

No 196

**Beoordeling 16 projecten in het kader van het
Budget Nota Ruimte**

Annemiek Verrips, Herman Stolwijk (CPB),
David Hamers (PBL) e.a.

CPB document

Planbureau voor de Leefomgeving

cpb

Centraal Planbureau



Planbureau voor de Leefomgeving



CPB Document

No 196

November 2009

**Beoordeling 16 projecten in het kader van het
Budget Nota Ruimte**

Annemiek Verrips, David Hamers, Herman Stolwijk e.a.

Centraal Planbureau
Van Stolkweg 14
Postbus 80510
2508 GM Den Haag

Telefoon	(070) 338 33 80
Telefax	(070) 338 33 50
Internet	www.cpb.nl

ISBN 978-90-5833-431-2

Korte samenvatting

Het CPB en het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) zijn door het Kabinet gevraagd ruim 20 projecten te toetsen ten behoeve van een afweging voor de besteding van het zogenoemde Nota Ruimtebudget van 1 mld euro. Uitgangspunt voor een beoordeling is de vraag of een project naar verwachting bijdraagt aan de maatschappelijke welvaart (in brede zin). In deze publicatie volgt een overzicht van de beoordelingen van 16 projecten waarover besluitvorming door de Ministerraad reeds heeft plaatsgevonden. Eén project en één projectonderdeel zijn als gunstig beoordeeld, drie projecten als gemengd tot gunstig. Drie projecten kregen een gemengd oordeel. Eén project scoorde licht ongunstig, vier projecten en één projectonderdeel kenden een ongunstig eindbeeld. Twee projecten waren niet beoordeelbaar op basis van de beschikbare informatie. Eén project bestond uit 11 deelprojecten, waarvan de oordelen uiteenliepen van ongunstig, ongunstig maar verbeterbaar tot onbeoordeelbaar. Gezien de beperkte tijdsperiode per projectbeoordeling, heeft de analyse van de planbureaus het karakter van een quick scan.

Steekwoorden: Nota Ruimte, beoordeling, Integrale gebiedsontwikkeling, Kosten-batenanalyse

Abstract

CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis and the Netherlands Environmental Assessment Agency have been requested by the government to assess a number of projects submitted for funding by a budget of 1 mld euros on Physical Planning. This publication presents the assessment of 16 projects on which the government has already made a decision. The central question in the assessment is whether the project is expected to contribute to social welfare. Four projects and one project part have received a (neutral) to positive evaluation, four projects a neutral one, one project has received a slightly negative assessment, four projects and one project part ended up with a negative assessment and two projects could not be evaluated on the basis of the information available. Given the short time span of the project, the analysis has the character of a quick scan.

Key words: Spatial planning, assessment, Cost benefit analysis

Inhoud

Ten geleide	7
Samenvatting	9
Inleiding	11
1 Beoordeling project Kanaalzone Apeldoorn	13
2 Beoordeling project Bossche Spoorzone (onderdeel Kop van het Zand)	22
3 Beoordeling project Bossche Spoorzone (onderdeel Palazzobrug)	27
4 Beoordeling project Schevingen Boulevard	32
5 Beoordeling project Maastricht Belvédère	42
6 Beoordeling project Waalfront Nijmegen	52
7 Beoordeling project Waterdunen	60
8 Beoordeling project 'Nieuwe Hollandse Waterlinie'	71
9 Beoordeling project Zuidplaspolder	84
10 Beoordeling project Oude-Rijnzone	96
11 Beoordeling project 'Groningen Centrale Zone'	107
12 Beoordeling programma 'Westelijke Veenweiden'	119
13 Beoordeling project Hengelo Centraal Station Twente/ Hart van Zuid	132
14 Beoordeling project IJsseldelta Zuid (Kampen)	147
15 Beoordeling project 'Mooi en Vitaal Delfland'	161
16 Beoordeling project Almere Weerwaterzone	176

17	Beoordeling project Rotterdam Stadshavens	197
	Bijlage 1 Bij beoordeling Rotterdam Stadshavens: Correcties CPB op de KBA van Buck	204
	Bijlage 2 Bij beoordeling Rotterdam Stadshavens: Correcties CPB per project	217
	Bijlage A Toelichting beoordelingsmethodiek	221
	Bijlage B Overzicht beoordelaars	226
	Literatuur	227

Ten geleide

Het Kabinet heeft het CPB en het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) gevraagd ruim 20 projecten te toetsen ten behoeve van een afweging voor de besteding van het zogenoemde Nota Ruimtebudget van 1 mld euro. In deze publicatie volgt een overzicht van de beoordelingen van 16 projecten waarvan besluitvorming door de Ministerraad reeds heeft plaatsgevonden.

Beoordelingen waarvan besluitvorming plaatsvindt na het verschijnen van deze publicatie worden per project openbaar gemaakt op Internet. Van deze 16 beoordelingen ligt de verantwoordelijkheid van 13 beoordelingen bij het CPB. Het PBL heeft als tweede beoordelaar hieraan bijgedragen. Van drie projecten ligt de verantwoordelijkheid als eerste beoordelaar bij het PBL. Voor deze projecten heeft het CPB als tweede beoordelaar input geleverd. Voor alle projecten is voor commentaar een conceptversie voorgelegd aan het Ministerie van VROM, de indieners van het project en het betrokken onderzoeksbureau. Het commentaar is door VROM gebundeld en heeft het verantwoordelijke planbureau verwerkt in de voorliggende definitieve beoordelingen. In bijlage B is een overzicht weergegeven van projecten en CPB- en PBL-beoordelaars.

Namens het CPB hebben Carel Eijgenraam, Ioulia Ossokina, Maarten van 't Riet, Herman Stolwijk, Eugène Verkade, Annemiek Verrips en Sabine Visser één of meerdere projecten als eerste beoordelaar beoordeeld. David Hamers, Gusta Renes, Sonja Kruitwagen en Frans Sijtsma hebben de projecten beoordeeld die door het PBL zijn getrokken als eerste beoordelaar. Als tweede beoordelaar hebben voor deze projecten namens het CPB Its Siccama, Willemijn van der Straaten en Eugène Verkade met hun commentaar bijgedragen aan de beoordelingen. Voor het PBL waren dit voor de projecten waarvan de verantwoordelijkheid ligt bij het CPB Paul van de Coevering, Jan Schuur, Arno Segeren, Guus Beugelink, Petra van Egmond, Willemieke Hornis, Nico Pieterse, Anet Weterings, Hans Farjon, Karst Geurs, David Hamers, Leo Pols, Frans Sijtsma, Sonja Kruitwagen, Gusta Renes en Arjan Ruijs. De bureaus SEO, Rigo, EIB en ECORYS hebben voor een aantal projecten input geleverd die het CPB heeft gebruikt bij de beoordelingen. John Blokdijk en Jannie Droog hebben op diverse fronten ondersteuning verleend. Het onderzoek is begeleid door Ruud Okker en Carel Eijgenraam. Annemiek Verrips trad op als projectleider.

Coen Teulings
Directeur CPB

Maarten Haayer
Directeur PBL

Samenvatting

Het CPB en het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) zijn door het Kabinet gevraagd ruim 20 projecten te toetsen ten behoeve van een afweging voor de besteding van het zogenoemde Nota Ruimtebudget van 1 mld euro. Uitgangspunt voor een beoordeling is de vraag of een project naar verwachting bijdraagt aan de maatschappelijke welvaart (in brede zin). Deze publicatie omvat 16 projectbeoordelingen waarover besluitvorming door de Ministerraad reeds heeft plaatsgevonden. De volgende tabel geeft een overzicht van deze 16 projecten en hun beoordeling (één project is als twee projectonderdelen beoordeeld¹). Gezien de beperkte tijdspanne per projectbeoordeling, heeft de analyse van de planbureaus het karakter van een quick scan.

Project	Beoordeling
1 Apeldoorn Kanaalzone	Ongunstig
2 Den Bosch Spoorzone Kop van 't Zand	Ongunstig
2a Den Bosch Spoorzone Pallazobrug	Gunstig
3 Scheveningen Boulevard	Gemengd
4 Maastricht Belvédère	Ongunstig
5 Nijmegen Waalfront	Gemengd tot gunstig
6 Waterdunen	Gemengd tot gunstig
7 Nieuwe Hollandse Waterlinie	Gemengd
8 Zuidplaspolder	Gemengd
9 Oude Rijnzone	Onbeoordeelbaar
10 Groningen Centrale zone	Gemengd tot gunstig
11 Westelijke Veenweiden	Onbeoordeelbaar
12 Hengelo Hart van Zuid	Licht ongunstig
13 IJsseldelta Kampen	Ongunstig
14 Mooi en Vitaal Delfland	Gunstig
15 Almere Weerwater	Ongunstig
16 Rotterdam Stadshavens	Ongunstig (maar verbeterbaar)/onbeoordeelbaar

¹ Het project Rotterdam Stadshavens bestond uit 11 deelprojecten, waarbij in dit overzicht het oordeel als ongunstig maar verbeterbaar/onbeoordeelbaar is weergegeven. Voor een overzicht van de beoordeling van de afzonderlijke deelprojecten wordt verwezen naar de individuele beoordeling in deze publicatie in paragraaf 17.

Inleiding

Het Kabinet heeft het CPB en het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) gevraagd ruim 20 projecten te toetsen ten behoeve van een afweging voor de besteding van het zogenoemde Nota Ruimtebudget van 1 mld euro. De beoordeling van projecten is gestart in het najaar van 2007 en op het moment van het verschijnen van de publicatie vinden nog beoordelingen plaats. In deze publicatie volgt een overzicht van de beoordelingen van 16 projecten waarvan besluitvorming door de Ministerraad reeds heeft plaatsgevonden. Het gaat om de projecten Hengelo, Zuidplaspolder, Oude Rijnzone, Apeldoorn, Den Bosch, Scheveningen, Groningen, Hollandse Waterlinie, Westelijke Veenweiden, Waterdunen, Maastricht Belvédère, Waalfront Nijmegen, IJsseldelta Kampen, Mooi en Vitaal Delfland, Almere Weerwater en Rotterdam Stadshavens. Beoordelingen waarvan besluitvorming plaatsvindt na het verschijnen van deze publicatie worden per project openbaar gemaakt op Internet.

Van de genoemde 16 beoordelingen ligt de verantwoordelijkheid van 13 beoordelingen bij het CPB. Het PBL heeft als tweede beoordelaar hieraan bijgedragen. Van de drie projecten Hengelo, Oude Rijnzone en Zuidplaspolder ligt de verantwoordelijkheid als eerste beoordelaar bij het PBL. Voor deze projecten heeft het CPB als tweede beoordelaar input geleverd. Voor alle projecten is voor commentaar een conceptversie voorgelegd aan het Ministerie van VROM, de indieners van het project en het betrokken onderzoeksbureau. Het commentaar is door VROM gebundeld en heeft het verantwoordelijke planbureau verwerkt in de voorliggende definitieve beoordelingen. In bijlage B is een overzicht weergegeven van projecten en CPB- en PBL-beoordelaars.

Uitgangspunt voor een beoordeling is de vraag of een project naar verwachting bijdraagt aan de maatschappelijke welvaart (in brede zin). Het gaat daarbij om een breed welvaartsbegrip. Niet alleen financieel-economische zaken spelen daarbij een rol, maar ook allerlei andere zaken waar mensen waarde aan toekennen, zoals natuurwaarden, milieuwaarden en gezondheid. De methodiek van beoordelen sluit aan bij eerdere beoordelingrondes die het CPB heeft uitgevoerd in het kader van FES-meevallers. De beoordelingssystematiek wordt beknopt uiteengezet in bijlage A. Alle projectvoorstellen zijn vergezeld door een (kentallen) maatschappelijke kosten-batenanalyse (KBA of KKBA) die in opdracht van de projectindieners door een extern bureau zijn gemaakt. Een second opinion op deze (K)KBA vormt een belangrijk onderdeel van de beoordelingen.

De KKBA's en beoordelingen snijden een aantal lastige methodologische kwesties aan. Een aantal van deze kwesties zijn opgelost en worden behandeld in onder meer het memorandum 'Probleemanalyse en daaruit volgende project- en nulalternatieven in KBA's (CPB, 2009) en de binnenkort te verschijnen Werkwijzer voor kosten-batenanalyses van integrale

gebiedsontwikkelingen. Over twee projecten (Waterdunen en Veenweidegebieden) is later meer informatie bekend geworden omdat ze als casus hebben gefungeerd in de PBL Beleidsstudie 'Natuureffecten in de MKBA's van projecten voor integrale gebiedsontwikkeling' (PBL, juni 2009), waarin een natuurwaarde-indicator is ontwikkeld. De recente aanpassing van de disconteringsvoet, waarbij de 'standaard' risico-opslag van 3% wordt gehalveerd voor op geld gewaardeerde externe effecten met een onomkeerbaar karakter, zou op de conclusies van de voorliggende projecten weinig invloed hebben gehad. Alleen de posten verlies aan open ruimte en beperking luchtverontreiniging (zowel CO₂ als lokale verontreiniging) zijn voorbeelden van posten die voor zo'n beperking in aanmerking komen en dus in absolute zin groter zouden worden. In een binnenkort te verschijnen memorandum van het CPB wordt betoogd dat kosten en baten in een KBA consistent in hetzelfde prijspeil moeten staan en dat dit in de huidige Nederlandse KBA-praktijk niet het geval is. Aanbevolen wordt om consequent alle kosten en baten uit te drukken in marktprijzen inclusief BTW dan wel voor het saldo exclusief BTW een correctiepost op te nemen, zie het voorbeeld in bijlage A. Bij de voorliggende projecten is dat nog niet gebeurd en meestal betekent dit dat de resultaten te rooskleurig zijn voorgesteld. Door een gebrek aan informatie was het niet mogelijk om de KKBA's daarop aan te passen. De mogelijkheden om de uitkomsten van de KKBA's te corrigeren aan de hand van bevindingen van het CPB in de beoordelingen is overigens vaker beperkt. Voor zover aan de hand van de beschikbare informatie mogelijk is, worden correcties uitgevoerd.

Gezien de beperkte tijdspanne per projectbeoordeling, heeft de analyse van de planbureaus het karakter van een quick scan. In de beknopte samenvatting is een tabel weergegeven met een overzicht van de eindoordelen van de projecten. In de paragrafen 1-17 volgt een uiteenzetting van de beoordeling per project.

1 Beoordeling project Kanaalzone Apeldoorn

Algemene informatie

Nota Ruimte Budget-claim: 18 miljoen euro.

Korte projectomschrijving

De subsidie-aanvraag heeft betrekking op herstructurering van het noordelijke deel van de Kanaalzone in de gemeente Apeldoorn. De Kanaalzone is een langgerekt bedrijfengebied in het centrum van Apeldoorn, dat de stad langs de noord-zuid as in tweeën deelt. Voor het noordelijke deel van de Kanaalzone (Kanaalzone Noord, in totaal 62,5 ha) is een functieverandering voorzien. Het zuidelijke deel van de Kanaalzone (Kanaalzone Zuid) is een gebied dat heden een bedrijventerrein is, en dit - in een iets andere vorm - grotendeels zal blijven. Daar de ontwikkeling van Kanaalzone Noord en Kanaalzone Zuid onafhankelijke projecten lijken te zijn, wordt in deze beoordeling alleen aandacht besteed aan Kanaalzone Noord, het project waarvoor een bijdrage uit het Nota Ruimte Budget wordt gevraagd.

Het projectplan voor Kanaalzone Noord omvat de bouw van 2.500 woningen, 66.500 vierkante meter bruto vloeroppervlak aan andere functies en aanleg van een park de Groene Knoop, dat een oppervlak van circa 2,7 ha zal beslaan (ECORYS, 2007a).² De transformatie van de Kanaalzone Noord is niet mogelijk zonder het verplaatsen van het in de zone gevestigde chemische bedrijf Diosynth en de daaropvolgende grondsanering. Daar het op dit moment voor dit bedrijf bedrijfseconomisch niet aantrekkelijk is om uit de Kanaalzone te verhuizen, is er een subsidie nodig om de verplaatsing in gang te zetten. De aangevraagde subsidie is bestemd om bij te dragen aan de verplaatsing van Diosynth, bodemsanering en de aanleg van de Groene Knoop.

De MKBA van ECORYS vormt, samen met het raster, de antwoorden van ECORYS op vragen van het CPB en hun toelichting op de concept beoordeling, de basis voor deze beoordeling.

² Het project Kanaalzone Noord werd in 2006 in een iets andere vorm ingediend voor de FES-subsidie. Toen werd de aanvraag als ongunstig beoordeeld doordat de efficiency van het project als ongunstig werd beoordeeld. Eén van de belangrijkste kritiekpunten was de weinig concrete onderbouwing van het project. De huidige versie van het project is onderbouwd met een uitgebreidere MKBA dan in 2006.

1.1 Legitimiteit overheidsbijdrage³

Een financiële bijdrage van de overheid aan het project is legitiem voor zover het project externe effecten met zich mee brengt. Deze kunnen zijn: het genot dat bezoekers en huidige inwoners ontleen aan de vergrote aantrekkelijkheid van het stadscentrum van Apeldoorn, aan verminderde overlast buiten het bedrijventerrein als gevolg van het verplaatsen van de industrie uit het centrum en de grondsanering, en aan het nieuwe parkgebied. Alleen het voordeel dat *huidige* bewoners genieten is relevant; de baten die ten goede komen aan de nieuwe bewoners kunnen worden geïnternaliseerd in het project zelf en vormen geen extern effect. De verwachte uitstralingseffecten van herstructurering naar de bestaande bebouwing in de stad zijn echter gering.

Ook het tegen een lage huur aanbieden van sociale huurwoningen kan reden zijn voor een financiële bijdrage van de overheid aan de bouw van deze woningen, hoewel hier twijfel op zijn plaats is of deze niet-geprijsde baten uit het Nota Ruimte Budget moeten worden betaald.

Subsidiariteit

Omdat alle projectbaten zich ter plekke manifesteren, is de gemeente Apeldoorn de aangewezen publieke partij om de projecten te coördineren en mede te financieren. Alleen als de gemeente Apeldoorn niet de financiële ruimte heeft om een maatschappelijk gezien rendabel project mee te financieren, zou een bijdrage van het Rijk in de rede kunnen liggen.

Wegens de lokale externe effecten voldoet het project aan de voorwaarde voor legitimiteit, gezien vanuit de gemeente Apeldoorn.

1.2 Effectiviteit

Naar verwachting zullen het verplaatsen van Diosynth en de bodemsanering woningbouw en aanleg van het parkgebied De Groene Knoop in Kanaalzone Noord mogelijk maken. Echter, de daadwerkelijke bouw van de 2500 woningen, die voor de voornaamste projectbaten moeten zorgen, is nog niet zeker gesteld. Het project Kanaalzone Noord bestaat uit 3 fasen. Voor de ontwikkeling van het project in fase 1 (waaronder 1000 woningen in 2005-2009) heeft de gemeente inmiddels de financiële dekking geregeld (de aangevraagde subsidie maakt hier deel van uit). Voor de ontwikkeling van het project in fase 2 en 3 (2010-2020) waarin de realisatie van de overige woningen staat gepland, zijn er nog aanzienlijke financiële tekorten (Gemeente Apeldoorn, 2007). Het is daarom niet zeker of aan de voorwaarde van effectiviteit is voldaan.

³ Inclusief het commentaar van het MNP en het RPB (onder andere over de Groene Knoop en de mogelijke externe effecten van Diosynth op de nieuwe locatie).

1.3 Efficiëntie

ECORYS heeft in 2007 een MKBA gemaakt van het project en kreeg in 2008 de mogelijkheid om de cijfers te herzien rekening houdende met nieuwe gegevens over de grondexploitatie en de concept beoordeling van het CPB op de MKBA uit 2007. Informatie uit de MKBA van ECORYS en de latere toelichting op deze MKBA suggereren dat het project maatschappelijk zwaar onrendabel is. Tevens ziet het CPB, ook na de MKBA-revisie door ECORYS, aanleiding voor een aantal methodologische correcties die tot een positieve aanpassing van het KBA-saldo leiden. Echter, zelfs na deze correcties, blijft het project zwaar onrendabel. Een door ECORYS op basis van kengetallen doorgerekenende alternatieve bouwlocatie Zuidbroek scoort ook negatief, maar beter dan de Kanaalzone. Hieronder volgt een toelichting op deze conclusies.

MKBA Kanaalzone

Tabel 1, kolom A geeft een overzicht van de kosten en baten Kanaalzone zoals gehanteerd in de MKBA van ECORYS (gebaseerd op ECORYS, 2007b, 2008), dit in vergelijking met het alternatief 'geld op de bank zetten'. Uit kolom A kan worden afgelezen dat het saldo van de grondexploitatie van Kanaalzone zwaar negatief is (€ –69 mln euro). De externe effecten van woningbouw in Kanaalzone zijn gering (€ +3,3 mln) en kunnen het bedrijfseconomische tekort niet compenseren. Het netto-effect van de aanleg van de Groene Knoop is ook negatief. Het totale saldo van het project komt volgens de cijfers van ECORYS uit op € –69,9 mln.

Het CPB ziet aanleiding voor een aantal methodologische correcties op de MKBA-opstelling van ECORYS, die in totaal tot een positieve aanpassing van het saldo grondexploitatie met € +9,1 mln en van het totale saldo van het project met € +10,9 mln leiden. De correcties zijn aangegeven in tabel 1 kolommen B en C. Zelfs na deze aanzienlijke positieve correcties blijft het project zowel bedrijfseconomisch als maatschappelijk gezien zwaar verliesgevend met het saldo van grondexploitatie ad € –59,9 mln en het totale saldo van € –59 mln.

Hieronder worden de correcties op de MKBA-opstelling van ECORYS nader toegelicht.

Tabel 1.1 Kosten en baten Apeldoorn Kanaalzone^a

	Kolom A Contante waarde conform MKBA ECORYS (mln €)	Kolom B Contante waarde na correctie CPB (mln €)	Kolom C Commentaar op correcties CPB
Exploitatie Kanaalzone Apeldoorn			
Geprijsde effecten			
1 Kosten uitplaatsing Diosynth en bodemsanering	- 29,7	- 29,7	niet te beoordelen
2 Overige grondproductiekosten	- 102,3	- 102,3	
3 Exploitatiekosten (1,5% v/d kosten grondproductie)	- 11,3	---	Ten onrechte meegeteld door ECORYS
4 Grondopbrengsten woningbouw (2500 woningen)	65	65	
5 Totaal geprijsde effecten grondexploitatie	- 78,3	- 67	
Ongeprijsde effecten			
6 Correctie voor verlies op sociale huurwoningen	---	+ 7,1	Schatting CPB op basis van ECORYS (2007a), ten onrechte weggelaten door ECORYS
7 Voordelen woonconsument	+ 9,3	---	dubbeltelling
8 Totaal ongeprijsde effecten grondexploitatie	+ 9,3	+ 7,1	
9 Totaal grondexploitatie: (5)+(8)	- 69	- 59,9	
Externe effecten			
10 Uitstralingseffecten Kanaalzone	+ 5,1	+ 5,1	
11 Kosten verlies open ruimte (10 ha * €243.000 per ha)	- 1,8	---	Dubbeltelling
12 Externe effecten op de nieuwe locatie Diosynth	---	+/-0	Weggelaten door ECORYS, het bedrag ligt vermoedelijk rond 0
13 Totaal externe effecten	+ 3,3	+ 5,1	
14 Totaal saldo kosten en baten Kanaalzone Apeldoorn: (9)+(13)	- 65,7	- 54,8	
Kosten en baten Groene Knoop			
15 Kosten aanleg	- 5,8	- 5,8	
16 Baten milieu en recreatie	+ 1,6	+ 1,6	Onduidelijke onderbouwing
17 Totaal Groene Knoop:	- 4,2	- 4,2	
18 Totaal kosten en baten Kanaalzone Apeldoorn en Groene Knoop: (14)+(17)	- 69,9	- 59	

^a Door in de KBA de kosten en baten contant te maken met dezelfde disconteringsvoet van 5,5%, wordt naar de mening van het CPB in de waardering te weinig rekening gehouden met het verschil in macro-economisch risico tussen deze twee posten. Gelet op het rapport van de werkgroep Actualisatie Discontovoet heeft het CPB dit onderscheid wel gemaakt in de (K)KBA Zuidas. Er zijn echter ook andere manieren denkbaar om met dit risico rekening te houden. Over de manier van disconteren zal een nadere afspraak worden gemaakt bij het maken van de leidraad KBA Gebiedsontwikkeling.

Kosten en baten grondexploitatie:

- (i) De exploitatiekosten van grond en gebouwen zijn ten onrechte meegeteld in de bedrijfseconomische grondexploitatie. Tegenover de exploitatiekosten van grond staan immers gemeentelijke heffingen. De exploitatiekosten van gebouwen zijn als het goed is verdisconteerd in de prijs die de consumenten voor hun woningen betalen. Het niet meerekenen van de exploitatiekosten leidt tot een correctie van € +11,3 mln op de grondexploitatie van ECORYS (regel 3 tabel 1).
- (ii) Het verlies dat wordt geleden door de sociale huurwoningen onder de kostprijs aan te bieden wordt door ECORYS niet inzichtelijk gemaakt. Dit verlies is door het CPB geschat door het verschil te nemen tussen de residuele grondwaarde van vergelijkbare op de markt verhandelde woningen in de Kanaalzone en de residuele grondwaarde van sociale huurwoningen zoals opgevoerd door ECORYS. Dit leidt tot een correctie van +7,1 mln op de grondexploitatie van ECORYS (regel 6 tabel 1).⁴
- (iii) Het opnemen van de post voordelen woonconsument resulteert in een zekere mate van dubbelstelling. De voordelen waar het hier over gaat, komen toe aan de kopers van de nieuwe woningen in Apeldoorn Kanaalzone die woningen aan het water kopen. Deze voordelen zijn, als het goed is, reeds in de prijs van deze woningen aan het water doorberekend. Het consumentensurplus van woningkopers in Apeldoorn Kanaalzone zal vermoedelijk niet hoog zijn als gevolg van de mogelijkheden voor prijsdifferentiatie. Daar de precieze omvang hiervan niet uit te rekenen is, lijkt het uit praktische overwegingen goed om deze op 0 te zetten. Dit leidt tot een correctie van –9,3 mln op de grondexploitatie van ECORYS (regel 7 tabel 1).⁵

Overige kosten en baten woningbouw:

- (iv) Het meenemen van de maatschappelijke kosten van het verlies aan open ruimte door de uitplaatsing van Diosynth uit het centrum is volgens de door ECORYS gevolgde methode van open ruimtewaardering een dubbelstelling. ECORYS ontleent de prijs van open ruimte aan het waardeoverschot dat ontstaat bij het in gebruik nemen van woningbouwgrond in regio's waar restricties bestaan op het bebouwen van nieuwe gebieden. Het verlies aan open ruimte als gevolg van de verhuizing van Diosynth is derhalve al geprijsd in de integrale verhuiskosten van het bedrijf. Het schrappen van de kosten verlies open ruimte leidt tot een correctie van +1,8 mln op de opstelling van ECORYS (regel 11 tabel 1).⁶
- (v) Wel kunnen er door de verplaatsing van het bedrijf naar Oss externe effecten in Oss en omgeving ontstaan die niet in de integrale verhuiskosten zijn meegenomen. Deze horen in de KBA-opstelling wel thuis, maar zijn door ECORYS buiten beschouwing gelaten. Hoewel het op basis van de beschikbare informatie onduidelijk is hoe groot deze effecten zijn, kan men

⁴ Dit is een ruwe schatting, helaas biedt de analyse van ECORYS onvoldoende informatie om een goede schatting van de netto contante waarde van het verlies op sociale huurwoningen te maken. Deze kanttekening geldt ook voor de schatting in regel 5 van tabel 2 hieronder.

⁵ De correcties (ii) en (iii) zijn conform de in het 5D-overleg gemaakte afspraak.

⁶ Dezelfde redenering geldt voor eventuele andere uit de Kanaalzone verhuizende bedrijven.

verwachten dat deze rond de nul liggen omdat het bedrijf naar een bestaand en daarvoor geschikt bedrijventerrein verhuist. Er is een correctie ad € +/-0 toegevoegd aan de opstelling van ECORYS (regel 12 tabel 1).

Kosten en baten Groene Knoop

(vi) De manier waarop de kosten en baten van het park de Groene Knoop door ECORYS in de MKBA zijn meegenomen, roept een aantal vragen op. Het project de Groene Knoop kan worden gezien als een apart project. Het is immers goed mogelijk om woningbouw te laten plaatsvinden zonder de aanleg van het park. Om de toegevoegde waarde van het park goed in beeld te brengen is het dan ook verstandig om het kosten-batensaldo van Apeldoorn Kanaalzone zonder het park en met het park te berekenen, en de toename in woongenot (woningwaarde) als gevolg van het park expliciet te maken. Voor zover deze toename ten goede komt aan de bewoners van de nieuw te bouwen woningen, moeten de kosten van de aanleg ten laste komen van het woningbouwproject. Het deel dat aan de bewoners van de bestaande huizen in de omgeving en passanten toekomt, is een extern effect waarvoor een subsidie van de overheid legitiem is.

Daarnaast roept de opstelling van de baten van de Groene Knoop vragen op. Het park verbindt twee groengebieden met elkaar, maar over de ecologische betekenis van deze nieuwe verbinding wordt niets gemeld. Onduidelijk is bovendien in hoeverre de recreatieve en ecologische kwaliteiten in dit groengebied strijdige eisen stellen. Mogelijke strijdige eisen kunnen aanleiding zijn tot waardering van het een of van het ander, niet van beide. Daarnaast lijkt het meerekenen van de baten van de afname in fijnstof, CO₂ en NO₂ wat gezocht als rekening wordt gehouden met de beperkte omvang van het parkgebied en de extra locale concentratie van fijnstof, CO₂ en NO₂ als gevolg van de realisatie van twee nieuwe verbindingssassen door de Kanaalzone.⁷ De berekening van de recreatieve waarde van het park (via het kengetal ad € 1,22 per bezoek en via het betrekken van het totale verbonden gebied in de waardering: niet 2,7 hectare Groene Knoop maar 66,8 hectare totaal groengebied wordt gewaardeerd) is weinig overtuigend. Echter, omdat het totale bedrag milieu- en recreatiebaten Groene Knoop ad € 1,6 mln euro netto contant relatief klein is in vergelijking met de overige effecten van het project Kanaalzone, worden in tabel 1 op de cijfermatige berekeningen van de baten Groene Knoop van ECORYS geen correcties toegepast.

MKBA alternatieve bouwlocatie Zuidbroek

Het negatieve saldo van de KBA Kanaalzone suggereert dat de geplande 2500 woningen elders bouwen een betere keuze zou kunnen zijn. ECORYS heeft op basis van kengetallen een KKBA-opstelling gemaakt voor een alternatieve locatie in de gemeente Apeldoorn, namelijk uitleglocatie Zuidbroek II. Tabel 2, die gebaseerd is op ECORYS (2007a, 2007b, 2008), geeft de kosten en baten weer van dit alternatief in vergelijking met het alternatief 'geld op de bank

⁷ De kosten en baten van deze wegverbindingen worden in de KBA niet geëxpliciteerd.

zetten'. Tabel 2.2 laat de KBA opstelling zien, zoals gemaakt door ECORYS en met (positieve) correcties van het CPB. De correcties van het CPB komen overeen met de correcties die ook op de Kanaalzone van toepassing waren (het niet meenemen van de negatieve post exploitatiekosten en een correctie voor het verlies op sociale huurwoningen).⁸ Tabel 2 laat zien dat Zuidbroek zowel bedrijfseconomisch als maatschappelijk gezien een negatief saldo oplevert. Dit negatieve saldo is echter in absolute termen kleiner dan in Kanaalzone. (Grondexploitatie komt in Zuidbroek uit op € –17,5 mln tegen € –59,9 mln in Kanaalzone; het totale saldo kosten en baten is in Zuidbroek € –38,5 mln en in Kanaalzone € –59 mln.) Uitgaande van de cijfers van ECORYS lijkt Zuidbroek dus een betere bouwlocatie dan Kanaalzone, ondanks het mogelijke extra verlies aan open ruimte.

Tabel 1.2 Kosten en baten Apeldoorn Zuidbroek

	Kolom A Contante waarde conform MKBA ECORYS (mln €)	Kolom B Contante waarde na correcties CPB (mln €)	Kolom C Commentaar op correcties CPB
Exploitatie Zuidbroek			
Geprijsde effecten			
1 Kosten grondproductie	– 110	– 110	
2 Exploitatiekosten (1,5% v/d kosten grondproductie)	– 12	---	Ten onrechte meegeteld door ECORYS
3 Grondopbrengsten woningbouw (2500 woningen)	70	70	
4 Totaal geprijsde effecten grondexploitatie	– 52	– 40	
Ongeprijsde effecten			
5 Correctie voor verlies op sociale huurwoningen	---	+ 22,5	Schatting CPB op basis van ECORYS (2008); ten onrechte weggelaten door ECORYS
6 Totaal ongeprijsde effecten grondexploitatie	0	+ 22,5	
7 Totaal grondexploitatie: (4)+(6)	– 52	– 17,5	
Externe effecten			
8 Kosten verlies open ruimte (114 ha x €243.000 per ha)	– 21	– 21	
9 Totaal externe effecten	– 21	– 21	
10 Totaal saldo kosten en baten Zuidbroek: (7)+(9)	– 73	– 38,5	

⁸ Het geschatte verlies op sociale huurwoningen is in Zuidbroek een stuk hoger dan in de Kanaalzone. Dit komt doordat in de MKBA van ECORYS (a) in Zuidbroek een hoger percentage sociale huur is voorzien dan in de Kanaalzone; (b) in Zuidbroek de met de sociale huur vergelijkbare koopwoningen een hogere residuele grondwaarde hebben dan in de Kanaalzone.

1.4 Totaalbeeld

De investeringen die in de subsidieaanvraag aan de orde zijn, betreffen de herstructurering van de Kanaalzone Noord in de gemeente Apeldoorn. De Kanaalzone is een langgerekt bedrijfengebied in het centrum van Apeldoorn. De gemeente acht het wenselijk om het noordelijke deel van dit bedrijfengebied te veranderen in een gebied dat bestemd is voor woningbouw en andere functies. Het plangebied heeft een oppervlakte van 62,5 hectare. Het projectplan voorziet in de bouw van 2500 woningen, 66.500 vierkante meter bruto vloeroppervlak aan andere functies en de aanleg van een groen gebied Groene Knoop. De projectonderdelen waarvoor de subsidie wordt aangevraagd, zijn de verplaatsing van het chemische bedrijf Diosynth uit Kanaalzone Noord, bodemsanering en aanleg van de Groene Knoop.

Het project voldoet aan het criterium van legitimiteit, met de kanttekeningen dat:

- (i) de meeste baten geïnternaliseerd kunnen worden,
- (ii) gemeente Apeldoorn de aangewezen publieke partij is om het project mede te financieren omdat de baten van de externe effecten van het project binnen de gemeente neerslaan.

Het is niet zeker of aan de voorwaarde van effectiviteit is voldaan omdat het niet zeker is of de woningbouw in zijn totaliteit doorgaat (er is momenteel voldoende financiering voor de bouw van de eerste 1000 woningen, maar niet voor de bouw van de overige 1500).

De efficiëntie van het project moet als ongunstig beoordeeld worden. De berekeningen van ECORYS suggereren dat het project zowel bedrijfseconomisch als maatschappelijk gezien zwaar verliesgevend is. De positieve externe effecten van het project zijn gering. Het CPB ziet aanleiding voor een aantal positieve correcties op de KBA-opstelling van ECORYS, maar zelfs na deze bijstelling van het KBA-saldo naar boven blijft het project zwaar verliesgevend. Een door ECORYS op basis van kengetallen doorgerekende KBA van een mogelijke alternatieve bouwlocatie laat een beter KBA-saldo zien dan Kanaalzone.

Het totaalbeeld van het project is ongunstig.

Bronnen

CPB, 2006, ICRE-beoordeling project Apeldoorn.

ECORYS, 2007a, MKBA Apeldoorn Kanaalzone.

ECORYS, 2007b, Antwoorden op vragen CPB d.d. 12 oktober 2007.

ECORYS, 2008, Toelichting op conceptbeoordeling Apeldoorn Kanaalzone d.d. 6 februari 2008.

Eijgenraam C.J.J. en I.V. Ossokina, 2006, Kosten-batenanalyse Zuidas Amsterdam, CPB Document 134.

Gemeente Apeldoorn, 2007, Businesscase Kanaalzone Apeldoorn, september 2007.

Raster project Kanaalzone Apeldoorn, 2007.

2 Beoordeling project Bossche Spoorzone (onderdeel Kop van het Zand)

Algemene informatie

Nota Ruimte Budget-claim: 21 mln euro (tezamen met Palazzobrug).

Korte projectomschrijving

De Kop van het Zand is een verouderd industriegebied aan de noordkant van het oude centrum uit het eind van de 19^e eeuw. Het gebied grenst direct aan de Dieze en aan de Zuid Willemsvaart en kent nog oude havenfuncties. Het gebied herbergt onder meer industriële activiteit, een aantal voormalige fabrieksgebouwen en een rangeerterrein van de NS. De aanwezigheid van industriële activiteit belemmert vanwege geur- en geluidoverlast verdere ontwikkeling van het gebied en verhindert het ontstaan van een ecologische verbindingszone. Het project Kop van het Zand is te verdelen in twee deelprojecten, te weten:

- Uitplaatsing van aanwezige industriële activiteit en saneren / herinrichten van het vrijkomend gebied;
- Verlaging van een autobrug over de Dieze.

Het eerste onderdeel betreft het uitplaatsen, het saneren en bouwrijp maken van de grond en het herinrichten van het vrijkomend gebied met woningen, bedrijfsruimtes en culturele functies. Het tweede onderdeel betreft het verlagen van de (zichtontnemende, hoge) autobrug over de Dieze (Orthensebrug), wat een kwaliteitsverbetering zou betekenen voor de omgeving, waaronder Kop van het Zand. Mede naar aanleiding van de uitkomsten van de MKBA heeft de gemeente besloten om het deelproject Orthensebrug geen doorgang te laten vinden (raster p3). Dit tweede onderdeel laten we verder buiten beschouwing.

2.1 Legitimiteit overheidsingrijpen

De aanwezigheid van een verouderd industrieterrein aan de rand van het oude centrum belemmert ontwikkeling van een groot en in potentie aantrekkelijk gebied. Uitplaatsen van een bedrijf dat geur en geluidoverlast produceert, maakt ruimte vrij voor woningbouw en andere activiteiten nabij het centrum. Daarnaast genereert het uitplaatsen baten voor de huidige bewoners van de direct omliggende wijken en verbetert het de ruimtelijke kwaliteit van een groter gebied. Vanwege deze externe effecten op de bredere omgeving lijkt overheidsingrijpen hier dan ook legitiem, waarbij de gemeente Den Bosch de eerst aangewezen partij is om een deel van het project te financieren. We gaan ervan uit dat baten voor toekomstige bewoners en ondernemers geïnternaliseerd kunnen worden. Alleen als de gemeente Den Bosch niet de

financiële ruimte heeft om een maatschappelijk gezien rendabel project mee te financieren, zou een bijdrage van het Rijk in de rede kunnen liggen. Het project voldoet daarmee aan de voorwaarden voor legitimiteit, gezien vanuit de gemeente Den Bosch.

2.2 Effectiviteit

Uitplaatsing van industriële activiteit leidt tot afname van de milieuoverlast in het gebied. De luchtkwaliteit zal verbeteren en de geluidsoverlast tengevolge van productie en het aan- en afrijden van met de productie samenhangend verkeer zal verminderen. Uitplaatsing is een effectief middel om de lokale milieu overlast aan te pakken. Sanering van de vervuilde grond en herinrichting van het gebied zal de ruimtelijke kwaliteit van zowel het gebied zelf als de nabije omgeving verder verbeteren. Het terrein is door de nabijheid van het centrum en van het treinstation een aantrekkelijke locatie voor zowel woningbouw als bedrijvigheid. Verwacht mag worden dat er voldoende belangstelling zal zijn van potentiële bewoners en van ondernemers voor wie de locatie gunstiger zal afsteken ten opzichte van een alternatieve locatie aan de rand van de stad of daarbuiten. Aan de andere kant kan er sprake zijn van een negatief extern effect (milieuoverlast) op de nieuwe locatie van het uit te plaatsen bedrijf⁹. Tot slot maakt uitplaatsing van industriële activiteit de aanleg van een ecologische verbindingszone mogelijk.

Het project heeft een positieve uitstraling op zijn directe omgeving en genereert daarbij voordelen voor direct omwonenden en passanten. Het project voldoet daarmee aan de voorwaarde voor effectiviteit.

2.3 Efficiëntie

Van het project Kop van het Zand heeft SEO een MKBA gemaakt, welke in een bijlage bij een brief van de gemeente Den Bosch van 1 februari 2008 is geactualiseerd. Duidelijk is dat de aanwezige industriële activiteit milieuoverlast voor de omgeving veroorzaakt, die verdere ontwikkeling van het gebied in de weg staat, en dat ruimte nabij het stadscentrum schaars is. Als de activiteit is uitgeplaatst, komt na bodemsanering op een gunstig gelegen plek ruimte vrij voor andere bestemmingen zoals woningbouw en bedrijfsruimte voor creatieve industrie. De aantrekkelijkheid moet tot uiting komen in de bereidheid om hoge grondprijzen te betalen. Hoge grondopbrengsten plus de waardering van additionele niet-inbare externe effecten moet vervolgens tegen de kosten van uitplaatsing en bodemsanering worden afgewogen. Op basis van de SEO informatie hebben wij de volgende opstelling kunnen maken (tabel 10.1).

⁹ Inmiddels heeft de gemeente Den Bosch in een brief laten weten dat het bedrijf genegen is om in 2011 te verhuizen naar een locatie op een bedrijventerrein waarop activiteiten binnen deze hindercategorie toelaatbaar zijn.

Tabel 2.1 Maatschappelijke baten en kosten ontwikkeling Kop van het Zand (contante waarde 2007 in miljoen euro , inschatting gebaseerd op SEO , feb 2008)

Exploitatie kop van het Zand Zuid		SEO
Totaal exploitatiesaldo	- 24,3	Opmerkingen CPB: niet te beoordelen
Ongeprijsde interne effecten		
Additionele maatschappelijke opbrengsten	6,7	Consumentensurplus en additionele baten creatieve industrie ten onrechte meegenomen
Effecten Rijk		
BTW opbrengsten (woningen)	15,3	Ten onrechte meegenomen
Externe effecten		
Uitstraling op omgeving	7,8	
Milieuwinst geuroverlast	1,9	
Milieuwinst geluid en uitstoot	PM	
Waarestijging Kop van het Zand Noord	8,6	
Waarestijging NS terrein	1,9	
Externe effecten op nieuwe locatie	0,0	
Totaal externe baten	20,2	+PM
Saldo totaal	17,9	+PM

Ten aanzien van de genoemde bedragen hebben wij de volgende opmerkingen. Voor zowel kosten als baten is gerekend met een disconteringsvoet van 5,5%¹⁰. Wat betreft het bedrag voor uitplaatsing is het terecht om te betalen voor de waarde van de grond, de kosten voor de kapitaalvernietiging (bestaande bedrijfsfaciliteiten) en de kosten voor de verhuizing. Het is voor het CPB moeilijk om te beoordelen in hoeverre het genoemde bedrag van 32,4 miljoen (netto contant gemaakt) deze kosten dekken. Wanneer het te betalen bedrag te hoog ligt, dan betekent dit namelijk een direct voordeel voor de onderneming en zou er sprake zijn van een niet legitieme overdracht van overheidsgeld naar private partijen.

De maatschappelijke waarde per m² is volgens SEO hoger dan de opbrengsten waarmee is gerekend. Deze wordt voor creatieve bedrijvigheid gelijk gesteld aan van € 2017 per m² en bij woningen verhoogd met 5% op grond van een ingeschat consumentensurplus. We hebben deze extra baten in de SEO opstelling hier geboekt onder de additionele maatschappelijke opbrengsten. Onder deze post vallen ook toegerekende BTW betalingen over de maatschappelijke waardeverhoging ten gevolge van het consumentensurplus. In totaal gaat het om € 6,7 miljoen aan additionele maatschappelijke opbrengsten. Het CPB heeft echter grote bezwaren bij het meenemen van deze post en laat deze dan ook buiten beschouwing. In het verslag van het 5D overleg wordt geconcludeerd dat deze post op nul moet worden gesteld.

¹⁰ Door in de KBA de kosten en baten contant te maken met dezelfde disconteringsvoet van 5,5%, wordt naar de mening van het CPB in de waardering te weinig rekening gehouden met het verschil in macro-economisch risico tussen deze twee posten. Gelet op het rapport van de werkgroep Actualisatie Discontovoet heeft het CPB dit onderscheid wel gemaakt in de (K)KBA Zuidas. Er zijn echter ook andere manieren denkbaar om met dit risico rekening te houden. Over de manier van disconteren zal een nadere afspraak worden gemaakt bij het maken van de leidraad KBA Gebiedsontwikkeling.

De BTW-opbrengsten, welke toevallen aan het rijk zijn hier ingeschat op 19% van de bruto woningopbrengsten. De creatieve industrie draagt geen BTW af over de aanschaf van bedrijfsruimte. Het CPB is van mening dat productbelastingen als de BTW op woningen niet mogen worden meegenomen aangezien deze in de plaats komt van vermeden productbelastingen op andersoortige consumptie uit het nulalternatief.¹¹

De externe effecten welke neerslaan bij partijen die niet direct bij het project betrokken zijn, bestaan uit een aantal onderdelen. Allereerst is daar een positief uitstralingseffect op de bestaande huizen in de omgeving. Uitgegaan wordt van een 5% waardestijging van alle huizen in een straal van 200 meter om de locatie heen. Deze aanname lijkt redelijk.¹² Het betreft volgens SEO 1200 woningen met een gemiddelde waarde van 180.000 euro en een gemiddelde woonoppervlakte van 72 m². Dat komt dan neer op een waardestijging van € 125 per m². Daarnaast berekent SEO nog afzonderlijke milieubaten. Van minder geuroverlast profiteren een kleine 2400 huishoudens. Het welvaartseffect is circa 800 euro per huishouden. Milieubaten van minder geluidsoverlast en van minder schadelijke uitstoot zijn als PM meegenomen. Het extern milieu effect op de nieuwe locatie is op nul gezet.¹³ De mogelijkheid tot het maken van een ecologische verbindingszone is als PM post meegenomen.

Ten slotte profiteren eigenaren van nabijgelegen niet bebouwd terrein, zoals de noordkant van de Zuid Willemsvaart en het NS rangeerterrein. Hun grond stijgt in waarde. SEO rekent met een waardestijging van 225 €/m² in Kop Noord en 110 €/m² voor het NS terrein. In totaal gaat het dan om een bedrag van €10,5 miljoen. Deze waarde kan alleen worden gerealiseerd indien de terreinen beschikbaar komen voor woning- of kantoorbouw. Opgemerkt kan worden dat de verwachte waardstijging in Kop Noord aanzienlijk groter is dan de € 125 per m² bij bestaande woningen. Onduidelijk is waarom de waardestijging van het NS terrein na ontwikkeling daar zoveel bij achter zou blijven. Uiteraard moet er zo mogelijk worden geprobeerd om de betreffende partijen mee te laten betalen aan de verbeteringen die hen ten dele vallen. In het geval van een verwachte toename van de optiewaarde van (braakliggende) grond kan bijvoorbeeld overwogen worden om deze grond gelijk toe te voegen aan het projectgebied, voordat de prijs ervan door herstructurering is toegenomen.

Samenvattend: op basis van de SEO opstelling levert de commerciële gebiedsexploitatie van de grond aan de zuidkant van de Kop van het Zand een tekort op van 24,3 miljoen euro. Daar stelt SEO ongeprijsde interne effecten ter waarde van € 6,7 miljoen, BTW opbrengsten van het rijk ter waarde van € 15,3 miljoen en externe effecten van € 20,2 miljoen tegenover. Dat levert volgens SEO dan een batig saldo op voor het project van bijna € 18 miljoen.

¹¹ Deze opmerking is toegevoegd ten opzichte van het concept van de beoordeling

¹² Ter vergelijking: in het geval van de Zuidas in Amsterdam, waarin alle spoor en wegverbindingen onder de grond worden weggestopt, wordt gerekend met een waardestijging van 10% over een afstand tot 250 meter en 5% over een afstand tussen de 250 meter en 500 meter. In de Kop van Zand blijven na herinrichting van het gebied evenwel nog voldoende barrières van spoor en autowegen in het gebied over.

¹³ zie voetnoot 1

Het CPB is evenwel van mening dat de posten ongeprijsde interne effecten en BTW opbrengsten rijk niet mogen worden meegenomen en komt daardoor op een negatief saldo van € 4 miljoen uit. Het totaalbeeld ten aanzien van de Kop van het Zand valt daardoor ongunstig uit. Daarnaast doet de waardestijging van het NS terrein en van de Kop Noord van bij elkaar € 10,5 miljoen de vraag rijzen of van die zijde een bijdrage aan het project kan worden geleverd omdat dit de realisatie van deze andere projecten mogelijk maakt. Gebruik van de mogelijkheden van de recente wet op de grondexploitatie ligt dan voor de hand.

2.4 Totaalbeeld

Bij het project Kop van het Zand wordt industriële activiteit welke milieuoverlast voor de omgeving genereert, uitgeplaatst, waarna ruimte ontstaat voor herinrichting van een gunstig gelegen gebied ten noorden van het centrum met woningbouw, bedrijfsruimte en culturele functies.

Het project vergroot de ruimtelijke kwaliteit van het gebied voor omwonenden en passanten van binnen en buiten de stad. Het project voldoet daarmee aan de voorwaarden voor effectiviteit en voor legitimiteit van een overheidsbijdrage, met de kanttekening dat er ruimte is om baten voor nieuwe bewoners te internaliseren en zo de overheidsbijdrage te beperken. Dat geldt met name ook voor de nog te ontwikkelen terreinen van de NS en de Kop Noord. Wat efficiëntie betreft is het beeld voor de herinrichting van de Kop van het Zand ongunstig. Als gevolg daarvan is het totaalbeeld voor het project Kop van het Zand ongunstig.

Bronnenlijst

MKBA Bossche Spoorzone (SEO).

Raster project Bossche Spoorzone.

Antwoorden SEO op vragen CPB.

OEI leidraad (CPB, 2000).

Aanvullend memo CPB (Eijgenraam & Ossokina, 2007).

Kosten-batenanalyse Zuidas Amsterdam (CPB, 2006).

Brief gemeente Den Bosch + technische bijlage SEO, 1 februari 2008.

3 Beoordeling project Bossche Spoorzone (onderdeel Palazzobrug)

Algemene informatie

Nota Ruimte Budget-claim: 21 mln euro (tezamen met project Kop van het Zand).

Korte projectomschrijving

Het totale project Bossche Spoorzone bestaat uit tien onderdelen. Voor twee onderdelen is een bijdrage uit het Nota Ruimte Budget aangevraagd, te weten: Ponte Palazzo en Kop van het Zand. Deze twee onderdelen hebben geen onderlinge relatie. Dit memo behandelt het onderdeel Palazzobrug

Het Ponte Palazzo deelproject betreft de aanleg van een circa 400 m lange brug voor fietsers en voetgangers, die over het spoor heen het Paleiskwartier met de historische binnenstad van 's-Hertogenbosch verbindt. De aanleg van deze brug zou tevens van belang zijn voor de eventuele vestiging in het Paleiskwartier van een aantal publiekgerichte functies zoals een megabioscoop, een hotel met congrescentrum, een casino en een theater. Potentiële initiatiefnemers voor een megabioscoop en een groot theater hebben het doorgaan van de Ponte Palazzo als vestigingsvoorwaarde gesteld. Voor zover dergelijke publieksfuncties niet worden ontwikkeld, zal er woningbouw in het zuidelijke deel van het Paleiskwartier voor in de plaats komen.

3.1 Legitimiteit overheidsingrijpen

Allereerst maken wij een opmerking vooraf. Opknippen van een samenhangend project in een aantal deelprojecten kan van invloed zijn op de legitimiteitsvraag. Immers, bij beschouwing van meerdere, onderling samenhangende deelprojecten als een geheel kunnen claims op overheidsbijdragen op grond van externe effecten in het ene deelproject mogelijk gecompenseerd worden door een privaat toe te eigenen batig saldo in een ander deelproject. Meer concreet: aanleg van de Palazzobrug kan hogere grondwaarden in de directe omgeving genereren, die van invloed kunnen zijn op het rendement van een of meer van de andere negen deelprojecten en die in feite de claim op overheidsgeld in het deelproject Palazzobrug aanzienlijk zouden kunnen verminderen. Gebruik van de mogelijkheden van de recente wet op de grondexploitatie ligt dan voor de hand.

Aanleg van de brug leidt tot een snellere en veiligere verbinding tussen beide kanten van het spoor voor fietsers en voetgangers uit de omliggende wijken. De brug maakt ook een gemengd bezoek aan het oude centrum en het Paleiskwartier aantrekkelijker voor bewoners van binnen en buiten de stad, temeer wanneer er extra publieksfuncties in het Paleiskwartier worden

gerealiseerd. Daarnaast verhoogt de brug de ruimtelijke kwaliteit ter plaatse. Omdat voor het gebruik van de brug geen prijs gevraagd kan worden, lijkt overheidsingrijpen hier legitiem.

De baten zullen voor het merendeel lokaal neerslaan bij de direct omwonenden. Daarnaast zal een deel neerslaan bij passanten uit de rest van stad die van de nieuwe route gebruik kunnen maken en bij bezoekers van buiten de stad. De gemeente Den Bosch is derhalve de eerst aangewezen publieke partij om het project te financieren. Maar indien publieksfuncties met een regionaal karakter door de bouw van de brug in het Paleiskwartier kunnen worden gerealiseerd is ook een beperkte aanvullende rijksbijdrage daarbij verdedigbaar. Daarbij past echter wel de kanttekening dat voor de legitimiteit van de totale overheidsbijdrage alleen het voordeel voor de huidige bewoners uit omliggende wijken en passanten van binnen en buiten de stad relevant is. We gaan ervan uit dat voordelen voor toekomstige bewoners en exploitanten van publieke diensten in het Paleiskwartier in het project geïnternaliseerd kunnen worden via hogere grondprijzen voor nog te realiseren nieuwbouw in het Paleiskwartier in samenhang met gebruik van de grondexploitatiewet. Gelet op het voorgaande is niet helder of het deelproject aan alle voorwaarden voor legitimiteit voldoet.

3.2 Effectiviteit

Aanleg van de brug verkort de reisafstand op specifieke routes tussen het Paleiskwartier en het oude centrum voor fietsers en voetgangers. Daarmee worden reistijdwinsten behaald. Bovendien wordt een veiliger verkeersroute gecreëerd omdat een aantal gelijkvloerse kruisingen voor het langzame verkeer vermeden kunnen worden en wordt de sociale veiligheid van de route vergroot. De aanleg van de Ponte Palazzo zal naar verwachting ook bijdragen aan een verdere verbetering van de ruimtelijke kwaliteit en samenhang van het stadscentrum. Dit alles valt onder de directe effecten. In een efficiënte markt zullen al deze effecten neerslaan in hogere grondwaarden.

Daarnaast kunnen er ook nog indirecte welvaartseffecten optreden. In de door SEO uitgevoerde MKBA wordt verondersteld dat aanleg van de Ponte Palazzo mogelijk leidt tot extra uitgaven aan publieke diensten in het Paleiskwartier. De vestiging van de publieksdiensten komt dan wel in de plaats van woningbouw. Afhankelijk van de inschatting van het verzorgingsgebied voor dergelijke publieke diensten en een toename van de uitgaven per hoofd aan dergelijke voorzieningen¹⁴ kan dat volgens SEO om aanzienlijke bedragen gaan. Na aftrek van 60% aan kosten beschouwt SEO deze extra uitgaven aan publieke diensten als indirect welvaartseffect. Deze redenering is echter niet correct. Volgens de OEEI leidraad zullen indirecte effecten alleen kunnen optreden indien er sprake is van marktimperfecties. Het lijkt moeilijk voorstelbaar dat deze imperfecties leiden tot een structureel onderaanbod van

¹⁴ SEO gaat uit van een verzorgingsgebied voor dergelijke publieke diensten van ½ miljoen personen en rekent twee varianten door: een met daarin een toename van 15 euro per hoofd aan publieksdiensten en een van 30 euro per hoofd.

publieksdiensten in de regio en daarmee tot welvaartsverlies. Extra afname van publieksdiensten wanneer het binnenlandse consumenten betreft, zal vooral ten koste gaan van andere consumptieve uitgaven (substitutie). Wel is het te verdedigen dat het Paleiskwartier na aanleg van de brug een aantrekkelijke locatie is voor publieksdiensten, waardoor efficiëntiewinsten kunnen optreden ten opzichte van vestiging op andere locaties. Alleen deze efficiëntiewinsten mogen dan meegenomen worden als indirect effect. Daarnaast zal de vestiging van extra publieksdiensten ook kunnen leiden tot meer verkeer over de Ponte Palazzo maar dit extra effect moet dan wel vergeleken worden met het vermeden verkeer ten gevolge van de lager uitgevallen woningbouw. De indirecte effecten, die na aanleg van de brug kunnen optreden, zullen aanzienlijk kleiner zijn dan door SEO in het optimistische geval is ingeschat.

Het project heeft een positieve uitstraling op zijn directe omgeving en genereert daarbij voordelen voor direct omwonenden en passanten. Het project voldoet daarmee aan de voorwaarden voor effectiviteit.

3.3 Efficiëntie

Om de efficiëntie van het project te kunnen beoordelen is door SEO een MKBA opgesteld. Conform de OEI leidraad worden in een MKBA de kosten en baten van uitvoering van het project vergeleken met de kosten en baten van een *nulalternatief*. Het nulalternatief betekent in dit geval dat er geen brug wordt aangelegd. Fietzers en voetgangers tussen het westen en het oosten van het spoor zullen dan van een andere spoorovergang gebruik moeten maken. De alternatieven zijn een zuidelijker route over de Vlijmense weg of een noordelijker route bij het station. Hemelsbreed wordt het spoor daarbij 225 meter zuidelijker of 600 meter noordelijker gepasseerd. De reistijdwinst in meters zal in het gunstigste geval maximaal twee keer deze afstand zijn. In de praktijk zal dat echter minder zijn, zeker naarmate vertrek- en eindpunt van de reis verder van het spoor weg liggen¹⁵. Gelet op de wegenkaart lijkt de route over de Palazzo brug gemiddeld vaker een sneller alternatief te zijn voor de dichterbijgelegen zuidelijke doorgang dan voor de verder weg gelegen noordelijke doorgang. De gemiddelde afstandswinst van 800 meter voor elke relevante oost-west of west-oost verplaatsing welke SEO hanteert, lijkt daarmee erg hoog. Daar staat wel tegenover dat verkeer over de Ponte Palazzo een aantal gelijkvloerse kruisingen met stoplichten vermijdt en daarmee extra aan reistijd wint.

SEO baseert het mogelijk aantal relevante verplaatsingen over de brug niet op de lokale verkeerstromen, maar schat het totaal aantal relevante verplaatsingen uit omliggende wijken welke van oost naar west of west naar oost het spoor kruisen, in aan de hand van een aantal algemene regionale mobiliteitsindicatoren per capita. Het is moeilijk in te schatten in hoeverre

¹⁵ In een driehoek is de lengte van elke zijde immers veelal aanzienlijk korter dan de som van de beide andere zijden.

die berekeningen¹⁶ ten aanzien van langzaam verkeer de feitelijke situatie op een specifiek traject als de Palazzobrug zullen weergeven. Op bovenstaande manier ingeschat lijken de aannames en daarmee de uitkomsten echter optimistisch.

Tabel 3.1 Maatschappelijke baten en kosten ontwikkeling Ponte Palazzo (contante waarde 2007 in miljoen euro, inschatting gebaseerd op SEO)

Exploitatie	SEO	Opmerkingen CPB
Totaal exploitatiesaldo	- 12,2	
Ongeprijsde interne effecten		
Reistijdwinsten door kortere afstand	12,2	Optimistisch ingeschat
Extra verkeer	0,6	Idem
Sociale veiligheid	3,6	Idem
Reistijdwinsten door minder stoplichten	PM	
Verkeersveiligheid	PM	
Indirecte effecten	..	Als PM post behandelen
Saldo totaal	4,2	+ PM

SEO waardeert de reistijdwinst tegen een tarief van circa 6 euro per uur.¹⁷ Daarbovenop verhoogt SEO deze reistijdwinsten met 5% als inschatting van extra uitgelokt verkeer¹⁸ ten gevolge van de brug en nog eens met 30% als inschatting van de toename in sociale veiligheid voor langzaam verkeer rondom stationslocaties. De reistijdwinsten voor alle gebruikers tezamen overstijgen in de SEO berekening de investerings- en onderhoudskosten met € 4,2 miljoen.

Ten aanzien van de SEO uitkomsten plaatsen wij de volgende kanttekeningen. Mochten de reistijdwinsten te optimistisch zijn ingeschat dan verslechtert het beeld. In een gevoeligheidsvariant van SEO, waarin de reistijdwinst per verplaatsing van 800 meter naar 550 wordt verlaagd, zakt het saldo naar nul exclusief de PM posten. Mocht bovendien het aantal relevante verplaatsingen (voetnoot 3) ook nog eens te hoog zijn ingeschat dan dekken de totale reistijdwinsten niet meer de volledige investeringskosten. Hoewel er bij het resultaat dus enige kanttekeningen zijn te maken is het beeld ten aanzien van het project Palazzobrug met betrekking tot efficiëntie naar ons oordeel niettemin gunstig.

3.4 Totaalbeeld

Bij het project Ponte Palazzo wordt een extra overgang over langzaam verkeer over het spoor gecreëerd, welke het Paleiskwartier verbindt met het oude centrum. De 400 meter lange brug

¹⁶ SEO gaat bij fietsers uit van 8700 inwoners in de relevante wijken ten westen en 9000 inwoners ten oosten van het spoor. Bij wandelaars is de populatie kleiner. De omwonenden zouden gemiddeld per dag goed zijn voor 2700 fietsverplaatsingen en 650 loopverplaatsingen over de brug. Bij een reistijd over 800 meter van 3,2 minuut voor een fietser en 12 minuten voor een voetganger wordt zo jaarlijks circa 50.000 fietsuren en 50.000 loopuren bespaart.

¹⁷ Op basis van de tijdswaardering voor bus en tram voor alle verplaatsingsmotieven in het TM scenario van de WLO, zoals gepubliceerd door AVV.

¹⁸ 10% meer verkeer gewaardeerd tegen de helft van de reistijdwaardering (rule of half)

levert reistijdwinst op voor omwonenden die het spoor willen kruizen, door verkorting van de reisafstand en door het vermijden van enkele kruispunten met stoplichten en vergroot de sociale veiligheid van routes rondom stationslocaties.

Het project vergroot de ruimtelijke kwaliteit van het gebied voor omwonenden en passanten van binnen en buiten de stad. De Ponte Palazzobrug kan verdere ontwikkeling van het Paleiskwartier met publieksfuncties stimuleren. Het project voldoet aan de voorwaarden voor effectiviteit en voor legitimiteit van een overheidsbijdrage, met de kanttekening dat er ruimte is om baten voor nieuwe bewoners te internaliseren en zo de overheidsbijdrage te beperken. Wat efficiëntie betreft is het beeld voor de aanleg van de Ponte Palazzo gunstig. Het totaalbeeld van het project Palazzobrug is daarmee eveneens gunstig, behoudens de kanttekening bij de legitimiteit van een extra overheidsbijdrage.

Bronnen

MKBA Bossche Spoorzone (SEO).

Raster project Bossche Spoorzone.

Antwoorden SEO op vragen CPB.

OEI leidraad (CPB, 2000).

Aanvullend memo CPB (Eijgenraam & Ossokina, 2007).

Kosten-batenanalyse Zuidas Amsterdam (CPB, 2006).

4 Beoordeling project Schevingen Boulevard

Algemene informatie

Nota Ruimte Budget-claim: 19 miljoen euro.

Korte projectomschrijving

Om in de toekomst aan de wettelijke veiligheidsnormen te blijven voldoen heeft de Rijksoverheid besloten geld te reserveren om de veiligheid te verbeteren van Scheveningen dat nu als zwakke schakel in de kustverdediging wordt gekenmerkt. Het voorgestelde project betreft een verbetering van de ruimtelijke kwaliteit additioneel aan deze veiligheidsverbetering. Het gaat hier om de inrichting van de boulevard. Er zijn vijf inrichtingsvarianten onderzocht, die variëren in de mate waarin de ruimtelijke kwaliteit wordt verhoogd en in de daarmee gepaard gaande kosten. In het meest complete ruimtelijke plan wordt de hele boulevard vanaf grofweg De Scheveningse Slag tot aan het noordelijke havenhoofd ingericht conform het zogenaamde plan 'De Solà-Morales'. Een golvende zeepromenade verbindt Scheveningen Bad, Scheveningen Dorp en Scheveningen Haven met elkaar. In de goedkopere alternatieven worden de hoogteverschillen minder goed overbrugd en worden goedkopere materialen (standaard Residentiekwaliteit in plaats van Hofstadkwaliteit) gebruikt.

Vanwege de aanpassingen aan de boulevard zal ook het achterliggende wegennet moeten worden aangepast.

4.1 Legitimiteit overheidsbijdrage

Een financiële bijdrage van de overheid aan het project is legitiem voor zover het project externe effecten met zich meebrengt. In dit project betreft het een verbetering van de ruimtelijke kwaliteit. Daarbij treedt alleen een stijging op van vastgoedwaarden voor huidige bewoners; er worden geen nieuwe uitgiftes gedaan langs de boulevard. Er kunnen uit dien hoofde dus niet (eenvoudig) baten worden geïnternaliseerd. Daarnaast bestaan er recreatieve baten die voor een (beperkt) deel geïnternaliseerd zouden kunnen worden.

Voor de legitimiteit vorm de samenhang met het project Scheveningen Haven nog wel een aandachtspunt. De grens rondom een projectgebied dient niet te nauw te worden gekozen om te voorkomen dat eventuele financieel-economische winsten in een deelproject buiten de KBA wordt gelaten¹⁹. Er bestaat een ruimtelijke relatie tussen beide projecten die de indieners in het projectvoorstel ook aangeven. Uitvoering van het project Scheveningen boulevard kan mogelijk leiden tot hogere vastgoedwaarden van de beoogde woontorens in Scheveningen Haven. Deze stijging van vastgoedwaarden kunnen wél worden geïnternaliseerd. Indien de exploitatie van het project Scheveningen Haven een positief financieel-economisch saldo kent, dan zou deze

¹⁹ Deze afspraak is bevestigd in het 5-Directeurenoverleg Nota Ruimtebudget KBA's van 25 januari 2008.

mogelijk in mindering moeten worden gebracht van de FES-bijdrage aan het financieel-economisch verliesgevende project Scheveningen Boulevard.

Subsidiariteit

Een belangrijk deel van de projectbaten manifesteren zich binnen de gemeente Den Haag. Den Haag is dan ook de aangewezen publieke partij om de projecten te coördineren en voor een deel mede te financieren, hetgeen ook in de gemeentelijke begroting is opgenomen. De recreatieve baten hebben ook een regionale/nationale component en voor een deel ook een internationale component (buitenlanders).

Wegens de externe effecten voldoet het project aan de voorwaarde voor legitimiteit, voor een deel gezien vanuit de gemeente Den Haag, maar voor een deel ook met een nationale component. Wel geldt de voorwaarde dat de samenhang met het project Scheveningen Haven nader moet worden beschouwd. Een mogelijk positief financieel-economisch saldo van dit projectonderdeel zou mogelijk in mindering moeten worden gebracht van de FES-bijdrage voor het project Scheveningen Boulevard.

4.2 Effectiviteit

Bij de uitvoering van het project conform het voorgestelde plan (of een van de alternatieven daarvoor) zullen naar verwachting de effecten op het terrein van de ruimtelijke kwaliteit en de recreatie worden behaald.

Onzekerheden en risico's

De financiering van het nulalternatief (veiligheidsverbetering) is rond. De kosten worden gedragen door het Ministerie van V&W. Er zijn voor het ruimtelijke kwaliteitsdeel geen additionele financieringsbronnen voorzien buiten de gemeente Den Haag, die begrotingsgelden (12,3 mln euro) gereserveerd heeft. In het raster wordt melding gemaakt dat de mogelijkheden worden verkend voor additionele financiering vanuit de provincie Zuid-Holland en van subsidies vanuit de EU. Hier wordt geen rekening mee gehouden in de beoordeling.

Het nulalternatief kan op meerdere wijzen vorm worden gegeven. In het commentaar op de conceptbeoordeling geven de indieners aan dat door betrokken partijen (provincie Zuid-Holland, hoogheemraadschap Delfland, gemeente Den Haag en Rijkswaterstaat namens het rijk) in de bestuurlijke overleggen van 19 december 2007 en 18 februari 2008 gekozen is voor het alternatief 'Dijk-in-boulevard'. Namens het rijk is toegezegd dat de staatssecretaris van Verkeer & Waterstaat uiterlijk 1 april 2008 per brief met deze keuze zal instemmen. Omdat de voorliggende plannen zijn opgesteld op basis van dit nulalternatief en de mogelijke uitvoeringen, kosten en effecten aanzienlijk zouden afwijken als voor een ander alternatief

(‘Nieuwe Kustlijn’) gekozen zou worden, is de vormgeving van het alternatief Dijk-in-boulevard een belangrijke voorwaarde.

Aan de voorwaarde van effectiviteit is voldaan.

4.3 Efficiëntie

SEO heeft een maatschappelijke kosten-batenanalyse uitgevoerd van het voorliggende project. Het nulalternatief omvat de kustversterking. Alle effecten zijn geraamd ten opzichte van dit nulalternatief. De investeringen vinden plaats van 2009-2012, de baten worden verondersteld vanaf 2013 op te treden. Bij de effecten (m.u.v. investeringskosten en waardevermindering huizen) is rekening gehouden met een jaarlijkse stijging op basis van de geraamde productie per hoofd en bevolkingsgroei. De baten zijn verdisconteerd met een reële disconteringsvoet van 5,5%. In een reactie op de conceptbeoordeling stellen de indieners dat in de KBA van SEO de kosten zijn verdisconteerd met een disconteringsvoet van 2,5%, waarmee, volgens het CPB terecht, rekening wordt gehouden met het verschil in macro-economische risico's tussen kosten en baten²⁰. In onderstaande tabel zijn de kosten en baten opgenomen van 5 verschillende projectalternatieven ten opzichte van het nulalternatief.

Tabel 4.1	Netto contante waarde per alternatief (ten opzichte van het nul- of referentiealternatief)				
	Alternatief 1	Alternatief 2	Alternatief 3	Alternatief 4	Alternatief 5
Investeringskosten (A)	- 25,72	- 24,51	- 20,91	- 20,54	- 18,23
Onderhouds- en vervangingskosten van de boulevard	- 10,97	- 8,48	- 7,59	- 2,89	- 2,32
BTW opbrengst (van A)	4,11	3,91	3,34	3,28	2,91
Schade door afslag aan de boulevard	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Stijging huizenwaarde	6,78	4,99	4,19	3,38	2,58
Recreatie	34,60	25,50	21,39	17,27	13,16
Parkeerplaatsen	0	0	0	0	0
Den Haag Internationale Stad	+	+	+	+	+
Verkeer	0	0	0	0	0
Totaal	8,79	1,41	0,41	0,51	- 1,90

Uit deze tabel is af te lezen dat volgens de KBA van SEO de alternatieven 1 en 2 een positief saldo kennen van baten en kosten. Bij de alternatieven 3 en 4 evenaren de baten de kosten nagenoeg en voor alternatief 5 zijn de geraamde kosten licht hoger dan de geraamde baten.²¹ Het maatschappelijke rendement neemt toe naarmate gekozen wordt voor een ambitieuzere (en duurder) uitvoering van het project.

²⁰ De toelichtende tekst in de KBA van SEO waarin gesteld wordt dat kosten en baten zijn verdisconteerd met 5,5% is volgens de indieners derhalve niet correct. Over de manier van disconteren zal overigens een nadere afspraak worden gemaakt bij het maken van de leidraad KBA Gebiedsontwikkeling.

²¹ Daarnaast is voor ieder alternatief een positieve pm-post 'Den Haag Internationale Stad' opgenomen. De omvang van deze post is dermate onzeker, dat hier geen gewicht aan is toegekend.

Hieronder worden de verschillende posten besproken.

De inrichtingskosten voor projectalternatief 1, de meest ambitieuze variant, bedragen 22,4 mln euro. Daarbij komen de kosten van flankerende maatregelen van 5,4 mln euro (waaronder 3,4 mln aan verkeersmaatregelen). Opvallend is dat de *investeringskosten* exclusief flankerende maatregelen ten opzichte van de FES-claim uit 2006 voor het onderdeel Boulevard²² zijn gestegen van 9,2 naar 22,4 mln euro (incl. BTW voor alternatief 1). Dit komt volgens de indieners voor een klein deel door het prijspeil. De belangrijkste reden is dat deze raming gebaseerd is op gedetailleerde bouwtekeningen, terwijl in 2006 gewerkt is met kostenkenticallen. Uit navraag bleek dat in een raming van november 2007 de geraamde kosten 3,5 mln euro (incl. BTW) minder bedragen dan het bedrag waarop de FES-aanvraag is gebaseerd (antwoord gemeente Den Haag op vragen CPB). De benodigde FES-gelden zouden conform deze meest recente raming met 3,5 mln euro kunnen worden verlaagd naar 15,5 mln euro.

In de KBA zijn de BTW-opbrengsten van de investeringskosten terecht in mindering gebracht op de maatschappelijke kosten.

De *onderhoudskosten* zijn geraamd als percentage van de investeringskosten. De additionele onderhoudskosten ten opzichte van het nulalternatief bedragen voor alternatief 1 ca 600.000 euro per jaar. Deze kosten maken vanwege het langdurige karakter geen deel uit van de FES-aanvraag. De Gemeente Den Haag krijgt dus te maken met hogere jaarlasten.

De belangrijkste batenpost betreft de *recreatieve baten*. De bezoekersaantallen zijn berekend op basis van onder meer een bezoekersonderzoek uit 2004, bezoekgegevens van de haven en gegevens over uitstappers van de tram. Hieruit is een jaarlijks aantal bezoeken van 6,6 mln gedestilleerd voor het relevante deel van de boulevard.²³ Er is onderscheid gemaakt tussen blijvende (die nu al komen en blijven komen) bezoekers en nieuwe bezoekers (groei) en tussen dag- en verblijfsrecreanten. Voor de inschatting van veranderingen in recreatie is volgens de indieners gebruik gemaakt van een recreatie-expert.

Blijvende dagtoeristen

De huidige recreatiebaat is bepaald aan de hand van de opportuniteitsmethode, waarin reistijd, verblijftijd en uitgaven ter plaatse zijn verwerkt. Dit telt volgens de KBA van SEO op tot 40,61 euro per persoon. Het is wel de vraag of de verblijftijd (volledig) mag worden meegerekend, omdat de recreanten waarschijnlijk een belangrijk deel van deze tijd aan het strand vertoeven in plaats van op de boulevard. Daarbij wordt aangenomen dat er een consumentensurplus bestaat van 25% (een hoog percentage dat volgens SEO is gehanteerd omdat het bezoek aan het strand

²² Het onderdeel Haven maakt geen deel uit van het voorliggende project. Dit onderdeel maakt deel uit van fase 2.

²³ Volgens de KBA van SEO nog exclusief doordeweekse bezoekers en bezoekers die per fiets of lopend rechtstreeks dit deel van de boulevard bezoeken. De aantallen zijn met aannames van percentages uit de data van de bezoekersgegevens aan andere delen van Scheveningen toegerekend aan dit deel van de boulevard.

gratis is). Een kanttekening bij deze aanname vormen bijvoorbeeld de parkeerkosten, die een bezoek niet echt gratis maken. Het consumentensurplus van dagrecreanten wordt verondersteld met 2% toe te nemen als gevolg van de kwaliteitverbetering, hetgeen overeenkomt met 20 eurocent per bezoek. Bij de overige alternatieven wordt het consumentensurplus verondersteld toe te nemen met 1,5 tot 0,75%, afhankelijk van de omvang van het alternatief. De indieners melden in hun reactie dat het verschil tussen alternatief 1 en alternatief 2 relatief groot is, omdat de doorloop naar Scheveningen Haven veel minder wordt verbeterd. Het CPB heeft dit op basis van de beschikbare gegevens, waarbij de belangrijkste verschillen tussen de alternatieven gelegen zijn in materiaalkeuze, niet kunnen beoordelen. De aannames omtrent de onderlinge verhoudingen van het consumentensurplus zijn niet nader onderbouwd. Dit is gelet op de keuze die moet worden gemaakt vooral van belang voor de onderlinge verhouding van deze percentages.

