Heeft het model geen manier om de impact van zelfrijdende auto's mee te nemen? Dan kan deze optie niet worden onderzocht.

Ten tweede brengen ex ante analyses kennis binnen. Zij vormen aanleiding om uit allerlei verschillende bronnen kennis in te brengen. De veelheid aan bronnen van kennis waaruit analyses kunnen putten, zorgt ervoor dat er geen duidelijk aanwijsbare eigenaar is van de uitkomsten van een analyse. De autoriteit van analyse-uitkomsten lijkt primair afkomstig uit de analyse zelf.



Ten derde kunnen discussies rond analyses ook het vertrouwen in het proces en andere procesdeelnemers versterken. De in hoofdstuk 3 van dit rapport besproken casus wekt de indruk dat overeenstemming over de betekenis van de uitkomsten van een analyse voor een groot deel te verklaren zijn door contextuele druk die zorgde dat sommige actoren hun positie veranderden. Dat neemt niet weg dat actoren wel een jaar met elkaar in gesprek zijn geweest. Ze hebben elkaar en elkaars positie beter leren kennen, en elkaars beweegredenen gehoord. Hoewel de discussies in deze casus niet altijd even efficiënt lijken, zijn zij wellicht wel noodzakelijk geweest voor het bouwen aan vertrouwen in de groep.

Zoals in hoofdstuk drie van dit rapport wordt omschreven, bestond er een zeker ongemak in de geobserveerde processen over handelen op basis van individuele voorkeuren. Neutraliteit werd immers begrepen als de absentie van een al te duidelijke link met een persoonlijke of politieke agenda. Hoewel ex ante analyses nooit volledig neutraal zijn – er moeten immers altijd keuzes worden gemaakt over wat wel, en wat niet mee te nemen – ontbreekt het ex ante analyses aan *motieven*. Zoals in dit rapport beschreven, lijken ex ante analyses vooral zelf eigenaar van ‘hun’ uitkomsten. Het feit dat er geen duidelijke eigenaar is aan te wijzen, betekent ook dat er geen duidelijke link kan worden gelegd met iemands individuele agenda of belangen. Zo vormt een analyse, hoewel deze niet volledig neutraal is, wel een check die vertrouwen geeft. Immers: als iets goed wordt beoordeeld in een analyse, is het goed beoordeeld door iets wat geen belang heeft bij die beoordeling. Het vertrouwen wat dit geeft, lijkt deels los te staan van de kwaliteit van de analyse. Zoals in dit rapport te lezen was, wordt een analyse die aansluit bij iemands overtuigingen immers dikwijls niet kritisch bevestigd.

6.2 AANBEVELINGEN

Ex ante analyses brengen vertrouwen, faciliteren dialoog en brengen kennis binnen. Deze bijdrage is echter geen gegeven. Analyses kunnen processen immers ook complexer of onduidelijker maken. Om de bijdrage van ex ante analyses productief te laten zijn, doen wij de volgende aanbevelingen.

- Heb aandacht voor de latente functies van analysegebruik. Ons onderzoek liet zien dat een analyseproces niet simpelweg een proces is van het door middel van studies bepalen van een optimale oplossing. Zelden wijst een analyse onomstreden aan wat de beste stap is in een beleidsproces. Ex ante analyses zijn dus geen objectieve waarheidsvinders. Wel hebben ze een

//

aantal andere zaken toe te voegen aan beleidsprocessen. Los van wat de uitkomst van een analyse is, hebben analyses de potentie om dialoog te faciliteren, vertrouwen te creëren en kennis binnen te brengen. Deze drie bijdragen zijn een ‘bijvangst’ van het analyseproces. Er zijn dus andere manieren mogelijk om dialoog te faciliteren, vertrouwen te creëren en kennis binnen te brengen. Analyses zijn echter ook complex en kostbaar. Er worden externe specialisten aangetrokken die uit zeer veel verschillende bronnen input verzamelen en combineren. Dit proces kost tijd en middelen. Vraag jezelf op basis daarvan af: welk effect willen we bereiken met het uitvoeren van deze ex ante analyse, is een ex ante analyse de effectieve manier om dit doel te bereiken, en hoe uitgebreid moet deze studie daarvoor zijn? In sommige gevallen zal bijvoorbeeld het in kaart brengen van de waarden van alle deelnemers volstaan.

