

MKBA Nieuwe stijl, ruimte voor creativiteit?

Robert van Leusden
Bestuur Regio Utrecht
r.van.leusden@regioutrecht.nl

**Bijdrage aan het Colloquium Vervoersplanologisch Speurwerk
20 en 21 november 2014, Eindhoven**

Samenvatting

MKBA Nieuwe stijl, ruimte voor creativiteit?

In de regio Utrecht gaan Rijk, provincie, gemeente en stadsregio samen een MIRT verkenning OV regio Utrecht uitvoeren. In deze verkenning worden oplossingsrichtingen voor een bereikbaarheidsprobleem opgesteld en geanalyseerd om vervolgens een gezamenlijk voorkeursalternatief gebaseerd op verbetering van openbaar vervoer (OV) te kiezen.

Als hulpmiddel om de oplossingsrichtingen te toetsen wordt een MKBA nieuwe stijl ingezet. We zetten daarbij in op een brede MKBA. Het wordt een combinatie van gebiedsontwikkeling en bereikbaarheidsproblematiek. Deze breedte is tot dusver nooit in de volle breedte uitgevoerd. We zullen verschillende MKBA-stijlen moeten combineren.

We gaan op zoek naar mogelijkheden om kwaliteiten als verbeteren van leefbaarheid, kwaliteit van de omgeving, oversteekbaarheid in beeld te brengen, naast de meer gebruikelijke effecten als reistijdwinst, betrouwbaarheidswinst en economische baten correct, evenwichtig, maar vooral realistisch mee te nemen in de MKBA.

Bovendien leert de ervaring dat om OV-oplossingen een kans van slagen in een MKBA te geven, er creatief moet worden omgegaan met het kwantificeren van effecten die kunnen bijdragen aan positieve baten. Deze creativiteit zal niet moeten zitten in gesjoemel met cijfers, maar in een goede vertaling van het bereikbaarheidsprobleem naar de MKBA en vervolgens van de potentie van de oplossingsrichtingen naar een zinvolle kwantificering van effecten.

Deze paper analyseert diverse stijlen van MKBA's en schetst op basis van die analyse en de ervaring met de MKBA Uithoflijn enkele dilemma's op het gebied van toepassing van MKBA's. Door middel van stellingen wordt geprobeerd een discussie over deze dilemma's op te tuigen. Deze discussie zal worden gebruikt om creativiteit, ervaring en meningen te verzamelen die gebruikt kunnen worden bij het opstellen van de MKBA voor de MIRT verkenning.

1. Inleiding

1.1 *Constateringen omtrent MKBA's*

In de besluitvorming rondom grote infrastructuurprojecten in Nederland speelt de Maatschappelijke Kosten Baten Analyse (MKBA) een grote rol. In het spelregelkader dat het ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM) hanteert is de MKBA een verplicht onderdeel. De ervaring leert dat in tijden van schaarste op de begroting van het ministerie de MKBA een steeds meer doorslaggevende rol gaat spelen in het besluiten om aan een infrastructuurproject subsidie te verstrekken. Ook al is in de richtlijnen van de MKBA (overeenkomstig de mening van diverse specialisten) aangegeven dat de MKBA vooral bedoeld is om varianten met elkaar te vergelijken en dat de MKBA niet als enige criterium voor besluitvorming gebruikt zou moeten worden, laat de praktijk zien dat de absolute score van een project in een MKBA doorslaggevend is in het besluit om wel of niet subsidie toe te kennen. Zo is voor het toekennen van subsidie aan het project Uithoflijn de eis gesteld dat de MKBA tenminste op 1,0 zou moeten sluiten. Omdat de status van de MKBA toeneemt, dienen de spelregels van de MKBA ook strikt te worden toegepast. Enige creativiteit was hierbij nodig om een van de belangrijkste problemen, namelijk onbetrouwbaarheid, ook daadwerkelijk in de MKBA op te nemen en zo het probleemoplossende vermogen van de Uithoflijn ook echt mee te kunnen wegen in de MKBA.

