

Stroomlijning en verdieping
- de resultaten van de actieagenda OEI -

Arjen L. 't Hoen

Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Directie Besturing en Strategie

Erna Schol

Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Adviesdienst Verkeer en Vervoer

Pauline M. Wortelboer-van Donselaar

Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Adviesdienst Verkeer en Vervoer

Bijdrage aan het Colloquium Vervoersplanologisch Speurwerk 2004,
25 en 26 november 2004, Zeist

Inhoudsopgave

Samenvatting / Summary	3
1. Inleiding	4
2. Actieagenda OEI	6
3. OEI in het besluitvormingsproces	7
4. Inhoudelijke aanvullingen	10
5. Vooruitblik	18
Referenties	19

Samenvatting

Stroomlijning en verdieping – de resultaten van de actieagenda OEI

Sinds 2000 is het opstellen van een Overzicht Effecten Infrastructuur (OEI), gebaseerd op kosten-batenanalyse, verplicht bij de voorbereiding van de besluitvorming over grote transportinfrastructuurprojecten. Uit de evaluatie van de hierbij te gebruiken leidraad is een aantal procesmatige en inhoudelijke verbeterpunten voortgekomen. Deze verbeterpunten zijn verwerkt in aanvullingen op de leidraad OEI.

Bij de procesmatige verbeterpunten gaat het om een helderder presentatie van de resultaten van een OEI en over de inbedding van OEI in het besluitvormingsproces. Bij de inhoudelijke aanvullingen gaat het om uiteenlopende onderwerpen, zowel op het vlak van directe effecten als indirecte effecten:

- Directe effecten: diverse methodische aandachtspunten;
- Indirecte effecten: nader onderscheid naar type indirect effect en manier van kwantificering;
- Natuureffecten: mogelijkheden tot kwantificering en monetarisering;
- Verdelingseffecten: hoe inzicht bieden in de gevolgen voor partijen of regio's wanneer op nationaal niveau de effecten gesaldeerd zijn?
- Risicowaardering: inbedding van de adviezen van de Commissie Risicowaardering.

Een samenvatting van zowel de procesmatige als de inhoudelijke verbeterpunten staat beschreven in dit paper.

Summary

Streamlining and deepening of insight - the results of the action programme OEI

Since 2000 it is mandatory to draft an “Overview of Effects of Infrastructure” (OEI), based on cost-benefit analysis, when preparing for decision-making in major transport infrastructure projects. This so-called guideline OEI has been evaluated and this has resulted in proposals for a number of process-related and content related improvements. These proposed improvements have been addressed in the Supplements to the guideline OEI.

The process-related improvements are about transparent presentation of the OEI cost benefit results and about the proper embedding of OEI in the policy decision-making process. The content related improvements concern a variety of subjects covering both direct and indirect effects:

- Direct effects: various methodological points of interest;
- Indirect effects: definition and options for quantification;
- Nature impacts: definition and options for quantification;
- Distribution impacts: how to give insight in consequences for groups and/or regions as the cost benefit analysis only shows the national overall impacts?
- Risk assessment: embedding in OEI of the advise of Commission on Risk assessment.

This paper contains a summary of the proposed improvements, both process related and content related.

1. Inleiding

Infrastructuur: kosten en effecten

De aanleg van infrastructuur, zoals wegen, spoorwegen, vaarwegen en (lucht-)havens heeft niet alleen effect op bereikbaarheid en mobiliteit, maar kan ook op andere terreinen gevolgen hebben. Deze gevolgen zijn uit te drukken in maatschappelijke kosten en baten. Enerzijds hebben, voor de overheid en vaak ook voor private partijen, aanleg en onderhoud van infrastructuur financiële consequenties. Omwonenden ervaren soms hinder van de aanleg en het gebruik van infrastructuur. Ook kunnen er consequenties zijn voor bijvoorbeeld natuurgebieden, de omvang van milieuvervuilende emissies en voor de verkeersveiligheid. Anderzijds hebben burgers en bedrijven baat bij een betere bereikbaarheid. Infrastructuur kan op regionaal en nationaal niveau bijdragen aan de economische en sociale ontwikkeling. Kortom: verschillende, al dan niet ingrijpende, effecten voor diverse partijen. Daarom is het van belang ter voorbereiding op de beslissing over de aanleg van infrastructuur de maatschappelijke kosten en baten transparant en stelselmatig in kaart te brengen. Dit kan via een OEI: Overzicht Effecten Infrastructuur.

Overzicht Effecten Infrastructuur

OEI staat voor Overzicht Effecten Infrastructuur. In het overzicht staan, naast de kosten van aanleg, beheer en onderhoud, de baten van een project. Dit zijn de effecten van een investering in infrastructuur op bereikbaarheid, economie, veiligheid, natuur en milieu. Relevante informatie uit verschillende rapportages, waaronder de Milieu Effect Rapportage, worden in een OEI gebundeld en aangevuld met andere informatie. Een OEI is een document waarin alle maatschappelijke effecten van een infrastructuurproject overzichtelijk en bondig op een rij staan. Een OEI is gebaseerd op een maatschappelijke kosten-batenanalyse, maar is meer dan een overzicht van in geld uitgedrukte effecten alleen. Denk bijvoorbeeld aan die natuur- en milieueffecten die niet of lastig in geld uit te drukken zijn. In die gevallen worden kwalitatieve of andere kwantitatieve termen gebruikt.

