MCE: Maatwerk of Confectie bij Evaluatie

Samenvatting
De rechter vond de toepassing van multicriteria evaluatie (MCE) voor de keuze van een locatie en de inrichting van een speciedepot in het Hollandsch Diep in het kader van een MER onvoldoende voor de onderbouwing van de keuze. Naar aanleiding van deze rechterlijke uitspraak en op basis van eigen bevindingen gaan wij in op enkele belangrijke aandachtspunten bij het toepassen van evaluatiemethoden als MCE als hulpmiddel bij besluitvormingsprocessen.

Inleiding
Het tijdschrift kenMERken van december 1996 [1] bevatte een artikel over een rechterlijke uitspraak over de toepassing van multicriteria evaluatie (MCE) bij de locatiekeuze van een baggerspeciedepot in het Hollandsch Diep. De rechter vond de motivering van de keuze onvoldoende. Nieuwsgierig geworden – volgens ons is het de eerste keer dat de rechter zich uitlaat over een toepassing van MCE – en gegeven de mogelijke consequenties voor toepassing van MCE hebben wij het rapport met de desbetreffende toepassing van MCE [2] opgevraagd en bestudeerd. Dit en ook bevindingen met andere toepassingen van evaluatiemethoden (zie [3]) zijn aanleiding dit artikel te schrijven met als doel in grote lijnen aan te geven waar op te letten bij het ontwikkelen en toepassen van evaluatiemethoden.



P. J. A. BAAN
Waterloopkundig Laboratorium*



H. VAN DER MOST
Waterloopkundig Laboratorium

Kenmerken van multicriteria evaluatie
Bij MCE wordt gewerkt met verschillende criteria. De criteriumscores kunnen in verschillende eenheden worden uitgedrukt en zowel kwantitatief als kwalitatief van aard zijn. Scores kunnen niet zonder meer bij elkaar worden opgeteld. Bij MCE wordt rekening gehouden met het feit dat een bepaald criterium in de beoordeling zwaarder kan meetellen dan een ander criterium; dit geschiedt door de toekenning van weegfactoren. Afhankelijk van de aard van de criteriumscores worden verschillende berekeningsmethoden toegepast om eindscores te berekenen. Eén van de bekendste is gewogen sommeren. MCE is algemeen toepasbaar, maar het vaststellen van (en bereiken van consensus over) weegfactoren is niet altijd even eenvoudig.

De rechterlijke uitspraak
Een MER is opgesteld voor een locatie in het Hollandsch Diep en de inrichting van een depot voor de berging van 30 miljoen m^3 baggerspecie. In het MER zijn drie locaties onderzocht in combinatie met verschillende inrichtingsmaatregelen. Dat heeft 5 totaal alternatieven opgeleverd waarvan met behulp van MCE de verschillen zijn aangegeven. Rijkswaterstaat en de Provinciale Staten van Zuid-Holland en Noord-Brabant hebben op basis van deze informatie een voorkeursalternatief gekozen. De Commissie m.e.r. beoordeelde het MER op alle essentiële punten voldoende en heeft het voorkeursalternatief overgenomen in de besluiten. Vervolgens is beroep aangetekend bij de Afdeling bestuursrecht van de Raad van State.
De appellanten waren het niet eens met de keuze en voerden als redenen aan:
1. de visuele verstoring van het open gebied is in de MCE ondergewaardeerd;
2. noch in de gewichtentoekenning van de MCE noch elders is ermee rekening gehouden dat Willemstad met een deel van het Hollandsch Diep is aangewezen als beschermd stadsgezicht; en
3. het gevaar voor verspreiding van verontreinigingen is in de MCE overgewaardeerd.

De Voorzitter van de Afdeling Bestuursrecht van de Raad van State concludeerde dat er veel kritiek op de locatiekeuze was en dat de gemaakte keuze niet toereikend kan worden gemotiveerd door te verwijzen naar het MER. Voor de Voorzitter was dat aanleiding om het besluit te schorsen.
In een tweede artikel komt Sielcken [4] terug op deze case. De Afdeling Rechtspraak blijkt in de bodemprocedure nog een stap verder te gaan in de kritiek.
De rechters brachten een bezoek aan Willemstad en toetsten ter plaatse de criteria en scores aan de feitelijke omstandigheden. Hun conclusie was dat de visuele verstoring verkeerd was beoordeeld.

Afgezien van bovenstaande kritiekpunten zijn er methodisch ook enige kanttekeningen te plaatsen bij de uitgevoerde MCE:
- Landschap en (economische) gebruiksfuncties zijn onder één hoofdcriterium ondergebracht. Qua aard zijn dit geheel verschillende criteria. Het gevolg is dat het criterium landschap niet goed uit de verf komt.
- De weegfactoren voor de subcriteria zijn vastgesteld door wetenschappers. Maar ook dan speelt subjectiviteit een rol, zeker bij het wegen van ongelijksoortige effecten als landschap en gebruiksfuncties.
- De rangschikking van alternatieven is bepaald met de EVAMIX-methode, een methode die geschikt is voor combinaties van kwantitatieve èn kwalitatieve scores. Bij de gevoeligheidsanalyse zijn de rangschikkingen ook bepaald met de gewogen-som-methode; de gewogen-som-methode is echter uitsluitend geschikt voor kwantitatieve scores.

