



Planbureau voor de Leefomgeving

# VERBETERING VAN DE COMMUNICATIE EN PRESENTATIE RONDOM DE MKBA BIJ VERSTEDELIJKINGS- PROJECTEN

---

**DISCUSSIEPAPER**

---

## **Verbetering van de communicatie en presentatie rondom de MKBA bij verstedelijkingsprojecten**



**Verbetering van de communicatie  
en presentatie rondom de MKBA  
bij verstedelijkingsprojecten**  
Discussiepaper

**© Planbureau voor de Leefomgeving**

Den Haag/Bilthoven, 2011

Tekst: Gusta Renes, Anton van Hoorn, David Hamers

Figuren: Filip de Blois

Opmaak: Textcetera, Den Haag

Print: Lifoka, Den Haag

Met dank aan:

Niek van der Heijden (I&M), Gerbert Romijn (CPB), Jan Schuur (PBL) en Sonja Kruitwagen (PBL)  
voor hun scherpe commentaar en nuttige suggesties.

# Inhoud

<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>6</b>
<b>2</b>	<b>Het in kaart brengen van het investeringsproject</b>	<b>10</b>
2.1	De relatie tussen probleem en investeringsproject	11
2.2	Het vertalen van ambities naar effecten	12
2.3	Vergelijking van (ongelijksoortige) projectalternatieven	13
<b>3</b>	<b>Het toegankelijker maken van de presentatie</b>	<b>16</b>
3.1	Wat zijn de leidende principes van de welvaartstheorie?	16
3.2	Beschrijving van de baten van het investeringsproject	17
3.3	Visualisatie van de beoogde resultaten	17
3.4	Beschrijving en visualisatie van mogelijke verbeteringen	19
3.5	Visualisatie van varianten en de samenhang tussen onderdelen	21
3.6	Handvatten voor interpretatie	22
<b>4</b>	<b>Het ontwikkelen van een aanvullend instrumentarium</b>	<b>24</b>
4.1	Planobjectivering/plankritiek	25
4.2	Agglomeratie-exploitatie	27
	<b>Literatuur</b>	<b>32</b>

# Inleiding

**De maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) is een nuttig instrument en kan dienen om de besluitvorming over verstedelijking te faciliteren. De presentatie en communicatie van de resultaten van de MKBA zijn in hun huidige vorm echter onvoldoende toegankelijk voor degenen die de beslissing over verstedelijking moeten nemen. In dit discussiestuk doen we enkele voorstellen ter verbetering van de kwaliteit en toegankelijkheid van de MKBA in het licht van het besluitvormingsproces. Daarbij zien we een belang in het ontwikkelen van een instrument om investeringsvoorstellen te objectiveren en een instrument om de effecten van verstedelijking systematisch te administreren.**

De MKBA vormt een belangrijk onderdeel van de besluitvorming over ruimtelijke investeringsprojecten. Vooral in besluitvormingsprocessen waarin de vraag aan de orde is of investeringsprojecten in aanmerking komen voor een Rijkssubsidie is de MKBA een waardevol instrument gebleken. De laatste jaren is met de inzet van de MKBA veel ervaring opgedaan, zowel op het terrein van infrastructuur als op dat van gebiedsontwikkeling en verstedelijking. Vooral naar aanleiding van de ervaringen op het terrein van gebiedsontwikkeling en verstedelijking is de praktische toepassing van de MKBA in de afgelopen jaren op punten aangepast. Op basis van de leidraad voor het opstellen van een Overzicht Effecten Infrastructuur (OEI-leidraad) zijn de richtlijnen voor de inzet van de MKBA nog steeds in ontwikkeling (zie bijvoorbeeld B&A Consultants 2010; CPB & PBL 2010; Eijgenraam & Ossokina 2010; Verrips et al. 2009).

Aan die ontwikkeling willen we met dit stuk een bijdrage leveren. In het bijzonder doen we een aantal voorstellen voor een verbetering van de inzet van de MKBA bij projecten in het kader van verstedelijking. De besluitvorming over deze vaak veelomvattende projecten is ingewikkeld en dat stelt eisen aan de MKBA. Tal van ongelijksoortige onderwerpen moeten in de MKBA in samenhang worden beoordeeld, onderwerpen die vragen om kennis uit uiteenlopende wetenschappelijke en ontwerpende disciplines. Dat bemoeilijkt de presentatie van de overwegingen bij en de uitkomsten van de MKBA, terwijl juist een heldere communicatie voor de beslisser van groot belang is voor het kunnen nemen van een weloverwogen besluit.

In dit discussiestuk staat de communicatie centraal. Op dat vlak zijn er mogelijkheden om de MKBA als analytisch instrument beter te laten aansluiten bij de bestuurlijke besluitvorming. Bestuurders waarderen het MKBA-instrument (B&A Consultants 2010); de toepassing ervan structureert en verzakelijkt het besluitvormingsproces, en kan ook tot betere plannen leiden. Hoewel de MKBA een gewaardeerd instrument is, is er ook kritiek. Het ‘technocratische’

Figuur 1  
Voorbeeld van een MKBA-eindtabel met saldo

<b>BATEN</b>		
<b>Directe baten</b>	<b>€ 39,9-</b>	<b>Fysieke eenheden</b>
Business case	€ 68,8-	1,4 km weg, brug, 65.000 m <sup>2</sup> vastgoed
Bereikbaarheid		10.000 mvt per dag (5.000 gehele route; 5.000 halve route); 1,02 min. reistijdwinst per mvt
Waardering wachttijden busstation	€ 22,7	389.000 instappers met gemiddeld vijf minuten wachttijd
Vermeden kosten infrastructuur	€ 3,8	€3,3 mln. vermeden kosten en gedeerde opbrengsten
Groenvoorziening	€ 2,0	3,7 ha
	€ 0,4	
<b>Indirecte baten</b>	<b>€ 68,3</b>	
Werkgelegenheid	€ 39,5	156 arbeidsplaatsen; 20 extra buitenlandse werknemers
Weglekeffect buitenland	€ 28,8	Weglekeffect van 250 banen naar Duitsland
Agglomeratie- & schaalvoordelen		PM +
<b>Externe baten</b>	<b>€ 20,5</b>	
Kwaliteit leefomgeving	€ 14,3	2%-5% waardeestijging
Cultuurhistorie	€ 1,0	€270 per m <sup>3</sup> (subsidiabel)
Duurzaamheid		Besparing warmtenet (6,6 kiloton CO <sub>2</sub> ) en waterhuishouding (232.906 m <sup>3</sup> )
	€ 4,9	
Milieu	€ 0,4	Modal shift (75 reizigers)
Naamsbekendheid en imago		PM +
<b>KOSTEN</b>	<b>€ 1,3-</b>	
Onderhoudskosten	€ 1,3-	0,7% investeringskosten
<b>KKBA-saldo</b>	<b>€ 47,6</b>	

karakter van de presentatie van de MKBA zou een heldere communicatie richting beslissers belemmeren. Zo zou de eindtabel waarin doorgaans de analyseresultaten zijn samengevat, te weinig toegankelijk zijn. Het voorbeeld in figuur 1 illustreert dit.

Deze tabel is wel overzichtelijk en het eindsaldo geeft beknopt de optelsom van kosten en baten weer, maar spreekt eerder de taal van de beoordelaars dan die van de beslissers. Het antwoord op de gestelde vraag is een netto contante waarde van 47,6 miljoen euro, maar wat was de vraag ook alweer? En wat is er bij de beantwoording van die vraag allemaal meegenomen of juist weggelaten?

Een andere mogelijke verbetering van de communicatie in het beoordelingsproces betreft de verbanden tussen probleem en oplossing en tussen ruimtelijke investeringen en effecten. Het komt nogal eens voor dat de indieners van plannen menen dat slechts een deel van de effecten van hun plannen in de MKBA is terug te vinden. De uitvoerders van een MKBA zouden deze verbanden in een vroeg stadium beter kunnen bevragen, zodat de maatschappelijke effecten in een later stadium beter kunnen worden ingeschat. Daarbij zou naast economische kennis meer kennis en kunde kunnen worden ingezet uit ruimtelijke (onderzoekende en ontwerpde) disciplines die in het analyseproces tot nu toe onvoldoende worden benut. Zo is stedenbouwkundige kennis wel in het proces aanwezig in de vorm van ontwerpvoorstellen van



indieners en opstellers van projecten, maar nog onvoldoende als onafhankelijke kennis die kan worden benut bij de analyse van die plannen.

In deze paper gaat de aandacht vooral uit naar mogelijke verbeteringen in de communicatie op de volgende drie vlakken:

- het beter in kaart brengen van het investeringsproject, de problemen en de effecten (paragraaf 2);
- het toegankelijker maken van de presentatie van de resultaten (paragraaf 3);
- het ontwikkelen van een aanvullend instrumentarium (paragraaf 4).

