

In de compacte Output-reeks publiceert het Nirov de resultaten van zijn meerjarenprogramma's. Nirov, Samen ruimte maken.

Samen
ruimte
maken

out
put

Meer met minder
De kosten en baten van
ruimtelijke investeringen gewikt

Binkhorstlaan 36
Postbus 30833
2500 GV Den Haag

T +31 (0)70 3028484
F +31 (0)70 3617422

E nirov@nirov.nl
www.nirov.nl



**Partners van het meerjarenprogramma
Regio's**



Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

Twynstra Gudde

ADVISEURS EN MANAGERS



BMC | advies
management



Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

In opdracht van:
Ministerie van VROM, directoraat generaal Ruimte,
Directie Nationale Ruimtelijke Ordening

Meer met minder De kosten en baten van ruimtelijke investerings gewikt

Praktijkgericht onderzoek naar investeringen
in bereikbaarheid en ruimtelijke kwaliteit

*Deze publicatie is tot stand gekomen in het kader van
het Nirov meerjarenprogramma Regio's in opdracht
van het ministerie van VROM-DG Ruimte, directie
Nationale Ruimtelijke Ordening.*

Voorwoord	4
Begrippenlijst	8
Inleiding	10
Onderzoeksvraag	11
Leeswijzer	12
 Hoofdstuk 1 Context – van ruimtelijke inpassing naar gebiedsgericht benaderen	 13
Historie	13
Integraliteit, gebiedsagenda's en bestuurlijke cultuur	14
 Hoofdstuk 2 Modellen om de effecten van infrastructuur en ruimtelijk-economische ontwikkeling te meten	 16
De Maatschappelijke Kosten Baten Analyse (MKBA)	16
KEA	17
Businesscase	18
CPB methodiek voor de toekenning van FES-gelden	18
Samenvattend: de MKBA en inherente methodologische knelpunten	20
 Hoofdstuk 3 Het instrument MKBA zoals gebruikt door bestuurders	 21
Moeilijk te monetariseren aspecten delven gemakkelijk onderspit...	21
...vraagt: communicatie over de uitkomst als heilig cijfer	22
'Het onzekere' zeker maken en 'het onvergelijkbare' vergelijkbaar maken...	22
... vraagt: gevoel voor gedeeld belang en erkenning van de pluriformiteit in de afweging	23
Het proces van wheelen en dealen tussen belangen...	24
...vraagt: het vooropstellen van een visie en verhaal	25
Agglomeratie-effecten, en de schaal van de MKBA...	26
... vraagt: belang van het grotere geheel en spelen met faseerbaarheid	28
Samengevat: een kennisagenda	29

Hoofdstuk 4 Stedenbaan als casus	32
Stedenbaan	32
Proces	33
Van sectorale afweging naar integraal ontwikkelen en afwegen	35
Bestuurskracht	36
Toegevoegde waarde t.o.v. MKBA-systematiek	37
Leerervaringen	37
Hoofdstuk 5 Wenkende perspectieven	39
Transumo	40
Hoofdstuk 6 Denken in bereikbaarheid	41
Bereikbaarheid en economische potenties	42
Vastgoedwaarde	43
Hoofdstuk 7 Bereikbaarheidskaart als procesinstrument	45
De benaderingswijze en meerwaarde ten opzichte van MKBA's	46
Hoofdstuk 8 Denken in schaarste	48
Van bereikbaarheidsprofielen tot verschillende ruimtelijke milieus	49
Andere modellen om consumentenvoorkeuren te meten	50
De bereikbaarheid verslechterd tot 2020: schaarste schept kansen	51
Publiek Private Samenwerking	51
Regionale belastingheffing	52
Demand management	53
Hoofdstuk 9 Denken in diensten	55
Onrendabel blijkt toch rendabel	55
Op een andere manier: cultuuromslag gevraagd	56
Hoofdstuk 10 De innovatieve inzichten samengevat	58
Literatuurlijst	61
Eindnoten	63
Colofon	68

In deze publicatie staat de verbinding van beslissingen over nieuwe infrastructuur en andere ruimtelijke investeringen centraal. Het Nirov dook in de praktijk van het verknopen van deze twee thema's. De overheid programmeert haar investeringen in ruimte en mobiliteit sinds enkele jaren in het MIRT: het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport. Het MIRT bevordert de samenhang tussen ruimtelijke projecten zoals woningbouw, natuur en de aanleg van bedrijventerreinen en infrastructuur. Het Regeerakkoord 2010 vraagt om een herordening van het ruimtelijk beleid betreffende rijksverantwoordelijkheden, omgevingsrecht en decentralisatie. In het Regeerakkoord wordt het MIRT verlengd van 2020 naar 2028. De zogeheten brainports, mainports en greenports krijgen prioriteit. Ruimte en Milieu gaan in een nieuw departement samen met Infrastructuur, het voormalige Verkeer en Waterstaat. Daarmee werden enkele belangrijke barrières tussen ruimte en infrastructuur geslecht, vooralsnog vooral op papier. Dit onderzoek keek naar de mogelijkheden die er zijn om die barrières ook in de praktijk weg te nemen.

Het aanleggen van infrastructuur is veelal een publieke taak, terwijl het bouwen van woningen en kantorenparken voor een overgroot deel een private taak is. Hoe kan de overheid sturen op ruimtelijke kwaliteit terwijl zij niet zelf bouwt? Een van de sleutels ligt bij de investeringen in infrastructuur. De verbeterde bereikbaarheid kan voor private partijen hogere vastgoedwaarden opleveren. In deze meerwaardecreatie ligt een aanknopingspunt voor publiek-private afstemming. De overheid gaat niet alleen voor vastgoedwaarde, maar wil werken aan ruimtelijke kwaliteit die de hoogste *maatschappelijke* meerwaarde biedt. Het gaat dan bijvoorbeeld ook over veiligheid, over schone, mooie gebieden met bereikbare voor-

zieningen en genoeg arbeidsplaatsen zodat welvaart en welzijn van de inwoners in balans zijn. De komende jaren zullen in het teken van bezuinigingen staan. De uitdaging voor de overheid is het blijven realiseren van ruimtelijke kwaliteit en het vergroten van het welzijn, naast de welvaart.

Het in Nederland meest gebruikte bestuurlijke afwegingskader is de MKBA (maatschappelijke kosten baten analyse). Aan de MKBA kleven een aantal beperkingen. Uit voorliggende publicatie blijkt dat het gebruik van dit analyse instrument een aantal beperkingen kent. Kort gezegd, levert de MKBA uiteindelijk maar een deel van de voor de besluitvorming benodigde informatie. Daardoor vallen de ruimtelijke belangen (die soms lastig te kwantificeren en te monetariseren zijn) gemakkelijk van tafel. Voorliggend onderzoek maakt inzichtelijk hoe in de praktijk met deze MKBA's gewerkt wordt en hoe dat anders zou kunnen. Hoe kan er ruimte komen voor andere overwegingen?

De aanbevelingen uit voorliggend onderzoek kunnen met enkele werkwoorden worden geduid:

1. *Verhelderen*: Ruimtelijke opgaven dienen altijd integraal benaderd te worden. Zorgvuldige besluitvorming betreft het afwegen van alle belangen (integrale afweging). De MKBA dient een beslissingsondersteunend instrument te zijn. Het primaat dient te liggen bij een integrale, politieke, afweging. Afwegingen dienen te worden aangereikt vanuit een breed welvaartsbegrip. Met het oog op echt duurzame kwaliteit is het van belang om meer te denken in termen van Bruto Nationaal Geluk (BNG) in plaats van Bruto Nationaal Product (BNP). Het BNG staat in deze output als een contramale voor het traditioneel denken in BNP. Het stimuleert het zogenaamde 'omdenken': kijken naar kansen in plaats van redeneren vanuit de belemmeringen. Het is niet de finale oplossing als we *“alles wat er maar in het leven van waarde is in één index te proppen”*. Zo *“verhul je een discussie over de afwegingen die ten grondslag liggen aan de welvaart van een land”*¹. De discussie verheldert als kwalitatieve afwegingen expliciet een plek krijgen in het debat. Een van de (grote) uitdagingen is de repolitisering van kwalitatieve keuzes en dilemma's in ruimtelijke ordening en inrichting.

2. *Verbinden*: Vormgeven aan bereikbaarheid en ruimtelijke kwaliteit gaat het best in een werkwijze van gecombineerd “rekenen en tekenen”: eerst een ambitie gezamenlijk vormgeven (“tekenen”) en dan stap voor stap – iteratief – op haalbaarheid toetsen (“rekenen”). Dit is een werkwijze die het proactief denken in kansen (visievorming) verbindt met realisme (haalbaarheid van concrete projecten). Een van de uitdagingen is de aanvulling van het huidige (financieel-economisch gedomineerd) instrumentarium met nieuwe beslissingsondersteunende instrumenten, zoals bijvoorbeeld de binnen Transumo ontwikkelde Bereikbaarheidskaart. Verbinding is ook nodig met het publiek: MKBA's zijn nu vooral voer voor zeer ingewijde vakgenoten. Als bij bestuurders al het beeld ontstaat van een *black-box*, dan zijn zeker andere communicatie-instrumenten nodig om de impact en waarde weer te geven voor de burgers.

3. *Verrijken*: Een gezamenlijke manier van denken is bevorderlijk voor het gesprek over ruimtelijke kwaliteit en bereikbaarheid. Het is daarom nuttig om de kennis van de ‘koplopers’ te verbinden aan het ‘peloton’. Het is de moeite waard om de kennis over nieuwe inzichten en innovatieve methoden actief te verspreiden. In deze publicatie komt naar voren dat kennisontwikkeling ontstaat in de besluitvormingsprocessen zelf (het *doen*), door de ontwikkeling van de instrumentele kennis (modellenbouw, het *denken*), maar zeker ook door het aanreiken van de goede voorbeelden uit binnen- en buitenland. Want het succes van bijvoorbeeld de Randstadrail lijkt snel weer vergeten in de dagelijkse waan.

4. *Verdiepen*: Aanreiken van een kennisagenda: een agenda die de praktische knelpunten op een hoger plan brengt. Via bijvoorbeeld inhoudelijke verdieping in een denktank. Deze denktank zou zich dan kunnen buigen over de thema's en uitdagingen. Zoals synergie-effecten, agglomeratie-effecten, het meten van zachte waarden en de effecten op natuur en landschap. In de denktank kan aan het ‘omdenken’ verder inhoud gegeven worden. Het ontwikkelen van een gemeenschappelijke taal en de samenhang tussen beleidsvelden staat centraal.

De werkwoorden *verhelderen, verbinden, verrijken* en *verdiepen* geven vooral ook aan dat er op het vlak van de verknoping van infrastructuur en andere ruimtelijke investeringen nog steeds volop werk aan de winkel is. Het Nirov pakt die uitdaging graag op in de komende jaren.

Wij kregen voor dit onderzoek waardevolle bijdragen van de begeleidingsgroep. Deze begeleidingsgroep is driemaal bijeengekomen. Graag bedanken wij: Kees de Jong van het Ministerie van VROM (opdrachtgever), Ellen Lastdrager en Maatje Nooren van Twynstra Gudde, Daan van Egeraat van Montefeltro, Chris de Veer van Holland Rijnland, Lodewijk Lacroix van Stedenbaan en tot slot Karst Geurs van de Universiteit Twente.

Ir. Gijs Hoofs
programmaleider Wonen en Regio's bij het Nirov
en voorzitter van de begeleidingsgroep

Bereikbaarheid – bereikbaarheid geeft aan hoeveel potentiële gebruikers van de op die locatie aanwezige activiteitsruimten binnen een bepaalde afstand, meestal uitgedrukt in tijd, aanwezig kunnen zijn.

Daily Urban System – gebied dat mensen gebruiken voor het dagelijkse wonen, werken en recreëren.

Emissie(s) – de afvalstoffen die vervoersmiddelen uitstoten wanneer zij verplaatsen

HOV – hoogwaardig openbaar vervoer (HOV) is een term voor stads- en streekvervoer over rails als wel over de weg. Het voldoet aan hoge eisen op het gebied van de doorstroming, als op het gebied van comfortvoorzieningen voor de reiziger. Zoals bijv. reisinformatie, beschikbaarheid kaartautomaat, dynamische dienstregelingsinformatie. Bij HOV is de uitstraling extra belangrijk om het vervoersconcept als een ‘dienst’ aan de reiziger te kunnen ‘verkopen’.

Investerings in Bereikbaarheid – investeringen die door Europa, het Rijk, Regionale overheden, Provincies en Gemeenten gedaan worden om infrastructuur zoals wegen, fietspaden en spoorwegen aan te leggen en te onderhouden.

Isochroon – een lijn van gelijke tijd, deze lijn geeft op de bereikbaarheidskaart aan binnen welke tijdseenheid je een bepaald gebied kan bereiken.

Modaliteit – een wijze van vervoer, bijvoorbeeld een auto, fiets, tram, vliegtuig en pijpleiding

Modal-split – vervoerswijze keuze, het overstappen van de ene op de andere modaliteit

OV – openbaar vervoer

Optiewaarden – kunnen worden omschreven als een risico-premie dat individuen bereid zijn te betalen voor een goed of dienst om ervoor te zorgen dat deze beschikbaar blijft voor onverwacht toekomstig gebruik.

Park and Ride of Transferium – een parkeerterrein aan de rand van een grote weg. Hier kan men de auto achterlaten en overstappen op openbaar vervoer om zo in het stadscentrum te komen.

Ruimtelijke kwaliteit – hier: de ervaren of gewenste kwaliteit van een gebied. Het huidige Nota Ruimte-beleid grijpt voor het bereiken van – minimaal – basiskwaliteit terug op de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening [1988] ‘Het ruimtelijk beleid is er op gericht de *gebruikswaarde* van een gebied te vermeerderen, de *belevingswaarde* te verhogen en de *toekomst-waarde* te vergroten. De concrete invulling van die ruimtelijke kwaliteit zal daarbij van geval tot geval verschillen’

Vastgoedwaarde – de in geld uit te drukken waarde van gebouwen. Het is de combinatie van de waarde van het pand en van de huuropbrengst.

“Het kabinet streeft ernaar een grotere meerwaarde te creëren in het ruimtelijk fysieke domein door het doen van meer afgestemde en (inhoudelijk) samenhangende investeringen van het Rijk.”² Dit citaat geeft de aanleiding weer van de voorliggende publicatie. Want wat is een “grotere meerwaarde”, hoe wordt die met de huidige modellen bepaald? En: hoe vindt de afweging in de praktijk daarvan plaats?

Steeds meer vindt gecombineerde ontwikkeling van infrastructuur en locatie-ontwikkeling plaats. Kenmerk van gebiedsgerichte ruimtelijke opgaven is dat verschillende departementen investeringen plegen en er afstemming is met de regio's/decentrale overheden³. Het MIRT-spelregelkader is voor deze majeure opgaven van toepassing. In dat kader is een kosten-batenanalyse verplicht om inzicht te krijgen in de effecten en kosten van de oplossingsrichtingen. Door – onder meer – de financieel-economische crisis wordt de financiering van integrale gebiedsontwikkelingsopgaven lastiger. De noodzaak om beter zicht te krijgen welke partij een bijdrage levert (ter dekking van de kosten) en bij welke partij de baten terecht komen, is gegroeid. De urgentie van een goede bewijslast neemt alleen maar toe. Het is redelijk te bezuinigen op projecten met de laagste maatschappelijke opbrengst. Om hierin goed te kunnen kiezen, moet volledige duidelijkheid zijn over alle kosten en baten.