Leidraad OEI

Eind jaren negentig is op initiatief van de Ministeries van Verkeer en Waterstaat en Economische Zaken gestart met het Onderzoeksprogramma Economische Effecten Infrastructuur. Hierbij is samengewerkt met verschillende onderzoeksbureaus en instituten en

met de Ministeries van Financiën, Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Het onderzoeksprogramma, gecoördineerd door de Adviesdienst Verkeer en Vervoer (AVV), heeft begin 2000 geresulteerd in een leidraad voor het opstellen van een Overzicht Effecten Infrastructuur (VenW en EZ, 2000). Penvoerders van de leidraad waren het Centraal Plan Bureau en het Nederlands Economisch Instituut.

De leidraad is in april 2000 aangeboden aan de Tweede Kamer (Tweede Kamer, 1999-2000). Nadien is de leidraad toegepast bij (grote) infrastructuurprojecten van nationaal belang

Van OEEI naar OEI

De voorheen gehanteerde term OEEI (Onderzoeksprogramma Economische Effecten Infrastructuur) riep de suggestie op dat het alleen om financieel-economische effecten gaat, terwijl de leidraad een kader biedt voor het opstellen van een overzicht van alle maatschappelijke effecten, dus ook milieu- en natuureffecten, veiligheidseffecten en ruimtelijke effecten. Omdat de term OEEI de lading niet volledig dekt, is ervoor gekozen de E van economie te schrappen en voortaan te spreken van Overzicht Effecten Infrastructuur (OEI).

De actieagenda OEI

Begin 2002 zijn de ervaringen met de leidraad geëvalueerd. In het evaluatierapport (Buck Consultants International, 2002) worden een aantal verbeterpunten genoemd. Deze zijn door de betrokken ministeries omgezet in de actieagenda. Het evaluatierapport en de actieagenda OEI zijn begin 2003 namens het Kabinet verstuurd naar de Tweede Kamer (Tweede Kamer, 2002 - 2003).

In paragraaf 2 wordt uitgebreider ingegaan op deze actieagenda. De acties hebben geleid tot aanvullingen op de leidraad OEI. Het doel van dit paper is om deze aanvullingen te introduceren. Gezien de hoeveelheid en de diversiteit van de aanvullingen kan er helaas niet in veel detail op de aanvullingen worden ingegaan. De aanvullingen worden besproken in de paragrafen 3 en 4. In paragraaf 5 wordt vooruitgeblikt op de verdere ontwikkeling van de leidraad OEI en de toepassing van kosten-batenanalyse.

2. De actieagenda OEI

Uit de evaluatie van de leidraad OEI blijkt dat het opstellen van overzichten van effecten op basis van kosten-batenanalyse heeft bijgedragen aan een verdere transparantie en verzakelijking van de beleidsinformatie over infrastructuur. Verder zijn door de leidraad OEI de methodologische discussies over de bepaling van effecten ingekaderd.

In het evaluatierapport worden echter ook een aantal verbeterpunten genoemd. Deze zijn door de betrokken ministeries omgezet in de actieagenda OEI.

De verbeterpunten hebben zowel betrekking op procesmatige als op inhoudelijke aspecten. Procesmatig gaat het onder andere om de rol van een OEI in het besluitvormingsproces. Zie hiervoor paragraaf 3. Wat betreft de inhoudelijke punten gaat het vooral om de aanscherping van definities van de verschillende typen effecten en om het verhelderen van de voor- en nadelen van verschillende methoden om deze effecten te bepalen. Zie hiervoor paragraaf 4.

Vereenvoudigd format voor kleinere projecten uit het MIT

De leidraad OEI (inclusief de aanvullingen) is van toepassing op alle grote transportinfrastructuurprojecten, voortaan aangeduid als ‘speciale rijksprojecten’. In de brief aan de Tweede Kamer is reeds aangekondigd dat daarnaast een vereenvoudigd format zal worden ontwikkeld voor de andere (kleinere) projecten die in het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport (MIT) voorkomen. Het gaat hierbij om de zogenaamde ‘reguliere rijksprojecten’ en om de regionale / lokale projecten die in principe voor een financiële bijdrage van het Rijk in aanmerking komen.

Een dergelijk format is inmiddels ontwikkeld voor de verkenningsfase. Prioriteit is gegeven aan de verkenningenfase omdat er juist voor de overgang van verkenningsfase naar planstudiefase behoefte is aan nader inzicht in de effecten. In het format voor de verkenningsfase dienen de belangrijkste effecten van mogelijke oplossingsrichtingen ingevuld te worden. Het integrale karakter van een OEI betekent dat naast bereikbaarheidseffecten ook de kosten en de effecten op het gebied van veiligheid en kwaliteit leefomgeving inzichtelijk worden gemaakt. De verschillende effecten worden voor zover mogelijk gemonetariseerd, dan wel kwantitatief of kwalitatief weergegeven. Op dit vereenvoudigde format wordt hier niet verder ingegaan.