Bij het laatste aandachtspunt stellen we drie aanvullingen voor op het bestaande MKBA-instrument. Deze zijn gericht op verbeteringen in de communicatie in het analyse- en beoordelingstraject, maar we gaan ook een stap verder. Het voorstel is om te onderzoeken hoe we (1) de onderbouwing van (stedenbouwkundige) verbanden in ruimtelijke plannen (ingrepen en effecten) kunnen objectiveren (*planobjectivering*), hoe we (2) door middel van *plankritiek* mogelijke verbeteringen op het spoor kunnen komen, en hoe we (3) de effecten van investeringen in verstedelijking zodanig in beeld kunnen brengen dat de aansluiting bij de bestuurlijke praktijk van gebiedsontwikkeling beter wordt – denk aan het belang van coalities met gezamenlijke doelen, het samenbrengen van financiële middelen van verschillende bij de gebiedsontwikkeling betrokken partijen en verdelingseffecten in dergelijke investeringsprojecten.

Deze paper is bedoeld als discussiestuk, als het startpunt van een verkenning naar mogelijkheden om naast de functie van de MKBA als *beoordelingsinstrument* de MKBA verder te ontwikkelen als *verbeterinstrument* bij planvorming en onderbouwing. Waar mogelijk geven we concrete voorbeelden, gebaseerd op ervaringen die in de afgelopen jaren zijn opgedaan met de MKBA Schaalsprong Almere en de MKBA's van de projecten in het kader van het Budget Nota Ruimte.



# Het in kaart brengen van het investeringsproject

Voor een heldere besluitvorming over investeringsprojecten, dient in de communicatie over de plannen in een zo vroeg mogelijk stadium expliciet aandacht te worden besteed aan het in kaart brengen van het project. Dat betekent dat voorafgaand aan het opstellen van de MKBA duidelijk moet zijn wat het project precies behelst, wat met het project precies wordt beoogd en hoe het project wordt vertaald in een kosten-batenanalyse. In de huidige praktijk gebeurt dit al; daarbij sluiten onderstaande suggesties nauw aan. In een aantal gevallen ontstaat in een later stadium discussie over de aard en de doelen van projecten, wat problemen oplevert voor de besluitvorming.

Ruimtelijke investeringsprojecten zijn divers van aard en zijn gericht op het oplossen van tal van tegelijkertijd spelende problemen. Wat moet precies tot het project worden gerekend? Of: wat is de reikwijdte van het project, welke onderdelen horen erbij en wat zijn de effecten ervan? De effecten worden altijd bepaald ten opzichte van het nulalternatief, waarin is beschreven wat er gebeurt wanneer slechts een minimale inspanning wordt verricht om het geconstateerde probleem op te lossen. In de praktijk is het opstellen van het nulalternatief een belangrijke stap in het opstellen van een MKBA. Daarbij zijn in het geval van verstedelijking vooral de effecten op de bestaande stad van belang, en niet alleen de effecten binnen het projectgebied. Een voorbeeld is het herstructureren van een binnenstedelijk bedrijventerrein; juist de effecten op het gebied rondom het verouderde bedrijventerrein zijn van belang.

Een belangrijke basisvraag bij de beoordeling van een investeringsproject is voor welk probleem (of welke problemen) een oplossing wordt gezocht, of welke (ruimtelijke) ontwikkelingsmogelijkheden met een investering worden benut. Het antwoord op deze vraag bepaalt welke onderdelen tot het investeringsproject moeten worden gerekend, namelijk de onderdelen die zijn gericht op de doelen die moeten worden bereikt of relevant zijn voor de ruimtelijke ontwikkelingsmogelijkheden. Gaat het, bijvoorbeeld, enkel om een

woningbouwopgave of wordt er tegelijkertijd gezocht naar een oplossing van een probleem met de opvang en afvoer van regenwater?

Naast de reikwijdte van het voorgestelde investeringsproject is van belang in hoeverre het project bijdraagt aan de oplossing van het probleem. Hierbij gaat het om de relaties tussen middelen en effecten: welk soort effecten hebben de voorgestelde middelen en in welke mate dragen die bij aan het bereiken van de beoogde doelen; welke mechanismen liggen aan de effectiviteit van een project ten grondslag; en worden dergelijke mechanismen voorondersteld, of is er een empirische basis voor?

Ten slotte is van belang welke paden richting de beoogde doelen worden verkend, en ook in hoeverre die worden uitgewerkt. In een MKBA worden in principe verschillende projectalternatieven tegen elkaar en ten opzichte van het nulalternatief afgewogen. Vaak zijn echter niet alle alternatieven even ver uitgewerkt, wat een beoordeling ervan bemoeilijkt.

We bespreken in deze paragraaf de hiervoor genoemde aandachtspunten aan de hand van drie onderwerpen, inclusief voorbeelden uit de MKBA-praktijk:

- de relatie tussen probleem en investeringsproject;
- het vertalen van ambities naar effecten;
- het vergelijken van (ongelijksoortige) projectalternatieven.

## 2.1 De relatie tussen probleem en investeringsproject

Om een zinvolle discussie te kunnen voeren over de resultaten van een MKBA, moet van meet af aan duidelijk zijn voor welk knelpunt een oplossing wordt gezocht. Daarvoor dienen de doelen van het project in beeld te worden gebracht. Zo kan het bij investeringen in woningbouw gaan om een oplossing voor een kwantitatieve of een kwalitatieve woningvraag, of om het, gegeven de kwantitatieve en kwalitatieve woningvraag, vinden van een geschikte locatie. We bespreken in deze paragraaf voorbeelden uit de MKBA van het project Kanaalzone Apeldoorn (zie Ecorys 2007) en uit de MKBA van verstedelijkingsvarianten en openbaarvervoerinvesteringen voor Almere (zie CPB & PBL 2009), om te illustreren dat de relatie tussen doel en investering een belangrijke rol speelt in het opstellen en uitvoeren van de MKBA.

In een eerste versie van de MKBA van het project Kanaalzone Apeldoorn wordt als mogelijk alternatief voor een inbreidingslocatie een uitleglocatie voorgesteld. Op de inbreidingslocatie Kanaalzone is de ambitie om ‘de meer stedelijke milieus’ te realiseren, met dichtheden die variëren van 30 tot 50 woningen per hectare naar 80 tot 120 woningen per hectare. Als alternatief wordt Zuidbroek II gesuggereerd, een uitleglocatie aan de andere kant van de snelweg.

Bij het alternatief Zuidbroek II kunnen kanttekeningen worden geplaatst. Voor welk knelpunt wordt hier een oplossing gezocht? Zuidbroek II is wellicht een alternatief als het knelpunt louter een kwantitatieve woningbouwopgave zou zijn (geformuleerd in termen van aantallen woningen). Dat is echter niet het geval: de indieners van de MKBA typeren het knelpunt ook als een kwalitatieve opgave, niet alleen in termen van ‘de meer stedelijke milieus’, maar ook in termen van ‘inbreiding’ en ‘herstructurering’. Is het aannemelijk dat op een dergelijke locatie, op afstand van een relatief kleine stad, de geambieerde stedelijke dichtheden zullen worden

gerealiseerd? In gerealiseerde projecten op andere uitleglocaties haalt de dichtheid nog geen 20 woningen per hectare, zo melden de indieners zelf al. Het is in dit licht niet waarschijnlijk dat de dichtheid in Zuidbroek II 30 tot 50, laat staan 80 tot 120 woningen per hectare zal zijn. En, hoe draagt de locatie Zuidbroek II bij aan inbreiding en herstructurering? Een dergelijke bijdrage is aan de overzijde van de snelweg onwaarschijnlijk.

Voorafgaand aan een gedetailleerde doorrekening van projectalternatieven kan een beknopte (stedenbouwkundige) analyse van het project mogelijke spanningen tussen doel en middel aan het licht brengen. Als een dergelijke analyse in een vroeg stadium met de indieners van een project en de opsteller van de MKBA wordt besproken, dan versterkt dat de mogelijkheid om de MKBA te gebruiken om tot verbetering van de projectformulering te komen. De rol van de MKBA als 'knock-out-instrument' komt daarmee steeds meer op de achtergrond.

