

Actualiteit MKBA Ring Utrecht

Quick scan analyse gewijzigde uitgangspunten

OPGESTELD IN OPDRACHT VAN:

Stichting Kerngroep Ring Utrecht

OPGESTELD DOOR:



Adres: Valkenburgerstraat 212
1011 ND Amsterdam
Telefoon: 020 - 67 00 562
Fax: 020 - 47 01 180
E-mail: info@decisio.nl
Website: www.decisio.nl

TITEL RAPPORT:

Actualiteit MKBA Ring Utrecht, Quick scan analyse gewijzigde uitgangspunten

STATUS RAPPORT:

Eindrapport

DATUM:

24 maart 2017

OPDRACHTGEVER:

Stichting Kerngroep Ring Utrecht

PROJECTTEAM DECISIO:

Niels Hoefsloot (n.hoefsloot@decisio.nl), Menno de Pater, Sytze Rienstra

Inhoud

1	Inleiding	1
2	Gewijzigde inzichten	3
2.1	WLO scenario's	3
2.2	Aanpassingen door de nieuwe scenario's	6
2.2.1	Verschillen reizigerskilometers en verplaatsingen	6
2.2.2	Verschillen congestieontwikkeling	7
2.2.3	Verschillen reistijdwaardering in de toekomst	11
2.3	Aanpassingen in rekenvoorschriften	12
2.3.1	Discontovoet	12
2.3.2	Waardering milieu-effecten	12
2.4	Overige nieuwe/gewijzigde inzichten	12
2.4.1	Risico's bouwen in Folieconstructie	12
2.4.2	Hinder tijdens aanleg	13
2.5	Conclusie	13
3	Indicatie gevolgen MKBA-uitkomsten	15
3.1	Resultaten scenario Hoog	15
3.2	WLO scenario Laag	18
3.3	Discussiepunten en gevoeligheidsanalyses	20
3.3.1	Ontwikkeling reistijdwaardering in kengetallen RWS	20
3.3.2	Congestie-ontwikkeling	20
3.3.3	Bevindingen second opinion CPB	22
3.4	Mogelijke vervolgstappen	23
	Bijlage: literatuur	24

1 Inleiding

Achtergrond

In januari 2017 is het Tracébesluit Ring Utrecht gepubliceerd dat betrekking heeft op de A27 en de A12 aan de oostkant van Utrecht¹. Een van de onderzoeken die onderdeel waren van het besluitvormingsproces is de Maatschappelijke Kosten-batenanalyse (MKBA) geweest van Decisio². Deze is in 2013/2014 opgesteld en in 2014 gepubliceerd. Inmiddels is een aantal uitgangspunten waarop de MKBA is gebaseerd gedateerd. Reden voor de Stichting Kerngroep Bewoners Ring Utrecht om een toets op de actualiteit van de uitgangspunten van de MKBA te laten uitvoeren.

Werking van de MKBA

In een Maatschappelijke kosten-batenanalyse worden alle maatschappelijke effecten van een project zo veel mogelijk in euro's uitgedrukt. Daarbij wordt gebruik gemaakt van verschillende economische waarderingsgronden, zodat ook niet financiële effecten kunnen worden gewaardeerd. Zo worden bijvoorbeeld de effecten van tijdwinst, verkeersveiligheid en emissies in euro's uitgedrukt. Door alle effecten zo veel mogelijk in euro's uit te drukken ontstaat een beeld van de verhouding tussen de kosten die de overheid moet maken en wat dit in termen van welvaart oplevert. Een lastig punt in veel MKBA's is dat de investeringskosten op korte termijn optreden, maar de effecten (reistijdbaten, maar bijvoorbeeld ook de extra kosten van emissies) pas daarna en dat deze bovendien afhankelijk zijn van (regionaal) economische ontwikkelingen. En aangezien de infrastructuur voor langere tijd wordt aangelegd, is het ook noodzakelijk voor langere tijd vooruit te kijken. Omdat de toekomst per definitie onzeker is, wordt daarbij gebruik gemaakt van scenario's waarin hogere en lagere groeipaden worden onderzocht. Deze worden ook verwerkt in de verkeersmodellen die ten grondslag liggen aan de MKBA-berekeningen.

Rol van scenario's

In Nederland zijn de scenario's die in dit soort studies worden gebruikt afkomstig van de planbureaus. Ongeveer eens in de 10 jaar worden deze scenario's aangepast. Ten tijde van de MKBA is gebruik gemaakt van de zogenaamde Welvaart en Leefomgeving Omgeving-scenario's uit 2006³. In 2015 zijn nieuwe scenario's gepubliceerd met andere lange termijn vooruitzichten⁴. Toepassing van deze scenario's zou daarom tot andere uitkomsten kunnen leiden.

MKBA in besluitvorming

De MKBA is een hulpmiddel in de besluitvorming, geen scherprechter. Politieke keuzes kunnen voorbijgaan aan de resultaten van een MKBA en dat gebeurt in praktijk ook. De Algemene Leidraad MKBA zegt daarover⁵: 'Als het MKBA saldo negatief is of als een onderdeel van de maatregel

¹ Ministerie van Infrastructuur en Milieu / Rijkswaterstaat Midden Nederland (2017).

² Decisio (2014).

³ CPB/MNP/RPB (2006).

⁴ CPB/PBL (2015-a).

⁵ CPB/PBL (2013).

welvaartseconomisch onrendabel blijkt te zijn, dan moet de politiek de afweging maken om een maatregel toch uit te voeren, dan wel te stoppen of te besluiten dat eerst aanpassingen (optimaliseringen) nodig zijn voordat een besluit kan worden genomen. Dit betekent dat de besluitvormers de mogelijkheid hebben om na een afweging van de verschillende bronnen die hun ter beschikking staan, een onderzoek, studie of MKBA (met negatieve of positieve uitkomst) gewetensvol naast zich neer te leggen. Bij een negatieve MKBA (al dan niet op ‘onderdelen’) is het mogelijke om op basis van aanvullende argumenten, beargumenteerd van de MKBA af te wijken en vice versa’. Dus wanneer nieuwe of andere uitgangspunten leiden tot andere MKBA-uitkomsten dan betekent dat niet automatisch dat dit ook tot een ander besluit zou (moeten) leiden. Wel kunnen uit de MKBA nieuwe argumenten naar voren komen die van invloed kunnen zijn op de discussie over nut en noodzaak van maatregelen en/of varianten.

Deze notitie

In deze notitie gaan we in op de volgende vragen van de Stichting Kerngroep Bewoners Ring Utrecht:

1. Zijn de gehanteerde uitgangspunten uit de MKBA Ring Utrecht⁶ nog actueel?
2. Als nieuwe WLO-scenario's gebruikt zouden worden, wat zouden dan de uitkomsten van MKBA-berekeningen zijn?

In deze notitie gaan we aan de hand van actuele publicaties en uitgangspunten in op bovenstaande vragen en schetsen we de impact die dit mogelijk heeft op de uitkomsten van de MKBA.

Daarnaast is een belangrijke vraag van de bewoners:

3. Is met veel minder ingrijpende maatregelen het bereikbaarheidsdoel ook te bereiken?

Deze laatste vraag is echter niet goed te beantwoorden in deze beschouwing en vergt aanvullend onderzoek. We geven aan het einde van deze notitie een doorkijk naar hoe deze laatste vraag onderzocht en beantwoord zou kunnen worden.

⁶ Decisio (2104)

2 Gewijzigde inzichten

2.1 WLO scenario's

In de MKBA Ring Utrecht is met de destijds beschikbare verkeersmodellen, scenario's en voorschriften gerekend. Dit heeft met name invloed op de grootste batenpost: de reistijdeffecten. Andere scenario's leiden tot andere toekomstbeelden van hoe het verkeer en vervoer zich ontwikkelt. Dit leidt tot andere knelpunten – met name wat betreft de orde van grootte van het probleem. En dit beïnvloedt weer het oplossend vermogen van een project, en daarmee de orde van grootte van de baten.

De MKBA uit 2014 heeft gebruik gemaakt van aangepaste scenario's en niet van de reguliere GE en RC scenario's (aangeduid met GE* en RC*, de zogenaamde 'uitgestelde scenario's'). Dit omdat na de economische crisis in 2008 de daadwerkelijke ontwikkeling sterk begon af te wijken van de scenario's en omdat er zonder aanpassing twee werkelijkheden zouden zijn in het jaar waarin de MKBA werd opgesteld: die van een hoog en die van een laag scenario, terwijl er gegevens beschikbaar waren over het punt waar Nederland zich daadwerkelijk bevond. In de MKBA is daarom vanaf een later basisjaar dan het basisjaar van beide scenario's uitgegaan (2012 i.p.v. 2002). Vanaf dit basisjaar zijn de groeivoeten van de scenario's toegepast. Hierdoor worden de waarden voor 2030 op een later moment bereikt dan in de oorspronkelijk scenario's. Dit resulteerde tot 30% lagere baten in het aangepaste GE-scenario t.o.v. het oorspronkelijke GE-scenario. De congestie- en vervoervolumeontwikkeling is daarmee in de MKBA 2014 lager dan in de reguliere RC en GE scenario's waarover Rijkswaterstaat communiceert⁷. En ook in de CE studie over de Blankenburgtunnel wordt uitgegaan van de oorspronkelijke prognoses uit de RC en GE-scenario's niet van de uitgestelde ontwikkelingen zoals gebruikt in de MKBA 2014⁸.

Daarnaast zijn er enkele andere kengetallen en rekenvoorschriften gekomen. De belangrijkste is de aanpassing van de voorgeschreven discontovoet. Deze was ten tijde van de MKBA 5,5%, dit is nu 4,5%⁹. Dit betekent dat inmiddels toekomstige effecten zwaarder meetellen in het uiteindelijke saldo van de MKBA.