Op het terrein van gebiedsontwikkeling worden ook MKBA's gemaakt. De toepassing bij gebiedsontwikkeling lijkt echter meer aan te sluiten het de oorspronkelijke doel van beleidsondersteunend en het vergelijken van alternatieven. Een duidelijk verschil met de toepassing van MKBA's bij infrastructuurprojecten is dat er minder vaak rijksinvesteringen aan vast zitten en dat deze rijksbijdragen meestal kleiner zijn dan bij infrastructuurprojecten. Voor een harde toets lijkt dus minder noodzaak te zijn.

Inhoudelijk lijken MKBA's voor gebiedsontwikkeling ook creatiever te worden ingevuld. Een vergelijking van diverse MKBA's laat zien dat waar die voor infrastructuurprojecten heel strikt volgens de spelregels plaatsvinden, die voor gebiedsontwikkelingen alle ruimte bieden om de meest uiteenlopende baten op soms zeer creatieve wijze te kwantificeren, soms alleen gebaseerd op schattingen van effecten zonder een zogenaamde gedegen berekening.

Opvallend is ook dat een MKBA gebiedsontwikkeling meestal een PM-post laat zien op het gebied van effecten op het gebied van verkeer, terwijl MKBA's voor infrastructuurprojecten veelal PM-posten kennen voor effecten op ruimtelijk en economisch gebied. Hier lijkt toch enige mate van verkokering bij zowel opdrachtgevers als bij de opstellers van de MKBA een rol te spelen.

1.2 Aan de slag met MKBA nieuwe stijl

In de regio Utrecht gaat binnenkort de MIRT verkenning OV regio Utrecht van start. In de MIRT verkenning worden gebiedsontwikkeling en bereikbaarheid integraal onderzocht, met als verwacht resultaat inzicht in hoe investeringen in infrastructuur de bereikbaarheid kan faciliteren die nodig is om de ruimtelijke en economische ontwikkelingen mogelijk te maken.

Een MKBA zal in dit proces in een vroeg stadium gebruikt worden om bereikbaarheid-scenario's te vergelijken en te beoordelen. In deze MKBA zullen gebiedsontwikkeling en infrastructuur gecombineerd moeten worden. Dit zou je een MKBA nieuwe stijl kunnen noemen.

Net als bij de MKBA van de Uithoflijn is creativiteit nodig, maar binnen de spelregels. Een van de grootste problemen in de regio, een tekort aan capaciteit in het OV, zal op een nieuwe (dus creatieve?) manier meegenomen moeten worden.

Deze paper stelt eigenlijk dat de MKBA nog lang niet is uitgekristalliseerd omdat nog niet voor alle probleemoplossende effecten een methode is gevonden om deze in voldoende mate te kwantificeren zodat het maatschappelijk nut van de investeringen tot uiting komt. Er is dus creativiteit nodig om de MKBA verder te laten evolueren, maar dan wel binnen de spelregels en ethiek die we met z'n allen hebben afgesproken.

1.3 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 illustreert eerst de opgave voor de MIRT verkenning zoals die in een MKBA zou moeten landen. Vervolgens worden in hoofdstuk 3 verschillende stijlen MKBA toegelicht. In hoofdstuk 4 wordt de ambitie beschreven die we hebben om de situatie van de MIRT verkenning in een MKBA onder te brengen. Tenslotte sluit hoofdstuk 5 af met enkele conclusies.

In elk hoofdstuk worden enkele stellingen over MKBA's en de toepassing ervan geponeerd. Deze stellingen kunnen tijdens het CVS bediscussieerd worden.

2. De opgave van de MIRT verkenning OV regio Utrecht

2.1 Resultaten MIRT onderzoek OV regio Utrecht

Voorafgaand aan de MIRT verkenning is een MIRT onderzoek uitgevoerd. De conclusies van het MIRT onderzoek zijn dat de ruimtelijke en economische ontwikkelingen in de regio Utrecht de komende 20 jaar omvangrijk zullen zijn, dat deze een flinke groei van de mobiliteit tot gevolg hebben, dat OV een belangrijke rol speelt in het faciliteren van deze groei en (als meeste concrete conclusie) dat het OV-systeem in de regio Utrecht ondanks de forse investeringen in het OV die momenteel plaatsvinden vanaf 2020/2025 al weer forse capaciteitsproblemen zal krijgen.