In Almere is grootschalige woningbouw gepland; de Schaalsprong Almere. In de door het Centraal Planbureau (CPB) en het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) opgestelde MKBA wordt echter alleen ingegaan op de kosten en baten van de combinatie van verstedelijkingsalternatieven voor Almere en daaraan gekoppelde spoorinvesteringen; de keuze voor de schaalsprong zelf is nadrukkelijk niet in het onderzoek opgenomen. De keuze daarvoor wordt voorondersteld: de doelstelling van een verdere verstedelijking van Almere staat in de MKBA niet ter discussie. Het gaat daarin om de wijze waarop deze verstedelijking gestalte zal krijgen. In de MKBA worden drie varianten vergeleken, gebaseerd op de alternatieven 'Almere Waterstad', 'Polderstad' en 'Stad van Water en Groen' – drie verstedelijkingsvarianten waarvoor eerder al kosteneffectiviteitsanalyses zijn gemaakt.

Hier is de vraagstelling van de kosten-batenanalyse beperkt tot de locatie binnen Almere. Als het zou gaan om het oplossen van de kwantitatieve woningbouwopgave binnen bijvoorbeeld de Noordvleugel van de Randstad, zou ook naar alternatieve locaties in bijvoorbeeld Amsterdam of Utrecht kunnen worden gekeken. Omdat het over een locatiebeslissing gaat, zijn deze alternatieven niet in beeld.

## 2.2 Het vertalen van ambities naar effecten

Projectplannen zijn doorgaans geschreven in een wervende stijl. Uit het perspectief van de indieners is dat begrijpelijk; bij ruimtelijke investeringsprojecten zijn immers vaak verscheidene partijen betrokken die zich alle in de plannen moeten kunnen vinden, er moeten investeerders worden geïnteresseerd, en eventuele subsidieverstrekkingen moeten worden overtuigd van de maatschappelijke waarde van het project. In de praktijk geven de indieners van het verstedelijkingsproject zelf aan wat de effecten van het investeringsvoorstel zullen zijn. Deze effecten worden vaak opgesteld door stedenbouwkundige bureaus, die binnen het planproces ook proberen om met het indienen van aansprekende plannen voor zichzelf meer werk te genereren. Beide partijen, zowel de indieners als de opstellers van de plannen, kunnen als belanghebbende een reden hebben om de effecten mooier voor te stellen dan ze zijn. Het is de taak van de beoordelaars om de geclaimde effecten te toetsen aan (empirische) kennis over de effecten van ruimtelijke investeringen. Dat vergt een kritische blik op de ingediende plannen en de geclaimde effecten, die bij voorkeur ruim voor de berekening van het uiteindelijke MKBA-saldo inzicht oplevert in de mogelijke verbeteringen van het project.



De huidige situatie in Hengelo  
Bron: Projectbureau Hart van Zuid



Impressie van het ontwikkelingsperspectief  
op de Amsterdamse Zuidas  
Bron: [nieuwbouw.amsterdam.nl](http://nieuwbouw.amsterdam.nl)

We geven een voorbeeld van een kritische analyse van een ambitieus plan aan de hand van het project Hart van Zuid/Stationsomgeving Centraal Station Twente.

Volgens 'Hart van Zuid' moet de stationsomgeving van Hengelo zich ontwikkelen tot een aantrekkelijke vestigingsplaats voor (internationale) bedrijven: een WTC/Businessdistrict met een multifunctioneel programma. In de kengetallen-KBA (KIBA; ZIE BCI 2008b) wordt een baat (van circa tien miljoen euro) voor productiviteitsgroei berekend. De opstellers verwijzen in hun argumentatie naar de KBA Zuidas (CPB 2006: 38, 71, 72). Daarin wordt de productiviteitsgroei beschouwd als een gevolg van onder andere agglomeratie-effecten.

Bij de vergelijking met de Zuidas moeten kanttekeningen worden geplaatst. Er is een groot verschil in de omvang van het WTC/Businessdistrict in Hengelo en de Amsterdamse Zuidas. In beginsel zijn de genoemde agglomeratie-effecten ook in het Hengelose WTC/Businessdistrict mogelijk, maar de omvang zal vele malen kleiner zijn dan op de Zuidas. Zo zijn de aantallen werknemers in Hengelo veel kleiner en zal het WTC bij volledige bezetting maximaal vier buitenlandse bedrijven aantrekken.

Met het streven naar het realiseren van een zakencentrum is op zich niks mis. Het probleem in dit voorbeeld schuilt in de omvang van de geclaimde agglomeratie-effecten. De ambitie wordt onderbouwd met een vergelijking die mank gaat (de afbeeldingen hierna illustreren dit). Als dit probleem wordt besproken ruim voordat het eindsaldo wordt berekend, kan bijstelling van de projectformulering mogelijk frustraties bij betrokkenen verderop in het besluitvormingsproces helpen voorkomen.

## 2.3 Vergelijking van (ongelijksoortige) projectalternatieven

Als in een MKBA projectalternatieven worden vergeleken, moeten deze onderling voldoende verschillen. Dat levert de meeste informatie op voor de besluitvorming en over de wijze in welke richting het investeringsproject te verbeteren valt. Bovendien moet over alle alternatieven voldoende informatie beschikbaar zijn en moet de informatie vergelijkbaar zijn, dat wil zeggen dat alle alternatieven zijn gericht op het oplossen van hetzelfde probleem. In de praktijk echter, zijn niet altijd alle projectalternatieven even goed uitgewerkt. Vaak is er één goed uitgewerkt voorkeursalternatief, naast projectalternatieven waarvoor minder tijd (en geld) beschikbaar is. Dat kan leiden tot het vergelijken van appels en peren.

In de MKBA die bij de Schaalsprong Almere is opgesteld, zijn drie verstedelijkingsvarianten naast elkaar gezet. Deze verstedelijkingsvarianten overlappen sterk; delen van 'Polderstad' worden ook uitgevoerd in de varianten 'Waterstad' en 'Stad van Water en Groen'. Dit levert weinig informatie op over de sterke en zwakke punten van de varianten.

De aard van de informatie en de hoeveelheid ervan zijn voor de drie genoemde varianten redelijk vergelijkbaar. Een evenwichtige vergelijking in de MKBA met 'Almere 2.0' wordt al lastiger. 'Almere 2.0' is het voorkeursalternatief van de gemeente Almere dat dateert van eind juni 2009 en is een verdere uitwerking van 'Almere Waterstad'; Almere 2.0 is niet meegenomen in de MKBA die het CPB en PBL hebben opgesteld. De twee andere alternatieven ('Stad van Water en Groen' en 'Polderstad') zijn niet verder uitgewerkt, hetgeen een goede vergelijking met Almere 2.0 belemmert. Een verdere bestudering van de mogelijkheden van de locatie van de verstedelijking binnen Almere is daarmee impliciet afgesloten. Dit illustreert nogmaals dat de keuze van projectalternatieven impliciet de doelen van het project bepaalt, en daarmee de mogelijkheden van de MKBA.

Resumerend verwachten we dat het vroegtijdig uitwisselen van informatie en kennis over de relaties tussen doelen en middelen, de ambities en effecten, en over onderzochte projectalternatieven bij betrokken partijen duidelijkheid verschaft over het opstellen en uitvoeren van de MKBA die het besluitvormingsproces in latere stadia kan stroomlijnen. De resultaten van deze onderzoeksfase zouden tot uitdrukking kunnen komen in een aparte paragraaf in de MKBA-rapportage, waarin staat wat het project behelst, welke doelen er met het investeringsvoorstel worden nagestreefd en welke onderdelen en effecten van het investeringsvoorstel in de MKBA worden opgenomen.





# Het toegankelijker maken van de presentatie

Uit ervaringen met MKBA's en discussies daarover met diverse betrokken partijen komen vragen naar voren over de presentatie van de MKBA. In de OEI-leidraad wordt veel belang gehecht aan 'een heldere presentatie' van de resultaten van een MKBA. Maar wat 'helder' is, is disciplinegebonden: wat bijvoorbeeld voor een econoom helder is, is niet automatisch duidelijk voor iemand met een bestuurskundige achtergrond. Een relevante vraag in dit kader is of in de MKBA het materiaal wel inzichtelijk genoeg is voor wie moet beslissen over de eventuele toekenning van een overheidsbijdrage aan een investeringsproject. We gaan op deze vraag in aan de hand van zes onderwerpen:

- de toelichting van het kader van de welvaartstheorie;
- de beschrijving van de baten;
- de visualisatie van beoogde resultaten;
- de beschrijving en visualisatie van mogelijke verbeteringen;
- de visualisatie van varianten en de samenhang tussen onderdelen;
- handvatten voor interpretatie.

## 3.1 Wat zijn de leidende principes van de welvaartstheorie?

De MKBA is gebaseerd op de welvaartstheorie. Het uitgangspunt voor een beoordeling op basis van een MKBA is de vraag of een project naar verwachting bijdraagt aan de maatschappelijke welvaart. Daarbij wordt een breed welvaartsbegrip gehanteerd. De bij de uitvoering van MKBA's betrokken economen nemen dit als vanzelfsprekend aan, maar bij andere betrokkenen in het besluitvormingsproces zijn de welvaartstheorie en het brede welvaartsbegrip niet altijd bekend. Zo weet niet iedereen dat onder het brede welvaartsbegrip naast financieel-

economische zaken ook allerlei andere zaken worden verstaan waaraan mensen waarde toekennen, zoals natuur, milieu en gezondheid.

