

## CPB Memorandum



Sector : Economie en Fysieke Omgeving  
Afdeling/Project : OEI-methodologie  
Samensteller(s) : Ioulia Ossokina, Annemiek Verrips  
Nummer : 232  
Datum : 24 september 2009

## Toelichting beoordelingsmethodiek projectbeoordelingen

### Samenvatting

Het CPB wordt regelmatig gevraagd om na te gaan of investeringsprojecten in aanmerking komen voor een Rijkssubsidie (bijvoorbeeld uit het FES-budget of het Budget Nota Ruimte). In dit memorandum wordt kort uitgelegd wat de welvaarteconomische voorwaarden voor subsidieverlening zijn en hoe deze in projectbeoordelingen worden toegepast. Eerst bespreken we het doel van de projectbeoordeling, daarna gaan we in op de voorwaarden en de invloed ervan op het eindoordeel over het project en ten slotte geven we verdere referenties en een voorbeeld.

# 1 Doel van de projectbeoordeling

Het doel van de projectbeoordeling is om erachter te komen of een financiële bijdrage van de overheid aan het ingediende project vanuit welvaartseconomisch oogpunt gerechtvaardigd is. Dit is het geval als het project aan de voorwaarden voor legitimiteit, effectiviteit en efficiëntie voldoet.

# 2 Voorwaarden

**Het project voldoet aan de voorwaarde voor legitimiteit als:**

- De uitvoering van het project positieve niet-markteffecten heeft (in de vorm van externe baten<sup>1</sup> of baten van publieke goederen<sup>2</sup>). Voorbeelden van niet-markteffecten zijn effecten op natuur en milieu, gezondheidswinsten, veiligheidsverbeteringen, kennispillovers, reistijdboten.
- De financiële bijdrage wordt gevraagd van het overheidsniveau dat het dichtst bij de burgers staat die van de positieve niet-markteffecten van het project profiteren (het subsidiariteitsprincipe). Bij sommige projecten ligt financiering vanuit regionale overheden (provincies, gemeenten, waterschappen) in de rede, omdat de effecten (grotendeels) op lokaal niveau neerslaan. In andere gevallen betreft het een probleem met een mondiale of Europese dimensie, waarbij financiering vanuit de EU of andere internationale samenwerkingsverbanden tot de mogelijkheden behoort die in de afweging worden betrokken.

Vanuit welvaartseconomisch oogpunt ligt het in de rede dat de financiële bijdrage van de overheid niet meer gaat bedragen dan het minimum van (i) het (financiële) tekort van de markteffecten van het project en (ii) het positieve saldo van de niet-markteffecten van het project. Informatie over de omvang van (i) en (ii) kan bijvoorbeeld worden ontleend aan een uitgevoerde kosten-batenanalyse.

**Het project voldoet aan de voorwaarde voor effectiviteit als:**

- Naar verwachting het doel waarvoor het project in het leven is geroepen, met het project wordt bereikt. Een goede probleemanalyse is cruciaal om de effectiviteit van het project te onderbouwen.

<sup>1</sup> Een extern effect is een welvaartsverandering die als gevolg van het project optreedt voor anderen dan de eigenaar of exploitant en de gebruikers van projectdiensten, waarmee de eigenaar of exploitant en de gebruikers in hun beslissingen geen rekening houden. (bron: OEI-leidraad, Eijgenraam et al., 2000)

<sup>2</sup> Een publiek goed is een goed of dienst die, zodra ze wordt verstrekt aan één persoon, zonder extra kosten ook beschikbaar is voor anderen (bron: OEI-leidraad, Eijgenraam et al., 2000). Het gebruik van een zuiver publiek goed is niet-rivaliserend (de consumptie door de een gaat niet ten koste van de consumptie door de ander) en niet uitsluitbaar (het is niet mogelijk om mensen buiten te sluiten van het gebruik van het goed).

### **Het project voldoet aan de voorwaarde voor efficiëntie als:**

- Het saldo van de maatschappelijke baten en de maatschappelijke kosten die het project genereert, positief is (met andere woorden, het project verhoogt de maatschappelijke welvaart) en er geen goedkopere alternatieven zijn die hetzelfde doel bereiken.

Het positieve saldo van maatschappelijke baten en maatschappelijke kosten kan bijvoorbeeld blijken uit een uitgevoerde kosten-batenanalyse. Bij goedkopere alternatieven die hetzelfde doel bereiken, kan gedacht worden aan: alternatieve projecten of projectvarianten, alternatieve instrumenten - zoals regelgeving of heffingen - en alternatieve financieringsbronnen en -vormen. Alternatieven die in de beoordelingen standaard worden meegenomen, zijn uitstel en fasering. Verder wordt in ogenschouw genomen of er voldoende rekening is gehouden met projectspecifieke risico's.