Blijvende verblijfsrecreanten

De welvaartstoename van bestaande verblijfsrecreanten (ruim 10% boven het aantal dagrecreanten, zijnde ca 700.000 bezoeken) is analoog berekend met dien verstande dat de toename van het surplus voor alternatief 1 is gesteld op 47 eurocent per bezoeker.

Toetreders, langer blijven en toename van bestedingen

Er wordt verondersteld dat in projectalternatief 1 het aantal dag- en verblijfsbezoeken met 2% zal toenemen, 1% zal langer blijven, de bestedingen zullen met ca 3% toenemen (niet onderbouwd). Voor de andere projectalternatieven ligt dat lager. Het consumentensurplus van de additionele uitgaven in Scheveningen wordt door SEO geschat op 20%. Door de boulevard verschuiven de uitgaven, waarbij als rekening wordt gehouden met verdringing verondersteld wordt dat het surplus met 20% toeneemt. Dit is een factor 10 hoger dan de toename van het consumentensurplus van bestaande recreanten. Het percentage is niet onderbouwd. In een voetnoot stelt SEO dat dit percentage afwijkt van het consumentensurplus bij bestaand recreatief gedrag, omdat een bezoek aan de boulevard ongeprijsd is (waarbij het CPB reeds eerder een kanttekening heeft geplaatst). Omdat op dit punt geen verschil bestaat met bestaande recreanten, bestaan hierover onduidelijkheden.

Ruim 20% van de door SEO geraamde recreatiebaten vinden hun oorsprong in de additionele uitgaven door extra dag- en verblijfsrecreanten dan wel een langer verblijf van bestaande recreanten of veranderd recreatiegedrag. Hierbij lijkt geen rekening gehouden te zijn met de zogenaamde 'rule of half' voor toetreders en de toename van bestedingen van bestaande recreanten. Indien hier wel rekening mee zou worden gehouden, dan zouden de recreatiebaten van alternatief 1 met grofweg 10%, zijnde 3,5 mln euro dalen. Voor de andere alternatieven betreft dit een geringer percentage van de recreatiebaten, omdat de toename van het aantal bezoekers voor die alternatieven lager is verondersteld. Een aanpassing zou, onder de in de

KBA van SEO gemaakte aannames, de volgorde van de alternatieven niet wijzigen, maar de KBA-saldi van de alternatieven zouden wel minder spreiding vertonen.

Buitenlandse bezoekers en producentensurplus

In de KBA is rekening gehouden met verdringing. Extra bestedingen door Nederlanders leiden niet tot baten voor het totale bedrijfsleven. Er is wel een post opgenomen als producentensurplus van 5% van de geschatte additionele buitenlandse bestedingen, dit betreft een zeer bescheiden post in de KBA. In de dag- en verblijfsrecreanten zijn buitenlandse bezoekers niet meegenomen. Het nut dat deze toeristen ondervinden is niet meegenomen in de KBA.

Analyse van de recreatiebaten en conclusies recreatiebaten

De uitkomsten zijn *erg gevoelig* voor de aannames betreffende de bezoekersaantallen die aan dit deel van de boulevard toegerekend worden en de toename en omvang van het consumentensurplus in de verschillende alternatieven. De in de KBA gemaakte aannames lijken *wat betreft de hoogte* op het eerste gezicht niet onaannemelijk (hiervoor zijn wel enkele kanttekeningen geplaatst rond het meenemen van de verblijfsduur *op de boulevard* in verhouding tot de verblijfsduur op het strand, het gratis zijn van de voorziening en het niet meenemen van de rule of half bij de toename van het aantal recreanten), maar los daarvan lijken de *onzekerheden* in de aannames veel groter dan de effecten van deze kanttekeningen. Een halvering van de toename van het consumentensurplus zou bijvoorbeeld voor alternatief 1 leiden tot een grofweg even groot negatief saldo van baten en kosten als het huidige positieve saldo (net zoals een verdubbeling zou leiden tot een veel hoger positief saldo). Deze onzekerheden dienen bij de interpretatie van de resultaten goed in ogenschouw genomen te worden. Een onzekerheidsmarge zou hier op zijn plaats zijn geweest. Uit de beschikbare informatie blijkt bijvoorbeeld niet dat er onderzoek is gedaan bij de bestaande middenstand. Verwachten zij een toename van het aantal recreanten en hun omzet? Los van de kanttekening dat zij de kosten niet betalen wat van invloed zal zijn op de resultaten, kan een dergelijk onderzoek wel inzicht geven in de mogelijke positieve (en eventueel negatieve) effecten.

Daarnaast, en voor de interpretatie van de uitkomsten voor de besluitvorming nog belangrijker, kunnen kanttekeningen geplaatst worden bij de aannames van de toename van het consumentensurplus bij de alternatieven 2-5: van 2% toename voor alternatief 1, 1,5% voor alt. 2, 1,25% voor alt. 3, 1% voor alt. 4 en 0,75% voor alt.5, een *afname* van respectievelijk 25, 37, 50 en 62%. De geraamde investeringskosten exclusief de kosten voor verkeersmaatregelen die voor alle alternatieven genomen moeten worden (5,4 mln euro) bedragen voor de alternatieven 2-5 respectievelijk 94%, 77%, 75% en 64% van de kosten van alternatief 1. De baten worden verondersteld sneller af te nemen dan de kosten. Het is dan niet verwonderlijk dat bij deze aanname het saldo van baten en kosten steeds ongunstiger wordt naarmate gekozen wordt voor

een goedkopere variant. Dit is inherent aan de aannames, ‘wat je erin stopt, komt eruit’. Het MNP en RPB doen de suggestie om een aanvullende rondvraag onder deskundigen (bijvoorbeeld projectontwikkelaars en ontwerp bureaus) uit te voeren om zo aanvullende informatie te verschaffen over de verhouding tussen de meerkosten van extra kwaliteit en de meeropbrengsten daarvan (consumentensurplus) waarmee doorgaans wordt gerekend.

Voor alle alternatieven wordt, zoals eerder genoemd, eenzelfde benodigd pakket aan verkeersmaatregelen verondersteld ten opzichte van het nulalternatief. Daarmee kan er impliciet geconcludeerd worden dat in alle alternatieven dusdanige effecten te verwachten zijn ten opzichte van het nulalternatief dat deze maatregelen in alle gevallen noodzakelijk zijn (of dat wellicht kan worden volstaan met lagere kosten voor de goedkopere alternatieven). De veronderstelde relatief grote afnames van het consumentensurplus ten opzichte van alternatief 1 lijken hiermee niet in overeenstemming.

Een andere substantiële batenpost betreft de *waardestijging van onroerend goed* in de omgeving van de boulevard. Hierbij is voor projectalternatief 1 gerekend met een waardestijging van 5% in de directe nabijheid van de boulevard en 2,5% van 100-200 meter afstand. Het gaat in totaal om ruim 1100 woningen met een gemiddelde WOZ-waarde van ca 224.000 euro. Voor de andere alternatieven is gerekend met lagere waardestijgingen, proportioneel aan de recreatiebaten. De omvang van de waardestijging is onzeker, de gehanteerde percentages lijken wel voorstelbaar. Het is evenwel ook voorstelbaar dat voor een deel van de zittende bewoners de voorliggende plannen een negatief effect op hun woongenot zullen hebben door de toenemende drukte en het verdwijnen van het huidige dorps karakter van dit deel van Scheveningen. Dit zal de stijging van vastgoedwaarden wat kunnen beperken. De kanttekening die gemaakt is bij de post recreatiebaten wat betreft de relatie tussen de omvang van de baten en de verschillende projectalternatieven, geldt uiteraard ook voor de waardestijging van het onroerend goed.

Ook in het nulalternatief zullen 575 parkeerplaatsen verdwijnen van straat naar parkeergarages. In de projectalternatieven zijn verkeersmaatregelen opgenomen om ervoor te zorgen dat er geen verkeerseffecten in de toe- en afvoer optreden. In de KBA van SEO zijn om die reden geen *verkeerseffecten* opgenomen. Vanwege de toename van het aantal bezoekers zou evenwel een negatief effect te verwachten zijn door een grotere discrepantie tussen vraag en aanbod van parkeerplaatsen. In de KBA wordt een jaarlijkse toename van het aantal bezoeken van ruim 100.000 ten opzichte van het nulalternatief verondersteld (exclusief buitenlandse bezoeken), waarvan een aanzienlijk deel met de auto zal komen, terwijl het aantal parkeerplaatsen ten opzichte van het nulalternatief niet toeneemt (en ten opzichte van de huidige situatie, waar reeds parkeerproblemen bestaan, neemt het aantal parkeerplaatsen af). Wellicht kan het ontwerp van de boulevard beter inspelen op deze problematiek.

De indieners melden in hun reactie dat de parkeergarages vlakbij de Boulevard worden gebouwd, maar dit geldt zowel in het nul- als in het projectalternatief. In de uitgangssituatie in het nulalternatief is al sprake van een tekort aan parkeerplaatsen, waardoor de verwachting is dat de discrepantie verder toeneemt met de uitvoering van het project. Hogere parkeertarieven, zoals in de reactie van de indieners wordt gesteld, romen het consumentensurplus af en zullen de toename van het aantal bezoekers reduceren.

Alternatieven

Van een alternatieve fasering is afgezien, omdat de baten in de tijd niet hard groeien en omdat het opnieuw openbreken van de boulevard met aanzienlijke extra kosten gepaard zou gaan.

In de verschillende projectalternatieven is gezocht naar mogelijkheden voor bezuiniging.

4.4 Samenhang

Er bestaat, zoals gemeld onder legitimiteit, samenhang met de plannen voor het opknappen van de haven. Een mooiere boulevard kan in samenhang met een mooiere haven elkaar versterken, doch ook met elkaar concurreren wat betreft de aantallen bezoekers.

Samenvatting efficiency

Blijkens de KBA van SEO overtreffen de verwachte baten de kosten voor alternatief 1, het plan De Solà-Morales, de meest ambitieuze variant. Het maatschappelijke rendement neemt af naarmate gekozen wordt voor een goedkopere uitvoering van het project.

In een recentere raming van november 2007 bedragen de geraamde kosten 3,5 mln euro (incl. BTW) lager. De benodigde FES-gelden zouden conform deze meest recente raming met 3,5 mln euro kunnen worden verlaagd naar 15,5 mln euro.

De grootste batenposten betreffen de recreatiebaten en in mindere mate de waardestijging van bestaand onroerend goed.

De uitkomsten zijn *erg gevoelig* voor de aannames betreffende de bezoekersaantallen die aan dit deel van de boulevard toegerekend worden en de toename en omvang van het consumentensurplus in de verschillende alternatieven. De in de KBA gemaakte aannames lijken op het eerste gezicht niet onaannemelijk (hiervoor zijn wel enkele kanttekeningen geplaatst rond het meenemen van de verblijfsduur, het gratis zijn van de voorziening en het niet meenemen van de rule of half bij de toename van het aantal recreanten waarmee de geraamde baten zullen afnemen), maar los daarvan lijken de *onzekerheden* in de aannames veel groter dan de effecten van deze kanttekeningen. Deze onzekerheden dienen bij de interpretatie van de resultaten goed in ogenschouw genomen te worden.

Voor de interpretatie van de uitkomsten voor besluitvorming nog belangrijker is dat kanttekeningen geplaatst kunnen worden bij de aannames van de toename van het consumentensurplus bij de alternatieven 2-5. Het feit dat het saldo van baten en kosten steeds

ongunstiger wordt naarmate gekozen wordt voor een goedkopere variant volgt rechtstreeks uit deze aannames. Er is in de niet nader onderbouwde *onderlinge verhouding* tussen de aannames voor gekozen om de baten meer te laten afnemen dan dat de kosten afnemen. Dit geldt ook voor de geraamde baten voor onroerend goed. Er zijn geen onzekerheidsanalyses uitgevoerd.

Een post voor de toename van parkeerverlast door een toename van het aantal recreanten voor alle varianten lijkt ten onrechte niet te zijn meegenomen.

Het beeld van de efficiëntie is gemengd. Het is niet op voorhand duidelijk of het gepresenteerde voorkeursalternatief 1 waarvoor de FES-subsidie is aangevraagd de voorkeur verdient vanuit maatschappelijk perspectief boven de andere alternatieven. De benodigde FES-aanvraag bedraagt maximaal 15,5 mln euro.

4.5 Totaalbeeld

Om in de toekomst aan de wettelijke veiligheidsnormen te blijven voldoen heeft de Rijksoverheid besloten geld te reserveren om de veiligheid te verbeteren van Scheveningen dat nu als zwakke schakel in de kustverdediging wordt gekenmerkt. Het voorgestelde project betreft een verbetering van de ruimtelijke kwaliteit *additioneel aan* deze veiligheidsverbetering. Het gaat hier om de inrichting van de boulevard en enige noodzakelijke verkeersmaatregelen. Er zijn vijf inrichtingsvarianten onderzocht, die variëren in de mate waarin de ruimtelijke kwaliteit wordt verhoogd en in de daarmee gepaard gaande kosten.

Wegens de externe effecten voldoet het project aan de voorwaarde voor legitimiteit, deels gezien vanuit de gemeente Den Haag, maar deels ook met een nationale component. Wel geldt de voorwaarde dat de samenhang met het project Scheveningen Haven nader moet worden beschouwd. Een mogelijk positief financieel-economisch saldo van dit projectonderdeel zou in mindering moeten worden gebracht van de FES-bijdrage voor het project Scheveningen Boulevard.

Aan de voorwaarde van effectiviteit is voldaan.

De in de KBA gemaakte aannames voor de recreatiebaten, de grootste batenpost, lijken, met enkele kanttekeningen die het KBA-saldo enigszins naar beneden zouden bijstellen, op het eerste gezicht niet onaannemelijk. De *onzekerheden* in die aannames en de effecten daarvan op de uitkomsten, waarbij het teken ook zou kunnen omslaan, zijn echter aanzienlijk. Deze onzekerheden dienen bij de interpretatie van de resultaten goed in ogenschouw genomen te worden.

Voor de interpretatie van de uitkomsten voor besluitvorming nog belangrijker is dat serieuze kanttekeningen geplaatst kunnen worden bij de aannames van de toename van het consumentensurplus bij de alternatieven 2-5. Het feit dat het saldo van baten en kosten in de KBA van SEO steeds ongunstiger wordt naarmate gekozen wordt voor een goedkopere variant volgt rechtstreeks uit deze aannames. Er is namelijk in de niet nader onderbouwde *onderlinge*

verhouding tussen de aannames voor gekozen om de baten (recreatie en stijging onroerend goedwaarden) meer te laten afnemen dan dat de kosten afnemen. Het MNP en RPB doen de suggestie om een aanvullende rondvraag onder deskundigen (bijvoorbeeld projectontwikkelaars en ontwerp bureaus) uit te voeren om zo aanvullende informatie te verschaffen over de verhouding tussen de meerkosten van extra kwaliteit en de meeropbrengsten daarvan (consumentensurplus) waarmee doorgaans wordt gerekend.

Het beeld van de efficiëntie is gemengd. Het is niet aannemelijk gemaakt dat het gepresenteerde voorkeursalternatief 1, waarvoor de FES-subsidie is aangevraagd, de voorkeur verdient vanuit maatschappelijk perspectief boven de andere alternatieven. Een onderzoek bij de bestaande middenstand zou meer informatie kunnen bieden over de verwachte toename van recreatiebaten. De benodigde FES-aanvraag bedraagt als gevolg van nieuwe inzichten in de kostenramingen maximaal 15,5 mln euro.

Het totaalbeeld van het project is gemengd.

Bronnen

CPB, 2006, ICRE-beoordeling project Scheveningen Haven en Boulevard.

Dienst Stedelijke Ontwikkeling Gemeente Den Haag, Manuel De Solà-Morales, okt. 2007, Overall Vision Scheveningen Boulevard.

SEO, dec 2007, MKBA boulevard Scheveningen.

VROM, 2008, antwoorden op vragen CPB d.d. 19-2-2008.

MNP/RPB, 2008, commentaar MNP/RPB op de conceptbeoordeling d.d. 12-3-2008.

VROM, 2008, reactie op de conceptbeoordeling d.d. 13-3-2008.

Raster project Scheveningen Boulevard, 2008.

5 Beoordeling project Maastricht Belvédère

Algemene informatie

Nota Ruimte budget-claim: 10 mln euro.

Korte projectomschrijving

Maastricht Belvédère beslaat een gebied van in totaal 280 hectare aan de noordwestkant van de stad. Onderdeel hiervan zijn een drietal voormalige bedrijfsterreinen aan de zuidostrand (deelgebied *Binnensingel*) en een voormalige, op een reliëf gelegen, stortplaats aan de zuidwestrand (deelgebied *Bellevue*). De beide deelgebieden beslaan naar ruwe schatting elk zo'n 5 hectare.

In het nulalternatief vindt al een zekere herinrichting plaats. Deze is volledig gericht op woningbouw in het deelgebied *Binnensingel*. De bedrijfsterreinen aldaar zijn niet meer in gebruik, de locatie is verpauperd en er is sprake van onveiligheid (vandalisme, drugs, etc). Een aantal gebouwen in de Binnensingel zijn grote rijksmonumenten. Deze verkeren in slechte staat, hetgeen een goede aanleiding vormt voor herinrichting.

Het projectalternatief betreft een ambitieuzere invulling. Niet alleen wordt in de *Binnensingel* meer terrein bebouwd met woningen, er wordt ook ruimte gerealiseerd voor creatieve bedrijvigheid (ICT boulevard), een cultuurfabriek en 600 parkeerplaatsen voor stadsbezoek. Ook in *Bellevue* worden in het projectalternatief woningen gebouwd. De woningbouw vindt plaats bovenop de stortplaats van afgedankte wc-potten en bouwpuin die gesaneerd moet worden. Onderdeel van de maatregelen is ook om van het groene gebied voor de nieuwe woningen een ecologische zone te maken. Dit is een compensatiemaatregel in het kader van de Flora- en Faunawet voor ingrepen in de natuur elders in het Belvédère-gebied. Het natuurgebied biedt habitat aan een bijzondere salamander.

Projectbeoordeling

De gebiedsontwikkeling is gesplitst in vijf deelprojecten (tabel 1). Deze hoeven niet noodzakelijkerwijs gezamenlijk te worden uitgevoerd. Maar omdat sommige effecten elkaar beïnvloeden, is er door de indieners voor gekozen om een overkoepelende MKBA te maken. De beide deelgebieden liggen een paar honderd meter uit elkaar. De samenhang speelt dan ook voornamelijk binnen elk van de twee deelgebieden, terwijl de additionele baten voornamelijk aan de projecten in het deelgebied Binnensingel kunnen worden toegeschreven. Hoewel bij gebiedsontwikkeling in het algemeen een overkoepelende MKBA is te prefereren, geeft het CPB in dit specifieke geval er daarom de voorkeur aan om de beide deelgebieden waar mogelijk afzonderlijk te bekijken.

Het deelgebied *Binnensingel* betreft vier projecten. Twee daarvan hebben betrekking op het terrein van de voormalige Sphinx fabriek. Op dit terrein worden 713 woningen gebouwd in het

duurdere huur- en koopsegment, waarvan 100 appartementen in de Sphinx fabriek. In totaal gaat het om 67 grondgebonden en 646 gestapelde woningen, zowel in het nulalternatief als het projectalternatief. Parkeren van bewoners en hun gasten gebeurt ondergronds. In het projectalternatief worden tevens 500 parkeerplaatsen voor bezoekers aan de nabijgelegen binnenstad gerealiseerd. De ICT boulevard komt in de Sphinx fabriek zelf. Het gebouw is een rijksmonument. In het nulalternatief wordt in het gebouw naast de eerdergenoemde 100 appartementen ook nog eens 18.000 m² woonruimte bovengronds gerealiseerd. In het projectalternatief wordt 25.000 m² gerealiseerd, ten dele ondergronds, voor bedrijvigheid, variërend van winkels tot ICT kantoren.

Op het naastgelegen nutsbedrijventerrein aan de zuidkant staat een oude brandweerkazerne met historische waarde, welke bewaard dient te blijven. De bodem van het terrein is echter sterk vervuild. Bij uitvoering van het project wordt de brandweerkazerne direct gerenoveerd en zijn op het terrein 238 woningen voorzien, waarvan 113 grondgebonden. Ook hier wordt dan ruimte gemaakt voor 100 extra parkeerplaatsen voor bezoekers aan de binnenstad. In het nulalternatief vindt hier geen woningbouw plaats en wordt renovatie van de brandweerkazerne 5 jaar uitgesteld.

Aan de noordoostkant van het Sphinxterrein staat de voormalige timmerfabriek. Ook dit is een rijksmonument. Bij uitvoering van het project wordt hier een cultuurfabriek van gemaakt, waarbij culturele voorzieningen (film, theater, etc) worden geclusterd in het gebouw. In het nulalternatief worden renovatie en herinrichting van het gebouw 10 jaar uitgesteld.

Tabel 5.1 Overzicht deelprojecten Belvédère gebied

	Projectalternatief	Nulalternatief
Deelgebied Binnensingel		
1a. Woningen Sphinx terrein	713 woningen 500 stadsparkerplaatsen	713 woningen
1b. ICT boulevard (voormalige Sphinx fabriek)	25.000 m ² bedrijvigheid	18.000 m ² wonen
2. Woningen nutsbedrijventerrein	238 woningen renovatie oude brandweerkazerne 100 stadsparkerplaatsen	Renovatie 5 jaar uitstel
3. Cultuurfabriek	Realisatie cultuurfabriek	10 jaar uitstel cultuurfabriek
Deelgebied Bellevue		
4. Bellevue	320 woningen aanleg ecologische zone	Opmerking CPB: compenseren

Het deelgebied *Bellevue* betreft één project. Hier worden op een reliëf 320 woningen gebouwd, waarvan 196 grondgebonden. Onderdeel van de maatregelen is ook om van het groene gebied voor de nieuwe woningen een ecologische zone te maken (Steilrandpark). Dit is een compensatiemaatregel in het kader van de Flora- en Faunawet voor ingrepen in de natuur elders

in het Belvédère-gebied.²⁴ Los van het al of niet uitvoeren van het Bellevue project moet die compensatiemaatregel worden uitgevoerd. Om die reden behoort deze maatregel volgens het CPB buiten de KBA te blijven.

5.1 Legitimiteit overheidsbijdrage

Het project *Binnensingel* richt zich op verdere ontwikkeling van een verpauperend gebied aan de noordwestkant van het stadscentrum. Transformatie van niet meer in gebruik zijnde bedrijfsgebouwen in een attractieve ruimte voor wonen en nieuwe bedrijvigheid draagt bij aan een verhoging van de ruimtelijke kwaliteit, ook in omliggende wijken, en aan de aantrekkelijkheid van de stad als geheel. Bodemsanering van het nutsbedrijventerrein maakt aanvullende woningbouw op een aantrekkelijke locatie nabij het centrum mogelijk. Naast nieuwe bewoners profiteren ook bewoners van aangrenzende wijken. Er is derhalve sprake van externe effecten. Op grond hiervan kan een overheidsbijdrage legitiem zijn, waarbij de gemeente Maastricht de eerst aangewezen partij is om het project mede te financieren. We gaan ervan uit dat baten voor toekomstige bewoners en ondernemers geïnternaliseerd kunnen worden en geen onderdeel uitmaken van de Nota Ruimte bijdrage. Het CPB heeft echter de indruk dat de inbare baten van het project de kosten meer dan goed maken. In dat geval is het project commercieel rendabel²⁵ en ligt een overheidsbijdrage niet in de rede.²⁶

Los daarvan is binnen het project *Binnensingel* sprake van het opknappen en in stand houden van een aantal rijksmonumenten. Het is de vraag of het budget van de Nota Ruimte daarvoor geëigend is.

Ook bij het project *Bellevue* is sprake van bodemsanering en het daarmee mogelijk maken van woningbouw op een aantrekkelijke locatie. Hier blijven de inbare baten echter wel achter bij de kosten. Voor de aanleg van de ecologische zone ligt weliswaar een rijksbijdrage voor de hand maar ook hier is de vraag of het Nota Ruimte budget daartoe geëigend is. De kosten van de compensatiemaatregel behoren in elk geval niet aan het project te worden toegerekend. Het tekort tussen inbare baten en kosten bij *Bellevue* is aanzienlijk kleiner dan het overschot bij de *Binnensingel*. Voor het totale project ligt een overheidsbijdrage dan niet in de rede. Het project voldoet daarmee niet aan de voorwaarden voor legitimiteit.

²⁴ Het zou hier gaan om de deelgebieden Frontenpark en Stadszicht, tussen Bellevue en Binnensingel in.

²⁵ Doordat de investeringen van de gemeente en de marktpartijen niet afzonderlijk in beeld zijn gebracht (ze zijn als totaal van de pps-alliantie gepresenteerd), blijft de verdeling van kosten en baten over publieke en private partijen buiten beeld.

²⁶ In een aanvullend memo van bureau Witteveen+Bos dd 23-07-08 wordt betoogd dat er nog meer positieve niet-inbare maatschappelijke baten zouden zijn, die in de MKBA van RIGO niet ter sprake zijn gekomen. Het betreft volgens Witteveen+Bos baten voor parkeren, geluidswering, warmteterugwinning, passend woningaanbod, groenverbinding en afkoppelen woningen. De opgevoerde baten zijn naar het oordeel van het CPB in het geval van passend woningaanbod niet terecht en zijn in de overige gevallen, o.a. door een te lage disconteringsvoet, veel te optimistisch ingeschat. Daarnaast is bij sommige baten niet duidelijk in hoeverre er ook kosten tegenover staan en of die zijn meegenomen. Maar bovenal verandert het optreden van mogelijk aanvullende niet-inbare baten niets aan de conclusie dat de inbare baten de kosten al overtreffen en een overheidsbijdrage dus niet in de rede ligt.

5.2 Effectiviteit

Sloop en/of herinrichting van leegstaande bedrijfsgebouwen en daarvoor in de plaats ontwikkeling van kwalitatief hoogwaardige woningbouw en bedrijfsruimte is een effectieve manier om verpaupering aan te pakken. Bodemsanering is een effectief middel om de ruimtelijke kwaliteit in een gebied te verhogen en woningbouw binnen de stad mogelijk te maken. Het gebied is door de nabijheid van het historische stadscentrum een aantrekkelijke locatie voor zowel woningbouw als bedrijvigheid. Verwacht mag worden dat er voldoende belangstelling zal zijn van potentiële bewoners en van ondernemers voor wie de locatie gunstig zal afsteken ten opzichte van een alternatieve locatie aan de rand van de stad of daarbuiten. Het project heeft een positieve uitstraling op zijn directe omgeving. Het project voldoet daarmee aan de voorwaarden voor effectiviteit.

5.3 Efficiëntie

Om de efficiëntie van het project te beoordelen is door RIGO Research en Advies BV een KKBA opgesteld. De vijf deelprojecten worden daarbij afzonderlijk onderscheiden. Tabel 2 beschrijft de uitkomsten in netto contante waarde (NCW), zoals door RIGO is berekend, en het commentaar van het CPB daarop.

Allereerst maken we een opmerking vooraf. Een volledige grondexploitatie van het gebied ontbreekt in de KKBA van RIGO. Zo worden de verwervingskosten en grondopbrengsten bij het ene deelproject wel meegenomen en bij het andere deelproject niet. Naar aanleiding van een opmerking hierover in de conceptversie van de beoordeling is door VROM aanvullende informatie omtrent de grondexploitatie verschaft. Dit vergroot weliswaar het inzicht in de projecteffecten, maar de cijfers sluiten echter niet altijd aan bij die in de KKBA van RIGO. Daardoor blijft het lastig om zowel de omvang van de gepresenteerde effecten als het uiteindelijke KKBA saldo goed te beoordelen.

Het Sphinxterrein

De kosten voor verwerving, sloop, sanering en bouwrijp maken ter grootte van € 53 mln zijn niet in de KKBA opgenomen. Het argument hiervoor is dat het terrein al door de gemeente is aangekocht en ook in het nulalternatief op vergelijkbare manier wordt ontwikkeld. Uit de VROM cijfers blijken er in het projectalternatief echter toch een aantal kleine aanvullende kosten te zijn, die niet in het nulalternatief voorkomen. Niettemin overtreffen in het projectalternatief de grondopbrengsten de kosten.

Tabel 5.2 Maatschappelijke kosten en baten herinrichting Maastricht Belvédère, NCW in € mln volgens RIGO

Deelgebied Binnensingel	NCW ^a	Commentaar CPB op berekeningen RIGO
1a. Woningen Sphinx		Aanvullende kosten uit grondexploitatie niet verwerkt
Extra woonopbrengsten	5,0	
Aanleg 500 stadsparkerplaatsen	– 5,5	Onrendabele top
Saldo	– 0,5	
1b. ICT boulevard		
Vastgoedbaten	36,4	
Ombouwkosten	– 11,5	
Saldo	24,9	
2. Nutsbedrijventerrein		
Vastgoedbaten	43,3	
Vermieden renovatiekosten	2,7	Direct renoveren lijkt voordeliger
Verwerving, saneren, bouwrijp maken	– 13,1	
Bouwkosten	– 33,2	
Renoveren kazerne	– 1,6	Direct renoveren lijkt voordeliger
Aanleg 100 stadsparkerplaatsen	– 1,2	Onrendabele top
Saldo	– 3,0	
3. Cultuurfabriek		Grondexploitatie niet verwerkt
Exploitatie	3,4	
Netto ombouwkosten	– 4,0	Effect sterk afhankelijk van gemaakte aannamen
Saldo	– 0,6	
Overige baten		
Ruimtelijke kwaliteit directe omgeving	3,8	
Reductie criminaliteit	0,9	
Ruimtelijke kwaliteit centrum	0,6	
Werkgelegenheidsbaten	0,7	Niet meenemen
Totaal saldo Binnensingel	26,8	
Deelgebied Bellevue		
Vastgoedbaten	50,8	
Natuurbaten ecologische zone	+ pm	
verwerving, saneren, bouwrijp maken	– 17,1	
bouwkosten	– 37,9	
aanleg ecologische zone	– 4,1	Niet meenemen, immers niet gerelateerd aan project
Totaal saldo Bellevue	– 8,3	

^a NCW van kostenonderdelen deelproject toegerekend op basis van evenredige verdeling nominale kosten per deelproject.

In de KKBA wordt vermeld dat de woningen in het nulalternatief naar verwachting €150 mln zullen opbrengen. Het enige wat in de KKBA is meegenomen is dat door uitvoering van de andere deelprojecten en de daaruit volgende verhoging van de lokale ruimtelijke kwaliteit de huizen op het Sphinxterrein in het projectalternatief 5% meer zullen opbrengen. De netto contante waarde (NCW) van de extra opbrengsten is ingeschat op € 5 mln. Bij de aanleg van 500 parkeerplaatsen voor stadsbezoek is uitgegaan van een onrendabele top op de investering

van € 15.000 per parkeerplaats. Dat leidt tot een additionele netto kostenpost in NCW van € 5 mln.²⁷

Voor het ombouwen van de Sphinx fabriek wordt uitgegaan van bouwkosten per m² bvo van €1400, ongeacht of het gaat om woningen (nulalternatief), winkels of kantoorruimte (projectalternatief). De opbrengsten per m² bvo verschillen daarentegen wel fors. Bij woningen wordt uitgegaan van € 2269 per m² exclusief BTW (€ 2700 per m² inclusief BTW). Winkels op de begane grond brengen meer dan het dubbele op, winkels in de kelder en ICT op de eerste verdieping nauwelijks de helft. Het project levert ruim € 36 mln (NCW) aan extra baten tegenover bijna € 12 mln (NCW) hogere kosten dan het nulalternatief. Zonder uitvoering van de andere deelprojecten in de Binnensingel zal het verschil natuurlijk kleiner zijn, maar toch kan de vraag gesteld worden, waarom - als de verwervingskosten in de KBA toch buiten beschouwing worden gelaten - bij een dergelijk groot verschil het project niet gewoon altijd wordt uitgevoerd.

Het nutsbedrijventerrein

Het nutsbedrijventerrein is nog niet volledig aangekocht. Om die reden wordt bij de herstructurering nu wel afzonderlijke kosten voor verwerving, slopen van opstallen, bodemsanering en bouwrijp maken meegenomen. In totaal gaat het nominaal om zo'n € 16,5 mln.²⁸ Daarbovenop komt nog eens € 2 mln voor het onvermijdelijk direct opknappen van de brandweerkazerne. De kazerne mag immers niet worden afgebroken. Ten slotte wordt € 1,5 mln uitgetrokken voor de aanleg van 100 parkeerplaatsen voor stadsbezoek (vergelijk Sphinx fabriek). Daar staan € 15 mln nominaal aan grondopbrengsten tegenover. De woonopbrengsten zijn ingeschat op € 57,5 mln nominaal. De bouwkosten voor de woningen worden gelijk verondersteld aan de woningopbrengsten minus grondopbrengsten en bedragen dan € 42,5 mln nominaal.²⁹

In NCW komen de totale kosten uit op € 49,0 mln (€ 62,5 mln nominaal) en de woonopbrengsten uit op € 43,3 mln (€ 57,5 mln nominaal). Daarnaast is er een baat van € 2,7 mln (NCW) aan vermeden kosten voor renovatie van de brandweerkazerne op termijn. Opmerkelijk daarbij is dat direct renoveren, zelfs in NCW, goedkoper is dan 10 jaar wachten. Het is dan feitelijk voordeliger om ook in het nulalternatief direct te renoveren.

²⁷ Mogelijk valt deze kostenpost iets lager uit na meenemen van aanvullende, gemonetariseerde baten uit het memo van Witteveen+Bos (zie voetnoot 3).

²⁸ De cijfers wijken af van de grondexploitatie van de gemeente, waarin van veel lagere bedragen wordt uitgegaan.

²⁹ Deze formulering in het RIGO rapport is zeer merkwaardig, daar deze stelt dat de grondwaarde van de woningen is bepaald en dat de bouwkosten als residu zijn afgeleid. De normale gang van zaken is de omgekeerde.

Het terrein van de voormalige timmerfabriek

De cultuurfabriek komt in de voormalige timmerfabriek. Ook dit terrein is al door de gemeente verworven voor een bedrag van € 4,0 mln en daarom door RIGO buiten de MKBA gehouden. Op korte termijn ombouwen van de timmerfabriek tot een cultureel centrum kost € 41 mln nominaal. Niets doen betekent dat op termijn waarschijnlijk nog hogere kosten moeten worden gemaakt, omdat het pand dan sterker is vervallen, maar niet mag worden afgebroken. Hoeveel hoger is natuurlijk erg onzeker, maar wel relevant voor de uitkomsten. RIGO veronderstelt dat de kosten om tot een vergelijkbare invulling te komen over 10 jaar 50% hoger zullen uitvallen en verdisconteert dit met 5½% per jaar. Het verschil in NCW tussen nu en straks renoveren komt dan uit op € 4 mln in NCW en is daarmee relatief klein in verhouding tot het renovatiebedrag. Disconteren van de kosten met de gebruikelijke 2½% in plaats van 5½% per jaar zou betekenen dat 10 jaar later renoveren in NCW € 12 mln duurder wordt ingeschat. De vraag kan dan gesteld worden of het gekozen nulalternatief realistisch is. Een minimale renovatie waarbij alleen verdere achteruitgang in de eerste 10 jaar wordt voorkomen lijkt een eerlijker nulalternatief.³⁰ Het verschil in exploitatiebaten voor de cultuurvoorzieningen tussen project en nulalternatief worden ingeschat op € 3,4 mln in NCW.

Additionele effecten Binnensingel

Tot slot zijn er nog een viertal externe baten verondersteld.

Bij herinrichting is verondersteld dat woningen in een straal van 300 meter rond het project gebied gemiddeld 2% in waarde stijgen. Deze veronderstellingen zijn vergelijkbaar met die in recente andere Nota Ruimte projecten. Het gaat om 1000 woningen met een gemiddelde waarde van € 260.000. Hiermee is een eenmalige baat van € 3,8 mln in NCW gemoeid.

De overlast ten gevolge van criminaliteit zal in het projectgebied afnemen. Een groot deel daarvan zal mogelijk verschuiven naar andere delen van de stad. Gerekend is met per saldo een daling van 10% van de structurele kosten aan politie inzet en schade aan bedrijven. Het gaat dan om baat van € 0,9 mln in NCW.

Verondersteld wordt dat door de extra 600 parkeerplaatsen in het projectgebied het straat parkeren in omliggende wijken met circa 200 plaatsen zal afnemen. Daarvan zullen ca 600 woningen gemiddeld ½% in waarde stijgen. Dit levert een baat op van € 0,6 mln in NCW.

RIGO voert ook nog een kleine baat op van € 0,7 mln als gevolg van meer ondersteunende werkgelegenheid onder laag opgeleiden, met name op de ICT boulevard (€ 0,5 mln) en de Cultuurfabriek (€ 0,2 mln). Dat lijkt echter meer een ruimtelijk herverdelingseffect. Het CPB adviseert om deze post niet mee te nemen.

In totaal bedragen de niet inbare baten dan ca € 5,3 mln in NCW.

³⁰ Bij minimale renovatie in het nulalternatief zullen de kosten van het projectalternatief in vergelijking met het nulalternatief natuurlijk lager uitvallen.

Bellevue

Ook het Bellevue terrein is nog niet aangekocht. In de herstructurering worden afzonderlijke kosten voor grondverwerving, sloop van de opstallen, bodemsanering en bouw- en woonrijp maken opgevoerd, in totaal een bedrag van bijna € 23 mln nominaal. Aangenomen is dat de woningopbrengsten door de fraaie ligging op de Steilrand ondanks de voormalige vuilstortplaats 7% hoger zullen liggen dan vergelijkbare woningen elders in Maastricht en zo'n € 72,5 mln zullen bedragen. De bouwkosten zijn gesteld op zo'n € 50,5 mln nominaal, waarbij door RIGO is aangenomen dat deze gelijk zijn aan de woningopbrengsten minus de grondwaarde.³¹ Bij RIGO vertoont de grondexploitatie nominaal een klein tekort van € 1 mln. In NCW wordt dit een tekort zo'n € 4 mln door verschillen in fasering en discontering.

Daarnaast is nog € 5,5 mln nominaal uitgetrokken voor de aanleg van de ecologische zone. Deze kosten mogen echter niet ten laste komen van het project, omdat het een compensatiemaatregel is die behoort bij een ander project. De natuurbaten van de ecologische zone zijn meegenomen als PM post. Het zou hierbij gaan om recreatiemogelijkheden, productiewaarden van natuur en bescherming van beschermde diersoorten.

Samenvattend: De MKBA berekeningen van RIGO ten aanzien van het gezamenlijke deelprojecten in het gebied *Binnensingel* laten een positief saldo zien van € 26,8 mln. Bij dit saldo plaatst het CPB een aantal kanttekeningen. Alleen het deelproject ICT boulevard laat een fors overschot zien, maar het is onduidelijk waarom bij gelijke bouwkosten per m² in het nulalternatief een veel ongunstigere invulling wordt gegeven dan in het projectalternatief. De projectbaten lijken zo kunstmatig hoog te zijn. Daar staat tegenover dat een aantal kleine kostenposten uit de grondexploitatie van het projectalternatief voor het Sphinxterrein zijn weggelaten. Ook worden in het project 600 parkeerplaatsen aangelegd, waarvan de kosten niet volledig kunnen worden terugverdiend. Daarnaast zijn de resultaten erg gevoelig voor de invulling van het nulalternatief voor de timmerfabriek. Een soberder nulalternatief kan het MKBA saldo aanzienlijk doen verslechteren. Daar staat weer tegenover dat noodzakelijke renovatiekosten aan rijksmonumenten aan het project worden toegerekend. De monumenten moeten ook in het nulalternatief in stand worden gehouden. Ten slotte plaatst het CPB kanttekeningen bij het meenemen van een werkgelegenheidsbaten.

Het deelproject Bellevue laat in de RIGO opstelling een negatief saldo van € 8,3 mln zien, maar ook hier zijn de kosten voor aanleg van de ecologische zone ten onrechte alleen in het project en niet in het nulalternatief meegenomen.

Opvallend is dat het totaalsaldo van de vijf deelprojecten in de RIGO berekeningen ruimschoots positief uitvalt, zelfs zonder het meenemen van de niet-inbare overige baten. Dat duidt erop dat

³¹ Dit spoort overigens niet met de cijfers van de grondexploitatie van de gemeente, waarin wordt uitgegaan van grondopbrengsten ter waarde van zo'n € 18 mln.

het project als geheel efficiënt is, maar ook dat het project zich zelf zou kunnen bedruipen en er geen overheidsbijdrage nodig is. Omdat in een dergelijk geval niet aan de voorwaarden van legitimiteit is voldaan krijgt het project de beoordeling ongunstig

5.4 Totaalbeeld

Het project Maastricht behelst de herinrichting van zo'n 10 hectare van de in totaal 280 ha van het Belvédère gebied aan de noordwestkant van de stad. Daartoe worden twee gebieden met leegstaande bedrijfspanden en een voormalige vuilstort geherstructureerd en omgevormd tot een gebied met woningen, bedrijfsruimten en culturele voorzieningen. Daarmee wordt de voortgaande verpaupering van een gebied nabij het stadscentrum ten goede gekeerd en de ruimtelijke kwaliteit ook voor omliggende wijken aanzienlijk verbeterd. Het project voldoet aan de voorwaarden voor effectiviteit. Voor het opknappen van rijksmonumenten en het uitvoeren van een compensatiemaatregel in de vorm van aanleggen van een ecologische zone liggen andere financieringsbronnen binnen de overheid dan het nota ruimte budget waarschijnlijk meer voor de hand. Het verdient aanbeveling om in de KKBA een volledige grondexploitatie te integreren. Anders blijven een aantal aspecten met betrekking tot de waarde van de grond buiten beschouwing. Het zijn immers de verwachte tekorten op de grondexploitatie die voor dit type projecten leiden tot een claim op het Budget Nota Ruimte. Aanvullende informatie van VROM hieromtrent suggereert evenwel dat dit bij deze projecten de conclusie niet zal veranderen.

Het project lijkt een positief saldo te vertonen en scoort daarmee gunstig ten aanzien van het onderdeel efficiëntie. De inbare baten overtreffen echter de kosten zodat een overheidsbijdrage ten aanzien van de financiering niet in de rede ligt. Het project voldoet daarmee niet aan de voorwaarden voor legitimiteit. De totaalbeoordeling van het project wordt daarmee ongunstig.

Bronnen

KKBA Maastricht Belvédère, opgesteld door RIGO Research en Advies BV in opdracht van het ministerie van VROM 28 maart 2008.

Raster project Maastricht Belvédère 8 april 2008.

Antwoorden RIGO op CPB-vragen n.a.v. MKBA Maastricht Belvédère, 22 april 2008.

Reactie op projectbeoordeling Maastricht Belvedere (memo VROM 18 juli 2008).

Bij te tellen baten MKBA Belvédère, (notitie bureau Witteveen +Bos, 23 juli 2008).

Kosten-batenanalyse Zuidas Amsterdam (CPB, 2006).

CPB-beoordelingen Nota ruimte projecten Den Bosch Kop van het Zand, Apeldoorn
Kanaalzone.

6 Beoordeling project Waalfront Nijmegen

Algemene informatie

Nota Ruimte budget-claim: 40 miljoen euro.

Korte projectomschrijving

Het project Waalfront Nijmegen is er één uit een reeks van grote projecten rond de Waal. Deze projecten betreffen waterberging, infrastructuur, zoals de aanleg van een nieuwe stadsbrug, en gebiedsontwikkelingen waaronder woningbouw ten noorden van de rivier. Het project Waalfront behelst de transformatie van een verouderd bedrijventerrein naar een ‘mooie wijk voor wonen en werken’. De ligging van het gebied is gunstig: nabij het centrum en aan de rivier. Het is nadrukkelijk de opzet van de gemeente om, voor ten minste 40%, goedkopere koopwoningen en huurwoningen te laten realiseren. Onderdeel van de ontwikkelingsplannen is om in een deel van de wijk de Romeinse geschiedenis van de stad tot uitdrukking te laten komen. Zeker twee van de uit te plaatsen bedrijven veroorzaken momenteel stankoverlast. Verder ontbreekt het de bedrijven aan expansiemogelijkheden op hun huidige locatie. Buck Consultants International (BCI) heeft een maatschappelijke kosten-batenanalyse uitgevoerd en berekent een batig saldo van € 11 miljoen.

6.1 Legitimiteit overheidsbijdrage

De aanwezigheid van een verouderd bedrijventerrein liggend aan de Waal en nabij het centrum van de stad Nijmegen belemmert de ontwikkeling van een in potentie aantrekkelijk gebied. Het uitplaatsen van bedrijven maakt ruimte vrij voor woningbouw en andere activiteiten. Omdat uit te plaatsen bedrijven geluids- en stankoverlast veroorzaken worden er baten gegenereerd voor de direct omwonenden en verbetert de ruimtelijke kwaliteit in een wijder gebied. Vanwege deze externe effecten lijkt overheidsingrijpen hier dan ook legitiem. Een gedeelte van de baten zal geïnternaliseerd worden door toekomstige bewoners en ondernemers. Voor zover het baten betreft van de bewoners van de goedkopere koopwoningen en huurwoningen boven de vastgestelde verkoopprijzen en huren is er sprake van een oninbaar surplus.

Subsidiariteit

Omdat de baten zich lokaal manifesteren is de gemeente Nijmegen de eerst aangewezen publieke partij om het project mee te financieren. Alleen als de gemeente niet de financiële ruimte heeft om een maatschappelijk gezien rendabel project mee te financieren, zou een bijdrage van het Rijk in de rede kunnen liggen. Een eventuele rijksbijdrage moet wel in redelijke verhouding staan tot de omvang van de niet-inbare maatschappelijke baten van het project. Iets preciezer geformuleerd: de rijksbijdrage behoort in ieder geval niet meer te zijn dan

het tekort van de geprijsde effecten van het project (de business-case). Dit tekort bedraagt ongeveer € 30 mln, zie hieronder de bespreking van de efficiëntie van het project. De claim van € 40 mln gaat hier duidelijk boven uit.

Wegens het lokale externe effect van het verminderen van hinder voldoet het project zelf aan de voorwaarde voor legitimiteit, gezien vanuit de gemeente Nijmegen.

Wat betreft de legitimiteit van de claim op rijksmiddelen geldt dat deze niet in redelijke verhouding staat tot de omvang van de niet-inbare maatschappelijke baten.

6.2 Effectiviteit

Uitplaatsing van bedrijven is een effectief middel tegen geluids- en geurhinder. Wel dient dan vastgesteld te zijn dat er op de nieuwe locatie van de bedrijven geen hinder ontstaat. Voor de te verplaatsen bedrijven is er ruimte gereserveerd op een terrein ver van dichte woonbebouwing en tussen twee snelwegen.³² Het is daarom aannemelijk dat de geluids- en stankoverlast op de nieuwe locatie nihil zal zijn. Baten van verkeersveiligheid worden bereikt door de afname van vrachtverkeer rond het plangebied.

Het terrein is door de ligging aan de rivier, dichtbij het centrum en het treinstation een aantrekkelijke locatie voor woningbouw. De marktverkenning door makelaars en potentiële ontwikkelaars is positief. Het mag daarom verwacht worden dat er voldoende belangstelling zal zijn van potentiële bewoners ondanks de concurrentie van andere grote woningbouwprojecten. De directe nabijheid van een energiecentrale zal mogelijk de belangstelling drukken.

Het project Waalfront voldoet aan de voorwaarden van effectiviteit.

6.3 Efficiëntie

De confrontatie van maatschappelijk baten en kosten uitgevoerd door BCI levert een batig saldo van € 11 miljoen. Hieronder worden verschillende posten besproken. De tabel met kosten en baten is onderverdeeld in de geprijsde effecten van de grondexploitatie, de ongeprijsde effecten ervan, en de externe effecten.

Exploitatiesaldo

De grootste kostenpost betreft die van de bedrijfsverplaatsingen. De vergoedingen moeten zodanig zijn dat de bedrijven er noch op vooruit, noch op achteruit gaan. Het is voor het CPB moeilijk om te beoordelen of het bedrag van € 96 miljoen een redelijke vergoeding is voor de te maken kosten. Vanwege uitbreidingswensen, genoemd in de MKBA, zouden bedrijven sowieso al kunnen overwegen zich elders te vestigen. Zou het bedrag van de vergoedingen te hoog zijn

³² Het gaat hier om het bedrijventerrein Bijsterhuizen: Toelichting van BCI, van 24 april 2008, n.a.v. vragen CPB.

dan betekent dat een direct voordeel voor de verhuizende ondernemingen en zou er sprake zijn van een niet legitieme overdracht van overheidsgeld naar private partijen.

De grondopbrengsten blijven achter bij wat mogelijk zou zijn door de keuze voor sociale woningbouw. Echter, ook de prijzen waarmee gerekend is lijken laag.³³ Zijn de nabijheid van achterstandswijken of de energiecentrale drukkende factoren op de aantrekkelijkheid van het gebied? Ook hier geldt dat het voor het CPB moeilijk te beoordelen is wat een redelijke inschatting is van de te realiseren prijzen. Een gunstiger exploitatiesaldo blijft echter goed voorstelbaar. Zie wat dit betreft ook de bespreking van het consumentensurplus hieronder.

Wat betreft de overige posten op de exploitatierekening kan het volgende opgemerkt worden. De kosten voor het bouwrijpmaken bevatten saneringskosten. De vermeden kosten betreffen maatregelen voor de verkeersveiligheid die niet uitgevoerd hoeven te worden wanneer de toename van het vrachtverkeer rond het plangebied uitblijft.

De onderhoudskosten van Waalfront kunnen niet weggestreept worden tegen toegenomen OZB-inkomsten. Deze laatste zijn, in principe, inkomensoverdrachten om niet. Het bedrag van € 1,7 miljoen per jaar lijkt overigens erg hoog.

De negatieve grondopbrengsten voor parkeren ontstaan als het saldo van parkeren voor bewoners en dat voor bezoekers. Het bezoekersdeel bevat ook niet nader aangeduide voorzieningen. Deze voorzieningen hadden beter elders geboekt kunnen worden zodat vermoedelijk voor parkeren een positief saldo opgenomen had kunnen worden.

Consumentensurplus

De gemeente Nijmegen kiest er bewust voor om een gedeelte van de woningen in het plan-gebied te reserveren voor sociale huurwoningen en goedkopere koopwoningen met als doel het versterken van de sociale samenhang. Wat betreft de huurwoningen ontstaat er hierdoor een consumentensurplus dat bijgeteld kan worden in de KBA.³⁴ Dit surplus is berekend als het verschil in grondwaarde tussen de huurwoningen en de goedkopere koopwoningen. Wat betreft de goedkopere koopwoningen geldt in de praktijk dat deze ook wel minder goed gelegen zullen zijn dan de duurdere. Voor deze woningen voeren daarom we geen consumentensurplus op. Het is verder duidelijk dat de sociale woningbouw het saldo van de exploitatierekening drukt.

³³ Gemiddeld over alle 1875 koopwoningen, inclusief de 476 goedkopere, wordt er uitgegaan van € 2525 per m² GBO (gebruikersoppervlak), inclusief BTW.

³⁴ De praktische consequentie van deze bijtelling is wel, dat het niet geheel uitbaten van de locatierents door de gemeente via de bijtelling van een ongeprijsd welvaartsvoordeel in de KBA leidt tot onderbouwing van een claim op het Budget van de Nota Ruimte. Het is aan de beheerders van dit Budget om uit te maken of dit deel van de claim terecht is.

Ruimtegebruik

In de KBA wordt gesteld dat er door de keuze om binnenstedelijk te bouwen ruimtewinst geboekt wordt. De ruimtewinst ontstaat volgens de opstellers omdat elders in Nijmegen niet in dezelfde hoge dichtheden gebouwd kan worden als in het plan-gebied.³⁵ Gesteld wordt dat als elders gebouwd zou worden het ruimtebeslag 80 hectare zou zijn in plaats van de 27 hectare van het project Waalfront. De maatschappelijke baten hiervan zijn slechts als PM post opgevoerd omdat er bestuurlijke werkafspraken zouden zijn om ruimtewinst niet te waarderen. Het onderwerp zal terecht komen in de nog op te stellen Handleiding MKBA Gebiedsontwikkeling.

In het algemene geval van projectevaluaties is het CPB van mening dat de effecten bepaald moeten worden door te kijken wat het project zelf aan veranderingen te weeg brengt. Op de locatie Waalfront vindt er geen verandering in ruimtebeslag plaats, of hoogstens een verslechtering omdat er hoger gebouwd gaat worden dan daarvoor. Voor het vrijmaken van dit terrein is een verhuizing van bedrijven nodig. Dat geeft nieuw ruimtebeslag, waarvan de maatschappelijke kosten in de KBA niet worden behandeld. Conclusie is dus dat het project zelf om twee redenen ruimteverlies oplevert en geen ruimtewinst zoals de opstellers beweren.

Ten onrechte introduceren de opstellers een verschil met een ander mogelijk project³⁶ als een bate. Dit is methodologisch niet correct. Als de initiatiefnemers van het project ook voor uitvoering van een ander project hadden kunnen kiezen, dan had daarvoor een aparte KBA gemaakt moeten worden. Eventueel kan met behulp daarvan dan een verschilopstelling worden gemaakt tussen beide KBA's waarin van alle posten het verschil wordt genomen. Wat er nu gebeurt is dat een enkele verschilpost met een niet uitgewerkt project als bate opgevoerd wordt in de KBA van het onderhavige project. Dat is ten minste onvolledig en daarom kan er geen baat van ruimtewinst bijgeteld worden.³⁷

Terecht is er dus geen waardering voor ruimtewinst in de KBA opgenomen, niet omdat daarover bestuurlijke werkafspraken zijn, maar simpelweg omdat er geen ruimtewinst is. Door de uitplaatsing van bedrijven is er in het onderhavige project echter wel sprake van verlies aan open ruimte. Wij gaan ervan uit dat de waardering voor open ruimte geïnternaliseerd is in de grondprijzen van de bedrijventerreinen en daarom hoeft er geen aftrekpost opgenomen te worden. Als men echter van mening is dat prijzen voor bedrijventerreinen geen schaarstepremie voor open ruimte bevatten, dan is er alle reden alsnog een kostenpost voor dit verlies toe te voegen. Hetzelfde geldt voor het verlies aan open karakter door hoogbouw.

³⁵ De MKBA spreekt in dit verband ook over *efficiënt* ruimtegebruik, bv. pag. 30. Dit is verwarrend omdat in de context van KBAs *efficiëntie* een welvaartstheoretische betekenis heeft.

³⁶ Het gedachte-experiment dat leidt tot de claim van ruimtewinst staat verwoord op pag. 39 van de KBA: "Als dezelfde woningopgave elders gerealiseerd moet worden, *dan ...*". Dit is, of verwijst naar, een fictief project. Vervolgens gaat het niet om de premisse maar over hoe daar mee omgegaan wordt in de KBA-opstelling.

³⁷ In de nog op te stellen Handleiding MKBA Gebiedsontwikkeling zal ingegaan worden op het argument van de verschillende dichtheden van bebouwing en of die in een correcte verschillanalyse zouden leiden tot een bate.

Ruimtelijke kwaliteit

De ruimtelijke externe effecten van het project zijn het verminderen van stank- en geluidsoverlast en verbetering van de verkeersveiligheid rondom het plangebied. Het belangrijkste effect is de geurhinder. De maatschappelijke baten van al de effecten zijn benaderd als een 5% waardestijging van de woningen in het omliggende gebied, waarvoor een straal van 500 meter genomen is. Hierbij wordt verwezen naar de KBA Zuidas Amsterdam. Echter, het Zuidasproject is van een aanzienlijk grotere omvang dan het project Waalfront waardoor de combinatie van 5% waardestijging en 500 meter als uitstralingsgebied niet terecht is. Bij meer vergelijkbare projecten worden de effecten benaderd met een 5% waardestijging bij een uitstralingsgebied van 150 à 200 meter (Den Bosch, Apeldoorn), of een 2% waardestijging over 300 meter (Maastricht).³⁸ Dit betreft dan ruimtelijke kwaliteit exclusief vermindering van geurhinder. Het lijkt aannemelijk dat de geurhinder een groter gebied bestrijkt dan een uitstralingsgebied van 500 meter. Op grotere afstand zal de hinder afnemen en daarmee de waardering ervan. Een Belgische studie³⁹ vindt een betalingsbereidheid voor het verdwijnen van geurhinder van € 60 tot 120 per gezin per jaar. Wanneer hiervan de bovengrens genomen wordt en deze vermenigvuldigd wordt met een dubbel aantal betrokken huishoudens (t.o.v. die in het uitstralingsgebied van 500 meter), dan bedraagt de bate, netto contant gemaakt, € 18 miljoen. Vervolgens zou voor de overige effecten een waardestijging van de woningen van 5% over 200 meter genomen kunnen worden. Dat zou neerkomen op zo'n € 8 miljoen, netto contant. Hierbij is er gerekend met een gemiddelde woningprijs van Nijmegen die overeenkomt met een gemiddelde vraagprijs van koopwoningen uit de relevante aanliggende wijken. Omdat deze wijken ook een aanzienlijk deel huurwoningen bevatten zal de waarde per woning overschat zijn. Daarnaast zal een deel van de gunstige uitstralingseffecten zich pas materialiseren wanneer het project in een gevorderd stadium is. Bij elkaar blijkt € 26 miljoen een ruim bemeten bovengrens van de baten op de ruimtelijke kwaliteit. Realistischer lijkt te werken met € 60 per gezin per jaar voor de vermeden geurhinder en de overige baten geheel te corrigeren voor het later in de tijd tot stand komen. Ruwweg betekent dit de helft van de bovengrens.

Overige posten

Vanwege het te realiseren 'Quartier Romain' worden cultuurhistorische baten opgevoerd. Deze baten zijn berekend op basis van bezoekersaantallen. Hoewel er geen feitelijk museum met entreprijzen zal zijn is het mogelijk om ten minste een gedeelte als recreatieopbrengsten te innen. De baten voor buitenlandse bezoekers zelf dienen geen deel uit te maken van een nationale KBA, wel het samenhangende producentensurplus. Daarbij geldt ook dat er sprake zal zijn van verdringing van buitenlandse recreatieve uitgaven elders binnen Nederland.

³⁸ Nota Ruimte Budget projecten, Bossche Spoorzone (Kop van het Zand) - Den Bosch, Kanaalzone - Apeldoorn, Belvédère - Maastricht.

³⁹ Bogaert, e.a., 2005.

Eventuele productiviteitswinsten die bedrijven maken door de verhuizing dienen verrekend te worden met de vergoeding voor de verplaatsingen. De aanname is dat de bedrijven er noch op vooruit noch op achteruit gaan.

Tot slot moet er vastgesteld worden of er op de nieuwe locatie van de bedrijven geen hinder ontstaat. Deze nieuwe locatie ligt tussen twee snelwegen. De stankoverlast voor de automobilisten is waarschijnlijk verwaarloosbaar.

Onzekerheden en risico's

Buck Consultants International heeft een aantal gevoeligheidsanalyses uitgevoerd met betrekking tot onzekere variabelen. In ieder van die analyses blijft het maatschappelijk kostenbatensaldo positief. Echter, wanneer de kosten verdisconteerd worden met de risicovrije voet van 2,5% ontstaat een negatief saldo.⁴⁰

Samenhang

De samenhang met de andere grote projecten rond de Waal is moeilijk te beoordelen.

Totaal beeld efficiëntie

Het uiteindelijke beeld van de efficiëntie van het project is gemengd tot gunstig. Het saldo van de grondexploitatie is negatief maar er bestaat een uitruil met het consumentensurplus. De baten van de externe effecten maken dat het totale saldo van de KBA varieert van € 5 mln negatief tot € 8 mln positief.

Claim op rijksmiddelen

De claim van de gemeente Nijmegen op het Nota Ruimte Budget voor het project Waalfront bedraagt € 40 mln. Aan oninbare baten zijn er drie posten voor een totaal van minder dan € 40 mln: het consumentensurplus, de waardeestijging rond het plangebied en een gedeelte van de cultuurhistorische baten. Voor de netto maatschappelijke baten is er een bandbreedte van € 5 mln negatief tot € 8 mln positief. Echter, de middelen buiten de markt om die nodig zijn om de baten te realiseren bedragen slechts zo'n € 30 mln: het tekort op de grondexploitatie. Gezien dit bedrag is de claim van € 40 mln te hoog. Het zou een overdracht van rijksmiddelen betekenen los van de context van het project.

⁴⁰ Zie voetnoten 10 en 11.

Tabel 6.1 Kosten en baten Waalfront Nijmegen, contante waarde^a (mln €)

	Kolom A	Kolom B	Kolom C
	MKBA BCI	Correctie CPB	Commentaar
Grondexploitatie			
Geprijsde effecten			
1 Kosten bedrijfsverplaatsingen	– 96 ^b	– 92?	Moeilijk te beoordelen; post 14
2 Kosten bouwklaar maken	– 38	– 38	
3 Vermeden kosten	2	2	
4 Onderhoudskosten		– PM	
5 Grondopbrengsten woningen (2630 stuks)	94	94?	Moeilijk te beoordelen
6 Grondopbrengsten voorzieningen	4	4	
7 Grondopbrengsten parkeren	– 0	+	
8 Totaal exploitatiesaldo	– 34	– 30	
Ongeprijsde effecten			
9 Consumentensurplus (sociale woningbouw)	11	8	Alleen de huurwoningen
10 Totaal ongeprijsde effecten	+ 11	+ 8	
Externe effecten			
11 Cultuurhistorie en recreatieopbrengsten	5	5 ?	Nationale KBA en verdringing
12 Ruimtewinst	+ PM	– PM	Niet opvoeren, wel verliezen
13 Waardestijging buiten plangebied	26	13 tot 26	
14 Productiviteitswinst	4		Te verrekenen met post 1
15 Externe effecten op de nieuwe locatie bedrijven		+/- 0	
16 Totaal externe effecten	+ 35	+ 18 tot + 31	
17 Totaal saldo kosten en baten: (8) + (10)+(16) ^c	+ 11 + PM	– 5 tot + 8 – PM	

^a Door in de KBA de kosten en baten contant te maken met dezelfde disconteringsvoet van 5,5%, wordt naar de mening van het CPB in de waardering te weinig rekening gehouden met het verschil in macro-economisch risico tussen deze twee posten. Gelet op het rapport van de werkgroep Actualisatie Discontovoet heeft het CPB dit onderscheid wel gemaakt in de (K)KBA Zuidas. Er zijn echter ook andere manieren denkbaar om met dit risico rekening te houden. Over de manier van disconteren zal een nadere afspraak worden gemaakt bij het maken van de leidraad KBA Gebiedsontwikkeling.

^b In het verlengde van de vorige voetnoot: wanneer deze post netto contant gemaakt wordt met de risicovrije disconterings-voet van 2,5% dan wordt het bedrag € 107 miljoen, een verschil van € 11 miljoen, precies het saldo van de MKBA.

^c In het verlengde van de vorige voetnoot: wanneer deze post netto contant gemaakt wordt met de risicovrije disconterings-voet van 2,5% dan wordt het bedrag € 107 miljoen, een verschil van € 11 miljoen, precies het saldo van de MKBA.

6.4 Totaalbeeld

Het project Waalfront behelst de transformatie van een verouderd bedrijventerrein naar een 'mooie wijk voor wonen en werken'. De ligging van het gebied is gunstig: nabij het centrum en aan de rivier. Een gedeelte van de nieuw te bouwen woningen zal gereserveerd worden voor het goedkopere segment van de woningmarkt. De uit te plaatsen bedrijven veroorzaken momenteel stank- en geluidsoverlast voor de omwonenden.

Vanwege de externe effecten voldoet het project aan het criterium van legitimiteit. De gemeente Nijmegen is de aangewezen publieke partij om het project te financieren, omdat de baten van de externe effecten van het project, de vermeden hinder, binnen de gemeente neerslaan. Andere baten van de gebiedsontwikkeling, zoals het woongenot, worden geïnternaliseerd door de toekomstige bewoners. De vergoedingen aan de bedrijven voor de verplaatsing dienen redelijkerwijs de kosten te dekken. Een te hoge vergoeding zou een niet legitieme transfer aan de bedrijven betekenen.

Aan de voorwaarde van effectiviteit is voldaan omdat verplaatsing van de bedrijven de hinder feitelijk zal doen verminderen. Op de nieuwe locatie is de hinder minimaal.

De efficiëntie van het project wordt als gemengd tot gunstig beoordeeld. Het saldo van de grondexploitatie is negatief. Dit wordt gedeeltelijk veroorzaakt door de geplande sociale woningbouw. Dat levert dan als baat een oninbaar surplus aan woongenot op. Met de baten van de vermeden hinder ontstaat er voor het uiteindelijke saldo een bandbreedte van € 5 mln negatief tot € 8 mln positief.

De gevraagde rijksbijdrage is meer dan wat buiten de markt om nodig is om de baten te realiseren.

Het totaalbeeld van het project zelf is gemengd tot gunstig. De claim op rijksmiddelen is bij de voorgestelde omvang niet legitiem.

Bronnen

Bogaert, e.a., Monetaire waardering van de milieuschade door geurhinder, AMINAL, 2005.

Buck Consultants International, Kosten-batenanalyse Waalfront Nijmegen, 17 maart 2008.

Buck Consultants International, toelichting n.a.v. vragen, 24 april 2008.

Masterplan Waalfront Nijmegen, februari 2007.

Raster project Waalfront Nijmegen, 4 april 2008.

7 Beoordeling project Waterdunen

Algemene informatie

Nota Ruimte Budget-claim: 25 miljoen euro.

Korte projectomschrijving

Het project betreft een landwaartse robuuste kustversterking van de Zeeuw Vlaamse kust die wordt gecombineerd met het creëren van een gebied met hoogwaardige zoutwaternatuur/Wetland op landbouwgrond, zilte teelten en een recreatiecomplex. De bijdrage uit het Nota Ruimtebudget wordt gevraagd voor het plan om extra ruimtelijke kwaliteit te creëren. Het aanpakken van de zogenaamde ‘zwakke schakel’ in de kust om daarmee de veiligheid tegen overstromen te verbeteren maakt deel uit van het nulalternatief.

7.1 Legitimiteit overheidsbijdrage

Een financiële bijdrage van de overheid aan het project is legitiem voor zover het project externe effecten met zich meebrengt. In dit geval betreft het een verbetering van de ruimtelijke kwaliteit. Een deel van deze baten is niet te internaliseren, maar komt ten goede aan huidige bewoners dan wel bestaat uit een consumentensurplus voor recreanten. Daarnaast bestaan er baten op het terrein van natuur en biodiversiteit. De baten van de zilte teelten en een belangrijk deel van de baten die voortkomen uit het recreatiecomplex kunnen worden geïnternaliseerd in het project zelf en vormen geen extern effect. Hiertegenover staan ook bijdragen van private partijen.

Subsidiariteit

Omdat een belangrijk deel van de projectbaten zich ter plekke manifesteren, zou de regio Zeeuws-Vlaanderen/provincie Zeeland de aangewezen publieke partij zijn om de projecten te coördineren en mede te financieren. Er zijn echter ook bovenregionale baten. De toeristen komen ook van buiten de regio en voor een deel uit het buitenland. De natuur betreft hoogwaardige natuur, waarbij evenals voor de Ecologische Hoofdstructuur, een rijksbijdrage in de rede ligt. Verder is het mogelijk dat de regio niet de financiële ruimte heeft om een maatschappelijk gezien rendabel project mee te financieren, waardoor een bijdrage van het Rijk in de rede kan liggen.

Het project voldoet aan de voorwaarden voor legitimiteit.

7.2 Effectiviteit

Uitvoering van het project zal naar verwachting baten voor de ruimtelijke kwaliteit en natuur met zich meebrengen.

Onzekerheden en risico's

Er bestaat een (beperkt) financieel risico, omdat niet alle bijdragen van derden zijn toegezegd (7 mln euro) en vooralsnog een tekort resteert van 2 mln euro. Er is een verzoek om een EU-bijdrage in voorbereiding voor ca 1 mln euro (bedrag niet in het overzicht opgenomen) en er worden onderhandelingen gevoerd met de gemeente Sluis (bedrag eveneens niet in het overzicht opgenomen).

Aan de voorwaarden van effectiviteit is voldaan.

7.3 Efficiëntie

Hieronder volgt een overzicht van de geraamde kosten en baten uit de KBA van Decisio en Witteveen + Bos (basisvariant, daarnaast zijn enige gevoeligheidsanalyses opgesteld, met name rond de disconteringsvoet die aan het einde van deze paragraaf worden besproken). De verschillende posten worden daarna afzonderlijk uiteengezet en becommentarieerd.

Tabel 7.1 Overzicht van de geraamde kosten

	Disconteringsvoet	NCW kosten en baten in euro
Kosten		
Investeringskosten	2,5%	56,7
Onderhoud	5,5%	7,9
Totaal kosten		64,6
Baten		
Veiligheid	5,5%	-0,4
Verblijfsrecreatie	5,5%	19,3
Dagrecreatie	5,5%	1,0
Werkgelegenheid	5,5%	7,1
Zilte teelt	5,5%	2,8
Woongenot	5,5%	2,5
Ecosysteem	2,5%	39,5
Biodiversiteit	2,5%	2,4
Totaal baten		74,3
Baten minus kosten		9,6

De volgende tabel geeft het verschil weer tussen project- en nulalternatief.

Tabel 7.2 Kenmerken van nulalternatief en projectalternatief		
	Nulalternatief 50 jaar	Gevarieerd Waterdunen
Veiligheid	Nu investeren voor 50 jaar veilig	Nu investeren voor 50 jaar veilig (dijk/duin) en ruimtebeslag voor 200 jaar.
Natuur	Geen natuur	250 hectare, waarvan 185 zilte getijdennatuur en 65 zoete wetland natuur. Mogelijkheden voor aquacultuur in de 185 hectare zilte getijdennatuur.
Recreatie	Geen recreatie	40 hectare met 400 recreatiewoningen en viersterrenhotel met ca 80 kamers.
	Camping De Napoleon Hoeve verdwijnt	Camping De Napoleon Hoeve verdwijnt, maar hiervoor komt een vijfsterrenduincamping in de plaats die half zo groot is.

Investeringskosten

De investeringskosten omvatten met name inrichtingskosten. Hieronder is de aankoop van 100 ha landbouwgrond begrepen. Hiervan is 100 ha al aangekocht voor 3,5 euro/m². Er moet nog 200 ha landbouwgrond worden aangekocht. Om vrijwillige verkoop te stimuleren zou een hoger bedrag benodigd kunnen zijn. De kosten worden gemaakt in het tweede en derde jaar van het project.

De kosten van grondaankoop zijn gewaardeerd op basis van de verwervingskosten. Voor de maatschappelijke kosten zouden de gederfde landbouwopbrengsten van de 300 ha meer in de rede liggen. De verkoop van grond betreft immers een overdracht van middelen van de overheid aan de grondeigenaren. In de regel liggen deze gederfde opbrengsten enigszins lager dan de prijs van landbouwgrond. Daarbij moet er dan nog wel rekening mee gehouden worden dat met de aankoop van grond beslag wordt gelegd op publieke middelen. Bovendien weerspiegelt de hogere waarde om de grondaankopen vrijwillig te laten geschieden onder meer de sociale kosten die gepaard gaan met de verkoop van grond door boeren en mogelijke weerstand en transactiekosten. De investeringskosten die op basis van de grondverkopen zijn geraamd geven derhalve een redelijk beeld van de maatschappelijke kosten.

Beheer- en onderhoudskosten

De beheer- en onderhoudskosten bedragen jaarlijks ca 1% van de investeringskosten vanaf het moment dat het project is afgerond. Dit komt overeen met NCW 7,9 mln euro.

Veiligheid

Het verhogen van de veiligheid tegen overstromingen geschiedt al in het nulalternatief. Er resteert een geringe negatieve baat in het projectalternatief, omdat de economische schade in het

geval van een overstroming (kans na uitvoering project 1/4000 jaar) toeneemt met 100 mln euro. Dit komt overeen met een NCW van –0,4 mln euro.

Recreatiebaten

In de KBA zijn de extra exploitatiewinsten meegenomen van het additionele internationaal verblijfstoerisme. Voor recreanten uit Nederland is het uitgangspunt in de KBA dat sprake is van verdringing van andere activiteiten, waardoor per saldo geen welvaartswinst resulteert.

Omdat in Zeeland geen sprake is van een tekort aan recreatiemogelijkheden (volgens de tekortenkaart van Nederland) is de verwachting dat in eerste instantie het project niet tot extra dagtochten zal leiden, maar hooguit tot een verschuiving. Daarbij wordt opgemerkt dat de tekortenkaart geen rekening houdt met verblijfsrecreatie of de kwaliteit van het groen. Hieronder volgt een uitsplitsing van de recreatiebaten naar onderdelen.

- **Toename bestedingen dagrecreatie**

De bestedingen per dagtocht zouden door het project kunnen toenemen. De KBA raamt hiervoor geen welvaartseffecten, omdat het een verschuivingseffect betreft van extra bestedingen in de recreatieve sector die ten koste gaan van bestedingen in andere sectoren.

- **Toename verblijfsrecreatie**

De verwachting is volgens de KBA dat de bezetting van de huidige accommodaties toeneemt. De nieuwe recreatieve voorzieningen in het gebied betreffen 300 kampeerplaatsen, 80 hotelkamers en 400 luxe bungalows. De toename van het aantal verblijfsrecreanten is berekend met behulp van gemiddelde bezettingsgraden van de Kamers van Koophandel.⁴¹ Deze bedragen respectievelijk 20% voor de camping, 60% voor het hotel en 50% voor de bungalows. Dit levert ca 488.000 extra verblijfsrecreanten. Dit levert conform de KBA een extra directe omzet van 9,5 mln euro en een indirecte omzet van 18,0 mln euro (aannee indirecte omzet bedraagt 2 maal directe omzet). In de KBA is de exploitatiewinst van de additionele omzet door de komst van buitenlanders als welvaartswinst meegenomen. Er is gerekend met een winstmarge van 10% van de omzet. 41% van de verblijfsrecreanten komt uit het buitenland. De exploitatiebaten komen in de KBA overeen met NCW 18,0 mln euro.

Bij deze berekening is er geen rekening mee gehouden dat een deel van de buitenlanders zonder het project Waterdunen elders in Nederland zou recreëren, waardoor ook hier voor een deel verdringing optreedt. Er is daarbij geen rekening gehouden met Nederlanders die zonder project in het buitenland zouden recreëren en dat nu in Nederland doen. Verder is de aanname

⁴¹ De percentages zijn in de KBA opgehoogd met respectievelijk ca 70, 50 en 45% met als reden dat sprake is van een aantrekkelijk project gedurende het gehele seizoen en het zowel strandaanbidders als natuurrecreanten trekt.

dat de indirecte omzet 2 maal zo hoog zou zijn als de directe omzet arbitrair.⁴² In een gevoeligheidsanalyse in de KBA is gerekend met een percentage van 100%. Het batig saldo van de KBA van 9 mln euro verdwijnt hiermee.

- Toename bestedingen verblijfsrecreatie

De verwachting is dat de bestedingen per overnachting zullen toenemen. De bestedingen in het Deltagebied bedragen nu gemiddeld 4 euro meer dan die in Noordzeepadplaatsen. In de KBA zijn de gemiddelde bestedingen ten gevolge van het project opgehoogd met 4 euro. Hierbij is als welvaartseffect de extra winstmarge meegenomen die te danken is aan buitenlandse toeristen. Er is geen rekening gehouden met een verwachte toename van het percentage buitenlandse toeristen (met een gemiddeld hoger bestedingspatroon). Het opgenomen welvaartseffect bedraagt NCW 1,3 mln euro.

- Toename belevingswaarden dagrecreatie

Daarnaast is een welvaartseffect geraamd als toename van de recreatieve belevingswaarden van Nederlandse bezoekers (dagtochten). Uit enquêteonderzoek aangaande het Zeescheldebekken volgt dat recreanten bereid zijn om gemiddeld 1,68 euro meer te betalen om van getijdenatuur te kunnen genieten in plaats van een agrarisch landschap. Het lastige van de inschatting van 1,68 WTP per bezoek is wel dat ze geen relatie heeft met de omvang en details van de natuurinvulling. Er wordt uitgegaan van een straal van 10 km waarin mensen deze dagtochten ondernemen. Binnen die straal wonen ca 9.000 mensen. Er wordt van uitgegaan dat een bewoner het gebied gemiddeld 4 maal per jaar zal bezoeken. Dit levert een baat van 60.000 euro per jaar, hetgeen overeenkomt met een NCW van 1,0 mln euro.

