

# Wat levert de fiets op?

Ron Hendriks

**Een autosnelweg kost enkele tientallen miljoenen per kilometer, een spitsstrook altijd nog pakweg drie miljoen euro. Maar voor een half miljoen leg je ook een volwaardig fietspad aan. Natuurlijk komt er veel meer kijken bij de afweging auto of fiets. Toch rijst de vraag of de fiets wel voldoende 'tussen de oren' zit bij de beleidsmakers. De ontwikkeling van een kosten-batenanalyse, ofwel een fiets-KBA, zou hieraan kunnen bijdragen.**

Neem het programma Beter Benutten dat eind vorig jaar het licht zag. Tot en met 2023 trekt het kabinet 794 miljoen euro uit om de files op de drukste trajecten terug te dringen. De regio's - de grote steden plus Twente, Brabant en Maastricht - doen daar nog een schepje bovenop zodat 1,1 miljard euro te besteden is. Het geld gaat onder meer naar spits- en plusstroken, ITS-maatregelen, het spoor en het goederenvervoer. En naar de fiets, want die is in enkele tientallen projecten terug te vinden. De lijst vermeldt opvallend veel fietsenstallingen, een aantal fietspaden en -routes, een paar veerponten en enkele fietsstimuleringsprojecten. De vraag is of de investeringen in verhouding staan tot het te verwachten rendement van fietsmaatregelen.

Voor het ministerie van IenM was eerst een expertteam actief die de regio's adviseerde over kansrijke maatregelen. Ze keken vooral naar de aard van de problemen en welke oplossingen

*Bas Scholten: 'Voor Beter Benutten hebben we vooral gekeken of de aangedragen projecten voldeden aan de doelstelling van 20 procent minder files.'*



in aanmerking kwamen. Eline Devillers en Bas Scholten van Ecorys beoordeelden vervolgens de kosteneffectiviteit van de projecten. Bas Scholten: 'Wij hebben vooral gekeken of de aangedragen projecten voldeden aan de doelstelling van Beter Benutten. Die hield in dat een project moest bijdragen aan de reductie van het aantal files met 20 procent. Dat is geoperationaliseerd in termen van terugdringing van het aantal voertuigverliesuren.'

## **Minder files door fietsenstallingen**

En wat kan de fiets bijdragen aan vermindering van het aantal verliesuren? En vooral: hoe bereken je zo iets? Devillers: 'Op voorhand is duidelijk dat de fiets niet het meest geëigende middel is om files terug te dringen. Toch hebben alle regio's wel fietsmaatregelen opgevoerd. Het verschilde wel heel erg per regio welke fietsmaatregelen werden voorgesteld, maar er zijn er behoorlijk wat van doorgegaan. Je kunt in ieder geval niet zeggen dat de fiets er bekaaid is afgekomen.'

Maar hoe zijn fietsmaatregelen om te zetten naar voertuigverliesuren? Bijvoorbeeld als het gaat om fietsenstallingen, daar is het verband toch lastig te leggen? Devillers: 'In de meeste regio's was de redenering als volgt: er komen zoveel stallingsplaatsen bij. Als die bijvoorbeeld voor 80 procent bezet zijn, betekent dit dat zoveel mensen gebruik maken van de stalling. Vervolgens keek men welk deel in de spits komt en welk deel voorheen met de auto kwam. Er is dus niet in detail



gekeken op welke relaties dat zich afspeelde en welke knelpunten ermee gemoeid waren. Daar is alleen een inschatting van gemaakt.'

Hoewel de verschillende regio's hun eigen verkeersmodellen zullen hebben, zijn er dus geen aanvullende onderzoeken of extra modelstudies gedaan om de effecten precies door te rekenen. Was dat niet beter geweest? Bas Scholten: 'We hebben daar ook wel kritische kanttekeningen over gemaakt. Bijvoorbeeld als stallingen vooral werden bijgebouwd tegen de rondslingerende fietsen. Dat zorgt niet per definitie voor een verschuiving van de auto naar de fiets. Iets dergelijks gold ook voor e-bikes. Een gemeente wilde er een aantal kopen en wegzetten bij bedrijven. Maar of die daadwerkelijk gebruikt zouden worden, werd onvoldoende duidelijk gemaakt.'  
Is trouwens te verklaren waarom er zo weinig fietssnelwegen

in Beter Benutten terugkeren? Daar werd toch veel van verwacht als het gaat om filereductie? De vorige minister sprak ooit over een mogelijke filereductie van 5 procent. Scholten heeft er niet direct een verklaring voor: 'We hebben ze niet echt gezien. Het speelde eigenlijk alleen in Twente. Een gemiste kans voor regio? Misschien heeft men daar al eerder geconcludeerd dat de filereductie moeilijk is hard te maken.'



