

Datum : 6 maart 2007

Aan : ICRE

Herbeoordeling vijf projecten integrale gebiedsopgaven

Naar aanleiding van een FES-meevaller voor 2006 heeft de Interdepartementale Commissie Ruimtelijke Economie (ICRE) het CPB vorig jaar gevraagd een aantal projecten te toetsen. De beoordelingen van deze projecten zijn weergegeven in de publicatie 'Beoordeling projecten ruimtelijke economie, innovatie en onderwijs: analyse ten behoeve van de FES-meevaller 2006 (CPB, 2006)'. Voor vijf projecten op het terrein van integrale gebiedsopgaven die in deze ronde als 'gemengd' zijn beoordeeld, heeft de ICRE het CPB eind 2006 verzocht om aangepaste projectvoorstellen opnieuw te beoordelen. Deze notitie bevat een globale toetsing van de vijf aangepaste projectvoorstellen: Eindhoven A2-zone, Greenports, Klavertje 4, Hoeksche Waard en IJ-oever. Doel van de (her)beoordeling is om informatie aan te dragen ten behoeve van een afweging door het Kabinet.

Alle conceptbeoordelingen zijn per mail aan de indieners voorgelegd. Het commentaar op deze conceptbeoordelingen is verwerkt in de definitieve beoordeling. De herbeoordelingen zijn in december 2006 toegezonden aan het zogenaamde vijf-directeurenoverleg voor de Nota Ruimte en de ICRE en daarna aan het Kabinet toegestuurd.

De herbeoordelingen zijn uitgevoerd door Jos Ebregt, Ioulia Ossokina, Herman Stolwijk en Annemiek Verrips, waarbij de laatste tevens optrad als projectleider. Ruud Okker heeft het onderzoek begeleid. De beoordelingen zijn in een zeer beknopte tijd (enkele weken of in één geval nog korter) tot stand gekomen. De beoordelingen hebben derhalve het karakter van een quick scan.

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 van beoordelen sluit aan bij eerdere beoordeling rondes die het CPB heeft uitgevoerd

in het kader van FES-meevallers¹ en exercities van de planbureaus op dit terrein in voorgaande jaren. De beoordelingssystematiek wordt beknopt uiteengezet in de box op de volgende pagina.

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.

¹ 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).

Project Ontsluiting A2 zone Eindhoven

1 Belangrijkste wijzigingen

De inhoud van het project is niet wezenlijk gewijzigd. De onderbouwing van het project is verbeterd en in de achterliggende kentallen kosten-batenanalyse (KKBA) zijn enige zaken aangepast. Een en ander wordt onder kopje 2 'kritiepunten die (deels) zijn weggenomen' nader uiteengezet.

2 Kritiepunten die (deels) zijn weggenomen

De kosten en baten van de afslag A2/Meerenakkerweg (Ontvlechting) zijn niet bekend.

In de vorige aanvraag waren alleen de kosten en baten van de afslag ter hoogte van Welschap bekend. In de projectbeschrijving en de KKBA zijn de kosten en baten van de afslag Meerenakkerweg nu wel weergegeven. De kosten bedragen conform de kostenonderbouwing 14 mln euro (netto contante waarde (NCW), 2006). De baten (NCW, 2006) bedragen volgens de KKBA 17 mln euro.

De kosten zijn niet goed onderbouwd.

De kosten van beide afslagen zijn in deze projectaanvraag goed onderbouwd met achterliggende kostenramingen. De geraamde kosten van de afslag Welschap zijn iets lager dan in de vorige projectaanvraag (26 mln euro ten opzichte van 27,8 mln euro de vorige keer). Er bestaat nog enige onduidelijkheid of de kosten die gepaard gaan met het verleggen van kabels en leidingen, grondaankopen en enige andere kosten zijn inbegrepen in de kostenraming². Indien dit niet het geval is, dan vallen de kosten naventant hoger uit.

De kosten van beheer en onderhoud zijn niet meegerekend.

In de KKBA zijn de kosten van beheer en onderhoud voor een periode van 50 jaar meegenomen. De NCW van de onderhoudskosten bedraagt voor beide afritten tezamen 1 mln euro. Hiervoor zijn specifieke onderhoudskosten voor het betreffende project gebruikt. In een gevoeligheidsanalyse is gerekend met een algemeen opslagpercentage van 1,5%. De NCW van de onderhoudskosten bedraagt dan 5,4 mln euro. Op basis van berekeningen die het CPB heeft gedaan in het kader van de evaluatie van de Nota Mobiliteit zouden de kosten liggen tussen 1 en 2 mln euro, waarmee de eerstgenoemde aanname redelijk lijkt.

² Sheet Randvoorwaarden bij kostenramingen gemeente Eindhoven.

Er is geen vervoerstudie bekend. De reistijd-baten zijn sterk afhankelijk van de gemaakte aannames van reistijdwinsten.

De KKBA is opgesteld op basis van een vervoerstudie van DHV 'Meer met de A2'. Deze vervoerstudie behelst meer dan de betreffende twee afritten.

De baten bedragen volgens de KKBA (NCW, 2006):

Afslag Meerenakker (Ontvlechting):	17 mln euro
Afslag Welschap (BeA2/GDC Acht):	35 mln euro

Opvallend is dat in de KKBA behorende bij de vorige projectaanvraag de baten van de afslag Welschap op basis van aannames van reistijdwinsten geraamd werden op 63,7 mln euro. De baten op basis van de vervoerstudie bedragen iets meer dan de helft daarvan. Desalniettemin blijft het kosten-batensaldo in de KKBA nog positief (zie onderstaande tabel).

Tabel 2.1 Overzicht kosten en baten verbetering ontsluiting A2 zone Eindhoven (KKBA Ecorys)

	Kosten (NCW, 2006, mln euro)	Baten (NCW, 2006, mln euro)	Saldo baten min kosten (NCW, 2006, mln euro)
Op/afrit Ontvlechting (Meerenakkerweg)	14	17	3
Op/afrit BeA2/GDC Acht (Welschap)	26	35	9
Totaal	39	52	12

Andere wijzigingen die in de KKBA zijn aangebracht:

- De disconteringsvoet voor reistijdwinsten is gesteld op 6% met een tijdshorizon van 100 jaar.
- Bij de raming van de reistijdwinsten is rekening gehouden met de verdeling van het verkeer naar vervoersmotief en het vrachtverkeer en de daarbij behorende reistijdwaardering conform de OEI-leidraad.

Er is in deze KKBA geen rekening gehouden met een reële stijging van reistijdwinsten in de tijd (conform de aanpassing op de OEI-leidraad de helft van de reële loonvoet, dat wil zeggen ca 1,5% reëel per jaar). Bij de verdeling naar vervoersmotief valt op dat het percentage vrachtverkeer en zakelijk verkeer aanmerkelijk hoger is dan het landelijk gemiddelde in ochtend- en avondsspits. Volgens de KKBA gaat het maar voor een beperkt deel om verplaatste reizigers (1/8 deel) en voor het merendeel om reistijdwinsten voor bestaande reizigers ten opzichte van het nul-alternatief. De rule-of-half hoefde derhalve maar beperkt te worden toegepast. Er is geen rekening gehouden met reistijdverliezen bij de aanlegwerkzaamheden.

