

# **CPB Document**

**No 185**

Mei 2009

## **Beoordeling projecten ICRE 2007/2008**

Maarten van 't Riet, Annemiek Verrips en Peter Zwaneveld

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](http://www.cpb.nl)

ISBN 978-90-5833-407-7

## Korte samenvatting

De ICRE (Interdepartementale Commissie Ruimtelijke Economie) heeft het CPB gevraagd een aantal projecten te toetsen in het kader van de besteding van FES-geld (Fonds Economische Structuurversterking) binnen diverse FES-enveloppen waarover besluitvorming in deze kabinetsperiode beoogd is. Najaar 2007 zijn door departementen zes projecten ingediend, in 2008 waren dit er vier. Deze notitie bevat een globale toetsing van deze projecten. Uitgangspunt bij de toetsing is de vraag of een project naar verwachting bijdraagt aan de maatschappelijke welvaart. Doel van de toetsing is om informatie aan te dragen voor een afweging door het kabinet. Bij drie projecten is sprake van gunstige condities om maatschappelijk rendement te realiseren. Bij drie projecten is het beeld gemengd: hier kunnen met een aanpassing van de projectaanpak of door een deel van het project uit te voeren mogelijk alsnog gunstige condities ontstaan om een positief maatschappelijke rendement te realiseren. Bij vijf projecten is het beeld ongunstig. Uitvoering van deze projecten zal naar verwachting de maatschappelijke welvaart verlagen. Dit telt overigens op tot elf, omdat één project beoordeeld is als twee deelprojecten. Gezien de beperkte tijdspanne heeft de analyse het karakter van een quick scan.

*Steekwoorden:*

*FES, ICRE, beoordeling, legitimiteit, effectiviteit, efficiëntie, wegen, vaarwegen, spoor, regionaal OV, Kaderrichtlijn Water, Internationale school Eindhoven, HST Cargo*

## Abstract

CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis has been requested by the government to assess a number of projects submitted for funding by a budget called 'FES'. This publication presents the assessment of 10 projects. The central question in the assessment is whether the project is expected to contribute to social welfare. The goal of the assessment is to provide information to the Dutch cabinet for its final selection process. Three projects have received a positive evaluation, three a neutral (to positive) one, and five projects a negative assessment (one project was assessed as two different parts). Given the short time span, the analysis has the character of a quick scan.

*Key words:*

*FES, assessment, legitimacy, efficacy, efficiency, roads, waterway, railway, bus, water quality, International school Eindhoven, HST Cargo*



# Inhoud

Ten geleide	7
Samenvatting	9
1 Inleiding	11
2 Beoordeling projecten	13
3 Projectbeoordeling ‘Quick wins wegen’ en ‘Aanpak knooppunten’	22
4 Projectbeoordeling Praktijkproef verbetering doorstroming ring A10 Amsterdam	28
5 Projectbeoordeling Quick wins vaarwegen (bereikbaarheid binnenhavens)	33
6 Projectbeoordeling Subsidieprogramma innovaties Kaderrichtlijn Water	37
7 Projectbeoordeling Synergie Kaderrichtlijn Water en Waterbeheer 21 <sup>e</sup> eeuw	42
8 Projectbeoordeling 5% groeiambitie OV per spoor	47
9 Projectbeoordeling Internationale School Eindhoven	59
10 Beoordeling project Impuls invoeren dynamisch verkeersmanagement op vaarwegen	67
11 Projectbeoordeling Actieprogramma Regionaal OV	72
12 Projectbeoordeling HST Cargo (Railaansluiting en -terminal)	79
Bijlage A Overzicht beoordelaars van projecten	87



## Ten geleide

Het CPB heeft op verzoek van de ICRE een aantal projecten getoetst in het kader van de besteding van FES-geld. De beoordeling heeft plaatsgevonden in verschillende tranches. Najaar 2007 zijn door departementen zes projecten ingediend, in 2008 waren dit er vier. De beoordelingen zijn na het gereedkomen aan de ICRE en vervolgens aan het kabinet beschikbaar gesteld. Deze notitie bevat een globale toetsing van de verschillende projecten. Hiermee worden alle beoordelingen openbaar gemaakt.

Uitgangspunt voor een beoordeling vormt de vraag of een project naar verwachting bijdraagt aan de maatschappelijke welvaart. Het doel van de beoordeling is om informatie aan te dragen ten behoeve van een afweging door het kabinet. Gezien de beperkte tijdsperiode heeft de analyse van het CPB het karakter van een quick scan.

Peter Zwaneveld, Rafael Saitua, Maarten van 't Riet en Dinand Webbink hebben één of meer projecten beoordeeld. Herman Stolwijk en Paul Besseling hebben met hun commentaar bijgedragen aan de beoordelingen. In bijlage A is een overzicht weergegeven van projecten en beoordelaars. John Blokdijk en Jannie Droog hebben op diverse fronten ondersteuning verleend. Het onderzoek is begeleid door Ruud Okker. Annemiek Verrips trad op als projectleider.

Coen Teulings  
Directeur CPB





## Samenvatting

De ICRE (Interdepartementale Commissie Ruimtelijke Economie) heeft het CPB gevraagd een aantal projecten te toetsen in het kader van de besteding van FES-geld (Fonds Economische Structuurversterking) binnen diverse FES-enveloppen waarover besluitvorming in deze kabinetsperiode beoogd is. Najaar 2007 zijn door departementen zes projecten ingediend, in 2008 waren dit er vier. Deze notitie bevat een globale toetsing van deze projecten. Uitgangspunt bij de toetsing is de vraag of een project naar verwachting bijdraagt aan de maatschappelijke welvaart. 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 toe kennen, zoals natuurwaarden, milieuwaarden en gezondheid. De methodiek sluit aan bij eerdere beoordelingrondes van het CPB in het kader van FES-meevallers. Het doel van de beoordeling is om informatie aan te dragen voor een afweging door het kabinet. Gezien de beperkte tijdspanne heeft de analyse het karakter van een quick scan.

Op de volgende pagina volgt in een tabel een overzicht van de eindoordelen van de verschillende projecten. In paragraaf 2 volgt een uiteenzetting van het totaalbeeld per project. In de bijlagen zijn de volledige beschrijvingen van de projectbeoordelingen weergegeven.

De beoordeling van de projecten leidt tot de volgende conclusies (zie tabel):<sup>1</sup>

- Bij drie projecten is sprake van gunstige condities om maatschappelijk rendement te realiseren.
- Bij drie projecten is het beeld gemengd: hier kunnen met een aanpassing van de projectaanpak of door een deel van het project uit te voeren mogelijk alsnog gunstige condities ontstaan om een positief maatschappelijke rendement te realiseren.
- Bij vijf projecten is het beeld ongunstig. Uitvoering van deze projecten zal naar verwachting de maatschappelijke welvaart verlagen.

<b>Tabel Samenvattende tabel beoordelingen individuele projecten</b>		
Project	Bijdrage	(Sub)totalen
	mln euro	mln euro
<b>Gunstig beeld</b>		
Aanpak knooppunten rijkswegen	50	
Praktijkproef verbetering doorstroming ring A10 Amsterdam	50	
Actieprogramma Regionaal OV	200	300
<b>Gemengd beeld</b>		
Quick wins wegen	25	
Quick wins vaarwegen (bereikbaarheid binnenhavens)	75	
5% groeiambitie OV per spoor	250	350
<b>Ongunstig beeld</b>		
Subsidieprogramma innovaties Kaderrichtlijn water	75	
Synergie Kaderrichtlijn Water en Waterbeheer 21e Eeuw	115	
Internationale School Eindhoven	7	
Impuls invoeren dynamisch verkeersmanagement op vaarwegen	70	
HST Cargo (Railaansluiting en -terminal)	11	278
<b>Totaal gevraagde bijdragen</b>		<b>928</b>

<sup>1</sup> Van het project 'Quick wins wegen en aanpak knooppunten' zijn beide onderdelen afzonderlijk beoordeeld.

# 1 Inleiding

Het CPB heeft op verzoek van de ICRE een aantal projecten getoetst in het kader van de besteding van FES-geld. De beoordeling heeft plaatsgevonden in verschillende tranches. Najaar 2007 zijn door departementen zes projecten ingediend, in 2008 waren dit er vier<sup>2</sup>. Deze notitie bevat een globale toetsing van deze projecten. De conceptbeoordelingen zijn per mail aan de indieners voorgelegd. Het commentaar op deze conceptbeoordelingen is verwerkt in de definitieve beoordelingen. Het doel van de beoordeling is om informatie aan te dragen voor een afweging door het kabinet. De beoordelingen zijn direct na het gereedkomen dan ook aan de ICRE en vervolgens aan het kabinet beschikbaar gesteld.

Uitgangspunt bij de toetsing is de vraag of een project naar verwachting bijdraagt aan de maatschappelijke welvaart. 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 toe kennen, zoals natuurwaarden, milieuwaarden en gezondheid. De methodiek sluit aan bij eerdere beoordelingrondes van het CPB in het kader van FES-meevallers.<sup>3</sup> In een box op de volgende pagina is de beoordelingsmethodiek kort uiteengezet. Gezien de beperkte tijdsperiode van het project heeft de analyse het karakter van een 'quick scan'.

In paragraaf 2 volgt een beknopte samenvatting van de beoordeling van de individuele projecten. De uitgebreide beoordelingen per project zijn als bijlage toegevoegd.

<sup>2</sup> Eén project heeft het CPB op verzoek van de ICRE beoordeeld, maar de beoordeling heeft om juridische redenen in de besluitvorming uiteindelijk geen rol gespeeld. Deze beoordeling is niet opgenomen in deze publicatie.

<sup>3</sup> Leren van Investeren: een analyse van projecten op het terrein van kennis, ruimtelijke economie en milieu, (Verrips, 2005), Investeren in kennis en innovatie: analyse van ICRE-projecten tweede tranche 2005 (CPB, 2006), Beoordeling Projecten ruimtelijke economie, innovatie en onderwijs: analyse ten behoeve van de FES-meevaller 2006 (Verrips, 2006), Beoordeling projecten innovatie en onderwijs 2008: analyse ten behoeve van toewijzing FES-gelden (Huizinga en Verrips, redactie, 2009).

---

## Beoordelingsmethodiek ICRE-toetsing

Bij de analyse worden de volgende criteria gehanteerd:

Legitimiteit/subsidiariteit: ligt overheidsingrijpen in de rede? En in hoeverre is een taak weggelegd voor de *rijksoverheid* (subsidiariteit)?

Effectiviteit: in hoeverre genereert het project additionele maatschappelijke baten? (ten opzichte van de situatie waarin de FES-middelen niet worden verstrekt).

Efficiëntie: hoe verhouden de verwachte baten van een project zich tot de kosten?

Deze criteria staan niet los van elkaar. Zo zullen projecten die niet of nauwelijks aangrijpen bij een marktfalen en daardoor legitimiteit ontberen, ook ongunstig scoren in termen van effectiviteit en efficiëntie. Overheidssubsidies zullen dan immers tot gevolg hebben dat hetzij onrendabele marktactiviteiten toch worden uitgevoerd, dan wel voor overwinsten zorgen op al rendabele bedrijfsinvesteringen. Daar waar het overheidsingrijpen aangrijpt bij marktfalen, is het vervolgens de vraag of het project ook effectief aangrijpt bij het probleem. Een effectief project, waarvan de kosten bovendien in een redelijke verhouding staan tot de baten, is efficiënt. Daarbij spelen alternatieven ook een rol. Als er een duidelijk efficiënter alternatief beschikbaar is, dan is het project in beginsel niet efficiënt. Redenen voor versnelling dan wel uitstel of fasering van het project kunnen onderdeel van de beoordeling zijn. In deze 'quick scan' is in bescheiden mate aandacht besteed aan echte alternatieve beleidsopties. Verder wordt aandacht besteed aan de risico's en onzekerheden die met het project gepaard gaan en de wijze waarop deze in de projectplannen worden beheerst.

In de beoordeling van de efficiëntie wordt ook de samenhang met ander beleid of andere voorstellen meegenomen. Het CPB kan vaak niet goed vaststellen of het voorgestelde project andere activiteiten doubleert. Alleen als er duidelijke positieve (bijvoorbeeld logisch voortbouwend op eerdere succesvolle activiteiten) of negatieve samenhangen (antagonisme) zijn te constateren, weegt dit punt bij de beoordeling.

Van ieder project wordt een totaaloordeel opgesteld. Daarbij hanteren we de volgende drie categorieën:

Categorie 1: Gunstig totaalbeeld

Categorie 2: Gemengd totaalbeeld

Categorie 3: Ongunstig totaalbeeld

Omdat de beoordelingen van de criteria legitimiteit en effectiviteit doorwerken in de efficiency, is dat criterium doorslaggevend voor het totaalbeeld. Gunstig beoordeelde projecten lijken kansrijk om een positief maatschappelijk rendement op te leveren. Een ongunstig totaalbeeld ontstaat, als deze potenties er niet zijn. Daartussen bevinden zich de projecten met een gemengd totaalbeeld. Voor deze projecten is het mogelijk om een aantal verbeterpunten binnen een redelijke termijn te realiseren.

---

## **2 Beoordeling projecten**

### **2.1 Aanpak knooppunten**

Het deelproject 'Aanpak knooppunten' betreft een aanvraag voor middelen om de verkeersdoorstroming op een dertigtal knooppunten van rijkswegen te verbeteren. De knooppunten zijn geselecteerd door een team van deskundigen die voor meerdere knooppunten specifiek benoemde maatregelen inhoudelijk bekeken hebben en de kosten, baten en uitvoerbaarheid hebben ingeschat. Hierbij is rekening gehouden met de invoering van prijsbeleid en zijn tevens de effecten op de luchtkwaliteit bepaald. Op deze manier zijn op een pragmatische manier al in een vroegtijdig stadium kansrijke maatregelen onderscheiden van minder kansrijke. In het vervolg worden voor de geselecteerde maatregelen een kosten-batenanalyse en een geluid- en luchtonderzoek opgesteld. Een verbeterpunt betreft het inrichten van een procedure om tijdens de verdere uitwerking van geselecteerde maatregelen de baten-kostenverhouding zo gunstig mogelijk te maken. Deze procedure moet nog nader vorm krijgen.

Het totaalbeeld voor dit deelproject is gunstig.

### **2.2 Praktijkproef verbetering doorstroming ring A10 Amsterdam**

Dit project betreft het in samenhang inzetten van verkeersmanagementmaatregelen op het wegennet rond Amsterdam en met name de ringweg A10 met alle aansluitingen en knooppunten. Dit met als doel de congestie en daarmee verliestijd te reduceren. Het betreft:

- Het verkeer ontvlechten waardoor er een gelijkmatiger verkeersbeeld ontstaat;
- Het voorkomen van ongevallen door de inzet van verkeerssignalering en filestraatbeveiliging.
- Ongevallen zo snel als mogelijk detecteren en betrokken voertuigen sneller wegslepen. Daarbij het verkeer omleiden en extra capaciteit creëren door inzet van de vluchtstrook als rijstrook, het voorkomen dat er teveel verkeer ineens op de ring A10 belandt, waardoor het verkeer vastloopt. Dit door gecoördineerde inzet van toeritdoseerinstallaties vanaf en naar het onderliggende wegennet (OWN) en vanaf en naar de rijkswegen A1, A2, A4 en A8.

Het concept van de voorgestelde proef is eerder in de praktijk beproefd op kleinere schaal op de ring Alkmaar. Voor de ring Amsterdam zijn er meerdere studies uitgevoerd die een aanmerkelijke reductie van het aantal voertuigverliesuren laten zien. De verwachte jaarlijkse baten overstijgen ruimschoots de totale projectkosten. De indruk bestaat dat de maatregelen ook nog rendabel zijn indien ze samengaan met een systeem van beprijzen van het wegverkeer.

De praktijkproef heeft op meerdere onderdelen een innovatief karakter. Enkele cruciale onderdelen zoals een regelalgoritme en regelsoftware moeten nog ontwikkeld worden. De modulaire opbouw van de proef en het nog te doorlopen besluitvormingsproces met een

verkenning- en planfase met elk een daarop volgende 'go/no go' beslissing maakt duidelijk dat gezocht is en wordt naar een zo efficiënt mogelijke opzet van de praktijkproef.

Het totaalbeeld van dit project is gunstig.

### **2.3 Quick wins wegen**

Het deelproject 'Quick wins wegen' richt zich op (i) het verbeteren van de aansluiting tussen het hoofdwegennet (HWN) en het onderliggende wegennet (OWN) en (ii) weggebruikers binnen stedelijke netwerken. Regio's konden tot 1 oktober 2007 voorstellen indienen die aan bovenstaande twee eisen voldoen. Inmiddels is er een groslijst met maatregelen beschikbaar die kunnen gaan vallen onder dit deelproject. Alhoewel een beschrijving van de effecten van de maatregelen ontbreekt, kunnen de baten aanzienlijk zijn en wegen deze mogelijk op tegen de kosten. De maatregelen zullen nog nader worden beoordeeld ten aanzien van effectiviteit en efficiëntie. Hierbij is luchtkwaliteit een belangrijk aandachtspunt. Dit is positief. Het is echter nog niet bekend welke maatregelen uit de groslijst gaan vallen onder dit deelproject. Ook is niet bekend welke eisen er worden gesteld aan effectiviteit en efficiëntie van deze maatregelen.

Het totaalbeeld voor dit deelproject is gemengd.

### **2.4 Quick wins vaarwegen (bereikbaarheid binnenhavens)**

Om ongunstige externe effecten van het wegvervoer te verminderen is het stimuleren van de binnenvaart een 'second best' maatregel. Het beprijzen van het wegvervoer en de aanscherping van de Europese normen voor het wegvervoer zijn effectiever.

Het feit dat schaarse ruimte in binnenhavens steeds meer gebruikt wordt voor woningbouw en kantoren is doorgaans positief. Er zijn weinig valide argumenten om die trend te keren.

Als er desondanks baten zijn van het revitaliseren van enkele binnenhavens dan zullen die baten waarschijnlijk vooral neerslaan in de betreffende gemeente/regio. Op basis van het subsidiariteitsprincipe ligt het niet in de rede daarvoor een rijksbijdrage te verstrekken. De vereiste bijdrage vanuit lokale overheden bedraagt 50%.

Om te bepalen of in een bepaald geval daadwerkelijk maatschappelijke baten te behalen zijn, is het wenselijk KKBA's uit te voeren. Daar is in het proces nog niet in voorzien. In het commentaar op de conceptbeoordeling wordt een aantal criteria gegeven die bij de selectie van projecten een rol spelen. Hierbij wordt vermeld dat projecten waarvan de verhouding tussen de bedrijfseconomische baten en de kosten lager is dan 0,7 *kunnen* worden afgewezen. Indien dit als *eis* wordt gesteld, zouden hiermee de meest inefficiënte projecten geen doorgang vinden, mits de baten op een zorgvuldige wijze als in een KKBA worden geschat. Mogelijk alternatief ruimtegebruik voor bijvoorbeeld kantoren of woningbouw, dat een grotere welvaart met zich mee zou kunnen brengen, blijft in deze procedure echter buiten beeld.

Het totaalbeeld van dit project is gemengd.

## **2.5 Subsidieprogramma innovaties Kaderrichtlijn water**

De claim betreft een subsidieprogramma met als doel het stimuleren van innovaties die doelbereiking van de Europese Kaderrichtlijn Water (KRW) kosteneffectiever maken.

De verantwoordelijkheden met betrekking tot waterkwaliteit en overlast zijn gedelegeerd aan de gemeenten en waterschappen. De legitimiteit van rijksbijdragen in investeringen in innovaties wordt gevonden in de onevenredige grote risico's voor de decentrale overheden. Het beeld over legitimiteit is gunstig, voorwaardelijk op de vaststelling van bepalingen aangaande intellectueel eigendom.

Een kwantitatieve analyse van de discrepantie tussen de doelen en huidige toestand ontbreekt. Hierdoor worden de knelpunten niet concreet en ontstaat er geen zicht op de mogelijke mate van doelbereiking of op welke investeringen maatschappelijk het meest zouden kunnen renderen. Een onderbouwing van de kosten van de totale claim ontbreekt. In de organisatiestructuur dient de verantwoordelijkheid voor het centrale doel van kostenbesparing sterker naar voren te komen. Het formuleren van doelstellingen die, in redelijkheid, tussentijdse evaluatie mogelijk maken, draagt bij aan verantwoorde besteding van subsidiegelden.

Het totaalbeeld van dit project is ongunstig.

## **2.6 Synergie Kaderrichtlijn Water en Waterbeheer 21e Eeuw**

De claim betreft een programma gericht op cofinanciering van geïntegreerde projecten van decentrale overheden die bijdragen aan het bereiken van de doelen van zowel de Europese Kaderrichtlijn Water (KRW) als die van Waterbeheer 21<sup>e</sup> eeuw (WB21). De betreffende projecten moeten door samenwerking tussen verschillende overheden en beleidsterreinen en gecombineerde uitvoering tot kostenbesparing leiden. Er wordt geconstateerd dat de gewenste samenwerking tussen verschillende overheden en beleidsterreinen onvoldoende tot stand komt.

De verantwoordelijkheden met betrekking tot waterkwaliteit en overlast zijn gedelegeerd aan de lagere overheden. Wezenlijk is daarom een probleemanalyse van waarom de samenwerking tussen deze decentrale partijen niet tot stand komt. Deze analyse ontbreekt. Bijgevolg kan niet aangegeven worden waarom een bescheiden rijksbijdrage samenwerking wel tot stand zal brengen. Eveneens kan daarom niet aangegeven worden waarom de decentrale overheden uiteindelijk zelf niet toch tot samenwerking zullen komen. Zij hebben reeds de prikkels. Verder zijn er geen alternatieven in de beschouwing betrokken om die samenwerking tot stand te brengen. De effectiviteit van rijksbijdragen is daarom slecht te legitimeren. Een onderbouwing van de omvang van het programma en de daarmee te realiseren kostenbesparingen is niet voorhanden.

Het totaalbeeld van dit project is ongunstig.

## 2.7 5% groeiambitie OV per spoor

Het project geeft invulling aan de kabinetsambitie van 5% groei van reizigerskilometers per jaar voor OV per spoor. Deze ambitie wordt uitgewerkt in een nog te verschijnen 'Actieplan', waarvan bij deze beoordeling gebruik is gemaakt van een concept van 19 oktober 2007.

Vanwege het afwijkende karakter van het onderdeel 'Spoortunnel Delft' waarvoor een FES-bijdrage van 20 mln euro wordt geclaimd, is dit apart beoordeeld van de rest van de claim. Het CPB beschikt, behoudens het genoemde bedrag van 20 mln euro, niet over informatie om het project Spoortunnel Delft te kunnen beoordelen. Dit onderdeel van de claim is daarom onbeoordeelbaar. De uitspraken hierna gelden voor de resterende 230 mln euro van de claim.

Het beeld van de legitimiteit is gunstig tot gemengd. Bij de selectie van maatregelen is rekening gehouden met het legitimiteitsaspect. Baten zouden evenwel deels ten gunste kunnen komen aan een bedrijf (bijvoorbeeld de genoemde verhoging van de kostendekkingsgraad). Een bijdrage vanuit het bedrijfsleven zou dan te overwegen zijn. Hoewel er wordt gesteld dat een deel van de investeringen uit het programma door de NS worden betaald, komt dit niet tot uitdrukking in de gevraagde FES-claim.

Bij de beoordeling van de efficiency is zowel gekeken naar de vormgeving van het proces als (globaal) naar de mogelijke effecten voor de welvaart van een aantal van de genoemde ideeën (in kwalitatieve zin). Hierbij is de bijdrage aan de maatschappelijke welvaart als uitgangspunt genomen, waarbij tevens is gekeken naar de tussendoelen, zoals de geformuleerde doelstelling van 5% groei per spoor.

De voorgestelde maatregelen worden geprioriteerd op basis van kosteneffectiviteit met betrekking tot reizigersgroei, waarna deze worden getoetst op bijdragen aan de beleidsdoelen (bereikbaarheid, duurzaamheid, sociale functie e.d.). In wezen gaat het om de vraag welke *welvaartsverhogende* effecten de maatregelen hebben. Het is nog niet helemaal duidelijk of in Stap 3 van het proces de vraag inderdaad zó gesteld zal worden.

Volgens opgave van V&W kunnen 18 van de 44 meest kansrijke ideeën 'misschien wel 1% extra spoorvervoer' uitlokken. Daarbij moet overigens worden opgemerkt dat een groot aantal van de niet nader geselecteerde voorstellen in wezen tot de normale bedrijfsvoering van de NS behoren. De genoemde 18 voorstellen zijn kwalitatief beoordeeld op de aspecten 'bereikbaarheid', 'duurzaamheid (het milieu)', 'steun aan sociaal zwakkeren' en 'overige aspecten, waaronder de kosten'. Daarbij is in dit bestek geen poging gedaan om de genoemde welvaartseffecten te salderen tot een eindoordeel per maatregel. Het beeld is gevarieerd, met plussen en minnen. Er bestaat blijkbaar geen wondermiddel.