De aannames (betalingsbereidheid 1,68 euro en een gemiddeld aantal bezoeken van 4 maal per jaar) lijken aannemelijk. Er is geen rekening gehouden met dagrecreanten van buiten het gebied, waarmee de baten worden onderschat. Het aantal dagrecreanten van 36.000 lijkt erg beperkt ten opzichte van het aantal verblijfsrecreanten van 488.000.

- Conclusies recreatiebaten

Bij de raming van de belevingswaarden van dagrecreanten (1,0 mln euro) is feitelijk rekening gehouden met het consumentensurplus van recreanten. Bij de verblijfsrecreanten is geen rekening gehouden met het consumentensurplus. Hier is feitelijk alleen het producentensurplus geraamd (19,3 mln euro) dat voor rekening komt van buitenlandse recreanten, waarbij is opgemerkt dat dit waarschijnlijk een overschatting is (verdringing recreatie buitenlandse toeristen, aanname 200% indirecte omzet, ophoging bezettingsgraden). Voor de Nederlandse verblijfsrecreanten (59%) is een toename van het consumentensurplus als gevolg van het project

⁴² In het rapport Vernieuwde Toeristische Agenda van EZ van 2003 (p.7) staat bijvoorbeeld dat 'De directe werkgelegenheid in de toeristische sector - zoals die in deze agenda gedefinieerd is - wordt geraamd op ruim 80.000 arbeidsplaatsen, de indirecte op ongeveer 30.000 arbeidsplaatsen'.

echter een welvaartseffect. Deze aanpak is gehanteerd bij de beoordeling van het project Scheveningen Boulevard. Door een gebrek aan data is het lastig een raming te maken van deze baten. Indien zou worden uitgegaan van een toename van het consumentensurplus van dezelfde 1,68 euro als bij de bestaande dagrecreanten (beduidend hoger dan bij het project Scheveningen boulevard, de projecten zijn echter moeilijk vergelijkbaar op dit punt), alleen gerekend wordt met de toename van het consumentensurplus van Nederlandse toeristen en de rule of half wordt toegepast omdat het hier toetreders betreft, volgt een NCW van ca 4,4 mln euro voor deze post. Een andere wijze om een inschatting te maken van het maatschappelijk rendement van een project is een kosteneffectiviteitsanalyse in combinatie met een kosten-batenanalyse, waarbij alle effecten die in de KBA niet goed in geld zijn uit te drukken (en geen dubbel telling betreffen met posten die wel in geld zijn uitgedrukt) gerelateerd worden aan het aantal hectares gebiedsontwikkeling. Deze exercitie zal aan het einde van de bespreking van de individuele posten gebeuren.

Werkgelegenheid

De Kamer van Koophandel heeft het directe werkgelegenheidseffect van Waterdunen geschat op 64 arbeidsplaatsen. Daarnaast is de indirecte werkgelegenheid (door besteding van de recreanten) geraamd op 128 arbeidsplaatsen. De provincie Zeeland kende in 2005 een werkloosheidspercentage van 6,2%. Om rekening te houden met verdringing op de arbeidsmarkt is een netto-effectpercentage van 25% aangehouden. Verder is rekening gehouden met een verschuivingeffect door alleen de toename van de werkgelegenheid in de beschouwing te betrekken die het gevolg is van de toename van buitenlandse toeristen. Dit komt overeen met 20 extra arbeidsplaatsen. Omdat er ook 6 arbeidsplaatsen verdwijnen (landbouw) is uitgegaan van 14 additionele arbeidsplaatsen. Daarbij is aangenomen dat de helft wordt opgevuld door nieuwe arbeidsparticipanten en de helft door uitkeringsgerechtigden. De maatschappelijke baten van de arbeidsplaatsen uit de eerste categorie bestaan uit belastingen, sociale premies, hetgeen overeenkomt met ca 11.500 euro per jaar. Voor de arbeidsplaatsen uit de tweede categorie worden daarbij de weggevallen werkloosheidsuitkeringen (ca 13.500 per uitkeringsgerechtigde per jaar bij opgeteld. Er wordt uitgegaan van een jaarlijkse loonstijging van 2,3% per jaar (EC-scenario). Een en ander resulteert in een NCW van 7,1 mln euro.

Een afname van de werkloosheid in de regio is voorstelbaar. Het is echter de vraag of voor deze effecten een oneindige tijdshorizon kan worden meegenomen.

Bij de toename van de werkgelegenheid die het gevolg is van buitenlandse toeristen moet ook rekening worden gehouden met verdringing. Voor een deel zouden deze toeristen zonder het project elders in Zeeland recreëren.

Bij de afname van de werkgelegenheid in de landbouw (6 arbeidsplaatsen) is ten onrechte geen rekening gehouden met indirecte werkgelegenheid vanuit de toelevering, transport en verwerking. Hiermee zijn grofweg ook 6 arbeidsplaatsen gemoeid.

Bij de aanname dat de indirecte werkgelegenheid twee maal zo groot is als de directe werkgelegenheid kunnen kanttekeningen worden geplaatst.

In het commentaar op de conceptbeoordeling dragen de indieners aan dat de werkgelegenheid die met zilte teelten is gemoeid, door hen geraamd op 7-9 arbeidsplaatsen, in de berekening niet is meegenomen.

De werkgelegenheidsbaten zullen uiteindelijk per saldo beduidend lager liggen dan in de KBA geraamd.

Zilte teelten

In de KBA is uitgegaan dat op 40 ha van de 185 ha getijdenatuur zilte teelten (onder andere zeekraal, mosselen, kokkels) plaatsvinden. Er is uitgegaan van een winstmarge van 10%. De baten zijn geraamd op NCW 2,8 mln euro en lijken reëel.

Woongenot

Er is uitgegaan van een waardestijging van 7,5% van woningen binnen een straal van 500 meter van het studiegebied Waterdunen (19 woningen). Daarnaast is voor 550 (met name recreatie-) woningen in de directe omgeving van het plangebied uitgegaan van een waardestijging van de helft hiervan. De NCW van de baten bedraagt 2,5 mln euro. De geraamde waardestijging lijkt reëel. Hierbij moet wel worden opgemerkt dat sprake is van een geringe dubbel telling met de recreatieve beleving van mensen uit de omgeving bij dagtochten. De waarde die hieraan wordt toegekend komt immers tot uitdrukking in de stijging van de waarde van het onroerend goed voor zover het gaat om mensen in de betreffende woningen.

Ecosysteem

De ecosysteembaten van de 185 ha getijdenatuur en 65 ha zoete wetlandnatuur zijn geraamd op basis van kentallen van Ruijgrok en Lorenz. De baten van de getijdenatuur zijn per ha ca 3 maal zo groot als die van de wetlandnatuur. De voornaamste baten van de getijdenatuur betreffen sedimentafvang (28%), metalenbinding (48%). Die van de wetland omvatten houtoogst (17%), rietoogst (17%), nutriëntenzuivering (34%) en klimaat (22%). De geraamde baten per ha per jaar bedragen 1,7 dzd euro voor het wetland en ca 5 dzd euro per jaar voor de getijdenatuur. De baten van biodiversiteit zijn apart geraamd. De baten komen bij een disconteringsvoet van 2,5% en een oneindige tijdshorizon overeen met NCW 39,5 mln euro.⁴³

De geraamde ecosysteembaten per ha bedragen respectievelijk ca 3,5 mln/65 ha = ruim 50.000 euro/ha voor het wetland en 36 mln/185 ha = bijna 200.000 euro/ha voor de

⁴³ Er is geen rekening gehouden met effecten buiten Nederland op natuur en CO₂-uitstoot. In Nederland wordt 300 hectare vruchtbare grond onttrokken aan de landbouw. Ceteris paribus zal er elders op de wereld grond moeten worden toegevoegd aan het mondiale landbouwareaal. Om de wereldvoedselproductie constant te houden zal dit naar verwachting ten minste het dubbele (dus 600 hectare) zijn. Gezien de bestaande (en verwachte toenemende) mondiale schaarste aan landbouwgrond, zal de onttrekking in Zeeland vermoedelijk ten koste gaan van natuur elders. Het effect hiervan op bijvoorbeeld de CO₂-uitstoot is groter dan hetgeen uitgespaard wordt.

getijdenatuur. Deze baten lijken *qua omvang* reëel als deze worden vergeleken met kosteneffectiviteitsanalyses uit eerdere projecten (met dan gemakshalve als uitgangspunt dat het natuurbeleid optimaal is en de baten ten minste even hoog zijn als de kosten). De budgetkosten van 600 ha estuariene natuur in de Westerschelde van een FES-project uit 2005 bedroegen 333.000 euro/ha (prijspeil 2005). Een gemiddelde hectare EHS natuur kost minder dan 50.000 euro per ha (aankoopkosten + inrichtingskosten, prijspeil 2005) en een gemiddelde ha natte natuur die in het kader van het project ruimte voor de rivier is beoordeeld, komt op 200.000 à 250.000 euro (prijspeil 2005). Het CPB plaatst wel kanttekeningen bij de wijze waarop de baten tot stand zijn gekomen.

Een belangrijke constatering is dat het in de KBA alleen de geraamde ecosysteembaten betreft. In de kosteneffectiviteitsanalyses, waar niet de baten, maar de kosten het uitgangspunt vormen, worden met de geraamde kosten per ha zowel de hier in diverse posten verdeelde baten als ecosysteembaten, biodiversiteitsbaten en recreatiebaten bereikt. Het is overigens wel de vraag of de zilte teelten op 40 ha van de natuur geen afbraak doen aan de natuur- (en recreatie)baten.

Biodiversiteit

Het gaat om zeer specifieke natuur, ook in Europees verband. De baten in de KBA zijn geraamd op basis van een uit een enquête afgeleide gemiddelde betalingsbereidheid van huishoudens van 15 euro per jaar binnen een straal van 10 km (ca 4.200 huishoudens). Dit komt overeen met een NCW van 2,4 mln euro.

Indien wordt uitgegaan van de vergelijking met de kosteneffectiviteitsanalyses is sprake van een dubbeltelling. Er kunnen serieuze kanttekeningen geplaatst worden bij het ramen van biodiversiteitsbaten middels enquêtes (Stolwijk, 2006).

Disconteringsvoet en kosteneffectiviteitsanalyse

De investeringen zijn in de basisvariant met 2,5% verdisconteerd, waarmee rekening is gehouden met het verschil in het macro-economisch risico tussen verschillende kosten en baten.⁴⁴ Er zijn echter ook andere manieren denkbaar om met dit risico rekening te houden. Over de manier van disconteren zal een nadere afspraak worden gemaakt bij het maken van de leidraad KBA Gebiedsontwikkeling. In de KBA's van de projecten in het kader van het Nota Ruimtebudget zijn zowel kosten als baten tot nu toe met 5,5% verdisconteerd. In de KBA van Waterdunen zijn ook de ecosysteembaten en de baten van biodiversiteit met 2,5% verdisconteerd, omdat het hier zou gaan om milieubaten zonder macro-economisch risico. Als alle posten met 5,5% worden verdisconteerd resulteert een negatief KBA-saldo van 12 mln euro.

⁴⁴ Gelet op het rapport van de werkgroep Actualisatie Discontovoet heeft het CPB dit onderscheid gemaakt in de (K)KBA Zuidas.

In de bespreking van de afzonderlijke posten uit de KBA is reeds aangekondigd dat een kosteneffectiviteitsanalyse voor zaken die lastig in geld zijn uit te drukken in combinatie met een kosten-batenanalyse een andere mogelijkheid is om uitspraken te doen over het maatschappelijk rendement van een project. Hieronder volgt een nieuw overzicht van kosten en baten, waarbij vanwege de consistentie met andere Nota Ruimteprojecten de kosten met 5,5% zijn verdisconteerd en waarbij getracht is rekening te houden met de opmerkingen die onder de afzonderlijke posten zijn gemaakt (de posten producentensurplus verblijfsrecreatie en werkgelegenheid zijn als aanname grofweg gehalveerd). De posten consumentensurplus dagrecreatie, ecosysteem en biodiversiteit zijn niet gewaardeerd, maar zullen tezamen aan een kosteneffectiviteitsanalyse worden onderworpen.

Tabel 7.3

	Disconteringsvoet	NCW kosten en baten in euro
Kosten		
Investeringsen	5,5%	53,9
Onderhoud	5,5%	7,9
Totaal kosten		61,8
Baten		
Veiligheid	5,5%	– 0,4
Verblijfsrecreatie producentensurplus	5,5%	10
Werkgelegenheid	5,5%	4
Zilte teelt	5,5%	2,8
Woongenot	5,5%	2,5
Natuur en recreatie		Pm
Totaal baten		18,9
Baten minus kosten		– 42,9+pm

Het saldo van *gemonetariseerde* posten is –42,9 mln euro. Hiertegenover staan de baten voor natuur, landschap en recreatie (consumentensurplus) van 185 ha getijdennatuur en 65 ha zoet wetland. Hoewel het natuurtype en de uniciteit ervan verschilt, wordt het aantal ha voor het gemak opgeteld tot 250 ha. Om tot een neutraal saldo van kosten en baten te komen zou gemiddeld een waarde van 172.000 euro per ha moeten worden toegekend. In de vergelijking die onder het kopje ecosysteem gemaakt is met een eerder Westerscheldeproject (ruim 300.000 euro/ha, prijspeil 2005), natuur in het kader van ruimte voor de rivier (ca 200.000 tot 250.000 euro/ha, prijspeil 2005) en natuur voor de EHS (ca 50.000 euro/ha, prijspeil 2005) lijkt dit relatief hoog ten opzichte van EHS-projecten, maar in lijn met projecten met een nat en meer uniek natuurtype.

Daarbij moeten nog enkele kanttekeningen worden geplaatst. Er kan worden betoogd dat ook een dubbeltelling optreedt door het woongenot als aparte post mee te nemen. Hiermee zou het negatieve saldo oplopen met 2,5 mln euro en het bedrag per ha tot ca 182.000 euro. De saldi van andere posten zijn echter ook met enige onzekerheid omgeven. Verder is al eerder als

vraagpunt geformuleerd of de zilte teelt geen afbreuk zou doen aan de natuur- en recreatiewaarden.

Onzekerheden en risico's

De vrijwilligheid van de grondaankopen is een zeker risico, hoewel daar door van een hogere prijs uit te gaan hiermee getracht is rekening te houden.

Alternatieven

Op basis van een eerdere KBA, die bij de beoordelaars niet bekend is, heeft volgens de indieners, de provincie Zeeland ervoor gekozen om één alternatief verder uit te werken.

7.4 Samenhang

In de FES-ronde van 2005 is een natuurproject ingediend voor 600 ha estuariene natuur in Zeeuws Vlaanderen (Natuurpakket Westerschelde). De FES-bijdrage bedroeg 110 mln euro. In het kader van de uitdieping van de Westerschelde zijn mitigerende maatregelen voorgesteld.

Het beeld van de efficiëntie is, in het licht van de beknopt uitgevoerde kosteneffectiviteitsanalyse in combinatie met een enigszins aangepaste versie van de KBA van W+B voor een aantal gemonetariseerde posten, gemengd tot gunstig.

7.5 Totaalbeeld

Het project betreft een landwaartse robuuste kustversterking van de Zeeuw Vlaamse kust die wordt gecombineerd met het creëren van een gebied met hoogwaardige zoutwaternatuur/ Wetland op landbouwgrond, zilte teelten en een recreatiecomplex. Er wordt een bijdrage uit het Nota Ruimtebudget gevraagd voor het plan om extra ruimtelijke kwaliteit te creëren. Het aanpakken van de zogenaamde 'zwakke schakel' in de kust om daarmee de veiligheid tegen overstromen te verbeteren maakt deel uit van het nulalternatief.

Het project voldoet aan het criteria van legitimiteit en effectiviteit.

De efficiëntie van het project is beoordeeld als gemengd tot gunstig. Het saldo van de KBA van Decisio en Witteveen + Bos (basisvariant) heeft een positief saldo van 9,6 mln euro. De posten verblijfsrecreanten (producentensurplus) en werkgelegenheid zijn overschat. De post consumentensurplus van Nederlandse verblijfsrecreanten is niet meegenomen. Bij de wijze waarop de posten ecosysteem en biodiversiteit tot stand zijn gekomen kunnen serieuze kanttekeningen worden geplaatst. De orde van grootte lijkt echter reëel, waarbij wel gewaakt moet worden voor dubbeltellingen. Als rekening wordt gehouden met de kanttekeningen bij diverse posten en de posten die niet eenvoudig in geld zijn uit te drukken niet worden

gemonetariseerd resulteert een negatief saldo van kosten en baten van bijna 43 mln euro plus een pm-post van 185 ha getijdenatuur en 65 ha zoet wetland; beide hoogwaardige natuur, zeker de getijdenatuur met een uniciteitswaarde in Europees verband. Als vervolgens een kosteneffectiviteitsanalyse wordt uitgevoerd van deze pm-post zou, om tot een neutraal saldo van kosten en baten te komen, gemiddeld een waarde van 172.000 euro per ha aan de natuur moeten worden toegekend. In een vergelijking met een eerder Westerscheldeproject uit de FES-ronde van 2005 (ruim 300.000 euro/ha, prijspeil 2005), natuur in het kader van ruimte voor de rivier (ca 200.000 tot 250.000 euro/ha, prijspeil 2005) en natuur voor de EHS (ca 50.000 euro/ha, prijspeil 2005) lijkt dit relatief hoog ten opzichte van EHS-projecten, maar in lijn met projecten met een nat en meer uniek natuurstype. Een vraagpunt is nog of de geplande zilte teelt niet ten koste gaat van de natuur- en recreatiewaarden.

Het totaalbeeld van het project is gemengd tot gunstig.

Bronnen

Raster Waterdunen, VROM, april 2008.

MKBA Waterdunen, Decisio en Witteveen + Bos i.o.v. ministerie VROM, april 2008.

Notitie gevoeligheidsanalyses, Decisio en Witteveen + Bos, april 2008.

Projectbeschrijving Waterdunen.

Verrips A.S., CPB, Leren van Investeren, CPB Document 86, juni 2005.

Reactie Ministerie VROM op de conceptbeoordeling.

Reactie PBL op de conceptbeoordeling.

Stolwijk, H.J.J., Kanttekeningen bij het gebruik van contingent valuations in maatschappelijke kosten-batenanalyses, TPE, maart 2006.

8 Beoordeling project ‘Nieuwe Hollandse Waterlinie’

Algemene informatie

Nota Ruimte Budget-claim: 40 miljoen euro.

Beknorte achtergrond en projectomschrijving

De Nieuwe Hollandse Waterlinie (NHW) is een stelsel van nationale verdedigingslinies. Het stelsel was bedoeld om het westelijk deel van Nederland te verdedigen. Wanneer vijandige legers in aantocht waren, konden brede stroken weiland tussen Muiden en de Biesbosch onder water worden gezet. Kwetsbare delen van de Waterlinie werden onder controle en schot gehouden vanuit een groot aantal forten en andere bouwwerken.

Officieel functioneerde de Waterlinie van 1815 tot en met 1963. Na 1963 is de NHW langzaam in verval geraakt, al is de kenmerkende hoofdstructuur nog steeds in het landschap aanwezig. In de nota Belvédère uit 1999 heeft het rijk de NHW aangewezen als cultuurhistorisch belangrijk gebied. In de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening en het Structuurschema Groene ruimte wordt het belang van de Linie eveneens onderstreept. Inmiddels heeft de Nieuwe Hollandse Waterlinie de status van Nationaal Landschap. Ook worden er voorbereidingen getroffen om het gebied bij de UNESCO als werelderfgoed voor te dragen.

Het gebied van de NHW kan in zeven deelgebieden worden onderverdeeld. De budgetclaim van 40 miljoen euro is een bijdrage in een veel grotere investering in drie van de zeven deelgebieden. Kort samengevat, en in grote lijnen, worden voor die drie deelgebieden, de volgende projecten voorgesteld:

(i) In het deelgebied *Rijnauwen-Vechten*:

De ontwikkeling van de forten Vechten, 't Hemeltje en de vier Utrechtse Lunetten.

De recreatieve ontsluiting van het gebied.

Natuurontwikkeling en kwaliteitsverbetering van de stadsrand.

In totaal is met de maatregelen in het deelgebied Rijnauwen-Vechten een investeringsbedrag van 48,6 miljoen euro gemoeid (contante waarde).

(ii) In het deelgebied *Linieland*:

De restauratie van de forten Everdingen en Honswijk alsmede het herstel van enige andere objecten.

Een verbetering van de infrastructuur, waaronder de aanleg van een brug over het Amsterdam-Rijnkanaal bij de Plofsluis en nieuwe fiets- en wandelpaden.

Natuurontwikkeling, o.a. van 300 hectare natte natuur, en de recreatieve inrichting van het gebied.

De bouw van 500 nieuwe woningen.

De contante waarde van de geraamde kosten bedraagt 57,6 miljoen euro. Hierin zijn de kosten van woningbouw niet begrepen.

(iii) In het gebied Lingekwartier/Diefdijk:

De keuze van de (kostbare) cultuurhistorische variant bij de versterking van de Diefdijk.

Gebiedsontwikkeling van het Lingekwartier, waaronder de restauratie van de forten Asperen en Nieuwe Steeg.

Het inrichten van de voormalige inundatiekommen als robuust groengebied met een waterbergingsfunctie.

De restauratie en ontwikkeling van het fort Vuren tot pleisterplaats.

Met de voorgestelde maatregelen is een totaalbedrag (contante waarde) van 87,1 miljoen euro gemoeid. Ruim de helft hiervan heeft betrekking op de versterking van de Diefdijk (de cultuurhistorische variant).

Opgeteld over de drie deelgebieden bedraagt de contante waarde van de investering 193,3 miljoen euro.

Het nulalternatief

In het nulalternatief worden, in beginsel, de voorgestelde projecten niet uitgevoerd. De meeste forten en de andere bouwwerken zullen dan, langzaam maar zeker, verder in verval raken. Ook de toegankelijkheid van het gebied voor recreanten zal niet worden vergroot. Toch impliceert het nulalternatief niet dat er helemaal niets gebeurt. Omdat de forten rijksmonumenten zijn, mogen ze niet onherstelbaar worden beschadigd. Op enig moment in de toekomst zal de restauratie ervan dus toch plaatsvinden. Afhankelijk van het fort, is in de MKBA verondersteld dat die 'verplichte' restauratie na 4 jaar (fort Asperen) tot maximaal 17 jaar (fort Everdingen) zal plaatsvinden.

In het nulalternatief vindt tevens een versterking van de Diefdijk plaats, zij het dat hier voor de veel goedkopere economische variant wordt gekozen.

8.1 Legitimiteit overheidsbijdrage

Vanuit een welvaartseconomisch gezichtspunt is een financiële bijdrage van de overheid aan een project in beginsel gerechtvaardigd (ofwel: legitiem), indien de uitvoering ervan positieve niet-markteffecten met zich meebrengt. De baten kunnen in dat geval niet (volledig) door een

private investeerder worden terugverdiend. Voor het project Nieuwe Hollandse Waterlinie geldt dat de baten bijna uitsluitend buiten de markt om worden gerealiseerd.⁴⁵ De (volledige) cultuurhistorische waarde van het gebied in totaliteit en van de individuele onderdelen zijn namelijk nauwelijks of niet via de markt door een private partij te gelde te brengen. Hetzelfde geldt voor de landschappelijke en recreatieve waarden van het Liniegebied.

Vanwege het niet-markt karakter van de belangrijkste baten ligt een overheidsbijdrage in de rede.

Subsidiariteit

De volgende vraag die zich dan aandient, is of het redelijk is dat de *rijksoverheid* die bijdrage levert. In zijn algemeenheid geldt dat, vanuit een oogpunt van subsidiariteit, het verstandig is om een bijdrage te vragen van het overheidsniveau, dat het dichtst bij de burgers staat die van de positieve externe effecten profiteren. De achtergrond hiervan is dat degenen die profiteren, zoveel mogelijk ook degenen horen te zijn die de kosten ervan dragen. De kans op ‘budgettair free riden’ (ik profiteer, de ander betaalt) is dan het kleinst, en de kans op een efficiënte besteding van middelen het grootst.

Met betrekking tot het project de Nieuwe Hollandse Waterlinie, zullen de bezoekers het meest van de voorgestelde investeringen profiteren. Toch mag ook van niet-bezoekers verwacht worden dat ze waarde hechten aan het in stand houden van dit belangrijke nationale cultuurhistorische erfgoed. De bezoekers zullen vooral, maar niet uitsluitend, uit de regio van de drie deelgebieden komen. De niet-bezoekers zijn in heel Nederland te vinden. Tegen de achtergrond hiervan lijkt het redelijk dat een groot deel van de benodigde middelen uit de regio komt. Echter, gezien de bovenregionale betekenis van de Nieuwe Hollandse Waterlinie past het, vanuit het subsidiariteitsprincipe, ook om een bijdrage van de rijksoverheid te vragen. Op een totaalbedrag van 193,3 miljoen euro lijkt in dit verband de gevraagde bijdrage van de rijksoverheid van 40 miljoen euro zeker niet onevenredig groot.

Conclusie met betrekking tot de legitimiteitsvraag: Vanwege de positieve externe effecten voldoet het project aan de voorwaarde voor legitimiteit. Gezien het deels bovenregionale (nationale) karakter van de projectbaten is er ruimte voor een bijdrage door de Rijksoverheid. Daarmee is de legitimiteitsvraag positief beantwoord.

8.2 Effectiviteit

Zullen met de voorgestelde deelprojecten de beoogde doelen op het terrein van cultuurhistorie, recreatie en natuur en landschap worden bereikt? In zoverre dit aan de hand van de beschikbare

⁴⁵ De kosten en baten van de nieuwe woningen zijn, zover er geen sprake is van extra woongenot door uitvoering van het project, buiten de kkb a gehouden.

stukken is nagegaan lijkt dit in grote lijnen het geval. Een mogelijke kanttekening is dat niet helemaal duidelijk is hoe de beschreven deelprojecten bijdragen aan de doelen van de NHW als totaal. In het bijzonder wordt dan gedoeld op de rol van de NHW als structurerend principe voor een veel groter gebied.

Onzekerheden en risico's

Het project kent een paar onzekerheden en risico's. Die liggen vooral op het terrein van de financiering. De gevraagde bijdrage uit het budget van de nota ruimte bedraagt 40 miljoen euro. De totale kosten bedragen ruim 193 miljoen euro (contante waarde). Voor een deel bestaan de baten uit kosten die later of in een andere vorm toch zouden moeten worden gemaakt en dus bij uitvoering van het project worden uitgespaard. De contante waarde van die vermeden kosten bedragen naar schatting iets meer dan 76 miljoen euro. Als verondersteld wordt dat de uitgespaarde kosten aan het project worden besteed, is er een financieringstekort van 77 miljoen euro (193-76-40). Niet duidelijk is of de (regionale) overheden bereid zijn dit bedrag te investeren. Indien dit laatste niet het geval is, zullen de veronderstelde baten vermoedelijk niet (of maar voor een deel) worden gerealiseerd. De indieners zeggen echter alle vertrouwen te hebben in de financieringsbereidheid van de regionale overheden.

Conclusie met betrekking tot de effectiviteitsvraag: Onder voorwaarde dat financiering van het gehele project geen onoverkomelijk probleem zal zijn, zullen de beoogde doelen worden bereikt. Wel is niet helemaal duidelijk hoe de drie deelprojecten bijdragen aan de doelen van de NHW.

8.3 Efficiëntie

Als, vanuit een welvaartstheoretische optiek, een overheidsbijdrage gelegitimeerd is en, in redelijkheid, verwacht mag worden dat met de voorgestelde maatregelen de beoogde doelen (baten) worden gerealiseerd, betekent dit nog steeds niet dat uitvoering van een project, 'welvaartstheoretisch' verstandig is. Dit laatste is alleen het geval indien in redelijkheid kan worden aangetoond dat de verwachte baten groter zullen zijn dan de verwachte kosten. Om vast te stellen of dit het geval is, is in opdracht van het Ministerie van VROM door RIGO Research en Advies een KKBA (kengetallen kosten-batenanalyse) uitgevoerd. De belangrijkste conclusie van deze analyse is dat de baten inderdaad groter zijn dan de kosten. Tegenover totale kosten 193,3 miljoen euro (contante waarde) berekent het RIGO 243,6 miljoen euro (contante waarde) aan baten, exclusief een aantal niet gekwantificeerde baten in de vorm van zogeheten PM-posten. De kosten zijn hierbij (correct) met 2,5% gedisconteerd; bij de baten is, boven de 2,5%, conform de landelijke afspraken, nog een risico-opslag van 3% opgeteld.

Uit deze uitkomsten blijkt een positief baten-kostensaldo van 50,3 miljoen euro. Daarbij geldt bovendien dat elk van de drie deelprojecten afzonderlijk ook een positief kosten-

batensaldo heeft. Het positieve saldo (de netto baten) voor het deelproject Rijnauwen-Vechten bedraagt 24,6 miljoen euro; voor het deelproject Linieland is het positieve saldo 21,8 miljoen euro; en voor het deelproject Lingekwartier/Diefdijk komt het RIGO tot een positief saldo van 3,9 miljoen euro.

De kostenramingen zijn gebaseerd op de kostenramingen zoals deze zijn opgenomen in de zogeheten ‘Uitvoeringsprogramma’s voor de NHW’ (RIGO, bijlage 2). Deze kostenramingen behoren bij het niveau van planvorming en schetsontwerp. Voor de grotere posten is, aldus het RIGO, gebruik gemaakt van meer in detail uitgewerkte plannen en kostenramingen. De kosten van de groene en infrastructurele werken zijn vastgesteld aan de hand van bestaande standardeenhedsprijzen en kengetallen.

Conclusie met betrekking tot de kostenramingen: Hoewel de informatie in het RIGO-rapport (begrijpelijkwijs) niet volledig is, lijken de opzet van de berekeningen en de gebruikte kostenbedragen betrouwbaar genoeg om als realistische schattingen van de werkelijke kosten te beschouwen.

De projectkosten hebben voornamelijk (uitsluitend) betrekking op kosten die via een markttransactie tot uitdrukking komen. Ze drukken dus op het budget van degenen die het project uit laten voeren. Zoals hierboven al gesteld, geldt dit niet voor de projectbaten: de baten hebben voor een groot deel de vorm van niet-markteffecten. Afgezien van de, ten opzichte van het nulscenario, uitgespaarde kosten, die, hoe dan ook, later toch gemaakt zouden moeten worden, bestaan de baten vooral uit recreatiebaten en bestaans- en verervingsbaten. Tabel 1 geeft een samenvattend overzicht van de projectbaten. De post ‘overige baten’ in de tabel bestaat voornamelijk uit reiskostenwinst voor fietsers en uit extra woongenot voor de huidige en nieuwe bewoners van het gebied. De niet-uitgewerkte PM-post heeft betrekking op (i) een verbetering van het internationale vestigingsklimaat, (ii) extra belevingsbaten bij bestaande bezoekers, (iii) de verervingswaarde van de Diefdijk en (iv) de veiligheidsbaten van het waterbeheer.

Tabel 8.1 Samenvatting baten, mln euro's, contante waarde (excl. PM)

	Rijnauwen- Vechten	Linieland	Lingekwartier/ Diefdijk	Totaal
Recreatie baten	37,5	28,3	28,4	94,2
Bestaans- en verervingswaarden	16,8	16,8	16,8	50,4
Vermeden herstelkosten forten	18,9	14,6	12,9	46,4
Vermeden kosten versterking Diefdijk			29,7	29,7
Overige baten (excl. PM)		19,7	3,2	22,9
Totale Baten	73,2	79,4	91,0	243,6

Het RIGO vindt deze PM-baten te onzeker of te gering om verder uit te werken. Om die reden worden ze ook hier verder buiten beschouwing gelaten.

In de maatschappelijke discussie over de investeringen in de NHL ligt de rechtvaardiging van het project voor een deel in de recreatiebaten en, meer nog, in de toename van de bestaans- en ververvingswaarde. Met dit laatste wordt de cultuurhistorische betekenis van het gebied voor de huidige en toekomstige generaties bedoeld. Bij de bespreking van de baten zal de nadruk daarom vooral op deze twee grote batenposten liggen. Omdat de deelgebieden onderdeel zijn van een geheel, geldt vooral voor de cultuurhistorische waarde dat het gebied eigenlijk als eenheid moet worden gezien. De uitvoering van een deelproject ligt dan niet zo erg in de rede.

Recreatiebaten

Het RIGO-rapport schat de contante waarde van de extra recreatiebaten die het gevolg zijn van uitvoering van het project op 94,2 miljoen euro. Als we de totale projectbaten corrigeren voor de vermeden herstellkosten van de forten (46,4 miljoen euro) en de vermeden kosten van de versterking van de Diefdijk (29,7 miljoen euro), dan vormen de recreatiebaten ruim 56% van de totale projectbaten ($94,2 / (243,6 - (46,4 + 29,7)) * 100$). Hoe is tot deze schatting gekomen?

De recreatiebaten kunnen in twee typen worden onderverdeeld. Ten eerste zijn er de extra *belevingswaarden*, gedefinieerd als de welvaartsbaten die bezoekers ontleen aan de recreatieve beleving van het gebied. Met 90,7 miljoen euro is deze *niet-marktbaat* verreweg de grootste recreatiebaat. Daarnaast is er nog de kleinere exploitatiebaat die geschat wordt op totaal 3,5 miljoen euro.

Recreatiebaten: belevingwaarde

Bij de vaststelling hiervan is het RIGO, enigszins geschematiseerd, als volgt te werk gegaan:

Stap 1 Toename bezoekersaantallen

- (a) Op basis van uitkomsten van een enquête is een schatting gemaakt van het aantal extra bezoekers aan het gebied. Verwacht wordt dat na uitvoering van het project de drie deelgebieden 760.000 extra bezoeken per jaar zullen krijgen.
- (b) Ook wordt verwacht dat de huidige bezoekers extra bezoeken aan de deelgebieden zullen brengen. Verondersteld is dat de bezoekfrequentie stijgt van 1,6 per jaar naar 1,9. Dit betekent een stijging met 360.000 bezoeken per jaar.
- (c) Een deel van de huidige bezoekers zal langer gaan recreëren. Op basis van de enquête wordt geconcludeerd dat 400.000 bezoekers die, na uitvoering van het project, gezamenlijk 760.000 bezoeken afleggen, langer in het gebied zullen blijven.
- (d) Tot slot wordt verondersteld dat de Nederlanders die in de enquête hebben gezegd het gebied nooit te hebben bezocht, maar dit wel van plan zijn te doen (2,24 miljoen bezoekers), dit

plan eenmaal in hun leven uit zullen voeren. Ook de belevingsbaat van deze bezoeken, zal na uitvoering van het project, omhoog zijn gegaan.

Stap 2 Theoretische benadering welvaartsverandering

Vervolgens is, aan de hand van veranderingen in vraagcurven en de bezoekkosten, een theoretische schatting gemaakt van de toename van de belevingswaarden. Deze toename bestaat uit het verschil tussen enerzijds de toename van de belevingswaarde van de drie deelgebieden en anderzijds de afname van de belevingswaarde vanwege een vermindering van het aantal bezoeken aan de bestaande recreatieve gebieden als gevolg van het project (verdringingseffect). Het RIGO-rapport stelt vervolgens dat de som (het saldo) van deze effecten gelijk is aan de *netto baten* voor de nieuwe bezoekers (pagina 34).

Stap 3 Schatting op basis van bezoekers en theoretisch 'model'

De totale toename van de belevingsbaten is in het RIGO-rapport vervolgens geschat voor de onder stap 1 genoemde groepen. Daarbij is als vereenvoudigende veronderstelling de belevingswaarde gelijk gesteld aan de reiskosten. De aantallen bezoeken zijn dus vermenigvuldigd met de reiskosten die per bezoek moeten worden gemaakt. Voor de nieuwe bezoekers (categorie (a) in stap 1) is daarbij gecorrigeerd voor de afname van het bezoek aan recreatiegebieden elders. Na discontering resulteert dan het bedrag van 94,2 miljoen euro (= baat uit extra belevingswaarden).

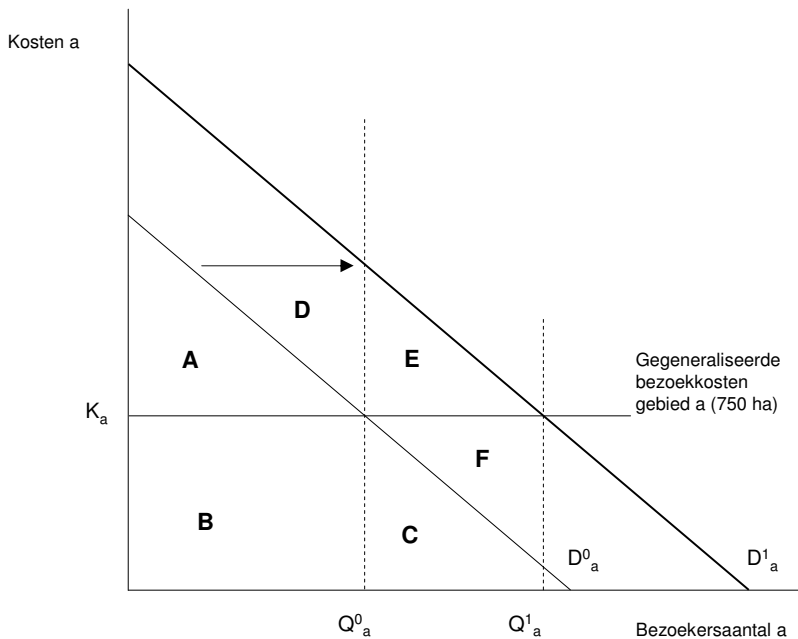
Commentaar:

Een empirisch betrouwbare *ex ante* schatting van de recreatiebaten is buitengewoon moeilijk. Hoe precies de aantallen bezoekers, de aantallen bezoeken per bezoeker en de lengte van een bezoek door het project zullen worden beïnvloed, kan slecht gissenderwijs en met grote onzekerheden worden vastgesteld. Ons commentaar op stap 1 beperkt zich daarom tot de opmerking dat de grote onzekerheden wel iets meer hadden mogen worden benadrukt.

Bij de stappen 2 en 3 kunnen daarentegen meer serieuze kanttekeningen worden geplaatst. Als toelichting is figuur 1 uit het rapport van het RIGO (p.34) overgenomen. De linkervraagcurve in de figuur geeft de vraag weer zonder project. Door de kwaliteitsverbetering verschuift de curve naar rechts. De rechtervraagcurve beschrijft de eindsituatie nadat het project is uitgevoerd. In stap 2 wordt de oppervlakte van het gebied onder de vraagcurve en links van de loodlijn op het punt op de x-as dat het aantal bezoekers weergeeft, gelijkgesteld aan de belevingsbaat van het gebied. In de situatie zonder project is dit de oppervlakte A+B. In de situatie met project is de belevingsbaat gelijk aan A+B+C+D+E+F. Het verschil, C+D+E+F is de toename van de belevingsbaat van de NHW. In het gebruikte theoretische model is dit correct. Echter even later stelt het RIGO deze *belevingsbaat* gelijk aan de *netto baat* voor de bezoekers. Dit is niet correct. Om van de belevingsbaat te kunnen genieten, moeten de bezoekers, zoals in het RIGO-

rapport ook wordt benadrukt, kosten maken. Die kosten hebben de vorm van reistijd en ‘echte’ reiskosten. De netto welvaartsbaat voor de bezoeker is daarom gelijk aan de belevingsbaat minus de opgeofferde reistijd en de andere reiskosten, ofwel: het *consumentensurplus*. De toename van de netto-welvaartsbaat van het gebied is daarmee gelijk aan D + E.

Figuur 8.1 Vraag naar gebied NHL met en zonder kwaliteitsverbetering



In de derde stap, de empirische uitwerking van het theoretische model, wordt deze fout nog eens versterkt door het consumentensurplus in zijn geheel te verwaarlozen en alleen de kosten van de (extra) opgeofferde reistijd en de andere reiskosten als netto welvaartsbaat te presenteren. In termen van de grafiek: de oppervlaktes C en F.⁴⁶ Anders gezegd: de in het RIGO-rapport berekende 90,7 miljoen euro aan baten is geen schatting van de door het project gecreëerde toename van de welvaart uit belevingsbaten, maar de kosten die moeten worden gemaakt om die extra belevingsbaten te ‘consumeren’. De werkelijke welvaartsbaat is het consumentensurplus waarvan, zoals gezegd, geen schatting is gemaakt.

Vanwege het grote aandeel van deze post in de totale baten, komt hiermee de uitkomst van gehele KKBA op losse schroeven te staan.

Recreatiebaten: de exploitatiebaat

Met een bedrag van 3,5 miljoen euro, is dit maar een bescheiden baat. De baat is berekend als fractie van de extra uitgaven die recreanten doen als ze het gebied bezoeken. Daarbij is terecht gecorrigeerd voor verdringingseffecten. De belangrijkste baat wordt gevormd door de uitgaven van de dagrecreanten. De netto welvaartsbaat is hierbij gelijkgesteld aan de winst (10%) op de

⁴⁶ Het RIGO corrigeert daarbij (terecht) voor verdringingseffecten. Dat verandert evenwel niets aan de essentie van de kritiek.

uitgaven van de dagrecreanten (excl. reiskostenuitgaven) van de dagrecreanten. De gelijkstelling van winst aan netto baat is alleen toegestaan als verondersteld wordt dat de additionele productiefactoren die nodig zijn om de consument zijn bestedingen te laten doen, in het gebied 10% meer op zullen brengen dan ze anders zouden hebben gedaan.

Bestaans- en verervingswaarden

In de maatschappelijke discussie vormen de cultuurhistorische waarden van NHW misschien wel het belangrijkste motief om het gebied op te knappen (zie ook Stuurgroep Nationaal Project Hollandse Waterlinie, 2004).

In de KKBA wordt deze baat op 50,4 miljoen euro geschat (tabel 1). Verondersteld dat de bestaans- en verervingswaarde van elk van de drie deelgebieden even groot is (16,8 miljoen euro).

De schatting van de bestaan- en verervingswaarde is, kort samengevat, als volgt verricht.⁴⁷

Aan een aantal respondenten (350) is via internet, een keuzetaak voorgelegd. Die keuzetaak bestond uit het uitspreken van een voorkeur voor beelden en korte beschrijvingen van een groot aantal mogelijke toekomstbeelden van het gebied dat uit de drie deelgebieden bestaat. Die keuzemogelijkheden, waartoe ook het project- en het nulalternatief behoorden, werden beschreven met een combinatie van vier inrichtingskarakteristieken, de zogeheten geoperationaliseerde aspecten: (i) mogelijke toekomsten voor de forten en het landschap (bijv. het verdwijnen, verbeteren, later verbeteren e.d. van de forten); (ii) het voorzieningenniveau van het gebied; (iii) de recreatieve ontsluiting; en (iv) het niveau van een eenmalige belasting. Van de verschillende voorkeuren voor bepaalde beelden + bijbehorende omschrijvingen is vervolgens het relatieve belang van de vier geoperationaliseerde aspecten afgeleid. Via simulatie is daarna de waarde, in de vorm van de betalingsbereidheid, die de respondenten aan het projectalternatief toekennen geschat. Die bleek 9,18 euro per huishouden te bedragen. Omgerekend naar het aantal huishoudens in Nederland en gediscoteerd resulteert dan een bedrag van 50,4 miljoen. Dit bedrag is gelijkgesteld aan de bestaans- en verervingswaarde.

Commentaar:

Voor vererving is geen markt. De waarde die burgers aan het verervingsgoed hechten, kan dus niet van hun koopgedrag worden afgeleid. Om dit probleem te omzeilen is door het RIGO daarom voor een zogeheten 'stated preference'-methode gekozen (wat heb je voor het niet-marktgoed over?). Om strategisch gedrag in de antwoorden bij een directe vraagstelling te voorkomen, is de betalingsbereidheid voor het projectalternatief via de hierboven beknopt beschreven keuzemethode achterhaald. In zoverre kan worden nagegaan, is dit op een correcte wijze gebeurd.

⁴⁷ Hoewel in bijlage 1 van RIGO (2008) de manier waarop de bestaans- en verervingswaarde is vastgesteld, beschreven staat, is niet iedere stap tot in detail te volgen.

Maar ondanks de correcte toepassing van deze methode, die inderdaad verre te verkiezen is boven een directe vraagstelling, kunnen er toch een paar kanttekeningen bij het gebruik en de betekenis van de uitkomsten worden geplaatst.

(i) De eerste kanttekening heeft te maken met de vraag ‘wat er nu precies gemeten is’ met de gevolgde methode. Voor velen is de unieke cultuurhistorische waarde van het gebied de kern die bewaard zou moeten blijven. Het is niet voor niets dat het Waterliniegebied is voorgedragen voor plaatsing op de Werelderfgoedlijst van UNESCO. In het rapport ‘Panorama Krayenhoff’ (Stuurgroep Nationaal Project Hollandse Waterlinie, 2004) wordt gesproken over ‘150 jaar verborgen geschiedenis die in het gebied ligt opgesloten’. In de door het RIGO gehanteerde vraagstelling lijkt de cultuurhistorische betekenis van het gebied geen grote rol te spelen, ze komt in ieder geval niet erg naar voren in de vraagstelling. Dit duidt op een *onderschatting* van de geschatte baten.

(ii) In de vraagstelling spelen bereikbaarheid en exploitatie daarentegen wel een belangrijke rol (twee van de vier aspecten). De vraag die opkomt is of deze aspecten, en dus ook de waardering ervan, niet veel meer samenhangen met de recreatieve waarde van het gebied dan met de waarde als cultuurhistorisch erfgoed. Omdat de recreatieve waarde al eerder is vastgesteld, lijkt er hier dan weer sprake van een dubbeltelling (overschatting).

(iii) De waarde is vastgesteld met een ‘stated preference’ methode. Hoewel deze methode dikwijls gebruikt wordt, vooral bij de waardering van milieugoederen, is ze niet onomstreden. Centraal kritiekpunt is of burgers wel in staat zijn om de vertaalslag van het betreffende (collectieve) goed naar het aantal euro’s dat er aan gehecht wordt, nauwkeurig en betrouwbaar genoeg kunnen maken. Vooral als respondenten weinig ervaring met het goed in kwestie hebben of als het goed onvoldoende expliciet is omschreven, of te groot en te complex is om te overzien, en respondenten zich dus maar een zeer algemene voorstelling van het goed kunnen maken, wint die kritiek aan relevantie (Stolwijk, 2006). In de onderhavige situatie lijkt dit punt van toepassing.

Er wordt in de vraagstelling gesproken over een ‘verbeterde bereikbaarheid’ of ‘een beperkte exploitatie’. Maar een groot deel van de respondenten, is vermoedelijk nauwelijks of in het geheel niet op de hoogte van de bestaande bereikbaarheid of van de wijze waarop de exploitatie nu plaats vindt. Ze weten dus niet of en welke mogelijke knelpunten er zijn. En ook weten de respondenten niet wat die verbetering precies inhoudt, welk knelpunt ermee opgelost wordt. Enz. Dit maakt de uitkomst hoe dan ook onzeker.

(iv) Maar de belangrijkste kanttekening bij de uitkomst van de empirische schatting van de verervingswaarde betreft de vraag of het wel verstandig is om de verervingswaarde van een gebied waarvan, voor veel Nederlanders, de cultuurhistorische kennis vermoedelijk betrekkelijk gering is, via een *stated preference* methode vast te stellen. Ter toelichting het volgende:

In een markteconomie als de Nederlandse is betalingsbereidheid een belangrijk criterium om vast te stellen of en in welke mate er sprake is van een vergroting van de sociale welvaart. Als burgers x miljoen euro over hebben voor project y en de kosten van uitvoering van project y bedragen slechts $0,7x$ miljoen euro, dan leidt uitvoering van het project, *ceteris paribus*, tot een toename van de welvaart. Maar betwijfeld kan worden of dit voor alle goederen geldt. In de praktijk blijken voor producten van kunst, wetenschap of cultuurhistorie dikwijls andere criteria dan de markt te gelden. Dit type goederen heeft namelijk ook een educatieve functie. In de woorden van Sunstein (2002, p.7): *they have a preference-shaping function, helping to ensure certain sorts of value and tastes*. Dit betekent dat de relatie tussen lange termijn sociale welvaart en de geaggregeerde actuele voorkeuren van consumenten nu, niet één op één hoeft te zijn. In het specifieke geval van de NHW is het niet denkbeeldig dat het gebrek aan kennis, de waarde van het goed onderschat (de preferenties zijn onvoldoende gevormd).

Een divergentie tussen de waarde die een mens als burger aan iets toekent (via een democratische besluitvorming) en de waarde die van het consumentengedrag (via *revealed* of via *stated preferences*) valt af te lezen, komt trouwens op veel terreinen voor. Zolang er sprake is van democratische controle is er ook niets op tegen om niet het directe nut van de burger als consument als criterium voor waardebepaling te nemen.

Overige baten

In de deelgebieden Linieland en, zij het in mindere mate, Lingekwartier/Diefdijk is nog sprake van 'overige baten'. In het deelgebied Linieland bestaan die overige baten voornamelijk uit (i) extra woongenot voor de bestaande en de nieuw te bouwen woningen en (ii) reistijdwinst voor forenzende fietsers. Zover kan worden nagegaan zijn de hiervoor opgevoerde baten correct berekend. Dit geldt ook voor de 'overige baat' in het deelgebied Lingekwartier/Diefdijk die uitsluitend uit extra woongenot bestaat.

Conclusie met betrekking tot efficiëntie: In de kengetallen KBA komt het RIGO voor elk van de drie deelgebieden tot een positief baten-kostensaldo. Opgeteld bedraagt de contante waarde van het baten-kostensaldo 50,3 miljoen euro. Dit zou betekenen dat het voorgestelde project efficiënt is. Echter, gegeven bovenstaande kanttekeningen bij de berekeningen, mag die conclusie op grond van de KKBA *niet* worden getrokken.

- Ten eerste is de post 'belevingswaarde' als onderdeel van de recreatiebaten niet goed berekend. De berekende reiskosten geven het minimum aan voor de bruto belevingswaarde, ofwel het punt waar de netto projectbaat precies nul is. De netto belevingsbaat is gelijk aan het consumentensurplus: de waarde die de bezoeker ontleent aan het gebied na aftrek van zijn reiskosten. Die waarde is niet berekend.
- Daarnaast kunnen er serieuze vraagtekens geplaatst worden bij de bruikbaarheid van de berekende ververvingswaarde. De betrouwbaarheid van de uitkomsten wordt ondermijnd door de

bezwaren die tegen *stated preference* methoden in meer algemene zin worden aangevoerd, en die vooral gelden voor unieke, complexe en grote projecten als NHW. Betwijfeld kan worden of in dit geval, aggregatie van de betalingsbereidheid wel de juiste manier is om de waarde van het gebied vast te stellen. Anders gezegd: of de lange termijn waarde hierdoor niet is *onderschat*.

Wordt de twijfel over de schatting van de verervingswaarde niet gedeeld, dan zouden de correcties per saldo wel eens kunnen impliceren dat het project *negatief* scoort op efficiëntie. Dit heeft dan vooral te maken met de vermoedelijke overschatting van de beleevingswaarde. Vanwege de onzekerheid over de omvang van de toename van het consumentensurplus, kunnen hierover overigens geen echt harde uitspraken gedaan worden. Echter, wordt de twijfel over de wijze waarop de verervingswaarde is geschat wel gedeeld, en wordt erkend dat de unieke cultuurhistorische waarde van een gebied eigenlijk op een andere manier dan via een *stated preference* methode zou moeten worden vastgesteld, dan kan het wel degelijk zo zijn dat uitvoering van het project tot een *vergroting* van de nationale welvaart leidt.

Totaalbeeld

De Nieuwe Hollandse Waterlinie is een stelsel van nationale verdedigingslinies. Het stelsel was bedoeld om westelijk Nederland te verdedigen. Na 1963 is het gebied langzaam in verval geraakt.

Het gebied van de NHW bestaat uit zeven deelgebieden. Doel van het project is om in drie deelgebieden de forten en andere bouwwerken te restaureren, de landschapswaarden in stand te houden resp. te vergroten, de recreatieve waarde te vergroten en de ontsluiting van het gebied te verbeteren. De Nota Ruimte Budgetclaim bedraagt 40 miljoen euro.

Uit de beoordeling volgt dat het project voldoet aan de voorwaarde voor legitimiteit. De baten die uitvoering van het project met zich meebrengt vallen nauwelijks of niet te vermarkten. Gezien het unieke nationale karakter van het project, ligt een bijdrage door de rijksoverheid voor de hand.

Verwacht mag worden dat met de voorgestelde maatregelen de beoogde doelen van de deelprojecten worden bereikt. Daarom voldoet het project ook aan de voorwaarde voor effectiviteit. Hierbij moet wel de kanttekening worden geplaatst dat niet helemaal duidelijk is hoe de deelprojecten bijdragen aan de NHW-doelen als geheel. Opmerkelijk is ook dat een onderbouwing van de gebruiksfuncties van de forten ontbreekt. Uit de enquête blijkt dat de respondenten de meeste waarde hechten aan een zuivere niet geëxploiteerde vorm van de forten. Niet duidelijk is hoe met die voorkeuren rekening wordt gehouden.

Volgens de door het RIGO uitgevoerde KKBA heeft het project een positief baten-kostensaldo. Het zou dus ook positief op efficiëntie scoren. Nadere bestudering leert dat in deze KKBA de, in eurotermen veruit belangrijkste baat, niet goed is berekend: een berekende bruto baat wordt

ten onrechte beschouwd als netto bijdrage aan de maatschappelijke welvaart. Anderzijds is de (onbekende) ‘werkelijke’ netto recreatiebaat niet meegerekend

De waarde van het unieke cultuurhistorische karakter van het gebied (de bestaans- en verervingswaarde) is met behulp van een geavanceerde stated preference methode vastgesteld. Ondanks de geavanceerdheid van de methode kunnen er vragen bij de bruikbaarheid van de uitkomst worden gesteld. Die vragen betreffen vooral de toepasbaarheid van de methode.

De correctie van het batensaldo voor de foutief berekende belevingswaarde zal vermoedelijk (maar, het zij benadrukt: niet per se) tot een neerwaartse aanpassing van het berekende baten-kostensaldo leiden. Toch hoeft dit niet te betekenen dat daarmee het project negatief op efficiëntie gaat scoren. Anders gezegd: dat de uitvoering ervan tot een afname van de maatschappelijke welvaart zou leiden. Vanwege de complexiteit en, vooral de uniciteit van het gebied, doet de gebruikte waarderingsmethode van het gebied als cultuurhistorisch erfgoed, hoogstwaarschijnlijk geen recht aan de lange termijn waarde ervan voor de maatschappij. In de literatuur wordt in dit verband wel gewezen op de *preference shaping* functie van dit type projecten. Denkbaar is namelijk dat na uitvoering van het project, een *stated preference* onderzoek veel hogere waarderingen zou laten zien, en bijgevolg ook een hogere score op efficiëntie. Toch kan hier slechts over worden gespeculeerd. Net als bij beslissingen over andere collectieve goederen geldt daarom dat voor de cultuurhistorische waarde van de NHW, de politiek uiteindelijk moet vaststellen of, *ex ante*, de baten tegen de kosten opwegen.

Bronnen

RIGO Research en Advies, KKBA Nieuwe Hollandse Waterlinie, maart 2008.

Stolwijk, H.J.J., Kanttekeningen bij het gebruik van contingent valuations in maatschappelijke kosten-batenanalyses, TPE, maart 2006.

Stuurgroep Nationaal Project Nieuwe Hollandse Waterlinie, Panorama Krayenhoff, Utrecht 2004.

Sunstein, Cass R., Coherent and Incoherent Valuation: A Problem with Contingent Valuation of Cultural Amenities, Working Paper University of Chicago, februari 2002.

VROM, Raster Nieuwe Hollandse Waterlinie, 4 april 2008.

9 Beoordeling project Zuidplaspolder

Algemene informatie

Nota Ruimte Budget-claim: 60 miljoen euro.

Korte projectomschrijving

Het project Zuidplaspolder voorziet in woningbouw (7.000 woningen), aanleg van bedrijventerreinen (110 ha) en terreinen voor glastuinbouw (280 ha) en natuur (400 ha), inclusief waterberging en de ontsluiting van het gebied.

De Zuidplaspolder biedt in de nabijheid van Rotterdam ruimte aan koopwoningen in een ruime groene setting. De Zuidplaspolder is daarnaast onderdeel van de Zuid-Hollandse ‘glas as’, die agglomeratievoordelen biedt door de nabijheid van veilingen, leveranciers en afnemers; 80 ha is bestemd voor herplaatsing binnen de Zuidplaspolder en het resterende gedeelte van 200 ha is bestemd voor hervestiging van tuinders uit het Westland. De Zuidplaspolder is een ‘logistieke draaischijf’. De polder biedt ruimte aan bedrijven die intensieve relaties onderhouden met bedrijven elders in de Randstad en Midden-Nederland. De investeringen in water en groen bestaan uit 325 ha EHS natuur en 75 ha recreatienatuur.

Verkenningfase Nota Ruimte Budget

De KKBA Zuidplaspolder is opgesteld door ECORYS en Witteveen+Bos.

Op verzoek van het Ministerie van VROM beoordeelt het Planbureau voor de Leefomgeving (in samenwerking met het Centraal Planbureau) in deze notitie het project Zuidplaspolder in het kader van de Verkenningfase Nota Ruimte Budget.

9.1 Legitimiteit overheidsbijdrage

De infrastructurele ingrepen en de investeringen in ‘water en groen’ legitimeren het overheidsingrijpen. Een overheidsbijdrage voor de aanleg van natuur is – mede in het licht van de waterbergingsfunctie – op welvaartstheoretische gronden bij marktfalen te verantwoorden. Immers, natuur is een collectief goed waarvan vraag op de markt geen of onvoldoende aanbod uitlokt. Ook voor waterberging geldt dat een overheidsbijdrage legitiem is. Bij zowel investeringen in infrastructuur als natuur zou zonder overheidsingrijpen onderinvestering dreigen doordat de baten niet-inbaar zijn.

Bovendien is overheidsingrijpen legitiem als baten voortkomend uit positieve externe effecten kunnen worden geoogst – baten die bij integrale gebiedsontwikkeling voortkomen uit collectief handelen van meerdere partijen.

Subsidiariteit

Voor zover de baten zich lokaal manifesteren, zijn de verschillende gemeenten die bij de Zuidplaspolder betrokken zijn, de eerst aangewezen publieke partij om het project mede te financieren. Doordat het project de schaal van de gemeente overstijgt en dus bovenregionale baten kent, kan ook de provincie een rol spelen. Alleen als de gemeenten en/of de provincie niet de financiële ruimte hebben om een maatschappelijk gezien rendabel project mee te financieren, zou een bijdrage van het Rijk in de rede kunnen liggen. Een eventuele rijksbijdrage moet wel in redelijke verhouding staan tot de omvang van de niet op de markt inbare maatschappelijke baten van het project. Medefinanciering door het Rijk is daarnaast aan de orde in het geval dat het belang van het project verder reikt dan de provincie, zoals bij de investeringen in infrastructuur.

Algemene opmerkingen over de KKBA

KKBA

Het gebruik van kengetallen in de KKBA beperkt de betrouwbaarheid van het beeld van het project Zuidplaspolder. Kengetallen komen immers tot stand op basis van berekeningen op andere plekken en in andere tijden.

Integrale gebiedsontwikkeling

Het voordeel van een integrale gebiedsontwikkeling is dat de verschillende onderdelen van het project elkaar kunnen versterken (positieve externe effecten). In een KKBA zou deze wisselwerking tussen de verschillende ingrepen dan ook geëxpliciteerd moeten worden. Dat is in deze KKBA slechts gedeeltelijk gebeurd. Het is niet eenvoudig om dit type effecten te meten (en te monetariseren), maar een beschrijving van de mogelijke positieve interacties tussen de verschillende onderdelen is wel essentieel voor een beter inzicht in de baten van de integrale gebiedsontwikkeling. Omgekeerd kunnen de verschillende onderdelen van de gebiedsontwikkeling elkaar ook negatief beïnvloeden. Ook deze negatieve externe effecten zouden systematisch moeten worden beschreven.

Door de afwezigheid van een dergelijke systematische beschrijving in de KKBA Zuidplaspolder bestaat het gevaar dat positieve en negatieve externe effecten bij de beoordeling van dit project buiten beeld blijven. Dit terwijl het in kaart brengen daarvan nu juist een belangrijke reden is voor de opstelling van een KBA. We komen hierop in paragraaf 2.5 ('Efficiëntie') kort terug.

Een mogelijk nadeel van een KKBA van integrale gebiedsontwikkeling is dat verliesgevende activiteiten worden gecompenseerd door winstgevende posten zonder dat dit duidelijk uit de KKBA blijkt. De KKBA Zuidplaspolder is wat dit betreft niet altijd even helder

in de presentatie; kosten en baten per projectonderdeel zijn apart van elkaar geplaatst. Hierdoor is niet snel te zien welke onderdelen welke netto bijdrage leveren aan het saldo van de KKBA.

Afbakening van het project

De belangrijkste batenpost van de KKBA Zuidplaspolder heeft betrekking op de infrastructuur. De investeringen in de infrastructuur bestaan uit investeringen in de parallelstructuur A12, de omlegging van de N219, investeringen in het openbaar vervoer en in fietspaden. Echter om twee redenen is het beter om de investeringen in de parallelstructuur A12 in het nulalternatief op te nemen. De eventuele extra investeringen in de infrastructuur of extra investeringen voor het upgraden van de infrastructuur die van belang zijn voor de ontwikkeling van de Zuidplaspolder kunnen dan in het projectalternatief zichtbaar gemaakt worden.

De eerste reden om de MKBA A12 in het nulalternatief op te nemen is het feit dat de investeringen bedoeld zijn om het hoofdwegennet te ontlasten en de problemen bij het Gouwe Aquaduct op te lossen. Hierdoor zijn deze investeringen een oplossing voor bestaande problemen en slechts gedeeltelijk noodzakelijk voor de geplande ontwikkeling in de Zuidplaspolder. Het grootste gedeelte van de baten van de investeringen in de parallelstructuur komen dan ook terecht bij de bestaande gebruikers van de A12, en niet bij de inwoners van de Zuidplaspolder.

Daarnaast omvat het projectplan van de MKBA A12 een groter projectgebied dan de Zuidplaspolder doordat ook de ontwikkeling van Westergouwe meegenomen wordt. Hierdoor wordt bijvoorbeeld uitgegaan van 11.800 extra woningen, in plaats van de 7.000 extra woningen die gebouwd worden in het project Zuidplaspolder. Ten onrechte wordt daarom het gehele batig saldo van de MKBA A12 in de KKBA toegeschreven aan het project Zuidplaspolder. Bovendien komen de baten van het infrastructuurproject voor de nieuwe bewoners en bedrijven van het project Zuidplaspolder ook tot uitdrukking in de woningprijzen hetgeen op een dubbeltelling duidt.

Overzicht

Als de kosten en baten van de verschillende onderdelen bij elkaar gezet worden, resulteren de volgende nettobijdragen aan het saldo van de KKBA:

- Woningen, bedrijven, glastuinbouw: + € 119 miljoen
- Infrastructuur: + € 389 miljoen
- Blauw en groen: - € 79 miljoen
- Totaal: + € 429 miljoen

De KKBA Zuidplaspolder komt uit op een batig saldo van 429 miljoen euro.

Zonder het onderdeel A12 Parallelstructuur (wat overeenkomt met het doorgaan van dit onderdeel in zowel het nul- als het projectalternatief) zou het saldo 528 miljoen euro lager

uitvallen en - 100 miljoen euro bedragen. De relatief gunstige score van de KKBA vervalst daarmee.

In de KKBA Zuidplaspolder wordt door ECORYS aangegeven dat, indien de infrastructuur buiten beschouwing zou worden gelaten, een positief saldo resteert van 40 miljoen euro. Echter, de investeringen in de overige infrastructuur, zoals de omlegging van de N219, de investeringen in het openbaar vervoer en fietspaden, kunnen niet zonder meer geschrapt worden. Deze zijn wel een onderdeel van de integrale gebiedsontwikkeling.

Of voor het project Zuidplaspolder de maatschappelijke baten de kosten overtreffen, lijkt dus af te hangen van de baten van de infrastructuur die aan dit project toegerekend moeten worden. Ervan uitgaande dat de baten ten gevolge van de aanleg van de fietspaden tot uitdrukking komen in de recreatiebaten, gaat het hierbij om:

- De baten van de A12 Parallelstructuur die aan de Zuidplaspolder zijn toe te rekenen;
- De milieu-effecten van de omlegging van de N219;
- En de baten van de Gouweknoop, die in de KKBA ontbreken.

In paragraaf 2.5 ('Efficiëntie') gaan we hierop nader in. Daarnaast worden daar de overige posten van de KKBA Zuidplaspolder nader beschouwd.

9.2 Effectiviteit

Het project Zuidplaspolder biedt ruimte voor wonen, bedrijventerreinen, glastuinbouw en natuur. De aanleg van natuur, water en groen dient mede om het gebied te structureren. De synergie tussen natuurontwikkeling en wateropvang wordt in de plannen voor de Zuidplaspolder goed benut. De beoogde natte natuur (riet en wilg) is bestand tegen overstroming. Met de voorgestelde maatregelen worden de beoogde doelen gerealiseerd. Het project voldoet aan de voorwaarden van effectiviteit. Toch kunnen enige kanttekeningen worden geplaatst.

Het watersysteem van de Zuidplaspolder

In de discussie rondom de ontwikkeling van de Zuidplaspolder is veel aandacht voor de diepe ligging van de Zuidplaspolder ('bouwen op zo ongeveer het diepste punt van Nederland'). De KKBA gaat vrijwel voorbij aan deze publieke discussie over de Zuidplaspolder. Dat is voor een groot gedeelte terecht.

Het Hoogheemraadschap Schieland & Krimpenerwaard voorziet een toename van wateroverlast. Er wordt op diverse locaties voor gezorgd dat water kan worden opgevangen. Gedacht wordt aan het creëren van extra waterbuffering in de laagste delen, op wijkniveau wadi's en infiltratie en op gebouwniveau grasdaken. Het teveel aan water wordt via afwateringstochten naar het restveengebied van de Zuidplaspolder gebracht. Deze tochten

hebben zelf ook een behoorlijke bergende capaciteit. In principe moet deze constructie ervoor kunnen zorgen dat de gevolgen tijdens de meeste piekbuien in de hand worden gehouden. Het project voorziet niet in maatregelen om het overstromingsrisico te beperken. Volgens de Nationale Risicokaart (www.nationalerisicokaart.nl) wordt de waterdiepte als gevolg van een overstroming meer dan 2 meter. Deze situatie treedt alleen op als de Lek doorbreekt (zie Xplorelab Zuid-Holland 2007). Een eventuele doorbraak van de Hollandse IJssel of de Gouwe levert in een beperkt deel van de Zuidplaspolder maximaal 1,50 meter waterdiepte op. De stormvloedkeringen (bij Krimpen aan de IJssel en de Maeslantkering) zorgen ervoor dat het waterpeil in de Hollandsche IJssel kan worden gereguleerd. De bouwplannen in de Zuidplaspolder liggen alle op hogere gronden, en zullen deze maximale overstromingsdiepte niet – of bij lange na niet – halen.

De dreiging van een overstroming vanuit de Lek wordt niet gezien als een opgave die uitsluitend voor de Zuidplaspolder geldt. Immers, de overstroming zal een groot deel van Zuid-Holland en Utrecht negatief beïnvloeden. Het projectbureau Zuidplaspolder stelt terecht dat hier een opgave ligt voor het Rijk. Naar eigen zeggen worden hier ook afspraken over gemaakt. Het ligt voor de hand te veronderstellen dat de Zuidplaspolder dan ook op afzienbare tijd weer zal voldoen aan de norm van een overstroming eens in de 10000 jaar die voor de gehele Randstad geldt. De kans op overstromingen blijft dus zeer gering. De plannen voor de Zuidplaspolder vragen omwille van de kans op overstroming dan ook geen aanpassing.

Volgens de KKBA Zuidplaspolder wordt een klein deel van het budget gereserveerd voor het tegengaan van de gevolgen van de diepteligging van de Zuidplas (circa -6 m NAP) in relatie met de klimaatverandering. Het blijkt dat het gereserveerde budget alleen gericht is op het tegengaan van wateroverlast. Door toename van glas en stedelijk gebied (verdichting) zal de kans op wateroverlast toenemen. De wateroverlast verergert daarnaast nog omdat de klimaatverandering in de toekomst intensievere piekbuien zal veroorzaken (KNMI). De mate waarin beide effecten de kans op wateroverlast beïnvloeden, is jammer genoeg niet gekwantificeerd.

Door de functieverandering in de Zuidplaspolder neemt ook de potentiële schade toe. Door de ontwikkeling van de polder kan er in geval van overstroming immers meer schade ontstaan: het geïnvesteerd vermogen neemt toe, en daarmee stijgt het uiteindelijke risico (kans x effect). De vraag is dan of het grotere restrisico (wat gebeurt er als het toch fout gaat) extra bescherming tegen wateroverlast legitimeert. Voor het voorkomen van eventuele slachtoffers door overstroming ligt dit wellicht anders. Ongeacht toekomstige veranderingen doordat het klimaat verandert, zou nagegaan kunnen worden of door inrichtingsmaatregelen die de evacuatiemogelijkheden voor burgers verbeteren, het veiligheidsrisico kan afnemen. Het zogenaamde restrisico wordt echter in de KKBA Zuidplaspolder – net als in het huidige politieke en ambtelijke discours – niet benoemd.

9.3 Efficiëntie

De confrontatie van maatschappelijke baten en kosten uitgevoerd door ECORYS levert een batig saldo van 429 miljoen euro. Zoals boven aangegeven, laten wij de infrastructuurbaten buiten beschouwing. Er resteert dan een saldo dat varieert van - 100 miljoen tot + 40 miljoen euro.

Zoals hierboven echter ook is aangegeven, moeten bij dat saldo de kosten/baten worden opgeteld van de infrastructuur die aan het project toegerekend moeten worden. Dit betreft in elk geval de baten van de A12 Parallelstructuur die specifiek aan de Zuidplaspolder zijn toe te rekenen en de milieu-effecten van de omlegging van de N219. De omvang van beide is op basis van de beschikbare informatie lastig in te schatten. Zonder nader onderzoek zijn de baten van de parallelstructuur A12 voor de Zuidplaspolder niet te bepalen. Voor de baten van de N219 is nadere informatie beschikbaar gekomen via het ministerie van VROM. De omlegging van de N219 is onderdeel geweest van een MER-procedure. Daaruit blijkt dat de omlegging van de N219 allereerst is bedoeld om verergering van de verkeersoverlast in Nieuwerkerk Noord tegen te gaan. Daarnaast geldt dat de nieuwe woningbouwlocaties (met name Nieuwerkerk Oost en de Rode Waterparel) gemakkelijker en met minder overlast kunnen worden aangesloten op de omgelegde weg dan op de bestaande weg. De nieuwe weg zal ook minder overlast veroorzaken dan de bestaande weg, doordat deze uitsluitend een lokale functie zal krijgen.

Met de omlegging van de N219 zijn hoge kosten gemoeid, omdat de bestaande aansluiting op de A12 moet worden verplaatst (het zgn. 'omklappen' van de aansluiting). Uit het Milieu-effectrapport Infrastructuur (DHV 2008) is niet op te maken of de milieu- en ruimtelijke baten tegen deze kosten opwegen. Dat komt doordat in het rapport de effecten van de omlegging N219 niet afzonderlijk zijn weergegeven. Het verdient aanbeveling de effecten van de omlegging apart te laten berekenen.

Een gedetailleerder inzicht in de effecten van de infrastructuur (zowel de N219 als de Parallelstructuur A12) biedt mogelijkheden om de (afstemming van) onderdelen van het project Zuidplaspolder te optimaliseren.

Hieronder lopen we de overige posten van de KKBA Zuidplaspolder na.

Grondexploitatie

De baten en kosten voor wonen, bedrijventerreinen en glastuinbouw zijn gebaseerd op de grondexploitatie. Een gedetailleerd overzicht van de grondexploitatie is niet beschikbaar. Toch ligt hier mogelijk een belangrijke en in de KKBA genegeerde baat verborgen. Als toelichting het volgende:

De druk op de woningmarkt en de toenemende behoefte aan ruimte voor bedrijven en glastuinbouw vormen de belangrijkste redenen om de Zuidplaspolder een andere functie te geven. Per saldo wordt open ruimte (landbouwgebied) opgeofferd aan een meer urbaan gebruik van het gebied. Het bestaande ruimtelijke ordeningsbeleid verhindert dat een dergelijke

functiewijziging uit zichzelf (=zonder overheidsbesluit en via de markt) tot stand komt. Impliciet nemen de beleidsmakers aan dat de winst uit functieverandering de opoffering van de open ruimte meer dan compenseert. De voorgestelde functieverandering leidt direct tot een stijging van de prijs van grond. Aan de bestaande grondeigenaren wordt immers een schaars recht (bouwrecht) toegekend. De mate van prijsstijging zit verborgen in de verwervingskosten van grond. Voor de betrokken grondeigenaren is er dus sprake van een welvaartsstijging. Deze welvaartsstijging is gelijk aan de verwervingskosten van de grond minus de som van de landbouwkundige waarde (gedisconteerde waarde van een deel van de toegevoegde waarde) en de kapitaalsvernietiging waarvan bij functiewijziging tot op zekere hoogte sprake is.

De vraag is of deze welvaartsstijging (die dus uit een deel van de verwervingskosten bestaat) ook voor de maatschappij als geheel een welvaartsstijging is. Niet helemaal. De maatschappij als geheel verliest namelijk open ruimte. Hoeveel die open ruimte waard is, valt moeilijk vast te stellen. In de KKBA wordt ervan uitgegaan dat die waarde gelijk is aan het positieve welvaartseffect dat een afname van verrommeling in het gebied bij uitvoering van het project teweegbrengt. Dit lijkt, in redelijkheid, een onderschatting van de werkelijke waarde. Dit verandert echter niets aan het punt dat de grondverwervingskosten niet alleen maar welvaartskosten zijn; voor een deel bevatten ze de welvaartseffecten van het project. Dat die effecten vooral neerslaan bij een beperkte groep grondeigenaren is hiervoor niet relevant.

Bovenstaande redenering geldt vooral voor woningbouw; voor bedrijventerrein is het 'bouwrecht' veel minder schaars. De uitgifte van nieuwe bedrijventerreinen tegen 'lage' grondprijzen kan mogelijk (een deel van) de hierboven genoemde verborgen baat tenietdoen. Hieronder vragen we onder de kop 'Bedrijventerreinen en glastuinbouw' aandacht voor het gevaar van een overaanbod van nieuwe bedrijventerreinen.

Wonen

Het aantal woningen in de Zuidplaspolder is gebaseerd op de Woonvisie die in opdracht van de gemeenten in de Zuidplaspolder en het projectbureau Driehoek RZG Zuidplas is opgesteld. In deze woonvisie wordt uitgegaan van 3200 woningen die nodig zijn voor de gemeente Rotterdam. Het gaat om koopwoningen in landelijk gebied. De woningbehoefte van de vijf gemeenten in het gebied is 9700 woningen. De gemeenten hebben zelf nog tot 2020 een woningbouwproductie van 13.190 woningen. Door planuitval en planvertraging wordt een productie van 8400 woningen realistisch geacht. Daarnaast is voor de Zuidplaspolder een ventiefunctie voorzien: tegenvallende productie in bijvoorbeeld de Stadsregio Rotterdam of de Regio Haaglanden kan worden gecompenseerd door extra productie in de Zuidplaspolder (2500 woningen). De onderbouwing van de woningbehoefte in de Zuidplaspolder berust gedeeltelijk op planvertragingen binnen en buiten het gebied. Binnen het gebied kan expliciet gekozen worden om andere plannen te laten vervallen; buiten het gebied ligt dat moeilijker. De woningbouw in de Zuidplaspolder kan de grondexploitaties voor woningbouw in de Stadsregio Rotterdam en de Regio Haaglanden onder druk zetten. De afzet van woningen in de

Zuidplaspolder kan ook onder druk komen indien de rol van de Zuidplaspolder als ventiel functie (of overloopgebied) teneervalt. Hierin schuilt een risico voor de afzet van woningen in de Zuidplaspolder en ook mogelijke kosten op andere woningbouwlocaties. De grondopbrengsten zijn daarmee ook minder zeker.

Consumentensurplus sociale woningbouw

In de Zuidplaspolder wordt een gedeelte van de woningen gereserveerd voor sociale huurwoningen. Wat betreft de huurwoningen ontstaat er hierdoor een consumentensurplus dat bijgeteld kan worden in de KBA. Per woning is een bedrag van €35.000 genomen. Dit bedrag zou het verschil tussen de grondwaarde van een goedkope koopwoning en een sociale huurwoning moeten representeren (zie CPB 2007). Dit kunnen wij niet nagaan doordat wij geen toegang hebben tot de gegevens over de grondexploitatie.