De geraamde reistijdwinsten en betrouwbaarheidswinsten lijken op een juiste wijze te zijn gewaardeerd in de KKBA aan de hand van de geraamde afname van het aantal

voertuigverliesuren ten opzichte van het nulalternatief. De wijze waarop het aantal voertuigverliesuren is berekend op basis van de vervoeranalyse van DHV is nader uiteengezet door de gemeente Eindhoven.

De effecten voor de doorstroming op de A2 zijn onbekend.

Het landelijk beleid is, in tegenstelling tot onderhavig project, om het aantal afslagen op snelwegen terug te brengen om zo files tegen te gaan. Wat betreft de mogelijke negatieve effecten voor de doorstroming op de A2 melden de indieners dat deze beperkt blijven, omdat hier bij de inrichting rekening mee wordt gehouden. De gemeente Eindhoven heeft dit nader toegelicht aan de hand van de vervoerstudie van DHV. De effecten voor de doorstroming op de A2 zijn meegenomen bij de berekening van de afname van het totaal aantal voertuigverliesuren in de vervoerstudie.

In de subsidie-aanvraag worden geen alternatieven genoemd

De projectaanvraag maakt melding van verschillende onderzochte alternatieven, die in de vervoersanalyse van DHV nader zijn uitgewerkt. De indieners melden dat de keuze van de alternatieven op basis van de vervoersanalyse is gemaakt. Het ontbreekt het CPB aan de benodigde expertise om de verschillende alternatieven tegen elkaar af te wegen, maar het is in ieder geval positief dat serieus verschillende alternatieven in overweging zijn genomen.

3 Kritiepunten die nog van kracht blijven

De baten hangen af van het doorgaan van andere investeringen

De baten hangen af van het al dan niet doorgaan van een aantal projecten (aanleg nieuwe bedrijventerreinen en woonlocaties) en de bezetting cq bewoning van die terreinen. Voor een deel zijn deze terreinen pas na 2010 voorzien. In hun commentaar geven de indieners aan dat het merendeel van de planologische ontwikkelingen rond de A2 reeds voor 2010 hun beslag krijgen.

Het uitstellen van het project gaat echter wel met extra kosten gepaard. Indien de aanleg van de afslagen wordt meegenomen met de geplande ombouw van de A2, die naar verwachting in 2010 is voltooid, kan volgens de indieners 5 mln euro worden bespaard. Deze voordelen moeten worden afgewogen tegen de risico's van het niet of op een aangepaste wijze doorgaan van plannen die zouden leiden tot lagere vervoersbaten.

Risico's luchtkwaliteit

In de vervoersanalyse en de projectaanvraag wordt geen melding gemaakt van een onderzoek naar de gevolgen voor de luchtkwaliteit. In hun commentaar geven de indieners aan dat bij de formulering van de subsidievoorwaarden het onderdeel luchtkwaliteit een belangrijk

aandachtspunt is. De projecten zullen moeten voldoen aan de uitgangspunten en normen van het Besluit Luchtkwaliteit om doorgang te kunnen vinden. De gemeente Eindhoven stelt dat de projecten dusdanig worden uitgewerkt dat deze zullen voldoen aan de door de EU geschetste luchtkwaliteitseisen. In de regio worden de effecten op de luchtkwaliteit gemeten met de regionale verkeersmilieukaart. In een bijlage zijn de effecten voor de uitstoot van fijn stof (pm10) en stikstofdioxide (NO₂) voor een aantal wegvakken weergegeven. Daarbij is, zoals op veel plaatsen in Nederland het geval is, sprake van een overschrijding van grenswaarden. De indieners melden dat de luchtkwaliteit per saldo zal verbeteren door uitvoering van het project ten gevolge van een betere doorstroming. Dat is zeker denkbaar. De projecten zouden door de Raad van State echter toch geblokkeerd kunnen worden doordat op sommige punten de luchtkwaliteit afneemt en de concentraties schadelijke stoffen boven de door de EU gestelde grenswaarden komen. De effecten voor de luchtkwaliteit en risico's van kostenoverschrijdingen die hiermee gepaard kunnen gaan om te voldoen aan de EU-richtlijnen, blijven om die reden wel een aandachtspunt.

Risico's externe financiering fase 2

De FES-aanvraag bedraagt 22,5 mln euro. De totale kosten bedragen 45 mln euro (in lopende prijzen). De gemeente Eindhoven heeft voor de eerste fase van 14,5 mln euro de aanvullende financiering van 7,25 mln euro toegezegd. Voor de tweede fase, 2/3 van de totale kosten, bestaan nog geen toezeggingen rond de aanvullende financiering. Dit is een risico.

4 Nieuw totaalbeeld

De subsidieaanvraag betreft een bijdrage in de kosten van de aanleg van twee nieuwe aansluitingen met toeleidende wegen naar de verbrede A2 ten westen van Eindhoven:

- Aansluiting A2/Meerenakkerweg (Ontvlechting) op het onderliggend wegennet
- Aansluiting Eindhoven Airport/BeA2/GDC Acht op A2 ter hoogte van Welschap

In deze aanvraag is ten opzichte van de vorige keer de onderbouwing en de onderliggende KKBA verbeterd. De kosten van beide afslagen zijn goed onderbouwd en ook de onderhoudskosten zijn meegenomen. In de KKBA zijn de baten van de afslag Meerenakkerweg (Ontvlechting) nu wel geraamd. Ook maakt de aanvraag melding van een afweging van verschillende alternatieven. Aan de raming van de vervoersbaten ligt een vervoerstudie ten grondslag (DHV) die nader is toegelicht door de gemeente Eindhoven. De netto contante waarde van beide afslagen is volgens de KKBA positief (3 mln euro voor Ontvlechting ten opzichte van een investering van 14 mln euro en 9 mln euro positief voor 'Welschap' bij een

investering van 26 mln euro). De reistijd- en betrouwbaarheidswinsten zijn op een juiste wijze gewaardeerd aan de hand van de geraamde reistijdwinsten in uren.

De baten hangen voor een deel af van het doorgaan van de aanleg van een aantal nieuwe bedrijventerreinen en nieuwe woonwijken en de vorm waarin de aanleg plaatsvindt. Uitstel van het project brengt echter extra kosten met zich mee, omdat de uitvoering in combinatie met de ombouw van de A2 een besparing van 5 mln euro oplevert en de gecombineerde aanleg waarschijnlijk tevens minder overlast zal veroorzaken tijdens de werkzaamheden. Verder zijn er risico's wat betreft de externe financiering van fase 2 en bestaan er aandachtspunten omtrent de EU-richtlijnen rond luchtkwaliteit.

Het beeld van het project is gunstig, mits de projecten voldoen aan de EU-richtlijnen rond luchtkwaliteit en de invulling daarvan in Nederland en de eventuele extra kosten die moeten worden gemaakt om aan de eisen te voldoen nog opwegen tegen de geraamde baten.

Bronnen

Projectraster Ontsluiting A2-zone Eindhoven, VROM.

KKBA Ontsluiting A2-zone Eindhoven, Ecorys, november 2006.

Antwoorden per e-mail op vragen aan Ecorys

Meer met de A2: een studie naar de bereikbaarheid van de aansluitingen A2/Welschap en A2 Veldhoven, DHV, april 2006.