- Heb aandacht voor de rol die overtuigingen spelen in het interpreteren van informatie. Het eerste empirische luik van dit rapport laat zien dat ex ante analyses ambigue instrumenten zijn. Zij laten zich gelijktijdig relativeren en verabsoluteren en laten altijd ruimte open voor interpretatie. Zelden wijst een analyse een onomstotelijke ‘beste’ optie aan. Het tweede empirische luik van dit rapport laat zien dat de interpretatie van informatie in belangrijke mate wordt gestuurd door overtuigingen. Informatie die de overtuigingen van individuen in een beleidsproces in twijfel trekt, wordt nauwkeurig onderzocht en bevraagd. Informatie die aansluit bij overtuigingen juist niet. Dit betekent dat conflicten over de uitkomst van analyses vaak niet zo zeer gaan over de inhoud van een analyse zelf, maar over de overtuigingen die een rol spelen bij de interpretatie van deze overtuigingen. Als een discussie over interpretaties vastloopt, kan het behulpzaam zijn terug te gaan naar de overtuigingen die deze interpretaties drijven. Wat maakt dat iemand een analyse op een bepaalde manier interpreteert? Analyses zelf zijn vaak ambigu, het vinden van een gedeelde interpretatie van de uitkomsten is daardoor een onderhandelingsproces. Verwacht uit de analyse zelf dan ook geen definitief antwoord.
- Heb niet alleen oog voor wat er wel in een ex ante analyse staat, maar ook voor wat er niet in wordt onderzocht. De grenzen van wat in een analyse kan worden meegenomen, worden bepaald door of iets te analyseren, te modelleren of te kwantificeren is. Daarnaast worden zaken niet meegenomen om pragmatische redenen. Een analist verwacht dan bijvoorbeeld dat een effect over alle vergeleken alternatieven gelijk gaan zijn, en dat het voor een vergelijking dus niet essentieel is om het effect uit te werken. Bij participatiebijeenkomsten waar participanten werden gevraagd



om input te leveren voor de analyse, werd hierom niet alles meegenomen. Dat iets niet meetbaar, kwantificeerbaar of modelleerbaar is, maar dat maakt niet dat het niet om een geldige zorg of een geldig argument gaat. Neem in rapportages over de uitkomsten van ex ante analyses daarom mee welke input niet kon worden meegenomen, en waarom. Op deze manier hoeft besluitvorming zich niet te beperken tot opties die modelleerbaar zijn.

- Onze studies laten zien dat een analyseproces niet stopt bij het simpelweg bekendmaken van de uitkomsten. Gaandeweg het analyseproces leren actoren bij, doen nieuwe inzichten op en veranderen van mening. Kennis is nooit een finaal oordeel, maar altijd in ontwikkeling. Probeer een zekere flexibiliteit in te bouwen. Het kan zijn dat er op basis van preliminaire uitkomsten nieuwe inzichten komen bovendrijven, of veranderingen in preferenties. Dit zorgde in de processen die wij volgden over twee parallel lopende discussies: één waarin men voortdurend de scope van de analyse op probeerde te rekken op basis van nieuwe of oude inzichten, en één waarin men al conclusies trok op basis van (voorlopige) analyse-uitkomsten. Deze discussies liepen nu vaak langs elkaar heen. Om dit te voorkomen, kan het helpen om een analyseproces meer cyclisch te benaderen, waarbij nieuwe input bijvoorbeeld plek krijgen in een gevoeligheidsanalyse, of zich vertaalt in het overdoen van een deel van de analyse.
- Veel van de mechanismen in dit rapport waren middels andere onderzoeksmethoden niet aan het licht gekomen. In interviews of survey's is het lastig om zicht te krijgen op de nuances van beleidsprocessen. Bovendien is reflecteren op eigen handelen niet altijd even makkelijk. Dit rapport toont immers aan dat menselijk handelen in beleidsprocessen dikwijls spontaan en soms inconsequent is, zonder dat de individuen in beleidsprocessen zich hier altijd bewust van zijn. Het kan dus lonen om een 'onafhankelijke' observator zonder verdere taken bij beleidsprocessen aanwezig te laten zijn, om die te laten reflecteren op het proces.



