

Brede welvaart en mobiliteit: van denkkader naar uitvoering

Liselotte Bingen – Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat –
liselotte.bingen@minienw.nl

Evelien Korbee – Rijkswaterstaat – evelien.korbee@rws.nl

Anouk van der Veeke – Rijkswaterstaat – anouk.vander.veeken@rws.nl

Bijdrage aan het Colloquium Vervoersplanologisch Speurwerk

25 en 26 november 2021, Utrecht

Samenvatting

De afgelopen drie decennia was het nationale mobiliteitsbeleid erop gericht om de groei van mobiliteit zo veel mogelijk te faciliteren. De onderliggende beleidsdoelstelling was het verbeteren van de bereikbaarheid, gedefinieerd als het oplossen van verkeersknelpunten. Zowel door de opkomst van het begrip brede welvaart, als door een verschuivende focus in de beleidscontext wordt mobiliteit steeds meer in verband gebracht met een bredere set aan doelen, waaronder sociale inclusie, klimaat, gezondheid en leefbaarheid.

De monitor brede welvaart en de sustainable development goals vormen een begin van het operationaliseren van mobiliteit in het kader van brede welvaart. Echter, de indicatoren die daarin gebruikt worden voor mobiliteit, sluiten niet aan op hoe mobiliteit bij zou kunnen dragen aan brede welvaart. Dit laat zien dat er nog een gat zit tussen het denkkader van brede welvaart en de beleidscontext. Brede welvaart lijkt toch nog vaak als denkkader gebruikt te worden, maar om het denken te verankeren in het beleid dienen er heldere doelstellingen te worden gesteld, met bijpassende indicatoren.

Ook tussen de beleidscontext en het afweeginstrumentarium zit nog een gat. In het meest gangbare afweeginstrumentarium, de Maatschappelijke Kosten en Baten Analyse (MKBA), staat bereikbaarheid, in termen van reistijdoptimalisatie, nog steeds centraal. Dit betekent dat het instrument in het nationale beleid voornamelijk ingezet wordt bij ontstane bereikbaarheidsknelpunten. Daarnaast worden lang niet alle effecten van brede welvaart meegewogen en ligt de nadruk hierbij op de te monetariseren of in ieder geval te kwantificeren effecten waardoor bijvoorbeeld de kwaliteit van de verblijfsruimte en sociale inclusie het onderspit delven. Dit paper laat zien dat een verbreding van de scope van een MKBA, leidt tot andere uitkomsten dan bij een reguliere MKBA. Hierdoor kan er een betere afweging gemaakt worden voor een opgave die breder is dan alleen het verbeteren van bereikbaarheid en aansluit bij brede welvaartsprincipes.

Inleiding

De afgelopen drie decennia was het nationale mobiliteitsbeleid erop gericht om de groei van mobiliteit zo veel mogelijk te faciliteren. De onderliggende beleidsdoelstelling was het verbeteren van de bereikbaarheid, gedefinieerd als het oplossen van verkeersknelpunten. Met andere woorden: reistijdoptimalisatie en minimaliseren van files op de weg of capaciteitstekorten in de trein en op de stations. De Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur (RLI) noemt dit 'faciliteren van mobiliteit' de *default* in het huidige bereikbaarheidsbeleid, in haar advies *Naar een integraal bereikbaarheidsbeleid* (RLI, 2021).

De sterke focus op het verbeteren van deze vorm van bereikbaarheid, past vandaag de dag echter niet meer bij de maatschappelijke opgaven waar we in Nederland voor staan. Deze liggen voornamelijk op de thema's klimaat, leefbaarheid en veiligheid. Het 'Fit-for-55' pakket van de Europese Commissie stelt dat de netto-uitstoot van broeikasgassen tegen 2030 met ten minste 55 procent verminderd dient te zijn ten opzichte van 1990. Snellere realisatie van emissiearme vervoerswijzen en bijbehorende infrastructuur- en brandstofbeleidsmaatregelen, zijn hier een belangrijk onderdeel van (Min BZK, 2021). De nationale omgevingsvisie stelt de leefbaarheid centraal wat gecombineerd moet worden met de woningbouwopgave. Op het gebied van veiligheid ligt er de ambitie om in 2050 naar nul verkeersdoden per jaar te gaan (Europese Commissie, Vision Zero 2050, onderschreven door IenW in Strategisch Plan Verkeersveiligheid, 2018). Dit zouden de kaders moeten bieden voor het mobiliteitsbeleid.