Deze capaciteitsproblemen doen zich vooral voor in de toe- en afvoer van reizigers naar station Utrecht Centraal (per bus, tram en fiets) en de capaciteit van het OV in de toe- en afvoer van reizigers naar De Uithof.

Het centraal station wordt momenteel fors uitgebreid qua capaciteit. Dit maakt het halteren van 50% meer treinen mogelijk, in lijn met PHS. Dit is een forse capaciteitsuitbreiding. De ruimtelijke potentie van het stationsgebied wordt hierdoor versterkt. Het stationsgebied is dan ook een van de weinige economische kerngebieden in Nederland waar de behoefte aan kantoren en grote voorzieningen nog groot is met nagenoeg geen leegstand en het realiseren van grote aantallen m² kantoorruimte, winkels en voorzieningen. Probleem van deze ontwikkelingen is echter dat het toeleidende, ondersteunende netwerk van fietspaden, buslijnen en de tram geen gelijke tred houdt met deze groei. De nieuwe bus- en tramstations die nu worden gerealiseerd zitten rond 2020 al weer aan hun capaciteitsgrenzen, terwijl PHS dan nog lang niet is ingevoerd. Uitbreiding van de capaciteit is niet mogelijk omdat alle vierkante meters de komende jaren worden volgebouwd. Om dit probleem op te lossen, zijn drie oplossingsrichtingen belangrijk: 1) minder reizigers via Utrecht Centraal laten reizen, b.v. de reizigers naar de Uithof, 2) het busnetwerk een hogere betrouwbaarheid te geven waardoor een efficiënter halteerproces op Utrecht Centraal mogelijk is en 3) het vervangen van bussen door trams die een veel grotere capaciteit per voertuig hebben. De Uithof ofwel het Utrecht Science Park is een complex van de Universiteit Utrecht, de Hogeschool Utrecht, de ziekenhuizen Universitair Medisch Centrum Utrecht (UMC) en Wilhelmina kindziekenhuis (WKZ), diverse onderzoeksinstituten en –instituten (RIVM, Danone, TNO) en veel hieraan gerelateerde bedrijven. Dit gebied kent een forse groei, nieuwe faculteiten, nieuwe instellingen, nieuwe medische centra, etc). De komende 10 jaar levert dit al een berekende groei van ordegrrootte 25% op, en de verwachtingen zijn dat dit daarna hard door blijft groeien.

De bijbehorende mobiliteitsgroei zal de komende 10 jaar worden opgevangen door uitbreiding van de Ring Utrecht in combinatie met de P+R De Uithof (voor de auto), de aanleg van de Uithoflijn en uitbreiding van het buslijnnennetwerk (OV) en fietsvoorzieningen (snelfietsroutes). Echter, ondanks de economische crisis, groeit de mobiliteit zo hard dat ergens tussen 2020 en 2025 al deze netwerken (weer) overbelast worden. Er is dus behoefte aan een forse groei van de capaciteit van de vervoersnetwerken. Het openbaar vervoer moet daarin (beleidsmatig) de grootste rol spelen.

2.2 Dilemma's voor de (MKBA van de) MIRT verkenning

Wat Rijk en regio eigenlijk willen is de ruimtelijke en economische potentie van De Uithof en het stationsgebied maximaal benutten omdat dit goed is voor de BV Nederland. Dit kan natuurlijk alleen als de mobiliteit die dit vraagt niet gefaciliteerd wordt. Dit kan alleen als er forse investeringen in de capaciteit van de OV-netwerken wordt gedaan. Hierbij wordt uitgegaan van de bestuurlijke wens dat het grootste deel van de groei door het OV wordt opgevangen. Er zitten namelijk grote nadelen aan uitbreiding van de capaciteit van de auto- en fietsnetwerken, deels milieutechnisch (auto), maar vooral wat betreft ruimtebeslag van met name het parkeren (zowel auto als fiets). OV is dan ook de meest ruimte-effectieve vervoerwijze omdat het een relatief klein ruimtebeslag kent.