Een korte uiteenzetting in de presentatie van een MKBA over de leidende principes (mogelijkheden en beperkingen) achter de welvaartstheorie, bijvoorbeeld in een apart tekstkader in de inleiding, kan onnodige spraakverwarring en misverstanden helpen voorkomen. Hierbij moet uiteraard ook worden uitgelegd hoe de principes van de welvaartstheorie uitwerken voor de specifiek te onderzoeken MKBA.

Bij deze uiteenzetting hoort ook een beknopte uitleg over de lange termijn (tijdshorizon) die in MKBA's wordt gehanteerd, en over de consequenties daarvan in het specifieke geval. De gekozen tijdshorizon heeft immers invloed op het maatschappelijke kosten-batensaldo: investeringseffecten op de korte termijn wegen zwaarder dan die op de lange. Logischerwijs hebben verschillende typen investeringen verschillende tijdsperspectieven. Een stedenbouwkundige ingreep kan onmiddellijk effect sorteren, terwijl een investering in biodiversiteit pas veel later tot maatschappelijke baten leidt. De gekozen tijdshorizon heeft daarom een grote invloed op de uitkomsten van de MKBA.

### 3.2 Beschrijving van de baten van het investeringsproject

Hiervoor hebben we betoogd dat in de MKBA een aparte paragraaf zou kunnen worden opgenomen, waarin onder andere wordt aangegeven welke effecten van het investeringsvoorstel in de MKBA worden opgenomen. We stellen voor om in de rapportage een lijst met effecten op te nemen die is gebaseerd op het beschreven investeringsproject, onderverdeeld in effecten die wel en niet zijn meegenomen. Bij de effecten die niet zijn meegenomen, moet dan ook worden aangegeven wat de reden daarvoor is, bijvoorbeeld dubbelstellingen of onvoldoende empirische kennis over het effect.

Niet alle effecten die het project genereert, komen ook in de vorm van baten in de MKBA. De verandering in welvaart door een investering kan namelijk op verschillende manieren worden gemeten, waarbij moet worden gewaakt voor dubbelstellingen. Het aanleggen van een snelweg bijvoorbeeld, zal leiden tot een kortere reistijd. Het effect hiervan kan worden gemeten door de waarde van de kortere reistijd vast te stellen met behulp van een reistijdwaardering. De snelweg zal echter ook leiden tot een hogere waarde van verschillende typen vastgoed (woningen, bedrijven, kantoren) doordat de bereikbaarheid is verbeterd. Omdat het hier om hetzelfde effect gaat, is een keuze vereist: of een meting van de reistijdwaardering, óf een meting van de vastgoedwaardering.

Over sommige veronderstelde effecten is geen empirische informatie voorhanden; dat kan in de toelichtende paragraaf bij het investeringsproject ook worden meegenomen.

### 3.3 Visualisatie van de beoogde resultaten

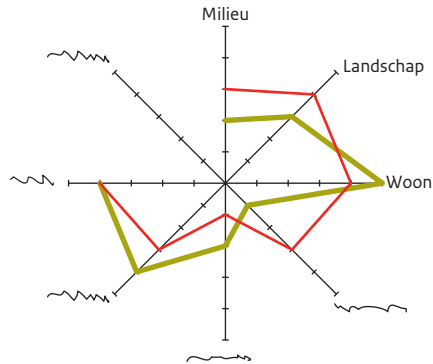
Een basisvraag in de MKBA is als gezegd voor welke problemen voorgestelde investeringen oplossingen bieden, of welke (ruimtelijke) ontwikkelingsmogelijkheden met investeringen worden benut. Zeker als het gaat om een verscheidenheid aan doelen en middelen om deze

Figuur 2  
Vergelijking saldotabel met spindiagram

Voorbeeld saldotabel

BATEN		
<b>Directe baten</b>	<b>€ 39,9-</b>	<b>Fysiske eenheden</b>
Business case	€ 68,8-	1,4 km weg, brug, 65.000 m <sup>2</sup> vastgoed
Bereikbaarheid	€ 22,7	10.000 mvt per dag (5.000 gehele route; 5,1 1,02 min. reistijd per mvt)
Waardering wachttijden busstation	€ 3,8	389.000 instappers met gemiddeld vijf minuten
Vermijden kosten infrastructuur	€ 2,0	43,3 min. vermijden kosten en gedeelde optre
Groenvoorziening	€ 0,4	3,7 ha
<b>Indirecte baten</b>	<b>€ 68,3</b>	
Werkgelegenheid	€ 39,5	156 arbeidsplaatsen; 20 extra buitenlandse en
Wegialeffect buitenland	€ 28,8	Wegialeffect van 250 banen naar Duitsland
Agglomeratie- & schaalvoordelen	PM	+
<b>Externe baten</b>	<b>€ 20,5</b>	
Kwaliteit leefomgeving	€ 14,3	2%-5% waardestijging
Cultuurhistorie	€ 1,0	€270 per m <sup>3</sup> (subsidiebat)
Duurzaamheid	€ 4,9	Besparing warmteener (3,6 kiloton CO <sub>2</sub> ) en v
Milieu	€ 0,4	Modal shift (75 reizigers)
Naambekendheid en imago	PM	+
<b>KOSTEN</b>	<b>€ 1,3-</b>	
Onderhoudskosten	€ 1,3-	0,7% investeringskosten
<b>MKBBA saldo</b>	<b>€ 47,8</b>	

Voorbeeld spindiagram



te bereiken, wordt de analyse al snel complex. Dat geldt ook voor de presentatie: hoe kunnen de diverse doelen en het doelbereik zo worden getoond dat niet alleen de vakdeskundige onderzoekers, maar ook de beslissers een overzicht krijgen?

Naast de MKBA-saldotabel lijkt het spindiagram een bruikbare presentatiemethode. Het kan een functie vervullen in het 'doelzoekproces': welke doelen beogen de indieners met de uitvoering van een project te bereiken? En verschillen mogelijke varianten van het project in de te verwachten resultaten? Het spindiagram brengt in een assenstelsel de doelen van een investering overzichtelijk in beeld: elke as verbeeldt een doel, zoals het aanbod van woningen, het vergroten van de biodiversiteit, of een verandering van de bevolkingsamenstelling in een stad. Door naast de projectdoelen ook de achterliggende beleidsdoelen op te nemen, kan het beeld worden verfijnd. Het diagram kan bovendien in grote lijnen verschillen in effecten van investeringsvarianten weergeven: op elk van de assen geeft een punt de score aan, en door deze punten te verbinden ontstaat een 'spinnenweb' dat de verschillen tussen varianten overzichtelijk laat zien (zie figuur 2).

Het voorstel is om in het spindiagram alle posten op te nemen die ook in de tabel staan. Echter, alle effecten worden gepresenteerd in kwantitatieve eenheden (volumegrootheden) en niet in monetaire eenheden (euro's). Onderdelen van de MKBA die wel in euro's luiden, worden meestal ook in volumes gemeten. Zo kan de verkorting van de reistijd in het spindiagram worden opgenomen (gemeten in minuten) in plaats van de gemonetariseerde baten van de kortere reistijd (in euro's) die in de tabel staan. PM-posten blijven dus ook in het spindiagram buiten beeld. De toevoeging van dit spindiagram aan de rapportage verkleint de kans dat de zogeheten niet-monetariseerbare waarden ('zwakke waarden') ondersneeuwen.

Het spindiagram in figuur 2 toont de meerwaarde van het spindiagram ten opzichte van de MKBA-saldotabel: de verschillende doelen en de te verwachten globale resultaten worden veel

toegankelijker gepresenteerd. Voor de vergelijkbaarheid worden in het diagram alleen de effecten opgenomen die ook in de MKBA staan.

Het spindiagram heeft echter ook een belangrijk nadeel ten opzichte van de tabel. De relatieve eenvoud gaat ten koste van de precisie: waar het spindiagram vooral geschikt is voor de visualisatie van de globale effecten van projectvarianten (in orde van grootte), daar kwantificeert de tabel in exactere termen, liefst in euro's, maar waar dat niet mogelijk is in andere eenheden, zoals hectaren. We pleiten er dan ook niet voor de bekende tabel te vervangen. Het spindiagram kan daarop een aanvulling zijn: het kan de diverse investeringsdoelen en globale resultaten overzichtelijk presenteren, waarmee de basis voor een integrale analyse van een project wordt versterkt.

