

# Kosten-batenanalyse bij integrale gebiedsontwikkeling



# Vooraf de juiste maatschappelijke afwegingen maken

Het afwegen van voor- en nadelen bij grote gebiedsontwikkelingsprocessen is een lastige zaak. Zijn alle factoren wel kwantificeerbaar en hoe kun je die zuiver vergelijken? Voor lokale en provinciale bestuurders en ambtenaren is het van toenemend belang om vertrouwd te raken met het fenomeen van de (maatschappelijke) kosten-batenanalyse. Deze bijdrage inventariseert de onderzoeken van de afgelopen jaren en presenteert de kenmerken en discussiepunten rondom de kosten-batenanalyse bij gebiedsontwikkeling.

**Hugo Priemus** Onderzoeksinstituut OTB, Technische Universiteit Delft

Een (maatschappelijke) kosten-batenanalyse (KBA of MKBA) becijfert de contante waarde van te verwachten baten en kosten van een investering. De MKBA wordt algemeen beschouwd als de beste manier om vooraf te beoordelen of een infrastructuurproject of een gebiedsontwikkelingsproject het waard is om uit te voeren. Sinds het uitkomen van de Leidraad OEI (Overzicht Effecten Infrastructuur) is het uitvoeren van (maatschappelijke) kosten-batenanalyses voor grote projecten van nationaal belang verplicht. Ook is het steeds gebruikelijker om KBA's voor kleinere projecten uit te voeren.

## Scherpere prioriteiten stellen

Nu ons land wordt geteisterd door omvangrijke bezuinigingen op publieke budgetten, wordt het steeds belangrijker om tot een scherpe prioriteitstelling te komen. Het regeerakkoord tussen VVD en CDA pleit op het terrein van ruimtelijke investeringen voor decentralisatie en deregulering. In de nabije toekomst mogen we dus meer ruimtelijke investeringen op lokaal, regionaal en provinciaal niveau verwachten, vaak in de vorm van publiek-private samenwerkingsprojecten. Steeds vaker gaat het om gebiedsontwikkelingsprojecten waarin vastgoed, infrastructuur, water en/of groen worden gecombineerd. De Crisis- en Herstelwet staat in het teken van het streven naar versnelling van besluitvorming en minder onderzoek. Niettemin is het van groot belang dat gemeenten en provincies MKBA's uitvoeren, voordat definitieve besluiten over projecten worden genomen (Visser en Wortelboer-Van Donselaar, 2010).

In algemene zin zijn er twee basiscriteria: is er voor deelprojecten een business case voor private bedrijven? En: zullen op nationaal niveau de toekomstige baten de toekomstige kosten overtreffen? Een MKBA kan een rol spelen bij het maken van die afwegingen.

## Rol KBA in besluitvorming

Het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KIM) (Rienstra, 2008) heeft onderzocht welke rol de KBA speelt in de besluitvorming over projecten en maakt hierbij onderscheid naar objectieve en subjectieve kenmerken.

### Objectieve kenmerken

- 1 Ongeveer de helft van de KBA's kent een negatief saldo. Het aantal positieve KBA's is het grootst bij wegen- en havenprojecten (tweederde positief of neutraal) en het kleinst bij spoor- en vaarwegen (60 tot 70 procent negatief).

# Ruimtelijke ordening

- 2 In ongeveer 80 procent van de gevallen is er een go-besluit genomen. In de planstudiefase is geen enkel no-go-besluit gevallen.
- 3 Projecten met een positieve KBA ondergingen vrijwel altijd een go-besluit. Tweederde van de projecten met een negatieve KBA ondergingen een go-besluit.
- 4 Er is geen vaste 'drempel' aan te wijzen, waarboven standaard een go-besluit genomen wordt.
- 5 Internationale verbindingen scoren gemiddeld iets beter in KBA's dan niet-internationale verbindingen. Het aantal no-go-beslissingen is echter veel hoger bij internationale verbindingen.
- 6 Projecten buiten de Randstad scoren in beperkte mate beter dan projecten in de Randstad. Ook het aantal go-beslissingen buiten de Randstad is hoger.
- 7 Over projecten die een relatief kleine investering vergen wordt vrijwel altijd een go-besluit genomen, ook als de KBA negatief is.
- 8 Bij grote projecten (meer dan 1 miljard euro) is de beslissing vrijwel altijd in lijn met de uitkomst van de KBA.
- 9 KBA's waarbij het Centraal Planbureau betrokken is, scoren niet beter of slechter dan gemiddeld. Er wordt dan wel vaker een no-go-beslissing genomen.