Bij het meten van de (maatschappelijke) waardecreatie met de traditionele MKBA's zijn kanttekeningen te plaatsen. Het Nirov wil in deze *praktijkgerichte* studie niet al te diep ingaan op de instrumentele beperkingen. We verwijzen kortheids halve naar twee studies⁴. Niettemin komen in latere hoofdstukken wel enkele inherente problemen met MKBA's aan de orde. Want we trekken vaak conclusies over wat 'goed beleid' is op basis van die instrumenten. En als de prestaties van die

instrumenten gebrekkig zijn, zijn misschien ook wel de conclusies die we op basis daarvan trekken onvolkomen.

Onderzoeksvraag

Het Ministerie van VROM - DG Ruimte, directie Nationale Ruimtelijke Ordening, gaf het Nirov de opdracht om samen met zijn praktijkpartners onderzoek uit te voeren. De oorspronkelijke onderzoeksvraag luidde: *“Welke bijdrage kunnen de inhoudelijke methoden voor het inzichtelijk maken van de onderlinge relatie tussen investeringen in bereikbaarheid en investeringen in ruimtelijke ontwikkeling bieden in het proces van voorbereiding van en besluitvorming over die investeringen?”*

Kenmerkend voor de Nirov-wijze van praktijkgericht onderzoek is *action-learning*: leren door te doen. Niet zozeer staat de theorie voorop, de dagelijkse praktijk is de basis. Het leren is gebaseerd op reflectie van praktijk-cases en de bespreking daarvan met een klein aantal mensen. Wij vroegen experts uit de praktijk om de inhoudelijke basis te leveren voor het onderzoek. Gezamenlijk met de begeleidingsgroep en opdrachtgever heeft de oorspronkelijke vraagstelling de volgende praktische vertaling gekregen:

Wat zijn de oorzaken van het verschil tussen de resultaten van MKBA en de beleving van bestuurders en politici?

Hoe kan het dat projecten die bestuurders goed en noodzakelijk vinden, vaak niet goed scoren in de maatschappelijke kosten-batenanalyse? Met het praktijkonderzoek leveren we een reflectie op de huidige MKBA-inzet voor integrale gebiedsontwikkelingen zoals bedoeld in het MIRT. We doen dit door uit te gaan van een *brede leefomgevingsbenadering* die kenmerkend is voor een sectoroverstijgend instituut als het Nirov. Deze publicatie geeft scherp de dilemma's aan, maar ook de oplossingsrichtingen die in de praktijk worden gehanteerd bij het koppelen van investeringen in infrastructuur aan ruimtelijke ontwikkelingen.

Verdieping en uitwerking vond plaats met de begeleidingsgroep en met een aantal aanvullende interviews met het veld. De resultaten daarvan geven we via deze publicatie

terug aan opdrachtgever en de vakgemeenschap. Het Nirov is eindverantwoordelijk voor de tekst.

Samengevat is de probleemstelling en het vertrekpunt van dit onderzoek:

- a. Wat zijn de oorzaken van het verschil tussen de resultaten van de maatschappelijke kostenbaten-analyse en de beleving van bestuurders en politici?
- b. Wat zijn de wenkende perspectieven en innovatieve inzichten om synergie te bereiken tussen investeringen in infrastructuur en ruimtelijke ontwikkeling?

Leeswijzer

In deze publicatie staat de beantwoording van de hoofdvraag centraal aan de hand van het in de begeleidingsgroep ontwikkelde inzicht. Dat gebeurt in een logische opbouw van analyse naar geformuleerde uitdagingen tot bespreking van enkele innovatieve inzichten. De snelle lezer springt direct door naar de conclusies. Deze zijn dan te vinden in hoofdstuk 10 ('de innovatieve inzichten samengevat').

Voor de lezer die meer tijd heeft, is de structurering als volgt. De vraagstelling veronderstelt dat de traditionele methodieken problematisch zijn. Een state-of-the-art van de gangbare modellen treft u in hoofdstuk 2 aan. Niet nadat eerst in hoofdstuk 1 de context geschetst is. Het is een – korte – markering waar de MKBA in het MIRT staat.

Welke knelpunten ondervindt de vakwereld in het verknopen van ruimtelijke ordening en infrastructuur? Na de knelpunten van de methode zelf ('het wat') volgt in hoofdstuk 3 de analyse van het besluitvormingsproces (het 'hoe'). Het is beschreven vanuit de methodiek van *action learning* die het praktijkgerichte onderzoek kenmerkte. Daarom wordt daarna de overstap van probleem naar oplossing gemaakt. In hoofdstuk 5 tot en met 9 worden enkele innovatieve inzichten gepresenteerd. Hoofdstuk 5 schetst de basis vanuit een brede leefomgevings benadering en vanuit de erfenis van het Transumoprogramma.

In de navolgende hoofdstukken vindt steeds nadere bespreking plaats van de inzichten met handelingsperspectieven. Tot slot sluit de publicatie af met een samenvatting (hoofdstuk 10).

1. Context – van ruimtelijke inpassing naar gebiedsgericht benaderen

In een periode waarin de rijksoverheid aangeeft dat er efficiënter gewerkt moet gaan worden en een herindeling van departementen aan de orde is, is het de moeite waard om de positionering van “ruimte” – de R in MIRT – te beschouwen. Aansprekend is dat het NIROV van oudsher het gehele fysieke domein in beschouwing neemt: het is het enige kennisinstituut c.q. vakvereniging waar de breedte van de leefomgeving benaderd wordt. De departementale herindeling kan leiden tot een jarenlange strijd om banen, belangen en vakinhoudelijke tradities. Door de breedte van het Nirov kunnen deze belangen gemakkelijker overstegen worden. En hiermee een koers aanbieden om binnen het nieuwe overheidsdepartement Infrastructuur en Milieu de R van ruimtelijke ordening overeind te houden.

13

Historie

De roep om meer samenhang tussen rijksinvesteringen van de onderscheiden departementen klinkt vooral om reden van efficiency-overwegingen. Die beweging is al enkele jaren geleden ingezet. Het feit dat het kabinet nu een MIRT maakt, sluit aan op de ontwikkeling van het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport (MIT) door de jaren heen van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat. In die ontwikkeling stond het samenbrengen van relevante infrastructuurinvesteringen (waarbij het rijk betrokken was) en het integraal en in samenhang afwegen van infrastructuurprioriteiten centraal. Er ontwikkelde zich een spelregelkader⁵ en het MIRT Projectenboek vormt het startpunt van dit proces. Dit MIRT Projectenboek gaf in één document een overzicht van alle rijksprojecten/programma's van de ministeries van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM), Verkeer en

Waterstaat (VenW), Economische Zaken (EZ) en Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV). Niet alleen worden de projecten individueel toegelicht, ook wordt zoveel mogelijk de samenhang tussen de rijksprojecten in een aantal gebieden beschreven.

Het MIT was vooral een product van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat. Het MIRT beoogde een verbreding van de aanpak ten aanzien van “investeringen in het ruimtelijk-fysieke domein”. Sinds de introductie is er vooruitgang geboekt. De praktijk is evenwel jong en nog sterk in evolutie. In december 2009 is de werkwijzer MKBA van integrale gebiedsontwikkelingen verschenen⁶. Deze werkwijzer bevat vooral aanwijzingen voor het oplossen van methodologische vraagstukken bij het uitvoeren van MKBA's van projecten. Aan de problematiek van MKBA van beleid en programma's was vooralsnog minder aandacht besteed.

Integraliteit, gebiedsagenda's en bestuurlijke cultuur

Zoals hiervoor aangegeven, is een hechte samenwerking tussen de ruimtelijke departementen en tussen rijk en regio steeds vanzelfsprekender geworden. Een belangrijke stap was de introductie van de 'gebiedsagenda's' die rijk en regio's gezamenlijk opstellen⁷. Het doel van deze agenda's is om per regio een gezamenlijk beeld te krijgen van de ambities. De overgang van het MIT naar MIRT⁸ betekende een nieuwe praktijk: het vraagt een cultuurverandering binnen de departementen gericht op een betere samenhang en synergie. Het (nieuwe) ministerie van VROM moet zich kunnen verplaatsen in de wijze van denken van hun collega's van V&W en omgekeerd. Het vraagt om een betere afstemming van twee uitvoeringsculturen: een 'MIT-cultuur' en een cultuur gericht op integrale gebiedsontwikkeling.

Ruimtelijke opgaven zijn per definitie integrale kwesties. Het zijn opgaven met een lange tijdshorizon die om visievorming en 'verhalen' vragen. Planologie, ruimtelijke visie- en strategievorming en het vertalen daarvan in uitvoeringsprojecten draait niet alleen om het verbinden en verknopen van projecten en initiatieven. Het gaat ook - en vooral om het leggen van relaties tussen private en publieke actoren, stakeholders en belangengroepen, door middel van concepten en verhalen.

Dan komen we tot een kern: het kunnen verbinden, het kunnen schakelen tussen ‘ander taalgebruik’ in verschillende werkvelden en disciplines. De kosten-en-baten-discipline (EZ, Financiën, CPB) verschilt sterk van de discipline van strategen en visionairs (het ‘verhalenmakersgilde’)⁹. De ontwerperswereld (VROM) en de lokale bestuurders onderkennen –meer dan de rekenaars- de waarde van het overtuigende verhaal, waarmee projecten ook voor de burger (of: het electoraat) logisch op hun plek vallen.

Probleemstellend samengevat moeten verschillende beleids- en planculturen, verschillende professies, verschillende tijdshorizonten van denken en werken bij elkaar gebracht worden. Hoe werkt dit in de praktijk, waar loopt men tegenaan en belangrijker: wat is een wenkend perspectief om samen ruimte te maken? Om daarmee *“een grotere meerwaarde te creëren in het ruimtelijk fysieke domein”*¹⁰

Dat vraagt als eerste een beschouwing hoe bestuurders nu de MKBA gebruiken en welke knelpunten zij ondervinden. In hoofdstuk 3 gaan we hier verder op in, niet alvorens eerst een state-of-the-art van het instrumentarium gegeven te hebben.

2. Modellen om de effecten van infrastructuur en ruimtelijk-economische ontwikkeling te meten

16

Bij de voorbereidingen voor de aanleg van een weg of lightrail is het gebruikelijk om niet alleen naar dat ene stuk infrastructuur te kijken, maar ook naar de ruimte daar omheen – het Daily Urban System – en naar de toekomstige ruimtelijke ontwikkeling. Zo waren de infrastructurele ontwikkelingen op de Amsterdamse Zuidas – het onderbrengen van trein, metro en snelwegen in een ‘dok’ – onlosmakelijk verbonden met (het ‘incasseren’ van) de stijging van de grond- en vastgoedwaarde in het omliggende kantoren- en woongebied. Er zijn verschillende methodieken waarmee dit soort relaties tussen investeringen in bereikbaarheid en ruimtelijke ontwikkeling in beeld worden gebracht.

Hieronder komen vier methoden aan de orde: de maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA), de kosteneffectiviteitsanalyse (KEA), de businesscase en de methode die door het CPB wordt gehanteerd voor de verdeling van FES-gelden.

De Maatschappelijke Kosten Baten Analyse (MKBA)

Een MKBA is zelf geen model. Het is een aggregatiekader waarbinnen uiteenlopende informatie, afkomstig uit andere onderzoeken, systematisch wordt gepresenteerd. De MKBA is veruit de meest gebruikte methode om het rendement van infrastructuur-projecten te kwantificeren. Centraal staat de vraag wat het project de maatschappij als geheel oplevert, als de kosten en de baten ervan tegen elkaar worden afgewogen. Deze maatschappelijke invalshoek betekent dat niet alleen wordt gekeken naar de kosten en baten voor de initiatiefnemer (vaak de overheid), maar ook voor bijvoorbeeld bedrijven en inwoners: welke bijdrage levert het project (of een variant binnen dat project, of een maatregel) aan de maatschappelijke welvaart in Nederland.

Doorgaans is het resultaat een tabel waarin de kosten en de baten van het project, waar mogelijk uitgedrukt in geld, op een rij staan. Is monetarisering niet mogelijk, dan volgt opname van een “PM-post”, wordt het uitgedrukt in andere eenheden of er wordt een kwalitatieve beschrijving van de effecten opgenomen in diezelfde tabel. De MKBA drukt de kosten en baten zoveel mogelijk uit in geld. Dat is niet voor alle effecten even eenvoudig: effecten op het gebied van ruimtelijke kwaliteit zijn lastig in geld uit te drukken. Het ontbreken van ‘harde waarden’ maakt het moeilijk te monetariseren. In de leidraad voor MKBA’s (de OEI-leidraad, zie kader) is ruimtelijke kwaliteit relatief onderbelicht.

Bovendien wordt de verhouding tussen alle kosten en baten van het project uitgedrukt in één getal, de ‘eindscore’. De tabel bevat belangrijke zakelijke beslisinformatie, die kan worden benut in de bestuurlijke en politieke besluitvorming om zaken tegen elkaar af te wegen. Achter de getallen in de tabel gaat een verhaal schuil. Een verhaal van aannames, vertaalslagen en relativeringen. Dat verhaal krijgt in het besluitvormingsproces vaak te weinig aandacht. Zeker de eindscore, waarin de kosten-batenverhouding in één getal is uitgedrukt, gaat vaak een eigen leven leiden.

KEA

De kosteneffectiviteitanalyse (KEA) gaat uit van het realiseren van een bepaalde doelstelling, of van een norm die niet overschreden mag worden. Dan wordt bekeken welk project (of welke variant van een project) het meest kosteneffectief is om die doelstelling te realiseren. Bijvoorbeeld: er is geconstateerd dat de Afsluitdijk niet meer voldoet aan de wettelijk vereiste norm voor veiligheid. Welke maatregelen moeten worden getroffen om weer aan de norm te voldoen – al of niet in combinatie met andere initiatieven en plannen. De KEA benut de vakwereld vooral als instrument om maatregelen en varianten van een project te *prioriteren* op basis van de kosten. De KEA kan worden ingezet om te bepalen welke variant het beste resultaat geeft, gegeven een bepaald budget. De nadruk ligt dus op effectiviteit en daarmee op het ‘*ranken*’ van de oplossingen op basis van kosten. Andere (neven-)effecten van de oplossingen worden niet of nauwelijks meegenomen.

Businesscase

Een businesscase wordt vaak opgesteld bij een investering door één of meer private partijen, of om een samenwerking tussen private en publieke partijen. Een voorbeeld is de Amsterdamse Zuidas. De businesscase beschrijft de effecten op de 'business' van de exploitant van het project. Dit is een belangrijk verschil met de MKBA. Een MKBA brengt een ruimer scala aan kosten en baten in beeld, van alle betrokkenen (overheid, bedrijven en burgers) in de maatschappij. Bij de businesscase ligt de nadruk op de financiële aspecten van de investering in ruime zin: ook zaken als de risico's, de planning in de tijd en de bijdrage van het project aan de strategische doelen van de exploitant worden meegenomen. Een businesscase is niet statisch, maar loopt mee met de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van het project. De case wordt herijkt als veranderde omstandigheden en informatie daartoe aanleiding geven.

CPB methodiek voor de toekenning van FES-gelden

Ruim 40% van de aardgasbaten gaan naar het Fonds Economische Structuurversterking (FES). In het regeerakkoord 2010 wordt daaraan een eind gemaakt. De belegde ruimte van het FES wordt overgeheveld naar het Infrastructuurfonds of de departementale begrotingen. De onbelegde ruimte gaat de staatskas in en er komt geen nieuw aardgasgeld in het FES. Het fonds financierde projecten die bijdragen aan de versterking van de economische structuur. Om te bepalen in welke mate een project bijdraagt aan een sterkere economische structuur had het Centraal Planbureau (CPB) criteria opgesteld.

Doorgaans hanteert het CPB in deze beoordeling de volgende criteria:

- Legitimiteit/subsidiariteit: ligt overheidsingrijpen voor de hand? Is er een taak weggelegd voor de rijksoverheid, of ligt betrokkenheid van andere overheden meer in de rede?
- Effectiviteit: draagt het project bij aan de met dit project beoogde doelen?
- Efficiëntie: hoe verhouden de verwachte baten van het project zich tot de kosten?