### 3.4 Beschrijving en visualisatie van mogelijke verbeteringen

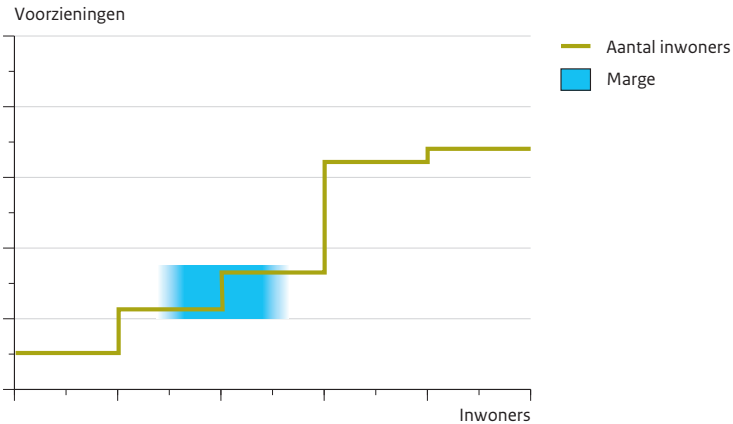
Als betrokken partijen de bij de uitvoering van eerdere MKBA's opgedane kennis inbrengen in volgende MKBA's, dan heeft dat voordelen voor het beoordelingsproces. Zo vergroot het de plandiscipline, bijvoorbeeld doordat indieners vooraf strenger kijken naar vooronderstelde relaties tussen investeringen en effecten. Andersom kan het helpen de gebruikte kengetallen of andere conventies die in de MKBA-praktijk bij de toetsing worden gebruikt, aan te passen. Daarnaast kan nieuwe, gedeelde kennis aanknopingspunten bieden om plannen te verbeteren. Dat kan in de loop van de tijd (een opeenvolging van MKBA's), maar ook binnen het besluitvormingsproces van één project waarin een MKBA een rol speelt. Om deze mogelijkheden te benutten, is het nodig om belangrijke (ruimtelijke) mechanismen duidelijker in beeld te krijgen.

Een voorbeeld van hoe dat zou kunnen betreft de gevoeligheid van een investering voor de plaats van de ingreep. Met 'gevoeligheid' doelen we hier niet op de gevoeligheidsanalyse die nu al deel uitmaakt van gedegen MKBA's (de gevoeligheid van kosten en baten voor verschillen in vooronderstellingen), maar gevoeligheid van onderdelen binnen het plan zelf. Bijvoorbeeld: als een gepland stadion vijfhonderd meter wordt verplaatst, zou het plan als geheel dan beter uit de verf komen? Dat zou bijvoorbeeld het geval kunnen zijn als er synergie ontstaat doordat het stadion door verplaatsing parkeergelegenheid kan delen met een winkelcentrum.

Een tweede voorbeeld betreft planologische drempelwaarden. Stedelijke voorzieningen hebben een kritisch aantal gebruikers nodig om te kunnen (voort)bestaan. Een toename van het aantal inwoners in een bepaald gebied impliceert meer draagvlak voor voorzieningen. In eerste instantie gaat dat bijvoorbeeld om de oppervlakte van een winkel: hoe meer inwoners, hoe meer vierkante meters winkeloppervlak. Deze opschaling gaat echter niet gelijkmatig. Vanaf een bepaald aantal inwoners is er bijvoorbeeld ruimte voor een Chinees restaurant en een buurtcentrum, maar moeten er nog wel een fors aantal inwoners bij voordat een sterrenrestaurant of opera rendabel wordt.

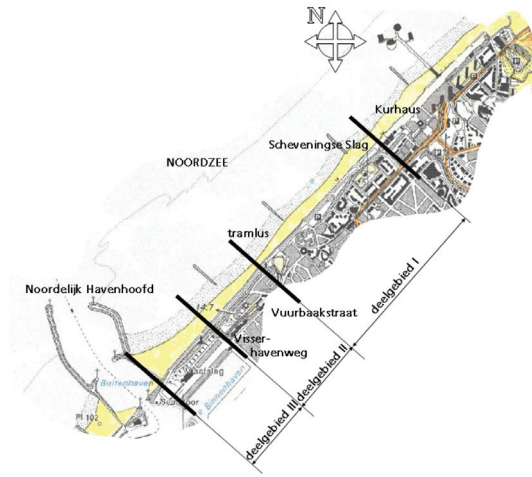
Als in een plan investeringen zijn voorgesteld die volgens berekeningen in een MKBA in de buurt zitten van een bepaalde drempelwaarde, dan zouden de plannenmakers dat in een zo vroeg mogelijk stadium te weten moeten komen. Een beperkte extra investering kan het project wellicht op een hoger plan tillen (voorbij de drempel), zodat het per saldo meer winst oplevert.

Figuur 3  
Drempelwaarde voor voorzieningen en de marges van een investering



Daarbij moet overigens wel rekening worden gehouden met de ondermijning van draagvlak elders door concurrentie; de mogelijke kosten daarvan dienen ook in beeld te worden gebracht. Daarnaast is het zinvol om vroegtijdig rekening te houden met onzekerheden (ook op de langere termijn). Mocht het plan slechter lopen dan verwacht, dan bestaat het gevaar dat het onder de drempel (voor bijvoorbeeld een schouwburg of bioscoop) terechtkomt. Ook informatie daarover kan een plan helpen verbeteren.

Door een verkenning van verbetermogelijkheden kunnen betere planresultaten worden bereikt. Het gaat daarbij uiteraard niet om details, maar om enkele grote noemers in het plan. Ook hier kan visualisatie meerwaarde hebben. Zo zijn in figuur 3 enkele drempelwaarden gerelateerd aan de marge waarbinnen een investering zich beweegt, zodat bijvoorbeeld duidelijk wordt of het zin heeft om meer of juist minder woningen te plannen om er zeker van te zijn dat een bepaald voorzieningenniveau kan worden gerealiseerd. Deze figuur laat ook zien dat de relatie tussen het aantal inwoners en het voorzieningenniveau met enige voorzichtigheid moet worden geïnterpreteerd: de kritieke grenzen zijn niet in steen gebeiteld, er moet rekening worden gehouden met (flinke) marges.



Afbeeldingen uit de MKBA Scheveningen Boulevard  
Bron: Arcadis en Gemeente Den Haag

### 3.5 Visualisatie van varianten en de samenhang tussen onderdelen

Als in een MKBA projectvarianten worden beoordeeld, dan is een goed inzicht in de aard van die varianten noodzakelijk. Op welke onderdelen verschillen alternatieve investeringsvoorstellen en hoe is de samenhang tussen projectonderdelen in elk van de alternatieven?

In ruimtelijke projecten zijn er vrijwel altijd verbanden tussen uiteenlopende onderdelen, bijvoorbeeld tussen aantallen woningen, mobiliteit en de kwaliteit van de leefomgeving (geluid, lucht, enzovoort). Die verbanden zijn deels in cijfers uit te drukken, maar deels ook niet, waardoor belangrijke aspecten buiten beeld kunnen blijven. In dat geval bieden aanvullende presentatievormen soelaas.

De MKBA Scheveningen Boulevard (SEO 2007) is een voorbeeld waarin verschillende presentatievormen zijn gecombineerd. In Scheveningen wordt de veiligheid van de kustverdediging verbeterd. Het project Scheveningen Boulevard betreft een additionele verbetering van de ruimtelijke kwaliteit, boven op (maar wel in samenhang met) de veiligheidsverbetering. Concreet gaat het om de inrichting van de boulevard. In de MKBA zijn vijf inrichtingsvarianten onderzocht, die variëren in de mate waarin de ruimtelijke kwaliteit wordt verhoogd, inclusief verschillen in kosten en baten. In het meest complete ruimtelijk plan wordt de hele boulevard vanaf grofweg de Scheveningse Slag tot aan het noordelijk havenhoofd ingericht conform het plan 'De Solà-Morales'. Een golvende zeepromenade verbindt Scheveningen Bad, Scheveningen Dorp en Scheveningen Haven met elkaar. In de goedkopere alternatieven worden de hoogteverschillen in de boulevard minder goed overbrugd en worden goedkopere materialen gebruikt.

