

Verdeling van Effecten Infrastructuurprojecten

Aanvulling op de Leidraad OEI

december 2004

Verdeling van Effecten Infrastructuurprojecten

Aanvulling op de Leidraad OEI

december 2004

Opgesteld door:
Ministerie van Verkeer en Waterstaat (Adviesdienst
Verkeer en Vervoer)

In opdracht van:
het ministerie van Verkeer en Waterstaat en het
ministerie van Economische Zaken, in
samenwerking met de ministeries van Financiën,
Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en VROM



Ministerie van Verkeer en Waterstaat



Ministerie van Economische Zaken

Inhoudsopgave

| | |
|------------------|---|
| 1. | Inleiding 7 |
| 1.1 | Achtergronden 7 |
| 1.2 | Onderzoeksvragen 8 |
| 1.3 | Leeswijzer 8 |
| 2. | Verdeling en besluitvorming 9 |
| 2.1 | Verdelingseffecten zijn van politiek belang 9 |
| 2.2 | Beperkingen 10 |
| 2.3 | Verschillende betrokkenen 10 |
| 3. | Verdeling van effecten nader verklaard 11 |
| 3.1 | Inleiding 11 |
| 3.2 | Verdeling en herverdeling 11 |
| 3.2.1. | Verdeling 11 |
| 3.2.2. | Herverdeling 11 |
| 3.3 | Verdelingseffecten 13 |
| 3.4 | Voorbeeld 13 |
| 3.5 | Verdeling binnen OEI 14 |
| 4. | De verdelingseffecten: typen en groepen 17 |
| 4.1 | Inleiding 17 |
| 4.2 | Soorten effecten 17 |
| 4.3 | Welke groepen? 18 |
| 4.4 | Nederland versus het buitenland 19 |
| 4.5 | Praktijkvoorbeelden 20 |
| 4.6 | Presentatie van verdelingseffecten 22 |
| 5. | Methoden en technieken 23 |
| 5.1 | Inleiding 23 |
| 5.2 | Beschikbare methoden op basis van de KBA 23 |
| 5.3 | Aanvullende analyses 24 |
| 5.4 | Bestuurskundige benadering 25 |
| 6. | Conclusies en aanbevelingen 27 |
| 7. | Bronnen 31 |
| Bijlage A | Vraag en antwoordtabel 33 |

1. Inleiding

1.1 Achtergronden

Samen met het ministerie van Economische Zaken heeft het ministerie van Verkeer en Waterstaat eind jaren negentig het initiatief genomen tot het Onderzoeksprogramma Economische Effecten Infrastructuur (OEI). Dit heeft begin 2000 geresulteerd in de leidraad voor het opstellen van een Overzicht Effecten Infrastructuur (OEI), welke in april 2000 naar de Tweede Kamer is gestuurd. De leidraad is sindsdien toegepast bij alle speciale rijksprojecten.

Begin 2002 zijn de ervaringen met de leidraad geëvalueerd. Uit de evaluatie 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. In het evaluatierapport worden echter ook een aantal verbeterpunten genoemd. Deze zijn door de betrokken ministeries omgezet in de actieagenda OEI.

In een OEI op basis van kosten-batenanalyse (KBA) worden welvaartseffecten voor Nederland als geheel zichtbaar gemaakt. Daarnaast is het volgens de leidraad OEI¹ van belang om ook de verdeling van effecten over partijen te laten zien. Uit de evaluatie van de ervaringen met de leidraad OEI komt naar voren dat er behoefte is aan verduidelijking van de verdelingseffecten in KBA's². In de evaluatie wordt gepleit voor structurele en uniforme aandacht voor dit onderwerp. Het doel van deze aanvulling op de leidraad OEI is om aanbevelingen te geven hoe binnen de OEI-systematiek kan worden omgegaan met verdeling van effecten. Het gaat met name om een nadere concretisering en operationalisering van de opmerking in de leidraad OEI dat het van belang is om verdeling over partijen inzichtelijk te maken.

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?

¹ Eijgenraam, C.J.J., C.C. Koopmans, P.J.G. Tang en A.C.P. Verster (2000) *Evaluatie van infrastructuurprojecten, Leidraad voor kosten-batenanalyse*. Ministerie van Verkeer en Waterstaat en Ministerie van Economische Zaken, Den Haag.

² BCI (2002) *Evaluatie OEI-leidraad*. Buck Consultants International, Den Haag.

1.2 Onderzoeksvragen

Ten behoeve van deze aanvulling is gewerkt met de volgende onderzoeksvragen:

- Wat is het belang van verdelingseffecten en voor wie?
- Wat zijn verdelingseffecten precies?
- Welke effecten en indelingen zijn interessant?
- Hoe wordt omgegaan met het feit dat de verdeling van effecten van politiek belang is?
- Welke methoden zijn beschikbaar om verdelingseffecten in beeld te brengen?
- Welke projecten kunnen als voorbeeld dienen?

De input voor deze notitie is afkomstig uit interviews, deskresearch, een interne brainstorm en een workshop.

1.3 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt aangegeven waarom verdelingseffecten belangrijk zijn. Hoofdstuk 3 licht de verschillende gebruikte termen toe en geeft hier voorbeelden van. In hoofdstuk 4 worden de verdelingseffecten gekoppeld aan diverse onderdelen van een KBA en aan verschillende groepen in de maatschappij. Ook worden op basis van voorbeelden aanbevelingen gedaan voor de presentatie van verdelingseffecten. Hoofdstuk 5 beschrijft welke methoden geschikt zijn bij onderzoek naar verdelingseffecten. Hoofdstuk zes, ten slotte, bevat conclusies en aanbevelingen.

2. Verdeling en besluitvorming

2.1 Verdelingseffecten zijn van politiek belang

Met een investering door het Rijk in een infrastructuurproject wordt in het algemeen getracht positieve effecten te bereiken voor Nederland als geheel³. Daarbij treden echter binnen Nederland vaak uiteenlopende gevolgen op. De leidraad OEI noemt de volgende voorbeelden van verdelingseffecten in een KBA (hoofdstuk 11):

- gebruikers versus omwonenden;
- regio's binnen Nederland;
- overheden en private partijen (lagere overheidsbijdrage ingeval van voldoende exploitatieopbrengsten voor particuliere exploitanten);
- Nederland en het buitenland (grensoverschrijdende effecten);
- Inkomensgroepen.

Volgens de OEI-systematiek valt de verdeling van welvaart over groepen in de samenleving nadrukkelijk binnen de scope van OEI, ondanks dat hier niet altijd effecten op de omvang van nationale welvaart mee gemoeid zijn.

De verdelingseffecten zijn voor politici vaak een bron van aandacht en zorg. De aandacht van besluitvormers gaat vaak sterk uit naar project-effecten die welvaartsverschillen kunnen verminderen, bijvoorbeeld de inkomensongelijkheid, werkloosheid of regionale welvaartsverschillen. Een ander voorbeeld is het bevorderen van mobiliteit van specifieke groepen in de samenleving. Er is vaak sprake van zorg als bepaalde groepen ongunstige gevolgen ondervinden; dit kan het draagvlak voor het project negatief beïnvloeden. Daardoor kan in het besluitvormingsproces een grotere waarde worden toegekend aan een brede spreiding van voordelen.

De voor- en nadelen van projecten voor groepen of regio's binnen Nederland maken deel uit van het saldo van de kosten en baten in de KBA. Voor zover het alleen verschuivingen tussen deze groepen of regio's betreft, geeft het saldo hier echter geen inzicht in. Het is echter voor de politieke besluitvorming van groot belang om dit inzicht wel te hebben in de onderliggende effecten voor groepen, vanwege de politieke waardering van deze effecten. De leidraad OEI schrijft hierover: "het uitsluitend informatie geven over de som van alle voor- en nadelen [is] te mager voor beslissers" (blz. 137). In de OEI systematiek is het dus gewenst om informatie op te nemen over de verdeling van het KBA-saldo en over de onderlinge verschuivingen

³ De reden dat de focus op nationale welvaart ligt (en niet bijvoorbeeld regionale of internationale) is dat de projecten mogelijk worden gemaakt door investeringsbeslissingen op nationaal niveau. De beslissing ligt meestal bij de landelijke politiek.

tussen bijvoorbeeld regio's en/of groepen, zodat inzichtelijk wordt gemaakt wie van het project profiteert en wie niet.

