

## Economie en besluitvorming over grote projecten

*Bij het opzetten van grote projecten ontbreekt het vaak aan een systematische evaluatie van de economische voor- en tegenargumenten. Ook kan de afstemming met de betrokkenen dikwijls veel beter. Een economische effectrapportage biedt uitkomst.*

De Lely's van de jaren negentig worden met geheel andere problemen geconfronteerd dan de plannenmakers van voor en vlak na de tweede wereldoorlog. Bij het realiseren van grote projecten is de technische haalbaarheid van een project in de schaduw komen te staan van maatschappelijke haalbaarheden. Dat geldt voor alle grote projecten, of het nu gaat om infrastructuur, afvalverwijdering of stedelijke bouwplannen. Vele formele en informele procedures getuigen hiervan. Wettelijk verplichte milieu- en ruimtelijke afwegingen zijn van belang, omdat grote projecten vaak fors ingrijpen in de omgeving, maar er gaat veel tijd inzitten. Bergen papier, vele uren overleg met een groot aantal partijen en een langdurig afwegingsproces zijn nodig alvorens een definitief besluit over een project kan worden genomen. De economie, waar het toch vaak om is begonnen, dreigt daardoor op de achtergrond te raken. Bij het Integraal Plan Noordrand Rotterdam (IPNR), een van de grootste projecten die in Nederland op stapel staan, is daar op een bijzondere manier mee omgegaan. Op aandringen van de gemeenteraad is een aparte plaats ingeruimd voor het versterken van de economie in de discussie en de besluitvorming. Dit artikel zet het gekozen middel, namelijk een zogenoemde economische effectrapportage (EER), uiteen en geeft enige resultaten weer bij het IPNR.

### IPNR

De 'I' van IPNR staat voor integraal. Of voor ingewikkeld, zo wordt soms gegrapt. Immers het plan, te realiseren in het gebied dat ruwweg de huidige luchthaven Zestienhoven en omgeving beslaat, bevat meerdere ingrijpende componenten. Ten eerste gaat het om de bouw van een nieuw stedelijk gebied met circa 5.500 woningen, 250.000 m<sup>2</sup> kantooroppervlak

en circa 60 hectare bedrijventerrein. Ten tweede is een nieuwe rijkswegverbinding aan de orde in aansluiting op de Van Brienenoordbrug en in de derde plaats bevat het plan een nieuwe, naar het noorden opgeschoven luchthaven ter vervanging van het zorgenkindje Zestienhoven. 'Nieuw Rotterdam Airport' moet zich richten op het sterk groeiende Europees-regionale vliegverkeer en is de blikvanger van het IPNR.

Drie deelprojecten dus, waarin de gemeente Rotterdam, de Directie Zuid-Holland van Rijkswaterstaat, en de NV Luchthaven Schiphol samen optrekken. Daarnaast is er ook nog een consortium van vier private bedrijven betrokken bij de financiering van het plan. De totale investeringen voor het IPNR bedragen circa f 4,5 miljard.

Voor elk van de drie componenten van het IPNR moet een zogenoemde hoofdprocedure worden doorlopen: het structuurplan, de projectnota rijksweg en de aanwijzing luchthaven. Voorts moet voor elke component een milieu-effectrapport (MER) worden opgesteld. Bij het complexe project IPNR is veel energie gestoken in een goede coördinatie van procedures, inspraak en besluitvorming. De kans op nare verrassingen in het traject naar definitieve besluitvorming, die naar verwachting pas in 1993 zal plaatsvinden, is daardoor een stuk kleiner geworden. En er wordt recht gedaan aan het maatschappelijke besef dat steeds schaarser wordende ruimte en het milieu niet gedachtenloos kunnen worden opgeofferd aan de economische vooruitgang.

### En de economie?

Maar niet alleen een goed milieu en ruimte zijn schaars in Nederland. Ook op economisch terrein zijn er nog vele problemen op te lossen. Sterker nog, het zijn vaak juist soci-

aal-economische motieven die een grote rol spelen in de totstandkoming van een plan. In het geval van Rotterdam kunnen projecten als het IPNR en de Kop van Zuid worden gezien als de fysieke componenten van de sociale en economische vernieuwing in het kader van het zogenoemde 'Nieuwe Rotterdam'. Om te voorkomen dat dergelijke motieven in het proceduregeweld uit het beeld verdwijnen, hebben de initiatiefnemers van het IPNR gekozen voor een afzonderlijke plaats voor de economische afweging: de economische effectrapportage (EER). Het is natuurlijk niet de bedoeling dat deze procedure verwordt tot een extra belasting van de besluitvorming. Maar, waar de MER bij voorbeeld gedetailleerd ingaat op verschillende milieueffecten van de planvarianten, dienen ook de te verwachten economische effecten in een gelijkwaardige discussie en besluitvorming een rol te spelen.