Enkele van de 18 maatregelen bevorderen het OV-gebruik van specifieke groepen automobilisten. Zij scoren relatief gunstig. Er bestaan wel ernstige twijfels over de uitvoerbaarheid van die maatregelen. Andere maatregelen zijn gericht op een beter aansluitend voor- en natransport. Dat is cruciaal voor het spoor. Echter, in de dunbevolkte Nederlandse steden is het verre van eenvoudig en tamelijk kostbaar om goed aansluitend voor- en



natransport voor grote groepen mensen te realiseren. Veel van de 18 maatregelen beogen het OV goedkoper te maken of het autogebruik duurder. Goedkoper OV is goed voor de bereikbaarheid maar slecht voor het milieu, omdat het vooral extra reizigers genereert. Duurder autogebruik is daarentegen juist slecht voor de bereikbaarheid maar goed voor het milieu, omdat het vooral reizen ontmoedigt.

Een belangrijk aandachtspunt betreft de uitvoerbaarheid van maatregelen en de daarmee gepaard gaande kosten. 5% groei op het spoor per jaar is een ambitieuze doelstelling. Het is de vraag in hoeverre de voorgestelde groei terecht zal komen in de spits in op dit moment al drukke trajecten, waarbij de grenzen aan de capaciteit worden opgezocht dan wel gepaard gaan met hoge additionele kosten. Hier valt te denken aan noodzakelijke perronverlengingen en aanpassingen van stations of spoorwegovergangen die vaker gesloten moeten worden waarbij het denkbaar is dat in sommige gevallen ondertunneling noodzakelijk wordt. Daarnaast kan additioneel treinverkeer in de spits op drukke trajecten belangrijke consequenties hebben voor de betrouwbaarheid (waar eveneens hoge ambities voor bestaan) van het bestaande treinverkeer met negatieve welvaartseffecten voor een groot aantal bestaande reizigers. Opmerkelijk is dat in het Actieplan geen maatregelen zijn opgenomen die de reizigersgroei accommoderen. Het is niet voorstelbaar dat de reizigersgroei alleen zal plaatsvinden in onderbenutte capaciteit buiten de spits. Dit vormt een belangrijk risico voor kostenoverschrijdingen.

Concluderend kan worden gesteld dat in het concept Actieplan een groot aantal ideeën is geformuleerd, die al zijn getrechterd op hun potentiële bijdrage aan de 5% groeiambitie van het OV per spoor. Daartussen zijn naar verwachting ideeën die de maatschappelijke welvaart in potentie verhogen. Een nadere selectie is op zijn plaats op basis van het gekwantificeerde effect op de welvaart in termen van bereikbaarheid, duurzaamheid (milieu) en sociale functie. Het is daarbij zaak om scherp alle additionele kosten in beschouwing te nemen. Of de resterende maatregelen daadwerkelijk een groei van het OV per spoor met 5% zullen realiseren, is op voorhand niet te zeggen.

Het totaalbeeld van dit project is gemengd.

## **2.8 Internationale School Eindhoven**

Het project Internationale School Eindhoven richt zich op het realiseren van een infrastructuur voor de kinderen van internationale kenniswerkers. Het doel is om een school te realiseren die internationaal gezien van topniveau is en nadrukkelijk een surplus aan kwaliteit biedt boven het huidige door de overheid bekostigde basisniveau.

Het project voldoet deels aan de voorwaarden voor legitimiteit. In het projectplan wordt gewezen op de versterking van de concurrentiepositie van Zuidoost-Nederland en op mogelijke uitstralingseffecten. Een toename van R&D en meer kenniswerkers kunnen positieve externe effecten opleveren. Echter, op het gebied van onderwijs is niet duidelijk welk marktfalen of overheidsfalen het ingrijpen van de overheid zou kunnen legitimeren. De overheid financiert

momenteel twee internationaal georiënteerde afdelingen verbonden aan Nederlandse scholen op basis van de wettelijke bekostigingsnormen. Daarbij draagt de overheid ook de additionele kosten van het aanbieden van een internationaal curriculum. Elders in het land zijn ook internationale scholen ontstaan zonder forse subsidies van de overheid. Het is onduidelijk of het bouwen van de Internationale School, als surplus op de publiek gefinancierde basisvoorziening, leidt tot extra R&D of extra kenniswerkers. Ook is onduidelijk in hoeverre de mogelijke spill-overs een regionaal dan wel een landelijk karakter zullen hebben. Een ander marktfalen is het optreden van een kapitaalmarktimperfectie. Aangezien sommige bedrijven en deelnemers die profijt zullen hebben nog niet bekend zijn, is het niet mogelijk om voldoende financiering te vinden bij private partijen.

Het project voldoet deels aan de voorwaarden voor effectiviteit. Het bouwen van de Internationale School lijkt een erg indirect en ongericht instrument om R&D te bevorderen dat zou kunnen leiden tot externe effecten. Daarbij speelt ook mee dat de overheid al verschillende instrumenten inzet om R&D te bevorderen. De indieners stellen dat het doel breder is en dat de Internationale School zich ook richt op het versterken van het vestigingsklimaat in de regio Zuidoost Nederland. Maar ook voor dit bredere doel geldt dat er al veel beleid is en dat het bouwen van een Internationale school, als surplus bovenop de basisvoorziening, een indirect en ongericht instrument is.

Het project voldoet niet aan de voorwaarden voor efficiëntie. Allereerst omdat het beeld van de legitimiteit en de effectiviteit hierin doorwerken. In de tweede plaats omdat naar verwachting de baten vooral zullen toevallen aan private bedrijven en buitenlandse werknemers. In de derde plaats omdat hetzelfde doel kan worden bereikt door het verstrekken van een lening in plaats van het verstrekken van een subsidie. Het alternatief is derhalve het verstrekken van een lening.

Het totaalbeeld van het project is ongunstig.

## **2.9 Impuls invoeren dynamisch verkeersmanagement op vaarwegen**

Het project gaat over het vervroegen van investeringen ten behoeve van verkeersmanagement op de twee veruit belangrijkste vaarwegen van Nederland van 2020 naar 2012. Het project voldoet aan het criterium van legitimiteit. Het is niet zeker of aan de voorwaarde van effectiviteit is voldaan, omdat de genoemde effecten op verkeersveiligheid, betrouwbaarheid van de reistijd, verkorting van wachttijden bij sluisen en besparing op brandstof niet zijn gekwantificeerd, ook niet rudimentair.

Het beeld van de efficiëntie is voornamelijk ongunstig. Het geraamde kosten-batensaldo van vervroeging van de genoemde investeringen is negatief. Er bestaat verder onduidelijkheid over de te verwachten directe baten voor schippers (verbeterde en meer betrouwbare verkeersafwikkeling en veiligheid). Het is opmerkelijk dat er behoudens enige kwalitatieve opmerkingen niet gerekend wordt met een verbeterde en meer betrouwbare verkeersafwikkeling op het water, de drijfveren achter de voorgestelde modal shift, terwijl wel van een modal shift

van 4% wordt uitgegaan. De door indieners geraamde baten van 13 mln euro (externe effecten) als gevolg van een modal shift van 4% van het wegverkeer lijken sowieso aan de hoge kant gezien de verschillende marktsegmenten waarop geopereerd wordt. Verder bestaan er onzekerheden over de ICT-gerelateerde kosten en over de relatie met de FES-claim uit 2006. Een belangrijk verbeterpunt is om meer zicht te krijgen op de baten van een verbeterde en meer betrouwbare verkeersafwikkeling en een verbetering van de veiligheid en de uitstel van vergroting van de sluiscapaciteit beter te onderbouwen.

Het totaalbeeld van het project is ongunstig.

## **2.10 Actieprogramma Regionaal OV**

Het Actieprogramma Regionaal Openbaar Vervoer (OV) richt zich op maatregelen om het regionale ov (stads- en streekvervoer) te verbeteren. De te selecteren ov-projecten dienen met name huidige ov-lijnen te versnellen, extra capaciteit mogelijk te maken en/of nieuwe (tangentele) verbindingen rond de grote steden te bieden. Het programma dient uiteindelijk een omvang te hebben van 1 miljard euro, waarvan 50% betaald wordt door het rijk en de rest door decentrale overheden.

Het CPB is gevraagd om een beoordeling op programmaniveau uit te voeren. De programmabeschrijving in het FES-raster geeft weinig zekerheden dat de effectiviteit en met name de efficiency voldoende geborgd worden. Uit de bijlagen valt echter op te maken dat men gestructureerd te werk is gegaan en dat men de aanwezige kennis zo effectief mogelijk heeft getracht te gebruiken. Men heeft zelfs aangeleverde gegevens extern laten toetsen.

Het is verder positief dat men heeft getracht om met behulp van een kosten-batenanalyse zicht te krijgen op het maatschappelijke rendement van de geselecteerde ov-projecten. Alhoewel wij kritiek hebben op de berekende kosten en baten, wordt een redelijk beeld gegeven van het maatschappelijk rendement van individuele projecten. Er lijkt een behoorlijk aantal projecten te zijn gevonden die de welvaart aanmerkelijk verhogen. Dit feit hebben wij zwaar laten wegen in het totaalbeeld van het programma.

Ten slotte geeft het programma aan dat projecten die uit het FES worden gefinancierd aan een kengetallen-KBA volgens de OEI-leidraad zullen worden onderworpen. Hiermee wordt op een adequate manier getoetst of de maatschappelijke baten van een project groter zijn dan de kosten en het project dus positief bijdraagt aan de welvaart. Hoewel hiermee niet verzekerd is dat alleen projecten waarvan de baten groter zijn dan de kosten zullen worden uitgevoerd, legt deze extra bewijslast wel druk op de besluitvorming in die richting. Het zou nog beter zijn geweest als het programma expliciet projecten alleen zou uitvoeren als de baten ervan groter zijn dan de

kosten. Desalniettemin lijkt hiermee de maatschappelijke efficiëntie op programmaniveau voldoende gewaarborgd.

Het totaalbeeld van dit programma is gunstig.

## 2.11 HST Cargo (Railaansluiting en -terminal)

Het project HST Cargo beoogt een railterminal met een railaansluiting op de HSL-Zuid ter hoogte van Hoofddorp te realiseren voor de overslag van goederen. De terminal moet onderdeel worden van een Europees netwerk van HST Cargo terminals en bijbehorend goederenvervoer per HST. In 2012 wordt de start voorzien van dit netwerk. Aangezien het concept van goederenvervoer per HST nog niet is vastgesteld, zijn er nog vele onzekerheden. Een sprekend voorbeeld hiervan is dat ULD-trailers die als ladingdragers moeten dienen, niet in de wagons passen van de tot nu toe bekende TGV-afmetingen. De risico's en onzekerheden worden overigens in het voorstel onderkend en beschreven. Daarnaast onderzoekt Prorail op dit moment alle technische aspecten waardoor binnenkort hopelijk de onzekerheidsmarges aanzienlijk kunnen worden gereduceerd.

Als kwantitatieve analyse is zowel een Businesscase (BC) als een MKBA opgesteld. Hieruit blijkt dat in de laatst ingediende opstelling van kosten en baten, volgens de opstellers, het bedrijfseconomisch onmogelijk is om alle kosten te laten dragen door een private partij. Het bijbehorende MKBA-saldo van alle alternatieven is echter ook substantieel negatief. Uit de gevoeligheidsanalyse blijkt dat de vervoersomvang en de BC- en MKBA-resultaten erg gevoelig zijn voor de te hanteren vervoerstarieven. Het negatieve MKBA-saldo komt mede door de hoge additionele beheer- en onderhoudskosten aan zowel het bestaande HSL-spoor ( $\pm 15$  mln euro netto contante waarde) als aan de nieuw aan te leggen spoor aansluiting (eveneens  $\pm 15$  mln euro netto contante waarde). Het subsidiëren van een project met zowel een negatieve Businesscase als een negatieve MKBA is uiteraard niet logisch.

Desondanks kan het project HST Cargo misschien toch welvaartsverhogend worden gemaakt voor Nederland. Het project veroorzaakt namelijk een aanzienlijk consumentensurplus dat in het buitenland neerslaat. Met behulp van geraffineerde vormen van 'yield management'<sup>4</sup> kan misschien dit consumentensurplus worden afgeroomd en kunnen dus de inkomsten van de private exploitant aanzienlijk worden verhoogd. Omdat die verhoogde tarieven vooral worden betaald door het 'buitenland', verbetert het 'Nederlandse' MKBA-saldo. Het huidige negatief MKBA-saldo kan zo dus zelfs 'goed' worden gemaakt. Echter is dat geval ontstaan ook overwinsten voor de exploitant van de HST Cargo railterminal (of de vervoerder). Mocht dit in

<sup>4</sup> Yield management, ook wel bekend als revenue management, kan worden omschreven als het proces van allocatie van capaciteit aan klanten door prijsvariatie, met als doel de winst te maximaliseren.

ruim voldoende mate lukken, dan is het project dermate winstgevend dat een overheidsbijdrage onnodig en daarmee niet legitiem is.

Nader onderzoek moet uitwijzen of bovenstaand idee praktisch uitvoerbaar is. Overigens valt het theoretisch niet uit te sluiten dat uiteindelijk blijkt dat er weliswaar een positieve MKBA voor Nederland kan worden bereikt, maar dat de businesscase aangeeft dat een volledig private financiering van de HST Cargo railaansluiting en -terminal toch niet mogelijk is. Omdat deze laatste mogelijkheid wel erg onzeker is, is het huidige gepresenteerde MKBA-saldo (substantieel negatief) voor Nederland doorslaggevend voor het totaalbeeld.

Het totaalbeeld van dit project is ongunstig.

### **3 Projectbeoordeling ‘Quick wins wegen’ en ‘Aanpak knooppunten’**

#### **Algemene informatie**

**FES-claim:** 75 mln euro, waarvan 25 mln euro voor het deelproject ‘Quick wins wegen’ (50% van de kosten van dit deelproject) en 50 mln euro voor het deelproject ‘Aanpak knooppunten’ (100% van de kosten van dit deelproject).

#### **Korte projectomschrijving**

Dit project bestaat uit twee deelprojecten.

Het deelproject ‘Quick wins wegen’ richt zich op *(i)* het verbeteren van de aansluiting tussen het hoofdwegennet (HWN) en het onderliggende wegennet (OWN) en *(ii)* weggebruikers binnen stedelijke netwerken. Regio’s, die 50% van de projectkosten zelf moeten dragen, konden tot 1 oktober 2007 komen met voorstellen die aan bovenstaande eisen voldoen.

Het deelproject ‘Aanpak knooppunten’ betreft een aanvraag voor middelen om de verkeersdoorstroming op een dertigtal knooppunten van rijkswegen te verbeteren. De knooppunten zijn geselecteerd door een team van deskundigen die meerdere knooppunten inhoudelijk bekeken hebben en de kosten, baten en uitvoerbaarheid hebben ingeschat.

#### **3.1 Legitimiteit overheidsingrijpen**

Het betreft een betere benutting van publiek beheerde netwerken, hetgeen een overheidstaak is.

Het deelproject ‘Quick wins wegen’ heeft zowel betrekking op rijkswegen als op regionaal beheerde wegen. De beoogde baten zullen dus naar verwachting op beide type wegen neerslaan. Dit komt tevens tot uitdrukking in het feit dat zowel het rijk als de regio’s elk 50% van de kosten dragen.

Het deelproject ‘Aanpak knooppunten’ heeft betrekking op aanpassingen van rijkswegen. Hierdoor ligt inzet van rijksmiddelen in de rede, ook al moet opgemerkt worden dat een groot deel van het verkeer op rijkswegen lokaal verkeer is. Daarom zou een lokale bijdrage te overwegen zijn.

Het beeld van de legitimiteit van beide deelprojecten is desalniettemin gunstig.

#### **3.2 Effectiviteit**

Het deelproject ‘Quick wins wegen’ beoogt bij te dragen aan ‘een verbeterde mobiliteit van deur tot deur’. Maatregelen moeten ‘op korte termijn uitvoerbaar zijn (oplevering uiterlijk 2011)’. Verder wordt er gesteld dat ‘effecten op korte en lange termijn moeten worden

aangegeven' en dat een deel van de projecten een blijvend effect zal hebben en dat een ander deel van de maatregelen bedoeld zijn om vertraging in het aanlegprogramma op te vangen.

Uit de aangeleverde groslijst van de door de regio voorgestelde maatregelen blijkt dat alle maatregelen een vermindering van de congestie beogen. Daarnaast hebben individuele maatregelen effecten op verkeersveiligheid, luchtkwaliteit en/of de kwaliteit van het openbaar vervoer. Alhoewel het aannemelijk is dat deze effecten substantiële welvaartsbaten betreffen, geeft de groslijst hiervan geen beschrijving.

De maatregelen uit de groslijst zullen nader worden beoordeeld door specialisten van het ministerie van V&W en van Rijkswaterstaat. Dit is positief. De eisen die aan de beoogde effecten worden gesteld tijdens deze beoordeling worden echter niet uitgewerkt. Daarom kan de effectiviteit van dit deelproject niet goed worden ingeschat.

Het deelproject 'Aanpak knooppunten' beoogt een vermindering van de congestie op knooppunten van rijkswegen onder randvoorwaarden met betrekking tot milieu, verkeersveiligheid, uitvoerbaarheid en wegontwerp. Door regionale directies van Rijkswaterstaat zijn verschillende knooppunten aangedragen. Door een team van deskundigen zijn de verkeerstromen op deze knooppunten gedetailleerd beschouwd, waarna op basis van een 'expert-opinion' de effecten op congestie, milieu (waaronder luchtkwaliteit), verkeersveiligheid en wegontwerp zijn bepaald. Door deze werkwijze is het mogelijk om in een vroegtijdig stadium de kansrijke maatregelen te onderscheiden van de minder kansrijke. Knooppunten die voldoen aan de randvoorwaarde en waarbij de voorgestelde maatregelen voldoende effectief zijn, zijn geselecteerd. Daarnaast wordt voor elke voorgestelde maatregel nog een gedetailleerder geluid- en luchtonderzoek uitgevoerd. Alle beoordelingen door deskundigen zijn aangeleverd aan het CPB. Het CPB heeft enkele beoordelingen hiervan doorgenomen.

#### **Onzekerheden en risico's**

Het deelproject 'Quick wins wegen' kent onzekerheden met betrekking tot de effecten, waaronder luchtkwaliteit. Dit door zowel het ontbreken van een beschrijving van de effecten van de maatregelen uit de groslijst als door het ontbreken van een gedetailleerd omschreven selectieprocedure.

Het beeld van de effectiviteit van het onderdeel 'Quick wins wegen' is gemengd. Het beeld van de effectiviteit van het onderdeel 'Aanpak knooppunten' is gunstig.

### 3.3 Efficiëntie

Het deelproject 'Quick wins wegen' stelt dat de efficiëntie dient te worden onderbouwd voor de maatregelen die door de regio's ingediend worden. Dit is positief aangezien dit bij de vorig jaar doorlopen procedure<sup>5</sup> nog niet vereist was. Een goede beschrijving ontbreekt echter aan welke randvoorwaarden de efficiëntie dient te voldoen. Ook wordt er geen informatie gegeven ten aanzien van de efficiëntie van individuele maatregelen uit de groslijst. Wel kan worden opgemerkt dat voor de maatregelen uit de groslijst de maatschappelijke baten mogelijk opwegen tegen de kosten.

Het voornemen is om de 'beste' voorstellen als eerste in aanmerking te laten komen voor cofinanciering. Hierbij moet echter opgemerkt worden, dat de totale kosten van de maatregelen in de groslijst (52 mln euro, waarvan ongeveer 50% betaald wordt uit FES gelden) vrijwel overeenkomt met de FES-claim van 25 mln euro.

Voor het deelproject 'Aanpak knooppunten' is in aanvulling op de effecten een integrale kosteninschatting gemaakt (inclusief BTW) conform een standaardsystematiek. Op basis van de ingeschatte effecten zijn die knooppunten geselecteerd uit een initieel grotere verzameling waarvan de maatregelen 'door de oogharen heen' voldoende efficiënt zijn. In het vervolg zal een nadere uitwerking van de voorgestelde maatregelen per knooppunt plaatsvinden, waarbij op basis van de actuele verkeerssituatie een kosten-batenanalyse zal worden opgesteld.

#### **Onzekerheden en risico's**

Het is onduidelijk op welke wijze de kosten van de maatregelen uit de groslijst van het deelproject 'Quick wins wegen' zijn bepaald. Derhalve moet rekening worden gehouden met aanzienlijke onzekerheden ten aanzien van de kosten.

De totale geschatte investeringskosten van het deelproject 'Aanpak Knooppunten' bedragen 37 mln euro. De bandbreedte van deze kosten behorende bij een onder- en overschrijdingskans van 15% komt uit op 25– 49 mln euro. Deze bandbreedte betreft het deelproject als geheel. De gevraagde FES bijdrage van 50 mln euro komt dus vrijwel overeen met de bovengrens van deze bandbreedte. Bij de 'expert opinion' beoordeling van de maatregelen die vallen onder dit deelproject is rekening gehouden met de invoering van prijsbeleid. Positief is dat de maatregelen uit het deelproject 'Aanpak Knooppunten' veelal onafhankelijk van elkaar kunnen worden uitgevoerd. In sommige gevallen kunnen de maatregelen ook ongedaan worden gemaakt indien de effecten een negatief in plaats van positief welvaartseffect blijken te hebben. Het totaalbeeld ten aanzien van efficiëntie van het onderdeel 'Quick wins wegen' is gemengd.

<sup>5</sup> In 2006 is voor het deelproject 'Quick Wins wegen' geen FES-aanvraag ingediend. Destijds is dit project, en de daartoe behorende maatregelen, dan ook niet beoordeeld door het CPB.



Het totaalbeeld ten aanzien van efficiëntie van het onderdeel ‘Aanpak knooppunten’ is gunstig.

### **3.4 Urgentie**

De urgentie van het deelproject ‘Quick wins wegen’ kan door het ontbreken van de benodigde informatie niet worden ingeschat.

Op basis van de aangeleverde gegevens kan worden verwacht dat bij uitstel van de maatregelen van het deelproject ‘Aanpak knooppunten’ het positieve welvaartseffect verslechtert. Aangezien naar verwachting de baten hoger zijn dan de kosten, zal de netto contante waarde van het positieve welvaartseffect lager worden bij uitstel. Dit deelproject kan derhalve als urgent worden aangemerkt.

### **3.5 Samenhang**

Het deelproject ‘Quick wins wegen’ is een uitvloeisel van de in 2006 door het rijk samen met decentrale overheden uitgevoerde netwerkanalyses. In 2006 zijn reeds over de uitvoering van een eerste tranche<sup>6</sup> ‘Quick wins’ afspraken gemaakt tussen het rijk en decentrale overheden. Het voorgestelde deelproject ‘Quick wins wegen’ betreft een tweede tranche van maatregelen.

Het deelproject ‘Aanpak knooppunten’ komt voort uit het project FileProof van het ministerie van Verkeer en Waterstaat. In dit kader zijn circa 2700 ideeën geïnventariseerd om het fileleed te lijf te gaan. Het deelproject ‘Aanpak knooppunten’ is één van de 30 geselecteerde projecten uit deze brede inventarisatie. Bij de beoordeling van de projecten is rekening gehouden met de invoering van prijsbeleid en zijn de effecten op luchtkwaliteit in beschouwing genomen.

### **3.6 Verbeterpunten**

Het deelproject ‘Quick wins wegen’ betreft globaal het vormen van een fonds waaruit maatregelen gefinancierd gaan worden. Op dit moment is niet bekend welke eisen er worden gesteld aan effectiviteit en efficiency. Dit behoeft verbetering.

De FES aanvraag van het deelproject ‘Aanpak knooppunten’ komt overeen met de bovengrens van de breedte voor de geschatte kosten. In de projectbeschrijving ontbreekt nog een procedure waarmee wordt getracht de kosten/baten verhouding zo gunstig mogelijk te laten zijn. In aanvullend verkregen informatie wordt gesteld dat een dergelijke procedure wel zal worden toegepast.

<sup>6</sup> De eerste tranche ‘Quick wins’ in 2006 bedroeg een totale omvang van 66 mln euro voor wegen, spoor en overig OV.

### 3.7 Totaalbeeld

Dit project bestaat uit twee deelprojecten.

Het deelproject 'Quick wins wegen' richt zich op (i) het verbeteren van de aansluiting tussen het hoofdwegennet (HWN) en het onderliggende wegennet (OWN) en (ii) weggebruikers binnen stedelijke netwerken. Regio's konden tot 1 oktober 2007 voorstellen indienen die aan bovenstaande twee eisen voldoen. Inmiddels is er een groslijst met maatregelen beschikbaar die kunnen gaan vallen onder dit deelproject. Alhoewel een beschrijving van de effecten van de maatregelen ontbreekt, kunnen de baten aanzienlijk zijn en wegen deze mogelijk op tegen de kosten. De maatregelen zullen nog nader worden beoordeeld ten aanzien van effectiviteit en efficiëntie. Hierbij is luchtkwaliteit een belangrijk aandachtspunt. Dit is positief. Het is echter nog niet bekend is welke maatregelen uit de groslijst gaan vallen onder dit deelproject. Ook is niet bekend welke eisen er worden gesteld aan effectiviteit en efficiëntie van deze maatregelen.

Het totaalbeeld voor dit deelproject is gemengd.