Ook projecten voor gebiedsontwikkeling konden worden aangedragen voor FES-gelden. Eén van de vragen is dan, hoe ruimtelijke ontwikkeling en ruimtelijke kwaliteit bijdragen aan een sterke economische structuur van Nederland. In het kader van deze beoordeling is een methode ontwikkeld om de kosten en baten van ruimtelijke kwaliteit te kunnen beoordelen. Een hoogwaardige inrichting werd vergeleken met een laagwaardige inrichting van het plangebied. Er werd nagegaan in hoeverre extra investeringen in ruimtelijke kwaliteit zinvol zijn.

OEI staat voor Onderzoek Effecten Infrastructuurprojecten. De OEI-leidraad is een (beknopte) handleiding voor het evalueren van door de overheid voorgenomen infrastructuurprojecten. Het geeft aan naar welke kosten en baten wordt gekeken in een MKBA, via welke onderzoeksstappen dat gebeurt en welke begrippen daarbij worden gehanteerd. Het doel van de OEI is verbetering van de besluitvorming rondom infrastructuurprojecten.

De leidraad is opgesteld in 2001 en moet worden gebruikt voor projecten van nationaal belang. OEI is tot stand gekomen vanuit de wereld van de ministeries van Economische Zaken en Verkeer en Waterstaat¹¹, en handelt daarom in mindere mate over ruimtelijke ontwikkeling. Aan de totstandkoming van OEI en de actualisatie ervan (zoals een aanvulling voor natuur, water en bodem) hebben diverse toonaangevende onderzoeksinstituten en economen bijgedragen. Uit evaluatie bleek dat de werkwijze heeft geleid tot verdere transparantie en verzakelijking van de beleidsinformatie over infrastructuur.

Er bestaat onder wetenschappers en economen een grote mate van overeenstemming over de basis van een MKBA. Niettemin blijven er een aantal inherente discussiethema's over de inzet van de MKBA in gebiedsgerichte projecten. Een verbeterpunt betreft bijvoorbeeld het kwantitatief meenemen van effecten op natuur en milieu.

Er spelen enkele methodologische kwesties bij kosten-baten analyses in het algemeen die om aandacht vragen in de OEI-leidraad. Dit heeft recent geleid tot de heroprichting van het OEI-kernteam. Dat team gaat zich in samenwerking met de planbureaus en de departementen bezig houden met verbeteringen.

Samenvattend: de MKBA en inherente methodologische knelpunten

Alvorens verder te gaan met een hoofdstuk *hoe* bestuurders de MKBA gebruiken, vatten we kort een aantal methodologische knelpunten samen. De volgende knelpunten zijn inherent aan de manier van meten en waarderen. De doorontwikkeling van kennis voor een beter gebruik van de MKBA ligt onder meer in:

- waardering van een aantal immateriële waarden. Enkele aspecten (zoals bijvoorbeeld landschappelijke waarden, sociale cohesie, kwaliteit van de openbare ruimte) van ruimtelijke kwaliteit is nog onvoldoende te meten en te waarderen. Dit vraagt methodiek-ontwikkeling en betere communicatie;
- de presentatie van resultaten biedt beslissers onvoldoende inzicht in het belang van 'PM'-posten en onzekerheden. Nu wordt de onvoldoende te meten aspecten opgenomen als een PM-post 'onder de streep'. De geringe aandacht kan de indruk geven dat het minder belangrijk is, terwijl feitelijk alleen aangegeven wordt dat het onderdeel (nog) niet te monetariseren is;
- uitkomsten van mkba's zijn te grof door het gebruik van – algemene – kengetallen. Er is onvoldoende aandacht voor de verschillen in kwaliteit en tussen (specifieke) gebieden;
- meten en waarderen van optie-waarden: het uitvoeren van een ruimtelijk project kan ertoe leiden dat bepaalde ontwikkelingen in de toekomst niet, of alleen tegen hoge kosten, kunnen worden gerealiseerd. Als ruimte voor het ene doel is ingericht, kan het niet zomaar voor een ander doel worden gebruikt. Kortom, door projecten kunnen 'optie-waarden' teniet gaan of ontstaan. Het begrip optie-waarde is niet onbekend¹². Het ontbreekt echter aan een praktische methode om optiewaarden te meten en te waarderen;
- het MKBA instrumentarium is nog niet ingericht op gebruik in complexe besluitvormingsituaties, waarbij meerdere overheden in onderling overleg een MKBA opstellen.

3. Het instrument MKBA zoals gebruikt door bestuurders

De in het vorige hoofdstuk besproken modellen zijn beslissingsondersteunend voor bestuurders en private partijen. Hoe worden deze modellen en andere input voor onderhandelingen meegenomen in de huidige afwegingskaders?¹³ Bij de voorbereidingen voor de aanleg van bijvoorbeeld een weg moet niet alleen naar dat ene stuk infrastructuur gekeken worden. De beïnvloeding van de ruimte daar omheen is ook van belang. Gebiedsgericht denken betekent in toenemende mate dat een lokaal bestuurder zich richt op meer dan alleen een ruimtelijke inpassing van een project voor dat ene gebied. “Wat is de impact voor een wijder gebied?” Hieronder bespreken we de ervaringen van de praktijk met het gebruik van de MKBA¹⁴. We bespreken dit in de vorm van dilemma’s en de daarbij horende oplossingsrichtingen. Dit hoofdstuk sluit af met de bundeling van inzichten tot een Kennisagenda.

Moeilijk te monetariseren aspecten delven gemakkelijk onderspit...

De MKBA is het meest gebruikte model om het effect van investeringen in bereikbaarheid en ruimte te meten. Zoals uit hoofdstuk 2 bleek, levert de MKBA één ‘eindscore’. De verhouding tussen alle kosten en baten van het project is uitgedrukt in één getal. Hierachter gaat echter een verhaal van aannames, methodologische vertaalslagen en relativeringen schuil. Deze nuance is lastig voor bestuurders, terwijl de uitkomst helder lijkt: winst of verlies. Dat is een schijnzekerheid. Anders gezegd: voor velen is de MKBA een *black box* waar een project ingaat en vervolgens een getal uitkomt. Het zicht op de wijze waarop het resultaat tot stand komt, ontbreekt vaak. De lastig (of niet) te monetariseren aspecten (de ‘zachte

waarden') worden als PM-posten onder de streep gezet en krijgen relatief weinig aandacht in de lopende tekst. Dit versterkt het effect dat de gemakkelijk te duiden – economische – effecten relatief nog sterker worden ten opzichte van de zachte waarden.

...vraagt: communicatie over de uitkomst als heilig cijfer

Modellen en methoden zijn slechts besluitvormingsondersteunend. Een bestuurder heeft ook een eigen verantwoordelijkheid en discretionaire bevoegdheid. Bij de beslissing om een project wel of niet te realiseren, maakt hij een bredere afweging. Daarbij spelen ook andere, niet-financiële en wellicht zelfs emotionele overwegingen een rol. Denk bijvoorbeeld aan het effect van de Erasmusbrug op het imago van de stad Rotterdam.

Dit vraagt overbrugging van cultuur. We pleiten ervoor dat de modellenmakers zich bewust zijn dat de geavanceerdheid van deze modellen niet altijd in dezelfde nuance overkomt als bedoeld. Een belangrijk middel daartoe is de communicatie tussen wetenschappers, planbureaus en beleidsmakers en bestuurders te verbeteren om de soms ontstane patstelling ('dit kan niet waar zijn') te doorbreken.

'Het onzekere' zeker maken en 'het onvergelijkbare' vergelijkbaar maken...

De in hoofdstuk 2 genoemde methoden zijn ontwikkeld voor projecten waarin de nadruk ligt op efficiëntie overwegingen voor investeringen in infrastructuur. Ruimtelijke projecten hebben niet alleen een impact op het hier en nu, maar kunnen ook betekenis hebben voor het in gang zetten van toekomstige kwaliteiten. Door hun oorsprong lenen de methoden zich niet goed voor het inzichtelijk maken van de effecten van ruimtelijke ontwikkeling en de afweging tussen die effecten.

Anders beschreven: de baten zijn ook de optredende synergie-effecten: ruimtelijke ingrepen waardoor de kwaliteiten en kenmerken van een gebied verbeterd worden en de ingreep zelf meer vruchten afwerpt. Besproken is het voorbeeld van de SchaaIsprong in Almere. Almere heeft de ambitie om een

volwaardige stad te zijn. Dat manifesteert zich in het op peil houden van de eigen voorzieningen, maar ook door hoogwaardige verbindingen met het nabijgelegen Amsterdam te onderhouden. Immers, frequent gebruik van het hoogwaardige infrastructuur tussen Almere en Amsterdam maakt het mogelijk dat bewoners in Almere gebruik maken van de bestaande voorzieningen. *De facto* groeit het verzorgingsgebied van Amsterdam omdat het Daily Urban System van de bewoners toeneemt.

De aandacht voor afwegingen van deze bredere ruimtelijke impact van projecten, neemt een minder prominente rol in binnen de methodieken. Het is ook lastig, geeft de begeleidingsgroep aan, want *evidence* voor de mogelijk toekomstige projecten ontbreekt grotendeels. En als de resultaten van dit soort exercities er zijn, dan zijn deze dikwijls te eenzijdig. Omdat het vaak gebaseerd is op extrapolaties van de huidige ontwikkelingen op de lange termijn.

Nog een voorbeeld: de aanleg van een tramlijn schept ook mogelijkheden om de stedelijke openbare ruimte opnieuw in te richten. Deze mogelijkheid heeft in Franse steden als Marseille tot een verbetering van de ruimtelijke kwaliteit geleid.¹⁵ 'Decision makers' vragen hoe ze de uitkomsten van de methodieken in dit licht moeten interpreteren. De bestuurders en volksvertegenwoordigers maken niet alleen een keuze tussen de kosten en baten van maatregelen, maar dienen ook varianten en opties te waarderen. Dat is het 'spel' van de beleidsvorming en de besluitvorming.

... vraagt: gevoel voor gedeeld belang en erkenning van de pluriformiteit in de afweging

Er bestaat niet één geschikte methodiek voor het nemen van besluiten over infrastructurele en ruimtelijke projecten. De MKBA is dat niet. De KEA, de businesscase en de CPB-methode voor FES-gelden zijn dat evenmin. Het is de vraag of zo'n uniforme methodiek, waarin infrastructuur, natuur, milieu, ruimtelijke ontwikkeling en ruimtelijke kwaliteit volwaardig samen komen, haalbaar is.

Dit neemt niet weg dat er voor (grote) projecten behoefte bestaat aan een helder afweegkader. Een pluriform afweegkader, waarin infrastructuur, natuur, milieu, ruimtelijke ontwikkeling en ruimtelijke kwaliteit elk hun eigen plaats hebben en

op hun eigen merites worden beoordeeld. Investerings en hun effecten moeten bespreekbaar (gemeenschappelijke taal waardoor gedeeld belang) en afweegbaar zijn. Pas in een later stadium zo mogelijk afrekenbaar (de opties gemonetariseerd). Projecten moeten niet kosten wat kost door de mal van een model of methodiek worden geduwd. Dan gaat waardevolle informatie verloren. Of, zoals een deelnemer het verwoordde: *“Wat is de waarde van inspiratie of verbeelding? Een visie of structuurschets geeft ook noodzakelijke verbindingskracht”*. Een afweegkader waarmee de pluriformiteit van de onderliggende effecten van het project zichtbaar blijven, legt de verantwoordelijkheid voor het nemen van de beslissing nadrukkelijker neer bij de bestuurder. Er is niet één ‘eindscore’ die aangehaald kan worden als legitimatie van het besluit. Dat vraagt om lef van een bestuurder.

In het verlengde hiervan is het de vraag, op welke wijze de ontwikkeling op Rijksniveau van MIT naar MIRT ondersteund kan worden door louter methodieken. Ligt de oplossing in het verder versterken en monetariseren van de R-component in MIRT binnen de MKBA-methodiek en de OEI-leidraad? Of moet de uitkomst van een MKBA (of een KEA, of een businesscase) worden benut als één van de informatiebronnen binnen een breder afweegkader van rekenen en tekenen? Gedeputeerde Asje van Dijk (Zuid-Holland) formuleerde een mogelijk antwoord hierop als volgt: *“Concluderend is een MKBA mijns inziens een vorm van multicriteria-analyse, niets meer en niets minder. De politieke oordeelsvorming kan erdoor worden ondersteund maar het zal nooit kunnen leiden tot een door iedereen gedeelde oplossingsrichting. Wel maakt het de effecten van een project zichtbaar, bespreekbaar en onderdeel van politiek debat en maatschappelijke interactie. Een politieke afweging blijft echter het sluitstuk.”*

Het proces van wheelen en dealen tussen belangen...

Zoals de casus Stedenbaan aangeeft, blijkt het blijven vasthouden aan eigen (sectorale) belangen in de praktijk een veelvoorkomend obstakel voor samenwerking. Moreel eigenaarschap en het bij de les houden van de partners door te blijven hameren op de oorspronkelijke uitgangspunten (“het hogere doel”) is noodzakelijk. De begeleidingsgroep geeft aan dat het een proces is van *wheelen en dealen* tussen de ver-

schillende belangen. De algemene teneur is om de bestuurder mee te geven dat het instrumentarium helpt om keuzes te maken, maar dat gezond verstand en gevoel voor de markt en belangen daarbij net zo belangrijk zijn.

De techniek schrijdt voort en waar nu gewerkt wordt met een 'nieuw regionaal model'¹⁶ is dat al weer technisch ingehaald door de dynamische verkeersmodellen. Zoals bijvoorbeeld de achterliggende grondslagen voor de bereikbaarheidskaart. Maar spoedig zullen ook deze modellen verouderd zijn. Alleen al om redenen van voortschrijdend kennisinzicht moet de afweging gebalanceerd zijn.

...vraagt: het vooropstellen van een visie en verhaal

De discussie over het afwegen van belangen toont het nut van een overkoepelende visie of verhaal. Er wordt wel eens gezegd *'het project dat het haalt, is het project met het beste verhaal'*. Die uitspraak pleit voor een heldere visie naar de stakeholders. Het liefst een visie die samen met de stakeholders is ontwikkeld. De begeleidingsgroep ontwaart wel oneigenlijk gebruik van een visie: het kan leiden tot doelredeneringen in de trant van 'de visie is dat er een tramlijn van a naar b moet komen'. Dan is een visie onjuist beschreven: juist de verwachte effecten van de betreffende tramlijn dienen opgenomen te worden in de visie. Het kan zijn dat de tramlijn zorgt voor een betere bereikbaarheid, het nieuwe doelgroepen aantrekt die het gebied komen bezoeken en zorgt voor investeringen in het gebied die bijdragen aan een betere ruimtelijke kwaliteit.

In tegenstelling tot 'oneigenlijk gebruik van de visie' ziet de begeleidingsgroep visievorming als een associatieve benadering. Het zoeken naar voor iedereen herkenbare processen ("grootste gemene deler"). Hiervoor moet ruimte en tijd zijn: visievorming is geen lineair proces. Bestuurders neigen ertoe om dit als 'vaag' te zien: het lijkt ongestructureerd en niet gericht op de uitvoering en verantwoording. Zij voelen zich al snel onprettig in zo'n proces. Het is dan zaak om zekerheid te creëren: om een stapsgewijs proces te ontwerpen waarin gaandeweg verbindende schakels tussen tekenen (visie) en rekenen ontstaan van macro-via meso naar micro (projecten) niveau.