3. OEI in het besluitvormingsproces

Een belangrijke conclusie van de evaluatie van OEI was dat de inbedding van OEI in het besluitvormingsproces verbeterd kan worden. Ten eerste gaat het hierbij om de wijze van presentatie van een OEI. Hiervoor is een aparte aanvulling opgesteld (VenW en EZ (1), 2004). Een aantal andere aspecten, waaronder de verbetering van de afstemming met Trajectnota/m.e.r. en de opzet van de toetsing van een OEI, komt aan de orde in de aanvulling over OEI in het besluitvormingsproces (VenW en EZ (2), 2004).

Heldere presentatie OEI

Uit de evaluatie van de leidraad OEI kwam naar voren dat de effectenoverzichten nog onvoldoende toegankelijk en evenwichtig zijn. In veel gevallen is niet duidelijk hoe de verschillende kosten en baten zijn berekend. Het gaat dan onder andere om de transparantie van de gebruikte methoden en om de manier waarop niet in geld uit te drukken effecten in de samenvattende effectenoverzichten worden opgenomen. Aangezien in het politieke besluitvormingsproces de samenvattende overzichten een belangrijke rol spelen, is het van groot belang dat die zo transparant en evenwichtig mogelijk worden opgebouwd.

Het doel van de aanvulling voor een heldere presentatie van een OEI (VenW en EZ (1), 2004) was om een nieuwe, betere presentatievorm te adviseren. De aanbevelingen die in deze aanvulling worden gedaan zorgen ervoor dat de resultaten van een Overzicht Effecten Infrastructuur (OEI) zodanig gepresenteerd kunnen worden dat een helder beeld ontstaat. Voor de meeste lezers is met name de samenvatting van een OEI van groot belang. Daarom geeft de aanvulling met name aanbevelingen voor de inhoud en vormgeving daarvan. Binnen de samenvatting wordt veel aandacht besteed aan de tabel waarin het OEI wordt samengevat, omdat deze tabel vaak vragen oproept bij gebruikers.

De belangrijkste aandachtspunten zijn:

- Ondanks eventuele tijdsdruk bij het maken van een OEI is het belangrijk dat de tijd genomen wordt om een heldere, gestructureerde en beknopte samenvatting te schrijven, waarin een samenvattende tabel wordt toegelicht.

- De samenvattende tabel geeft de OEI resultaten op één bladzijde weer en heeft een vast 'format'. In de tabel krijgen naast gemonetariseerde uitkomsten ook fysieke en kwalitatieve effecten een duidelijke plaats. De tabel heeft een vaste indeling: directe effecten, indirecte effecten, externe effecten en kosten.
- Bij het invullen van tabel en tekst wordt maximale prioriteit gegeven aan helderheid, binnen algemene randvoorwaarden als volledigheid en wetenschappelijke kwaliteit.
- In het OEI worden geen elementen opgenomen die de beeldvorming 'sturen'. Wel worden achtergronden en afwegingen weergegeven.
- Als de relatie tussen de OEI-uitkomsten en beleidsdoelstellingen niet duidelijk is, wordt een aparte tekst toegevoegd over de samenhang daartussen.

Een voorbeeldtabel is hierna opgenomen. De richtlijn is om bij alle OEI's deze tabelstructuur te gebruiken. Onderzoekers kunnen de specifieke lay-out uiteraard aanpassen aan hun huisstijl. De uitkomsten in de voorbeeldtabel zijn fictief, en slechts bedoeld als illustratie.