Kostenonderbouwing afslagen, gemeente Eindhoven

Sheet reistijdwinsten, Ecorys

Toelichting gemeente Eindhoven op de vervoerstudie van DHV per e-mail

Beoordeling projecten ruimtelijke economie, innovatie en onderwijs: analyse ten behoeve van de FES-meevaller 2006, bijlage beoordeling Eindhoven A2-zone, CPB, 2006

Evaluatie van de Nota Mobiliteit, CPB, 2004

Commentaar op de conceptbeoordeling Ecorys en VROM

Project Herstructurering Greenports

1 Belangrijkste wijzigingen

- De claim was 69,2 mln euro en bedraagt nu 36,7 mln euro. Drie posten zijn verantwoordelijk voor dit verschil:
 - Ten eerste is het deelproject dat gericht was op de stimulering van investeringen in innovatieve energietechnieken uit de claim gehaald. De FES-claim voor dit onderdeel bedroeg 20 mln euro.
 - Ten tweede zijn de deelprojecten die op de Greenport Venlo betrekking hadden geen onderdeel meer van de FES-claim. Exclusief het onderdeel energie, werd hiervoor 9 mln. euro gevraagd.
 - En ten derde is de claim voor infrastructuur voor de Greenport Aalsmeer verlaagd met 2,5 mln euro.
- Als onderbouwing van de FES-claim zijn (per onderdeel) schattingen gemaakt van een aantal relevante projectbaten.

2 Kritiekpunten die zijn weggenomen

- Het belangrijkste kritiekpunt in de eerdere beoordeling was het gebrek aan uitwerking van de projecten. Daardoor kon geen uitspraak worden gedaan of met de gevraagde bijdrage sprake zou zijn van een verantwoorde besteding van maatschappelijke middelen. Met de notitie 'Ruimte voor Greenports: Clusters en hun economische betekenis, kosten en baten van investeren' van LNV en LEI (2006) en de achterliggende studie 'Ruimte voor Greenports' van het LEI (2006) is dit kritiekpunt weggenomen.
- Ook werden in de eerdere beoordeling vraagtekens geplaatst bij de beweerde effectiviteit van de subsidies ter stimulering van innovatieve energietechnieken. Aangezien de FES-bijdrage die hiervoor werd gevraagd, geen onderdeel meer is van de huidige bijdrage, vervalt de relevantie van dit punt van kritiek.
- Tenslotte was er in de eerdere aanvraag een onduidelijke overlap van onderdelen van de claim met de FES-claim voor 'Klavertje Vier'. In de aangepaste claim is deze onduidelijkheid verwijderd. Er wordt nu geen bijdrage meer gevraagd voor projecten die betrekking hebben op de Greenport Venlo. Hiermee vervalt ook dit kritiekpunt.

3 Kritiekpunten die nog van kracht blijven

Geconcludeerd mag derhalve worden dat in de nieuwe aanvraag in redelijkheid tegemoet is gekomen aan de kritiekpunten die werden genoemd. Een kritiekpunt is nog wel dat de

kwantificering van de baten zich voornamelijk beperkt heeft tot de agglomeratie- en herstructureringseffecten voor de bedrijven in de tuinbouwketen. Niet markteffecten (ongewenste emissies, effecten op kwaliteit buitengebied) worden niet of slechts in zeer algemene termen genoemd. Er is geen poging tot kwantificering gedaan. Ook de positieve baten op de niet-betrokkenen (buiten de keten) worden niet genoemd. Van de voorgestelde groen- en waterbergingsprojecten zal ook buiten de tuinbouw worden geprofiteerd. Hetzelfde geldt voor, bijvoorbeeld, het fietspad in Aalsmeer.

Een punt van aandacht is dat de positieve agglomeratie- en clusterings-effecten in laatste instantie door de bedrijven moeten worden gerealiseerd. De FES-investeringen dragen slechts bij aan een optimalisering van de condities voor de bedrijven. Hoewel dit bijna per definitie inherent is aan de overheidsrol in een markteconomie, blijft het tegelijkertijd een risico.

4 Nieuw totaalbeeld

Nederland kent vijf zogeheten ‘Greenports’, concentratiegebieden voor de productie, verwerking, afzet, enz. van tuinbouwproducten. Dit zijn het Zuid-Hollands glasdistrict, Aalsmeer, Venlo, Boskoop en de Bollenstreek. Deze Greenports zijn van cruciale betekenis voor het Nederlandse tuinbouwcomplex. Iedere Greenport staat voor een integrale ruimtelijk-economische opgave waarbij functies moeten worden herschikt, bedrijven gemoderniseerd en daarvoor de ruimte krijgen, oude bedrijven worden gesaneerd, de kwaliteit van de omgeving verbeterd, agro-gelieerde bedrijven worden gebundeld enz.

De totale investeringen voor deze herstructureringsopgave zullen vele honderden miljoenen euro's bedragen. Naar verwachting zullen ze door verschillende overheden maar, zeker als het bedrijfsinvesteringen betreft, bovenal door de betrokken bedrijven worden opgebracht. De FES-claim ‘Herstructurering Greenports’ heeft betrekking op een aantal door, volgens de indieners, urgente uitvoeringsgerede projecten van deze grote herstructureringsopgave.

De claim dient ter gedeeltelijke financiering van de volgende projecten:

Westland-Oost:

- Project Boomawatering. Een gebiedsgericht ruimtelijke ontwikkelingsproject m.b.t weg- en waterinfrastructuur, bedrijfsverkaveling en nieuwbouw glas;
- 4B-waterproject. De aanleg van waterprojecten;
- Waterproject Overbuurtsepolder. Project gericht op een duurzamer waterbeheer en een ontsluitingsweg.

Aalsmeer:

- Rijsenhoutproject. De realisatie van een nieuwe glaslocatie in Aalsmeer (waaronder ontsluitingsweg, fietspad, waterberging e.d.).

Boskoop:

- Boskoop-Oost. De (interne) ontsluiting van het noordelijk sierteeltgebied Boskoop-Oost, waaronder aansluiting op de regionale infrastructuur.

Duin- en Bollenstreek:

- Trappenberg-Kloosterschuur. De herstructurering van verouderde glasgebieden;
- Delfweg. De verbetering van de landschappelijke kwaliteit van rommelige en slecht ontsloten bedrijventerreinen.

Bij investeringen in infrastructuur is in beginsel een rol voor de overheid weggelegd, vooral indien de toepassing van het profijtbeginsel moeilijk of onmogelijk is. Voor de voorgestelde projecten is een concrete toewijzing van de baten inderdaad een reëel probleem. Want hoewel het grootste deel van de baten vermoedelijk bij de huidige en toekomstige ondernemers terecht zal komen, zijn de kosten voor een groot deel niet naar rato van het profijt toe te wijzen of anderszins (bijvoorbeeld via tolheffing, een veiling of de verkoop van bedrijventerreinen) om te slaan. Bovendien leveren investeringen in waterberging, gebiedsontsluiting en een verbetering van de landschappelijke kwaliteit, ook positieve baten op voor niet-direct betrokkenen, zowel van binnen de regio als daarbuiten. In het raster wordt benadrukt dat investeringen de draagkracht van de lokale overheden te boven gaan. Gezien een en ander past een (bescheiden) rol van de rijksoverheid. Derhalve scoorde het project in de eerdere beoordeling positief op *legitimiteit*.