Bedrijventerreinen en glastuinbouw

In de programmering Nieuwe Bedrijventerreinen Zuidplaspolder 2010-2020 wordt de benodigde 110 hectare nieuw bedrijventerrein onderbouwd. De totale vraag naar bedrijventerreinen in de regio is voor ongeveer de helft afkomstig uit de eigen regio en voor de helft vanuit Groot Rijnmond. De terreinen buiten de Zuidplaspolder richten zich ook op bedrijven uit Groot Rijnmond. In de concurrentieanalyse is wel rekening gehouden met bedrijventerreinen in de omgeving, maar niet met bedrijventerreinen die direct buiten de regio op de markt gebracht worden. Om overaanbod van bedrijventerreinen te voorkomen, is een coördinerende rol voor de provincie nodig. Er wordt in de programmering niet expliciet rekening gehouden met herstructurering van bedrijventerreinen. Uit de programmering blijkt dat een groot gedeelte van de vraag naar bedrijventerreinen voortkomt uit bedrijfsverplaatsingen uit de regio. Herstructurering kan daar ook gedeeltelijk in voorzien, hetgeen de vraag naar nieuwe terreinen vermindert.

Van het areaal glastuinbouw is 80 hectare bestemd voor verplaatsing binnen de regio en 200 hectare deels voor bedrijven vanuit het Westland. In de KKBA wordt geen rekening gehouden met de kosten van herstructurering vanwege de verplaatsing van de bedrijven vanuit het Westland. Impliciet wordt verondersteld dat de vrijgekomen gronden daar rendabel ontwikkeld kunnen worden. Dat is gegeven de ligging van het Westland en de mogelijkheden voor woningbouw of het ontwikkelen van werklocaties een redelijke aanname.

Natuur en recreatie

In de KKBA zijn geen beheerskosten voor natuur opgenomen. Dit terwijl riet wel om beheer vraagt (maaien). De kosten voor beheer bedragen circa 100.000 euro per jaar. De baten van recreatie zijn lastig vast te stellen. Mogelijk zijn de baten overschat doordat geen rekening is gehouden met de nabijgelegen recreatiegebieden Bentwoud en Schieveen. Daar staat tegenover

dat alleen is uitgegaan van dagrecreatie vanuit de woonplaats, waarbij gerekend is met normafstanden voor wandelen (10 km) en fietsen (15 km). De KKBA merkt terecht op dat het consumentensurplus niet te bepalen is. De juistheid van de gehanteerde bedragen is dan ook niet te beoordelen.

Om EHS-natuur te realiseren moet landbouwgrond worden aangekocht. Onduidelijk is waarom Nota Ruimte-gelden zouden moeten worden benut voor de financiering van de aankoop, en waarom de effecten van de EHS-natuur niet in het nulalternatief opgenomen worden. Waarom wordt geen gebruik gemaakt van bestaande budgetten voor grondverwerving voor natuur? Voor natuurverwerving zijn andere middelen beschikbaar. Nu gebeurt alleen de voorfinanciering uit ILG waarna de provincies dit geld weer terugkrijgen via het afkomen van de opbrengsten van de dure woningen. In het ILG-budget zitten ook middelen voor verwerving en inrichting van de EHS. Wordt daar geen gebruik van gemaakt?

Ten slotte roept een toename van 600.000 wandelingen op het huidige aantal van 31.500 wandelingen vragen op over de juistheid van dit getal.

Infrastructuur

De MKBA Parallelstructuur A12 is niet uitvoerig onderzocht. Wat desondanks opvalt, is dat geen rekening gehouden is met Anders Betalen voor Mobiliteit. De reistijdwinsten zijn derhalve overschat (in de MKBA A12 wordt tekstueel aangegeven dat invoering van een kilometerprijs de reistijdbaten met circa een derde zou verlagen).

Wat betreft het openbaar vervoer merken we op dat met betrekking tot de halte Gouweknoop in de KKBA wel kosten zijn meegenomen, maar dat er geen baten tegenover staan. Van het station Gouweknoop zullen vooral de toekomstige bewoners profiteren.

Overige posten

Zowel de baten als de kosten zijn verdisconteerd met 5,5%. Dit is conform de afspraak die momenteel geldt voor de verdiscontering. Er is wel discussie over de vraag of voor de baten dezelfde discontovoet gehanteerd moet worden als voor de kosten, maar daar is nu nog geen beslissing over genomen.

Onzekerheden en risico's

ECORYS heeft een aantal gevoeligheidsanalyses uitgevoerd met betrekking tot onzekere variabelen. In elk van die analyses blijft het maatschappelijk kosten-batensaldo positief. Doordat alle baten van de A12 Parallelstructuur worden meegenomen zijn deze gevoeligheidsanalyses niet bruikbaar. De geplande woningbouwproductie geeft aanleiding tot zekere afzetrisico's. Ook kan er een overaanbod van bedrijventerreinen ontstaan. Ten slotte bestaat er een risico ten aanzien van de exploitatie van het openbaar vervoer. Uit de praktijk blijkt dat de exploitatie van het OV vaak niet rendabel is. In het geval van deze KKBA zijn slechts grove berekeningen mogelijk ten aanzien van de effecten van het openbaar vervoer. Uit

dergelijke berekeningen volgt dat het huidige exploitatietekort ongeveer gelijk blijft. Het bestaan van een exploitatietekort brengt een financieel risico met zich mee.

Samenhang

Zoals in paragraaf 2.3 is aangegeven, is de samenhang tussen de onderdelen van het project in de KKBA minimaal beschreven. Daarmee is niet gezegd dat in de KKBA geen synergie-effecten zouden zijn meegenomen. Zo zijn de positieve externe effecten van de natuurontwikkeling op de woningprijzen opgenomen. In de Zuidplaspolder kunnen ook negatieve externe effecten optreden. In het algemeen geldt dat functiemenging of allocatie van functies in aangrenzende gebieden op zijn minst onderlinge afstemming vereist. Van beide – negatieve beïnvloeding of benodigde onderlinge afstemming – kan in de Zuidplaspolder sprake zijn, bijvoorbeeld in het geval van de geplande combinatie van wonen en glastuinbouw. Navraag leerde dat daarmee in de plannen wel rekening gehouden is door bijvoorbeeld de verplichting kassen te verduisteren en zodoende de lichtvervuiling tegen te gaan. Voor overige interacties ontbreekt een beschrijving.

Over de samenhang met de andere grote projecten in het gebied geeft de KKBA geen uitsluitsel. De samenhang kan worden gewaarborgd door het ontwikkelingsbedrijf RZG.

Totaalbeeld efficiëntie

Het uiteindelijke beeld van de efficiëntie van het project is gemengd. Het saldo van de grondexploitatie is positief, ondanks het feit dat de baten voor de grondeigenaren niet meegenomen zijn. De KKBA is nog steeds positief als we afzien van alle effecten van alle infrastructuur (+ 40 miljoen euro). Als we echter wel de infrastructuur voor het omleggen van de N219 en voor het openbaar vervoer en de fietspaden meenemen resulteert een negatief saldo van 100 miljoen euro. Daarbij zouden wel maatschappelijke baten opgeteld moeten worden van het openbaar vervoer; deze ontbreken voor de halte Gouweknoop. Daarnaast zouden bij het saldo de milieu-effecten van de omlegging van de N219 en de aan het project toe te rekenen baten van de A12 Parallelstructuur opgeteld moeten worden. Het zijn vooral deze baten die bepalen of het project gunstig of ongunstig scoort op de efficiëntie.

Daarnaast zijn er risico's verbonden aan de opbrengsten uit de grondexploitatie en bestaat er onzekerheid over de opbrengsten uit recreatie. Echter door een risicopremie te hanteren van 3% bij de disconteringsvoet is impliciet met deze risico's rekening gehouden.

9.4 Totaalbeeld

Het project scoort positief op *legitimiteit*. Een overheidsbijdrage lijkt voor dit project legitiem. Ook de score voor *effectiviteit* is positief. De beoogde doelstellingen van het project zullen normaliter bereikt worden.

Het oordeel ten aanzien van de *efficiëntie* over het totale project is om diverse redenen gemengd.

Het gebruik van kengetallen in de KKBA beperkt de betrouwbaarheid van het beeld van het project Zuidplaspolder. Onze beoordeling van de efficiëntie van het project moet worden gezien in het licht van deze beperkingen.

De KKBA Zuidplaspolder biedt geen systematische beschrijving van externe effecten, hetgeen wel essentieel is voor een goed inzicht in de verhouding tussen de maatschappelijke kosten en baten van de integrale gebiedsontwikkeling.

Daarnaast is een deel van de baten niet opgevoerd. De post grondverwervingskosten bevat namelijk een welvaartsbaat (de waarde van het bouwrecht) die de oorspronkelijke grondeigenaren ten deel valt. Deze baat is in de KKBA ten onrechte genegeerd. Bovendien geeft de KKBA onvoldoende inzicht in de baten van de infrastructuur. De baten van infrastructuur zijn overschat. De baten en kosten van de A12 Parallelinfrastructuur kunnen namelijk niet volledig toegerekend worden aan de ontwikkeling van de Zuidplaspolder. Informatie over welke baten en kosten van de infrastructuur wél aan de ontwikkeling van de Zuidplaspolder kunnen worden toegerekend ontbreekt. Verder ontbreken de baten van de aanleg van de halte Gouweknoop en de aanleg van de N219. De uiteindelijke beoordeling van het project hangt af van de baten van de infrastructuur. Ons advies is om deze baten te laten inschatten.

De hoogte van de bijdrage uit het Nota Ruimte Budget moet in verhouding staan tot de niet-inbare baten. Als we de infrastructuurbaten buiten beschouwing laten gaat het om de niet-inbare baten van de posten die bij 'blauw en groen' genoemd staan; 26 miljoen euro en de PM posten bij de effecten op open ruimte en verrommeling. Ook hierbij moeten de niet-inbare baten van infrastructuur opgeteld worden.

Tot slot is onduidelijk waarom voor de financiering van de grondverwerving voor natuur in plaats van de bestaande budgetten de Nota Ruimte-gelden zouden moeten worden benut.

Het *eindoordeel* ten aanzien van dit project is hierdoor gemengd.

Bronnen

Centraal Planbureau, 2008, Methodologische kwesties in KBA's gebiedsontwikkeling, memo.

DHV, 2008, Milieुरapport Zuidplas Regionale Infrastructuur, hoofdrapport.

ECORYS, 2007, Programmering Nieuwe Bedrijventerreinen Zuidplaspolder 2010-2020.

ECORYS, 2008, Reactie n.a.v. vragen planbureaus Zuidplaspolder.

ECORYS & Witteveen en Bos, 2008, KKBA Zuidplaspolder.

Gerrichhauzen en Partners, 2007, Woonvisie Zuidplas.

Goudappel Coffeng, 2008, Maatschappelijke Kosten-batenanalyse A12 Parallelstructuur, knooppunt Gouwe.

Xplorelab Provincie Zuid-Holland, 2007, HOTSPOT ZUIDPLASPOLDER, tussenrapportage.

10 Beoordeling project Oude-Rijnzone

Algemene informatie

De *KBA op hoofdlijnen Oude-Rijnzone* is uitgevoerd in opdracht van het Projectbureau Oude-Rijnzone door Buck Consultants International. Op verzoek van het Ministerie van VROM beoordeelt het Planbureau voor de Leefomgeving (in samenwerking met het Centraal Planbureau) in deze notitie het project en de uitgevoerde KBA in het kader van de Verkenningfase Nota Ruimte Budget.

Korte projectomschrijving

De Oude-Rijnzone is één van de transformatiegebieden in het Groene Hart en is benoemd als één van de tien icoonprojecten in het uitvoeringsprogramma Groene Hart. De Oude-Rijnzone bestrijkt het gebied tussen Leiden en Woerden. In het project werken verschillende gemeenten samen bij het realiseren van de bouwopgaven. Het project Oude-Rijnzone is een integraal project dat voorziet in woningbouw (2305-2405 woningen op woningbouwlocaties en 430-630 woningen op transformatielocaties), de herstructurering (183 ha) en aanleg van nieuwe bedrijventerreinen (125 ha), de verbetering van de infrastructuur en de aanleg van natuur- en recreatiegebieden (120 ha).⁴⁸ Door deze integrale aanpak beoogt het project bij te dragen aan het creëren van een hoogwaardige en duurzame omgeving voor wonen, werken en recreëren én het realiseren van ecologische en recreatieve verbindingzones waardoor het noordelijke en zuidelijke deel van het Groene Hart met elkaar worden verbonden.

Nota Ruimte Budget-claim

Het is nog onduidelijk welke financiële claim het project Oude-Rijnzone gaat indienen voor het Nota Ruimte Budget.

10.1 Legitimiteit en subsidiariteit

Het project Oude-Rijnzone - waarin de bouwplannen van de samenwerkende gemeenten op elkaar zijn afgestemd – beoogt bij te dragen aan het open houden van het Groene Hart, de verbetering van de ecologische en recreatieve noord-zuidverbinding en het tegengaan van verrommeling. Zodoende draagt het project bij aan het overheidsdoel om de ruimtelijke kwaliteit van het Groene Hart te verbeteren. Het behoud van het open karakter van het Groene Hart heeft niet alleen betekenis voor de samenwerkende gemeenten in dit project, maar heeft ook nationale betekenis. Maatschappelijk rendabele projecten kunnen met rijksmiddelen worden ondersteund, als ze anders niet van de grond komen. Met name de investeringen in natuur, landschap (of investeringen die verlies voorkomen zoals herstructurering van

⁴⁸ Dit zijn de aantallen woningen en hectares waarmee in de KBA wordt gerekend.

bedrijventerreinen) en recreatieve voorzieningen maken een overheidsbijdrage voor het project legitiem omdat dergelijke investeringen vanwege het collectief goed karakter op de markt geen of onvoldoende aanbod uitlokken. Een bijdrage uit publieke middelen voor het project Oude-Rijnzone is derhalve legitiem.

De baten van het openhouden van het Groene Hart en de verbetering van de ruimtelijke kwaliteit slaan niet alleen neer in de samenwerkende gemeenten van het project, maar ook in de omringende gemeenten. Daarom is ook de provincie een aangewezen partner bij de financiering van het project. Als de provincie niet de financiële ruimte heeft om het project mede te financieren, ligt een bijdrage van de Rijksoverheid voor de hand. Medefinanciering door het Rijk ligt ook in de rede omdat het openhouden van het Groene Hart een nationaal doel is. Een eventuele Rijksbijdrage moet wel in redelijke verhouding staan tot de omvang van de niet via de markt inbare maatschappelijke baten van het project.

Overigens bleek tijdens de fact-finding bijeenkomst (op 1 september 2008) dat voor één van de deelprojecten reeds een zogenoemde TOPPER-subsidie is toegekend. Dit is een subsidie van het Ministerie van Economische Zaken voor de herstructurering van bedrijventerreinen.

10.2 De effectiviteit van het project

De beoogde bundeling van woningbouw en bedrijventerreinen voorkomt verlies van de groene ruimte. Het project draagt effectief bij aan het doel om zowel te voorzien in ruimte voor verstedelijking (wonen, werken, infrastructuur) als aan het doel om de landschappelijke/recreatieve kwaliteit van het omringende Groene Hart te beschermen dan wel te versterken. Overigens is het denkbaar dat een andere keuze van bouwlocaties (bijvoorbeeld compact bouwen bij Alphen aan de Rijn) evengoed zou bijdragen aan het openhouden van het Groene Hart.

Woningbouw

Het plannen van woningbouw rondom de haltes van de Rijn-Gouwelijn heeft voordelen: woningbouw in grotere groene eenheden wordt zo voorkomen. Wel is bij deze ruimtelijke vorm van de verstedelijking een kanttekening te plaatsen. Het risico bestaat namelijk dat een bandstad ontstaat die op gespannen voet staat met het streven naar de groene noord-zuidverbindingen ('vensters') in het landschap. De plankaarten in de *Transformatievisie 2020* geven namelijk aan dat het bouwen in knoepvorm rondom haltes resulteert in een langgerekte band. Dat lijkt met name tussen Zoeterwoude en Hazerswoude-Rijndijk een probleem op te leveren. Door te bouwen in een relatief smalle strook langs de nieuwe spoorlijn, de Oude Rijn en de N11, lijkt het noord-zuidvenster tussen deze kernen te worden dichtgebouwd. Op de overzichtskaart van de hele Oude- Rijnzone markeren forse groene pijlen dit venster, terwijl op de betreffende

deelgebiedskaart (*Transformatievisie 2020*, p. 26) de bebouwingsband het venster vrijwel volledig lijkt af te sluiten. Navraag leert dat de betrokken partijen zich van dit risico bewust zijn.⁴⁹ Zij erkennen dat de groene pijl op de overzichtskaart forser uitvalt dan de plannen in het deelgebied kunnen waarmaken. Ze geven echter tegelijkertijd aan dat het project in het gebied tussen Hazerswoude en Leiden wel degelijk in de aanleg van een groene buffer voorziet om een groen venster te garanderen.

10.3 De efficiëntie van het project

De KBA op hoofdlijnen *Oude-Rijnzone* door Buck Consultants International (BCI, 2008) heeft als doel om de besluitvormers een beeld te geven of een rijksbijdrage goed besteed geld is. De KBA Oude-Rijnzone brengt hiertoe de lange-termijneffecten van het project in beeld (BCI, 2008, p.3). Volgens de KBA heeft het project een positief saldo van 18 miljoen euro (zie tabel 1). Dit betekent dat de geïnvesteerde middelen in het project (van alle partijen, niet alleen van het Rijk) een maatschappelijk rendement hebben van meer dan 5,5%. Volgens de KBA is het derhalve goed besteed geld; het project is maatschappelijk efficiënt. Wel zijn de nodige kanttekeningen bij de KBA te plaatsen over de meerwaarde van het integrale karakter, de afbakening van het project, het gehanteerde nulalternatief en de landschapseffecten.

Tabel 10.1 Totaaloverzicht KBA Oude-Rijnzone (NCW in miljoenen euro's)

	Kosten	Baten	Saldo
Woningbouwlocaties	– 80,8	107,5	26,7
Sociale woningbouw		5,4	
Waardering bouwen in ORZ (en sparen landschap groene hart)		PM	
Nieuwe bedrijventerreinen	– 95,9	120,7	24,8
Herstructurering oude bedrijventerreinen	– 164,4	82,2	– 82,2
Vermeden kosten onderhoud		16,4	16,4
Ruimtebesparing		3,4	3,4
Woongenot		16,7	16,7
Stijging grondwaarde		38,9	38,9
Infrastructuur	– 141,7		– 141,7
Reistijdwinst		116,1	116,1
veiligheid		PM	
Groen en recreatie	– 42,1		– 42,1
Bestaanswaarde groen		6,7	6,7
Woongenot (1700 woningen meer in het groen)		25,5	25,5
gebruikswaarde		3,5	3,5
Natuur, milieu, waterberging		PM	
Totaal	– 524,9	543	18,1

⁴⁹ Tijdens de bespreking naar aanleiding van de conceptbeoordeling van het PBL van de KBA Oude Rijnzone d.d. 5 november 2008.

Integrale karakter

Het voordeel van integrale gebiedsontwikkeling is dat de verschillende onderdelen van het project elkaar kunnen versterken. In de KBA Oude-Rijnzone zou deze wisselwerking beter geëxpliciteerd kunnen worden. Nu rijst de vraag of woningbouw op verouderd bedrijventerrein om herstructurering hiervan te kunnen financieren (door verevening en grondwaardestijging) echt een voorbeeld van integrale aanpak is. Omwille van het overzicht is de KBA Oude-Rijnzone opgesplitst in functionele onderdelen, waardoor de meerwaarde van integrale gebiedsontwikkeling minder goed zichtbaar is. Wel wordt betoogd dat alle onderdelen nodig zijn om de integrale meerwaarde te waarborgen. Zo wordt geduid dat bundeling om slimme inrichting vraagt.

In tweede instantie zijn de kosten en baten van het project voor de afzonderlijke ruimtelijke clusters gepresenteerd⁵⁰. Vier clusters hebben een positief baten-kostensaldo en vier clusters hebben een negatief baten-kostensaldo. Het saldo voor Polder Achthoven is het negatiefst (–13,9 miljoen euro) omdat tegenover de kosten voor herstructurering en aanleg van groen en recreatie beperkte baten staan. Derhalve oogt deze optie van bedrijfsverplaatsing en sanering om grond aan de natuur terug te geven als een dure optie. Het negatieve saldo voor Alphen a/d Rijn/Rijnwoude (–5,9 miljoen euro) wordt onder andere veroorzaakt door de aanleg van de Maximabrug en de Nieuwe brug over de Heijmanswetering terwijl de daardoor veroorzaakte reistijdwinst niet opweegt tegen de investeringskosten van deze infrastructurele aanpassingen. De negatieve saldi van de andere twee clusters zijn beperkt, te weten –2,9 en –0,8 miljoen euro. In hoeverre er wisselwerking tussen deze clusters bestaat - anders dan de algemene opmerking dat sommige baten niet gerealiseerd kunnen worden als andere onderdelen van het project niet doorgaan (BCI, 2008, p. 17) - is niet duidelijk. Derhalve kan niet worden beoordeeld of het niet uitvoeren van één van deze ruimtelijke clusters de baten in andere clusters beïnvloedt.

Afbakening van het project

In de *Transformatievisie 2020* is het woningbouwprogramma voor de Oude-Rijnzone berekend op basis van de programma's van vier gemeenten: Bodegraven, Alphen aan den Rijn, Rijnwoude en Zoeterwoude. Dit terwijl de Transformatievisie zes Oude- Rijnzonegemeenten identificeert: de genoemde vier gemeenten *plus* Leiden en Leiderdorp. Hoewel deze twee gemeenten niet tot het Groene Hart behoren, bestaat er vanuit de optiek van het functioneren van de woningmarkt geen scherpe scheidslijn tussen de woningbouwopgave van Bodegraven, Alphen aan den Rijn, Rijnwoude en Zoeterwoude enerzijds en Leiden en Leiderdorp anderzijds. De woningmarkt functioneert immers op een regionale schaal. Bovendien is een van de uitgangspunten van het project Oude-Rijnzone dat door middel van regionale afstemming de

⁵⁰ Ten behoeve van de bespreking naar aanleiding van de conceptbeoordeling van het PBL van de KBA Oude Rijnzone d.d. 5 november 2008 werd de notitie *Opsplitsing posten KBA Oude Rijnzone in clusters* door BCI opgesteld.

landschappelijke kwaliteiten van het Groene Hart worden beschermd. Hoewel het niet meenemen van Leiden en Leiderdorp in de KBA vanuit bestuurlijk oogpunt begrijpelijk is, ligt het wel in de rede om - zoals in de Transformatievisie geïdentificeerd - bij de woningbouwopgave in ieder geval ook de twee gemeenten *buiten* het Groene Hart te betrekken en zo mogelijk aan te sluiten bij een iets ruimere woningmarktregio. De KBA Oude-Rijnzone is hierover niet expliciet.

Hoewel de KBA aangeeft dat het project Oude-Rijnzone een positief saldo heeft, is het niet duidelijk of deze locatie ook vanuit een nationaal perspectief een optimale locatie is. De KBA beperkt zich tot de Oude-Rijnzone, maar wat betreft de woningbouwopgave zou er volgens de KBA in het nulalternatief 'in een groter gebied dan de Oude-Rijnzone' (BCI 2008, p. 14) worden gebouwd. Dat kan vervelend zijn voor de betrokken gemeenten, maar hoeft vanuit een nationaal perspectief geen probleem te zijn. Immers, hoewel de bescherming van de kwaliteiten van het Groene Hart door de compacte nieuwbouwplannen in het projectalternatief goed uit de verf komt, is onduidelijk waarom het Groene Hart bij bouwplannen buiten de Oude-Rijnzone sterker zou worden aangetast. Ook elders in het Groene Hart zijn immers compacte plannen mogelijk.

Bedrijventerreinen

De beoogde aanleg van nieuwe bedrijventerreinen is in de KBA gebaseerd op de verwachte ruimtevraag als gevolg van de geraamde economische groei (circa 75 ha). Daarnaast worden er nieuwe bedrijventerreinen aangelegd voor bedrijven uit de transformatiegebieden (circa 25 ha) en voor overloop uit de regio Leiden (circa 25 ha).⁵¹ Op basis van de achterliggende studie naar vraag en aanbod van bedrijventerreinen blijkt dat de Rijnstreek-Plus (en daarmee ook de Oude-Rijnzone) in het verleden een overloofunctie voor omliggende regio's heeft vervuld (ECORYS, 2007). De uitbreiding van de hoeveelheid bedrijventerrein is namelijk circa tweemaal zo groot geweest dan nodig was om de ruimtebehoefte van de in de regio aanwezige bedrijven te faciliteren. Op de helft van het uitgegeven bedrijventerrein hebben bedrijven uit andere regio's zich gevestigd. Het aanbod van bedrijventerreinen in de aangrenzende Holland-Rijnlandregio is namelijk beperkt, terwijl de vraag naar bedrijventerreinen hier juist hoger is dan in de Rijnstreek-Plus.

De onderstaande tabel geeft de ruimtevraag weer op basis van de historische uitgifte en op basis van het model SPECTRA van ECORYS dat de ruimtevraag raamt op basis van economische groeiverwachtingen. De ruimtebehoefte op basis van historische uitgifte van de Rijnstreek-Plus verschilt weinig ten opzichte van die van Holland-Rijnland. De ruimtevraag op basis van de

⁵¹ Over de behoefteraming voor de bedrijventerreinen heeft PBL separaat advies gevraagd aan ECORYS, omdat ECORYS in de Transformatievisie wordt genoemd als uitvoerder van de onderliggende behoefteraming. In de rapportage van ECORYS aan PBL wijst ECORYS op een achterliggende onderzoeksdocument 'Kwalitatieve match vraag en aanbod van bedrijventerreinen in Rijn- en Bollenstreek' (ECORYS, 2007).

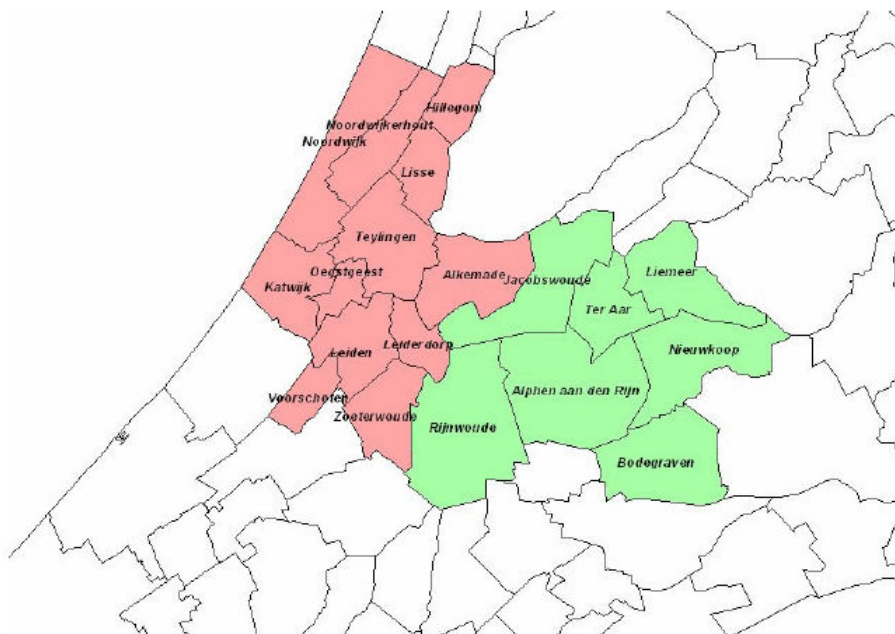
raming met het model SPECTRA verschilt echter aanzienlijk tussen beide gebieden. De vraag naar ruimte in Holland-Rijnland overtreft de ruimtebehoefte uitgaande van historische uitgifte met ruim 40 ha. Of de afspraak om in Oude-Rijnzone 25 ha te reserveren voor overloop een efficiënte keuze is, is niet te beoordelen. Dit is afhankelijk van de (meer)kosten die gemaakt zouden moeten worden om toch in de regio Holland-Rijnland extra bedrijventerreinen aan te leggen en van de maatschappelijke kosten van een (risico op een) tekort.

Tabel 10.2 Ruimtebehoefte per cluster per regio (Holland Rijnland en Rijnstreek plus) in hectare, periode 2004-2020

Clusters	Historische uitgifte		Spectra	
	Holland Rijnland	Rijnstreek plus	Holland Rijnland	Rijnstreek plus
Industrie en bouw	44	41	60	25
Consumentendiensten	4	6	17	8
Transport, Logistiek en Groothandel	53	62	67	28
Dienstverlening	25	20	25	10
Totaal clusters	126	129	168	72
Hogere Milieucategorieën	24	16	21	9
Life Sciences	6	1	10	1

Figuur 10.1 Rijn- en Bollenstreek

Kaart 2.1 Rijn- en Bollenstreek, uitgesplitst in de regio Holland Rijnland (rood) en de regio Rijnstreek plus (groen)



Ter toelichting: de bovenstaande kaart onderscheidt de twee subgebieden in de regio (1) Holland-Rijnland (rood) en (2) de regio Rijnland-Plus (groen). Gegeven de centrale plaats van

Leiden mag duidelijk zijn dat feitelijk beide regio's enige relevantie hebben voor de bedrijfsterreinopgave in de Oude-Rijnzone.

De KBA geeft aan dat het project voorziet in de uitplaatsing van hinder gevende bedrijven naar locaties buiten de regio (BCI 2008, p. 22). De ruimtelijke en milieu-effecten op deze nieuwe locaties zijn in de KBA echter niet meegenomen. De motivatie hiervoor is dat het voornemen bestaat om de hinder gevende bedrijven naar de Tweede Maasvlakte uit te plaatsen, waardoor die hinder niet optreedt.⁵²

Nulalternatief

Het nulalternatief in een KBA weerspiegelt de ontwikkeling van de wereld zonder uitvoering van het voorgestelde project. De Oude-Rijnzone KBA zegt een onuitgewerkt zogenoemd 'abstract nulalternatief' (BCI, 2008, p.14) te hanteren.⁵³ Bij een dergelijke abstract nulalternatief wordt het geld op de bank gezet en niet geïnvesteerd in het project. De enige referentie die daarbij wordt gehanteerd, is de rendementseis van de discontovoet van 5,5%. In de KBA Oude-Rijnzone wordt in het nulalternatief echter wel geïnvesteerd in woningbouw. Zonder nadere specificatie wordt in het nulalternatief verondersteld dat hetzelfde aantal woningen wel wordt gebouwd maar meer gespreid, dat wil zeggen minder in de Oude-Rijnzone en meer in het Groene Hart. De KBA specificeert de kosten en opbrengsten van deze meer verspreide bouw echter niet. De consequentie daarvan is dat het theoretisch onjuist is om projecteffecten van compact bouwen wel als KBA-post op te nemen. Omdat deze effecten in het nulalternatief niet gespecificeerd zijn, zijn dergelijke projecteffecten ten opzichte van het nulalternatief niet te bepalen. In de KBA Oude-Rijnzone zijn deze effecten echter wel opgenomen.

Voor de investeringen in bedrijventerreinen, infrastructuur en natuur- en recreatierreinen is wel specifiek omschreven wat er in het nulalternatief zit. Daar is de berekening van projecteffecten dus wel mogelijk. Bij de uitbreiding van bedrijventerreinen ontbreekt wel een kostenpost voor verlies aan open ruimte in het Groene Hart, ook al is die post moeilijk waardeerbaar. De baten van herstructurering slaan volgens de KBA onder andere neer in ruimtewinst. De ruimtewinst wordt gewaardeerd op basis van de agrarische productiewaarde en de vermeden kosten voor aanleg van bedrijventerrein. Echter, ruimtewinst impliceert een betere benutting van bestaande terreinen. Als er een betere benutting is, komen de baten tot uiting in

⁵² Mondelinge toelichting tijdens bespreking conceptbeoordeling op 5 november 2008.

⁵³ BCI beroept zich daarbij op de uitkomst van vijf directeurenoverleg d.d. 24 januari 2008. In dat overleg is evenwel ook aangegeven dat wanneer er ten opzichte van het project ook concrete alternatieve locaties aanwezig zijn, ook hiervan de kosten en baten afzonderlijk in de KBA inzichtelijk moeten worden gemaakt.

hogere grondopbrengst. De post ruimtebesparing is derhalve mogelijk een dubbeltelling. Maar aangezien het slechts 2% van de totale baten van herstructurering betreft, verandert het de uitkomst van de KBA niet wezenlijk.

Los van bovenstaande theoretische argumenten, zijn er op grond van de huidige beleidspraktijk kanttekeningen te plaatsen bij het toekennen van kosten en baten aan herstructurering van bedrijventerreinen in het projectalternatief. Dit betekent namelijk dat de KBA veronderstelt dat zonder uitvoering van het project Oude-Rijnzone (in het nulalternatief) geen herstructurering zou plaatsvinden, en alleen onderhoud (BCI, 2008, p. 21). Dit is echter onwaarschijnlijk. De minister van Ruimte en Milieu en de minister van Economische Zaken gaan namelijk de toepassing voorschrijven van de zogenaamde SER-ladder, waarbij maximale herstructurering min of meer wordt vereist voordat 'greenfields' worden aangelegd.⁵⁴ Daarmee is het aannemelijk dat in elk reëel nulalternatief sprake zou zijn van herstructurering. De kosten en baten van herstructurering in de projectalternatieven zijn dan niet relevant, of slechts relevant in zoverre ze qua kosten en baten belangrijk af zouden wijken van de autonome ontwikkeling die in het nulalternatief hoort te zijn vastgesteld. Hierbij kan wel worden opgemerkt dat de Provincie geen financiering voor herstructurering van bedrijventerreinen beschikbaar stelt. In de mondelinge toelichting stellen de projectindieners dat door dit project de herstructurering wel in belangrijke mate wordt vergroot en geïntensiveerd.⁵⁵

Ook voor woningbouw geldt dat de bouwopgave niet op voorhand tot ongecontroleerde uitbreiding (BCI 2008, p. 14) hoeft te leiden als het project Oude-Rijnzone geen doorgang vindt. Als de betreffende gemeenten afzonderlijk op diverse locaties gaan bouwen, in plaats van gezamenlijk op een beperkt aantal regionale locaties, zullen ze zich immers ook moeten voegen naar de (Rijks)richtlijnen voor bouwen in het Groene Hart. Bouwen op afzonderlijke locaties staat dan niet gelijk aan ongecontroleerd bouwen. Ook lijkt het mogelijk dergelijke kleinere locaties goed landschappelijk in te bedden (zie bijvoorbeeld Van Dam e.a. 2005). Bovenstaande leidt er toe dat de efficiëntie van het project niet goed te beoordelen is. Immers het is niet duidelijk of er in het projectalternatief wel sprake is van woonbaten ten opzichte van meer gespreid bouwen van hetzelfde aantal woningen in het nulalternatief.

Een bijkomend dilemma - dat overigens niet specifiek voor dit project geldt maar voor alle projecten die beogen bij te dragen aan het in stand houden van open ruimte - is dat bij de huidige stand van de wetenschap het niet goed mogelijk is om het al dan niet openhouden van ruimte (i.c. het Groene Hart) monetair te waarderen. De KBA biedt daardoor weinig houvast voor het beoordelen van het voorliggende project waarin voor het bouwen van woningen en de aanleg van bedrijventerreinen een specifieke locatiekeuze is gemaakt. Immers, Oude-Rijnzone

⁵⁴ http://www.ser.nl/nl/actueel/persberichten/2000-2008/2008/20080703_1.aspx

⁵⁵ Tijdens het overleg op 5 november 2008.

is geen project dat louter woningbouw en bedrijventerreinen realiseert, maar woningbouw en bedrijventerreinen ten faveure van bepaalde plekken en ten koste van andere plekken. De effecten die relevant zijn om te bepalen of het project de welvaart verhoogt, hebben dan ook betrekking op de preferenties van de betrokken individuen ten aanzien van *het verschil in de ruimtelijke plaatsing* van activiteiten. Deze KBA biedt hierover echter geen relevante empirische informatie.

Landschap

De kernkwaliteiten van het landschap die een belangrijke rol in de Transformatievisie spelen zijn het afwisselende woonwerklint van de Oude Rijn, de doorzichten vanaf dat lint op het open Groene Hart, en de recreatieve betekenis van de Oude-Rijn oevers. In het kosten- en batenoverzicht komen de termen (verbetering van) landschap en cultuurhistorie als zodanig niet voor. De baten slaan neer in woongenot, de gebruikswaarde voor recreanten en de bestaanswaarde (zie schema):

Tabel 10.3 Baten naar actoren en schaalniveau

Landschappelijke bijdrage aan	Actor	Schaalniveau
Woon/werkgenot	Bewoner, werknemer	Straat, buurt (tot 500 m)
Recreatiewaarde	Dagrecreant	Ommetje (tot 10 km van de woning)
Bestaanswaarde	Alle Nederlanders	Gebied los van afstand tot woning

Bij de inschatting van de genoemde batenposten in de KBA Oude-Rijnzone zijn de volgende kanttekeningen te plaatsen. Uit de KBA blijkt dat de nieuwe natuur- en groengebieden voorheen een agrarische bestemming hadden. Wat mensen als groen of natuur benoemen en beleven betreft niet alleen natuur- en recreatiegebieden, maar het hele scala van groene elementen in het landschap, waaronder agrarische gebieden. Doordat in het project agrarische gronden worden omgezet in natuur- en recreatiegebied, waaraan vervolgens baten worden toegekend, kan de KBA mogelijk een overschatting van de baten geven. Wel wordt in het project Oude-Rijnzone voorzien in aanleg van wandel- en fietspaden waardoor de ontsluiting van het gebied voor recreanten verbetert. Een tweede kanttekening betreft de smalle empirische basis voor de waardering van € 1,- per bezoeker (de gebruikswaarde van de recreant) en € 13,- per huishouden per jaar voor de bestaanswaarde voor natuur- en recreatiegebieden (het betreft hier alle huishoudens in een straal van 10 km). Overigens wordt dit in de KBA onderkend: 'Bij de berekening moet aangetekend worden dat er op dit moment nogal wat discussie is over de waardering van het investeren in groen en landschap, mede naar aanleiding van de KBA 'Investeren in het Nederlandse Landschap. Opbrengst: geluk en euro's' (BCI, 2008, p. 25). De bestaanswaarde van het Groene Hart voor alle Nederlanders of inwoners van de Randstad worden via een PM post geïdentificeerd.

Verder geldt ook hier dat door het hanteren van een ruimtelijke onuitgewerkt nulalternatief niet te beoordelen is hoe de effecten uitpakken ten opzichte van een nulalternatief.

Onzekerheden en risico's

In de KBA wordt onderkend dat er forse onzekerheden en risico's zijn. Het saldo van de KBA is zeer gevoelig voor een aantal aannames. Het betreft onder meer de aannames met betrekking tot de baten van herstructurering, nieuwe bedrijventerreinen en infrastructuur. Daarnaast zijn de kosten verbonden aan de bodemsanering op bedrijventerreinen onbekend. Deze zijn vooralsnog als PM-posten in de KBA opgenomen. Omdat het om forse bedragen kan gaan, verdient het aanbeveling de hoogte van deze kostenpost nader in te schatten.

10.4 Totaalbeeld

Oordeel over de KBA

De uitkomst van de KBA geeft een weinig betrouwbaar richtsnoer voor een oordeel over de maatschappelijke efficiëntie van het project Oude-Rijnzone. Daar waar een KBA structureert door alle projecteffecten in kaart te brengen, biedt deze KBA vanwege het gehanteerde nulalternatief voor woningbouw daarvoor weinig houvast.⁵⁶ Zodoende ontstaat er geen goed beeld van de werkelijke effecten vergeleken met een alternatieve locatiekeuze en kan er geen uitspraak worden gedaan of het project gunstig dan wel ongunstig is vanuit het oogpunt van efficiëntie.

Hoewel een overheidsbijdrage legitiem is, is op basis van de voorliggende KBA niet aan te geven of een overheidsbijdrage aan het project Oude-Rijnzone in de voorgestelde vorm ook goed besteed geld is of niet. Voor de batenpost in de KBA - het openhouden van het Groene Hart – is de maatschappelijke voorkeur namelijk niet vastgesteld. Wel is openhouden een beleidsuitgangspunt. De vraag of de extra kosten die gemaakt worden om het Groene Hart open te houden opwegen tegen de extra baten daarvan wordt in deze KBA echter niet beantwoord. Of het project Oude-Rijnzone bijdraagt aan de maatschappelijke welvaart is derhalve niet te beoordelen.

Aandachtspunten voor het project

Op basis van bovenstaande analyse kan wel worden vastgesteld, dat het project mogelijk geoptimaliseerd zou kunnen worden door de plannen voor clusters met een negatief baten-kostensaldo aan te passen. Dit geldt met name voor de Polder Achthoven waar veel

⁵⁶ Het dilemma om een abstract nulalternatief te hanteren dat neerkomt op 'niets doen', terwijl niets doen beleidsmatig geen optie is omdat het niet strookt met de bestuurlijke werkelijkheid, treedt overigens vaker op bij de beoordeling van projecten voor het Nota Ruimte Budget.

geïnvesteed word in herstructurering en aanleg van groen. Ook zou nader bezien kunnen worden of één van de brugverbindingen bij Alpen a/d Rijn niet voldoende zou zijn.

Bronnen

Buck Consultants International, 2008, KBA op hoofdlijnen Oude-Rijnzone – Eindrapport, 14 augustus 2008.

Buck Consultants International, 2008, Notitie Opsplitsing posten KBA Oude-Rijnzone in clusters, 22 oktober 2008.

ECORYS, 2007, Kwaliteitsmatch vraag en aanbod bedrijventerreinen Rijn- en Bollenstreek, Eindrapportage fasen 2 en 3.

Dam, Frank van, Like Bijlsma, Miranda van Leeuwen, Hanna Lára Pálsdóttir, 2005, De LandStad. Landelijk wonen in de netwerkstad, Rotterdam/Den Haag: NAI Uitgevers/RPB.

Projectbureau Oude Rijnzone, 2007, Focus Oude Rijn - Transformatievisie 2020, ISBN 978 90 788 9601 2.

11 Beoordeling project 'Groningen Centrale Zone'

Algemene informatie

De Centrale Zone is een gebied in Groningen dat ligt tussen de binnenstad en de (toekomstige) Meerstad. Mede vanwege de strategische ligging heeft de gemeente de ambitie om dit gebied 'integraal te ontwikkelen'. Het hiertoe opgestelde ontwikkelingsplan bestaat uit verschillende deelprojecten. Voor twee van deze deelprojecten wordt een bijdrage uit het budget van de Nota Ruimte gevraagd. Voor het deelproject *Sontweggebied* wordt een bijdrage van 30 miljoen euro gevraagd (prijspeil 2006). Voor het deelproject *UMCG/Bodenterrein* is het bedrag nog niet vastgesteld.

Deelproject Sontweggebied

In het Sontweggebied vormen de verkeersinfrastructuur en de omgevingskwaliteit belangrijke knelpunten waarvoor vanuit 'de markt' geen oplossing wordt verwacht. De voorgestelde maatregelen hebben als doel om deze knelpunten op te lossen. In concreto worden de volgende maatregelen voorgesteld:

De aanleg van de Sontbrug over het Winschoterdiep. Met deze brug wordt beoogd om zowel de binnenstad beter toegankelijk te maken als de nog te bouwen Meerstad te ontsluiten. Bovendien worden door de nieuwe brug de twee delen van het Sontweggebied, die momenteel door het Winschoterdiep van elkaar zijn gescheiden, met elkaar verbonden.

In de nadere uitwerking worden twee opties voor de brug overwogen: in projectalternatief 1 wordt uitgegaan van een lage Sontbrug; in projectalternatief 2 wordt uitgegaan van een hoge en bredere Sontbrug. Een hoge (en bredere) brug is aanmerkelijk duurder dan een lage. Voordeel ervan is wel dat een hoge brug minder vaak hoeft te worden geopend dan een lage (eenmaal per dag versus tweemaal per uur) en dat er ruimte gereserveerd kan worden voor een mogelijk later aan te leggen trambaan.

Om de omgevingskwaliteit van het gebied te verbeteren wordt een aantal gerichte maatregelen voorgesteld. Deze maatregelen variëren van een herprofilering van de Sontweg en de Driebondsweg/St. Peterburgweg, tot de aanleg van een boardwalk, een transferium en het geven van een 'groenimpuls' aan het gebied.

De totale investeringskosten worden geraamd op 50,4 miljoen euro voor de variant met de lage Sontbrug; en op 80,7 miljoen euro voor de variant met de hoge Sontbrug.

De contante waarde van de investerings- en onderhoudskosten bedragen resp. 67,4 miljoen euro voor de variant met de lage brug en 107,9 miljoen euro voor de variant met de hoge brug.

Behalve de initiële investeringskosten zijn in deze bedragen ook de gediscoteerde kosten van het onderhoud begrepen.

Deelproject UMCG/Bodenterrein

Het Universitair Medisch Centrum Groningen (UMCG) ligt dicht tegen de rand van de binnenstad. Het UMCG kent een gestage groei. Deze groei komt onder andere tot uitdrukking in een jaarlijkse toename van de werkgelegenheid met ongeveer 150 arbeidsplaatsen. Daarnaast is er sprake van een toename van medisch gerelateerde bedrijvigheid. Om de groei van het UMCG en de eraan gerelateerde bedrijvigheid te faciliteren is extra ruimte nodig. Die ruimte is er alleen aan de noordzijde van het UMCG in de vorm van het Bodenterrein. Dit terrein, dat van het UMCG gescheiden is door de Antonius Deusinglaan, is in de jaren tachtig in onbruik geraakt. Momenteel doet het (tijdelijk) dienst als parkeerterrein voor het UMCG en de RUG. Het primaire doel van het deelproject is om het Bodenterrein te herstructureren en geschikt (bouwrijp) te maken zodat het in de ruimtebehoefte van het UMCG (en de RUG) kan voorzien.

In de discussie over deze herstructurering spelen twee alternatieven een rol: in het eerste alternatief wordt de Antonius Deusinglaan omgelegd zodat het Bodenterrein een integraal onderdeel van het UMCG-terrein wordt. In het tweede alternatief wordt voorgesteld om de Antonius Deusinglaan te overkluizen.

Behalve de omlegging worden in het eerste alternatief onder andere nog de volgende andere maatregelen voorgesteld:

- Woningbouw langs het water van het Oosterhamrikkanaal.
- Ondergrondse parkeerruimte onder het Bodenterrein (1000 plaatsen).
- Diverse maatregelen ter verbetering van de kwaliteit van de open ruimte.
- Creatie van 120.000 m² bvo voor het UMCG en de RUG op de korte termijn en van 60.000 m² bvo op de lange termijn.

Al met al is er sprake van de ontwikkeling van hoogwaardig stedelijk gebied inclusief de integratie van het gebied in de stedelijke context. In het tweede alternatief, waarin de Antonius Deusinglaan wordt overkluisd in plaats van omgelegd, worden soortgelijke maatregelen voorgesteld, zij het dat de mogelijkheden voor woningbouw en uitbreiding iets kleiner zijn dan in de omleggingsvariant. Bovendien zal de afscheiding tussen het UMCG en de geplande woningbouwlocatie minder helder zijn.

De totale kosten van het eerste alternatief (omlegging) worden geraamd op 39,4 miljoen euro. Dit is inclusief de kosten van aankoop van grond. De kosten voor het alternatief overkluizing zijn met 36,2 miljoen euro iets lager.

Nulalternatieven

Het nulalternatief is de referentie waartegen de gevolgen van de projectalternatieven worden afgemeten. Het nulalternatief geeft antwoord op de vraag: wat gaat er in redelijkheid gebeuren indien het voorgestelde project niet wordt uitgevoerd?

- Voor het deelproject *Sontweggebied* wordt verondersteld dat in dat geval de brug niet zal worden aangelegd en dat de bereikbaarheid van de binnenstad vanuit het Sontweggebied, vanuit het gebied waar de toekomstige Meerstad is gepland en vanuit de huidige rondweg, blijft zo als ze momenteel is. Ook komt er dan geen transferium en blijft de groenimpuls achterwege.
- Voor het deelproject *UMCG/Bodenterrein* wordt verondersteld dat, hoe dan ook, in de ruimtebehoefte van het UMCG zal worden voorzien. ‘Niets doen’ (geen uitbreiding) is geen optie. Theoretisch is er de mogelijkheid om het gehele UMCG te verplaatsen naar buiten de stad waar, in beginsel, ruimte genoeg is. Er zou in dat geval echter sprake zijn van een enorme kapitaalsvernietiging. Zonder nader onderzoek kan de conclusie worden getrokken dat dit alleen al om die reden geen realistische alternatief (nulsценario) is. Ook het verplaatsen van een deel van het UCMG naar buiten de stad (dislocatie) wordt als onrealistisch beschouwd. Naast ‘nietsdoen’ blijven derhalve ook deze beide ‘theoretische’ alternatieven, op *a priori* gronden, buiten beschouwing. Dit betekent dat de alternatieven ‘omlegging’ en ‘overkluizing’ ten opzichte van elkaar moeten worden beoordeeld.

11.1 Legitimiteit overheidsbijdrage deelproject Sontweggebied

Vanuit een welvaartseconomisch gezichtspunt is een financiële bijdrage van de overheid aan een project legitiem indien er serieuze positieve welvaartseffecten in het geding zijn die niet (of niet helemaal) door mogelijke marktpartijen kunnen worden geïncasseerd en waardoor het project voor potentiële marktpartijen verliesgevend wordt. Uit de beschrijving van het project en de uitgevoerde KBA blijkt dat dit voor het deelproject Sontweggebied het geval is.

Uitvoering hiervan zal tot aanzienlijke reistijdwinsten leiden. Ook zullen de verkeersveiligheid en de toegankelijkheid van de binnenstad er door toenemen. Ten slotte zal de kwaliteit van de leefomgeving, vooral die in het Sontweggebied, verbeteren.

Weliswaar zullen hierdoor waardestijgingen van woningen optreden (vooral als uitdrukking van de reistijdwinsten) en zal het gebied aantrekkelijker worden als werkomgeving, maar in de praktijk zijn die waardestijgingen moeilijk precies vast te stellen en, onder andere vanwege hun diffuse karakter, moeilijk te incasseren.

Gezien de aard en de verdeling van de positieve welvaartseffecten van het project wordt daarom voldaan aan de voorwaarde van legitimiteit

Subsidiariteit deelproject Sontweggebied

Als een overheidsbijdrage gemotiveerd kan worden doordat er sprake is van de positieve externe effecten die er aan de maatregelen zijn verbonden, dan is het nog niet vanzelfsprekend dat de *rijksoverheid* de aangewezen overheidsinstantie is die de bijdrage voor haar rekening neemt. Vanuit een oogpunt van subsidiariteit is het verstandig om voor een eventuele bijdrage het overheidsniveau te kiezen dat het dichtst bij de burgers staat die van de projectvoordelen zullen profiteren. De achtergrond hiervan is dat degenen die profiteren van het project zoveel mogelijk ook degenen moeten zijn die de kosten ervan dragen. De kans op ‘budgettair free riden’ (ik profiteer, de ander betaalt) is dan zo klein mogelijk. Met betrekking tot het Sontweggebied zullen vooral de bewoners in de regio, en dan vooral de bedrijven en de toekomstige bewoners van het Sontweggebied en Meerstad, en in mindere mate ook de andere bezoekers van de stad Groningen van de nieuwe brug en de kwaliteitsimpuls profiteren. Vanwege een verwachte stijging van de onroerend goed prijzen zal ieder jaar een klein deel van dit profijt bij de gemeentelijke overheden (vooral de stad Groningen) terechtkomen. Als het subsidiariteitsbeginsel wordt onderschreven zijn derhalve de stad Groningen en, in mindere mate de andere gemeenten in de regio alsmede de provincie, de aangewezen overheidsorganen om het project te bekostigen.

Kortom, alleen indien de stad Groningen niet over voldoende financiële middelen beschikt, is er mogelijk een rol voor de Rijksoverheid.

11.2 Legitimiteit overheidsbijdrage deelproject UMCG/Bodenterrein

Een complicatie bij de beantwoording van de legitimiteitsvraag van het deelproject UMCG/Bodenterrein is het feit dat van de twee projectalternatieven er één ‘dwingend’ moet worden uitgevoerd. Uit de achtergronddocumentatie blijkt namelijk dat, hoe dan ook, aan de extra ruimtebehoefte van het UMCG zal moeten worden voldaan en dat andere opties dan de voorgestelde projecten al op *a priori* gronden moeten worden afgewezen. Uit de kosteneffectiviteitsanalyse van ECORYS blijkt bovendien dat de projectvarianten niet uit de markt *kunnen* worden gefinancierd. Als dit werkelijk zo is, dan is er eigenlijk geen legitimiteitsvraag maar slechts een subsidiariteitsvraag: te weten: wie moet het tekort financieren?

Wordt de legitimiteitsvraag allereerst los van de ‘projectdwang’ beantwoord dan is het vooral van belang te weten of er externe effecten in het geding zijn. Uit de projectbeschrijving komt naar voren dat die in bescheiden mate aanwezig te zijn. Te noemen vallen de verbetering van de woonkwaliteit, de verbetering van de toegankelijkheid van het gebied en het voorkomen dat in de buurt een overdaad aan auto’s zal worden geparkeerd met alle negatieve gevolgen voor de woonkwaliteit. Uitvoering van het UMCG/Bodenterrein project maakt het vooral mogelijk om de productie van ‘publieke goederen’ op het gebied van gezondheidszorg, onderzoek en onderwijs uit te breiden.

Subsidiariteit deelproject UMCG/Bodenterrein

Indien het deelproject zonder overheidsbijdrage niet kan worden uitgevoerd en indien aan de voorwaarde van legitimiteit wordt voldaan (niets doen is geen optie en er zijn bescheiden positieve externe effecten), dan is de vraag in hoeverre het budget van de Nota Ruimte van de rijksoverheid de aangewezen bron voor een (gedeeltelijke) financiering is. Er zijn drie redenen om die vraag (grotendeels) negatief te beantwoorden.

- De uitbreiding is vooral bedoeld om een autonome groei van de productie van het UMCG en de RUG mogelijk te maken. Die productiegroei bestaat uit publieke en semi-publieke diensten (onderzoek, gezondheid, onderwijs). De vraag kan daarom worden gesteld of een financiering uit de reguliere budgetten van het UMCG en de RUG dan niet veel meer voor de hand ligt.
- Een belangrijk deel van het netto-tekort wordt veroorzaakt door de onrendabele top uit het parkeren in de nieuw aan te leggen parkeergarages. Die onrendabele top is welvaartseconomisch alleen te rechtvaardigen indien door de aanleg van de garages veel overlast voor de buurt wordt voorkomen. Ofwel indien de welvaartsbaat van de parkeerverlast die voorkomen wordt als de onrendabele top gesubsidieerd wordt, groter is dan het hierdoor veroorzaakte gediscoteerde exploitatieverlies van de parkeergarage. Maar daarmee wordt impliciet ook voor een groot deel antwoord op de subsidiariteitsvraag gegeven. De overlast bij afwezigheid van de garage wordt veroorzaakt door de nieuwe werkgelegenheid in het UMCG. Vooral de bewoners in de omgeving van het Bodenterrein zullen dan de last van de uitbreiding ondervinden. Het ligt dan voor de hand om voor de financiering van de garages een beroep te doen op het budget van het UMCG/RUG en, mogelijk, dat van de gemeente.
- Het project draagt bij aan een kwaliteitsverbetering van de leefomgeving in het gebied rond het Bodenterrein. Daarvan zullen de bewoners en bedrijven profiteren. Dit profijt zal deels tot uitdrukking komen in een stijging van de onroerend goed prijzen, waarvan de gemeente jaarlijks, via de onroerende-zaakbelasting, iets zal afkomen. Het lokale karakter van dit profijt pleit eveneens niet voor een financiering uit het budget van de Nota Ruimte. Tegenover deze drie redenen kan één reden worden genoemd die mogelijk een bijdrage van de rijksoverheid rechtvaardigt. Het UMCG en de verwachte groei van de kennisintensieve bedrijvigheid hebben een bovenregionale uitstraling, deels ook over de provinciegrenzen heen. Zo is bijvoorbeeld het UMCG als 'age-ing center' van nationale betekenis. De welvaartsgevolgen van een succesvol onderzoek, en goede opleiding en de spillovers van kennisintensieve bedrijven zullen ook buiten de stad, de regio en de provincie neerslaan.

Conclusie legitimiteitsvraag

- *Deelproject Sontweggebied:* Vanwege de positieve externe effecten voldoet het deelproject Sontweggebied aan de voorwaarde voor legitimiteit. Gezien het sterk regionale karakter van de

projectbaten dient die bijdrage vooral van de regionale overheden afkomstig te zijn. Op zijn best is er ruimte voor een bescheiden bijdrage van de Rijksoverheid. De gevraagde bijdrage van ongeveer 50% lijkt daarom aan de hoge kant.

- *Deelproject UMCG/Bodenterrein:* Het deelproject UMCG/Bodenterrein is primair gericht op uitbreiding van het bruikbaar vloeroppervlak van het UMCG met een navenante uitbreiding van de gezondheids- en onderzoeksdiensten. Het ligt voor de hand dat die uitbreiding grotendeels uit de reguliere budgetten wordt gefinancierd. De bovenregionale positieve externe effecten zijn bescheiden. Een mogelijke bijdrage van het budget Nota Ruimte zou daarom eveneens bescheiden moeten zijn.

11.3 Effectiviteit

Een project is effectief als in redelijkheid mag worden verwacht dat met de voorgestelde maatregelen de beoogde doelen zullen worden bereikt. Het antwoord op de vraag of de beoogde doelen zullen worden bereikt, kan op twee niveaus worden gegeven. Het eerste niveau betreft de directe resultaten van de voorgestelde maatregelen. Het tweede niveau beantwoordt de vraag of verwacht mag worden dat met de directe resultaten ook de veronderstelde baten zullen worden gerealiseerd.

De beide deelprojecten zijn concreet genoeg geformuleerd om te mogen verwachten dat de directe doelen bij uitvoering zullen worden gerealiseerd. De voorgenomen brug zal het bestaande en toekomstige bereikbaarheidsknelpunt oplossen en met de grondaankoop en het bouwrijp maken van het Bodenterrein krijgt het UMCG voldoende ruimte om uit te breiden en de benodigde parkeerplaatsen aan te leggen. Enz.

De vraag of de veronderstelde *baten* daar ook mee worden gerealiseerd is daarmee nog niet beantwoord. Veruit de belangrijkste baten van het deelproject Sontweggebied bestaan uit reistijdwinsten. Voorwaarden voor een groot deel van die reistijdwinsten zijn de daadwerkelijk bouw van de 10.000 woningen in Meerstad en de woningen en vestiging van bedrijven in het deel van het Sontweggebied aan de Oostzijde van het Winschoterdiep. Verwacht mag worden dat aan deze voorwaarden zal worden voldaan. Voor een ander deel zal het bestaande verkeer profiteren van de nieuwe brug. Ook aan deze voorwaarde zal worden voldaan. Het deelproject Sontweggebied voldoet daarom aan de effectiviteitsvoorwaarde.

Na uitvoering van de maatregelen van het deelproject UMCG/Bodenterrein hangen de baten van het project grotendeels af van het feitelijke gebruik van het gebied door het UMCG. Voor een kleiner deel zullen de baten uit de nieuw te bouwen woningen afkomstig moeten zijn. In redelijkheid mag worden verwacht dat de extra ruimtebehoefte van het UMCG langdurig zal blijven bestaan. Tevens mag worden verwacht dat het geplande woningbouwprogramma in een

behoefte zal voorzien. Daarmee voldoet ook het deelproject UMCG/Bodenterrein aan de voorwaarde van effectiviteit.

11.4 Efficiëntie

Legitimiteit en effectiviteit zijn geen voldoende voorwaarden voor een overheidsbijdrage aan een project. Ook moet worden aangetoond dat het project efficiënt is. Daarmee wordt bedoeld dat de verwachting gerechtvaardigd is dat de baten de kosten zullen overtreffen. In hoeverre zijn de deelprojecten efficiënt?

Deelproject Sontweggebied

Met betrekking tot het deelproject Sontweggebied heeft ECORYS voor beide alternatieven (lage brug en hoge brug) een kosten-batenanalyse (MKBA) uitgevoerd. ECORYS concludeert dat het alternatief met de lage brug welvaartseconomisch het meest aantrekkelijk is. Afhankelijk van veronderstellingen in de berekening van de reistijdenwinst bedragen de netto gemonetariseerde baten voor de lage brug + 9 miljoen euro (minimumvariant) dan wel + 40 miljoen euro (maximumvariant). Berekeningen voor de hoge brug leveren een verlies op van 28 miljoen euro in de minimumvariant euro en een positief batensaldo van 4 miljoen euro in de maximumvariant.

Naast de gemonetariseerde baten zijn er in beide varianten nog baten die niet in geld zijn uitgedrukt. Die baten liggen vooral op het gebied van de verkeersveiligheid, een vermindering van schadelijke emissies en het gemak waarmee bezoekers het stadscentrum kunnen bezoeken. In het hoge brugalternatief is er bovendien nog de niet-gemonetariseerde baat van de optie om op een later tijdstip een trambaan aan te leggen.

De MKBA is aanleiding voor de volgende opmerkingen:

- In de varianten van beide alternatieven worden de baten gedomineerd door reistijdwinsten (77-87% van de baten). Opmerkelijk is dat de gediscoteerde waarde van het verschil in reistijdwinst tussen de hoge en de lage brug maar 4 miljoen euro bedraagt. Verondersteld is dat de lage brug gemiddeld 2 maal per uur gedurende 6 minuten opengaat en de hoge brug eenmaal per dag. Een ruwe berekening leert dan dat een gemiddelde automobilist er zo'n 10 cent per rit voor over heeft om in plaats van een brug die tweemaal per uur opengaat en daarbij niet alleen wachttijd maar ook nog een additionele filelast veroorzaakt, een brug tegen te komen die slechts eenmaal per dag opengaat. Dit bedrag lijkt op het eerste gezicht nogal laag. Ook bij een nadere beschouwing lijkt de 4 miljoen een onderschatting. Zo is in de berekening door ECORYS geen rekening gehouden met de extra wachttijd door de congestie die het openen van de brug genereert. De gemiddelde wachttijd zal daardoor groter zijn dan de 3 minuten waarvan in de

MKBA is uitgegaan. Bij een groter bedrag zou een groot deel van het positieve batensaldo van de lage brug in de minimumvariant snel verdampen.

- Het aantal autoritten per dag van Meesterstad naar Groningen en vice versa is sterk bepalend voor het eindresultaat. Bij 7 ritten bedraagt het positieve saldo in de lage brug variant 40 miljoen euro, bij 6 ritten nog maar 9 miljoen. Bij 5 ritten zou het saldo vermoedelijk sterk negatief zijn. De aannames over het aantal ritten per huishouden berusten op veronderstellingen over modal split bij de aanleg van OV. Niet duidelijk is hoe robuust deze aannames zijn.
- Als de brug tweemaal per uur opengaat, zal de roetuitstoot van het verkeer fors toenemen. Juist in (de buurt van) binnensteden is dit een (kostbaar) probleem. In de berekeningen is hiermee ten onrechte geen rekening gehouden.
- Een deel van de reistijdwinsten en de positieve gebiedseffecten zullen pas worden gerealiseerd indien in het Sontweggebied de verwachte woningen zullen worden gebouwd en de verwachte bedrijven zich daadwerkelijk zullen vestigen. Niet duidelijk is of het risico reëel is dat het deel van de gebiedsontwikkeling dat door de markt gerealiseerd moet worden, niet, later of in mindere mate tot stand zal komen.
- In beide alternatieven is uitgegaan van jaarlijkse onderhoudskosten van 1,5% van de investeringskosten. De contante waarde van het totale bedrag aan onderhoudskosten bedraagt daarmee iets meer dan eenderde van de totale projectkosten. Hoewel in de MKBA met de gebruikelijke vuistregels is gerekend, komt de vraag op of het onderhoud van een groter project (de hoge brug) geen schaalvoordelen oplevert en dus ook of daardoor de onderhoudskosten van de hoge brug mogelijk iets naar beneden kunnen worden bijgesteld.
- Het alternatief 'hoge brug' heeft als extra optie dat er op een later tijdstip gemakkelijk een tram kan worden aangelegd. Bij uitvoering van het alternatief 'lage brug' is die optie er niet. Voor een eventuele trambaan zou dan een speciale trambrug moeten worden aangelegd. De gediscoteerde waarde van de kosten van zo'n trambrug maal de kans dat later de behoefte aan een tramverbinding ontstaat, is dan een schatting van de bovengrens van de waarde van de extra optie in het alternatief 'hoge brug'.

De implicaties van bovengenoemde kanttekeningen zijn dat met name de kosten-batensaldi van de twee varianten met de lage brug vermoedelijk lager zijn dan de door ECORYS berekende 9 resp. 40 miljoen euro. De conclusie van de MKBA dat de variant 'Lage Sontbrug' efficiënt is, dat wil zeggen: maximaal bijdraagt aan de welvaart, is daardoor minder robuust dan in de KKBA van ECORYS wordt gesteld.

Deelproject UMCG/Bodenterrein

Voor het deelproject UMCG/Bodenterrein is geen MKBA uitgevoerd. In plaats daarvan is gekozen voor een kosteneffectiviteitanalyse. Die keuze baseert ECORYS op het gegeven dat de belangrijkste baat bestaat uit de realisatie van uitbreidingsruimte voor het UMCG. En, aldus ECORYS (p.9): 'Wij achten het niet zinvol om de maatschappelijke waarde te bepalen van 1 m²

bvo UMCG/RUG terrein'. De achtergrond hiervan is dat de productie van het UMCG/RUG bijna uitsluitend uit een verzameling heterogene publieke en semi-publieke goederen bestaat die, hoe dan ook moet worden geproduceerd.

In plaats van de efficiëntievraag te beantwoorden, heeft ECORYS de vraag beantwoord met welk van de twee beschikbare alternatieven tegen de laagste kosten in de extra ruimtebehoefte kan worden voorzien (p.9).

In tabel 1 is het antwoord van ECORYS samengevat. De twee alternatieven verschillen zowel in kosten als in baten. Maar duidelijk is dat het alternatief 'omlegging' aantrekkelijker is dan het alternatief 'overkluizing'. Het omleggen van de Antonius Deusinglaan kost minder en levert meer op.

Tabel 11.1 Kosten-effectiviteitsanalyse UMCG/Bodenterrein

	Alternatief omlegging	Alternatief overkluizing
Te maken kosten (na aftrek van opbrengsten)	22	24-25
Efficiëntie van ruimte	225 woningen + 60.000 m ² bvo	88 woningen + 45.000-57.000 m ² bvo
Efficiëntie van bedrijfsvoering UMCG	+	-

Kanttekeningen:

Bij de uitgevoerde kosteneffectiviteitsanalyse kunnen de volgende kanttekeningen worden geplaatst.

- Een kosteneffectiviteitsanalyse geeft weer hoe tegen de minste welvaartskosten de beoogde baten kunnen worden verkregen. De door ECORYS uitgevoerde analyse, waarvan de uitkomsten in tabel 1 zijn samengevat, is om twee redenen geen kosteneffectiviteitsanalyse.
 - (i) Niet de welvaartskosten zijn als kosten opgevoerd, maar de *financiële* gevolgen van uitvoering van het project ten opzichte van niets doen.
 - (ii) Indien een van de projecten 'hoe dan ook ' moet worden uitgevoerd (niets doen en verplaatsing zijn geen alternatieven) dan dienen in een effectiviteitsanalyse niet de absolute grootte van de kosten en baten, maar de *verschillen* in kosten en baten tegenover elkaar te worden geplaatst.

Ter toelichting nog het volgende:

- In beide varianten bestaan een groot deel van de opgevoerde kosten uit de aankoopkosten van

grond. Aankoop van grond is op zichzelf geen welvaarts-kost.⁵⁷

- De op een na grootste kostenpost heeft betrekking op de onrendabele top van het parkeren. Blijkbaar kan dit bedrag niet op de parkeerders worden verhaald. Tegenover die kost staat een baat die bestaat uit het gemakkelijk parkeren voor (toekomstige) werknemers en het voorkomen van parkeeroverlast in de wijk. In beginsel kan het project ook zonder de parkeergarage worden uitgevoerd. In dit geval zou wel de situatie zonder parkeergarage als referentie kunnen worden beschouwd. Indien een variant zonder parkeergarages niet op a priori gronden moet worden afgewezen, dan zouden de twee varianten ieder met en zonder parkeergarage moeten worden beoordeeld.
- Indien ‘niets doen’, verplaatsing en dislocatie geen opties zijn, en de parkeergarages *moeten* worden aangelegd om aan de wettelijke parkeernormen te voldoen dan ziet het (beperkt gemonetariseerde) kosteneffectiviteitsoverzicht van de twee alternatieven er als volgt uit:

Overkluizing (nulscenario) versus omlegging

Kosten omlegging t.o.v. overkluizing

1 Omleggingskosten	3,0 miljoen euro
2 Extra overhead	0,6 miljoen euro

Baten omlegging t.o.v. overkluizing

3 Extra ruimte woningbouw (appartementen)	87 appartementen
4 Extra ruimte woningbouw (grondgebonden)	50 woningen
5 Extra bvo (m ²)	3.000-15.000 m ²
6 Uitgespaarde overkluizingskosten	0,8 miljoen euro

In beide scenario's wordt aan de dwingende uitbreidingsvraag naar ruimte van het UMCG voldaan. Bovenstaand overzicht leidt tot de conclusie dat het alternatief 'Omlegging' hoogstwaarschijnlijk te verkiezen is boven het alternatief 'Overkluizing'. Voor 2,8 miljoen euro extra (3,0+0,6-0,8) wordt ruimte gecreëerd voor 87 appartementen en 50 woningen. Bovendien is er bij de keuze voor omlegging voor de langere termijn tussen de 3.000 en 15.000 m² extra uitbreidingsruimte beschikbaar voor het UMCG of voor aanverwante bedrijvigheid.

11.5 Totaalbeeld

Voor twee deelprojecten van het project 'Groningen Centrale Zone' is een bijdrage van het budget van de Nota ruimte gevraagd. Beide deelprojecten zijn in deze notitie beoordeeld.

⁵⁷ In de 'Nadere toelichting...etc.' (ECORYS, november 2008) staat vermeld dat de gemeente het terrein van RUG heeft gekocht. Het Bodenterrein was dus eigendom van de RUG. De vraag om een rijksbijdrage doet dan enigszins vreemd aan. In totaal heeft minder dan de helft van het aankoopbedrag betrekking op het Bodenterrein. De grondslag voor de gevraagde bijdrage uit het budget van de Nota Ruimte is dus aanmerkelijk kleiner dan de bedragen van tabel 1.

- Het deelproject *Sontweggebied* bestaat uit de aanleg van een brug over het Winschoterdiep en een aantal maatregelen waarmee de omgevingskwaliteit wordt verbeterd. Het deelproject kent twee alternatieven: een alternatief met een lage brug en een alternatief met een hoge brug. Beide alternatieven voldoen aan de voorwaarde legitimiteit. Op de vraag of de rijksoverheid de aangewezen instantie is voor het leveren van een financiële bijdrage moet, vanuit een oogpunt van subsidiariteit grotendeels een negatief antwoord worden gegeven. Hoogstens is een kleine bijdrage te rechtvaardigen, maar zeker niet de 50% die gevraagd wordt. De baten slaan namelijk bijna zonder uitzondering lokaal en regionaal neer.

Beide alternatieven voldoen ook aan de effectiviteitsvoorwaarde. Het risico dat de woningen en bedrijvigheid in het gebied en Meerstad niet tot stand komen, is niet groot. Dit betekent dat de doeleinden van het project niet met een serieus risico zijn behept.

Voor beide alternatieven heeft ECORYS de kosten en baten van een maximum en een minimum variant berekend. Volgens deze berekeningen leveren de beide varianten van het ‘lage brug alternatief’ een netto bijdrage aan de welvaart; voor de varianten van het ‘hoge brug alternatief’ geldt dit alleen voor de maximum variant. De geschatte reistijdbaten berusten sterk op veronderstellingen over modal split bij aanleg van openbaar vervoer. De kans op een overschatting van de baten zijn niet denkbeeldig. Voor het ‘lage brug alternatief’ geldt bovendien dat de kosten van wachten vermoedelijk zijn onderschat.

Deze kanttekeningen impliceren voor beide alternatieven dat er een reëel risico is dat kosten-batensaldi kleiner zijn dan door ECORYS berekend. Voor het ‘lage brug alternatief’ geldt dit in sterkere mate dan voor het ‘hoge brug alternatief’. Ten opzichte van elkaar blijft het alternatief met de lage brug nog steeds te verkiezen boven het alternatief met een hoge brug. De maximumvariant met een lage brug blijft voldoen aan de efficiëntie voorwaarde; voor de minimumvariant is er een serieus risico dat dit niet meer het geval is. De score voor het ‘lage brug alternatief’ op efficiency is derhalve neutraal tot positief.

- Het deelproject *UMCG/Bodenterrein* heeft als primair doel om, door de ontwikkeling van het ten noorden van het UMCG gelegen Bodenterrein, te voorzien in de ruimtebehoefte van het Universitair Medisch Centrum Groningen. Daarnaast biedt de ontwikkeling van het momenteel nauwelijks gebruikte Bodenterrein, ruimte voor woningbouw. Het deelproject kent twee varianten. In de eerste variant wordt het terrein ontwikkeld waarbij de Antonius Deusinglaan die momenteel het UMCG afscheidt van het Bodenterrein, wordt overkluisd. In de tweede variant wordt gekozen voor een omlegging van de Antonius Deusinglaan zodat het Bodenterrein een integraal onderdeel wordt van het UMCG-gebied.
- De belangrijkste welvaartsbaten van het project liggen op het gebied van gezondheidszorg, onderzoek en onderwijs. Deze publieke en semi-publieke diensten krijgen op de markt geen prijs. Een bijdrage van de overheid is dan noodzakelijk om de diensten toch geproduceerd te krijgen. Beide varianten van het deelproject voldoen daarom aan de voorwaarde van

legitimiteit. Betwijfeld kan echter worden of het budget van de Nota Ruimte van de rijksoverheid de aangewezen financieringsbron van het project zou moeten zijn. Behalve internalisering in de reguliere begroting van gezondheidszorg, onderwijs, onderzoek van de UMCG/RUG ligt het meer voor de hand om een bijdrage van de gemeente Groningen te vragen. Vanwege de bescheiden landelijke effecten van het project ligt, vanuit een gezichtspunt van subsidiariteit, niet meer dan een kleine bijdrage uit het budget van de Nota Ruimte in de rede.

Verwacht mag worden dat uitvoering van het project de veronderstelde baten op zal leveren. Beide varianten van het project voldoen daarom aan de effectiviteitsvoorwaarde.

Vanwege het publieke goederen karakter van de uiteindelijke baten is door ECORYS geen MKBA maar een kosteneffectiviteitsanalyse van het project uitgevoerd. Omdat de alternatieven 'niets doen' en verplaatsing van het gehele of gedeeltelijke UMCG op a priori gronden afgewezen zijn, moet één van de twee varianten worden uitgevoerd. Uit een vergelijking van de kosten en de baten komt de variant 'Omlegging van de Antonius Deusinglaan' dan als meest efficiënte naar voren.

Samenvattend:

De twee deelprojecten voldoen aan de voorwaarden legitimiteit en effectiviteit. De score voor het alternatief Sontweggebied 'Lage Brug' op efficiëntie is neutraal tot positief. Bij het project UMCG/Bodenterrein is verondersteld dat in ieder geval een van de twee varianten moet worden uitgevoerd. De variant UMCG/Bodenterrein 'Omlegging Antonius Deusinglaan' valt dan te verkiezen boven de variant 'Overkluizing'. Gezien het overwegend lokale karakter van de projecten valt, vanuit een oogpunt van subsidiariteit, voor beide projecten maar een (relatief) bescheiden bijdrage uit het budget van de Nota Ruimte te rechtvaardigen.

Bronnen

Gemeente Groningen, 'Eemskanaalzone - verbinding in Stad; een visie op de ontwikkeling van de Eemskanaalzone', Groningen, november 2005.

ECORYS, 'KBA Groningen Centrale Zone: Afbakeningsnotitie', Rotterdam, juli 2008.

ECORYS, 'KKBA Groningen Centrale Zone', Rotterdam, oktober 2008.

ECORYS, 'Nadere toelichting n.a.v. fact finding sessie', Rotterdam, november 2008.