## Subjectieve kenmerken

- 1 De KBA wordt gebruikt in het besluitvormingsproces om de doelmatigheid van projecten in kaart te brengen. Bij gezamenlijke projecten met meer overheden en/of landen heeft de KBA daarnaast de functie om gezamenlijk tot inzichten te komen ten aanzien van de effecten van het project.
- 2 De KBA wordt vaak vrij laat in het onderzoekstraject ingezet. Mede hierdoor is er niet of nauwelijks invloed op de 'vormgeving' van de projecten, terwijl de KBA hiervoor wel goed kan dienen. De KBA fungeert vooral als 'trechter' om te komen tot de optimale variant.
- 3 De KBA is onderdeel van het 'inhoudelijke spoor' ter onderbouwing van het project. Dit beïnvloedt het politieke besluitvormingsspoor. De manier waarop dat gebeurt, is niet altijd goed te bepalen.
- 4 Bij een aantal projecten was er sprake van nieuwe ontwikkelingen, bijvoorbeeld

beeld sterke afname van vervoer, afnemende politieke steun na verkiezingen en een goedkoper alternatief. Deze ontwikkelingen hebben de besluitvorming sterk beïnvloed. De KBA speelt dan een beperkte rol.

- 5 De rol van de KBA in het besluitvormingsproces wordt door de geïnterviewden als positief beoordeeld.

## Vragen bij decentrale bestuurders over de KBA-praktijk

Tijdens de Randstad Urgent Conferentie op 16 november 2009 vertolkte Adri Duivesteijn, wethouder van Almere, klachten die bij vele regionale bestuurders leven over de KBA-praktijk: 'Op papier is een MKBA een disciplinerend instrument dat ons helpt een afgewogen besluit te nemen, maar de ervaring leert ons dat een MKBA zich vaak versmalt tot het prijskaartje, en dat de cijfers vervolgens een absolute status hebben, dus vaak doorslaggevend zijn. Kwalitatieve en maatschappelijke overwegingen blijven in de besluitvorming veelal buiten beeld. (...) We zetten geen vraagtekens bij het fenomeen MKBA. Wat wel ter discussie staat is of we de juiste meetlat gebruiken.'

In de Tweede Kamer hebben de leden Van Heugten (CDA) en Wiegman (Christen Unie) zich sterk gemaakt voor een herijking van de KBA-methodiek. De minister van VROM heeft tijdens het Algemene Overleg met de Tweede Kamer op 29 september 2009 de volgende toezegging gedaan: 'De MKBA is een waardevol instrument ten dienste van de besluitvorming. En nog steeds in ontwikkeling. (...) Het instrument (is) niet altijd toegerust op de complexiteit en integraliteit noch op de langere termijn die bij gebiedsontwikkelingsprojecten aan de orde is. Daarom wil ik op basis van uw vragen de planbureaus CPB en PBL vragen naar een stevige reflectie op de meetbaarheid en betrouwbaarheid van de MKBA in het licht van de integraliteit en de lange termijn. Aansluitend op hun huidige advisering en de handreiking (nu: werkwijzer). En daarbij tevens aandacht te besteden aan de betekenis van de MKBA in de brede afweging als onderdeel van de besluitvorming over gebiedsontwikkelingsprojecten.'