Het deelproject 'Aanpak knooppunten' betreft een aanvraag voor middelen om de verkeersdoorstroming op een dertigtal knooppunten van rijkswegen te verbeteren. De knooppunten zijn geselecteerd door een team van deskundigen die voor meerdere knooppunten specifiek benoemde maatregelen inhoudelijk bekeken hebben en de kosten, baten en uitvoerbaarheid hebben ingeschat. Hierbij is rekening gehouden met de invoering van prijsbeleid en zijn tevens de effecten op de luchtkwaliteit bepaald. Op deze manier zijn op een pragmatische manier al in een vroegtijdig stadium kansrijke maatregelen onderscheiden van minder kansrijke. In het vervolg worden voor de geselecteerde maatregelen een kosten-batenanalyse en een geluid- en luchtonderzoek opgesteld. Een verbeterpunt betreft het inrichten van een procedure om tijdens de verdere uitwerking van geselecteerde maatregelen de baten/kosten verhouding zo gunstig mogelijk te maken. Deze procedure moet nog nader vorm krijgen.

Het totaalbeeld voor dit deelproject is gunstig.

### Bronnen

Raster Quick wins wegen en Aanpak knooppunten, versie 27 augustus 2007 met de volgende 4 bijlagen:

- Bijlage 1: Optimaliseren Knooppunten onderdeel van FileProof - oplevering fase Voorbereiding, versie 30 november 2006.
- Bijlage 2: Overzichttabel in Excel van onderzochte maatregelen van het deelproject 'Aanpak knooppunten'.

- Bijlage 3: Overzichtstabel in Excel van kosten van geselecteerde knooppunten van het deelproject 'Aanpak knooppunten'.
- Bijlage 4: Informatie per knooppunt/maatregel van het deelproject 'Aanpak knooppunten'.

E-mail met de volgende bijlagen:

- Brief van Ministerie van Verkeer & waterstaat aan regio's betreffende Quick wins tweede tranche in het kader van de netwerkaanpak, kenmerk VENW/DGP-2007/6122, 3 augustus 2007.
- Overzicht van quick wins wegen, waarover afspraken zijn gemaakt op BO's oktober 2006.

Reactie op conceptbeoordeling door V&W met als bijlage:

- Groslijst Quick Wins Wegen 2de tranche.

## 4 Projectbeoordeling Praktijkproef verbetering doorstroming ring A10 Amsterdam

### Algemene informatie

FES-claim: 50 mln euro

### Korte projectomschrijving

Dit project betreft het in samenhang inzetten van verkeersmanagementmaatregelen op het wegennet rond Amsterdam en met name de ringweg A10 met alle aansluitingen en knooppunten. Dit met als doel de congestie en daarmee verliestijd van voertuigen te reduceren. Het betreft:

- Het verkeer ontvlechten waardoor een gelijkmatiger verkeersbeeld ontstaat;
- Het voorkomen van ongevallen door de inzet van verkeerssignalering en filestraatbeveiliging. Ongevallen zo snel als mogelijk detecteren en betrokken voertuigen sneller wegslepen. Daarbij het verkeer omleiden en extra capaciteit creëren door de inzet van de vluchtstrook als rijstrook;
- Het voorkomen dat er teveel verkeer ineens op de ring A10 belandt waardoor het verkeer vastloopt. Dit door gecoördineerde inzet van toeritdoseerinstallaties vanaf en naar het onderliggende wegennet en vanaf en naar de (toeleidende) rijkswegen A1, A2, A4 en A8. Het concept van de voorgestelde proef is eerder in de praktijk beproefd op kleinere schaal op de ring Alkmaar. Voor de ring Amsterdam zijn er meerdere ex-ante studies uitgevoerd die een aanmerkelijke reductie van het aantal voertuigverliesuren laten zien.

### 4.1 Legitimiteit overheidsingrijpen

Het betreft een verbetering van publiek beheerde netwerken, hetgeen een overheidstaak is. De ringweg A10 Amsterdam is een onderdeel van het hoofdwegennet. Het hoofdwegennet is primair een taak van de rijksoverheid, waardoor inzet van rijksmiddelen in de rede ligt, ook al moet opgemerkt worden dat een zeer groot deel van het verkeer op de ring lokaal verkeer is. Daarom zou een lokale bijdrage te overwegen zijn.

Het beeld over legitimiteit is desalniettemin gunstig.

### 4.2 Effectiviteit

De voorgestelde maatregelen zijn op kleinere schaal beproefd op de ring Alkmaar. Daarnaast wordt verwezen naar (internationaal) onderzoek naar netwerkmanagement op het wegennet rond Amsterdam waaruit blijkt dat de maatregelen tot 50% minder verliestijd kunnen leiden. In het kader van deze proef is op basis van 'expert judgement' ingeschat dat er een reductie van

40% van het totaal aantal voertuigverliesuren mogelijk is op het wegennet rond Amsterdam. In aanvulling hierop zijn enkele voorgestelde maatregelen doorgerekend door het Advies- en Ingenieursbureau DHV. Deze doorrekeningen laten zien dat de congestie aanmerkelijk vermindert en rijksnelheden substantieel worden verhoogd.

De gerapporteerde effecten doen nogal fors aan, maar dát met intensiever verkeersmanagement substantiële maatschappelijke baten te behalen zijn leidt geen twijfel.

### **Onzekerheden en risico's**

Het project heeft op onderdelen een grote technische en bestuurlijke complexiteit. Deze complexiteit wordt in het uitgewerkte projectplan van de proef expliciet benoemd, bijvoorbeeld door een duidelijk onderscheid te maken in 'proven technology' en 'innovaties'. Een cruciale innovatie betreft het ontwikkelen van een regelalgoritme en regelsoftware voor netwerkbrede verkeersregeling. Het is een bekend gegeven dat vooral bij ICT-projecten de kosten doorgaans zwaar onderschat worden (zie Jonkhoff, 2007, tabel 1). Dat zou bij dit project ook heel goed het geval kunnen zijn.

Positief is dat men bij de inrichting van het proces oog heeft voor de risico's. Er is gekozen om de proef modulair op te bouwen om de complexiteit te reduceren en de voorbereiding en uitvoering van de proef beter bestuurbaar te maken. Het plan van aanpak stelt dat de resterende complexiteit moet worden beheerst door middel van een daarop ingerichte besluitvormingsorganisatie en een gefaseerde aanpak. Hiervoor worden in het plan van aanpak concrete voorstellen gedaan. Zo wordt voordat tot realisatie wordt overgegaan zowel een verkenningsfase als een planstudie doorlopen met na afloop van elke fase een 'go/no go' beslissing. Tijdens de verkenningsfase wordt een ex-ante inschatting gemaakt van de effecten (waaronder milieu- en verkeersveiligheidseffecten), vindt er een risicoanalyse plaats naar onder andere juridische aspecten en worden de benodigde systemen en technieken nader geconcretiseerd. Ook worden de invoering van prijsbeleid en de ontwikkelingen van in-car navigatie expliciet besproken in relatie tot deze proef.

Punt van aandacht is dat weliswaar naar verwachting het totaal aantal voertuigverliesuren wordt gereduceerd, maar dat op bepaalde wegen de congestie kan toenemen.

Het beeld van de effectiviteit is gunstig.

## **4.3 Efficiëntie**

De verwachte maatschappelijke baten van de reductie in voertuigverliesuren zijn in het eerste jaar al groter dan de totale kosten van de proef. Positief is dat de voorgestelde maatregelen gefaseerd ingevoerd kunnen worden. Er wordt onderscheid gemaakt tussen noodzakelijke en aanvullende maatregelen, waarbij de effecten van de meeste aanvullende maatregelen apart

kunnen worden bepaald. Ook wordt zowel rekening gehouden met het ongedaan maken van de maatregelen alsmede, na gebleken efficiency, het opschalen van de maatregelen naar landelijke toepassing. Eveneens positief is dat in vergelijking met een eerder opgestelde kostenindicatie er een kostenbesparing heeft plaatsgevonden zonder de functionaliteit en daarmee de effectiviteit te verminderen.

#### **Onzekerheden en risico's**

De totale kosten zijn door de Adviesdienst Verkeer en Vervoer geschat op 50 mln euro. In de nog uit te voeren verkenningfase wordt er een kostenraming opgesteld conform een standaardssystematiek. In de verkenningfase worden ook de ex-ante en ex-post evaluaties nader uitgewerkt, inclusief een kosten-batenanalyse.

#### **Alternatieven**

De indruk bestaat dat de voorgestelde maatregelen ook bij invoering van prijsbeleid voor het wegverkeer rendabel zijn.

Het totaalbeeld ten aanzien van efficiëntie is gunstig.

### **4.4 Urgentie**

Het project betreft een innovatieve toepassing van verkeersmanagement. Uitstel geeft de theoretische mogelijkheid dat bepaalde kritische onderdelen van de proef elders worden ontwikkeld waardoor de risico's worden verminderd.

De proef bouwt voort op zowel (internationaal) onderzoek als op praktijkproeven in Nederland op kleinere schaal. Dit in combinatie met de verwachte hoge jaarlijkse reductie van voertuigverliesuren en de gefaseerde aanpak, geeft de indruk dat uitstel niet leidt tot een verbetering van de kosten-batenverhouding. Dit project kan derhalve als urgent aangemerkt worden.

### **4.5 Samenhang**

Het project bouwt voort op het project Fileproof in het kader waarvan reeds een gedeelte van de benodigde toeritdoseerinstallaties zijn aangelegd. Ook bouwt het project voort op het FES-project Beter Benutten Hoofdwegen<sup>7</sup> uit oktober 2006, met name het onderdeel van een gecoördineerde Toeritdosering op een stedelijke ring (Ring Amsterdam, Utrecht of Rotterdam). De kosten van dit onderdeel bedroegen 37 mln euro.

<sup>7</sup> Zie A.S. Verrips, 2006, Beoordeling projecten ruimtelijke economie, innovatie en onderwijs; Volledige projectbeoordeling, Bijlage bij CPB Document 130.

## 4.6 Verbeterpunten

Niet van toepassing.

## 4.7 Totaalbeeld

Dit project betreft het in samenhang inzetten van verkeersmanagementmaatregelen op het wegennet rond Amsterdam en met name de ringweg A10 met alle aansluitingen en knooppunten. Dit met als doel de congestie en daarmee verliestijd te reduceren. Het betreft:

- Het verkeer ontvlechten waardoor er een gelijkmatiger verkeersbeeld ontstaat;
- Het voorkomen van ongevallen door de inzet van verkeerssignalering en filestraatbeveiliging. Ongevallen zo snel als mogelijk detecteren en betrokken voertuigen sneller wegslepen. Daarbij het verkeer omleiden en extra capaciteit creëren door inzet van de vluchtstrook als rijstrook;
- Het voorkomen dat er teveel verkeer ineens op de ring A10 belandt waardoor het verkeer vastloopt. Dit door gecoördineerde inzet van toeridoseerinstallaties vanaf en naar het onderliggende wegennet (OWN) en vanaf en naar de (toeleidende) rijkswegen A1, A2, A4 en A8.

Het concept van de voorgestelde proef is eerder in de praktijk beproefd op kleinere schaal op de ring Alkmaar. Voor de ring Amsterdam zijn er meerdere studies uitgevoerd die een aanmerkelijke reductie van het aantal voertuigverliesuren laten zien. De verwachte jaarlijkse baten overstijgen ruimschoots de totale projectkosten. De indruk bestaat dat de maatregelen ook nog rendabel zijn indien ze samengaan met een systeem van beprijzen van het wegverkeer.

De praktijkproef heeft op meerdere onderdelen een innovatief karakter. Enkele cruciale onderdelen zoals een regelalgoritme en regelsoftware moeten nog ontwikkeld worden. De modulaire opbouw van de proef en het nog te doorlopen besluitvormingsproces met een verkennings- en planfase met elk een daarop volgende 'go/no go' beslissing maakt duidelijk dat gezocht is en wordt naar een zo efficiënt mogelijke opzet van de praktijkproef.

Het totaalbeeld van dit project is gunstig.

## Bronnen

Raster Praktijkproef verbetering doorstroming ring A10 Amsterdam, versie 2 augustus 2007, met de volgende bijlagen:

- Jongejan, P.M., C. van Schie, P.G. Schwatz, E.J. Verroen, 2007, Rijkswaterstaat-Preverkenning van Plan van Aanpak Verkenningfase praktijkproef Verkeersmanagement, Twynstra Gudde, 15 mei 2007.
- Projectbureau Verkeersmanagement, 2007, Offerte Onderzoeksopzet Praktijkproef Verkeersmanagement, Rijkswaterstaat, 19 maart 2007.
- I. Schortinghuis, 2007, Achtergrond Info Proef Verkeersmanagement Amsterdam, memo aan CPB, 17 augustus 2007.
- Notitie Praktijkproef Verkeersmanagement Overzicht en samenhang van activiteiten, versie 1.0, 15 augustus 2007.
- Dia presentatie 'Visualisatie praktijkproef verkeersmanagement; Visualisatie ten behoeve van de verkenningfase, Advies- en ingenieursbureau DHV.
- M.Spreuwenberg, L. Dietz, 2007, Actoren en stakeholderinventarisatie; Plan van Aanpak omgevingsmanagement; No Regret praktijkproef Verkeersmanagement, Dietz Communicatie B.V., juli 2007.

Reactie op conceptbeoordeling door V&W.

Dia presentatie 'Effecten Verkeersmanagement; Cijfers van meer dan 100 (praktijk)evaluaties uit Nederland, AVV, 30 november 2006, versie 1.7.

Jonkhoff, 2007, De euro op de juiste plaats, ESB 7 september 2007, pp- 535-536.

Kernteam DVM Alkmaar, 2003, Proefproject DVM Alkmaar/Noord Holland Midden; Tussentijdse evaluatie, Rijkswaterstaat/provincie Noord-Holland/gemeente Alkmaar, september 2003.

Kotsialos, A. and M. Papageorgiou, 2004, Motorway network traffic control systems, *European Journal of Operational Research* 152, pp 321-333.



## 5 Projectbeoordeling Quick wins vaarwegen (bereikbaarheid binnenhavens)

### Algemene informatie

**FES-claim:** 75 miljoen euro, verspreid tussen 2008 en 2012

#### Korte projectomschrijving

Het programma beoogt stimulering van de binnenvaart door vitalisering van de binnenhavens. Hiervoor komen rijksbijdragen van maximaal 50% voor kwaliteitsverbetering van de binnenhavens, uitgevoerd door de decentrale overheden. Voorbeelden hiervan zijn verdiepen van toegangseulen en havenbekkens, vergroten van kades waaraan bedrijven liggen, aanleg van kades, verbetering van toegangswegen tot de binnenhaven.

### 5.1 Legitimiteit overheidsingrijpen

Als motivatie voor de stimulering van de binnenvaart met overheidsmiddelen worden vaak de gunstige externe effecten van de binnenvaart ten opzichte van het wegvervoer genoemd. Meer binnenvaart betekent minder congestie op de wegen en minder schadelijke emissies voor het milieu. Echter, de beste wijze om deze ongunstige externe effecten tegen te houden is de kosten in de prijzen van het wegvervoer te verdisconteren. Het voorgenomen systeem van beprijzen van het wegverkeer, tezamen met de huidige accijnzen op brandstoffen en de aanscherping van de Europese milieunormen voor vrachtwagens zorgen daar al voor. Stimulering van de binnenvaart met overheidssubsidies is een 'second best' maatregel.

Een deel van de doelstellingen van het programma betreft de verbetering van het vestigingsklimaat (het bevorderen van clustering van bedrijven) en de verbetering van de ruimtelijke kwaliteit (beter uiterlijk binnenhavens). Dit zijn baten die grotendeels in de gemeente/regio neerslaan. Op basis van het subsidiariteitsprincipe ligt het niet in de rede daarvoor een rijksbijdrage te verstrekken. De vereiste bijdrage vanuit lokale overheden bedraagt 50%.

Terecht wordt er in de projectaanvraag op gewezen dat binnenhavens in de knel komen door de oprukkende bebouwing. Er worden echter geen valide argumenten gegeven waarom die trend gekeerd zou moeten worden. Vooral voor kleinere havens zou aanwending van de schaarse ruimte voor woningbouw en kantoren heel goed efficiënter kunnen zijn dan gebruik als, verliesgevende, binnenhaven.

Het beeld over legitimiteit is gemengd.

## 5.2 Effectiviteit

In de gevallen waarbij lagere overheden de verbetering van de binnenhavens ook zonder subsidie hadden gerealiseerd, is het instrument niet effectief. Dan lekken als het ware de middelen voor de financiering naar andere activiteiten van de lagere overheden. De eis dat ten minste 50% van de financiering uit lokale middelen wordt gefinancierd, komt ten gunste aan de effectiviteit.

### **Onzekerheden en risico's**

Als het beprijzen van het wegvervoer, inclusief een congestieheffing, op een passende wijze wordt gerealiseerd, dan loopt men het risico dat door de subsidies meer per binnenvaart wordt vervoerd dan maatschappelijk gewenst is. Als de prijzen van de verschillende vervoersmodi de maatschappelijke kosten weerspiegelen dan zorgt het marktmechanisme voor een goede allocatie, zodat gewenste ontwikkelingen van binnenhavens door de markt zelf kunnen worden gefinancierd op commerciële basis. In dat geval leiden subsidies voor de binnenvaart tot maatschappelijke kosten die groter zijn dan de maatschappelijke baten. De welvaart voor Nederland wordt dan lager dan zonder subsidies het geval zou zijn geweest.

Het beeld van de effectiviteit is gemengd.

## 5.3 Efficiëntie

Op dit moment is er geen duidelijk beeld van de concrete projecten die door het programma zouden worden gestimuleerd. Het is wel bekend dat er bij een aantal binnenhavens verval optreedt. Of vitalisering in al deze gevallen gewenst is, is niet op voorhand duidelijk.

In de projectaanvraag wordt verwezen naar de Beleidsstrategie Binnenvaart van Policy Research Corporation (PRC) van februari 2007. PRC heeft wel gepleit voor 'Behoud van natte vervoersrelaties (binnenhavens en laad- en losplaatsen) en zorg dragen voor ruimte voor uitbreiding/herstructurering bestaande natte bedrijventerreinen en inland containerterminals' (dia 74). Maar in de second opinion op die studie heeft het CPB opgemerkt dat PRC dit pleidooi niet heeft onderbouwd. Het CPB concludeerde: 'Het is daarom niet zeker of voor alle bestaande natte bedrijventerreinen en inland containerterminals wel ruimte gemaakt moet worden voor uitbreiding/herstructurering, althans op hun huidige locatie' (CPB Notitie dd. 15/2/2007, p. 3).

Daar in het proces geen kosten-batenanalyses op hoofdlijnen zijn gepland (KKBA's) om te beslissen welke projecten worden gerealiseerd, bestaat het gevaar dat projecten worden gerealiseerd die de welvaart verminderen.

In het commentaar op de conceptbeoordeling wordt een aantal criteria gegeven die bij de selectie van projecten een rol spelen. Hierbij wordt vermeld dat projecten waarvan de

verhouding tussen de bedrijfseconomische baten en de kosten lager is dan 0,7 *kunnen* worden afgewezen. Indien dit als *eis* wordt gesteld, zouden hiermee de meest inefficiënte projecten geen doorgang vinden, mits de baten op een zorgvuldige wijze als in een KKBA worden geschat. Daarbij wordt bovendien geen rekening gehouden met andere (mogelijk betere) alternatieven voor het ruimtegebruik en het is bovendien niet duidelijk hoe dit geoperationaliseerd zal worden. Immers, deze efficiencyeis zal alleen zinvol zijn als de bedrijfseconomische baten even zorgvuldig worden geschat als in een KKBA, inclusief zaken waarbij het wegvervoer in het voordeel is ten opzichte van de binnenvaart zoals reistijd, flexibiliteit en betrouwbaarheid.

Het totaalbeeld ten aanzien van efficiëntie is gemengd

#### **5.4 Urgentie**

Het is niet precies bekend hoeveel binnenhavens in aanmerking zouden komen voor vitalisering. De binnenvaartorganisaties hebben wel aandacht gevraagd voor het verval van een aantal binnenhavens.

#### **5.5 Samenhang**

Het is de vraag of stimulering van de binnenvaart met overheidssubsidies consistent is met maatregelen om het wegvervoer te beprizen.

#### **5.6 Verbeterpunten**

Het programma kan worden verbeterd als voor de verschillende projecten die door lagere overheden worden ingediend kengetal kosten-batenanalyses (kosten-batenanalyses op hoofdlijnen, KKBA's) worden uitgevoerd. Daarbij is het vooral ook van belang om te kijken of de schaarse ruimte wellicht op een vanuit welvaartsoogpunt betere manier kan worden benut (woningbouw, kantoren) en hoeveel geld dat oplevert. Zo kan worden gekeken of specifieke projecten echt een bijdrage leveren aan vergroting van de welvaart en kunnen goede projecten van slechte worden onderscheiden.

#### **5.7 Totaalbeeld**

Om ongunstige externe effecten van het wegvervoer te verminderen is het stimuleren van de binnenvaart een 'second best' maatregel. Het beprizen van het wegvervoer en de aanscherping van de Europese normen voor het wegvervoer zijn effectiever.

Het feit dat schaarse ruimte in binnenhavens steeds meer gebruikt wordt voor woningbouw en kantoren is doorgaans positief. Er zijn weinig valide argumenten om die trend te keren.

Als er desondanks baten zijn van het revitaliseren van enkele binnenhavens dan zullen die baten waarschijnlijk vooral neerslaan in de betreffende gemeente/regio. Op basis van het subsidiariteitsprincipe ligt het niet in de rede daarvoor een rijksbijdrage te verstrekken. De vereiste bijdrage vanuit lokale overheden bedraagt 50%.

Om te bepalen of in een bepaald geval daadwerkelijk maatschappelijke baten te behalen zijn, is het wenselijk KKBA's uit te voeren. Daar is in het proces nog niet in voorzien. In het commentaar op de conceptbeoordeling wordt een aantal criteria gegeven die bij de selectie van projecten een rol spelen. Hierbij wordt vermeld dat projecten waarvan de verhouding tussen de bedrijfseconomische baten en de kosten lager is dan 0,7 *kunnen* worden afgewezen. Indien dit als *eis* wordt gesteld, zouden hiermee de meest inefficiënte projecten geen doorgang vinden, mits de baten op een zorgvuldige wijze als in een KKBA worden geschat. Mogelijk alternatief ruimtegebruik voor bijvoorbeeld kantoren of woningbouw, dat een grotere welvaart met zich mee zou kunnen brengen, blijft in deze procedure echter buiten beeld.

Het totaalbeeld van dit project is gemengd.

## **Bronnen**

- Quick wins vaarwegen (bereikbaarheid binnenhavens), DGTL, 2-8-2007.
- Beleidsstrategie Binnenvaart, Policy Research Corporation, mei 2007.
- Second opinion op de Beleidsstrategie Binnenvaart, CPB, februari 2007.
- Commentaar V&W op conceptbeoordeling, mail 4 oktober 2007.

## 6 Projectbeoordeling Subsidieprogramma innovaties Kaderrichtlijn Water

### Algemene informatie

**FES-claim:** 75 mln euro

### Korte projectomschrijving

Het programma heeft als doel het stimuleren van innovaties die doelbereiking van de Europese Kaderrichtlijn Water (KRW) kosteneffectiever maken.

Nederland heeft zich met de KRW in EU-verband verplicht aan eisen met betrekking tot de ecologische en chemische waterkwaliteit. Aan deze eisen moet in 2015 voldaan zijn. Beargumenteerde verlenging van de termijn van doelrealisatie (fasering) is mogelijk tot uiterlijk 2027, ter beoordeling van de Europese Commissie. Als eerste inschatting<sup>8</sup> van de kosten gaat het Ministerie van Verkeer en Waterstaat uit van 9,2 miljard euro. Hierbij gaat het om een 70 - 80 % KRW-doelbereik in 2017. Een benadering van de daarbij behorende maatschappelijke baten bedraagt, volgens het ministerie, 6 miljard euro. Innovatieve oplossingen en synergie met andere beleidsdoelen kunnen tot kostenbesparingen leiden. Het ministerie acht een kostenbesparing mogelijk van 1,9 miljard euro en beschouwt dit bedrag als taakstellend.<sup>9</sup> Een dergelijke besparing zou kosten en baten meer in balans brengen. Het onderdeel synergie is onderwerp van een samenhangende, maar separate, FES-claim.

Het subsidieprogramma Innovaties KRW beoogt 'doorbraken' te bewerkstelligen in 'het realiseren van kosteneffectieve maatregelen voor de aanpak van hardnekkige knelpunten die in de weg staan van het bereiken van de doelstellingen van de KRW'. Het onderscheidt drie hoofdthema's: *inrichting en beheer* (vismigratie, nieuwe habitats), *eutrofiëring* (nutriënten, integrale gebiedsontwikkeling waterketen) en *chemie* (productvernieuwing, scheepvaart, gebiedsaanpak waterbodems). De gezochte innovaties betreffen zowel kennisontwikkeling als proefprojecten.

### 6.1 Legitimiteit overheidsingrijpen

De zorg voor waterkwaliteit, ecologisch en chemisch, is een legitieme overheidstaak. Individuele burgers kunnen in het algemeen niet uitgesloten worden van de baten van schoon oppervlaktewater of van een goedkopere drinkwatervoorziening. Omdat er verder grote aantallen belanghebbenden zijn, is publieke interventie gelegitimeerd.