	Meeteenheid	Projecteffecten in 2030 Verschillen ten opzichte van het referentie-alternatief				Netto contante waarde 2004-2040 Verschillen ten opzichte van het referentie-alternatief miljard euro			
		Ring	Hoefijzer	Directe lijn	Benutting	Ringvariant	Hoefijzer	Directe lijn	Benutting
Baten:									
<i>Directe effecten</i>									
Reistijdwinst	uren (x 1mln)	4,5 à 6,4	4,9 à 7,3	7,6 à 9,7	2,5 à 5,6	1,3 à 1,9	1,5 à 2,2	2,1 à 3,3	0,7 à 1,4
Betrouwbaarheid, comfort	+/-	++	+	++	+	++	+	++	+
Exploitatieopbrengsten	reiskm (x 1mln)	220 à 350	890 à 1.250	1.140 à 1.600	310 à 500	0,5 à 0,9	2,4 à 3,5	3,0 à 4,1	0,8 à 1,5
<i>Indirecte effecten</i>									
<i>Efficiëntie: arbeidsmarkt</i>	Banen	110 à 210	-320 à -540	-530 à -990	-150 à 330	0,1 à 0,2	-0,2 à -0,4	-0,3 à -0,6	-0,1 à -0,2
<i>Internationale verdeling</i>	Banen	1.360 à 2.390	1.360 à 2.390	1.360 à 2.390	680 à 1.190	0,6 à 1,0	0,6 à 1,0	0,6 à 1,0	0,3 à 0,5
<i>Externe effecten</i>									
<i>Veiligheid: slachtoffers</i>	Doden	-12	-12	-10	-6	2,3	2,3	1,9	1,3
<i>Natuur: doorsnijding</i>	Kilometer	181	62	175	0	-?	-?	-?	0
<i>Overige baten*</i>	Diversen					0,1	0,1	0,1	0,0
Totaal Baten						5,2 à 6,2 -?, ++	6,8 à 8,6 -?, +	7,5 à 9,7 -?, ++	3,2 à 4,2 +
Kosten:									
Investerings	mld euro	11,3 à 15,1	8,7 à 10,3	12,8 à 20,0	1,8 à 2,1	9,8 à 13,6	7,8 à 9,4	11,1 à 18,0	1,5 à 1,8
Onderhoud						1,2	1,1	1,4	0,2
Exploitatie						3,0	0,8	3,6	2,1
Totaal Kosten						14,0 à 17,8	9,7 à 11,3	16,1 à 23,0	3,8 à 4,1
Saldo						-8,0 à -12,6 -?, +	-1,3 à -4,5 -?, +	-7,0 à -15,5 -?, ++	-0,9 à +0,4 +

? = Onbekend, 0 (nul) = verwaarloosbaar

* CO₂ en NO_x emissies, geluid, 2e orde effecten

Verbetering van de afstemming met Trajectnota/m.e.r.

Voorheen was er geen afstemming geregeld tussen OEI en Trajectnota/m.e.r.. De aanvulling op de leidraad komt met een aantal voorstellen om de afstemming zo veel mogelijk te waarborgen.

Primair wordt ingezet op inhoudelijke afstemming. Deze ligt in het gebruik van dezelfde alternatieven, studiefocus, ijkjaren en effectenstudies en in het zoveel mogelijk hanteren van hetzelfde nulalternatief. Daarnaast wordt geadviseerd om ook de timing van beide analyses op elkaar af te stemmen. Er wordt geen verplichting opgelegd hoe dit moet gebeuren. Wel worden daarvoor enkele suggesties gedaan.

Doorgaan met onafhankelijke, ad-hoc toetsingscommissies

In de aanvulling wordt aandacht geschonken aan de huidige praktijk van ad hoc toetsingscommissies voor OEI. Het instellen van een permanente toetsingscommissie wordt niet efficiënt geacht omdat naar verwachting de komende jaren maar een beperkt aantal OEI's voor speciale rijksprojecten zal worden opgesteld. De onafhankelijkheid van de toetsing blijft het uitgangspunt. Ten opzichte van de huidige situatie worden de toetsingscommissies niet meer alleen achteraf betrokken. Ook vooraf dienen deze commissies een belangrijke rol te spelen door te adviseren over de uitgangspunten van de effectenstudies die aan een OEI ten grondslag liggen.

4. Inhoudelijke aanvullingen

4.1 De brede oriëntatie van de inhoudelijke aanvullingen

De inhoudelijke onderwerpen van de OEI aanvullingen hebben betrekking op een breed scala aan vragen en onderwerpen. De volgende inhoudelijke aanvullingen waren onderdeel van de OEI actie-agenda:

- Directe effecten: diverse methodische aandachtspunten;
- Indirecte effecten: nader onderscheid naar type indirect effect en manier van kwantificering;
- Milieu- en natuureffecten: mogelijkheden tot kwantificering en monitaring;
- Verdelingseffecten: hoe inzicht bieden in de gevolgen voor partijen of regio's wanneer op nationaal niveau de effecten gesaldeerd zijn?
- Risicowaardering: inbedding van de adviezen van de Commissie Risicowaardering.

Het is natuurlijk niet mogelijk om in dit paper in te gaan op alle inhoudelijke nuances. In dit hoofdstuk vatten wij de belangrijkste resultaten en aanbevelingen van de actieagenda samen. Dit hoofdstuk introduceert als het ware de inhoudelijke aanvullingen. Voor meer informatie verwijzen wij graag naar de OEI website (<http://www.minvenw.nl/oei/>) waar dit najaar alle aanvullingen op terug zijn te vinden.

4.2 Directe effecten

Uit de evaluatie van de leidraad OEI is gebleken dat er een aantal aspecten die te maken hebben met de berekening van directe effecten van infrastructuur nog verbetering behoeven. De leidraad OEI definieert directe effecten als de baten van een project die toevallen aan:

1. de eigenaar of exploitant van de nieuwe infrastructuur,
2. de gebruikers van de transportdiensten; en
3. externe effecten die voortkomen uit de infrastructuur of het gebruik daarvan.