2.2 Beperkingen

De leidraad OEI kan niet alle denkbare vragen beantwoorden: niet alle vragen zijn onderzoekbaar en niet alle verzamelde informatie zal een plek kunnen krijgen in het overzicht van effecten. Er zullen dus keuzes moeten worden gemaakt. Voor de projectorganisatie die de studie laat uitvoeren moet voorafgaand aan het onderzoek duidelijk zijn welke informatie door de OEI geleverd moet worden. Deze keuzes moeten goed worden toegelicht.

Voor de lezer van de rapporten moet duidelijk zijn aangegeven welke informatie een OEI op basis van kosten-batenanalyse bevat en welke niet. Dit geldt ook voor de verdeling van effecten. Zo wordt voorkomen dat de OEI en de informatie die het bevat, niet serieus wordt genomen. Aan besluitvormers wordt duidelijk aangegeven welke informatie elders te vinden is en over welke onderwerpen die politiek aandacht krijgen geen informatie beschikbaar is.

2.3 Verschillende betrokkenen

Verdelingsaspecten zijn van belang voor de politiek, voor besluitvormers, de projectorganisatie, de betrokkenen (gebruikers, exploitant, bedrijven, omwonenden en belastingbetalers) en regionale vertegenwoordigers. Het is van belang dat in het kader van een OEI op basis van kosten-batenanalyse een inschatting wordt gemaakt van de informatie die besluitvormers en andere betrokkenen nodig hebben. De verschillende partijen zullen het accent hierbij anders kunnen leggen.

- Politiek: Leidt het project tot meer werk en in welke regio? Resulteert een andere verdeling van werkgelegenheid en inkomen over regio's en groepen?
- Projectorganisatie: heeft het project verdelingsaspecten? Hebben besluitvormers en belanghebbenden oog voor de verdelingsaspecten van het project?
- Belanghebbenden: wie gaan er op vooruit en wie op achteruit? Wat gebeurt er, waar en wanneer? Hoe kan ik gecompenseerd worden voor verliezen?

Deze verschillende invalshoeken zijn ook van belang voor de onderzoeker: Heeft het project verdelingseffecten en zijn deze in beeld te brengen en hoe? Is er bij de opdrachtgever behoefte aan inzicht in verdelingsaspecten?

3. Verdeling van effecten nader verklaard

3.1 Inleiding

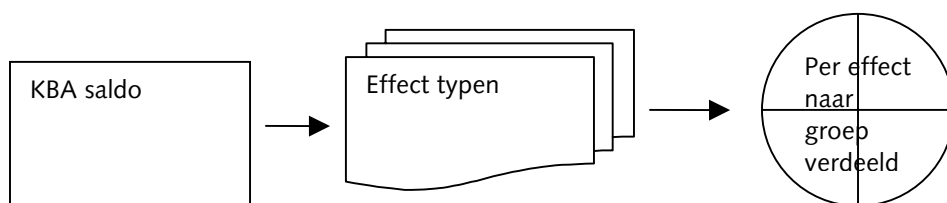
Bij het beschrijven en onderzoeken van verdelingseffecten is het van belang om goed te definiëren wat er wordt verstaan onder verdeling, herverdeling en verdelingseffecten. In dit hoofdstuk worden deze begrippen toegelicht en wordt ingegaan op hun onderlinge relatie.

3.2 Verdeling en herverdeling

3.2.1. Verdeling

De term verdeling wordt gebruikt om aan te geven dat de effecten die het gevolg zijn van een project terechtkomen bij verschillende groepen betrokkenen; bijvoorbeeld gebruikers, exploitanten, omwonenden en de beroepsbevolking. De verdeling betreft de in de KBA berekende kosten, directe effecten, indirecte effecten en externe effecten. Voorbeelden zijn de directe baten voor de reizigers en de externe effecten voor omwonenden.

Bij het weergeven van de verdeling van projecteffecten kan het totale saldo van kosten en baten uitgesplitst worden naar groepen. Ook kan voor elk type projecteffecten (kosten, directe effecten, indirecte effecten, externe effecten) de afzonderlijke verdeling worden weergegeven (zie figuur).



In hoofdstuk 4 wordt dieper op de mogelijke (onder-)verdelingen ingegaan.

3.2.2. Herverdeling

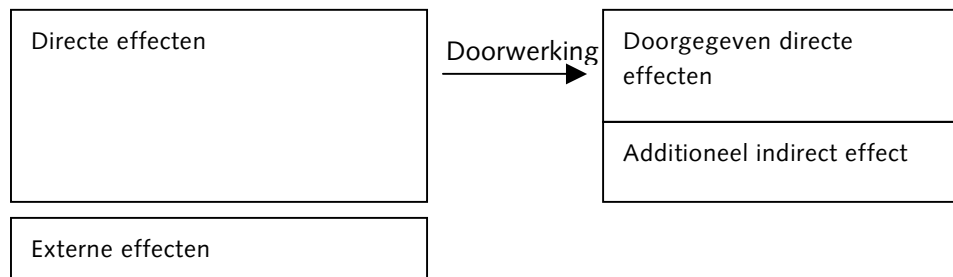
Als gevolg van een project treden directe effecten op. Deze directe effecten werken door in andere markten, wat betekent dat ook anderen dan de direct belanghebbenden (vaak: reizigers en exploitanten) van een project effecten kunnen ondervinden. De directe effecten die via markttransacties worden doorgegeven aan actoren buiten de

transportmarkt worden ook wel de effecten van herverdeling genoemd. Om verwarring met de term verdelingseffect te voorkomen kiezen wij ervoor om hierna hiervoor de term 'doorgegeven directe effecten' te hanteren. Wel komt de term 'herverdeling' hier en daar nog voor als wij citeren uit eerdere stukken (o.a. leidraad OEI) waar deze term wel gehanteerd werd.

Niet alle directe effecten worden doorgegeven. Voorbeelden van directe effecten die niet worden doorgegeven zijn de voordelen die direct ten goede komen aan consumenten (bijv. reistijdbesparing voor sociaal-recreatief verkeer) en extra winst voor exploitanten van vervoer die een monopoliepositie hebben (bijv. sommige tolwegen of – tunnels).

Als effecten leiden tot een andere verdeling van de welvaart, bij een gelijkblijvende totale welvaart, spreken we van doorgegeven directe effecten. Tegenover de groep Nederlanders die een voordeel ondervindt staat een andere groep Nederlanders die een even groot nadeel ondervindt. De doorgegeven effecten kunnen oorspronkelijk effecten voor gebruikers van het project zijn (bijv. reistijdverkorting voor zakelijke reizigers) of effecten voor exploitanten (bijv. kostenverlaging in een haven).

Als de indirecte effecten leiden tot een betere werking van de economie, kan een extra welvaartseffect ontstaan. Dit extra effect wordt het additionele indirecte effect genoemd. Tezamen met de directe effecten en de externe effecten vormt dit het totale projecteffect.