In de MKBA worden de verschillende kwaliteiten van de inrichtingsalternatieven gewaardeerd in euro's. Hoe hoger de kwaliteit, des te hoger de kosten en baten. De belangrijkste baten zijn de inkomsten uit toegenomen recreatie en stijging van de waarde van het omringende vastgoed. De verschillende verhoudingen tussen de kosten en baten in de varianten worden echter pas begrijpelijk als in de MKBA niet enkel een opsomming van kosten en baten wordt opgenomen, maar ook de inrichtingsalternatieven worden beschreven en in beeld gebracht. In de MKBA Scheveningen Boulevard gebeurt dat door middel van kaarten, schetsen en een foto

van een maquette (zie afbeeldingen hierna). Een opsomming alleen zou het moeilijk hebben gemaakt om een goed zicht te krijgen op het ontwerp van de boulevard in zijn geheel. Waar zijn bijvoorbeeld belangrijke verbindingen tussen deelgebieden te vinden? Hoe is de relatie ontworpen tussen verplaatsen (infrastructuur) en verblijven (op het strand bijvoorbeeld)? De MKBA Scheveningen Boulevard is een goed voorbeeld van de visualisatie van projectalternatieven. Dit is echter niet altijd gebruikelijk. De beschrijving en de beelden stellen de beslisser beter in staat de samenhang tussen onderdelen in het plan en de verschillen tussen alternatieven te begrijpen en te analyseren.

### 3.6 Handvatten voor interpretatie

De saldotabel in de MKBA biedt in kort bestek veel informatie. Dat is uiteraard de kracht van de tabel, maar er schuilt ook een risico in. Voor de beslisser is de beknopte informatie op de onderscheiden onderdelen namelijk niet altijd even gemakkelijk te interpreteren. Een korte toelichting kan hier helpen.

Wat gaf bijvoorbeeld de doorslag in de totstandkoming van het kosten-batensaldo: waarin huist de kracht van het beoordeelde project en waarin blinkt het minder uit? Hoe scoren andere, vergelijkbare projecten op belangrijke onderdelen? Door dit soort informatie krijgen beslissers, zonder dat al te zeer op de details hoeft te worden ingegaan, een beter gevoel voor de aard van het project en de orde van grootte van kosten en baten. Bijvoorbeeld, 30 miljoen euro, is dat in vergelijking met gelijksoortige projecten veel of weinig op een bepaalde post in de tabel?

Iets dergelijks geldt ook voor grootheden die wel zijn gemeten in volume-effecten, maar niet in euro's, bijvoorbeeld in het geval van effecten op biodiversiteit. Door informatie te presenteren uit vergelijkbare projecten, kan duidelijk worden gemaakt of het gegeven getal een groot of klein effect weergeeft. En als projecteffecten noch in euro's, noch in volume-effecten zijn uit te drukken maar als PM-post in de tabel zijn opgenomen, kan worden toegelicht hoe zulke posten zich tot de rest van de tabel verhouden. Zijn er bijvoorbeeld projectonderdelen als PM-post in de tabel opgenomen die in het licht van de gestelde doelen erg belangrijk zijn? Een korte toelichting bij de tabel kan dergelijke posten prominenter in beeld brengen, zodat de beslisser deze bij de interpretatie van het kosten-batensaldo scherper in beeld heeft.

Een (korte) toelichting is in de meeste MKBA's wel gebruikelijk, maar die blijft meestal beperkt tot de MKBA zelf. Hoe de verschillende posten zich verhouden tot andere MKBA's, blijft onvermeld.





# Het ontwikkelen van een aanvullend instrumentarium

Hiervoor zijn vooral kwesties besproken op het vlak van communicatie en presentatie, maar zijn ook meer inhoudelijke thema's aangestipt, veelal op het gebied van verstedelijking, zoals investeringen, planologische drempelwaarden en dergelijke. Hoewel de MKBA tot op heden een waardevolle bijdrage heeft geleverd aan de verzakelijking van de beoordeling van grote ruimtelijke projecten, blijkt het instrument op het complexe terrein van gebiedsontwikkeling en verstedelijking eerder tegen grenzen aan te lopen dan bijvoorbeeld op het terrein van mobiliteit. Daarom lijken er naast verbeteringen in de communicatie/presentatie ook verbeteringen nodig van het beschikbare instrumentarium in de analyse voorafgaande aan de besluitvorming. We zoeken hier vooral naar verbeteringen in de vorm van aanvullingen op het MKBA-instrument.

Inhoudelijk is de MKBA nog niet helemaal op orde voor het evalueren van investeringen in verstedelijking. Vooral voor lastig te kwantificeren of te moneteriseren ruimtelijke effecten is een verdere ontwikkeling van de MKBA als instrument gewenst, bijvoorbeeld als het gaat om ruimtelijke kwaliteit. Dit is deels onontgonnen terrein, maar verbeteringen lijken niet onmogelijk. Dat laat bijvoorbeeld de indicator voor natuurpunten zien (Sijtsma et al. 2009). Deze bestaat nog niet zo lang, en er zal nog verder worden gediscussieerd over de juiste inschatting van natuurpunten, maar met de introductie ervan is het debat over de wijze waarop de effecten van natuur in MKBA's kunnen worden meegenomen, wel een stap verder geholpen. Dergelijke verbeteringen moeten ook mogelijk zijn voor de waardering van onder andere stedelijke, landschappelijke en gezondheidseffecten van ruimtelijke investeringen. Dit onderwerp sluit nauw aan bij de al langer lopende discussie over de rol van de PM-posten in de MKBA-saldotabel. Deze paper is zeker niet bedoeld om die discussie af te ronden; daarvoor moet nog te veel worden uitgezocht en besproken. We beogen die discussie juist een impuls te geven met enkele voorstellen en voorbeelden die in het verlengde liggen van de reeds gedane suggesties. Hoe kan de reikwijdte van een investeringsproject objectief worden vastgesteld en

hoe kunnen de stedenbouwkundige effecten van een project op systematische wijze worden beoordeeld? Hoe moet een dergelijke ‘planobjectivering’ of ‘plankritiek’ vorm krijgen? Daarvoor biedt de MKBA tot nu toe onvoldoende mogelijkheden. Achtereenvolgens bespreken we:

- planobjectivering/plankritiek;
- agglomeratie-exploitatie.

## 4.1 Planobjectivering/plankritiek

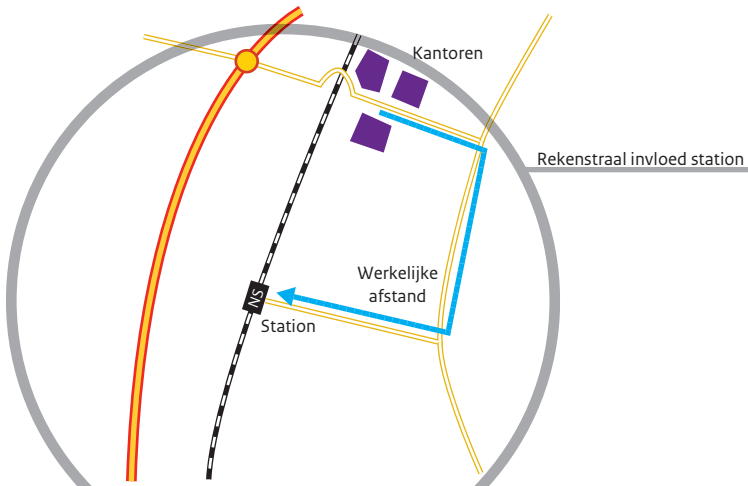
Veel ruimtelijke investeringsprojecten hebben betrekking op verstedelijkte regio’s. In ruimtelijk en mobiliteitsbeleid en in stedelijke visies worden termen gebruikt als ‘stedelijkheid’, ‘verstedelijking’, ‘agglomeratiegraad’, ‘bundeling nabij knooppunten’, ‘dichtheid’, enzovoort. Hoe hiermee om te gaan in MKBA’s?

*Objectivering* is de eerste stap op weg naar een antwoord. Voordat de mogelijkheden van eventuele kwantificering en monetarisering aan bod komen, moet worden verkend of en hoe plannen voor verstedelijking objectiveerbaar zijn. Voor de relaties tussen stedelijke ingrepen en effecten zijn, in tegenstelling tot bijvoorbeeld het mobiliteitsonderzoek, nauwelijks exacte rekenmodellen beschikbaar. Dat maakt zulke relaties echter niet minder relevant voor een goede beslissing. Ruimtelijke onderzoeks- en ontwerpdisciplines bieden waardevolle kennis, maar die heeft vaak een ambachtelijk karakter. Er moet worden onderzocht welke theorie en empirie beschikbaar is voor een solide basis voor operationalisering van die kennis in MKBA’s. Hiernaar zal, als gezegd, nog het nodige onderzoek moeten worden verricht, maar we geven hier alvast twee voorbeelden als aanknopingspunt.

In het eerder aangehaalde project Scheveningen Boulevard worden voor de inrichting van de boulevard vijf varianten vergeleken. De kwaliteit van de alternatieven verschilt zowel qua kosten als baten. In de duurdere varianten worden hoogteverschillen in de boulevard beter overbrugd en worden duurdere materialen gebruikt. De verwachting is dat dit meer bezoekers zal trekken en dat de vastgoedwaarden in de directe omgeving zullen stijgen.