Bevindingen over toepassing evaluatiemethoden
Bij uitgevoerde evaluaties zijn vaker kanttekeningen te plaatsen. Desalniettemin kunnen evaluatiemethoden als MCE een nuttig en bruikbaar hulpmiddel vormen in de besluitvorming, maar ook niet meer dan dat. Er zal altijd met verstand naar de resultaten moeten worden gekeken.
Verwacht mag worden dat het belang van evaluatiemethoden toe zal nemen in het kader van de ontwikkelingen naar een open plan proces.
WL heeft onderzoek uitgevoerd naar de mogelijkheden van toepassing van integrale evaluatiemethoden in het (milieu)beleid [3] en heeft ervaring met evaluaties in projecten in binnenland (zie onder meer [5]) en buitenland. Voor een zorgvuldige en verantwoorde toepassing van evaluatiemethoden moeten veel voetangels en klemmen worden omzeild. Onderstaand worden enkele ervaringen en bevindingen toegelicht.

Aan evaluatiemethoden te stellen eisen
Een algemeen geldende en toepasbare evaluatiemethode is er niet. Elk evaluatieprobleem en elke categorie van maatregelen vragen om een eigen methodiek en criteria. Ook het schaalniveau waarop het een en ander speelt is daarbij van belang.
Een wezenlijk kenmerk van evaluatiemethoden is de inherente subjectiviteit. Het mag niet de bedoeling zijn dat te verdoezelen. Integendeel, het gaat erom de *subjectiviteit te objectiveren.*
Het verkrijgen van draagvlak voor een toe te passen evaluatiemethode is uiterst belangrijk. 'Verklaarbare' uitkomsten van de evaluatie dragen daar aan bij. Daarom is het van belang dat methoden *uitblinken in eenvoud.*

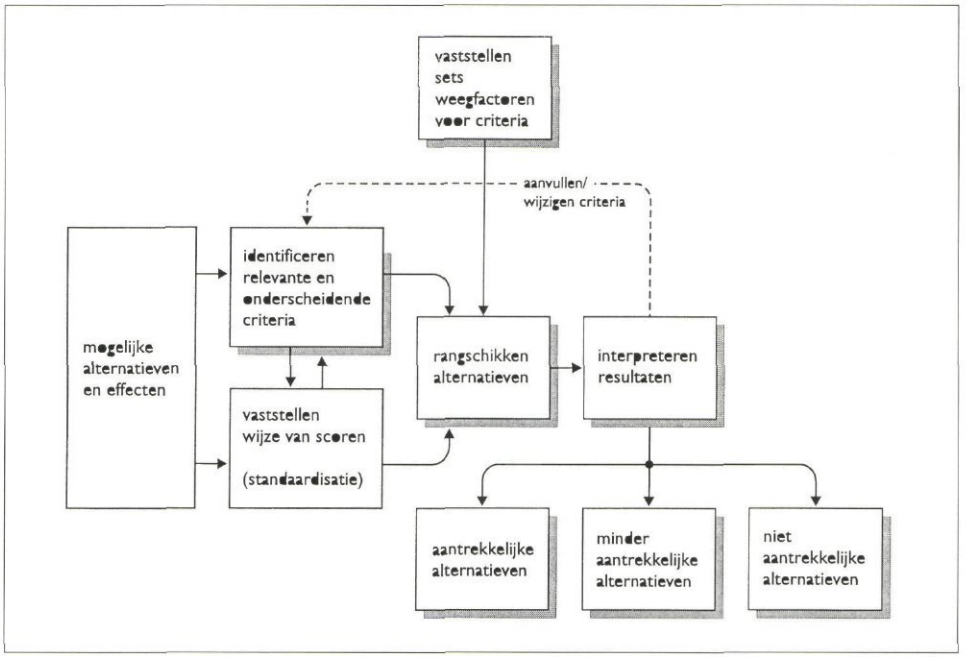
* met dank aan R. G. Smits van de Directie Zuid-Holland van Rijkswaterstaat voor het leveren van detailcommentaar op de tekst over de rechterlijke uitspraken.

Het is voorts belangrijk dat de besluitnemer en de belanghebbenden worden betrokken bij de keuze van criteria zodat zij weten waarom ze gekozen zijn en waarvoor ze staan. Tenslotte: bij het gehele proces blijft bezinning nodig op waar het werkelijk om draait.

Keuze en invulling criteria
Het belangrijkste onderdeel van een evaluatie is het identificeren van *relevante en onderscheidende criteria* en daarmee samenhangend de wijze van scoren op die criteria. Immers de keuze en invulling van de criteria is van invloed op de resultaten van de evaluatie (vergelijk de uitwerking van het aspect visuele hinder bij de MCE voor het Hollandsch Diep). Bij de keuze en invulling van de criteria moet ook worden gelet op de *consistentie* (zelfde tijd- en ruimteschalen). Onopgemerkt wordt hier nog wel eens tegen gezondigd.
Als kwantitatieve informatie beschikbaar is om scores vast te stellen, dient ook zoveel mogelijk kwantitatief te worden gescoord. Omzetten van kwantitatieve naar kwalitatieve scores en indeling in klassen leidt tot verlies aan informatie. Het indelen in klassen kan daarnaast leiden tot 'discontinuïteiten' bij overgangen of klassengrenzen.