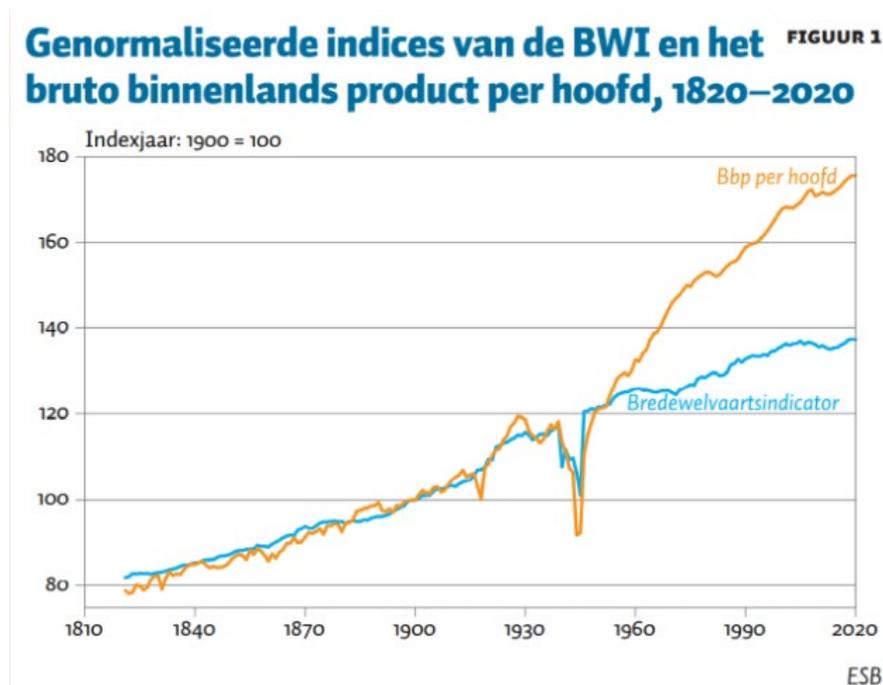
De afgelopen jaren begint het begrip *brede welvaart* steeds meer terrein te winnen in zowel de politiek, de wereld van beleid, als daarbuiten. Het CBS publiceert sinds 2018 elk jaar de Monitor Brede Welvaart. De Planbureaus (SCP, PBL en CPB tezamen) stuurden begin 2021 een plan van aanpak naar de Kamer om brede welvaart te verankeren in de Nederlandse begroting en zijn daarnaast bezig met het ontwikkelen van nieuwe indicatoren om brede welvaart duiding te geven. Steeds meer Kamerleden bevragen het kabinet over het meenemen van brede welvaart in beleid en de titel van een recent visiestuk van VNO-NCW is: 'Ondernemen voor Brede Welvaart, naar een nieuw Rijnlands samenspel' (VNO-NCW, 2021). Men lijkt het er dus vanuit allerlei hoeken over eens dat we meer zouden moeten met brede welvaart, maar waar hebben we het dan precies over? En betekent dat in de praktijk dat er andere beleidsdoelen centraal komen te staan? Zijn we in staat brede welvaartsprincipes mee te nemen in het maken van investeringsafwegingen? Zijn onze huidige instrumenten daar nog wel geschikt voor?

In dit paper zetten we uiteen hoe het huidige mobiliteitsbeleid zich verhoudt tot het brede welvaartsdenken en hoe daar op dit moment mee omgegaan wordt in de Monitor Brede Welvaart. Daarna zoomen we in op de Maatschappelijke Kosten Baten Analyse (MKBA) als mogelijk instrument om investeringsafwegingen te maken en in hoeverre dit instrument aansluit bij brede welvaartsprincipes. Tot slot staan we stil bij benodigde vervolgacties en –onderzoek om zowel vanuit beleid als uitvoering daadwerkelijk te handelen vanuit brede welvaart, op een manier die past bij de huidige maatschappelijke opgaven.

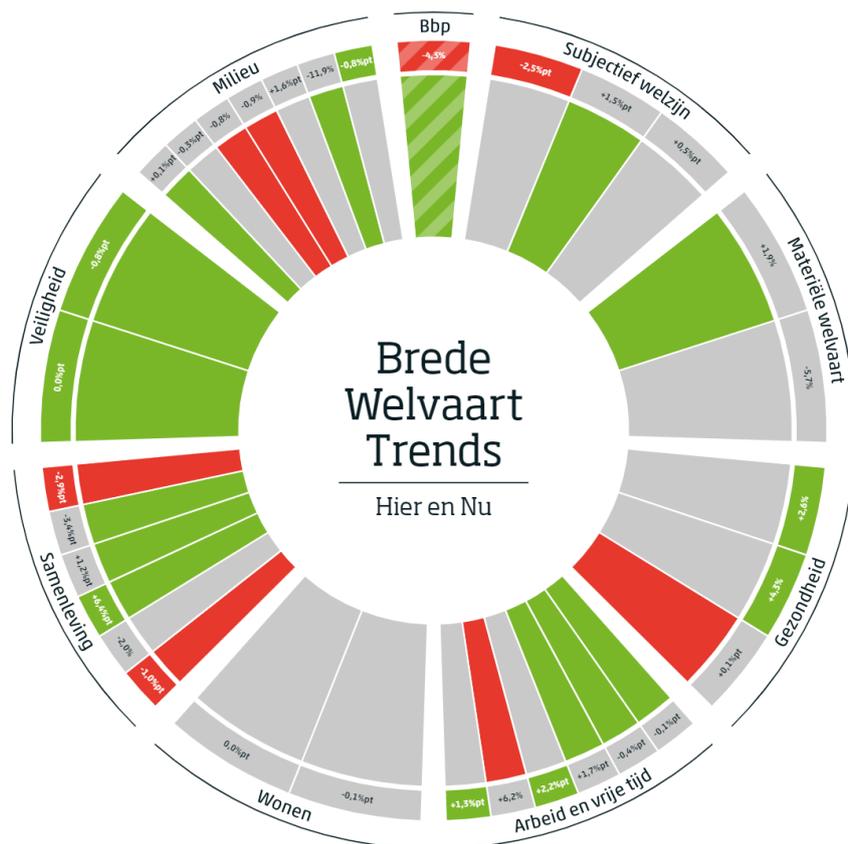
Brede welvaart en de koppeling met beleidscontext van mobiliteit

Het begrip brede welvaart is opgekomen als geluid tegen de eenzijdige focus op BBP als graadmeter van de economie en daarmee welvaart. Econoom en Nobelprijswinnaar Joseph Stiglitz pleit in het rapport *Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress* in 2009 dan ook voor een einde van het 'GDP fetishism' (Stiglitz et al., 2009). Volgens hem kan onze complexe samenleving immers niet teruggebracht worden tot één cijfer, zoals bij het bbp. Bovendien kan ons streven naar een verhoging van het bbp, leiden tot slechtere levensstandaarden. Tegelijkertijd worden er ook verkeerde afwegingen gemaakt door de focus op bbp, bijvoorbeeld wanneer politici een trade-off zien tussen economische groei en klimaatbescherming – terwijl deze niet bestaat (Hoekstra, 2021).