*Eline Devillers: 'Op voorhand is duidelijk dat de fiets niet het meest geëigende middel is om files terug te dringen.'*

### **Kosten per fietsbeweging**

In het artikel over stad-landverbindingen en de pilot in Zoetermeer in dit nummer wordt ook gesproken over een kosten-baten-analyse die voor de maatregelen uit dit project is gemaakt. Dat gebeurde niet volgens de 'klassieke' methode omdat het maatregelenpakket relatief bescheiden is en omdat vergroting van het recreatieve gebruik het doel is. Hierdoor is het vrijwel onmogelijk zaken als comfort, herkenbaarheid, uniformiteit, gemak, reistijdwinst en verkeersveiligheid te voorspellen of om te zetten in geld. Daarom is voor een andere benadering gekozen. De kosten van de voorkeursmaatregelen (bewegwijzering, markering, informatiepanelen, groen) worden teruggerekend tot de kosten per individuele fietsbeweging per dag. Vervolgens wordt ingeschat of de opbrengsten daar tegenop wegen. De berekening verloopt als volgt:

Uit benchmarkprojecten blijkt dat over vergelijkbare fietspaden in werkdagen circa 600 à 700 fietsbewegingen per dag plaatsvinden. Op weekenddagen gaat het om 400 à 500 fietsbewegingen. De prognose is dat de voorkeursmaatregelen een groei veroorzaken van ongeveer 5%, daarmee stijgt het aantal fietsbewegingen met 26 à 31. Uitgaande van een gemiddelde levensduur van de voorkeursmaatregelen van 20 jaar bedragen de kosten (inclusief onderhoud) op jaarbasis € 7504,-. Per dag is dat € 20,55. Daarmee bedragen de kosten per fietsbeweging € 20,55 gedeeld door 26 à 31 fietsbewegingen is € 0,66 à € 0,79. De verwachting is dat de opbrengsten tegen deze kosten opwegen. Deze opbrengsten worden bijvoorbeeld gevormd door posten als minder verbruik van stroom/water/gas vanwege het verblijf buitenshuis, de aanschaf van consumpties, minder verbruik van brandstof vanwege de verschuiving in modal split van auto naar fiets.

## Prof. Bert van Wee: kosten-batenanalyse kent nog veel beperkingen



Het maken van een sluitende kosten-batenanalyse is erg nuttig, maar ook ingewikkeld en in veel gevallen onvolledig. In zijn onlangs verschenen boek *Transport And Ethics* beschrijft prof. Bert van Wee, hoogleraar Transportbeleid aan de TU Delft, de vele haken en ogen die aan zo'n exercitie vastzitten.

De KBA negeert bijvoorbeeld rechtvaardigheidsoverwegingen, terwijl die vaak wel relevant zijn, aldus Van Wee. 'Voor wie gelden bijvoorbeeld de reistijdwinsten van een nieuwe weg, en wie ondervinden de nadelen van meer geluidhinder, luchtverontreiniging of barrièrewerking? En de ene euro is de andere niet. Een euro is voor iemand met een uitkering veel meer waard dan voor iemand met een topinkomen.'

Transportbeleid wordt gevoerd vanwege bereikbaarheid, milieu en veiligheid. Het meten van de aan bereikbaarheid gerelateerde baten

*Kees van Ommeren:  
'We dachten dat het daarmee niet zo heel ingewikkeld zou moeten zijn om een fiets-KBA op te zetten, maar dat viel tegen.'*



De conclusie is dus dat voor Beter Benutten het effect c.q. de potentie van fietsmaatregelen beperkt is doorgerekend en dat dus ook maar beperkt maatregelen tegen elkaar zijn afgewogen. Maar, zo stelt Devillers, een kosteneffectiviteitsanalyse is ook geen kosten-batenanalyse (KBA). 'Dan kijk je ook naar effecten op milieu, geluid, verkeersveiligheid, invloed op de economie, op de arbeidsmarkt, enzovoort. Hier hebben we alleen gekeken naar effecten op bereikbaarheid en dan binnen bereikbaarheid alleen maar naar de effecten op filereductie. Zo hebben we bijvoorbeeld niet gekeken naar reistijdwinst voor

de fietser. Het kan best zijn dat een maatregel niet méér fietsers oplevert, maar wel de reistijd voor veel fietsers met een paar minuten verkort. Maar in het kader van de files doet het niets. Als je er een echte kosten-batenanalyse op zou loslaten, komt er misschien een ander verhaal uit.'

### KBA-Fiets

Dat weten we wellicht over enige tijd zeker, want Willem Goedhart van Managementcentrum en Kees van Ommeren van Decisio werken in opdracht van IenM aan een verkenning van de mogelijkheden van zo'n maatschappelijke kosten-batenanalyse voor de fiets. Volgens Van Ommeren zou de fiets qua maatschappelijke kosten-baten goed moeten scoren. 'Maar vaak gaat het om kleine projecten en daar wordt geen kosten-batenanalyse voor gedaan. Wij hebben onderzocht of de OEI-methodiek die voor kosten-batenanalyses voor grote en kleine projecten al wordt toegepast ook voor fietsen is in te zetten. Daarbij hebben we gekeken wat er aan wetenschappelijke



Gaan er door een nieuwe fietsverbinding meer mensen fietsen? En gaan ze dan minder met de auto of het ov?

is één van de belangrijkste bottlenecks bij het maken van een fiets-KBA, aldus Van Wee. 'Bij bereikbaarheid gaat het onder meer om het mobiel houden van mensen met een laag inkomen zonder auto, bijvoorbeeld op het platteland. Een KBA is niet geschikt om de vraag te beantwoorden wat dat mag kosten, omdat die uitgaat van de betalingsbereidheid van mensen om zich te verplaatsen. En juist omdat ze een minimuminkomen hebben, is die betalingsbereidheid laag.'

