

MKBA ruimte voor verbetering

De aanvullende waarde van een regionaal-economische effectenstudie voor de maatschappelijke kosten-batenanalyse

Ricardo van Breemen – Ecorys Nederland – ricardo.vanbreemen@ecorys.com

Anna van de Haar – Ecorys Nederland – anna.vandehaar@ecorys.com

Casper van der Ham – Ecorys Nederland – casper.vanderham@ecorys.com

**Bijdrage aan het Colloquium Vervoersplanologisch Speurwerk
24 en 25 november 2016, Zwolle**

Samenvatting

Het structureren van breed ingezette opgaven en ambities

Er is ook op regionaal niveau een groeiende behoefte bij beleidsmakers om de nut- en noodzaak van een project te onderbouwen door alle economische effecten in kaart te brengen. Dit vraagt soms een bredere blik dan de spelregels van de maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) toestaan. Zo zijn voor regionale bestuurders zaken als regionale effecten op werkgelegenheid, vestigingsklimaat, vervoersarmoede, sociale cohesie of zelfs imago voor de stad van belang. Tegelijkertijd zien we ook op nationaal en Europees niveau een verbreding aan doelstellingen. Nationaal bij o.a. het rijksinvesteringsprogramma het Vernieuwde MIRT en het programma 'Meer Bereiken', en Europees via onder meer de SUMP methodiek (Sustainable Urban Mobility Plan, Strategisch Mobiliteitsbeleid).

Welk instrument past daarbij?

Een reguliere MKBA kent zijn tekortkomingen om de economische effecten en kansen op regionaal niveau goed in kaart te brengen. De MKBA kijkt naar het saldo van effecten op nationaal niveau. Het neerslaan van effecten in regio's is op regionaal niveau wel van belang, maar komt niet tot uitdrukking in de MKBA. De baten-kosten verhouding op regionaal niveau kan derhalve hoger liggen dan op nationaal niveau. Een regionaal-economische effectenstudie (REES) is een verdieping en verbreding van een MKBA en geeft inzicht in de verdeling van de ruimtelijk-economische effecten van specifieke regio('s).

Combineren MKBA en REES geeft meerwaarde

Dit paper gaat in op de vraag of een REES een MKBA kan aanvullen of zelfs kan vervangen. Deze twee economische instrumenten staan centraal in twee voorbeeldprojecten. Deze projecten zijn ingezet vanuit een breder beleidskader dan alleen bereikbaarheid, en hadden daarmee op verschillende wijzen behoefte aan een (economisch) effectenoverzicht.

Een opzet van een REES verschilt van project tot project. Het voordeel van een REES is dat het (beter) regionaal draagvlak kan creëren door de projecteffecten op regionaal niveau inzichtelijk te maken. Een MKBA blijft echter noodzakelijk voor het onderbouwen van het maatschappelijk rendement (doelbereik en efficiëntie), maar ook voor het vergelijken van varianten en het optimaliseren ervan. De meerwaarde van de combinatie van beide instrumenten ligt in het bieden van volledige beslisinformatie voor alle betrokkenen bij een regionaal project en daarmee het faciliteren van een objectieve discussie tussen voor- en tegenstanders van een project.

1. Inleiding

1.1 De reguliere praktijk van de MKBA

Grote weginfra-projecten kennen een complexe besluitvorming met een groot aantal stakeholders. Om stakeholders goed te informeren en daarnaast de besteding van overheidsmiddelen te legitimeren, is inzicht nodig in de baten en kosten van het project. Een maatschappelijke kosten-baten analyse (MKBA) is een instrument dat hier in voorziet en de afgelopen decennia al veel is toegepast binnen uiteenlopende domeinen. Het brengt de totale 'welvaartseffecten' van een project in kaart en geeft zodoende inzicht in nut en noodzaak van een ingreep. Een MKBA beschouwt de effecten vanuit een nationaal perspectief: de MKBA beantwoordt de vraag of Nederland als geheel gebaat is bij de uitvoer van het betreffende project.

1.2 Toename regionale MKBA

Aanvankelijk waren er alleen richtlijnen (zoals de OEI leidraad in het jaar 2000) voor het uitvoeren van een MKBA voor de grotere infrastructuurprojecten. In toenemende mate worden nu ook MKBA's uitgevoerd voor regionale projecten. De toename van MKBA's voor regionale transportprojecten blijkt uit een analyse van 106 transport MKBA's geanalyseerd uit de periode 2000-2012 door Annema et al. (2013).

