

Welke maatschappelijke effecten betalen zichzelf nou terug...?!

MKBA IN STEDELIJKE VERNIEUWING

Gemeenten en woningcorporaties zoeken in maatschappelijke kosten-batenanalyses (MKBA's), in meer en minder uitgewerkte vorm, steeds vaker een financieringsinstrument voor stedelijke vernieuwing. Een MKBA zou een overheidsbijdrage kunnen verantwoorden en een breed scala aan private partijen kunnen overtuigen tot investeren. Maar in hoeverre is een MKBA hiervoor geschikt? Wanneer is er sprake van een verantwoorde overheidsbijdrage of private projectinvestering? En hoe overtuig je partijen hiertoe met behulp van een MKBA?

Thomas van Leengoed

Ik sta in dit artikel stil bij bovenstaande vragen en toon aan dat de meerwaarde van een MKBA als financieringsinstrument beperkt is. Het artikel begint met een korte toelichting op de aanleiding, het doel en de uitwerking van MKBA's in stedelijke vernieuwing. Het eindigt met enkele aanbevelingen voor gebruik.

MKBA als subsidievoorwaarde

Het kabinet heeft onlangs 1 miljard euro beschikbaar gesteld voor een aantal complexe stedelijke vernieuwingsprojecten voor de periode 2011 t/m 2014. De ministerraad heeft voor de selectie van projecten de volgende voorwaarden gesteld:

- Het project draagt bij aan de doelstellingen van de Nota Ruimte; het bevordert van een duurzame leefomgeving;
- Het project betreft een integrale gebiedsontwikkeling, waarvan de ligging en het stedenbouwkundig programma bestuurlijk zijn geaccordeerd;
- Het project is maatschappelijk rendabel. Dit moet volgen uit een MKBA, beoordeeld door één of meerdere planbureaus, waaronder het CPB.

De laatste voorwaarde toont het belang aan van het opstellen van een MKBA.

In het kader verduidelijkt een (vereenvoudigd) praktijkvoorbeeld de wijze waarop het maatschappelijke rendement van een project wordt berekend.

MKBA voor waardecreatie en -benutting

Het voorbeeld illustreert, nog zonder oordeel over de beschreven effecten, het inzicht dat onder andere gemeenten en woningcorporaties willen verkrijgen met financiële en maatschappelijke projectanalyses. De volgende vragen spelen:

- Wat is het maatschappelijke rendement van een project of een projectalternatief?
- Welke belanghebbenden zijn gezien het rendement bereid tot investeren?

Het ministerie van VROM heeft ter beantwoording van bovenstaande vragen (vanuit haar perspectief) een handreiking MKBA opgesteld. De handreiking verduidelijkt hoe het maatschappelijk rendement van een project kan worden berekend en op basis van welke criteria het rijk overgaat tot subsidiering. Hieruit valt het volgende af te leiden:

Waardecreatie

Een MKBA geeft in beginsel antwoord op vraag één: wat is het maatschappelijk rendement van een project? Het geeft inzicht in de voor- en nadelen van een project voor alle partijen in de samenleving, zoveel mogelijk op geld gewaardeerd. Een MKBA berekent dus het maatschappelijk rendement van een project en kan hiermee verschillende typen besluiten ondersteunen; het wel of niet laten doorgaan van een project (investeren), het kiezen tussen een reeks van projecten (prioriteren) of het verbeteren van een project (optimaliseren).

Een voorbeeld — een MKBA voor twee specifieke planonderdelen

Een gemeente voert de grondexploitatie voor een integrale vernieuwingsopgave. Ze heeft voor twee specifieke planonderdelen een MKBA laten opstellen. Eén voor het verhogen van het gezondheidsniveau van de bewoners in het plangebied en één voor het opheffen van een verkeersbarrière ter bevordering van de veiligheid en leefbaarheid. Dit leverde de onderstaande resultaten op.

‘Investeren in de gezondheid van de bewoners is maatschappelijk verantwoord’

Het gezondheidsniveau van de bewoners kan worden verhoogd door het stimuleren van beweging. Dit kan door het renoveren van de bestaande sportzalen, het aanleggen van een ‘Cruyff court’ en het opstarten van een gezondheids campagne. De totale investeringskosten voor deze maatregelen bedragen circa 8 mln. euro. De maatschappelijke baten zijn berekend op circa 12 mln. + PM euro. Significant effect is de ‘kwaliteitstoename van het leven’ onder jongeren tot 25 jaar als gevolg van meer beweging.