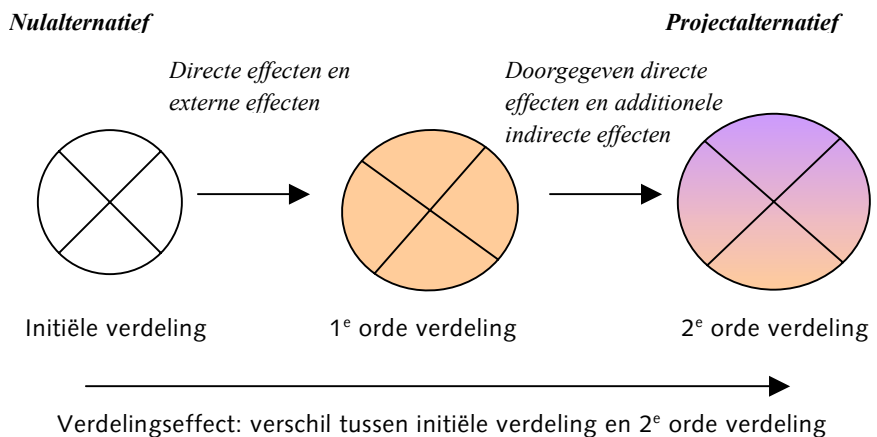
In kosten-batenanalyses wordt vooral aandacht besteed aan directe effecten, externe effecten en additionele indirecte effecten. De doorgegeven directe effecten blijven meestal buiten beschouwing omdat het geen verschil maakt voor de totale nationale welvaart. Deze doorwerking vormt echter wel een deel van het antwoord op de vraag wie van een project profiteert en wie niet. Als beoogd wordt een compleet overzicht te geven van de gevolgen van een project voor (de verdeling van de welvaart over) groepen en regio's dan moet ook aan de doorgegeven directe effecten aandacht worden geschonken.

3.3 Verdelingseffecten

In deze notitie staat het begrip verdelingseffecten centraal. De hier gehanteerde definitie luidt:

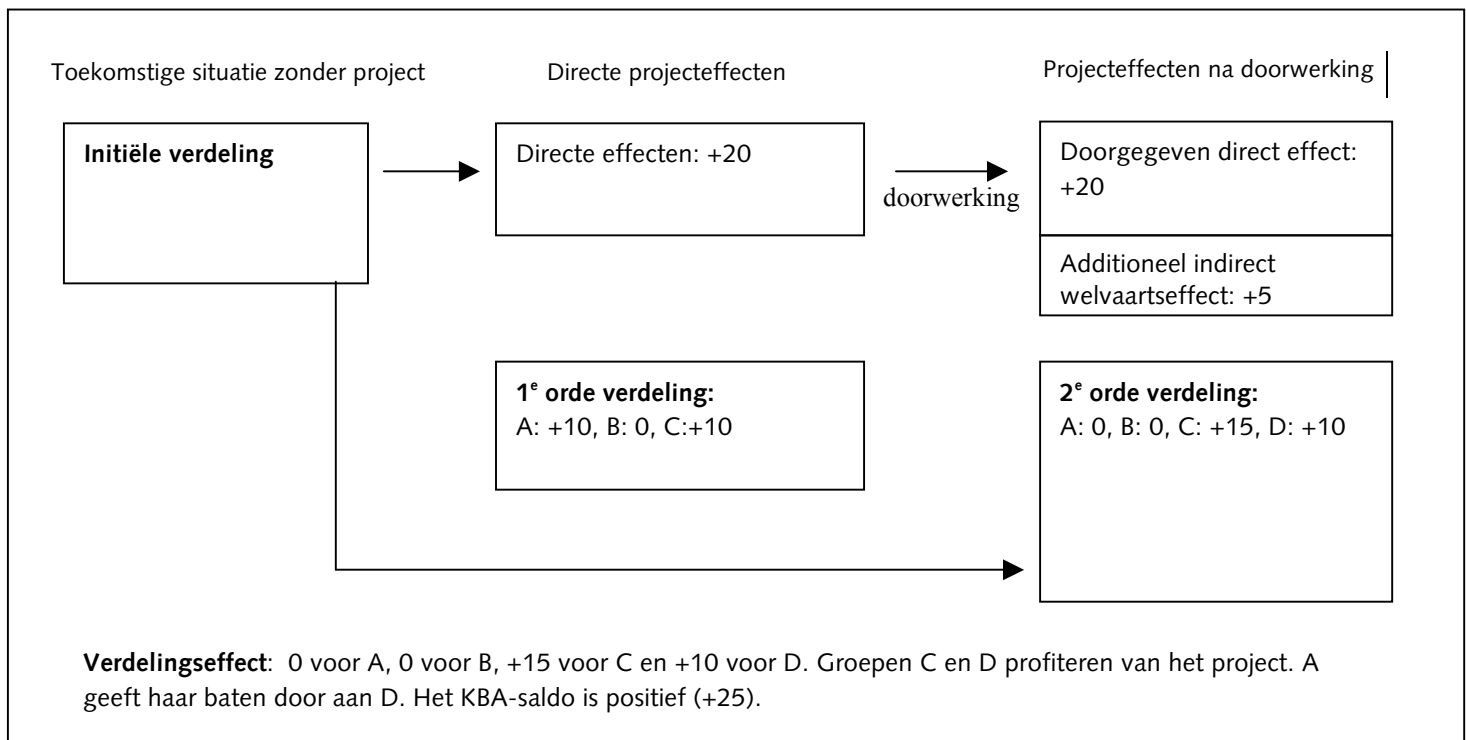
Verdelingseffecten zijn welvaartsveranderingen voor groepen actoren als gevolg van de uitvoering van een project. Dit duidt op het verschijnsel dat niet alle Nederlanders op gelijke wijze delen in de kosten en baten van een project.

De eerste stap bij het bepalen van verdelingseffecten is aangeven bij wie de directe en externe effecten van het project terechtkomen. Dit geeft een beeld van de wat we hier de 1^e orde verdelingseffecten noemen. Een project kan, doordat effecten doorwerken in andere markten, ook effecten hebben op andere dan de direct betrokkenen. Dit noemen we de 2^e orde verdeling. Het verschil tussen de verdeling van welvaart in het nulalternatief en de 2^e orde verdeling van welvaart is het verdelingseffect. Een en ander is in het hiernavolgende figuur schematisch weergegeven.



3.4 Voorbeeld

In deze paragraaf illustreren wij de verschillen tussen verdeling en doorgegeven direct effect aan de hand van een voorbeeld. We bekijken twee groepen: A en B. We veronderstellen dat er alleen directe en indirecte effecten zijn; geen externe effecten. Om de verdelingseffecten in beeld te krijgen moet aandacht worden geschonken aan twee verdelingen: die van de directe effecten en van de doorwerking (indirecte effecten). Het verdelingseffect wordt verkregen door de 2^e orde verdeling te relateren aan de verdeling in het nulalternatief. De som van de verdelingseffecten is gelijk aan het KBA-resultaat.



3.5 Verdeling binnen OEI

De aanbeveling om de *omvang* van de verdelingseffecten in kaart te brengen, betekent niet dat de *waarde* van de verdelingseffecten kan worden bepaald. In de OEI-benadering is ervoor gekozen om welvaartseffecten te meten aan de hand van het Hicks-Kaldor criterium. Dit houdt in dat het totale welvaartseffect wordt bepaald door de waarderingen van verschillende betrokkenen op te tellen. Het voordeel voor de ene groep weegt even zwaar als het nadeel voor de andere groep⁴. De leidraad OEI schrijft hierover (blz. 137): “Het [her]verdelingseffect kan alleen in geld worden uitgedrukt als het principe van gelijke gewichten voor individuele waarderingen wordt losgelaten door verschillende gewichten toe te kennen aan de voor- of nadelen van verschillende individuen of partijen.”

Het bepalen van gewichten in een KBA is echter niet gewenst. Opnieuw de leidraad OEI (blz. 137): “Politici [willen] zelf uitmaken hoe ze verschillende effecten wegen en [hebben] daarbij geen behoefte aan door anderen gemaakte gewichten”. Daarom moet de waardering van het effect op de verdeling uitdrukkelijk worden overgelaten aan ‘de politiek’. Om besluitvormers in staat te stellen om zelf verdelingseffecten te ‘wegen’, is het van groot belang dat zij van alle relevante informatie terzake worden voorzien.