Voor zowel de kosten als de baten wordt in de MKBA gebruikgemaakt van de ervaringen van de gemeente Den Haag elders in de stad. De verschillen tussen de kwaliteitsniveaus in de alternatieven worden uitgedrukt aan de hand van de twee kwaliteitsniveaus die de gemeente reeds toepast in bestaande stadsdelen: de Hofstad- en Residentiekwaliteit. Hofstadkwaliteit is het hoogste niveau dat de gemeente gebruikt. Daarin worden voor de bestrating bijvoorbeeld natuurstenen gebruikt. Den Haag gebruikt dit niveau van inrichting in het centrum en in gebieden met een met het centrum vergelijkbare drukte. De gemeente ziet deze gebieden als (inter)nationaal visitekaartje van Den Haag. De Residentiekwaliteit is de standaardinrichting in (woon)gebieden die geen bijzondere uitstraling behoeven: minder fraai, maar ook minder duur. Deze koppeling van inrichtingsvarianten aan de beoogde stedelijke allure staat uiteraard niet garant voor nog te realiseren baten. Maar door meerdere stappen in de gedachtegang te expliciteren en deze te verbinden met ervaringen uit de bestaande praktijk, wordt de redenering wel transparant gemaakt en kan de aannemelijkheid van de effecten van de alternatieven worden bediscussieerd.

Figuur 4  
Voorbeeld situatieschets station en bedrijven

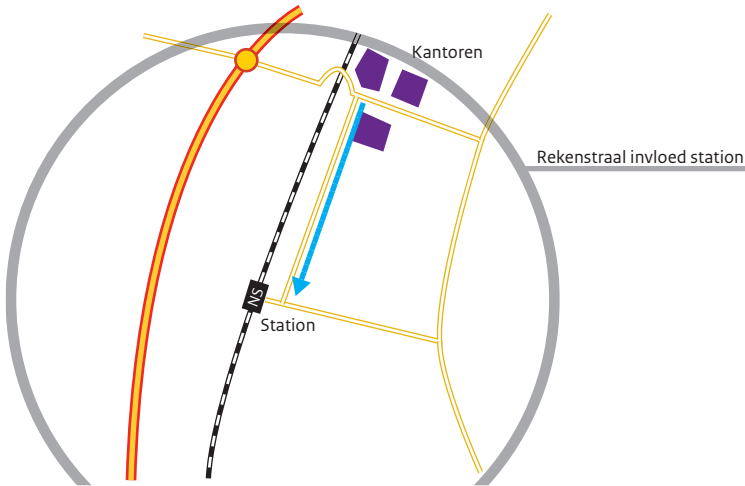


In dit voorbeeld van planobjectivering staat de *onderbouw* van de ruimtelijke verbanden tussen stedenbouwkundige doelen, middelen en effecten centraal. Het volgende voorbeeld illustreert plankritiek. Daarbij staan mogelijke *verbeteringen* van plannen centraal. Kritiek vatten we hier constructief op, als het zoeken naar mogelijke verbeteringen in een plan. Het voorbeeld is gebaseerd op een geabstraheerde situatie uit de praktijk. Om de stationslocatie in figuur 4 een meer stedelijk karakter te geven, is besloten om een kantoorprogramma te ontwikkelen. De kantoren zouden op een zogeheten B-locatie (uit het ABC-locatiebeleid) terecht komen, in de directe omgeving van het voorstadstation. In de praktijk gaat het echter eerder om een zichtlocatie georiënteerd op de snelweg, met alle kenmerken van een C-locatie. Immers, als naar de wegen in deze omgeving wordt gekeken, dan blijkt het station over de weg slecht bereikbaar. Bij het station zijn bovendien onvoldoende voorzieningen voor passanten (fietsenstalling) en forenzen (kiosk/horeca). Volgens de gemeente is daar geen draagvlak voor.

Zijn er verbeteringen mogelijk? Figuur 5 toont er een: de kantoorlocatie direct aansluiten op het station, waardoor het verband tussen beide plekken zowel in de beleving van gebruikers als in termen van reistijd beter wordt.

Maar het plan zou nog veel beter aan de gekozen doelstellingen van de gemeente voldoen als alle bebouwing rond het station is opgesteld (zie figuur 6). Het station vormt dan een van de voorzieningen aan een centraal plein. In de pauzes kunnen werknemers zo mogelijk wél het draagvlak vormen voor kiosk en horeca. Investerings in de openbare ruimte rond de kantoren zouden samenvallen met die rond het station, waardoor een meerwaarde in materiaal en voorzieningen (zoals een fietsenstalling) kan worden geïncasseerd. Nog voordat in dit

Figuur 5  
**Voorbeeld verbetering routing station en bedrijven**



voorbeeld kosten en baten worden gekwantificeerd, kan plankritiek verbeteringen in beeld brengen.

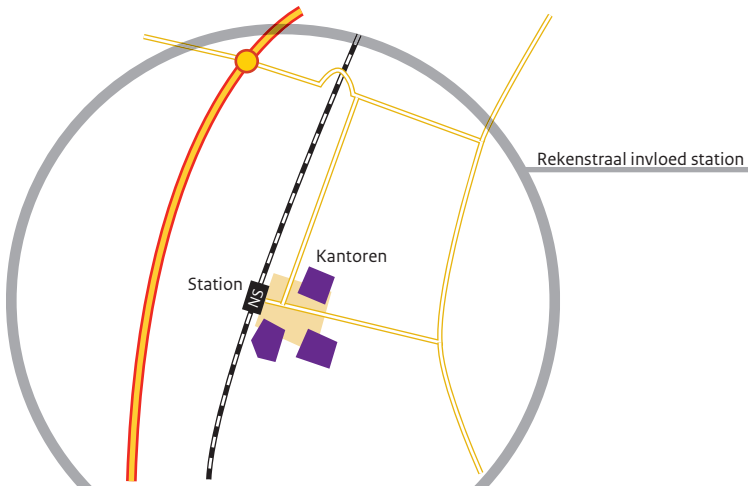
In tegenstelling tot infrastructuur, zijn er voor effecten van ruimtelijke investeringen geen modellen beschikbaar waarmee de effecten kunnen worden berekend. Hoe en waaraan de opstellers van de MKBA deze effecten dan moeten toetsen, is een onderwerp dat nog weinig aandacht heeft gekregen. Wat nodig is, is een manier om deze plannen te kunnen objectiveren, om zo (onderdelen van) de visie van de plannenmakers in een MKBA op te kunnen nemen. Visie en verkooppraatjes moeten worden onderscheiden.

Het beoordelen van plannen en het objectiveren van de effecten ervan zijn bij uitstek taken voor onafhankelijke stedenbouwkundigen. De stedenbouwkundige informatie is een belangrijke (noodzakelijke) aanvulling op de kennis van economen over verstedelijkingsprocessen.

## 4.2 Agglomeratie-exploitatie

Verstedelijking, bijvoorbeeld in de vorm van gebiedsontwikkeling, vergt in veel gevallen complexe investeringen waarbij veel *stakeholders* betrokken zijn, waaronder woningcorporaties, gemeenten en vastgoedontwikkelaars. Een aantal belanghebbenden bundelt vaak de krachten om een gebied gezamenlijk te kunnen ontwikkelen. Een MKBA is niet altijd een handig instrument om de effecten van de (deel)plannen ook helder in kaart te brengen voor bestuurders. Zo kunnen in een MKBA de verdelingseffecten over de verschillende *stakeholders*

Figuur 6  
 Voorbeeld stedelijke meerwaarde bedrijven rond station



ongewild buiten beeld blijven. Wij stellen voor om naast de MKBA een instrument te ontwikkelen voor het vastleggen van effecten van verstedelijking: agglomeratie-exploitatie. Deze agglomeratie-exploitatie kan een instrument worden dat de baten en kosten van investeringsprojecten voor de hele stad (agglomeratie) in kaart brengt. Bij het ontwikkelen van dit instrument nemen we de stad als uitgangspunt, waarbij de veranderingen in de stad als gevolg van investeringen in verstedelijking centraal staan. Op verschillen en overeenkomsten tussen de agglomeratie-exploitatie en de MKBA komen we aan het eind van deze paragraaf terug.