Kwaliteitstoename van het leven onder jongeren is gelijkgesteld aan vijf gewonnen levensjaren per jongere vermenigvuldigd met 200 jongeren in het plangebied en een gewaardeerde QALY (*Quality Adjusted Life Years*) van 50.000 euro per gewonnen levensjaar. Dit effect valt in jaar 40, waarmee het met een rentevoet van 2,5 procent uitkomt op circa 12 mln. euro (netto contante waarde).

Niet-significante of waardeerbare effecten (PM) zijn verminderde onveiligheid, meer productiviteit en hogere kosten voor zorg, pensioen en AOW.

‘Een tunnel is vanuit welvaartsperspectief beter dan de aanleg van een brug’

De aanleg van een tunnel geeft een hoger maatschappelijke rendement dan de aanleg van een brug. De investeringskosten van de tunnel bedragen circa 100 mln. euro tegenover 50 mln. euro voor de brug.

De maatschappelijke baten van de tunnel zijn berekend op circa 60 mln. euro + PM tegenover 25 mln. euro + PM voor de brug. Significante effecten zijn reistijdwinst, kwaliteitstoename van de bestaande woningen en consumentensurplus.

Reistijdwinst is gewaardeerd op circa 40 mln. euro. Dit is gelijk aan een ingeschatte reistijdwinst van een halve minuut per voertuig vermenigvuldigd met 40.000 voertuigen op een dag, 260 werkdagen per jaar, 1,1 personen per voertuig en een reistijdwaarde van 25 euro per uur per persoon. Dit geeft circa 2,4 mln. euro reistijdwinst per jaar en is bij een oneindige doorlooptijd en een rentevoet van 5,5 procent gelijk aan circa 40 mln. euro (netto contante waarde).

Kwaliteitstoename van de bestaande woningen door verbetering van de omgeving is gewaardeerd op circa 11 mln. euro. Dit is gelijk aan een eenmalige waardeverhoging van 5 procent van de 1000 woningen binnen een straal van 500 meter van het plangebied, met een gemiddelde WOZ-waarde van 220.000 euro per woning.

Consumentensurplus is gewaardeerd op circa 9 mln. euro. Dit is gelijk aan een eenmalig prijsvoordeel van 3 procent van de 1000 nieuwe woningen, met een gemiddelde VON prijs van 300.000 euro per woning. Het betreft een niet-geprijsd voordeel voor de eerste koper bij doorverkoop, wat de ontwikkelaar niet heeft verzilverd vanwege zijn afzetriscio.

Niet-significante of waardeerbare effecten zijn reistijdverlies gedurende de bouw, afname van geluids-overlast en een verbeterde luchtkwaliteit.

De gemeente is tevreden met de resultaten. Investeren in het gezondheidsprogramma en de aanleg van een brug lijkt met inbegrip van de niet-waardeerbare effecten maatschappelijk rendabel. Maar wie gaat op basis van deze resultaten nou welke hoeveelheid geld investeren...?

De procedure van een MKBA bestaat uit het vaststellen van een probleem- en doelstelling, het definiëren van de alternatieven, het inventariseren en kwantificeren van de bijbehorende kosten en baten en het presenteren van de resultaten.

Bij het definiëren van de alternatieven wordt onderscheid gemaakt in een nulalternatief en één of meerdere projectalternatieven. Het projectalternatief is de voorgestelde uitvoeringsvariant van het vernieuwingsplan. Het nulalternatief is de meest waarschijnlijk te achten ontwikkeling zonder bijdrage; een autonome ontwikkeling van

de bestaande situatie of het project in alternatieve vorm (bijvoorbeeld versoberd of met meer rendabele planonderdelen). De keuze van het nulalternatief bepaalt in belangrijke mate de uitkomsten van een MKBA. Een MKBA is immers een verschilanalyse. Het effect van een project is gelijk aan het verschil in saldo van kosten en baten tussen het projectalternatief en het nulalternatief.

Bij het inventariseren van de maatschappelijke effecten van een project wordt onderscheid gemaakt in directe effecten, indirecte effecten en externe effecten. Directe effecten zijn effecten die toevallen aan de eigenaar,

exploitant of gebruiker van het project. Denk hierbij aan het effect van een project op onder andere de bereikbaarheid en het woongenot als gevolg van een verbeterde kwaliteit van openbare ruimte en voorzieningenniveau.