De aanpassingen zijn geen aanleiding om deze score te veranderen.

In de eerdere beoordeling scoorde het project *onzeker tot gunstig* op effectiviteit (zie Document 130, oktober 2006, p. 42 e.v.). De onzekerheid had voornamelijk betrekking op de gevraagde 20 mln. euro als bijdrage aan innovatieve energieprojecten. Dit onderdeel is inmiddels uit de claim gehaald. Daardoor verandert de score op effectiviteit van *onzeker tot gunstig* in *gunstig*.

Met de nieuwe informatie kan ook een *ex ante* taxatie van de efficiëntie beter worden onderbouwd. De voorgestelde maatregelen zullen bijdragen aan de modernisering en, daarmee, aan de agglomeratiefunctie van de Greenports. In het document 'Ruimte voor Greenports, Clusters en hun economische betekenis, kosten en baten van investeren' (LNV en LEI, 2006) en het bijbehorende achtergronddocument 'Ruimte voor Greenports: achtergrondrapport' (LEI, 2006) wordt plausibel gemaakt dat een clustering van bedrijven in een Greenport schaal- en andere efficiëntievoordelen oplevert. Primair voor de bedrijven zelf, maar ook voor de afnemers en toeleveranciers. Ook wijzen deze documenten op de efficiëntievoordelen van moderne, geherstructureerde bedrijven.

De toegevoegde waarde van de vier Greenports waarop de FES-claim betrekking heeft bedraagt ruim 3 miljard euro. Moderne, geclusterde bedrijven leveren, volgens het onderzoek waarnaar in de (achtergrond)documenten wordt verwezen, een jaarlijkse efficiëntiewinst op van enige procenten. Tegen die achtergrond is een eenmalige investering van ongeveer 180 miljoen euro (de som van de FES-claim en de investeringen uit andere bronnen) rendabel. Echter, met de FES-investering worden de voorwaarden gecreëerd voor de realisatie voor maar een (heel) klein deel van die efficiëntiewinst. Het achtergronddocument 'Ruimte voor Greenports', bevat een gedetailleerde en gerichte schatting voor de projecten Westland-Oost en Aalsmeer. Daaruit resulteren positieve batensaldi. Daarbij zijn de positieve externe effecten van clustering op het gebied buiten (zie boven, punt 3) de keten overigens nog buiten beschouwing gelaten. En ook de positieve effecten van een zuiniger energiegebruik zijn niet meegeteld.

Voor de projecten in Boskoop en de Duin- en Bollenstreek zijn beperktere schattingen van de baten gemaakt. In Boskoop worden de baten, die vooral uit reistijdenwinst van zakelijk verkeer bestaan, zelfs niet genoemd. Als de welgenoemde baten uitsluitend gerelateerd zouden worden aan de FES-claim, is er sprake van een (hoog) positief kba-saldo. De FES-claim voor het project in Boskoop-Oost bedraagt echter iets meer dan 10% van het totale investeringsbedrag. Gerelateerd aan de *gehele* investering (dus FES + niet-FES) bedraagt het rendement slechts 2%. Echter, omdat de belangrijkste baten buiten beschouwing zijn gelaten (reistijdenwinst, milieueffecten), mag in alle redelijkheid worden geconcludeerd dat het gehele project rendabel zal zijn.

Voor projectonderdelen die betrekking hebben op de Duin- en Bollenstreek laat de kostenbatenschatting in de achtergronddocumenten een jaarlijks rendement op het totaal van de investeringen (FES-claim plus overige) van ongeveer 3% zien. Maar opvallend genoeg zijn ook hier een aantal belangrijke baten niet meegenomen. Dit zijn de baten uit reistijdenwinst, de milieubaten van de beplanting en de vergrote toeristische aantrekkelijkheid van het gebied (de laatste worden in de toelichting overigens wel genoemd). Zelfs bij een conservatieve schatting van de baten van deze niet-cluster effecten resulteert dan snel een gunstige efficiëntie-uitkomst.

Een en ander leidt er toe, dat de score op efficiëntie van het project Herstructurering Greenport *gunstig* is.

Het totaalbeeld voor het project Herstructurering Greenport wordt daarmee eveneens *gunstig*.

Bronnen

Beoordeling projecten ruimtelijke economie, innovatie en onderwijs; volledige projectbeoordelingen, CPB Document 130, oktober 2006.

Hietbrink, Olaf, e.a., Ruimte voor Greenports, achtergrondrapport, LEI, Den Haag 2006.

Raster voor FES-claim Herstructurering Greenports, (met bijlagen) versie november 2006.

Reactie Ministerie LNV op conceptbeoordeling Ruimte voort Greenports (juni 2006).

Ruimte voor Greenports, Clusters en hun economische betekenis, kosten en baten van investeren, LNV en LEI , Den Haag, 2006.

Ruimte voor Greenports: achtergrondrapport, LEI, intern rapport, 2006.

Raster voor FES-claim Herstructurering Greenports, (met bijlagen) versie mei 2006.

Projectbeoordeling Klavertje 4 (Greenport Venlo)

1 Belangrijkste wijzigingen

1. De oorspronkelijke claim bedroeg 33,5 mln euro. In het nieuwe raster is de claim teruggebracht tot 26,8 mln euro. Het verschil wordt voor 5,5 mln euro veroorzaakt doordat de kosten van de railterminal geen onderdeel meer zijn van de FES-claim. Daarnaast is de gevraagde bijdrage voor de glastuinbouwgebieden met ruim 1 mln euro verlaagd.
2. Er is in de nieuwe aanvraag rekening gehouden met de beheerskosten van respectievelijk de bypass en de Nachtegaalweg.
3. De discontovoet is verhoogd van 4% naar 6% bij effecten met een zeker marktrisico.
4. De waardering van de meeste milieubaten is verlaagd.
5. De mest-vergistingsinstallatie is geen onderdeel meer van de 'Glastuinbouwlocatie Deurne'.
6. Er is gerekend met aanmerkelijk hogere baten van de bypass. De baten daarvan bedragen nu 92,2 mln euro terwijl ze in de eerdere KKBA werden geschat op 42,7 mln euro. De achtergrond hiervan zijn de veel hogere waarderingen voor uitgespaarde reistijd.
7. Om de kosten van natuurontwikkeling in Venlo-West enige context te geven, is een vergelijking met de natuurontwikkelingskosten van het beekdal rond de Grote Molenbeek gemaakt.
8. De KKBA bevat een (ruwe) schatting van de agglomeratie-effecten van de Greenport Venlo.

2 Kritiekpunten die zijn weggenomen

Met deze wijzigingen is tegemoetgekomen aan de kritiekpunten van de eerdere beoordeling. Expliciet werd daarin gewezen op de afwezigheid van beheerskosten van de nieuwe wegen; de erg hoge milieubaten, vooral van fijnstofopvang; de te lage discontovoet; en de onrealistisch (lage) reistijdwaarderingen. Met de ruwe schatting van de agglomeratie-effecten wordt (enigszins) tegemoetgekomen aan het gebrek aan kwantificering van de integrale baten van de deelprojecten.