<sup>8</sup> Een 'globale indicatie', zie het voorwoord bij de strategische maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA). Vervolg MKBA's werken aan verdere onderbouwing, zie pag. 10 Decemhernota.

<sup>9</sup> V&W bevestigt in een telefoongesprek van 18 september dat zowel innovatie als synergie moet bijdragen aan deze kostenbesparing.

De verantwoordelijkheden met betrekking tot waterkwaliteit en overlast zijn gedelegeerd aan de lagere overheden. De legitimering van een rijksbijdrage (subsidiariteit) kan gevonden worden in de onzekerheid met betrekking tot het succes van een investering in een innovatieve aanpak. Voor een individuele gemeente of een waterschap kunnen de risico's onevenredig groot zijn. De verwachting is dat ook bedrijven betrokken zullen zijn bij de investeringen. Voorwaarde voor een publieke bijdrage is wel dat eventuele private baten in een redelijke verhouding staan tot de private bijdrage aan de kosten van ontwikkeling. Aan de batenkant is het bijvoorbeeld voorstelbaar dat innovaties leiden tot het aanvragen van patenten. Het intellectuele eigendom moet daarom goed geregeld zijn.

Aangegeven wordt dat het juridisch kader voor het programma nog niet gereed is. Daarin zullen bepalingen opgenomen worden over intellectueel eigendom en patenten die worden verkregen door subsidieontvangers, waarbij gedacht wordt aan regelingen van een verantwoord gebruik ervan.<sup>10</sup>

Ook aan de kostenkant dient één en ander goed geregeld te zijn. Met betrekking tot de private partijen geldt het volgende: als bedrijven er belang bij hebben dan zouden ze moeten meebetalen. Dat de verwachting bestaat van het belang van bedrijven blijkt uit het bijkomende beleidsdoel: de internationale concurrentiepositie van de Nederlandse watersector. Concrete afspraken over private bijdragen zijn nog niet gemaakt. De voorgenomen maximering van de rijksbijdrage is een gunstig aspect.<sup>11</sup>

Het beeld over legitimiteit is gunstig, voorwaardelijk op de vaststelling van bepalingen aangaande intellectueel eigendom.

## 6.2 Effectiviteit

De beoogde maatschappelijke baten van het subsidieprogramma zijn kostenbesparingen in het bereiken van de KRW-doelen. Dit vraagt om een analyse van de discrepantie tussen de doelen en de huidige situatie. Een dergelijke analyse zou zoveel mogelijk kwantitatief moeten zijn, zowel in de meetbare criteria van doelbereiking als in de verwachte kosten van het dichten van de 'gaps'. Dan kan bepaald worden waar inzet van middelen het meest kan renderen. Een verscheidenheid aan thema's en doelen wordt gepresenteerd. Dit gebeurt echter zonder kwantificering. Hierdoor blijft een rangschikking van de hardnekkige knelpunten achterwege, wordt één en ander niet concreet en lijkt focus te ontbreken. Dat de 'hardnekkige problemen een breed spectrum bestrijken',<sup>12</sup> en innovatieve oplossingen behoeven, is geen argument voor het nalaten van kwantificering en ordening. Bij het beoordelen van en afwegen tussen subsidieaanvragen zal dat uiteindelijk sowieso moeten plaatsvinden.<sup>13</sup> Dat in dit stadium geen

<sup>10</sup> Reactie ministerie.

<sup>11</sup> Onderdeel van een in ontwikkeling zijnde Kaderregeling Duurzame mobiliteit en waterbeheer.

<sup>12</sup> Pagina 12 van het raster.

<sup>13</sup> In deze betekenis moeten de eerste criteria van tabel 4 in bijlage 1, bijdrage aan doelstelling en bijdrage aan kostenreductie, beoordelingscriteria zijn in *absolute* zin (euro's), niet percentages.

precieze informatie aanwezig is, laat onverlet dat een globale afbakening gewenst is om een indruk van de mogelijke mate van doelbereiking te krijgen. De versnippering over thema's die zich doorvertaald heeft naar de organisatiestructuur maakt ook de verantwoordelijkheid voor de doelbereiking onduidelijk.

#### **Onzekerheden en risico's**

Het risico bestaat altijd dat investeringen in innovaties niet het gewenste effect opleveren, in het bijzonder bestaat het gevaar dat de gehoopte 'doorbraken' niet tot stand komen. Aan de andere kant is er de kans op succes. Het tijdig inzetten op innovaties zoals nu gebeurd is, verhoogt die kansen.

Het beeld van de effectiviteit is gemengd.

### **6.3 Efficiëntie**

De ontbrekende kwantitatieve onderbouwing is ook ongunstig voor de beoordeling van de doelmatigheid, ofwel efficiëntie. Het subsidieprogramma Innovaties zal bestaan uit deelprojecten. Daarbij zou eigenlijk iedere subsidieaanvraag met een verwacht batig saldo gehonoreerd moeten worden. Deze subsidieaanvragen zijn vooralsnog onbekend. Daarom richt de beoordeling zich op proceskenmerken en de informatie over de onderbouwing van de kosten van de gehele claim.

Vanuit het oogpunt van efficiëntie is het achterwege laten van prioritering een ongunstig procesmatig kenmerk. Aanvragen met een gering verwacht maatschappelijk kosten-batensaldo kunnen dan voorrang krijgen boven aanvragen met een veel beter verwacht saldo, bijvoorbeeld alleen al omdat ze op een ander speerpunt betrekking hebben.

Onderbouwing van de kosten van het totale programma en de verwachte baten ervan ontbreekt. Anderzijds moet worden opgemerkt dat het bedrag van 75 mln euro bescheiden lijkt ten opzichte van de omvang van de totale problematiek.

Het beeld ten aanzien van efficiëntie is ongunstig.

### **6.4 Overig commentaar**

Om innovatieve methoden een kans te geven kostenbesparend te werken, moeten ze allereerst ontwikkeld zijn. Tijdigheid is dus geboden. Diezelfde tijdigheid speelt de onderhavige claim parten. Het juridische kader moet nog vastgesteld worden. Ook komt een meer kwantitatieve benadering vanuit de knelpunten beter in zicht met de specifieke maatschappelijke kosten-batenanalyses (MKBA's) die nog op stapel staan.

## **6.5 Samenhang**

De samenhang met FES-claim voor het onderdeel synergie loopt via de doelstelling van kostenbesparing. De programma's kunnen onafhankelijk van elkaar worden uitgevoerd. Een grote mate van overlap of synergie lijkt niet waarschijnlijk.

## **6.6 Verbeterpunten**

Een verbeterde probleemanalyse waarbij de discrepanties tussen concrete doelen en de huidige situatie kwantitatief in kaart gebracht worden is nodig. Daaraan dient ook het begrip doorbraaktechnologie gerelateerd te worden. In de organisatiestructuur dient de verantwoordelijkheid voor het centrale doel van kostenbesparing sterker naar voren te komen. Het formuleren van doelstellingen die, in redelijkheid, tussentijdse evaluatie mogelijk maken, draagt bij aan verantwoorder besteding van subsidiegelden.

## **6.7 Totaalbeeld**

De claim betreft een subsidieprogramma met als doel het stimuleren van innovaties die doelbereiking van de Europese Kaderrichtlijn Water (KRW) kosteneffectiever maken. De verantwoordelijkheden met betrekking tot waterkwaliteit en overlast zijn gedelegeerd aan de gemeenten en waterschappen. De legitimiteit van rijksbijdragen in investeringen in innovaties wordt gevonden in de onevenredige grote risico's voor de decentrale overheden. Het beeld over legitimiteit is gunstig, voorwaardelijk op de vaststelling van bepalingen aangaande intellectueel eigendom.

Een kwantitatieve analyse van de discrepantie tussen de doelen en huidige toestand ontbreekt. Hierdoor worden de knelpunten niet concreet en ontstaat er geen zicht op de mogelijke mate van doelbereiking of op welke investeringen maatschappelijk het meest zouden kunnen renderen. Een onderbouwing van de kosten van de totale claim ontbreekt. In de organisatiestructuur dient de verantwoordelijkheid voor het centrale doel van kostenbesparing sterker naar voren te komen. Het formuleren van doelstellingen die, in redelijkheid, tussentijdse evaluatie mogelijk maken, draagt bij aan verantwoorder besteding van subsidiegelden.

Het totaalbeeld van dit project is ongunstig.



## Bronnen

- Ministerie van Verkeer en Waterstaat:  
Strategische MKBA  
Decemhernota KRW/WB21 2006  
Raster 31 augustus  
Telefoongesprek 18 september  
Reactie vragen, mail 20 september  
Telefoongesprek 5 oktober  
Reactie conceptbeoordeling, mail 9 oktober  
Gesprek 11 oktober bij het CPB
- Centraal Planbureau:  
Vragen Stolwijk, mail 13 augustus  
Vragen van 't Riet, mail 14 september

## 7 Projectbeoordeling Synergie Kaderrichtlijn Water en Waterbeheer 21<sup>e</sup> eeuw

### Algemene informatie

**FES-claim:** 115 mln euro

### Korte projectomschrijving

De claim betreft een programma gericht op cofinanciering van projecten van decentrale overheden die bijdragen aan het bereiken van de doelen van zowel de Europese Kaderrichtlijn Water (KRW) als die van Waterbeheer 21<sup>e</sup> eeuw (WB21). De betreffende projecten moeten door samenwerking tussen verschillende overheden en beleidsterreinen en gecombineerde uitvoering tot kostenbesparing (synergie) leiden.

Nederland heeft zich met de KRW in EU-verband verplicht aan eisen met betrekking tot de ecologische en chemische waterkwaliteit. Aan deze eisen moet in 2015 voldaan zijn.

Beargumenteerde verlenging van de termijn van doelrealisatie (fasering) is mogelijk tot uiterlijk 2027, ter beoordeling van de Europese Commissie. Als eerste inschatting<sup>14</sup> van de kosten gaat het Ministerie van Verkeer en Waterstaat uit van 9,2 miljard euro. Hierbij gaat het om een 70 - 80 % KRW-doelbereik in 2017. Een benadering van de daarbij behorende maatschappelijke baten bedraagt, volgens het ministerie, 6 miljard euro. Innovatieve oplossingen en synergie met de doelen van het WB21 (voorkomen wateroverlast) kunnen tot kostenbesparingen leiden. Het ministerie acht een kostenbesparing van 1,9 miljard euro mogelijk en beschouwt dit bedrag als taakstellend<sup>15</sup>. Een dergelijke besparing zou kosten en baten meer in balans brengen. Het onderdeel innovatie is onderwerp van een hieraan gerelateerde, maar separate, FES-claim. De totale 'wateropgave' (KRW + WB21) schat het ministerie op 14 miljard euro.

Er wordt geconstateerd dat de gewenste samenwerking tussen verschillende overheden en beleidsterreinen onvoldoende tot stand komt. Dit komt doordat er overzichten ontbreken, er gebrek aan coördinatie is, er kennis van elkaars terreinen ontbreekt en er patstellingen ontstaan, onder meer door het vraagstuk van de verdeling van de voordelen van samenwerking. Het programma voor cofinanciering betekent een financiële prikkel voor het integreren van afzonderlijke projecten. Voorwaarde is dat deze projecten meerdere doelen dienen. Daarnaast is de rijksbijdrage per project gemaximeerd.

<sup>14</sup> Een 'globale indicatie', zie het voorwoord bij de strategische MKBA. Vervolg MKBA's werken aan verdere onderbouwing, zie pag. 10 Decembernote.

<sup>15</sup> V&W bevestigt in een telefoongesprek van 18 september dat zowel innovatie als synergie moet bijdragen aan deze kostenbesparing.

## 7.1 Legitimiteit overheidsingrijpen

De zorg voor waterkwaliteit, ecologisch en chemisch, en het voorkomen van wateroverlast zijn legitieme overheidstaken. Individuele burgers kunnen in het algemeen niet uitgesloten worden van de baten van schoon oppervlaktewater of van een goed geregeld grondwaterpeil. Omdat er grote aantallen belanghebbenden zijn, is er sprake van complexe externe effecten en dat legitimeert publieke interventie. Verder kan ingrijpen in de waterhuishouding op een grotere ruimtelijke schaal gevolgen hebben dan, zeg, gemeentelijk. De waterschappen bestaan, als aparte bestuurslichamen, om dergelijke externe effecten te internaliseren.

Het rechtvaardigen van een rol voor de rijksoverheid, het vraagstuk van subsidiariteit, is echter problematischer. Dat is juist omdat verantwoordelijkheden met betrekking tot waterkwaliteit en -overlast zijn gedelegeerd aan de lagere overheden. Het rijk is betrokken bij de vaststelling van nationale normen maar niet bij de feitelijke realisatie ervan. De baten van samenwerking bestaan uit kostenbesparingen die op het fysieke vlak gerealiseerd moeten worden: 'de spa hoeft maar één keer in de grond'. Juist op het decentrale niveau zal hier het beste zicht op bestaan.

Er zijn drie redenen die een rijksrol zouden legitimeren: een verscherping van de nationale normen die leidt tot een onevenredige financiële opgave voor de decentrale overheden, het bestaan van bovenregionale externaliteiten of hoge kosten verbonden aan de samenwerking van de decentrale overheden.

Het leidt geen twijfel dat de Europese richtlijn een verscherping van normen betekent waarmee de lagere overheden, via het rijk, geconfronteerd worden. Hiermee is een omvangrijke financiële opgave gemoeid. Maar de rijksbijdrage aan het totaal van deze opgave valt buiten het bestek van de onderhavige claim. Een financieringsprogramma om synergie te bevorderen is niet de juiste plaats om te bepalen waar de lasten van een verscherping van normen terecht zullen komen.

De KRW verlangt dat er beheersplannen gemaakt worden voor (deel)stroomgebieden. Deze beslaan meerdere provincies en waterschappen. Dit suggereert dat samenwerking gewenst is op een ruimtelijke schaal groter dan gebruikelijk. Anderzijds zullen waterschappen die deel uitmaken van eenzelfde stroomgebied eerder met onderlinge afhankelijkheid te maken gehad hebben en samenwerking zal daarom niet nieuw voor ze zijn. Bovenregionale externaliteiten kunnen dan nog bestaan op beleidsterreinen anders dan water. Nadrukkelijk wordt er ook synergie gezocht met andere beleidsdoelen, bijvoorbeeld door de inbedding in het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) en het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV) die niet specifiek op water gericht zijn. Hiermee is echter nog niet aangetoond dat er bovenregionale baten zijn. De claim voert deze ook niet op.

Hoewel er kosten verbonden zijn aan samenwerking bestaat er geen reden om aan te nemen dat deze zich dusdanig verhouden tot de baten dat samenwerking belemmerd wordt.

Veeleer dan een *economisch* probleem betreft de claim een *bestuurlijk* vraagstuk. Dat een rijksbijdrage, zelfs bescheiden van omvang, een patstelling tussen verschillende overheden vlot zou kunnen trekken lijkt aannemelijk en is ook niet zonder precedent.<sup>16</sup> De éénmaligheid van een dergelijke bijdrage<sup>17</sup> ligt niet in de rede, omdat vergelijkbare omstandigheden zich opnieuw zullen voordoen. Het risico bestaat dat er strategisch gedrag van de decentrale partijen uitgelokt wordt.

Het beeld over legitimiteit, in het bijzonder de subsidiariteit, is ongunstig.

## 7.2 Effectiviteit

Het oordeel met betrekking tot de effectiviteit van het programma hangt samen met dat van de legitimiteit. Effectiviteit betreft de vraag in hoeverre het programma additionele maatschappelijke baten genereert ten opzichte van de situatie waarin de FES-claim niet gehonoreerd zou worden. De beoogde baten zijn kostenbesparingen door samenwerking. Er ontbreekt echter een probleemanalyse: *waarom* komt de samenwerking niet tot stand?

Bijgevolg kan niet aangegeven worden waarom een bescheiden rijksbijdrage samenwerking wel tot stand zal brengen. Eveneens kan daarom niet aangegeven worden waarom de decentrale partijen uiteindelijk niet toch tot samenwerking zullen komen. Zij hebben reeds de prikkels: ten slotte zullen de baten hen ten deel vallen.

Voor zover samenwerking niet tot stand komt door het vraagstuk van de verdeling van de voordelen van samenwerking zijn subsidies niet het geëigende instrument. Voor zover de samenwerking niet tot stand komt door het ontbreken van overzichten of door niet synchroon lopende begrotingen van de verschillende partijen is er sprake van proceskosten. Deze kunnen gedragen worden door de rijksoverheid maar lijken bescheiden van omvang en zijn niet onderdeel van de claim. Voor zover de samenwerking niet tot stand komt doordat er tekorten zijn op de begrotingen van de decentrale partijen ligt dat buiten het bestek van de claim. Daar komt nog bij dat er geen alternatieven in beschouwing zijn genomen die we wellicht bestaan om die samenwerking tot stand te brengen, zoals het verbinden van voorwaarden aan bestaande regelingen als ILG, voorfinanciering door het Rijk etcetera.

Het ontbreken van een scherpe definitie van synergiewinst verhoogt het risico van onjuist gebruik en daarmee de effectiviteit.

Het beeld van de effectiviteit is ongunstig.

<sup>16</sup> Een historisch precedent is de droogmaking van het Haarlemmermeer. Zie bijvoorbeeld Geert Maks 'De Goede Stad' (2007).

<sup>17</sup> Reactie van het ministerie.

### 7.3 Efficiëntie

Het ongunstige beeld van de legitimiteit en de effectiviteit werkt door in het beeld van de efficiëntie.

De onderhavige FES-claim voor een programma van cofinanciering is een koepelclaim. Het zal opgebouwd zijn uit nu nog onbekende deelprojecten. Dat maakt beoordeling van de verhouding van verwachte baten en kosten lastig. Gebruikelijk is dan om, onder meer, naar proceskenmerken te kijken.

Wat dat betreft scoort de inbedding in de bestaande structuren van de investeringsbudgetten ILG en ISV gunstig.<sup>18</sup> Ook de maximering van de rijksbijdrage per deelproject is gunstig.

Wat betreft de claim als geheel daarentegen ontbreekt iedere onderbouwing van de omvang van het programma. Hoeveel lasten voor het rijk levert hoeveel kostenbesparing op? De claim wordt geplaatst tussen een taakstellende kostenbesparing van 1,9 miljard euro en een met andere departementen en provincies afgesproken bijdrage van 115 miljoen euro.

Het totaalbeeld ten aanzien van efficiëntie is ongunstig.

### 7.4 Samenhang

De samenhang met de FES-claim voor het innovatieprogramma loopt via de doelstelling van kostenbesparing. De programma's kunnen onafhankelijk van elkaar worden uitgevoerd. Een grote mate van overlap of synergie lijkt niet waarschijnlijk.

### 7.5 Verbeterpunten

Een heldere en eenduidige probleemanalyse is nodig om de oplossingsrichting te bepalen en de rijksbijdrage te rechtvaardigen. Mocht een verbeterde probleemanalyse leiden tot de diagnose dat synergiesubsidies een kansrijke remedie zijn, dan dient het begrip synergie scherp gedefinieerd te worden om oneigenlijk gebruik te voorkomen.

### Totaalbeeld

De claim betreft een programma gericht op cofinanciering van geïntegreerde projecten van decentrale overheden die bijdragen aan het bereiken van de doelen van zowel de Europese Kaderrichtlijn Water (KRW) als die van Waterbeheer 21<sup>e</sup> eeuw (WB21). De betreffende projecten moeten door samenwerking tussen verschillende overheden en beleidsterreinen en gecombineerde uitvoering tot kostenbesparing leiden. Er wordt geconstateerd dat de gewenste samenwerking tussen verschillende overheden en beleidsterreinen onvoldoende tot stand komt.

<sup>18</sup> Hierbij gaat het CPB er vanuit dat de ILG-systematiek tussentijdse, en onafhankelijke, monitoring bevat.

De verantwoordelijkheden met betrekking tot waterkwaliteit en overlast zijn gedelegeerd aan de lagere overheden. Wezenlijk is daarom een probleemanalyse van waarom de samenwerking tussen deze decentrale partijen niet tot stand komt. Deze analyse ontbreekt. Bijgevolg kan niet aangegeven worden waarom een bescheiden rijksbijdrage samenwerking wel tot stand zal brengen. Eveneens kan daarom niet aangegeven worden waarom de decentrale overheden uiteindelijk zelf niet toch tot samenwerking zullen komen. Zij hebben reeds de prikkels. Verder zijn er geen alternatieven in de beschouwing betrokken om die samenwerking tot stand te brengen. De effectiviteit van rijksbijdragen is daarom slecht te legitimeren. Een onderbouwing van de omvang van het programma en de daarmee te realiseren kostenbesparingen is niet voorhanden.

Het totaalbeeld van dit project is ongunstig.

## **Bronnen**

- Ministerie van Verkeer en Waterstaat:  
Strategische MKBA  
Decembernote KRW/WB21 2006  
Eerste raster  
Herziene raster 31 augustus  
Telefoongesprek 18 september  
Reactie vragen, mail 20 september  
Telefoongesprek 5 oktober  
Reactie conceptbeoordeling, mail 9 oktober  
Gesprek 11 oktober bij het CPB
  - Centraal Planbureau:  
Vragen Stolwijk, mail 13 augustus  
Vragen van 't Riet, mail 14 september
- Geert Mak, 'De Goede Stad', Atlas, 2007.

## 8 Projectbeoordeling 5% groeiambitie OV per spoor

### Algemene informatie

**FES-claim:** 250 mln euro, waarvan 200 mln euro in de periode 2008-2012 en 50 mln euro in 2013.

### Korte projectomschrijving

In het Coalitieakkoord is de ambitie opgenomen om het OV per spoor met 5% per jaar te laten groeien. Om die groei te realiseren heeft Het Ministerie van V&W eerst in discussies met ‘de buitenwereld’ 160 ideeën gegenereerd. Tussen allerlei bekende voorstellen zitten ook enkele geheel nieuwe, soms zeer creatieve, ideeën (Hooligan-abonnement, weidestations, spoor-dating service). Vervolgens heeft V&W de 44 meest kansrijke ideeën nader uitgewerkt en zo goed mogelijk berekend wat de bijdrage aan de groei van het OV per spoor kan zijn.

De genoemde ambitie wordt uitgewerkt in een nog te verschijnen ‘Actieplan’. Bij de beoordeling heeft het CPB gebruik gemaakt van een concept van het Actieplan van 19 oktober 2007. Het streven is het Actieplan te laten bestaan uit maatregelen die:

- Op korte termijn uitvoerbaar zijn;
- Aantoonbaar effectief zijn in termen van groei van reizigerskilometers;
- Bijdragen aan beleidsdoelen;
- Draagvlak hebben bij betrokken partijen (onder andere reizigers en spoorsector).

De maatregelen, die nu nog niet bekend zijn, worden geprioriteerd op basis van kosteneffectiviteit met betrekking tot reizigersgroei.

### 8.1 Legitimiteit overheidsingrijpen

Bij de selectie van maatregelen heeft V&W rekening gehouden met het legitimizeitsaspect. Zo zijn bij de OV-maatregelen in beginsel alleen die maatregelen geselecteerd die het Rijk af zou kunnen dwingen in de concessie-overeenkomst met de NS.

Baten zouden evenwel deels ten gunste kunnen komen aan een bedrijf (bijvoorbeeld de genoemde verhoging van de kostendekkingsgraad). Een bijdrage vanuit het bedrijfsleven zou dan te overwegen zijn. Hoewel er wordt gesteld dat een deel van de investeringen uit het programma door de NS worden betaald, komt dit niet tot uitdrukking in de gevraagde FES-claim.

Het beeld over legitimiteit is gunstig tot gemengd.

## 8.2 Effectiviteit en efficiency

Omdat de vraag in hoeverre het project additionele maatschappelijke baten genereert ten opzichte van de situatie waarin de FES-middelen niet worden verstrekt (effectiviteit) en de efficiëntievraag hoe de verwachte baten van het project zich tot de kosten verhouden gezien de aard van het project door elkaar heenlopen, is ervoor gekozen de beide aspecten gezamenlijk te behandelen. Daarbij wordt direct toegespitst op de efficiencyvraag.

Bij de beoordeling van FES-claims door het CPB gaat het uiteindelijk altijd om de vraag of het project de welvaart in brede zin verhoogt of niet. Weliswaar wordt standaard ook aandacht besteed aan de vraag of het project bijdraagt aan concrete tussenliggende beleidsdoelen, in dit geval de 5% groeiambitie voor OV per spoor, maar de bijdrage aan de welvaart is het finale criterium. Het project betreft een programma waarbij in een conceptactieplan 160 potentiële ideeën zijn uitgewerkt. Bij de beoordeling van de efficiency is zowel gekeken naar de vormgeving van het proces als (globaal) naar de mogelijke effecten voor de welvaart van een aantal van de genoemde ideeën. De Spoortunnel Delft waarvoor een FES-bijdrage van 20 mln euro is geclaimd, wordt vanwege het afwijkende karakter van de rest van de claim apart beoordeeld.

### **Spoortunnel Delft**

Opmerkelijk is dat 20 mln euro lijkt te worden gebruikt voor een toekomstvaste ligging van de spoortunnel Delft.<sup>19</sup> Een dergelijk project lijkt niet te passen in de selectiecriteria van het Actieplan. Het bespaart mogelijk toekomstige investeringskosten en vermindert mogelijk toekomstige (bouw)overlast in Delft, maar lijkt op het eerste gezicht geen reizigersgroei te genereren op korte termijn.