Aandachtspunt is dat OV alleen rendabel en effectief is, als er grote vervoerstromen gebundeld kunnen worden. Dit vereist in de eerste plaats dat de ruimtelijk-economische potentie gerealiseerd wordt en ten tweede dat dit ook geconcentreerd wordt langs OV-assen en nabij OV-knooppunten.

Het eerste dilemma voor de MKBA is dat uitgegaan moet worden van de realisatie van de verwachte grote potentie. Deze potentie dient als uitgangspunt voor de MKBA genomen te worden. Probleem daarbij is dat er natuurlijk nog helemaal geen besluiten of garanties zijn dat deze ontwikkelingen gaan plaatsvinden, het is immers niet meer dan een potentie. Maar als de potentie niet als uitgangspunt wordt meegenomen, dan is er ook geen draagvlak in de MKBA om de grote investeringen in het OV te rechtvaardigen, oftewel om een positieve MKBA-score te behalen.

Het tweede dilemma voor de MKBA is dat er geen goede maat is om capaciteittekorten in een referentiesituatie goed te kwantificeren. In MKBA's kan (tot nu toe) alleen de zitplaatskans worden meegenomen. Dit is echter geen maat voor het probleem dat meer mensen met een OV-systeem zich moeten verplaatsen dan dat er fysiek in het OV-systeem passen. Het is moeilijk voor te stellen dat 50% van de reizigers op de halte niet mee kan met het voertuig (en niet met het volgende voertuig etc). Want wat doen die reizigers dan als alles vol zit? Met de auto of de fiets, maar dat willen we bestuurlijk niet en is trouwens ook qua capaciteit niet mogelijk (die systemen zitten ook vol). Er ontstaat dan dus (op papier) de situatie dat de vervoersvraag niet gehonoreerd kan worden. Daarvoor is in de MKBA tot nu toe geen oplossing gevonden. Als niet gekwantificeerd kan worden dat dit een probleem is in de situatie dat je niets doet (referentiesituatie) dan kun je het oplossend vermogen van de grote investering in het OV-systeem ook niet kwantificeren.

In de MKBA voor de Uithoflijn, waar de capaciteit naast de betrouwbaarheid het grootste probleem is, is het niet gelukt om het capaciteitsprobleem mee te nemen.

Een derde dilemma is dat een andere belangrijke voorwaarde voor het realiseren van de ruimtelijk-economische agenda is het verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit, omdat dit een belangrijk onderdeel van het vestigingsklimaat is. Maar wat is ruimtelijke kwaliteit precies, en belangrijker nog: in welke maat drukken we dat uit en hoe kwantificeren we dat?

Een vierde dilemma bij MKBA's met een 'groot' probleem zoals de MIRT verkenning is het vinden van realistische varianten. Bij een grote mobiliteitsopgave is vaak niet één infrastructuurmaatregel voldoende. Per vervoerwijze zal al een netwerkpakket nodig zijn. Voor OV geldt dat niet alleen een tramlijn of spoorlijn, maar ook aansluitende lijnen en/of voor- en natransport er onderdeel van moeten zijn. In het snelwegennet volstaat niet om één stuk snelweg te verbreden. Aansluitende stukken snelweg én aansluitingen én het onderliggend wegennet én parkeervoorzieningen horen daar ook bij. Pakketten worden dan heel groot en heel duur maar vooral gedetailleerd waardoor veel uitzoekwerk nodig is. Ook is het niet altijd realistisch om in te zetten op één vervoerwijze, maar is een pakket van én OV én fiets én auto nodig. Van al die extra onderdelen in zo'n pakket moeten dan ook weer alle kosten en baten worden bepaald.