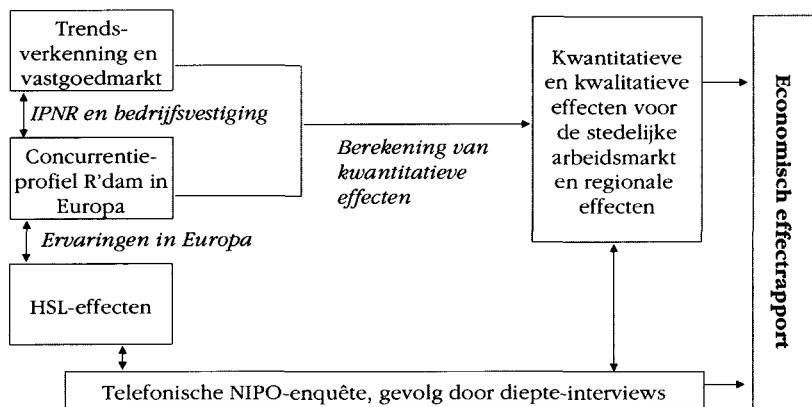
Een economische effectrapportage in samenhang met de MER- en structuurplan-procedure is bedoeld om de economie in de besluitvorming over het IPNR een rol te laten spelen. Dit is redelijk uniek in Nederland<sup>1</sup>. De EER is als begrip zelfs nieuw.

### Filosofie

De EER is een combinatie van economisch onderzoek en een proces van argumentuitwisseling daarover tussen bestuur en burgers. De bedoeling is te komen tot een discussie op basis van feiten en deugdelijke argumenten en daardoor tot een soort 'Rationalität durch Diskurs'. Daaraan is bij het IPNR op twee manieren inhoud gegeven. De eerste betreft de keuze van de onderzoeksonderwerpen. Daarvoor is aansluiting gezocht bij de strategische beleidsthema's, zoals door het bestuur gedefinieerd, en bij de onderwerpen die in de discussie over het IPNR centraal staan. Ten tweede heeft de vormgeving van het proces van studie, informeren en overleg bijzondere aandacht gekregen. Een bestuurlijk gefiatteerde startnotitie vervulde een belangrijke functie. Hierin werd het probleem geanalyseerd en de aanpak beschreven, zodat een toetsing van het eindproduct mogelijk is. Voorts is als waarborg voor de kwaliteit van

1. Inmiddels vindt het concept navolging bij onder meer het Scheveningen-Havenproject en de uitbreiding van Schiphol.

**Figuur 1. Structuur economische effectrapportage IPNR**



het eindproduct, conform de MER-procedure, voorzien in een toetsing door een onafhankelijke 'commissie van wijze mannen'. Op weg naar het eindproduct is in zogenoemde klankbordbijeenkomsten met de betrokkenen over de onderzoeksuitkomsten overleg gepleegd. Een praktische benadering dus, die steun vindt in de magere theoretische en modelmatige resultaten die de wetenschap heeft te bieden over de relatie tussen infrastructuur en economie<sup>2</sup>.

### Het beoordelingskader

De startnotitie-EER heeft het scala van criteria waaraan de verschillende planalternatieven getoetst kunnen worden beperkt tot die hoofdpunten die zowel in de discussie over het IPNR als in het gemeentelijke beleid een belangrijke rol spelen:

- de mate waarin de elementen van het IPNR tegemoet komen aan maatschappelijke behoeften en trends. Dit is uiteraard een voorwaarde om van positieve economische uitstraling te kunnen spreken;
- de invloed van het IPNR op het vestigingsklimaat in stad en regio. Het bedrijfsleven moet optimaal worden geacommodeerd en de gemeente mikt op het aantrekken van meer bedrijvigheid in de zakelijke dienstverlening en de hoofdvestigingen van internationaal/-Europees georiënteerde bedrijven;
- het werkgelegenheidseffect van de verschillende IPNR-varianten;
- de IPNR-bijdrage aan de positie van Rotterdam in de internationale concurrentie tussen economische regio's.

Daarbij is er ook de kwestie van de schaalniveaus. Een project als het IPNR heeft naast stedelijke ook regionale en nationale betekenis.

Conform de MER-methode worden verschillende planvarianten van het IPNR op deze criteria beoordeeld. Voor de EER is daarbij vooral de vraag over de vestiging van de luchthaven van belang.