⁴ Bijvoorbeeld op de vraag of het wenselijk is of niet dat een groep er op vooruit gaat ten koste van een andere groep bij een gelijkblijvend saldo, wordt in een KBA geen antwoord gegeven.

Binnen OEI wordt geen typering voorgeschreven van soorten groepen. Dit is afhankelijk van het project. Wel zal hierbij aangesloten moeten worden bij de KBA-studie. Het zijn immers deze effecten (ten opzichte van de verdeling in het nulalternatief) waarvan de verdeling moet worden onderzocht. Om de verdelingseffecten in te schatten, kan extra informatie nodig zijn die de KBA niet levert. Al bij de start van een project moet derhalve worden vastgesteld of verdelingseffecten belangrijk zijn in het kader van de beleidsdoelstellingen van het project en een rol van betekenis spelen in het onderzoek. Als dit het geval is, dan zal hiermee tijdens het onderzoek rekening moeten worden gehouden.

Er kan ook sprake zijn van verdeling als gevolg van belastingen en subsidies. In KBA's wordt hieraan vaak geen aandacht geschonken omdat het niet om een welvaartseffect voor Nederland gaat, maar 'slechts' om verdeling binnen Nederland. Investeringsbedragen worden bijvoorbeeld opgenomen exclusief BTW. Als het belangrijk is om ook deze aspecten van de verdelingseffecten te bepalen, kunnen de subsidies en belastingen toch worden meegenomen in de rapportage.

4. De verdelingseffecten: typen en groepen

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de verdeling van projecteffecten over groepen. Eerst wordt ingegaan op soorten effecten. Vervolgens wordt aangegeven welke groepen relevant kunnen zijn. Speciale aandacht wordt besteed aan de verdeling van effecten tussen Nederland en het buitenland. Daarna volgen praktijkvoorbeelden en aanbevelingen voor de presentatie van verdelingseffecten.

4.2 Soorten effecten

De leidraad OEI deelt de effecten van een project op vijf manieren in:

- binnenlands of buitenlands effect
- geprijsd of niet geprijsd effect
- efficiëntie (welvaartseffect voor Nederland) of [her]verdeling (verschuiving binnen Nederland)
- direct⁵ of indirect effect
- effecten voor gebruikers, exploitanten of derden

De effecten worden in het onderstaande overzicht weergegeven.

| welvaartsbenadering | | Nederland | | | | buitenland |
|---------------------|--|--|--------------------------------------|--|--------------|---|
| | | geprijsde effecten | | niet geprijsde effecten | | |
| causale benadering | | herverdeling | efficiëntie | efficiëntie | herverdeling | |
| | | directe effecten | exploitanten gebruikers derden | <i>bedrijfswinsten</i> <i>goedkoper transport</i> | | |
| indirecte effecten | | <i>effect op andere modaliteiten</i> <i>strategische effecten</i> | | <i>congestie</i> <i>regionale ongelijkheid</i> | | <i>congestie</i> <i>ruilvoeteffect</i> |

^a In de cellen van het schema staan met cursieve letters voorbeelden aangegeven.

De vraag is nu van welke typen en soorten effecten de verdelingseffecten van belang zijn. Het antwoord is dat elk effect dat in absolute of relatieve zin een (substantiële) welvaartsverandering teweegbrengt voor een groep, de moeite waard is om te beschrijven.

⁵ De externe effecten werden in de OEI-leidraad aangeduid als "directe effecten voor derden". Inmiddels worden de externe effecten als een afzonderlijke categorie beschouwd, naast de directe en indirecte effecten (zie ook de aanvulling op de OEI-leidraad over heldere presentatie).

Dat betreft in principe alle KBA-effecten. Niet-gekwantificeerde effecten zijn ook van belang, en moeten daarom steeds expliciet worden weergegeven (zie de aanvulling op de leidraad OEI over heldere presentatie).

De doorgegeven effecten hebben vaak betrekking op sectoren buiten het vervoer. In praktijk gaat de aandacht sterk uit naar de effecten van een project op de werkgelegenheid, de woningmarkt en de regionale productie.

Bij het analyseren van werkgelegenheidseffecten van projecten moet rekening worden gehouden met de werking van de arbeidsmarkt, die er vaak toe leidt dat eerder sprake is van een verschuiving van werkgelegenheid (verdeling), dan van een toename van de totale werkgelegenheid.

4.3 Welke groepen?

Effecten voor individuen weergegeven is niet haalbaar: het hoogst haalbare is een verdeling van KBA resultaten over groepen actoren. De groepen die bij de behandeling van verdelingseffecten aan de orde moeten komen zijn die groepen die direct dan wel indirect (door doorwerking in de economie) effecten ondervinden van het project. De baathebbers zijn veelal reizigers, vervoersexploitanten en bedrijven. Kosten worden vaak ondervonden door belastingbetalers, exploitanten en omwonenden die hinder ondervinden.

Het is mogelijk dat personen of bedrijven meerdere effecten ondervinden. Een voorbeeld hiervan is een reiziger (transportkostendaling) die ook omwonende is (geluidsoverlast) en woonconsument (stijging huizenprijzen). In een OEI zullen verdelingen per effect naar groepen kunnen worden opgenomen, maar vaak niet alle saldo-effecten die ondervonden worden door mensen die tot meerdere groepen behoren. In specifieke gevallen kunnen echter wel 'doorsneden' worden gemaakt.

In bijvoorbeeld de KBA van de Tweede Maasvlakte komen de effecten van landwinning terecht bij:

- De eigenaren/exploitanten van het havencomplex;
- De gebruikers van de grond;
- De gebruikers van de uiteindelijk geleverde projectdiensten;
- De rederijen en andere transportbedrijven die een tussenschakel in de logistieke keten vormen; en
- Derden die niet deelnemen aan het project of projectdiensten, maar die er wel hinder van ondervinden.

Met een verdeling naar groepen is het vervolgens mogelijk een verdeling naar regio's te geven. Bijvoorbeeld in de KBA van de Zuiderzeelijn zijn de effecten voor verschillende groepen (reizigers, omwonenden etc.) toegedeeld naar regio. Ook de additionele indirecte effecten van de Zuiderzeelijn zijn naar regio's uitgesplitst: het gaat om woonmigratie, wijzigingen van woningprijzen, werkgelegenheids-

effecten en arbeidsmigratie. Bij de werkgelegenheidseffecten wordt onderscheid gemaakt tussen doorwerking binnen Nederland en generatie van werkgelegenheid voor Nederland als geheel. Onderstaande tabel geeft de geschatte doorwerking binnen Nederland, in termen van verandering van het aantal banen per provincie.

Tabel 4.1 - Kosten en baten per regio in de KBA van de Zuiderzeelijn (EC scenario, Netto contante waarde 2010, mln gulden)

| | HZL-IC+ | HZL-HSL | ZZL-IC | ZZL-HSL | ZZL-MZB | ZZL-MZM |
|-----------------------|---------|---------|--------|---------|---------|---------|
| Noordvleugel Randstad | -44 | 47 | -10 | 653 | 714 | 410 |
| Flevoland | 207 | 183 | 263 | 464 | 1.193 | 1.917 |
| Overijssel | -112 | -404 | -736 | -1.180 | 1.919 | -1.906 |
| Groningen | 413 | 602 | 466 | 1.169 | 1.588 | 1.107 |
| Friesland | 76 | 82 | 281 | 435 | 773 | 1.040 |
| Drenthe | -164 | -370 | -404 | -617 | -807 | -965 |
| Overig NL | -1.743 | -4.483 | -3.156 | -5.451 | -8.903 | -8.978 |

Bron: Verdiepte KKBA van een snelle verbinding met het Noorden, Discussienotitie 24-10-2001, NEI, Rotterdam, 2001: Tabel 4.1

4.4 Nederland versus het buitenland

Bij de beoordeling van een project moet ook de verdeling van welvaart tussen Nederland en buitenland aan de orde komen. Hiermee kan antwoord worden gegeven op de vraag welke effecten bij Nederlanders dan wel buitenlanders terechtkomen.