Ook is een leerervaring van de MKBA Uithoflijn dat soms geen realistische alternatieve varianten te bedenken zijn. Het alternatief voor de Uithoflijn was namelijk om een soort extreme busbaan met zeer hoge capaciteit te realiseren. Dit blijkt echter in de praktijk niet wenselijk (imago, milieu, overlast), maar vooral vervoerkundig niet haalbaar (een hoogwaardige buslijn met een frequentie van 60 keer per uur bestaat alleen in theorie). Het grootste probleem daarbij is om een realistische referentievariant op te stellen, zeker als het op te lossen probleem sowieso forse investeringen vergt.

Kortom, om een serieuze MKBA voor de MIRT Verkenning OV Regio Utrecht te kunnen maken, dienen zeer creatieve oplossingen voor deze dilemma's gevonden te worden. Hierbij moet het uitgangspunt zijn dat zowel het probleem als het oplossend vermogen van de varianten gekwantificeerd kunnen worden in de MKBA. Een aanzienlijke opgave voor een MKBA nieuwe stijl.

2.3 Stellingen ten behoeve van discussie

1. Spreek van te voren af of je een MKBA uitvoert om varianten af te wegen of om een absolute score van een investering te verkrijgen. Dit is bepalend voor de opzet, detailniveau en vooral de moeite die in de MKBA gestopt moet worden.
2. Als je het probleem niet kunt kwantificeren, dan kun je de oplossing ook niet kwantificeren. Begin dus met het probleem.

3. MKBA-stijlen

3.1 Inventarisatie van MKBA-stijlen

Op zoek naar creatieve oplossingen voor de in het vorige hoofdstuk geschetste dilemma's zijn enkele MKBA's geanalyseerd. Daarin zijn verschillende stijlen te herkennen:

- a. Typische infrastructuur MKBA's;
- b. Infrastructuur MKBA's met een snufje gebiedsontwikkeling;
- c. Gebiedsontwikkeling MKBA's t.b.v. locatiekeuze;
- d. Gebiedsontwikkeling MKBA's t.b.v. kwaliteitsverbetering.

De mate van creativiteit verschilt nogal per stijl. Typische infrastructuur MKBA's zijn behoorlijk strikt in de leer. Daar zijn nauwkeurige spelregels voor, worden uitgebreid getoetst en kennen een beperkte mate van creativiteit. Ruimtelijk-economische effecten worden daarin vaak als opslag meegenomen, maar niet bestudeerd en exact geraamd. Een voorbeelden hiervan is de MKBA van de Uithoflijn, waarin de enige (overigens wel belangrijke!) creativiteit was het introduceren van een methode om onbetrouwbaarheid te kwantificeren. Ook MKBA's van snelwegprojecten zijn hier typische voorbeelden van.

Een voorbeeld van een infrastructuur MKBA met een snufje gebiedsontwikkeling is de MKBA van het Zuidasdok. In deze MKBA zijn aspecten als grondopbrengst, agglomeratie-effecten, schaalvoordelen en werkgelegenheid toegevoegd, maar is bijvoorbeeld internationaal vestigingsklimaat niet gekwantificeerd, terwijl dit natuurlijk wel een van de belangrijkste doelen van de Zuidas is; internationale werkgelegenheid en geldstromen binnenhalen voor de BV Nederland (en dit lijkt toch redelijk succesvol in de praktijk).

Gebiedsontwikkeling MKBA's zijn er in vele soorten en maten. Vele zijn vooral op locaties voor woningbouw gefocust. Een typisch voorbeeld hiervan is de MKBA 'binnenstedelijk of uitleg'. Deze vergelijkt het bouwen op binnenstedelijke locaties met bouwen buiten de stad op financiële aspecten (investeringen), agglomeratie-effecten (productiviteit, werkgelegenheid en draagvlak voor voorzieningen), leefbaarheid (bevolkingsamenstelling en ruimtelijke kwaliteit), verkeerseffecten en natuur en groen. Dit is een redelijk brede MKBA, maar zonder speciale aspecten die een creatieve oplossing behoeven. Dat hoefde ook niet, omdat deze MKBA typisch een vergelijkingsdoel had en geen rechtvaardiging van een investering.