### **Invloed van de voorwaarden op het eindoordeel over het project inclusief subsidie**

Het eindoordeel kan gunstig, gemengd of ongunstig zijn. Elke van de drie voorwaarden afzonderlijk is een noodzakelijke voorwaarde voor een gunstig eindoordeel over het project in zijn totaliteit dus inclusief de daarvoor gevraagde subsidie. Dit betekent dat als het project niet voldoet aan één van de voorwaarden, het eindoordeel 'ongunstig' zal zijn. De drie voorwaarden gezamenlijk vormen een voldoende voorwaarde voor een gunstig eindoordeel. Een gemengd beeld ontstaat indien het project nog niet aan alle drie voorwaarden voldoet, maar dit met een aantal verbeteringen binnen een redelijke termijn kan worden bereikt.

## **3 Projectbeoordelingen op verschillende beleidsterreinen**

Projectbeoordelingen vinden plaats voor projecten op uiteenlopende beleidsterreinen, zoals: gebiedsontwikkeling, infrastructuur of kennis. Kenmerken van een specifiek beleidsterrein hebben invloed op hoe de hiervoor besproken voorwaarden concreet worden toegepast. Als een KBA beschikbaar is, dan levert deze nuttige informatie voor de projectbeoordeling (zie het voorbeeld hieronder). Voor nadere informatie over KBA's infrastructuur en gebiedsontwikkeling wordt verwezen naar o.a. de OEI-leidraad (Eijgenraam et al., 2000) en het CPB-memorandum 'Problemanalyse en daaruit volgende project- en nulalternatieven in KBA's' (Eijgenraam en Ossokina, 2009). Voor sommige projecten is het in geld uitdrukken van de baten in een KBA minder goed mogelijk. Bij dit soort projecten moeten andere methodes worden toegepast om te beargumenteren dat het project aan de voorwaarden voor legitimiteit, effectiviteit en efficiëntie voldoet. Voor nadere informatie over deze methodes wordt verwezen

naar bijvoorbeeld: de PBL-publicatie 'Natuureffecten in de MKBA's van projecten voor integrale gebiedsontwikkeling' (Sijtsma et al, 2009) voor natuureffecten en de CPB-publicatie 'Beoordeling CPB FES-ronde Selectieve Continuering' (red. Verrips en Okker, 2009) voor kennisprojecten.

Hieronder wordt ter illustratie een voorbeeld gegeven van een projectbeoordeling van een gebiedsontwikkelingsproject. In deze beoordeling speelt de kosten-batenanalyse een belangrijke rol.

### **Voorbeeld: rol KBA in de projectbeoordeling**

Een uitgevoerde KBA van een project levert nuttige informatie voor de projectbeoordeling. Een goede probleemanalyse onderbouwt de effectiviteit van het project. Het saldo van de totale maatschappelijke effecten geeft inzicht in de efficiëntie. De saldi van de markteffecten en niet-markteffecten van het project geven inzicht in de legitimiteit van een financiële bijdrage van de overheid. Hieronder is ter illustratie een overzichtstabel van de kosten en baten opgenomen voor een fictief project waarbij een oud bedrijventerrein wordt getransformeerd naar een nieuwe wijk met de functies wonen en voorzieningen. Daarnaast vindt een verbetering van de ruimtelijke kwaliteit plaats met cultuurhistorische waarden met mogelijkheden tot recreatie. De bedrijven die worden uitgeplaatst, veroorzaken overlast in de omgeving.

Er bestaat een tekort in het grondexploitatiesaldo van €24 mln. De grondexploitaties zijn opgesteld in prijzen exclusief btw. De KBA rekent echter in marktprijzen. De post 'Correctie grondexploitatiesaldo naar marktprijzen inclusief btw' bevat het verschil, dit is –€4 mln.<sup>3</sup> Naast de markteffecten veroorzaakt het project een aantal niet-markteffecten. De recreatiebaten die gepaard gaan met de cultuurhistorische waarden en toevallen aan bezoekers van buiten het plangebied<sup>4</sup>, zijn geraamd op €5 mln. Daarnaast is de verwachting dat bestaande woningen in de directe omgeving van het plangebied als gevolg van de verdwenen overlast in waarde stijgen. Deze waardeverhoging kan niet (goed) worden geïnternaliseerd (dat wil zeggen omgezet in inbare financiële baten) binnen het project en vormt daardoor een positief extern effect. Deze waardeverhoging buiten het plangebied is geschat op €26 mln. Op de nieuwe locatie zullen de verplaatste bedrijven (waarschijnlijk) negatieve externe effecten met zich meebrengen (overlast). Het is niet bekend waar de bedrijven naartoe gaan, maar de verwachting is dat door de nieuwbouw van de bedrijven de negatieve externe effecten op de nieuwe locatie gering zijn; deze effecten zijn daarom als –pm meegenomen. Het saldo van kosten en baten bedraagt hiermee +€3 mln (netto contante waarde) en een bescheiden –pm-post.

