

Verslag Expertpaneloverleg Deltaplan voor Noordelijk Nederland (deel B)

9 februari 2022

Voorliggend document betreft het verslag van het Expertpaneloverleg van 25 januari 2022 dat in het kader van het onderzoek naar het Deltaplan voor Noordelijk Nederland (deel B) plaatsvond. In dit document zijn de hoofdpunten uit de individuele reviews van het Expertpanel op het concept eindrapport samengevat en wordt in concluderende zin aangegeven op welke manier deze verwerkt worden.

1. Eerste reacties

Algemeen:

- Er is waardering voor het geleverde werk. De vraagstelling achter de analyses is dermate breed, de onzekerheden zijn dermate groot, en ook de mogelijke effecten van de beschouwde ingrepen zijn zo complex en onzeker dat het onmogelijk is een zeker beeld te schetsen. Het projectteam heeft op een verstandige wijze geopereerd, op transparante wijze afwegingen gemaakt en beschreven, en heldere conclusies getrokken. Er is sprake van een degelijke rapportage en de informatie is te reproduceren.

Prof. dr. Pieter Hooimeijer:

- Problematisch is de timing van de realisatie van de woningbouw i.r.t. de realisatie van de spoorinfra: effecten van investeringen in het spoor treden pas na 2035 op terwijl (het grootste deel van) de geplande woningbouw dan al gerealiseerd moet zijn.
- Agglomeratie-effecten door wonen en werken: in welke mate is het spoor daar echt voor nodig?
- Aandachtspunt netwerkwaarde: verbeterde netwerkwaarde Heerenveen is ook een verbetering voor Amsterdam en leidt niet noodzakelijkerwijs tot een betere concurrentiepositie voor Heerenveen

Prof dr. Jouke van Dijk:

- De MKBA probeert de effecten van het Deltaplan te kwantificeren en in één getal samen te vatten, maar dat vereist nogal wat aannames en gebruik van gewichten die voor discussie vatbaar zijn, met name m.b.t. de (regionale) verdelingseffecten. De Brede Welvaart analyse geeft een meer kwalitatief oordeel over een breder scala aan aspecten inclusief lastig kwantificeerbare. Een negatief MKBA saldo hoeft dan ook niet te betekenen dat het Deltaplan niet tot een toename van de regionale c.q. nationale welvaart leidt.
- Twijfelt aan berekening agglomeratie-effect, die aanneemt dat verplaatsen van banen/mensen vanuit de Randstad naar het Noorden voor Nederland als geheel negatief uitpakt, maar dat kan net zo andersom zijn als de voordelen van spreiding van activiteiten anders worden meegewogen.

Prof. dr. Erik Verhoef:

- Brede Welvaart (BW) en MKBA zijn niet in concurrentie en die indruk moet je ook niet willen wekken: MKBA is er op gericht de belangrijke Brede Welvaartscomponenten te kwantificeren en te wegen. Betere hoofdstuktitels zijn dan ook: H5 Brede Welvaart: Maatschappelijke Effecten; en H6 Brede Welvaart: CBS thema's. De MKBA maakt waar dat kan de effecten die vallen onder de thema's in de CBS systematiek vergelijkbaar en afweegbaar. De MKBA richt zich daarbij niet alleen op het eindsaldo maar toont juist ook de componenten waaruit dat saldo is opgebouwd, en geeft dus ook consistent inzicht in onderliggende verdelingseffecten, zowel over de ruimte als over groepen en over baten- en kostencategorieën. De effecten van onzekerheden in effecten of hun weging kunnen met gevoeligheidsanalyses goed in beeld worden gebracht.
- De plussen en minnen in hoofdstuk 6 zijn daarentegen per thema geaggregeerde kwalitatieve inschattingen. Een conclusie of effecten op brede welvaart positief of negatief zijn kun je dan ook niet trekken op basis van hoofdstuk 6: de plussen en minnen zijn door het ontbreken van systematische meting en weging simpelweg onvergelijkbaar in omvang, en dekken bovendien niet alles af wat relevant is. Bijvoorbeeld, ook de (hoge) investeringskosten horen onderdeel te zijn van BW. De analyse in hoofdstuk 6 geeft daarmee de mogelijkheid om per thema iets te zeggen, en bevat geen ingebouwd afwegingsmechanisme om tussen thema's te vergelijken en zo tot een uitspraak over het geheel te komen.