Daar waar wel de noodzaak was om investeringen aan te trekken, zijn creatievere gebiedsontwikkeling MKBA's opgesteld. Zo zijn in een MKBA voor brainport Eindhoven aspecten als reistijdwinst en verkeersveiligheidwinst voor fietsers gekwantificeerd, evenals recreatiebaten in verband met een recreatietekort, gebruikswaarde van groen, grondprijstijging toekomstig vastgoed, fijnstof afvang en cultuur (meer bezoekers) als belangrijke posten meegenomen. Veel van deze (creatieve) aspecten zijn op basis van expert opinion meegenomen, niet op basis van (vastgestelde) rekenmethoden. Creatieve aspecten in de MKBA Stadionpark zijn positieve waardering bezoekers, toename deelname breedtesport, effecten van mening van kansarme en kansrijke kinderen, verbeterde waterkwaliteit en recreatie en een positieve uitstraling op vastgoed elders.

3.2 *Is menging van stijlen mogelijk?*

Er is dus wel degelijk creativiteit in MKBA's mogelijk. De vraag is echter wat er gebeurt als stijlen worden gemengd. Eenvoudig lijkt het om infrastructuur MKBA's uit te breiden met gebiedsontwikkeling thema's. Echter, indien daarbij streng in de leer gebleven wordt, zijn creatieve elementen lastig in te passen. Het is immers logisch alle effecten in de MKBA op eenzelfde wijze te behandelen. Als voor reistijdverbetering resultaten uit een verkeersmodel worden gebruikt om het effect te kwantificeren, dan is het minder geloofwaardig als voor verbetering van de ruimtelijke kwaliteit een inschatting wordt gemaakt van verbetering van de oversteekbaarheid. Overigens is oversteekbaarheid ook wel uit te rekenen als vergroting van een oversteekkans of vergroting van het gemiddelde hiaat in het kruisend verkeer (dit is vaak secondenwerk en valt weg tegen de minutenwinst van reistijdwinst), maar als met oversteekbaarheid wordt bedoeld dat de ene zijde van het centrum in de beeldvorming meer gaat aansluiten bij het andere deel van het centrum dat economisch succesvoller is, dan is dat heel lastig hard te maken.

Een andere opvallend effect dat kan optreden is dat het beoogde oplossend vermogen, b.v. kwaliteitsverbetering, kwantitatief veel minder bijdraagt aan de baten dan een bijeffect zoals reistijdwinst of verbetering van de veiligheid, effecten die makkelijker te kwantificeren zijn of die toevallig gunstig uitkomen.

3.3 *Stellingen ten behoeve van discussie*

3. Bij een 'brede' MKBA dienen alle effecten op eenzelfde wijze te worden geanalyseerd en gekwantificeerd, anders komt de MKBA niet door te toets der kritiek;
4. Om een MKBA een goed beeld te laten geven van de situatie, het probleem en de oplossingsrichtingen, oftewel een goed beschrijvende MKBA, dienen effecten creatief te worden ingeschat en gekwantificeerd;
5. De creatieve en de strikte lijn kunnen wellicht samengaan, maar daar zijn nog weinig goede voorbeelden van. Bij een brede MKBA moeten waarschijnlijk de experts van de verschillende sectoren (verkeer, ruimte, economie) samengebracht worden;
6. Discussie over de effecten in de brede MKBA zouden in de eerste plaats moeten gaan over de problematiek en het oplossend vermogen van oplossingsrichtingen. Als deze discussie goed wordt gevoerd, dan is het invullen in de MKBA en het toetsen daarvan veel minder belangrijk.

4. Ambitie voor de MKBA MIRT verkenning OV regio Utrecht

4.1 Brede scope MIRT verkenning

Voor de MIRT verkenning OV regio Utrecht zal een brede MKBA moeten worden uitgevoerd. Dit kan niet anders, omdat de problematiek waar de MIRT Verkenning over gaat in zichzelf al heel breed is. Het gaat over ruimtelijk-economische potentie van een gebied (als een van de belangrijkste motoren van een regionale en nationale economie) én over de mobiliteitseffecten daarvan. De oplossingsrichtingen focussen weliswaar in eerste instantie op het oplossen van een mobiliteitsprobleem met investeringen in OV, maar het uiteindelijke doel is het benutten van kansen voor ontwikkeling van een gebied wat nuttig is voor de BV Nederland.

