

Datum : 4 april 2001

Aan : RPD

### **De Zuiderzeelijn: wat kunnen we concluderen op basis van de kosten-baten analyse?**

Het Nederlands Economisch Instituut heeft een kosten-baten analyse gemaakt van de Zuiderzeelijn, waarbij verschillende varianten zijn onderzocht. Het CPB heeft op verzoek van Verkeer en Waterstaat een second opinion gegeven over dit onderzoek. VROM heeft ons vervolgens gevraagd om onze kijk op de zaak nog eens zeer beknopt weer te geven. Hieronder gebeurt dit aan de hand van het beantwoorden van een aantal concrete vragen.

#### **1 Wat impliceert de KBA van het NEI?**

De KBA laat zien dat in alle varianten van de Zuiderzeelijn de maatschappelijke kosten de maatschappelijke baten overtreffen. De verliezen nemen voorts toe, naarmate de varianten meer ambitieus worden. De baten voor reizigers en voor de economie (van het Noorden) zijn (beduidend) kleiner dan de kosten voor de Nederlandse belastingbetaler. Bovendien zijn milieu en landschap evenmin gebaat bij het project. Volgens het onderzoek ontstaat er per saldo meer geluidhinder en ook zal rekening moeten worden gehouden met zaken als barrièrewerking. Deze zaken zijn niet gewaardeerd in de KBA en moeten nog van de berekende baten worden afgetrokken c.q. als extra kosten worden opgevat.

#### **2 Is de KBA goed uitgevoerd?**

Het CPB heeft een second opinion gegeven over het onderzoek van het NEI. De centrale conclusie is dat de uitkomsten op hoofdlijnen een geloofwaardig beeld geven. Daarmee bevestigen wij dat ook op basis van onze inzichten de kosten van het project Zuiderzeelijn de baten ruim lijken te overtreffen. Naar onze opvatting zijn er weliswaar tekortkomingen in het onderzoek, maar correctie hiervan levert zowel plussen als minnen ten opzichte van het totale resultaat dat het NEI schetst voor het project. Zo is geen rekening gehouden met een in de tijd

stijgende waarde van de reistijdwinst, bijvoorbeeld via een koppeling met de productiviteit of het reëel loon. Hier staat echter tegenover dat de verwachte reizigersaantallen hoog zijn ingeschat omdat met lage NS-tarieven is gerekend. Deze tarieven zijn aanzienlijk lager zijn dan de tarieven die door het Transrapid consortium worden aangegeven. De reizigersaantallen waarmee het consortium rekent zijn ook duidelijk lager dan waar in het NEI-onderzoek van is uitgegaan. Hier lijken de risico's derhalve eerder in neerwaartse zin te liggen.

De indirecte effecten die het NEI berekent zijn vrij fors te noemen en kennen duidelijke neerwaartse risico's. Het onderzoeksresultaat is gebaseerd op twee uitgangspunten. De eerste is dat de Zuiderzeelijn leidt tot een verschuiving van de arbeidsvraag vanuit naburige provincies en vanuit de Randstad naar het Noorden. De tweede is dat de toenemende arbeidsvraag in het Noorden de werkloosheid doet dalen. Beide zaken staan op voorhand niet vast. Het vestigingsklimaat voor bepaalde bedrijfsactiviteiten kan in het Noorden door de nieuwe verbinding verbeteren, maar of dit per saldo tot meer werkgelegenheid leidt hangt ook af van het effect op de productiviteit. De snellere verbinding kan ook tot extra concurrentie kan leiden voor sommige sectoren in het Noorden die nu door langere transporttijden wat worden beschermd. Het is denkbaar dat de arbeidsvraag per saldo iets toeneemt, maar zeker is dit dan niet. Ook als de werkgelegenheid iets toeneemt, dan staat vervolgens nog niet vast dat de werkloosheid in het Noorden hierdoor afneemt. Er wordt in het onderzoek immers ook rekening gehouden met enige arbeidsmarkt-migratie richting het Noorden. De 'communis opinio' onder arbeidsmarkt-economen – begeleid met een grote hoeveelheid literatuur en empirisch onderzoek – is bovendien dat onvrijwillige inactiviteit vooral samenhangt met de instituties op de arbeidsmarkt en de sociale zekerheid en het onvoldoende aansluiten van kwalificaties van delen van de beroepsbevolking met de eisen in het bedrijfsleven. Institutionele hervorming, scholing, werkervaringsprojecten e.d. kunnen bijdragen aan de oplossing van dit probleem. Een snelle treinverbinding grijpt niet aan bij de kern van de werkloosheidsproblematiek. De voordelen die in het onderzoek zijn becijferd zijn al met al niet goed onderbouwd en nogal speculatief.