Specifieke aandacht verdient de kosteneffectiviteitsanalyse die is uitgevoerd van het onderdeel ecologische structuur Venlo-West en de wijze waarop de voorgestelde maatregelen nader zijn onderbouwd. De totale kosten van dit onderdeel bedragen 30 mln euro. Het gaat om de aankoop en inrichting van 362 ha om zodoende een aaneengesloten natuurgebied te realiseren van 1200 ha. Het betreft zeven verbindingszones om barrières te slechten voor de uitwisseling van diersoorten en de ontwikkeling van drie kerngebieden die onderdeel uitmaken van de ecologische hoofdstructuur (EHS). De kosten bedragen ca 80.000 euro per hectare. Dit is een reëel bedrag ten opzichte van soortgelijke projecten.

Ondanks de halvering van de baten voor fijn stof ten opzichte van de vorige versie kunnen hier nog steeds serieuze vraagtekens bij worden geplaatst, die wij in onze eerdere beoordeling

nader hebben toegelicht. Indien geen rekening gehouden zou worden met deze baten, dan zou het kosten-batensaldo van het onderdeel Venlo-West in monetaire zin negatief uitvallen. In de vorige beoordeling heeft het CPB al gewezen op het feit dat de waardering van het verschil in ruimtelijke kwaliteit door derden (personen die niet in de omgeving wonen of werken) niet in de KKBA tot uitdrukking is gebracht. Dit is ook in deze versie niet gebeurd, met uitzondering van informatie die kan worden ontleend uit een kosteneffectiviteitsanalyse die nu wel is opgenomen. Gezien het gunstige beeld van deze kosteneffectiviteitsanalyse en het feit dat duidelijk is gemaakt welke ingrepen het betreffen, is het beeld van dit onderdeel gewijzigd in gunstig.

3 Kritiekpunten die van kracht blijven

Agglomeratievoordelen, in de meest brede zin van het woord, vormen het belangrijkste motief om tot clustering van de tuinbouwbedrijven in zogeheten Greenport Venlo over te gaan. Een positief extern effect van een clustering van glastuinbouwbedrijven is bovendien dat een verrommeling van het buitengebied (verspreide kassen) wordt tegengegaan. In de verdere ontwikkeling van de Greenport Venlo is de rol van de overheid een voorwaardenscheppende: de bedrijven zullen zich zelf moeten vestigen.

Met de voorgestelde ontsluitingsmaatregelen en de andere maatregelen die de kwaliteit van het gebied vergroten, beoogt de overheid de aantrekkelijkheid van het gebied als Greenport zodanig te bevorderen dat bedrijven dit ook daadwerkelijk gaan doen. Het gaat bij dit project dus in eerste instantie om de realisatie van de potentiële agglomeratievoordelen die als bijkomend effect hebben dat een voortgaande verrommeling door verspreide kassenbouw elders wordt voorkomen respectievelijk wordt verminderd. Als er daarenboven ook nog positieve milieu-effecten worden gerealiseerd in de vorm van, bijvoorbeeld, een verminderde uitstoot van fijnstof dan zijn dat extra baten.

Opmerkelijk is dat in de KKBA (Ecorys en Witteveen + Bos, november 2006) de agglomeratie-voordelen wel genoemd en gekwantificeerd worden maar niet zijn opgenomen in de batenopstelling. De positieve effecten (baten) die er van clustering op het gebied *buiten* de Greenport uitgaat, worden niet genoemd.

Het LEI schat de jaarlijkse agglomeratie-effecten op 4,8 à 6,6 miljoen euro per jaar (Ecorys en Witteveen + Bos, bijlage 4). Bij een discontovoet van 6% komen de totale baten dan uit op een bedrag van tussen de 80 en 110 miljoen euro. Een beperkt deel hiervan mag worden toegeschreven aan het project. Dat is niet gebeurd. Het weglaten van deze baten wordt gemotiveerd door te wijzen op het feit dat 'theorie en ramingsmethodiek ... nog onvoldoende geoperationaliseerd [zijn] om verantwoord dit type baten op te nemen'. Hoewel een zekere terughoudendheid bij het gebruik van agglomeratie-effecten juist is, lijkt een volledige weglating overdreven. Niet alleen omdat in de bijlage een gedetailleerde en op empirisch

onderzoek gestoelde *ex ante* raming van agglomeratie-effecten is vermeld, maar ook omdat de agglomeratie-effecten als gevolg van de clustering van bedrijven nu juist de belangrijkste motivering zijn voor het hele Greenport-concept.

4 Nieuw totaalbeeld

In de Nota Ruimte is het gebied Venlo/Venray aangewezen als Greenport en als kerngebied voor innovatieve economische ontwikkelingen. De voorgestelde deelprojecten waarop de FES-claim betrekking heeft, moeten aan de realisatie hiervan bijdragen. Ze worden dan ook als *integraal onderdeel* van de Greenport Venlo gepresenteerd. Het gaat om (i) een extra aansluiting op de A73; (ii) een duurzame inrichting van de nieuwe vestigingslocatie voor de glastuinbouw Siberië en Deurne; en (iii) een versterking van de groenstructuur en de ecologische structuur van Venlo-West.

De aard van het project rechtvaardigt, in beginsel, een bemoeienis van de overheid, daaronder begrepen een financiële bijdrage. Omdat de gevolgen van de investeringen verder reiken dan de regio, is het, vanuit een subsidiariteitsgezichtspunt, eveneens redelijk dat een deel van die bijdrage afkomstig is van de rijksoverheid. Gezien echter het sterk regionale karakter van de Greenport Venlo ligt het voor de hand dat van de totale projectkosten (infrastructuur + inrichtingskosten) het overgrote deel door de regio en de betrokken ondernemers te laten dragen. Dit laatste is ook het geval.

Er is voldoende grond voor de veronderstelling dat het project effectief zal zijn, zowel in de betekenis dat met de bijdrage de deelprojecten daadwerkelijk zullen worden uitgevoerd, als in de betekenis dat met de uitvoering van de deelprojecten de voorwaarden worden gecreëerd voor een bloeiende en kwalitatief hoogwaardige Greenport. Vanzelfsprekend wil dit laatste niet zeggen dat met de uitvoering, de totstandkoming van een 'kwalitatief hoogwaardige en bloeiende Greenport Venlo' voor 100% is gegarandeerd.

In de beoordeling van de FES-aanvraag voor het project Klavertje Vier van mei dit jaar zijn de *legitimiteit* en de *effectiviteit* uitgebreider toegelicht. Het project scoorde op beide criteria positief (zie CPB Document 130, oktober 2006, p. 32 e.v.). De beoordeling van de *efficiëntie* in dit document leverde daarentegen een gemengd beeld op, vooral vanwege het gebrek aan informatie.