Opvallend is dat regionale projecten relatief slecht scoren in MKBA's (Annema et al., 2013). "Regionale transportprojecten hebben een significant grotere kans dan nationale projecten om een baten-kostenratio onder de 1 te hebben". De auteurs van het desbetreffende paper vragen zich af of de voorstellen op regionaal niveau 'onvoldoende' een maatschappelijk probleem oplossen of dat bijvoorbeeld de baten van deze projecten ten koste gaan van andere regio's.

1.3 Toename koppeling weginfra-projecten aan regionale beleidsprogramma's

Parallel aan de toename van regionale MKBA's is te zien dat weginfra-projecten aan steeds meer beleidsprogramma's worden gekoppeld. Het oplossen van verkeersvraagstukken door het realiseren van een nieuwe weg is voor veel regionale bestuurders al geruime tijd geen doel op zich meer, maar een integraal onderdeel van een veel breder sociaal en/of duurzaamheidsprogramma. Een goed voorbeeld is het aanleggen van een randweg, om daarmee de lokale verkeersopstoppen in de kern te ontlasten en daarmee tegelijkertijd een leefbaarder en aantrekkelijker centrumgebied te kunnen realiseren. Een weginfra-project heeft daarmee meerdere doelstellingen naast het verbeteren van de bereikbaarheid.

1.4 Tekortkomingen van de MKBA

Tegelijkertijd kent een MKBA haar tekortkomingen om de economische effecten en kansen op regionaal niveau goed in kaart te brengen. Het biedt met name geen inzicht in de verschuivingen van deze effecten tussen of binnen een regio. De MKBA kijkt naar het saldo van effecten op een nationaal niveau. Extra arbeidsplaatsen en woningen die er in de ene regio bijkomen komen (deels) tot stand door verplaatsing vanuit andere regio's. Waar dit op regionaal niveau relevant is, komt dit niet tot uitdrukking in de MKBA. De baten/kostenverhouding op regionaal niveau kan derhalve hoger liggen dan op nationaal niveau.

Verder is een deel van de effecten die het project beoogt te behalen, lastig in geld uit te drukken. Weginfra-projecten kennen zoals eerder vermeld steeds vaker een bredere doelstelling dan alleen bereikbaarheid. De effecten op leefbaarheid, sociale cohesie,

vervoersarmoede en economische ontwikkeling komen echter onvoldoende terug in het saldo van de baten.

1.5 REES voor regionale effecten

Een regionaal-economische effectenstudie (REES) is een verdieping van een MKBA en geeft beter inzicht in de verdeling van de ruimtelijk-economische effecten van specifieke regio('s). Het is een nadere uitwerking van de indirecte effecten van een project, zoals (extra) werkgelegenheidseffecten.

Een goed voorbeeld van een project waarin de meerwaarde van een REES tot uiting komt, is een mogelijk nieuwe westelijke stadsbrug in Rotterdam. De gemeente Rotterdam oriënteert zich op een derde brugverbinding over de Nieuwe Maas in Rotterdam. Deze verbinding moet bijdragen aan de verblijfskwaliteit en leefbaarheid van Rotterdam-Zuid en Rotterdam-West en bijdragen aan de sociaaleconomische ontwikkeling van Rotterdam-Zuid. Er lijkt hier geen sprake te zijn van een acuut of groot mobiliteitsprobleem. Dit infraproject laat zien dat het ook van toegevoegde waarde kan zijn om de gebieden waar de effecten van een infraproject neerslaan, te analyseren. Een bredere kijk op de nut en noodzaak van projecten op regionaal niveau is daarbij gewenst.

Het is onze ervaring dat de vraag naar een REES de laatste jaren toeneemt. Beide methoden kijken vanuit een economisch perspectief naar vraagstukken, maar hebben dus een andere scope en een ander detailniveau. Dit paper biedt inzicht in de meerwaarde van de combinatie van beide methoden en laat zien waar een REES een verdieping van of aanvulling op de MKBA kan zijn. Deze twee instrumenten staan centraal in dit paper en worden aan de hand van twee voorbeelden (Nieuwe Westelijke Oeververbinding en de Ontwikkelas Weert-Roermond) verder geanalyseerd. Deze projecten hebben ieder op een eigen manier te maken gehad met voorstanders en tegenstanders, waren ingezet vanuit een breder beleidskader en hadden daarmee op verschillende wijzen behoefte aan een breder (economisch) effectenoverzicht.