Dit betekent dat in vergelijking met de MKBA in de nieuwe situatie met name kengetallen waarmee de ontwikkelingen in toekomstige jaren doorgerekend worden van belang zijn. Het basisjaar is al min of meer gelijkgetrokken. De volgende aspecten zijn van belang:

1. De ontwikkeling van verkeersvolumes in de scenario's.
2. De ontwikkeling van de congestie in het scenario.
3. De toename van de tijdwaardering in de loop der tijd. Ook de waardering van milieu-effecten wijzigt door de nieuwe scenario's – de effecten op de MKBA uitkomst daarvan zijn beperkt.
4. De discontovoet.

⁷ RWS, 2017.

⁸ CE, 2016.

⁹ Werkgroep discontovoet, 2015.

Onderstaande tabel laat de verschillen (afgezien van de discontovoet) zien van voor de MKBA relevante kengetallen van de nieuwe WLO 2015 scenario's hoog en laag, ten opzichte van de oude WLO scenario's GE en RC. In de nieuwe WLO 2015 scenario's is ook Randstad-specifieke informatie opgenomen over de ontwikkeling van het verkeer en de congestie, die er in de oude scenario's niet was. Aangezien we zoveel mogelijk bij de meest recente inzichten aan willen sluiten, gebruiken we deze Randstad-ontwikkeling als basis voor deze actualisatie.

Tabel 2.1 Vergelijking oude en nieuwe WLO scenario's (NB: kanteljaren oude scenario's waren 2020, in nieuwe scenario's is dat 2030. In het MKBA-model is dit onderscheid verwerkt)

Veranderende parameters	GE		Hoog NL		Hoog Randstad		RC		Laag NL		Laag Randstad	
	tot 2020 na 2020	tot 2030 na 2020	tot 2030 na 2030	tot 2030 na 2030	tot 2020 na 2020	tot 2030 na 2020	tot 2020 na 2020	tot 2030 na 2020	tot 2030 na 2030	tot 2030 na 2030	tot 2030 na 2030	tot 2030 na 2030
Ontwikkeling autoverkeer	1,7%	1,0%	1,4%	0,9%	1,5%	1,0%	0,7%	-0,2%	0,6%	0,5%	0,7%	0,5%
Ontwikkeling vrachtverkeer	2,1%	1,4%	0,6%	0,5%	0,6%	0,5%	0,2%	-0,1%	0,2%	-0,4%	0,2%	-0,4%
Ontwikkeling congestie	1,3%	1,4%	0,5%	2,6%	0,4%	3,0%	-2,4%	-3,6%	-1,6%	1,1%	-2,1%	1,3%
Ontwikkeling reistijdwaardering	1,4%	1,5%	0,7%	1,1%	0,7%	1,1%	0,5%	1,0%	0,5%	0,7%	0,5%	0,7%
Ontwikkeling waardering milieu e.d.	2,3%	1,8%	1,8%	1,7%	1,8%	1,7%	1,0%	0,6%	1,1%	1,2%	1,1%	1,2%
Verskil met oude scenario												
Ontwikkeling autoverkeer			-0,3%	0,0%	-0,1%	0,0%			-0,2%	0,6%	-0,1%	0,7%
Ontwikkeling vrachtverkeer			-1,5%	-0,9%	-1,5%	-0,9%			0,0%	-0,2%	0,0%	-0,2%
Ontwikkeling congestie			-0,8%	1,2%	-0,9%	1,5%			0,8%	4,7%	0,4%	4,8%
Ontwikkeling reistijdwaardering			-0,7%	-0,4%	-0,7%	-0,4%			-0,1%	-0,3%	-0,1%	-0,3%
Ontwikkeling waardering milieu e.d.			-0,5%	-0,1%	-0,5%	-0,1%			0,1%	0,6%	0,1%	0,6%

Bron: CPB/MNP/RPB (2006), CPB/PBL (2015-b), RWS

Kenmerken WLO scenario's

De welvaart- en leefomgeving (WLO) scenario's zijn de toekomstverkenningen gemaakt door het Centraal Planbureau (CPB) en het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL). Deze scenario's geven een beeld van mogelijke toekomstontwikkelingen voor Nederland. Deze scenario's vormen onder meer de input van toekomstverkenningen van knelpunten in de infrastructuur en maatschappelijk economische doorrekeningen van beleidsmaatregelen, zoals in een MKBA gebeurt. In MKBA's wordt met meerdere scenario's gerekend, zodat de bandbreedte van mogelijke uitkomsten van een overheidsmaatregel inzichtelijk wordt gemaakt en de doorrekening beleidsneutraal gebeurt. Dat betekent niet dat de scenario's zelf beleidsvrij zijn. Scenario's bestaan uit een samenstelling van exogene ontwikkelingen (wereldhandel, leeftijdsontwikkeling, sterfte, geboorte, etc.) en ontwikkelingen waar beleid, nationaal, Europees en mondiaal, wel invloed op heeft (migratiesaldi, open economie, wel/geen stringent milieubeleid, etc.). Er zitten dus wel degelijk beleidskeuzes in de scenario's, maar om deze niet van invloed te laten zijn op uitkomsten van MKBA's (immers is nu niet bekend, hoe het beleid zich in de komende 20 jaar ontwikkelt), worden deze onder verschillende samenstellingen van deze beleidskeuzes doorgerekend.

Voor de MKBA van infrastructuurprojecten is vooral van belang hoe het verkeer en de congestie zich ontwikkelt (dus hoe groot worden de problemen als er geen infrastructurele maatregelen worden genomen) en hoe de economie zich ontwikkelt en de stijging van lonen en welvaart (dit bepaalt ook hoeveel men bereid is te betalen om ergens op tijd te zijn, maar ook om in een schone gezonde omgeving te wonen). Dit is uiteraard wel van een groot aantal factoren (exogeen en endogeen) afhankelijk:

- Mobiliteit is afhankelijk van bevolkingsontwikkeling (geboorte, sterfte, migratie), de economische groei en beleid (kilometerheffing, congestieheffing, OV-beleid, investeringen infrastructuur, etc.)

- De congestie is behalve van de mobiliteitsontwikkeling, ook afhankelijk van de hoeveelheid asfalt dat wordt aangelegd en de technologische ontwikkeling (meer verkeer op zelfde hoeveelheid asfalt, bijvoorbeeld door technologische ontwikkeling). In de hoeveelheid aangelegd asfalt zit een belangrijk verschil tussen de oude en nieuwe scenario's: in de oude scenario's GE en RC werd uitgegaan van voortgezet infrastructureel beleid en uitbreiding van het wegennet met 2000 rijstrookkilometer na afloop van de toen geplande maatregelen tot 2020. In de nieuwe scenario's wordt er na afronding van de huidige geplande projecten niets meer aangelegd, omdat er nog geen beleid is voor verdere investeringen en de gedachte is dat projecteffecten (wat gebeurt er extra of juist minder t.o.v. de scenario's) op deze wijze beter kunnen worden bepaald¹⁰.
- De economische groei is van een groot aantal factoren afhankelijk, waaronder wederom de bevolkingsontwikkeling, maar ook van milieubeleid, internationale samenwerking, de wereldhandel, technologische ontwikkeling (arbeidsproductiviteit), etc.

Een aantal belangrijke aspecten die ten grondslag liggen aan de verschillen in economische groei en de mobiliteitsgroei en waarin de scenario's GE, RC, hoog en laag verschillen, geven we hieronder weer.

Scenario	GE	RC	Hoog	Laag
Bevolking	Groeit sterk, veel immigratie	Bevolking krimpt, geen immigratie	Bevolking groeit, veel immigratie	Bevolking krimpt, beperkte immigratie
Milieubeleid	Geen effectief internationaal milieubeleid	Effectief nationaal beleid	Effectief internationaal milieubeleid, strenge afspraken	Effectief internationaal milieubeleid, minder strenge afspraken
Internationale handel	Mondiale vrijhandel, Europese integratie	Handelsblokken en geen verdere Europese integratie	Globalisering en verdere Europese integratie	Stagnerende internationale samenwerking en handel
Overheid	Kleine overheid, privatisering	Grote overheid, publiek voorzieningen	Overheid groeit, andere sectoren ook	Overheid groeit, andere sectoren krimpen
Infrastructuur	MIRT + 2000 rijstrookkm tussen 2020 en 2040	MIRT + 2000 rijstrookkm tussen 2020 en 2040	MIRT, daarna geen nieuwe infra	MIRT, daarna geen nieuwe infra
Verstedelijking	Sterke verstedelijking	Krimp leidt tot stop van de verstedelijking	Sterke verstedelijking	Kleinere concentratie van de bevolking

¹⁰ In de oude scenario's werd er dus altijd extra asfalt aangelegd, ook als er geen behoefte was aan extra asfalt. In de nieuwe scenario's wordt er nooit extra asfalt aangelegd, ook als er juist wel behoefte aan is. Dit zorgt voor grote verschillen in de congestieontwikkeling tussen de oude en nieuwe scenario's.