12 Beoordeling programma ‘Westelijke Veenweiden’

Algemene informatie

Achtergrond

Een kleine duizend jaar geleden is begonnen met de ontginning van wat nu ‘het westelijke veenweidegebied’ heet. Er werden sloten gegraven om de moerassen van West-Nederland geschikt te maken voor landbouwbeoefening. Maar met de drooglegging van de bovenlaag begon ook het veen te oxideren en deden krimp en klink van het veenpakket hun intrede. De veenlaag is hierdoor steeds dunner geworden. Lag het maaiveld oorspronkelijk nog boven de zeespiegel, momenteel ligt het daar enige meters onder. Aan het einde van de middeleeuwen werd bovendien begonnen met het afgraven van grote delen van het veen, turfwinning leverde meer op dan landbouw. Het westelijke veenweidegebied is momenteel nog zo’n 175.000 hectare groot (Witteveen + Bos en ECORYS, 2006, tabel 5.2.1). Van turfwinning is al jaren geen sprake meer. De processen van oxidatie, krimp en klink gaan echter onverminderd door. Metingen wijzen uit dat, afhankelijk van het slootwaterpeil, de dikte van het veenpakket jaarlijks met zo’n 6 tot 12 millimeter afneemt (van den Akker, 2005, p.12). Omdat de moderne landbouw hoge eisen aan het waterpeil stelt, betekent dit dat het waterpeil ruwweg in eenzelfde tempo moet worden verlaagd om de gronden hun landbouwkundige waarde te laten behouden. Anders gezegd: optimaal landbouwkundig gebruik impliceert dat het ‘waterpeil de functie moet volgen’.

Bij de voortzetting van een beleid waarin het waterpeil telkens wordt aangepast aan het landbouwkundige gebruik, wordt het veengebied dus, stap voor stap, naar ‘beneden gemalen’. Pas als alle veen verdwenen is, komt aan dit proces een einde. Afhankelijk van de polder zal dit bij ongewijzigd beleid, ruwweg over zo’n 100-1000 jaar het geval zijn. Er resulteren dan diepgelegen kleipolders.

De processen van klink, krimp en oxidatie verlopen binnen een veenpolder niet overal even snel. Dit heeft deels te maken met de verschillen in samenstelling van het veen en de ongelijkmatige dikte van de veenpakketten. Maar ook het feit dat de verschillende percelen en uiteenlopend landgebruik binnen eenzelfde veenpolder uiteenlopende eisen aan de waterstand stellen, speelt daarbij een rol. In de loop der jaren zijn hierdoor meerdere waterpeilen binnen eenzelfde polder ontstaan, een situatie die een ongelijkmatige daling van de bodem binnen eenzelfde polder bevordert. Bijgevolg zijn er steeds meer verschillende waterpeilen nodig om een gebied landbouwkundig optimaal te kunnen blijven benutten. Maar ook het niet-landbouwkundig gebruik vraagt om een eigen peil. Om paalrot en verzakking van woningen en gebouwen tegen te gaan zijn in de buurt van steden en dorpen zogeheten ‘hoogwaterzones’ nodig. Bij een verdere daling van de omgeving (de landbouwgebieden) wordt het beheer van die zones eveneens steeds duurder. Kortom, onder het huidige beleid wordt het waterbeheer complexer en duurder.

Vooraf door het huidige landbouwkundige gebruik staat het westelijke veenweidegebied dus onder druk. In de Nota Ruimte zijn de ‘Westelijke Veenweiden’ daarom als aandachtsgebied aangegeven. Centraal daarin staan twee opgaven. De eerste heeft betrekking op de vraag hoe de daling van de bodem kan worden stopgezet dan wel flink kan worden afgeremd. De tweede opgave betreft het probleem van de steeds complexere en duurdere waterhuishouding. De vraag hier is hoe door een ander waterbeheer aan die ontwikkeling een einde kan komen. Op de achtergrond van een en ander speelt de maatschappelijke vraag hoe het bijzondere karakter van het westelijke veenweidegebied bewaard kan blijven. Dit bijzondere karakter bestaat er, kort samengevat, vooral uit dat in één van de drukst bevolkte gebieden van de wereld, het platteland nog grotendeels ‘middeleeuws van inrichting is’ (de Bont, 2005, p. 14).

Programma Westelijke Veenweiden

Het programma ‘Westelijke Veenweiden’ (DLG, 2008) kan worden beschouwd als een antwoord op de bovengeschetste problematiek. Het programma richt zich op de volgende twaalf veenweidegebieden:

1 Nieuwkoopse Plassen	6.810 ha.
2 Gouwe Wierecke	13.340 ha.
3 Krimpenerwaard	12.230 ha.
4 Alblasserwaard	23.230 ha.
5 Groot Wilnes Vinkeveen	1.760 ha.
6 Zegveld Noord	690 ha.
7 Molenpolder/Bethune polder	720 ha.
8 Muyevelt	1.250 ha.
9 Kalverpolder	170 ha.
10 Waterland-Oost	6.870 ha.
11 Zeevang	4.260 ha.
12 Westzaan	1.360 ha.
Totaal	72.690 ha.

De voorgestelde maatregelen voor de twaalf gebieden hebben niet in alle gevallen betrekking op het gehele gebied (polder). Gecorrigeerd voor de delen van de polders die buiten de projecten vallen, resulteert een programma-oppervlakte van 53.310 hectare, ofwel zo’n 30% van het totale 175.00 hectare grote westelijk veenweidegebied. De bijdrage die aan het Nota Ruimtebudget wordt gevraagd, bedraagt 119,1 mln. euro (nominaal).⁵⁸ Dit bedrag is bij benadering gelijk aan 33% van de totale kosten van de twaalf deelprojecten. De overige

⁵⁸ Dit bedrag is berekend uit tabel 1 uit Programma Westelijk Veenweiden (DLG, 2008). Het totaal gevraagde bedrag in de tabel is gecorrigeerd voor de discussiepunten, de stimuleringsprojecten en het innovatieproject. Voor de redenen van die correctie zie DLG, 2008, hoofdstuk 3.

tweederde van de kosten worden door andere, voornamelijk overheidsinstanties gedragen (Provincie, Waterschap, Gemeente, DLG, e.d.). Volgens de indieners is de financiering ofwel grotendeels gedekt ofwel in grote lijnen toegezegd. Afhankelijk van het deelproject varieert de gevraagde bijdrage uit het Nota Ruimtebudget tussen de 20% en 60% van de totale kosten. De kosten die moeten worden gemaakt, hebben onder andere betrekking op de aankoop van natuur in zakkingsgevoelige delen, onderwaterdrainage (omgekeerde drainage die er voor zorgt dat in droge tijden het grondwaterpeil niet teveel daalt), de recreatieve inrichting en ontsluiting van de projectgebieden, bedrijfsverplaatsingen (inclusief de uitkoop van bedrijven en een verbetering van de huidige verkavelingen), aanpassingen van watersystemen (incl. gemalen), de afkoop grondwaarden, investeringen in natuurvriendelijke oevers en de aanleg van rietvelden.

Aanpak beoordeling van het programma

Standaard worden projecten (programma's) die in aanmerking willen komen voor een bijdrage uit het budget van de Nota Ruimte, getoetst op legitimiteit, effectiviteit en efficiency. Hoewel dit ook voor het programma 'Westelijke Veenweiden' zal gebeuren, is de beoordeling om twee redenen beperkter.

Ten eerste is in 2006, op verzoek van het ministerie van Financiën, door het CPB een *second opinion* gegeven op de MKBA van het project 'Functie volgt Peil' (CPB, 2006). Dit project was eveneens primair gericht op het afremmen van de daling van de bodem van de westelijke veenweiden en een rationalisatie van het waterbeheer (terugbrengen van het aantal peilvakken). De *second opinion* uit 2006 is tot op grote hoogte relevant voor het programma 'Westelijke Veenweiden'. De beoordeling in deze notitie ligt daarom in het verlengde van de eerdere beoordeling.

Ten tweede is de beschikbare informatie over het programma 'Westelijke Veenweiden' te beperkt om een gedetailleerde MKBA uit te voeren. Witteveen+Bos, die samen met ECORYS de MKBA voor het eerdere project 'Functie volgt Peil' heeft uitgevoerd, heeft de deelprojecten van het programma 'Westelijke Veenweiden' daarom vooral geanalyseerd en getoetst op hun gelijkenis met de deelprojecten van het project 'Functie volgt Peil' (Witteveen+Bos, 2009, p.4). Met de nodige slagen om de arm concludeert Witteveen+Bos (2009, p.26) op grond van die analyse en toetsing dat het 'vooralsnog niet nodig lijkt nieuwe kosten-batenanalyses op te stellen voor alle gebieden'. De reden hiervoor is dat de gelijkenis tussen de deelprojecten van 'Functie volgt Peil' en die van het programma 'Westelijke Veenweiden' groot genoeg is om de eerdere uitkomsten uit 2006 te extrapoleren.

Een en ander is aanleiding om in deze notitie bij de beoordeling van het programma 'Westelijke Veenweiden' als volgt te werk te gaan:

1. Begonnen wordt met een korte beschrijving van de belangrijkste baten van de deelprojecten van het programma.

2. Vervolgens vindt een beoordeling plaats naar de criteria legitimiteit, subsidiariteit en effectiviteit.
3. Tot slot zal het programma volgens het criterium efficiency worden beoordeeld. Vertrekpunt hier zijn de bevindingen van Witteveen+Bos die vervolgens, tegen de achtergrond van de CPB-kritiek op de MKBA 'Functie volgt Peil' uit 2006, nader zullen worden geanalyseerd. Tezamen met de informatie die specifiek op het programma 'Westelijke Veenweiden' betrekking heeft,⁵⁹ zal tot slot tot een efficiency uitspraak over het programma 'Westelijke Veenweiden' worden gekomen.

Belangrijkste baten van het programma 'Westelijke Veenweiden'

Vergeleken met de situatie waarin de voorgestelde investeringen niet plaatsvinden (het nulalternatief), levert uitvoering van de twaalf deelprojecten van het programma onder andere de volgende baten op:

- *Landschapsbaten.* Omdat de projecten lokaal tot een beduidende afremming van de daling van de bodem leiden, blijft het huidige cultuurhistorische waardevolle landschap langer in stand. De bodemdaling zal voor de meest zakkingsgevoelige delen van de polders ruwweg gehalveerd worden. Dit betekent dat, afhankelijk van de polder, de veenlaag *ceteris paribus* pas na enige honderden tot enige duizenden jaren zal zijn verdwenen. Overigens geeft deze vertraging in de daling van de bodem ook extra tijd om tot t.z.t. tot een meer radicale oplossing van de bodemdaling te beslissen.⁶⁰
- *Baten uit ander waterbeheer.* Met uitzondering van het project 'Westzaan'⁶¹ zullen in alle gebieden waarop het programma betrekking heeft, de kosten van waterbeheer dalen. Dit komt vooral door de vermindering van het aantal peilvakken en onderbemalingen ten opzichte van een ontwikkeling volgens het nulalternatief.
- *Recreatiewaarden.* Door de extra ontsluiting, de toename van de oppervlakte natuur, het extra groen en de grotere kwaliteit van het landschap zal de recreatieve bereikbaarheid en aantrekkelijkheid van de gebieden toenemen (t.o.v. het nulalternatief).

⁵⁹ Deze nieuwe informatie bestaat uit (i) De publicatie 'Programma Westelijke Veenweiden' van de dienst landelijk gebied (DLG, 2008) en de 'Aanvulling MKBA's remming bodemdaling' van Witteveen en Bos (Witteveen+Bos, 2009).

⁶⁰ Die meer radicale oplossing bestaat eruit om via wisselteelt op een deel van het land moerasvorming te laten plaatsvinden. Dit kan door boeren (tegen betaling) een deel van hun land min of meer onder water te laten zetten. Veenvorming in een semi-aquatisch milieu gaat ongeveer twee maal zo snel als bodemdaling in de gebieden die in landbouwkundig gebruik zijn. Dit betekent dat, bij toerbeurt, gemiddeld 1/3 van het veenareaal voor moerasvorming gebruikt zou moeten worden om de gemiddelde maaiveldshoogte van een polder structureel op het bestaande niveau te houden. Deze meer radicale en definitieve methode om de bodemdaling stop te zetten, wordt voorgesteld door van Bakel en Vereijken (2005, p.26 e.v.).

⁶¹ De maatregelen voor de (kleine) polder 'Westzaan' zijn primair gericht op een vergroting van de natuurwaarden. De polder is voor een groot deel in beheer en eigendom van Staatsbosbeheer en staat op de nominatie om aangewezen te worden als Natura 2000 gebied.

- *Landbouwbaten.* De betere verkaveling in een aantal polders zal tot extra landbouwbaten leiden. Overigens zal door de onttrekking van gronden aan de landbouw en de hogere waterstand ook sprake zijn van een derving van landbouwopbrengsten.
- *Natuurbaten.* Met de toename van het areaal natuur in een aantal polders nemen de natuurbaten toe, deels in de vorm van een grotere biodiversiteit. De verbeterde waterkwaliteit en de gemiddeld hogere waterstanden zullen, per saldo, eveneens tot een grotere biodiversiteit in het gebied en dus tot extra natuurbaten leiden.
- *Milieubaten.* Bij een hogere waterstand vertraagt het tempo van de veenoxidatie. Hierdoor vermindert de uitstoot van CO₂. Bij een (iets) kleinere en extensievere landbouw zal bovendien de uitspoeling van N en P geringer zijn dan in het nulalternatief. Het extra groen zal een toename van de afvang van fijnstof en stikstofdioxide in de gebieden tot gevolg hebben, zij het dat deze gebieden in het algemeen vrij ver van de oorsprong van de vervuiling liggen.

12.1 Legitimiteit overheidsbijdrage

Vanuit een welvaartseconomisch gezichtspunt is een financiële bijdrage van de overheid aan een project *legitiem* indien er positieve welvaartseffecten van een redelijke omvang in het geding zijn die niet (of niet helemaal) door investerende marktpartijen kunnen worden geïncasseerd en waardoor het project voor potentiële marktpartijen (investeerders) verliesgevend wordt. Het project, dat bij uitvoering tot een vergroting van de maatschappelijke welvaart zou leiden, wordt dan zonder overheidsbijdrage niet uitgevoerd.

Uit de beschrijving van de deelprojecten die gezamenlijk het programma ‘Westelijke Veenweiden’ vormen (zie DLG, 2008) blijken die niet-markteffecten voor alle twaalf deelprojecten aanwezig te zijn. Sterker nog: de niet-marktbaten domineren de baten van de investeringen. De bovengenoemde baten zijn, mogelijk met uitzondering van de landbouwbaten, namelijk bij uitstek baten die slechts na ingrijpen van de overheid kunnen worden gerealiseerd en die moeilijk of niet door private marktpartijen (investeerders) kunnen worden verhaald op degenen die profijt hebben van het project. Anders gezegd: zonder overheid zouden de projecten niet worden uitgevoerd en zouden er derhalve geen baten zijn. Maar ook de mogelijke (bescheiden) baten voor (een deel van) de landbouw vragen om een actieve overheid. Want zonder een coördinerende overheid die herverkavelingen en verplaatsingen van bedrijven af kan dwingen, is de welvaartswinst van dit type efficiencyverbetering eveneens moeilijk of niet te realiseren.

Subsidiariteit

Als een overheidsbijdrage welvaartseconomisch gemotiveerd (gelegitimeerd) kan worden doordat er sprake is van de positieve externe effecten of publieke goederen die er aan een project verbonden zijn, dan is het nog niet vanzelfsprekend dat de *rijksoverheid* de aangewezen overheidsinstantie is die de bijdrage voor haar rekening zou moeten nemen. Vanuit een oogpunt

van subsidiariteit is het verstandig om voor een eventuele bijdrage, het overheidsniveau te kiezen dat het dichtst bij de burgers staat die van de projectvoordelen zullen profiteren. De achtergrond hiervan is dat degenen die (voornamelijk buiten de markt om) de vruchten plukken van het project, zoveel mogelijk ook degenen moeten zijn die (via lokale of regionale belastingen) de kosten ervan dragen. De kans op 'budgettair free riden' (de bewoners van regio A profiteren, maar de bewoners van de regio's B,C..en Z mogen betalen) is dan zo klein mogelijk. Met betrekking tot de projecten die worden voorgesteld in het programma 'Westelijke Veenweiden' zullen hoofdzakelijk de burgers die in de projectgebieden of in de buurt van de projectgebieden wonen van de baten genieten, met andere woorden: bewoners van de provincies Zuid Holland, Noord Holland en Utrecht.

Maar vanwege hun landschappelijke, cultuurhistorische en natuurwaarden hebben de veenweidegebieden ook een nationale en zelfs een internationale betekenis. De erkenning van die nationale betekenis komt onder andere tot uitdrukking in het feit dat alle twaalf projectgebieden onderdeel zijn van de nationale landschappen 'Groene Hart' en 'Laag Holland'. Vanuit dit gezichtspunt is het redelijk dat, indien de projectbaten de projectkosten overtreffen, een deel van de investeringen door de rijksoverheid worden bekostigd. In het projectvoorstel bedraagt die bijdrage ongeveer een derde van de totale kosten. De overige tweederde zal voornamelijk door regionale overheden (Provincie, Waterschap e.d.) worden gefinancierd.

Samenvattend betekent een en ander dat het programma voldoet aan de eisen van legitimiteit en subsidiariteit.

12.2 Effectiviteit

Een project is effectief als mag worden verwacht dat met de voorgestelde projectmaatregelen de beoogde doelen zullen worden bereikt. Geldt dit voor het programma 'Westelijke Veenweiden'? Een antwoord op deze vraag kan worden verkregen door te bezien of de voorgestelde maatregelen aan de verwachte baten kunnen worden gekoppeld. Hoewel de maatregelen in de twaalf deelprojecten van het programma vooral in *kwantitatieve zin* onvoldoende zijn uitgewerkt om die koppeling tot in detail en kwantitatief expliciet te leggen, kan toch van de voorgestelde maatregelen verwacht worden dat ze ruwweg inderdaad de genoemde baten tot gevolg zullen hebben. Bovendien is met de maatregelen die worden voorgesteld door de jaren heen veel ervaring opgedaan zodat onverwachte verrassingen niet in de reden liggen. De argumenten uit de eerdere beoordeling van het project en de MKBA 'Functie volgt Peil' zijn eveneens reden om de effectiviteitsvraag positief te beantwoorden. Hier hoort overigens wel één belangrijke kanttekening bij. De maatregelen leiden niet tot een volledige stopzetting van het proces van bodemdaling in het gehele gebied maar slechts tot een afremming ervan in een deel van de projectgebieden. In de programmabeschrijving wordt dit ook erkend. Dit betekent dat de maatregelen in termen van de programmadoelen weliswaar

effectief zijn, maar dat de effectiviteit in termen van het achterliggende maatschappelijke probleem (de daling van de veengebieden) beperkter is. Echter, een zekere daling van de veenbodem is inherent aan welk grondgebonden landbouwkundig gebruik van het gebied dan ook. In voetnoot 3 hierboven werd gesteld dat voor een stopzetting van iedere zakking van de veengebieden, een veel radicalere verandering in beheersstrategie nodig is. Eén waarin landbouwkundig gebruik op het ene deel samengaat met moerasvorming op een ander deel. Zo'n radicale andere strategie is in het programma niet aan de orde. De voorgestelde maatregelen vertragen de verdwijning van de betrokken veenpolders met tussen de 100 en 1000 jaar. Het tijdsbestek waarin voor een eventuele radicalere oplossing kan worden gekozen, neemt dus eveneens toe.

Samenvattend betekent een en ander dat het programma voldoet aan de effectiviteitseis.

12.3 De efficiëntievraag

Legitimiteit en effectiviteit zijn geen voldoende voorwaarden voor een overheidsbijdrage aan een project. Ook moet worden aangetoond dat het project efficiënt is. Hiermee wordt bedoeld dat de verwachting gerechtvaardigd is dat de projectbaten de projectkosten zullen overtreffen. In hoeverre mag worden verwacht dat de in het programma 'Westelijke Veenweiden' voorgestelde deelprojecten efficiënt zijn? In de beantwoording van die vraag zijn, los van de beschrijvingen van de projecten door de indieners, vooral drie bronnen van belang. Ten eerste de MKBA 'Functie volgt Peil Westelijk Veenweidegebied' (Witteveen+Bos en ECORYS, 2006); ten tweede de 'Second Opinion MKBA Functie volgt Peil' (CPB, 2006); en ten derde de 'Aanvulling MKBA's remming bodemdaling' (Witteveen+Bos, 2009).

De beantwoording van de efficiëntievraag door Witteveen+Bos

In de MKBA 'Functie volgt Peil' uit 2006, komen Witteveen+Bos en ECORYS tot de conclusie dat een omkering van het peilbeheer in zowel de Krimpenerwaard, als in Groot Wilnis-Vinkeveen en het Wormer- en Jisperveld lonend is. Bovendien leveren de geanalyseerde projectalternatieven waarbij de vernatting het sterkst is de hoogste saldi (Witteveen+Bos en ECORYS, 2006, p.29). Opvallend is ook dat naarmate er meer sprake is van verbossing (broekbos) in de geanalyseerde scenario's het positieve MKBA-saldo eveneens toeneemt. Opschaling van de resultaten voor de drie deelgebieden naar het totale laaggelegen westelijke veenweidegebied leidt dan, vanzelfsprekend, tot een groot netto batensaldo. Om de robuustheid van de MKBA-uitkomsten te benadrukken, schrijven Witteveen+Bos en ECORYS (2006, p. 29) dat *'wanneer wordt uitgegaan van een doemscenario waarbij tegelijkertijd verschillende batenposten om wat voor reden dan ook lager uitvallen dan verwacht, ... het positieve kostenbatensaldo voor het gehele gebied positief [blijft]*.

De conclusies van de 'MKBA Functie volgt Peil' fungeerden als vertrekpunt en referentie voor de analyse van Witteveen+Bos van het programma 'Westelijke Veenweiden' (Witteveen+Bos, 2009). Hiervoor waren twee redenen. Ten eerst zijn twee van de drie deelprojecten die onderdeel waren van het project 'Functie volgt Peil', te weten de Krimpenerwaard en Groot Wilnis-Vinkeveen, ook onderdeel van het nieuwe programma 'Westelijke Veenweiden'. En ten tweede zijn de twaalf deelprojecten van het programma 'Westelijke Veenweiden' dat in Witteveen+ Bos, 2009 wordt geanalyseerd, onvoldoende uitgewerkt om er een MKBA voor op te stellen.

In de 'Aanvulling MKBA's remming bodemdaling' (Witteveen+Bos, 2009) staan de twee volgende vragen centraal. De eerste daarvan luidt of de overeenkomsten tussen de twaalf gebieden van het programma 'Westelijke Veenweiden' en de veenweidegebieden waarvoor in 2006 de MKBA 'Functie volgt Peil' is uitgevoerd, groot genoeg zijn om de resultaten uit 2006 te mogen extrapoleren naar het programma 'Westelijke Veenweiden'. De tweede vraag luidt of de 'zwakke plekken' in de MKBA uit 2006, die met name door het CPB naar voren zijn gebracht (CPB, 2006), aanleiding zijn de eerdere MKBA-uitkomsten, en dus ook het resultaat van de extrapolatie naar de nieuwe twaalf deelgebieden, te wijzigen.

Als antwoord op de eerste vraag schrijft Witteveen+Bos (2009, p.26) dat 'het vooralsnog niet nodig lijkt nieuwe kosten-batenanalyses op te stellen voor alle gebieden.' Anders gezegd: een extrapolatie van de eerdere uitkomsten is toegestaan. Wel worden bij die conclusie enige kanttekeningen geplaatst. Zo zijn, zo blijkt uit de analyse van Witteveen+Bos, de voorgestelde maatregelen voor de Muyepolder relatief afwijkend van de eerder doorgerekende gebieden en zijn de kosten voor Zegveld Noord en Gouwe Wierecke aanzienlijk groter dan die in de doorgerekende gebieden uit 'Functie volgt Peil'.

De tweede vraag wordt beantwoord door onder de kopjes 'Cultuurhistorie onderschat?' (p.28) en 'Natuur onderschat?' (p.29) in te gaan op de CPB-kritiek uit 2006. In die beantwoording komt Witteveen+Bos tot drie conclusies:

- (i) Een nieuwe schatting van de recreatiebaten pakt voor de meeste gebieden 'gunstig uit'⁶². En voor de gebieden waarvoor dit niet geldt (Muyeveld, Molenpolder/Bethunepolder, Zegveld Noord en Alblasserwaard) zijn de recreatiebaten in grote lijnen vergelijkbaar met de eerdere raming uit de MKBA 'Functie volgt Peil' (zie bijlage IV, paragraaf IV.2.4 van 'Aanvulling MKBA's remming bodemdaling').
- (ii) Het is zinvol om voor drie voorbeeldgebieden de volgens het CPB verwaarloosde verervingsbaten te schatten.

⁶² De achtergrond hiervan is dat nu (in 2009) gebruik is gemaakt van een recreatietekorten model. Een belangrijke uitkomst is dat voor natte natuur (in de voorbeeldgebieden) geen 100 extra dagtochten per jaar per hectare te verwachten zijn maar 600 (!) . Terzijde zij opgemerkt dat een zo'n grote verandering onder verwijzing naar 'een model' niet bevorderlijk is voor de geloofwaardigheid van de andere kengetallen en modeluitkomsten.

(iii) De toename van de niet-gebruiksbatens van natuur zouden op een door het Planbureau van de Leefomgeving ontwikkelde methode (puntenlijsten) in andere dan monetaire termen moeten worden geschat.

Witteveen+Bos komt dus, kort samengevat en stapsgewijs, tot de volgende bevindingen:

1. De 'MKBA Functie volgt Peil' uit 2006 leverde een positief netto batensaldo.
2. De drie gebieden waarvoor een MKBA in 'Functie volgt Peil' is uitgevoerd, zijn redelijk representatief voor de twaalf gebieden uit het programma 'Westelijke Veenweiden'.
3. De kritiek van het CPB op de MKBA's in 'Functie volgt Peil', is vooral aanleiding om de baten *opwaarts* bij te stellen.

Hoewel deze bevindingen voor Witteveen+Bos in de 'Aanvulling MKBA's remming bodemdaling' geen reden is om een expliciete conclusie met betrekking tot de efficiencyvraag voor het programma 'Westelijke Veenweiden' te formuleren, is de impliciete conclusie (ofwel: de logische implicatie van de punten 1,2 en 3) duidelijk:

4. De baten van het programma 'Westelijke Veenweiden' zijn, als de redenering van Witteveen+Bos wordt doorgetrokken, groter dan de kosten. Ofwel, het programma is efficiënt.

Is de efficiencyvraag hiermee beantwoord?

De vraag is, of hiermee de efficiencyvraag naar tevredenheid is beantwoord. Het CPB-antwoord hierop luidt: nee. Met name de conclusie in Witteveen+Bos (2009, hoofdstuk 3) dat de eerdere CPB-kritiek vooral tot een opwaartse bijstelling van de baten in de MKBA 'Functie volgt Peil' zou moeten leiden⁶³ en, in het verlengde daarvan, ook tot extra baten voor de projecten van het programma 'Westelijke Veenweiden', doet wel erg weinig recht aan de CPB-kritiek op de MKBA 'Functie volgt Peil'. Zonder de argumenten uit de *second opinion* op de MKBA 'Functie volgt Peil' hier al te uitgebreid te herhalen, is het toch zinnig om met verwijzing naar die *second opinion*, tot een CPB-antwoord op de efficiencyvraag van het programma 'Westelijke Veenweiden te komen'.

12.4 De efficiëntievraag nader beschouwd

De *second opinion* van het CPB uit 2006 bevatte, kort samengevat, onder andere, de volgende twee kritiekpunten:

⁶³ Het hoofdstuk in Witteveen+Bos draagt de titel 'aanvullende baten'. De titels van de twee evaluerende paragrafen luiden: 'Cultuurhistorie onderschat?' en 'Natuur onderschat?'

1. Het grote positieve saldo voor het project 'Functie volgt Peil' was voor een zeer belangrijk deel het gevolg van de veronderstelling dat in de Krimpenerwaard ook zonder project grote investeringen zouden moeten worden uitgevoerd.
2. De milieubaten, die in 'Functie volgt Peil' een substantieel deel van de projectbaten uitmaakten⁶⁴, zijn schromelijk overschat. Ter illustratie: omgerekend per hectare (nieuw) broekbos was er in de Krimpenerwaard sprake van een baat aan verminderde fijnstofuitstoot van 137.500 euro. Werden daar de baten van extra NO₂-afvang nog bij opgeteld dan resulteerde zelfs een baat van 163.120 euro per hectare broekbos. Zonder toelichting zal duidelijk zijn dat dit absurde schattingen zijn⁶⁵. Maar zelfs als ze dit niet zouden zijn, dan suggereren ze in ieder geval een heel ander project dan het project dat wordt voorgesteld⁶⁶.

Op basis van deze (en enige andere, kwantitatief minder belangrijke) kritische kanttekeningen concludeerde het CPB dat bij correctie voor beide punten, het door Witteveen+Bos en ECORYS berekende MKBA-saldo voor het project 'Functie volgt Peil' vermoedelijk van positief in negatief zou veranderen (CPB, 2006, p.15). Merkwaardigerwijs wordt deze constatering die bij een extrapolatie naar het programma 'Westelijke Veenweiden' van doorslaggevend betekenis is voor de uitkomst, door Witteveen+Bos in de 'Aanvulling MKBA's remming bodemdaling' (2009) volledig genegeerd.

Het CPB constateerde in 2006 overigens ook dat de overschatting van de baten niet per se betekende dat investeringen zoals voorgesteld in 'Functie volgt Peil' onrendabel (niet efficiënt) zouden zijn. Tegenover de overschatting van de baten stonden namelijk andere baten die geen of onvoldoende aandacht kregen. Kort samengevat waren dat:

1. Cultuurhistorische waarden in de vorm van de instandhouding van de bestaande middeleeuwse ontginningsstructuur en het typische Hollandse agrarische veenweidelandschap.
2. Unieke natuurwaarden, waarbij vooral gedacht moet worden aan de mondiale betekenis van de westelijke veenweiden als weidevogelgebied.
3. De waarde van een kwalitatief hoogwaardige (= niet verrommelde) open ruimte, die vooral ontleend wordt aan de ligging binnen de sterk verstedelijkte Randstad en die bij een vernatting beter beschermd wordt.

Met betrekking tot het eerste punt constateert Witteveen+Bos (2009, p.29) dat een omkeer van peilbeheer zowel een verlies als een winst aan cultuurhistorische baten met zich meebrengt.

⁶⁴ In de projecten Wormer- en Wisperveld gaat het om bijna 90% van de door Witteveen+Bos berekende baten; in Groot-Wilnes-Vinkeveen om 55%; en in de Krimpenerwaard om 31% van alle baten. Het relatief lage percentage voor de Krimpenerwaard hangt samen met de grote batenpost 'uitgespaarde investeringen' in dit deelproject.

⁶⁵ Met betrekking tot deze baten schrijft Witteveen+Bos (2009, p.29) overigens dat deze voorzichtig (!) zijn geschat op grond van kengetallen. Daarbij is 'gewerkt met bestaande prijskaartjes (die CPB erkent via OEI)'. Wat dit laatste betreft: los van het feit dat dit wel een erg bureaucratisch argument is, heeft het CPB het kengetallen boek nooit erkend.

⁶⁶ Kort samengevat zou dat andere project eruit moeten bestaan om een groot aantal hectares broekbos in de deelgebieden aan te leggen en verder niets te doen.

Vervolgens ‘reduceren’ Witteveen+Bos de cultuurhistorische baten tot extra recreatiebaten en baten van vererving. De laatste worden niet gemonetariseerd. De vraag kan worden gesteld of cultuurhistorische baten geen zelfstandige baten zijn die geen verdere reductie behoeven.⁶⁷ Met betrekking tot de onder punt 2 genoemde natuurbaten schrijft Witteveen+Bos dat niet duidelijk is waarom de natuurbaten zijn onderschat.⁶⁸

Voor de kern van het efficiency oordeel over het programma ‘Westelijke Veenweiden’ is het volgende van belang:

1. Uitvoering van de deelprojecten van het programma ‘Westelijke Veenweiden’ brengt kosten met zich mee die, direct of indirect, slechts voor een klein deel uit de markt kunnen worden terugverdiend. Tot de monetaire baten die via de markt bij betrokkenen (niet noodzakelijk zijn dit de investeerders) terechtkomen, behoren met name landbouwbaten (efficiencywinst) voor een beperkt aantal bedrijven, uitgespaarde kosten van waterbeheer en recreatiebaten.
2. Daarnaast zijn er baten die op de markt geen prijs krijgen. Sommige van die baten, met name sommige milieubaten zoals bijvoorbeeld CO₂, kunnen via een benadering in euro’s worden uitgedrukt. Voor andere baten kan dit in redelijkheid niet op een enigszins objectieve en betrouwbare wijze. Tot die laatste categorie behoren onder andere de baten van cultuurhistorie, unieke natuur en biodiversiteit (zie Sunstein, 2002).
3. Een MKBA van het programma ‘Westelijke Veenweiden’ zal derhalve hoogstwaarschijnlijk een, in investeringskosten, aanzienlijk *negatief* MKBA-saldo in euro’s opleveren en een *positieve* post voor niet-gemonetariseerde baten.
4. Of de maatschappelijke waarde van de niet betrouwbaar te monetariseren projectbaten aan cultuurhistorie, unieke natuur en biodiversiteit opweegt tegen het negatieve eurosaldo van de overige kosten en baten (het efficiency-oordeel), is niet op objectieve gronden vast te stellen. In laatste instantie zal de politiek hierop een antwoord moeten geven. In de formulering van een antwoord zullen de uniekheid van het gebied en de schaarste aan open ruimte in de Randstad een belangrijke rol spelen. Wel zou per deelproject kunnen worden nagegaan of de niet in euro’s uitgedrukte waarden, met de voorgestelde maatregelen wel op de meest kosteneffectieve wijze zullen worden gerealiseerd. Dit zou ook tot een prioritering van de twaalf deelprojecten kunnen leiden (welk deelproject is vanuit een welvaartsoogpunt het aantrekkelijkst?).

⁶⁷ ‘Zorg om de veenweide past in de canon van de vaderlandse geschiedenis.’ aldus de Bont (2005, p. 15)

⁶⁸ Witteveen+Bos schrijft hierover: ‘Recreatiebaten zijn echter ook natuurbaten’ (die wel zijn geschat) en ‘niet gebruikswaarden zijn in rekening gebracht’ (zie Witteveen+Bos p. 29-30). Ofwel: de natuurbaten zijn onderdeel van de recreatiebaten en de gebruikswaarden.

12.5 Totaalbeeld

Centraal in het programma ‘Westelijke Veenweiden’ staan de maatregelen om (i) de voortdurende daling van de veenpolders af te remmen; en (ii) het waterbeheer te rationaliseren (aantal peilgebieden te verminderen). Tot nu toe werd het waterbeheer goeddeels gedictéerd door het landbouwkundige gebruik van het veenweidegebied. In de praktijk betekent dit dat het waterpeil de gebruiksfunctie volgde. Met de maatregelen van het programma ‘Westelijke Veenweiden’ vindt er een accentverschuiving plaats naar een strategie waarin het waterpeil medebepalend is voor de wijze waarop het gebied wordt gebruikt.

De voorgestelde programmamaatregelen die betrekking hebben op twaalf veenweidepolders hebben in essentie vier typen welvaartskosten (i) er moet geïnvesteerd worden in de waterhuishouding; (ii) polders moeten hier en daar opnieuw worden ingericht; (iii) er komt nieuwe natuur die beheerd moet worden; en (iv) er is een welvaartsverlies vanwege een (netto) afname van de landbouwproductie.

Daar tegenover staan ook baten: (i) het waterbeheer wordt (iets) goedkoper; (ii) het gebied wordt aantrekkelijker om te recreëren of anderszins te verblijven; (iii) de efficiency van sommige landbouwbedrijven zal toenemen; (iii) er zijn minder schadelijke emissies, vooral van CO₂, en er is sprake van fijnstofafvang; (iv) het typische karakter van het landschap blijft beter bewaard; en (v) de veenweiden als weidevogelgebied met een mondiale betekenis, blijft beter behouden.

Het programma voldoet aan de eisen van *legitimiteit* en *effectiviteit*. Zij het dat met betrekking tot dit laatste er slechts sprake is van een *afremming van de daling van een deel van de bodem* in de gebieden en dus niet van een volledige stopzetting van die daling in het gehele gebied.

Met betrekking tot het efficiency-oordeel is het volgende van belang:

De baten kunnen maar voor een deel in euro's worden uitgedrukt. Vanwege de uniciteit van het westelijk veenweidegebied zijn niet alle baten betrouwbaar te monetariseren. Mede gezien de uitkomsten van de MKBA ‘Functie volgt Peil’ uit 2006 en de kanttekeningen die daarbij door het CPB zijn geplaatst (die, opmerkelijk genoeg, goeddeels in Witteveen+Bos (2009) worden genegeerd dan wel erg onevenwichtig worden behandeld), zijn de eurobaten van het programma ‘Westelijke Veenweiden’ vermoedelijk aanzienlijk kleiner dan de totale projectkosten. Maar naast eurobaten zijn er ook niet-eurobaten. Vanuit één van de hoofddoelen van het project (afremmen bodemdaling veenweidegebied om het karakter van het gebied in stand te houden) zijn juist die niet-eurobaten belangrijk. Over de vraag of de maatschappelijke waarde daarvan het negatieve eurosaldo van de te monetariseren kosten en baten van het project overtreft, kan, ook gezien de *beperkt beschikbare gegevens* over de projecten, slechts gespeculeerd worden. Maar zelfs met veel meer gegevens is een objectief antwoord niet mogelijk. Net als bij beslissingen over andere collectieve goederen met een uniek karakter geldt dat voor de unieke cultuurhistorische waarden en de natuurwaarden van het veenweidegebied de politiek uiteindelijk moet vaststellen of, *ex ante*, de baten de kosten waard zijn. Wel zou per deelproject

kunnen worden nagegaan of de niet in euro's uitgedrukte waarden, met de voorgestelde maatregelen op de meest kosteneffectieve wijze zullen worden gerealiseerd. Dit zou tevens tot een eventuele prioritering en/of selectie van de twaalf deelprojecten kunnen leiden.

Bronnen

Akker, J. van den, 2005, Maaiveldddaling en verdwijnende veengronden, in: W.A. Rienks en A. L. Gerritsen, Veenweide 25x belicht, WUR, Wageningen, p.11-13.

Bakel, J. van en P. Vereijken, 2005, Moeraswisselteelt als oplossing voor duurzaam biomassabeheer, in: W.A. Rienks en A. L. Gerritsen, Veenweide 25x belicht, WUR, Wageningen, p.26-27.

Bont, Ch. de, 2005, De veenweide in historisch-geografisch perspectief: remmen of doorstarten, in: W.A. Rienks en A. L. Gerritsen, Veenweide 25x belicht, WUR, Wageningen, p.14-15.

CPB, 2006, Second Opinion MKBA Functie volgt Peil, CPB Notitie, Den Haag.

DLG, 2008, Programma Westelijk Veenweiden: Projectenlijst herstructurering en transitie westelijke veenweiden in het kader van de Nota Ruimte.

Ebregt, J. C.J.J. Eijgenraam en H.J.J. Stolwijk, 2005, Kosteneffectiviteit van maatregelen en pakketten, Centraal Planbureau, Den Haag.

PBL, 2009, Commentaar op Westelijke Veenweidegebied: Aanvulling MKBA's remming bodemdaling m.b.t. waterbeheer, memo 23 februari.

Sunstein, Cass R., 2002, Coherent and Incoherent Valuation: A Problem with Contingent Valuation of Cultural Amenities, Working Paper, The Cultural Policy Center, University of Chicago.

Witteveen+Bos en ECORYS, 2006, MKBA Functie volgt Peil Westelijk Veenweidegebied, Rotterdam.

Witteveen+Bos, 2009, Aanvulling MKBA's remming bodemdaling, Rotterdam.

13 Beoordeling project Hengelo Centraal Station Twente/ Hart van Zuid

Woord vooraf

Deze beoordeling betreft de *Aanvulling op de KKBA van het project Hart van Zuid/ Stationsomgeving Centraal Station Twente* (Projectbureau Hart van Zuid 2009). In november 2008 heeft het Planbureau voor de Leefomgeving (in samenwerking met het Centraal Planbureau) een eerdere versie van de KKBA CST/ HvZ (BCI 2008b) beoordeeld (PBL 2008). De projectdefinitie in de KKBA waarop deze vorige beoordeling betrekking had, wijkt af van de huidige definitie. Terwijl de vorige KKBA enkel fase 2 van het project CST/ HvZ betrof, wordt daaraan in de *Aanvulling op de KKBA* fase 3 toegevoegd.

De conclusie van de beoordeling in november 2008 luidde dat het project (in zijn toenmalige definitie) voldeed aan de voorwaarde van *legitimiteit* en *effectiviteit*, maar het oordeel ten aanzien van de *efficiëntie* was ongunstig. Het *eindoordeel* ten aanzien van het project was hierdoor ongunstig.

Daarnaast bevatte de beoordeling van november 2008 een bijlage waarin het PBL inging op een aanvullende notitie van BCI (2008c), waarin BCI de KKBA op enkele belangrijke punten had gewijzigd. Ook het eindoordeel met betrekking tot deze aanvullende notitie was ongunstig. In het 5D overleg van december 2008 is, mede op advies van het PBL, besloten om ook fase 3 van het plan HvZ toe te voegen aan de KKBA. De *Aanvulling* op de KKBA brengt de kosten en baten door het toevoegen van fase 3 in beeld. Tevens gaat de *Aanvulling* in op vragen die van PBL naar aanleiding van de KKBA over fase 2. Tot slot biedt de *Aanvulling* een nadere onderbouwing voor de berekening van de zogenaamde uitstralingseffecten en de bereikbaarheidseffecten.

In overleg met het ministerie van VROM is besloten tot een marginale toetsing van het project volgens de aangepaste definitie in de *Aanvulling op de KKBA*. Hierin zal enkel beknopt worden ingegaan op de relevante veranderingen ten opzichte van de vorige versie van de KKBA.

Algemene informatie

Nota Ruimte Budget-claim: geraamd tekort van 68,7 miljoen euro (contante waarde; dit was in de vorige versie van de KKBA 68,8 miljoen euro), volgens het raster dat vooraf ging aan de vorige versie van de KKBA gezamenlijk op te brengen door de markt, de regionale overheden en het Rijk.

Korte projectomschrijving fase 3

De derde fase heeft betrekking op het transformatiegebied Woonstad Noord en de herstructurering van het verouderde bedrijventerrein Kanaalzone.

Woonstad Noord moet een aantrekkelijk woongebied worden met naast 20 procent sociale woningbouw vooral woningen voor de midden- en hogere inkomensgroepen in HvZ, in de vorm van stedelijke woonmilieus met gestapelde en grondgebonden woningen.

De Kanaalzone maakt deel uit van het bedrijventerrein Twentekanaal. Voor vestiging op het 12 hectare grote terrein komen conform de binnenhavenvisie Twente watergebonden bedrijven in aanmerking. Vestiging van sterk milieubelastende bedrijven in milieucategorie 5 en 6 is uitgesloten, vanwege de afstand tot de aanwezige woonbebouwing. Naast de watergerelateerde bedrijven, wordt het gebied ook benut voor de verplaatsing van een aantal Storkvestigingen die nu nog in het Woonstad Noordgebied zijn gehuisvest. In een vervolgtraject worden de mogelijkheden nagegaan voor vestiging van watergebonden bedrijven die zich richten op recreatie en watersport en tevens een toeristische functie vervullen.

Verkenningfase Nota Ruimte Budget

De *Aanvulling KKBA CST/ HvZ* is opgesteld door het Projectbureau Hart van Zuid samen met RIGO en Buck Consultants International (BCI). Op verzoek van het Ministerie van VROM beoordeelt het Planbureau voor de Leefomgeving (i.s.m. het Centraal Planbureau) in deze notitie het project CST/ HvZ in het kader van de Verkenningfase Nota Ruimte Budget. Dit gebeurt, in navolging op de hierboven genoemde beoordeling van november 2008, op basis van een marginale toetsing.

13.1 Legitimiteit overheidsbijdrage

Op basis van de *Aanvulling KKBA CST/ HvZ* blijft een overheidsbijdrage legitiem. Ten opzichte van de vorige beoordeling is daar niets in veranderd.

Subsidiariteit

Voor zover de baten zich lokaal manifesteren, is de gemeente Hengelo de eerst aangewezen partij om het project mede te financieren. Voor zover het regionale baten betreft, bijvoorbeeld baten die samenhangen met de verbeterde regionale bereikbaarheid per spoor of verbetering van de luchtkwaliteit, zijn daarnaast de buurgemeenten die met Hengelo de Netwerkstad Twente vormen en de provincie Overijssel partijen die kunnen worden aangesproken op medefinanciering.

Alleen als de gemeenten en/of de provincie niet de financiële ruimte hebben om een maatschappelijk gezien rendabel project mee te financieren, kan een bijdrage van het Rijk in de rede liggen. Een eventuele rijksbijdrage moet wel in redelijke verhouding staan tot de omvang van de niet op de markt inbare maatschappelijke baten van het project. Medefinanciering door

het Rijk is daarnaast aan de orde in het geval dat het belang van het project verder reikt dan de provincie, zoals bij de investeringen in infrastructuur en de concurrentiepositie van Nederland ten opzichte van het buitenland.

Wat betreft dit laatste, zijn in de *Aanvulling KKBA CST/ HvZ* de verbanden tussen kennis (bijvoorbeeld spin-offs van TU) en handel (WTC), en tussen Hengelo (en Enschede) en de diverse partners in Duitsland ten opzichte van de vorige KKBA iets concreter uitgewerkt. Deze aanvulling maakt een rijksbijdrage aannemelijker.

Algemene opmerkingen over de KKBA

Fasering project Hart van Zuid in KKBA

Waar de vorige KKBA enkel fase 2 van het project CST/ HvA betrof, wordt in de *Aanvulling KKBA CST/ HvZ* ook fase 3 betrokken. Tussen de deelplannen uit de tweede en derde fase bestaan vele verbanden, zowel op ruimtelijk, infrastructureel als financieel gebied. Nu deze fasen samen onderwerp zijn van de *Aanvulling KKBA CST/ HvZ* ontstaat een scherper beeld van de kosten en baten van het project als geheel.

Samenhang tussen projectonderdelen

Naast de verbanden tussen de projectfasen bestaan er verbanden tussen de deelprojecten, zowel binnen de tweede als de derde fase afzonderlijk, als tussen deelprojecten in beide fasen. Het project CST/ HvZ is een goed voorbeeld van integrale gebiedsontwikkeling. Verscheidene partijen investeren gezamenlijk in diverse maatregelen die ruimtelijk samenhangen.

In de beoordeling van november 2008 plaatste het PBL kanttekeningen bij de wijze waarop die samenhang in de KKBA naar voren kwam. Onduidelijk was in hoeverre de verschillende maatregelen binnen het projectplan onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn. Daarnaast was het niet goed mogelijk om de verschillende maatregelen op hun eigen merites (maatschappelijke kosten/baten) te beoordelen en eventuele synergie tussen projectonderdelen, alsmede eventuele optimaliseringsmogelijkheden scherp in beeld te krijgen.

De *Aanvulling KKBA CST/ HvZ* biedt op deze punten extra informatie. In supplement 1 wordt in afzonderlijke paragrafen ingegaan op de merites per onderdeel en de samenhang en synergie tussen onderdelen. De samenhang tussen de diverse delen van het totale project komt daardoor beter tot uitdrukking. Het inzicht in de afzonderlijke maatschappelijke kosten en baten per onderdeel blijft evenwel beperkt, mede als gevolg van de forse bijdrage aan het kostenbatensaldo van de uitstralingseffecten op de omgeving van het plangebied, die nauwelijks zijn toe te wijzen aan de afzonderlijke projectonderdelen. Dat heeft alles te maken met het integrale karakter van het project: juist door de investeringen in de diverse onderdelen in onderlinge samenhang, plukt ook de omgeving voordeel van de ontwikkelingen in het projectplan.

Het verbeterde inzicht in de samenhang tussen de onderdelen brengt echter ook enkele mogelijke nieuwe spanningen aan het licht, zowel tussen projectonderdelen onderling, als tussen projectonderdelen en de bestaande omgeving:

- *Nieuw winkelcentrum:* Rond de centrale oostwestverbinding Esrein zullen diverse nieuwe voorzieningen worden gebouwd, zoals een winkelcentrum, een gezondheidscentrum en sociaalmaatschappelijke voorzieningen. De *Aanvulling KKBA CST/ HvZ* (p. 22) spreekt van een ‘verbinding met reeds bestaande voorzieningen’. Maar is er mogelijk ook niet sprake van concurrentie met deze bestaande voorzieningen? Uiteraard vergroot de ontwikkeling van Woonstad Noord het draagvlak voor voorzieningen, maar met de geplande 241 woningen zal de extra vraag niet enorm toenemen. Over deze mogelijke concurrentie en de daaraan verbonden exploitatierisico’s bevat de *Aanvulling KKBA CST/ HvZ* geen informatie.
- *Nieuwe woningen langs de Laan Hart van Zuid:* Langs de Laan Hart van Zuid wordt een hogere wand van gebouwen gerealiseerd om het industrielawaai te weren. Deze gebouwenwand biedt plaats aan ruime appartementen en woon-werkcombinaties (ibid: p. 25-6). Hoewel deze wand het achterliggende woongebied deels kan beschermen tegen het industrielawaai, zullen de bewoners van deze nieuwe appartementen wel uitkijken op de aanwezige industrie. Misschien zal het groen langs de Laan Hart van Zuid een deel van deze visuele hinder wegnemen, maar zeer waarschijnlijk zal de industrie zichtbaar blijven (zeker in de herfst en winter). Dit lijkt een risico voor de verkoopbaarheid van deze appartementen.
- *Entreefunctie Kanaalzone:* Door de aanleg van de Laan Hart van Zuid wordt de Kanaalzone de nieuwe stadsentree van Hengelo-Zuid. Dit vereist volgens de *Aanvulling KKBA CST/ HvZ* een hoge ambitie ten aanzien van de ruimtelijke kwaliteit van zowel de gebouwen, de infrastructuur als de openbare ruimte (ibid: p. 22, 27). Hoewel deze investeringen op het nieuw te ontwikkelen bedrijventerrein de ruimtelijke kwaliteit kan verhogen, wordt de omgeving (ook dan) gedomineerd door de reeds bestaande grootschalige industriële bedrijvigheid in de Kanaalzone. Deze lijken de entreefunctie in de weg te (blijven) staan. Een ander probleem hangt hiermee samen. De *Aanvulling KKBA CST/ HvZ* noemt in de Kanaalzone naast de nieuwe en de uit het plangebied uitgeplaatste bedrijvigheid ook de mogelijke vestiging van watergebonden bedrijven die zich richten op recreatie en watersport en tevens een toeristische functie vervullen. Deze toeristische functie staat op gespannen voet met de aanwezige industrie ter plaatse, bijvoorbeeld de naastgelegen Petroleumhaven.
- *Kantoren:* In het geplande WTC (fase 2) worden nieuwe kantoren gebouwd. Datzelfde geldt voor Woonstad Noord (kantoren in de hoge gebouwenwand langs de Laan Hart van Zuid; inclusief diensten en voorzieningen 13.000 m²) en de Kanaalzone (42.000 m² bvo). Dit roept de vraag op of hier sprake is van een risico van overaanbod van kantoorruimte en dus van exploitatierisico’s. De *Aanvulling KKBA CST/ HvZ* bevat geen marktanalyse op basis waarvan dergelijke risico’s kunnen worden ingeschat.

- *Warmtenet*: In de eerdere versie van de KKBA CST/ HvZ (BCI 2008b) werd gesteld dat de woningen in fase 3 nodig zijn voor de rentabiliteit van het Warmtenet: als het woningbouwprogramma in de derde fase achterwege blijft, zal het Warmtenet niet worden gerealiseerd. In die KKBA was sprake van 500 geplande woningen in fase 3. In de *Aanvulling KKBA CST/ HvZ* is sprake van minder dan de helft van dat aantal woningen: 136 appartementen + 105 grondgebonden woningen = 241 woningen. Dit roept de vraag op of dit aantal voldoende is voor een rendabel Warmtenet, en, in het verlengde daarvan, of de geplande milieuwinst van het project hiermee in gevaar komt. De *Aanvulling KKBA CST/ HvZ* bevat geen informatie over dit mogelijke probleem.

13.2 Effectiviteit

Op basis van de *Aanvulling KKBA CST/ HvZ* ziet het PBL geen reden tot grote aanpassingen in de beoordeling van de effectiviteit. Dat neemt niet weg dat enkele van de hierboven genoemde punten de effectiviteit van het project kunnen aantasten. Hieronder volgt een korte toelichting met betrekking tot de vier hoofddoelen van het project CST/ HvZ:

- Verbetering van de ruimtelijke kwaliteit;
- Bevorderen van de werkgelegenheid;
- Verbetering van de bereikbaarheid;
- Stimuleren van duurzaamheid.

Verbetering van de ruimtelijke kwaliteit

Het project als geheel draagt bij aan de verbetering van de (lokale) ruimtelijke kwaliteit. Echter, bij enkele van de hierboven genoemde punten lijken spanningen te bestaan tussen functies/projectonderdelen. Deze kunnen de verbetering van de ruimtelijke kwaliteit in deelgebieden onder druk zetten.

Werkgelegenheid

De voorziene werkgelegenheidseffecten, een punt waarop het PBL in de vorige beoordeling kritiek had in verband met verdringingseffecten, zijn in de *Aanvulling KKBA CST/ HvZ* nog slechts als PM opgenomen.

Verbetering van de bereikbaarheid

Het project draagt bij aan de verbetering van de bereikbaarheid.

Stimuleren van duurzaamheid

Het project draagt bij aan de realisatie van de duurzaamheidsdoelstellingen. Echter, in verband met het lagere aantal geplande woningen in fase 3 komt de rentabiliteit van het Warmtenet mogelijk in gevaar.

13.3 Efficiëntie

In de eerdere versie van KKBA (BCI 2008b) leverde de confrontatie van maatschappelijke kosten en baten van fase 2 van het project een batig saldo op van 47,6 miljoen euro (+ PM). In de beoordeling van het PBL was echter sprake van een negatief saldo van – 20,7 miljoen euro (+ PM). Dat verschil was grotendeels toe te schrijven aan het schrappen van de werkgelegenheidsbaten.⁶⁹

In de *Aanvulling KKBA CST/ HvZ* zijn aan de kosten en baten van fase 2 die van fase 3 toegevoegd. Het resultaat is een batig saldo van 9,9 miljoen euro (+ PM). Tabel 1 vergelijkt de maatschappelijke kosten en baten uit de vorige versie van de KKBA met die in de huidige *Aanvulling KKBA CST/ HvZ*. De groen gemarkeerde posten bevatten wijzigingen. Hieronder gaan we kort in op enkele belangrijke wijzigingen die bijdragen aan de veranderingen in het resultaat. Met enkele veranderingen stemt het PBL in, bij andere plaatst het kanttekeningen.

⁶⁹ Naar aanleiding van het commentaar van het PBL en het CPB tijdens de factfindingbijeenkomst d.d. 3 november 2008 heeft BCI een aanvullende notitie geschreven (BCI 2008c). Deze bevat op enkele belangrijke punten wijzigingen in de KKBA. Het totale saldo valt 45,4 miljoen euro lager uit (2,2 in plaats van 47,6 miljoen euro). In overleg met het ministerie van VROM is eind 2008 besloten om de aanvullende notitie in een bijlage te becommentariëren. Deze bijlage hebben we bij deze marginale toetsing niet opnieuw bijgevoegd.

**Tabel 13.1 Vergelijking maatschappelijke kosten en baten oorspronkelijke KKBA en Aanvulling KKBA
(NCW in miljoen euro)^a**

	Kosten/ baten BCI 2008b		Kosten/ baten Projectbureau 2009	
	Was		Wordt	
Directe baten				
Saldo Business case	– 68,8			
Grondopbrengsten				
CST			18,0	
Woonstad Noord			8,9	
Kanaalzone			16,2	
Bereikbaarheid	22,7		27,9	
Waardering wachttijden busstation	3,8		3,8	
Vermeden kosten infrastructuur	2,0		2,0	
Groenvoorziening	0,4		0,7	
Subtotaal	– 39,9		77,4	
Indirecte baten				
Werkgelegenheid	39,5		+ PM	
Weglekeffect buitenland	28,8		+ PM	
Agglomeratie- & schaalvoordelen		+ PM	+ PM	
Subtotaal	68,3	+ PM	+ PM	
Externe baten				
Kwaliteit leefomgeving	14,3			
CST/laan/brug			11,5	
Woonstad Noord			8,2	
Kanaalzone			1,7	
Productiviteitsgroei WTC			6,3	
Productiviteitsgroei Kanaalzone			1,2	
Cultuurhistorie	1,0		1,0	
Duurzaamheid	4,9		4,9	
Modal shift binnen gebied	0,4		0,4	
Modal shift buiten gebied			9,5	
Naamsbekendheid en imago		+ PM		+ PM+ PM
Subtotaal	20,5	+ PM		
Kosten				
Verwervingskosten				
CST/laan/brug			28,2	
Woonstad Noord			4,8	
Kanaalzone			7,1	
Overige kosten				
CST/laan/brug			56,6	
Woonstad Noord			5,0	
Kanaalzone			9,2	
Onderhoudskosten	1,3		1,3	
Subtotaal	1,3		112,3	
KKBA totaalsaldo	+ 47,6	+ PM	9,9	+ PM

^a Deze tabel is gebaseerd op de tabel op pagina 33 van de Aanvulling KKBA CST/ HvZ.

Grondexploitatie

Aanwijsbaarheid van besteding overheidssubsidies

Overheidssubsidies zouden moeten tegemoetkomen aan de kosten van maatregelen die externe effecten opleveren. In de grondexploitaties worden subsidies van de overheid geboekt aan de opbrengstenkant. Onduidelijk is waaraan deze subsidies precies worden besteed (Buitelaar *et al.* 2008). Een flink deel van deze middelen komt van het Rijk (bijv. ISV en BDU) en zou bij de afweging over een bijdrage van het Nota Ruimte budget meegenomen moeten worden.

Plankosten

De plankosten zijn met respectievelijk 11 procent (Woonstad Noord) en 10 procent (Kanaalzone) aan de hoge kant.

Verwervingskosten

Vanwege het ontbreken van informatie over de omvang van het gebied (in ha) waarin volgens de planning in fase 3 Woonstad Noord zal worden gerealiseerd, is een inschatting van de redelijkheid van de genoemde verwervingskosten niet mogelijk.

De verwervingskosten van de grond in de Kanaalzone lijken erg hoog. Op basis van de beschikbare informatie is de achtergrond van deze kosten niet te achterhalen. De overheidsbijdragen aan de grondexploitatie van de Kanaalzone zijn ook relatief hoog: ze betreffen volgens het huidige overzicht al 40 procent van de totale kosten.

Opbrengsten gronduitgifte

De plannen met betrekking tot zowel Woonstad Noord als de Kanaalzone zijn erg schetsmatig. Over de opbrengsten is op basis van de beschikbare informatie weinig zinvols te zeggen. Zo is met betrekking tot Woonstad Noord geen gedetailleerde verdeling gemaakt in woningtypen, en is er met betrekking tot de Kanaalzone geen inzicht in de verhouding tussen de omvang van het bedrijventerrein- en kantorengedeelte.

Resumerend stelt het PBL vast dat het op basis van de beschikbare informatie erg moeilijk is de grondexploitatie te beoordelen.

Werkgelegenheidsbaten

In het licht van de vorige beoordeling stemt het PBL uiteraard in met het schrappen van de oorspronkelijk onterecht aan het project toegerekende werkgelegenheidsbaten.

Productiviteitsgroei

Naar aanleiding van het commentaar van het PBL in november 2008 (op de herziene versie van de KKBA (BCI 2008c), toegevoegd als bijlage bij de beoordeling) op de baten die in de vorige KKBA waren meegenomen ten gevolge van een productiviteitsgroei, is in de *Aanvulling KKBA CST/HvZ* de onderbouwing aangepast. Zo komt het onderscheid tussen het WTC en de Kanaalzone nu beter tot uitdrukking.

Ook bij de nieuwe redenering, op pagina 24 van supplement 1, plaatst het PBL echter kanttekeningen. De redenering met betrekking tot de relatie tussen de productiviteitsstijging en de kantoorhuren in het WTC (ten opzichte van omringende kantoren) is op basis van de aanwezige informatie niet te controleren. Daarnaast wordt bij de redenering dat op een kwalitatief hoogwaardig ingerichte kantorenlocatie betere (en daarmee productievere) werknemers kunnen worden aangetrokken, onterecht vergeten dat hierbij vanuit nationaal perspectief sprake is van verdringing. Immers, als deze betere werknemers in het WTC aan het werk gaan, vertrekken zij elders.

Ten opzichte van de vorige KKBA is de *Aanvulling KKBA CST/HvZ* een lagere productiviteitsbaat opgenomen. Op basis van de kanttekeningen in de vorige beoordeling en de huidige nieuwe marginale toetsing acht het PBL ook deze baat onvoldoende onderbouwd. Er kan sprake zijn van een beperkt productiviteitseffect, maar ook bij de uitleg in de *Aanvulling* blijven wij van mening dat deze baat slechts als + PM opgevoerd kan worden.

Kwaliteit leefomgeving

Bij de investeringen in het plangebied zullen ook de bestaande bewoners en gebruikers voordeel hebben. De KBA neemt deze maatschappelijke baat mee in de vorm van een gemiddelde waardeestijging van het vastgoed van de bestaande bewoners en bedrijven. Hierbij is uitgegaan van de WOZ-waarde in een uitstralingsgebied. Omdat de waardeestijging niet in het hele gebied hetzelfde is, is het gebied volgens het PBL terecht opgedeeld in verschillende deelgebieden. Omdat nu ook fase 3 van het project Hart van Zuid is meegenomen, wordt het uitstralingsgebied groter dan in de oorspronkelijke KKBA, en daarmee de baten van het project. Supplement 2 van de *Aanvulling KKBA CST/HvZ* werkt de nieuwe benadering uit. Er zijn gebieden uitgebreid en toegevoegd, en daarnaast is het percentage waarmee de WOZ-waarde stijgt her en der verhoogd. De tabel op pagina 34 van de *Aanvulling KKBA CST/HvZ* geeft de baten weer. Hoewel het PBL met betrekking tot dit project akkoord is met het principe van deze benadering, lijken de baten in de *Aanvulling KKBA CST/HvZ* te worden overschat. Dat heeft een aantal oorzaken.

- Onduidelijk is waarom deelgebied 3 (Projectbureau Hart van Zuid 2009: p. 10) is vergroot. Fase 3 heeft op de situatie daar nauwelijks invloed, omdat het onwaarschijnlijk is dat de uitstraling van Woonstad Noord over de Laan Hart van Zuid en de daar aanwezige bedrijvigheid heen

reikt. Een correctie van ongeveer 1/5 deel van het gebied levert een vermindering van de baat op van: $1/5 \times 1,8$ miljoen euro = 0,4 miljoen euro.

- Deelgebied 5 profiteert volgens de *Aanvulling KKBA CST/ HvZ* van de ontwikkeling van de Kanaalzone, met name doordat de nieuwe bedrijvigheid het gebied afschermt van de milieubelastende activiteiten langs het kanaal. Onduidelijk is tegen welke activiteiten deelgebied 5 nu precies wordt beschermd. Met betrekking tot de bestaande Petroleumhaven verandert er niets, en de gebieden aan de overkant van het kanaal liggen zo ver weg, dat een eventuele bescherming door de ontwikkeling van de Kanaalzone niet veel uithaalt. Eerder lijkt de ontwikkeling van de Kanaalzone een extra belasting op te leveren voor deelgebied 5. Het schrappen van het uitstralingseffect op deelgebied 5 levert een correctie op van 1,4 miljoen euro.
- De *Aanvulling KKBA CST/ HvZ* stelt dat een verbeterde ontsluiting de beide deelgebieden 6 aan weerszijden van de Kanaalzone gunstig kan beïnvloeden. Daarbij wordt echter geen rekening gehouden met een toename van het verkeer door de ontwikkeling van de Kanaalzone, die de verbetering van de bereikbaarheid beperkt. Een correctie van 3% naar 1% waardestijging levert een vermindering van de baat op van: $2/3 \times 0,3$ miljoen euro = 0,2 miljoen euro.
- Deze drie correcties opgeteld, leveren een vermindering van de baat op van 2 miljoen euro. Deze correctie is in tabel 2 weergegeven bij de post Kwaliteit leefomgeving. De correcties op basis van de beoordeling van het PBL zijn in de tabel geel gemarkeerd.

Milieu

In de KKBA worden wel baten toegekend aan vermeden CO₂-uitstoot door het Warmtenet, maar de kosten van aanleg en onderhoud (en baten door energiebesparing) door het Warmtenet worden niet meegenomen.

Bovendien komen de aanleg en exploitatie van het Warmtenet en dus de baten door vermeden CO₂-uitstoot mogelijk in gevaar, doordat, zoals hierboven al bleek, een lager aantal woningen in fase 3 is gepland.

Bereikbaarheid en wachttijden reizigers busstation

Ten opzichte van de vorige KKBA is de verantwoording van de vervoerbaten beter onderbouwd. Er is extra aandacht besteed aan de vragen die het PBL op basis van de vorige notitie heeft gesteld. De aanvullingen, en het inzicht dat deze bieden in de berekeningswijze, roepen tegelijkertijd extra vragen op. Er is een aantal onduidelijkheden die we in deze marginale toetsing kort aanstippen. Door de hernieuwde inzichten komen in het vervolg ook punten naar voren die in de voorgaande beoordeling nog niet aan de orde kwamen.

Reistijdbaten autoverkeer

Bij de berekening is geen rekening gehouden met spits/dalperioden. Dit kan aanmerkelijke invloed hebben op de reistijdbaten. In de dalperiode zijn de reistijdwinsten waarschijnlijk kleiner door een laag – of ontbrekend – congestieniveau. Onduidelijk is of de gepresenteerde reistijdwinst gebaseerd is op een daggemiddelde en hoe dit bepaald is met behulp van het verkeersmodel. Daarbij heeft het verkeersmodel waarschijnlijk alleen betrekking op een gemiddelde weekdag. Eventuele baten tijdens weekeinden worden hierdoor niet meegenomen, al zullen die per saldo wel kleiner zijn.

De vraag met betrekking tot spits/dal is ook van belang in het licht van de (overigens goed gedetailleerde) berekening van het aantal additionele voertuigverliesuren ten gevolge van de extra benodigde oversteekbewegingen van voetgangers in de nulsituatie. De extra verliestijd in de nulsituatie speelt vooral in de spits, in de dalperiode zijn er minder conflictsituaties tussen de verschillende modaliteiten.

Reistijdwinst openbaar vervoer

De extra toelichting op de reistijdwinst voor het openbaar vervoer (in dit geval busvervoer) (in supplement 3, hoofdstuk 3) is niet duidelijk. Zo ontbreekt de relatie met de berekening in de originele KKBA (op basis van reistijd 1,02) en behoeft de definitie van buspassages nadere toelichting. Daarnaast is het relevant waar de extra reizigers van het vandaan komen. Welk deel is autonome groei en welke reizigers komen elders vandaan?

Baten verkeer op hoger schaalniveau

De toevoeging van dit item geeft enig zicht op de bovenlokale bereikbaarheidsbaten die met name vanuit Rijksperspectief (versterking internationale bereikbaarheid/ concurrentiepositie) van belang zijn. De aannames (25 procent modal shift auto-trein en congestiekosten) die nu gemaakt zijn, zijn weliswaar helder omschreven maar moeilijk te staven.

Gemiddeld geschiedt nationaal ongeveer 8% van de verplaatsingskilometers per trein. (KIM en CPB, 2009: p27). Buiten de Randstad is dat nog lager. De filedruk in het oosten van het land is beperkt. Ook lijkt het niet waarschijnlijk dat zoveel nieuwe arbeidsplaatsen in Hengelo worden bezet door mensen uit de Randstad. Ten slotte zijn de maatschappelijke effecten van openbaar vervoer gemengd en kunnen zowel positief als negatief zijn (KIM en CPB, 2009). Het PBL volgt daarom niet de redenering van het projectbureau over de baten van de modal shift en houdt hier een + PM aan in plaats van de 6,3 miljoen euro in de Aanvulling.

Ook bij de bepaling van de 'ontweken' filekosten worden te veel verschillende aannames op elkaar gestapeld en is de zeggingskracht van de uitkomst (+ 3,2 miljoen euro) beperkt. De relatie tussen het aantal voertuigkilometers en de congestiekosten, zoals genoemd in de KIM-publicatie, zijn immers sterk locatie-afhankelijk. In het ene gebied leidt een kleine toename van het aantal voertuigkilometers al tot congestie, terwijl daarvoor in het andere gebied een grotere toename nodig is. De kosten die deze congestie teweegbrengt variëren ook per

locatie. Gezien het gebrek aan inzicht in de verhouding tussen de nulsituatie en de projectsituatie beveelt het PBL aan deze baten als + PM op te voeren. Samen met het voorgaande betekent dit dat wij de gehele post Baten verkeer op hoger schaalniveau waarderen met een + PM.

Baten van wachttijden

De achterliggende theorie met betrekking tot de sterk negatieve beleving van wachttijden wordt onderschreven. Vanuit deze theorie wordt aan de wachttijd in verkeersmodellen vaak een groot gewicht gehangen, waardoor deze een relatief sterke invloed heeft op de 'reisweerstand' die reizigers ondervinden. De omzetting van 'wachttijd' naar 'viertijd' gaat echter minder op in deze situatie, omdat de wachttijden bij overstappunten voor het openbaar vervoer over het algemeen klein zijn. Bij een overstaptijd van 15 minuten is de 'viertijd' beperkt, kan de reiziger weinig andere activiteiten ontplooiën en blijft de reiziger zich terdege bewust van het verstrijken van de (wach)tijd.

De kwaliteitsverbetering van het station zorgt ervoor dat voor reizigers het wachten op aansluitend vervoer comfortabeler wordt gemaakt. Dit is een positieve baat die inderdaad terecht wordt onderkend in de KKBA. Het PBL is het echter niet eens met de wijze waarop deze baten worden gemonetariseerd.

Ten eerste plaatsen we vraagtekens bij de aanname dat bij een gemiddelde wachttijd van 15 minuten een winst kan worden geboekt van 5 minuten (gepercipieerde wachttijd): dat lijkt aan de hoge kant. Ten tweede plaatsen we vraagtekens bij de tweede factor: de kans dat reizigers hun bus missen doordat ze hun wachttijd zo kort mogelijk willen houden in een onaantrekkelijke stationsomgeving. Ten eerste proberen reizigers hun reis van herkomst naar bestemming altijd te optimaliseren. Het is zeer de vraag of reizigers dit gedrag zullen aanpassen wanneer de stationsomgeving aantrekkelijk is. Ten tweede is, indien de reizigers dit gedrag überhaupt zouden vertonen, de winst beperkt omdat tegenover het niet missen van de bus een langere wachttijd op het station staat. Een kleine baat zou wel kunnen ontstaan indien er voor de reizigers op het station ook een nuttige 'bestemming' aanwezig is, zoals een winkelvoorziening. Hierdoor kunnen reizigers tijdens de overstap boodschappen doen en een extra woon-winkel-verplaatsing uitsparen. Dit betekent een verdere optimalisatie van hun reizigersgedrag. Hiervan is in dit project echter geen sprake.

Ten slotte wordt opgemerkt dat uitsluitend gerekend wordt met 389.000 reizigers uit 2007. Evenals bij de waardering van de baten van het busvervoer zou er echter rekening gehouden kunnen worden met een groei van het aantal OV-reizigers tot 2020 waardoor de baten hoger zouden uitvallen. Gezien de voorgaande opmerkingen t.a.v. de gehanteerde methode is dit echter minder relevant.

Resumerend, onderkent het PBL de positieve baten die ontstaan door de verbetering van de stationsomgeving, maar plaatst het vraagtekens bij (de wijze van) monetarisering van deze baten en beveelt het aan om de comfortverbetering van het station op te nemen als + PM-post.

13.4 Totaalbeeld efficiëntie

Vanwege een beperkt inzicht in de achtergronden van de grondexploitatie is het lastig om het totaalsaldo van kosten en baten te beoordelen. Vanwege enkele kanttekeningen bij de grondverwervingskosten en -opbrengsten, plaatsen we in tabel 2 vraagtekens achter de genoemde bedragen. Het totaalsaldo is hierdoor met de nodige onzekerheid omgeven. Daarnaast plaatsen we kanttekeningen bij enkele andere posten. Wat betreft de kwaliteit van de leefomgeving, zijn de baten van de uitstralingseffecten met 2 miljoen euro overschat. Ook de baten met betrekking tot de productiviteitsgroei zijn overschat; hoeveel lager deze zouden moeten zijn, is echter niet exact aan te geven. De baten met betrekking tot de bereikbaarheid en de ov-wachttijden vallen in totaal 7 (3,8 + 3,2) miljoen euro lager uit.

Indien alleen wordt gekeken naar de wijzigingen die op basis van de beschikbare gegevens in euro's zijn uit te drukken, dan valt het totaalsaldo 9 miljoen euro lager uit dan in de *Aanvulling KKBA CST/ HvZ*: het totaalsaldo bedraagt + 0,9 miljoen euro. Houden we daarnaast rekening met de batenposten waarbij de neerwaartse correctie niet precies in euro's is uit te drukken, dan gaat het saldo richting 0 euro, of daaronder. Nemen we daarbij de hierboven genoemde onzekerheden in ogenschouw, dan is een oordeel op basis van de beschikbare informatie lastig te geven. Na analyse van de beschikbare gegevens kan niet worden bepaald of het saldo positief of negatief zal uitvallen. Het PBL noemt het huidige beeld van de efficiëntie van het project noch gunstig, noch ongunstig.

13.5 Totaalbeeld

Het project voldoet aan de voorwaarde van *legitimiteit*. Een overheidsbijdrage lijkt voor dit project legitiem. Gezien de beperkte nationale baten van het project, is het wel de vraag in welke mate een bijdrage van de Rijksoverheid legitiem is.

Ook aan de voorwaarde van *effectiviteit* is voldaan. Het project draagt bij aan de realisatie van de doelen op de terreinen duurzaamheid, bereikbaarheid en ruimtelijke kwaliteit. De bijdrage aan de economische doelen is vooral te verwachten op het vlak van de versterking van de positie in de (eu)regio.

Het oordeel ten aanzien van de *efficiëntie* over het totale project (volgens de huidige definitie) is op basis van de beschikbare informatie lastig te geven. Indien alleen wordt gekeken naar de wijzigingen die op basis van de beschikbare gegevens in euro's zijn uit te drukken, dan is het totaalsaldo -12,9 miljoen euro. Houden we daarnaast rekening met de batenposten die niet precies in euro's zijn uit te drukken, dan wordt het saldo minder ongunstig maar blijft waarschijnlijk negatief. Daarbij is bovendien sprake van een flinke onzekerheid vanwege kanttekeningen bij de grondexploitatie. Het PBL noemt het huidige beeld van de efficiëntie van het project daarom licht ongunstig.

Een *eindoordeel* is licht ongunstig.

**Tabel 13.2 Vergelijking maatschappelijke kosten en baten oorspronkelijke KKBA en Aanvulling KKBA
(NCW in miljoen euro) met beoordeling PBL**

	Kosten / baten		Kosten / baten		Kosten / baten	
	BCI 2008b		Projectbureau 2009		PBL	
	Was		Wordt			
Directe baten						
Saldo Business case	68,8					
Grondopbrengsten						
CST			18,0		18,0 ?	
Woonstad Noord			8,9		8,9 ?	
Kanaalzone			16,2		16,2 ?	
Bereikbaarheid	22,7		27,9		27,9 ?	
Waardering wachttijden busstation	3,8		3,8		+ PM	
Vermeden kosten infrastructuur	2,0		2,0			
Groenvoorziening			0,4		0,7	
Subtotaal	39,9		77,4		73,6	
Indirecte baten						
Werkgelegenheid	39,5		+ PM		0	
Weglekeffect buitenland	28,8		+ PM			
Agglomeratie- & schaalvoordelen			+ PM			
Subtotaal			+ PM		0 + PM	
Externe baten						
Kwaliteit leefomgeving	14,3					
CST/laan/brug			11,5			
Woonstad Noord			8,2		7,9	
Kanaalzone			1,7		0	
Productiviteitsgroei WTC			6,3		+ PM	
Productiviteitsgroei Kanaalzone			1,2		+ PM	
Cultuurhistorie	1,0		1,0			
Duurzaamheid	4,9		4,9		?	
Modal shift binnen gebied	0,4		0,4			
Modal shift buiten gebied			9,5		+ PM	
Naamsbekendheid en imago			+ PM		+ PM	
Subtotaal	20,5		+ PM		+ PM 25,7 + PM	
Kosten						
Verwervingskosten						
CST/laan/brug			28,2			
Woonstad Noord			4,8			
Kanaalzone			7,1			
Overige kosten						
CST/laan/brug			56,6			
Woonstad Noord			5,0			
Kanaalzone			9,2			
Onderhoudskosten	1,3		1,3			
Subtotaal	1,3		112,3			
KKBA totaalsaldo	+ 47,6		+ PM		9,9 + PM 12,9 ? +	

Bronnen

BCI, 2008a, Projectbeschrijving Centraal Station Twente / Hengelo Hart van Zuid, Nijmegen, 19 september 2008.