Indirecte effecten zijn effecten van een project op andere markten. Denk hierbij aan het effect van een project op het opleidingsniveau, de gezondheid, veiligheid en leefbaarheid. Externe effecten zijn onbedoelde effecten op de welvaart van anderen dan de eigenaar, gebruiker of exploitant. Denk hierbij aan het effect van een project op de luchtkwaliteit of geluidsoverlast. Indirecte en externe effecten zijn vaak effecten zonder marktprijs.

Bij het kwantificeren van de maatschappelijke effecten zonder marktprijs wordt gebruikgemaakt van de reiskostenmethode, de hedonische prijsmethode of de contingente waarderingsmethode. De reiskostenmethode waardeert een effect op de extra tijd en kosten die mensen over hebben voor gebruik. De hedonische prijsmethode waardeert een effect op basis van vergelijking (bijvoorbeeld het effect van geluidsoverlast is het verschil in woningwaarde met en zonder overlast). De contingente waarderingsmethode waardeert een effect op de gevraagde betalingsbereidheid. De laatste methode is minder geaccepteerd, omdat er vaak een verschil zit in wat mensen zeggen en doen. Het voorbeeld op de eerste pagina illustreert hoe effecten op onder andere gezondheid, bereikbaarheid en woongenot in de praktijk worden gekwantificeerd.

Waardebenutting — Van inzicht...

Een MKBA resulteert in een totaaloverzicht van maatschappelijke kosten en baten van een project, op basis waarvan de overheid, maar ook private partijen tot financiering kunnen overgaan. Partijen hanteren hiervoor de hieronder beschreven criteria.

De overheid hanteert bij het nemen van een investeringsbesluit de criteria legitimiteit, effectiviteit en efficiëntie. Een overheidsbijdrage is legitiem als het project niet (enkel) door private financiering gerealiseerd kan worden. De bijdrage dekt dus een financieel tekort. Een overheidsbijdrage is effectief als het extra maatschappelijke baten genereert ten opzichte van de situatie zonder bijdrage. De bijdrage is hiermee bepalend voor de realisatie van het project. Zonder bijdrage zal het nulalternatief gerealiseerd worden. Een overheidsbijdrage is efficiënt als het een optimale verhouding van kosten en baten genereert. De maatschappelijke baten moeten hierbij tenminste de kosten overschrijden. Vanuit welvaartspectief is een overheidsbijdrage verantwoord, indien er sprake is van een

efficiënt project. De bijdrage kan komen vanuit het rijk, de provincie of de gemeente. Dit moet worden bepaald door het niveau waar de effecten vallen.

WAT IS HET MAATSCHAPPELIJK RENDEMENT VAN EEN PROJECT EN WIE INVESTEERT HIERIN?

Private partijen hanteren, net als de overheid, bij het nemen van een investeringsbeslissing het criterium efficiëntie. Er is echter een cruciaal verschil in de toepassing van het criterium tussen private partijen en de overheid. De overheid kijkt naar alle maatschappelijke effecten van een project in zijn geheel. De private partijen kijken alleen naar de markteffecten van de projectonderdelen waar ze een aandeel in hebben. Private partijen zijn plat gezegd alleen geïnteresseerd in de voor haar relevante geldstromen uit een project. Een investering is verantwoord als het een zeker rendement oplevert.

Waardebenutting — tot succesvolle toepassing

Een MKBA kan bijdragen aan het beantwoorden van vraag twee (welke belanghebbenden zijn gezien het rendement bereid te investeren?). Partijen kunnen vanuit een totaaloverzicht aan maatschappelijke kosten en baten overgaan tot verdeling van de investering. Echter, let op dat je de juiste effecten toerekent aan de juiste partij. Ik wil gezien de huidige toepassing van MKBA's in dit kader een paar aandachtspunten meegeven voor gebruik.

Economisch effect of financieel resultaat? — Maak bij een MKBA onderscheid in economisch effect en financieel resultaat. Projectontwikkelaars investeren niet vanuit een gekwantificeerde reistijdwinst, als gevolg van een project. Ze investeren vanuit een verwachte verkoopopbrengst van het te realiseren vastgoed. Ze zijn wellicht bereid te investeren vanuit een consumentensurplus (zie voorbeeld). Dit effect moet dan wel direct bij verkoop door de ontwikkelaar te gelde worden gemaakt. Er is in dit geval geen sprake meer van een surplus bij doorverkoop van de eerste aan de tweede gebruiker.