2. De MKBA en de REES nader uitgewerkt

2.1 Maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA)

In een MKBA worden, conform een vastgelegde set van richtlijnen (de OEI-leidraad), in principe alle effecten van een project op een rij gezet en (zo veel mogelijk) in geldelijke eenheden 'vertaald' om ze onderling vergelijkbaar te maken. Dit betekent dat het mogelijk is om de effecten op bijvoorbeeld bereikbaarheid, leefomgeving en economie op dezelfde grondslag te vergelijken. Het doel is om te komen tot een kosteneffectieve oplossing die de maatschappelijke welvaart vergroot. Het voorgaande wordt hieronder nader uitgewerkt.

De landelijke richtlijnen voor een MKBA

De aanleg van grootschalige infrastructuur heeft niet alleen invloed op het verkeer of de leefomgeving, maar legt eveneens een groot beslag op de beschikbare overheidsmiddelen. Voor een betere transparantie en verzakelijking van de beleidsinformatie over nut en noodzaak van infrastructuurprojecten hebben het Ministerie van Verkeer en Waterstaat en het Ministerie van Economische Zaken eind jaren '90 het initiatief genomen voor de OEEI-leidraad.

Het Centraal Planbureau en Ecorys (voorheen NEI) hebben in 1999 deze leidraad opgesteld, waarbij gebruik is gemaakt van diverse deelonderzoeken. OEEI (inmiddels omgedoopt tot OEI) staat voor Overzicht (Economische) Effecten van Infrastructuur. In dit programma is een methodologisch kader ontworpen voor maatschappelijke kosten-batenanalyses (MKBA's) van grote infrastructurele projecten. In de afgelopen jaren is de systematiek voor uitvoering van MKBA's verder uitgewerkt en vastgelegd. Voor alle projecten die zijn of beogen te worden opgenomen in het MIRT-projectenboek geldt een MKBA-plicht. Dit geldt derhalve voor alle rijksprojecten, maar ook voor veel grotere regionale projecten.

Directe, indirecte en externe effecten

In een MKBA zijn de effecten van het project het verschil tussen de situatie zonder het project (referentie- of nulalternatief) en de situatie met het project (projectvariant of -alternatief). De verschillen tussen beide situaties zijn de projecteffecten die in een MKBA worden opgenomen.

In een MKBA worden de effecten van een project op systematische wijze conform voorgeschreven richtlijnen geordend en vervolgens in monetaire termen gewaardeerd. De MKBA is daarmee een 'kop' op het effectenoverzicht van een project. In de MKBA komen de effecten van een infrastructuurproject op onder meer bereikbaarheid, leefomgeving en economie samen. Door het monetair waarderen van alle effecten kunnen deze op dezelfde grondslag onderling vergeleken worden, zodat discussies over het belang van specifieke effecten geobjectiveerd gevoerd kunnen worden.

In een MKBA worden niet alleen de financiële kosten en baten (financiële uitgaven en inkomsten) voor de direct betrokkenen berekend, maar alle maatschappelijke effecten van het project voor alle partijen in de 'BV Nederland'. Dit betreft ook effecten waarvoor geen marktprijs is, zoals effecten op bereikbaarheid en milieu. In een MKBA wordt over het algemeen een onderscheid gemaakt tussen directe, indirecte en externe effecten van een maatregel.

Disconteren, (netto-)contante waarde en baten-kostenverhouding

In een transport-MBKA worden alle kosten en effecten bij voorkeur gewaardeerd in marktprijzen (Zwaneveld, Eijgenraam & Romijn, 2011). Kosten en baten van een project vallen zelden tegelijkertijd. Om de kosten en de baten goed te kunnen vergelijken, worden de verwachte kosten en baten in een MKBA teruggerekend naar een gekozen

basisjaar. Het terugrekenen van toekomstige kosten en baten naar het basisjaar wordt disconteren genoemd.

De effecten in de eerste jaren na realisatie van een project hebben daarmee een groter aandeel in de uitkomsten van de MKBA dan de effecten in de jaren daarna.