BCI, 2008b, Kengetallen Kosten-batenanalyse Centraal Station Twente/ Hart van Zuid. Eindrapport, Nijmegen, 13 oktober 2008.

BCI, 2008c, Notitie met reactie op commentaar PBL factfindingbijeenkomst, Nijmegen, 7 november 2008.

Buitelaar, E., A. Segeren en P. Kronberger, 2008, Stedelijke transformatie en grondeigendom, Rotterdam/Den Haag, NAI/Ruimtelijk Planbureau.

CPB/ NEI, 2000, Evaluatie van grote infrastructuurprojecten, Leidraad voor kosten-batenanalyse, Onderzoeksprogramma Economische Effecten Infrastructuur, OEI leidraad.

CPB, 2006, Kosten-batenanalyse Zuidas Amsterdam.

CPB, 2008, Probleemanalyse en daaruit volgende project- en nulalternatieven in KBA's, CPB Memorandum, 7 oktober 2008.

ECORYS, 2008, Beknopte analyse KKBA Hengelo Hart van Zuid, Memo.

Het belang van openbaar vervoer: de maatschappelijk effecten op een rij, KIM en CPB, 2009.

Planbureau voor de Leefomgeving (i.s.m. Centraal Planbureau) (2008), Beoordeling KKBA Hengelo Centraal Station Twente/ Hart van Zuid in het kader van het Nota Ruimte Budget, 28 november 2008.

Projectbureau Hart van Zuid, 2008, Hart van Zuid Hengelo, Verbinden.

Masterplan. Projectbureau Hart van Zuid i.s.m. RIGO en BCI, 2009, Aanvulling op de KKBA Centraal Station Twente/ Hart van Zuid, Nijmegen, maart 2009.

14 Beoordeling project IJsseldelta Zuid (Kampen)

Algemene informatie

Korte omschrijving van de situatie en de oorspronkelijke projectalternatieven

IJsseldelta Zuid is het gebied ten zuiden en westen van de stad Kampen. In dit gebied is in de PKB Ruimte voor de Rivier een ruime planologische reservering opgenomen voor een bypass van de IJssel naar het Vossemeer. De bypass dient er voor te zorgen dat te zijner tijd vooral stroomopwaarts bij Zwolle de maatgevende hoogwaterstanden niet te hoog zullen oplopen.⁷⁰ Voor de korte termijn (gereed voor 2015) is in deze PKB voorzien in verdieping van het zomerbed van de IJssel over 22 km met ongeveer 1,5 meter (kosten 39 mln euro), wat veel goedkoper is dan een bypass.

De initiatiefnemers van het project hebben laten onderzoeken welke voordelen er zijn om toch de bypass al voor 2015 te realiseren en de zomerbedverdieping uit te stellen. Dit laatste vereist een omwisselbesluit van het Rijk, eigenlijk voor 1 januari 2009, maar in november 2008 uitgesteld tot april 2009. Er zijn twee voorstellen gemaakt voor de bypass: een groene variant, die slechts functioneert bij zeer hoge afvoeren en geen meerwaarde geeft voor woningbouw (beleidsalternatief 1a, kosten 193 mln euro) en een blauwe variant waarin er permanent water staat in de bypass met een open verbinding naar het noordelijke deel van het Vossemeer en een sluis voor recreatievaart naar de IJssel (beleidsalternatief 1b, kosten 210 mln euro). De blauwe bypass was het aanvankelijke projectvoorstel, onder andere omdat dit project wel goed kan worden gecombineerd met woningbouw, die op redelijk korte termijn in de regio gerealiseerd zou moeten worden. Dit, omdat de blauwe bypass een omgevingskwaliteit genereert waardoor er in het duurdere segment kan worden gebouwd. Het waterstandverlagend effect van beide varianten van de bypass is onder maatgevende omstandigheden gelijk, maar niet geheel voldoende om overal stroomopwaarts de PKB norm te halen. Bij Zwolle is dan toch over een korter traject van 7 km een beperkte zomerbedverdieping noodzakelijk. Als de bypass niet voor 2015 wordt gerealiseerd, wordt voor 2015 de omvangrijke zomerbedverdieping uitgevoerd op grond van de PKB.

Het is te verwachten dat de maatgevende afvoeren in de loop der tijd zullen toenemen. Daarvoor hanteert Rijkswaterstaat drie scenario's. In scenario 1 blijft de afvoer bij Lobith die behoort bij een overschrijdingskans van 1/1250 per jaar, tot 2050 gelijk aan de huidige maatgevende afvoer van 16 dzd m³/s; in scenario 2 neemt deze afvoer tot 2050 toe tot 16,5 dzd m³/s en in scenario 3 is dat 17 dzd m³/s. Dit laatste scenario sluit aan bij het huidige maximum beeld voor 2100 van 18 dzd m³/s. De stijging van het IJsselmeerpeil in deze scenario's is tot nu

⁷⁰ Veiligheidsnormen voor dijkkringen (nu nog in de vorm van maximale overschrijdingskansen) worden langs de rivieren eerst vertaald in maatgevende afvoeren (in dit geval die in Lobith) en deze maatgevende afvoeren worden lokaal weer vertaald in maatgevende hoogwaterstanden (MHW's). De waterkeringen moeten zodanig op orde zijn dat zij overal deze MHW's kunnen keren, afgezien van de gegeven overschrijdingskansen.

toe beperkt. Deze ontwikkelingen hangen niet alleen af van klimaatverandering, maar ook van het in Duitsland gevoerde beleid. Als er een verandering komt in de maatgevende afvoer, zal dit vermoedelijk sprongsgewijs gaan als gevolg van enige hoge afvoeren, net als dat in 1993 en 1995 is gebeurd en de aanleiding was voor de PKB Ruimte voor de Rivier.

Afhankelijk van de eerste beslissing, bypass of zomerbedverdieping voor 2015, zijn er ten behoeve van de KBA voor de jaren tot 2050 aanvullende pakketten ontworpen. De zomerbedverdieping kan later alsnog worden gevolgd door aanleg van een bypass, zij het dat de blauwe variant dan minder opportuun lijkt. Dit is variant 2 met groene bypass. Maar er kan ook worden gekozen voor een vervolgpakket met alleen uiterwaardmaatregelen. Dit laatste is minder ingrijpend en goedkoper dan de bypass. Daarom is dit laatste pakket met zomerbedverdieping beschouwd als het referentieproject 0. Omdat beide varianten van de bypass (1a en 1b) hetzelfde waterstandverlagend effect hebben, worden zij zo nodig op den duur ook gevolgd door eenzelfde pakket, waaronder alsnog aanvullende zomerbedverdieping over de hele lengte en diepte. In de scenario's 2 en 3 verschillen de maatregelen in de beleidspakketten 1a (direct groene bypass) en pakket 2 (later groene bypass) uiteindelijk niet van elkaar en pakket 1b alleen op het punt van de vormgeving van de bypass. Daarom verschillen de totale (niet gediscoteerde) investeringskosten in de pakketten 1a, 1b en 2 slechts een paar procent van elkaar (in scenario 3 uiteindelijk: 300, 305 en 306 mln euro). Alleen de referentievariant heeft een afwijkend eindpakket, dat in ieder scenario opgeteld duidelijk de laagste investeringskosten heeft (in scenario 3: 279 mln euro).

Kort samengevat zijn zomer/najaar 2008 de volgende alternatieve pakketten geanalyseerd:

- Referentie-alternatief:⁷¹ Zomerbedverdieping voor 2015, indien daarna nodig gevolgd door uiterwaardmaatregelen; inclusief EHS elders;
- Beleidsalternatief 1a: 'Gebiedsontwikkeling IJsseldelta Zuid met groene bypass' aangevuld met beperkte zomerbedverdieping voor 2015, indien daarna nodig gevolgd door volledige zomerbedverdieping en uiterwaardmaatregelen; inclusief EHS elders en compensatie voor verlies vogelgebied;
- Beleidsalternatief 1b: 'Gebiedsontwikkeling IJsseldelta Zuid met blauwe bypass' aangevuld met beperkte zomerbedverdieping voor 2015, indien daarna nodig gevolgd door volledige zomerbedverdieping en uiterwaardmaatregelen; inclusief compensatie voor verlies vogelgebied;
- Beleidsalternatief 2: Zomerbedverdieping voor 2015, indien daarna nodig gevolgd door groene bypass en uiterwaardmaatregelen; inclusief EHS elders.

⁷¹ We gebruiken het woord referentie-alternatief omdat het hier wel degelijk gaat om de uitvoering van een volledig project dat qua effecten vergelijkbaar is met de andere projecten. We reserveren het woord nulalternatief voor een situatie waarin er niet iets wordt gedaan dat vergelijkbaar is met het project, dus iets wat, gezien vanuit het project, lijkt op 'niets doen'.

Deze in juni 2008 in overleg met CPB en Rijkswaterstaat voorgestelde inrichting van de alternatieven maakt het mogelijk om in de KBA twee vragen te beoordelen:

- Als ervoor wordt gekozen om nu de bypass aan te leggen, welke van de twee varianten is dan de beste (keuze tussen 1a en 1b)?
- Welke van de dan resterende beleidsalternatieven lijkt in het licht van de verschillende scenario's voorlopig het beste?

De KBA is uitgevoerd door Witteveen & Bos en ECORYS.⁷² Voor de overzichtelijkheid zijn de effecten van de vier alternatieven eerst gepresenteerd ten opzichte van 'niets doen'. Omdat gelet op de PKB 'niets doen' geen beleidsoptie is, zijn de resultaten daarna gepresenteerd als verschil ten opzichte van die in het referentie-alternatief, dat het minst ingrijpende en in kosten het goedkoopste alternatief is. Deze opzet en inrichting van de KBA bevorderen een helder inzicht in de uitkomsten en de wijze waarop deze tot stand zijn gekomen.

Aanbevelingen van de Deltacommissie en de heroverweging van het project

De Deltacommissie (Cie Veerman) heeft in september 2008 twee voorstellen gedaan die rechtstreeks invloed hebben op deze projecten. De eerste is dat op korte termijn het veiligheidsniveau van dijkringen met een factor 10 moet worden aangescherpt. De tweede is dat het peil van het IJsselmeer blijft meestijgen met het peil op de Waddenzee tot een verhoging met 1,5 m boven het huidige winterpeil van -0,4 m tov NAP. Dit hoge peil zou pas na het jaar 2100 worden bereikt. Maar het kabinet heeft eind 2008 in het Nationaal Waterplan vastgelegd dat alle nieuwe projecten in en rond het IJsselmeer alleen door mogen gaan als daarin volledig met deze voorgestelde peilverhoging rekening is gehouden. Projecten die niet aan deze eis voldoen, moeten wachten tot uiterlijk in 2015 een nieuw peilbesluit is genomen. De voorliggende ontwerpen voor de bypass gaan echter uit van een mogelijke peilverhoging met – in eerste instantie – niet meer dan 0,5 m, in tweede instantie op te rekken tot 1 m. Bovendien ontstond onduidelijkheid of de huidige ontwerpen van de bypass bij een peilverhoging met 1,5 m überhaupt nog wel zouden werken. Daarom is besloten tot een aanvullend onderzoek door de Waterdienst (RWS) met medewerking van Deltares.

Uitkomst van dit onderzoek (maart 2009) is enerzijds dat aanleg van de voorgestelde bypass toekomstige ontwikkelingen niet in de weg hoeft te staan. Anderzijds kan het zo zijn dat er geheel andere inrichtingen nodig zijn, wil een bypass in de toekomst goed kunnen werken. In paragraaf 2.2 gaan we nader in op alle onzekerheden.

⁷² Van deze KBA bestaan verschillende versies. De voorlopige second opinion was gebaseerd op de versie van 11 november, op 17 november aangevuld met een notitie met verbeteringen "Natuur en EHS in de MKBA IJsseldelta". Inmiddels is er een nieuwe aanvulling (maart 2009) waarin de kosten van onderhoud van het verdiepte zomerbed fors naar beneden zijn bijgesteld. Dit levert slechts meer ondersteuning van de eerdere beoordeling in de second opinion.

Wat voor deze projectbeoordeling nu het meest van belang is, is dat de initiatiefnemers inmiddels lijken afgestapt van het streven naar een omwisselbesluit. Dit betekent automatisch dat de in de PKB opgenomen maatregel van zomerbedverdieping voor 2015 geheel wordt uitgevoerd. Daarmee lijken automatisch de projectalternatieven 1a en 1b van de baan, in ieder geval in de opzet als beschreven in de KBA. Verder is er nu geen directe noodzaak om te kiezen tussen de verdergaande oplossingen. Daarmee is nu ook geen keuze meer nodig tussen het referentie-alternatief, alternatief 2 of nog andere oplossingen, zie ook paragraaf 2.2. Dit kan worden meegenomen in de brede afweging over het IJsselmeer en nader worden uitgewerkt nadat een nieuw besluit over het peil op lange termijn is genomen. Dit laatste is wellicht mogelijk omdat alle door de Waterdienst (RWS) onderzochte alternatieve oplossingen van de problemen door peilverhoging kosten meebrengen tussen de 0,5 en 2 mld euro, zonder dat nu een meer nauwkeurige uitspraak mogelijk is.

De initiatiefnemers houden echter vast aan het voorstel voor “een gefaseerde aanleg en inrichting van een blauwe bypass (cf. alternatief 1b)”, zie memo VROM mede namens initiatiefnemers dd 10 april 2009 naar aanleiding van een concept van deze beoordeling. Als voordelen daarvan worden nu genoemd:

- De gebiedsontwikkeling kan starten voor 2015;⁷³
- Er zijn forse synergievoordelen te behalen, doordat bijv. zand uit de IJssel hergebruikt kan worden bij de gebiedsontwikkeling;
- Er kan met de definitieve dimensionering van bijv. de kunstwerken en de vormgeving van (een deel van) de dijken rekening gehouden worden met de nog vast te leggen normen na 2015.

Leeswijzer

Dit alles maakt deze projectbeoordeling tot een merkwaardige: het is een beoordeling zonder duidelijk project! De onderstaande beoordeling richt zich dus (in paragraaf 2.2) op een schets van de onzekerheden op de langere termijn waarmee in een aangepast voorstel rekening moet worden gehouden. Het meer standaard opgezette deel van de second opinion (paragrafen 2.1 en 2.3) is grotendeels een herhaling van de voorlopige beoordeling van 28 november 2008. Deze tekst is gehandhaafd omdat deze een toelichting geeft waarom de nu gekozen lijn, eerst uitvoering zomerbedverdieping, in overeenstemming is met het resultaat van de eerdere KBA.

⁷³ VROM is van mening dat in deze projectevaluatie te weinig aandacht is voor de goede ligging van de woningbouwlocatie ten opzichte van andere mogelijke locaties. De keuze van de locatie is echter in de KBA niet onderzocht dan wel vergeleken met andere locaties. Op deze manier kan het project dus niet worden beoordeeld. De enige manier waarop het kan, is volgens de in de KBA gevolgde methodiek waarin er in het referentie-alternatief eventueel elders wordt gebouwd met een saldo 0 voor de maatschappelijke baten en kosten, net zo als dat geldt voor allerlei andere mogelijke of denkbare projecten. In de KBA blijkt een gunstige ligging dan uit het feit dat er een positief saldo voor het onderdeel woningbouw moet zijn. Als VROM expliciet de keuze tussen enkele concrete locaties had willen laten onderzoeken, dan had de opdracht voor de KBA anders moeten luiden. Nu is de focus in de KBA op de keuzes bij de oplossingen voor waterveiligheid en dus sluit deze beoordeling daarbij aan.

14.1 Legitimiteit overheidsbijdrage

Waterveiligheid

In het kader van dit onderzoek zijn de besluiten in de PKB Ruimte voor de Rivier, gebaseerd op de geldende wettelijke normen voor waterveiligheid, een gegeven en hetzelfde geldt voor voortzetting van dit beleid. Alle beleidsalternatieven leveren formeel dezelfde veiligheid en volgens de KBA zouden ook de praktische verschillen beperkt zijn. De investeringskosten voor waterveiligheid zijn, zowel nu als later, voor het Rijk. Dat heeft tot 2015 gekozen voor de financieel goedkoopste oplossing en daarna is het referentie-alternatief het goedkoopste. Deze kosten zijn dus altijd voor het Rijk. Wat overblijft, zijn de verschillen in kosten t.o.v. het referentie-alternatief en hier is de vraag of daarvoor een overheidsbijdrage legitiem is.

Een apart punt is daarbij de realisatie van de EHS. De onderzoekers stellen dat de blauwe bypass voorziet in een afgesproken hoeveelheid EHS en de ontbrekende schakel vormt tussen de randmeren en de IJssel. Het Drontermeer en het Vossemeer zijn Natura 2000-gebied. Als de blauwe bypass niet wordt gerealiseerd, zou als gevolg van deze afspraak elders een overeenkomstige hoeveelheid EHS (300 ha natuur) moeten worden gerealiseerd; de KBA gaat dan overigens uit van *droge* natuur. Realisatie van de EHS binnen plan 1b zou 10,9 mln euro aan inrichting kosten plus het verlies aan landbouwproductie met een contante waarde van 3,1 mln euro. Dit is bijna 47 dzd euro per ha en blijft daarmee onder de gemiddelde bedragen voor de EHS en is veel lager dan het gemiddelde bedrag dat in het kader van Ruimte voor de Rivier aan meer ruimte/natuur (lang niet altijd EHS) wordt uitgegeven (orde grootte 250 dzd euro per ha). Dit legitimeert een overheidsbijdrage voor deze kosten bij realisatie van de blauwe bypass.

Wat de overige externe effecten betreft, scoren in (de aanvulling op) de KBA de bypassvarianten op het totaal van de kenmerken landschap en natuur een plus ten opzichte van de varianten die beginnen met zomerbedverdieping. Voor natuur is die plus wel te verdedigen, maar bij de plus voor landschap zijn vraagtekens te plaatsen. De bypassvarianten verstoren het landschap, zowel door de dijken als door de, bij blauw daar gedeeltelijk bovenop liggende, woningbouw. Daarnaast zijn er bij de blauwe bypass recreatiebaten (waaronder veiligheid op het water), maar die worden in de KBA niet op geld gewaardeerd omdat het vooral verplaatsing zou betreffen. In alle varianten wordt aan de kwantitatieve EHS vereisten voldaan en wordt een eventueel verlies aan vogelgebied gecompenseerd. Alles bij elkaar lijkt het bedrag dat door deze plus gelegitimeerd kan worden, niet al te hoog en dan moet het verlies aan open ruimte nog laag worden gewaardeerd. Het bedrag lijkt in ieder geval beduidend kleiner dan het financiële tekort bij de varianten 1a en 1b.

Subsidiariteit

Bij de andere aspecten dan waterveiligheid of EHS gaat het vooral om regionale voordelen in de streek rond Kampen.

Afgezien van de waterveiligheid en de EHS voldoet het vroegere voorkeursbeleidsalternatief 1b, direct een blauwe bypass, slechts voor een gering deel aan de voorwaarde voor legitimiteit. Dit deel heeft bij dit project vooral regionale betekenis.

14.2 Effectiviteit

Algemeen

Onder de huidige omstandigheden zijn alle in de KBA behandelde alternatieven (in dit geval dus inclusief het referentie-alternatief) effectief in het halen van de veiligheidsnormen, gemeten in overschrijdingskansen. Hetzelfde geldt voor de bijdrage aan het halen van de EHS door het toevoegen van het kostenbedrag voor een alternatief project bij de alternatieven waarin die toevoeging niet automatisch plaatsvindt. Ten slotte voorzien enige alternatieven in extra woningbouw.

Onduidelijk is in hoeverre de financiering van de projecten is geregeld.

Compartimentering

Wat nu wel sterk blijkt te verschillen tussen de projectvarianten zijn de schades bij overstromen en de aantallen slachtoffers. In de KBA staan deze punten aan het begin van paragraaf 4 wel genoemd, maar ze zijn verder niet onderzocht. In de voorlopige beoordeling van 28 november is daarover het volgende gemeld:

“De aanleg van een bypass houdt in dat dijkkring 11, IJsseldelta gecompartmenteerd wordt, zo niet gesplitst in twee nieuwe primaire dijkringen. Het kleiner worden van de dijkkring rond Kampen heeft een permanent effect op de veiligheidssituatie aldaar. Doorbraak van de dijk kan mogelijk tot een snellere stijging van de waterpeilen leiden dan in de huidige situatie. Maar dit is zonder nader onderzoek moeilijk te zeggen, onder andere door de aanleg van de Hanzelijn aan de zuidkant van Kampen die mogelijk ook al een compartimenterende werking heeft.”

Inmiddels is gebleken dat HKV in 2005 en DHV in 2006 al onderzoek hiernaar hebben uitgevoerd. Een samenvattend rapport van DHV (september 2006) meldt dat door de aanleg van een bypass de stijgsnelheden en waterdiepten in het noordelijk compartiment rond Kampen toenemen. Dit rapport citeert het HKV rapport dat door uitvoering van het project de materiële schade bij overstromen rond Kampen met een factor 2 à 3 kan toenemen en het aantal slachtoffers met een factor 2 à 5. Inmiddels is het bouwprogramma verlaagd, zodat onduidelijk is wat de verhogingen door het huidige project zijn. In ieder geval melden alle rapporten dat de evacuatietijden te gering zijn, zowel zonder als met bypass.

Geen van de rapporten gaat in op de daaruit logisch volgende aanpassing van de veiligheidsnormen ten opzichte van de situatie zonder compartimenteren.⁷⁴ Berekening daarvan

⁷⁴ De optimale overstromingskans is omgekeerd evenredig met de schade bij overstromen. Een verhoging van de schade bij overstromen met een factor 3 betekent dus, onder overigens gelijke omstandigheden, dat de optimale overstromingskans een factor 3 kleiner wordt en de veiligheidsnorm dus met die factor aangepast dient te worden. Aanpassing van de veiligheidsnorm is natuurlijk iets geheel anders dan de toets of de waterkeringen wel aan die norm voldoen.

is eenvoudig mogelijk op basis van de aanwezige informatie, mits die informatie netjes bij elkaar wordt gebracht. Aanleg en vormgeving van de dijk aan de noordzijde van de bypass als een ‘doorbraakvrije’ dijk is in dit geval met een (te) korte evacuatietijd en mogelijk hoog groepsrisico zeker het overwegen waard en ligt mogelijk ook (gedeeltelijk?) in de bedoeling. Maar hetzelfde is dan eigenlijk nodig bij de bestaande dijken en met name in Kampen zelf zal dit heel moeilijk en kostbaar zijn. De gevolgen van de aanleg van de bypass zijn dus veel verstrekkender dan de KBA suggereert.

Er is dus niet aangetoond dat een bypass op veiligheidsgebied voldoet aan het effectiviteitscriterium, dit nog los van de punten die hieronder aan de orde komen. Als zomerbedverdieping hoe dan ook doorgaat, is altijd wel aan de wettelijke norm voor de overschrijdingskans voldaan. Ook zal toevoeging van de bypass altijd leiden tot extra waterstandverlaging. Maar de informatie ontbreekt om conclusies te kunnen trekken over het al dan niet verlagen van het risico (kans x gevolg) door toevoeging van de bypass.

Onzekerheden en risico's, mede op basis van het rapport van de Waterdienst (RWS)

Aanscherping veiligheidsnormen

De eerste onzekerheid is de herziening van het systeem en de hoogte van de veiligheidsnormen in 2011. Daarbij is normaanscherping voor bijvoorbeeld de dijkkring 53, Salland (met o.a. Zwolle) te verwachten. Dit komt duidelijk naar voren uit de KBA Ruimte voor de Rivier, is onlangs bevestigd in de KKBA Waterveiligheid 21e eeuw (eigenlijk voor alle dijkkringen langs de bovenrivieren), om nog maar niet te spreken over de factor 10 van de Cie Veerman!⁷⁵ Normaanpassing zou met name stroomopwaarts leiden tot een andere beoordeling van de effectiviteit van de diverse maatregelen. In ieder geval schiet aanleg van alleen de bypass dan nog meer tekort bij Zwolle. Het rapport van de Waterdienst (RWS) behandelt dit punt aan het begin van hoofdstuk 6. De conclusie is daar:

”Een verhoging van het veiligheidsniveau (...) kan leiden tot hogere eisen aan de hoogwatergeul (= bypass, CPB), waardoor een zwaardere dimensionering noodzakelijk wordt. Ook wanneer meer waterstandsverlaging op de IJssel vereist is vanwege een hoger veiligheidsniveau, is aanpassing van het ontwerp van de hoogwatergeul benodigd om de bijdrage van de geul in de afvoer van de IJssel te kunnen vergroten.” Dit is wat vaag; duidelijker is het einde van hoofdstuk 4: “De conclusies in dit hoofdstuk hebben betrekking op het ontwerp voor de hoogwatergeul zoals nu is uitgewerkt in de gebiedsontwikkeling. Volledigheidshalve moet worden opgemerkt dat in deze plannen de inlaat van de hoogwatergeul

⁷⁵ Een factor 10 hoger betekent, eenvoudig geëxtrapoleerd, een verhoging van de maatgevende afvoer met (per definitie) een decimeringshoogte. In de buurt van Zwolle is dat ruwweg 0,8 à 0,9m! Daarmee vergeleken is de aanpassing in de PKB Ruimte voor de Rivier klein te noemen. Het is ook de helft meer dan het effect van de stijging in de afvoer bij Lobith van 16 dzd m³/s naar 18 dzd m³/s. Een lastig punt langs de bovenrivieren is wel dat de kans op veel hogere waterstanden dan de hoogste waar nu aan wordt gedacht, sterk wordt beperkt door het optreden van grote overstromingen in Duitsland onder die omstandigheden.

dicht bij Kampen is gesitueerd terwijl de ruimtelijke reservering in de PKB Ruimte voor de Rivier ook rekening houdt met een inlaat veel verder stroomopwaarts. In het gebiedsproces is gebleken dat een hoogwatergeul met inlaat dicht bij Kampen optimaal is in te passen (onder andere in relatie tot het tracé van de Hanzelijn) en de minste maatschappelijke bezwaren heeft. De hoogwatergeul zou met een inlaat die verder stroomopwaarts is gelegen een grotere waterstandsaling bij Zwolle kunnen opleveren. Het verhang over de hoogwatergeul is dan groter en de invloed van het meerpeil en andere maatregelen rond Kampen op de waterstand bij de inlaat zijn kleiner.”

Conclusie hier kan niet anders zijn dan de volgende: de huidige locatie, dimensie en inrichting van de bypass zijn wellicht optimaal gekozen onder de huidige omstandigheden en veiligheidsnormen (inclusief een beperkte peilstijging op het IJsselmeer), maar deze afweging kan wel eens geheel anders uitvallen onder omstandigheden met een flinke aanpassing van de veiligheidsniveaus (minimaal factor 2, mogelijk factor 4 en misschien de 10 van Veerman) in combinatie met een flinke verhoging van het IJsselmeerpeil.

Tweede conclusie is dat het Waterdienst (RWS) rapport niet ingaat op de gevolgen voor de bypass van een mogelijke normaanpassing voor het noordelijk deel van dijkkring 11, onder andere als gevolg van de compartimentering door de bypass zelf en de extra woningbouw.

Verhoging peil IJsselmeer

De tweede grote onzekerheid is het effect van verhoging van het peil van het IJsselmeer voor de effectiviteit van de bypass. Nu geldt hetzelfde voor (een deel van) de andere maatregelen, maar in de twee varianten die beginnen met de goedkope maatregel zomerbedverdieping (0 en 2), is er meer tijd om te bezien welke kant het zal opgaan met dat peil. Inmiddels heeft de Waterdienst (RWS) wel onderzocht wat de gevolgen van peilverhoging zullen zijn, onder andere op het functioneren van de bypass. Daarbij zijn twee verschillende situaties van belang waarin de veiligheid kritiek wordt bedreigd: die waarbij de rivierafvoer kritiek is (d.w.z. de MHW wordt bereikt) in combinatie met een de situatie op het IJsselmeer die zorgt voor een belasting op de dijken die maximaal 1 keer per jaar voorkomt, en de omgekeerde situatie waarin de rivierafvoer zijn jaarlijkse hoogste stand heeft en een zware storm op het IJsselmeer zorgt voor de kritieke belasting.

Het eerste (rivier is kritiek) is behandeld in hoofdstuk 4. Uit de berekeningen volgt: “Bij een verhoging van het IJsselmeerpeil tot maximaal 1,5 meter kan de hoogwatergeul substantieel water blijven afvoeren. Het afgevoerde debiet neemt zelfs toe bij hogere meerpeilen. (...) (Overigens kan in deze berekeningen de afvoer door de hoogwatergeul toenemen tot meer dan 700 m³/s, waarbij er geen rekening mee is gehouden of dat ook mogelijk is bij het huidige ontwerp).”

Conclusie moet zijn dat de voorliggende ontwerpen wellicht te krap zijn ontworpen om bij hogere meerpeilen altijd goed te werken.

De situatie waarin het meerpeil kritiek is, vereist mogelijk een compleet andere vormgeving van de hoogwaterbescherming in de gehele regio omdat niet alleen het meerpeil hoger, maar ook de golfoploop ernstiger wordt. In hoofdstuk 5 van het Waterdienst (RWS) rapport zijn 6 oplossingsrichtingen onderzocht, waaronder bijvoorbeeld een stormkering onder de Ketelbrug die het hele Ketelmeer kan scheiden van het IJsselmeer. Conclusie op pag. 36 is:

“Aanleg van een hoogwatergeul vormt, los van de vraag hoe deze er precies uit ziet, geen belemmering voor de keuzemogelijkheden voor toekomstige hoogwaterbescherming van de IJsseldelta en omgeving. De inrichting en ruimtelijke inpassing van het huidige ontwerp van de voorkeursvariant is niet voor alle oplossingsrichtingen robuust.”⁷⁶ Het huidige ontwerp voor de hoogwatergeul is niet robuust voor de volgende gevallen.

- In twee oplossingsrichtingen loopt de hoofdgeul van de IJssel via het tracé van de hoogwatergeul. In dat geval zijn grote aanpassingen aan de geul nodig (vier keer zo grote maximale afvoer).
- In drie oplossingsrichtingen, waarbij de stormopzet op het IJsselmeer buiten het gebied wordt gehouden of wordt gecompenseerd, is een stormkering bij Roggebot niet nodig.
- Voor de zesde oplossingsrichting vormt de hoogwatergeul geen belemmering maar is hij niet noodzakelijk.”

Conclusie gelet op onzekerheden en risico's

Sowieso voldoen de in de KBA besproken bypassprojecten 1a en 1b niet aan de ontwerpeis in het Nationaal Waterplan dat, totdat het kabinet uiterlijk in 2015 een beslissing heeft genomen over het IJsselmeerpeil, alle nieuwe projecten rekening moeten houden met een peilopzet van 1,5 meter. Het plan is gedimensioneerd op +0,5 m en houdt rekening met een latere verhoging tot 1 m. Het Waterdienst (RWS) rapport bevestigt de reeds in de voorlopige beoordeling getrokken conclusie dat het om waterstaatkundige redenen niet zeker is of aan de voorwaarde van effectiviteit van het direct aanleggen van de bypass is voldaan. Locatie, dimensionering en uitvoering van de bypass zijn niet robuust voor, ieder afzonderlijk, zowel aanscherpen veiligheidsnormen als peilverhoging IJsselmeer en zeker niet voor de combinatie daarvan.

Daar zelfs de locatie van de bypass niet robuust is, is niet goed te zien hoe bij een snelle aanleg met al deze onzekerheden rekening kan worden gehouden.

⁷⁶ Het feit dat een maatregel andere toekomstige maatregelen niet hoeft te belemmeren, betekent niet dat deze maatregel een 'no-regretmaatregel' is. Voor die kwalificatie is vereist dat de maatregel robuust is in alle redelijk denkbare scenario's. De mening van de Waterdienst is dat de bypass niet robuust is, niet eens qua ligging.

14.3 Efficiëntie

Als bypass direct: groen of blauw? (op basis van kosteneffectiviteit)

De alternatieven zijn in de KBA zo ingericht, dat de vraag naar de beste inrichting van de bypass, *onder de voorwaarde dat die nu wordt aangelegd*, losgekoppeld kan worden van de vraag welke van de resterende alternatieven de beste is in het licht van de onzekerheid over de scenario's. De beleidsalternatieven 1a (groen) en 1b (blauw) verschillen namelijk uitsluitend bij de inrichting van de bypass en de woningbouw.

Omdat het er naar uitziet dat het voorstel is ingetrokken om de bypass direct aan te leggen, volstaan we met de vermelding van de conclusie die uit de KBA kan worden getrokken. Alles bij elkaar zijn de kosten van beide varianten precies hetzelfde en zijn de baten van de blauwe variant wat hoger met wat minder risico. *Als er zou worden gekozen voor het uitvoeren van de bypass nu*, dan heeft op basis van kosteneffectiviteit de blauwe variant de voorkeur boven de groene. Bij de volgende beschouwing hoeven we de groene variant 1a dan niet meer te betrekken.

Welke van de resterende varianten heeft de voorkeur op basis van de KBA, mede in het licht van de diverse scenario's?

Eenzelfde soort inperking vooraf als bij de bypassvarianten is ook mogelijk bij de andere twee varianten, zij het precies omgekeerd van karakter. Op dit moment hoeft juist geen keuze te worden gemaakt tussen de varianten 0 (vervolgpakket uiterwaardmaatregelen) en 2 (vervolgpakket met groene bypass). Deze varianten verschillen pas van elkaar als na de zomerbedverdieping nog andere maatregelen moeten worden genomen en, zoals het er nu naar uitziet, zijn die keuzes voorlopig niet aan de orde. Ook houdt de ruimtelijke reservering in de PKB niet in dat aanleg van een bypass altijd de eerstvolgende maatregel is en alternatief 2 dus het enige toegelaten alternatief zou zijn. Daar de referentievariant zowel goedkoper is als flexibeler is in te vullen, is deze variant nu altijd superieur aan variant 2.

Omdat variant 1b (blauw) te verkiezen is boven variant 1a (groen) en referentievariant 0 nu te verkiezen is boven variant 2, was in november de meest relevante overblijvende keuze die tussen referentievariant 0 zomerbedverdieping en variant 1b blauwe bypass. Referentievariant 0 is zowel op korte termijn als in alle scenario's financieel goedkoper dan variant 1b. Dit verschil is sinds november groter geworden omdat de opstellers van de KBA zijn gewezen op het gebruik van te hoge onderhoudskosten van zomerbedverdieping (ncw verschil variant 1b t.o.v. variant 0 in scenario 1 nu: 115 mln euro; in scenario 2: 94 mln euro en in scenario 3: 69 mln

euro).⁷⁷ (Dezelfde aanpassing is overigens ook nodig voor variant 2, maar in minder mate.) Uit de KBA blijkt dat de verschillen bij de externe effecten beperkt zijn en, ook al is een deel daarvan in de KBA niet gemonetariseerd, onvoldoende lijken om dit financiële nadeel te compenseren. Daarnaast heeft referentievariant 0 het grote voordeel van flexibiliteit, zodat met vervolgbeslissingen kan worden gewacht tot er op een aantal punten meer duidelijkheid komt. Ook zonder Waterdienst (RWS) rapport was de conclusie in november dus al dat zomerbedverdieping nu uitvoeren en later bezien wat dan het beste scoort, verreweg het beste leek.

Het rapport van de Waterdienst (RWS) versterkt nog eens de zeer grote omvang van de huidige onzekerheden, terwijl anderzijds binnen een overzichtelijke termijn op een aantal beleidsterreinen beslissingen worden genomen, waardoor deze onzekerheden veel kleiner worden. De eerdere conclusie dat uitstel van andere maatregelen verstandig is, is dus alleen maar sterker bevestigd. Over mogelijke aanpassing van het plan van de blauwe bypass is zo weinig bekend dat het zeer onduidelijk is of met de nu voorziene fasering aan al deze problemen tegemoet kan worden gekomen. Zo is nu ook niet duidelijk in hoeverre al een deel van de woningbouw kan plaatsvinden, bijv. het deel ten noorden van de Hanzelijn.

Onzekerheden en risico's

De voornaamste onzekerheden liggen op waterstaatkundig gebied. Voor een deel zijn deze onzekerheden blijvend, zoals de ontwikkeling van de afvoer van de Rijn. Maar er zijn ook punten waarover in de komende jaren beslissingen worden genomen. Een voorbeeld is het plan ter verbetering van de afgekeurde Afsluitdijk, waarbij niet kan worden ontkomen aan een nadere invulling van het peilbeleid voor het IJsselmeer. Een ander punt is een besluit over een hogere veiligheidsnorm voor de dijkkring Salland. Dat zal in 2011 worden genomen mede op basis van de in 2010 uit te voeren KBA. Ook als men de Cie Veerman niet volgt in de verbetering met een factor 10, dan nog wijzen alle tot nu toe gemaakte KBA's in de richting van aanscherping, bijvoorbeeld tot 1/2000. Het is de vraag wat beide veranderingen ook samen betekenen voor de effectiviteit en de efficiëntie van de diverse maatregelen en varianten. De KBA biedt op dit punt geen enkel inzicht, niet eens kwalitatief.

Verder gaat de KBA niet in op de mogelijke stijging van de schade bij overstromen doordat aanleg van een bypass het compartimenteren van dijkkring 11, IJsseldelta inhoudt. Inmiddels blijkt dat de schade mogelijk met een factor 2 à 3 kan toenemen en het aantal slachtoffers met een factor 2 à 5. Dit heeft gevolgen voor de optimale veiligheidsnorm. Aanscherping van die norm heeft niet alleen gevolgen voor de nieuwe dijk, maar hetzelfde is dan nodig bij de

⁷⁷ De kosten zijn berekend exclusief BTW. Dit gebeurt vaker in KBA's met als reden dat het bij de BTW zou gaan om een vestzak/broekzak transactie binnen de totale overheid. Er bestaat een discussie of dit een juiste benadering is. De overheid moet de uitgaven van het project uiteindelijk via belastingen dekken. Daarbij treden uitverdieneffecten op omdat de bestedingen door de hogere belastingen worden beperkt. Deze uitverdieneffecten zijn afgerond even groot als de btw op de overheidsuitgaven. Indien gerekend zou worden inclusief BTW, dan zouden KBA-saldi per project verslechteren, omdat de meeste kosten aan het begin van de periode vallen. Het kostenverschil met de referentievariant neemt dan nog toe.

bestaande dijken en met name in Kampen zelf zal dit heel moeilijk en kostbaar zijn. De gevolgen van de aanleg van de bypass zijn dus veel verstrekkender dan de KBA suggereert.

De conclusie over de efficiëntie van het nu aanleggen van de blauwe bypass is ongunstig. Een conclusie over de woningbouw benoorden de Hanzelijn is bij gebrek aan informatie over het aangepaste voorstel nu niet mogelijk.

14.4 Totaalbeeld

Aanvankelijke inhoud project

Het project beoogde ten zuiden van Kampen een 'blauwe' bypass aan te leggen van de IJssel naar het Vossemeer, waarin recreatievaart mogelijk is en waardoor de in de PKB vastgelegde zomerbedverdieping voorlopig niet uitgevoerd hoefde te worden. Deze 'blauwe' aanleg voorziet ook in de bouw van 1100 woningen en 300 ha EHS met natte natuur. Als alternatief is gekeken naar aanleg van een bypass, nu of later, in een eenvoudiger vorm, de 'groene' varianten. Al deze varianten zijn afgezet tegen een referentievariant met zomerbedverdieping voor 2015 als voorzien in de PKB, gevolgd door vooral uiterwaardmaatregelen.

Evaluatie oude voorstel blauwe bypass

Voor zover de kosten onvermijdelijk samenhangen met waterveiligheid en aanleg van de EHS voldoet het project blauwe bypass aan het criterium van legitimiteit, gezien vanuit het geven van een rijksbijdrage. Maar juist waar het de kostenverschillen betreft met de referentievariant, levert de KBA per saldo weinig argumenten voor een aanvullende overheidsbijdrage. Meer in het algemeen past bij deze KBA de opmerking dat vooral de beschrijving van de natuur zo summier is, dat niet echt inzichtelijk wordt of het combineren van deze natuur en veiligheid in dit project al dan niet een goede actie is.

Aan de voorwaarde van effectiviteit is bij de bypass nu duidelijk niet voldaan. De gevolgen van de forse verhoging van de schade bij overstromen zijn in de KBA niet in beeld gebracht. Verder blijkt uit het inmiddels uitgevoerde onderzoek van de Waterdienst (RWS) dat peilverhoging van het IJsselmeer en normverhoging van de dijkring Salland grote invloed kunnen hebben op locatie, dimensionering en uitvoering van een bypass.⁷⁸

De efficiëntie van het oorspronkelijke project blauwe bypass moet als ongunstig worden beoordeeld, omdat de referentievariant (en ook variant 2) in alle scenario's de goedkoopste is, meer flexibel is en de in de KBA genoemde externe effecten onvoldoende lijken om deze nadelen te compenseren.

⁷⁸ De huidige bypassprojecten voldoen sowieso niet aan de eis in het Nationale Waterplan dat zij een peilstijging van 1,5 m op het IJsselmeer moeten kunnen doorstaan. Dit aspect is echter nog niet in de beoordeling betrokken.

Het totaalbeeld van het nu uitvoeren van het in de KBA geanalyseerde project blauwe bypass is ongunstig.

Evaluatie aangepaste, onbekende voorstel

In het licht van het voorgaande lijkt het verstandig om geen omwisselbesluit te nemen en de zomerbedverdieping uit te voeren zoals is voorzien in de PKB Ruimte voor de Rivier. Dit lijkt onder alle omstandigheden een ‘geen spijt’ maatregel.

In een later stadium kan dan alsnog worden gekeken naar het eventuele nut van een bypass, rekening houdend met:

- Nieuwe veiligheidsnormen waarover het kabinet in 2011 wil besluiten;
- De sterke stijging van de schade bij overstromen als gevolg van compartimentering en de gevolgen die dat moet hebben op de veiligheidsnorm en de uitvoering van de dijken;
- De omvang van de verhoging van het peil op het IJsselmeer;
- Actuele inzichten rond de rivierafvoeren en mogelijkheden voor een andere afvoerdeling;
- Andere mogelijkheden om gewenste veiligheidsverbeteringen tot stand te brengen.

Het nu versneld uitvoeren van een bypass, naast de zomerbedverdieping, voldoet niet aan de voorwaarde van effectiviteit en lijkt gelet op alle genoemde onzekerheden ook niet efficiënt. Of een gefaseerde aanleg van slechts een deel van plan 1b nu efficiënt is, bijvoorbeeld de woningbouw benoorden de Hanzelijn, is bij gebrek aan informatie niet beoordeelbaar.

Bronnen

KBA 11 november 2008.

Notitie met aanvulling op de KBA: Natuur en EHS in de MKBA IJsseldelta, 17 november 2008.

Notitie met aanvulling op de KBA: Beheer- en onderhoudskosten IJsseldelta Zuid, 6 maart 2009.

CPB, 2005, Urgentie van acties omtrent veiligheid tegen overstromen; CPB Notitie, 30 juni 2005.

DHV, 2006, Technische scope Bypass IJsseldelta; DHV, 18 september 2006.

Eijgenraam, C.J.J., 2005, Veiligheid tegen overstromen, Kosten-batenanalyse voor Ruimte voor de Rivier deel 1, CPB Document 82, CPB, Den Haag, april 2005.

Rijkswaterstaat Waterdienst (i.s.m. Deltares), 2009, Toekomstvastheid van de hoogwatergeul in de IJsseldelta (Quick scan naar de consequenties van het advies van de Deltacommissie voor de hoogwatergeul bij Kampen); RWS Waterdienst, 20 maart 2009.

VROM, memo beoordeling project IJsseldelta Zuid Kampen, 10 april 2009.

15 Beoordeling project ‘Mooi en Vitaal Delfland’

Algemene informatie

Het project ‘Mooi en Vitaal Delfland’ richt zich op twee gebieden tussen de steden Den Haag, Rotterdam en Zoetermeer. Het doel van het project is tweeledig. Ten eerste moet het project de duurzaamheid van de leefomgeving van de twee projectgebieden bevorderen. Meer concreet betekent dit dat de landschappelijke en de recreatieve kwaliteit van de gebieden moet worden verhoogd en dat de (water-)veiligheid moet worden geborgd. Ten tweede moet het project bijdragen aan de versterking van de Greenport Westland-Oostland. Dit moet gebeuren door de glastuinbouw in de twee projectgebieden te moderniseren.

De bijdrage die aan het Nota Ruimtebudget wordt gevraagd, bedraagt 112 mln. euro (contante waarde).

Het eerste gebied, het gebied *Oostland/Groenzone*, ligt in de gemeentes Pijnacker-Nootdorp en Lansingerland. Het gebied is 351 hectare groot. De glastuinbouw is de dominante gebruiker van de ruimte. Ook komt er intensieve melkveehouderij voor en enige niet aan de landbouw gerelateerde bedrijvigheid. Door de kleinschaligheid van de glastuinbouw in het gebied, staan er betrekkelijk veel woningen, voornamelijk bedrijfswoningen.

Het tweede gebied, het gebied *Poelzone/Westland*, ligt tussen de bestaande kernen van 's-Gravenzande, Naaldwijk en Monster. Dit tweede gebied is ruim 500 hectare groot. De kern wordt gevormd door watergangen, het glastuinbouwcluster Tuinveld, Gantel de Baak en Lange Stucken, en door een ecologische zone. Net als Oostland/Groenzone is ook Poelzone/Westland slecht verkaveld, onder andere vanwege de waterinfrastructuur en de vele solitaire woningen. De aanwezige tuinbouwbedrijven zijn ook hier kleinschalig.

De glastuinbouw in Oostland/Groenzone en Poelzone/Westland is onderdeel van het tuinbouwcluster Westland-Oostland. Behalve de primaire bedrijven, behoren ook de aan de glastuinbouw verbonden bedrijvigheid zoals de toeleverende en verwerkende bedrijven; de logistieke organisatie van de afzet en de handel; en de onderzoeksactiviteiten tot dit cluster. Het cluster Westland-Oostland, ofwel: de *Greenport Westland-Oostland*, is in de loop der jaren uitgegroeid tot een tuinbouwgebied van wereldformaat. Die positie is, zo stellen de indieners van het project, niet onbedreigd. Een voortdurende aanpassing aan resp. anticipatie op veranderende omstandigheden is noodzakelijk om de internationale topospositie te behouden. De huidige glastuinbouw in de projectgebieden beantwoordt niet meer aan de moderne maatschappelijke eisen van duurzaamheid van productie, klimaatbestendigheid en landschappelijke kwaliteit. Door de kleinschaligheid die vooral veroorzaakt wordt door de slechte verkaveling, staat bovendien de concurrentiepositie van de bedrijven onder druk. Met het project ‘Mooi en Vitaal Delfland’ wordt beoogd om de gebieden Oostland/Groenzone en

Poelzone/Westland weer aan de huidige maatschappelijke en economische eisen te laten voldoen.

Deelproject Oostland/Groenzone

Voor het gebied Oostland/Groenzone worden in het projectalternatief de hiernavolgende 12 (clusters van) maatregelen voorgesteld:

- De herverkaveling en schaalvergroting van de glastuinbouw. Netto neemt hierdoor het areaal glastuinbouw in het gebied met 45 hectare toe.
- De ontsluiting van het gebied door een rondweg tussen de N470 en de Katwijkerlaan.
- Een ecologische en recreatieve dooradering van Oostland gecombineerd met waterberging in de Oude Polder.
- De realisatie van een waterberging van totaal 50.500 m³ in het gebied tussen de N470 en de Voorafschse Polder.
- De ontwikkeling van een agro-gerelateerde bedrijfszone van 10 hectare.
- De secundaire ontsluiting van de Voorafschse Polder door het doortrekken van de Barnweg als een U-verbinding door het glastuinbouwgebied naar de Kleihooft.
- De ontwikkeling van de zuidwesthoek van de Oude Polder tot glastuinbouwgebied waarbij sprake is van een uitwisseling met de glastuinbouw in de Kop van de Kleihooft. Tevens wordt een hoogwaardige inrichting van het bestaande recreatiegebied langs de N470 voorgesteld.
- De realisering van een ecologische en recreatieve verbinding Groenzone-Balij door de aanleg van een ongelijkvloerse recreatieve en ecologische verbinding (fietstunnel, ecoduikers en een kanoverbinding).
- De verbetering van de ecologische en recreatieve verbinding alsmede de ruimtelijke kwaliteit van de Klapwijkse Knoop.
- De aanpak van de barrière van de Groenblauwe Slinger in de Groenzone.
- Het verhogen van de inrichtingskwaliteit van de Groenzone.
- De realisatie van de ‘ruimte voor ruimte’- opgave aan de rand van de Groenzone (sanering van verouderde glasopstanden en andere agrarische opstallen).

In het nulalternatief worden de meeste van deze maatregelen niet uitgevoerd. De belangrijkste uitzondering vormt de onder punt 4 genoemde grootschalige waterberging. Die wordt ook in het nulalternatief uitgevoerd. Een verschil is wel dat in het projectalternatief de berging landschappelijk fraai wordt ingericht en dat er een gemaal zal worden aangelegd. Door dit gemaal zal de waterkwaliteit in het gebied toenemen.

Voor een uitgebreidere beschrijving van de maatregelen zij verwezen naar RIGO, 2008. De totale nominale investeringskosten die met de maatregelen gemoeid zijn, worden geraamd op 59,7 mln. euro. De kosten worden in een periode van 12 jaar gemaakt. De contante waarde van

de totale investeringskosten bedraagt 48,3 mln. euro. Dit is ook de bijdrage die aan het Nota Ruimtebudget wordt gevraagd. Voor het welslagen van het project moeten, los hiervan, nog voor 415 mln. euro private investeringen in de glastuinbouw worden gedaan (nominaal bedrag).

Deelproject Poelzone/Westland

Voor het gebied Poelzone/Westland worden in het projectalternatief, als aanvulling op een aantal maatregelen die ook in het nulalternatief (dus bij afwezigheid van het project) worden uitgevoerd, de volgende 5 (clusters van) maatregelen voorgesteld (RIGO, 2008):

- De herverkaveling en de verplaatsing van de glastuinbouw en van woningen die de herstructurering in de weg staan. Het aanpassen van de weg- en waterinfrastructuur alsmede het aanleggen van energie-infrastructuur.
- Een aantal maatregelen die met de bestaande wateropgave van het gebied samenhangen waaronder de extra (dat is: t.o.v. het nulalternatief) verbreding van respectievelijk de Monsterse vaart, de Vlotwatering en het Nieuwe Water.
- De aanleg van een grotere ecologische zone en grotere groene schakel dan in het nulalternatief.
- De aanleg van ruiter-, skate-, wandel- en fietspaden en vaarroutes en de combinatie van waterberging met groengebieden.
- De koppeling van het warmtesysteem van woningen aan de warmtebronnen van de kassen. De constructie van gescheiden afvalwatersystemen voor de nieuwe woonwijk en de glastuinbouwbedrijven. In het nulalternatief vindt een en ander op conventionele wijze plaats.

Met betrekking tot de 5 clusters van maatregelen is van belang dat zowel in het nulalternatief als in het projectalternatief 2000 woningen op totaal 4 locaties worden gerealiseerd (Tuinveld, Duingeest, Gantel de Baak en Het Nieuwe Water).

Voor een uitgebreidere beschrijving van de maatregelen zij verwezen naar RIGO, 2008. De totale nominale investeringskosten worden geraamd op (afgerond) 73 mln. euro. Dit bedrag zal verdeeld over een periode van 6 jaar worden uitgegeven. De contante waarde ervan bedraagt ruim 63 mln. euro. Dit is ook de bijdrage die aan het Nota Ruimtebudget wordt gevraagd. Voor het welslagen van het project moeten, los hiervan, nog voor 742 mln. euro private investeringen in de glastuinbouw worden gedaan (nominaal bedrag).

15.1 Legitimiteit overheidsbijdrage

Vanuit een welvaartseconomisch gezichtspunt is een financiële bijdrage van de overheid aan een project *legitiem* indien er serieuze positieve welvaartseffecten in het geding zijn die niet (of niet helemaal) door investerende marktpartijen kunnen worden geïncasseerd en waardoor het project voor potentiële marktpartijen verliesgevend wordt. Het project, dat bij uitvoering tot een

vergroting van de maatschappelijke welvaart zou leiden, wordt dan zonder overheidsbijdrage niet uitgevoerd.

Uit de beschrijving van het project 'Mooi en Vitaal Delfland' en de door het RIGO uitgevoerde maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) blijken die niet-markt effecten voor beide deelprojecten aanwezig.

Voor het deelproject Oostland/Groenzone kan onder andere gewezen worden op de verbetering van de landschappelijke kwaliteit; de verbetering van de waterkwaliteit; de grotere natuurwaarden; de extra reistijdbaten; de verbetering van de luchtkwaliteit; de vergroting van de verkeersveiligheid; enz. Dit soort baten kan in de praktijk zonder een actieve overheid niet door private marktpartijen worden geïncasseerd. Maar ook de baten van de verwachte efficiëncysprong van de glastuinbouw kunnen hiertoe worden gerekend. Want zonder een coördinerende overheid, die herverkavelingen en verplaatsingen van bedrijven af kan dwingen, is de welvaartswinst van dit type efficiencyverbetering moeilijk of niet te realiseren. Wel zou kunnen worden onderzocht of de investeringskosten die gericht zijn op de glastuinbouw in het gebied, geheel of gedeeltelijk door de betrokken glastuinders zouden kunnen worden betaald.

Het deelproject Westland/Poelzone kent soortgelijke baten. Ook hier zal na de uitvoering van de voorgestelde maatregelen sprake zijn van een efficiëncysprong van de betrokken glastuinbouwbedrijven; zal de recreatieve en landschappelijke aantrekkelijkheid van het gebied toenemen; de waterkwaliteit en de waterveiligheid omhoog gaan; enz.

Weliswaar zullen door een aantal van de voorgestelde maatregelen regionaal waardeverstijgingen van woningen optreden, vooral als uitdrukking van de grotere aantrekkelijkheid als woon- en werkomgeving van de projectgebieden en de woonlocaties in de buurt, maar in de praktijk zijn die waardeverstijgingen moeilijk precies vast te stellen. Hierdoor maar ook vanwege hun diffuse karakter zijn ze bovendien moeilijk in hun geheel te incasseren. Kortom: gezien de aard en de verdeling van de positieve welvaartseffecten voldoen de twee deelprojecten aan de voorwaarde van legitimiteit.

Subsidiariteit

Als een overheidsbijdrage gemotiveerd (gelegitimeerd) kan worden doordat er sprake is van de positieve externe effecten die er aan een project verbonden zijn, dan is het nog niet vanzelfsprekend dat de *rijksoverheid* de aangewezen overheidsinstantie is die de bijdrage voor haar rekening zou moeten nemen. Vanuit een oogpunt van subsidiariteit is het verstandig om voor een eventuele bijdrage het overheidsniveau te kiezen dat het dichtst bij de burgers staat die van de projectvoordelen zullen profiteren. De achtergrond hiervan is dat degenen die (voornamelijk buiten de markt om) de vruchten plukken van het project, zoveel mogelijk ook degenen moeten zijn die de kosten ervan dragen. De kans op 'budgettair free riden' (de bewoners van regio A profiteren, maar de bewoners van de regio's B,C..en Z mogen betalen) is

dan zo klein mogelijk. Met betrekking tot de deelprojecten Oostland/Groenzone en Poelzone/Westland van het project ‘Mooi en Vitaal Delfland’ zullen hoofdzakelijk de bewoners in de projectgebieden en de bewoners van de aangrenzende gemeenten profiteren van de verbeterde landschappelijke en recreatieve aantrekkelijkheid van de projectgebieden. De projectmaatregelen die op de verbetering van de kwaliteit van de omgeving zijn gericht, zullen een gering opwaarts effect op de onroerend goedprijzen hebben. Hiervan zal ieder jaar een klein deel bij de gemeentelijke overheden terechtkomen. Van de efficiëncysprong van de betrokken glastuinbouwbedrijven zullen weliswaar vooral de betrokken glastuinders baat hebben, maar, volgens de projectindieners, zal de gehele Greenport Westland-Oostland profiteren. Vanwege het positieve inkomenseffect zal, via de belastingen, ook de Rijksoverheid profiteren.

Als het subsidiariteitsbeginsel wordt onderschreven, zijn vooral de gemeenten in de regio de aangewezen overheidsorganen om het project te bekostigen. Vanuit het subsidiariteitsprincipe kan ook een bijdrage van de Provincie en het Rijk worden gerechtvaardigd. De omvang van die bijdrage is moeilijk met enige precisie vast te stellen. Wel is duidelijk dat, indien het subsidiariteitsprincipe als criterium wordt gebruikt, de Rijksbijdrage niet heel groot mag zijn. Overigens, net als bij andere Nota Ruimte projecten kunnen er voor de Rijksoverheid andere overwegingen zijn om toch een groter deel van de projectkosten voor haar rekening te nemen.

15.2 Effectiviteit

Een project is effectief als *ex ante* in redelijkheid mag worden verwacht dat met de voorgestelde projectmaatregelen de beoogde doelen zullen worden bereikt. Ofwel, als de maatregelen zijn uitgevoerd, mag dan worden verwacht dat de veronderstelde baten werkelijk zullen optreden? Het antwoord op deze vraag kan op twee niveaus worden gegeven. Het eerste niveau betreft de directe resultaten van de voorgestelde maatregelen. Het tweede niveau beantwoordt de vraag of verwacht mag worden dat met de directe resultaten ook de achterliggende projectdoelen zullen worden gerealiseerd. Mag worden verwacht dat na uitvoering van de projectmaatregelen het woon- en werkklimaat van het gebied zal zijn versterkt en dat de glastuinbouw in het gebied zal zijn gemoderniseerd?

Eerste niveau. De beide deelprojecten zijn concreet genoeg geformuleerd om de eerste effectiviteitsvraag positief te beantwoorden. Afgezien van plan- en advieskosten behelzen alle voorgestelde maatregelen een direct ingrijpen in de fysieke omgeving. Met uitzondering van de niet-conventionele inrichting van de energievoorziening (energietransitie) en de watersanitie in het deelgebied Poelzone/Westland is de bekendheid en ervaring met het type maatregelen dat wordt voorgesteld, groot genoeg om het risico op dure onverwachte problemen minimaal te stellen, met een voorbehoud ten aanzien van de maatregelen die betrekking hebben op de

energievoorziening en de watersanitie. Vanwege een gebrek aan deskundigheid van de beoordelaar kan het risico hiervan moeilijk worden bepaald. Overigens staan tegenover de mogelijke risico's hier, ervaringsbaten die de niet-conventionele inrichting van de energievoorziening en de watersanitie op zullen leveren.

Tweede niveau. De projectmaatregelen zijn een aanvulling op een groot aantal andere, voornamelijk private, investeringen. Voor Oostland/Groenzone worden die private investeringen op (nominaal) 415 mln. euro geschat; voor Poelzone/Westland op (nominaal) 742 mln. euro, een veelvoud dus van de gevraagde overheidsinvesteringen. De private investeringen hebben betrekking op bedrijfsinvesteringen door de glastuinbouw. Het risico dat de private investeringen (gedeeltelijk) achterwege zullen blijven, valt vanzelfsprekend niet uit te sluiten. Met een eventueel achterblijven van de private investeringen in de glastuinbouw neemt de effectiviteit van het project om de Greenport Westland-Oostland te versterken af. Gezien het tekort aan ruimte voor glastuinbouw in het gebied, dat onder andere tot uitdrukking komt in de hoge grondprijzen, lijkt het risico op achterblijvende private investeringen niet heel groot.

Samenvattend. Het project is zowel gericht op een versterking van de leefbaarheid van het gebied als op een verbetering van de concurrentiepositie van de glastuinbouw. De effectiviteit van het project hangt deels af van hiervoor eveneens noodzakelijke private investeringen. Hoewel het aannemelijk is dat die investeringen ook feitelijk plaats zullen vinden, is de zekerheid hierover geen 100%. Onder de voorwaarde dat die private investeringen niet achterwege blijven, voldoet het project aan de effectiviteitseis.

15.3 Efficiëntie

Legitimiteit en effectiviteit zijn geen voldoende voorwaarden voor een overheidsbijdrage aan een project. Ook moet worden aangetoond dat het project efficiënt is. Daarmee wordt bedoeld dat de verwachting gerechtvaardigd is dat de baten de kosten zullen overtreffen. In hoeverre zijn de deelprojecten in die zin efficiënt?

Efficiëntie deelproject Oostland/Groenzone

Voor Oostland/Groenzone is door RIGO Research en Advies BV (RIGO, 2008) een kosten-batenanalyse (MKBA) uitgevoerd. Tegenover de kosten van 48,3 mln. euro staan gemonetariseerde baten van 56,2 mln. euro. Naast deze gemonetariseerde baten levert het project nog een aantal baten op die niet in een geldbedrag zijn uitgedrukt. Die baten liggen vooral op het gebied van landschap, natuur en waterkwaliteit. Het project heeft een batig saldo van 7,9 mln. euro plus een aantal positieve PM-posten. Het geaggregeerde batenoverzicht ziet er als volgt uit:

Groepering baten (mln. euro, contante waarde)

Glastuinbouwbaten	33,5
Infrastructuur/bereikbaarheid	10,6
Recreatie en sport	7,7
Woongenot	3,0
Waterveiligheid	1,4
Waterkwaliteit	PM
Landschap/natuur	PM
<i>Totaal</i>	<i>56,2 + PM</i>

Als onderdeel van een beknopte evaluatie van deze batenposten, worden de investeringen (zie boven) zodanig gegroepeerd dat enig zicht op de 'oorsprong' van de baten wordt verkregen.

Groepering kosten (mln. euro, contante waarde)⁷⁹

Plankosten glastuinbouw	2,4
Saneringskosten	8,5
Bedrijvenzone	0,6
Ontsluitingskosten	9,2
Ecologie, recreatie, ruimtelijke kwaliteit	22,5
Waterberging	5,1
<i>Totaal</i>	<i>48,3</i>

Uit de groepering van baten en kosten trekken we de volgende drie conclusies:

- Als we de plankosten, de saneringskosten en (enigszins arbitrair) de helft van de ontsluitingskosten en de -baten toewijzen aan de glastuinbouw, dan blijkt dat 15,5 mln. euro aan op de glastuinbouw gerichte investeringen volgens de MKBA 38,8 mln. euro aan glastuinbouwbaten opleveren. Het vooruitzicht van de baten moet de 'trigger' zijn voor de glastuinbouw om (nominaal) 415 mln. euro te investeren.
- Ruim 46% van de projectkosten (22,5 mln. euro) heeft als doel om de recreatieve, de landschappelijke en de ecologische aantrekkelijkheid van het gebied te vergroten. De gemonetariseerde baten hiervan bedragen 8 mln. euro. De baten van de PM-post moeten dus minimaal gelijkgesteld kunnen worden aan 14,5 mln. euro om dit onderdeel van het project efficiënt te mogen noemen.
- In totaal wordt er 5,1 mln. euro in waterberging geïnvesteerd. De baten hiervan (in de vorm van minder waterschade) bedragen slechts 1,4 mln. euro. De investeringen in waterberging dragen

⁷⁹ De groepering is gebaseerd op RIGO, 2008. Bij de opsplitsing en aggregatie van de verschillende kostenposten moesten enige veronderstellingen worden gemaakt. De groepering is daarom een benadering.

echter ook bij aan de niet-gemonetariseerde batenpost waterkwaliteit. De waarde hiervan moet dus minimaal 3,7 mln. euro bedragen.

Deze conclusies zijn vanzelfsprekend conditioneel op de juistheid van de schattingen van de kosten en baten in RIGO, 2008 (en de verstrekte aanvullingen/wijzigingen daarop via de mail in de tweede helft van januari 2009). De verschillende batenposten zijn aanleiding voor de volgende kanttekeningen/opmerkingen:

Efficiencywinst bestaande glastuinbouwbedrijven

Zoals uit bovenstaande samenvatting blijkt, vormen de baten uit de herstructurering van de glastuinbouw met een aandeel van bijna 60% veruit de belangrijkste gemonetariseerde batenpost. Het is om die reden interessant om iets dieper in te gaan op de berekeningswijze van deze post. Volgens het RIGO zal de herstructurering tot een efficiëncysprong leiden. In de berekening hiervan maakt het RIGO een onderscheid in de extra baten voor de bestaande glastuinbouwbedrijven (die verplaatst zullen worden) en de baten uit het nieuwe glasareaal die het project mogelijk maakt.

Onder verwijzing naar een studie van het LEI, waarin de economische betekenis van clusters op 2,5% van de toegevoegde waarde wordt geschat, schat het RIGO de herstructureringsvoordelen voor de bestaande glastuinbouw in het gebied Oostland/Groenzone op 1,6% van de toegevoegde waarde. Gedisconteerd resulteert een bedrag (een welvaartsbaat) van 16,5 mln. euro. Als schatting van de extra clustervoordelen voor de betrokken bedrijven, lijkt dit bedrag ons aan de erg hoge kant. De glastuinbouwbedrijven in het gebied liggen momenteel weliswaar enigszins verspreid, maar ze behoren ook nu al tot het glastuinbouwcluster Westland-Oostland. Een herstructurering van het gebied zal daar niet zo heel veel aan veranderen.

Echter, wat wel zal veranderen is de efficiency van de individuele bedrijfsvoering. Moderne grootschalige glastuinbouwbedrijven zijn veel efficiënter (behalen veel meer toegevoegde waarde per eenheid arbeid en kapitaal) dan kleine bedrijven. Studies wijzen uit dat die verschillen gemakkelijk op kunnen lopen tot vele tientallen procenten. Zo valt in een recente studie te lezen (LEI, 2008, p.79) dat het bedrijfsinkomen op megabedrijven in de glastuinbouw (die goed zijn voor zo'n 50% van de huidige glastuinbouwproductie in Nederland) de afgelopen jaren zo'n 43,50 euro per gewerkt uur bedroeg. In de klasse bedrijven die daar qua grootte net onder zitten, bedroeg de beloning per gewerkt uur minder dan 30 euro, terwijl op de kleine glastuinbouwbedrijven slechts 11 euro per uur werd verdiend. Het LEI constateert in dezelfde studie dat de verschillen in rentabiliteit vooral bij de factor arbeid moeten worden gezocht. Op grote bedrijven liggen de arbeidskosten (berekende en betaalde) per eenheid productiecapaciteit circa een derde lager dan op de modale bedrijven (LEI, 2008, p.79).

Uit gedetailleerde gegevens uit 2008 over de kapitaalskosten van glastuinbouwbedrijven komt eveneens een schaafeffect naar voren (LEI, 2009). Uit deze gegevens blijkt dat er een

sterk negatief verband bestaat tussen kapitaalskosten per m² glas en bedrijfsomvang⁸⁰. Anders gezegd: de totale kapitaalskosten nemen (veel) minder dan evenredig toe met de grootte van het bedrijf.

In de mogelijkheden tot *schaalvergroting* die het project biedt, zit dan ook veruit de belangrijkste herstructureringswinst die er voor de bestaande bedrijven bij uitvoering van het project te behalen is. Er zou een gedetailleerde studie naar de structuur en schaal van de huidige glastuinbouw in het gebied nodig zijn om de omvang van de potentiële productiviteitstoename na een modernisering (herverkaveling, herstructurering) te schatten. Maar zelfs als die toename slechts 5% zou bedragen, veel minder dus dan de LEI-gegevens suggereren, dan zou de gediscoteerde welvaartswinst uit dit effect al meer dan 75 mln. euro bedragen. Daarbij is dan wel verondersteld dat de investeringen en de resulterende schaalvergroting al in het eerste projectjaar zullen plaatsvinden. Dit is vanzelfsprekend niet het geval. Bij een investeringsperiode van 15 jaar resulteert een gediscoteerde welvaartswinst van bijna 40 mln. euro. Opmerkelijk genoeg wijdt de MKBA geen aandacht aan deze dominante batenpost terwijl de schaalvergroting van afzonderlijke bedrijven wel een expliciet doel is van het project.

Welvaartsbaten nieuwe glastuinbouw

Door het project kan het areaal glastuinbouw met 35 hectare groeien. Die groei gaat ten koste van het areaal grasland. In de MKBA wordt de baat hiervan geschat op de toename van de grondprijs. De totale welvaartsbaat zou dan 13,7 mln. euro, contante waarde bedragen.

Het welvaartseconomische effect van het extra glastuinbouwareaal is de som van drie posten.

(i) de extra beloning voor grond, kapitaal en arbeid in het gebied; (ii) de mate waarin het gehele cluster Westland-Oostland meer schaalvoordelen kan behalen; en (iii) de afname van de waarde van de open ruimte in het gebied.

Als we, gezien de relatief geringe omvang van het gebied, de waarde van het onder punt (ii) genoemde effect op nul zetten, dan blijven (i) en (iii) over. De waarde van (iii) impliceert een negatieve correctie op de PM-posten. De extra beloning voor de productiefactoren (i) is gelijk aan het verschil in beloning van de productiefactoren in de nieuw te creëren glastuinbouw en de beloning die de productiefactoren in het nulalternatief zouden krijgen. Omdat het effect van de glasuitbreiding op de prijs van de productiefactoren kapitaal en arbeid te verwaarlozen zal zijn, komt de welvaartsbaat tot uitdrukking in de grondprijs. De gehanteerde grondprijs komt redelijk overeen met het verschil in grondprijzen van weidegrond en grote kavels glastuinbouwland in het gebied.

Kosten en baten gemaal

In het projectalternatief wordt in 2012 geïnvesteerd in een gemaal ad. 2,2 mln. euro. In de MKBA is deze investering als maatschappelijke kost opgevoerd. Echter, dit gemaal moet

⁸⁰ Zie LEI, 2009. Tabellen op verzoek ter beschikking gesteld door het LEI.

worden onderhouden en er moet op worden afgeschreven. Hiermee is in de MKBA geen rekening gehouden. Juister is het om de gediscoteerde waarde van de kosten van de instandhoudingskosten (onderhoudskosten en de huidige en toekomstige vervangingsinvesteringen) als kost aan te merken. De maatschappelijke kosten zijn dus onderschat.

Het gemaal draagt niet bij aan een vermindering van de kans op wateroverlast. Het gemaal is bedoeld om de waterkwaliteit te verbeteren doordat waterstromen kunnen worden gescheiden (RIGO, p. 66). Hierboven werd geconstateerd dat, gegeven de schattingen van het RIGO, die veiligheidsbaten minimaal op 3,7 mln. euro moeten kunnen worden gewaardeerd. Echter, omdat daarbij van te lage kosten voor het gemaal is uitgegaan dienen die baten nog groter te zijn. Niet duidelijk is of dit het geval is.

Baten recreatie en sport

Onderdeel van het project is de ontwikkeling van een sportcomplex. De baten hiervoor zijn berekend als de som van de opbrengst uit de verkoop van grond voor commerciële sportdoeleinden en de pachtinkomsten van het deel dat niet verkocht wordt. De werkelijke baten bestaan uit de winst van de exploitant en het consumentensurplus van de sporters. Hoewel die baten moeilijk te kwantificeren zijn, kunnen ze aanzienlijk afwijken van de veronderstelde baten.

Conclusie met betrekking tot efficiëntie deelproject Oostland/Groenzone

De projectmaatregelen hebben positieve gevolgen voor de glastuinbouw en de landschappelijke en recreatieve aantrekkelijkheid van het gebied voor de bewoners in het gebied zelf en in de nabije omgeving. Voor een deel zijn die positieve gevolgen in geld uitgedrukt. Gecorrigeerd voor de projectkosten resulteert een batig saldo. De niet-gemonetariseerde baten voor landschap, natuur, waterveiligheid en waterkwaliteit moeten hier nog als PM-post aan worden toegevoegd.

Volgens de MKBA bestaan de baten voor de tuinbouw vooral uit een efficiencywinst door clustering. Hierboven is betoogd dat de efficiencywinst uit clustering vermoedelijk niet zo groot is als de MKBA veronderstelt. Daar tegenover staat dat het project wel de condities creëert (door herverkaveling en ontsluiting) voor de glastuinbouw om van potentiële schaalvoordelen te profiteren. In de MKBA worden deze schaalvoordelen ten onrechte niet genoemd. Op basis van gegevens van het LEI mag worden geconcludeerd dat de mogelijke schaalvoordelen aanzienlijk zijn, veel groter dan de berekende clustereffecten.

Een en ander betekent dat, op voorwaarde dat de glastuinbouw na uitvoering van het project daadwerkelijk overgaat tot het doen van de investeringen in moderne grootschalige bedrijven, het project voldoet aan de efficiency-eis. Hierbij passen wel twee kanttekeningen:

- (i) Het ligt voor de hand om te proberen de projectkosten die uitsluitend voor de schaa sprong voor de glastuinbouw worden gemaakt, te laten betalen door degenen die van de schaa sprong profiteren.
- (ii) De efficiency van het gehele project Oostland/Groenzone betekent niet dat voor alle onderdelen de baten de kosten overtreffen. Met name is niet duidelijk of de baten van de extra waterkwaliteit door de investering in een gemaal, de kosten ervan overtreffen.

Efficiëntie deelproject Poelzone/ Westland

De vraag of voor het deelproject Poelzone/Westland de baten groter zijn dan de kosten wordt eveneens beantwoord met behulp van de door RIGO Research en Advies uitgevoerd MKBA. Uit die MKBA blijkt dat tegenover investeringskosten van 63,4 mln. euro gemonetariseerde baten staan van 57,4 mln. euro. Daarnaast levert het project nog een aantal baten op die niet in een geldbedrag zijn uitgedrukt. Deze PM-baten liggen op het terrein van ecologie, waterveiligheid, waterkwaliteit, fijnstofafvang en verminderde CO₂-uitstoot. Geconcludeerd kan worden dat een welvaartseconomische rechtvaardiging van het project vooral in de PM baten moet worden gevonden. Slechts indien de PM-baten op meer dan 6,1 mln. euro mogen worden gewaardeerd, voldoet het project als geheel aan de efficiency-eis. Natuurlijk impliceert dit niet dat voor alle projectonderdelen de baten groter zijn dan de kosten. Alvorens een aantal baten iets gedetailleerder te bespreken, volgt eerst een geaggregeerd overzicht van de baten en kosten (gebaseerd op RIGO, p. 94 en RIGO, tabel 5.3, p.74):

Groepering baten (mln. euro, contante waarde)

Glastuinbouwbaten	33,0
Verkeersbaten	9,1
Recreatie	0,7
Woongenot	3,9
Vermeden kosten nulalternatief	0,6
Energietransitie	4,8
Watersanitaire	5,4
Ecologie	PM
Waterkwaliteit en -veiligheid	PM
Overige	PM
<i>Totaal</i>	<i>57,4 + PM</i>

Een overzicht van de kosten voor het project Poelzone/Westland ziet er als volgt uit:

Groepering kosten (in mln. euro)

Herstructurering glastuinbouw	24,1
Ontsluiting	5,1
Wateropgave	1,6
Ecologische zone	25,0
Recreatie en sportkosten	1,2
Energietransitie	3,9
Watersanitie	2,4
<i>Totaal</i>	<i>63,4</i>

Hoewel het deelproject Poelzone/Westland een integraal project is, levert de uitsplitsing toch enige bruikbare inzichten op.

- De kosten van de herstructurering van de glastuinbouw liggen beduidend onder de berekende baten voor de glastuinbouw.
- Ook voor de verkeersbaten en de baten uit energietransitie en watersanitie geldt dat de baten de kosten overtreffen.
- Uit de uitsplitsing blijkt dat de aanleg van de ecologische zone verantwoordelijk is voor een groot monetair batentekort. Tegenover 25 mln. euro aan investeringen staan een P.M. post en (relatief) bescheiden monetaire baten aan extra woongenot en recreatie. Dit roept direct de vraag op of de 25 mln. euro aan investeringen in de ecologische zone het verschil in monetaire baten en kosten (6 mln. euro) waard zijn? Zo ja dan is, bij de gegeven data, het project Poelzone/Westland *als geheel* welvaartsverhogen (efficiënt). Zo nee, dan wordt de vraag interessant of de ecologische zone niet 6 mln. euro eenvoudiger kan worden uitgevoerd. Indien dit mogelijk is, dan voldoet het gewijzigde project als geheel alsnog aan de efficiency-eis. Maar dan nog blijft natuurlijk wel de vraag of de baten voor de ecologische zone groter zijn dan de kosten.