Op 7 december 2009 diende het kamerlid Wiegman (Christen Unie) een (door de Kamer aangenomen) motie in waarin

wordt vastgesteld dat de MKBA-systematiek minder geschikt is om van tevoren verstedelijkingsprocessen en metropolitane ontwikkelingen te evalueren of afwegingen op regionaal schaalniveau te maken. De motie "verzoekt de regering om de MKBA-systematiek te herijken en de focus van de MKBA te verruimen, zodat behoudens de kosten en baten van het betreffende ruimtelijke project ook andere maatschappelijke en regionale overwegingen in de besluitvorming kunnen worden betrokken".

Op 10 december 2009 heeft de Minister van VROM de 'Werkwijzer MKBA van integrale gebiedsontwikkelingen' (Ecorys Nederland, 2009) aangeboden aan de Tweede Kamer. Deze Werkwijzer gaat in op een aantal specifieke methodologische vraagstukken.

## 4. Specifieke eisen aan KBA bij integrale gebiedsontwikkeling

Voor een KBA bij integrale gebiedsontwikkeling gelden specifieke eisen (Ecorys Nederland, 2009: 13):

1. Bij integrale gebiedsontwikkelingsprojecten zijn veel partijen betrokken, zowel private als publieke. Binnen de overheid zijn vervolgens verschillende lagen (rijk, provincie, gemeente, waterschap) te onderscheiden. Al deze partijen kijken op een andere manier naar projecten. Waar de rijksoverheid het nationaal belang voorop stelt, gaat het provincies en gemeenten vooral om de ontwikkeling van de eigen regio. Provincies en gemeenten hebben daardoor vaak moeite met kosten-batenanalyses op basis van de Leidraad OEL, waarin regionale effecten (werkgelegenheid, bedrijfsvestiging) niet bijdragen aan het saldo van kosten en baten, maar worden aangeduid als interregionale herverdelingseffecten.
2. Een aantal van de mogelijke effecten van gebiedsontwikkelingen is moeilijk te meten en in geld uit te drukken, zoals bijvoorbeeld landschap, cultuurhistorie en stedelijk schoon. Niet alleen omdat hier veelal marktprijzen ontbreken, maar ook omdat soms zelfs eenduidige oordelen (ingreep-effectrelaties of dosis-effectrelaties) ontbreken. Daarnaast kan het moeilijk zijn om te bepalen in hoeverre de samenhang



# Ruimtelijke ordening

tussen de onderdelen van een gebiedsontwikkeling een meerwaarde oplevert.

## Variëteit aan mogelijke effecten

Bij het opstellen van kosten-batenanalyses van een integrale gebiedsontwikkeling treedt een grote variëteit aan mogelijke effecten op. Het is niet altijd mogelijk om deze effecten te meten. In veel gevallen ontbreken (wetenschappelijke) studies over de relatie tussen maatregel en effect. Initiatiefnemers voor integrale gebiedsontwikkeling willen vaak met een project verschillende knelpunten tegelijk oplossen. De variëteit aan verwachte baten in combinatie met het soms ontbreken van algemeen geaccepteerde benaderingen voor het meten van de welvaartseffecten heeft gevolgen voor de betrouwbaarheid van de uitkomsten. De onzekerheidsmarges zijn bij integrale gebiedsontwikkelingsprojecten groter dan bij infrastructuurel projecten.

## Planologische doelen bij integrale gebiedsontwikkeling

Initiatiefnemers van projecten herkennen in de uitkomsten van een KBA bij gebiedsontwikkeling hun overwegingen vaak onvoldoende. Echter, voor het gros van deze effecten biedt het KBA-instrument voldoende mogelijkheden om deze in de analyse mee te nemen. Steeds moet de relatie worden getoond tussen de maatregel, het effect daarvan en de manier waarop het effect in de KBA wordt weergegeven.

In Sijtsma et al. (2009) wordt een methode beschreven om met 'zwakke waarden', zoals de effecten van wegaanleg of stadsuitbreiding op de natuur, in maatschappelijke kosten-batenanalyses om te gaan. Dit gebeurde op verzoek van de Interdepartementale Commissie voor Ruimtelijke Economie (ICRE), omdat de ICRE plannen voor integrale gebiedsontwikkeling moet beoordelen in het kader van de Nota Ruimte en het hiervoor gereserveerde rijksbudget.

