

Samenvatting

De in het besluitvormingsproces over transportinfrastructuur gehanteerde methodiek om systematisch de maatschappelijke effecten in beeld te brengen (een maatschappelijke kosten-batenanalyse conform de leidraad Overzicht Effecten Infrastructuur, OEI) is in principe ook goed toepasbaar voor integrale gebiedsverkenningen. Daarbij zijn er nog wel methodische en praktische vraagstukken die om aandacht vragen. Deze studie laat zien dat de kenmerken die specifiek zijn voor integrale gebiedsverkenningen voldoende aan bod kunnen komen in de gangbare systematiek. Zij gaat na waar er nog aandachtspunten zijn en geeft aan welke initiatieven reeds genomen zijn op dat gebied.

Bij integrale gebiedsverkenningen gaat het om het beoordelen van met elkaar samenhangende investeringen in wonen, werken, bereikbaarheid, water en natuur. Integrale verkenningen verschillen in drie opzichten van de gangbare verkenningen van transportinfrastructuurprojecten. Ten eerste vormen de afstemmings- of synergievoordelen die ontstaan door samenhang tussen investeringen een belangrijk aandachtspunt. Ten tweede is typerend dat er plannen van uiteenlopende sectoren en disciplines betrokken zijn. Daardoor is een veelheid van effecten aan de orde, waaronder ook minder eenvoudig te meten en te waarderen effecten (zgn. 'zwakke waarden'). Ten derde is typerend dat er veel partijen betrokken zijn, zowel overheden als marktpartijen, die ernaar streven dat hun doelen en belangen een volwaardige plaats krijgen in de beoordeling.

De rijksoverheid streeft bij investeringen op het gebied van ruimte en mobiliteit naar een betere afstemming en meer samenhang. Om de samenhang en afstemming van investeringen in het fysiek-ruimtelijke domein te verbeteren is er het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT) gekomen. Het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid is nagegaan of de nu gebruikte systematiek van kosten-batenanalyse voor infrastructuurprojecten ook geschikt is voor integrale gebiedsverkenningen binnen het MIRT-besluitvormingsproces en of eventueel aanvullende richtlijnen nodig zijn. Integrale gebiedsverkenningen binnen het MIRT-besluitvormingsproces komen veelal voort uit de gebiedsagenda's. Het zijn verkenningen van plannen met een regionale omvang, zoals het Rijk-Regioprogramma Amsterdam-Almere-Markermeer, Rotterdam Vooruit en de Integrale Benadering Holland Rijnland. Zij hebben een relatief grote schaalgrootte in vergelijking met bijvoorbeeld de meeste gebiedsontwikkelingsprojecten die eerder uit het Nota ruimtetoelating werden gefinancierd.

Synergie goed in beeld te brengen

Met een kosten-batenanalyse blijkt het goed mogelijk te zijn de voordelen in kaart te brengen van het gelijktijdig uitvoeren of afstemmen van verschillende projecten. Deze voordelen duidt men vaak met synergie aan. Het bepalen van synergie kan door een (gecombineerd) project op te knippen in deelprojecten en van ieder van deze deelprojecten de kosten en baten te bepalen. Door de optelsom van het maatschappelijke rendement van de losse projecten te vergelijken met het maatschappelijke rendement van het gecombineerde project, wordt een indruk gekregen van de richting en mate van synergie. Synergiebaten (of -kosten) komen

dus tot uitdrukking in het kosten-batensaldo van het gecombineerde project, maar zij vormen géén aparte post in een kosten-batenanalyse.