Het is van belang om bij de vaststelling van de directe effecten de gebruikers naar oorsprong te onderscheiden (Nederland of buitenland). Deze informatie is nodig bij projecten als HSL-Zuid, de Maasvlakte en Schiphol. Hiermee kunnen de eerste orde verdelingseffecten (zie hoofdstuk 3) in kaart worden gebracht.

Op voorhand is niet duidelijk of een infrastructuurproject dat de transportkosten tussen Nederland en het buitenland verlaagt de Nederlandse concurrentiepositie sterker zal verbeteren dan die van het buitenland. De klanten (of klanten van klanten) die profiteren kunnen in het buitenland gevestigd zijn. Dergelijke relaties moeten in kaart worden gebracht om te kunnen inschatten in hoeverre de Nederlandse transporteur van het project profiteert dan wel zijn binnenlandse of buitenlandse klant.

Een voorbeeld is de KBA van de Tweede Maasvlakte. Daarin is sprake van het doorgeven van effecten door enerzijds transportkostenvoordelen voor buitenlandse klanten, en anderzijds een financiële bijdrage vanuit het buitenland (door buitenlandse klanten, via hogere tarieven voor de havendiensten). Deze doorwerking van effecten is niet alleen bepalend voor de verdeling van effecten, maar ook voor het saldo van de nationale KBA: daarin tellen alleen de baten voor Nederland mee.

4.5 Praktijkvoorbeelden

Doorwerking van effecten treedt bij vrijwel alle projecten op:

- Door de Zuiderzeelijn kunnen bedrijven rond de stations tegen lagere kosten vervoeren (concurrentievoordeel), dit leidt tot prijsvoordelen en hogere afzet ten koste van andere regio's.
- De (directe) projecteffecten van een extra baan bij Schiphol komen deels terecht bij de bedrijven die gebruik maken van de luchthaven en worden deels doorgegeven aan de klanten van deze bedrijven (consumenten).
- Een regionaal verdelingseffect van de Tweede Maasvlakte is het voorkomen van ruimtetekorten voor industrieterreinen in Groot-Rijnmond, en daarmee vermijden van het uitwijken van bedrijven naar een aangrenzende regio (Brabant).
- De HSL kan gevolgen hebben voor de verdeling van productie en inkomen over landen en regio's. Zo kan het de productiviteit van een relatief achtergebleven regio verhogen ten koste van een andere regio en op deze manier ongelijkheid verminderen.
- Investerings in railinfrastructuur leiden tot waardestijging van onroerend goed rondom aantrekkelijker wordende stationlocaties. Treinreizigers profiteren van kortere reistijd. De onroerend goed sector incasseert in feite een deel van het transportvoordeel van de reizigers. Als de reizigers in de buurt van een station gaan wonen, zullen de woningprijzen daar stijgen en geven de reizigers een deel van hun voordeel door aan de eigenaren van deze woningen.
- Door wegverbreding op een drukke weg kunnen goederen sneller van A naar B worden vervoerd. Bedrijven die goederen van (laten) vervoeren realiseren tijdsbesparingen die leiden tot lagere kosten en hogere winsten. Als zij onder invloed van concurrentie hun prijzen verlagen, wordt de opbrengst van infrastructuurinvesteringen doorgegeven aan andere bedrijven of consumenten.
- Als een gebied met een grote spanning op de woningmarkt (A) beter verbonden wordt met een regio met minder spanning (B), daalt de vraag naar huizen en de prijs in regio A, terwijl de vraag en de prijs stijgen in regio B.

In het vervolg van deze paragraaf geven we twee meer uitgewerkte voorbeelden. Dit geeft een beeld van de mogelijkheden om verdelingseffecten per groep of regio inzichtelijk te maken.

Bij de KBA van de Zuiderzeelijn zijn voor de binnenlandse werkgelegenheidseffecten per regio ook de doorgegeven directe effecten ten opzichte van het nulalternatief weergegeven. De plussen en minnen tellen per project alternatief (bijv. HZL-IC+) op tot nul, omdat het voordeel voor de ene regio ten koste gaat van een andere regio.

| Regio | Spanning op de arbeidsmarkt | HZL-IC+ | HZL-HSL | ZZL-IC | ZZL-HSL | ZZL-MZB | ZZL-MZM |
|----------------|-----------------------------|---------|---------|--------|---------|---------|---------|
| Groningen | -2.000 | 800 | 1150 | 1.100 | 2.500 | 4.300 | 3.350 |
| Friesland | -47.000 | 150 | 200 | 650 | 1.000 | 1.550 | 2.000 |
| Drenthe | -39.000 | -250 | -350 | -650 | -1.000 | -1.350 | -1.400 |
| Overijssel | -49.000 | 200 | 250 | -950 | -1.550 | -2.650 | -2.500 |
| Flevoland | -83.000 | 500 | 700 | 650 | 1.150 | 3.150 | 4.250 |
| Gelderland | -23.000 | -650 | -900 | -1.350 | -2.550 | -3.750 | -3.850 |
| Utrecht | 94.000 | -100 | -150 | -650 | -600 | -600 | -950 |
| Noord-Holland | 89.000 | -150 | -200 | 250 | 1.200 | 950 | 300 |
| Zuid-Holland | 50.000 | 200 | 250 | 1.450 | 1.050 | 600 | 950 |
| Zuid-Nederland | 10.000 | -700 | -950 | -600 | -1.250 | -2.200 | -2.250 |

In het onderstaande voorbeeld van de KBA van de OV-Chipkaart is de verdeling van het kosten-batensaldo over groepen actoren weergegeven. De deelresultaten (kosten en baten) tellen op tot het KBA-resultaat. In deze KBA is een 'bottom-up' benadering gevolgd. Voor elk individueel OV bedrijf zijn de effecten op het aantal reizigers en de exploitatieopbrengsten ingeschat. Dit is aangevuld met waarderingen van de effecten voor reizigers en met indirecte en externe effecten. Door deze aanpak kunnen niet alleen de effecten voor heel Nederland, maar ook de verdeling tussen groepen goed worden weergegeven. Overdrachten tussen partijen worden gesaldeerd tot het effect voor de 'BV Nederland' in de tweede kolom. Een voorbeeld is de "opbrengst éénmalig kaarttarief" (prijs van de chipkaart). Er wordt een bedrag van € 290 mln betaald door de reizigers, maar dit wordt ontvangen door de exploitant (het OV-bedrijf). Per saldo is dit effect van deze betaling voor Nederland nul, maar voor de reizigers en de OV bedrijven gaat het om een belangrijk effect.