Het CPB beschikt, behoudens het genoemde bedrag van 20 mln euro, niet over informatie om het project Spoortunnel Delft te kunnen beoordelen. Dit onderdeel van de claim is daarom onbeoordeelbaar.

### **Maatregelen Actieplan (claim exclusief Spoortunnel Delft)**

Hieronder volgt eerst een beoordeling van de in het raster voorgestelde werkwijze. Daarna volgt een beknopte welvaartsanalyse van enige voorgestelde maatregelen.

### **Proces**

De maatregelen zullen worden geprioriteerd op basis van kosteneffectiviteit met betrekking tot reizigersgroei, waarna deze worden getoetst op bijdragen aan de beleidsdoelen (bereikbaarheid, duurzaamheid, sociale functie e.d.). Dat laatste is een belangrijke vraag. In wezen gaat het dan

<sup>19</sup> De spoortunnel Delft blijft volgens het raster buiten beschouwing in het Actieplan, maar maakt wel onderdeel uit van de gevraagde claim van 250 mln euro.



om de vraag wat het effect is op de welvaart in brede zin. Daarbij moet een inschatting van de kosten niet uit het oog worden verloren.

In het raster wordt gesteld dat OV in het algemeen gezien wordt als duurzaam vervoer en dat meer gebruik van OV een bijdrage levert aan duurzaamheid. Los van de vraag wat in dit kader onder duurzaamheid wordt verstaan, is het daarbij de vraag of en in welke mate het gegenereerde vervoer ten koste gaat van vervoerswijzen, waarvan de uitstoot van schadelijke emissies per reizigerskilometer hoger is dan het geval is voor de trein en in welke mate gebruik wordt gemaakt van de benutting van ondercapaciteit in bestaande treinen of dat additionele trein(stell)en moeten worden ingezet. Gegeneerd vervoer van mensen die eerst de reis per fiets maakten of niet (of korter) reisden, levert uiteraard geen milieuwinst op.

Bij het opstellen van het Actieplan worden vier stappen onderscheiden, waarvan de eerste twee inmiddels goeddeels zijn doorlopen:

1. Ideeën genereren met diverse partijen in het veld;
2. Ideeën convergeren, waarbij op basis van ervaringen elders, expert opinions en een burgertoets wordt getoetst op de aspecten effectiviteit, maakbaar en effectief op korte termijn en draagvlak. Effectiviteit wordt hierbij geoperationaliseerd als aantoonbare bijdrage aan de groeiambitie;
3. Ideeën toetsen op de bijdrage aan de beleidsdoelen en de kosten, waarbij gebruik wordt gemaakt van diverse expertise, waaronder het Kenniscentrum Mobiliteit en externe deskundigheid;
4. Besluitvorming.

Het is positief dat enige trechtering plaatsvindt door expert opinions en toetsing door derden. Stap 3 is nog niet helder omschreven. Wij gaan ervan uit dat getoetst zal worden op aspecten als bereikbaarheid, duurzaamheid (milieu), sociale functie, kosten e.d., dat wil zeggen op de bijdragen aan de maatschappelijke welvaart.

Verder moet nog worden opgemerkt dat de effecten wel moeten worden gezien tegen de achtergrond van OV-gerelateerde projecten in het MIRT en OV-gerelateerde projecten van lokale en regionale overheden. Deze projecten impliceren vaak ook reizigersgroei. Het is de vraag welke additionele effecten de uitwerking van het voorgestelde Actieplan met zich meebrengt, welke samenhang er bestaat en of er in de uitvoerbaarheid dan wel de capaciteit geen knelpunten optreden.

#### **Nadere rubricering van de ideeën Actieplan**

Bij de beoordeling kunnen we dankbaar gebruik maken van de informatie die V&W voor de selectie van 44 ideeën al heeft verzameld. We hebben de welvaartsanalyse als volgt vorm gegeven.

Van de 44 meest kansrijke ideeën hebben we die ideeën weggelaten die volgens opgave van V&W geen al te grote bijdrage aan de groei van het OV per spoor kunnen hebben. Daarmee is niet gezegd dat die ideeën niet waardevol kunnen zijn. Het is mogelijk dat ze met betrekkelijk weinig geld een heel aardig maatschappelijk rendement sorteren. Maar we kijken toch vooral naar die maatregelen die naar verwachting wat meer effect sorteren en waarschijnlijk ook wat meer geld zullen kosten. Merk overigens op dat een groot aantal van de niet nader geselecteerde voorstellen in wezen tot de normale bedrijfsvoering van de NS behoren. Zo ligt het ligt voor de hand dat de NS zelf al oog heeft voor bepaalde kwaliteitsverbeteringen. Denk daarbij aan verbetering van de reisinformatie en het reiscomfort. Dat leidt ook niet tot méér OV per spoor, eerder tot behoud van marktaandeel, omdat dit soort verbeteringen helemaal in de geest van de tijd zijn en daarom bij andere modaliteiten zoals de auto ook optreden.

Volgens opgave van V&W kunnen 18 voorstellen ‘misschien wel 1% extra spoorvervoer’ uitlokken. Het CPB heeft in dit kader geen plausibiliteitscheck uit kunnen voeren van deze ramingen. Tussen enkele van die 18 maatregelen bestaat een grote mate van overlap. Zo vallen diverse kortingsacties vrijwel samen met het voorstel om 65-plussers gratis OV in de daluren te geven. Na opschoning blijven 11 maatregelen over die hieronder zijn samengebracht in vijf rubrieken (tussen haakjes het nummer in het Ideeboek van V&W):

#### **Goedkoper OV**

1. 65+-ers gratis treingebruik in de daluren (idee 4, ten dele ook idee 12 en idee 19);
2. Uitbreiden OV Studentenkaart voor MBO (idee 5);
3. Tariefsdifferentiatie (idee 10).

#### **Auto duurder**

1. Verhogen parkeertarieven binnensteden (idee 11);
2. Benzineprijzen fors verhogen (idee 23).

#### **Goedkoper OV speciaal voor automobilisten**

1. Mobiliteitsbeleid bedrijven actief beïnvloeden (idee 40, ten dele idee 15);
2. Gratis OV dagkaart bij grote beurt/APK (idee 73);
3. Gratis OV-jaarkaart bij inlevering nummerplaat (idee 107);

#### **Beter voor- en natransport**

1. Meer vervoersmogelijkheden bieden in voor- en natransport (idee 32);
2. Aansluitgarantie/afstemmen overstap (idee 46, ten dele ook idee 68).

#### **Betere informatie**

1. Nederlanders gericht informeren over OV (idee 37, ten dele ook idee 50)

### **Beknopte welvaartsanalyse**

Deze 11 voorstellen zullen we primair beoordelen op hun bijdrage aan de welvaart. Nu is het welvaartsbegrip heel breed, in beginsel alles wat mensen van waarde vinden en wat schaars is, maar bij deze beoordeling beperken we ons tot een kwalitatieve bespreking van de mogelijke effecten van de maatregelen op de volgende aspecten van welvaart:

- Bereikbaarheid;
- Duurzaamheid (het milieu);
- Steun aan sociaal zwakkeren;
- Overige zaken (waaronder de kosten).

Alle maatregelen zijn zo geselecteerd dat ze in ieder geval een positieve bijdrage leveren aan de 5% groeiambitie voor het OV per spoor. Daarmee is niet gezegd dat ze ook een positieve bijdrage leveren aan de welvaart. Het zal blijken dat geen van de maatregelen positief scoort op elk van de vier bovengenoemde aspecten van welvaart. Elke maatregel heeft naast een positief effect op een of meer aspecten altijd ook een negatief effect op minstens een, maar vaak ook op meerdere andere aspecten. Het saldo van deze effecten kan zowel positief als negatief zijn. In het kader van het tijdsbestek van deze beoordeling zullen we er niet aan toe komen het saldo van de maatregelen op de welvaart daadwerkelijk uit te rekenen. We gaan er van uit dat in Stap 3 van het Actieplan de kwantificering alsnog plaats gaat vinden. De nu volgende analyse blijft bij kwalitatieve indicaties.

Een belangrijk aandachtspunt betreft de uitvoerbaarheid van maatregelen en de daarmee gepaard gaande kosten. 5% groei op het spoor per jaar is een ambitieuze doelstelling. Het is de vraag in hoeverre de voorgestelde groei terecht zal komen in de spits in op dit moment al drukke trajecten, waarbij de grenzen aan de capaciteit worden opgezocht dan wel gepaard gaan met hoge additionele kosten. Hier valt te denken aan noodzakelijke perronverlengingen en aanpassingen van stations of spoorwegovergangen die vaker gesloten moeten worden waarbij het denkbaar is dat in sommige gevallen ondertunneling noodzakelijk wordt. Daarnaast kan additioneel treinverkeer in de spits op drukke trajecten belangrijke consequenties hebben voor de betrouwbaarheid (waar eveneens hoge ambities voor bestaan) van het bestaande treinverkeer met negatieve welvaartseffecten voor een groot aantal bestaande reizigers. Opmerkelijk is dat in het Actieplan geen maatregelen zijn opgenomen die de reizigersgroei accommoderen. Het is niet voorstelbaar dat de reizigersgroei alleen zal plaatsvinden in onderbenutte capaciteit buiten de spits. Dit vormt een belangrijk risico voor kostenoverschrijdingen.

Daarnaast blijven op diverse punten vragen bestaan. Niet altijd is duidelijk of er echt sprake is van een urgent knelpunt dat onmiddellijk opgelost moet worden. Ook is niet altijd duidelijk of de voorgestelde maatregel ook daadwerkelijk in de geplande periode uitgevoerd kan worden. In

dit stadium kan het CPB op deze punten niet nader ingaan en beperken we ons tot een schets van de effecten op de vier bovengenoemde aspecten van de welvaart.

### **Goedkoper OV**

Bereikbaarheid	+
Duurzaamheid (milieu)	- / 0
Steun aan sociaal zwakkeren	0 / +
Overige zaken (w.o. de kosten)	-

- De eerste twee maatregelen maken het treingebruik goedkoper en verhogen dus de *bereikbaarheid*. De derde maatregel, tariefdifferentiatie, betekent meestal dat tarieven worden verhoogd voor die groepen die het kunnen en willen betalen (yield management) waarbij men een lichte vraaguitval op de koop toeneemt. Volgens het Ideeboek wil VenW echter vraaguitval voorkomen. Dan kan tariefdifferentiatie alleen de vorm krijgen van een tariefsverlaging voor andere groepen en komt het dus op één lijn te staan met de eerste twee voorstellen.
- De ervaring wijst uit dat goedkoper OV betrekkelijk weinig automobilisten over de streep trekt. Het genereert vooral nieuw (trein)verkeer en het ontmoedigt het fietsen enigszins. Voor zover het noopt tot de inzet van extra treinen, ook in de daluren, veroorzaakt het extra emissies en is het effect op het *milieu* op zijn gunstigst neutraal, mogelijk negatief.
- De (ouders van) MBO-studenten vormen een redelijk getrouwe afspiegeling van de bevolking, maar onder 65-plussers zijn nog altijd iets meer *sociaal zwakkeren* dan gemiddeld, ook al is dat langzaam maar zeker aan het veranderen. Wat betreft steun aan sociaal zwakkeren scoren deze maatregelen neutraal tot licht positief, met de aantekening dat er andere, effectievere methoden bestaan om sociaal zwakkeren te steunen.
- Naarmate de maatregelen automobilisten kunnen overhalen met de trein te gaan, kan de congestie op de wegen iets afnemen. Daar staat tegenover dat de opbrengst van de brandstofaccijns afneemt. Dat komt bovenop het bedrag dat de maatregelen zelf al kost. Aangenomen dat die kosten gedragen moeten worden door mensen buiten de spoorsector zullen de *'overige zaken'* negatief zijn voor de welvaart.<sup>20</sup>

### **Auto duurder**

Bereikbaarheid	-
Duurzaamheid (milieu)	+
Steun aan sociaal zwakkeren	-
Overige zaken (w.o. de kosten)	- / 0 / +

- Het duurder maken van het autogebruik remt de mobiliteit: de *bereikbaarheid* neemt af. De mate waarin dat gebeurt hangt sterk af van de vormgeving van de voorstellen.

<sup>20</sup> Als het geld uit het FES komt, zullen andere FES-waardige projecten geen doorgang vinden; dat is ook negatief.

- Het *milieu* is gebaat bij de te verwachten duidelijke afname van het autogebruik en lichte toename van het gebruik van de fiets en het OV<sup>21</sup>.
- Het duurder maken van de auto komt relatief hard aan bij de koopkracht van de lage inkomens.
- De opbrengst van de maatregelen kan besteed worden aan *andere zaken* dan vervoer. Dat is als zodanig positief. Hoe groot precies de opbrengst is, hangt niet alleen af van de vormgeving van de maatregel, maar ook van de uitvoeringskosten. Bovendien zal, door de verminderde automobilititeit, de MRB- en accijnsopbrengst lager uitkomen. Indien het autogebruik duurder gemaakt wordt door de accijnzen fors te verhogen, moet bovendien gerekend worden met een behoorlijk weglekeffect naar de buurlanden vanwege het grenstanken. De Belgische en Duitse schatkist wordt gespekt, ten koste van de Nederlandse. De totale opbrengst van de maatregel kan dan negatief worden.

#### **Goedkoper OV speciaal voor automobilisten**

Bereikbaarheid	+
Duurzaamheid (milieu)	+
Steun aan sociaal zwakkeren	0
Overige zaken (w.o. de kosten)	-

- Het betreft enkele zeer specifieke maatregelen. Specifieke maatregelen hebben doorgaans positieve effecten, zo ook deze. Het probleem is dat ze vaak niet of heel *moelijk uitvoerbaar* zijn (bijvoorbeeld gratis OV-jaarkaart bij inlevering nummerplaat). Dat lijkt hier ook het geval.
- Als de maatregelen uitvoerbaar zouden zijn, dan pakken ze positief uit op de *bereikbaarheid*, het OV wordt immers goedkoper zonder dat de auto duurder wordt.
- De maatregelen zullen slechts een klein opwaarts effect hebben op de totale mobiliteit. Het zal vooral gaan om vervanging van automobilititeit door OV-gebruik. Het effect op het *milieu* zal wel positief zijn.
- Zo op het eerste gezicht lijken deze maatregelen geen specifiek *sociaal* effect te hebben.
- De kosten van de maatregelen, inclusief de gederfde MRB en accijns, moeten wel betaald worden. Dat zal ten koste gaan van *andere zaken* dan mobiliteit.

#### **Beter voor- en natransport**

Bereikbaarheid	+
Duurzaamheid (milieu)	- / 0
Steun aan sociaal zwakkeren	0 / +
Overige zaken (w.o. de kosten)	-

<sup>21</sup> Bij introductie van een kilometerprijs is de toename van het OV volgens de verkeersanalyse van AVV slechts 10% van de afname van het autogebruik.

- Het spoor is een hub-and-spoke systeem: mensen komen uit alle windrichtingen naar het station, nemen samen de trein, en waaiëren dan weer uit in alle richtingen. Een goed op de treinreis aansluitend voor- en natransport is cruciaal om de treinreis aantrekkelijk te maken.
- De richting van de effecten voor beter OV is hetzelfde als die voor goedkoper OV. Omdat de treinreis aantrekkelijker wordt neemt de *bereikbaarheid* toe. Het zal vooral extra OV genereren, met een heel klein negatief effect op het autogebruik. Het effect op het *milieu* zal per saldo negatief zijn, op zijn hoogst neutraal. De maatregel kan ten goede komen aan de *sociaal zwakkeren*. De *kosten* zullen relatief hoog zijn. De Nederlandse steden zijn dunbevolkt. De bevolkingsdichtheid is in Londen twee keer en in Parijs vijf keer zo groot als in Amsterdam. Daarom is er in Nederland heel veel voor- en natransport nodig, slechts weinig mensen komen lopend van en naar het station. Dat maakt het stroomlijnen van al die verschillende voor- en natransport modaliteiten complex en duur.

#### **Betere informatie**

Bereikbaarheid	+
Duurzaamheid (milieu)	- / 0
Steun aan sociaal zwakkeren	0
Overige zaken (w.o. de kosten)	-

- Met deze maatregel wordt niet bedoeld op het verstrekken van betere reisinformatie maar op 'direct marketing'. In het bijzonder denkt men aan het gericht verstrekken van informatie over de positieve aspecten van het OV aan mensen die net verhuisd zijn. Het is maar moeilijk voor te stellen dat mensen anno 2007 slecht geïnformeerd zijn. Maar proeven in München en andere buitenlandse steden laten zien dat mensen die gericht informatie krijgen eerder de trein pakken in plaats van auto/fiets/lopen.
- Voor zover de maatregel effect heeft is dat goed voor de *bereikbaarheid*. In München ging het extra OV-gebruik niet alleen ten koste van het autogebruik, maar in belangrijke mate ook ten koste van lopen en fietsen. Het effect op het *milieu* is daarom neutraal tot negatief. De maatregel is niet speciaal gericht op *sociaal zwakkeren*. De *kosten* van het verstrekken van informatie (plus de ergernis bij mensen die geen behoefte hebben aan extra informatie) kunnen beperkt blijven.

#### **Conclusies welvaartsanalyse**

We hebben die maatregelen die volgens opgave van V&W een bijdrage kunnen leveren aan de 5% groeiambitie voor het OV per spoor beoordeeld op hun bijdrage aan de bereikbaarheid, de duurzaamheid (het milieu), de steun aan sociaal zwakkeren en overige zaken (waaronder de kosten.). Het beeld is gevarieerd, met plussen en minnen. Er bestaat blijkbaar geen wondermiddel.

Enkele maatregelen die het OV-gebruik van specifieke groepen automobilisten bevorderen, scoren relatief gunstig. Er bestaan wel ernstige twijfels over de uitvoerbaarheid van die maatregelen.

Een goed aansluitend voor- en natransport is cruciaal voor het spoor. Echter, in de dunbevolkte Nederlandse steden is het verre van eenvoudig en tamelijk kostbaar om goed aansluitend voor- en natransport voor grote groepen mensen te realiseren.

Veel maatregelen beogen het OV goedkoper te maken of het autogebruik duurder. Goedkoper OV is goed voor de bereikbaarheid maar slecht voor het milieu, omdat het vooral extra reizigers genereert. Duurder autogebruik is daarentegen juist slecht voor de bereikbaarheid maar goed voor het milieu, omdat het vooral reizen ontmoedigt.

### **Onzekerheden en risico's**

Aangezien nog niet bekend is welke feitelijke maatregelen onderdeel uitmaken van dit project kunnen onzekerheden ten aanzien van de kosten niet worden ingeschat. De hoogte van de claim is niet onderbouwd. Er bestaat een risico van kostenoverschrijdingen, omdat geen maatregelen zijn ingeraamd om de capaciteitsgroei te accommoderen.

Het is verwarrend dat enerzijds wordt gesteld dat de NS een gedeelte van de maatregelen betaalt, terwijl anderzijds de FES-claim overeenkomt met 100% van de genoemde bedragen.

### **Alternatieven**

Reizigersgroei is meer een middel dan een doel. Pas als helder is welke achterliggende doelen worden bereikt met de beoogde reizigersgroei, kan de vraag worden gesteld of deze doelen niet efficiënter bereikt kunnen worden met andere middelen.

In het concept Actieplan is een groot aantal ideeën geformuleerd, waartussen naar verwachting ideeën die de maatschappelijke welvaart in potentie verhogen. Het is nog niet helemaal duidelijk of in Stap 3 nader geselecteerd zal worden op basis van een mogelijke bijdrage aan de maatschappelijke welvaart en of daarbij alle mogelijk kosten in beeld gebracht gaan worden.

Het totaalbeeld ten aanzien van efficiëntie is gemengd.

## **8.3 Samenhang**

Er bestaat samenhang met 'business development' door NS. Daarnaast dragen vele projecten uit het MIRT en projecten van lokale en regionale overheden bij aan een reizigersgroei voor OV per spoor.

## 8.4 Verbeterpunten

Het project betreft globaal het vormen van een fonds waaruit maatregelen gefinancierd gaan worden. Op dit moment is niet bekend welke eisen er worden gesteld aan effectiviteit en efficiency (in de zin van bijdrage aan de maatschappelijke welvaart in brede zin). Daarnaast is niet gekeken op welke alternatieve wijzen een bijdrage kan worden geleverd aan de achterliggende beleidsdoelen van de 5% groeiambitie voor het spoor. Ten slotte is een belangrijk verbeterpunt dat gekeken moet worden naar alle kosten, zoals kosten die gepaard gaan met reizigersgroei op drukke trajecten in de spits, waarvan in de beoordeling voorbeelden worden gegeven. Opmerkelijk is dat geen maatregelen zijn opgenomen om de capaciteitsgroei te accommoderen.

### Totaalbeeld

Het project geeft invulling aan de kabinetsambitie van 5% groei van reizigerskilometers per jaar voor OV per spoor. Deze ambitie wordt uitgewerkt in een nog te verschijnen 'Actieplan', waarvan bij deze beoordeling gebruik is gemaakt van een concept van 19 oktober 2007.

Vanwege het afwijkende karakter van het onderdeel 'Spoortunnel Delft' waarvoor een FES-bijdrage van 20 mln euro wordt geclaimd, is dit apart beoordeeld van de rest van de claim. Het CPB beschikt, behoudens het genoemde bedrag van 20 mln euro, niet over informatie om het project Spoortunnel Delft te kunnen beoordelen. Dit onderdeel van de claim is daarom onbeoordeelbaar. De uitspraken hierna gelden voor de resterende 230 mln euro van de claim.

Het beeld van de legitimiteit is gunstig tot gemengd. Bij de selectie van maatregelen is rekening gehouden met het legitimiteitsaspect. Baten zouden evenwel deels ten gunste kunnen komen aan een bedrijf (bijvoorbeeld de genoemde verhoging van de kostendekkingsgraad). Een bijdrage vanuit het bedrijfsleven zou dan te overwegen zijn. Hoewel er wordt gesteld dat een deel van de investeringen uit het programma door de NS worden betaald, komt dit niet tot uitdrukking in de gevraagde FES-claim.

Bij de beoordeling van de efficiency is zowel gekeken naar de vormgeving van het proces als (globaal) naar de mogelijke effecten voor de welvaart van een aantal van de genoemde ideeën (in kwalitatieve zin). Hierbij is de bijdrage aan de maatschappelijke welvaart als uitgangspunt genomen, waarbij tevens is gekeken naar de tussendoelen, zoals de geformuleerde doelstelling van 5% groei per spoor.

De voorgestelde maatregelen worden geprioriteerd op basis van kosteneffectiviteit met betrekking tot reizigersgroei, waarna deze worden getoetst op bijdragen aan de beleidsdoelen (bereikbaarheid, duurzaamheid, sociale functie e.d.). In wezen gaat het om de vraag welke *welvaartsverhogende* effecten de maatregelen hebben. Het is nog niet helemaal duidelijk of in Stap 3 van het proces de vraag inderdaad zó gesteld zal worden.



Volgens opgave van V&W kunnen 18 van de 44 meest kansrijke ideeën ‘misschien wel 1% extra spoorvervoer’ uitlokken. Daarbij moet overigens worden opgemerkt dat een groot aantal van de niet nader geselecteerde voorstellen in wezen tot de normale bedrijfsvoering van de NS behoren. De genoemde 18 voorstellen zijn kwalitatief beoordeeld op de aspecten ‘bereikbaarheid’, ‘duurzaamheid (het milieu)’, ‘steun aan sociaal zwakkeren’ en ‘overige aspecten, waaronder de kosten’. Daarbij is in dit bestek geen poging gedaan om de genoemde welvaartseffecten te salderen tot een eindoordeel per maatregel. Het beeld is gevarieerd, met plussen en minnen. Er bestaat blijkbaar geen wondermiddel.

Enkele van de 18 maatregelen bevorderen het OV-gebruik van specifieke groepen automobilisten. Zij scoren relatief gunstig. Er bestaan wel ernstige twijfels over de uitvoerbaarheid van die maatregelen. Andere maatregelen zijn gericht op een beter aansluitend voor- en natransport. Dat is cruciaal voor het spoor. Echter, in de dunbevolkte Nederlandse steden is het verre van eenvoudig en tamelijk kostbaar om goed aansluitend voor- en natransport voor grote groepen mensen te realiseren. Veel van de 18 maatregelen beogen het OV goedkoper te maken of het autogebruik duurder. Goedkoper OV is goed voor de bereikbaarheid maar slecht voor het milieu, omdat het vooral extra reizigers genereert. Duurder autogebruik is daarentegen juist slecht voor de bereikbaarheid maar goed voor het milieu, omdat het vooral reizen ontmoedigt.