Vroeg in proces afstemmingsvoordelen doordenken

Onder de noemer 'Sneller en Beter' zijn de regels voor besluitvorming over investeringen in het kader van het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport aangepast. In de verkenningsfase wordt op één moment een cijfermatig uitgewerkte kosten-batenanalyse gevraagd. Dat is het moment waarop beslissers een keuze moeten maken uit drie projectalternatieven, leidend tot de zogeheten voorkeursbeslissing ('zeefmoment 2'). Om afstemmingsvoordelen in beeld te brengen, is het nuttig ook al eerder de projecten te doordenken vanuit de invalshoek van kosten en baten: met oog voor alle mogelijke effecten, maar op basis van eenvoudiger rekenwerk. In het algemeen kan dit helpen om voor projecten verbetermogelijkheden en alternatieven met meer rendement te vinden. Specifiek bij gebiedsverkenningen kan het ook al in een vroeg stadium inzicht geven in wat globaal de mogelijke welvaartseffecten van de al dan niet gelijktijdige uitvoering van projecten zijn. Als al eerder in het proces blijkt dat synergie-effecten niet in substantiële mate optreden, kan dit aanleiding zijn om af te zien van een integrale aanpak en over te stappen op een eenvoudiger, meer sectorale aanpak.

Veelheid effecten geen probleem, effectbepaling nog niet overal even ver

Kenmerkend voor een integrale gebiedsverkenning is dat deze projecten uit diverse sectoren samenbrengt. Daardoor zijn er verschillende disciplines bij betrokken en is er vaak sprake van veel verschillende soorten effecten op de omgeving. Een kosten-batenanalyse is bij uitstek geschikt voor de omgang met een grote diversiteit van effecten, omdat zij effecten vergelijkbaar maakt door ze (zo veel mogelijk) onder één noemer te brengen en omdat zij effecten samenhangend presenteert. Het bepalen en waarderen van effecten is in de ene sector verder ontwikkeld dan in de andere sector. Met de toepassing van kosten-batenanalyse in sectoren waar dit nog niet veel gebeurt, zal ook in deze sectoren vraag ontstaan naar meer onderzoek omtrent de effectbepaling en de waardering van effecten. Daardoor zal op termijn de kennis omtrent effectbepaling en de waardering van effecten van de verschillende sectoren en disciplines dichter bij elkaar komen te liggen.

Grondexploitaties: vertaling naar kosten-batenanalyse vraagt aandacht

Integrale gebiedsverkenningen hebben vrijwel altijd ruimtelijke effecten. Voor de raming van de effecten van een ruimtelijke ontwikkeling wordt dikwijls de bedrijfseconomische rendementsanalyse van de grondexploitant als vertrekpunt gekozen. Cijfers putten uit deze grondexploitaties is gemakkelijk, omdat deze voortdurend beschikbaar zijn. De systematiek van de grondexploitatie is echter zodanig dat deze niet zonder meer alle ruimtelijke effecten correct weergeeft vanuit een maatschappelijk perspectief. Het ministerie van IenM laat daarom op dit moment onderzoeken welke bewerkingen een grondexploitatie moet ondergaan om deze geschikt te maken voor het gebruik bij maatschappelijke kosten-batenanalyses. De uitkomst hiervan zal concrete verbetervoorstellen voor de methodiek opleveren.

De beschikbaarheid van gemakkelijk toepasbare ruimtelijke evenwichtsmodellen zou een alternatief geven voor het gebruik van cijfers uit grondexploitaties, maar ook op dat gebied is er nog kennis te ontwikkelen.

Bij het gebruik van gegevens uit grondexploitaties moet worden bedacht, dat gebiedsontwikkelingsprojecten vaak veranderlijker zijn dan bijvoorbeeld verkeersinfrastructuurprojecten. Deze projecten hebben vaak te maken met tussentijdse ontwikkelingen in de vastgoedmarkt en projectontwikkelaars die op basis daarvan hun plannen bijstellen. Toetsen op één moment met een cijfermatig uitgewerkte kosten-batenanalyse is een risico, omdat de marktomstandigheden daarna kunnen wijzigen. Daarom hebben integrale verkenningen, met hun ruimtelijke component, ten opzichte van projecten die uitsluitend transportinfrastructuur betreffen een verhoogd risico om terug te vallen naar een vorige besluitvormingsfase.