2. Bespreekpunten

Drie hoofdpunten zijn uit de individuele review van experts naar voren gekomen. Ieder punt is tijdens het overleg besproken, in voorliggend verslag lichten we eerst kort het thema toe, is vervolgens de discussie kort samengevat en zijn de conclusies (incl. opvolging) van het bespreekpunt opgenomen.

Punt 1: Samenhang componenten in MKBA en de BW-thema's in de CBS systematiek

Er bestaan uiteenlopende ideeën over (de presentatie van) Brede Welvaart en de Maatschappelijke kosten-batenanalyse:

1. De ene positie is: stel de MKBA centraal, en geef aan waar de thema's in de CBS-systematiek tot aanvullende informatie voor besluitvorming kan leiden, dus informatie bovenop wat in de MKBA al systematisch meegenomen en gewogen is. Bespreek bij de MKBA niet alleen het eindsaldo maar geef ook aan hoe dit is opgebouwd over de verschillende thema's, en over de ruimte, zodat de verdelingseffecten ook in de MKBA bespreking de aandacht krijgen die ze verdienen.
2. De andere positie is: stel thema's in de CBS-systematiek centraal, want daarin kun je het gelijkheidsprincipe meewegen. In de MKBA zit dat niet of minder.

Argumenten voor 1:

- MKBA en Brede Welvaart (BW) staan niet tegenover elkaar. De MKBA beoogt de brede welvaartsaspecten in beeld te brengen. De effecten die daarbij niet gekwantificeerd kunnen worden, kunnen dat ook niet in de methode in hoofdstuk 6.
- De indeling van hoofdstuk vijf en zes in het rapport kan er toe leiden dat men denkt (of het zo gebruikt) dat in een MKBA van alles niet wordt meegenomen en dat dat wel in BW zit. Die suggestie mag je niet wekken, en de conclusie dat het Deltaplan vanuit BW-perspectief positief is mag je niet trekken, daarin moet je ook de miljardeninvesteringen meewegen.
- Een nadeel van de MKBA is dat de lezer een fixatie heeft op het eindsaldo, dus er kan van alles inzitten, ook verdelingseffecten, maar men kijkt toch vooral naar het saldo. Dat is niet nodig maar stelt wel eisen aan de discussie en presentatie van resultaten.

Argumenten voor 2:

- Verdeling zit niet in saldo MKBA, dat vertegenwoordigt wel degelijk een waarde en het is prima om dat te laten zien.
- Er zijn voorbeelden van andere projecten die met negatieve MKBA's toch doorgang hebben gevonden en achteraf gezien als zeer waardevol worden gezien (er zijn overigens ook voorbeelden waarbij dat laatste niet het geval is).
- Het effect op Brede Welvaart is ook de opdracht dus je kunt het in ieder geval niet weglaten.

Discussie

De juiste analyse zou waarschijnlijk zijn: systematisch uitwerken welke onderdelen van BW niet (goed) in de MKBA zitten en vervolgens aan die aspecten apart aandacht besteden. Aangegeven wordt dat BBP geen welvaartsindicator is en dat die niet in de effecten benoemd moet worden. Dat het Deltaplan positieve en negatieve effecten heeft voor het Noorden is een conclusie, dus dat het Deltaplan daarmee een goed idee is kun je niet zonder meer concluderen. Het Expertpanel is van mening dat er mogelijk kosteneffectievere maatregelen zijn te bedenken dan dit spoorpakket. De 'brede welvaartsbatens' worden vooral veroorzaakt door de wonen/werkenimpuls, veel minder door spoorinfra. Dat is een belangrijk inzicht. Dat is misschien een lastige conclusie voor beleidsmakers, maar dat is wel wat de onderzoeksresultaten laten zien. Het brengt de vraag op of het huidige maatregelpakket ('het Deltaplan') wel het juiste is om beoogde doelen te bereiken. Het lastige is dat niemand weet wat dan wel de impuls zou kunnen zijn als het niet een spoorpakket is. Het is ook de vraag of de ervaringen met het eerdere compensatiepakket voor de Zuiderzeelijn heel veel meer impact laten zien. Daar is mogelijk ook nog iets van te leren.