7 REFERENTIES

- Allison, G. T., & Zelikow, P. D. (1999). *Essence of decision. Explaining the Cuban Missile Crisis* (Second ed.). New York: Addison Wesley Longman Educational Publishers.
- Andres, L., Biller, D., & Dappe, M. H. (2015). A methodological framework for prioritizing infrastructure investment. *World Bank Policy Research Working Papers*. doi:10.1596/1813-9450-7433
- Andres, L., Guasch, J. L., & Straub, S. (2007). Do regulation and institutional design matter for infrastructure sector performance? *World Bank Policy Research Working Papers*. doi:10.1596/1813-9450-4378
- Bargh, J. A. (1994). The Four Horsemen of Automaticity: Awareness, Intention, Efficiency, and Control in Social Cognition. In R. S. J. Wyer & T. K. Srull (Eds.), *Handbook of Social Cognition* (2 ed., Vol. 1). New York: Psychology Press.
- Bertolini, L. (2017). *Planning the mobile metropolis. Transport for people, places and the planet*. London: Palgrave.
- Bovens, M., & 't Hart, P. (1996). *Understanding policy fiascoes*. New Brunswick: Transaction Publishers.
- Brown, A. C., Stern, J., & Tenenbaum, B. W. (2006). *Handbook for Evaluating Infrastructure Regulatory Systems*. World Bank Publications.
- Brown, M. B. (2009). *Science in Democracy. Expertise, Institutions and Representation*. Cambridge: The MIT Press.
- Cairney, P. (2017). Evidence-based best practice is more political than it looks: a case study of the 'Scottish Approach'. *Evidence & Policy: A Journal of Research, Debate and Practice*, *13*(3), 499-515. doi:10.1332/174426416X14609261565901
- Cairney, P. (2018). The UK government's imaginative use of evidence to make policy. *British Politics*, *13*(3), 1-22. doi:10.1057/s41293-017-0068-2
- Converse, P. E. (1970). Attitudes and Non-attitudes: Con-tinuation of a Dialogue. *The Quantitative Analysis of Social Problems*, Edward R. Tufte, ed., Reading, MA: Ad-dison-Wesley.
- Czarniawska, B. (1997). *Narrating the organization. Dramas of institutional identity*. Chicago: University of Chicago Press.
- Davis, O. A., Dempster, M. A. H., & Wildavsky, A. (1966). A theory of the budgetary process. *The American Political Science Review*, *60*(3), 529-547.
- Decreet betreffende complexe projecten, (2014).

- Hoppe, R. (2005). Rethinking the science-policy nexus: from knowledge utilization and science technology studies to types of boundary arrangements. *Poiesis Prax*, 3(3), 199-215.
- Jasanoff, S. (1990). *The Fifth Branch. Science Advisers as Policy Makers*. Cambridge: Harvard University Press.
- Jones, B. D., & Baumgartner, F. R. (2012). From there to here: From punctuated equilibrium to the general punctuation thesis to a theory of government information processing. *Policy studies journal*, 40(1), 1-20.
- Klaassen, H., & Hakvoort, J. (2015). *Management control techniques for government and non-profit organizations*. The Hague: Sdu.
- Kunda, Z. (1987). Motivated Inference: Self-Serving Generation and Evaluation of Causal Theories. *Journal of Personality and Social Psychology*, 53(4), 636-647.
- Leijten, M. (2017). *What lies beneath. Bounded manageability in complex underground infrastructure projects*. Delft: Delft University.
- Lindblom, C. E. (1959). The science of 'muddling through'. *Public Administration*, 19(2), 79-88.
- Lindblom, C. E. (1979). Still muddling, not yet through. *Public Administration Review*, 39(6), 517. doi:10.2307/976178
- Lodge, M., & Stroh, P. (1993). Three Steps Towards a Theory of Motivated Political Reasoning. In A. Lupia, M. D. McCubbins, & S. L. Popkin (Eds.), *Elements of Reason: Cognititon, Choice, and the Bounds of Rationality* (pp. 183-213). Cambridge: Cambridge University Press.
- Lodge, M., & Taber, C. (2000). Three Steps Towards a Theory of Motivated Political Reasoning. In A. Lupia, M. D. McCubbins, & S. L. Popkin (Eds.), *Elements of Reason: Cognititon, Choice, and the Bounds of Rationality* (pp. 183-213). Cambridge: Cambridge University Press.
- Marks, P., & Gerrits, L. (2017). Evaluating technological progress in public policies: the case of the high-speed railways in the Netherlands. *Complexity, Governance & Networks* (Special Issue: Complexity Innovation and Policy), 48-62. doi:10.20377/cgn-42
- Marmot, M. G. (2004). Evidence based policy or policy based evidence? *British Journal of Medicine*(328), 906-907.
- Marra, M. (2000). How Much Does Evaluation Matter?: Some Examples of the Utilization of the Evaluation of the World Bank's Anti-Corruption Activities. *Evaluation*, 8(1), 22-36. doi:10.1177/13563890022209091
- Miles, M. B., & Huberman, A. M. (1994). *Qualitative Data Analysis. Expanded Sourcebook* (Second ed.). Thousand Oaks: SAGE Publications.
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu. (2016, 2016/01/01/). *Spelregels van het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT)*. Den Haag.