Met de nieuwe informatie lijkt er voldoende reden het Klavertje Vier project op te waarderen en ook een gunstig oordeel op *efficiëntie* te geven. De nieuwe KKBA (Ecorys en Bos + Witteveen, november 2006) die als onderbouwing van de hernieuwde FES-claim dient, laat een positief saldo zien van 52,6 miljoen euro. Bovendien zijn de saldi voor alle vier de deelprojecten positief, waarbij wel moet worden opgemerkt dat nog steeds serieuze kanttekeningen bestaan rond de hoogte van de milieubaten (opvang fijn stof). Voor het onderdeel Venlo-west zou dit betekenen dat indien deze post zou worden gereduceerd, het

kosten-batensaldo in monetaire zin negatief zou uitvallen. Het gaat om de aankoop en inrichting van 362 ha om zodoende een aaneengesloten natuurgebied te realiseren van 1200 ha. In de vorige beoordeling heeft het CPB al gewezen op het feit dat de waardering van het verschil in ruimtelijke kwaliteit door derden (personen die niet in de omgeving wonen of werken) niet in de KKBA tot uitdrukking is gebracht. Dit is ook in deze versie niet gebeurd, met uitzondering van informatie die kan worden ontleend uit een kosteneffectiviteitsanalyse die nu wel is opgenomen. De kosten bedragen ca 80.000 euro per hectare. Dit is een reëel bedrag ten opzichte van soortgelijke projecten. Gezien het gunstige beeld van deze kosteneffectiviteitsanalyse en het feit dat duidelijk is gemaakt welke ingrepen het betreffen, is het beeld van dit onderdeel desondanks gewijzigd in gunstig.

Het positieve totaalsaldo is overigens opvallend veel groter dan dat van de eerdere KKBA (Ecorys en Witteveen + Bos, mei 2006), dit ondanks de lagere baten voor milieu, de hogere discontovoet en het in rekening brengen van de beheerskosten voor de wegen. De achtergrond van het hogere batensaldo heeft bovenal te maken met de realistischere waardering van de uitgespaarde reistijd.

Om twee redenen mag het positieve batensaldo (*ex ante*) bovendien nog worden beschouwd als een onderschatting van de 'werkelijke' baten. Ten eerste is, zoals hierboven vermeld, in de opstelling van de kosten en baten van de deelprojecten geen rekening gehouden met de agglomeratie-effecten. Discontering van de schattingen uit de bijlage, resulteert in een positieve baat van tussen de 80 en 110 miljoen euro. Een klein deel daarvan mag aan de voorgestelde kwaliteitsmaatregelen worden toegerekend. En ten tweede wordt door de clustering van bedrijven bijgedragen aan een vermindering van de (verdere) verrommeling van gebieden buiten de Greenport Venlo. De waarde hiervan is moeilijk in een bedrag uit te drukken, maar ze is eveneens positief.

Het beeld van het project is gunstig.

Bronnen

Beoordeling projecten ruimtelijke economie, innovatie en onderwijs; volledige projectbeoordelingen, CPB Document 130, oktober 2006.

Gezamenlijke reactie EZ, LNV provincie Limburg en gemeente Venlo op eerste concept beoordeling Klavertje 4, juni 2006.

Nota Ruimte: Ruimte voor Ontwikkeling, Den Haag, 2004.

Klavertje 4, KBA, Ecorys en Witteveen en Bos, mei 2006.

Optimalisatie KKBA, Kwaliteitsmaatregelen Klavertje Vier, Ecorys en Witteveen + Bos, november 2006.

Versnelling uitvoering Nota ruimte: Project Klavertje 4. Raster mei 2006.

Versnelling uitvoering Nota ruimte: Project Klavertje 4. Raster november 2006.

Herbeoordeling Hoeksche Waard

1 Belangrijkste wijzigingen

- De maatregelen bestaan als voorheen uit twee onderdelen: investeringen in weginfrastructuur (aanpassing van de aansluiting van de N217 op de A29) en investeringen in landschappelijke kwaliteit. Alle maatregelen maken deel uit van de aanleg van een bovenregionaal bedrijventerrein in de Hoeksche Waard. Blijkens de jongste versie van de FES-aanvraag (november 2006) zijn de plannen niet gewijzigd ten opzichte van de voorgaande beoordelingsronde (CPB oktober 2006). Verschillen tussen de uitkomsten van de door Ecorys in juni van dit jaar uitgevoerde plananalyse en die van een geactualiseerde versie (in november beschikbaar gekomen) houden verband met methodologische wijzigingen en niet met inhoudelijke aanpassingen van de investeringsplannen.
- Op het gebied van de efficiëntie geeft de studie van Ecorys op onderdelen andere uitkomsten te zien. Aan de kostenkant is één wijziging opgetreden door het opnemen van de kosten van beheer en onderhoud van de weginfrastructuur. De kosten van aanpassing van de aansluiting van de N217 op de A29 stijgen daardoor met 9 mln euro tot 86 mln euro (contant in 2006). De kosten van landschappelijke inpassing van de nieuwe bedrijfslocatie worden nog steeds geraamd op 14,5 mln euro.
- De baten van verbetering van de weginfrastructuur schat Ecorys nu (afgerond) op 112 mln euro waarvan 108 voor reistijdverkorting en 5 mln voor verhoogde verkeersveiligheid. De berekening van de reistijdbaten is in overeenstemming met suggesties van de kant van het CPB inzake reistijdwaardering. Dat de maatregelen de verkeersveiligheid ten goede komen, is nu redelijk onderbouwd. De geschatte baten van de maatregelen ten behoud van landschappelijke kwaliteit zijn nagenoeg onveranderd en bedragen 6 mln euro. Twee pro memorie posten (voor het behoud van biodiversiteit en veiliger waterbeheer) worden niet langer opgevoerd. Ook een verondersteld positief imago-effect, waarvan de plausibiliteit volgens het CPB enigszins twijfelachtig was, is niet langer aan de orde.

Al met al wijken de huidige uitkomsten weinig af van de uitkomsten die ten grondslag lagen aan de vorige beoordeling. Het onderdeel weginfrastructuur geeft volgens de geactualiseerde analyse van Ecorys een positief kosten-batensaldo te zien van 44 mln euro (was 43), terwijl de maatregelen voor landschappelijk inpassing een negatief saldo van 9 mln euro hebben (was minus 5 mln exclusief de baten van het behoud van biodiversiteit).

2 Kritiekpunten die zijn weggenomen

De investeringsplannen zijn niet gewijzigd. Bijstelling van het oordeel over de plannen kan daarom alleen verband houden met de actualisering van de analyse van de efficiëntie door Ecorys. De waardering van reistijd in de studie van Ecorys is nu in overeenstemming met de aanbevelingen van AVV. Ook maakt Ecorys nu aannemelijk dat de maatregelen bijdragen aan de verkeersveiligheid. Het weinig plausibele ‘imago-effect’ waarvan in de conceptstudie sprake was, is niet langer aan de orde. Nauwelijks gespecificeerde pro memorie posten zijn eveneens geschrapt. Voor de uitkomsten op hoofdlijnen hebben deze wijzigingen echter nauwelijks gevolgen.

3 Kritiekpunten die nog van kracht blijven

Het oordeel ‘gemengd’ uit de vorige projectbeoordeling hield verband met de uiteenlopende resultaten van de onderdelen weginfrastructuur en landschappelijke inpassing. Het oordeel over de legitimiteit, de effectiviteit en de efficiëntie van het onderdeel weginfrastructuur was positief; de beoordeling van het onderdeel landschappelijke inpassing was op alle punten negatief. Omdat de plannen inhoudelijk niet gewijzigd zijn, blijven de oordelen over legitimiteit en effectiviteit onveranderd. De geactualiseerde kosten-batenanalyse van Ecorys geeft evenmin aanleiding om het oordeel over de efficiëntie te herzien.