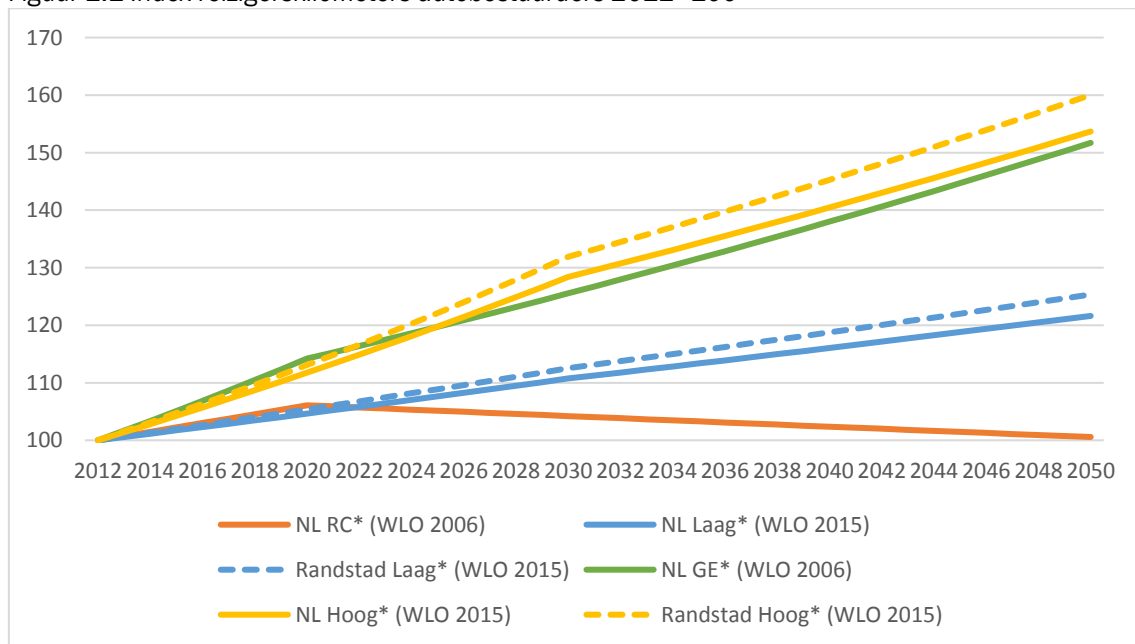
2.2 Aanpassingen door de nieuwe scenario's

2.2.1 Verschillen reizigerskilometers en verplaatsingen

Zoals uit vorige paragraaf blijkt, zijn de jaarlijkse verschillen in toename van het verkeer klein. In de nieuwe scenario's blijft het hoge scenario in de eerste tien jaar (vanaf basisjaar 2010) enigszins achter bij het GE scenario, daarna ligt het hoge scenario voor tien jaar boven het oude GE scenario en na 2030 ontwikkelen de beide scenario's in een vergelijkbaar tempo.

Het lage scenario komt hoger uit dan het oude RC scenario. Overigens geldt in scenario Hoog dat de ontwikkeling in de Randstad hoger is – grosso modo conform het (niet naar landsdeel gespecificeerde) oude GE scenario (zie onderstaande figuur). De onderstaande figuur laat de ontwikkeling in de 'uitgestelde' scenario's zien, met 2012 als basisjaar. Ook voor de nieuwe WLO scenario's (die zelf basisjaar 2010 hebben) is in aansluiting op de uitgangspunten van de MKBA Ring Utrecht uitgegaan van het basisjaar 2012 en zijn deze scenario's dus 'uitgesteld'.

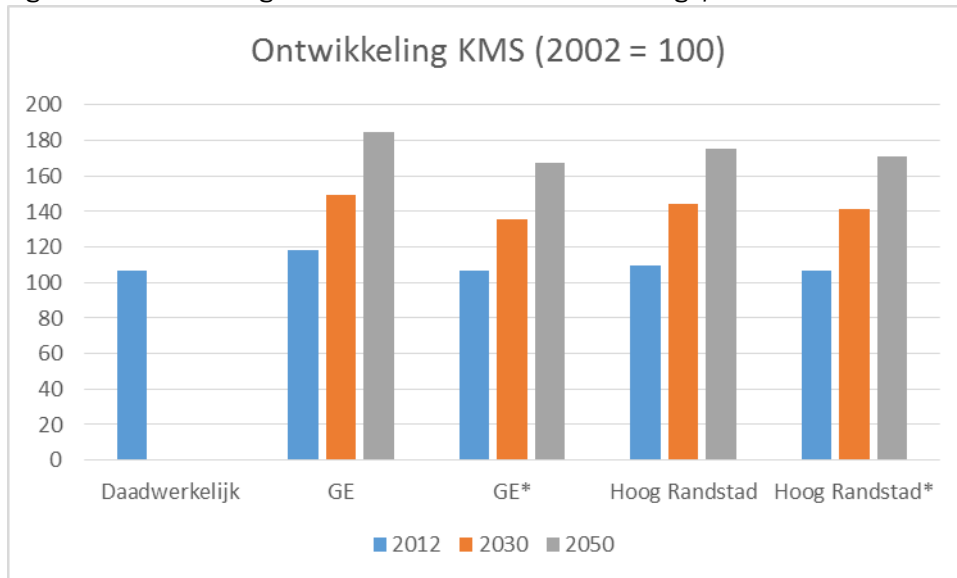
Figuur 2.1 Index reizigerskilometers autobestuurders 2012=100



Bron: CPB/MNP/RPB 2006 en CPB/PBL 2015-b

Zoals eerder vermeld rekent de MKBA uit 2014 met aangepaste scenario's (GE* en RC*), waarbij het jaar 2012 als basisjaar is gebruikt. Volgens het oorspronkelijke GE-scenario met 2002 als uitgangspunt, zou er in 2012 circa 10 procent meer autoverkeer zijn dan er daadwerkelijk was. Door dit bij te stellen naar de daadwerkelijke waarde in 2012 en dit als basisjaar te nemen, zijn de verschillen tussen het GE en het hoge scenario (beide bijgesteld naar basisjaar 2012) zeer beperkt.

Figuur 2.2 Ontwikkeling aantal autokilometers ook met aangepaste scenario



Bron: CPB/MNP/RPB 2006 en CPB/PBL 2015-b

Het effect van de volume-ontwikkeling op de MKBA-uitkomst is daarmee naar verwachting beperkt. Bovendien hebben verkeersvolumes vooral invloed op de ontwikkeling van de externe effecten (lucht, klimaat, geluid, verkeersveiligheid) en accijnzen. Deze zijn een stuk kleiner van omvang dan de reistijdeffecten (en werken deels tegengesteld).

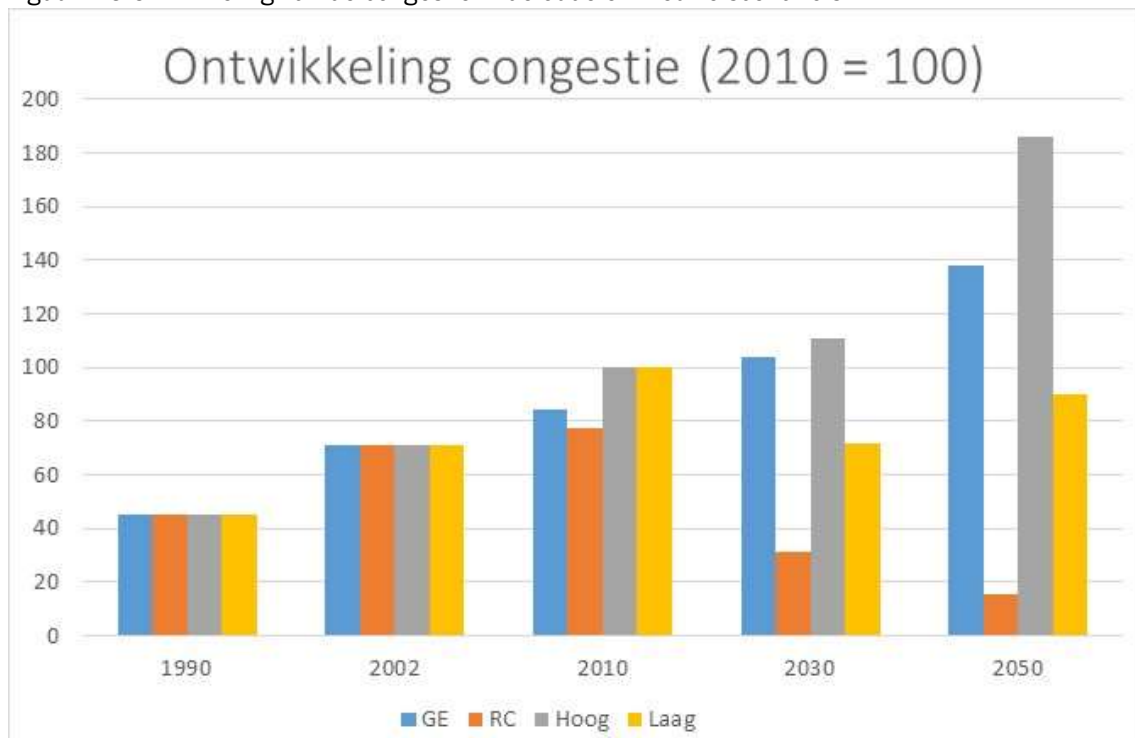
2.2.2 Verschillen congestieontwikkeling

In de MKBA is vanaf het basisjaar gerekend met een jaarlijkse toename van de congestie op basis van de WLO scenario's en de grootte van de knelpunten zoals die uit het verkeersmodel (NRM)¹¹ bepaald zijn. Door het project neemt het knelpunt af, waardoor reistijdwinsten ontstaan. De voorgeschreven aanname is dat deze reistijdwinst (gemeten in uren) jaarlijks toeneemt met de ontwikkeling van de congestie in het scenario¹².

¹¹ Het verkeersmodel NRM, het Nederlands Regionaal Model, wordt voor alle verkeersstudies in het MIRT gebruikt.

¹² KiM, 2010. Indien een project leidt tot reistijdwinsten als gevolg van congestie-reductie (en niet het gevolg zijn van bijvoorbeeld kortere verbindingen of een verhoging van de maximumsnelheid), dient de ontwikkeling van deze reistijdwinsten volgens dit voorschrift toe te nemen met de ontwikkeling van de congestie in het betreffende scenario.