Deze brede scope betekent dat niet alleen de overheden aan zet zijn, maar ook de markt, waarbij 'markt' staat voor ontwikkelaars, gebruikers, instituten, landschapbeheerders, etc. Deze partijen moeten namen zelf aangeven waar ze op zitten te wachten, waarom en wat ze vervolgens zelf voor actie gaan ondernemen. Vervolgens kan een vertaling naar de MKBA gemaakt worden. De activiteit (in soort en omvang) die dan volgt en het waarom zijn immers de legitimatie voor het vullen van de MKBA. Maar omdat geen enkele partij iets gaat besluiten of vastleggen voor 2030, dient de potentie veralgemeeniseerd te worden en van zodanig veel argumenten te worden voorzien, dat een en ander gekwantificeerd kan worden.

Omdat een MKBA voor iets op de zeer lange termijn geen projecten op een relevant lijstje oplevert (laat staan subsidie), zal vanuit het lange termijn perspectief teruggemeld moeten worden naar een probleem en een oplossingsrichting op een veel kortere termijn, maar zodanig dat het past in de lange termijn oplossing zodat er geen "desinvestering" gedaan wordt.

Daarmee is een volgend aardig dilemma geïntroduceerd: toekomstvastheid of 'in de lijn van de lange termijn oplossing'. Kunnen we op een of andere wijze hard maken dat een maatregel op de korte of middellange termijn meerwaarde heeft als hij past in een beoogd lange termijn perspectief of andersom: kunnen we kwantificeren dat een maatregel een negatieve baat heeft als hij niet past in een beoogde lange termijnoplossing?

4.2 Concrete opzet MKBA MIRT verkenning

We maken het concreet: ruimtelijk economische potentie wordt maximaal benut als:

- De (multimodale) bereikbaarheid goed is (verbindingen, reistijd en capaciteit);
- De ruimtelijke kwaliteit goed is;
- Er een goed evenwicht is tussen investeringen en exploitatie, zowel voor vastgoed als voor infrastructuur;

Dit is uit te zoeken, te berekenen, te analyseren en uit te leggen. Partijen zullen echter pas actie ondernemen als er vertrouwen in elkaar is en er een gemeenschappelijk beeld is van de ontwikkelingsrichting.

De eerste stap (1) is dan ook om gezamenlijk (overheid en markt) scenario's te ontwikkelen van de ruimtelijk-economische potentie van de Uithof en het stationsgebied (en daarmee samenhangende of samenwerkende gebieden). Feitelijk worden hiermee uitgangspunten voor de studie en dus voor de MKBA bepaald. Vervolgens (2a) kan van elk scenario (of van het meest plausibele) een mobiliteitsopgave worden bepaald. Werknemers, studenten en bezoekers leveren immers mobiliteit op. Na een analyse (2b) hoe de bestaande vervoersnetwerken dit zouden kunnen opvangen, ontstaat een opgave: (3) het creëren van extra capaciteit binnen de vervoersnetwerken. In de MIRT verkenning zal het opvangen van de groei van de mobiliteit per OV worden uitgewerkt. Hierbij speelt het beleidsmatige uitgangspunt dat de auto- en de fietsnetwerken onvoldoende capaciteit hebben om een substantiële groei op te vangen en dat het fysiek, beleidsmatig en financieel niet interessant is om hierin te investeren. Omdat dit een van de eerste 'uitgangspunten' voor een MKBA is die ter discussie gesteld zal worden, is het onontkoombaar om toch in beeld te brengen hoe dit (in theorie) zou kunnen, wat dit oplevert en wat het kost. In de MKBA is dit vervolgens in de referentie of als variant mee te nemen.