De directe effecten aanvulling op de leidraad (VenW en EZ (3), 2004) beperkt zich tot de categorieën (1) en (2). Op de externe effecten (3) wordt nader ingegaan in een andere

aanvulling op de OEI-leidraad, waarin het gaat om de natuureffecten (VenW en EZ (5), 2004). Onder de noemer van directe effecten zijn door een projectteam van AVV en CPB verschillende (en zeer diverse) onderwerpen verder uitgewerkt. Dit betrof:

- directe effecten bij puntinfrastructuur zoals zeehavens, luchthavens, bedrijventerreinen of stationslocaties;
- het bepalen van de toename van de reële reistijdwaardering in de tijd voor personen- en goederenvervoer;
- het bepalen van niet-lineaire baten bij capaciteitsknelpunten;
- de economische waardering van kwaliteit en betrouwbaarheid van reistijden;
- het verbeteren van de afstemming tussen vervoerwaardemodellen (bijvoorbeeld LMS/NRM).

De belangrijkste conclusies en aanbevelingen van de aanvulling zijn:

- Bij het opstellen van een OEI is het van groot belang om de ‘projectdiensten’ die uit de nieuwe infrastructuur voortkomen, nauwkeurig te specificeren.
- Bij een OEI van puntinfrastructuur moet een toegespitste typologie van projecteffecten worden gebruikt. Daarin worden locatiegerelateerde baten onderscheiden van transportgerelateerde baten.
- De beste inschatting van de reële groei van reistijdwaardering in de tijd is voor zowel zakelijk als niet-zakelijk personenvervoer gelijk aan de helft van de groei van de reële loonvoet. Op dit punt is aanvullend onderzoek noodzakelijk.
- De beste inschatting van de reële groei van reistijdwaardering in de tijd is voor het goederenvervoer per vrachtwagen gelijk aan de helft van de groei van de reële loonvoet. Voor andere modaliteiten is dit gelijk aan een kwart van de groei van de reële loonvoet.
- De baten van infrastructuurprojecten hangen vaak op niet-lineaire wijze samen met de vervoersgroei. Bij die projecten wordt aanbevolen om, ook bij gebruik van een risico-opslag op de discontovoet, te blijven werken met scenario’s. Daarnaast is het van belang om rekening te houden met heterogeniteit van gebruikers van het project.
- Nationale en internationale studies naar de economische waardering van betrouwbaarheid van reistijd geven aan dat verbetering van betrouwbaarheid een substantiële bijdrage levert aan de totale baten van infrastructuurprojecten.

- Momenteel zijn er een aantal voorlopige kengetallen beschikbaar voor de economische waardering van kwaliteits- en betrouwbaarheidsaspecten die kunnen worden toegepast in kosten-batenanalyses volgens de OEI-leidraad. Op dit punt is aanvullend onderzoek noodzakelijk.
- Het doorvoeren van verbeteringen in de berekeningen en de afstemming tussen vervoerswaardemodellen en KBA's kan leiden tot significante wijzigingen in de waarde van de reistijdwinsten. Dit geldt onder meer voor het rekenen met daadwerkelijke snelheden in plaats van voertuigverliesuren, het rekenen met een reistijdwaarde per inkomensgroep en het wegen van verschillende onderdelen van een reis.

4.3 Indirecte effecten

Het tweede inhoudelijke verbeterpunt betreft het bepalen van de indirecte effecten, waarover nog veel onduidelijkheid bestaat en die regelmatig aanleiding geeft tot veel discussie. De aanvulling op dit gebied (VenW en EZ (4), 2004) betreft de volgende onderwerpen:

1. Een aangescherpte definitie, nadere toelichting en afbakening van verschillende typen indirecte effecten die bij infrastructuur projecten kunnen optreden.
2. Een beschrijving van de omstandigheden waaronder en de mate waarin een indirect effect tot een additioneel positief of negatief welvaartseffect leidt.
3. Een definitie, nadere toelichting en afbakening van de typen infrastructuurprojecten en typen marktomgevingen die kunnen worden onderscheiden.
4. Een overzicht van de onderzoeksmethoden die kunnen worden gebruikt om deze welvaartseffecten te bepalen en een antwoord op de vraag in hoeverre bestaande Nederlandse modellen hierin voorzien.

De gehanteerde definities zijn de volgende:

Directe effecten

Directe effecten bestaan uit de directe projecteffecten en dedirecte netwerkeffecten

Directe projecteffecten

- kosten en baten van transportactiviteiten die toevallen aan de eigenaar, exploitant en gebruikers van de betrokken infrastructuur

- (alleen voor puntinfrastructuur) grondbaten die neerslaan binnen het projectgebied

Directe netwerkeffecten

kosten en baten van transportactiviteiten die via de transportmarkt bij andere actoren binnen het transportsysteem worden veroorzaakt.

Indirecte effecten

Indirecte effecten bestaan uit doorgegeven directe effecten en additionele indirecte effecten

Doorgegeven directe effecten

directe effecten die via markttransacties worden doorgegeven aan actoren buiten de transportmarkt.