Een MKBA presenteert de uitkomsten van de analyse op twee manieren:

1. *De netto contante waarde* is het saldo van alle contant gemaakte effecten (de baten minus de kosten). Indien de netto contante waarde hoger is dan nul, is het project vanuit maatschappelijk-economisch perspectief rendabel (en vice versa);
2. *De baten-kostenverhouding* geeft de verhouding van de baten en kosten van het project weer door de baten door de kosten te delen. Een project met een baten-kostenverhouding van 1 of hoger is maatschappelijk gezien een rendabel project.

Een positieve netto contante waarde (dus hoger dan nul) correspondeert altijd met een baten-kostenverhouding van 1 of meer, en vice versa.

Schaalniveau van een MKBA

Het schaalniveau van een MKBA dat conform de OEI-systematiek is opgesteld betreft Nederland als geheel. Dit betekent dat projecteffecten die een herverdeling van welvaart tussen regio's in Nederland betreffen of effecten die in het buitenland terechtkomen, niet als baten in de MKBA worden opgenomen. Op het niveau van de 'BV Nederland' maakt het namelijk niet uit waar bestedingen plaatsvinden. Uiteraard kan een milieu- of bereikbaarheidseffect op lokaal niveau wel een substantieel verschil maken.

De voor- en nadelen van een MKBA op een rij

Door de systematiek van de OEI-leidraad kunnen MKBA's met elkaar vergeleken worden. Door het monetair waarderen van alle effecten kunnen deze op dezelfde grondslag onderling vergeleken worden zodat discussies over het belang van specifieke effecten geobjectiveerd gevoerd kunnen worden. Kortom, door de resulterende totaaluitkomsten van de MKBA ontstaat een beeld van de maatschappelijk-economische wenselijkheid van een project.

Het nadeel van een MKBA is dat effecten op lokaal niveau niet worden inzichtelijk gemaakt.

2.2 Regionaal-economische effectenstudie (REES)

Een regionaal-economische effectenstudie (REES) zet de economische effecten en gebiedsontwikkelingen voor een specifieke regio op een rij. Het is dan ook onze ervaring dat een probleemanalyse in combinatie met een REES in het algemeen aanspreekt bij gemeenten en regionale overheden. Centraal staan de sociaaleconomische effecten van een verbeterde bereikbaarheid en welke kansen er worden gemist als de bereikbaarheid niet verandert (of zelfs slechter wordt). Het instrument biedt de mogelijkheid om al deze vragen de revue te laten passeren en hier deels kwalitatief en deels kwantitatief antwoord op te geven.

Voor een REES zijn in Nederland geen spelregels opgesteld. Een REES kan in principe dan ook zo breed en smal gemaakt worden als gewenst is. Standaard is echter een opzet waarin voortbouwend op de bereikbaarheidsimpuls die een project genereert en de economische kenmerken van een gebied, een analyse wordt gemaakt van regionaal-economische effecten ('effecten op regionale schaal') en effecten op specifieke locaties ('locatiegebonden effecten'). Dit betekent dat voor bereikbaarheidsprojecten een sociaaleconomische kenschets van een gebied of regio een eerste stap is en de tweede stap het bepalen van bereikbaarheidsimpulsen. Dit betreft een systematiek die recht doet aan de vele economisch getinte effecten van een project.

1) Opstellen sociaaleconomische kenschets

Met een sociaaleconomische kenschets wordt inzicht verkregen in de structuur van het onderzoeksgebied. Zo kan een betere inschatting van de effecten van een bereikbaarheidsaanpassing gemaakt worden.

De sociaaleconomische kenschets bestaat uit twee onderdelen; (1) een sociaaleconomische kenschets van de huidige situatie en (2) de verwachte toekomstige ontwikkeling op basis van een autonome ontwikkeling (dus zonder bereikbaarheidsaanpassing). Hierbij wordt bekeken welke ontwikkelingen op de regio afkomen en wat de gevolgen hiervan zullen zijn.

Naast specifieke lokale ontwikkelingen komen de volgende onderdelen ook aan bod;

1. Bevolkingsontwikkeling en bevolkingsopbouw;
2. Arbeidsmarkt en werkgelegenheid;
3. Woningmarkt;
4. Bedrijfslocaties en bedrijvigheid;
5. Lokale voorzieningen als scholing en gezondheidszorg.