Brede welvaart gaat niet alleen over economische welvaart, maar stelt daarnaast ook ecologische en sociaal-maatschappelijke aspecten centraal. Het CBS (2020) definieert Brede welvaart als: *de kwaliteit van leven in het hier en nu en de mate waarin deze al dan niet ten koste gaat van die van latere generaties en/of van die van mensen elders in de wereld*. Er zijn verschillende methoden om brede welvaart te meten. Er zijn methoden voor het vatten van de brede welvaart in één indicator of in meerdere indicatoren. Figuur 1 toont de ontwikkeling van de brede welvaart gemeten via de Bredewelvaartsindicator, ontwikkeld door onderzoekers van Universiteit Utrecht en Rabobank (Philips et al, 2021). De Monitor Brede Welvaart van de CBS, werkt echter met 31 indicatoren (binnen 8 hoofdthema's), die los van elkaar inzichtelijk worden gemaakt (zie figuur 2).



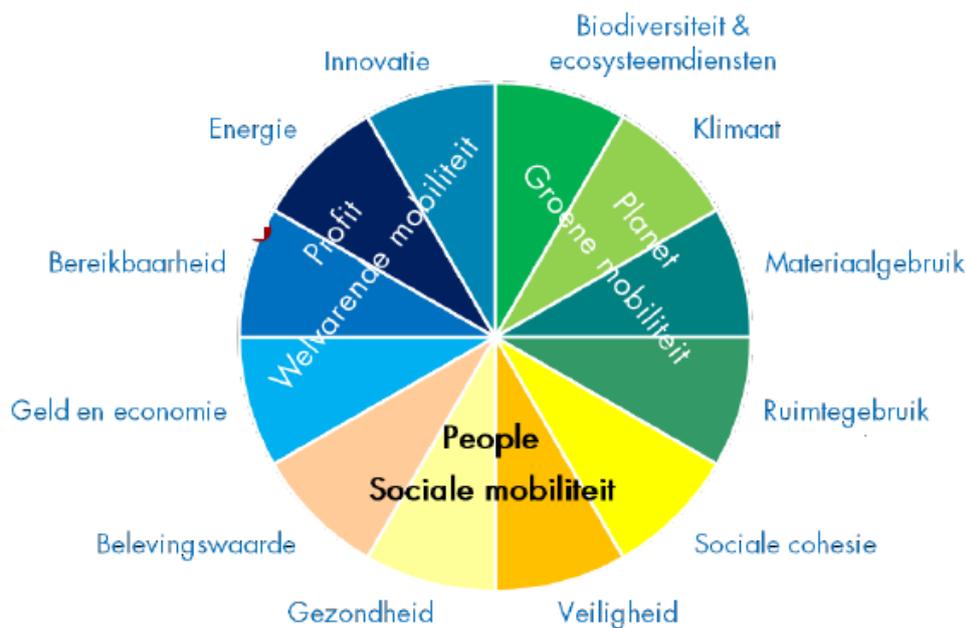
Figuur 1: Ontwikkeling van de Bredewelvaartsindicator t.o.v. het BBP per hoofd (Philips et al. in ESB, 2021)



Figuur 2: Brede welvaartstrend uit de Monitor Brede welvaart 2021 (CBS, 2021)

De opkomst van het 'bredewelvaartsdenken' lijkt nu ook steeds meer zijn weerklink te vinden in het mobiliteitsdomein. Terugkijkend naar beleid tot 1980, kan geconcludeerd worden dat veel van het nationale beleid gericht was op de auto en het verbeteren van de (auto)bereikbaarheid. Uitgangspunt daarbij is steeds geweest: mobiliteit moet vooral gefaciliteerd worden en de bereikbaarheid vergoot (behalve in SVVII – 1990 – beperking automobilititeit) (KiM, 2011). Bereikbaarheid wordt veelal gedefinieerd als snellere reistijden. Dat uit zich ook in de beschikbare indicatoren om te sturen op beleidsdoelen. Indicatoren voor wegen zijn er al jarenlang en gaan vooral over betrouwbaarheid, voorspelbaarheid en snelheid. Indicatoren voor OV zijn beperkter geformuleerd en beleid is voornamelijk op basis van ambities (meer OV, snellere reizen, etc.). Steeds meer wordt geprobeerd over de grenzen van de afzonderlijke modaliteiten heen te kijken en het mobiliteitssysteem als integraal systeem te beschouwen. Echter, lijkt dat nog steeds te veronderstellen dat mobiliteit en het instandhouden of verbeteren van 'het systeem' een doel op zich is (aansluitend bij het gedachtegoed van het 'faciliteren van mobiliteit' en reistijdoptimalisatie), terwijl mobiliteit enkel een middel is om andere doelen te bereiken. In de notitie 'Mobiliteit is een vehikel' van het KiM (2021) wordt gesteld dat mobiliteit bijdraagt aan (brede) welvaart via bereikbaarheid, leefbaarheid en veiligheid. Waarbij bereikbaarheid staat voor de mogelijkheid van mensen om zich te verplaatsen naar werk, school, recreatiegebieden, sporten, sociale gelegenheden, etc. Kortom: mobiliteit draagt eraan bij dat mensen kunnen deelnemen aan de maatschappij. Naast bereikbaarheid zijn er ook andere thema's die belangrijker worden vanuit de beleidscontext. Dit omdat de samenhang met mobiliteit en de mogelijkheid om te sturen via mobiliteit duidelijk wordt. Voor de hand liggen de impact op klimaat en ecologische