Wijze van scoren (standaardisatie) en weegfactoren
Het vaststellen van weegfactoren voor criteria blijft moeilijk. Belangrijk is dat deze weegfactoren pas worden vastgesteld *nadat* de wijze van scoren en de marges in de scores (standaardisatie) bekend zijn.
De wijze van standaardiseren is bij elke toepassing van evaluatiemethoden een belangrijk punt. Hiermee worden in de praktijk veel fouten gemaakt. Een voorbeeld: stel dat (vooraf) wordt gesteld dat het criterium 'appels' even zwaar weegt als het criterium 'peren'. Na standaardisatie blijkt vervolgens dat een gestandaardiseerde score voor appels van 0 tot 1 overeenkomt met 0 tot 10000 appels en een gestandaardiseerde score voor peren van 0 tot 1 met 0 tot 3 peren. Gelijke weegfactoren hanteren betekent in dit geval dat 10000 appels even belangrijk worden gevonden als 3 peren! Dat was vast niet de bedoeling.

Interpretatie van resultaten
Als de uitkomsten van een evaluatie (de rangschikking van alternatieven of maatregelen) de besluitnemer niet welgevallig zijn, is de methode en wijze van scoren kennelijk niet adequaat. Vermeden moet worden dat in die situatie criteria als beleidsrelevantie en politiek draagvlak worden toegevoegd om de resultaten om te buigen in de gewenste richting. Dit soort criteria werkt *maskerend en vermindert het inzicht*. In zulke gevallen kan beter worden gezocht naar achterliggende motieven en criteria waardoor alternatieven meer of minder aantrekkelijk worden gevonden.
Gegeven de onzekerheden levert een evaluatiemethode als regel geen absolute en 'robuuste' rangschikking van alternatieven of (milieu)maatregelen op.
Vaak is sprake van een indeling in groepen lopend van zeer aantrekkelijk tot uiterst onaantrekkelijk of niet acceptabel (zie ook afb. 1).



Afb. 1 - Schema van multicriteriaevaluatie.

Algemene conclusies
Evaluatiemethoden kunnen een bruikbaar hulpmiddel zijn bij besluitvormingsprocessen, maar ook niet meer dan dat. Bij het gebruik van dit middel is voortdurende bezinning geboden op waar het werkelijk om draait. Daarmee zijn we terug bij de titel van dit stuk: *evaluatie vraagt om maatwerk, geen confectie.*

Literatuur
1. Sielcken, R. J., *MCA: geen tovermiddel.* kenMERken 3/6, december 1996, p. 16.
2. Snijders, W. J. M. (eindred.), *Projectnota/MER Baggerspeciedepot Hollandsch Diep.* Deelrapport 13: Vergelijking van de totaal-alternatieven, Provincie Zuid-Holland/provincie Noord-Brabant en Rijkswaterstaat, directie Zuid-Holland, 1 november 1993.
3. Baan, P. J. A., *Methoden voor integrale Afweging en evaluatie van Milieumaatregelen.* WL-rapport T2062, december 1996.
4. Sielcken, R. J., *Gelijk hebben, gelijk krijgen.* kenMERken 4/2, april 1997, p. 25.
5. CMEO (Centrum voor Milieu-effectonderzoek, een samenwerkingsverband van TNO en WL), *Milieu-effectrapport Beleidsplan Drink- en Industriewatervoorziening.* Basisrapport 1: Vergelijking bouwstenen, maart 1993.

● ● ●

Nederland voor Europese rechter om principiële milieukwestie

De Europese Commissie in Brussel daagt Nederland voor het Europese Hof in Luxemburg, omdat een milieurichtlijn onzorgvuldig is nagevolgd. De Commissie eist dat Nederland strengere normen stelt aan de lozing van chemische stoffen in het water.
Volgens de Europese Commissie weigert Nederland ondanks herhaaldelijk aandringen een Europese richtlijn behoorlijk uit te voeren. Die verplicht de lidstaten bindende normen op de stellen om de lozing van chemische stoffen op het oppervlaktewater terug te dringen.
Nederland weigert daaraan gehoor te geven. Den Haag baseert de maximaal toelaatbare lozingen op de best beschikbare techniek. De Europese Commissie neemt daar echter geen genoegen mee. Ze eist dat Nederland concrete cijfermatige normen opstelt die vervolgens afgedwongen kunnen worden.
Volgens een zegsman van de Europese Commissie betreft het een strikt formele zaak die op principiële gronden tot aan de rechter wordt uitgevochten. Overigens ligt de Europese Commissie met bijna alle vijftien EU-landen in de clinch over deze kwestie. (ANP)