Toch blijft ook een stevige visie in de praktijk niet altijd bestendig tegen de dynamiek van een programma. Dat zie je bijvoorbeeld bij Stedenbaan. Bij Stedenbaan bestaat het gevaar dat de visie ten koste gaat van het 'plukken van het laaghangend fruit'. Dat de samenwerkende partijen alleen die projecten uit het programma halen die voor hun eigen belang goed uitkomen. Die echter afbreuk doen aan het overkoepelend belang van het gehele programma. Voor het beste programmaresultaat zal iedere partij een deel van zijn eigenbelang moet inleveren. Dat vraagt een procesmanager die scherp is in het zoeken naar een gemeenschappelijke claim.

Agglomeratie-effecten en de schaal van de MKBA...

Hoe ver willen we gaan, gaat niet alleen op voor het vertalen van effecten naar geld (monetariseren). Een belangrijk dilemma voor bestuurders is ook het neerslaan van kosten en baten in een groter gebied dan de eigen bestuursgrens. Het gehanteerde referentiekader is van belang voor het getal dat eruit komt. Door Almere als gebied mee te nemen om woningen te bouwen wordt niet onderzocht wat er gebeurt als dezelfde woningen in de Bollenstreek terecht zouden komen. Het doorrekenen van plannen die buiten het studiegebied – vaak de gemeentegrenzen of provinciegrenzen – liggen is lastig te verkopen materie voor bestuurders. Aan de andere kant, het *daily urban system* van zijn burgers trekt zich ook niets aan van bestuurlijke grenzen. Bewoners willen in een prettige leefomgeving wonen op een plek van waaruit ze hun werk goed kunnen bereiken. Bedrijven vestigen zich bij aantrekkelijke arbeidsmarkten.

Een MKBA geeft duidelijkheid maar ook schijnzekerheid. De presentatie van één getal doet onrecht aan de schaal en de complexiteit van ruimtelijke projecten. Waar slaat de waardecreatie van publieke voorzieningen neer? Complexiteit, omdat de mechanismen die optreden niet eenduidig zijn. Bovenstaand voorbeeld geeft aan dat er agglomeratie-voordelen voor bedrijven kunnen optreden. Dit leidt gemakkelijk tot clustering met relatief achterblijven of zelfs leegstromen van andere (perifere) gebieden. Het verbeteren van de infrastructuur kan deze ontwikkeling vervolgens zowel tegenhouden als versnellen. Het is daardoor mogelijk dat de feitelijke effec-

ten van infrastructuurprojecten precies de omgekeerde zijn van de beoogde effecten.

De welvaartseffecten worden in een MKBA op het niveau van de 'BV Nederland' geaggregeerd. De 'BV Nederland' bestaat tegenwoordig uit een optelsom van grootstedelijke en regionale economieën. Door de diversiteit van die economieën wordt het meten van de bijdrage aan de BV Nederland minder relevant en zou het goed zijn om meer aandacht te besteden aan het regionale niveau. Dit is een lastige boodschap. Nederland kent een nivelleringscultuur. We zijn met zijn allen niet goed ingesteld op het maken van verschillen.

Een voorbeeld over de verantwoordelijkheidsverdeling op het nationale, regionale en lokale belang. Op nationaal niveau worden de snelwegen en de spoorlijnen voor de intercity's aangelegd. Op het niveau van stedelijke regio's wordt gepleit voor trams en light-rail verbindingen en op het lokale niveau dalen de ingrepen neer.

Vanuit nationaal en regionaal niveau is de verbreding van de A10 goed te verkopen (doorstroom-effecten, mobiliteitsverbetering van de as Schiphol - Amsterdam - Almere en daarmee een economisch aantrekkelijker vestigingsklimaat). Deze verbreding levert in Amsterdam-Oost veel weerstand op van bewoners. Immers, zij merken de overlast van de verbrede snelweg.

Amsterdam heeft een enorme verdichtingsambitie van in totaal 50.000 woningen binnen de ring. Als gevolg daarvan worden in Amsterdam-Oost (bouwlocatie Oostpoort) ongeveer 750 nieuwe woningen gebouwd. Zodat zij niet met de auto naar hun werk hoeven gaan, maar in de stad bij werk kunnen wonen. De verbreding van de weg levert extra mobiliteitsdruk op bij de afslag van de A10 naar de wijk.

Dit voorbeeld illustreert dat investeringen in de verbreding van de A10 voor het stadsdeel Oost en de gemeente Diemen dan ook weinig baten lijken op te leveren. Bewoners reizen weliswaar sneller door hun gebied heen, maar staan zelf nog steeds vast als zij een afslag nemen. De verbreding van de A10 is echter wel in het belang van de stad en de regio. Tegelijkertijd leidt het tot negatieve effecten in de directe omgeving en in de bestaande stad. Wat is de uiteindelijke meerwaardecreatie, waar komt die voor wie terecht? En: wie neemt hier dan uiteindelijk een besluit over?

... vraagt: belang van het grotere geheel en spelen met faseerbaarheid

De MKBA drukt alle kosten en baten uit in geld. Kort gezegd herleidt het de (baten van) de maatschappij naar één criterium: geld. Dit staat op gespannen voet met het integraal denken: kunnen alle verschillende aspecten die een intrinsieke waarde hebben, simpelweg opgeteld worden?

Anti-Kunst-Super-Functionalist¹⁷

De moer is hoekig – we weten waarom.
 De badkuip is glad – we weten waarom.
 De deur is 2 m. hoog – we weten waarom.
 Maar wie weet waarom gebruiksvoorwerpen
 (stations, beurzen, transformatorenhuisjes, urinoirs enz.)
 theatrale representatieve monumenten moeten zijn?
 [...]
 Steenen worden gezaagd, gehakt, geslepen, gepolijst;
 daarna opgestapeld,
 nu eens in een rechthoek dan in een vierhoek,
 in een acht- of tienhoek,
 soms 1 Meter dan weer 20 Meter hoog,
maar niemand weet waarom."

De architect Mart Stam geeft in het bovenstaande aan dat de optelsom van de delen nog niet leidt tot een goed begrip van het geheel.

In de begeleidingsgroep is behalve deze welhaast filosofische kwestie ook gediscussieerd over een andere optelsom van delen: de fragmentatie van opdrachtgeverschap. De tijd is voorbij dat er één heldere besluitmacht is. Voor infrastructuurprojecten is dat een ingewikkelde optelsom van de bestuurskracht op regionale en nationale schaal. Een constatering die maakte dat de Zuidvleugel besloot dat Stedenbaan een apart projectbureau diende te zijn, niet onder of boven, maar tussen de bestaande partijen in. Het MKBA-instrumentarium is nog onvoldoende ingericht op gebruik in dit soort complexe besluitvormingssituaties. Waar meerdere overheden in onderling overleg een MKBA opstellen.

Voor het verkrijgen van Rijksmiddelen is de MKBA vaak een verplichting. Mede hierom is de MKBA behalve beslissingsondersteunend ook een belangrijk proces-instrument. Tot op heden wordt de MKBA echter vaak laat in het proces uitgevoerd. Deze analyse eerder in het proces uitvoeren kan relevante informatie opleveren om het programma aan te passen en te onderhandelen. Het bestaande instrumentarium is hier echter niet zo geschikt voor: het is vrij zwaar (hang naar detail en overmatig leunen op data). In de begeleidingsgroep werd gewezen op een MKBA-*light* zoals die voor de RijnlandRoute is ontwikkeld. Deze 'light' variant geeft een goed eerste inzicht in de aard en globale omvang van de effecten en is daarmee een goede basis voor een eventueel later uit te voeren volledige MKBA op de varianten.

De tijd is voorbij dat ruimtelijke planning een interne overheidsaangelegenheid is.¹⁸ Eerder is al aangegeven dat de overgang van MIT naar MIRT óók staat voor een verbreding van het spelersveld: publiek en privaat, professionals en bestuurders van divers pluimage treffen elkaar nu. Een structuurvisie is vanuit visievorming absoluut van waarde. Maar is al snel alléén een overheidsdocument. De koppeling tussen ontwerp en uitvoering moet sterker worden door uitvoeringsgerichte coalities te smeden. In de begeleidingsgroep werd gewezen op de waarde van PPS-constructies. Het spelen met de faseerbaarheid van projecten en het inzetten van een MKBA-*light* in een incrementele planningsaanpak kan voor verbeterd draagvlak zorgen. Minder weerstand en meer enthousiasme maakt het waarschijnlijk ook makkelijker om (co-)financiering voor een project te vinden. In kleine stapjes is dan al bewezen dat het project -in ieder geval gedeeltelijk- geslaagd is. De grote vraag is alleen hoe je andere partijen verleidt om mee te doen, omdat het lastig is om de effecten van tevoren in te schatten.

Samengevat: een kennisagenda

1. breder afweegkader: besluitvorming niet alleen op basis van kosten-batenanalyses

Bij de besluitvorming speelt het saldo van kosten en baten van een ruimtelijk project ("de MKBA-score") vaak een belangrijke, zo niet doorslaggevende, rol. Ruimtelijke belangen

zijn vaak moeilijk te kwantificeren en te monetariseren. Daardoor vallen ze gemakkelijk van tafel. Een structuurvisie draagt bijvoorbeeld wel argumenten aan voor een project, maar die staan in de schaduw van de uitkomsten van de MKBA. De MKBA levert uiteindelijk maar een deel van de voor de besluitvorming benodigde informatie. Dit geeft ruimte voor de ontwikkeling van aanvullend instrumentarium en ruimte voor andere overwegingen (tekenen én rekenen). Aandacht voor verschillen in cultuur en taal van beleidsmakers, modellenmakers, politici en ontwerpende disciplines kan verbindend werken.

2. de nulsituatie: wat gebeurt er wanneer de overheid niet ingrijpt?

Bestuurders kiezen niet zomaar voor ruimtelijke projecten. Zij kiezen voor projecten omdat zij ervan overtuigd zijn dat de samenleving zonder die projecten slechter af zal zijn. Kosten-batenanalyses bevestigen dat beeld niet altijd. Zonder project is vaker sprake van 'business as usual' dan van achteruitgang en verloedering. Dat maakt overheidsingrijpen op zichzelf al twijfelachtig. Het beeld dat bestuurders van de toekomst hebben, verschilt vaak van het beeld dat MKBA's schetsen. Met het praktijkgericht onderzoek zijn de oorzaken daarvan onvoldoende scherp in beeld gebracht kunnen worden. Dit pleit voor een verdiepen van de kennis over de relaties en effecten tussen ruimtelijke ordening en gebiedsontwikkeling. In het bijzonder over het functioneren van de grondmarkt in complexe, gecombineerde projecten en het uitdiepen van agglomeratie-effecten en synergie-effecten.

3. het belang van het grotere geheel

Kosten-batenanalyses rafelen projecten uiteen in een groot aantal maatregelen en effecten die elk afzonderlijk op hun merites worden beoordeeld. En wat leidt tot de waardering naar een eindscore. Dat is geen goede benadering in de ruimtelijke ordening. Het is namelijk vaak niet één maatregel die een effect teweeg brengt, maar het project of de gebiedsontwikkeling als geheel. Internationale bedrijven omen bijvoorbeeld alleen wanneer aan een reeks van eisen en voorwaarden is voldaan. Zij zoeken naar een passend vestigingsmilieu.

Het begrip vestigingsmilieu komt in kosten-batenanalyses niet voor. Ook het uitoefenen van optiewaarden en het me-

ten daarvan is nog relatief onderontwikkeld. Dit lijkt een belangrijke oorzaak van verschillen van inzicht tussen bestuurders en planologen enerzijds en MKBA-makers anderzijds. Dit pleit voor een breder welvaartsbegrip dan het huidige dat ten grondslag ligt aan de modellen.

4. het belang van de specifieke context en de rol van de bestuurder

'Sneller en beter' is het motto van Elverding. Een motto dat herbevestigd is in het huidige regeerakkoord. Het 'sneller' wordt onder andere ingevuld door in MKBA's gebruik te maken van algemene 'kengetallen'. Dat doet vaak geen recht aan het specifieke karakter van ruimtelijke ingrepen. Veel ruimtelijke effecten en de baten daarvan zijn namelijk alleen met behulp van specifiek onderzoek te bepalen en laten zich lastig veralgemeniseren.

Op korte termijn komen we hier niet uit. Dat leidt bij de begeleidingsgroep tot de constatering dat de ruimtelijke ordening – het integraal ordenen van concurrerende claims en botsende belangen – aan een repolitisering toe is. Het mag scherper tussen de oren dat de uitkomst van een MKBA van ondergeschikt belang is in een uiteindelijke (politieke) afweging. Dit pleit om kennisontwikkeling van de besluitvormingsprocessen.

Het project Stedenbaan is in de begeleidingsgroep veel besproken. Aan Stedenbaan is hier een apart hoofdstuk gewijd¹⁹. Alhoewel Stedenbaan geen MIRT-status had, is wel in de geest van het MIRT gehandeld. De kennis en inzichten hebben zich vrijelijk kunnen ontwikkelen. Stedenbaan heeft zich niet (te veel) laten leiden door wat al bekend is, maar door wat er mogelijk is. Uit deze creatieve energie, zijn een aantal nieuwe inzichten voortgekomen. In Stedenbaan heeft bijvoorbeeld het begrip “*bereikbaarheid*” als integrerend (meet-) principe en onderhandelingsinstrument centraal gestaan. De benaderingswijze van het denken in termen van “bereikbaarheid” is een van de innovatieve ideeën. Op dit scharnierbegrip voor het integraal benaderen van infrastructuur en ruimte wordt in hoofdstuk 6 en 7 verder op ingegaan.

Stedenbaan

In 2002 is het programmabureau Stedenbaan opgericht. Stedenbaan bevindt zich in de Zuidvleugel van de Randstad. Het bureau richtte zich op de samenhang tussen ruimtelijke ontwikkeling en de kwaliteit van (hoogwaardig) openbaar vervoer. De algemene visie (en uitdaging) was erop gericht om te komen tot synergie: meer capaciteit en kwaliteit op het spoor (mobiliteitsdoelstelling) versterkt met verdichting van bestaande steden en dorpen tot knooppuntontwikkeling rondom stationslocaties (ruimtelijke doelstelling). Meer synergie was noodzakelijk om uiteindelijk de concurrentiekracht van de Randstad te vergroten (landelijk effect). Dit gebeurt via knooppuntontwikkeling, waarmee de (schaarse) open plekken in de Randstad vrijgehouden kunnen worden. In combinatie met hoogwaardig OV leidt dit tot een aantrekkelijke regio.



Station Rotterdam Alexander. Bron: Stedenbaan

In planologisch opzicht betrof Stedenbaan een samenhangend geheel van losse uitvoeringsprojecten. Projecten die probeerden een brug te slaan tussen visie enerzijds en concrete uitvoering anderzijds. Zo werd “het realiseren van een beter treinproduct” concreet vertaald in snellere en frequentere treinenloop, stations met gelijkvloerse instap, beter voor- en natransport naar en van stations (ketenbereikbaarheid) en tot slot knooppuntontwikkeling door een beter en intensiever grondgebruik nabij stations.

De overheden in de Zuidvleugel van de Randstad werken samen met NS en ProRail aan het vergroten van de ketenbereikbaarheid. Het versterken van de kracht van de steden in de Zuidvleugel gebeurt op drie niveaus. Allereerst door de bundeling van woningen, kantoren en voorzieningen rond de treinstations, ten tweede door realisatie van aantrekkelijker en sociaal veiliger stationsomgevingen en tot slot door het beperken van de aantasting van het landelijk gebied en de milieubelasting.