Deze constatering en conclusies zijn vanzelfsprekend conditioneel op de juistheid van de schattingen van de kosten en baten in RIGO, 2008 (en de aanvullingen/wijzigingen daarop via de mail, RIGO, 2009). Net als bij het deelproject Oostland/Groenzone kunnen ook nu weer enige kanttekeningen bij de in de MKBA geschatte bedragen worden geplaatst:

Efficiencywinst bestaande glastuinbouwbedrijven

De baten voor de glastuinbouw in het gebied Poelzone/Westland zijn in de MKBA geschat op 33 mln. euro. Hiervan zijn 28,4 mln. euro het gevolg van clustering van de bestaande bedrijven die 241 hectare glas in beheer hebben. De overige 4,6 mln. glastuinbouwbaten hangen samen met een kleine uitbreiding van het glasareaal. Die uitbreiding wordt op 14 hectare geschat. De schatting van de baten voor de bestaande bedrijven is in de MKBA op dezelfde wijze uitgevoerd als voor Oostland/Groenzone. Ofwel, verondersteld is dat door het project de

bedrijven structureel 1,6% aan toegevoegde waarde 'clusterwinst' kunnen behalen. Zoals hierboven bij Oostland/Poelzone nader is toegelicht, denken wij dat het project niet zozeer *clustervoordelen* als wel *schaalvoordelen* voor individuele bedrijven op zal leveren. Indien die schaalvoordelen conform de veronderstellingen en de toelichtingen bij Oostland./Groenzone op 5% worden gezet en tevens verondersteld wordt dat het 15 jaar duurt voordat de voordelen ten volle worden genoten, dan resulteert een welvaartswinst van 66 mln. euro (contante waarde)⁸¹. De omvang van de potentiële schaalvoordelen (door herverkaveling, ontsluiting en herstructurering) is dus aanzienlijk groter dan de winst uit clustervorming die in de MKBA door het RIGO is berekend.

Welvaartswinst uit nieuwe glastuinbouw

De projectmaatregelen in Poelzone/Westland zullen tot een doelmatiger ruimtegebruik leiden. Hierdoor kan de oppervlakte glastuinbouw met 14 hectare toenemen. De contante waarde hiervan wordt geschat op 4,6 mln. euro, ofwel op 33 euro per m². Indien deze ruimtewinst niet ten koste gaat van ander gebruik *met een welvaartsfunctie*, dan lijkt gezien de grote ruimtedruk in Poelzone/Westland, ook hier eerder sprake van een onderschatting dan een overschatting van de baten. Maar zelfs als het ruimtegebruik ten koste gaat van de grondgebonden landbouw (bijvoorbeeld grasland) dan lijkt de welvaartsbaat niet overdreven. Wel dient dan de PM-post negatief gecorrigeerd te worden met het verlies aan open ruimte.

De kosten en baten van de ecologische zone en de Groen Slinger

De investeringen van 25 mln. euro in ecologie en groen leveren 22,5 hectare extra groen op. De gemonetariseerde baten hiervan bedragen bijna 5 miljoen. Dit betekent dat de onder PM opgevoerde baten gelijkgesteld moeten kunnen worden aan minimaal zijn 900.000 euro per hectare. Vergeleken met investeringen in groen en ecologie elders (ook in Oostland/Groenzone) is dit erg hoog.

Conclusie met betrekking tot efficiëntie deelproject Poelzone/Westland

De projectmaatregelen hebben positieve welvaartsgevolgen voor de glastuinbouw en de landschappelijke, de ecologische en recreatieve aantrekkelijkheid van het gebied. Daarnaast dragen de maatregelen bij aan een efficiënter energiegebruik en een innovatieve gescheiden inzameling en verwerking van afvalwater van de nieuw te bouwen woningen. Uit de MKBA komt voor het project als geheel een negatief monetair saldo naar voren. Dit negatieve saldo wordt primair veroorzaakt door de investeringen in de ecologische zone. Bij het negatieve saldo kunnen echter twee kanttekeningen worden geplaatst. (i) Tegenover de investeringen in de

⁸¹ Volgens het NVM werden in 2008 grote kavels tuinland in het Westland verkocht voor tussen de 90 euro en 100 euro per m². Het NVM tekent daarbij aan: 'kleine kavels zijn moeilijk verkoopbaar tenzij deze betrokken zijn bij verkaveling'. Bron: NVM Agrarisch Landelijk Vastgoed, persbericht 27/01/2009.

ecologische zone staan aanzienlijk niet-marktbaten. (ii) De welvaartsbaten voor de glastuinbouw zijn vermoedelijk sterk onderschat.

Voor het efficiencyoordeel betekent een en ander het volgende. Op voorwaarde dat de glastuinbouw na uitvoering van het project daadwerkelijk overgaat tot het doen van de investeringen in moderne grootschalige bedrijven, voldoet het project als geheel aan de efficiency-eis. Hierbij passen de volgende drie kanttekeningen:

- (i) Het ligt voor de hand om te proberen de projectkosten die uitsluitend voor de schaa sprong voor de glastuinbouw worden gemaakt, te laten betalen door degenen die van de schaa sprong profiteren.
- (ii) Vanuit een subsidiariteitsgedachte valt eveneens te overwegen om de kosten van de energietransitie en de watersanitie voor een groter deel te verhalen op degenen die profijt van deze deelprojecten zullen hebben.
- (ii) De efficiency van het gehele project Oostland/Groenzone betekent niet dat voor alle onderdelen de baten de kosten overtreffen. Met name geldt dit voor de ecologische zone en de Groene Schakel. Mogelijk (d.w.z. als de PM-posten de grote investeringen niet rechtvaardigen) zou kunnen worden overwogen om hiervoor een minder kostbaar plan te op te stellen.

15.4 Totaalbeeld

Voor twee deelprojecten van het project ‘Mooi en Vitaal Delfland’ is een bijdrage gevraagd van het Nota Ruimte Budget. Beide deelprojecten zijn in deze notitie beoordeeld.

De deelprojecten hebben ruwweg twee doelen: ten eerste moet een bijdrage worden geleverd aan de leefbaarheid van de gebieden en hun omgeving; en ten tweede moeten de deelprojecten bijdragen aan de modernisering van de glastuinbouw in de gebieden.

De beoordeling van de twee deelprojecten is primair gebaseerd op de informatie van de MKBA ‘Mooi en Vitaal Delfland’ van het RIGO. Een kritische beschouwing van deze MKBA is aanleiding tot een aanmerkelijke verhoging van de baten die de glastuinbouw na uitvoering van het project zal kunnen realiseren. Anders dan een, in de MKBA benadrukte, toename van de *clustervoordelen*, zal het project vooral de voorwaarden scheppen voor het realiseren van *schaalvoordelen* voor de, nu nog, kleinschalige glastuinbouw van de twee deelgebieden. Uit gegevens van het LEI, die gebaseerd zijn op bedrijfsgegevens, blijkt dat die schaalvoordelen aanzienlijk zijn. Na de correctie hiervoor levert de beoordeling, kort samengevat, het volgende beeld op:

- (i) Het project ‘Mooi en Vitaal Delfland’ voldoet aan de *legitimiteits-eis*.
- (ii) Vanuit een *subsidiariteitsgezichtspunt* ligt slechts een bescheiden *rijksbijdrage* in de rede. Bovendien zou kunnen worden onderzocht of de op de modernisering van de glastuinbouw gerichte projectinvesteringen niet grotendeels via het grondbeleid kunnen worden afgeroomd.

- (iii) Om dezelfde reden zou kunnen worden overwogen of niet een groter deel van de kosten van watersanitie en energietransitie kan worden verhaald op degenen die van de baten zullen profiteren.
- (iii) De voorgestelde projectmaatregelen voldoen aan de *effectiviteits-eis*. Hierbij hoort wel de kanttekening dat de herstructurering van de deelgebieden inderdaad aanleiding moet zijn voor het doen van de noodzakelijk (aanzienlijke) private investeringen door de glastuinbouw.
- (iv) De twee deelprojecten leveren monetaire en niet-monetaire baten op. Voor beide deelgebieden zijn de baten groter dan de kosten. Daarmee is het project ‘Mooi en Vitaal Delfland’ als geheel *efficiënt*.
- (v) De efficiency van de twee deelprojecten als geheel, betekent overigens niet dat alle voor alle (zelfstandige) onderdelen geldt dat de baten de kosten overtreffen. In dit verband kan vooral worden getwijfeld aan de investeringen in het gemaal (Oostland/Groenzone) en in de Ecologische Zone (Poelzone/Westland). Vanwege de beperkte informatie en het hoge PM-karakter van de baten kan een meer definitieve uitspraak hierover niet worden gedaan.

Bronnen

RIGO, ‘MKBA Mooi en Vitaal Delfland’, Amsterdam, november 2008.

RIGO, Diverse mails met aanvullingen en wijzigingen, Amsterdam, januari 2009.

Raster ‘Groenopgave Holland’, Den Haag, mei, 2007.

Gemeenten Pijnacker-Nootdorp en Lansingerland, ‘FES-aanvraag Oostland’, oktober 2007.

Gemeente Westland, ‘Mooi en Vitaal Poelzone Westland’, februari 2008.

Nota Ruimte Uitvoeringsbudget (concept), ‘Mooi en Vitaal Delfland, maart 2008.

LEI, ‘Ruimte voor Greenports’, Den Haag, 2006.

LEI, ‘Agrarische structuur, trends en beleid’, Rapport 2008-060, Den Haag, oktober 2008.

LEI, ‘Tabel Investerings Bedrijfstypen: Kwantitatieve Informatie voor de Glastuinbouw 2008’, memo januari 2009.

NVM Agrarisch Landelijk Vastgoed, Persbericht 27-01-2009.

16 Beoordeling project Almere Weerwaterzone

Algemene informatie

Nota Ruimte budget-claim: de indieners geven aan dat de precieze omvang van de claim nog nader moet worden bepaald. Het financiële tekort verschilt afhankelijk van het gekozen projectalternatief tussen €110 en 268 mln (nominaal).

Korte projectomschrijving

In het kader van het programma 'Randstad Urgent' is besloten om de wegcapaciteit van de A6 ter hoogte van Almere te verdubbelen ter bestrijding van de congestie tussen Amsterdam en Almere. Het huidige tracé van de A6 kent een verhoogde ligging op een dijklichaam. De gebieden ten noorden en ten zuiden van de A6 worden met elkaar verbonden middels twee viaducten en een fietstunnel. In de huidige plannen conform de ontwerp Trajectnota/mer zal de verdubbeling van de A6 worden gerealiseerd op een verhoogde ligging: het bestaande dijklichaam zal worden verbreed. Dit zal naar verwachting de onderlinge bereikbaarheid van de gebieden aan weerskanten van de A6 negatief beïnvloeden.

Het huidige project richt zich op een alternatieve realisatie van de verbreding van de A6. Dit heeft twee doelen. Ten eerste wil het voorstel de barrièrewerking van de A6 tegengaan door de A6 terug te brengen op maaiveldniveau (in plaats van de verhoogde ligging). De onderlinge verbinding tussen de gebieden ten noorden en zuiden van de verbrede A6 wordt dan tot stand gebracht middels: een bruggebouw en een overkapping van 230 meter (projectalternatief 1); een bovengrondse tunnel van 850 meter (projectalternatief 2); of een bovengrondse tunnel van maximaal 1500 meter (projectalternatief 3). De netto contante waarde van de investeringskosten van deze alternatieven bedragen respectievelijk €110 mln, €200 mln en €289 mln.

In alle projectalternatieven moet tevens de afrit A6-Almere haven anders worden ingericht. Dit leidt tot een betere bereikbaarheid van met name Lelystad vanuit Almere. Alle projectalternatieven hebben een vergelijkbaar effect op de lokale bereikbaarheid.

Het tweede doel van het voorstel is gebiedsontwikkeling. Dit moet worden gezien tegen de achtergrond van de voorgenomen schaa sprong van Almere. Ten aanzien van dit doel zijn de projectalternatieven meer onderscheidend: de hoeveelheid woningen, kantoren en voorzieningen die rondom de verbrede A6 kan worden gerealiseerd verschilt per projectalternatief. In het meest vergaande alternatief (projectalternatief 3) komt ca. 63 hectare beschikbaar voor gebiedsontwikkeling tegen ca. 38 hectare in de huidige plannen. Projectalternatieven 1 en 2 verwezenlijken respectievelijk 43 en 58 hectare.

De MKBA van ECORYS⁸² vormt, samen met de schriftelijke toelichting van ECORYS op vragen van het CPB en op de conceptbeoordeling, de basis voor deze beoordeling.

16.1 Legitimiteit overheidsbijdrage

Een bijdrage vanuit het budget Nota Ruimte is legitiem voor zover de uitvoering van het project positieve effecten heeft die niet door de markt worden geprijsd, i.e. externe effecten of publieke goederen. Het project bestaat enerzijds uit een aanpassing van hoofdinfrastructuur: een aanpassing van de afslag A6-Almere Haven. Dit leidt tot reistijdwinsten voor reizigers in het gebied. Hoofdinfrastructuur is een publiek goed – een bijdrage van het Rijk aan deze aanpassing is legitiem. Daarnaast beoogt het project de ruimtelijke kwaliteit van het gebied te verbeteren. Een verbetering van de ruimtelijke kwaliteit van het gebied heeft externe effecten: het levert baten op voor *huidige* bewoners en ondernemers in de nabije omgeving.⁸³ De omvang van een eventuele Rijksbijdrage daarvoor is afhankelijk van de grootte van deze externe effecten. De baten van de verbetering van de ruimtelijke kwaliteit worden voor het huidige project geschat op ongeveer €14 mln. Een aantal van deze baten – in het bijzonder op het gebied van luchtkwaliteit – zijn daarnaast onzeker, zie paragraaf 16.2.

Merk op dat de verbreding van de A6 interregionale reistijdbaten genereert. Deze kunnen echter niet aan het project worden toegeschreven, omdat deze in de uitgangssituatie (i.e. verdubbeling van de A6 op verhoogde ligging) ook worden gerealiseerd.

Subsidiariteit

Van welk overheidsniveau er een financiële bijdrage aan het project mag worden verwacht, hangt af van de nabijheid tot de burgers die profiteren van de positieve niet-markteffecten. De gemeente Almere lijkt daarmee de eerst aangewezen kandidaat om (een deel van) het project te financieren. Voor de verbetering van hoofdinfrastructuur kan een Rijksbijdrage worden verleend. Ook als de gemeente Almere niet beschikt over de nodige middelen om een maatschappelijk rendabel project te financieren, kan een bijdrage van de nationale overheid legitiem zijn.

Conclusie: Een bijdrage uit het Nota Ruimtebudget is legitiem. De hoogte van de bijdrage is afhankelijk van de omvang van de positieve externe effecten en van het financiële tekort als rekening wordt gehouden met te internaliseren baten.

⁸² Wij zijn daarbij uitgegaan van de KBA d.d.24 juni die wij op 25 juni van het Ministerie van VROM hebben ontvangen. Op 23 juli hebben wij van ECORYS nog een recentere versie van de KBA d.d. 25 juni ontvangen. Om praktische redenen hebben wij deze versie niet meer uitvoerig bestudeerd. Er lijken echter geen inhoudelijke verschillen te zijn tussen deze twee versies.

⁸³ De baten voor *nieuwe* bewoners en ondernemers worden geïnternaliseerd; ze komen tot uitdrukking in de grondprijzen.

16.2 Effectiviteit

Het op maaiveld brengen van de A6 vergroot de mogelijkheden tot gebiedsontwikkeling in de Weerwaterzone. De aanleg van bruggebouwen, overkappingen of tunnels verkleint de barrièrewerking die uitgaat van de A6. Het gebied krijgt hierdoor een kwaliteitsimpuls. In zoverre tevens de geluidshinder en luchtverontreiniging terug wordt gebracht kan hierdoor hoogwaardigere gebiedsontwikkeling worden gerealiseerd. Zo kunnen er bijvoorbeeld in de beide tunnelalternatieven woonlocaties worden gecreëerd waar dit in het nulalternatief niet kan in verband met geluids- en milieunormen.

Het project is effectief in het verkleinen van de barrièrewerking van de A6 en het verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit van het gebied. De effectiviteit ten aanzien van het terugbrengen van de luchtvervuiling is echter nog onzeker. Nader onderzoek op dit gebied lijkt gewenst, zie ook paragraaf 16.2. Of het daadwerkelijk tot gebiedsontwikkeling in de Weerwaterzone komt en in welke mate, zal daarnaast afhangen van de ontwikkeling van vraag en aanbod naar woon-, kantoor- en voorzieningenlocaties in Almere. Met andere woorden: de onzekere vraag naar woningen, kantoren en voorzieningen in de Weerwaterzone bepaalt mede het tempo en de omvang van de gebiedsontwikkeling.

Onzekerheden en risico's

Afhankelijk van het gekozen projectalternatief bedraagt het financiële tekort tussen €110-268 mln nominaal. Meerdere partijen hebben aangegeven bij te willen dragen aan de financiering. De gemeente Almere stelt €21 mln ter beschikking en zal vanuit de meeropbrengsten van de gebiedsontwikkeling bijdragen.

Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat heeft fondsen gereserveerd voor de verdubbeling van de A6 op het dijklichaam. Deze bijdrage heeft dus geen effect op het financiële tekort van het huidige project (A6 op maaiveldniveau). Mogelijk verleent het Ministerie een additionele bijdrage omdat de herinrichting van de afrit A6-Almere haven de lokale bereikbaarheid verbetert. Deze additionele bijdrage is echter nog niet zeker en ook de omvang hiervan is nog niet bekend. Afhankelijk van de bijdrage uit het Budget Nota Ruimte bestaat er dus een financieel risico, omdat de kosten niet volledig zijn gedekt.

Conclusie: Er bestaan enige onzekerheden rond de effectiviteit van het project.

16.3 Efficiëntie

ECORYS analyseert in de MKBA Almere Weerwater de maatschappelijke kosten en baten van de drie projectalternatieven. De volgende subparagraaf geeft een samenvatting van de uitgangspunten en de resultaten van de MKBA. De volgende subparagraaf voorziet de kwantificering van diverse kosten- en batenposten van kanttekeningen. Op een aantal punten

wordt het KBA-saldo aangepast. Daarna wordt de wijze besproken waarop in de KBA rekening is gehouden met risico's en onzekerheden. Vervolgens worden de kansen geanalyseerd voor een andere invulling van het project. Tenslotte worden op basis van bovenstaande analyses een eindoordeel geformuleerd over de efficiëntie van het project.

Opzet en resultaten KBA

Als uitgangspunt en nulalternatief hanteert ECORYS de huidige plannen voor de verdubbeling van de A6 zoals beschreven in het ontwerp trajectnota/mer 'Weguitbreiding Schiphol-Amsterdam-Almere'. In deze plannen vindt de verdubbeling plaats op een verhoogde ligging: het bestaande dijklichaam waarop de huidige A6 ligt, wordt verbreed.

Er zijn verschillende projectalternatieven geformuleerd. In al deze projectalternatieven wordt de A6 teruggebracht op maaiveldniveau. De verbinding tussen de gebieden ten noorden en ten zuiden van de verbrede A6 komt in de verschillende projectalternatieven tot stand via: een bruggebouw en een overkapping van 230 meter (projectalternatief 1); een tunnel van 850 meter (projectalternatief 2); of een tunnel van maximaal 1500 meter (projectalternatief 3). De afrit A6-Almere haven krijgt in alle projectalternatieven een nieuwe vormgeving zodat de bereikbaarheid van met name Lelystad verbetert.

Tabel 16.1 Overzicht commercieel programma naar type gebruik in nulalternatief en projectalternatieven

	Nulalternatief: Dijklichaam	Projectalternatief 1: Overkappingen	Projectalternatief 2: Tunnel 850 m	Projectalternatief 3: Tunnel 1500 m
Gebiedsontwikkeling in 1 ^e aanleg				
Woningen (aantal woningen)	0	0	2.187	2.704
Kantoren (m ² bvo)	50.000	159.000	49.000	49.000
Horeca/Detailhandel (m ² bvo)	2.000	2.000	2.000	2.000
Overige voorzieningen (m ² bvo)	334.000	279.000	177.750	196.750
Niet commerciële voorzieningen (m ² bvo)	0	0	0	0
Optie voor gebiedsontwikkeling op termijn (na 2030)				
Woningen (ha)	0	69	87	80
Voorzieningen (ha)	0	90	109	84

Bron: ECORYS (2009a), tabel 0.2 en tabel 10

De projectalternatieven verschillen met betrekking tot het ontwikkelingspotentieel van het gebied. Naarmate een groter deel van het traject van de A6 wordt overtunneld, verandert de omvang en invulling van de voorgenomen gebiedsontwikkeling. In het meest verregaande projectalternatief (alternatief 3) kan circa 63 hectare bruto vloeroppervlak (BVO) worden ontwikkeld tegen circa 38 hectare in het nulalternatief. Daarnaast bestaat in de projectalternatieven nog de optie om na 2030 extra grond te ontwikkelen. In verband met geluids- en milieunormen kunnen alleen in de tunnelalternatieven woningen worden gerealiseerd. De invulling van de gebiedsontwikkeling in het nulalternatief en de verschillende

projectalternatieven is weergegeven in tabel 16.1. Tabel 16.2 geeft een overzicht van de kosten en baten van het project zoals gerapporteerd in de KBA.

Tabel 16.2 Maatschappelijke kosten en baten (NCW) in € miljoen (prijspeil 2008)

	Nulalternatief	Projectalternatief 1 (overkappingen)	Projectalternatief 2 (tunnel 850 meter)	Projectalternatief 3 (tunnel 1500 meter)
Financiële exploitatie				
Investeringskosten	– 30	– 140	– 230	– 319
Onderhoud	0	0	– 22	– 48
Grondopbrengsten	48	52	114	134
Saldo grondexploitatie	18	– 88	– 138	– 233
Directe effecten				
Reistijdverlies bouwperiode	0	– 2	– 2	– 2
Ruimtelijke kwaliteit woningen	– 10	14	14	14
Ruimtelijke kwaliteit bedrijventerrein				
De Steiger	– 1 tot – 2	1 tot 2	1 tot 2	1 tot 2
Bereikbaarheidsbaten	0	51	51	51
Consumentenvoordelen koopwoningen	0	0	9	11
Consumentenvoordelen huurwoningen	0	0	12	15
Voordelen kantorengebruikers	2	5	3	3
Voordelen gebruikersvoorzieningen	4	3	3	3
Voordelen aanbiedersvoorzieningen	0	0	0	0
Optiewaarde	0	9	11	8
Totaal directe effecten	– 7 tot – 5	81 tot 82	103 tot 104	106 tot 107
Indirecte effecten				
Arbeidsmarktbaten	7 tot 24	13 tot 43	5 tot 16	5 tot 17
Totaal indirecte effecten	7 tot 24	13 tot 43	5 tot 16	5 tot 17
Externe effecten				
Recreatie	0	3	4	3
Sociale veiligheid	PM+	PM+	PM++	PM++
Geluidseffecten (buiten plangebied)	PM+	PM+	PM++	PM++
Luchtkwaliteit	0	PM+	PM++	PM++
Totaal externe effecten	PM+	3 + PM+	4 + PM++	3 + PM++
Totaal	18 PM+	9 PM+	– 26 PM++	– 118 PM++
	36 PM+	40 PM+	– 14 PM++	– 105 PM++

Bron: ECORYS (2009a), tabel 5.1 en ECORYS (2009d)

Analyse van de KBA

In deze paragraaf zullen wij de resultaten van de KBA en de methoden die zijn gebruikt bij de waardering van verschillende posten nader analyseren. Wij staan eerst stil bij de uitgangspunten van de KBA: de invulling van de nul- en projectalternatieven. Vervolgens plaatsten wij enkele voorbehouden bij de kosten- en batenposten van de KBA. Hierbij houden wij de volgorde aan van de KBA. Op een aantal punten leidt dit tot een aanpassing van het KBA-saldo. Dit is weergegeven in tabel 16.4.

Invulling nul- en projectalternatieven

Het is positief dat de KBA verschillende mogelijkheden voor de Weerwaterzone doorrekent: naast de drie projectalternatieven zijn ook de huidige plannen voor de verbreding van de A6 doorgerekend als nulalternatief. Echter, de wijze waarop de verschillende mogelijkheden zijn gekwantificeerd is niet consistent. Zo zijn sommige baten-posten van de projectalternatieven (bijvoorbeeld ruimtelijke kwaliteit) bepaald ten opzichte van de status quo (geen uitbreiding van de A6) en andere posten (bijvoorbeeld reistijdverlies bouwperiode) bepaald ten opzichte van het nulalternatief (uitbreiding op het dijklichaam). Dit is inconsistent en geeft geen goed inzicht in de KBA-uitkomsten.

Hetzelfde geldt voor de getallen die staan bij het nulalternatief. Als de verbrede A6 het nulalternatief is, hoort de gehele kolom leeg te zijn. Als de verbreding van de A6 wordt behandeld als een referentie-alternatief (omdat het een project is dat niet wordt uitgevoerd als een van de andere projecten wordt uitgevoerd) is het nodig om ook de kosten en baten van de wegutbreiding zelf op te nemen in de kwantificering. Het is niet consistent dat in het nulalternatief bepaalde kosten van de wegutbreiding (bijvoorbeeld externe effecten op de omgevingskwaliteit) wel zijn meegenomen en de bepaalde baten (bijvoorbeeld reistijdwinst) niet.

In de KBA valt daarnaast op dat de invulling van het commerciële programma grote verschillen laat zien tussen de alternatieven. Met name de verschillen tussen het nulalternatief en projectalternatief 1 (bruggebouwen/overkluizingen) springen daarbij in het oog. In het projectalternatief 1 wordt meer dan drie keer zo veel kantoorruimte gerealiseerd dan in het nulalternatief, terwijl het totaal te ontwikkelen areaal en het ontwikkelingspotentieel (zoals weergegeven in figuren 3.1 en 3.3 van de KBA) niet enorm lijken te verschillen: het totaal te ontwikkelen areaal in projectalternatief 1 is 43 hectare tegen 38 hectare in het nulalternatief. In plaats van kantoorruimte worden er in het nulalternatief beduidend meer voorzieningen gerealiseerd. Aangezien kantoorruimte hogere opbrengsten genereert dan voorzieningen verbetert hierdoor het KBA-saldo.

Wat is de reden voor deze andere invulling van het commerciële programma? De projectindieners relateren het verschil vooral aan de lagere barrièrewerking van een verlaagde A6 (ECORYS, 2009b). Dit schept volgens hen betere randvoorwaarden voor de realisatie van kantoorbouw aan weerszijden van de A6.

Deze onderbouwing is niet overtuigend. Onduidelijk is waarom voorzieningen minder hinder zouden ondervinden van de barrièrewerking dan kantoorgebouwen. De barrièrewerking bestaat voornamelijk uit een fietstunnel onder de A6 die het voor fietsers en voetgangers onaantrekkelijk maakt om te reizen tussen de gebieden aan weerskanten van de A6. Deze problematiek zal met name 's avonds spelen. Aangezien voorzieningen zoals ziekenhuizen, sportcomplexen en theaterzalen eerder 's avonds worden bezocht dan kantoorgebouwen, lijkt de barrièrewerking voor voorzieningen een relevanter probleem.

Investeringskosten

ECORYS gaat (na aanpassing van de KBA) uit van investeringskosten exclusief BTW.⁸⁴ Dit is conform de tot nu toe in Nederland gebruikelijke benadering. Recente inzichten wijzen er echter op dat deze benadering inconsistent is. Veel baten van de investeringen (o.a. reistijdwinsten) worden namelijk gewaardeerd in termen van besteedbaar inkomen (dus inclusief btw). Om een publieke investering te financieren moet de overheid immers belastingen heffen. Huishoudens hebben hierdoor een lager besteedbaar inkomen en doen minder aankopen. De overheid ontvangt hierdoor minder BTW-inkomsten. Om de begroting sluitend te maken, moet zij daarom extra belastingen heffen. Deze extra belastingen – die ongeveer even groot is als het btw -bedrag over de investeringskosten – zijn kosten die aan het project dienen te worden toegerekend. Rekenen inclusief BTW blijkt een bijna foutloze benadering van de theoretisch correcte manier van boeken. Voor een uitgebreidere bespreking van deze inzichten wordt verwezen naar Zwaneveld en Eijgenraam (2009).⁸⁵

Grondopbrengsten

In de KBA wordt het exploitatiesaldo berekend van de woningen, kantoorruimte en voorzieningen die in de verschillende projectalternatieven worden gerealiseerd. De verwachte prijzen van de nieuwbouw in de Weerwaterzone zijn gebaseerd op een rapport van het Ontwikkelingsbedrijf Gemeente Amsterdam (2008). Ten aanzien van de woningprijzen is men uitgegaan van prijzen vergelijkbaar met de duurste wijk van Almere: Noorderplassen-west. Hierop is een opslag gehanteerd van 15%.⁸⁶

De toekomstige woningprijzen zijn met veel onzekerheid omkleed. Veel zal afhangen van de marktontwikkelingen en het succes van de gebiedsontwikkeling. Het zou daarom de voorkeur hebben verdiend om uit te gaan van een bandbreedte. Andere wijken met een vergelijkbare ligging ten opzichte van de A6, het ‘water’ van de Weerwater en Almere centrum kunnen daarbij als referentie dienen.

⁸⁴ In de KBA wordt uitgegaan van de investeringskosten inclusief BTW met uitzondering van het deel van investeringen dat door de gemeente Almere zal worden uitgevoerd. Naar aanleiding van opmerkingen van het CPB heeft ECORYS nieuwe cijfers aangeleverd voor investeringskosten exclusief BTW.

⁸⁵ Deze benadering wordt ook in sommige buitenlandse KBA-handleidingen bepleit, zie bijvoorbeeld DfT (2008). Een KBA-handleiding van Europese commissie (2008) beveelt aan om investeringskosten uit te drukken in factorkosten (dus exclusief alle indirecte belastingen zoals BTW). Een uitwerking van deze methode kan worden gevonden in HEATCO (2006). Indien voor een waardering in factorkosten wordt gekozen, dan moeten alle effecten gewaardeerd worden tegen factorkosten: ook de effecten zonder marktprijs, zoals reistijdwaardering, moeten worden geschoond (lees verlaagd) voor indirecte belastingen (zie HEATCO, 2006). Een consistente benadering is dus: óf alle posten uitdrukken in marktprijzen (incl. BTW) óf alle posten waarderen tegen factorkosten (excl. BTW). Hoe dan ook, de huidige Nederlandse praktijk is inconsistent en wijkt af van zowel de aanpak in DfT (2008) als de aanpak in Europese commissie (2008)..

⁸⁶ De woningprijzen in de KBA zijn gebaseerd op een rapport van het Ontwikkelingsbedrijf van de gemeente Amsterdam (GAO, 2008). De achterliggende bronnen van dit rapport zijn echter onduidelijk. Zodanig kan uit de documentatie niet worden opgemaakt hoe de woningprijzen tot stand komen. Bovenstaande beschrijving is gebaseerd op eigen inschatting van het CPB.

Ruimtelijke kwaliteit woningen en externe effecten geluid en luchtkwaliteit

De KBA brengt het effect van de verschillende projectalternatieven op de ruimtelijke kwaliteit in beeld. ECORYS onderscheidt in de KBA i) uitstralingseffecten gerelateerd aan de lage ligging van de A6 (kleinere barrièrewerking, minder visuele hinder, nabijheid groenvoorziening en andere uitstraling van het gebied); ii) baten uit betere sociale veiligheid; iii) baten van een betere luchtkwaliteit; en iv) baten van minder geluidsoverlast.

De eerste baten worden in de KBA 'Ruimtelijke kwaliteit woningen' genoemd en zijn gelijk aan €14 mln in alle projectalternatieven. Zij worden gekwantificeerd op basis van de volgende uitgangspunten: Ongeveer 1200 woningen binnen een straal van 400 meter van de Weerwaterzone realiseren een waardestijging van 6%. Nog eens 1000 woningen binnen een straal van 800 meter realiseren een waardestijging van 3%. Deze uitstralingseffecten zijn bepaald ten opzichte van de huidige situatie (zonder verbreding van de A6). Naast de positieve uitstralingseffecten in de projectalternatieven à € 14 mln rekent ECORYS echter ook met negatieve uitstralingseffecten in het nulalternatief à € 10 mln ten opzichte van de huidige status quo. In totaal worden aan het project daarom € 24 mln aan uitstralingseffecten toegerekend. Dit is zeer hoog. Het komt neer op uitstralingseffecten van ruim 10% binnen een straal van 400 meter en ruim 5% binnen een straal van 800 meter.

Eijgenraam en Ossokina (2006) analyseren de internationale literatuur over de straal en omvang van deze omgevingseffecten. Op basis van dit literatuuronderzoek schatten zij de som van deze effecten voor het Zuidasproject in Amsterdam op 10% van de vastgoedwaarden binnen een straal van 500 meter en op 5% net daarbuiten. Het Zuidasproject was echter een buitengewoon project in omvang en locatie: zowel weginfrastructuur als trein- en metrolijnen zouden onder maaiveldniveau worden gebracht op dé toplocatie in Nederland voor bedrijfsruimte. De 5 à 10 procent moeten dan ook als maximum worden gezien voor Nederland.⁸⁷ Het toepassen van deze percentages op het huidige project lijkt daarmee te ambitieus. Het huidige project betreft immers alleen weginfrastructuur dat óp (en niet ónder) maaiveldniveau wordt gebracht. Wij gaan uit van percentages van respectievelijk 3 en 6%. Daarmee komen de totale uitstralingseffecten van de projectalternatieven ten opzichte van het nulalternatief uit op € 14 mln.

Naast baten van een betere ruimtelijke kwaliteit neemt ECORYS ook baten op van minder luchtverontreiniging en geluidshinder. Deze baten worden slechts kwalitatief ingeschat en als PM post opgenomen. Voor een deel zullen deze baten toekomen aan omwonenden en hun weerslag vinden in hogere vastgoedprijzen. Dit komt tot uitdrukking in de grondexploitatie en de post 'ruimtelijke kwaliteit woningen' en levert mogelijk een gedeeltelijke dubbeltelling op. Baten voor niet-onwonenden die regelmatig in het gebied verkeren (bijvoorbeeld werknemers of mensen die er regelmatig op familiebezoek komen) komen niet tot uiting in de vastgoedwaarden. Er blijft daarom een bescheiden PM-post staan.

⁸⁷ Zie Eijgenraam en Ossokina (2006) en Ministerie van VROM (2007).

Ten slotte kan worden geconstateerd dat er relatief weinig achtergrondinformatie beschikbaar is over de exacte omvang van de effecten op de luchtkwaliteit en geluidsemissies. Nader onderzoek zou de besluitvorming ten goede komen. Met name op het gebied van luchtkwaliteit zijn baten geenszins zeker.⁸⁸

Ruimtelijke kwaliteit bedrijventerrein De Steiger

Bedrijventerrein de Steiger is een enigszins verouderd gemengd bedrijventerrein langs het huidige traject van de A6 gericht op ambachtelijke en licht industriële bedrijven.⁸⁹ Door de voorgenomen gebiedsontwikkeling zou dit terrein kunnen profiteren van de kwaliteitsimpuls van het omliggende gebied. Deze bate wordt in de KBA op twee manieren gekwantificeerd met een stijging van de grondprijzen respectievelijk WOZ waarde van 5% ten opzichte van de status quo. Dit resulteert in een bandbreedte van €1 tot 2 mln. Net als in de kwantificering van baten ruimtelijke kwaliteit woningen rekent ECORYS echter ook met negatieve baten à €1 tot 2 mln in het nulalternatief ten opzichte van de status quo. Aan het project worden dus baten van 10% toegerekend. Dit is wederom te ambitieus. In tabel 16.4 wordt er daarom ook uitgegaan van een bate van 5% ten opzichte van het nulalternatief.

Bereikbaarheidsbaten

De bereikbaarheidsbaten van de projectalternatieven kunnen volgens de opstellers van de KBA volledig worden toegerekend aan de herinrichting van de afrit A6-Almere Haven. Deze baten lijken iets te hoog ingeschat. In tabel 2.3 zijn de gebruikte reistijdwaarderingen afgezet tegen de reistijdwaarderingen die op de website van Rijkswaterstaat zijn gepubliceerd.⁹⁰ Rijkswaterstaat publiceert cijfers op basis van verschillende verwachtingen over bijvoorbeeld de groei van de economie en mobiliteit (de WLO-scenario's van de planbureaus).⁹¹

De tabel laat zien dat de gebruikte cijfers in de KBA voor personenverkeer zo'n 5% hoger zijn dan het scenario Global Economy (GE). Dit is het scenario met de meest gunstige verwachtingen voor economische groei. De reistijdwaardering in het minst gunstige scenario Regional Communities (RC) liggen ongeveer 10% lager. Daar staat tegenover dat de gemiddelde bezettingsgraad bij RC en GE voor de meeste motieven iets hoger is (zo'n 1%). Per saldo worden de bereikbaarheidsbaten dus zo 9% (t.o.v. RC) a 4% (t.o.v. GE) te hoog ingeschat. We gaan ervan uit dat de reistijdbaten dus zo'n 6,5% lager liggen: €48 mln in plaats van €51 mln.

⁸⁸ De verkeersintensiteit (en dus de uitstoot) in het gehele projectgebied blijft immers gelijk. De uitstoot vermindert niet, maar verplaatst zich naar een andere locatie, namelijk van het gebied boven de tunnels naar de tunnelmonden. De projectindieners geven aan dat de uitstoot in de tunnelvarianten kan worden afgevangen bij de tunnelmonden. In dat geval zou de totale uitstoot in het gebied inderdaad verminderen. Het afvangen van de uitstoot bij de tunnelmonden was echter ten tijde van het Zuidas-project technisch niet mogelijk en er is geen informatie aangedragen dat dit nu anders zou zijn.

⁸⁹ Gemeente Almere (2008)

⁹⁰ De KBA rekent daarnaast met een stijging van de reistijdwaardering met 2% per jaar (zie Tabel 4 KBA). Dit percentage wordt in de KBA niet verder toegelicht. Wij gaan ervan uit dat hiermee is gecorrigeerd voor een stijging van zowel het inkomen als de verkeersintensiteit.

⁹¹ CPB, MNP en RPB (2006)

Tabel 16.3 Reistijdwaardering in 2020 in euro en gemiddelde bezettingsgraad volgens KBA en DVS^a

	KBA (tabel 4)		Rijkswaterstaat		Rijkswaterstaat	
	Reistijd- waardering	Gemiddelde bezettingsgraad	Regional Communities		Global Economy	
			Reistijd- waardering	Gemiddelde bezettingsgraad	Reistijd- waardering	Gemiddelde bezettingsgraad
Vrachtverkeer	55,21	1	49,25	.	54,28	.
Woon-werkverkeer	11,39	1,12	9,97	1,12	10,86	1,10
Zakelijk verkeer	39,48	1,09	34,51	1,12	37,63	1,10
Overig verkeer	7,86	1,39	6,88	1,43	7,50	1,40

^a Reistijdwaardering per uur in euro (prijspeil 2008) per vervoerseenheid voor goederenvervoer en per persoon voor personenvervoer. Bezettingsgraad per voertuig.

Bron: ECORYS (2009a), tabel 4 en Rijkswaterstaat (Dienst Verkeer en Scheepvaart), zie

<http://www.rijkswaterstaat.nl/dvs/themas/mobiliteit/>. Omgerekend naar euro's (prijspeil 2008) op basis van 2% inflatie.

De verkorting van de reistijden leveren ook baten op voor het milieu: er wordt minder omgereden en er is minder congestie. Hierdoor kan de uitstoot in het gebied afnemen. De KBA biedt helaas weinig inzicht in de precieze milieueffecten van het project. Het is dan ook niet te zeggen wat de afzonderlijke bijdrage is van de herinrichting van de afrit in termen van milieuvervuiling. Deze baten zullen – voor zover zij toekomen aan bewoners van het gebied – wederom grotendeels tot uitdrukking komen in de vastgoedprijzen (zie ook baten ruimtelijke kwaliteit). Voor zover de baten toekomen aan niet-inwonenden die regelmatig in het gebied verkeren levert dit een bescheiden PM-post op.

Consumentenvoordelen woningen, kantoren en (recreatie) voorzieningen

Naast de uitstralingseffecten voor huidige bewoners van het gebied en de grondopbrengsten uit de verkoop van nieuwbouw in het gebied, neemt ECORYS ook een post op voor consumentenvoordelen voor nieuwe bewoners en gebruikers van kantoorruimte en voorzieningen in het gebied. De achterliggende motivatie is dat de nieuwbouw in het nulalternatief niet tot stand komt. De nieuwe bebouwing zou leiden tot locatievoordelen en minder schaarste op de betreffende markten.⁹² Het effect is gewaardeerd op 4 procent van de waarde van zowel koopwoningen als kantoorruimte en respectievelijk 15 en 10 procent van de waarde van huurwoningen en voorzieningen.

Deze benadering wijkt fundamenteel af van de analyse van Eijgenraam en Ossokina (2006). Zij veronderstellen dat als de projectalternatieven geen doorgang vinden, de investeringsmiddelen elders in Nederland zullen worden aangewend. Ook deze andere aanwending van de investeringmiddelen genereert consumentenvoordelen. Het is daarbij niet relevant of deze alternatieve aanwending nu bestaat uit gebiedsontwikkeling op een andere locatie, een infrastructuurproject of iets geheel anders. De vraag is dan of het consumentenvoordeel dat in het projectalternatief wordt gerealiseerd *groter* is dan het voordeel

⁹² ECORYS (2009a), p.42.

dat in het nulalternatief wordt gerealiseerd. Is het project op dit gebied onderscheidend of blijven de totaal gegenereerde consumentenvoordelen in de marge constant?

Het project is bijvoorbeeld onderscheidend als de Weerwaterzone een relatief locatievoordeel heeft ten opzichte van andere locaties en dit niet tot uitdrukking zou komen in hogere vastgoedwaarden maar in een groter consumentenvoordeel. Door de goede bereikbaarheid (ligging aan de A6) is het plausibel dat er inderdaad sprake is van een locatievoordeel. Een tweede voorwaarde is dat de additionele voordelen geen weerslag krijgen in de prijzen. De economische theorie (in het bijzonder het model van de landrente volgens Von Thünen) dat in evenwicht alle locatievoordelen toekomen aan de grondeigenaren. Via prijsdifferentiatie zijn deze in staat zich alle voordelen toe te eigenen, welke dan tot uitdrukking komen in het exploitatiesaldo.⁹³ Er moet daarom worden aangetoond dat er geen sprake is van prijsdifferentiatie op de betreffende markt. Zie Eijgenraam en Ossokina (2006) voor een uitgebreidere bespreking.

ECORYS betoogt in de KBA en de nadere schriftelijke toelichting hierop dat er geen sprake is van volledige prijsdifferentiatie, waardoor niet alle consumentenvoordelen volledig in de grondexploitatie tot uitdrukking komen. Hiervoor worden de volgende argumenten gegeven:

- De markt voor nieuwbouwwoningen is geen markt met volledige concurrentie vanwege aanbodsrestricties.
- Gebruikers zouden niet naar de locatie toekomen als het volledige consumentensurplus zou worden afgeroomd door aanbieders.
- Het aanbod in goedkope en middeldure koopsegmenten is redelijk homogeen, waardoor geen volledige prijsdifferentiatie mogelijk is.
- Producenten ruilen een deel van hun voordeel voor exploitatiezekerheid. Nieuwbouw gaat gepaard met een zeker afzetrisico, waardoor er pas als een deel van de geplande capaciteit is verkocht met de bouw wordt begonnen.
- Eerste gebruikers ondervinden gedurende een bepaalde periode ongemak (aankleding van de wijk, gebrek aan voorzieningen). Producenten accepteren hierdoor een lagere prijs (pionierskorting).

Deze argumenten overtuigen niet helemaal. Ten eerste stelt een gebrek aan concurrentie – met als gevolg marktmacht – grondeigenaren juist in staat een groter deel van het surplus af te romen. Ten tweede kiezen gebruikers inderdaad voor een bepaalde locatie omdat zij hieraan voordelen ontleen (bijvoorbeeld een bepaalde mate van woongenot of een bepaalde afstand tot de werklocatie). Zelfs als zij voor het volledige woongenot betalen, kan het reden zijn om voor een bepaalde locatie te kiezen. In evenwicht zijn zij indifferent tussen locaties. Ten derde bieden ook locatievoordelen – naast huiseigenschappen – mogelijkheden voor prijsdifferentiatie: homogene woningen met exact dezelfde eigenschappen kunnen toch een

⁹³ In tabel 2.1 van de KBA wordt deze benadering door ECORYS onderschreven.

andere waarde hebben afhankelijk van hun locatie. Eerste uitkomsten van de KBA Schaalsprong laten zichtbare verschillen zien in grondprijzen voor verschillende locaties rondom Almere. ECORYS heeft onvoldoende onderbouwd dat prijsdifferentiatie op basis van locatie in de Weerwaterzone niet wordt toegepast. Ten derde zijn zowel de pionierskorting als de vergoeding voor het afzetrisico geprijsde effecten: consumenten worden gecompenseerd voor een nadeel dat zij ondervinden. Het CPB erkent dat de prijsstelling door middel van een pionierskorting en risicopremie plaatsvindt. Hiermee wordt bijvoorbeeld in de KBA Schaalsprong Almere ook rekening gehouden. Echter betekent dit niet dat het hier gaat om een extra welvaartswinst (en dus een batenpost in een KBA). De ongemakken van een wijk in aanbouw (gebrek aan aankleding, voorzieningen etc.) leiden (tijdelijk) tot een lager woongenot. Kopers worden hiervoor gecompenseerd door een lagere aankoopprijs. Ten slotte kan nog worden opgemerkt dat de KBA uitgaat van huizenprijzen in het topsegment van Almere, waarboven nog een opslag van 15% wordt gerekend (zie post 'grondopbrengsten'). Dit duidt erop dat grondeigenaren zich in ieder geval het allergrootste deel van het surplus op de vastgoedmarkt kunnen toe-eigenen.

Naast bovengenoemde inhoudelijke bezwaren, zijn ook de percentages waartegen deze baten worden gewaardeerd, onvoldoende gemotiveerd.

Concluderend kan daarom worden gesteld dat in theorie een beperkte stijging van het consumentensurplus weliswaar niet kan worden uitgesloten, maar dat de afwezigheid van prijsdifferentiatie in de Weerwaterzone door ECORYS onvoldoende is onderbouwd. Mede gelet op de gemiddeld zeer hoge prijzen, bestaan er geen harde empirische aanwijzingen dat er in deze vorm substantiële baten worden gegenereerd. Om deze redenen stellen wij deze voordelen in tabel 16.4 daarom gelijk aan nul.

Sociale woningbouw

De markt voor sociale huurwoningen is daarentegen wel zodanig sterk gereguleerd dat de uitgifteprijs beduidend kan afwijken van de marktwaarde en er een consumentensurplus ontstaat. In tabel 2.4 nemen wij daarom een post op voor 'marktprijscorrectie sociale woningbouw'. Op basis van additionele berekeningen van ECORYS met als uitgangspunt het verschil tussen de marktwaarde en de huurwaarde van de sociale woningbouw wordt deze post gelijk gesteld aan €4 tot 20 mln in projectalternatief 2 en €5 tot €24 mln in projectalternatief 3.⁹⁴

Optiewaarde

Niet alle mogelijkheden voor gebiedsontwikkeling worden in de projectalternatieven benut. Het is immers onzeker of er voldoende vraag is naar nieuwe woningen, kantoren en voorzieningen.

⁹⁴ De bandbreedte is afhankelijk van de te realiseren huuropbrengst van de sociale woningbouw. De onderkant van de bandbreedte is berekend op basis van de wettelijk vastgestelde maximale huurprijs. Bij de bovenkant is de huur gelijk gesteld aan 70% van het wettelijk maximum.

In de toekomst kunnen deze mogelijkheden – bij voldoende vraag – wellicht wel worden ingevuld. ECORYS gaat uit van 84 tot 110 extra hectare (afhankelijk van het gekozen projectalternatief), die gefaseerd vrijkomen in de periode 2030-2040. Dit wordt gemonetariseerd tegen het verschil in prijs tussen een hectare landbouwgrond en een hectare bouwgrond (à € 190.000), resulterend in baten tussen €16 en 21 mln.

Optiewaarden zijn in een KBA moeilijk op een empirisch gefundeerde wijze te kwantificeren. Duidelijk is dat deze baten buitengewoon onzeker zijn. Deze onzekerheid is in de presentatie van ECORYS onvoldoende onderstreept. Bovendien kunnen er naast positieve ook negatieve opties zijn. Wij nemen daarom aan dat deze baten zeer bescheiden zijn.

In de KBA is echter nog een andere optie opgenomen: in alle projectalternatieven wordt de infrastructuur (wegen, tunnels en bruggebouwen) extra breed aangelegd om capaciteitsuitbreidingen in de toekomst mogelijk te maken. Dit leidt nu tot hogere kosten voor de aanleg. In de toekomst kan dit echter tot baten leiden in de vorm van een kostenbesparing op capaciteitsuitbreiding van de A6. Deze positieve (optie)baten worden in de KBA niet genoemd.

Per saldo is daarom besloten de post optiebaten in tabel 16.4 te handhaven.

Indirecte effecten: Arbeidsmarkt

Met de ontwikkeling van de Weerwaterzone zijn werknemers volgens de KBA in staat om dichterbij huis te werken, waardoor zij besparen op kosten van woon-werkverkeer. Waar Almere momenteel vooral dient als woonstad voor forenzen naar Amsterdam, zal de toegenomen bedrijvigheid in de Weerwaterzone een aantal van deze forenzen de mogelijkheid bieden om dichterbij huis in Almere te werken. Tussen 10 en 33% van de nieuwe werknemers in de Weerwaterzone zouden 20 minuten reistijd besparen indien de Weerwaterzone wordt ontwikkeld.

Lagere kosten in het woon-werkverkeer kunnen indirecte effecten genereren op de arbeidsmarkt. De werknemer houdt immers aan zijn werkdag netto meer over, omdat hij per werkdag minder kosten maakt om te reizen van en naar zijn werk. Dit heeft eenzelfde effect als het verkleinen van de wig (het verschil tussen bruto- en nettoloon) en kan bijvoorbeeld leiden tot een grotere toetreding op de arbeidsmarkt, met name onder laag opgeleiden. Dit is echter niet het type arbeidsmarkteffect dat ECORYS beschrijft. ECORYS beschrijft een direct effect: door de aanwezigheid van meer banen in de omgeving, hoeven huidige werknemers minder ver te reizen van en naar hun werk. Deze baten zijn ons inziens onvoldoende empirisch onderbouwd om twee redenen. Ten eerste is het onduidelijk waar de werknemers in het nulalternatief werkzaam zouden zijn: in Almere of elders in Nederland. Er lijken in Almere voldoende mogelijkheden te zijn voor gebiedsontwikkeling, zodat het niet evident is dat de werknemers in het nulalternatief elders werkzaam zouden zijn. Het is dus nog zeer de vraag of een besparing in de kosten van het woon-werkverkeer zal worden gerealiseerd. Daarnaast zal het feit dat mensen dichterbij hun woning kunnen werken eerder neerslaan in hogere vastgoedwaarden. De waarde van bedrijfstvastgoed wordt immers mede bepaald door de

aanwezigheid van een lokale arbeidsmarkt, zie Weterings *et al.* (2009). Er kan hier dan ook sprake zijn van een dubbeltelling van effecten.

Op basis van deze overwegingen stellen wij deze baten daarom gelijk aan nul. De aanpassing leidt in projectalternatieven 2 en 3 tot een stijging van het KBA-saldo en in projectalternatief 1 (met het grootste aandeel kantoorruimte) tot een daling.

Recreatiebaten

De KBA bevat een batenpost voor nieuw aan te trekken dagrecreanten in de extra groengebieden die in de projectalternatieven tot stand komen. Uit cijfers van de Stichting Recreatie, Kennis- en Innovatiecentrum (2006) concludeert ECORYS dat er een tekort bestaat aan dagrecreatiemogelijkheden in en rondom Almere voor wandelen en fiets. Aan de hand van het te realiseren areaal aan groenvoorziening en de geschatte opnamecapaciteit van deze voorzieningen in aantal personen, wordt een inschatting gemaakt van het aantal nieuw aan te trekken recreanten in de projectalternatieven.⁹⁵ De stijging van het consumentensurplus van deze nieuw aan te trekken recreanten wordt vervolgens gemonetariseerd met €0,50 per nieuw gemaakte tocht in het gebied.

Deze benadering van ECORYS op basis van de tekortenkaart sluit aan bij de richtlijnen van het Ministerie van LNV (Witteveen+Bos, 2006). De berekening van het aantal nieuwe recreanten wordt in de KBA slechts summier toegelicht en is daardoor moeilijk te verifiëren. Deze berekeningen lijken bovendien met zeer grote onzekerheden omkleed. ECORYS komt voor alle projectalternatieven uit op zo'n 950.000 extra recreatietochten per jaar. Zeker gezien het huidige aantal recreatietochten in het gebied (nul) lijkt deze inschatting hoog. Ook baseert ECORYS zich op verouderde cijfers. In meer recente cijfers van de Stichting Recreatie (2008) is het tekort aan dagrecreatiemogelijkheden rondom Almere grotendeels verdwenen. Wel kunnen er baten ontstaan door een grotere keuze aan recreatiemogelijkheden. ECORYS past weliswaar een correctiefactor van 0,5 toe op het geschatte aantal extra recreatietochten, doch meer aandacht voor de onzekerheid in de presentatie van deze baten zou op zijn plaats zijn geweest.

Daarnaast bevat deze post waarschijnlijk een dubbeltelling: een deel van de recreanten zal komen uit de direct nabijheid van het plangebied. Deze personen ondervinden ook al baten van een stijging van de huizenprijzen (zie ruimtelijke kwaliteit woningen), welke wellicht gedeeltelijk kan worden toegeschreven aan de extra recreatiemogelijkheden in het gebied.

Ondanks bovengenoemde bedenkingen hebben we de bedragen zoals door ECORYS berekend overgenomen.

⁹⁵ In het nulalternatief worden geen recreatiebaten gerealiseerd.

Tabel 16.4 Aanpassing KBA-saldo projectalternatieven (NCW) in € miljoen (prijspeil 2008)

	Volgens KBA			Na correctie CPB		
	Project 1	Project 2	Project 3	Project 1	Project 2	Project 3
Financiële exploitatie						
Investeringskosten	– 110	– 200	– 289	– 110	– 200	– 289
Onderhoud	0	– 22	– 48	0	– 22	– 48
Grondopbrengsten	4	66	86	4	66	86
Saldo grondexploitatie	– 106	– 156	– 251	– 106	– 156	– 251
Directe effecten						
Reistijdverlies bouwperiode	– 2	– 2	– 2	– 2	– 2	– 2
Ruimtelijke kwaliteit woningen	24	24	24	14	14	14
Ruimtelijke kwaliteit bedrijventerrein de Steiger	2 tot 4	2 tot 4	2 tot 4	1 tot 2	1 tot 2	1 tot 2
Bereikbaarheidsbaten	51	51	51	48	48	48
Consumentenvoordelen koopwoningen	0	9	11	0	0	0
Consumentenvoordelen huurwoningen	0	12	15	0	0	0
Marktprijscorrectie sociale woningbouw				0	4 tot 20	5 tot 24
Voordelen kantorengebruikers	3	2	2	0	0	0
Voordelen gebruikersvoorzieningen	– 1	– 1	– 1	0	0	0
Voordelen aanbiedersvoorzieningen	0	0	0	0	0	0
Optiewaarde	9	11	8	9	11	8
Totaal directe effecten	87	109	112	70 tot 71	76 tot 93	74 tot 94
Indirecte effecten						
Arbeidsmarktbaten	6 tot 19	– 2 tot – 7	– 2 tot – 6	0	0	0
Totaal indirecte effecten	6 tot 19	– 2 tot – 7	– 2 tot – 6	0	0	0
Externe effecten						
Recreatie	3	4	3	3	4	3
Sociale veiligheid	0	PM+	PM+	0	PM+	PM+
Geluidseffecten (buiten plangebied)	0	PM+	PM+	0	PM+	PM+
Luchtkwaliteit	PM+	PM++	PM++	0	PM+	PM+
Totaal externe effecten	3 PM+	4 PM++	3 PM++	3	4 PM+	3 PM+
Totaal	– 11 PM+	– 51 PM++	– 144 PM++	– 33 PM+	– 76 PM+	– 174 PM+
	4 PM+	– 44 PM++	– 138 PM++	– 32 PM+	– 59 PM+	– 154 PM+

Bron: ECORYS (2009a), tabel 5.2 en ECORYS (2009d)

Totaalbeeld na aanpassing

Het totaalbeeld van de verschillende projectalternatieven na aanpassingen van het CPB is weergegeven in tabel 16.4. De aanpassingen leiden tot een verslechtering van de kosten-baten-saldi van de verschillende projectalternatieven. In tegenstelling tot de conclusie in ECORYS (2009a) is het projectalternatief 1 (bruggebouwen/overkluizingen) qua kosten en baten niet meer vergelijkbaar met het nulalternatief. Voor alle projectalternatieven geldt dat de hoge investeringskosten niet worden teruggewonnen door de verkoop van woningen, kantoorruimte en voorzieningen. Er zijn onvoldoende externe baten om hiervoor te compenseren.

16.4 Onzekerheden en risico's

Er zijn verschillende manieren om in een KBA rekening te houden met risico's en onzekerheden. Twee van de belangrijkste manieren worden in deze paragraaf achtereenvolgens besproken: het gebruik van de discontovoet en gevoeligheidsanalyses.

Discontovoet

De keuze voor een bepaalde discontovoet heeft belangrijke gevolgen voor de uitkomsten van de KBA. Op dit moment schrijft de Rijksoverheid voor om uit te gaan van een risicovrije reële discontovoet van 2,5% en een risico-opslag van 3%.⁹⁶ In de huidige KBA lijken de kosten te zijn gediscoteerd tegen de risicovrije discontovoet van 2,5%.⁹⁷ De meeste baten zijn gediscoteerd tegen een discontovoet inclusief risico-opslag ad 5,5%. Andere baten in de KBA zijn echter gediscoteerd tegen een relatief lage discontovoet van 2,5%: ruimtelijke kwaliteit woningen en bedrijventerrein de Steiger, consumentenvoordelen voor koop- en huurwoningen, kantoorruimte en voorzieningen en recreatiebaten. Dit gaat in tegen de huidige voorschriften om alle kosten en baten die aan macro-economisch risico zijn blootgesteld te disconteren tegen 5,5%.⁹⁸

De economische literatuur geeft argumenten om bijvoorbeeld blijvende milieubaten tegen een iets lagere discontovoet te disconteren. Momenteel wordt hiernaar nader onderzoek verricht. Deze inzichten hebben echter nog geen weerslag gevonden in de huidige voorschriften betreffende de discontering in KBA's. De toepassing van een lage discontovoet in de KBA is dan ook onvoldoende gemotiveerd. De baten worden hierdoor te hoog ingeschat. Wij kunnen wegens ontbrekende informatie het effect van deze lage discontovoet niet kwantificeren. Het is niet in tabel 16.4 verwerkt.

Gevoeligheidsanalyse

Een andere mogelijkheid om in een KBA met onzekerheid rekening te houden is het maken van gevoeligheidsanalyses. De KBA bevat een gevoeligheidsanalyse ten opzichte van de discontovoet. Helaas is daarin alleen het effect van een lagere en niet van een hogere discontovoet tot uitdrukking gebracht.

Naast de robuustheid met betrekking tot de gekozen discontovoet zijn ook andere gevoeligheidsanalyses denkbaar. Met name de gevoeligheid van de KBA-uitkomsten met betrekking tot de gekozen woningprijzen zou nader moeten worden onderzocht.

⁹⁶ Zie ook Handreiking MKBA projecten Nota Ruimtebudget, kader 11.

⁹⁷ Op basis van eigen berekeningen.

⁹⁸ Door in de KBA de kosten en baten contant te maken met dezelfde disconteringsvoet van 5,5%, wordt naar de mening van het CPB in de waardering te weinig rekening gehouden met het verschil in macro-economisch risico tussen deze twee posten. Gelet op het rapport van de werkgroep Actualisatie Discontovoet heeft het CPB dit onderscheid wel gemaakt in de (K)KBA Zuidas. Er zijn echter ook andere manieren denkbaar om met dit risico rekening te houden. Over de manier van disconteren zal een nadere afspraak worden gemaakt bij het maken van de leidraad KBA Gebiedsontwikkeling.

Alternatieven

De KBA onderzoekt drie verschillende manieren om de verbreding van de A6 in te passen in de Weerwaterzone. Het is positief dat deze verschillende projectalternatieven zijn uitgewerkt. Het beeld dat uit de KBA naar voren komt, is echter negatief: de hoge investeringskosten op korte termijn worden niet gecompenseerd door de onzekere grondopbrengsten en externe effecten op langere termijn. Zoals ECORYS aangeeft in de KBA biedt fasering van het project wellicht mogelijkheden om de Weerwater meer rendabel te ontwikkelen. Het voordeel van een gefaseerde invulling van het project is dat meer informatie beschikbaar komt over de ontwikkeling van vraag en aanbod in het gebied alvorens tot uitvoering van de plannen wordt overgegaan. Dit verkleint de onzekerheid van het project. Duidelijk is dat uitvoering van projectalternatief 1 niet uitsluit dat op een later tijdstip – wanneer er meer informatie beschikbaar is over de ontwikkeling van vraag en aanbod van woningen, kantoren en voorzieningen – over kan worden gegaan tot uitvoering van projectalternatief 2 of 3. Hieraan zijn wel additionele kosten verbonden.

Daarnaast is het wellicht mogelijk om de projectalternatieven goedkoper uit te voeren. Volgens de projectindieners wordt de infrastructuur in de huidige plannen zeer ruim aangelegd. Het doel hiervan is om toekomstige uitbreiding van de wegcapaciteit relatief goedkoop te kunnen accommoderen. Het is immers goedkoper om een extra rijbaan te realiseren door middel van het in gebruik nemen van de vluchtstrook dan door middel van een uitbreiding van de tunnel met een extra tunnelmond. De kosten van deze brede opzet zijn in de huidige plannen verwerkt. De toekomstige baten hiervan hebben wij gelijk gesteld op € 9 mln (zie bespreking optiewaarde). Dit is echter een zeer onzekere inschatting. Hierdoor is het niet zeker of de kosten van de brede aanleg van de infrastructuur worden gecompenseerd door de toekomstige baten.

Een laatste mogelijkheid is om alleen de herinrichting van de afrit A6-Almere haven op te nemen in het nulalternatief. Dit lijkt een aantrekkelijke optie aangezien deze herinrichting zo'n 50 tot 70% van de directe baten van de projectalternatieven genereert. Het is niet duidelijk of deze optie technisch te realiseren is. Daarnaast zullen de kosten van de herinrichting van de afrit in het nulalternatief hoger zijn: er is meer ruimte nodig om voor het hoogteverschil tussen afrit en snelweg te compenseren. Hoeveel hoger de kosten in het nulalternatief zouden uitvallen, is op basis van de huidige informatie niet op te maken. Het is dus niet duidelijk of de optie enerzijds technisch haalbaar is en anderzijds welvaartsverhogend is.

16.5 Samenhang

Het onderliggende project heeft samenhang met het project Schaalsprong Almere: de opgave om voor 2030 zo'n 60.000 nieuwe woningen en ruimte voor een bijbehorend aantal extra arbeidsplaatsen en voorzieningen te realiseren in Almere. In het kader van de Schaalsprong zal

in de nabije toekomst in en rondom Almere op veel plaatsen gebiedsontwikkeling plaatsvinden. De Weerwaterzone is één optie om hieraan invulling te geven. Er zijn echter veel alternatieven. Uit eerste verkenningen in het kader van de KBA Schaalsprong Almere blijkt dat de Weerwaterzone kosten-baten-technisch niet de meest voor de hand liggende optie is.

Andere aanwijzingen voor het bestaan van alternatieven zijn gevonden door het Planbureau voor de leefomgeving (2009). Gemeente Almere neemt de zevende plaats in van de top 25 gemeenten met het grootste nog uitgeefbaar nettoareaal bedrijventerreinen. Met betrekking tot bedrijventerreinen lijkt er daarom geen sprake te zijn van schaarste.

Een ander project waarmee het huidige project nauw samenhangt, is het project A6/A9 Schiphol-Amsterdam-Almere. De samenhang met dit project is onderzocht in de KBA Weerwater. Inpassing van de verbrede A6 op maaiveldniveau leidt tot een langere aanlegduur van de A6, maar heeft geen consequenties voor de overige projectdelen.

Samenvattend

De efficiëntie van het project moet als ongunstig worden beoordeeld: De kba-saldi van alle onderzochte projectalternatieven zijn substantieel negatief. In tegenstelling tot de conclusie in de KBA is ook het minst verregaande projectalternatief 1 (bruggebouwen/overkluizingen) qua kosten en baten niet vergelijkbaar met de verbreding van de A6 op verhoogde ligging.

Zowel vanuit bedrijfseconomisch als maatschappelijk perspectief is het project zwaar verliesgevend. De hoge investeringskosten van in het bijzonder de tunnelalternatieven worden niet teruggewonnen door de verkoop van woningen, kantoorruimte en voorzieningen. Met andere woorden het beeld uit de grondexploitatie is zeer negatief. Er zijn onvoldoende externe baten om dit negatieve exploitatiesaldo te compenseren. Misschien kan het KBA-saldo van de projectalternatieven iets worden verbeterd door een gefaseerde invulling van het project. Een andere mogelijkheid is om alleen over te gaan tot herinrichting van de afrit A6-Almere Haven in het nulalternatief. Dit onderdeel van het project genereert immers de meeste directe baten.

Daarnaast zijn diverse baten van het project omgeven door een substantiële mate van onzekerheid, met name ten aanzien van de huizenprijzen. Door een aantal baten in de KBA te disconteren tegen een te lage discontovoet is in de KBA onvoldoende rekening gehouden met onzekerheid. Het daadwerkelijke KBA-saldo komt hierdoor nog lager uit dan in tabel 2.4 is weergegeven.

Ten slotte staat het huidige project in nauwe samenhang met de plannen rondom de Schaalsprong Almere. Er lijken in en rondom Almere voldoende kostenefficiëntere alternatieven te bestaan om invulling te geven aan de opgave van de Schaalsprong.

16.6 Totaalbeeld

De A6 ter hoogte van Almere zal in het kader van het programma 'Randstad Urgent' worden verdubbeld. De huidige plannen in de ontwerp Trajectnota/mer voorzien in uitbreiding op verhoogde ligging (dijklichaam). Dit zal naar verwachting de onderlinge bereikbaarheid van de gebieden aan weerskanten van de A6 negatief beïnvloeden. Het huidige projectvoorstel is erop gericht de verbreding te realiseren op maaiveldniveau. Dit beperkt de barrièrewerking van de A6 en maakt verdere gebiedsontwikkeling mogelijk. Het project voorziet tevens in een herinrichting van de afrit A6-Almere haven, welke lokale bereikbaarheidsbaten genereert.

Het project is naar aanleiding van drie criteria beoordeeld: legitimiteit, effectiviteit en efficiëntie. Aan het criterium van legitimiteit lijkt te zijn voldaan: het project bestaat uit een aanpassing van hoofdinfrastructuur die naast reistijdbaten ook externe baten genereert door het effect op de ruimtelijke kwaliteit. Een substantieel deel van de baten kunnen geïnternaliseerd worden; ze komen tot uitdrukking in de grondprijzen voor woningen, kantoren, bedrijven en voorzieningen. De externe effecten zijn relatief beperkt en onzeker: de mate waarin de ruimtelijke kwaliteit verbetert naar aanleiding van het project – in het bijzonder op het gebied van luchtkwaliteit – staat nog niet vast en dient nader te worden onderzocht. Vanuit het subsidiariteitsbeginsel is de gemeente Almere de eerst aangewezen partij om het project te financieren omdat het gros van de externe effecten neerslaat in Almere.

Aan de voorwaarde van effectiviteit is in beginsel ook voldaan. Het slagen van het project is echter wel met de nodige onzekerheid omkleed. Of gebiedsontwikkeling in de voorgestelde omvang kan plaatsvinden, hangt af van de onzekere ontwikkeling van de vraag naar woningen, kantoren en voorzieningen in de Weerwaterzone. Daarbij speelt ook concurrentie met andere gebiedsontwikkeling rondom Almere – bijvoorbeeld in het kader van de Schaalsprong Almere – een rol.

De efficiëntie van het project moet als ongunstig worden beoordeeld. De hoge investeringskosten van de projectalternatieven worden niet teruggewonnen door de verkoop van woningen, kantoorruimte en voorzieningen. Er zijn daarnaast onvoldoende externe baten om dit negatieve exploitatiesaldo te compenseren. Ook het minst verregaande projectalternatief is qua kosten en baten niet vergelijkbaar met de huidige plannen voor de A6. Een meer gefaseerde invulling van het project is technisch mogelijk. Dit biedt misschien mogelijkheden om de efficiëntie iets te verhogen. Interessanter lijkt het om het meest rendabele deel van het project – de herinrichting van de afrit A6-Almere haven – toe te voegen aan de huidige plannen voor de verbreding van de A6. Het is echter niet duidelijk of dit technisch haalbaar is. Ten slotte zijn veel projecteffecten omgeven door meer onzekerheid dan in de KBA tot uitdrukking is gebracht. In de KBA is afgeweken van de richtlijnen omtrent de discontering van de baten van de projectalternatieven. Dit schetst een te rooskleurig beeld van de projectvoorstellen.

Het totaalbeeld van het project is daarmee ongunstig.

Bronnen

CPB, MNP en RPB, 2006, Welvaart en Leefomgeving.

DfT Department for Transport, 2008, Multi-modal transport appraisal investment, ongedateerd, zie <http://www.dft.gov.uk/adobepdf/165223/multimodalappraisal>.

ECORYS, 2009a, MKBA Almere Weerwater, in opdracht van de gemeente Almere, d.d. 24 juni 2009.

ECORYS, 2009b, Reactie op vragen CPB d.d. 10 juli 2009.

ECORYS, 2009c, *Concept* reactie ECORYS d.d. 18 augustus 2009 op CPB Beoordeling project Almere Weerwaterzone (conceptversie 11/8/2009).

ECORYS, 2009d, MKBA Weerwater notitie tbv CPB d.d. 25 augustus 2009.

Eijgenraam, C.J.J., C.C.Koopmans, P.J.G.Tang en A.C.P.Verster, 2000, *Evaluatie van Infrastructuurprojecten, Leidraad voor Kosten-batenanalyse*, CPB en NEI.

Eijgenraam, C.J.J. en I.V. Ossokina, 2006, Kosten-batenanalyse Zuidas Amsterdam, CPB Document 134.

Eijgenraam, C.J.J. en I.V. Ossokina, 2009, Probleemanalyse en daaruit volgende project- en nulalternatieven in KBA's, CPB Memorandum, 2009.

European Commision DG Regional Policy, 2008, Guide to Cost-Benefit Analysis of investment projects: Structural Funds, Cohesion Fund and Instrument for Pre-Accession.

Gemeente Almere, 2008, Gebouwen & Gegevensmanagement 01/10/2008: Bedrijven terreinen Almere 2008, De Steiger.

Gemeente Almere, 2009a, Almere Weerwater: optimale inpassing verbrede A6.

Gemeente Almere, 2009b, Memo reactie op concept advies CPB inzake Almere Weerwater d.d. 17 augustus 2009.

Gemeente Almere en MVRDV, 2009a, Weerwaterzone: marktconsultatie.

Gemeente Almere en MVRDV, 2009b, Weerwaterzone: ontwikkelingsstrategie Weerwaterzone, stuurgroep A6.

Gemeente Amsterdam Ontwikkelingsbedrijf, Programma Afdeling Vastgoedadviesing, 2008, Brief betreffende Actualiteitscontrole Grondprijzadvies Almere Pampus d.d. 1 november 2008.

HEATCO, 2006, Summary of Deliverable 5, Proposal for Harmonised Guidelines. Developing Harmonised European Approaches for Transport Costing and Project Assessment, IER, Germany.

Ministerie van VROM, 2007, Handreiking maatschappelijke kosten-batenanalyse projecten Nota Ruimtebudget.

Planbureau voor de Leefomgeving, 2009, De toekomst van bedrijventerreinen: van uitbreiding naar herstructurering.

Stichting Recreatie, 2008, Recreatiecijfers bij de hand.

Weterings, A., E. Dammers, M. Breedijk, S. Boschman en P. Wijngaarden, 2009, De waarde van de kantooromgeving. Effecten van omgevingskenmerken op de huurprijzen van kantoorpanden, *mimeo*.

Witteveen+Bos, in opdracht van het Ministerie van LNV, 2006, Kentallen Waardering Natuur, Water, Bodem en Landschap, Hulpmiddel bij MKBA's, eerste editie.

Zwaneveld, P. en C. Eijgenraam, KBA-effecten meten in marktprijzen (dus incl. BTW), *mimeo*.

17 Beoordeling project Rotterdam Stadshavens

Uitgangspunt projectbeoordeling

Het CPB is gevraagd om samen met het PBL een projectbeoordeling te maken van het investeringsvoorstel Stadshavens Rotterdam dat is ingediend voor een subsidie uit het budget Nota Ruimte. Het investeringsvoorstel bestaat uit 11 projecten die voorzien in herstructurering van vier Rotterdamse havengebieden in de periode 2007 - 2040. De 11 projecten bevatten in meer of mindere mate de volgende maatregelen: (i) ontwikkeling van vastgoed en/of bedrijventerreinen in oud-havengebieden, (ii) infrastructurele ingrepen die bereikbaarheid moeten verbeteren en (iii) investeringen in openbare ruimte. Grondopbrengsten zijn de belangrijkste (en meestal enige) bron van financiële opbrengsten.

Het doel van de projectbeoordeling is om erachter te komen of een financiële bijdrage van de overheid aan de 11 projecten vanuit welvaartseconomisch oogpunt gerechtvaardigd is. Een overheidsbijdrage is gerechtvaardigd als een project aan de voorwaarden voor legitimiteit, effectiviteit en efficiency voldoet (zie ook CPB-memorandum over de beoordelingsmethodiek projectbeoordelingen⁹⁹). Indien dit het geval is, dan is het oordeel van de projectbeoordeling 'gunstig'. Als het project niet voldoet aan één van de voorwaarden, dan zal het eindoordeel 'ongunstig' zijn.

Gezien het grote aantal projecten met veel verschillende doelstellingen die het investeringsvoorstel Stadshavens bevat, gebruiken we in deze beoordeling een aangepast formaat waarin de nadruk ligt op de beoordeling van legitimiteit en efficiency. We gaan als volgt te werk. We beginnen met een eerste scan waarin wordt gekeken naar het saldo van de KBA en het saldo van de Grondexploitatie (oftewel het saldo van de financiële effecten). Op basis van de saldi in beide analyses delen we de projecten in drie groepen in:

- Als het saldo van de KBA negatief is, dan is het project maatschappelijk onrendabel en voldoet het niet aan de voorwaarde voor efficiëntie. Een overheidssubsidie is dan niet gerechtvaardigd.
- Als het saldo van de Grondexploitatie (GREX) positief is, dan kan het project zichzelf bedruipen en is een subsidie van de overheid niet legitiem.
- Als het saldo van de KBA positief is en het saldo van de grondexploitatie negatief is, dan kan een project in aanmerking komen voor een overheidssubsidie. De gerechtvaardigde omvang van de subsidie bedraagt het minimum van de absolute waarde van het tekort van de grondexploitatie (dat wil zeggen het tekort van de financiële of markteffecten) en het saldo van de niet-markteffecten van het project.

⁹⁹ Ossokina I.V. en A.S. Verrips (2009), Toelichting beoordelingsmethodiek projectbeoordelingen, CPB memorandum 232, CPB, Den Haag.

In paragraaf 17.1 is een tabel weergegeven met de eindoordelen over de elf projecten met een korte toelichting daarop. De cijfers in de tabel (het KBA-saldo en het GREX-saldo) zijn ontleend aan de MKBA van Buck Consultants International (2009), deel I bijlage 5. In paragraaf 17.2 volgt het oordeel over het totale investeringsvoorstel Stadshavens. Bijlage 1 en 2 geven uitgebreide toelichting op de beoordeling. In bijlage 1 worden de door het CPB gehanteerde correcties op de MKBA van Buck Consultants besproken; in bijlage 2 wordt de toepassing van deze correcties geïllustreerd voor specifieke Stadshavens-projecten.

In deze beoordeling baseren we ons op de volgende hoofdbronnen:

- De MKBA Stadshavens van Buck Consultants (2009);
- De Business Case Stadshavens van Deloitte (2009).