Concluderend

Er zijn verschillen in de visies van de experts, maar de communis opinio is wel dat MKBA en de analyse op basis van de CBS thema's beiden incompleet zijn (en/of niet goed worden gebruikt) en elkaar daarom kunnen aanvullen. In het rapport en specifiek ook in de samenvatting dient inzichtelijk te worden gemaakt wat de verschillen zijn en hoe je de resultaten kunt interpreteren. De conclusie dat het Deltaplan ook positieve effecten genereert kan blijven, maar er zijn ook negatieve effecten op de Brede Welvaart waaronder aanzienlijke investeringskosten, zodat impliceren dat het spoor welvaartsverhogend werkt niet verantwoord is. De experts achten het zeker mogelijk dat andere impulsen vanuit brede welvaartsoptiek voor het Noorden kosteneffectiever zijn. Een verdere concentratie van de woningbouw op de knopen langs de as van de spoorlijnen lijkt een positiever effect te hebben op het kosten-baten saldo.

Plaats MKBA-resultaten ook in perspectief: wat waren de resultaten van eerdere en andere MKBA's en wat is daarmee gebeurd?

Punt 2: Agglomeratie-effecten

Het rapport gaat nu uit van positieve agglomeratie-effecten bij een toename van de omvang van een agglomeratie. Dat behoeft nuance, dit effect is niet oneindig, er zijn ook agglomeratienadelen. De vraag is of dat nu correct in de analyse zit.

Discussie

Problematisch is dat niemand precies weet wanneer voordelen omslaan in nadelen. Recent onderzoek laat ook zien dat bij een monocentrisch voorbeeld (Londen) nog veel hogere dichtheden dan in de Randstad toch leiden tot hogere productiviteit. Dat strookt wel met deze analyse.

Het gebruiken van een 'elasticiteit' is ook niet ongebruikelijk in dit soort analyses. Dat is prima, zeker als je oog hebt voor andere effecten waarin mogelijk agglomeratienadelen tot uiting komen. De relevante vraag is dan wat de agglomeratienadelen veroorzaakt. Vaak komt congestie ter sprake, maar dat is in het rapport in hoofdstuk 5 en 6 meegenomen. Dat geldt ook voor andere nadelen van agglomeratie, zoals milieukwaliteit, minder beschikbare ruimte: ook dit is in hoofdstuk 5 en 6 meegenomen. Dat moet je dan niet dubbeltellen als agglomeratienadeel. In de analyse wordt met het agglomeratie-effect echt bedoeld op sharing, matching & learning en de productiviteit die dat tot gevolg heeft. Niet de nadelen van congestie, criminaliteit etc. De vraag is of die agglomeratie-effecten zelf wellicht al voorbij een maximum zijn in de diverse kernen in de Randstad.

Dat neemt niet weg dat de vraag relevant blijft waar investeren effectiever is, in de Randstad, de intermediaire zone of juist de periferie; dus ook als de agglomeratie-effecten op zichzelf sterker zijn in de Randstad. Idealiter zou je per agglomeratie bepalen wat de potentie is en welke effecten er kunnen optreden en aan de hand daarvan dit effect bepalen. Agglomeratienadelen kunnen zich

ook uiten in hogere uitgaven aan (lonen voor) verzorgende functies (zie de uitgaven gemeentefonds), die zijn per hoofd groter in de grote gemeenten.

Concluderend

Het voert voor dit onderzoek te ver om per regio/kern een nadere analyse te maken. Ook analyses van uitgaven gemeentefonds per gemeente is een studie op zich. Wel is het advies om in het rapport meer duiding te geven over agglomeratievoor- en nadelen en hoe die nu in de analyse zijn meegenomen, inclusief de kanttekeningen daarbij, en ook in de samenvatting aandacht te besteden aan de berekening van het agglomeratie-effect en de nuances die daarbij passen. Maak zo specifiek mogelijk hoe en welke agglomeratie-effecten (positief en negatief) in de analyse zitten.

Punt 3: Realiteitsgehalte aantallen/WLO Laag

De timing van de spoormaatregelen en de mogelijke effecten daarvan voor wonen en werken blijft van groot belang, dat vraagt meer aandacht. De keuze van een basispad met WLO Hoog vertelt niet het hele verhaal. Dat dient in ieder geval expliciet beschreven te worden, evenals de mogelijke consequenties van het wel meenemen van een laag scenario. Een ander aandachtspunt is de berekening van verhuizingen vanuit de Randstad, die is niet correct.