Proces

De start in 2002 was niet makkelijk. De provincie Zuid-Holland kreeg voor de vraag van 20 nieuwe stations nul op het rekest bij het ministerie van V&W. Het Rijk vond dat de provincie nog te weinig visie had ontwikkeld rondom het concept Stedenbaan. Er bleek een kloof tussen de (losse) projecten en

de toegevoegde waarde op grotere schaal. Daaropvolgend heeft Stedenbaan op Zuidvleugelniveau het perspectief verbreed waarbij ook ruimtelijke doelstellingen prominent een plek kregen. Deze visiefase werd niet gedicteerd vanuit de projecten die al liepen, maar vanuit de meerwaarde van het eindbeeld (in ruimtelijke ordeningstaal: “de stip aan de horizon”). Bij de Stedenbaanvisie werd gekeken of de huidige projecten er wel of niet in pasten.

Zoals beschreven, werkten al meteen NS en ProRail mee, o.m. in de vorm van een “Stedenbaan Businesscase”. De businesscase was gebaseerd op het idee dat OV-doelstellingen gehaald konden worden door juist op ruimtelijke ontwikkelingen te sturen. Stedenbaan maakte afspraken met de NS over een ‘omslagpunt’: het tijdstip waarop het voor de NS vervoerwaarde technisch logisch is om 6x per uur met stoptreinen te rijden. Dit kan pas wanneer de bouwdoelstelling (40.000 woningen in directe omgeving van alle stations) gehaald wordt. Vanuit de vervoerskundigen was het vraagstuk hoe het capaciteitsknelpunt kon worden opgelost. Tussen Den Haag en Rotterdam vormt Delft een knelpunt: twee sporen. Voor hen was het Programma Hoogfrequent Spoorvervoer (PHS) een op zichzelf staand programma (sectoraal) binnen het MIRT. Met variantenstudies ten opzichte van een nulsituatie werd gekeken naar de effectieve verdeling van middelen. Voor Stedenbaan bleek een zogenaamde ‘variant 2’ optimaal om de gewenste kwaliteitssprong (knooppuntontwikkeling) te kunnen maken. Maar verrassend genoeg, legde dit het af tegen de (sectorale) spoorbelangen. De voor een integrale knooppuntontwikkeling benodigde capaciteitsuitbreiding van de spoorlijn Den Haag – Rotterdam reed namelijk in de wielen van de ingebruikname van de HSL tussen Amsterdam en Rotterdam. Pas de inzet van de bereikbaarheidskaart en de daarmee te kwantificeren economische potenties en uitstralingseffecten van de stations, leidde tot echt onderbouwd inzicht tussen de samenhang in investeringen in ruimtelijke ontwikkelingen en de investeringen in infrastructuur. Waar voorheen de synergie tussen mobiliteitsdoelstellingen en ruimtelijke doelstellingen het in de kosten-baten-afwegingen het aflegde, maakte de nieuwe benaderingswijze het Stedenbaan OV-concept wél rendabel.

Integrale planvorming is complex: naast het PHS had Stedenbaan en de regio (Stadsgebied Haaglanden) ook te maken met een samenwerkingsprogramma tussen vier ministeries

De Zuidvleugel heeft via de Transumo-proeftuin Stedenbaan zijn toevlucht gezocht tot een innovatief instrument dat naast de traditionele MKBA's kan staan: *bereikbaarheid als scharnierinstrument*.

Verderop in deze publicatie wordt hierop gedetailleerder ingegaan. In de Transumo-proeftuin zijn verkeerskundige analyses gemaakt van verschillende trein-varianten en dienstregelingsverbeteringen. Daarbij werd gebruik gemaakt van een dynamische Bereikbaarheidskaart en het Nationaal Verkeersmodel. Hieruit is geconcludeerd dat de bereikbaarheid van de locatie beter wordt. Zie afbeelding 1: invloedsgebieden Stedenbaan. Met deze analyse is voor het eerst wetenschappelijk aangetoond dat de vastgoedwaarde en de bijdrage aan de huuropbrengsten bij uitvoering van Stedenbaan soms fors zou zijn. Voorlopig is uitsluitend gekeken naar kosten en opbrengsten van scenario's voor private partijen en niet naar kosten en opbrengsten voor de overheid. Op basis van deze cijfers kan geconcludeerd worden dat de investeringen in Stedenbaan waarde zal creëren voor vastgoedbezitters in de regio.

Bestuurskracht

Het bureau Stedenbaan is een speciale projectorganisatie. Opgezet buiten de organisatie van de provincie Zuid-Holland en het Stadsgewest Haaglanden om. De Stedenbaan partners (overheden, NS en ProRail) bewaken de uitvoering van Stedenbaan met behulp van de jaarlijkse Stedenbaan monitor. De projectorganisatie wordt aangestuurd door de bestuurlijke commissie Stedenbaan en valt onder het Bestuurlijk Platform Zuidvleugel. Het voordeel van een dergelijke organisatie is flexibiliteit en neutraliteit. De organisatie bevindt zich tussen de partijen in en heeft een coördinerende rol. Nadeel is een mogelijk gebrek aan het uitoefenen van politieke druk. Dat kan een rol spelen waar het er om gaat om alle partners "bij de les te houden". Het is niet vanzelfsprekend dat hogere doelstellingen leiden tot draagvlak voor de projecten en het daarnaar handelen in de praktijk. Dan moet steeds een balans gevonden worden tussen het hogere belang (visie) en de lokale – concurrerende – belangen. Cruciaal bleek de onomwonden steun van de Dordtse burgemeester Blandel en Haagse wethouder Norder. Zij zijn op een gegeven moment

pal achter het concept gaan staan. Norder heeft bijvoorbeeld het Stedenbaan concept als legitimatiekader gebruikt om in te zetten op de ontwikkeling van het stationsgebied bij de Haagse wijk Moerwijk. Een belangrijke les is geweest, dat met het begrip bereikbaarheid nieuwe mogelijkheden binnen handbereik komen. Het (dynamisch) kaartmateriaal geeft bestuurders nog een andere mogelijkheid om beleid te verantwoorden naast het rekeninstrument van de MKBA²⁰.

Toegevoegde waarde t.o.v. MKBA-systematiek

37

Behalve dat de benaderingswijze nieuw is, geldt dit ook voor enkele behaalde resultaten. Op de volgende vlakken ligt de toegevoegde waarde ten opzichte van de traditionele MKBA-systematiek:

- vergroot de relatieve toegevoegde waarde van het (Stedenbaan) OV-concept ten opzichte van de traditionele berekeningen (via statische autoreistijden);
- het toont een verkeerskundig begrip als bereikbaarheid in ruimtelijke termen. Zie de kaart over de invloedsgebieden en de bereikbaarheidsprofielen;
- het begrip bereikbaarheid heeft ook een economische betekenis gekregen: het maakt de economische potentie van een gebied zichtbaar. Samen met de voorgaande bullet, maakt dit dat we het denken in *bereikbaarheid* een scharnierbegrip noemen. Het werkt immers twee kanten op (economisch en ruimtelijk);
- de verandering van die economische potentie is voor het eerst ook wetenschappelijk onderbouwd kunnen worden naar economische waarden (huurwaarden per m²).

Leerervaringen

Samenvattend zijn uit de casus Stedenbaan vijf belangrijke inzichten te halen:

- toepassing businesscase bij samenwerking publiek/privaat: bestuurders zagen in dat stations aan bepaalde randvoorwaarden moesten voldoen om minimale knooppuntverbetering te komen, wat (uiteindelijk) leidt tot een kwaliteits-sprong van het geheel;

- het gaat niet om het oplossen van capaciteitsknelpunten (in het hier en nu), maar om het mogelijk maken van ruimtelijke ontwikkelingen (in de toekomst): Randstad Urgent legde hier als eerste de verbinding tussen deze twee gescheiden werelden. Er werd gestuurd op een hoger doel: Stedenbaan als de optelsom van mobiliteitsdoelstellingen + ruimtelijke doelstellingen;
- bereikbaarheid als scharnierbegrip: beide sectoren (spoorsector en woonsector) kennen hun eigen sectorale (maatschappelijke) kosten-baten analyses. Bereikbaarheid is ingezet als verbindingsinstrument voor het integraal afwegen van effecten die alleen optreden als ruimtelijke ontwikkelingen en verbetering van OV tegelijkertijd plaatsvinden;
- bestuurlijk leiderschap: een MIRT-status is niet per sé noodzakelijk om tot integrale afweging te komen. Stedenbaan had die status niet. Integraliteit is complex: wie overstijgt de details en bereikt consensus? Het vraagt moreel leiderschap en verbindend vermogen. Versterking daarvan vindt plaats via een eenvoudige (voortgangs-)monitor. Dit doet de *peer pressure* tussen bestuurders opvoeren. Men spreekt elkaar op het achterblijven van de resultaten aan;
- Vertaling naar samenleving: het denken in bereikbaarheid en de daarop gebaseerde kaarten, ondersteunt de bestuurder. Behalve een MKBA – die voer is voor deskundologen – helpt het hem aanvullen om zijn afwegingen aantoonbaar te maken bij medebestuurders, burgers en de media. Maatschappelijk en - bestuurlijk - draagvlak is zeker zo belangrijk als de inhoud om een project ook daadwerkelijk gerealiseerd te krijgen.

„In de hele wereld denken de mensen dat we tegen ze liegen, dat de cijfers verkeerd zijn en dat ze gemanipuleerd worden en ze hebben reden dat te denken.” Dat zijn wel erg grote woorden, maar het gaat hier dan ook om de Franse president Nicolas Sarkozy²¹. Statistieken suggereren vaak iets anders dan de burger voelt. Het ministerie van VROM startte dit onderzoek vanuit de constatering dat *“projecten die op het snijvlak van infrastructuur en ruimtelijke ordening door bestuurders goed en noodzakelijk gevonden worden, vaak niet goed scoren in de maatschappelijke kosten-batenanalyse”*. In de voorgaande hoofdstukken is aangegeven wat de belemmeringen en dilemma's zijn van het integraal benaderen van de R in het MIRT. Ook is aangegeven waar de ontwikkelpunten kunnen liggen.

In die hoofdstukken werd de oplossing gevonden in het denken langs de lijnen van de continuïteit²². Dit hoofdstuk geeft enkele innovatieve inzichten weer via de lijn van het 'omdenken': wat betekent het wanneer je los van belemmeringen op een heel andere manier naar de situatie kijkt? Wat betekent het om met de bril van een consument of ondernemer te kijken?

In een periode van financiële crisis is er aanleiding om naar nieuwe verdienmodellen te zoeken. In de vorige eeuw werd het succes van de ruimtelijke ordening in hoge mate bepaald door de positief meekoppelende belangen van volkshuisvesting en stadsvernieuwing. Deze gaven de ruimtelijke concepten financiële kracht. Nu is een tijd aangebroken waar – hooguit – infrastructuurbudgetten positief meekoppelend kunnen zijn²³. De investeringskracht zal veel meer gevonden moeten worden bij private partijen.

De onderzoeksresultaten van Transumo vormen de basis voor dit hoofdstuk²⁴. Ze zijn ingebracht in de begeleidingsgroep

om a) een wetenschappelijke state-of-the-art van de inzichten in ruimtelijke ordening en verkeer & vervoer te schetsen. En op basis daarvan b) de nieuwe kansen voor ondernemerschap in de private sector aan te geven.

Transumo

Transumo, een acroniem voor TRansition SUstainable MOBility, is een stichting die in 2004 startte gedreven vanuit de wens om de toenemende bereikbaarheidsproblemen op te lossen. Binnen Transumo werkten meer dan 300 organisaties samen aan onderzoek, kennisontwikkeling en voorstellen voor een andere inrichting van ons mobiliteitsstelsel, in ruimtelijke, financiële, organisatorische en procedurele zin. De participanten constateerden dat er te weinig innovaties plaatsvonden om tot duurzame mobiliteit te komen. Transumo ontwikkelde de Nationale Bereikbaarheidskaart van Nederland, verzorgde de – wetenschappelijk – onderbouwing van de relatie tussen bereikbaarheid en vastgoedwaarden en onderzocht hoe publiek-private investeringen in bereikbaarheid te stimuleren is. Dat deed Transumo in zes zogenaamde proeftuinen²⁵. Dit waren regionale gebieden waar naast de gebruikelijke MKBA's ook met nieuwe inzichten en modellen was gerekend aan de investeringen en de effecten.

Achtereenvolgens komen de volgende inzichten aan bod:

- *Denken in bereikbaarheid* als scharnierbegrip voor de kwantificering van ruimtelijk economische potenties;
- *Denken vanuit de consument*: de moderne burger is de mobiele mens geworden, die tram, trein en auto met elkaar combineert. Tijdswinst is belangrijker dan afstand;
- *Denken in schaarste*: nog steeds geldt het paradigma van groei. Wat betekent een strategie gebaseerd op *meer met minder*? Is het mogelijk om de noodzakelijke PPS-constructies beter uit te dagen?
- *Denken in diensten*: door bereikbaarheid of mobiliteit als een dienst te beschouwen, kan innovatie plaatsvinden.

Het waarderen van ruimtelijke kwaliteit is lastig. In hoofdstuk 2 en 3 is aangegeven dat doorontwikkeling op een aantal terreinen noodzakelijk is. Relatief los van de vakgebieden verkeer en vervoer (met verkeerskundige modellen, congestiekans etc.) en ruimtelijk ordening (met zijn planningsmethodieken, woningmarktanalyses en methoden voor bepaling van vastgoedwaarden) is innovatie tot stand gekomen. Vanaf 2005 is gewerkt aan de Nationale Bereikbaarheidskaart van Nederland (zie: www.bereikbaarheidskaart.nl). Deze digitale kaart verwerkt tal van basisgegevens zoals demografie, ruimtelijke ontwikkelingen, voorgenomen OV- en relevante infrastructuur investeringen²⁶ met een achterliggend dynamisch verkeersmodel tot een waardevol instrument dat de ruimtelijk economische potenties weergeeft in termen van “bereikbaarheid”.

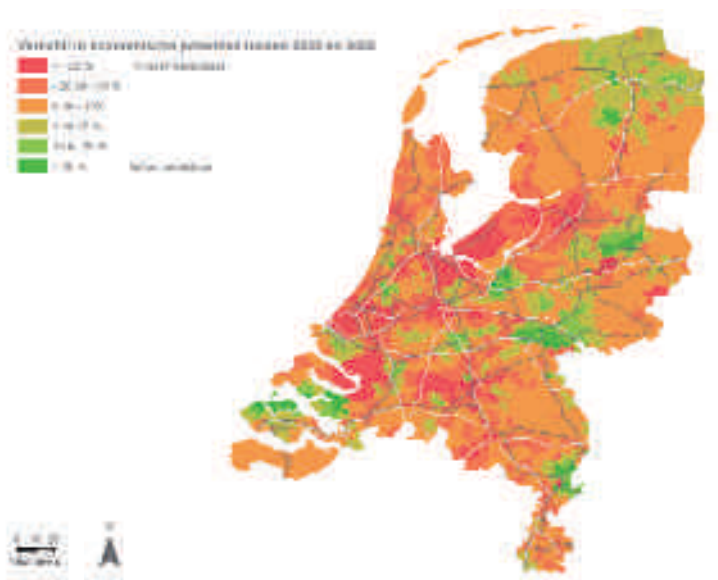
De innovatieve waarde is drieledig: voor het eerst is een *up-to-date*²⁷ instrument aangeboden waarmee de afstemming tussen ruimtelijke ordening en Verkeer en Vervoer tot stand komt. Bereikbaarheid als begrip is een gedeeld begrippenkader geworden (in plaats van plussen en minnen van sectorale begrippen). In de proeftuinen Stedenbaan en OV SAAL is hiermee praktische ervaring opgedaan. Het is een toets van beleid: onderschrijven de uitkomsten de eerder gemaakte keuzes van voorgenomen investeringen in OV en infrastructuur? De tweede waarde is gelegen in het denken vanuit de consument. Het achterliggende, geavanceerde rekentuijs is nu eens niet gericht op allerlei waardeberekeningen die voor instituties en planbureaus van belang zijn. De kaart geeft aan wat de deur-tot-deur verplaatsingen betekenen. Dit biedt kansen voor de bestuurder die voor lastige afwegingen niet alleen mede bestuurlijk draagvlak moet vinden. Met het geboden *decision support model* kan hij voor het eerst ingewikkelde

ruimtelijke projecten terugbrengen naar een menselijke maat. Nieuwe informatie is voorhanden die eerder niet beschikbaar was. In de sfeer van de keuze van woon- en werklocatie bijvoorbeeld is de impact van zijn afwegingen duidelijk te maken aan zijn burger.