## Aanbevelingen voor KBA's

Rienstra (2008: 8-9) komt tot de volgende aanbevelingen:

- 1 Er is geen aanleiding voor een andere rol voor de KBA bij spoor- en vaarwegen: er is geen reden om af te wijken van de KBA-uitkomst bij deze modaliteiten.
- 2 Bij verkenning een 'zwaardere' en bij planstudie een 'lichtere' KBA?

In praktijk zien we dat in de planstudiefase in geen enkel geval een no-go-besluit genomen is, terwijl dat bij een verkenning vrij vaak het geval is. In de huidige richtlijnen wordt er echter in de planstudie een uitgebreidere KBA gemaakt en in de verkenning niet. Aanbevolen wordt verder te bezien of dit niet 'omgedraaid' moet worden. Dit is in lijn met de adviezen van de Commissie Elverding die aan het eind van de verkenning een beperkt aantal alternatieven wil laten doorgaan naar de planstudiefase.

- 3 KBA eerder uitvoeren - van 'beoordeelaar' naar 'verbeteraar': KBA's van met name kleine projecten worden vaak vrij laat in het proces uitgevoerd. Als dit eerder gebeurt, kan de KBA worden benut om projecten te optimaliseren. Vooral bij kleinere projecten waar vrijwel altijd een go-besluit genomen wordt, lijkt deze rol meer voor de hand te liggen.
- 4 KBA benutten voor 'joint fact finding': bij projecten met tegengestelde belangen (regionaal, internationaal) kan de KBA een positieve rol vervullen via het samen verkennen van effecten om zo op gestructureerde wijze gezamenlijk inzicht te krijgen in de zin, onzin en het belang van effecten en argumenten.
- 5 Eén of meer projectalternatieven: het verdient aanbeveling om meer projectalternatieven te beschouwen die elk aan een KBA worden onderworpen (Priemus, 2008; Ossokina & Eijgenraam, 2009).

## Omggaan met natuureffecten

Analyse van een aantal MKBA's voor integrale gebiedsontwikkeling (Sijtsma et al., 2009: 25) leert dat de natuureffecten van projecten op uiteenlopende wijze worden meegenomen. Dit bevordert de onderlinge vergelijkbaarheid van de projecten niet. In de KBA's waarin natuureffecten worden gemonetariseerd, blijkt de empirische basis voor deze monetarisering smal te zijn. De combinatie van een slecht onderbouwd kengetal vermenigvuldigd met een lastig te bepalen impactpopulatie geeft al met al een weinig informatief eindresultaat. In het getal is geen enkele projectspecifieke informatie verwerkt, noch over de concrete natuurveranderingen die optreden noch over de mogelijke preferenties van relevante huishoudens daarover. Door de wijze waarop natuureffecten in de

bestaande praktijk worden gemonetariseerd, geven de onderzochte KBA's een onvoldoende betrouwbaar beeld van de omvang van de natuureffecten.

Uitgebreide informatie over de natuureffecten van een project is wel te vinden in de milieueffectrapportages (MERs) die integrale gebiedsontwikkelingsprojecten vaak moeten ondergaan. Deze informatie kan beter worden benut als het KBA- en het MER-proces beter op elkaar worden afgestemd.

Beukers et al. (2011) laten zien dat de waardering van 'zachte effecten' een zwak punt is van vele KBA's. Met een verbeterde meting van natuureffecten neemt het nut toe van de KBA als ondersteunend instrument voor de besluitvorming over projecten voor integrale gebiedsontwikkeling (Sijtsma et al., 2009: 26). Daardoor kan de wereld van de wetenschappelijke KBA-experts en die van de via stakeholders-participatie in gebiedsontwikkelingsprojecten aanwezige ervaringskennis dichter bij elkaar worden gebracht. De natuurwaarde-indicator lijkt herkenbaarder voor ervaringsdeskundigen dan een waardering in euro's. Ook kan het gebruik van de natuurwaarde-indicator het verschil helpen overbruggen in het denken over gebiedsontwikkelingsprojecten op lokaal/regionaal niveau en het denken daarover op nationaal niveau. De natuurwaarde-indicator maakt een consistente meting mogelijk op verschillende schaalniveaus.