Discussie

De timing is zeer belangrijk: je hebt een externe impuls nodig, dat kan spoor zijn, maar de realisatie van het spoor komt te laat. Wil je in de periode tot 2040 extra inwoners en arbeidsplaatsen trekken dan moet er iets anders gebeuren. Overigens: als je al eerder weet te bewerkstelligen dat er meer inwoners en arbeidsplaatsen in het Noorden zijn, dan verbetert dit waarschijnlijk de businesscase van de spoorlijnen.

De impact van het Deltaplan bij een laag scenario kent naar verwachting plussen en minnen. Vervoerwaarden en dus reistijd-baten en de exploitatie zullen naar verwachting minder zijn. Maar de impact van een impuls in het Noorden is mogelijk wel groter: bij WLO-Laag is er relatief veel krimp met de bijbehorende maatschappelijke problemen.

In de analyse in het concept van de verhuizingen uit de Randstad worden personen en huishoudens verward, waardoor de geschatte vraag naar woningen te hoog is. Zou je wel uitgaan van huishoudens dan is een bandbreedte van ongeveer de helft daarvan (25.000 tot 75.000) realistischer. Een ander aandachtspunt bij de analyse is dat de berekening van MKBA en BW nu zijn gebaseerd op de 220.000 woningen en de bijbehorende arbeidsplaatsen. Dat zijn dus geen realistische aantallen. Gelukkig is er al een gevoeligheidsanalyse waarin wordt uitgegaan van 100.000 woningen. Eigenlijk zou je ook met nog lagere cijfers willen rekenen.

Wat betreft de arbeidsmarkt is voorts van belang dat er door vergrijzing een tweezijdig effect is: aanbod op de arbeidsmarkt krimpt door pensioneringen, tegelijkertijd groeit de vraag naar

(ver)zorg(ende) activiteiten. Er is een endogene groei in verzorgende werkgelegenheid. Daar staat niets over in het rapport. En op de Groningse arbeidsmarkt zijn al tekorten.

Concluderend

In de samenvatting (en het hoofdrapport) wordt kwalitatief aangegeven wat mogelijke effecten zouden zijn van WLO Laag. Ook zal in de samenvatting expliciet worden verwezen naar de gevoeligheidsanalyse met minder woningen. De bandbreedte voor de vraag naar extra woningen op basis van de verhuistrends uit de Randstad is ca. 25.000 - 75.000.

Tot slot

Tijdens het overleg zijn door de experts, aanvullend op de besproken hoofdpunten, nog enkele specifieke aandachtspunten / aanbevelingen meegegeven voor vervolgonderzoek naar en verdere uitwerking van het Deltaplan Noordelijk Nederland:

- Als het spoor niet de aanjager is: wat zijn dan wel kansen voor de ontwikkeling van Noordelijk Nederland? Kansrijk is waarschijnlijk om bestaande kennisclusters te versterken. In Groningen zie je dat hoogopgeleiden nu worden behouden. Het laten groeien van de universiteit in Groningen en Hogescholen is mogelijk een optie. In Den Haag en Eindhoven zie je namelijk dat de R&D-uitgaven en groei van werkgelegenheid die dat met zich meebrengt toeneemt met de groei van het hoger onderwijs. Dat is in Groningen (nog) niet het geval. Ook toerisme kan een rol spelen. Dat staat nog niet in het rapport en zou een aanbeveling kunnen zijn.
- Gebruik in verdiepend onderzoek en bij nadere analyse van maatschappelijke effecten in ieder geval naast WLO Hoog ook WLO Laag.
- Onderzoek welke andere instrumenten/maatregelen bijdragen aan doelen. Enkele suggesties zijn het stimuleren van de groei van de universiteit, het toerisme, het creëren van aantrekkelijke woonomgevingen, ook voor 2e huizenbezit. Onderzoek de mogelijkheid van werkhubs op de knopen, een soort kantoor op afstand en kijk daarbij ook naar de rol van digitale infrastructuur en kennisnetwerken als alternatief voor of in aanvulling op spoorinfrastructuur.
- Sluit met woningbouw aan op actuele kansen. Zo is de druk op de woningmarkt in gemeente Groningen al hoog. Kijk in dat kader naar de huidige en verwachte situatie op de arbeidsmarkt en zoek daar de potenties. Ook dat kan zomaar 10 duizenden banen opleveren.
- Besteed meer aandacht aan de intraregionale verschillen: je hebt kans dat deze plannen goed zijn voor en goed vallen bij de steden, maar veel minder in het Ommeland. Dat speelt in Groningen, maar ook in Fryslân en Drenthe.