Een belangrijk aandachtspunt betreft de uitvoerbaarheid van maatregelen en de daarmee gepaard gaande kosten. 5% groei op het spoor per jaar is een ambitieuze doelstelling. Het is de vraag in hoeverre de voorgestelde groei terecht zal komen in de spits in op dit moment al drukke trajecten, waarbij de grenzen aan de capaciteit worden opgezocht dan wel gepaard gaan met hoge additionele kosten. Hier valt te denken aan noodzakelijke perronverlengingen en aanpassingen van stations of spoorwegovergangen die vaker gesloten moeten worden waarbij het denkbaar is dat in sommige gevallen ondertunneling noodzakelijk wordt. Daarnaast kan additioneel treinverkeer in de spits op drukke trajecten belangrijke consequenties hebben voor de betrouwbaarheid (waar eveneens hoge ambities voor bestaan) van het bestaande treinverkeer met negatieve welvaartseffecten voor een groot aantal bestaande reizigers. Opmerkelijk is dat in het Actieplan geen maatregelen zijn opgenomen die de reizigersgroei accommoderen. Het is niet voorstelbaar dat de reizigersgroei alleen zal plaatsvinden in onderbenutte capaciteit buiten de spits. Dit vormt een belangrijk risico voor kostenoverschrijdingen.

Concluderend kan worden gesteld dat in het concept Actieplan een groot aantal ideeën is geformuleerd, die al zijn getrechterd op hun potentiële bijdrage aan de 5% groeiambitie van het OV per spoor. Daartussen zijn naar verwachting ideeën die de maatschappelijke welvaart in potentie verhogen. Een nadere selectie is op zijn plaats op basis van het gekwantificeerde effect op de welvaart in termen van bereikbaarheid, duurzaamheid (milieu) en sociale functie. Het is daarbij zaak om scherp alle additionele kosten in beschouwing te nemen. Of de resterende maatregelen daadwerkelijk een groei van het OV per spoor met 5% zullen realiseren is, op voorhand niet te zeggen.

Het totaalbeeld van dit project is gemengd.

## **Bronnen**

Raster 5% groeiambitie OV per spoor met bijlage:

- Beschrijving van stappen voor het opstellen van het Actieplan.  
Concept Actieplan 'Groei op het spoor' gemaald op 19 oktober 2007.  
Oplegnotitie bij concept Actieplan ten behoeve van de ICRE van 22 oktober 2007.  
Ideeboek 5% groeiambitie OV per spoor 18 oktober 2007.  
MIRT-projectenboek 2008.

## 9 Projectbeoordeling Internationale School Eindhoven

Het voorstel voor een bijdrage voor het bouwen van een internationale school in Eindhoven is eerder ingediend bij de FES ronde van 2006 (zie 9.6). Uiteindelijk is toen besloten om geen subsidie toe te kennen. De CPB-beoordeling van het voorstel uit 2006 is gegeven in de bijlage. In deze nieuwe beoordeling wordt vooral ingegaan op de verschillen met het eerdere voorstel.

### Algemene informatie

**FES-claim:** 7 mln euro

In het nieuwe voorstel wordt gevraagd om een bijdrage van 7 mln euro. De investeringskosten zijn in totaal begroot op 32,5 mln euro. Naast de FES-claim van 7 mln euro zal worden bijgedragen door het regionale bedrijfsleven (4 mln euro), regionale en provinciale overheden (8 mln euro) en gemeenten (13,5 mln euro). In 2006 werden de investeringskosten begroot op 35 mln euro en werd vanuit het FES een bijdrage gevraagd van 9 mln euro.

### 9.1 Legitimiteit overheidsingrijpen

In de eerdere beoordeling is aangegeven dat het onduidelijk is welk markt- of overheidsfalen wordt aangepakt. Van overheidsfalen lijkt geen sprake omdat de overheid ook in de huidige situatie onderwijs bekostigt voor kinderen van buitenlandse werknemers. Daarbij draagt de overheid de additionele kosten verbonden aan het aanbieden van een internationaal curriculum. Ook in andere regio's van Nederland zijn internationale scholen van hoge kwaliteit tot stand gekomen, evenwel zonder forse steun van de overheid.

Het belangrijkste doel van het project is het versterken van de concurrentiepositie van Zuid-Oost-Nederland. De aanwezigheid van een internationale school van topniveau zou, volgens de indieners, het werven van internationale kenniswerkers gemakkelijker maken en een belangrijke vestigingsplaatsfactor zijn. Ook zouden daarmee buitenlandse bedrijven kunnen worden aangetrokken. De mogelijke baten van het gemakkelijker aantrekken van buitenlandse kenniswerkers zullen echter vooral neerslaan bij private bedrijven en ook bij de aangetrokken kenniswerkers. Hetzelfde geldt voor het aantrekken van buitenlandse bedrijven. De baten zullen vooral neerslaan bij deze bedrijven. Daarom zijn de private bedrijven als eerste verantwoordelijk voor het aantrekken van hun personeel en is er voor de overheid geen rol weggelegd. .

Als mogelijk marktfaalen is in de eerdere beoordeling gewezen op het optreden van kennis spill-overs van hoog gekwalificeerde kenniswerkers alsmede van R&D. Het aantrekken van internationale kenniswerkers kan leiden tot dit soort spill-overs. Het is hierbij wel de vraag of deze spill-overs een regionaal dan wel een landelijk karakter hebben. In het eerste geval ligt

financiering door de regionale overheid meer voor de hand, in het tweede geval ligt ook financiering door de landelijke overheid in de rede. Ook is het onduidelijk of het bouwen van de Internationale School, als surplus op de publiek gefinancierde basisvoorziening, leidt tot extra R&D of extra kenniswerkers.

In het nieuwe voorstel wordt gewezen op een ander mogelijk marktfaal, te weten kapitaalmarktimperfecties. Een deel van de private partijen dat (in de toekomst) profijt kan trekken van de internationale school is momenteel nog niet bekend (sommige moeten zich nog vestigen in de regio) en kan derhalve niet bij de bekostiging worden betrokken.

Het voorstel voldoet deels aan de voorwaarden voor legitimiteit.

## **9.2 Effectiviteit**

Het beeld van de legitimiteit werkt door naar de effectiviteit. In de eerste beoordeling is aangegeven dat het oprichten van een internationale school een indirect en ongericht instrument is voor het bevorderen van R&D alsmede voor het versterken van het vestigingsklimaat. Daarbij geldt dat er al veel ander beleid is gericht op het bevorderen van R&D en het versterken van het vestigingsklimaat.

Het verstrekken van de subsidie is een effectief instrument voor het oplossen van het gesignaleerde kapitaalmarktprobleem. Door het verstrekken van de subsidie is het mogelijk om voldoende financiering voor het project te krijgen.

Het voorstel voldoet deels aan de voorwaarde voor effectiviteit.

## **9.3 Efficiëntie**

Het beeld van de legitimiteit en de effectiviteit werkt door naar het beeld van de efficiëntie.

In de vorige beoordeling is reeds opgemerkt dat er al een internationale school bestaat in Eindhoven. Het gaat in het projectvoorstel om een nieuwe school additioneel aan de bestaande school, waarbij men voor de nieuwe school een hoger ambitieniveau wat betreft de kwaliteit voor ogen heeft.

Belangrijk voor de beoordeling van de efficiëntie is naar wie de baten van het project zullen gaan. Als het project daadwerkelijk leidt tot het gemakkelijker kunnen werven van buitenlandse kenniswerkers zal de binnenlandse productie kunnen stijgen. De baten hiervan zullen echter voornamelijk toevallen aan private bedrijven, en aan de extra buitenlandse werknemers in de vorm van lonen. Hetzelfde geldt voor de eventueel aan te trekken nieuwe bedrijven. Door de toegenomen productie zullen de belastingsinkomsten toenemen maar zullen ook de kosten toenemen van de collectieve voorzieningen die worden genoten. De netto belastingopbrengsten

van de toestroom van buitenlandse kenniswerkers zullen in de praktijk maar een klein bedrag zijn, en in eerdere KBA's rekent het CPB niet met deze post (zie KBA Zuidas).

Hiervoor is aangegeven dat het verlenen van de subsidie het kapitaalmarktprobleem oplost. Echter, dit probleem kan ook worden opgelost door een lening te verstrekken. Het probleem zit immers in het feit dat bedrijven en deelnemers die profijt zullen hebben van de nieuwe voorzieningen nu nog onbekend zijn, deels omdat men zich nog niet in de regio heeft gevestigd. Als zij in de komende jaren wel bekend worden, kunnen zij ook bijdragen aan de financiering. Door het project voor te financieren met behulp van een lening kan het kapitaalmarktprobleem worden opgelost.

Het voorstel roept ook vragen op over de specifieke positie van de regio Zuidoost Nederland. Elders in Nederland (Amsterdam, Den Haag) zijn ook kwalitatief hoogwaardige internationale scholen tot stand gekomen zonder forse overheidssteun. Anderzijds suggereert een recent krantenbericht (FD, 2008)<sup>22</sup> dat ook in andere steden in Zuid-Nederland de behoefte bestaat aan een internationale school van topniveau.

Het voorstel voldoet niet aan de voorwaarden voor efficiëntie.

## **9.4 Samenhang**

Het projectvoorstel noemt een relatie met het ministerie van VROM door de herbesteding van het monumentale complex en met het ministerie van OCW vanwege de internationaliseringsambities (ook Nederlandse leerlingen zouden onderwijs kunnen volgen aan het ISE).

## **9.5 Verbeterpunten**

Het project kan worden verbeterd door in plaats van een subsidie een lening te vragen.

## **Totaalbeeld**

Het project Internationale School Eindhoven richt zich op het realiseren van een infrastructuur voor de kinderen van internationale kenniswerkers. Het doel is om een school te realiseren die internationaal gezien van topniveau is en nadrukkelijk een surplus aan kwaliteit biedt boven het huidige door de overheid bekostigde basisniveau.

Het project voldoet deels aan de voorwaarden voor legitimiteit. In het projectplan wordt gewezen op de versterking van de concurrentiepositie van Zuidoost-Nederland en op mogelijke uitstralingseffecten. Een toename van R&D en meer kenniswerkers kunnen positieve externe

<sup>22</sup> FD, 22 april 2008, Alarm over internationale scholen, Zuid-Nederland geeft zich een onvoldoende in de wereldwijde strijd om internationaal toptalent.

effecten opleveren. Echter, op het gebied van onderwijs is niet duidelijk welk marktfalen of overheidsfalen het ingrijpen van de overheid zou kunnen legitimeren. De overheid financiert momenteel twee internationaal georiënteerde afdelingen verbonden aan Nederlandse scholen op basis van de wettelijke bekostigingsnormen. Daarbij draagt de overheid ook de additionele kosten van het aanbieden van een internationaal curriculum. Elders in het land zijn ook internationale scholen ontstaan zonder forse subsidies van de overheid. Het is onduidelijk of het bouwen van de Internationale School, als surplus op de publiek gefinancierde basisvoorziening, leidt tot extra R&D of extra kenniswerkers. Ook is onduidelijk in hoeverre de mogelijke spill-overs een regionaal dan wel een landelijk karakter zullen hebben. Een ander marktfalen is het optreden van een kapitaalmarktimperfectie. Aangezien sommige bedrijven en deelnemers die profijt zullen hebben nog niet bekend zijn, is het niet mogelijk om voldoende financiering te vinden bij private partijen.

Het project voldoet deels aan de voorwaarden voor effectiviteit. Het bouwen van de Internationale School lijkt een erg indirect en ongericht instrument om R&D te bevorderen dat zou kunnen leiden tot externe effecten. Daarbij speelt ook mee dat de overheid al verschillende instrumenten inzet om R&D te bevorderen. De indieners stellen dat het doel breder is en dat de Internationale School zich ook richt op het versterken van het vestigingsklimaat in de regio Zuidoost Nederland. Maar ook voor dit bredere doel geldt dat er al veel beleid is en dat het bouwen van een Internationale school, als surplus bovenop de basisvoorziening, een indirect en ongericht instrument is.

Het project voldoet niet aan de voorwaarden voor efficiëntie. Allereerst omdat het beeld van de legitimiteit en de effectiviteit hierin doorwerken. In de tweede plaats omdat naar verwachting de baten vooral zullen toevallen aan private bedrijven en buitenlandse werknemers. In de derde plaats omdat hetzelfde doel kan worden bereikt door het verstrekken van een lening in plaats van het verstrekken van een subsidie. Het alternatief is derhalve het verstrekken van een lening.

Het totaalbeeld van het project is ongunstig.

## 9.6 Bijlage Beoordeling van voorstel uit 2006 ronde

### Algemene informatie

**FES-claim:** 9 mln euro

#### Korte projectomschrijving

Het voorstel vraagt om een bijdrage voor het bouwen van internationale school in Eindhoven. Het directe doel van het project is de totstandkoming van een infrastructuur voor internationale kenniswerkers en hun kinderen met educatieve en buitenschoolse voorzieningen voor kinderen van 0-18 jaar. Daarbij wordt ingezet op een voorziening op topniveau, dat wil zeggen een surplus bovenop de publieke basisvoorziening. Daarmee wordt volgens de indieners de concurrentiepositie van Zuidoost-Nederland als toptechnologieregio versterkt ten opzichte van andere toptechnologieregio's in Europa. De internationale school zal een programma bieden van 7 uur in de ochtend tot 7 uur in de avond met een uitgebreid buitenschools programma. De school zal onderdak kunnen bieden aan ruim 1100 leerlingen.

De aanvraag wordt gedaan door een consortium dat is samengesteld uit de twee betrokken schoolbesturen, de gemeente Eindhoven en participanten van het regionale bedrijfsleven. Zij zullen een rechtspersoonlijkheid bezittende alliantie vormen die de verantwoordelijkheid neemt voor de realisatie en instandhouding van de Internationale School.

De investeringskosten zijn in totaal begroot op 35 mln euro en de exploitatiekosten voor 2008 zijn berekend op 690.000 euro. De FES-claim bedraagt 9 mln euro en dit geld is bedoeld voor de uitgebreide faciliteiten op het gebied van cultuur-, sport- en ICT. De lokale overheid zal ook via de reguliere financiering bijdragen voor huisvesting (11 mln euro) conform het Nederlandse normniveau. Daar bovenop zal, vanwege het internationale curriculum, de lokale overheid samen met de regionale overheden en het bedrijfsleven nog 13 mln euro investeren.

Het bedrijfsleven heeft middels individuele bedrijven en via intermediaire organisaties (KvK, VNO/NCW, MKB, EFK) steun toegezegd. Over de wijze waarop de taakstellende bijdragen gerealiseerd wordt, zal in 2006 duidelijkheid komen.

## 9.7 Legitimiteit overheidsingrijpen

Het project roept de vraag op welk markt- of overheidsfalen wordt aangepakt.

Van overheidsfalen lijkt geen sprake. Op dit moment zijn er twee internationaal georiënteerde afdelingen verbonden aan Nederlandse scholen, één voor basisonderwijs en één voor het voortgezet onderwijs. Dit wordt door de overheid gefinancierd op basis van wettelijke bekostigingsnormen. Anders gezegd, de overheid bekostigt, net als voor kinderen van Nederlandse werknemers, het onderwijs voor kinderen van buitenlandse werknemers volgens wettelijk vastgelegde normen. Daarbij zorgt de overheid ook voor de additionele kosten

verbonden aan het aanbieden van een internationaal curriculum. Ook in andere regio's van Nederland zijn internationale scholen van hoge kwaliteit tot stand gekomen zonder forse steun van de overheid.

Het uiteindelijke doel van het project is het versterken van de concurrentiepositie van Zuidoost-Nederland. De aanwezigheid van een internationale school van topniveau zou, volgens de indieners, het werven van internationale kenniswerkers gemakkelijker maken en een belangrijke vestigingsplaatsfactor zijn. De baten van de verbeterde toegang tot het internationale aanbod van kenniswerkers zullen in eerste instantie neerslaan bij private bedrijven. Zij zijn daarom ook als eerste verantwoordelijk voor het aantrekken van hun personeel, de overheid speelt daarin geen rol. Een mogelijke reden voor ingrijpen van de overheid zou kunnen bestaan uit externe effecten naar de rest van de samenleving. Het aantrekken van hoog gekwalificeerde kenniswerkers kan kennis spill-overs opleveren, die vaak een lokaal karakter hebben. Er is stevig empirisch bewijs dat R&D leidt tot spill-overs, in de vorm van een hogere productiviteit, in andere bedrijfstakken. Het aantrekken van internationale kenniswerkers kan R&D bevorderen. De regio Zuidoost-Nederland is sterk in technologie met mogelijke externe effecten.

Het beeld van de legitimiteit van het project is gemengd.

## **9.8 Effectiviteit**

Het project is concreet en het directe doel is helder. Aan het voorstel ligt een gedegen uitgewerkt plan ten grondslag waarbij andere toptechnologieregio's als benchmark zijn gebruikt. Verwacht mag worden dat het project zal leiden tot de totstandkoming van een Internationale School van topniveau. Als het project echter beoordeeld wordt ten opzichte van het uiteindelijke doel, het genereren van externe effecten naar andere bedrijven en bedrijfstakken, ontstaat twijfel over de effectiviteit. Het bouwen van een Internationale School, als surplus bovenop de publieke basisvoorziening, lijkt namelijk een zeer indirect en ongericht instrument om deze doelen te bevorderen. Indirect, omdat het instrument niet, zoals een R&D-subsidie, aangrijpt op R&D maar via een educatieve voorziening voor kinderen van 0-18 jaar beoogt om internationale kenniswerkers en bedrijven aan te trekken en dat zou dan vervolgens moeten leiden tot meer R&D. Ongericht, omdat alle bedrijven, dus ook bedrijven die geen R&D verrichten, kunnen profiteren. Als een overheid het aantrekken van bepaalde werknemers in bepaalde bedrijfstakken zou willen bevorderen, zou ze dit beter kunnen doen met instrumenten die daar direct op aangrijpen, bijvoorbeeld loonsubsidies, of die direct gericht zijn op die bedrijfstakken. Maar ook in dat geval dienen er allereerst duidelijke redenen te zijn voor de overheid om in te grijpen in de arbeidsmarkt. Ook speelt een rol dat de overheid momenteel al verschillende instrumenten, zoals de WBSO, gebruikt om R&D in Nederland te bevorderen.



De indieners stellen dat het voorstel zich niet alleen richt op het bevorderen van R&D maar breder is, en zich ook richt op het versterken van het vestigingsklimaat in de regio Zuidoost Nederland. Maar ook bij deze bredere doelstelling geldt dat er al veel beleid is en dat het bouwen van een Internationale school, als surplus bovenop de basisvoorziening, een indirect en ongericht instrument is.

Het beeld van de effectiviteit van het project is ongunstig.

## **9.9 Efficiëntie**

Het gedegen uitgewerkte projectplan alsmede de grote betrokkenheid van het bedrijfsleven geven vertrouwen voor een efficiënte totstandkoming van de internationale school. Echter, vanwege het ongunstige beeld bij de effectiviteit en het gemengde beeld bij de legitimiteit is ook het beeld van de efficiëntie ongunstig. Het alternatief is om het surplus bovenop de publieke basisvoorziening geheel te financieren uit private middelen.

Het beeld van de efficiëntie van het project is ongunstig.

## **9.10 Samenhang**

Het projectvoorstel noemt een relatie met het ministerie van VROM door de herbestemming van het monumentale complex en met het ministerie van OCW vanwege de internationaliseringambities (ook Nederlandse leerlingen zouden onderwijs kunnen volgen aan het ISE).

## **9.11 Verbeterpunten**

Er zijn geen verbeterpunten die het project effectief kunnen maken.

## **Totaalbeeld**

Het project Internationale School Eindhoven richt zich op het realiseren van een infrastructuur voor de kinderen van internationale kenniswerkers. Het doel is om een school te realiseren die internationaal gezien van topniveau is en nadrukkelijk een surplus aan kwaliteit biedt boven het huidige door de overheid bekostigde basisniveau.

Het beeld van de legitimiteit van het project is gemengd. In het projectplan wordt gewezen op de versterking van de concurrentiepositie van Zuidoost-Nederland en op mogelijke uitstralingseffecten. Een toename van R&D en meer kenniswerkers kunnen positieve externe

effecten opleveren. Echter, op het gebied van onderwijs is niet duidelijk welk marktfalen of overheidsfalen het ingrijpen van de overheid zou kunnen legitimeren. De overheid financiert momenteel twee internationaal georiënteerde afdelingen verbonden aan Nederlandse scholen op basis van de wettelijke bekostigingsnormen. Daarbij draagt de overheid ook de additionele kosten van het aanbieden van een internationaal curriculum. Elders in het land zijn ook internationale scholen ontstaan zonder forse subsidies van de overheid. Het is onduidelijk of het bouwen van de Internationale School, als surplus op de publiek gefinancierde basisvoorziening, leidt tot extra R&D of extra kenniswerkers.

De effectiviteit en efficiëntie van het project zijn ongunstig. Het bouwen van de Internationale School lijkt een erg indirect en ongericht instrument om R&D te bevorderen dat zou kunnen leiden tot externe effecten. Daarbij speelt ook mee dat de overheid al verschillende instrumenten inzet om R&D te bevorderen. De indieners stellen dat het doel breder is en dat de Internationale School zich ook richt op het versterken van het vestigingsklimaat in de regio Zuidoost Nederland. Maar ook voor dit bredere doel geldt dat er al veel beleid is en dat het bouwen van een Internationale school, als surplus bovenop de basisvoorziening, een indirect en ongericht instrument is

Het alternatief is om het surplus op de publiek gefinancierde basisvoorziening te financieren uit private middelen.

Het totaalbeeld van de beoordeling is ongunstig.

## **Bronnen**

- Raster
- Antwoorden per email
- Brochure Internationale School Eindhoven
- Reactie op de conceptbeoordeling

## 10 Beoordeling project Impuls invoeren dynamisch verkeersmanagement op vaarwegen

### Algemene informatie

FES-claim: 70 miljoen euro

### Korte projectomschrijving

Op twee corridors van waterwegen wordt een aantal maatregelen genomen om de verwachte groei van het goederenvervoer op een adequate manier af te wikkelen. De nadruk ligt hierbij op betrouwbaarheid en veiligheid. Op de corridor Amsterdam – Rotterdam – Antwerpen is sprake van oplopende wachttijden bij sluisen. Zowel op deze corridor als op de corridor Rotterdam-Duitsland neemt de druk op het inzichtelijker worden van het transport toe om adequaat te kunnen blijven optreden in geval van incidenten. Dit sluit aan bij de activiteiten die momenteel door het ministerie van V&W en de binnenvaartsector worden uitgevoerd om een automatisch identificatiesysteem versneld in te voeren. Daarmee is precies bekend wie waar vaart. In 2012 is naar verwachting de gehele binnenvaartvloot uitgerust met dit systeem. Om zo goed mogelijk gebruik te maken van deze waardevolle informatie is Rijkswaterstaat genoodzaakt een aantal maatregelen te nemen, zoals een infrastructuur om de informatie van de schepen te kunnen ontvangen en te verwerken. Concreet gaat het om een vervroeging van de volgende investeringen ter waarde van 70 mln euro, in volgorde van prioriteit.<sup>23</sup>

1. Inrichting walinfrastructuur en aanleg database in 2012 in plaats van 2020 (35 mln euro);
2. Bouw van twee corridorcentrales in 2012 in plaats van 2020 (25 mln euro);
3. Aanschaf van 4 patrouillevaartuigen in 2012 in plaats van 2020 (10 mln euro).<sup>24</sup>

Het is een uitwerking van beleidsambities die zijn verwoord in de kabinetsnota Varen voor een Vitale Economie.

<sup>23</sup> In de beoordeling wordt, op basis van informatie van de indieners, ervan uitgegaan dat al besloten is dat de investering van 70 mln euro in 2020 doorgang vindt. De beoordeling beantwoordt dus niet de vraag of de voorgestelde investering van 70 mln euro in 2020 de maatschappelijke welvaart verhoogt ten opzichte van een nulalternatief. Indien de investering zou worden vervroegd naar 2012, dan zou in 2020 dit bedrag in de reguliere begroting vrijkomen. Ook hierover doet deze beoordeling geen uitspraken.

<sup>24</sup> In 2006 heeft het CPB een FES-claim van 12 mln euro beoordeeld voor River Information Services (RIS). Het bestond uit 5 mln euro voor aanpassing van bestaande verkeersposten, 2 mln euro voor aanvullende walinstallaties en 5 mln euro voor zendontvangstapparatuur aan boord. Het oordeel was gemengd. De relatie tussen de huidige FES-claim en die van 2006 is niet helder.

## 10.1 Legitimiteit overheidsbijdrage

De hoofdvaarwegen vormen een natuurlijk monopolie. Daarom is het beheer van de vaarwegen in handen gegeven van Rijkswaterstaat, die in staat gesteld moet worden om het verkeer op de vaarwegen zo doelmatig mogelijk te organiseren. Dat neemt niet weg dat Rijkswaterstaat in beginsel een groot deel van de investeringen zou kunnen terugverdienen door de kosten in rekening te brengen bij de schippers die er baat bij hebben. Hier zijn echter wel grenzen aan voor zover het om de Rijn en aansluitende vaarwegen gaat vanwege de Acte van Mannheim.

### **Subsidiariteit**

Het gaat om de twee grote doorgaande corridors, met vrijwel alleen internationaal vervoer. Het verkeersmanagement op deze corridors is primair een rijkstaak.

Het project voldoet aan de voorwaarde voor legitimiteit.

## 10.2 Effectiviteit

De indieners geven aan dat door het project de kwaliteit van het verkeersmanagement op de betreffende vaarwegen zal verbeteren. Gesproken wordt over verhoging van de veiligheid, verbetering van de betrouwbaarheid van de reistijd en betere benutting van schaarse sluis capaciteit. Ook wordt duidelijk aangegeven dat het om tijdelijke effecten gaat, omdat het project slechts een vervroeging van voorgenomen investeringen betreft. De indieners geven geen kwantitatieve inschatting van de effecten.