//

- Strassheim, H., & Kettunen, P. (2014). When does evidence-based policy turn into policy-based evidence? Configurations, contexts and mechanisms. *Evidence and Policy*, 10(2), 259-277. doi:10.1332/174426514X13990433991320
- Strauss, A. L., & Corbin, J. (1998). *Basics of Qualitative Research. Techniques and procedures for developing grounded theory* (2nd ed.). Thousand Oaks: SAGE.
- Taleb, N. N. (2010). *The Black Swan. The impact of the highly improbable*. (second ed.). New York: Random House.
- Taylor, F. W. (1947). *The Principles of Scientific Management*. New York: Harper & Brothers.
- Thornton, P. H., & Ocasio, W. (2008). Institutional Logics. In K. Sahlin-Andersson, R. Suddaby, C. Oliver, & R. Greenwood (Eds.), *The SAGE Handbook of Organizational Institutionalism* (pp. 99-129). London: SAGE Publications.
- Triantafillou, P. (2013). The Political Implications of Performance Management and Evidence-Based Policymaking. *The American Review of Public Administration*, 45(2), 167-181. doi:10.1177/0275074013483872
- Triantafillou, P. (2015). The Politics of Neutrality and the Changing Role of Expertise in Public Administration. *Administrative Theory & Praxis*, 37(3), 174-187. doi:10.1080/10841806.2015.1053362
- Triantafillou, P. (2017). *Neoliberal Power and Public Management Reforms*. Manchester: Manchester University Press.
- Trommel, W. (2009). *Gulzig bestuur*. Amsterdam: Lemma.
- Vagle, M. D. (2016). *Crafting phenomenological research*. London: Routledge.
- van Nispen, F., & Scholten, P. (2015). Policy analysis in the Netherlands. An introduction. In F. van Nispen & P. Scholten (Eds.), *Policy analysis in the Netherlands* (pp. 1-9). Bristol: Policy Press.
- Wegrich, K., & Hammerschmid, G. (2016). Infrastructure Governance as Political Choice. In K. Wegrich, G. Kostka, & G. Hammerschmid (Eds.), *The Governance of Infrastructure* (pp. 21-42). Oxford: Oxford University Press.
- Wegrich, K., Kostka, G., & Hammerschmid, G. (Eds.). (2016). *The Governance of Infrastructure*. Oxford: Oxford University Press.
- Weiss, C. H. (1979). The many meanings of research utilization. *Public Administration Review*, 39(5), 426. doi:10.2307/3109916
- Wolf, E. E. A., & van Dooren, W. (2017). *De Waarde van Weerstand. Wat Oosterweel ons leert over besluitvorming*. Kalmthout: Pelckmans Pro.

World Bank. (2014a). *Formulating an Urban Transport Policy*. World Bank Group.

World Bank. (2014b). *Public-Private Partnerships Reference Guide*. World Bank.

World Economic Forum. (2012a). *Strategic Infrastructure*. Geneva: World Economic Forum.

World Economic Forum. (2012b). *Strategic Infrastructure. Steps to Prioritize and Deliver Infrastructure Effectively and Efficiently* (92-95044-42-8). Retrieved from Geneva:

Ybema, S., & Kamsteeg, F. (2009). Making the familiar strange. A case for disengaged organizational ethnography. In S. Ybema, D. Yanow, F. Kamsteeg, & H. Wels (Eds.), *Organizational ethnography. Studying the complexities of everyday life*. Thousand Oaks: SAGE.

Young, K., Ashby, D., Boaz, A., & Grayson, L. (2002). Social Science and the Evidence-based Policy Movement. *Social Policy and Society*, 103), 215-224. doi:10.1017/S1474746402003068