17.1 Eindoordelen per project over de subsidieverlening

Tabel 17.1 Overzicht eindoordelen over de subsidieverlening per project

Naam project	Investerings- bedrag (€ mln)	Saldo GREX/ KBA na correctie van CPB ¹⁰⁰	Toelichting
Oordeel subsidie ongunstig maar verbeterbaar met als reden: saldo KBA negatief en project maatschappelijk onrendabel, maar door de GREX te optimaliseren kan het project mogelijk maatschappelijk rendabel worden gemaakt			
Katendrecht	76	GREX: – 34 KBA: – 18 + pm (pm is gering)	Subsidie van ca €16 mln is gerechtvaardigd indien de GREX met €18 mln geoptimaliseerd kan worden. Mogelijke richting voor optimalisatie: verwijder onrendabele parkeergarages (negatief saldo – €19 mln CW) uit de grondexploitatie.
Waalhaven- boulevard/ Entree Sluisjesdijk	67 37	GREX: – 43 KBA: – 22 + pm (pm is gering)	De twee projecten Waalhavenboulevard en Sluisjesdijk worden gezamenlijk beoordeeld. Zie bijlage 2 voor verdere toelichting. Subsidie van ca €21 mln is gerechtvaardigd indien de GREX met €22 mln geoptimaliseerd kan worden. Mogelijke richting voor optimalisatie: *latere realisatie ontwikkeling Sluisjesdijk (versneld herontwikkelen heeft een onrendabele top van €8 mln reëel); *optimalisatie van het drijvende programma (kantoren en parkeerplaatsen op het water lijken hoge kosten bouwrijp maken met zich mee te brengen).
Oordeel subsidie ongunstig met als reden: saldo KBA negatief en project maatschappelijk onrendabel			
Rondje Rijnhaven	71	GREX: – 39 KBA: – 30 + pm (pm is gering)	Zie bijlage 2. Het negatieve saldo van de GREX is mede te herleiden tot: * Een aanzienlijke impliciete subsidie aan het European Chinese Centre die in het project verwerkt lijkt te zijn. Voor kantoren, voorzieningen en het overige programma zijn in de grond-exploitatie geen opbrengsten geraamd (p.29-30 Business Case van Deloitte). * Het ontwikkelen van een hoogwaardig park (kosten €13,5 mln reëel). Dit is een apart project, waarvan de rendabiliteit niet goed in beeld gebracht is. Het is met andere woorden onduidelijk of de baten van het park een dergelijke investering rechtvaardigen.
Voorinvesteren Maashaven	91	GREX: – 52 KBA: – 40 + pm (pm is gering)	Zie bijlage 2. De hoge kosten van het project zijn o.a. te herleiden tot: dure voorzieningen voor drijvende woningen (aanlegsteigers ad €30 mln reëel); een onrendabele brug met bewegende delen (investering €16,5 mln reëel, baten langzaam verkeer €3 mln); een grote investering in duurzaamheid (investeringsbedrag €30 mln reëel, de baten zijn niet duidelijk).

¹⁰⁰ In de beoordeling van het grondexploitatiesaldo wordt geen rekening gehouden met het verschil tussen de boekwaarde van een terrein en de gedeerde inkomsten. Met andere woorden gaan we ervan uit dat de geschatte gedeerde inkomsten een goede benadering zijn voor de waarde van het terrein. De monopoliewinst van oude eigenaren bij eventuele aankoop van het terrein wordt derhalve nihil verondersteld.

Vervolg Tabel 17.1 Overzicht eindoordelen over de subsidieverlening per project

Distripark Waal- haven Zuid	37	GREX: – 22 KBA: – 18 + pm (pm is gering)	Zie bijlage 2. Het versneld herstructureren van het Distripark lijkt onrendabel: de onrendabele top versnelde herontwikkeling die onderdeel uitmaakt van de GREX is gelijk aan -€40 mln reëel (Business Case van Deloitte, p.90).
Climate Campus	263	GREX: – 142 KBA: – 100 + pm (pm is gering)	Zie bijlage 2. De hoge investeringskosten zijn mede te herleiden tot: * verwerving, afkoop bedrijvenlocaties fruitcluster (bijna €80 mln reëel, p.175-176 van de BC van Deloitte); het is onduidelijk waarom de verwervingen reeds in 2009 plaatsvinden terwijl de bedrijven slechts in 2019 gaan verhuizen; investeringen in duurzaamheid (€19 mln reëel, p.144 van de BC) waarvan de baten onduidelijk zijn.
Oordeel subsidie ongunstig met als reden: saldo GREX positief en het project bedruipt zichzelf			
RDM-terrein	100	GREX: + 31	Het GREX saldo van Buck Consultants (-€4 mln) wordt positief wanneer wordt gecorrigeerd voor de door Buck Consultants ten onrechte buiten dit saldo gelaten post 'vermeden kosten' ad €26 mln en de ten onrechte buiten de GREX gelaten financiële baten van de CO2-besparing door windturbines ad. €9 mln.
Shortsea hub Eemhaven	23	GREX: + 23	Het GREX saldo van Buck Consultants (+€51 mln) wordt gecorrigeerd voor de ten onrechte niet opgenomen gederfde inkomsten van 1.500.000 m ² bvo te herstructureren bedrijventerreinen. Ook zonder herstructurering (in het nulalternatief) zouden deze bedrijventerreinen inkomsten opleveren; we schatten deze inkomsten gelijk aan de helft van de opbrengsten van de bedrijventerreinen in het projectalternatief, dit impliceert een correctie op de GREX van ca – €35 mln. Daarnaast wordt gecorrigeerd voor de ten onrechte buiten de GREX gelaten financiële baten van de CO2-besparing door windturbines ad. €7 mln.
Marconi freezone	17	GREX: + 3	Het GREX saldo in de MKBA van Buck Consultants is positief.
Oordeel: onbeoordeelbaar			
Gebiedsoverstijgen d (OV + vastgoed)	104	GREX: – 76 KBA: ???	Het GREX saldo van Buck Consultants (-€66 mln) is gecorrigeerd voor de buiten de GREX gelaten kosten infrastructuur, zie bijlage 2. Het project Gebiedsoverstijgend bestaat uit 3 afzonderlijke onderdelen waarvan één naar verwachting onrendabel is en de andere onbeoordeelbaar zijn. Correcte informatie over de baten per project ontbreekt.

In de bijlagen staan toelichtingen op de CPB-correcties op de KBA van Buck Consultants en een uitgebreidere toelichting op de eindoordelen per project. Hieronder wordt een aantal algemene punten betreffende de beoordeling toegelicht.

In voorgaande tabel zijn twee projecten samen beoordeeld, te weten Waalhavenboulevard en Sluisjesdijk. Reden is dat dezelfde infrastructurele investeringen een noodzakelijke voorwaarde vormen voor de realisatie van beide projecten. Buck Consultants merkt in hun reactie op dat ook projecten Katendrecht en Rijnhaven samen moeten worden beoordeeld. Hier zijn we het niet mee eens. De investeringen in project Katendrecht en de investeringen in project Rijnhaven - zoals deze afzonderlijk in de KBA zijn gepresenteerd - hebben weinig directe samenhang. Dit zou anders zijn geweest wanneer de brug over de Rijnhaven die tussen Katendrecht en Wilhelminapier wordt aangelegd en de bereikbaarheid van beide plangebieden verbetert, onderdeel zou uitmaken van één van beide projecten. Ook zou het anders zijn geweest wanneer SS Rotterdam (dat in het plangebied van Katendrecht ligt en waarvoor Rondje Rijnhaven een extra aanlooproute creëert) onderdeel zou zijn geweest van project Katendrecht. Zowel de brug als SS Rotterdam worden echter buiten de BC Stadshavens bekostigd. Ze zijn in MKBA Stadshavens derhalve onderdeel van het nulalternatief en gelden niet als argument voor de samenhang tussen de twee projecten.

Alhoewel de 11 projecten in de bovengenoemde tabel afzonderlijk worden beoordeeld, is zowel in de MKBA als in de beoordeling rekening gehouden met de verwachte synergie-effecten tussen de projecten. Zo zijn de reistijdeffecten en de ervan afgeleide externe effecten vervoer en indirecte arbeidsmarkteffecten (samen goed voor minstens €77 mln aan baten) bepaald uitgaande van de realisatie van het hele investeringsvoorstel Stadshavens. Ook in de geraamde grondprijzen zitten impliciet de synergie-effecten tussen de projecten verwerkt. De grondprijzen per project zijn immers bepaald uitgaande van de ruimtelijke kwaliteit die wordt gecreëerd als gevolg van het doorgaan van het hele investeringsvoorstel Stadshavens.

Ten slotte zij hier opgemerkt dat het investeringsvoorstel Stadshavens een zeer omvangrijk vastgoedprogramma over de periode 2007-2040 bevat, waarvan een groot deel voor 2015 gerealiseerd moet worden. Tegen de achtergrond van scenario's met hoge economische groei lijkt dit programma goed realiseerbaar. Echter, langere periodes met lage of negatieve economische groei vormen een afzetrisico voor het programma. Dit risico kan gevolgen hebben voor de te ontvangen grondopbrengsten en de rendabiliteit van projecten. Dit risico lijkt zeker op dit moment relevant gezien de economische crisis, de huidige situatie op de vastgoedmarkt en de omvang van het vastgoedprogramma Stadshavens tot 2015. In de KBA is hier echter onvoldoende rekening mee gehouden.

17.2 Eindbeeld voor het hele investeringsvoorstel Stadshavens

Op basis van de eindbeelden per project in paragraaf 17.1 is het eindbeeld voor het investeringsvoorstel Stadshavens als volgt: 'ongunstig maar verbeterbaar/ onbeoordeelbaar'.

- Voor 10 uit 11 Stadshavens-projecten is het oordeel ongunstig. Drie van deze tien hebben daarbij het oordeel 'ongunstig maar verbeterbaar'.
- Er zitten zeven maatschappelijk onrendabele projecten in het investeringsvoorstel: Katendrecht, Rondje Rijnhaven, Voorinvesteren Maashaven, Waalhavenboulevard, Entree Sluisjesdijk, Distripark Waalhaven Zuid, Climate Campus. Voor deze projecten is een subsidie niet efficiënt en daarom niet geëigend. Echter, drie van deze zeven projecten, namelijk Katendrecht, Waalhavenboulevard en Entree Sluisjesdijk lijken verbeterbaar. Indien de GREX van deze projecten met €40 mln geoptimaliseerd wordt, dan kan een subsidie van ca €37 mln gerechtvaardigd zijn.
- Drie projecten (RDM-terrein, Shortsea hub Eemhaven, Marconi freezone) hebben een positief saldo financiële effecten en kunnen zichzelf bedruipen. Voor deze projecten is een subsidie niet legitiem.
- Het resterende project (project Gebiedsoverstijgend) is onbeoordeelbaar, omdat het uit verschillende projecten bestaat en omdat de correcte informatie over de baten van de projectinvesteringen per project ontbreekt. Hieronder volgt een toelichting.

Het project Gebiedsoverstijgend bestaat uit 3 afzonderlijke onderdelen: (i) het OV over water (de waterbus); (ii) vastgoedontwikkeling in verschillende deelgebieden van Stadshavens; (iii) bouw van het metrostation en transferium Charloise poort en doortrekken van tramlijn 2 naar dit transferium¹⁰¹. Hieronder worden deze drie onderdelen afzonderlijk besproken.

Het OV over water (de waterbus) in zijn huidige vorm is naar verwachting onrendabel. Het is ontworpen ervan uitgaande dat alle andere 10 Stadshavens-projecten doorgang vinden. Uit deze beoordeling is echter naar voren gekomen dat een aanzienlijk gedeelte van de 10 overige Stadshavens-projecten maatschappelijk onrendabel is. Wanneer (onrendabele) projecten niet doorgaan, zal de behoefte aan de waterbus lager zijn en zal het project OV over water in zijn huidige vorm vermoedelijk onrendabel zijn.

Het is mogelijk dat (een deel van) de vastgoedontwikkeling in verschillende deelgebieden van Stadshavens rendabel is. Echter, het is onduidelijk waarom de investeringen in vastgoedontwikkeling onderdeel zijn van project Gebiedsoverstijgend. De vastgoedontwikkeling in kwestie vindt plaats in plangebieden die bij andere Stadshavensprojecten horen (zoals: Climate Campus, Rijn- en Maashaven,

¹⁰¹ De investeringen in herstructurering van het Groene Kruisplein en omleggen tramlijn 2 naar Waalhavenweg oost die in de MKBA van Buck Consultants ook onderdeel van project Gebiedsoverstijgend zijn, horen bij project Waalhavenboulevard/Sluisjesdijk. Hiervoor wordt in deze beoordeling gecorrigeerd.

Waalhavenboulevard en Sluisjesdijkpier) en zou onderdeel moeten zijn van deze andere Stadshavensprojecten.

Ten slotte resteert metrostation en transferium Charloise poort en doortrekken van tramlijn 2 naar dit transferium. Het is onmogelijk om de baten van deze ingrepen uit de MKBA te halen om de rendabiliteit ervan te beoordelen. Daarnaast suggereert Buck Consultants in de reactie op de conceptbeoordeling dat de baten van deze infrastructurele ingrepen wellicht incorrect zijn berekend in de MKBA.

Bronnen

Buck Consultants International, 2009, KKBA Stadshavens Rotterdam, Den Haag 27/07/2009.

Deloitte, 2009, Rotterdam Stadshavens Business Case, 24/07/2009.

Ecorys, 2008, KKBA Stadshavens Rotterdam, oktober 2008.

Eijgenraam, C.J.J., C.C. Koopmans, P.J.G. Tang en A.C.P. Verster, 2000, Evaluatie van infrastructuurprojecten. Leidraad voor kosten-batenanalyse, CPB, Den Haag en NEI, Rotterdam.

Eijgenraam, C.J.J. en I.V. Ossokina, 2006, Kosten-batenanalyse Zuidas Amsterdam, CPB Document 134, Den Haag.

Ministerie van Economische Zaken en ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2004, Indirecte Effecten Infrastructuurprojecten, Aanvulling op de OEI-Leidraad, Den Haag.

Ossokina en Verrips, 2009, Toelichting op beoordelingsmethodiek projectbeoordelingen, CPB Memorandum 232, Den Haag.

Verrips, A.S., Vries, H. de, Seebregts, A. en M. Lijesen, 2005, Windenergie op zee: een maatschappelijke kosten-batenanalyse, CPB en ECN, Den Haag.

Bijlage 1 Bij beoordeling Rotterdam Stadshavens: Correcties CPB op de KBA van Buck Consultants

In de MKBA onderscheidt Buck Consultants naast financiële effecten (of markteffecten) van het project Stadshavens, nog 12 maatschappelijke effecten (of niet-markteffecten). Van de 12 niet-markteffecten worden 11 effecten becijferd.

De onderstaande tabel geeft een overzicht van de door Buck Consultants onderscheiden markt- en niet-markteffecten alsook van de correcties die we op de effecten toepassen. De correcties worden hieronder nader toegelicht.

Tabel A1 Overzicht effecten uit MKBA van Buck Consultants met correcties CPB				
Effect (uit KBA Buck)	Omvang effect		Commentaar CPB	Type
	Buck	CPB-correctie		correctie
Markteffecten				
Saldo grondexploitatie (GREX)	– 283	– 378	(i) De baten zijn overschat. Correctie (– € 45 mln) voor de gedeerde inkomsten die ten onrechte niet in de grondexploitatie zijn meegenomen. (ii) De kosten zijn onderschat. Correctie (– € 50 mln) voor de infrastructuurkosten die ten onrechte niet in de grondexploitatie zijn meegenomen. (iii) Kosten infrastructuur zijn incorrect toegedeeld aan projecten	A1
Havengelden	5	5	Niet beoordeeld	
Gederfde inkomsten	– 45	– 45	Niet beoordeeld	
Saldo markteffecten Buck	– 323			
Vermeden kosten	52	52	Niet beoordeeld. Buck Consultants neemt de vermeden kosten ten onrechte niet op in het saldo markteffecten.	
Besparing op aankoop CO2-emissierechten	0	16	Buck Consultants neemt de besparing op aankoop CO2-rechten ten onrechte niet op in het saldo markteffecten	
Saldo markteffecten CPB		– 350		
Niet-markteffecten				
Reistijdeffecten wegverkeer, openbaar vervoer, langzaam verkeer	89	32+???	De effecten OV in Waalhavenboulevard zijn dubbeltelling. De overige effecten OV zijn onbeoordeelbaar en zijn op ??? gezet.	A2/A3
Productiviteitswinst nieuwe werknemers (hoog opgeleiden)	64	0	Ten onrechte meegenomen.	A1
Arbeidsmarkteffect (lagere werkloosheid midden, laag opgeleiden)	45	15	Berekening is gebaseerd op niet (goed) onderbouwde kengetallen en aannames.	A1
Spinoff innovatie, onderwijs en bedrijvigheid	pm	pm	pm is gering	
Verbeteren kwaliteit leefomgeving (woningen)	75	39	Berekening is gebaseerd op niet (goed) onderbouwde kengetallen en aannames.	A2

Vervolg Tabel A.1 Overzicht effecten uit MKBA van Buck Consultants met correcties CPB				
Verbeteren kwaliteit werkomgeving (opstallen)	31	25	Berekening is gebaseerd op niet (goed) onderbouwde kengetallen en aannames.	A2
Recreatiebaten	64	pm	Berekening is gebaseerd op niet (goed) onderbouwde kengetallen en aannames.	A2
		pm is gering		
Extern (milieu)effect vervoer	30	30	Niet beoordeeld.	A3
Extern (milieu)effect industrie (geluid/industrielawaai/ geur)	45	3	Geluidsbaton in Climate Campus ten onrechte meegenomen. Overige baton niet beoordeeld.	A1
Externe effecten bodemsanering	27	0	Ten onrechte meegenomen: dubbeltelling.	A1
Extern effect CO2-besparing agv duurzaamheidsmaatregelen	19	3	De baat door CO2-besparing agv windturbines is verplaatst naar het grondexploitatie saldo.	A1
Extern effect NOx-besparing agv duurzaamheidsmaatregelen	7	7	Niet beoordeeld	
Totaal	226+pm	-196 +???+pm		

Uit de tabel blijkt dat het totale investeringsvoorstel Stadshavens na methodologische correcties van de MKBA van Buck Consultants een aanzienlijk negatief saldo van -€196 mln +??? +pm genereert (in verhouding tot de becijferde effecten zijn de pm-posten gering van omvang, de ???-post is kleiner dan €54 mln). Hieronder worden de correcties (ad. -€422 mln + ??? +pm in totaal) nader toegelicht.

De correcties in de MKBA van Buck Consultants kunnen in drie groepen worden onderscheiden:

Type A1. De effecten die ten onrechte zijn meegenomen of aan een verkeerd project zijn toegedeeld;

Type A2. De effecten die ten gevolge van de realisatie van Stadshavens kunnen voorkomen, maar waarvan de becijfering niet goed onderbouwd is;

Type A3. De effecten die we niet konden beoordelen.

A1. De effecten die ten onrechte (niet) meegenomen zijn of aan een verkeerd project zijn toegedeeld:

- De baton grondexploitatie zijn overschat doordat niet overal is gecorrigeerd voor gedeelde inkomsten. Dit betreft in ieder geval de projecten: Distripark Waalhaven Zuid en Shortsea Hub Eemhaven.

In Distripark wordt 300.000 m² bedrijventerrein herstructureerd. Herstructurering impliceert dat dit terrein ook in het nulalternatief uitgegeven wordt en opbrengsten genereert. Deze opbrengsten zijn gedeelde inkomsten in het projectalternatief. Ze staan echter niet in het saldo grondexploitatie. Ook in project Shortsea Hub Eemhaven komt dit probleem voor, voor alle 1.500.000 m² bvo bedrijventerrein.

Ter correctie veronderstellen we dat ten minste de helft van hetgeen de betreffende bedrijventerreinen in het projectalternatief opbrengen, ook in het nulalternatief kan worden gerealiseerd. Dit resulteert in gederfde inkomsten ad - €10 mln voor project Distripark Waalhaven Zuid en ad -€35 mln voor Shortsea Hub Eemhaven, in totaal -€45 mln.

- De kosten grondexploitatie zijn onderschat doordat er infrastructuurkosten zijn die ten onrechte niet in de grondexploitatie zijn meegenomen. De volgende kosten infrastructuur die onderdeel uitmaakt van de Stadshavens-projecten, zijn niet voor 100% in de KBA meegenomen:

Tabel A.2 Overzicht infrastructuurkosten Stadshavens die niet voor 100% zijn meegenomen in de grondexploitaties

	Toerekening aan grondexploitatie Stadshavens in MKBA Buck
Metrostation Charloise poort	50%
Transferium P+R Charloise poort	50%
Herstructurering Groene Kruisplein, aansluiting op A15	33%
Omleggen tramlijn 2 over Waalhavenweg Oost	67%
Doortrekken tramlijn 2 naar Transferium / metrostation Charloise poort	50%
Reconstructie Waalhavenweg oost	50%

Bron: Business Case Stadshavens van Deloitte, p. 190.

Ter correctie worden de kosten die buiten de grondexploitatie zijn gelaten alsnog aan de grondexploitatie toegevoegd. Naar berekening van CPB gaat dit om een correctie van €50 mln in contante waarde.

- De kosten infrastructuur worden incorrect toegedeeld aan projecten. De investeringen in herstructurering van het Groene Kruisplein en omleggen van tramlijn 2 naar Waalhavenweg oost worden gedaan ten bate van de nieuwbouw in projecten Waalhavenboulevard/Sluisjesdijk (zie BC van Deloitte). De kosten van deze infrastructuurmaatregelen horen dan ook bij project Waalhavenboulevard/Sluisjesdijk te zitten, en niet bij project Gebiedsoverstijgend zoals in MKBA Buck Consultants. De reistijdbaten van de betreffende investeringen horen, voor zover niet in de grondprijzen verwerkt, uiteraard ook bij Waalhavenboulevard/Sluisjesdijk te zitten. Voor zover dit niet zo is, wordt het gecorrigeerd (zie ook bespreking reistijdeffecten hieronder).
- Het effect van verminderde CO₂-uitstoot als gevolg van windturbines in Stadshavens (betreft projecten RDM-terrein en Eemhaven) is geen extern effect, maar een onderdeel van het saldo grondexploitatie. Dit is het gevolg van het bestaande handelssysteem in CO₂-emissierechten. Bij het handelssysteem wordt een CO₂-plafond bepaald waarna de CO₂-prijs vervolgens wordt bepaald door vraag en aanbod op de markt. Het effect van duurzaamheidsmaatregelen zoals

windturbines is het uitsparen van de aanschaf van CO₂-rechten, niet minder CO₂-uitstoot, want de uitstoot wordt uitsluitend bepaald door het emissieplafond van het handelssysteem.¹⁰²

Ter correctie worden de CO₂-baten van de windturbines (€16 mln) verplaatst uit externe effecten naar het grondexploitatie­saldo.¹⁰³

Dit heeft alleen een gevolg voor het saldo markteffecten (saldo GREX), niet voor het saldo van de KBA. (Ook voor de verminderde CO₂-uitstoot als gevolg van WKO en de verminderde NO_x-uitstoot is een deel van de baten markteffect en geen extern effect. In het kader van deze projectbeoordeling kunnen we echter niet bepalen welk deel dit is, daarom laten we het geheel van de baten in kwestie bij de kop Externe effecten staan).

- Vermeden kosten (kosten die in het nulalternatief moeten worden gemaakt om het geheel niet te laten verpauperen, zoals herstel van kades en oevers) zijn ten onrechte buiten het saldo grondexploitatie gelaten. Dit zijn de kosten die de projecteigenaar moet maken in het nulalternatief; in zijn analyse van de rendabiliteit van het project houdt hij rekening met de besparing op deze kosten indien het project doorgaat.

Ter correctie worden deze kosten ondergebracht bij het saldo grondexploitatie.

Dit heeft alleen een gevolg voor het saldo markteffecten (saldo GREX), niet voor het saldo van de KBA.

- De reistijdeffecten zijn overschat en zijn incorrect aan de projecten toegedeeld. Er zijn door DS+V reistijdeffecten berekend voor het hele infrastructuur- en bouwprogramma van Stadshavens, dit apart voor autoverkeer, openbaar vervoer en langzaam verkeer. Deze reistijdeffecten zijn daarna door Buck Consultants toegedeeld aan afzonderlijke projecten.

De DS+V-berekening kunnen we niet beoordelen doordat ons alleen de uitkomsten van de verkeersstudie en niet de onderliggende studie zelf ter beschikking werd gesteld. Wel kan hier een aantal kanttekeningen bij gezet worden.

(i) Ten eerste vindt er mogelijk dubbeltelling plaats van de reistijdeffecten die aan nieuwe gebruikers van Stadshavens toekomen. Dit betreft in ieder geval de OV-baten in project Waalhavenboulevard/Sluisjesdijk die het gevolg zijn van het omleggen van tramlijn 2 (€16 mln). Het omleggen van de tramroute komt vooral ten bate van het nieuw te bouwen vastgoed, de baten hiervan zijn reeds in de grondprijzen verwerkt.¹⁰⁴ Nogmaals meenemen van deze baten is een dubbeltelling.

¹⁰² Zie voor meer informatie de KBA Windenergie op de Noordzee (Verrips et al., 2005).

¹⁰³ We gaan ervan uit dat: (i) het kengetal waarmee Buck Consultants de CO₂-baten waardeert, een juiste weergave is van de marktprijs van de CO₂-emissierechten; (ii) de marktprijs van de CO₂-emissierechten een goede benadering is voor de maatschappelijke waardering van CO₂-vermindering.

¹⁰⁴ Voor de bestaande bewoners/ werknemers zijn de netto reistijdeffecten naar verwachting nihil: voor sommige gebruikers zal de tramhalte na het omleggen dichterbij komen te liggen (reistijdwinst), terwijl voor andere gebruikers juist verder weg (reistijdverlies).

(ii) De OV-baten in project Gebiedsoverstijgend zijn onbeoordeelbaar om de volgende redenen. De waterbusverbinding maakt een belangrijk onderdeel van dit project. Deze verbinding is ontworpen ervan uitgaande dat het hele vastgoedprogramma Stadshavens doorgang vindt. Uit de kosten-batenanalyse blijkt echter dat een aanzienlijk deel van de projecten maatschappelijk onrendabel is. Als alleen de rendabele projecten doorgaan, dan zal het gebied Stadshavens minder mensen huisvesten en zullen de baten van het OV over water naar verwachting een stuk lager uitvallen. Wat betreft andere OV-ingrepen in project Gebiedsoverstijgend, heeft Buck Consultants in hun meest recente reactie laten weten de baten van deze ingrepen wellicht incorrect te hebben berekend.

(iii) Verder zijn de reistijdbaten incorrect toegeedeeld aan projecten. De door DS+V voor het hele pakket aan infrastructurele maatregelen in Stadshavens berekende reistijdbaten zijn op een vrij willekeurige wijze door Buck Consultants aan projecten toegeedeeld. Dit heeft geleid tot de volgende voorvallen: aan projecten Climate Campus en Distripark worden reistijdbaten OV toegekend, terwijl deze projecten geen OV-infrastructuur ingrepen bevatten; de baten van het Groene Kruisplein, een ingreep die noodzakelijk is voor de realisatie van projecten Waalhaven en Sluisjesdijk, staan bij project Gebiedsoverstijgend, etc.

(iv) Verder omvat het infrastructuurprogramma zoals doorgerekend door DS+V ingrepen waarvan de kosten niet in de grondexploitatie van het investeringsvoorstel Stadshavens zitten. Een voorbeeld is de brug voor langzaam verkeer tussen Katendrecht en Wilhelminapier. Zo worden aan het investeringsvoorstel effecten toegeschreven die in het nulalternatief reeds optreden; dit leidt tot een overschatting van de totale reistijdeffecten.

Voor de doelstellingen van de beoordeling passen we de volgende correctie toe. De OV-baten in project Waalhaven/Sluisjesdijk worden geschrapt als dubbeltelling. De rest van de OV-baten (onderdeel van project Gebiedsoverstijgend) wordt als onbeoordeelbaar aangemerkt en op ??? gezet. De reistijdbaten autoverkeer van het Groene Kruisplein worden verplaatst van project Gebiedsoverstijgend naar Waalhavenboulevard/ Sluisjesdijk. De reistijdbaten langzaam verkeer worden verminderd met de baten van de brug Katendrecht-Wilhelminapier (€3 mln) waarvan de kosten niet in de grondexploitatie staan. In totaal betreft dit een correctie van -€57 mln +???

- Productiviteit nieuwe werknemers: effect ten onrechte opgenomen

Buck Consultants onderbouwt deze post als volgt: realisatie van Stadshavens zal leiden tot extra vraag van de nieuwe bedrijven en kantoren in het plangebied naar hoog opgeleide werknemers wat op zijn beurt in hogere productiviteit en hogere lonen voor nieuwe werknemers in het gebied zal resulteren. We zijn het met deze argumentatie niet eens. Het is niet aannemelijk gemaakt dat realisatie van project Stadshavens tot extra vraag naar personeel leidt. Immers, nieuwe bedrijven zullen vermoedelijk niet worden opgericht enkel omdat Stadshavens er nou eenmaal is. Veel logischer is het om te verwachten dat Stadshavens in ruimtelijke verplaatsing van de vraag zal resulteren en dus niet in hogere lonen voor nieuwe werknemers. Voor zover er

een locatievoordeel aan het werken in Stadshavens zit, is dit reeds opgenomen in de grondprijzen of reistijdvoordelen. Dit nogmaals meenemen via lonen zou een dubbelrekening zijn.

Let op: er kunnen wel extra (agglomeratie)voordelen ontstaan voor *bestaande* bedrijven in het gebied als gevolg van de realisatie van Stadshavens. Hier is in de MKBA rekening mee gehouden in de posten arbeidsmarkteffecten en verbeteren kwaliteit werkomgeving.

Voor de doelstellingen van de beoordeling passen we de volgende correctie toe: de door Buck Consultants geschatte productiviteitsbaten worden op nul gezet.

- Extern (milieu)effect industrie (geluid): dubbelrekening met milieueffecten vervoer.¹⁰⁵
In de MKBA van Buck Consultants komt 98% van de totale geluidsbaten (€ 42 mln van het totaal ad. € 43 mln) voor de rekening van het project Climate Campus. Daarom gaan we hieronder op de situatie in het plangebied van dit project in. Geluidsoverlast in het havengebied is voornamelijk afkomstig van twee bronnen: industrie en wegverkeer. Op sommige plaatsen overheerst de ene bron, op andere plaatsen de ander. Als het geluid van de overheersende bron lokaal wordt gereduceerd, zal dat van grote invloed zijn op de lokale geluidbelasting en dus op de hinder door geluid. Als daarentegen alleen het geluid van de niet-overheersende bron wordt verminderd, zal dat nauwelijks van invloed zijn op de totale geluidbelasting en dus ook niet op de ervaren geluidshinder. De waardering van de geluidsbaten in de KBA is gebaseerd op een rapportage van DCMR (2008). Deze rapportage gaat in op vermindering van de geluidbelasting ten gevolge van industrielaawaai, maar laat niet zien of dat ook de lokaal overheersende bron is (zie onderstaande tabel uit de rapportage).

Tabel A.3 Merwe-Vierhavens: afname aantal woningen binnen geluidcontour			
Contouren	2015	2025	2040
50– 55	5478	5805	5849
55– 60	3612	3642	3642
60– 65	16	16	16
Totaal	9106	9463	9507

Bron: DCMR(2008) pagina 11

Door het ontbreken van dat totaalbeeld lijkt geen beoordeling mogelijk. Toch is het wel degelijk mogelijk een beeld van de geluidcontouren ten gevolge van wegverkeer te presenteren.

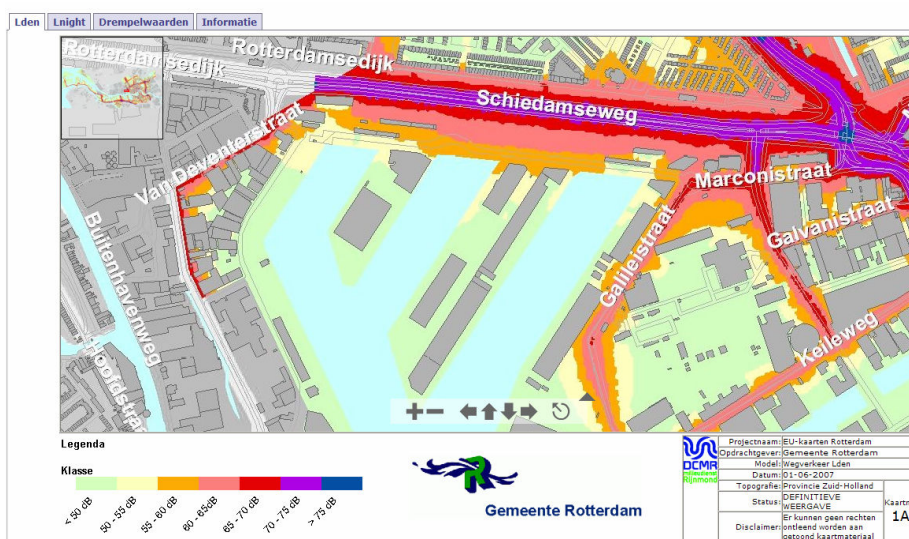
Onderstaande figuren geven ter illustratie die geluidcontouren voor de Merwehaven weer, een gebied dat onderdeel uitmaakt van het project Climate Campus waar de KBA van Buck Consultants de grootste geluidsbaten (van €42 mln) verwacht. Uit de geluidkaart blijkt dat de geluidbelasting ten gevolge van wegverkeer op de meeste betrokken woningen 60 dB of meer

¹⁰⁵ In de beoordeling van deze post is dankbaar gebruik gemaakt van de expertise van PBL op het gebied van de effecten van geluidshinder.

is, en dat er ook 's nachts veel verkeerslawaai is. De afname van het aantal woningen binnen de industriegeulidcontouren 50-55 en 55-60 dB(A) die in de KBA als baat wordt meegenomen, doet er dan nauwelijks meer toe.¹⁰⁶ De belangrijkste geluidbron, wegverkeer, blijft immers bestaan. En voor zover deze bron minder wordt (doordat er bijvoorbeeld minder trucks langsrijden), zijn deze baten reeds opgenomen in de KBA in de post 'externe effecten vervoer'. Voor de rest van het plangebied Climate Campus geldt een soortgelijke redenering. Conclusie: de baten door vermindering van industrielawaai zijn ten onrechte opgevoerd.

Voor de doelstellingen van de beoordeling passen we de volgende correctie toe: de door Buck Consultants geschatte geluidsbaten worden op nul gezet.

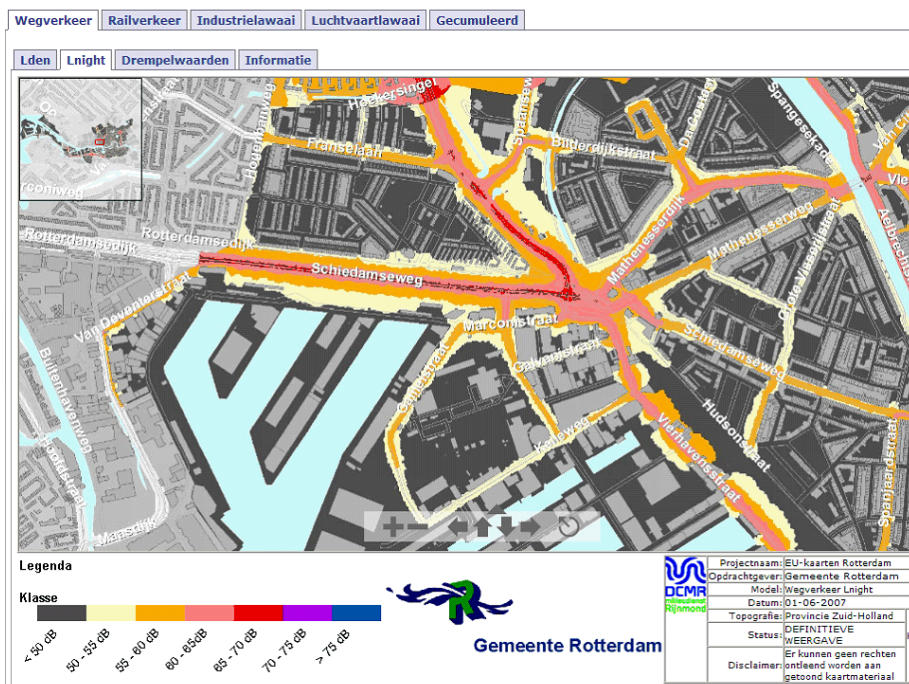
Figuur 17.1 Geluidcontouren Merwehaven (gemeten per etmaal)



Bron: Geluidcontouren Rotterdam t.b.v. EU-rapportage, 2007.

¹⁰⁶ Het is niet uit te sluiten dat er lokaal woningen kunnen zijn die wel zullen profiteren van verminderd industriegeulid sec, dit verandert het grote beeld echter niet.

Figuur 17.2 Geluidcontouren Merwehaven ('s nachts)



Bron: EU kaart nachtwoorden verkeer, 2007.

- Externe effecten bodemsanering: dubbeltelling met de effecten verbeteren kwaliteit woon/werkomgeving.

Dit effect betreft de baat die als gevolg van bodemsanering ontstaat voor de *bestaande* gebruikers van de te saneren gebieden en de omgeving hiervan. (Immers, de baten voor nieuwe gebruikers zijn reeds meegenomen in de grondprijzen.) Zoals Buck Consultants zelf opmerkt, draagt bodemsanering bij aan de verbetering van de leef- en werkomgeving. En de externe effecten van verbeterde leef- en werkomgeving zijn al meegenomen in de KBA als een aparte post. Het nogmaals afzonderlijk meenemen van de effecten van bodemsanering is dus een dubbeltelling.

Maar zelfs als het mogelijk zou zijn geweest om de effecten van bodemsanering af te zonderen van de overige effecten van de verbeterde leef- en werkomgeving en apart te waarderen, is het door Buck Consultants toegepaste kengetal van €0,59 mln euro baat per 1 mln euro saneringskosten oneigenlijk gebruikt. Het getal in kwestie komt uit een ex-post onderzoek van MNP naar de baten van bodemsanering voor de bewoners van een dicht bevolkt vervuild gebied. Het kengetal kan dus niet worden toegepast op de mensen die in de te saneren gebieden werken of vlakbij de te saneren gebieden wonen en werken. Maar het kan ook niet worden toegepast op de bewoners van te saneren gebieden in Stadshavens. Reden is dat er in de te saneren gebieden volgens Buck Consultants momenteel niet meer dan 10 woningen staan, en het gebruik van een kengetal dat baten per mln investering voor een dichtbevolkt gebied weergeeft is oneigenlijk.

Voor de doelstellingen van de beoordeling passen we de volgende correctie toe: de door Buck Consultants geschatte baten van bodemsanering worden op nul gezet.

A2. De niet-markteffecten die naar verwachting bij een aantal projecten kunnen optreden, maar waarvan de becijfering op niet (goed) onderbouwde kengetallen en aannames is gebaseerd.

- Arbeidsmarkteffecten

Realisatie van Stadshavens zal naar verwachting resulteren in een verkorting van de reistijden, onder andere voor het woon-werkverkeer. Deze baten zijn directe baten. Wanneer ze worden doorgegeven aan de arbeidsmarkt (een pendelaar die ervoor kiest om de reistijdwinst niet te gebruiken voor extra vrije tijd, maar om een verder weg gelegen baan met een hoger loon te accepteren, of een iemand die vanwege de kortere reistijd tot de arbeidsmarkt toetreedt), dan kan er in sommige gevallen een additioneel effect ontstaan. Wanneer bij het doorgeven van de directe reistijdbaten aan de arbeidsmarkt een additioneel effect ontstaat, dan kan worden gesproken van indirecte baten die een aparte post zijn in de KBA. Voorbeelden van indirecte baten zijn begrotingseffecten (veranderingen in uitkeringen en belastingen) of schaalvoordelen door toegenomen nabijheid van economische activiteiten. In beginsel ontstaan de indirecte effecten enkel wanneer er door het project een marktimperfectie wordt vermindert.

Omdat Stadshavens tot reistijdvoordelen leidt, kunnen indirecte arbeidsmarkteffecten in de KBA voorkomen. De door Buck Consultants geschatte omvang van het effect ad €45 mln staat echter niet in redelijke verhouding tot de door hen geschatte omvang van de reistijdbaten ad €89 mln. De Aanvulling op de OEI-Leidraad over de indirecte effecten (Ministerie van V&W en Ministerie van EZ, 2004) suggereert dat een voorzichtige schatting voor de indirecte effecten zou zijn: tussen 0 en 30 procent van de directe reistijdbaten. In de MKBA van Buck Consultants zijn de indirecte baten echter 50% van de reistijdbaten! In onze correctie schatten we de indirecte baten op 15% van de door Buck berekende reistijdvoordelen van €89 mln. We kiezen niet voor de door de OEI Leidraad aangereikte bovenmarge van 30% om twee redenen. Ten eerste zijn de reistijdbaten ad €89 mln mogelijk overschat (zie hiervoor). Ten tweede komen de indirecte effecten van verminderde reistijden voor bestaande bewoners en bedrijven vermoedelijk deels tot uitdrukking in de KBA-post 'externe effecten verbeterde kwaliteit werkomgeving', die de uitstralingseffecten van Stadshavens op bedrijvenlocaties in het plangebied en de omgeving weergeeft. Onze schatting resulteert in een baat van €15 mln, dit is 3 keer lager dan het bedrag van €45 mln dat Buck heeft berekend.¹⁰⁷

¹⁰⁷ De berekening van Buck gebruikt als basis een schatting van Ecorys betreffende de toename van banen in het plangebied als gevolg van de realisatie van Stadshavens. De kengetallen die Buck gebruikt om de arbeidsmarkteffecten te becijferen, zijn willekeurig en de berekening is niet gebaseerd op wetenschappelijke inzichten.

Voor de doelstellingen van de beoordeling passen we de volgende correctie toe: de arbeidsmarkteffecten van Buck Consultants worden met 2/3 verminderd.

- Recreatiebaten.

De benadering om het fysieke effect te meten en het vervolgens te waarderen is niet goed onderbouwd.

Het is aannemelijk dat het nut van passanten/bezoekers (vermoedelijk vooral inwoners van Rotterdam) enigszins toeneemt als gevolg van de realisatie van Stadshavens. Enkele (oud)havengebieden worden toegankelijk voor bezoekers en passanten, openbare ruimte krijgt een opknapbeurt, er worden extra fiets- en wandelpaden gerealiseerd, in Rijnhaven komt een park en in Katendrecht een strand, in Waalhavenboulevard worden enkele commerciële recreatieve voorzieningen gerealiseerd. Naar onze indruk is echter een groot deel van de baten voor passanten en bezoekers al meegenomen in de KBA en wel in de volgende posten: de grondprijzen voor nieuwe bewoners/ werknemers en exploitanten van recreatieve voorzieningen, de externe effecten verbeterde leefomgeving voor de omwonenden, de baten langzaam verkeer voor de wandelaars en fietsers. Omdat de meeste investeringen in Stadshavens die iets met recreatie te maken hebben, lokaal van aard zijn, lijkt het dan ook niet aannemelijk dat er bovenop deze posten nog een grote additionele post recreatieve baten bij mag komen zonder dat er dubbel telling ontstaat. De door Buck Consultants berekende baten ad €64 mln zijn dan ook een grote overschatting (nog los van het feit dat de berekening op willekeurige aannames is gebaseerd, zie hieronder).

Voor de doelstellingen van de beoordeling passen we dan volgende correctie toe: de recreatiebaten worden op pm gezet, deze pm-post is naar verwachting van geringe omvang.

Commentaar op berekeningsmethode Recreatiebaten van Buck¹⁰⁸

Recreatiebaten bestaan in de KBA van Buck Consultants uit: bestaanswaarde, gebruikswaarde nieuwe bezoekers en gebruikswaarde bestaande bezoekers.

De methode voor de berekening van de bestaanswaarde is oneigenlijk. De bestaanswaarde wordt berekend onder de veronderstelling dat als gevolg van het investeringsvoorstel Stadshavens de totale oppervlakte van recreatievoorzieningen in de regio Rotterdam met 10% toeneemt, deze veronderstelling is echter niet onderbouwd of aannemelijk gemaakt. De 10% toename wordt vervolgens gewaardeerd met het kengetal voor natuur- en recreatiegebieden uit het kengetallenboek van Witteveen en Bos. Het gebruik van dit bestaanswaarde kengetal is onterecht. Dat kengetal is voor het bestaan van natuur; dus meer voor de biodiversiteitskant dan voor de optiewaarde qua recreatie.

¹⁰⁸ In de beoordeling van de berekeningsmethode recreatiebaten is dankbaar gebruik gemaakt van de expertise van PBL op dit gebied.

De gebruikswaarde voor nieuwe bezoekers is sterk overschat. De ‘nieuwe bezoekers’ in de KBA zijn voor ruim 80% bezoekers van de SS Rotterdam, een bezoekerstrekker die er ook in het nulalternatief ligt en waarvan de kosten geen onderdeel uitmaken van het investeringsvoorstel Stadshavens. De gebruikswaarde voor deze bezoekers kan dus niet aan Stadshavens-projecten worden toegerekend. Daarnaast wordt de waardering van de bezoeken gebaseerd op de aanname dat een gemiddelde (!) bezoeker een afstand van 40 km (heen+terugreis) aflegt om in Stadshavens te gaan recreëren, deze gemiddelde bezoeker komt dus ongeveer uit regio Den Haag. Het is niet duidelijk wat voor publiekstrekkers het investeringsvoorstel Stadshavens realiseert om mensen uit zo’n wijde omgeving aan te trekken, er ligt ook geen onderzoek ten grondslag aan deze aanname.

Ten slotte is geen rekening gehouden met de effecten van het substitutiegedrag (de negatieve baten voor andere recreatiegebieden doordat mensen ervoor kiezen om niet in deze andere gebieden, maar in Stadshavens te gaan recreëren.)

Al met al zijn de berekeningen van de recreatiebaten onjuist, onvoldoende onderbouwd en/of gebaseerd op willekeurige aannames

- Verbeteren kwaliteit leefomgeving

Het is aannemelijk dat als gevolg van herstructurering het woongenot van mensen in de wijken naast het plangebied Stadshavens kan toenemen. Ze krijgen immers nieuwe voorzieningen in de buurt, de overlast van de industrieterreinen wordt verminderd, etc. Het is gebruikelijk om de toename van woongenot in KBA’s mee te nemen in termen van toegenomen woningprijzen. Om ex ante te kunnen voorspellen met hoeveel de woningprijzen als gevolg van Stadshavens kunnen veranderen, is additioneel onderzoek nodig (zie voorbeeld in de KBA Zuidas, Eijgenraam en Ossokina, 2006). Er is geen dergelijk onderzoek gedaan.

Ten behoeve van deze beoordeling gaan we als volgt te werk:

Ten eerste beoordelen we hoe aannemelijk het is dat een project positieve uitstralingseffecten op de woningen in de omgeving produceert en kijken we of er geen dubbeltelling plaatsvindt. Zo is een positief uitstralingseffect op de woningen voor de projecten die herstructurering van het bedrijventerrein Distripark en herstructurering van de Shortsea Hub Eemhaven voorzien, niet te verwachten. Eerder kan een negatief uitstralingseffect voorkomen door de extra bedrijvigheid en de toegenomen overlast. Het uitstralingseffect van het project Waalhavenboulevard is daarentegen een dubbeltelling met de reistijdbaten langzaam verkeer.

Ten tweede passen we voor de projecten waarvan een positieve uitstraling op de woningen in de omgeving aannemelijk is, een correctie toe op de omvang van het uitstralingseffect uit de MKBA van Buck. Deze correctie baseren we op de vergelijking van de twee expert opinions betreffende de omvang van het effect in kwestie, die van Buck Consultants (2009) en die van Ecorys (2008). De schatting van Ecorys is stelselmatig lager, zowel wat betreft de toegepaste

kengetallen waardevermeerdering als wat betreft de straal waarin het effect wordt verwacht. Schattingen van Ecorys lijken niet laag en wij zagen indertijd geen reden die naar boven bij te stellen. Niettemin nemen we voor de correctie een getal dat tussen de twee schattingen ligt, zoals in de onderstaande tabel weergegeven.

Tabel A.4 Overzicht schattingen uitstralingseffecten Stadshavens per project: Ecorys, Buck en correctie CPB			
	Ecorys	Buck consultants	Correctie CPB
Katendrecht	1929 woningen 5% waardestijging	1925 woningen 8% waardestijging 882 woningen 2% waardestijging	de schatting door Buck wordt een kwart lager gezet
Rondje Rijnhaven	25 woningen 5% waardestijging	863 woningen 5% waardestijging	de schatting door Buck wordt factor 5 lager gezet
Voor-investeren Maashaven	675 woningen 4% waardestijging	4035 woningen 5% waardestijging	de schatting door Buck wordt factor 5 lager gezet
Climate Campus	2017 woningen 6% waardestijging	10 woningen 8% waardestijging 4230 woningen 5% waardestijging	de schatting door Buck wordt een kwart lager gezet

In totaal wordt een correctie van –€ 36 mln toegepast.¹⁰⁹

- Verbeteren kwaliteit werkomgeving

Het is mogelijk dat als gevolg van herstructurering de productiviteit van bedrijven in de omgeving van het plangebied Stadshavens toeneemt. Door een hogere concentratie van bedrijven en werknemers kunnen additionele agglomeratievoordelen ontstaan die groter zijn dan het verlies aan agglomeratievoordelen in de gebieden waar deze bedrijven en werknemers in het nulalternatief zitten. Het is gebruikelijk om de toename van productiviteit in KBA's mee te nemen in termen van toegenomen huren van bedrijvenlocaties. Om ex ante te kunnen voorspellen met hoeveel de huren als gevolg van Stadshavens kunnen veranderen, is additioneel onderzoek nodig (zie voorbeeld in de KBA Zuidas, Eijgenraam en Ossokina, 2006). Er is geen dergelijk onderzoek gedaan. Buck Consultants becijfert het effect van toegenomen huren met behulp van de volgende kengetallen: 22,5% stijging grondwaarde in het plangebied en de straal 300 meter rondom het plangebied. Deze kengetallen worden ongedifferentieerd toegepast op zowel de projecten die de ontwikkeling van hoogwaardige bedrijventerreinen ambiëren als op woningbouwprojecten. De conclusie is dat de baten verbeterde kwaliteit werkomgeving op niet goed onderbouwde aannames zijn gebaseerd. Daar een eerdere KBA Stadshavens door Ecorys ca 40% lagere baten berekende, nemen voor onze correctie een getal tussen de twee schattingen in.

Dit resulteert in de volgende correctie: de baten van Buck Consultants worden verminderd met 20%.

¹⁰⁹ Uitstralingseffecten woningbouw in andere Stadshavens-projecten dan die vermeld staan in tabel 3.2, zijn niet beoordeeld.

A3. De effecten die we niet konden beoordelen.

- Externe effecten vervoer, waaronder effecten modal split.

De effecten modal split die een belangrijk onderdeel uitmaken van de externe effecten vervoer, hebben we binnen de tijdspanne van deze beoordeling niet kunnen beoordelen. De berekening van deze effecten is gebaseerd op de verwachtingen van het Havenbedrijf Rotterdam omtrent de hoeveelheden goederen die in de toekomst niet via de weg, maar via het spoor of het water zullen worden vervoerd. Deze verwachtingen gaan uit van de volgende argumentatie: er worden nu al maatregelen genomen om de modal split te verbeteren, door realisatie van Stadshavens wordt een kritische massa bereikt om vervoer over spoor/water winstgevend te maken. We hebben geen zicht op in welke mate de verwachte modal split consequentie is van de huidige maatregelen en in welke mate het investeringsvoorstel Stadshavens ertoe bijdraagt. Enkel in zoverre modal split consequentie is van de realisatie van Stadshavens, mogen de effecten van modal split worden meegenomen als baten in de KBA.

Bijlage 2 Bij beoordeling Rotterdam Stadshavens: Correcties CPB per project

Tabel B.1 Overzicht correcties per project, voor de projecten met een negatief GREX saldo.

Naam project	Saldi uit KBA Buck (mln euro)	Saldi na CPB- correcties (mln euro)	Correcties CPB
Katendrecht	GREX: – 38 KBA: – 1	GREX: – 34 KBA: – 18 + pm (pm is gering)	GREX: +€4 mln: Correctie saldo GREX met de vermeden kosten. Dit heeft geen invloed op het KBA-saldo daar deze post reeds elders in de KBA stond. ----- Rest van de KBA: – €1 mln: De arbeidsmarktbaten worden met 2/3 verminderd (van €2 mln naar €1 mln). – €4 mln: Het uitstralingseffect op de woningen wordt met 25% omlaag gebracht (van €19 mln naar €15 mln). – €12 mln+pm: De recreatiebaten worden op +pm gezet. ----- – 17 mln +pm: Totale correctie op het KBA-saldo.

Vervolg Tabel B.1 Overzicht correcties per project, voor de projecten met een negatief GREX saldo.

Waalhaven- boulevard	GREX: + 1 KBA: + 51	GREX: – 43	Volgens de BC is herstructurering van de Waalhavenweg oost en van het Groene Kruisplein een noodzakelijke voorwaarde voor de realisatie van beide projecten. Zonder deze infrastructurele ingrepen ontstaan er namelijk aanzienlijke files op de Waalhavenweg oost en de Reeweg wanneer er extra bedrijvigheid in project Waalhavenboulevard/ Sluisjesdijk wordt gerealiseerd. Daarom worden project Waalhavenboulevard en Sluisjesdijk gezamenlijk beoordeeld, waarbij de realisatie van beide infrastructuurprojecten als onderdeel van het project Waalhavenboulevard/ Sluisjesdijk wordt gezien. Daarnaast is ook het omleggen van tramlijn 2 naar de Waalhavenweg oost, een ingreep die grotendeels ten behoeve van de ontsluiting van het nieuwe vastgoed wordt gedaan, onderdeel van dit project Waalhavenboulevard/Sluisjesdijk. GREX: – €40 mln: Het saldo GREX wordt verlaagd met de buiten de GREX gehouden kosten van de herstructurering van de Waalhavenweg oost, het Groene Kruisplein en de kosten van het omleggen van tramlijn 2. In CW is dit naar CPB-berekening gelijk aan een bedrag van €40 mln. Deze correctie wordt ook toegepast op het totale KBA-saldo daar de kosten in kwestie niet in de KBA waren opgenomen. ----- rest van KBA: –€16 mln: De reistijdbaten openbaar vervoer worden op nul gezet omdat ze een dubbeltelling zijn. Het omleggen van tramlijn 2 komt vooral ten bate van het nieuw te bouwen vastgoed, deze baten zijn reeds in de grondprijzen verwerkt. +€ 5 mln: De reistijdbaten van het Groene Kruisplein worden opgeteld bij de baten. – €20 mln: De productiviteitswinst wordt op nul gezet. – €7 mln: De arbeidsmarktbaten worden met 2/3 verminderd (van €11 mln naar €4 mln). – €13 mln: Het uitstralingseffect op de woningen wordt op nul gezet. Het meenemen van dit effect is een dubbeltelling. De baten van de ontsluiting van de wijk Charlois met twee langzaam verkeer bruggen zijn immers al meegenomen in de post reistijdeffecten langzaam verkeer. – €1 mln Het uitstralingseffect op de opstallen wordt met 20% teruggebracht (van €5 mln naar €4 mln). – €8 mln+pm: De recreatiebaten worden op +pm gezet. – €5 mln: De baten bodemsanering worden op nul gezet. ----- – €105 mln+pm: Totale correctie op het KBA-saldo
Entree	GREX: – 4	KBA: –22 +pm	
Sluisjesdijk	KBA: + 32	(pm is gering)	

Vervolg Tabel B.1 Overzicht correcties per project, voor de projecten met een negatief GREX saldo.

Rondje	GREX: - 42	GREX: - 39	GREX:
Rijnhaven	KBA: + 6	KBA: - 30+pm (pm is gering)	+€3 mln: Het saldo GREX wordt gecorrigeerd met de vermeden kosten. Dit heeft geen invloed op het KBA-saldo daar deze post reeds elders in de KBA stond.

rest van de KBA:

-€16 mln: De reistijdbaten openbaar vervoer en langzaam verkeer worden op nul gezet. De ten grondslag aan de baten liggende ingrepen (de brug tussen Katendrecht en Wilhelminapier en de H-ontsluiting tbv openbaar vervoer richting Wilhelminapier) worden niet vanuit het project gefinancierd. De baten mogen dan ook niet aan het project worden toegeschreven.

- €1 mln: De productiviteitswinst wordt op nul gezet.

- €3 mln: De arbeidsmarktbaten worden met 2/3 verminderd (van €5 mln naar €2 mln).

- €4 mln: Het uitstralingseffect op de woningen wordt factor 5 lager gezet (van €5 mln naar €1 mln).

- €0 mln: Het uitstralingseffect op opstallen wordt met 20% lager gezet (van €2 mln naar €1,6 mln).

- €12 mln+pm: De recreatiebaten worden op +pm gezet.

- €36 mln+pm: Totale correctie op het KBA-saldo

Voor-	GREX: - 65	GREX: - 52	GREX:
investeren	KBA: - 17	KBA: - 40+pm (pm is gering)	+€13 mln: Het saldo GREX wordt gecorrigeerd met de vermeden kosten. Dit heeft geen invloed op het KBA-saldo daar deze post reeds elders in de KBA stond.
Maashaven			

rest van de KBA:

- €1 mln: De productiviteitswinst wordt op nul gezet.

- €1 mln: De arbeidsmarktbaten worden met 2/3 verminderd (van €1 mln naar €0 mln)

- €9 mln: Het uitstralingseffect op woningen wordt factor 5 lager gezet (van €11 mln naar €2 mln).

- €0 mln: Het uitstralingseffect op opstallen wordt met 20% omlaag gebracht (van €1 mln naar €0,8 mln).

- €12 mln+pm: De recreatiebaten worden op +pm gezet.

- €23 mln+pm: Totale correctie op het KBA-saldo

Vervolg Tabel B.1 Overzicht correcties per project, voor de projecten met een negatief GREX saldo.

Distripark	GREX: – 12	GREX: – 22	GREX:
Waalhaven	KBA: + 3	KBA: – 18+pm	– €10 mln: Het saldo GREX wordt gecorrigeerd voor de gedeerde inkomsten
Zuid		(pm is gering)	uitgifte terreinen in nulalternatief. Voor 300.000 m ² bvo bedrijventerrein die worden geherstructureerd schatten we dat ten minste de helft van de opbrengsten ook in het nulalternatief kan worden gerealiseerd. Daar 88% van de totale uitgifte bedrijventerreinen herstructurering betreft (300.000 m ² uit het totaal van 340.000 m ² bvo), zijn de gedeerde opbrengsten te berekenen als -88%*€23 mln/2 = -€10 mln. Ook het KBA-saldo wordt gecorrigeerd voor dit bedrag.

rest van de KBA:			
– €3 mln: De reistijdbaten openbaar vervoer worden op nul gezet omdat er in dit project geen kosten OV zijn opgenomen.			
– €4 mln: De productiviteitswinst wordt op nul gezet.			
– €1 mln: De arbeidsmarktbaten worden met 2/3 verminderd (van €2 mln naar €1 mln).			
– €2 mln: Het uitstralingseffect op de woningen (€2 mln) wordt op nul gezet daar het onduidelijk is welke positieve baten voor de omwonenden dit project kan hebben.			
– €1 mln: Het uitstralingseffect op de opstallen wordt met 20% verminderd (van €3 mln naar €2 mln)			

– €21 mln+pm: Totale correctie op het KBA-saldo			
Climate	GREX: – 148	GREX: – 142	GREX:
Campus	KBA: + 6	KBA: –100+pm	+€6 mln: Het saldo GREX wordt gecorrigeerd met de vermeden kosten. Dit heeft
		(pm is gering)	geen invloed op het KBA-saldo daar deze post reeds elders in de KBA stond.

rest van de KBA:			
– €11 mln: De reistijdbaten openbaar vervoer (€11 mln) worden op nul gezet omdat dit project geen OV-ingrepen bevat.			
– €14 mln: De productiviteitswinst wordt op nul gezet.			
– €7 mln: De arbeidsmarktbaten worden met 2/3 verminderd (van €10 mln naar €3 mln).			
– €4mln: Het uitstralingseffect op de woningen wordt 25% lager gezet (van €17 mln naar €13 mln).			
– €1 mln Het uitstralingseffect op de opstallen wordt met 20% teruggebracht (van €7 mln naar €6 mln).			
– €11 mln+pm: De recreatiebaten worden op +pm gezet.			
– €42 mln: Externe effecten geluid van industrie worden op nul gezet.			
– €16 mln: Externe effecten bodemsanering worden op nul gezet.			

– €106 mln+pm: Totale correctie op het KBA-saldo			
Gebieds- overstijgend (OV + vastgoed)	GREX: – 66	GREX: – 76	GREX:
	KBA: – 44	KBA: ???	– €10 mln: Het saldo GREX wordt verlaagd met de buiten de GREX gehouden kosten van het aanleggen van het metrostation/transferium Charloise poort en het doortrekken van tramlijn 2 naar dit transferium (– €23 mln). Het saldo GREX wordt gecorrigeerd door de kosten van infrastructuuringrepen die bij project Waalhavenboulevard/Sluisjesdijk horen, uit het saldo GREX te halen. Dit gaat om de kosten herstructurering Groene Kruisplein en omleggen tramlijn 2 naar Waalhavenweg oost (correctie +€13 mln).

Bijlage A Toelichting beoordelingsmethodiek projectbeoordelingen¹¹⁰

Samenvatting

Het CPB wordt regelmatig gevraagd om na te gaan of investeringsprojecten in aanmerking komen voor een Rijkssubsidie (bijvoorbeeld uit het FES-budget of het Budget Nota Ruimte). In dit memorandum wordt kort uitgelegd wat de welvaartseconomische voorwaarden voor subsidieverlening zijn en hoe deze in projectbeoordelingen worden toegepast. Eerst bespreken we het doel van de projectbeoordeling, daarna gaan we in op de voorwaarden en de invloed ervan op het eindoordeel over het project en ten slotte geven we verdere referenties en een voorbeeld.

Doel van de projectbeoordeling

Het doel van de projectbeoordeling is om erachter te komen of een financiële bijdrage van de overheid aan het ingediende project vanuit welvaartseconomisch oogpunt gerechtvaardigd is. Dit is het geval als het project aan de voorwaarden voor legitimiteit, effectiviteit en efficiëntie voldoet.

Voorwaarden

Het project voldoet aan de voorwaarde voor legitimiteit als:

- De uitvoering van het project positieve niet-markteffecten heeft (in de vorm van externe baten¹¹¹ of baten van publieke goederen).¹¹² Voorbeelden van niet-markteffecten zijn effecten op natuur en milieu, gezondheidswinsten, veiligheidsverbeteringen, kennispillovers, reistijdbaten.
- De financiële bijdrage wordt gevraagd van het overheidsniveau dat het dichtst bij de burgers staat die van de positieve niet-markteffecten van het project profiteren (het subsidiariteitsprincipe). Bij sommige projecten ligt financiering vanuit regionale overheden (provincies, gemeenten, waterschappen) in de rede, omdat de effecten (grotendeels) op lokaal niveau neerslaan. In andere gevallen betreft het een probleem met een mondiale of Europese

¹¹⁰ Integrale weergave van Ossokina en Verrips, 2009, Toelichting op beoordelingsmethodiek projectbeoordelingen, CPB memorandum 232, Den Haag.

¹¹¹ Een extern effect is een welvaartsverandering die als gevolg van het project optreedt voor anderen dan de eigenaar of exploitant en de gebruikers van projectdiensten, waarmee de eigenaar of exploitant en de gebruikers in hun beslissingen geen rekening houden. (bron: OEI-leidraad, Eijgenraam et al., 2000).

¹¹² Een publiek goed is een goed of dienst die, zodra ze wordt verstrekt aan één persoon, zonder extra kosten ook beschikbaar is voor anderen (bron: OEI-leidraad, Eijgenraam et al., 2000). Het gebruik van een zuiver publiek goed is niet-rivaliserend (de consumptie door de een gaat niet ten koste van de consumptie door de ander) en niet uitsluitbaar (het is niet mogelijk om mensen buiten te sluiten van het gebruik van het goed).

dimensie, waarbij financiering vanuit de EU of andere internationale samenwerkingsverbanden tot de mogelijkheden behoort die in de afweging worden betrokken.

Vanuit welvaartseconomisch oogpunt ligt het in de rede dat de financiële bijdrage van de overheid niet meer gaat bedragen dan het minimum van (i) het (financiële) tekort van de markteffecten van het project en (ii) het positieve saldo van de niet-markteffecten van het project. Informatie over de omvang van (i) en (ii) kan bijvoorbeeld worden ontleend aan een uitgevoerde kosten-batenanalyse.

Het project voldoet aan de voorwaarde voor effectiviteit als:

- Naar verwachting het doel waarvoor het project in het leven is geroepen, met het project wordt bereikt. Een goede probleemanalyse is cruciaal om de effectiviteit van het project te onderbouwen.

Het project voldoet aan de voorwaarde voor efficiëntie als:

- Het saldo van de maatschappelijke baten en de maatschappelijke kosten die het project genereert, positief is (met andere woorden, het project verhoogt de maatschappelijke welvaart) en er geen goedkopere alternatieven zijn die hetzelfde doel bereiken.

Het positieve saldo van maatschappelijke baten en maatschappelijke kosten kan bijvoorbeeld blijken uit een uitgevoerde kosten-batenanalyse. Bij goedkopere alternatieven die hetzelfde doel bereiken, kan gedacht worden aan: alternatieve projecten of projectvarianten, alternatieve instrumenten - zoals regelgeving of heffingen - en alternatieve financieringsbronnen en -vormen. Alternatieven die in de beoordelingen standaard worden meegenomen, zijn uitstel en fasering. Verder wordt in ogenschouw genomen of er voldoende rekening is gehouden met projectspecifieke risico's.

Invloed van de voorwaarden op het eindoordeel over het project inclusief subsidie

Het eindoordeel kan gunstig, gemengd of ongunstig zijn. Elke van de drie voorwaarden afzonderlijk is een noodzakelijke voorwaarde voor een gunstig eindoordeel over het project in zijn totaliteit dus inclusief de daarvoor gevraagde subsidie. Dit betekent dat als het project niet voldoet aan één van de voorwaarden, het eindoordeel 'ongunstig' zal zijn. De drie voorwaarden gezamenlijk vormen een voldoende voorwaarde voor een gunstig eindoordeel. Een gemengd beeld ontstaat indien het project nog niet aan alle drie voorwaarden voldoet, maar dit met een aantal verbeteringen binnen een redelijke termijn kan worden bereikt.

Projectbeoordelingen op verschillende beleidsterreinen

Projectbeoordelingen vinden plaats voor projecten op uiteenlopende beleidsterreinen, zoals: gebiedsontwikkeling, infrastructuur of kennis. Kenmerken van een specifiek beleidsterrein hebben invloed op hoe de hiervoor besproken voorwaarden concreet worden toegepast. Als een KBA beschikbaar is, dan levert deze nuttige informatie voor de projectbeoordeling (zie het voorbeeld hieronder). Voor nadere informatie over KBA's infrastructuur en gebiedsontwikkeling wordt verwezen naar o.a. de OEI-leidraad (Eijgenraam et al., 2000) en het CPB-memorandum 'Probleemanalyse en daaruit volgende project- en nulalternatieven in KBA's' (Eijgenraam en Ossokina, 2009). Voor sommige projecten is het in geld uitdrukken van de baten in een KBA minder goed mogelijk. Bij dit soort projecten moeten andere methodes worden toegepast om te beargumenteren dat het project aan de voorwaarden voor legitimiteit, effectiviteit en efficiëntie voldoet. Voor nadere informatie over deze methodes wordt verwezen naar bijvoorbeeld: de PBL-publicatie 'Natuureffecten in de MKBA's van projecten voor integrale gebiedsontwikkeling' (Sijtsma et al, 2009) voor natuureffecten en de CPB-publicatie 'Beoordeling CPB FES-ronde Selectieve Continuering' (red. Verrips en Okker, 2009) voor kennisprojecten.

Hieronder wordt ter illustratie een voorbeeld gegeven van een projectbeoordeling van een gebiedsontwikkelingsproject. In deze beoordeling speelt de kosten-batenanalyse een belangrijke rol.

Voorbeeld: Rol KBA in de projectbeoordeling

Een uitgevoerde KBA van een project levert nuttige informatie voor de projectbeoordeling. Een goede probleemanalyse onderbouwt de effectiviteit van het project. Het saldo van de totale maatschappelijke effecten geeft inzicht in de efficiëntie. De saldi van de markteffecten en niet-markteffecten van het project geven inzicht in de legitimiteit van een financiële bijdrage van de overheid. Hieronder is ter illustratie een overzichtstabel van de kosten en baten opgenomen voor een fictief project waarbij een oud bedrijventerrein wordt getransformeerd naar een nieuwe wijk met de functies wonen en voorzieningen. Daarnaast vindt een verbetering van de ruimtelijke kwaliteit plaats met cultuurhistorische waarden met mogelijkheden tot recreatie. De bedrijven die worden uitgeplaatst, veroorzaken overlast in de omgeving.

Er bestaat een tekort in het grondexploitatiesaldo van € 24 mln. De grondexploitaties zijn opgesteld in prijzen exclusief btw. De KBA rekent echter in marktprijzen. De post 'Correctie grondexploitatiesaldo naar marktprijzen inclusief btw' bevat het verschil, dit is – € 4 mln.¹¹³ Naast de markteffecten veroorzaakt het project een aantal niet-markteffecten. De recreatiebaten

¹¹³ Dit verschil betreft onder meer de btw, maar is breder. Zie voor een nadere uitleg het CPB-memorandum 'Het gebruik van consistente prijzen voor KBA-effecten: bij voorkeur marktprijzen (incl. btw)' van Zwaneveld en Eijgenraam (te verschijnen).

die gepaard gaan met de cultuurhistorische waarden en toevallen aan bezoekers van buiten het plangebied,¹¹⁴ zijn geraamd op € 5 mln. Daarnaast is de verwachting dat bestaande woningen in de directe omgeving van het plangebied als gevolg van de verdwenen overlast in waarde stijgen. Deze waardestijging kan niet (goed) worden geïnternaliseerd (dat wil zeggen omgezet in inbare financiële baten) binnen het project en vormt daardoor een positief extern effect. Deze waardestijging buiten het plangebied is geschat op € 26 mln. Op de nieuwe locatie zullen de verplaatste bedrijven (waarschijnlijk) negatieve externe effecten met zich meebrengen (overlast). Het is niet bekend waar de bedrijven naartoe gaan, maar de verwachting is dat door de nieuwbouw van de bedrijven de negatieve externe effecten op de nieuwe locatie gering zijn; deze effecten zijn daarom als –pm meegenomen. Het saldo van kosten en baten bedraagt hiermee + € 3 mln (netto contante waarde) en een bescheiden –pm-post.

In dit voorbeeld wordt het doel van het project – transformatie van een bedrijventerrein naar een woonwijk met (recreatie)voorzieningen – bereikt. Het project voldoet derhalve aan de voorwaarde voor effectiviteit. Het project heeft een exploitatietekort (het saldo van de markteffecten van het project is negatief), maar de niet-markteffecten resulteren samen met dit exploitatietekort in een positief saldo van de maatschappelijke kosten en baten. Daar het project maatschappelijk gezien rendabel is en er geen goedkopere alternatieven zijn, voldoet het project aan de voorwaarde voor efficiëntie. Omdat er positieve niet-markteffecten zijn die het tekort van de markteffecten compenseren, voldoet het project ook aan de voorwaarde voor legitimiteit van overheidsingrijpen, met de kanttekening dat de financiële bijdrage wordt gevraagd van het overheidsniveau dat het dichtst staat bij de burgers die van de positieve niet-markteffecten van het project profiteren (het subsidiariteitsprincipe). Vanuit het welvaartseconomisch oogpunt ligt het verder in de rede dat de financiële bijdrage van de overheid niet meer gaat bedragen dan het minimum van (de absolute waarde van) het tekort van de markteffecten exclusief btw (€ 24 mln) en het positieve saldo van de niet-markteffecten (€ 31 mln– pm), dit is € 24 mln.

Het eindoordeel over het project is gunstig bij een overheidssubsidie van maximaal € 24 mln.

¹¹⁴ De recreatiebaten die toekomen aan de bezoekers van binnen het plangebied, zijn reeds verwerkt in de grondprijzen in het plangebied en worden daarom niet als een aparte post meegenomen.

Bijlage A.1 Kosten en baten fictief project, contante waarde (mln € NCW)**Financieel saldo grondexploitatie (exclusief btw)**

Kosten bedrijfsverplaatsingen	– 92
Kosten bouwklaar maken	– 36
Onderhoudskosten	– 2
Grondopbrengsten woningen	102
Grondopbrengsten voorzieningen	4
Totaal financieel saldo grondexploitatie	– 24
Correctie grondexploitatiesaldo naar “marktprijzen inclusief btw” (16,6% van het financieel saldo excl. btw)	– 4

Externe effecten

Cultuurhistorische en recreatie-opbrengsten	5
Waardestijging woningen buiten plangebied	26
Externe effecten op de nieuwe locatie van de bedrijven	– pm
Totaal externe effecten	31– pm
Maatschappelijke saldo kosten en baten in marktprijzen (inclusief btw)	3– pm

Bijlage B Overzicht beoordelaars

Bijlage B.1

	Project	PBL	CPB
1	Kanaalzone Apeldoorn	Karst Geurs David Hamers Frans Sijtsma	Ioulia Ossokina (1)
2a	Den Bosch Spoorzone Kop van 't Zand	Karst Geurs David Hamers Frans Sijtsma	Eugène Verkade (1)
2b	Den Bosch Spoorzone Pallazobrug	Karst Geurs David Hamers Frans Sijtsma	Eugène Verkade (1)
3	Scheveningen Boulevard	David Hamers Sonja Kruitwagen Gusta Renes Frans Sijtsma	Annemiek Verrips (1)
4	Maastricht Belvédère	David Hamers Gusta Renes Frans Sijtsma	Eugène Verkade (1)
5	Nijmegen Waalfront	David Hamers Gusta Renes Frans Sijtsma	Maarten van 't Riet (1)
6	Waterdunen	David Hamers Gusta Renes Frans Sijtsma	Annemiek Verrips (1)
7	Nieuwe Hollandse Waterlinie	David Hamers Gusta Renes Frans Sijtsma	Herman Stolwijk (1)
8	Zuidplaspolder	David Hamers (1) Gusta Renes (1)	Its Siccama Willemijn van der Straaten
9	Oude Rijnzone	David Hamers (1) Sonja Kruitwagen (1) Frans Sijtsma (1)	Its Siccama Willemijn van der Straaten
10	Groningen Centrale zone	Jan Schuur	Herman Stolwijk (1)
11	Westelijke Veenweiden	Sonja Kruitwagen Gusta Renes Frans Sijtsma	Herman Stolwijk (1)
12	Hengelo Hart van Zuid	David Hamers (1)	Eugène Verkade
13	IJsseldelta Kampen	Sonja Kruitwagen	Carel Eijgenraam (1)
14	Mooi en Vitaal Delfland	Sonja Kruitwagen	Herman Stolwijk (1)
15	Almere Weerwater	Gusta Renes Karst Geurs	Sabine Visser (1) Peter Zwaneveld (1)
16	Rotterdam Stadshavens	Leo Pols Arjan Ruijs Jan Schuur	Ioulia Ossokina (1)

(1) Eerste beoordelaar.

Literatuur

Eijgenraam, C.J.J., C.C. Koopmans, P.J.G. Tang en A.C.P. Verster, 2000, Evaluatie van infrastructuurprojecten, Leidraad voor kosten-batenanalyse, CPB, Den Haag en NEI, Rotterdam.

Ossokina, I.V. en C.J.J. Eijgenraam, 2009, Probleemanalyse en daaruit volgende project- en nulalternatieven in KBA's, CPB Memorandum 234, CPB, Den Haag.

Sijtsma, F.J., A. van Hinsberg, S. Kruitwagen en F.J. Dietz, 2009, Natuureffecten in de MKBA's van projecten voor integrale gebiedsontwikkeling, PBL-publicatie 500141004, PBL, Bilthoven.

Verrips, A.S. en V.R. Okker (red.), 2009, Beoordeling CPB FES-ronde Selectieve Continuering, CPB Document 188, CPB, Den Haag.

Zwaneveld, P.J. en C.J.J. Eijgenraam (te verschijnen), Het gebruik van consistente prijzen voor KBA-effecten: bij voorkeur marktprijzen (incl. btw), CPB-memorandum, CPB, Den Haag.