### **Onzekerheden en risico's**

Op grond van de aangeleverde informatie is niet te zeggen of de effecten groot dan wel klein zullen zijn.

Het is daarom niet zeker of aan de voorwaarde van effectiviteit is voldaan.

## 10.3 Efficiëntie

Ook al zijn de concrete effecten niet in kaart gebracht, toch hebben de opstellers een Quick Scan KBA gemaakt. Daarin staan tegenover tijdelijk kosten van vervroegen enkele tijdelijke baten.

De kosten van het vervroegen van de investeringen van 70 mln euro worden becijferd op 18 mln euro, de tijdelijke kosten van het extra onderhoud belopen eveneens 18 mln euro (kosten verdisconteerd met 5,5% naar 2006).

Verondersteld is dat zonder nader beleid de capaciteit van de Kreekraksluizen en de Volkeraksluizen in 2015 uitgebreid moet worden voor een bedrag van 300 mln euro. Als bate van het dynamisch verkeersmanagement kan die uitbreiding wachten tot 2020. De baten van dit uitstel worden becijferd op 27 mln euro. Daar staat wel tegenover dat in de tussenliggende jaren de scheepvaart moet rekenen met iets grotere reistijdverliezen, in netto contante waarde berekend op 16 mln euro.

Gesteld wordt dat door het verbeterde verkeersmanagement de binnenscheepvaart aantrekkelijker wordt, waardoor verladers 4% van het containervervoer per binnenschip zullen laten vervoeren in plaats van over de weg. Omdat de externe (milieu) effecten van de binnenvaart geringer zijn dan die van het wegvervoer resulteert een maatschappelijke winst van 13 mln euro.

Het door indieners geraamde welvaartseffect is per saldo ca minus 11 mln euro.

Qua structuur ziet de Quick Scan KBA er goed uit. Men is zorgvuldig omgegaan met het gegeven dat het om een *vervroeging* van investering gaat en daarmee om *tijdelijke* baten.

Opvallend is dat niet is gerekend met de baten van een verbeterde en meer betrouwbare verkeersafwikkeling. Ook zijn de veiligheidsbaten niet gekwantificeerd. De belangrijkste bate is het uitstel van investeringen in sluiscapaciteit. Dat er rond 2015 een knelpunt op zou treden bij de twee genoemde sluizen is goed voorstelbaar, het is echter nog niet gevalideerd. Of een verbeterd verkeersmanagement uitstel met vijf jaar rechtvaardigt, is eveneens denkbaar, maar ook niet onderbouwd.

Een modal shift van 4% van het wegverkeer naar de binnenvaart is op zich genomen tamelijk fors. Beide modaliteiten opereren immers in een ander marktsegment, er is op beperkte schaal sprake van directe concurrentie. Het is opmerkelijk dat er behoudens enige kwalitatieve opmerkingen niet gerekend wordt met een verbeterde en meer betrouwbare verkeersafwikkeling op het water, de drijfveren achter de voorgestelde modal shift, terwijl wel van een modal shift van 4% wordt uitgegaan.

### **Onzekerheden en risico's**

De grootste onzekerheid aan de batenkant betreft de te verwachten effecten op de verkeersafwikkeling. Aan de kostenkant moet rekening gehouden worden met een grote onzekerheid over de kosten van de ICT afhankelijke componenten. Een gevoeligheidsanalyse met een risico-opslag van 100% voor deze kostencomponenten is op zijn plaats.

### **Alternatieven**

Voor zover bekend zijn geen alternatieven onderzocht.

## 10.4 Samenhang

De voorgestelde walinfrastructuur werkt alleen als de schepen uitgerust zijn met ontvangst-apparatuur (transponders). In een convenant dat de minister met de binnenvaart sector heeft afgesloten is sprake van invoering van transponders op de binnenwateren op vrijwillige basis. Een programma voor uitrusting zal lopen van 2008 t/m 2010. Tot 2009 zal er geen sprake zijn van een verplichting. Door pas veel later te investeren in een walinfrastructuur om de informatie van de schepen te kunnen ontvangen, verwerken en distribueren, zou het voordeel voor de overheid lange tijd onbenut blijven.

De relatie met de FES-claim uit 2006 is niet helder.

Het schijnt dat er internationaal overeenstemming is bereikt over de toe te passen techniek.

### **Conclusie efficiëntie**

Het beeld van de efficiëntie is vooralsnog ongunstig. Het geraamde kosten-batensaldo van vervroeging van de genoemde investeringen is negatief. Er bestaat verder onduidelijkheid over de te verwachten directe baten voor schippers (verbeterde en meer betrouwbare verkeersafwikkeling en veiligheid). De door indieners geraamde baten van 13 mln euro (externe effecten) als gevolg van een modal shift van 4% van het wegverkeer lijken sowieso aan de hoge kant gezien de verschillende marktsegmenten waarop geopereerd wordt. Verder bestaan er onzekerheden over de ICT-gerelateerde kosten en over de relatie met de FES-claim uit 2006.

### **Totaalbeeld**

Het project gaat over het vervroegen van investeringen ten behoeve van verkeersmanagement op de twee veruit belangrijkste vaarwegen van Nederland van 2020 naar 2012. Het project voldoet aan het criterium van legitimiteit. Het is niet zeker of aan de voorwaarde van effectiviteit is voldaan, omdat de genoemde effecten op verkeersveiligheid, betrouwbaarheid van de reistijd, verkorting van wachttijden bij sluizen en besparing op brandstof niet zijn gekwantificeerd, ook niet rudimentair.

Het beeld van de efficiëntie is vooralsnog ongunstig. Het geraamde kosten-batensaldo van vervroeging van de genoemde investeringen is negatief. Er bestaat verder onduidelijkheid over de te verwachten directe baten voor schippers (verbeterde en meer betrouwbare verkeersafwikkeling en veiligheid). Het is opmerkelijk dat er behoudens enige kwalitatieve opmerkingen niet gerekend wordt met een verbeterde en meer betrouwbare verkeersafwikkeling op het water, de drijfveren achter de voorgestelde modal shift, terwijl wel van een modal shift van 4% wordt uitgegaan. De door indieners geraamde baten van 13 mln euro (externe effecten) als gevolg van een modal shift van 4% van het wegverkeer lijken sowieso aan de hoge kant gezien de verschillende marktsegmenten waarop geopereerd wordt. Verder bestaan er onzekerheden over de ICT-gerelateerde kosten en over de relatie met de FES-claim uit 2006.

Een belangrijk verbeterpunt is om meer zicht te krijgen op de baten van een verbeterde en meer betrouwbare verkeersafwikkeling en een verbetering van de veiligheid en uitstel van vergroting van de sluiscapaciteit beter te onderbouwen.

Het totaalbeeld van het project is ongunstig.

## **Bronnen**

- Raster Impuls invoeren dynamisch verkeersmanagement op vaarwegen d.d. 23 januari 2008.
- PRC, 2007, Beleidsstrategie Binnenvaart: een landelijke markt- en capaciteitsanalyse.
- CPB, 2007, Second opinion op de Beleidsstrategie Binnenvaart, CPB Notitie d.d. 15 februari 2007.
- Rijkswaterstaat, 2005, Betrouwbaar op de vaarweg.
- EU richtlijn 2005/44/EG van 7 september 2005 betreffende geharmoniseerde River Information Services (RIS) op de binnenwateren in de Gemeenschap.
- KBA RIS FES 6 maart 2008, Excel Sheet.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2007, Varen voor een vitale economie.

# 11 Projectbeoordeling Actieprogramma Regionaal OV

## Algemene informatie

**FES-claim:** 200 mln euro

### Korte projectomschrijving

Het Actieprogramma Regionaal Openbaar Vervoer (OV) richt zich op maatregelen om het regionale openbaar vervoer (stads- en streekvervoer) te verbeteren. De te selecteren ov-projecten dienen in ieder geval de stedelijke bereikbaarheid te verbeteren. In een aantal stappen is men tot een 'short-list' gekomen van kansrijke projecten die onder dit programma kunnen gaan vallen. De totale kosten van alle projecten op deze lijst bedragen 1,2 miljard euro.

Uiteindelijk is het streven een lijst met projecten met totale (vooraf ingeschatte) kosten van 1 miljard euro. De helft van dit bedrag dient te worden betaald door decentrale overheden (provincies en stadsregio's). De andere helft wordt betaald door het Rijk, waarvan 200 mln euro uit het FES (Coalitieakkoordenvolpde Openbaar vervoer). Na besluitvorming worden de projecten onder verantwoordelijkheid van en voor risico van decentrale overheden uitgevoerd.

De ingediende 'short-list' is een conceptlijst die 'onderwerp is van politieke oordeelsvorming dit najaar' (Blom, 2008). Het CPB gaat er dus vanuit dat er projecten af kunnen vallen en dat er nieuwe projecten bij kunnen komen. De indieners hebben het CPB gevraagd om een toetsing op programmaniveau uit te voeren.<sup>25</sup>

## 11.1 Legitimiteit overheidsingrijpen

Regionaal openbaar vervoer is de verantwoordelijkheid van decentrale overheden (provincies en stadsregio's). De benodigde middelen krijgen deze overheden echter primair van het rijk. Alleen provincies hebben de mogelijkheid om, binnen door het rijk vastgestelde grenzen, additionele belastingengelden te innen. Daarbij lijkt een aanzienlijk deel van de investeringen uit het Actieprogramma betrekking te hebben op rijkswegen<sup>26</sup>, waarvoor de inzet van rijksmiddelen in de rede ligt. Een aantal projecten lijkt te leiden tot regionale besparingen vanwege minder exploitatieverliezen van het regionaal ov. Dit pleit voor de inzet van regionale middelen. De gezamenlijke verantwoordelijkheid die uit bovenstaande bespreking naar boven komt, komt ook tot uitdrukking in de gezamenlijke financiering van de kosten.

<sup>25</sup> De toetsing is gebaseerd op het FES raster zoals ontvangen op 20 oktober, op bijlagen II en III zoals die op 17 oktober zijn ontvangen en op bijlage I zoals die op 17 september is ontvangen.

<sup>26</sup> Dit betreft projecten waarbij bussen op de vluchtstroken van rijkswegen gaan rijden.



Aan de voorwaarde voor legitimiteit wordt voldaan.

## 11.2 Effectiviteit

Aangezien er is gevraagd om een beoordeling op programmaniveau is het van essentieel belang welke concrete eisen het programma (procedureel) stelt opdat de effectiviteit (en efficiency) van maatregelen worden geborgd. Het FES-raster (zie pagina 2 bovenaan) stelt dat projecten aan de volgende criteria moeten voldoen:

- Het project levert een bijdrage aan het verbeteren van de stedelijke bereikbaarheid;
- Voor 2013 gaat de uitvoering van start;
- De projecten passen binnen de integrale benadering van het verbeteren van de mobiliteit;
- Er een bijdrage wordt geleverd aan de beleidsdoelen van V&W;
- De uitvoering versneld kan worden;
- Het project minimaal in de groei doelstelling van 2.1%<sup>27</sup> uit de Nota Mobiliteit voorziet;
- Er geen andere (rijksgebonden) dekking is en het project onder de BDU-grens valt.

Het FES-raster geeft dus procedureel weinig zekerheden ten aanzien van effectiviteit. (en efficiëntie).

Uit bijlagen I, II en III bij het FES-raster blijkt dat men op de volgende manier te werk is gegaan. Men heeft gebruik gemaakt van deskundigheid van regionale overheden en vervoerders en een extern bureau ingeschakeld om een nadere toetsing te verrichten. Men is gestart met een 'long-list' die na toetsing op beleidsmatige, vervoerkundige en procedurele criteria (zie Bijlage III, stap 1) is teruggebracht tot een 'short-list'. Die short-list is nader geanalyseerd en besproken met regionale overheden hetgeen heeft geleid tot aanpassing en soms terugtrekking van enkele plannen. Uiteindelijk bestaat deze short-list uit 55 projecten, waarvan wordt gesteld dat er 39 zeker zinvol en 14 wellicht zinvol zijn. Alhoewel de short-list geen garanties biedt, lijken de projecten onmiskenbaar positieve maatschappelijke baten te hebben.

### Onzekerheden en risico's

De effecten (baten en kosten) van de verschillende projecten zijn aangeleverd door de decentrale overheden. Deze effecten zijn getoetst door een onafhankelijk adviesbureau. Toch

<sup>27</sup> Uit Bijlage II valt op te maken dat dit percentage de 'afgesproken' landelijke vervoergroei is van het regionale OV. In de Nota Mobiliteit konden wij deze afspraak niet vinden. In die nota (pagina 23) wordt er wel gesproken over een reële groei van 2.1% per jaar van de decentrale budgetten in de periode 2011-2020. Dus een groei van budget en niet van reizigersvervoer.

lijken de effecten globaal<sup>28</sup> te zijn ingeschat. Dit moet niet opgevat worden als kritiek: het lijkt een zeer efficiënte manier om in een vroegtijdig stadium de goede projecten van de minder goede te scheiden. Uiteraard kunnen de effecten uiteindelijk substantieel afwijken (zowel positief als negatief) van de op het eerste gezicht geschatte effecten. Door nogmaals, maar dan gedetailleerder, te kijken naar de kosten en verkeerskundige effecten van de individuele ov-projecten kunnen de onzekerheden en risico's aanzienlijk worden gereduceerd (zie verbeterpunten).

Het beeld van de effectiviteit is gunstig.

### 11.3 Efficiëntie

Het is positief dat men heeft getracht om met behulp van een kosten-batenanalyse zicht te krijgen op het maatschappelijk rendement van de projecten. Alhoewel wij wel wat kritiek hebben op de uitgevoerde KBA (zie verbeterpunten), geeft de uitgevoerde analyse redelijk zicht op het maatschappelijk rendement van de projecten. De baten van een behoorlijk aantal projecten blijken veel hoger dan de kosten. Er blijken zelfs projecten bij te zitten die, volgens de indieners, baten hebben die in geld uitgedrukt 200% bedragen van de kosten: de kosten worden dus twee keer 'terugverdiend'.

Opvallend is dat men gebruik heeft gemaakt van een eigen geconstrueerde meetlat (bijdrage in euro per extra reiziger) om projecten te selecteren voor de short-list. Indien de bijdrage meer dan 10 euro per nieuwe reiziger bedraagt, acht men het project niet zinvol. Wij nemen aan dat die projecten uit de short-list zijn verwijderd, hetgeen mogelijk jammer is. Projecten met een hoge bijdrage in euro per nieuwe reizigers kunnen mogelijk toch redelijk goed te kunnen scoren in een kosten-batenanalyse. Dit valt te verklaren doordat sommige ov-projecten mogelijk een verbetering betekenen voor grote groepen bestaande reizigers zonder dat er veel nieuwe reizigers door worden aangetrokken. Overigens wordt gesteld dat slechts enkele projecten zijn teruggetrokken uit de short-list naar aanleiding van de genoemde meetlat.

Wij vermoeden dat deze focus op de bijdrage (in euro) per extra reiziger voortkomt vanuit het streven naar reizigersgroei. In het FES-raster wordt dit geregeld als beleidsdoel genoemd. Reizigersgroei is echter meer een middel dan een doel. Pas als helder is welke achterliggende doelen worden bereikt met de beoogde reizigersgroei, kan de vraag worden gesteld of deze doelen niet efficiënter bereikt kunnen worden met andere middelen. Een maatschappelijke kosten-batenanalyse geeft helder, en beter, inzicht in de maatschappelijke meerwaarde van een

<sup>28</sup> Het CPB heeft slechts een excel-bestand gekregen met enkele kengetallen per project. Mogelijk zijn deze kengetallen wel gebaseerd op volwaardige studies. Dan is de genoemde aanbeveling om alsnog een volwaardige studie naar de kosten en de effecten van de ov-projecten te doen uiteraard niet van toepassing. Hoe dan ook kunnen de verstrekte gegevens niet door het CPB worden gecontroleerd.

project dan de bijdrage per reiziger. Een dergelijke analyse (uitgevoerd conform de OEI Leidraad) is derhalve uitermate geschikt om nut en noodzaak van een project te beoordelen. Ook kunnen projecten hiermee worden geoptimaliseerd.

Cruciaal bij de beoordeling van de efficiëntie van het actieprogramma is dan ook de tijdens de FES procedure gemaakte afspraak om projecten aan een kengetallen-KBA volgens de OEI leidraad te onderwerpen. Hiermee wordt op een adequate manier getoetst of de maatschappelijke baten van een project groter zijn dan de kosten en of het project dus wel positief bijdraagt aan de welvaart. Hoewel hiermee niet verzekerd is dat alleen welvaartsverhogende projecten zullen worden uitgevoerd, legt deze extra bewijslast wel druk op de besluitvorming in die richting. Het zou nog beter zijn geweest als het programma expliciet alleen projecten zou uitvoeren als de baten ervan groter zijn dan de kosten. Desalniettemin lijkt hiermee de maatschappelijke efficiëntie voldoende gewaarborgd.

Het totaalbeeld ten aanzien van efficiëntie is gunstig.

### **Urgentie**

Een project kan als urgent worden aangemerkt indien de baten/kostenverhouding verslechtert indien het project later wordt uitgevoerd. Alhoewel de informatie ontbreekt, lijkt het een logische veronderstelling dat de baten in Bijlage I (excel-bestand) al direct na aanleg van het project worden gerealiseerd. Aangezien een aanzienlijk aantal projecten een baten/kostenverhouding heeft groter dan 1, zullen de misgelopen baten van een jaar uitstel groter zijn dan de aldus verkregen extra rente-inkomsten. Kortom: een aanzienlijk aantal projecten lijkt urgent.

## **11.4 Samenhang**

Het Actieprogramma Regionaal OV maakt onderdeel uit van de Mobiliteitsaanpak van rijksweg die in september 2008 gepresenteerd wordt. Gezien de duidelijke focus van het actieprogramma op regionaal OV (en op versnelling, capaciteitsuitbreiding en/of nieuwe verbindingen) lijkt het aannemelijk om te veronderstellen dat de maatschappelijke baten van dit programma eerder worden versterkt door deze bredere mobiliteitsaanpak dan teniet worden gedaan. Voor de volledigheid merken we op dat het CPB op moment van schrijven geen inzicht heeft in de bredere mobiliteitsaanpak en dus geen onderbouwde mening kan geven over eventueel positieve dan wel negatieve synergie-effecten.

## **11.5 Verbeterpunten**

Zoals gezegd, het is positief dat men getracht heeft met een kosten-batenanalyse het maatschappelijke rendement in te schatten. De uitgevoerde KBA geeft een redelijk zicht op dit

maatschappelijke rendement. Echter met name omdat de effecten niet volgens de OEI-leidraad (en in veel gevallen op een niet-correcte manier) worden berekend, is het beeld van het maatschappelijk rendement niet optimaal.<sup>29</sup> Het lijkt ons daarom verstandig dat de KBA wordt uitgevoerd conform de OEI Leidraad (zie Eijgenraam et al., 2000). Dit hoeft geen uitgebreide KBA te zijn: het gaat erom dat de welvaartseffecten correct worden berekend. Dit kan ook plaatsvinden in een zogeheten 'kengetallen' KBA.

De afspraak om dit voor individuele projecten inderdaad alsnog te doen, komt hieraan tegemoet. Hiermee wordt ook tegemoet gekomen aan het bezwaar dat effecten (kosten en verkeerskundige effecten) van individuele projecten op dit moment wel erg globaal zijn ingeschat.<sup>30</sup> Indien dan ook nog wordt gekeken naar optimalisaties<sup>31</sup> van individuele projecten kan het maatschappelijk rendement van de projecten, en daarmee het actieprogramma, aanzienlijk worden verbeterd. Daarbij is het mogelijk dat projecten die in eerste instantie welvaartsverhogend leken, dat uiteindelijk toch niet blijken te zijn. Andersom is uiteraard ook mogelijk. De efficiency van het actieprogramma zou sterk verbeteren indien expliciet rekening gehouden zou worden met deze optimalisaties en heroverwegingen. Een dergelijke gedetailleerde studie zal uiteraard wel de nodige doorlooptijd vergen. Het CPB lijkt het aannemelijk dat de efficiencywinsten van een dergelijke studie ruimschoots opwegen tegen de mogelijke verdragingskosten daarvan.

Een belangrijk verbeterpunt is ook om in het actieprogramma expliciet de norm op te nemen dat een project in principe welvaartsverhogend moet zijn, dat wil zeggen dat de baten ten minste net zo groot zijn als de kosten.<sup>32</sup>

<sup>29</sup> In de uitgevoerde KBA zijn geen netto contante waarde berekeningen uitgevoerd, is nog geen rekening gehouden met in de tijd stijgende reistijdwaarderingen en zijn onderhoudskosten weinig transparant (en dus mogelijk te hoog of te laag) meegenomen. Hierdoor kan het gerapporteerde rendement van individuele projecten zijn vertekend. Daarbij zijn een aantal effecten niet meegenomen, zoals bijv. milieuwinst door minder autogebruik en extra milieu-uitstoot door extra ov. Ook lijken de reisbaten van nieuwe reizigers niet te zijn meegenomen.

<sup>30</sup> Het CPB heeft alleen een Excel-bestand gekregen met in gemiddeld 5 à 10 woorden een projectbeschrijving en enkele kengetallen. Alhoewel het CPB dit niet met zekerheid kan zeggen, lijkt het er dus op dat er geen (normale) verkenningstudie of planstudie aan de gepresenteerde resultaten ten grondslag liggen.

<sup>31</sup> Vaak blijken projecten te bestaan uit welvaartsverhogende en welvaartsverlagende onderdelen. Door alleen de welvaartsverhogende delen uit te voeren kan het maatschappelijke rendement aanzienlijk worden verhoogd. Tevens kan detailinzicht ertoe leiden dat er betere projecten op het desbetreffende 'knelpunt' kunnen worden gedefinieerd opdat er meer maatschappelijke baten kunnen worden gerealiseerd.

<sup>32</sup> In een baten/kostenverhouding komen overigens soms niet alle welvaartseffecten tot uitdrukking. Zo kunnen sommige effecten (baten en kosten) niet in geld uitgedrukt worden. Daarnaast kunnen we er verdelingseffecten zijn in de Nederlandse KBA-praktijk niet in geld worden uitgedrukt. Een goede kosten-batenanalyse houdt hier rekening mee. Om dit laatste te bereiken pleiten wij voor het toepassen van de OEI Leidraad.

## Totaalbeeld

Het Actieprogramma Regionaal Openbaar Vervoer (OV) richt zich op maatregelen om het regionale ov (stads- en streekvervoer) te verbeteren. De te selecteren ov-projecten dienen met name huidige ov-lijnen te versnellen, extra capaciteit mogelijk te maken en/of nieuwe (tangentele) verbindingen rond de grote steden te bieden. Het programma dient uiteindelijk een omvang te hebben van 1 miljard euro, waarvan 50% betaald wordt door het rijk en de rest door decentrale overheden.

Het CPB is gevraagd om een beoordeling op programmaniveau uit te voeren. De programmabeschrijving in het FES-raster geeft weinig zekerheden dat de effectiviteit en met name de efficiency voldoende geborgd worden. Uit de bijlagen valt echter op te maken dat men gestructureerd te werk is gegaan en dat men de aanwezige kennis zo effectief mogelijk heeft getracht te gebruiken. Men heeft zelfs aangeleverde gegevens extern laten toetsen.

Het is verder positief dat men heeft getracht om met behulp van een kosten-batenanalyse zicht te krijgen op het maatschappelijke rendement van de geselecteerde ov-projecten. Alhoewel wij kritiek hebben op de berekende kosten en baten, wordt een redelijk beeld gegeven van het maatschappelijk rendement van individuele projecten. Er lijkt een behoorlijk aantal projecten te zijn gevonden die de welvaart aanmerkelijk verhogen. Dit feit hebben wij zwaar laten wegen in het totaalbeeld van het programma.

Ten slotte geeft het programma aan dat projecten die uit het FES worden gefinancierd aan een kengetallen-KBA volgens de OEI-leidraad zullen worden onderworpen. Hiermee wordt op een adequate manier getoetst of de maatschappelijke baten van een project groter zijn dan de kosten en het project dus positief bijdraagt aan de welvaart. Hoewel hiermee niet verzekerd is dat alleen projecten waarvan de baten groter zijn dan de kosten zullen worden uitgevoerd, legt deze extra bewijslast wel druk op de besluitvorming in die richting. Het zou nog beter zijn geweest als het programma expliciet projecten alleen zou uitvoeren als de baten ervan groter zijn dan de kosten. Desalniettemin lijkt hiermee de maatschappelijke efficiëntie op programmaniveau voldoende gewaarborgd.

Het totaalbeeld van dit programma is gunstig.

## Bronnen

- FES-raster Actieprogramma Regionaal Openbaar Vervoer. Met Bijlagen I (excel-bestand), II en III, ontvangen per post op 14 augustus 2008. Van Bijlage I (excel-bestand) is op 17 september per e-mail de nieuwste versie ontvangen. Van bijlage II en bijlage III is op 17 oktober per e-

mail de nieuwste versie ontvangen. Van het FES-raster is op 20 oktober de nieuwste versie ontvangen.