Private partijen investeren dus vanuit een verwacht financieel resultaat en niet vanuit een breder economisch effect, zoals de overheid. Een financieel resultaat kan worden uitgedrukt in een geldstroom op een bepaald moment in de tijd. Een integrale exploitatieopzet voor ontwikkeling en beheer van het project geeft overzicht van deze geldstromen en volstaat in veel gevallen om private partijen te overtuigen tot investering. De meerwaarde van een MKBA is hiervoor beperkt.

Uiteraard is het de uitdaging een breder scala aan private partijen te overtuigen tot projectfinanciering; partijen die normaliter geen rol hebben in de grond- en vastgoedexploitatie. Een MKBA kan hiervoor een goed



Afbeelding 1. Waardebenutting: ontwikkeling vastgoedwaarde.

vertrekpunt vormen. Denk bijvoorbeeld aan het betrekken van een zorgverzekeraar die profiteert van maatregelen die resulteren in verhoging van het gezondheidsniveau en verlaging van de ziektekosten. In de praktijk zijn dit soort partijen echter lastig te overtuigen of het resultaat bij succes is marginaal.

Lokaal, provinciaal of nationaal effect? — Maak bij een MKBA onderscheid in het schaalniveau waar het beoogde effect valt. Het rijk zal normaliter niet investeren vanwege de waardeverhoging van bestaande woningen op 500 meter van het te ontwikkelen project, respectievelijk in maatregelen die resulteren in verhoging van sociale veiligheid in een wijk. Dit zijn lokale effecten. De gemeente kan hierin investeren. De investering kan zichzelf terugverdienen via een bovengemiddelde verhoging van de inkomsten aan OZB (zie Afbeelding 1) respectievelijk een kostenverlaging voor politie-inzet.

De overheid investeert dus — net als private partijen — onder andere in een verwacht financieel resultaat dat hen toekomt. Het is bij het inventariseren van de effecten van belang het schaalniveau te benoemen. Dit vereenvoudigt de vraag of het rijk, de provincie of de gemeente kan overgaan tot subsidiering.

Inventariseren of kwantificeren van effecten?

De overheid investeert in tegenstelling tot private partijen ook in niet-geprijsde effecten van een project. Een MKBA brengt deze in kaart. Dit is een meerwaarde voor de aanpak van maatschappelijke problematiek in de wijken. Wees echter voorzichtig met het kwantificeren van niet-geprijsde markteffecten. Vraag jezelf af welke meerwaarde dit heeft. Een gemeente kan investeren in 'kwaliteitstoename van het leven' onder de lokale bevolking (zie voorbeeld). Het waarderen van een gewonnen levensjaar op 50.000 euro biedt in de verantwoording van deze investering geen meerwaarde. Het roept eerder discussie op; waarom is een gewonnen levensjaar niet meer of minder waard? Het volstaat dus in veel gevallen om inzicht te geven in het effect van een maatregel in plaats van het zogenaamde rendement van de bijbehorende investering. Het waarderen van een gewonnen levensjaar op 50.000 euro wekt ten onrechte de suggestie op dat de investering zichzelf terugverdient. Dit maakt waardebenutting onnodig complex en het vertroebelt de vraag of de maatregelen werkelijk de gesignaleerde problemen oplossen; overgewicht in de wijk.

Resumé

Een MKBA is een instrument waarmee we inzicht kunnen krijgen in alle welvaartseffecten van een project. Dit is een interessant gegeven voor de wijkaanpak. Echter, het inventariseren van effecten vraagt veel aandacht en het kwantificeren van niet-geprijsde markteffecten is vaak arbitrair. Het instrument kent hiermee zijn beperkingen in gebruik. Dit artikel omschrijft hoe een MKBA kan helpen bij het beantwoorden van twee basale vragen in stedelijke vernieuwing; wat is het maatschappelijk rendement van een project en wie is gezien dit rendement bereid tot investeren?



Drs. Iloir T. (Thomas) van Leengoed is financieel adviseur gebiedsontwikkeling bij AT Osborne. AT Osborne is een multidisciplinair bureau met 150 specialisten voor al uw ruimtelijke vraagstukken. (via tle@atosborne.nl).