aspecten. Door het versneld inzetten op verduurzaming van voertuigen en brandstoffen kan vanuit mobiliteit een belangrijke bijdrage worden geleverd aan klimaatdoelstellingen. Andere thema's zijn sociale inclusie, toegankelijkheid en welzijn/gezondheid. Zo is er steeds meer aandacht voor, maar is er anderzijds ook aandacht voor de positieve bijdrage die (actieve) mobiliteit kan bijdragen aan gezondheid, ontspanning en mentaal welzijn. Eerder werden leefbaarheid en veiligheid al genoemd. Er ontstaat dus meer oog voor de breedheid aan doelen (zie ook figuur 3) waar vanuit mobiliteitsbeleid op gestuurd kan worden, wat aansluit bij het brede welvaartsdenken.



Figuur 3: Breedheid aan doelen waar mobiliteit impact op heeft (Stratelligence, 2021)

Huidige operationalisering van mobiliteit binnen de context van brede welvaart

Maar hoe draagt mobiliteit dan precies bij aan Brede welvaart? Het CBS brengt jaarlijks een rapportage uit over hoe het staat met de Brede Welvaart, op basis van 8 hoofdthema's (zie ook figuur 2): Subjectief welzijn, Materiële welvaart, Gezondheid, Arbeid en vrije tijd, Wonen, Samenleving, Veiligheid en Milieu.¹ Deze thema's worden ondersteund door 31 indicatoren. Mobiliteit an sich is dus geen hoofdthema, maar kan in verband worden gebracht met bijna alle bovenstaande thema's. Eén van de indicatoren onder het thema 'Arbeid en vrije tijd' gaat specifiek over mobiliteit: 'tijdverlies door files en vertraging' (geoperationaliseerd als 'voertuigverliesuren per inwoner in 2018', maatstaf voor congestie op het hoofdwegennet overgenomen van het KiM). Dit cijfer steeg van 2,75 in 2012 naar 3,85 in 2018. Deze ontwikkeling wordt met afnemende welvaart geassocieerd (CBS, 2020). Het gebruik van bij uitstek deze indicator voor mobiliteit strookt niet met de hierboven geschetste verbreding van doelen binnen het mobiliteitsbeleid.

¹ Dit betreft de indicatoren voor het meten van de Brede Welvaart in het 'hier en nu'.



Figuur 4: Enige indicator in de monitor brede welvaart die iets zegt over mobiliteit

Ook als we kijken naar de jaarlijkse monitoring van de *Sustainable Development Goals* (SDG's), lijkt mobiliteit daar nog op vrij traditionele wijze in meegenomen te worden. In 2019 is de monitor Brede Welvaart samengevoegd met de jaarlijkse Sustainable Development Goals (SDG) monitoring. Waar de benadering van de brede welvaart een algemene intentie uitspreekt (een brede welvaart die inclusief en duurzaam is in het 'hier en nu', 'later' en 'elders'), is deze in de SDG-agenda vertaald in concrete doelstellingen. Dit laatste geeft beleidsmakers meer concrete handvatten (CBS, 2020). Er zijn 17 SDG's, met 169 sub-doelstellingen. Daar zijn internationaal vastgelegde indicatoren aan verbonden. Het CBS heeft daarnaast gezocht naar indicatoren die passen in de Nederlandse context (244 indicatoren in totaal).

Het thema mobiliteit speelt met name in SDG 9.1: 'industrie, innovatie en infrastructuur: mobiliteit'. Daar zijn 14 indicatoren aan verbonden. Voor deze SDG geldt dat in de monitor uit 2020 een relatief groot aantal indicatoren (ongeveer een derde) zich in negatieve zin ontwikkelen, met andere woorden: weg van het gestelde doel. Wanneer we inzoomen op de indicatoren (zie figuur 5), horende bij de gestelde doelen², worden daar een aantal aannames gemaakt die ter discussie gesteld kunnen worden. Zo wordt er weergegeven dat er een trendmatige afname is in de verhouding tussen het volume van personenvervoer en het BBP. Oftewel: het personenvervoer neemt minder snel toe dan het BBP groeit. Vervolgens staat in het rapport: 'dit wordt in het kader van mobiliteit als negatief gezien'. Dit uitgangspunt past nu juist niet bij het brede welvaartsdenken, omdat er een vergelijking wordt gemaakt met het BBP en niet met bredere doelen. Een zelfde soort gedachtegoed is terug te zien in de beschrijving van de effecten van mobiliteit. Daar gaat het over files en vertragingen, ongelukken, vervuiling en geluidshinder. Er wordt niks gezegd over de kwaliteit van het mobiliteitsaanbod of impact op de leefomgeving. Een laatste voorbeeld is dat voor het percentage van het bbp aan investeringen in grond-, weg- en waterbouw geldt, dat hoe hoger dit is, hoe dichterbij we bij het gestelde doel komen. Hogere investeringen in infrastructuur leiden echter niet tot een betere bereikbaarheid of duurzaamheid, dat is inmiddels al vaak aangetoond (O.a. Bleijenberg, 2015; KiM, 2014; TNO, 2017; CPB & PBL, 2016; RLI, 2018).