Er zijn derhalve een aantal kanttekeningen te plaatsen bij de uitgangspunten van het onderzoek, maar als men correcties zou doorvoeren die hierbij aansluiten dan verandert het beeld van het project op hoofdlijnen niet. Uiteraard zijn er nog diverse meer algemene onzekerheden waar men op bedacht moet zijn, maar de verschillen tussen kosten en baten zijn zo omvangrijk, dat de hoofdconclusie toch vrij robuust is.

### **3 Hoe zit het met de woningmarkt-baten?**

Nijfer heeft berekeningen gemaakt van baten die vanuit de woningmarkt kunnen worden gerealiseerd. De kwaliteit van het onderzoek is moeilijk te beoordelen, daarvoor ontbreekt teveel

informatie over uitgangspunten en berekeningen. Wel moet worden bedacht dat de woningmarktbatens in beginsel geen additionele welvaartseffecten zijn, maar herverdelingseffecten. Dit punt kan misschien het beste worden geïllustreerd aan de hand van een klein voorbeeld. Neem een inwoner van Groningen die van plan is om naar Apeldoorn te verhuizen. Door de komst van de Zuiderzeelijn incasseert deze inwoner een 'windfall profit' van zeg  $f$  50.000 gulden op de verkoop van zijn huis. Hij incasseert dit extra bedrag en vertrekt. De koper betaalt een halve ton meer dan hij anders zou hebben betaald voor hetzelfde huis. Voor deze koper is dit echter geen achteruitgang; er staan de bereikbaarheidsvoordelen tegenover. Er zijn met andere woorden  $f$  50.000 aan contant gemaakte bereikbaarheidsbatens en deze winst is in dit geval afgeroomd door de zittende huizenbezitter. De overheid zou ook een baatbelasting kunnen invoeren en zelf deze  $f$  50.000 kunnen afromen. Ook in dat geval is er alleen sprake van herverdeling: nu zijn de bereikbaarheidsbatens afgeroomd door de overheid. De batens worden niet verdubbeld of verdrievoudigd omdat ze worden doorgegeven, alleen de ontvanger van de batens verandert. Anders gezegd: het zijn in beginsel geen extra welvaartseffecten en deze mogen in de KBA niet worden meegenomen, omdat anders dubbelstellingen optreden.

#### **4 Hoe zit het als een ander ruimtelijke ordeningsbeleid wordt ingezet?**

Een ander vertrekpunt zou kunnen zijn om de Zuiderzeelijn in combinatie te bekijken met een ander ruimtelijk ordeningsbeleid. Als rond en tussen de halteplaatsen van de Zuiderzeelijn andere mogelijkheden worden geboden voor verstedelijking en bijvoorbeeld woningaanbod in de hogere segmenten wordt gestimuleerd, dan kan het beeld er anders uit komen te zien. Het gaat dan echter niet meer alleen om het project Zuiderzeelijn, maar om twee afzonderlijke beleidsbeslissingen die ook nog in combinatie kunnen worden uitgevoerd. Om dit in beeld te krijgen moet men drie analyses maken.

1. De gevolgen van aanleg van alleen de Zuiderzeelijn (zoals al is gebeurd).
2. De gevolgen van een ander ruimtelijk ordeningsbeleid. Daarbij moet men zowel naar de batens als naar de kosten (financieel en anderszins, bijvoorbeeld verlies aan open ruimte) kijken. De voor- en nadelen van een dergelijk beleid kunnen vervolgens worden afgewogen.
3. De gevolgen van aanleg van de Zuiderzeelijn in combinatie met ander ruimtelijk ordeningsbeleid.

Zo krijgt men zicht op de synergie-effecten, waarvan het aannemelijk is dat die er zullen zijn.

De batens van een Zuiderzeelijn in combinatie met nieuwe woonwijken met woningen op royale kavels kunnen er anders uitzien dan die van de Zuiderzeelijn alleen. Een dergelijk combinatievariant is echter tot op heden niet onderzocht.