| | BV Nederland | | reiziger | | wengever | | exploitant | | centrale diensten | | dec. overheid | | rijksverheid | | indirect | | extern | |
|---|--------------|--------|----------|------|----------|-----|------------|--------|-------------------|------|---------------|-----|--------------|-----|----------|-----|--------|-----|
| | min | max | min | max | min | max | min | max | min | max | min | max | min | max | min | max | min | max |
| 174 | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| exploitatiekosten huidig beleid | 1.490 | 1.710 | | | | | 1.590 | 1.740 | -190 | -120 | | | 90 | 90 | | | | |
| exploitatiekosten nieuw beleid | -2.290 | -2.020 | | | | | -2.240 | -2.030 | -20 | 40 | | | -30 | -30 | | | | |
| transactieverwerking en centrale kaartuitgifte huidig | 290 | 320 | | | | | | | 290 | 320 | | | | | | | | |
| transactieverwerking en centrale kaartuitgifte nieuw | -490 | -450 | | | | | | | -490 | -450 | | | | | | | | |
| reductie kaartsenkoptijd | 500 | 620 | 490 | 610 | 10 | 10 | | | | | | | | | | | | |
| molestreductie | 100 | 120 | 60 | 70 | 30 | 40 | | | | | | | | | | | 10 | 10 |
| reizigersopbrengst zwart grijs | 220 | 270 | | | | | 220 | 270 | | | | | | | | | | |
| kosten zwart grijs | 160 | 210 | | | | | 160 | 210 | | | | | | | | | | |
| reizigersopbrengst HB tariefdifferentiatie | | | -320 | -320 | -80 | -80 | 400 | 400 | | | | | | | | | | |
| reizigersopbrengst LB tariefdifferentiatie | | | 340 | 340 | 60 | 60 | -400 | -400 | | | | | | | | | | |
| kostenbesparing HB tariefdifferentiatie | 80 | 160 | | | | | 80 | 160 | | | | | | | | | | |
| kostenbesparing LB tariefdifferentiatie | 160 | 320 | | | | | 160 | 320 | | | | | | | | | | |
| reizigersopbrengst tariefverhoging | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| opbrengst eenmalig kaarttarief | | | -290 | -290 | | | 290 | 290 | | | | | | | | | | |
| opbrengst rente chipkaart | | | -60 | -60 | | | 60 | 60 | | | | | | | | | | |
| opbrengst rente kanton | | | 40 | 40 | | | -40 | -40 | | | | | | | | | | |
| waardering loegenomen mobiliteit | 290 | 290 | 290 | 290 | | | | | | | | | | | | | | |
| reizigersomzet agv volumetoename | | | -290 | -290 | | | 290 | 290 | | | | | | | | | | |
| extra kosten agv volumetoename | -240 | -210 | | | | | -240 | -210 | | | | | | | | | | |
| efficiëntieversterking | 130 | 160 | | | | | 70 | 80 | | | -20 | -20 | | | 80 | 100 | | |
| milieueffect vervoersmutatie | 20 | 20 | | | | | | | | | | | | | | | 20 | 20 |
| bijdrage bijzondere procedures (MIT/SRR) | | | | | | | 60 | 60 | | | | | -60 | -60 | | | | |
| bijdrage RO distributiefunctiecontractsector huidig | | | | | | | -20 | -20 | | | | | 20 | 20 | | | | |
| bijdrage RO distributiefunctiecontractsector afbouw | | | | | | | 10 | 10 | | | | | -10 | -10 | | | | |
| marktwerking | | | | | | | -70 | -320 | | | 70 | 320 | | | | | | |
| OEF totaal | 420 | 1.520 | 260 | 390 | 20 | 30 | 380 | 870 | -410 | -210 | 90 | 300 | 10 | 10 | 80 | 100 | 30 | 30 |

Bron: Hypercube/SEO, 'De maatschappelijke kosten en baten van de invoering van de OV-Chipkaart', Utrecht/Amsterdam, 2003: tabel 3.1.

Er wordt ook in de leidraad OEI geen volledige opsomming van soorten verdelingseffecten gegeven waaruit gekozen kan of moet worden. Er is ruimte voor interpretatie in het onderzoek. Het is van het project afhankelijk van welke effecten sprake is.

4.6 Presentatie van verdelingseffecten

In de aanvulling op de leidraad OEI over heldere presentatie⁶ wordt ook aandacht besteed aan de presentatie van verdelingseffecten. Deze moeten worden weergegeven in de samenvatting van een OEI op basis van kosten-batenanalyse, maar doorgaans niet in de tabel met (totale) welvaartseffecten. Het is daarbij belangrijk om buiten de tabel adequate informatie te geven. Als er cijfers zijn over de omvang van politiek relevante effecten, dienen deze ook expliciet te worden vermeld. Een mogelijke plaats in de samenvatting van een OEI op basis van kosten-batenanalyse is een afzonderlijke paragraaf "Relatie met beleidsdoelen". Als het project verdelingseffecten heeft waarvoor beleidsdoelen bestaan (bijvoorbeeld voor Noord-Nederland of voor lage inkomensgroepen), kunnen deze effecten worden gerelateerd aan de doelen.

⁶ Koopmans, C.C. (2004) *Heldere Presentatie OEI – Aanvulling op de Leidraad OEI*. Ministerie van Verkeer en Waterstaat en Ministerie van Economische Zaken, Den Haag.

5. Methoden en technieken

5.1 Inleiding

Met de wens om de verdelingseffecten bij een project in beeld te brengen komen de grenzen van de mogelijkheden van de KBA in zicht⁷. Bovendien zijn er vele raakvlakken met het kwantificeren van indirecte effecten. In dit hoofdstuk wordt beschreven welke (aanvullende) mogelijkheden en methoden beschikbaar zijn. Allereerst wordt aangegeven wat de KBA kan bieden voor een analyse van verdelingseffecten (5.2), en welke informatie met aanvullende analyses moet worden verzameld (5.3). Vervolgens wordt ingegaan op de bestuurskundige benadering van verdelingseffecten (5.4).

5.2 Beschikbare methoden op basis van de KBA

Kosten-batenanalyses zijn gebaseerd op een combinatie van onderzoeken die tezamen een totaalbeeld geven van de integrale maatschappelijke kosten en baten. Deze onderzoeken gaan over de projectalternatieven, de omgevingsscenario's, de vervoerseffecten, de externe en indirecte effecten en de verdelingseffecten.

Er kan onderscheid worden gemaakt tussen methoden die nodig zijn om inzicht te krijgen in de verdeling van alleen de directe en externe effecten (partiële KBA: zonder doorwerking) en de verdeling van effecten als ook aandacht is besteed aan doorwerking naar andere markten dan de transportmarkt (integrale KBA).

In het eerste geval is het bepalen van verdelingseffecten relatief eenvoudig. De directe kosten en baten worden gekoppeld aan gebruikers en exploitanten. De externe kosten zijn al gekoppeld aan derden. Wel moet worden nagegaan waar deze verschillende betrokkenen zich bevinden en welke andere relevante kenmerken zij hebben.

Het wordt moeilijker om de verdeling te duiden als ook aandacht wordt geschonken aan de indirecte effecten van een project. Er zijn drie methoden die inzicht kunnen verschaffen in de indirecte effecten van een project; casestudies, gericht veldwerk en modellen⁸. In de praktijk zal vaak een combinatie van methoden worden gebruikt om een

⁷ Eijgenraam, C.J.J., C.C. Koopmans, P.J.G. Tang en A.C.P. Verster (2000) *Evaluatie van infrastructuurprojecten, Leidraad voor kosten-batenanalyse*. Ministerie van Verkeer en Waterstaat en Ministerie van Economische Zaken, Den Haag. paragraaf 5.6

⁸ Eijgenraam, C.J.J., C.C. Koopmans, P.J.G. Tang en A.C.P. Verster (2000) *Evaluatie van infrastructuurprojecten, Leidraad voor kosten-batenanalyse*. Ministerie van Verkeer en Waterstaat en Ministerie van Economische Zaken, Den Haag. p. 37

vollediger beeld van de indirecte effecten te kunnen geven. Bij twee van deze methoden; de casestudies en de enquêtes, is het vaak moeilijk om aan te geven welke effecten welvaart toevoegen en welke effecten doorgegeven directe effecten zijn.

Met modellen is het wel mogelijk om de doorwerking in de economie te ramen. Hierbij wordt dan ook duidelijk of sprake is van additionele indirecte effecten, die de welvaart doen toe- of afnemen. Deze modellen zijn de zogenaamde (ruimtelijke) evenwichtsmodellen. Er zijn verschillende zogenaamde (ruimtelijke) evenwichtsmodellen. Er zijn verschillende modellen beschikbaar die kunnen worden toegepast om indirecte effecten te ramen.