### Inhoud (deel)onderzoeken

Na een inhoudelijke verkenning in de startnotitie zijn de onderwerpen geïnventariseerd waarover meer gegevens gewenst zijn ten einde de besluitvorming over het IPNR zo goed mogelijk te voeden met informatie. Figuur 1 geeft een beeld van de deelonderzoeken in het kader van de EER en hun onderlinge samenhang. In de eerste plaats en juist omdat de vraag in de discussie steeds naar voren komt, is onderzocht of een aansluiting op de hoge-snelheidslijn (HSL) in de plaats zou kunnen komen van een nieuwe luchthaven. Indien de HSL dezelfde economische functie heeft als een luchthaven, dan zou een IPNR zonder luchthaven voor het vestigingsklimaat in Rotterdam net zo gunstig zijn als de luchthavenvariant. De invloeden van een IPNR met respectievelijk zonder luchthaven op het vestigingsklimaat en het concurrentieprofiel van Rotterdam vormen een tweede blok van onderzoeken. De onderzoeken in dit kader van het Grondbedrijf Rotterdam/Nederlands Economisch Instituut en van de Erasmus Universiteit indiceren waarom en in welke mate door de verschillende IPNR-varianten wordt bijgedragen aan vestiging door bedrijven in de Rotterdamse regio. Zij vormen daarmee belangrijke bouwstenen voor kwantificering van de economische effecten.

Er is een uitgebreide consultatie gehouden onder het regionale bedrijfsleven, door middel van een NIPO-enquête en diepte-interviews. De

consultatie functioneert als een praktische toets voor de onderzoeksresultaten en is bovendien een middel dat de betrokkenheid van het bedrijfsleven bij de besluitvorming over het IPNR vergroot. Verder zijn de analytische deelproducten intensief besproken in bijeenkomsten in deel- en buurgemeenten.

### Enkele resultaten

In het jaar 2010 zal maximaal tien procent van de potentiële reizigers via Nieuw Rotterdam Airport de HSL prefereren boven het vliegtuig. Dat is bij een optimaal Europees HSL-net. Komt het HSL-net minder voortvarend tot stand dan bedraagt het passagiersverlies voor de luchthaven circa vijf procent<sup>3</sup>. De HSL is vooral een alternatief voor het 'city-to-city-verkeer' over afstanden van niet meer dan circa 500 kilometer. De situatie in andere Europese steden en de consultatie van het regionale bedrijfsleven geven aan dat de HSL niet als vervanging van maar als aanvulling op de nieuwe luchthaven dient te worden beschouwd. Trendanalyses<sup>4</sup> geven aan dat de luchthaven een belangrijk voordeel is bij het aantrekken van die typen van bedrijvigheid waarop het beleid zich steeds sterker richt: (regionale) hoofdkantoren van internationaal opererende bedrijven, zakelijke dienstverlening, beurs- en congreswezen, industriële serviceverlening en R&D. Sluiting van de luchthaven wordt door het reeds gevestigde bedrijfsleven als een negatief signaal opgevat, in het bijzonder voor het behoud en aantrekken van internationale bedrijven<sup>5</sup>. Een en ander vertaalt zich in de variant met luchthaven naar een snellere afzet van bedrijvenfaciliteiten in het plangebied, Rotterdam-centrum en de omgeving dan in de variant zonder luchthaven<sup>6</sup>.

2. Zie P. Rietveld, De economische uitstraling van infrastructuur, *Openbare Uitgaven*, nr. 2, 1991.

3. Rotterdam Transport Center, *Gevolgen van een hogesnelheidslijn voor Rotterdam Airport*, Rotterdam, 1990.

4. Nederlands Economisch Instituut, *Bedrijvenfaciliteiten plan noordrand Rotterdam. Een lange-termijn-marktverkenning*, Rotterdam, 1990.

5. Bureau voor Economische Argumentatie, Projectteam EER, *Hoe denkt het regionale bedrijfsleven over het IPNR?*, Rotterdam, 1990.

6. Grondbedrijf Rotterdam, *Bedrijvenfaciliteiten IPNR*, Rotterdam, 1990.

### Kwantificering

De kwantificeringen van Regioplan<sup>7</sup> en NEI/ETAS<sup>8</sup> laten zien welke stedelijke en regionale effecten – met het accent op werkgelegenheidscreatie – mogen worden verwacht van de IPNR-varianten met en zonder luchthaven.

In termen van werkgelegenheidscreatie scoren beide varianten goed, maar de luchthavenvariant beter. Dat geldt zeker wanneer ook de effecten buiten het plangebied door middel van input-outputanalyse in de berekening worden betrokken (zie tabel 1). Het blijkt ook dat de luchthavenvariant binnen het plangebied meer werkgelegenheid voor laag- en ongeschoolden creëert en juist daar zitten de grootste problemen in de Rotterdamse arbeidsmarktsituatie. Meer dan tachtig procent van de Rotterdamse werklozen is lager- en ongeschoold.

De investeringskosten van beide varianten ontlopen elkaar nauwelijks.

### Regionale en nationale effecten

Regionaal wordt de IPNR-uitstraling in hoofdzaak bepaald door de voor Zuid-Holland unieke combinatie van luchthaven en rijksweg.