Figuur 2.3 Ontwikkeling van de congestie in de oude en nieuwe scenario's



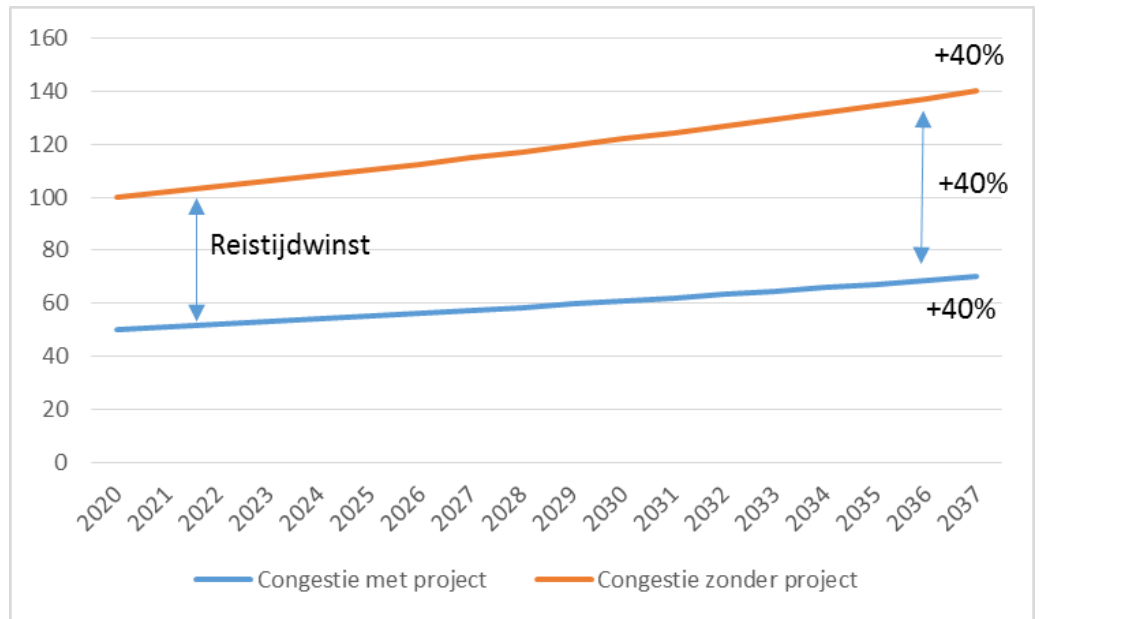
Bron: CPB/MNP/RPB 2006 en CPB/PBL 2015-b

In de oude scenario's RC en GE fungeerde 2002 als basisjaar. Bovenstaande figuur laat de congestieontwikkeling zien, waarbij het jaar 2010 voor de nieuwe scenario's op 100 is gezet. Omdat de in RC en GE geprognosticeerde congestie onder de realisatie lag zijn de waarden in deze scenario's kleiner dan 100. Het nieuwe Hoog scenario laat tot 2030 een vergelijkbare ontwikkeling zien als het GE scenario. Na 2030 is het opvallend dat de congestie in het scenario Hoog veel sneller toeneemt dan in GE, terwijl dat voor de verkeersontwikkeling niet geldt. In het Laag scenario is tot 2030 sprake van een lagere afname dan in het RC scenario, hierna stijgt de congestie weer in 'Laag', terwijl in RC de congestie verder afneemt. De oorzaak van dit verschil in congestieontwikkeling zit in een fundamenteel verschil in de het GE en Hoog-scenario: In GE werd uitgegaan van een aanzienlijk aanvullend investeringspakket in de Rijkswegen in de periode 2020 -2040, in Hoog zijn er na 2030 geen aanvullende investeringen voorzien¹³. De toename van verkeer moet het in de nieuwe scenario's met dezelfde hoeveelheid asfalt doen, waar dit voorheen niet het geval was.

¹³ Zie CPB/MNP/RPB 2006 en CPB/PBL 2015-b.

Congestieontwikkeling in scenario's en invloed op het project

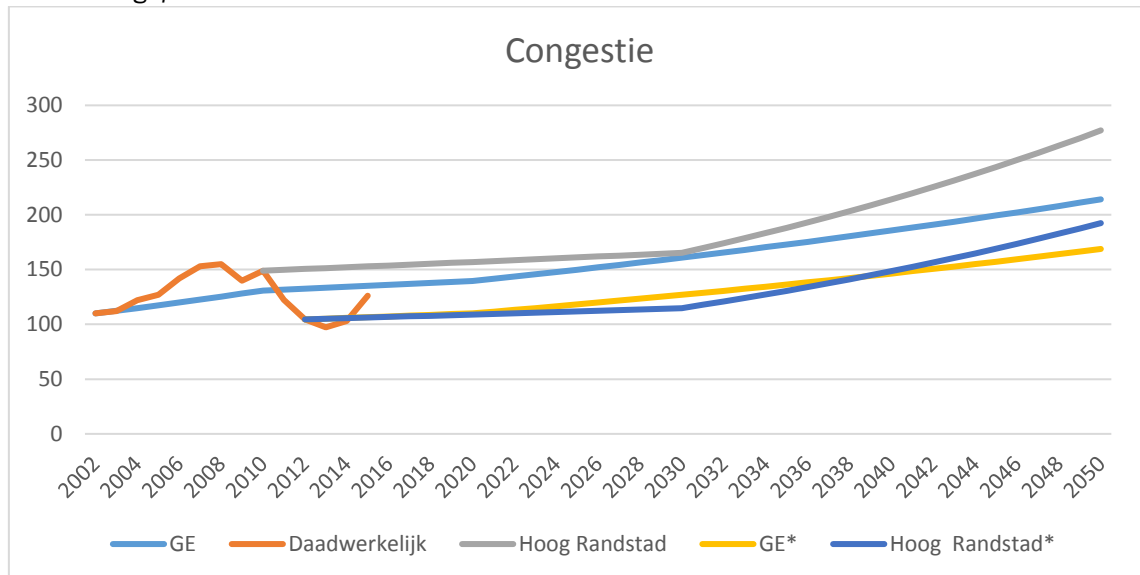
Op het moment dat een infrastructureel project leidt tot congestiereductie, is het uitgangspunt voor de MKBA dat de congestie zonder het project was toegenomen met de gemiddelde congestiegroei uit het scenario¹⁴. De resterende congestie na uitvoering van het project, neemt ook toe met de gemiddelde congestiegroei uit het scenario. Het verschil tussen beiden (het projecteffect / de reistijdwinst) neemt ook toe met dezelfde groeivoet. Het onderstaande figuur illustreert dit.



In de MKBA is met een later basisjaar (2012) gerekend. Hierdoor valt de congestie lager uit in het GE scenario. Als we hetzelfde doen voor het scenario Hoog ontstaat het beeld uit onderstaande figuur. De congestie ontwikkelt zich in de jaren tot 2030 minder snel in het hoge scenario dan in het GE-scenario, maar in 2050 is de congestie in scenario Hoog, hoger dan in het GE scenario.

¹⁴ KiM, 2010.

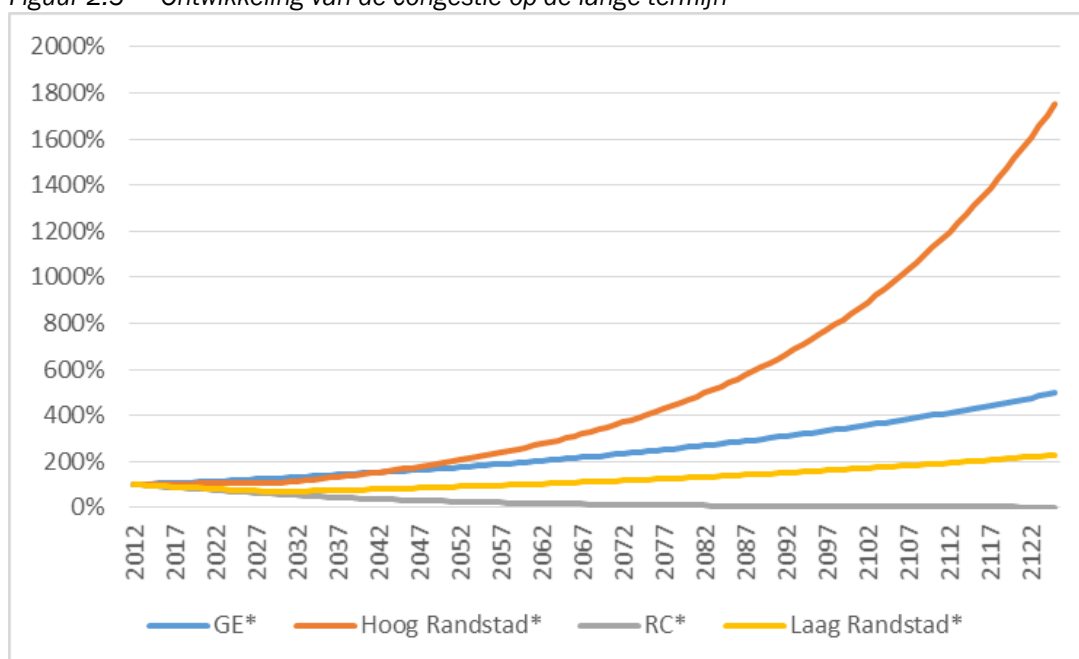
Figuur 2.4 Ontwikkeling van de congestie op het hoofdwegennet in de oude en ten behoeve van de MKBA 'aangepaste' scenario's



Bron: CPB/MNP/RPB 2006 en CPB/PBL 2015-b

In de MKBA wordt zoals voorgeschreven de congestie-ontwikkeling in de periode 2030-2050 ook toegepast op de periode daarna. Dit betekent dat in vergelijking met de 'oude' scenario's de verschillen steeds groter worden. Hoewel latere jaren door de discontering minder zwaar meetellen in het saldo, is dit effect toch substantieel – hier voeren we later een gevoeligheidsanalyse op uit.