Het CBS (2021) erkent dat een betekenisvolle vertaling van de internationaal opgestelde SDG's naar de Nederlandse (beleids-)context ontbreekt. Deze heeft nooit systematisch plaatsgevonden, waardoor het CBS zich, in haar eigen woorden, genoodzaakt ziet om soms op ad hoc gronden indicatoren te zoeken die zo goed mogelijk recht doen aan de filosofie van de SDG-target in kwestie.

² The full text of Target 9.1 is: "Develop quality, reliable, sustainable and resilient infrastructure, including regional and trans-border infrastructure, to support economic development and human well-being, with a focus on affordable and fair access for all".

Vanuit beleidsfocus op brede welvaart naar toepassing in de praktijk

Een heikel punt rond het concept van brede welvaart is dat het tot nu toe slechts een denkkader is. Doordat het nog een abstract begrip is, wordt het ook op verschillende manieren gebruikt. Door de rijkheid aan verschillende thema's, in bijvoorbeeld de monitor brede welvaart, zit er altijd voor iedereen wel iets bruikbaar tussen. Hoekstra (2021) stelt dat het in de praktijk nog moeilijk is de omslag te maken van een eenzijdige beleidsfocus op bbp naar welvaart, omdat er o.a. nog geen rekeningenstelsels of modellen zijn om een zorgvuldige afweging te maken tussen verschillende beleidsopties. Voor de mobiliteitscontext geldt dat in principe ook: de omslag naar het sturen op bredere doelen is wel ingezet, maar een goede concretiseringsslag naar de exacte beleidsdoelen die daarbij horen is nog niet gemaakt. En misschien nog wel belangrijker is dat een verbreding van doelen ook betekent dat er trade-offs nodig zullen zijn.

Bestaande instrumenten die als afwegingskader worden ingezet, zijn ontworpen vanuit een meer traditionele beleidscontext. De diversiteit en veelvoud aan alternatieven vraagt echter om een instrument dat kan inspelen op een complexe en integrale afweging. Een MKBA is een veelgebruikt en nuttig instrument om de kosten en baten van de effecten van beleidsalternatieven in beeld te brengen voor de maatschappij als geheel. Het inzetten van de MKBA als afwegingskader vanuit brede welvaartsprincipes vraagt echter dat de effecten waarop we willen sturen, aansluiten bij de effecten die in de MKBA methodiek worden meegenomen.

SDG 9.1 Industrie, innovatie en infrastructuur: infrastructuur en mobiliteit

Middelen en mogelijkheden

2,3% van het bruto binnenlands product in 2019 
 Investerings in grond-, weg- en waterbouw

4,15 kilometer per km2 landoppervlakte in 2018 
 Netdichtheid openbare wegen

Gebruik

90,1 volume t.o.v. bbp, index (2010=100) in 2017   21e in EU van 28 in 2017
 [SDG9.1.2] Personenvervoer

98,8 volume t.o.v. bbp, index (2010=100) in 2017  14e in EU van 28 in 2017
 [SDG9.1.2] Vrachtvervoer

85,7% van het totaal aantal reizigerskilometers in 2017  5e in EU van 28 in 2017
 Autogebruik

11,4% van het totaal aantal reizigerskilometers in 2017  2e in EU van 28 in 2017
 Treingebruik

846,4 kilometer per inwoner in 2017
 Fietsgebruik

3,7% van het totaal aantal personenauto's in 2019 
 Elektrische personenauto's

Uitkomsten

3,85 voertuigverliesuren per inwoner in 2018 
 Tijdverlies door files en vertraging

39,3 verkeersdoden per miljoen inwoners in 2018  5e in EU van 28 in 2017
 [SDG3.6.1] Doden in het verkeer

1 987,3 kilogram per inwoner in 2019
 CO₂-uitstoot binnenlands verkeer en vervoer ^{A)}

753,1 kilogram per inwoner in 2019  26e in EU van 28 in 2018
 CO₂-uitstoot nationale luchtvaartmaatschappijen ^{A)}

Beleving

27,1% van de huishoudens ervaart geluidshinder in 2018   26e in EU van 28 in 2018
 Geluidshinder verkeer en burelen

82,6% van de werkende bevolking van 18-74 is tevreden in 2019 
 Tevredenheid reistijd woon-werkverkeer

Figuur 5: De 14 indicatoren onder SDG 9.1 over infrastructuur en mobiliteit (CBS, 2021)

MKBA als afwegingskader

Zoals eerder geschetst, is de focus binnen mobiliteitsopgaven aan het verschuiven. Waarbij de focus eerder hoofdzakelijk lag op het verbeteren van bereikbaarheid, worden mobiliteitsopgaven nu steeds meer gezien in de context van maatschappelijke opgaven waar we in Nederland voor staan (gericht op thema's als klimaat, leefbaarheid en veiligheid). Mobiliteit is geen opzichzelfstaand hoofdthema maar moet gezien worden binnen een grote opgave. Een MKBA is een veel gehanteerd instrument voor het afwegen van beleidsalternatieven. Maar hoe zorgen we ervoor dat het afwegingskader aansluit bij de complexiteit en samenhang van de verschillende opgaven waar we voor staan? Een mogelijk gevolg is dat MKBA's van reguliere mobiliteitsprojecten vaak niet alle effecten in beeld brengen en dat duurzame (mobiliteits)projecten of alternatieven die meer gericht zijn op leefkwaliteit onvoldoende credit krijgen voor de baten die ze creëren, en wellicht om de verkeerde redenen kunnen worden afgewezen ten gunste van een minder welvaartsoptimaal alternatief.