Ten derde brengt de kaart voor het eerst de koppeling tussen bereikbaarheid en de waarde(-verandering) van commercieel vastgoed tot stand. Hiermee komt *vraagbeïnvloeding of demand-management* binnen handbereik: overheden kunnen in onderhandelingsprocessen private partijen anders aanspreken. Immers, de concurrentiepositie van locaties komt nu in beeld.

Bereikbaarheid en economische potenties

De Nationale Bereikbaarheidskaart van Nederland (www.bereikbaarheidskaart.nl) is een digitale kaart waarop informatie te vinden is over (onder meer) de bereikbaarheid. Op basis van kenmerken van het wegennet en inzicht in het (toekomstige) gebruik van het wegennet is voor elke verplaatsing de reistijd berekend. Daarbij is rekening gehouden met vertragingen als gevolg van overbelaste delen van het (toekomstige) wegennet. Nieuwe rekentechnieken brengen beter in kaart welke vertra-



Afbeelding 2: verschil in economische potenties. Bron: Goudappel Coffeng

ging files veroorzaken en wat dit feitelijk betekent voor deur-tot-deur verplaatsingen²⁸.

De kaart geeft informatie over de verzorgingsgebieden van (te ontwikkelen) locaties en over het aantal te bereiken voorzieningen in de woonomgeving. De kaart geeft de reistijden voor zowel de auto als voor het openbaar vervoer.

Afbeelding 2 brengt – per postcode – in beeld of de bereikbaarheid tot 2020 vooruit gaat, dan wel verslechtert ten opzichte van 2005. Met roodtinten is aangegeven dat de economische potentie van regio's achteruitgaat (onder meer het geval in Amsterdam-Almere en Eindhoven). De groentinten geven een verbetering van economische potentie aan door de verbetering in bereikbaarheid (bijvoorbeeld Nijmegen en Assen).

Vastgoedwaarde

De bereikbaarheidskaart gaat ook in op de relatie tussen de bereikbaarheidskwaliteit en de waarde van vastgoed. Binnen Transumo is deze relatie voor het eerst wetenschappelijk aangetoond met econometrische analyses door de Vrije Universiteit. Daarbij is bereikbaarheid afgezonderd van andere factoren die de m^2 -prijs bepalen, zoals de kwaliteit van het onderhoud en de omgeving. Wat het logische verstand al vermoedde, is nu ook wetenschappelijk aangetoond.

Een verbetering van de bereikbaarheid kan vastgoedeigenaren extra waarde opleveren. Dat geeft de verschillende investeerders (projectontwikkelaars, vastgoedbeleggers en woningcorporaties) en de overheid aanvullende informatie in onderhandelingsprocessen. In het huidige systeem komt de waardecreatie van investeringen in bereikbaarheid terecht bij de vastgoedeigenaren²⁹. De door de VU aangetroffen correlaties zijn door de Erasmus Universiteit vertaald naar de consequenties voor de waardeontwikkeling van kantoren.

De toegevoegde waarde ten opzichte van de MKBA-systematiek is dat de kaart de verandering van de economische waarde aantoonst in termen van verandering van huurwaarde per m^2 . Het integrale karakter van deze vastgoedwaarde-benadering doet recht aan samenhang tussen ruimtelijke ordening en infrastructuur. Deze kennis leidt tot een dilemma: publie-

ke investeringen kunnen leiden tot waardeinstijgingen die ten goede komen aan vastgoedeigenaren. Mag de publieke zaak een deel van die waardeinstijging terugclaimen? Of is het louter een private bate die als extra prikkel noodzakelijk is om tot een investering op betreffende locatie over te gaan?

7. Bereikbaarheidskaart als procesinstrument

De Bereikbaarheidskaart kan ook als een procesinstrument dienen naast de gebruikelijke MKBA's. Dan kan het aanvullend zijn op het reguliere repertoire van afwegingen. In een aantal Transumo proeftuinen is dit gebeurd.

In dit hoofdstuk staat de casus Almere model hiervoor. In het kader van de schaalsprong is de bereikbaarheid van vier varianten geanalyseerd. Per variant zijn de zogenaamde ontplooiingsmogelijkheden voor de burger en de economische potenties van een gebied gekwantificeerd en voor meerdere schaalniveaus in beeld gebracht. Als een voorbeeld mag afbeelding 3 gelden.

Bereikbaarheid wordt vanuit twee perspectieven benaderd: a) vanuit ontplooiingsmogelijkheden en b) met economische potenties. Het eerste perspectief is geredeneerd vanuit de burger en de woonlocaties. Hoe meer arbeidsplaatsen binnen het bereik, hoe meer keuze een inwoner heeft. Daarmee vormt de ontplooiingsmogelijkheid een maat voor de kwaliteit van een woninglocatie.

In het tweede perspectief wordt bereikbaarheid gedefinieerd als het aantal inwoners dat een locatie kan bereiken binnen een bepaalde tijd (met een bepaald vervoermiddel). Dit is geredeneerd vanuit het perspectief van de bedrijven. Het vormt een maat voor de kwaliteit van een economische locatie: het is de mate waarin potentiële werknemers deze plek kunnen bereiken of de omvang van het draagvlak voor voorzieningen en winkels.



Afbeelding 3: ruimtelijk economische potenties.

Bron: Goudappel Coffeng

De benaderingswijze en meerwaarde ten opzichte van MKBA's

De bovenstaande afbeelding laat de rekenexercities in een kaartbeeld zien³⁰. Het vormt de operationele vertaling van beleidscenario's. Anders gezegd: voor de niet-ingewijde wordt duidelijk wat de effecten van ruimtelijke ingrepen zijn op de bereikbaarheid van locaties. En hoe de economische potenties toenemen tijdens de ochtendspits in 2030 wanneer de bestuurder kiest voor (in dit geval) alternatief A. Bereikbaarheid in termen van ontplooiingsmogelijkheden en economische potenties levert een beeld op van de ontwikkelkansen van een locatie.

Het kunnen 'spelen' met het model in diverse varianten en scenario's nodigt ondernemers uit om mee te denken. De meerwaarde ten opzichte van de MKBA is dat het een 'licht' instrument is. Diverse varianten kunnen snel door-gerekend worden. Vanuit de prognoses van de reistijden in 2020 kunnen de private partijen te weten komen of hun afzetgebied gaat groeien of krimpen. Hierin is een andere meerwaarde van de interactieve kaart gelegen. De kaart fungeert als *real-time* onderhandelingsinstrument. Lokale partijen en burgers kunnen nu – beter – zicht krijgen op het

handelingsperspectief om hun eigen initiatieven en drijfveren aan op te hangen.

Er is nog een ander voordeel. Eerder is aangegeven dat bestuurders zich al snel onprettig voelen in een 'vaag' proces van visievorming. De uitdaging ligt erin om zekerheid te creëren: om stapsgewijs de verbindende schakels tussen tekenen (visie) en rekenen (haalbaarheid) in te bouwen. Het proces van visievorming tot ruimtelijke projecten heeft een verbindende schakel erbij gekregen. In de vorm van een scenario-optimalisatie: Door kleine investeringen te zoeken die de beste multiplier opleveren. Daarmee is het een waardevolle aanvulling om vanuit de gezamenlijke "stip aan de horizon" de visie met kleine stapjes steeds concreter te maken. En, zoals de case Stedenbaan laat zien, is het een waardevol – communicatief – instrument voor het eerder genoemde *wheelen en dealen* van de belangen.

De bereikbaarheidskaart kan ingezet worden als proces-instrument bij de onderhandeling voor gebiedsontwikkeling en als aanvullend, communicatief instrument. Hier wordt nog een andere waarde aangestipt. Daarvoor maken we eerst een uitstapje naar de veranderende maatschappij.

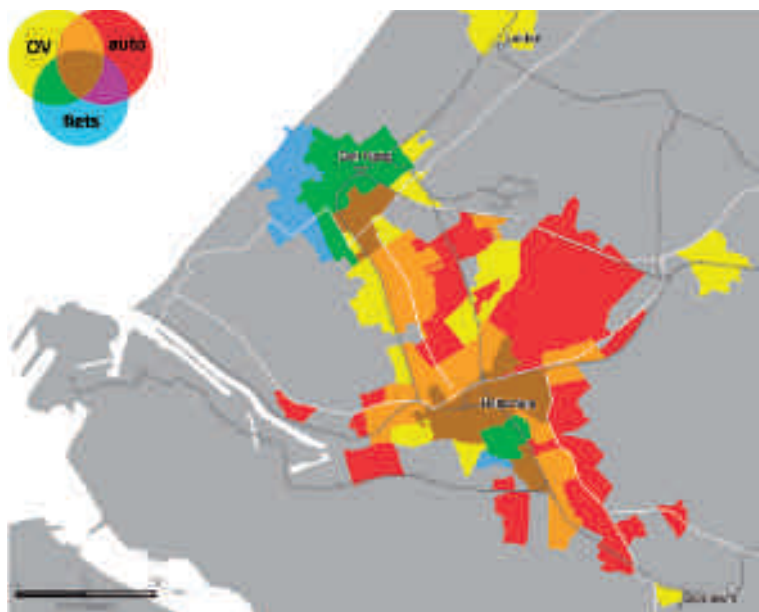
De burger denkt niet in modellen en methodieken. Noch in vervoersmodaliteiten, laat staan dat hij zich bewust is van de “modal-split”. Voor hem of haar is reistijd van deur tot deur van belang: telt het gemak van overstappen van fiets op de trein en weer later de tram bij woon/werk-trajecten. In toenemende mate meet de hedendaagse, welvarende burger dat gemak af in reistijd(-minuten) in plaats van kilometers. Door reistijd als indicator te zien, meten we dus kennelijk ook een aspect van ruimtelijke kwaliteit.

Volgens verkeerspsycholoog Cees Wildervanck is er een psychologische grens bij woon-werkverkeer. Gemiddeld genomen besteden we 70 minuten per dag aan mobiliteit. Zodra mensen daar overheen gaan wordt het forensen zwaarder gevonden³¹. In datzelfde artikel pleit Lucas Harms van het KiM (Kennisinstituut voor Mobiliteit) om een bijstelling van “het clichébeeld van de forens als gefrustreerde filerijder”. Dat bestaat niet meer. Wildervanck noemt het voorbeeld van een reiziger die het stilstaan in de file benut voor een cursus Spaans of het beluisteren van een boek.

Van bereikbaarheidsprofielen tot verschillende ruimtelijke milieus

In de proeftuin Stedenbaan is getracht het aspect “andere mobiliteitskeuzes” ruimtelijk door te vertalen. Op de bereikbaarheidskaart heeft een doorontwikkeling plaatsgevonden naar zogenaamde ‘bereikbaarheidsprofielen’ – zie afbeelding 4 (Bereikbaarheidsprofielen). en de ruimtelijke vertaling daarvan naar ‘bereikbaarheidsmilieus’.

In de eerste afbeelding is per vervoerwijze de best scorende gebieden in beeld gebracht. Scoort een locatie zowel bij de beste locaties voor auto en OV, dan krijgt de locatie een oranje kleur mee (auto en OV-milieu). Locaties die op alle drie de modaliteiten (fiets, OV en auto) krijgen een bruine kleur. De figuur kan vervolgens gekoppeld worden aan een ruimtelijk referentiebeeld, waardoor een zogenaamd ‘bereikbaarheidsmilieu’ ontstaat.



Afbeelding 4: bereikbaarheidsprofielen van Stedenbaan.

Bron: Goudappel Coffeng

Afbeelding 4 geeft bijvoorbeeld weer dat Den Haag (voor de berekende variant) voornamelijk een fietsprofiel heeft. En dat in Rotterdam de beste locaties in bereikbaarheid per ov, auto en fiets in het centrum liggen. Ook hier geldt weer dat het een dynamisch model is. Door de verschillende varianten te berekenen, ‘verschieten’ de gebieden van kleur. Door te ‘spelen’ met de varianten worden abstracte beleidskeuzes dan concreet communiceerbaar gemaakt.

Andere modellen om consumentenvoorkeuren te meten

Reistijd van deur-tot-deur is een voorbeeld van het meten door de belevingswereld van de consument centraal te stellen. Hier is nog een wereld te winnen met de traditionele methoden. Er is namelijk een verschil tussen wat we denken dat mensen doen en het gedrag dat ze werkelijk vertonen.

Met de gebruikelijke rekenmethodieken achter MKBA's is nog een wereld te winnen. Er zijn specialistische afwegingsmodellen om de consumentenvoorkeuren te meten wanneer er geen vrije markt is. In casu: wanneer de consument keuzes moet maken op basis van schaarste (bijvoorbeeld schaarste in tijd). Dit is het verschil tussen *stated preference* en *revealed preference*. De eerste gebaseerd op uitgesproken voorkeuren van de consument (welzijns- en welvaartsmethoden). De tweede gebaseerd op (werkelijk) gedrag. De revealed preference methoden gaan niet uit van wat mensen zeggen, maar wat ze daadwerkelijk doen. De consument centraal stellen, die handelt op basis van schaarste (tijdwinst), vraagt om het hanteren van een veel breder welvaarts- en welzijnsbegrip³². Deze algemene constatering heeft ook consequentie op de uitkomsten van kosten-baten analyses³³. Onderzoek laat zien dat indien 30% van de reizigers in een trein moet staan, alle reizigers in die trein dit even erg vinden als een 50% langere reistijd. Vooral als een OV-project de zitplaatskans of het comfort van het OV aanzienlijk beïnvloedt, zal het meewegen van deze elementen de uitkomsten van de KBA's positief beïnvloeden. Hier ligt nog een belangrijk discussiepunt³⁴.

De bereikbaarheid verslechtert tot 2020: schaarste schept kansen

De bereikbaarheidskaart toont dat de (auto-)bereikbaarheid in de Randstad tot 2020 achteruit zal gaan. De verkeerscongestie groeit. De overheid alleen kan niet alle problemen met bereikbaarheid oplossen. Schaarste biedt kansen aan ondernemers, juist in samenwerking met de overheid en het maatschappelijk middenveld.

Vanuit een economisch perspectief drijft schaarste de prijs omhoog. 'Bereikbaarheidsschaarste' kan kansen bieden voor ondernemers. Private partijen zoals bijvoorbeeld winkelcentra, recreatieparken, ziekenhuizen hebben met een belang bij de ontsluiting en de bereikbaarheid van hun bestemmingen. De schaarste biedt de ondernemers kansen om *deals* te sluiten met busbedrijven, of zelf de infrastructuur aan te leggen. De bereikbaarheid hoeft dan ook niet alleen door publieke investeringen verbeterd te worden, maar in partnerschap. Een ander perspectief is de prijsdifferentiatie via *demand management*. Dit kan beter tussen de oren gebracht worden van de meer traditioneel opererende projectontwikkelaars en vastgoedbeleggers. Het vraagt een 'omdenken' in termen van problemen naar kans/markten. Van het denken in vervoersstromen naar geldstromen.

Nieuwe financieringsmodellen komen via deze twee perspectieven (PPS en *demand management*) aan de horizon. Hieronder gaan we kort daar op in.