Additionele indirecte effecten

de additionele effecten (positief of negatief) die ontstaan bij het doorgeven aan actoren buiten de transportmarkt.

Externe effecten

De externe effecten bestaan uit directe externe effecten en indirecte externe effecten

Directe externe effecten

kosten en baten van transportactiviteiten die buiten iedere markt om bij anderen dan de eigenaar of exploitant of gebruikers van de betrokken infrastructuur worden veroorzaakt.

Indirecte externe effecten

kosten en baten die door indirecte effecten buiten iedere markt om bij anderen dan de eigenaar of exploitant of gebruikers van de betrokken infrastructuur worden veroorzaakt.

De aanvulling indirecte effecten behandelt vervolgens in detail alle opties voor additionaliteit van de onder punt 2 en 3 genoemde soorten effecten. De aanvulling gaat eveneens in op de geschiktheid van verschillende modellen voor het kwantificeren van additionele indirecte effecten.

Er zijn drie situaties (SACTRA, 1999) waarin additionele welvaartseffecten optreden:

1. Marktfalen op de transportmarkt waarop de projectdiensten betrekking hebben. Als de transportmarkt waarop de directe kosten en baten worden gemeten wordt gekenmerkt door een andere marktform dan volledige concurrentie dan kunnen er additionele welvaartseffecten optreden voor andere actoren binnen het transportsysteem. Een tweede vorm van marktfalen op de transportmarkt is het bestaan van externe effecten van transportactiviteiten. De bekendste betreffen congestie, ongevallen, geluidshinder en luchtverontreiniging. Omdat dit volgens de nieuwe indeling van direct en indirect om directe netwerkeffecten en externe effecten gaat, worden deze niet (meer) als indirect beschouwd.

2. Marktfalen op andere markten waaraan de directe (project en netwerk) effecten in de vorm van dalingen van de gegeneraliseerde transportkosten worden doorgegeven. Als bijv. productmarkten door een andere marktform dan volledige concurrentie worden gekenmerkt of als er is sprake van externe effecten van productie of consumptie activiteiten op die andere markten, dan kunnen in principe additionele welvaartseffecten optreden. Hetzelfde geldt voor de arbeidsmarkt, de woningmarkt en de grondmarkt (bij lijninfrastructuur). Dergelijke effecten kunnen positief of negatief zijn, afhankelijk van de vraag of zij bestaande imperfecties verkleinen of vergroten. Met name de arbeidsmarkt werkt niet perfect. Mede door nationale CAO's en veel wetten en regels, is er op deze markt sprake van belangrijke ruimtelijke en opleidingsdiscrepancies.

3. Landsgrensoverschrijdende effecten. Deze zorgen voor een (her)verdeling van kosten en baten tussen Nederland en het buitenland. Voor een nationale kosten-baten analyse zijn alleen de (uiteindelijke) kosten en baten voor Nederlandse burgers van belang. Bij de indirecte effecten gaat het om de belangrijke vraag of directe project en netwerk effecten via andere markten worden doorgegeven aan Nederlandse bedrijven en consumenten of dat ze landsgrenzen overschrijden en worden doorgegeven aan het buitenland. Daarbij gaat het voor de duidelijkheid niet alleen om het afvloeien van effecten, maar ook om het aantrekken van effecten, bijv. in de vorm van buitenlandse investeringen in Nederlandse regio's met een transportkostenvoordeel en de verdere doorwerking van die investeringsbeslissingen op de nationale arbeidsmarkt, woningmarkt enz.

4.4 Natuureffecten

In een OEI dienen milieu- en natuuraspecten naast andere effecten te worden meegenomen. In de praktijk blijkt dit soms beperkt te gebeuren of de effecten worden als PM-post opgenomen. Milieu- en natuureffecten zijn over het algemeen moeilijk in geld uit te drukken omdat voor deze effecten vaak geen markten en dus geen prijzen bestaan. De aanvulling op de leidraad beoogt verbeteringen in de methodiek en berekeningen aan te brengen.

Hoe kunnen de effecten van infrastructuurprojecten op natuur, water en bodem kwantitatief worden opgenomen in een OEI? In de aanvulling (VenW en EZ (5), 2004) wordt aangegeven dat dit kan door de fysieke effecten van infrastructuur op natuur, water en bodem, zoals bepaald in de milieu effect rapportage (= m.e.r.) te vertalen naar welvaartseffecten. Tevens wordt in beeld gebracht hoe de betreffende welvaartseffecten vervolgens gekwantificeerd en zo mogelijk gemonetariseerd kunnen worden met behulp van verschillende economische waarderingmethoden.

De aanvulling beperkt zich tot de ongeprijsde effecten op natuur, water en bodem, omdat alleen deze effecten in de OEI-leidraad nog ontbreken. Hierbij wordt een typologie van effecten gehanteerd die zowel aansluit bij de OEI-leidraad als bij de m.e.r.. Evenals in de m.e.r. worden vijf typen effecten onderscheiden, die zowel direct als indirect kunnen zijn:

- Areaalverandering;
- Versnippering;
- Verstoring;
- Verdroging;
- Vervuiling.