## 5 **Wat betekent de Zuiderzeelijn voor de ruimtedruk in de Randstad?**

Aanleg van de Zuiderzeelijn beoogt niet alleen een stimulans te geven voor het Noorden, maar ook een verminderde ruimtedruk te geven in de Randstad. Uit de KBA komt naar voren, dat de inkomende migratie in Flevoland en Noord-Nederland niet alleen vanuit de Randstad komt, maar ook vanuit de oostelijke provincies. De woon- en arbeidsmigratie vanuit de Randstedelijke provincies (Noord-Holland, Zuid-Holland en Utrecht) bedraagt in 2020 hooguit 7500 werkende inwoners voor de magneetzweefbaan (RUG tabel S.2), op een totaal aantal werkenden in de Randstad van naar verwachting ongeveer 3,5 mln (EC-scenario 2020). Dit komt dan neer op een reductie met 0,2%. Dit effect is dusdanig bescheiden dat in termen van vermindering van ruimtedruk en congestie in de Randstad ook slechts zeer bescheiden effecten zijn te verwachten. De Zuiderzeelijn is daardoor maar van zeer beperkt belang voor de problematiek van de Randstad.

## 6 **Is een maatschappelijke kosten-baten analyse wel toepasbaar op OV-projecten?**

Geeft kosten-baten analyse altijd magere resultaten te zien voor openbaar vervoerprojecten? Het is zaak om hier een onderscheid te maken tussen een bedrijfseconomische en een maatschappelijke kosten-baten analyse. Een project dat bedrijfseconomisch niet uit kan, kan maatschappelijk gezien nog altijd een batig saldo hebben. In een maatschappelijke kosten-baten analyse behoort dan ook aandacht te worden besteed aan belangrijke externe effecten, zoals op het gebied van milieu en veiligheid. Sociale effecten behoren in beeld te worden gebracht en meegewogen te worden bij de beslissing. Belangrijke sociale motieven voor OV liggen bij de beschikbaarheid en toegankelijkheid van OV voor groepen die daar op zijn aangewezen en voor wie marktconforme tarieven het vervoer 'onbetaalbaar' zouden kunnen maken.

In het geval van de Zuiderzeelijn – een extra snelle verbinding tussen steden – zijn geen duidelijke sociale baten in deze richting te verwachten. De snelle verbinding is interessant voor bijvoorbeeld zakelijke reizigers met een hoge tijdwaardering, maar voor sociaal minder sterke groepen zullen de tijdwinsten relatief minder zwaar wegen en de hogere tarieven juist relatief zwaarder wegen.

Kern van de zaak is dat er goede en minder goede investeringsprojecten zijn. Uit de KBA's die in de achterliggende jaren zijn gemaakt, kwam bijvoorbeeld een vrij positief beeld naar voren van de HSL-Zuid, terwijl de HSL-Oost een veel minder gunstig beeld te zien gaf. Deze projecten zijn qua type vergelijkbaar, maar de maatschappelijke betekenis van de projecten (in termen van reistijdwinsten, type gebruikers en marktomvang) is zeer verschillend.

## **7 Wat te denken van de grote onzekerheden rond de uitkomsten van een KBA?**

Er zijn grote onzekerheden op de lange termijn omtrent belangrijke omgevingsvariabelen en omtrent specifieke gedragsreacties. De eerste implicatie is dat in het onderzoek hiermee rekening dient te worden gehouden en dat bijvoorbeeld middels scenario's en gevoeligheidsanalyse deze onzekerheden in beeld worden gebracht. De beleidsmatige implicatie is dat de uitkomsten van de KBA met een ruime marge moeten worden geïnterpreteerd. Dit wil zeggen dat de werkelijke resultaten van de Zuiderzeelijn in de toekomstige praktijk wel eens minder ongunstig zouden kunnen zijn. De onzekerheden liggen echter niet aan een kant. De werkelijke resultaten kunnen net zo goed ongunstiger uitpakken dan nu is berekend. Grote onzekerheid over de resultaten van een project is als zodanig uiteraard geen aanbeveling. In het bedrijfsleven ziet men deze gedachtegang ook concreet terug, in de vorm van het hanteren van hoge risicopremies bij grote onzekerheden.

## **8 Is de Zuiderzeelijn onwenselijk?**

Onderzoek kan inzicht bieden in de te verwachte resultaten van het project op verschillende terreinen en de KBA beoogt de verschillende deeleffecten wat handzamer bij elkaar te brengen door resultaten te integreren, waar dit verantwoord kan. Deze informatie is bedoeld om bij te dragen aan de kwaliteit van de besluitvorming. Politiek-bestuurlijke overwegingen, zoals bijvoorbeeld de wenselijkheid van regionale herverdeling, zijn geen onderdeel van een KBA. De KBA geeft wel aan dat er waarschijnlijk een hoge prijs moet worden betaald om met de Zuiderzeelijn een bepaalde herverdeling richting het Noorden te bewerkstelligen.