Publiek Private Samenwerking

Via de lijn van publiek-private samenwerking spreekt de overheid het oplossend vermogen van de private sector aan. Vastgoedwaarde-ontwikkeling met kansen voor PPS op regionale schaal blijkt aantoonbaar voor spoorzones en knooppunten. Dit is overtuigend in Stedenbaan en in andere Transumo-projecten gedemonstreerd³⁵. Nederland kent veel minder een cultuur van publiek-private samenwerking dan bijvoorbeeld Engeland. Hier is het lastig omdat de samenwerking over infrastructuur en verkeer en vervoer vaak een gedwongen huwelijk is.

Regionale belastingheffing

In Frankrijk is tweederde van alle gemeenten aangesloten bij enige vorm van intergemeentelijke structuur die een zelfstandige fiscale eenheid vormt. De aanleg van de tramlijn in bijvoorbeeld Orléans is voor 80 procent gefinancierd uit de opbrengst van een regionale vervoersbelasting: de *Versement Transport*. Zonder deze vervoerbelasting zou de financiering van de tramlijn onmogelijk zijn geweest. De opbrengst van de *Versement Transport* is overigens afhankelijk van het welvaartsniveau van de betrokken stedelijke regio. Hoe meer bedrijven in de regio zijn gevestigd en hoe hoger de bruto salarissen van de werknemers, des te hoger de inkomsten uit de *Versement Transport*.

De risico's bij ruimtelijke effecten³⁶ kunnen er toe leiden dat maatschappelijk gewenste projecten met voldoende hoge kwaliteit toch niet tot stand komen. Ondernemers of lagere overheden haken af omdat het te riskant is. In dit kader is het van belang dat in Nederland lagere overheden slechts



Afbeelding 5: Lightrail in Nice, betaalt via 'Versement Transport'. Bron: www.panoramio.com

beperkt belasting kunnen heffen. Ook het instrument van de BID (*Business Improvement Districts*)³⁷ vindt nog geen algemeen opgang in Nederland.

Kwaliteitsverbeteringen moeten óf uit de grondopbrengsten komen, óf van subsidies van het rijk, óf subsidies van de EU. De huidige economische crisis maakt de risico's voor gebiedsontwikkeling groter. Door de terughoudendheid van financiële middelen bij het rijk, de lagere overheden, banken en marktpartijen ontstaat de wens/noodzaak tot (grotere) afdekking van risico's. De bereikbaarheidskaart ondersteunt wel het ontlokken van private investeringen voor synergie tussen infrastructuurinvesteringen en ruimtelijke investeringen. Maar er is ruim behoefte aan kennisontwikkeling over de waarde van grond(-uitgifte), financiële positie gemeentes en de mate van compensatie door het rijk. Zonder diep op de materie in te gaan, is verbetering mogelijk via:

- RVOB (Rijksvastgoed- en ontwikkelingsbedrijf) en de rijksgrondbank;
- Verlening grondconcessies (zie bijvoorbeeld experiment provincie met de gebiedsconcessie Ooijen – Wanssum)³⁸
- Regionale heffingen, mits er aantoonbare private meerwaardes zijn;
- DBFM-contracten, mits vergezeld van een helder en afrekenbaar Rijksafweegkader.

Demand management

Het tweede financieringsperspectief is de vraagbeïnvloeding of *demand management*. Het *demand management* is gemeengoed in het hotel- & reiswezen, en de retail. In de verkeer- en vervoerssector en de vastgoedsector staat dit concept nog in de kinderschoenen.

De sleutel is simpel: het bieden van keuzemogelijkheid in combinatie met belonen van gewenst gedrag. Dit relatief nieuwe perspectief is relevant voor werkgevers, publiekstrekkers, ziekenhuizen, projectontwikkelaars en eigenaren van vastgoed. En daarmee is het – indirect – ook van belang voor overheden. *Demand management* probeert met prijsprikkels de vraag naar mobiliteit te beïnvloeden. Een tweetal voorbeelden.

Slimme ondernemers spelen in op de behoefte van de consument aan extra service of reistijd. Zoals de inzet van shuttlebusjes van en naar een HOV-station. Of door het hanteren van flexibele tarieven. Attractiepark Slagharen is daar onlangs mee begonnen³⁹. Op de zogenaamde 'piekdagen' betaalt de parkbezoeker de volle prijs. Daarentegen zijn de kaartjes goedkoper in een weekend waarin niet zoveel mensen komen.

Bezorgservice Albert, de internetwinkel van Albert Heijn, kent een vergelijkbare differentiatie in prijs. De bezorgkosten variëren van 5 tot 12 euro naar gelang het dal- of pektarief. Hierdoor probeert de grootgrutter zijn mobiliteitspatroon te spreiden. Deze prijsprikkels dragen er toe bij dat niet alle klanten om 18.30 hun boodschappen in de keuken willen hebben, of dat de bezorgtruck onnodig in de file staat.

Bestuurders kiezen niet zomaar voor ruimtelijke projecten. Zij zijn van mening dat de maatschappij zonder deze ruimtelijke ingrepen of projecten er slechter aan toe zou zijn. Toch bevestigen kosten-baten analyses dit beeld niet. Er is, zoals eerder geschreven, een *mismatch* tussen het beeld dat bestuurders hebben van de toekomst en het beeld dat de analyses schetsen. Een voorbeeld.

Onrendabel blijkt toch rendabel

Een goed voorbeeld zijn de NS-nevenlijnen. De NS zag deze lijnen jarenlang als onrendabel. De treinen hadden diensten-gevolge niet de beste staat en boemelden op deze trajecten in een lage frequentie.

Inmiddels zijn veel van deze onrendabel gedachte lijnen overgenomen door regionale OV-bedrijven zoals Connexion, Arriva, Veolia en Syntus die met nieuw materiaal in een hoge frequentie de lijnen berijden. Voorbeelden van deze lijnen zijn de Heuvellandlijn op het traject Maastricht – Kerkrade en de Maaslijn op het traject Roermond – Nijmegen (Veolia). Arnhem en Winterswijk en Zutphen- Winterswijk die door Syntus geëxploiteerd worden en de Valleilijn, tussen Amersfoort en Ede/Wageningen die door Connexion geëxploiteerd wordt. Syntus heeft laten zien dat van 2005 tot 2008 het reizigersaantal tot 30% te laten groeien. Arriva in het Noorden spant de kroon: de spoorlijn Nieuweschan- Groningen kende een groei van 40% in een jaar tijd⁴⁰. Eens afgestoten als onrendabel, nu biedt het groeikansen. Hoe kan dat?

Dat komt doordat de nieuwe ondernemers dachten in diensten in plaats van producten. Hiermee hebben zij een integrale kwaliteitssprong weten te bereiken. Denken in be-

reikbaarheid is meer dan alleen denken in infrastructuur of waardeontwikkeling van het vastgoed. De kwaliteitssprong die Veolia heeft weten te bereiken, komt voort doordat de trein onderdeel uitmaakt van het zogenaamde 3-in-1 systeem. De treindiensten en enkele hoogwaardige snelbussen zijn de ruggengraat van dit systeem. Buslijnen en regiotaxi sluiten daar goed op aan. Waardoor snel en comfortabel vervoer ontstaat dat optimaal op elkaar is afgestemd. Daarnaast geldt punctualiteit, aanwezigheid van toiletten ook voor mindervaliden toegankelijk (vergrijzing in Limburg) en een eigen ' limburgse' identiteit. Zo rijden de treinen met namen van bekende Limburgers. André Rieu, Sjeng Kremers en Chriet Titulaer.

Op een andere manier: cultuuromslag gevraagd

De meerwaarde ten opzichte van de onderbouwing met MKBA's is de omslag in het denken: los van een MKBA of los van een overheid kan er al enorm geïnvesteerd worden om meer kwaliteit te bereiken. Het huidige model waarbij de overheid alleen verantwoordelijk is voor de bereikbaarheid sust makkelijk de markt in slaap. Met ondernemers, in bijvoorbeeld een PPS-constructie, kunnen projecten sneller en publieksgerichter gerealiseerd worden dan op de traditionele manier. Dat vraagt wel 'omdenken'. Dan wordt niet uitgegaan van het product, maar men zich richt op het verkennen van de kansen voor de dienstverlening in markten. Er is een cultuuromslag bij de overheid nodig. Jan van Schoonhoven, directeur PPS Kennispool van Rijkswaterstaat, hierover⁴¹: *"In tijden van economische crisis zien we een reflex dat lagere overheden bezuinigen op kwaliteit. Achteraf pakken projecten veel duurder uit. Om echt grote voordelen te behalen moet wel het denken in termen van projecten om in het denken in termen van diensten. Als publieke partij betaal je voor een dienst, in ons geval voor het gebruik van een weg, in plaats van een product op zich, een snelweg die wij zelf 30 jaar moeten onderhouden"*. Van Schoonhoven houdt een pleidooi voor het denken in arrangementen, het maken van keuzes en een vertrouwen in de markt houden.

Het denken in arrangementen en diensten is nog sterk innovatief. Een voorlopige conclusie is dat het met name

een cultuuromslag vraagt⁴². Een overheid die moet durven loslaten en keuzes maakt. Breng focus aan en geef uitvoering aan het adagium “*wat sterk is, sterker maken*”. Wees onderscheidend: selecteer als rijksoverheid een paar grote projecten van nationaal belang. Gelet op de schaarse middelen is betere bundeling van investeringen nodig en aandacht voor de ruimtelijke samenhang (mobiliteit, arbeidsmarkt, woningmarkt en groen).

Tot slot volgt de samenvatting van enkele innovatieve inzichten. Ze zijn te beschouwen als een verrijking op de tot op heden gehanteerde instrumenten en modellen. Deze inzichten vragen een samenhangend, nationaal ruimtelijke verhaal (visie). Binnen deze visie op de lange termijn, is borging van een betere (generieke) basiskwaliteit noodzakelijk die ruimte laat om specifieke (regionale) verschillen te maken. Dat vraagt een slagvaardiger bestuur en een cultuuromslag. Een cultuur waarin de overheid niet meer alles zelf doet, focus aanbrengt en blijft hameren op de aandacht voor de ruimtelijke samenhang.

- *Denken in bereikbaarheid*: tussen de verschillende modellen (verkeerskundig, econometrisch, vastgoedtechnisch) zal altijd licht blijven zitten. Het zijn modellen die sectoraal zijn ontwikkeld. Per definitie is het geen gedeeld begripkader zodat communicatie tussen de partijen problematisch blijft. Bereikbaarheid kan wel dienen als gedeeld kader. Het is een scharnierbegrip voor de kwantificering van ruimtelijke potenties. De achterliggende gedachtegang is: bereikbaarheid van woonlocaties leidt tot ontplooiingsmogelijkheden van inwoners en een betere bereikbaarheid van werklocaties. Wat leidt tot (meetbare) economische potenties. De interactieve bereikbaarheidskaart kan beslissingsondersteunend zijn voor de bestuurders. In het project Stedenbaan is daar succesvol invulling aan gegeven. De toepassing in de Transumo proeftuinen demonstreren dat zo'n interactieve kaart de koppeling tussen 'rekenen en tekenen' sterker kan maken. In een vroeg stadium maakt het de consequenties van de varianten inzichtelijk en bespreekbaar.

- *Denken vanuit de consument.* Het is lastig om de eigen beroepsdeformatie uit te schakelen wanneer modellen worden gebouwd. We zijn geneigd om te veel de optelsom te maken in uitsluitende categorieën. Dus óf autoreiziger óf spoorreiziger óf fietser. Welkom mobilist! Voor de moderne burger geldt in steeds mindere mate dat de vervoerkeuze voorop staat. Hij is de mobiele mens geworden, die tram, trein en auto met elkaar combineert. Hij denkt eerder in – schaarse - tijdswinst dan in afstand. Dan zijn specialistische rekenmethoden noodzakelijk die inzicht geven in de werkelijke gedrags- en keuzepatronen van de consument. Met de MKBA's is hier nog veel te winnen. Een breder welvaarts- en welzijnsbegrip kan behulpzaam zijn.
- *Denken in schaarste:* de discussies over de uitkomsten van MKBA's hebben de neiging om het positieve saldo voorop te stellen. Betere bereikbaarheid, groter daily urban system, et cetera. Steeds geldt: *meer met meer*; een strategie van groei. Wat is de betekenis van een strategie gebaseerd op *meer met minder* zoals door de SER aangedragen (SER-ladder)⁴³: Schaarste creëert markt en prijsmechanismes waarop ondernemers en investeerders uitgedaagd kunnen worden. Het moet mogelijk zijn om met andere communicatievormen de noodzakelijke PPS-constructies beter uit te dagen. Wanneer *demand management* bij ziekenhuizen en in de retail kan, is de tijd wellicht ook rijp voor nieuwe verdienmodellen bij vastgoedbeleggers en project-ontwikkelaars.
- *Denken in diensten:* een van de meest lastige 'omdenk'-begrippen. Door bereikbaarheid of mobiliteit als een dienst te beschouwen, ga je er anders naar kijken. Emotie, comfort en voorspelbaarheid spelen dan een grote rol. Dat heeft consequenties voor een breed welvaartsbegrip. Wat is de betekenis voor het huidige welvaartsbegrip waarmee gemeten wordt?

Met deze publicatie wordt een eerste aanzet gegeven op al deze inzichten. Het zijn wenkende perspectieven die het waard zijn om in een denktank met belanghebbenden verder te ontwikkelen. Dan gaat het om oplossingsrichtingen voor de knelpunten van integrale ontwikkeling van ruimtelijke kwaliteit en infrastructuur. Het ontwikkelen van een gemeen-

schappelijke taal en methoden om ook de zachte waarden te wegen (een breder welvaartsperspectief). In een aantal sessies zou zo'n denktank een andere manier van systeemdenken kunnen verkennen, waarbinnen de werelden van ruimte en infrastructuur en de *decision-makers* vruchtbaar samen kunnen werken.

Voor ogen staat een breed samengesteld gremium. Smaakmakers uit de wetenschap die de theoretische kennis verder kunnen ontwikkelen, koplopers uit de praktijk die met een andere manier van werken aan de slag willen én de krachtige bestuurders die de bereidheid hebben – en kunnen creëren – om anders te denken en te werken.