TNO Inro⁹ heeft vier in Nederland operationele modellen voor het berekenen van welvaartseffecten van transportinfrastructuur nader bekeken. Dit zijn MOBILEC, TIGRIS 1, RAEM en REMI en concludeert dat alle modellen een beeld geven van de ruimtelijke [her]verdelingseffecten; maar het detailniveau verschilt. Sectorale [her]verdelingseffecten worden alleen door RAEM beschreven, voor zover dit uit de beschikbare publicaties valt op te maken. Geen van de modellen berekent alle relevante effecten; de grondmarkt wordt bijvoorbeeld door geen van de modellen beschreven. Ook inkomensgroepen worden niet onderscheiden. Alleen RAEM houdt rekening met indirecte effecten (agglomeratie-effecten en productiviteitseffecten). Alle modellen zijn bovendien nog in ontwikkeling en zijn ook maar beperkt toegepast.

In het kader van deze notitie wordt geen verdere aandacht besteed aan de knelpunten die er zijn bij het kwantificeren van indirecte effecten. Hier is in de Actieagenda OEI een aparte aanvulling voor geschreven⁸. Wel kan worden geconcludeerd dat ook de verdelingseffecten daarbij een rol spelen.

5.3 Aanvullende analyses

Voor het totale KBA-resultaat (d.w.z. het saldo) zal het soms geen groot verschil maken of een partiële (zonder doorwerking) of integrale analyse (met doorwerking) wordt uitgevoerd. Wat de verdeling van projecteffecten betreft kan een integrale analyse echter wel aanvullende inzichten bieden, doordat de doorgegeven directe effecten in beeld worden gebracht.

In een partiële analyse wordt de kosten-batenanalyse beperkt tot een zorgvuldige meting van de directe economische effecten. Als wordt getracht ook de volledige indirecte doorwerking naar andere sectoren

⁹ TNO Inro, Indirecte effecten in OEI, Tavasszy en Renes, Delft, december 2002

⁸ Oosterhaven, J., J.P. Elhorst, C.C. Koopmans en A. Heyma (2004) *Indirecte Effecten Infrastructuurprojecten – Aanvulling op de Leidraad OEI*. Ministerie van Verkeer en Waterstaat en Ministerie van Economische Zaken, Den Haag.

in kaart te brengen is sprake van een integrale KBA¹⁰. Dit gebeurt in de praktijk alleen bij MKBA's. De doorwerking in de economie leidt deels tot een andere verdeling van welvaart. Een voorbeeld van deze andere verdeling is wanneer de door het project ontstane werkgelegenheid arbeidskrachten aantrekt die elders een baan hadden. In dit geval is door een krappe arbeidsmarkt (minder aanbod dan vraag) sprake van verdeling.

Een integrale analyse is gewenst wanneer de doorwerking van directe effecten een verandering in de welvaart kunnen betekenen (dit noemen we ook wel additionele indirecte effecten).

In dit geval kan deze aanvullende analyse ook worden gebruikt om inzicht te krijgen in waar de project kosten en baten neerslaan¹¹. *Als de doelstelling is om volledig inzicht te bieden in verdelingseffecten, moeten ook de doorgegeven directe effecten en de (additionele) indirecte effecten helder in beeld zijn.* Daarmee is een integrale analyse een noodzaak geworden. Er is dus extra werk nodig om in aanvulling op de KBA overzichten een inzicht in de verdelingseffecten te geven. Overwegingen die hierbij een rol spelen zijn:

- Wat kost het om de modellen inzicht te laten geven in verdeling van effecten?
- Wat kunnen deze modellen NIET t.a.v. verdelingseffecten (wat wel wordt gevraagd door besluitvormers)?
- Is het bepalen van de verdelingseffecten een vast onderdeel van het model of is het een extra optie die extra werk vergt?
- Wat betekenen de verschillen tussen de modellen (m.n. aannames) voor de bruikbaarheid en met name de betrouwbaarheid van KBA's? Welk model past bij welke vraag?
- Wat zijn alternatieve methoden om verdelingseffecten inzichtelijk te maken?

5.4 Bestuurskundige benadering

Soms wordt niet de term verdelingseffect gebruikt, maar andere termen zoals actoranalyse, krachtenveldanalyse, stakeholderanalyse etc. Daar wordt in het kader van kosten-batenanalyses mee bedoeld het in kaart brengen van de verdeling van effecten over de verschillende partijen.

Echter door o.a. bestuurskundigen wordt onder termen als actoranalyses, krachtenveldanalyses etc. iets anders verstaan. Bestuurskundigen voeren in een andere context dan die van maatschappelijke rentabiliteit dergelijke analyses uit voor het beleid. Bijvoorbeeld ter ondersteuning van de dialoog en onderhandeling met

¹⁰ CPB/NEI, Evaluatie van infrastructuurprojecten: leidraad voor kosten-batenanalyse, 2000: p.23

¹¹ Zie ook: Ministerie van Verkeer en Waterstaat en Ministerie van Economische Zaken, 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).

organisaties en burgers. Inzicht in wat de partijen beweegt, kan van pas komen bij de onderhandeling met diverse partijen en voor het creëren van draagvlak.

Actoranalyse of stakeholderanalyse is de overkoepelende term voor strategische analyses die zich richten op actoren of stakeholders. Bij actoranalyses kunnen bijvoorbeeld krachtenveldanalyse en omgevingsanalyses worden onderscheiden.

De diverse soorten actoranalyses hebben gemeen dat ze zich richten op actoren (groepen of organisaties; de individuele burger blijft buiten beschouwing). Toch zijn er ook verschillen:

- Een *omgevingsanalyse* is globaal van aard. Ze kan een meer abstract thema betreffen. De vraag is vooral: welke actoren kom je tegen rond een bepaald issue en welke standpunten hebben die actoren? De omgevingsanalyse wordt altijd uitgevoerd bij een actoranalyse, waarna er twee verdiepende onderzoeken mogelijk zijn: een krachtenveldanalyse en een netwerkanalyse.
- Een *krachtenveldanalyse* is veel meer gedetailleerd en concreet. Meestal is het onderwerp van de analyse een concrete beleidsmaatregel. Ook hier is de vraag: welke actoren spelen een rol en wat zijn hun standpunten? Daarnaast wordt ook de invloed en de belangenagenda van de betrokken partijen ingeschat. Vervolgens wordt een inschatting gemaakt van het draagvlak: wordt de voorkeur van de opdrachtgever in voldoende mate door anderen gesteund?
- Een *netwerkanalyse* richt zich vooral op de onderlinge relaties die een bepaalde actor (of actoren) met anderen onderhoudt (of onderhouden). Hoe ziet zijn of haar netwerk eruit? Zoals een omgevingsanalyse kan ook een netwerkanalyse globaal zijn: een concreet issue of onderwerp is niet noodzakelijk, maar het kan wel.

Dit soort analyses kunnen nuttig zijn voor het besluitvormingsproces rond een infrastructuurproject. Zo kan vooraf aan een OEI een omgevingsanalyse worden uitgevoerd, zodat de goede partijen betrokken worden bij een OEI en meer inzicht wordt verkregen in de standpunten van diverse partijen. De uitkomsten van een OEI kunnen een rol spelen in een krachtenveldanalyse. Dit soort analyses zijn echter geen vervanging voor het in kaart brengen van de verdelingseffecten.

6. Conclusies en aanbevelingen

Op basis van deze aanvulling op de leidraad OEI kunnen de volgende conclusies en aanbevelingen worden geformuleerd:

Waarom verdelingseffecten?