Door binnen de kosten-batenanalyse van integrale gebiedsverkenningen een gevoeligheidsanalyse uit te voeren voor de marktomstandigheden, is de 'houdbaarheid' van de aangereikte beslisinformatie op dit punt te vergroten.

Effecten in eigen eenheden presenteren

Bij integrale gebiedsverkenningen is er vaak sprake van effecten op de omgeving. Het gaat bijvoorbeeld om effecten op het gebied van landschap, milieu en uitstraling. Deze effecten zijn geen onderdeel van een markt waarop geldtransacties plaatsvinden (landschap, milieu), of zij zijn slechts één van de vele factoren die de prijs meebepalen (uitstraling). Daardoor is het moeilijk om tot een in geld uitgedrukte waardering van de effecten te komen. Omdat dit soort effecten bij gebiedsverkenningen vaker voorkomen, is het minder eenvoudig om een compleet in geld uitgedrukt beeld van kosten en baten te geven.

De bovengenoemde 'zachte waarden' zijn op kennisgebied zeker geen blinde vlek meer. Er liggen al tal van studies en er vindt doorlopend onderzoek plaats. De strekking van deze studies is echter niet eensluidend. Er is een stroming die zo ver mogelijk wil gaan in het in geld uitdrukken van effecten, vaak vanuit het idee dat deze effecten dan tenminste meewegen in het financiële saldo van kosten en baten. Op dat saldo ligt vaak onbedoeld veel nadruk. Anderen vinden de waarderingmethoden hiervoor nog tekort schieten of vinden dat het in geld uitdrukken van deze effecten verhullend is voor de aard en omvang daarvan. Het beslechten van deze discussie zal de kosten-batenanalyse meer vooruit helpen, dan het nog verder uitbreiden van de beschikbare hoeveelheid studiemateriaal op dit punt.

Het is wenselijk om conform de voor infrastructuurprojecten verplichte leidraad Overzicht Effecten Infrastructuur niet alleen een saldo van kosten en baten te presenteren, maar ook een overzicht te geven van de effecten in hun eigen 'eenheden' (bijvoorbeeld het aantal gehinderde inwoners, verstoorde vierkante meters natuurlandschap, et cetera). Hierdoor kunnen de bestuurders en politici die het uiteindelijke besluit nemen, zich een voorstelling maken van de aard en omvang van die effecten.

Als er nog discussie is over de juistheid van een methode om een effect in geld uit te drukken, kan het helpen om veronderstellingen te doen over de waardering van effecten, bandbreedtes daarover aan te geven en te bezien wat de gevoeligheid van de uitkomsten is voor de aannames op dit punt. Wanneer er geen geschikte methode is om een effect in geld uit te drukken, zal dat effect, zoals hiervoor al aangegeven in zijn eigen eenheden in de kosten-batenanalyse beschreven worden,

en daarnaast terugkeren in het saldo als PM-post. Daarbij is het soms wel mogelijk aan te geven of het om een (zeer) positief of (zeer) negatief effect gaat. Het is belangrijk dat de mensen die de beslisinformatie gebruiken, zich ervan bewust zijn dat er relevante posten zijn die niet goed in geld zijn uit te drukken. De PM-posten in de kosten-batenanalyse zijn dus geen verwaarloosbare restposten. Dat geldt bij iedere kosten-batenanalyse, maar zeker bij kosten-batenanalyses voor gebiedsverkenningen.

Meer en betere communicatie versterkt herkenbaarheid uitkomst kosten-batenanalyse

Specifiek voor integrale gebiedsverkenningen is ook dat er sprake is van meerdere belanghebbenden met uiteenlopende achtergronden. Overschrijding van bestuurlijke grenzen betekent de betrokkenheid van verschillende overheden met ieder eigen belangen. Inzicht en ervaring met de toepassing van kosten-batenanalyses verschillen sterk tussen de betrokkenen. Door bij het begin van het plan- en besluitvormingsproces in een sessie met belanghebbenden gezamenlijk te doordenken wat de effecten van het plan zijn, ontstaat er bij de verschillende partijen een breder gedeeld beeld van de effecten van het plan en hoe zich dat vertaalt in voor kosten-batenanalyse relevante welvaartsveranderingen.