Figuur 2.5 Ontwikkeling van de congestie op de lange termijn



Bron: CPB/MNP/RPB 2006 en CPB/PBL 2015-b

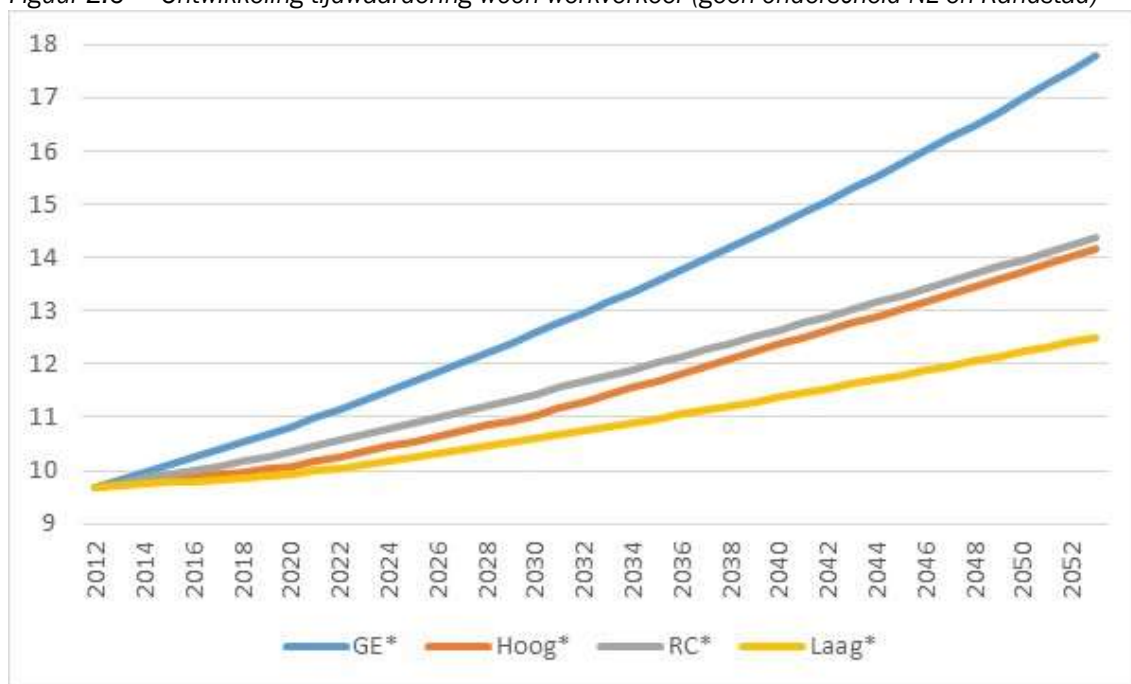
De gevolgen voor de MKBA zijn dat de nieuwe scenario's tot hogere baten en daarmee een positievere baten-kosten verhouding leiden.

2.2.3 Verschillen reistijdwaardering in de toekomst

De waardering van reistijd neemt toe als lonen toenemen. Dit omdat immers de reistijd anders benut kan worden om bijvoorbeeld te werken, en dus productief te zijn. Voorgeschreven is dat de helft van de toename van het BBP per hoofd¹⁵ van de bevolking wordt gehanteerd als indicatie voor de stijging van de tijdwaardering.

In de nieuwe scenario's is de economische ontwikkeling gematigder verondersteld dan in de oude scenario's. Dit betekent dat ook de toename van de tijdwaardering in de tijd lager is. Ook is de wijze waarop deze toename in de tijd berekend wordt aangepast¹⁶. Onderstaande figuur geeft de ontwikkeling van de tijdwaardering voor het motief woon-werk verkeer. Voor de andere motieven geldt dezelfde ontwikkeling (alleen de absolute hoogte wijkt af). Waar voor verkeer wel een Randstad-specifieke ontwikkeling is meegenomen, gebeurt dat voor de reistijdwaardering niet.

Figuur 2.6 Ontwikkeling tijdwaardering woon-werkverkeer (geen onderscheid NL en Randstad)



Bron: CPB/MNP/RPB 2006 en CPB/PBL 2015-b

¹⁵ CPB (2013), Algemene Leidraad MKBA. Tot 2013 werd uitgegaan van een half keer de stijging van de reële loonvoet. De ontwikkeling van het BBP per hoofd en de loonvoet ontlopen elkaar overigens weinig.

¹⁶ De nieuwe percentages zijn berekend op basis van de tijdreeksen van de RWS-SEE website: de RWS-SEE voorgeschreven kengetallen dienen in alle MKBA's van infraprojecten gebruikt te worden. Er wordt verder geen toelichting gegeven over de totstandkoming van deze tijdreeksen. Ze wijken overigens af van het voorschrift van een half keer de loonvoet of het BBP, zoals door het CPB bepaald.

De tijdwaardering in het GE-scenario is hoger dan in het nieuwe scenario Hoog. De ontwikkeling in dit scenario is ruwweg gelijk aan die in het RC scenario. De ontwikkeling in scenario Laag bevindt zich daar nog onder. Het gevolg hiervan is dat de reistijdwinst in geld uitgedrukt lager wordt. Dit heeft een negatief effect op de uitkomst van de MKBA en de hoogte van de baten-kosten verhouding.

2.3 Aanpassingen in rekenvoorschriften

2.3.1 Discontovoet

Vorig jaar heeft het kabinet besloten de voorgeschreven discontovoet aan te passen. Deze is voor infrastructuurprojecten nu 4,5%, in plaats van 5,5% waar de vorige MKBA mee rekende¹⁷. Dit heeft tot gevolg dat effecten in latere jaren zwaarder meetellen in het MKBA saldo.

Aangezien bij dit project de (investerings)kosten grotendeels aan het begin van de periode gemaakt worden en de positieve baten in latere jaren gegenereerd worden, betekent dit dat er per saldo sprake is van een positiever effect op de MKBA uitkomst.

2.3.2 Waardering milieu-effecten

Tevens zijn er vorig jaar nieuwe voorschriften gekomen die tot een andere waardering van milieu-effecten leiden¹⁸. Dit heeft met name betrekking op de uitstoot van broeikasgassen. Aangezien het effect hiervan op de MKBA uitkomsten beperkt is, wordt hier verder niet op ingegaan.

2.4 Overige nieuwe/gewijzigde inzichten

2.4.1 Risico's bouwen in Folieconstructie

De A27 is gebouwd in een folieconstructie, zodat de weg onder het grondwaterpeil kan liggen zonder onderwater te lopen. Wanneer het wegtalud wordt afgegraven en er onvoldoende tegendruk is (het zandpakket erop valt weg) dan kan het folie barsten en de bak waarin de A27 is aangelegd onderwater lopen. Dit is een belangrijke technische uitdaging bij de wegverbreding, met name bij de spoorbruggen die de A27 kruisen. Er zijn op dit moment drie methoden die in detail zijn onderzocht om de verbreding binnen het folie mogelijk te maken, ieder met hun eigen voor en nadelen op kosten, de omgeving (waterpeil), impact op het wegontwerp en risico's¹⁹.

Welke methode precies wordt toegepast en wat de verschillen in kosten en risico's zijn, is nog niet bekend. Alleen is duidelijk dat het binnen het taakstellende budget van 1,1 miljard euro moet passen. De uiteindelijke aannemer die de opdracht gegund krijgt zal moeten aantonen dat bij de door hem gekozen methode de risico's beheersbaar zijn en dat kan worden uitgesloten dat de totale tegendruk wegvalt en het folie daarmee over een grote afstand scheurt (dit wordt als onbeheersbaar gezien).

¹⁷ Werkgroep Discontovoet, 2015.

¹⁸ CPB/PBL 2016-b.

¹⁹ Witteveen+Bos, 2015

Men gaat ervan uit dat met de onderzochte methoden dit risico uitgesloten kan worden. Omdat niet duidelijk is welke methode gekozen zal worden, kan ook geen uitspraak gedaan worden over de mogelijke kans dat het folie (in verschillende maten) beschadigd raakt en het mogelijke gevolg (financieel en maatschappelijk). Deze zal per uitvoeringsvariant verschillen, waarbij bij de ene variant de uitvoeringskosten hoger zijn, maar de kans en/of gevolg van beschadiging hoger, en bij de andere variant andersom. In de MKBA is een risicopost opgenomen van 46,5 miljoen voor dit en andere risico's. Deze post omvat een inschatting van kans en de financiële gevolgen van alle projectspecifieke risico's voor de projectuitvoering. De maatschappelijke effecten zitten hier niet bij in, alleen de kosten van beheersmaatregelen, langere looptijden en reparatie van schades (aan de weg of omgeving). Maatschappelijke effecten zijn mogelijk als een gevolg verder reikt dan alleen de financiële gevolgen doordat beheersmaatregelen moeten worden uitgevoerd (bijvoorbeeld: langere wegwerkzaamheden, tijdelijke rijstrook/rijbaanafsluiting, etc.).

2.4.2 Hinder tijdens aanleg

Er zijn geen effecten bekend over de hinder tijdens de aanleg. Stel dat de effecten van hinder gedurende twee jaar net zo groot zijn als de baten in de jaren die volgen, dan zou een afslag van circa 10 procent reistijdbaten resulteren. Een dergelijke vuistregel bestaat echter niet. De hinder is namelijk sterk afhankelijk van de wijze waarop de weg uiteindelijk wordt aangelegd. Effecten op de tijdelijke hinder zijn medebepalend in de gunning van het aanlegproject, maar zijn daardoor ook onbekend totdat de opdracht wordt gegund. Er is wel een opslag van 10 procent in de kostenraming opgenomen voor tijdelijke verkeersmaatregelen en tijdelijk asfalt. Dit moet de hinder zoveel mogelijk beperken.

In de praktijk is de hinder tijdens de aanleg van wegprojecten ook afgenomen door een toename van tijdelijke verkeersmaatregelen (bijvoorbeeld behoud zelfde aantal, maar smallere rijstroken). Tegenover de tijdelijke hinder staat dat delen van het project naar verwachting al eerder klaar zijn en een deel van het verkeer eerder profiteert, terwijl in de MKBA is uitgegaan dat alle verkeerseffecten pas plaatsvinden nadat het project geheel is afgerond²⁰. We verwachten echter niet dat dit de hinder tijdens de aanleg overstijgt. Gezien de onzekerheid over de omvang van de tijdelijke hinder, blijft de post een '-?'.

2.5 Conclusie

Uit bovenstaand overzicht blijkt dat er door de nieuwe scenario's en de aangepaste voorschriften diverse aanpassingen in het MKBA saldo verwacht worden. Deze zijn samengevat in de volgende tabel. Hieruit blijkt dat er zowel positieve als negatieve effecten zijn op de uitkomst van de MKBA.

²⁰ Vertraging tijdens het project door problemen tijdens de aanleg is uiteraard ook mogelijk. Een vertraging van 5 jaar leidt tot 7 - 15 procent lagere baten.