Dit is een volgend dilemma: een referentievariant wordt geacht realistisch, maar met beperkte investeringen te zijn. Wat is nu realistisch? Omdat het scenario uitgaat van een zeer forse groei van de mobiliteit en de vervoersnetwerken in Utrecht nauwelijks restcapaciteit hebben, is het helemaal niet realistisch om niet uit te gaan van substantiële investeringen in infrastructuur. Ik moet eigenlijk sowieso geïnvesteerd worden. De vraag is alleen waarin? Indien deze redenatie gevolgd wordt, dan zouden de investeringen in fiets en auto als alternatief voor OV in de referentievariant opgenomen moeten worden en kunnen in de OV-varianten deze investeringen als 'vermeden' opgevoerd worden.

Echter, als uitgegaan wordt van een referentievariant met beperkte investeringen, dat wordt de auto- en fietsvariant gewoon een variant die ook heel duur is. In dat geval dient het gebrek aan capaciteit in alle netwerken in de referentievariant als negatief gescoord te worden (heel veel congestie, reistijdverlies, onbetrouwbaarheid, etc). De varianten lossen dat probleem dan vervolgens op.

4.3 Stellingen ten behoeve van discussie

7. Het is niet mogelijk om OV-varianten als zinvol en wenselijk te presenteren zonder aan te tonen dat auto- en fietsvarianten minder of niet haalbaar en wenselijk zijn;
8. De keuze voor de referentievariant is niet zozeer relevant voor de onderlinge vergelijking van varianten, maar wel degelijk voor de absolute waarde van de MKBA-score.

5. Conclusies

In deze paper beperk ik mij tot de conclusie dat er voor de MIRT verkenning OV regio Utrecht werk aan de winkel is. Er is veel creativiteit en inspanning nodig om het probleem te identificeren, te beschrijven en uit te drukken in kwantificeerbare elementen. Vervolgens dienen de oplossingsrichtingen te worden opgesteld waarvan het oplossend vermogen op een juiste wijze uitgedrukt kan worden in kwantificeerbare effecten.

Je zou kunnen zeggen dat bovenstaande een poging is om de varianten (of alleen de voorkeursvariant) goed te laten scoren zodat erkenning of zelfs subsidie binnengehaald kan worden. Daar is uiteraard de MKBA niet voor bedoeld. De MKBA zou de overall beste variant naar voren moeten laten komen. Of, en dat zou op deze wijze bewerkstelligd kunnen worden, door het op deze wijze behandelen van varianten leidt ertoe dat kritisch wordt gekeken of de varianten geoptimaliseerd kunnen worden. Bijvoorbeeld door het verder verbeteren van de sterke punten (baten) en het verminderen van de dure elementen. Zo wordt een zekere kostenefficiëntie behaald worden. Deze optimalisatie zal door iedereen gewaardeerd worden. Daarmee is de MKBA een zeer nuttig instrument gebleken.

Discussie over de stellingen laat ik hier achterwege. Die discussie is nuttig om uitgangspunten voor de MIRT verkenning scherper te krijgen en voldoende plaats vinden tijdens uitvoering van de MIRT verkenning en hopelijk tijdens het CVS.

Referenties

Bestuur Regio Utrecht, Ministerie IenM, Provincie Utrecht en gemeente Utrecht (2011). *MIRT onderzoek OV regio Utrecht, Regio in Balans*. Utrecht, Bestuur Regio Utrecht, Ministerie IenM, Provincie Utrecht en gemeente Utrecht.

Devillers et al. (2011). *MKBA Uithoflijn*. Rotterdam, Ecorys.

Decisio, Witteveen + Bos, Sport2B (2011). *MKBA Gebiedsontwikkeling Stadionpark*. Amsterdam.

Projectorganisatie Zuidasdok (2012). *Kosten-batenanalyse Zuidasdok*. Amsterdam.

Lubbe M. et al. (2011). *Binnenstedelijk of uitleg? Maatschappelijke kosten en baten van verschillende verstedelijkingsstrategieën tot 2020*. LPBL, Atlas voor gemeenten, SEO.

Ramawadh en De Bruijne (2009). *Kosten-batenanalyse op hoofdlijnen Brainport Eindhoven / A2-zone*. Den Haag, Buck Consultants.

Romijn G. en Renes G. (2013). *Algemene leidraad voor maatschappelijke kosten-batenanalyses*. Den Haag, CPB/PBL.