Om effecten van infrastructuur op natuur, water en bodem kwantitatief op te kunnen nemen in de OEI, is een stappenplan opgesteld waarmee de fysieke effecten van infrastructuur op het natuurlijk milieu vertaald worden naar welvaartseffecten. Het plan bestaat uit de volgende stappen:

1. Bepaling van de fysieke effecten van infrastructuur op het natuurlijk milieu;
2. Nagaan op welke voorwaardelijke ecosysteemfunctie het fysieke effect betrekking heeft;
3. Bepaling van de welvaartseffecten in termen van goederen en diensten die het natuurlijk milieu voortbrengt;
4. Kwantificering van de welvaartseffecten;
5. Monetarisering van de welvaartseffecten (indien mogelijk).

4.5 Verdelingseffecten

Een investering in infrastructuur kan voor verschillende groepen en regio's binnen Nederland leiden tot een andere verdeling van welvaart. De verdelingseffecten zijn voor politici vaak een bron van aandacht en zorg. Daarom is het van belang om niet alleen de effecten voor Nederland als geheel in kaart te brengen, maar ook de maatschappelijke welvaartsgevolgen voor afzonderlijke groepen en regio's. Uit evaluatie van de toepassing van de leidraad OEI blijkt dat er behoefte is aan verduidelijking van de verdelingseffecten in KBA's.

Verdelingseffecten zijn de welvaartsveranderingen voor groepen actoren als gevolg van de verdeling van effecten van een project op nationaal niveau. Dit duidt op het verschijnsel dat niet alle Nederlanders op gelijke wijze delen in de kosten en baten van een project.

De aanvulling (VenW en EZ (6), 2004) gaat nauwgezet in op definities van verdeling herverdeling, etc. en geeft conclusies en aanbevelingen voor het opnemen van verdelingseffecten in een OEI. Er wordt in gegaan op het belang van herverdeling. Het gaat met name om een nadere concretisering en operationalisering van de aanbevelingen in de leidraad OEI.

Projectleiders en uitvoerders van een KBA kunnen deze informatie gebruiken bij beantwoording van de vragen:

- Is de verdeling van effecten over groepen en regio's bij een specifiek project van belang?
- Moet de verdeling onderzocht worden? Zo ja, hoe?
- Op welke wijze zal erover gerapporteerd moeten worden?

In de OEI benadering weegt het voordeel voor de ene groep even zwaar als het nadeel voor de andere groep. De omvang van de verdelingseffecten moet in kaart worden gebracht, maar de waarde van deze effecten wordt uitdrukkelijk overgelaten aan 'de politiek'.

Het goed in kaart brengen van verdelingseffecten vereist naast inhoudelijke verdieping ook veel aandacht voor het proces en de organisatie van het onderzoek. De opdrachtgever van de KBA moet voorafgaand aan het onderzoek kiezen welke aanvullende informatie door de KBA geleverd moet worden over de verdelingseffecten. Daarbij moet rekening worden gehouden met de perspectieven van verschillende betrokkenen, zoals politici en belanghebbenden. In de aanvulling zijn een aantal vragen opgesteld waarop deze afweging kan worden gebaseerd. Tevens wordt toegelicht hoe verdelingseffecten berekend en gepresenteerd kunnen worden.

4.6 Risicowaardering

De aanvulling over risicowaardering (VenW en EZ (7), 2004) geeft richtlijnen voor het waarderen van risico's bij het opstellen van een kosten-batenanalyse. Deze aanvulling geeft

verdere en praktische uitwerking aan de aanbevelingen uit het rapport van de Commissie Risicowaardering. Deze aanbevelingen zijn in november 2003 door het kabinet overgenomen.

De Commissie Risicowaardering concludeert in haar rapport dat risicowaardering, mede door het ontbreken van praktische richtlijnen achterwege blijft en deed een aantal aanbevelingen voor de invulling van deze richtlijnen. De aanvulling op de leidraad OEI zorgt voor de inbedding van de adviezen van de commissie Risicowaardering in de OEI aanvullingen. Op basis van analyse van risicobegrippen zoals die worden gehanteerd bij het ramen van kosten van infrastructuurprojecten, methoden van risicoanalyse en risicomanagement, het waarderen van risico bij vormen van publiek-private samenwerking en de aanbevelingen van de commissie risicowaardering is een begrippenkader geformuleerd. Daarin wordt onderscheid gemaakt in beslisonzekerheden, bijzondere gebeurtenissen (pure risico's), diversifieerbaar risico en macro-economisch risico. Het is essentieel dat een gedegen risicoanalyse altijd vooraf gaat aan het categoriseren en waarderen van risico's. RISMAN is een binnen Verkeer en Waterstaat veel gebruikte methodiek voor risicoanalyse en risicobeheersing.