Tabel 2.2 Samenvatting effecten op MKBA uitkomst

Effect	Richting effect*
Volume-ontwikkeling	Beperkt effect
Congestie-ontwikkeling (na 2030)	Positief
Ontwikkeling tijdwaardering	Negatief
Discontovoet	Positief
Waardering milieu-effecten	Zeer beperkt

In vergelijking met het in de MKBA aangepaste GE en RC* scenario

Om de effecten van met name de nieuwe scenario's op het verkeer en vervoer is het van belang om nieuwe runs te maken met het verkeersmodel (NRM). Het verkeer- en vervoerssysteem is complex en effecten zijn afhankelijk van veel factoren. Naast de samenhang in het systeem, zijn bijvoorbeeld ook de aantallen inwoners en arbeidsplaatsen aangepast aan de nieuwste inzichten – wat lokaal/regionaal een sterk afwijkend beeld kan laten zien van de nationale totalen. Om ten behoeve van deze quick scan toch een indicatie te geven, worden de bovengenoemde verschillen in kengetallen in de MKBA doorgerekend.

3 Indicatie gevolgen MKBA-uitkomsten

Zoals aangegeven zou voor een volledige actualisatie ook een aantal onderliggende studies opnieuw uitgevoerd moeten worden. Daaronder valt in ieder geval de verkeerskundige studie. In dit hoofdstuk passen we eerst de nieuwe scenario-ontwikkelingen toe, zonder nieuwe verkeerskundige output te verwerken. Daarna gaan we in op een aantal gevoeligheden. Van de drie aspecten (verkeersvolume, reistijdwaardering en discontovoet) die veel impact op de uitkomst hebben, laten we afzonderlijk het effect zien.

3.1 Resultaten scenario Hoog

Het scenario Hoog* heeft geen significante invloed op de uitkomsten van de MKBA. De economische ontwikkeling en daarmee de ontwikkeling van de reistijdwaardering (en waardering van andere effecten) verloopt iets langzamer dan in het GE*-scenario. Echter, de ontwikkeling van de congestie gaat in het WLO 2015 scenario Hoog*, veel harder dan in het GE*-scenario (vooral na 2030). Deze twee effecten heffen elkaar nagenoeg op. Het is overigens wel opvallend dat de congestie-ontwikkeling in het nieuwe WLO scenario sneller gaat, terwijl de ontwikkeling van het verkeer lager ligt dan in het GE*-scenario. Met name het vrachtverkeer ontwikkelt zich minder snel in het nieuwe WLO Hoog*-scenario. Het verschil komt voort uit het feit dat in de oude WLO scenario's rekening werd gehouden met een verdere capaciteitsuitbreiding van het wegennet en in de nieuwe scenario's niet.

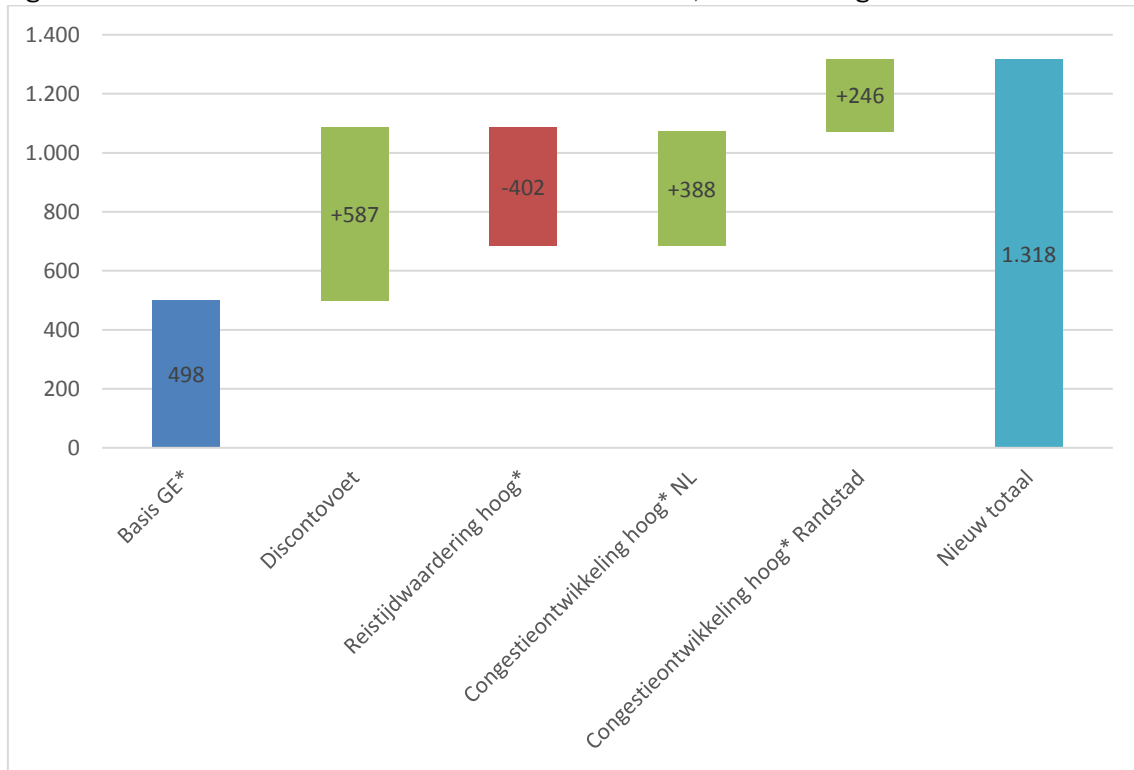
De onderstaande tabel geeft dit verschil weer. Tot 2030 is het verschil in uren reistijdwinst tussen GE* en Hoog* nog beperkt en in het voordeel van het GE* scenario (GE is het resultaat uit het verkeersmodel zonder aanpassingen voor het uitgestelde scenario). In 2050 is het aantal uren reistijdwinst hoger in het Hoog*- dan in het GE*-scenario, maar is de waardering nog wel hoger in GE*. Vanaf 2060 is dat laatste ook niet meer het geval als gevolg van de veel sterker groeiende congestie in het Hoog* scenario.

Tabel 3.1 Reistijdwinsten (vracht + autoverkeer) in zichtjaren 2030 en 2050

Reistijdwinst	GE 2030	GE* 2030	Hoog* 2030
Mln. uren / jaar	2,1	1,5	1,3
Mln. € / jaar	47	34,8	26,0
	GE 2050	GE* 2050	Hoog* 2050
Mln. uren / jaar	2,8	2,0	2,3
Mln. € / jaar	84,4	61,9	56,9

Behalve de sterkere congestieontwikkeling zorgen ook de nieuwe regels voor de discontovoet ervoor dat het saldo aanzienlijk positiever wordt. De baten in de toekomst, die bovendien hoog zijn door de sterk stijgende congestie zonder maatregelen, wegen zwaarder.

Figuur 3.1 Effecten actualisatie MKBA variant Selecteren 2.0, scenario Hoog* t.o.v. GE*



De B/K-verhouding neemt toe van 1,6 naar 2,5. Nieuwe scenario's en richtlijnen leiden dus naar verwachting tot een positiever MKBA-saldo, zoals te zien is onderstaande tabel.

Tabel 3.2 Vergelijkende overzichtstabel GE* en Hoog*

Alternatief	Selecteren 2.0			
	GE*	GE* 4,5%	Hoog* NL 4,5%	Hoog* Randstad 4,5%
Scenario	GE*	GE* 4,5%	Hoog* NL 4,5%	Hoog* Randstad 4,5%
Financiële kosten				
Investeringen	-871	-890	-890	-890
Beheer en onderhoud	-199	-255	-255	-255
Apparaatskosten RWS	-23	-23	-20	-20
Vermeden investeringen	7	7	7	7
Vermeden beheer en onderhoud	246	297	297	297
Totaal kosten	-840	-864	-861	-861
Directe effecten				
Reistijdbaten				
Bestaand verkeer vracht	201	299	292	333
Bestaand verkeer auto	611	908	889	1.011
Nieuw verkeer	22	33	33	37
Totaal reistijdbaten	834	1.240	1.214	1.381
Betrouwbaarheidseffecten bestaand verkeer	209	310	303	345
Reiskosten	42	56	54	56
Hinder tijdens aanleg	-?	-?	-?	-?
Totaal directe effecten	1.085 -?	1.606 -?	1.571 -?	1.782 -?
Externe effecten				
Aantasting landgoederen	-2-?	-2-?	-2-?	-2-?
Compensatie wettelijk	+?	+?	+?	+?
Compensatie bovenwettelijk	+?	+?	+?	+?
Door gewijzigde verkeersstromen				
Verkeersveiligheid projectgebied	12	17	16	17
Verkeersveiligheid elders	-145	-212	-195	-204
Luchtkwaliteit	-11	-14	-14	-15
Klimaat (CO2-emissies)	-16	-21	-21	-22
Geluid	-1	-3	-3	-3
Totaal externe effecten	-162 +/-?	-234 +/-?	-218 -?	-229 -?
Indirecte effecten				
Accijnzen	253	336	344	357
Werkgelegenheid, agglomeratieeffecten, etc.	163	241	236	267
Totaal indirecte effecten	415	577	579	625
Totaal	498 +/-?	1.085 +/-?	1.072 +/-?	1.318 +/-?
B/K verhouding	1,6	2,2	2,2	2,5
IRR	7,2%	7,2%	6,8%	7,0%