'Verder tellen langetermijneffecten, zoals klimaatverandering of het opraken van olie, nauwelijks mee in een KBA. Dat geldt overigens niet specifiek voor de fiets maar voor alle langetermijnbaten. Er wordt een soort rentepercentage op losgelaten. Maar mensen hebben liever een bedrag nu dan over bijvoorbeeld 10 jaar. En dat is wellicht niet eerlijk tegenover toekomstige generaties.' Bij veiligheid speelt mee dat er veel discussie is over de vraag of je mensenlevens in geld mag uitdrukken. En zo ja: hoe je dat doet?

kennis ligt en wat er aan kerngetallen bekend is uit OEI. We dachten dat het daarmee niet zo heel ingewikkeld zou moeten zijn om een fiets-KBA op te zetten, maar dat viel tegen. Er zitten veel wetenschappelijke haken en ogen aan.' Goedhart: 'We hebben er daarom voor gekozen een aantal lopende projecten door te rekenen. Zo hebben we gekeken wat de winst is van de nieuwe fietsbrug over het Amsterdam-Rijnkanaal bij Utrecht. De nieuwe brug levert tijdswinst op voor de fietsers. Vraag is dan bijvoorbeeld wat een kortere reistijd betekent. Gaan er meer mensen fietsen? En gaan ze dan ook minder met de auto, minder met het ov? Het blijkt dat er heel veel variabelen zijn die de uitkomsten enorm kunnen beïnvloeden.' Zo'n variabele is bijvoorbeeld reistijdwaardering. Voor de fiets is daarover weinig bekend. Meestal pakt men de reistijdwaardering voor het ov. Maar uit onderzoek in Stockholm blijkt dat de reistijdwaardering voor een fietser veel hoger ligt dan voor een ov-reiziger, zelfs hoger dan van een automobilist. 'Dat is ook weer niet zo vreemd', aldus Van Ommeren, 'want forenzen zijn vaak hoger opgeleid en verdienen beter en dus is hun reistijd meer waard. Wij hebben dus met een flinke bandbreedte moeten werken. Het ligt waarschijnlijk ergens tussen de busreiziger en 'Stockholm'.'

Een ander probleem is hoe je de overstap van auto naar fiets omrekent naar reductie van het aantal voertuigverliesuren. Dat is een lastige. 'De fiets zit nauwelijks in de grote verkeersmodellen, soms wel in de gemeentelijke verkeersmodellen. In Alkmaar en in de Stedendriehoek - de regio rond Apeldoorn, Deventer en Zutphen - is dat wel eens uitgezocht. En dan blijkt dat er extreme verschillen zijn. In Alkmaar heb je met de auto met veel vertraging te maken. Daar is de winst - voor de andere automobilisten - veel groter als je iemand van de auto op de fiets krijgt dan in de Stedendriehoek met weinig congestie.'

Mag dat op basis van de betalingsbereidheid voor lagere risico's, bijvoorbeeld voor extra airbags of veiliger auto's? 'Dat zou betekenen dat het leven van mensen met een hoger inkomen meer waard is dan voor mensen met een lager inkomen, wat botst met rechtvaardigheidsoverwegingen.'

Toch is een KBA voor de fiets goed haalbaar, aldus Van Wee. 'Veel baten zijn redelijk goed bekend, en kosten van maatregelen vaak ook. Het zou me ook niet verbazen als iedere euro besteed aan goede fietsmaatregelen zichzelf dubbel en dwars terugverdient en een hoger rendement heeft dan tal van andere infrastructuurprojecten waar momenteel geld aan wordt besteed. Zeker nu door vergrijzing en een aantal andere ontwikkelingen de langetermijnbaten van meer wegen (en spoor) steeds onzekerder worden. Zijn die nog wel rendabel als de economie zich minder voorspoedig ontwikkelt, als ICT zorgt voor betere verdeling van auto's over wegen, of voor meer thuiswerken?'

De ontwikkeling van een fiets-KBA staat dus nog in de kinderschoenen. Over een paar maanden weten we wat meer. Van Ommeren: 'De eerste exercitie levert in ieder geval een aantal kerngetallen op waar je in andere projecten gebruik van kunt maken. Er verder zullen we een aantal inhoudelijke aanbevelingen doen. Daarbij gaat het er natuurlijk om dat die kennis ook wordt gebruikt. Daarom is het van belang de decentrale overheden erbij te betrekken. En misschien moet er wel een speciale KBA-tool voor de fiets komen.'



*Willem Goedhart: 'De eerste exercitie levert in ieder geval een aantal kerngetallen op waar je in andere projecten gebruik van kunt maken.'*