- Centraal Planbureau en Planbureau voor de Leefomgeving;
Evaluatie beoordelingen Nota Ruimte projecten. CPB-notitie,
CBP en PBL, Den Haag/Bilthoven, 2010 (nog te verschijnen),
CPB/KiM; “*Het belang van openbaar vervoer: De maatschap-
pelijke effecten op een rij*”; Peter Bakker (KiM), Peter Zwane-
veld (CPB) m.m.v. Jaco Baveling (KiM), Jaap Anne Korteweg
(KiM) en Sabine Visser (CPB), 2 maart 2009; CPB, bijzondere
Publicatie 78
- Ecorys & Witteveen en Bos; *Werkwijzer MKBA van integrale
gebiedsontwikkeling*; Rotterdam, 2009
- Ecorys & DHV; *Werkwijzer OEI bij MIT-planstudies, hulpmiddel
bij het invullen van de formats*, Rotterdam, 2007
- Eijgenraam, C.J.J., C.C. Koopmans, P.J.G. Tang en A.C.P. Verster;
*Evaluatie van infrastructuurprojecten; leidraad voor Kosten-
batenanalyses, Deel I: Hoofdrapport Onderzoeksprogramma
Economische Effecten Infrastructuur*, Den Haag, 2000
- KiM; *Decentraal Spoor Centraal: Quickscan van de marktont-
wikkelingen in het personenvervoer op gedecentraliseerde
spoorlijnen*; Den Haag; Kennisinstituut voor Mobiliteit,
2008
- KiM, *Flexibiliteit en optiewaarde bij ruimtelijke investerings-
projecten*; Den Haag; Kennisinstituut voor Mobiliteit, 2008
- Ministerie van V&W en VROM; *Spelregels van het Meerjaren-
programma Infrastructuur, Ruimte en Transport*; Den Haag,
januari 2009
- Ministerie van V&W; *OEI bij verkenningen voor natte infra-
structuur: toesnijding voor SNIP-verkenningen bij waterke-
ren*, Den Haag, 2005
- Ministeries van V&W, EZ en LNV; *Waardering van natuur, wa-
ter en bodem in Maatschappelijke Kosten Baten Analyses.
Een handreiking ter aanvulling op de OEI-leidraad*; Den
Haag, 2004

Mitchell J.; *Business Improvement Districts and Innovative Service Delivery*; Baruch College, The City University of New York, November 1999

PBL; *De toekomst van bedrijventerreinen: van uitbreiding naar herstructurering*; Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag/Bilthoven, 2009

PPS Netwerk Nederland; *Verslag Buitengewone PPS Gemeenteraadszitting Amsterdam*, 17 september 2010

SER; *Commentaar op de Nota Ruimtelijk Economisch Beleid*; Sociaal Economische Raad, Publicatienummer 17, Den Haag, 1999

Transumo; *Nieuw perspectief op bereikbaarheid. Eindrapportage waarde vastgoed en bereikbaarheid*; Den Haag, november 2009

Uitgeverij 010; *Ontwerp en politiek #1*, Rotterdam, 2009

Websites

www.cpb.nl/nl/model/kba.html

www.haagsetrams.com/rr/materieel/vt2006030102.jpg

www.lightrail.nl/pages-gen/projects_n.htm

www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2010/09/30/regeerakkoord-vvd-cda.html

www.spitsmijden.nl/resultaten/rresultaten1/Leerervaringen_Spitsmijden.pdf

www.stedenbaan.nl/page/Stedenbaan

www.transumofootprint.nl

www.trouw.nl/achtergrond/deverdieping/article1843418.ece

www.verkeerenwaterstaat.nl/onderwerpen/bereikbaarheid_en_bereikbaarheid/randstad_urgent/35projecten/ovsaal.aspx

<http://mirt2009.mirtprojectenboek.nl/>

<http://mirt2010.mirtprojectenboek.nl/>

<http://static.nos.nl/jeugdjournaal/artikelen/2010/3/28/duurderkaartjeopeendrukgedag.html>

<http://static.panoramio.com/photos/original/7850389.jpg>

<http://weblogs.nrc.nl/schinkel/2009/09/15/de-economie-groeit-maar-het-volk-mort/%20>

Geïnterviewden

Asje van Dijk, gedeputeerde Verkeer & Vervoer en Economie, Provincie Zuid-Holland

Gusta Renes, onderzoeker Planbureau voor de Leefomgeving

- 1 Citaat van Harry van Daalen, Universiteit van Tilburg. Het citaat is te vinden als reactie op een opiniërend stuk in de NRC over Bruto Nationaal Geluk. Zie <http://bit.ly/by5smD>
- 2 Citaat uit: Ministerie van V&W en VROM; *Spelregels van het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport*; Den Haag, januari 2009; p.7
- 3 Afstemming via de door de regio te maken Gebiedsagenda.
- 4 Renes, G. (coörd.); De toekomst van bedrijventerreinen: van uitbreiding naar herstructurering; PBL, Den Haag/Bilthoven, 2009 en CPB en PBL; *Evaluatie beoordelingen Nota Ruimte projecten*. CPB-notitie, CBP en PBL, Den Haag/Bilthoven, 2010 (nog te verschijnen),
- 5 Zie: Ecorys & Witteveen+Bos; *Werkwijzer van integrale gebiedsontwikkeling*. Aangeboden bij brief ministerie van VROM van 1-12-2009 aan de Tweede Kamer. Daarbij is ook relevant de brief van ministerie van V&W aan de Tweede kamer (18-12-2009) met daarin het MIRT spelregelkader.
- 6 De in noot 5 genoemde Werkwijzer van integrale gebiedsontwikkeling.
- 7 Een gebiedsagenda geeft een ruimtelijk ontwikkelingsperspectief van een landsdeel/gebied. Het is een integraal instrument waarin vele beleidsterreinen aan bod komen. Niet alleen ruimtelijke opgaven, maar ook: verstedelijking, water, mobiliteit, bedrijventerreinen, natuur en landschap. Ook afspraken tussen rijk en regio maken onderdeel uit van de gebiedsagenda's. Het is tot stand gekomen doordat vanaf 2009 de vele met de regio's opgestelde bestaande agenda's worden samengevat. Zoals de samenwerkingsagenda's, de ontwikkelagenda's en de regionale gebiedsdocumenten voor de verstedelijking. De gebiedsagenda's worden tijdens de halfjaarlijkse MIRT-overleggen besproken.
- 8 De aanleiding voor deze evolutie werd gelegd in het Coalitieakkoord van 2007.

- 9 Vergelijk citaat van Henk Ovink: “We hebben verhalen en verhalenmakers nodig om onze opgaven te kunnen vertellen. Bestuurders en ontwerpers zijn verhalenmakers, ze zijn de vertellers en ‘verbeelders’ van het mogelijke, het wenselijke en het politieke. De confrontatie van die verhalen geeft richting aan de opgaven en verscherpt de vraagstelling”. Ruimtelijke ordening is alles tegelijk, in: *Ontwerp en politiek #1*, Uitgeverij 010, Rotterdam 2009, pagina 336
- 10 Zie noot 2.
- 11 Zie: Eijgenraam, Koopmans, Tang en Verster; *Evaluatie van infrastructuurprojecten; leidraad voor Kosten-baten-analyses, Deel I: Hoofdrapport Onderzoeksprogramma Economische Effecten Infrastructuur*, Den Haag, 2000
- 12 KiM, *Flexibiliteit en optiewaarde bij ruimtelijke investeringsprojecten*; Den Haag; Kennisinstituut voor Mobiliteit, 2008
- 13 Maatje Nooren en Zenzi Pluut van Twijnstra Gudde verzorgde de basistekst voor dit hoofdstuk.
- 14 Dit hoofdstuk beschrijft de inzichten die voortkomen uit drie action-learning bijeenkomsten (29 maart en 11 mei) met de begeleidingsgroep die vooraf gevoed werden met stellingen en discussiepunten. Dit is aangevuld met (telefonische) interviews met: Karst Geurs, Asje van Dijk en Jasper Boesveldt.
- 15 Er zal later uitgebreider op deze best-practice ingegaan worden.
- 16 Het Nieuw Regionaal Model (NRM) is de regionale afgeleide van het Landelijke Model Systeem & Vervoer (LMS) dat de beleidsmakers van het ministerie van Verkeer & Waterstaat gebruiken. Het model houdt rekening met demografische en sociaal-economische ontwikkelingen. Dat maakt het mogelijk om te onderzoeken wat het effect is van meer regionaal beleid, zoals wegverbreding of de bouw van een nieuwe woonwijk. Gebruikers van het NRM zijn de regionale diensten van Rijkswaterstaat, provincies en grote gemeenten.
- 17 Mart Stam, M-Kunst in: *i10*, nr. 2 (1927), p. 41-43.
- 18 Vergelijk citaat van Fred Schoorl: “de nieuwe stad is niet langer het domein van ambtenaren of stedenbouwers en architecten, maar van een complexe co-productie tussen ‘gewone mensen’, politiek, markt en professionals” in: *Ontwerp en politiek #1*, Uitgeverij 010, Rotterdam 2009, pagina 171 en 172.

- 19 De tekst hiervan is gebaseerd op de inbreng van Lodewijk Lacroix in de Begeleidingsgroep, gegevens van de website www.stedenbaan.nl/page/Stedenbaan en de ervaringen uit het afgeronde Transumo-programma: www.transumofootprint.nl
- 20 Gedeputeerde Asje van Dijk (provincie Zuid-Holland) gaf in een telefonisch interview aan: *“Idealiter bestaat ook zicht op de ruimtelijk-economische effecten van projecten en is het ontwerp van de infrastructuur grafisch uitgewerkt, bijvoorbeeld in de vorm van een inpassingsstudie.”*
- 21 NRC-Columnist Maarten Schinkel op zijn weblog: <http://bit.ly/by5smD>
- 22 Dat dit tot behoorlijke controverses kan leiden, toont wellicht het KiM/CBP-rapport *“Het belang van openbaar vervoer”* aan. CPB en het KiM laten in hun rapport zien hoe prestaties op maatschappelijke doelen voor het OV herkenbaar terugkomen als baten in KBA's en welke onderdelen in de KBA-systematiek verbeterd kunnen worden. Dit rapport bespreekt ook de manier om maatschappelijke effecten van OV-projecten te beoordelen. Onderzoekers bekijken in hiervoor genoemd rapport of er geen effecten over het hoofd worden gezien in KBA's. En op welke wijze door de politiek benoemde doelen herkenbaar daarin terugkomen. Uiteindelijk blijkt de reistijd van deur tot deur de kritische succesfactor van het openbaar vervoer te zijn. Het is interessant dat via de out-of-the-box benadering Transumo ook de reistijd van deur tot deur als bepalende factor identificeert. Daarmee doet het niets af aan de waarde van het CPB/KiM rapport. Meerderige wegen leiden naar Rome. En het toont aan dat er ruimte is voor aanvullende methoden en technieken. Zie: CPB/KiM; *“Het belang van openbaar vervoer: De maatschappelijke effecten op een rij”*; Peter Bakker (KiM), Peter Zwaneveld (CPB) m.m.v. Jaco Berveling (KiM), Jaap Anne Korteweg (KiM) en Sabine Visser (CPB), 2 maart 2009; CPB, bijzondere Publicatie 78
- 23 Stedenbaan is een goed voorbeeld van een Transit Oriënted Development (TOD) of knooppuntontwikkeling.
- 24 Daan van Egeraat van Montefeltro, verzorgde de basistekst hiervoor.
- 25 Het ging om de volgende regio's: BrabantStad, Almere, Randstad/Metro, Stedenbaan, IJmond en Schiphol.

- 26 In 2009 is een koppeling gemaakt met de Nieuw Kaart van Nederland (Nirov).
- 27 Zonder al te zeer in de details in te gaan, het volgende hierover. De achterliggende rekenmodellen zijn geavanceerd: dynamische verkeersmodellen om de reistijd te meten, de effecten van file-op-file's te verdisconteren, reistijd weer te geven met meerdere modaliteiten of met een modal-split. Deze voetnoot doet de technologische en instrumentele innovatie absoluut tekort. Er is wel te constateren dat nog geen goede publicatie bestaat die dit ontsluit. Een deelpublicatie is: Transumo; *Nieuw perspectief op bereikbaarheid. Eindrapportage waarde vastgoed en bereikbaarheid*; Den Haag, november 2009.
- 28 Zie vorige noot. Het is hier omwille van de leesbaarheid veel simpeler opgeschreven dan aan het rekenmodel recht doet.
- 29 Met uitzondering van gemeenten die grond in erfpacht uitgeven. Zoals bijvoorbeeld Amsterdam dat profiteert van de waardestijging van de grond doordat zij nog grond bezit en in erfpacht uitgeeft.
- 30 Omwille van de beschikbare plaats, is hier weliswaar steeds één kaartbeeld van één variant getoond. In werkelijkheid is het effect groter. Dan kunnen na elkaar – interactief – meerdere varianten en kaartbeelden gepresenteerd worden, waardoor de optiewaarden duidelijker worden.
- 31 Uitspraak van Cees Wildervanck in: Seada Nourhussen; *De gelukkige forens*; Trouw, De Verdieping, 1 september 2008. Digitaal te raadplegen via: www.trouw.nl/achtergrond/deverdieping/article1843418.ece
- 32 Zie voor een uitgebreide beschrijving de publicatie *Spitsmijden*. Een van de eerste state-of-the-art onderzoeken die zich met deze specialistische materie bezig hield. Consortium Spitsmijden; Leerervaringen Spitsmijden; Den Haag, juli 2007. Digitaal op te vragen via: <http://bit.ly/crA6Ck>
- 33 Zonder de hoofdtekst te vermoeien met details: op onderdelen zijn methodologische verbeteringen mogelijk. Dit betreft onder meer de manier waarop in de KBA wordt omgegaan met vermeden parkeerkosten, de waarde van het OV als terugvaloptie, de grotere kans op een zitplaats en overige comfortverbeteringen voor reizigers. Deze elementen worden vaak niet meegewogen.

- 34 Vergelijk de CPB/KiM-rapportage *Het belang van openbaar vervoer: De maatschappelijke effecten op een rij*.
- 35 Zie www.transumofootprint.nl onder het kopje “Publiek Private Samenwerking projectversneller”.
- 36 Zoals de externe effecten buiten het plangebied, pas later optredende voordelen (de zogenaamde ‘pionierseffecten’) en ongeprijsde effecten.
- 37 Een BID wordt hier gedefinieerd als een geografisch afgebakende meerderheid van (grond en/of vastgoed) eigenaren en/of betrokken ondernemingen. Zij zijn vrijwillig bereid binnen een gegeven periode van maximaal 5 jaar een extra belasting of vergoeding te betalen. Dit om een extra niveau van gemeenschappelijke dienstverlening of voorzieningen in een bedrijfsgebied te leveren. Zie: Jerry Mitchell; *Business Improvement Districts and Innovative Service Delivery*; Baruch College, The City University of New York, November 1999.
- 38 Meer informatie: *Mirt Projectenboek 2009*, paragraaf 3.3.5 Noord-Limburg
- 39 Zie: <http://bit.ly/bABeca>
- 40 Bron: KiM; *Decentraal Spoor Centraal: Quickscan van de marktontwikkelingen in het personenvervoer op gedecentraliseerde spoorlijnen*; Den Haag, 2008
- 41 Bron: PPS Netwerk Nederland, Verslag *Buitengewone PPS Gemeenteraadszitting Amsterdam*, 17 september 2010
- 42 Tegelijkertijd toont het aan dat de uitgangspunten en het referentiekader dat gehanteerd wordt bij een MKBA heel bepalend is.
- 43 De SER-ladder is voor het eerst geïntroduceerd in het SER-advies ‘*Commentaar op de Nota Ruimtelijk Economisch Beleid*’, uitgebracht aan de Staatssecretaris van Economische Zaken, Publicatienummer 17, 17 december 1999. In het kort behelsde deze drie treden: 1. Gebruik de ruimte die al beschikbaar is gesteld voor een bepaalde functie, 2. Maak optimaal gebruik van de mogelijkheden om de ruimteproductiviteit te verhogen (bijv. ondergronds bouwen of meervoudig ruimtegebruik) en 3. Indien het voorgaande onvoldoende soelaas biedt, dan is pas uitbreiding van het ruimtegebruik aan de orde. Ministers Cramer en Van der Hoeven hebben in 2008 dit principe in een AMvB vastgelegd.

Nr. 20 Meer met minder

De kosten en baten van ruimtelijke investeringen gewikt

Nirov, vereniging voor professionals in de ruimtelijke ordening van stad, land en regio.

Het Nirov is het meest diverse netwerk voor professionals uit de publieke en private sector die werken aan ruimtelijke ontwikkeling, bouwen en wonen. Het Nirov wil 'samen ruimte maken' door actief te werken aan kennis, competenties en onderling contact.

Deze publicatie is tot stand gekomen in het kader van het Nirov meerjarenprogramma Regio's. De publicatie is in opdracht van het ministerie van VROM, DG ruimte, directie Nationale Ruimtelijke Ordening.

Auteur: Daan van Egeraat (Montefeltro), Gijs Hoofs (Nirov), Maatje Nooren, Zeni Pluut (Twijnstra Gudde) en Marjolein Stamsnijder (Nirov)

Eindredactie: Gijs Hoofs en Jan Kadijk (Nirov)

Vormgeving: Manifesta Rotterdam

Omslagfoto: Station Beatrixlaan, Den Haag ('de netkous').

Bron: Stedenbaan

Oplage: 1500

ISSN: 1871 – 4730