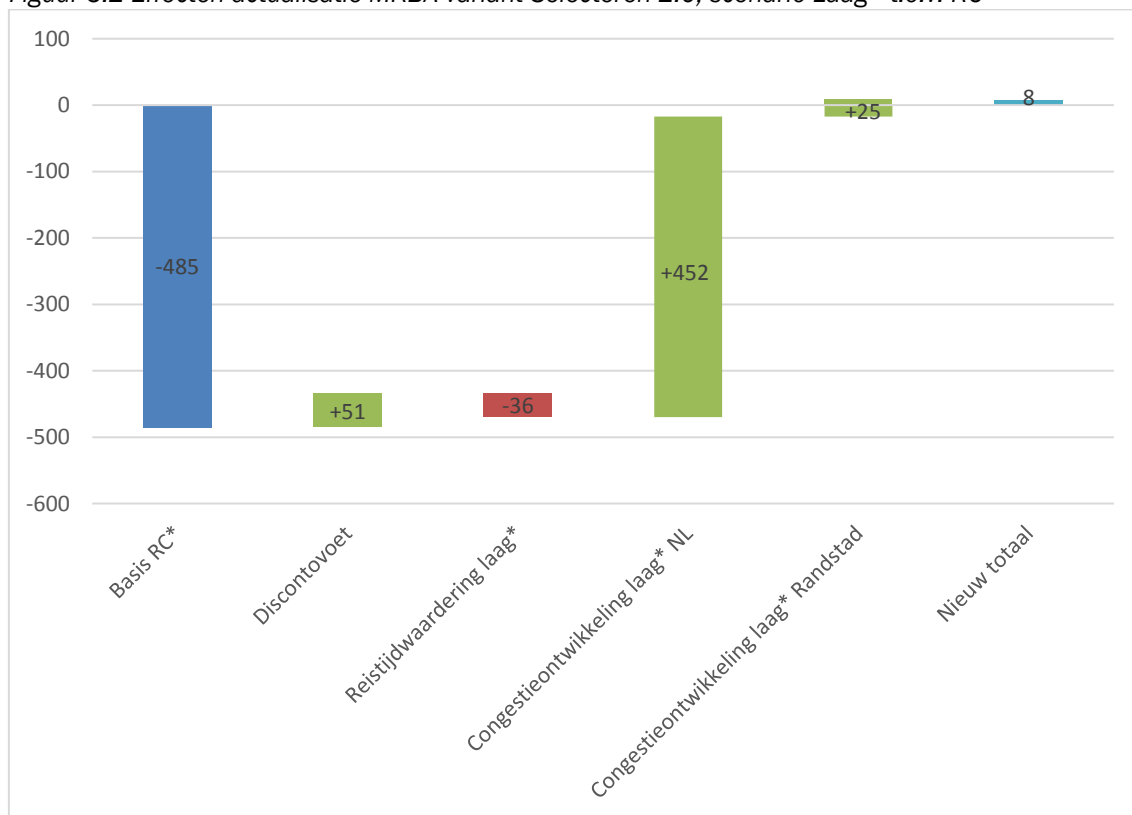
3.2 WLO scenario Laag

De nieuwe door RWS voorgeschreven kengetallen voor de ontwikkeling van de reistijdwaardering hebben nauwelijks effect op de MKBA: de reistijdbaten zijn in het RC*-scenario immers beperkt. De ontwikkeling van de congestie en de lagere discontovoet leiden tot een minder negatief saldo in het WLO 2015 scenario Laag* ten opzichte van het oude RC*-scenario. Vooral de hogere congestie speelt daar een belangrijke rol in. Met name na 2030 lopen de verschillen tussen de scenario's sterk op.

Tabel 3.3 Reistijdwinsten (vracht + autoverkeer) in zichtjaren 2030 en 2050

Reistijdwinst	RC 2030	RC* 2030	laag* 2030
Mln. uren / jaar	0,9	0,9	1,1
€ / jaar	17	16,5	20,4
	RC 2050	RC* 2050	laag* 2050
Mln. uren / jaar	0,4	0,4	1,4
€ / jaar	9,8	9,7	28,6

Figuur 3.2 Effecten actualisatie MKBA variant Selecteren 2.0, scenario Laag* t.o.v. RC*



De B/K verhouding verandert van 0,4 naar 1,0. Het scenario laag en de nieuwe MKBA-richtlijnen leiden dus tot een positiever MKBA saldo.

Tabel 3.4 Vergelijkende overzichtstabel RC* en Laag

Alternatief	Selecteren 2.0			
	RC*	RC* 4,5%	Laag* NL 4,5%	Laag* Randstad 4,5%
Scenario	RC*	RC* 4,5%	Laag* NL 4,5%	Laag* Randstad 4,5%
Financiële kosten				
Investeringen	-871	-890	-890	-890
Beheer en onderhoud	-199	-255	-255	-255
Apparaatskosten RWS	-21	-21	-20	-20
Vermeden investeringen	7	7	7	7
Vermeden beheer en onderhoud	246	297	297	297
Totaal kosten	-838	-862	-860	-860
Directe effecten				
Reistijd-baten				
Bestaand verkeer vracht	30	36	82	85
Bestaand verkeer auto	152	182	412	427
Nieuw verkeer	5	6	13	14
Totaal reistijd-baten	187	224	507	526
Betrouwbaarheidseffecten bestaand verkeer	47	56	127	132
Reiskosten	23	29	34	34
Hinder tijdens aanleg	-?	-?	-?	-?
Totaal directe effecten	256 -?	308 -?	668 -?	691 -?
Externe effecten				
Door aanleg infrastructuur				
Aantasting landgoederen	-2-?	-2-?	-2-?	-2-?
Compensatie wettelijk	+?	+?	+?	+?
Compensatie bovenwettelijk	+?	+?	+?	+?
Door gewijzigde verkeersstromen				
Verkeersveiligheid projectgebied	6	8	14	13
Verkeersveiligheid elders	-43	-56	-85	-82
Luchtkwaliteit	-5	-6	-7	-7
Klimaat (CO2-emissies)	-7	-9	-10	-10
Geluid	2	2	1	2
Totaal externe effecten	-48 +/-?	-61 +/-?	-89 +/-?	-86 +/-?
Indirecte effecten				
Accijnzen	106	134	163	158
Werkgelegenheid, agglomeratieeffecten, etc.	38	46	100	104
Totaal indirecte effecten	144	180	263	262
Totaal	-485 +/-?	-434 +/-?	-17 +/-?	8 +/-?
B/K verhouding	0,4	0,5	1,0	1,0
IRR	1,3%	1,3%	4,4%	4,5%

3.3 Discussiepunten en gevoeligheidsanalyses

3.3.1 Ontwikkeling reistijdwaardering in kengetallen RWS

De voorgeschreven kengetallen van RWS voor de reistijdwaardering komen niet overeen met de ontwikkeling die verwacht wordt op basis van de economische groei in de WLO 2015 scenario's. De kengetallen van RWS wijken -0,2 tot +0,2 procent af van de ontwikkeling op basis van de rekenregel 0,5 maal de groei van het BBP per hoofd in het betreffende WLO-scenario. Het effect op de B/K-verhouding is maximaal een verandering van een factor 0,1 (afgerond) en is daarmee beperkt.

Scenario	Scenario Laag*	Scenario Hoog*
Saldo MKBA WLO ontwikkeling waardering	-€ 8	€ 1.191
Verschil met basis (RWS ontwikkeling waardering)	-€ 16	-€ 127
B/K nieuw	1,0	2,3
Verschil met basis	0,0	0,1

3.3.2 Congestie-ontwikkeling

Het is opvallend dat het verkeer zich in het nieuwe WLO-scenario Hoog zich (iets) minder snel ontwikkelt, maar de congestie juist (vooral na 2030) sneller. In Laag geldt dat de congestie net als in RC tot 2030 afneemt, maar dat deze daarna toeneemt terwijl deze in RC blijft dalen. Vooral in het hoge scenario is dit opvallend omdat de toename van verkeer kleiner is dan in het GE-scenario. De grotere toename van congestie in de nieuwe scenario's komt doordat in WLO Hoog en Laag na 2030 geen verdere capaciteitsuitbreiding van het wegennet is verondersteld. In WLO GE en RC werd tussen 2020 en 2040 nog wel een uitbreiding met 2000 rijstrookkilometer verondersteld.

Indien we de toename van congestie afkappen na 2050 in het scenario Hoog*, daalt de B/K verhouding van 2,5 naar 1,6. Laten we na 2050 de congestie gelijk aan GE* ontwikkelen, dan wordt dit 1,8. Laten we de congestie vanaf 2030 gelijk met GE* ontwikkelen, dan wordt de B/K-verhouding 1,5. Dit zijn de waarden bij een discontovoet van 4,5%. Ook bij een discontovoet van 5,5% blijft de baten-kostenverhouding in beide gevallen boven de 1 (het maatschappelijk rendement ligt op 5,8 tot 6,6 procent).

Tabel 3.5 Gevoeligheidsanalyses congestieontwikkeling scenario Hoog*

	Basis Hoog*	Geen groei congestie na 2050	Groei congestie na 2050 gelijk aan GE*	Groei congestie na 2030 gelijk aan GE*
Saldo	1.318	493	750	472
B/K	2,5	1,6	1,8	1,5

Doen we hetzelfde voor Laag, dan betekent het afkappen van de congestiestijging na 2050 (na 2050 wordt een constante mate van congestie verondersteld) een daling van de B/K verhouding naar 0,9. Indien de congestie vanaf 2050 gelijk wordt getrokken aan de ontwikkeling in RC* (wat een sterke daling van de congestie betekent), zou dit afnemen tot 0,8 en bij het gelijk laten lopen aan RC* na 2030 zelfs een daling van de B/K-verhouding tot 0,6. Overigens is het niet logisch te veronderstellen dat de congestie net zo sterk afneemt als in het RC scenario: in het scenario Laag is namelijk nog wel een groei van het verkeer voorzien na 2030, terwijl in het RC* scenario het verkeersvolume afneemt. Dus ook bij een gelijk beleid als in het RC* scenario (uitbreiding wegennet) ligt een dergelijke daling van de congestie niet in de lijn der verwachting.