<sup>3</sup> Dit verschil betreft onder meer de btw, maar is breder. Zie voor een nadere uitleg het CPB-memorandum 'Het gebruik van consistente prijzen voor KBA-effecten: bij voorkeur marktprijzen (incl. btw)' van Zwaneveld en Eijgenraam (te verschijnen).

<sup>4</sup> De recreatiebaten die toekomen aan de bezoekers van binnen het plangebied, zijn reeds verwerkt in de grondprijzen in het plangebied en worden daarom niet als een aparte post meegenomen.

In dit voorbeeld wordt het doel van het project – transformatie van een bedrijventerrein naar een woonwijk met (recreatie)voorzieningen – bereikt. Het project voldoet derhalve aan de voorwaarde voor effectiviteit. Het project heeft een exploitatietekort (het saldo van de markteffecten van het project is negatief), maar de niet-markteffecten resulteren samen met dit exploitatietekort in een positief saldo van de maatschappelijke kosten en baten. Daar het project maatschappelijk gezien rendabel is en er geen goedkopere alternatieven zijn, voldoet het project aan de voorwaarde voor efficiëntie. Omdat er positieve niet-markteffecten zijn die het tekort van de markteffecten compenseren, voldoet het project ook aan de voorwaarde voor legitimiteit van overheidsingrijpen, met de kanttekening dat de financiële bijdrage wordt gevraagd van het overheidsniveau dat het dichtst staat bij de burgers die van de positieve niet-markteffecten van het project profiteren (het subsidiariteitsprincipe). Vanuit het welvaartseconomisch oogpunt ligt het verder in de rede dat de financiële bijdrage van de overheid niet meer gaat bedragen dan het minimum van (de absolute waarde van) het tekort van de markteffecten exclusief btw (€24 mln) en het positieve saldo van de niet-markteffecten (€31 mln– pm), dit is €24 mln.

Het eindoordeel over het project is gunstig bij een overheidssubsidie van maximaal €24 mln.

**Tabel 3.1 Kosten en baten fictief project, contante waarde (mln € NCW)**

**Financieel saldo grondexploitatie (exclusief btw)**

Kosten bedrijfsverplaatsingen	– 92
Kosten bouwklaar maken	– 36
Onderhoudskosten	– 2
Grondopbrengsten woningen	102
Grondopbrengsten voorzieningen	4
<b>Totaal financieel saldo grondexploitatie</b>	<b>– 24</b>

**Correctie grondexploitatiesaldo naar “marktprijzen inclusief btw” (16,6% van het financieel saldo exclusief btw)** **-4**

**Externe effecten**

Cultuurhistorische en recreatie-opbrengsten	5
Waardestijging woningen buiten plangebied	26
Externe effecten op de nieuwe locatie van de bedrijven	– pm
<b>Totaal externe effecten</b>	<b>31– pm</b>

**Maatschappelijke saldo kosten en baten in marktprijzen (inclusief btw)** **3– pm**

## Literatuur

Eijgenraam, C.J.J., C.C. Koopmans, P.J.G. Tang en A.C.P. Verster, 2000, Evaluatie van infrastructuurprojecten. Leidraad voor kosten-batenanalyse, CPB, Den Haag en NEI, Rotterdam.

Eijgenraam, C.J.J. en I.V. Ossokina, 2009, Probleemanalyse en daaruit volgende project- en nulalternatieven in KBA's, CPB-memorandum 5/2009/03, CPB, Den Haag.

Sijtsma, F.J., A. van Hinsberg, S. Kruitwagen en F.J. Dietz, 2009, Natuureffecten in de MKBA's van projecten voor integrale gebiedsontwikkeling, PBL-publicatie 500141004, PBL, Bilthoven.

Verrips, A.S. en V.R. Okker (red.), 2009, Beoordeling CPB FES-ronde Selectieve Continuering, CPB Document 188, CPB, Den Haag.

Zwaneveld, P.J. en C.J.J. Eijgenraam (te verschijnen), Het gebruik van consistente prijzen voor KBA-effecten: bij voorkeur marktprijzen (incl. btw), CPB-memorandum. CPB, Den Haag.