In een agglomeratie-exploitatie worden de (exploitatie)effecten van ruimtelijke investeringen vastgelegd. Belangrijke posten in deze exploitatie zijn de exploitatie van het vastgoed (woningen, kantoren en bedrijven), private voorzieningen (bijvoorbeeld winkels, horeca), publieke voorzieningen (bibliotheken, theaters, ziekenhuizen), lokale publieke goederen (riolering, afval, reiniging), infrastructuur (weg en openbaar vervoer) en water (zoet water en veiligheid). Ook grondexploitatie is een belangrijk onderdeel van de agglomeratie-exploitatie. Alleen naar die exploitatie kijken, suggereert dat de investering op een willekeurige locatie kan worden gepleegd. Dat is uiteraard niet de bedoeling van verstedelijking. Daarbij staan immers problemen in de bestaande stad centraal: investeringen zijn erop gericht deze op te lossen. In tegenstelling tot bij de grondexploitatie, staan de effecten op de hele (bestaande) stad centraal. Investerings in verstedelijking kunnen leiden tot een toename van het aantal inwoners, bijvoorbeeld door investeringen in woningen. De effecten van woningbouw (al dan niet in combinatie met een investering in infrastructuur) worden om te beginnen in een

grondexploitatie vastgelegd. Effecten op de bestaande stad zijn bijvoorbeeld een groter draagvlak voor private voorzieningen; afhankelijk van de plankeuzes kan er bijvoorbeeld door een grotere bevolkingsomvang een markt voor een bioscoop ontstaan. Ook het draagvlak voor publieke voorzieningen wordt groter: bij meer inwoners dalen de gemiddelde kosten voor collectieve voorzieningen (bijvoorbeeld riolering, openbaar groen, parken en waterzuivering). De groei van de stad kan tot een efficiëntere ‘productie’ van lokale publieke voorzieningen leiden, maar ook tot een groter gebruik van de infrastructuur; is er meer infrastructuur nodig om kan de groei van het verkeer op het bestaande wegennet worden geacommodeerd? Ten slotte leidt uitbreiding van de stad tot een toename van het volume aan vastgoed, en mogelijk ook tot een stijging van de vastgoedwaarden. Hierdoor stijgt de opbrengst uit de gemeentelijke belastingen, in het bijzonder de onroerende zaakbelasting (OZB). Het voorstel is om deze effecten vast te leggen in een agglomeratie-exploitatie en deze exploitatie ook te gebruiken om de samenhang tussen de effecten inzichtelijk te maken.

De effecten op de bestaande stad kunnen overigens ook negatief zijn. Als de nieuwbouw bijvoorbeeld vooral de bestaande bouw verdringt, waardoor de bevolkingsomvang per saldo niet toeneemt, dan zullen elders in de stad – vaak een aantal jaren later – gaten vallen in het voorzieningenniveau of kan leegstand ontstaan. De effecten zullen per stad verschillen. Door in termen van agglomeratie-exploitatie te denken, kan actief naar kostenvoordelen worden gezocht. Zo kunnen agglomeratie-exploitaties ook een rol spelen bij de keuze van de locatie van verstedelijking, bijvoorbeeld van woningbouw. Door te kiezen voor een binnenstedelijke locatie, wordt aansluiting gezocht bij bestaande (openbaarvervoer) infrastructuur. Dit kan, in vergelijking met een uitleglocatie waarbij nieuwe infrastructuur nodig is, belangrijke kostenvoordelen met zich brengen.

Het concept van de agglomeratie-exploitatie kan zo worden ontwikkeld dat ook andere, niet specifiek ruimtelijke investeringen kunnen worden doorgerekend. Het is de bedoeling dat ook de effecten van de investeringen die moeten leiden tot een energiezuinige stad inzichtelijk worden gemaakt. Daarnaast biedt de agglomeratie-exploitatie de mogelijkheid om de gevolgen van bevolkingskrimp inzichtelijk te maken; de effecten op de woningmarkt, maar ook op het draagvlak voor publieke voorzieningen worden in beeld gebracht.

Wat zijn nu de verschillen en overeenkomsten tussen een agglomeratie-exploitatie en een MKBA? Een agglomeratie-exploitatie bevat onderdelen die van belang zijn voor een MKBA, maar is in vergelijking met de MKBA enerzijds beperkter en anderzijds juist uitgebreider. Beperkter, omdat ten eerste alleen effecten op *verstedelijking* worden meegenomen; eventuele andere onderdelen van het investeringsvoorstel blijven buiten beschouwing. Ten tweede gaat het alleen om de effecten *op de stad*; de effecten voor Nederland als geheel blijven buiten beschouwing. De agglomeratie-exploitatie is uitgebreider, omdat er ook effecten in voorkomen die niet in een MKBA zijn opgenomen, bijvoorbeeld de effecten op de gemeentebelastingen, waaronder de OZB-opbrengsten. In een agglomeratie-exploitatie gaat het in principe om *alle* verstedelijkings-effecten die het gevolg zijn van een investering. Eventuele dubbelstellingen zullen in de MKBA aan het licht komen.

Er moet dus nog wel een slag worden gemaakt om van een agglomeratie-exploitatie tot een MKBA te komen. Juist deze slag heeft een belangrijke communicatieve waarde: voor

bestuurders wordt duidelijk zichtbaar hoe hun plannen met alle bijbehorende effecten een plaats krijgen in de MKBA.

De agglomeratie-exploitatie dient in aanvulling op de MKBA om grip te krijgen op de effecten van verstedelijking, zodat het mogelijk is om de investeringsvoorstellen te verbeteren.

Economen en stedenbouwkundigen moet daarvoor in overleg een gezamenlijk begrippenkader ontwikkelen: wat moet er tot de effecten van verstedelijking worden gerekend en hoe vertalen deze zich in welvaart? Een agglomeratie-exploitatie is ook een hulpmiddel om de effecten voor verschillende actoren in beeld te brengen, bijvoorbeeld voor de lokale overheid. Deze verdelingseffecten kunnen een belangrijke rol spelen in de besluitvorming, zeker als het gaat om gebiedsontwikkeling. Het PBL zal dit voorstel met het CPB bespreken en het instrument zo mogelijk gezamenlijk conceptueel verder uitwerken.





# Literatuur

- B&A Consultants (2010), *Evaluatie maatschappelijke kosten- en batenanalyses nota ruimte budget projecten*, Den Haag: B&A groep.
- BCI (2008a), *Projectbeschrijving Centraal Station Twente / Hengelo Hart van Zuid*, Nijmegen: BCI.
- BCI (2008b), *Kengetallen Kosten-batenanalyse Centraal Station Twente / Hart van Zuid*, eindrapport, Nijmegen: BCI.
- CPB (2006), *Kosten-batenanalyse Zuidas Amsterdam*, Den Haag: Centraal Planbureau.
- CPB & PBL (2009), *Maatschappelijke kosten en baten van verstedelijkingsvarianten en openbaarvervoerprojecten voor Almere*, CPB-document 193, Den Haag: Centraal Planbureau & Planbureau voor de Leefomgeving.
- CPB & PBL (2010), *Evaluatie beoordelingen Nota Ruimteprojecten*, notitie, Den Haag: Centraal Planbureau & Planbureau voor de Leefomgeving.
- Ecorys (2007), *MKBA Apeldoorn Kanaalzone*, Rotterdam: Ecorys.
- Eijgenraam, C. & I. Ossokina (2010), *Probleemanalyse en daaruit volgende project- en nulalternatieven in KBA's*, CPB-memorandum 234, Den Haag: Centraal Planbureau.
- SEO (2007), *Maatschappelijk kosten-analyse boulevard Scheveningen*, Amsterdam: SEO.
- Sijtsma, F., A. van Hinsberg, S. Kruitwagen & F. Dietz (2009), *Natuureffecten in de mkba's van projecten voor integrale gebiedsontwikkeling*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Verrips, A., D. Hamers & H. Stolwijk et al. (2009), *Beoordeling 16 projecten in het kader van het Budget Nota Ruimte*, CPB-document 196, Den Haag: Centraal Planbureau & Planbureau voor de Leefomgeving.

De maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) is een nuttig instrument en kan dienen om de besluitvorming over verstedelijking te faciliteren. De presentatie en communicatie van de resultaten van de MKBA zijn in hun huidige vorm echter onvoldoende toegankelijk voor degenen die de beslissing over verstedelijking moeten nemen. In dit discussiestuk doen we enkele voorstellen ter verbetering van de kwaliteit en toegankelijkheid van de MKBA in het licht van het besluitvormingsproces. Daarbij zien we een belang in het ontwikkelen van een instrument om investeringsvoorstellen te objectiveren en een instrument om de effecten van verstedelijking systematisch te administreren.

Deze brochure is een uitgave van:

**Planbureau voor de Leefomgeving**

Postadres  
Postbus 30314  
2500 GH Den Haag

Bezoekadres  
Oranjevuitensingel 6  
2511 VE Den Haag  
T +31 (0)70 3288700

[www.pbl.nl](http://www.pbl.nl)

April 2011