4 Nieuw totaalbeeld

De maatregelen bestaan als voorheen uit twee onderdelen: investeringen in weginfrastructuur (aanpassing van de aansluiting van de N217 op de A29) en investeringen in landschappelijke kwaliteit. Alle maatregelen maken deel uit van de aanleg van een bovenregionaal bedrijventerrein in de Hoeksche Waard. De aanleg van dit terrein zelf is niet het onderwerp van deze beoordeling. Blijkens de beschikbare informatie (actuele FES-aanvraag en studie van Ecorys) zijn de investeringsplannen niet gewijzigd ten opzichte van de vorige beoordelingsronde. Het oordeel over de plannen is dan ook niet veranderd.

Het oordeel over de legitimiteit van de voorgestelde investeringen is gemengd. Externe effecten legitimeren overheidsoptreden op het gebied van landschappelijke inpassing, maar dat wil niet zeggen dat de overheid ook de rekening moet betalen. Als vestiging van bedrijven maatregelen ter bescherming van het landschap noodzakelijk maakt, dan behoort het bedrijfsleven de kosten van deze maatregelen te betalen, volgens het principe de vervuiler betaalt. Als bedrijven niet bereid blijken alle kosten te dragen, dan is het gehele project Hoeksche Waard onrendabel.

De effectiviteit van de nieuwe wegverbinding staat niet ter discussie, maar de effectiviteit van de maatregelen die de landschappelijke inpassing tot doel hebben, lijkt matig. Het nieuwe areaal natuur lijkt gering en voor een deel betreft het een verplaatsing van effecten. Als meer effectieve maatregelen niet voorhanden zijn, dan is het de vraag of de aanleg van een omvangrijk bedrijventerrein in de Hoeksche Waard te verenigen is met het behoud van het Nationaal Landschap in zijn huidige staat. Is dat niet het geval, dan is de vraag naar de kosten en baten van de aanleg van de wegaansluiting niet relevant. Het oordeel over de efficiëntie van het project is, net als het oordeel over legitimiteit en effectiviteit, eveneens gemengd.

Het totaalbeeld van dit project is gemengd.

Bronnen

FES-voorstel d.d. 13 november 2006.

Optimalisatie bereikbaarheid en landschappelijke inpassing bedrijventerrein Hoeksche Waard - Eindrapportage, Ecorys Nederland BV in opdracht van Ministerie van VROM, november 2006

VROM, Reactie op herbeoordeling versnellingsprojecten Budget Nota Ruimte. 30 november 2006.

Herbeoordeling Noordelijke IJ-oever

1 Belangrijkste wijzigingen

De belangrijkste wijzigingen zijn:

in het projectraster: onrendabele projectonderdelen kunst en cultuur verwijderd uit de FES-claim. In onderstaande tabel zijn de FES-claims van de verschillende onderdelen weergegeven.

Tabel 1.1 FES-claim per onderdeel project Noordelijke IJ-oever

Groene Oever aan het IJ en jachthaven	12,9
Bodemsanering	8,0
Bedrijfsverplaatsing	15,0
Infrastructurele aanpassingen in het gebied	17,5
Totaal	53,4

Wijzigingen in de KKBA:

- Disconteringsvoet van 6% in plaats van 4% voor effecten met macro-economisch risico
- Reistijdwaardering naar motief
- De kosten onderhoud en beheer zijn opgenomen
- De scope van de KKBA is aangepast aan de scope van het projectraster
- Er zijn plattegronden toegevoegd die het project inzichtelijker maken

2 Kritiekpunten die zijn weggenomen

- De scope van de KKBA is aangepast aan de scope van het projectraster
- Onrendabele projectonderdelen kunst en cultuur verwijderd uit de FES-claim
- Kosten beheer en onderhoud opgenomen
- Risicopremie opgenomen voor de effecten met macro-economische risico's
- Reistijdwaardering naar motief is opgenomen
- De methodiek van het berekenen van de baten van bodemsanering is aangepast

3 Kritiekpunten die nog van kracht blijven

Legitimiteit en effectiviteit: gemengd

Er zijn geen aanpassingen in de FES-aanvraag die zouden leiden tot een andere beoordeling op legitimiteit en effectiviteit. De legitimiteit en effectiviteit van een financiële bijdrage van de overheid zijn gemengd. Er bestaan externe baten, maar tegelijkertijd kan een deel van de baten ook worden geïnternaliseerd als bedrijfseconomische opbrengsten. De externe baten betreffen

de reistijdwinsten voor mensen buiten het plangebied alsook de waardevermeerdering van onroerend goed in de omgeving van het project. Omdat de voornaamste baten van het project binnen de gemeente Amsterdam lijken te worden gerealiseerd, lijkt een bijdrage van de gemeente aan de projecten meer voor de hand te liggen dan een bijdrage van het Rijk. Deze opmerking rond subsidiariteit is, evenals in de vorige beoordeling en andere beoordelingen van integrale gebiedsopgaven, niet of nauwelijks meegenomen in de beoordeling van het project. Het is tevens belangrijk om goed te kijken naar de mogelijkheden van fasering en flexibiliteit in het programma (dit wordt ook gedaan, zie VROM, 2006c).

Kritiekpunten betreffende de efficiency

De totale (netto contante waarde van de) baten overstijgen volgens de KKBA van Ecorys (2006b) met 154,7 mln euro de (netto contante waarde van de) kosten, die op 141,2 mln euro worden geraamd. Hierbij kunnen echter de volgende kanttekeningen worden gemaakt.

(1) Groene Oever aan het IJ en jachthaven: een negatief kosten-baten saldo

Het projectonderdeel Groene Oever aan het IJ en jachthaven heeft volgens de KKBA van Ecorys een negatief KKBA-saldo van -12,7 mln euro. Het is niet aannemelijk dat de imago-effecten van dit projectonderdeel voldoende zijn om dit tekort te compenseren. Tevens zijn de andere projectonderdelen goed uitvoerbaar zonder dit onderdeel uit te voeren. De noodzaak om dit verliesgevend projectonderdeel mee te nemen in het project is derhalve onduidelijk.

(2) Bedrijfsverplaatsing en bodemsanering: verkeerd nulalternatief, mogelijk rendabele projectonderdelen

De bedrijfsverplaatsing is volgens de email communicatie met Ecorys en VROM (d.d. 04-12-2006 en 05-12-2006) cruciaal voor het doorgaan van een groot deel van het bouwprogramma in Buiksloterham. Het Ministerie van VROM geeft aan dat als het bedrijf op zijn plaats blijft, 1.300 woningen uit het totale bouwprogramma van 4.000 woningen niet kunnen worden gebouwd vanwege de geluidsoverlast. Naast de verplaatsing van het bedrijf is bodemsanering nodig om de genoemde 1.300 woningen daadwerkelijk te kunnen bouwen.

Dit impliceert dat de directe baten van de bedrijfsverplaatsing en de erbij behorende bodemsanering in de KKBA moeten zijn: de residuele grondwaarde van 1.300 woningen. Immers, de 1.300 woningen zijn niet aanwezig in het nulalternatief en wel aanwezig in het projectalternatief.

In de KKBA van Ecorys is het nulalternatief betreffende de bedrijfsverplaatsing incorrect gedefinieerd waardoor de genoemde baten zijn onderschat.