Om die reden heet adviesbureau Stratelligence (in samenwerking met Ecorys en WB de ruimte) in opdracht van Rijkswaterstaat een verkennend onderzoek uitgevoerd naar de toepassing van een MKBA op een duurzaam mobiliteitssysteem, waarbij de scope van een reguliere MKBA is verbreed. Hierbij is er eerst een scopeafbakening en definitie gegeven van een duurzaam mobiliteitssysteem³ en zijn er twee cases uitgelicht waarop de MKBA methodiek is toegepast. Het rapport laat zien dat de MKBA geschikt is als instrument voor het inzichtelijk maken van kosten en baten, en de samenhang van de baten met een opgave die verder gaat dan een afgebakend project.

Hoe bepalend is een MKBA?

Uit een onderzoek van Rienstra (2008) komt naar voren dat voor alle weginfrastructuurprojecten met een positief saldo een 'go-besluit' werd gegeven (EC-scenario). Ook de helft van de projecten met een negatief saldo werd uitgevoerd. Bij projecten van boven de 1 miljard euro werd meestal de uitkomst van de MKBA gevolgd. In een aantal gevallen was het besluit al genomen, maar werd de MKBA gebruikt om de voorkeursvariant te bepalen. Een negatief saldo leidde vaak tot de keuze voor fasering of een minder uitgebreide variant van het project (zie ook Annema et al. 2007). Annema et al. (2013) analyseerden het gebruik van MKBA's in de besluitvorming van 16 megaprojecten in de periode 2000-2011.

Volgens de respondenten zijn beleidsmakers zich te weinig bewust van de beperkingen van de MKBA-methode, en deze beperkingen kunnen bovendien strategisch worden ingezet. Een voorbeeld van een weginfrastructuurproject waarbij de MKBA een belangrijke rol heeft gespeeld in de besluitvorming, is 'Ruit Eindhoven'. In het hoge groeiscenario (GE) was het project rendabel en in het lage groeiscenario (RC) was het saldo nipt negatief. De provincie had al ingestemd met het project, terwijl de gemeenten Eindhoven, Nuenen en Laarbeek fel tegenstander waren. Uiteindelijk strandde het

³ De definitie van duurzaam mobiliteitssysteem wordt gegeven in de context van Rijkswaterstaat, waarbij eerst de duurzaamheidsdoelstelling is geformuleerd (gericht op Energie en Klimaat, kwaliteit van leefomgeving en circulaire economie) en er vervolgens een afbakening is gegeven van een mobiliteitssysteem (de definitie zoals gegeven door RLI voor alle modaliteiten met uitzondering van luchtvaart en transport per buisleiding aangevuld met het areaal waarop het systeem zich bevindt).

project in de Tweede Kamer, waar 82 Kamerleden tégen en 60 vóór de afgesproken rijksbijdrage van 271 miljoen euro stemden. Tijdens het debat gaven de politieke partijen die tégen stemden aan dat de niet-gemonetariseerde pm-posten de doorslag gaven. Deze pm-posten bestonden voornamelijk uit negatieve gevolgen voor natuur en leefbaarheid (Technisch Weekblad 2014; Volkskrant 2014).

Uitwerking indicatoren duurzaam mobiliteitssysteem

Om het instrument/de MKBA goed in te kunnen zetten, om duurzaamheid meer centraal te stellen in mobiliteitsopgaven, is het belangrijk dat alle kosten en baten op vergelijkbare wijze in beeld kunnen worden gebracht en dat de verschillen in de mate van nauwkeurigheid zo klein mogelijk zijn. Voor een duurzaam mobiliteitssysteem vraagt dat verder onderzoek naar een aantal effecten, kentallen en methoden. In het rapport van Stratelligence is hier een eerste aanzet toe gezet.

De indicatoren voor een duurzaam mobiliteitssysteem zijn verdeeld over thema's zoals bereikbaarheid en klimaat en belevingswaarde. Deze drie thema's passen bij welvarende mobiliteit (Profit - bereikbaarheid), groene mobiliteit (Planet - klimaat) en sociale mobiliteit (People - belevingswaarde). Relevant voor een duurzaam mobiliteitssysteem zijn vier thema's per P, dus in totaal 12 thema's (zie figuur 3). Elk thema kan vervolgens verbijzonderd worden naar mogelijk relevante effecten die een rol spelen in een kosten-batenanalyse van een maatregel of maatregelpakket voor een duurzaam mobiliteitssysteem. Uit de inventarisatie van methoden en kentallen om de kosten en baten te beoordelen, blijkt dat voor veel effecten nog geen volledige set methoden, effectprognoses of kentallen beschikbaar is. Vooral de People- en Planet-effecten zijn nog lastig te monetariseren.

Voor welvarende mobiliteit is er veel informatie over bereikbaarheidseffecten van traditionele (auto)mobiliteit. Er zijn verkeersmodellen beschikbaar en baten kunnen goed gemonetariseerd worden. Ook voor het thema energie en geld en economie vallen de effecten te monetariseren. Dit vraagt echter soms extra onderzoek dat niet past binnen de tijdsduur van het opstellen van een MKBA. Voor innovatie is monetarisering nog lastiger omdat de effecten als gevolg van een maatregel onzeker zijn en de kosten en baten in de tijd sterk uit de pas lopen.