De commissie risicowaardering stelt dat gevoeligheidsanalyse en scenarioanalyse belangrijke instrumenten blijven om onzekerheid in kaart te brengen. Risicowaardering, gevoeligheidsanalyse en scenarioanalyse zijn dus complementair. Deze aanvulling op de leidraad beschrijft in welke situaties gevoeligheidsanalyse en scenarioanalyse relevant zijn. Voor wat betreft economische scenario's geldt dat risicowaardering in beginsel deze scenario's overbodig maakt. Dat veronderstelt echter wel een adequaat middenscenario. Ook is er nog weinig ervaring met risicowaardering. Vooralsnog zullen economische scenario's daarom worden gehanteerd naast risicowaardering.

Door het kabinet is besloten om de ervaringen met risicowaardering na twee jaar te evalueren. Deze evaluatie zal gevolgen hebben voor de aanvulling op de leidraad OEI. Een ander aandachtspunt voor de toekomst betreft de standaardwaarden voor de risicovrije discontovoet van 4% en de algemene risicopremie van 3%. Het is belangrijk deze waarden periodiek te evalueren en te herijken. Ten slotte vereist risicowaardering zeer specifieke kennis. Het is daarom belangrijk om ervaring op te doen en gebruik te maken van de kennis uit eerdere projecten.

5. Vooruitblik

Met de aanvullingen zoals hiervoor besproken, is de leidraad OEI op een aantal belangrijke punten aangevuld en aangescherpt. Bovendien zijn nieuwe inzichten (zowel over de bijdrage van een OEI in het besluitvormingsproces, als over methoden om effecten te bepalen) verwerkt.

De aanvullingen zullen losbladig worden verspreid en bovendien op de internetsite van OEI (www.minvenw.nl/oei) geplaatst, zodra de aanvullingen aan de Tweede Kamer zijn aangeboden. De aanvullingen hebben dezelfde status als de leidraad.

Ook in de komende jaren zullen weer verbeterde en nieuwe methoden en modellen beschikbaar komen om de effecten van infrastructuurprojecten te bepalen. Dit kan aanleiding zijn om nieuwe aanvullingen te maken op de leidraad OEI, dan wel de leidraad OEI geheel te herzien. Op dit moment wordt reeds gedacht aan aanvullingen op het gebied van veiligheid en betrouwbaarheid. Daarbij gaat het niet alleen om het bepalen de maatschappelijke kosten en baten van een specifiek infrastructuurproject, maar ook om het stimuleren van de discussie over de vraag welke normstelling (bijvoorbeeld op het gebied van veiligheid, betrouwbaarheid en milieu) uit het oogpunt van maatschappelijke kosten en baten optimaal is.

Daarnaast is interdepartementale inspanning vereist om kosten-batenanalyse niet alleen toe te passen bij investeringen in fysieke infrastructuurprojecten, maar ook bij investeringsbeslissingen op het terrein van andere departementen, zoals OCW, Defensie en VWS en bij keuzes op het vlak van beheer en onderhoud van infrastructuur.

Referenties

Buck Consultants International, Evaluatie OEEI-leidraad, Nijmegen, 2002.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat en Ministerie van Economische Zaken (1), Aanvulling leidraad OEI – heldere presentatie OEI, Den Haag, 2004.

Opsteller: SEO, Stichting voor Economisch Onderzoek der Universiteit van Amsterdam, prof. dr. Carl Koopmans.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat en Ministerie van Economische Zaken (2), Aanvulling leidraad OEI – OEI in het besluitvormingsproces, Den Haag, 2004.

Opstellers: Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Directoraat-Generaal Personenvervoer en Dienst Weg- en Waterbouwkunde.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat en Ministerie van Economische Zaken (3), Aanvulling leidraad OEI – directe effecten, Den Haag, 2004.

Opstellers: Ministerie van Verkeer en Waterstaat - Adviesdienst Verkeer en Vervoer en Centraal Planbureau.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat en Ministerie van Economische Zaken (4), Aanvulling leidraad OEI – indirecte economische effecten, Den Haag, 2004.

Opstellers: SEO, Stichting voor Economisch Onderzoek der Universiteit van Amsterdam (prof. dr. Carl Koopmans) en Rijksuniversiteit Groningen (prof. dr. J. Oosterhaven).

Ministerie van Verkeer en Waterstaat en Ministerie van Economische Zaken (5), Aanvulling leidraad OEI – natuureffecten, Den Haag, 2004.

Opstellers: Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en Witteveen+Bos.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat en Ministerie van Economische Zaken (6), Aanvulling leidraad OEI – verdelingseffecten, Den Haag, 2004.

Opsteller: Ministerie van Verkeer en Waterstaat – Adviesdienst Verkeer en Vervoer.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat en Ministerie van Economische Zaken (7), Aanvulling leidraad OEI – risicowaardering, Den Haag, 2004.

Opstellers: Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Ministerie van Financiën en Centraal Planbureau.

Tweede Kamer, vergaderjaar 1999 – 2000, 27 195, nr. 3

Tweede Kamer, vergaderjaar 2002 – 2003, niet dossierstuk vw0300013.