Naast de door belanghebbenden verwachte effecten die één op één herkenbaar terugkeren in de kosten-batenanalyse, kunnen effecten ook 'verborgen' zijn opgenomen in de berekeningen. Dit kan zich op drie wijzen voordoen:

1. Het gaat om een herverdeling. Voorbeeld: regio A wordt beter bereikbaar en trekt meer bedrijvigheid aan. Dit gaat echter ten koste van regio B waar bedrijvigheid vertrekt. Op nationaal niveau is het effect nul. Op het niveau van 'regio A' is er echter duidelijk sprake van een verbetering. Omdat bij gebiedsverkenningen vaak verschillende belanghebbenden betrokken zijn, is het relevant om in de kosten-batenanalyse ook de ruimtelijke verdelingseffecten te laten zien. De voor infrastructuurprojecten toegepaste leidraad Overzicht Effecten Infrastructuur geeft aan dat dit kan, maar het gebeurt in de praktijk vaak nog niet. Voor integrale gebiedsverkenningen is het dringender dat dit wel gebeurt.
2. Het gaat om een niet nader uitgesplitst onderdeel van een groter geheel. Voorbeeld: de uitstoot van PM10 zit besloten in de post 'Emissies'. De veiligheid voor fietsers zit verwerkt in de post 'Vermindering aantal doden en gewonden'. De betrokkenheid bij gebiedsverkenningen van belanghebbenden met minder kennis en ervaring op het gebied van kosten-batenanalyses vraagt om meer uitleg over hoe effecten zijn opgenomen.
3. Het effect moet worden 'vertaald' naar een kosten-batenterm. Voorbeeld: een lokale overheid verwacht van een project een 'verbeterde concurrentiepositie voor het bedrijfsleven'. De verbeteringen op dit gebied zijn (grotendeels) te herleiden tot 'reistijd- en reistijdbetrouwbaarheidsinstellingen', waarvoor in de kosten-batenanalyse al een expliciete post is opgenomen. Ook dit vraagt om meer uitleg.

Ten slotte kan het zich voordoen dat lokale belanghebbende partijen effecten van belang vinden die niet terugkomen in de kosten-batenanalyse. Het gaat dan om effecten die buiten de kosten-batenanalyse vallen, omdat er geen sprake is van een welvaartseffect. Een lokale overheid kan bijvoorbeeld vinden dat een maatregel moet 'bijdragen aan een evenwichtige bevolkingssamenstelling', terwijl het effect

hiervan op de welvaart niet eenvoudig en eenduidig is te beredeneren, laat staan te kwantificeren. Door naast de kosten-batenanalyse een overzicht te geven van de mate waarin projecten bijdragen aan beleidsdoelen, kan de aansluiting op de denkwereld van de verschillende (regionale) bestuurders en politici verbeteren.

Sneller en beter, ook bij een integrale gebiedsverkenning

Het in het begin van het plan- en besluitvormingsproces in een sessie met belanghebbenden gezamenlijk doordenken van de effecten van een plan, lijkt uit het oogpunt van 'Sneller en Beter' op het eerste oog ongunstig, omdat meer afstemming vaak ook meer tijd kost. Door dit overleg ontstaat bij de verschillende partijen een breder gedeeld beeld van de effecten van het plan en hoe zich dat vertaalt in voor kosten-batenanalyse relevante welvaartsveranderingen. Deze tijdsinvestering kan zich daardoor later in het proces terugverdienen door meer draagvlak en kan zich ook uitbetalen in een 'Beter' project.