## Combinatie van KBA en MCA voor gebiedsontwikkelingsprojecten

Voor bij integrale gebiedsontwikkeling kunnen vele componenten niet of onvoldoende in een KBA worden betrokken. Naast natuurwaarden (biodiversiteit) geldt dit voor water, veiligheid, verduurzaming, sociale cohesie en esthetische waarden. In een KBA zijn het in het algemeen onderzoekers die aan deze componenten een monetaire waarde hechten. Dat vergt vaak heroïsche aannamen en betrekkelijk speculatieve redeneringen. Het is ook mogelijk dat in eerste instantie de kosten en baten worden gecijferd waaraan wel op een robuuste manier een monetaire waarde kan worden gehecht. Voor de overige te verwachten kosten en baten kan een Multi Criteria Analyse (MCA) worden toegepast. Stel dat het saldo van de

monetariseerbare kosten en baten minus X euro is (de monetariseerbare kosten overtreffen de baten). Aan stakeholders en verantwoordelijke politici kan dan de volgende vraag worden voorgelegd: Is het saldo van niet-monetariseerbare kosten en baten u tenminste het bedrag van X euro waard? Als het antwoord 'ja' luidt, is er kennelijk voldoende draagvlak voor het project bij stakeholders en de verantwoordelijke overheid. Is het antwoord 'nee', dan is het draagvlak kennelijk ontoereikend. Uiteindelijk geeft het oordeel van het verantwoordelijke overheidslichaam de doorslag, nadat zij het oordeel (en motivatie) van de stakeholders hebben gehoord.

Het is aanbevelenswaardig om een KBA of KBA-MCA-combinatie niet alleen aan het eind van het planvoorbereidingsproces uit te voeren, vlak vóór het uitvoeringsbesluit (go/no go), maar op te nemen in een iteratief planvoorbereidingsproces, waarin steeds alternatieven worden ontwikkeld, die elk steeds van tevoren worden geëvalueerd, waarna bepaalde opties worden geschrapt. In een volgende ronde worden de overblijvende opties verder uitgewerkt, soms gespecificeerd in varianten, die vervolgens weer worden afgewogen, waarna bepaalde varianten afvallen. Dit proces wordt voortgezet totdat een voorkeursvariant overblijft waarvoor een positieve afweging geldt op basis van een KBA-MCA-combinatie. Niet alleen voor het landelijk bestuur maar ook voor decentrale politici en ambtenaren zijn deze inzichten van toenemend belang.

#### Literatuur

Beukers, E., L. Bertolini en M. te Brömmelstroet, 2011, Knelpunten in het MKBA-proces, Den Haag (NICIS).

Ecorys Nederland BV, 2009, Werkwijzer van integrale gebiedsontwikkeling, Rotterdam (Ecorys), 3 oktober.

Ossokina, I. en C. Eijgenraam, 2009, Probleemanalyse en daaruit volgende project- en nulalternatieven in KBA's, Den Haag (CPB), 16 november.

Priemus, H., 2008, How to improve the early stages of decision-making on mega-projects, in: H. Priemus, B. Flyvbjerg and B. van Wee, Decision-Making on Mega-Projects. Cost-Benefit Analysis, Planning and Innovation, Cheltenham UK/Northampton MA (Edward Elgar): 105-119.

Rienstra, S., 2008, De rol van kosten-batenanalyse in de besluitvorming, Den Haag (KIM).

Sijtsma, F.J., A. van Hinsberg, S. Kruitwagen en F.J. Dietz, 2009, Natuureffecten in de MKBA's van projecten voor integrale gebiedsontwikkeling, Bilthoven/Den Haag (Planbureau voor de Leefomgeving).

Visser, J. en P. Wortelboer-van Donselaar, 2010, Nut en noodzaak: het afwegen van kosten en baten. Een bijdrage aan snellere en betere besluitvorming bij infrastructuurprojecten, Den Haag (KIM).