2) Bepalen van bereikbaarheidsimpuls van de varianten

De economische effecten van mobiliteitsprojecten zijn niet alleen afhankelijk van de sociaaleconomische kenmerken van het gebied, maar ook van een mogelijke bereikbaarheidsimpuls die de varianten genereren. Een verbeterde bereikbaarheid komt onder meer tot uiting in kortere reistijden, een grotere reisbetrouwbaarheid en een robuuster wegennet. Hoe groter deze effecten zijn, des te grotere economische effecten mogen worden verwacht.

3) Bepalen van regionaal/economische effecten

Wanneer de mobiliteitsprojecten de bereikbaarheid van regio's verbeteren, kan op verschillende manieren de economische ontwikkeling van regio's gestimuleerd worden. Voor bedrijven in de regio leidt een verbeterde bereikbaarheid tot *lagere transportkosten* (zowel voor zakelijke verplaatsingen als voor vrachtverkeer) en daarmee tot lagere productiekosten en een versterking van de concurrentiepositie. Uiteindelijk kan dit resulteren in een toename van productie en werkgelegenheid in de regio.

Een verbeterde bereikbaarheid betekent tevens dat het zoekgebied van een potentiële werkgever groter wordt. Het wordt voor (potentiële) werknemers immers mogelijk in hetzelfde tijdsbestek een groter gebied te bereizen. Vraag en aanbod op de arbeidsmarkt sluiten beter op elkaar aan, wat kan resulteren in hogere arbeidsproductiviteit. Als gevolg van de bereikbaarheidsverbetering nemen ook de kosten voor sociaal-recreatieve verplaatsingen ('niet-werk gerelateerde' verplaatsingen) af, waardoor een consument een groter aantal recreatiemogelijkheden kan benutten dan voorheen. Voor een regio kan dit resulteren in hogere bestedingen en daarmee extra economische groei. Mogelijke effecten worden zoveel mogelijk gekwantificeerd in een REES. Wanneer er niet voldoende input is om bepaalde effecten te kunnen kwantificeren, kunnen effecten ook kwalitatief worden beschreven.

De voor- en nadelen van een REES

Het voordeel van een REES is dat het regionaal draagvlak kan creëren. Burgers en bedrijven krijgen inzicht in de specifieke baten en kosten op regionaal niveau. Daarnaast kan het net als een MKBA handvatten bieden voor een discussie tussen belanghebbenden over de financiering van een project. Door inzicht in de verdeling van baten en kosten kan dit helpen bij deze discussie. Tot slot kan een REES flexibel worden gebruikt omdat er geen vast omschreven format bestaat. Daarmee verschilt de opzet van project tot project.

Een nadeel van een REES is dat het neerslaan effecten van projecten niet in een bredere context kan worden gezien. Een kwalitatieve beschrijving van effecten kan de betrouwbaarheid van het onderzoek aantasten.

In theorie vullen beide instrumenten elkaars nadelen goed aan. Maar hoe pakt het in de praktijk uit? In het volgende hoofdstuk gaan we in op twee voorbeeldprojecten.

3. Voorbeeldprojecten MKBA en REES

In dit hoofdstuk worden twee openbare voorbeeldprojecten besproken waarin de REES is gecombineerd met de MKBA. Dit zijn de Nieuwe Westelijke Oeververbinding in de provincie Zuid-Holland en de Ontwikkelas Weert – Roermond studie N280-West in de provincie Limburg. Achtereenvolgens wordt behandeld:

- De vraag die centraal stond in het onderzoek
- De rol van de MKBA in het onderzoek
- De rol van de REES in het onderzoek
- De meerwaarde van een MKBA en REES te combineren in het onderzoek

3.1 Nieuwe Westelijke Oeververbinding

In 2010/2011 is er een uitgebreide MKBA en REES uitgevoerd naar een tunnelverbinding onder de Nieuwe Waterweg ten westen van Rotterdam. De oeververbinding moet de snelwegen A15 en A20 verbinden. De nieuwe verbinding beoogt een oplossing te bieden voor de verwachte congestie op de Ruit van Rotterdam (de snelwegen rond Rotterdam) op de langere termijn. Uit de Landelijke Markt en Capaciteitsanalyse (LMCA) Wegen is namelijk gebleken dat ondanks de maatregelen die al voorzien waren, op de langere termijn problemen bleven ten aanzien van doorstroming en goede bereikbaarheid.