De projectonderdelen bedrijfsverplaatsing en bodemsanering komen rendabel uit indien deze, naast de genoemde baten van de bouw van 1300 woningen nog extra baten gegenereerd worden, die bij benadering gelijk zijn aan de opbrengsten van circa 400 extra woningen. Het

lijkt aannemelijk dat deze 400 extra woningen kunnen worden gerealiseerd als gevolg van de bedrijfsverplaatsing en de bodemsanering . Ten eerste lijkt de bodemsanering in de FES-claim zich niet te beperken tot slechts de gronden die als gevolg van de bedrijfsverplaatsing vrij komen. Ten tweede is denkbaar dat de realisatie van de twee genoemde projectonderdelen tot een betere ruimtelijke kwaliteit in Buiksloterham leidt. Dit effect kan bijvoorbeeld resulteren in de vermindering van leegstand (zoals Ecorys in zijn KKBA ook suggereert onder het onderdeel imago-effecten).

De bovenstaande redenering gaat uit van de aanname dat zonder de bedrijfsverplaatsing in Buiksloterham (het totale project dat in dit bestek niet is geanalyseerd door het CPB) slechts 2.700 uit de geplande 4.000 woningen kunnen worden gebouwd, en dat de ontwikkeling van Buiksloterham in dat geval alsnog maatschappelijk rendabel blijft. Indien deze aanname niet correct blijkt te zijn, zal dit belangrijke gevolgen kunnen hebben voor de beoordeling van de projectonderdelen van de FES-claim en zouden de genoemde onderdelen alsnog maatschappelijk onrendabel kunnen zijn. Het ontbreekt momenteel aan de benodigde informatie om hierover uitspraken te kunnen doen.

(3) De niet tot specifieke projectonderdelen te herleiden baten

Het is niet duidelijker geworden wat ten grondslag ligt aan de zogenaamde ‘imago’-baten (22,8 mln euro), die goed zijn voor 15% van de geraamde totale baten. Het totaal van deze baten is hetzelfde gebleven als in de vorige versie KKBA terwijl het project Noordelijke IJ-oever in de KKBA duidelijk kleiner is geworden: de projectonderdelen kunst en cultuur alsook Mosplein, Papaverhoek, Groen Zijkanaal I zijn geschrapt.

Het is bovendien onduidelijk waarom het project dat veranderingen in grondgebruik in het midden van de wijk Buiksloterham en infrastructurele aanpassingen betreft, een uitstralingseffect zou hebben op de waarde van de huizen in de wijken rondom Buiksloterham (post uitstralingseffect omliggende wijken). De literatuur laat immers zien dat de uitstralingseffecten van de veranderingen in grondgebruik snel met de afstand afnemen (zie Eijgenraam en Ossokina, 2006). De effecten op dit vlak die gepaard gaan met de infrastructurele aanpassingen zijn al verwerkt in de reistijdwinsten; het nogmaals tellen van deze effecten is een dubbelrekening.

(4) Internalisering baten

Het is onduidelijk hoe in het *bedrag* van de FES-aanvraag rekening is gehouden met de mogelijkheid om de baten van waardevermindering onroerend goed in het projectgebied te internaliseren.

4 Nieuw totaalbeeld

Het FES-project Noordelijke IJ-oeveren bestaat uit een pakket van projectonderdelen in het kader van de herstructurering van het Amsterdamse stedelijke gebied Noordelijke IJ-oeveren, deelgebied Buiksloterham. Het project betreft kwaliteitsverbeteringen van het herstructureringsgebied op de volgende terreinen: stedenbouw en infrastructuuruitbreiding. Er zijn vier projectonderdelen te onderscheiden:

- Groene Oever aan het IJ en jachthaven (groenvoorzieningen, fiets en wandelpaden, jachthaven, golfbreker)
- Bodemsanering en stedenbouw op de vrijgekomen grond
- Bedrijfsverplaatsing en stedenbouw op de vrijgekomen grond
- Infrastructurele aanpassingen in het gebied

Ten opzichte van de vorige versie van de aanvraag heeft zowel de samenstelling van het project als de KKBA van het project een aantal aanpassingen ondergaan. Er zijn geen aanpassingen in de FES-aanvraag die zouden leiden tot een andere beoordeling op legitimiteit en effectiviteit. De legitimiteit en de effectiviteit van een financiële bijdrage van de overheid zijn gemengd. Er moet goed gekeken worden naar de mogelijkheden van fasering en flexibiliteit in het programma (dit wordt ook gedaan, zie VROM, 2006c). Een belangrijke randvoorwaarde is tevens dat de door de partijen te internaliseren baten niet met een Rijksbijdrage gefinancierd worden.

Wat betreft de efficiency, is deze verbeterd door het schrappen van onrendabele projectonderdelen kunst en cultuur. Het FES-project bevat nu drie rendabele projectonderdelen: bodemsanering, bedrijfsverplaatsing, infrastructurele aanpassingen. Deze drie onderdelen vertonen interne samenhang. Er is tevens een onrendabel projectonderdeel: Groene Oever aan het IJ, dat het totale beeld van de efficiency drukt. De maatschappelijke baten van dit projectonderdeel wegen niet op tegen de kosten en de andere projectonderdelen zijn goed uitvoerbaar zonder dit onderdeel uit te voeren. De efficiency van het project kan worden verbeterd door het onrendabele projectonderdeel Groene Oever aan het IJ eruit te halen.

Bij het beoordelen van het FES-project hebben we de aanname gebruikt dat de ontwikkeling van Buiksloterham zonder de realisatie van het FES-project een maatschappelijk rendabele zaak is. Indien deze aanname niet correct blijkt te zijn, zal dit belangrijke gevolgen hebben voor de beoordeling van de FES-claim en zouden de genoemde onderdelen alsnog maatschappelijk onrendabel kunnen zijn. Het ontbreekt momenteel aan de benodigde informatie om hierover uitspraken te kunnen doen.

Het totaalbeeld van het project is gemengd.

Bronnen

CPB, 2006, Projectbeoordeling Noordelijke IJ-oeveren.

Ecorys, 2006a, Kengetallen kosten-batenanalyse Integrale Gebiedsontwikkeling.

Ecorys, 2006b, Optimalisatie KKBA Noordelijke IJ-oeveren.

Ecorys, 2006c, Schriftelijke antwoorden op de vragen van het CPB betreffende de KKBA Noordelijke IJ-oeveren, 16 mei 2006.

Ecorys, 2006d, Reactie Ecorys op CPB beoordeling FES projecten, 30 mei 2006.

Eijgenraam en Ossokina, 2006, Kosten-batenanalyse Zuidas Amsterdam. Den Haag: CPB.

Heiden, N. van der, 2006, Notulen bijeenkomst Optimalisatie 4 Integrale gebiedsopgaven. 31 augustus 2006.

Projectbureau Noordwaarts, 2005, Projectbesluit Buiksloterham: transformatie naar stedelijk wonen en werken.

<http://www.noordwaarts.nl/bijlagen/gebruiker/boekje20pb20september202005.pdf>

VROM, 2006a, Raster Noordelijke IJ-oeveren.

VROM, 2006b, Reactie op toets CPB projecten ruimtelijk economisch domein FES-meevaller 2006, 30 mei 2006.

VROM, 2006c, Reactie op herbeoordeling versnellingsprojecten Budget Nota Ruimte, 30 november 2006.