Tabel 3.6 Gevoeligheidsanalyses congestieontwikkeling scenario Laag*

	Basis Laag*	Geen groei congestie na 2050	Groei congestie na 2050 gelijk aan RC*	Groei congestie na 2030 gelijk aan RC*
Saldo	8	-78	-204	-332
B/K	1,0	0,9	0,8	0,6

En andere benadering om de effecten van de nieuwe scenario's op de reistijden te schatten, is het gebruik van de reistijdverhoudingen en wegintensiteiten die RWS heeft doorgerekend in een gevoeligheidsanalyse²¹. Hiervoor is alleen informatie beschikbaar voor WLO Hoog. Daaruit blijkt dat de reistijdfactoren²² in het WLO 2015 Hoog scenario 2,2 en 2,0 bedragen in de ochtend en avondspits in 2030, in plaats van 2,5 en 2,9 zoals in het GE-scenario (modeluitkomst 2030)²³. Dat duidt op circa 30 procent lagere reistijdwinsten op het traject Lunetten – Utrecht Noord als gevolg van het project. De verkeersintensiteit ligt daarnaast ook circa 15 procent lager in het hoge scenario ten opzichte van GE-scenario. De reistijdeffecten zijn dus (op het traject) in het hoge scenario kleiner per automobilist en van toepassing op minder automobilisten. In totaal resteren in het hoge WLO2015 scenario 59% van de effecten in 2030 ten opzichte van het GE-scenario op het traject Utrecht Noord-Lunetten. Het effect van deze afslag op de geactualiseerde MKBA voor het scenario hoog met 4,5% discontovoet bedraagt circa -€ 180 mln., waarmee de B/K-verhouding daalt van 2,5, naar 2,3.

Het verschil tussen de aanpak met reistijdfactoren en de bijstelling van de scenario's als in de basisberekening, is relatief beperkt doordat in 2030 in het in de MKBA gebruikte uitgestelde GE*-scenario, gerekend werd met 73% van de reistijdeffecten van de verkeersmodeluitkomsten. Bijstellen naar WLO2015-Hoog op basis van generieke scenario-verschillen tussen Hoog en GE in

²¹ RWS (2016) Notitie Gevoeligheidsanalyse toekomstscenario's

²² Deze factor geeft aan hoeveel langer men over het traject doet t.o.v. wanneer men 100 km/u kan rijden.

²³ Bron: Ontwerp Tracébesluit (OTB)

congestieontwikkeling leidt tot een bijstelling naar 65% in 2030 en deze correctie doet dat verder dalen naar 59%. Het verschil met GE* is daardoor geen 41%, maar circa 20% in 2030. Neem daarbij dat na 2030 de congestie in scenario WLO2015-Hoog juist veel sterker stijgt dan in GE en de lagere discontovoet, en de totale MKBA wordt positiever dan oude MKBA²⁴.

Let op: de bovenstaande analyse is sterk vereenvoudigd. Een 30 procent lagere reistijdwinst op een trajectdeel betekent niet dat de reistijdwinst op de totale reis van herkomst tot bestemming ook met 30 procent afneemt: dit kan hoger of lager zijn, afhankelijk van knelpuntvormingen verder in het netwerk. Nieuwe verkeersdoorrekeningen in het gehele netwerk zijn nodig om hier een goed beeld van te krijgen.

3.3.3 Bevindingen second opinion CPB

Het Centraal Planbureau trok een aantal conclusies in haar second opinion over de MKBA uit 2014. De belangrijkste houden we hier tegen het licht.

“.....dat de kosten de baten overtreffen in RC betekent dat het project pas rendeert als het fileprobleem rondom Utrecht groeit ten opzichte van de huidige situatie (zoals in GE*). Het beeld van de vertragingen zonder uitvoering van het project in RC* in 2030 is namelijk ongeveer gelijk aan het beeld in 2013. De grote bandbreedte rondom de maatschappelijke rentabiliteit van het VKA betekent dat het onzeker is of het project rendabel zal zijn. Deze onzekerheid vraagt om uitstel van de investeringsbeslissing over het VKA, en te wachten totdat duidelijker is of de toekomst zich meer in de richting van het ene of het andere scenario beweegt. De gevoeligheidsanalyse over uitstel in de MKBA laat zien dat een aantal jaren uitstel relatief weinig kost in termen van verloren maatschappelijk rendement bij het hogegroeienscenario, en een groot maatschappelijk verlies voorkomt bij het laagegroeienscenario. Uitstel biedt ook de mogelijkheid om goedkopere projectalternatieven te onderzoeken. Het VKA is eigenlijk een te dure oplossing om robuust een positief maatschappelijk rendement te genereren. Dit vraagt om een oplossing die goedkoper is en ook in een minder gunstig scenario een maatschappelijk rendabele oplossing biedt.”*

Onder de nieuwe uitgangspunten scoort de MKBA in zowel het hoge als het lage groeiscenario (licht tot zeer) positief. Het argument dat het project geen robuust rendabel alternatief biedt, houdt dan niet meer stand. Daarbij dient wel nadrukkelijk vermeld te worden dat dit een eerste globale doorrekening is en dat de gevoeligheidsanalyses laten zien dat de uitkomsten zeer gevoelig zijn voor de uitwerking van de congestie-ontwikkeling in de nieuwe scenario's, met name voor de periode na 2030. Een sterkere toename van de congestie, die bovendien na 2050 blijft groeien doordat er geen uitbreidingen van het wegennet worden verondersteld, in samenhang met een lagere discontovoet waardoor toekomstige effecten zwaarder wegen, zijn hier debet aan. Indien er geen toename van de congestie na 2050 wordt verondersteld, resulteert in het lage scenario wel een negatief saldo.

²⁴ Indien we na 2030 de congestieontwikkeling van GE toepassen in plaats van de congestie-ontwikkeling uit het scenario hoog, daalt de B/K-verhouding verder naar 1,3.

Verder geldt nog steeds dat uitstel van het project tot 2030 nauwelijks tot een lager (in het hoge groeiscenario) en wel tot een hoger (in het lage groeiscenario) saldo van de MKBA leidt. Uitstel voorkomt dus geen groot maatschappelijk verlies onder de nieuwe scenario's, zoals voorheen in scenario RC*, maar kost nog steeds niet veel en leidt mogelijk wel tot grotere maatschappelijke winst.

“Bij het CPB bestaat twijfel over de keuze van de projectalternatieven. Tijdens het besluitvormingsproces van de Ring Utrecht zijn in de afgelopen jaren verschillende alternatieven de revue gepasseerd. In de MKBA is alleen gekeken naar de kosten en baten van het VKA (voorkeursalternatief, red.). Het CPB is van mening dat het van groot belang is verschillende alternatieven mee te nemen in de MKBA. Met name betreft dit de vraag of een variant met 2x6 rijstroken binnen de huidige verdiept aangelegde verkeersbak in de A27 bij Amelisweerd, maatschappelijk rendabel is..... Naar de mening van het CPB betekenen deze bevindingen dat een variant met 2x6 rijstroken binnen de bestaande bak niet op voorhand is uitgesloten als kansrijke oplossing naast het VKA.”

Bij deze actualisatie is nog steeds naar één alternatief gekeken. Deze actualisatie geeft naar verwachting geen aanleiding voor het CPB om haar standpunt hierover te wijzigen.

3.4 Mogelijke vervolgstappen

De in dit rapport beschreven analyse is een eerste verkenning van de (richting van) effecten onder nieuwe scenario's en uitgangspunten die gelden voor MKBA's. In de analyse is geen gebruik gemaakt van nieuwe berekeningen met verkeersmodellen. Dergelijke gedetailleerde berekeningen zouden tot andere resultaten kunnen leiden.

De beschouwing van de nieuwe uitgangspunten en scenario's in deze notitie leidt niet direct tot nieuwe inzichten over het voorkeursalternatief van de minister voor de Ring Utrecht. Wel roepen de nieuwe scenario's een aantal vragen op over hoe hiermee omgegaan dient te worden in (toekomstige) MKBA's, vooral op het gebied van de hoge congestieontwikkeling die erg zwaar meetelt als gevolg van de lage discontovoet.

Indien deze studie met een volledige verwerking van de nieuwe scenario's gedaan zou moeten worden, zouden daarom naast nieuwe verkeersberekeningen ook in samenwerking met het CPB, KiM en RWS afspraken gemaakt moeten worden over de omgang met de nieuwe scenario's voor toekomstige jaren.

Overigens lijkt ons een nieuwe doorrekening van alleen het voorkeursalternatief dan nog steeds weinig nieuwe inzichten geven. Getallen zullen anders worden, maar conclusies uit de vorige MKBA blijven naar verwachting overeind. Een nieuwe MKBA is in onze ogen alleen zinvol als er een keuze is tussen meerdere alternatieven of varianten.

Bijlage: literatuur

Decisio (2014). MKBA Ring Utrecht, Amsterdam.

CPB/MNP/RPB (2006). Welvaart en Leefomgeving, Den Haag.

CPB (2014). Second Opinion MKBA Ring Utrecht, Den Haag.

CPB/PBL (2013). Algemene Leidraad MKBA, Den Haag.

CPB/PBL (2015-a). Toekomstverkenning Welvaart en Leefomgeving Nederland in 2030 en 2050: twee referentiescenario's, Den Haag.

CPB/PBL (2015-b). Toekomstverkenning Welvaart en Leefomgeving. Cahier Mobiliteit. Den Haag.

CPB/PBL, (2015-c). Toekomstverkenning Welvaart en Leefomgeving Achtergronddocument Binnenlandse Personenmobiliteit. Den Haag.

CPB/PBL (2016-a). WLO – Welvaart en Leefomgeving Scenariostudie voor 2030 en 2050. Achtergronddocument goederenvervoer en zeehavens. Den Haag.

CPB/PBL (2016-b). WLO-klimaatscenario's en de waardering van CO₂-uitstoot in MKBA's.

CE Delft (2016). Invloed nieuwe WLO-scenario's op aanleg Blankenburgtunnel. Delft.

KiM (2010). Baten transportinfrastructuur na 2020. Den Haag.

Ministerie van Infrastructuur en Milieu / Rijkswaterstaat Midden Nederland, 2017. Tracébesluit A27/A12 Ring Utrecht.

Rijkswaterstaat (2016). Nota van Antwoord A27/A12 Ring Utrecht. Zienswijzen op het ontwerp-tracébesluit A27/A12 Ring Utrecht. (bevat bijlage RWS 2016. Notitie Gevoeligheidsanalyse toekomstscenario's.

Rijkswaterstaat (2017). Tracébesluit A27/A12 Ring Utrecht.

Werkgroep discontovoet (2015). Rapport werkgroep discontovoet 2015.

Witteveen+Bos (2015). Technisch onderzoek Wegverbreding A27 Lunetten – Rijnsweerd, vervolgonderzoek