- Blom, M.C.A., 2008, Aanvraag CPB-toets voor Actieprogramma Regionaal OV, Brief aan het CPB, Kenmerk VenW/DGMO-2008/1310, ontvangen per post op 14 augustus 2008
- Eijgenraam, C.J.J., C.C. Koopmans, P.J.G. Tang en A.C.P. Verster, (2000a), *Evaluatie van Infrastructuurprojecten, Leidraad voor Kosten-batenanalyse*, CPB en NEI, Den Haag/Rotterdam.
- Haan, R.B. de, 2008, Reactie op Concept-Projectbeoordeling Actieprogramma regionaal OV, kenmerk VenW/DGP-2008/2542, ontvangen per fax op 16 september 2008.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2005, Nota Mobiliteit Deel III, kabinetsstandpunt.

## 12 Projectbeoordeling HST Cargo (Railaansluiting en -terminal)

### Algemene informatie

**FES-claim:** 11 mln euro

### Korte projectomschrijving

Het project HST Cargo beoogt een railterminal met een aansluiting op de HSL-Zuid ter hoogte van Hoofddorp (A4-zone west) te realiseren voor de overslag van goederen. Hoogwaardige tijdkritische goederen kunnen dan worden vervoerd per expres-spoorvervoer per HST. Het vervoer per HST is een alternatief voor vervoer per vliegtuig en, met name, per vrachtwagen. Goederen zijn afkomstig vanuit de regio Schiphol of Amsterdam, waarbij een aanzienlijk deel wordt aangevoerd met intercontinentale vluchten.

De HST Cargo Railaansluiting en -terminal maken onderdeel uit van Amsterdam Connecting Trade (ACT).<sup>33</sup> Een samenhangende ontwikkeling van diverse logistieke terreinen ten zuiden van Schiphol, verbonden en ontsloten door een hoogwaardige infrastructuur (Ongestoord Logistieke Verbinding) en een multimodaal systeem van terminals voor lucht, weg, spoor en eventueel water.

Het project HST Cargo maakt ook onderdeel uit van een Europese samenwerking (EuroCAREX)<sup>34</sup> gericht op het tot stand komen van een Europees netwerk van HST Cargo Railaansluitingen en -terminals en bijbehorend, geheel nieuw, vervoer (investeringen in rollend materieel en exploitatie van HST-cargotreinen). Aangenomen is dat in 2012 vrachttransport mogelijk is naar Parijs, Lyon, Luik, Keulen en London. In 2020 wordt verondersteld dat dit netwerk wordt uitgebreid met Marseille, Frankfurt en Milaan.

De totale kosten (excl. additionele onderhouds- en beheerkosten) van de railinfrastructuur en de railterminal bedragen tussen de 33,8 en 43,5 miljoen euro. Daarbovenop komt de onderhoudskosten van de nieuwe railinfrastructuur (13,9 à 14,4 mln euro, netto contante waarde) en de extra onderhoudskosten van het reeds bestaande HST-spoor (14 à 30 mln euro, netto contante waarde). Beide laatste kosten, die sterk afhankelijk zijn van het aantal HST-goederentreinen, komen volgens de huidige documentatie ook voor rekening van de overheid. De FES-claim bedraagt dus een gedeelte van de totale kosten. Gesteld wordt dat in een nadere analyse moet worden bekeken welk deel van de railinfrastructuur (en andere kosten) door

<sup>33</sup> Voorheen genaamd Werkstad A4. Zie onder andere CPB Document 130 (FES-beoordeling in bijlage pp. 58-66)

<sup>34</sup> CAREX: Cargo Rail Express. Dit is een platform opgericht in 1999 door een aantal ondernemingen gevestigd op de luchthaven Roissy Charles de Gaulle met als doel om tijdkritische goederen per spoor te vervoeren door de ontwikkeling van de Hogesnelheidslijnen.

private investeerders kunnen worden gedragen. Het resterende deel zal publiek gefinancierd moeten worden.

## 12.1 Legitimiteit overheidsingrijpen

Het project is primair gericht op het creëren van een alternatief voor (expres)vrachtvervoer per vliegtuig en vrachtwagen naar de genoemde bestemmingen. Verhoogde efficiëntie in de afhandeling van vracht komt direct ten goede aan de bedrijfsvoering van de betrokken transportbedrijven. Kostenbesparingen resulteren óf in hogere marges, óf in lagere prijzen. De transportbedrijven zouden dan ook bereid moeten zijn de investeringen in logistieke voorzieningen te financieren. Het argument (zie Donkersloot, 2008) dat er geen prijsverhoging mogelijk is vanwege kleine marges en het feit dat een vervoerketen uit meerdere schakels bestaat, lijkt ons niet ter zake; het gebruik van transportfaciliteiten is goed te controleren en aan de gebruikers zouden de kosten in rekening kunnen worden gebracht. Zij ervaren immers ook de belangrijkste voordelen.

De legitimiteit van een overheidsbijdrage in de kosten van de HST Cargo Railaansluiting en -terminal zou alleen<sup>35</sup> gelegen kunnen zijn in positieve externe effecten die zich elders in de economie voordoen, zoals per saldo minder emissies. Uiteraard kunnen er ook additionele negatieve effecten<sup>36</sup> zijn, zoals additionele onderhoudskosten. Hierbij dient dan ook nog de voorwaarde te worden gesteld dat de totale maatschappelijke kosten lager zijn dan de baten en de Businesscase (waarbij alle kosten privaat gefinancierd worden) van het project HST Cargo niet sluitend te maken is. Overheidssubsidies zijn niet bedoeld voor rendabele marktactiviteiten. Die leiden in dat geval tot overwinsten.

Uit de verstrekte informatie (Donkersloot, 2008a) blijkt dat er<sup>37</sup> maximaal een neutrale Businesscase kan worden bereikt, en dan alleen nog voor het goedkoopste alternatief. Hierbij moeten dan wel de kosten van de spooraansluiting en de onderhoudskosten van zowel deze nieuwe aansluiting als de extra onderhoudskosten aan het bestaande HST-spoor voor rekening komen van de overheid.

Aan deze voorwaarde van legitimiteit lijkt dus op het eerste gezicht voldaan. Het probleem is echter dat bij deze aannamen ook de maatschappelijke kosten-batenanalyse voor Nederland negatief uitkomt (zie onder efficiëntie). Aangezien er behoorlijk consumentensurplus,

<sup>35</sup> Gezien de taken van de rijksoverheid over de (HST-) spoorinfrastructuur, is betrokkenheid van de overheid bij een dergelijk project onmisbaar. Deze betrokkenheid moet echter los gezien worden van een eventuele financiële bijdrage.

<sup>36</sup> Ten opzichte van de businesscase van de railaansluiting en -terminal.

<sup>37</sup> Bij de logische veronderstelling dat vervoerstarieven (i.e. te betalen aan de railvervoerder) afhankelijk zijn van zowel de afstand als het gewicht van de lading. De uniforme overslagtarieven zijn daarbij alleen afhankelijk van het gewicht.



waarschijnlijk (ruim) meer dan 100 mln euro,<sup>38</sup> neerslaat buiten Nederland zou het (theoretisch) mogelijk moeten zijn voor de exploitant van de railterminal (samen met de vervoerder) om dit surplus zichzelf toe te eigenen. Hiervoor zijn wel geraffineerdere vormen van 'yield management' nodig dan het generiek verhogen van de het overslagtarief. Alhoewel de vraag kan worden gesteld of dit ook praktisch mogelijk is, kan hiermee mogelijk een positieve Nederlandse MKBA worden gerealiseerd. In dat geval zou het echter goed kunnen dat dan blijkt dat een volledig privaat gefinancierde HST Cargo railaansluiting en -terminal (i.e. sluitende Businesscase) kan worden gerealiseerd.

Aangezien de baten<sup>39</sup> voor een groot gedeelte buiten Nederland in Europa neerslaan, lijkt ook een bijdrage vanuit de EU op zijn plaats. Donkersloot (2008a) geeft aan dat de Europese Commissie (EC) de totstandkoming van een Europees HST Cargo netwerk wil ondersteunen. De EC wijst echter voor de ontwikkeling van de terminals naar de afzonderlijke landen.

Alhoewel er dus wat mitsen en maren zijn te plaatsen, is het beeld over legitimiteit gunstig.

## 12.2 Effectiviteit

De realisatie van een HST Cargo Railaansluiting en -terminal lijkt, gegeven de aanleg van de HSL-Zuid, een investering met substantiële maatschappelijke baten. (Expres) vrachtvervoer dat nu per vrachtauto of per vliegtuig wordt vervoerd kan mogelijk goedkoper en/of sneller per HST Cargotrein worden vervoerd. Zoals eerder gemeld zijn er ook substantiële additionele maatschappelijke kosten: de extra onderhoudskosten aan het bestaande HST-spoor en aan de nieuw aan te leggen railaansluiting.

Gezien het voorspelde aantal treinen (2,8 aankomende en vertrekkende treinen<sup>40</sup> per dag in 2012 groeiend naar 6,6 in 2040), lijkt het minimumalternatief van de HST-railaansluiting en -terminal ruim voldoende capaciteit te bieden.

### Onzekerheden en risico's

De ontwikkeling van een nieuwe modaliteit voor goederenvervoer (HST Cargotrein) met bijbehorende railaansluitingen en -terminals in meerdere Europese landen is uiteraard niet

<sup>38</sup> In Districon en Ecorys (2008) worden totale transportkostenvoordelen genoemd van tussen de 500 en 600 mln euro. Doordat nadien er enkele majeure wijzigingen zijn doorgevoerd, lijkt het logisch te veronderstellen dat deze voordelen aanmerkelijk zijn verminderd. Toch zullen deze voordelen nog steeds substantieel zijn.

<sup>39</sup> Mogelijk is de MKBA van het project HST Cargo wel positief indien naar Europa (incl. Nederland) in plaats van Nederland wordt gekeken. Om dit te onderzoeken moeten niet alleen alle baten (bijv. consumentensurplus) op Europees niveau, maar ook alle kosten (bijv. onderhoudskosten HST-spoor) worden geïnventariseerd.

<sup>40</sup> Per dag komen er dus in 2012 gemiddeld 1,4 treinen aan en vertrekken er ook gemiddeld 1,4 treinen. Totaal dus het genoemde aantal van 2,8 aankomende en vertrekkende treinen.

zonder onzekerheden en risico's. Daarbij speelt dat de HST Cargo Railaansluiting en -terminal te Hoofddorp onderdeel is van het grotere, Nederlandse, ACT-project.

In het FES-raster en bijbehorende informatie wordt dan ook nadrukkelijk stil gestaan bij de belangrijkste risico's en bijbehorende voorwaarden (adequaat financieringsplan en sluitende begroting) voor het definitief toekennen van de gevraagde FES-bijdrage. Gesteld wordt dat de daadwerkelijke investeringsbeslissing voor de HST Cargo Railterminal wordt afgewogen in samenhang met:

- De ontwikkeling van aansluitende projecten binnen ACT, waaronder de Ongestoord Logistieke Verbinding (OLV).
  - De mogelijkheden voor medegebruik van het HSL-netwerk voor vrachtvervoer. Hiertoe zal Prorail in opdracht van het ministerie van Verkeer en Waterstaat kijken naar alle technische aspecten van het medegebruik van het HSL-netwerk in Nederland.
  - Het ontstaan van een Europees netwerk van enige omvang.
- Voor zover nu te overzien is, lijken de risico's en onzekerheden zo goed als mogelijk onderkend.

Uit verschillende gepresenteerde berekeningen (zie Decisio en Ecorys, 2008, Donkersloot, 2008 en Donkersloot 2008a) blijkt de verwachte vraag naar vervoer per HST-cargotrein (en daarmee het aantal treinen) zeer gevoelig te zijn voor de gehanteerde vervoertarieven. Een grote gevoeligheid impliceert een hoger risico.

Het beeld over effectiviteit is gunstig.

### **12.3 Efficiëntie**

De momenteel beschikbare kwantitatieve gegevens betreffen een Businesscase (BC) en een maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA). Na vragen en de concept-FES-beoordeling van het CPB, zijn de BC- en MKBA-resultaten op meerdere belangrijke punten bijgesteld en is aanvullende informatie verstrekt. Zo bleken de jaarlijkse onderhoudskosten van de nieuwe spooraansluiting nog niet opgenomen te zijn in de MKBA, de vervoertarieven naar alle bestemmingen even hoog verondersteld als naar Parijs en werden in de BC rentekosten dubbelgeteld. Voor de volledigheid merken we op dat in de BC is verondersteld dat de (substantiële) additionele onderhoudskosten van zowel het bestaande HSL-spoor als de nieuwe spooraansluiting in alle onderzochte varianten voor rekening komen van de overheid.

Ook bij de laatst ingediende MKBA (Donkersloot, 2008a) is een grote fout gemaakt. Hierover heeft telefonisch contact plaatsgevonden met de opsteller van de MKBA. Inkomsten van de

exploitant van de HST Cargo railterminal zijn dubbelgeteld. De claim dat er bij de gehanteerde vervoer- en overslagtarieven het project een voor Nederland positief welvaartseffect wordt bereikt, is derhalve beslist onjuist. Na correctie van deze fout laat de MKBA een duidelijk negatief welvaartseffect zien voor Nederland. Door de genoemde fout en de, wat lastig te volgen, last-minute bijstellingen van de MKBA (zie Donkersloot, 2008a) is het op basis van verstrekte gegevens voor het CPB niet mogelijk om het juiste KBA-saldo te noemen. Wij vermoeden echter dat het om een substantieel negatief Nederlands MKBA-saldo zal gaan.

Op basis van de berekeningen lijkt het project dus voor Nederland welvaartsverlagend en dus niet efficiënt.

Doordat het HST cargotrein-concept nieuw is, zijn om genoemde berekeningen te kunnen uitvoeren meerdere aannamen noodzakelijk. De belangrijkste veronderstellingen betreffen:

1. De gehanteerde tarieven voor de railterminal (i.e de overslagkosten) en HST-treintarieven (de vervoertarieven) en de daaruit resulterende vervoersomvang.
2. De investeringskosten en beheer- en onderhoudskosten van de railterminal (incl. aansluiting) en de (additionele) beheer- en onderhoudskosten van de reeds bestaande HST-railinfrastructuur door het goederenvervoer.
3. De externe effecten (veiligheid, emissies en geluid) van de HST-cargotreinen op Nederlands grondgebied.

In zowel Donkersloot (2008) als Donkersloot (2008a) wordt meermaals gesteld dat de gehanteerde kengetallen ten aanzien van de twee laatstgenoemde veronderstellingen eerder wijzen op overschatting van de kosten dan omgekeerd. Alhoewel dit op voorhand niet valt uit te sluiten, leert de ervaring<sup>41</sup> dat de kosten veelal wegens een 'optimism bias' worden onderschat in plaats van overschat. In dat geval zouden de welvaartseffecten van alle drie varianten nog negatiever worden. Als de kosten meevallen dan zal het MKBA-saldo uiteraard beter worden. De eerder genoemde studie van Prorail naar de technische aspecten zou nader inzicht moeten geven in de geëigende kengetallen voor kosten en externe effecten.

### **Alternatieven**

Positief is dat er drie projectalternatieven zijn bekeken. Ook zijn er enkele gevoeligheidsanalyses uitgevoerd.

Op basis van de huidige berekeningen is het totaalbeeld ten aanzien van efficiëntie voor Nederland ongunstig.

<sup>41</sup> Jonkhoff, W. (2007), De euro op de juiste plaats, *ESB*, 7 september 2007, pp. 535-536.

## **Urgentie**

Het realiseren van de voorgestelde nieuwe goederenvervoermodaliteit kan alleen indien gelijktijdig op Europees schaalniveau concrete maatregelen worden genomen. In Donkersloot (2008) wordt terecht beargumenteerd dat Nederlandse investeringen gelijktijdig moeten plaatsvinden met soortgelijke investeringen in andere landen. Het is derhalve niet opportuun om de investeringen later te doen. Hoe dan ook, is het zeker niet verstandig de investeringen eerder te doen dan het buitenland.

## **12.4 Verbeterpunten**

In de MKBA is aangenomen dat goederentreinen geen negatieve effecten hebben op personentreinen. De Prorail-studie en gesprekken met de exploitant van de personentreinen over de hogesnelheidsspoorinfrastructuur zullen hier nader licht op werpen. Zoals eerder opgemerkt, is het gezien de onzekerheden die verbonden zijn met het 'nog onbekende concept voor goederenvervoer per HST' verstandig de BC en de MKBA te herijken op basis van de resultaten van de Prorail-studie.

Uit de beschrijving valt op te maken op dat bij de vervoerprognoses geen rekening is gehouden met andere kwaliteitsverschillen dan reistijden, reiskosten en betrouwbaarheid. Niet meegenomen zijn bijvoorbeeld verschillen in frequenties. Alhoewel de gekozen aanpak om de transportkostenvoordelen uit te rekenen niet aantoonbaar fout is<sup>42</sup>, worden ze mogelijk overschat. Nader onderzoek is nodig om dit te staven. Alhoewel theoretisch een interessant punt, is het praktisch gezien waarschijnlijk niet doorslaggevend. Hoe dan ook lijken de totale transportkostenvoordelen (die voor 95% neerslaan in het buitenland) groot.

Het belangrijkste verbeterpunt betreft de (theoretische) mogelijkheid om met geraffineerde vormen van 'yield management' de BC (en daarmee de MKBA) te verbeteren. Hierdoor zou dan een aanzienlijk positief producentensurplus (lees: winst) worden bereikt die ten goede komt aan de exploitant van de HST Railterminal. Dit lijkt mogelijk omdat de 'gegeneraliseerde transportkostenvoordelen' (buiten Nederland) zeer groot zijn. Overigens wordt overtuigend beargumenteerd dat deze voordelen slechts voor 5% neerslaan in Nederland.

In Donkersloot (2008a) wordt al getracht de BC (en daarmee de MKBA) zo positief als mogelijk te krijgen door het overslagtarief (in eurocent per kilogram) optimaal te kiezen.

<sup>42</sup> Vanwege genoemde en mogelijk andere niet in de analyse meegenomen kwaliteitsverschillen van de vervoersmodaliteiten is het bij MKBA's gebruikelijk om onderscheid te maken tussen bestaand vervoer met de 'te verbeteren' vervoerwijze en nieuw (of gesubstitueerd) vervoer. Reistijdwinsten voor bestaand vervoer worden dan in een MKBA volledig toegerekend. Voor nieuw of gesubstitueerd vervoer wordt de rule-of-half toegepast. Deze aanpak is in de uitgevoerde KBA niet toegepast. Waarschijnlijk omdat de meest logische keuze voor bestaand vervoer (per gewoon spoor) nu niet gebruikt wordt voor de beschouwde (hoogwaardige tijdkritische) vervoerstream.

Optimaal onder de, logische, restrictie dat er een uniform overslag tarief per kilogram geldt. De BC en MKBA zijn dus alleen verder te verbeteren indien het overslagtarief op een andere, meer gedifferentieerde, manier kan worden geoptimaliseerd (lees: verhoogd): bijvoorbeeld afhankelijk van de lading of de bestemming. Nader onderzoek moet inzicht geven of dit idee ook praktisch uitvoerbaar is.

Een nadere analyse om tot een positieve MKBA (en mogelijk tegelijkertijd een sluitende businesscase inclusief bij voorkeur alle additionele beheer- en onderhoudskosten) te komen lijkt wenselijk. Dat de BC verbetert door yield management is logisch. De verbetering van de MKBA is het gevolg van het feit dat die verhoogde tarieven vooral worden betaald door het 'buitenland'. Daardoor verbetert het 'Nederlandse' MKBA-saldo. Merk op dat een positieve MKBA dus lijkt samen te hangen met een verbeterde (mogelijk zelfs sluitende) BC.

## **Totaalbeeld**

Het project HST Cargo beoogt een railterminal met een railaansluiting op de HSL-Zuid ter hoogte van Hoofddorp te realiseren voor de overslag van goederen. De terminal moet onderdeel worden van een Europees netwerk van HST Cargo terminals en bijbehorend goederenvervoer per HST. In 2012 wordt de start voorzien van dit netwerk. Aangezien het concept van goederenvervoer per HST nog niet is vastgesteld, zijn er nog vele onzekerheden. Een sprekend voorbeeld hiervan is dat ULD-trailers die als ladingdragers moeten dienen, niet in de wagons passen van de tot nu toe bekende TGV-afmetingen. De risico's en onzekerheden worden overigens in het voorstel onderkend en beschreven. Daarnaast onderzoekt Prorail op dit moment alle technische aspecten waardoor binnenkort hopelijk de onzekerheidsmarges aanzienlijk kunnen worden gereduceerd.

Als kwantitatieve analyse is zowel een Businesscase (BC) als een MKBA opgesteld. Hieruit blijkt dat in de laatst ingediende opstelling van kosten en baten, volgens de opstellers, het bedrijfseconomisch onmogelijk is om alle kosten te laten dragen door een private partij. Het bijbehorende MKBA-saldo van alle alternatieven is echter ook substantieel negatief. Uit de gevoeligheidsanalyse blijkt dat de vervoersomvang en de BC- en MKBA-resultaten erg gevoelig zijn voor de te hanteren vervoerstarieven. Het negatieve MKBA-saldo komt mede door de hoge additionele beheer- en onderhoudskosten aan zowel het bestaande HSL-spoor ( $\pm 15$  mln euro netto contante waarde) als aan de nieuw aan te leggen spoor aansluiting (eveneens  $\pm 15$  mln euro netto contante waarde). Het subsidiëren van een project met zowel een negatieve Businesscase als een negatieve MKBA is uiteraard niet logisch.

Desondanks kan het project HST Cargo misschien toch welvaartsverhogend worden gemaakt voor Nederland. Het project veroorzaakt namelijk een aanzienlijk consumentensurplus dat in

het buitenland neerslaat. Met behulp van geraffineerde vormen van ‘yield management’<sup>43</sup> kan misschien dit consumentensurplus worden afgeroomd en kunnen dus de inkomsten van de private exploitant aanzienlijk worden verhoogd. Omdat die verhoogde tarieven vooral worden betaald door het ‘buitenland’, verbetert het ‘Nederlandse’ MKBA-saldo. Het huidige negatief MKBA-saldo kan zo dus zelfs ‘goed’ worden gemaakt. Echter is dat geval ontstaan ook overwinsten voor de exploitant van de HST Cargo railterminal (of de vervoerder). Mocht dit in ruim voldoende mate lukken, dan is het project dermate winstgevend dat een overheidsbijdrage onnodig en daarmee niet legitiem is.

Nader onderzoek moet uitwijzen of bovenstaand idee praktisch uitvoerbaar is. Overigens valt het theoretisch niet uit te sluiten dat uiteindelijk blijkt dat er weliswaar een positieve MKBA voor Nederland kan worden bereikt, maar dat de businesscase aangeeft dat een volledig private financiering van de HST Cargo railaansluiting en -terminal toch niet mogelijk is. Omdat deze laatste mogelijkheid wel erg onzeker is, is het huidige gepresenteerde MKBA-saldo (substantieel negatief) voor Nederland doorslaggevend voor het totaalbeeld.

Het totaalbeeld van dit project is ongunstig.

## **Bronnen**

- CPB Document 130 met bijlagen.
- Distrocon en Ecorys, 2008, Businesscase en Maatschappelijke Kosten-Batenanalyse HST-cargoterminal A4-zone west, Maarssen, 22 april 2008.
- Donkersloot, A., 2008, Beantwoording vragen MKBA HST cargo, notitie met excel-bestand als bijlage ter attentie van het CPB, 25 juni 2008.
- Donkersloot, A., 2008a, Beantwoording concept beoordeling CPB (BC en MKBA project HST Cargo), 11 augustus 2008.
- FES-raster HST Cargo, april 2008.
- SADC, 2008, Masterplan ACT, Schiphol, februari 2008.

<sup>43</sup> Yield management, ook wel bekend als revenue management, kan worden omschreven als het proces van allocatie van capaciteit aan klanten door prijsvariatie, met als doel de winst te maximaliseren.

## Bijlage A Overzicht beoordelaars van projecten

---

	Projectvoorstel	Beoordelaar
1	Projectbeoordeling 'Quick wins wegen' en 'Aanpak knooppunten'	Peter Zwaneveld
2	Projectbeoordeling Praktijkproef verbetering doorstroming ring A10 Amsterdam	Peter Zwaneveld
3	Projectbeoordeling Quick wins vaarwegen (bereikbaarheid binnenhavens)	Rafael Saitua
4	Projectbeoordeling Subsidieprogramma innovaties Kaderrichtlijn Water	Maarten van 't Riet
5	Projectbeoordeling Synergie Kaderrichtlijn Water en Waterbeheer 21e eeuw	Maarten van 't Riet
6	Projectbeoordeling 5% groeiambitie OV per spoor	Peter Zwaneveld/ Paul Besseling/ Annemiek Verrips
7	Projectbeoordeling Internationale School Eindhoven	Dinand Webbink
8	Beoordeling project Impuls invoeren dynamisch verkeersmanagement op vaarwegen	Paul Besseling/ Annemiek Verrips
9	Projectbeoordeling Actieprogramma Regionaal OV	Peter Zwaneveld
10	Projectbeoordeling HST Cargo (Railaansluiting en -terminal)	Peter Zwaneveld

---