- Een investering in infrastructuur leidt voor groepen en regio's binnen Nederland veelal tot uiteenlopende gevolgen. 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 politiek relevante gevolgen 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.

Wie is belangrijk?

- 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'.

Proces en keuzes

- 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 informatie door de KBA geleverd moet worden. Daarbij moet rekening worden gehouden met de perspectieven van verschillende betrokkenen, zoals politici en belanghebbenden.
- Deze afweging kan worden gebaseerd op de antwoorden op een serie vragen:
 - Is als projectdoel een verdelingseffect opgenomen?
 - Is er politiek aandacht voor verdelingsaspecten?
 - Zijn er reacties op de plannen geweest die wijzen op mogelijk (politiek) belangrijke verdelingseffecten?
 - Slaan de voor- en nadelen van het project sterk neer bij bepaalde groepen of regio's?
 - Heeft het project naar verwachting een andere verdeling van (huidige) welvaart tot gevolg?
 - Treedt er belangrijke internationale verdeling van effecten op? (N.B. hier wordt in iedere KBA op nationaal niveau reeds rekening mee gehouden).

Welke groepen?

- Effecten voor individuen weergegeven is niet haalbaar: de KBA geeft resultaten over groepen actoren. De baathebbers zijn vaak reizigers, vervoersexploitanten en bedrijven. Kosten worden vaak

ondervonden door belastingbetalers, exploitanten en omwonenden die hinder ondervinden.

Nederland en het buitenland

- Bij de beoordeling van een project moet ook de verdeling van welvaart tussen Nederland en buitenland aan de orde komen. Hiermee kan antwoord worden gegeven op de vraag welke effecten bij Nederlanders dan wel buitenlanders terechtkomen.

De doorgegeven directe effecten zijn belangrijk

- De doorwerking van een project in de economie leidt tot een andere verdeling van welvaart: de transportvoordelen worden doorgegeven aan bedrijven (lagere kosten), consumenten (lagere prijzen), werkenden (lonen) en werklozen (banen). Dit betreft soms alleen verschuivingen (doorgegeven directe effecten) van welvaart, en soms ook additionele welvaart voor Nederland. In KBA's wordt vaak vooral aandacht besteed aan additionele welvaart. Om de verdelingseffecten goed in beeld te krijgen moeten echter ook de verschuivingen tussen partijen, die niet leiden tot een ander welvaartssaldo, worden onderzocht.
- Bij het bepalen van verdelingseffecten is het van belang om onderscheid te maken tussen 1^e orde verdelingseffecten (verdeling van directe en externe effecten) en 2^e orde verdelingseffecten (verdeling van projecteffecten na doorwerking in de economie).

Aanpak van het onderzoek

- De verdelingseffecten kunnen worden ingeschat door de verschillende nationale effecten te koppelen aan bepaalde groepen (reizigers, exploitanten, bedrijven etc.). Een alternatieve aanpak ('bottom-up') is om eerst de effecten per groep of bedrijf te bepalen, en deze effecten vervolgens op te tellen tot een uitkomst voor Nederland als geheel.
- Voor het inschatten van de doorwerking op de economie (indirecte effecten) zijn verschillende methoden en modellen beschikbaar. Bij het verder ontwikkelen van onderzoeksmethoden moet ook de wens om verdelingseffecten in beeld te krijgen, een rol spelen.

Presentatie van resultaten

- Verdelingseffecten moeten worden weergegeven in de samenvatting van een OEI, maar doorgaans niet in de tabel met (totale) welvaartseffecten. Het is belangrijk om buiten de tabel adequate informatie te geven, bijvoorbeeld over de relatie van de verdelingseffecten met beleidsdoelen.
- In een OEI op basis van kosten-batenanalyse moet duidelijk worden aangegeven welke effecten een toe- of afname van de welvaart betekenen, en bij welke groepen of regio's deze toe- en afname neerslaat. Daarbij moet onderscheid worden gemaakt tussen effecten die de nationale welvaart beïnvloeden en effecten die binnen de totale welvaart een verschuiving betekenen.

Relatie met bestuurskunde

- In de bestuurskunde worden de gevolgen van een project voor betrokkenen vaak in beeld gebracht met een actoranalyse of stakeholderanalyse. Deze analyses en de KBA kunnen elkaar ondersteunen, maar niet vervangen.

7. Bronnen

- BCI (2002) '*Evaluatie OEEI-leidraad*'. Buck Consultants International, Den Haag.
- CPB, '*Gevolgen van uitbreiding van Schiphol*', Koning, Verkade en Hakfoort, Den Haag, 2002
- Eijgenraam, C.J.J., C.C. Koopmans, P.J.G. Tang en A.C.P. Verster (2000) '*Evaluatie van infrastructuurprojecten, Leidraad voor kosten-batenanalyse*'. Ministerie van Verkeer en Waterstaat en Ministerie van Economische Zaken, Den Haag.
- CPB/NEI/RIVM, '*Welvaartseffecten van Maasvlakte 2*', Den Haag/Rotterdam/Bilthoven, 2001
- Hypercube/SEO, '*De maatschappelijke kosten en baten van de invoering van de OV-Chipkaart*', Utrecht/Amsterdam, september 2003
- Koopmans, C.C. (2004) '*Heldere Presentatie OEI – Aanvulling op de Leidraad OEI*'. Ministerie van Verkeer en Waterstaat en Ministerie van Economische Zaken, Den Haag.
- Oosterhaven, J., J.P. Elhorst, C.C. Koopmans en A. Heyma (2004) '*Indirecte Effecten Infrastructuurprojecten – Aanvulling op de Leidraad OEI*'. Ministerie van Verkeer en Waterstaat en Ministerie van Economische Zaken, Den Haag.
- NEI, '*Verdiepte KKBA van een snelle verbinding met het Noorden, Discussienotitie 24-10-2001*', Rotterdam, 2001
- TNO Inro, '*Indirecte effecten in OEI*', Tavasszy en Renes, Delft, december 2002

Bijlage A Vraag en antwoordtabel

In deze bijlage wordt een overzicht gegeven van vragen en antwoorden over verdelingseffecten.

| Vraag | Antwoord | Toelichting |
|---|---------------|--|
| Is herverdeling hetzelfde als verdeling? | Nee | Verdeling geeft aan wie van een project profiteert en wie niet. Herverdeling duidt het doorgeven van directe effecten aan andere partijen. Dit noemen we overigens de doorgegeven directe effecten. |
| Zijn de doorgegeven directe effecten gelijk aan de indirecte effecten? | Nee | Daar moeten nog de additionele indirecte effecten bij worden opgeteld. |
| Is verdeling voor elk project belangrijk? | Nee | Verdeling is van belang als inzicht is gewenst in wie van een project profiteert en wie niet. |
| Mag je verdelingseffecten optellen bij de som van directe, indirecte en externe effecten? | Nee | De directe, indirecte en externe effecten geven een volledig beeld van het projectresultaat. De verdelingseffecten geven in aanvulling hierop aan wie profiteert en wie niet. |
| Staan verdelingseffecten in de OEI tabel met KBA-resultaten? | Nee | De verdelingseffecten (wie profiteert en wie niet) staan niet in de tabel. De tabel beperkt zich tot het saldo van deze effecten. De verdeling hiervan is elders in de KBA (samenvatting) te vinden |
| Geldt doorwerking in de economie voor alle directe effecten of een deel ervan? | Voor een deel | Bijvoorbeeld tijdwinst voor consumenten (een direct effect) leidt niet tot doorwerking. Directe effecten op bedrijven werken wel door in de economie, en worden zo indirecte effecten. Voor het KBA-saldo tellen alleen de <i>additionele</i> indirecte effecten die leiden tot extra welvaart |
| Staan alle indirecte effecten in de OEI tabel met KBA-resultaten? | Nee | Alleen voor zover het <i>additionele</i> indirecte welvaartseffecten betreft. |