In de beide studies stonden twee alternatieven centraal, verdeeld in een aantal varianten. De twee alternatieven waren:

1. Het Blankenburgtracé, ten oosten van Maassluis/Rozenburg; en
2. Het Oranjetracé, ter hoogte van de Maeslantkering.

De vraag

In de evaluatie van beide alternatieven is aandacht besteed hoe de verwachte congestie op de Ruit van Rotterdam kon worden voorkomen, en tegelijkertijd de bereikbaarheid van het gebied, de economische ontwikkeling en de leefomgeving kon worden versterkt. Tevens is voor de verschillende gemeenten in de regio in kaart gebracht wat de effecten op gebied van werkgelegenheid en de woningmarkt zouden zijn van de verschillende opties voor een nieuwe verbinding.

MKBA

Het eerste onderdeel (de reistijdbaten) is als onderdeel van de MKBA in kaart gebracht. In de REES is vervolgens de verdeling van deze effecten over de regio inzichtelijk gemaakt.

Beide tracés hebben flinke positieve effecten op de bereikbaarheid. Veruit de belangrijkste baten zijn de reistijdwinsten. Het regionale patroon van de bereikbaarheidsbaten verschilt. Voor beide tracés geldt dat de meeste baten neerslaan in het havengebied, Voorne, Rotterdam en Den Haag. Maar bij het Oranjetracé profiteren daarnaast de regio's aan de westkant relatief meer, terwijl dit bij het Blankenburgtracé geldt voor de zuidelijke regio's.

De effecten op nationaal niveau voor emissies, geluid en verkeersveiligheid zijn met behulp van kengetallen in geld gewaardeerd. Het aantal gereden kilometers verandert nauwelijks bij beide tracés, waardoor de hieraan gerelateerde welvaartseffecten beperkt zijn en niet veel van elkaar verschillen.

Op lokaal niveau zijn kwalitatief wel duidelijke verschillen zichtbaar tussen beide tracés voor wat betreft effecten op leefbaarheid.

REES

In deze REES is voor de regio in kaart gebracht wat de totaaleffecten zijn voor Groot Rijnmond en overig Zuid Holland. In het bijzonder is gekeken naar het effect van het project op de regionale werkgelegenheid. Het effect op de regionaal economische ontwikkeling van beide tunnels is positief en van vergelijkbare omvang. Het belangrijkste economische effect betreft dat op de arbeidsmarkt. Door kortere reistijden voor woon-werkverkeer ontstaat er een groter wervingsgebied voor bedrijven en een betere match tussen arbeidsaanbod en arbeidsvraag.

Vooral het wervingsgebied voor personeel van bedrijven in het oostelijk en westelijk havengebied wordt groter. Dit effect is in geld gewaardeerd. Het welvaartseffect is een daling van de overheidsuitgaven (uitkeringen) en toename van de inkomsten (belastingen).

De verschillen in de verdeling van het effect over de regio is relatief groot. Het verschil betreft een zo groot mogelijke ontsluiting van het westelijke deel van de Zuidvleugel (Maasvlakte, Haaglanden) bij het Oranjetracé, en daarmee het opschuiven van de (ruimtelijke) druk in deze richting, of het meer oplossen van het bereikbaarheidsprobleem in het oostelijk havengebied en bestaand stedelijk gebied bij het Blankenburgtracé. De effecten op nationaal niveau zijn lager, omdat de effecten (deels) tot stand komen door verplaatsing van arbeidsplaatsen naar Zuid-Holland.

Meerwaarde van combinatie REES en MKBA

De verbinding wordt voor het overgrote deel gefinancierd vanuit het Rijk. Dit roept de vraag op waarom hier vanuit de opdrachtgever (Rijkswaterstaat) voor beide studies is gekozen voor een REES. Het Rijk kijkt immers naar de effecten op nationaal niveau. Toch is inzicht in regionale effecten van belang voor Rijksgefinancierde projecten. Dit om regionale en lokale overheden mee te nemen in de besluitvorming. Deze partijen moeten met een solide verhaal komen waaruit de meerwaarde van de tunnel blijkt. Tegenover de mogelijke negatieve effecten op leefbaarheid moeten positieve economische en bereikbaarheidseffecten staan om de bevolking van de meerwaarde te overtuigen.