Voor groene mobiliteit of Planet-effecten is steeds meer informatie, maar is niet alles eenvoudig te monetariseren. De standaard kentallen en methoden zijn nog niet compleet. Verschillende ecosysteemdiensten zijn te monetariseren, net als de uitstoot van broeikasgassen maar voor andere klimaateffecten zijn lokale effecten nog niet te monetariseren (bijv. hittestress). Biodiversiteit wordt sowieso niet in geld uitgedrukt maar in natuurpunten. Het monetariseren van (verschillende vormen van) ruimtegebruik en materiaalgebruik staat nog in de kinderschoenen maar is wel mogelijk.

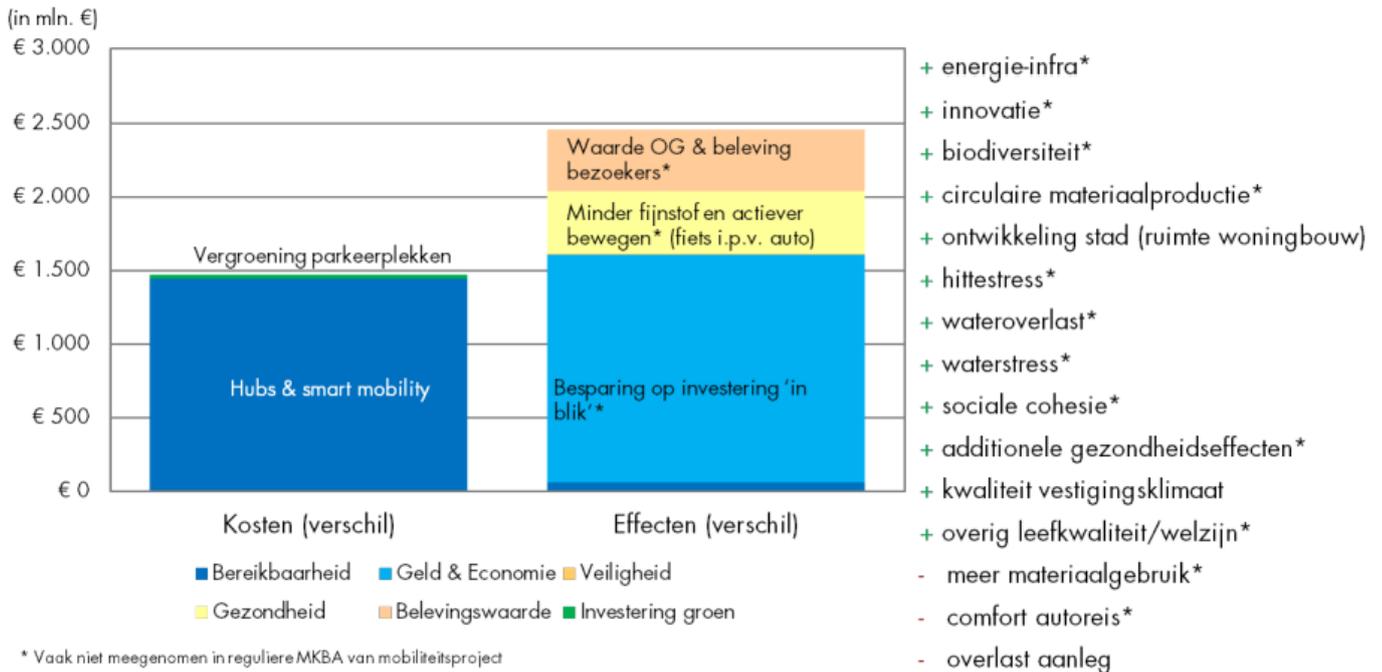
Sociale mobiliteit is deels goed te monetariseren (verkeersveiligheid en externe effecten), maar belevingswaarde, sociale veiligheid en sociale cohesie zijn nog onderbelicht. Leefkwaliteit is moeilijk meetbaar. De waardering via de huizenprijzen is bepaald op basis van een beperkt aantal cases. Welzijnseffecten die niet resulteren in

een hogere arbeidsproductiviteit of langer leven, maar bijvoorbeeld in geluk of speelplezier zijn vooralsnog niet kwantificeerbaar. Aangezien niet alles te monetariseren valt, is bij dit soort brede MKBA's het verhaal minstens zo belangrijk als de getallen.

Voorbeeld casus

In het verkennend onderzoek wordt de verbrede MKBA toegepast op een fictieve casus. Doel van deze vingeroefening is om het effect van een bredere scope binnen deze methodiek te illustreren. Een van de cases betreft de aanleg van een stedelijke ontwikkelingshub die direct bereikbaar is met de auto vanaf de stadsring en vanuit de stad via één van de uitvalswegen. Belangrijke kanttekening is dat de resultaten van deze vingeroefening nog indicatief zijn en verder onderzoek vragen. Wel geven ze inzicht in de mogelijke effecten die de aanleg van de ontwikkelingshub heeft. De conclusie van deze eerste vingeroefening laat zien dat bij het verbreden van de scope van de MKBA, de grootste baten niet meer te vinden zijn op het terrein van bereikbaarheid, maar op het gebied van gezondheid, economie en geld (vermeden investering voertuigen), en de belevingswaarde in de stad (zie Figuur 6). Zonder deze baten zou de MKBA een negatief saldo hebben, met deze baten een flink positief. Bovendien zijn er bij de traditionele baten (bereikbaarheid en veiligheid) kanttekeningen te plaatsen bij gebruikte kentallen voor dit soort cases.