Mèt luchthaven strekt de positieve uitstraling van het IPNR zich uit tot de centrumlocaties van Rotterdam zelf en tot de acquisitiemogelijkheden van de andere economische centra in de zuidvleugel van de Randstad. Zonder luchthaven is het IPNR vooral te beoordelen als een locatie die in concurrentie staat met andere ontwikkelingsprojecten in de Randstad.

Op nationale schaal mag het IPNR met luchthaven en rijksweg in de eerste plaats worden gezien als een versterking van de mainportfunctie van Rotterdam. Daarnaast biedt de betrokkenheid van Schiphol mogelijkheden voor de verdelings- en uitwijkfunctie van een nieuwe luchthaven in Rotterdam, die ook aan Schiphol ten goede komt.

Een rechtstreeks nationaal effect is dat tegenwicht wordt geboden aan de aantrekkingskracht van Zaventem op reizigers uit de zuidvleugel.

**Figuur 2. Samenvatting en invulling beoordelingskader**

		IPNR met luchthaven	IPNR zonder luchthaven
<b>Nationale betekenis</b>		+	0
		IPNR met luchthaven	IPNR zonder luchthaven
<b>Regionale uitstraling</b>		++	+
		IPNR met luchthaven	IPNR zonder luchthaven
Perspectief	++	++	
Vestigingsklimaat	++	+/-	
Intern. positie Rotterdam	+	0/-	
Werkgelegenheid:			
- kwantitatief	++	+	
- kwalitatief	+ / 0	0	

### Economische beoordeling

De sociaal-economische afwegingen van verschillende invullingen van het IPNR wijzen in de richting van een voorkeur voor de variant met luchthaven, goede rijkswegontsluiting, een hoogwaardige woonwijk en de geprojecteerde bedrijfsfaciliteiten. De mix van elementen kan ten goede komen aan het Rotterdamse vestigingsklimaat. De regionale en nationale uitstraling is gunstiger dan bij de variant zonder luchthaven. Figuur 2 vat de onderzoeksresultaten globaal samen aan de hand van het beoordelingskader.

Maar de EER geeft ook aan dat er voorwaarden verbonden zijn aan de economische voorkeur voor een IPNR met luchthaven. Het gaat bij voorbeeld om de planologische inrichting ten gunste van de kwaliteit van het stedelijke gebied en om de relatie met Schiphol. Voor de nieuwe luchthaven bestaan goede vooruitzichten, maar zij moet wel de ruimte krijgen om de markt te veroveren, conform het profiel van de luchthaven. Dat wil zeggen sterk gericht op het zakelijke en Europese, regionale verkeer.

Voorts maakt de analyse duidelijk dat er sprake dient te zijn van een actief arbeidsmarktbeleid, om de te creëren banen ook werkelijk aan Rotterdamers ten goede te laten komen.

### Tot slot

Maatschappelijke afwegingen bepalen per geval of een groot project nog realiseerbaar is in Nederland. Het is dus van belang dat die afwegingen evenwichtig zijn, waarbij ook economische waarden op gestructureerde wijze voor het voetlicht worden gebracht. In het geval van de EER bij het IPNR is bewust niet voor een zwaar theoretische benadering gekozen, zo die al iets zou kunnen opleveren. Er is gekozen voor een praktische en communicatieve benadering, aansluitend bij de onderwerpen die de discussie bepalen en in procedurele zin passend bij de gedemocratiseerde afwegingsprocedures. De pro- en contra-argumenten in bij voorbeeld de klankbordbijeenkomsten worden daardoor gestructureerd en inhoudelijk gestimuleerd, hetgeen de bestuurlijke afwegingen en daardoor het draagvlak voor de uiteindelijke besluitvorming ten goede kan komen.

### Hans de Boer en Frank Brouwer

De auteurs zijn respectievelijk verbonden aan het Bureau voor Economische Argumentatie en de gemeente Rotterdam en zijn secretaris respectievelijk voorzitter van het projectteam Economische Effectrapportage voor het IPNR.

**Tabel 1. Integrale, blijvende effecten voor Zuid-Holland, per jaar**

	IPNR met luchthaven	IPNR zonder luchthaven
Productie (mln. gld)	4.740	3.420
Toegevoegde waarde (mln. gld)	2.620	2.060
Werkgelegenheid (arbeidsjaren)	28.620	21.950

7. Regioplan BV, *Werkgelegenheidseffecten integraal plan noordrand Rotterdam. Prognose voor twee varianten*, Amsterdam, 1990.

8. NEI/Economisch Technologisch Adviesbureau Strankinga, *Kwantificering economische effecten integraal plan noordrand Rotterdam*, Rotterdam/Hilversum, 1991.