3.2 Ontwikkelas Weert – Roermond: studie N280-West

De N280-West is wellicht wel de belangrijkste oost-westverbinding in Midden-Limburg. Het is een provinciale weg die de twee grootste steden van Midden Limburg (Weert en Roermond) met elkaar verbindt. Daarnaast is de weg een belangrijke schakel voor ontsluiting met het Duitse achterland en kleinere omliggende kernen als Swartbroek, Kelpen, Baexem en Horn. Door een aansluiting op de A2 wordt de regio verbonden met Eindhoven en grote delen van Midden- en West-Nederland. De N280-West heeft daarmee niet alleen een belangrijke verkeerskundige functie, maar ook een belangrijke economische functie voor Midden-Limburg.

De Provincie Limburg werkt al verschillende jaren aan de verbetering van de N280 tussen Weert en Roermond. De drie voornaamste redenen hiervoor zijn:

1. het tracé is relatief verkeersonveilig, onder andere als gevolg van de hoge verkeersdruk, verschillende uitritten en het gebruik door landbouwverkeer
2. de verkeersdoorstroming dient te worden verbeterd, en;
3. de huidige weg tast de leefbaarheid van de kern Baexem aan.

De vraag

Ecorys heeft in 2011 zeven alternatieven (oplossingsrichtingen) voor de N280-West doorgerekend die elk een verschillende oplossing geven voor de geschetste problematiek en doelen. Doel is om te kijken op welke manier genoemde doorstromings- en leefbaarheidsproblemen het best kunnen worden opgelost en tegelijkertijd een stimulans wordt gegeven aan de economische ontwikkeling van Midden-Limburg, en specifiek aan een aantal specifieke projecten en ambities.

REES

Als eerste is een Economische schets van Midden-Limburg gegeven waarin de ontwikkeling van de (beroeps)bevolking en werkgelegenheid van Midden Limburg, en specifiek Weert en Roermond, nader is uitgewerkt. Vervolgens zijn de regionaal-economische effecten in kaart gebracht door onder andere een berekening op de doorwerking van de bereikbaarheidsimpuls in de economie. Hierin zijn effecten op arbeidsmarkt, werkgelegenheid, en specifiek toerisme recreatie en grond- en vastgoedprijzen voor elk van de genoemde zeven alternatieven meegenomen.

In de afweging van de opties tot verbetering van de infrastructuur is daarbij expliciet gekeken naar de mogelijkheden van gebiedsontwikkeling. Het gaat dan om de ontwikkeling van woongebieden, bedrijventerreinen, dienstverlening (zorg) en natuurontwikkeling.

De REES eindigde met een overzicht van de voornaamste effecten van de N280-West op specifieke gebiedsontwikkelingen, ambities en locaties. Hier is op een lokaal niveau gekeken wat voor effect de verschillende alternatieven kunnen hebben gehad op specifieke locaties, projecten en plannen in Midden-Limburg.

MKBA

De volgende stap was het uitvoeren van een MKBA. Verschillende varianten zijn hierbij onderzocht, oplopend van beperkte aanpassingen aan het bestaande tracé tot de aanleg van een volledig nieuwe stroomweg. Omdat de maatregelen aan de N280-West mede als specifiek doel hebben om de regio Midden-Limburg te versterken, is aanvullend op de eerdere berekeningen ook vanuit regionaal perspectief naar de verschillende alternatieven gekeken. De bereikbaarheidsbaten van de regionale en nationale analyse verschillen van elkaar. Aangezien niet alle te verwachten baten in de regio zullen 'neerslaan', zijn de effecten in de regionale analyse minder groot dan de nationale.

Meerwaarde van combinatie REES en MKBA

Bij het vergelijken van de nationale en regionale MKBA blijkt dat het merendeel van de effecten in de regio Midden-Limburg 'neerslaat'. De reden is dat een provinciale weg betreft met vooral verkeer met een herkomst en/of bestemming in de regio. Het nationale belang van de weg is beperkt, zo blijkt uit de analyse.