Er is nog aanvullend werk nodig voor het verbreden van de MKBA methodiek voordat leefkwaliteit op vergelijkbare wijze onderdeel is van opdrachten zoals voor assetmanagement, circulariteit en energie & klimaat en groene en sociale mobiliteit volledig onderdeel zijn van kosten-batenanalyses, maar de uitwerking van de cases heeft het nut en noodzaak laten zien. Het verbreden van de scope van een MKBA, leidt tot andere uitkomsten dan een reguliere MKBA en maakt een andere afweging inzichtelijk.



Figuur 6: Verschil kosten en effecten tussen projectalternatief en nulalternatief (Stratelligence, 2021)

Conclusie en suggesties vervolgonderzoek

De opkomst van het concept van brede welvaart gaat samen met een verbreding van beleidsdoelen van mobiliteit. Waar de afgelopen 30 jaar de focus lag op reistijdoptimalisatie en het oplossen van verkeersknelpunten, lijkt er nu meer aandacht te komen voor doelen rond inclusie, klimaat en gezondheid. Dat komt echter nog niet terug in de bestaande monitor brede welvaart en sustainable development goals van het CBS. De omslag naar het sturen op bredere doelen is wel ingezet, maar een goede concretiseringsslag naar de exacte beleidsdoelen die daarbij horen is nog niet gemaakt. Meer aandacht zou uit moeten gaan naar de aspecten die nu nog weinig terugkomen en waar we nog geen geschikte indicatoren voor hebben.

Misschien nog wel belangrijker is dat een verbreding van doelen ook betekent dat er trade-offs en afwegingen tussen de verschillende effecten nodig zullen zijn. Stratelligence heeft laten zien dat een instrument als de MKBA deze trade-off inzichtelijk kan maken en daarmee kan aansluiten op een verbreding van beleidsdoelen. Er ligt nog een uitdaging in het vinden van de juiste kentallen, methodieken en modellen om de 'nieuwe' effecten (zoals groene en sociale mobiliteit) te waarderen zodat leefkwaliteit op vergelijkbare wijze onderdeel is van opdrachten zoals voor assetmanagement, circulariteit en energie & klimaat en groene en sociale mobiliteit volledig onderdeel zijn van kosten-batenanalyses, maar de uitwerking van diverse cases heeft het nut en de noodzaak laten zien: het verbreden van de scope van de effecten in een MKBA, leidt tot een andere uitkomst dan bij een reguliere MKBA. Hierdoor kan er een betere afweging gemaakt worden voor een opgave die breder is dan alleen het verbeteren van bereikbaarheid.

Literatuurlijst

- de auteur(s);
 - de volledige titel;
- van boeken

- Bleijenberg, A. (2015). Nieuwe mobiliteit na het autotijdperk.
- CBS (2021). Monitor Brede Welvaart en sustainable development goals. Monitor Brede Welvaart & de SDG's 2021 (cbs.nl).
- Centraal Planbureau & Planbureau voor de Leefomgeving (2016). Kansrijk Mobiliteitsbeleid. Den Haag.
- Europese Commissie (2018). Vision Zero 2050. EUROPA - Vision Zero Initiative | TRIMIS - European Commission. Geraadpleegd op 5 september 2021.
- Hoekstra, R. (2021). Integreer welvaart in de beleidscyclus. Economisch Statistische Berichten (ESB). 10 augustus 2021.
- KiM (2011). Bereikbaarheid anders bekeken. Den Haag.
- KiM (2014). De latente vraag in het wegverkeer. Den Haag.
- KiM (2021). Mobiliteit is een vehikel. Den Haag.
- Ministerie van Buitenlandse Zaken (2021). Fit-for-55-pakket van Europese Commissie moet leiden tot bereiken van klimaatdoelen door de EU | Expertisecentrum Europees Recht (minbuza.nl). Geraadpleegd op 3 september 2021.
- Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (2018). Het strategisch Plan Verkeersveiligheid 2030 Veilig van deur tot deur. Den Haag. Het strategisch Plan Verkeersveiligheid 2030 Veilig van deur tot deur | Rapport | Rijksoverheid.nl
- Philips, R., Bavel, B van, Rijpma, A., Luiten van Zanden, J. (2021). Welvaartsgroei blijft sinds 1950 achter bij de economische groei. Economisch Statistische Berichten (ESB). 7 april 2021.
- RLI (2018). Van B naar Anders. Den Haag.
- RLI (2021). Naar een integraal bereikbaarheidsbeleid.
- Stiglitz J.E., A. Sen en J.-P. Fitoussi (2009). Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress.
- Stratelligence (2021). Een duurzaam mobiliteitssysteem maakt ruimte - Een verkenning van de kosten en de baten. Leiden.
- TNO – Nederlandse Organisatie voor toegepast-natuurwetenschappelijk onderzoek (2017). Mobiliteit is meer dan wegen bouwen (whitepaper mobiliteit). Delft. Geraadpleegd op 30 januari 2018 via <https://time.tno.nl/media/9634/tno-whitepaper-mobiliteit.pdf>.
- VNO-NCW (2021). Ondernemen voor brede welvaart. Onze nieuwe koers | VNO-NCW. Geraadpleegd op 3 september 2021.