De analyse van dit project laat zien dat de REES een goede aanvulling kan zijn op een MKBA. De MKBA bouwt in dit project voort op de uitgevoerde verkeersstudie voor de N280-West, de REES en de al eerder gerealiseerde plan-MER. De REES biedt een nadere verdieping in de effecten op arbeidsmarkt, werkgelegenheid van de verschillende projectalternatieven. De REES sluit dan ook goed aan op een van de doelstellingen van het project, namelijk dat de voorkeursoplossingsrichting(en) voor de N280-West tevens een stimulans moesten geven aan een aantal specifieke projecten en ambities voor Midden-Limburg.

4. Conclusie

Het oplossen van verkeersvraagstukken door het realiseren van nieuwe infrastructuur is voor veel regionale bestuurders al geruime tijd geen doel op zich meer, maar een integraal onderdeel van een veel breder sociaal- en/of duurzaamheidsprogramma. Een goed voorbeeld is het aanleggen van een randweg, om daarmee de lokale verkeersopstoppingen in de kern te ontlasten en tegelijkertijd een leefbaarder en aantrekkelijker centrumgebied te realiseren. Een infrastructuurproject heeft daarmee meerdere doelstellingen naast het verbeteren van de bereikbaarheid. Hierdoor worden zij complexer. Ten behoeve van goede besluitvorming vraagt dit zicht op alle effecten van een maatregel, zodat de besluitvorming kan worden geobjectiveerd en vereenvoudigd.

Een MKBA voorziet grotendeels in deze behoefte, maar heeft weinig oog voor de economische effecten en kansen van een project voor een bepaalde regio. Treden er bijvoorbeeld verschuivingen op van werkgelegenheid of een herverdeling van de beroepsbevolking tussen regio's of binnen een regio? Een regionaal-economische effecten studie (REES) is een verdieping van een MKBA en geeft inzicht in de verdeling van de ruimtelijk-economische effecten van specifieke regio('s). Het is een nadere uitwerking van de indirecte effecten van een project, zoals (extra) werkgelegenheidseffecten.

Het is onze ervaring dat de vraag naar een REES de laatste jaren toeneemt. Zowel een REES als een MKBA kijkt vanuit een economisch perspectief naar vraagstukken, maar hebben - zoals dit paper aantoont - een andere scope en een ander detailniveau. Deze twee projecten uit dit paper hebben beide op een eigen manier te maken gehad met voorstanders en tegenstanders, waren ingezet vanuit een breder beleidskader en hadden daarmee op verschillende wijzen behoefte aan een (economisch) effectenoverzicht. Het toevoegen van een REES aan een MKBA zorgt voor diepgang, maar ook voor een nieuwe blik op de beschikbare beslisinformatie.

Het eerste voorbeeld heeft laten zien dat de twee instrumenten verschillende effecten hebben laten zien. Waar de MKBA negatief was qua leefbaarheidseffecten, stond daar een positieve REES tegenover welke is meegenomen in het regionale besluitvormingsproces. Ook het tweede voorbeeld laat zien dat de REES een verdieping kan geven op de MKBA, daar waar het de effecten op de werkgelegenheid van de verschillende projectalternatieven betrof. Zonder de REES ontstaat er dus een ander, in sommige gevallen incompleet beeld van de effecten van een project.

Referenties

- Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2012). *MKBA bij MIRT verkenningen*.
- KBA bij MIRT-verkenningen: Kader voor het invullen van de OEI-formats
- Ministerie van Economische Zaken & Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2000). *Leidraad voor kosten-baten analyse: Leidraad voor kosten-batenanalyse*.
- Ecorys Nederland in opdracht van Projectorganisatie Nieuwe Westelijke Oeververbinding (2011, gecorrigeerd oktober 2013). Nieuwe Westelijke Oeververbinding. Rotterdam, Ecorys Nederland.
- Ecorys Nederland in opdracht van Provincie Limburg (2011). *REES en MKBA: Ontwikkelas Weert –Roermond studie N280-West*. Rotterdam, Ecorys Nederland.
- Annema, J. A., Frenken, K., & Koopmans, C. C. (2013, November). Twaalf jaar maatschappelijke kosten-batenanalyse van transportprojecten: 106 rapporten geanalyseerd. Stichting Colloquium Vervoersplanologisch Speurwerk (CVS).
- Zwaneveld, Eijgenraam & Romijn, 2011, De btw in kosten-batenanalyses, Centraal Planbureau.