

Maatschappelijke Kosten-Baten Analyse van Nieuwe Spoorverbindingen tussen Groningen en Emmen

Beleidsmatige samenvatting

Deze scriptie van Diederick A. van der Lely, student algemene economie aan de Rijksuniversiteit Groningen, bestudeert de maatschappelijke kosten en baten van een drietal, letterlijk in elkaar's verlengde liggende varianten voor een nieuwe spoorverbinding tussen Groningen en Emmen, met een halfuursdienstregeling op normale uren en één trein per uur op zondagen en op vroege en late uren. De eerste variant betreft het opwaarderen van de 7 km lange goederen-spoorlijn van Zuidbroek naar Veendam. De tweede variant voegt daar de opgewaardeerde 27 km museum-spoorlijn STAR aan toe, met stations in Wildervank, Stadskanaal en Musselkanaal. De derde variant voegt daar ten slotte een nieuwe 19 km spoorlijn t/m Emmen aan toe, met aansluiting op de trein naar Zwolle en een extra station in Ter Apel.

De scriptie betreft een kengetallen kostenbaten analyse (KKBA) voor heel Nederland, volgens de Leidraad OEI (Overzicht Effecten Infrastructuur) van het Ministerie van V&W. Dit betekent dat het om een eerste zeer grove verkenning gaat van het effect op de welvaart van alle Nederlanders tezamen, waarbij de plussen voor bijv. de nieuwe passagiers worden weggestreept tegen de minnen voor bijv. de belastingbetalers. Het nationale karakter van deze KKBA betekent bijvoorbeeld dat eventuele toename in de nationale subsidies voor de aanleg of exploitatie van de nieuwe railverbindingen in Groningen-Drenthe niet als een pluspunt wordt opgevoerd; bij een regionale analyse zou dat juist wel een belangrijke plus of min opleveren. Het kengetallen karakter van deze analyse betekent meer in het bijzonder dat alleen waarde kan worden gehecht aan de echt grote verschillen tussen de diverse posten en de echt grote verschillen tussen de drie varianten.

Onderstaande tabel geeft een samenvatting van de uitkomsten van de studie en mijn waardering van de verschillende nog niet in geld uitgedrukte kosten en baten. Het eerste deel van de tabel geeft een schatting van de financiële effecten van de drie varianten voor het openbaar vervoer (OV) systeem als geheel. Het tweede deel geeft een schatting van de kosten en baten die geen financiële stromen binnen het OV-systeem betreffen. Alle kosten en baten luiden in prijzen van 2008 en zijn voor de periode 2009 t/m 2061 jaarlijks verlaagd met een discontovoet van 5%. Er is aangenomen dat de nieuwe infrastructuur, als alle drie varianten worden uitgevoerd, achter elkaar worden aangelegd: het stuk Zuidbroek-Veendam in 2009-2010, het stuk Veendam-Musselkanaal in 2011-2012 en het stuk Musselkanaal-Emmen in 2013-2014.

Veruit de belangrijkste baten van de drie nieuwe spoorverbindingen bestaan uit de inkomsten uit de verkoop van kaartjes aan treinpassagiers die dezelfde routes eerder met de bus aflegden. Voor het OV-systeem als geheel staat daar natuurlijk een bijna even groot verlies aan inkomsten van buskaartjes tegenover, maar ook een besparing op de exploitatiekosten omdat de huidige derde trein per uur tussen Zuidbroek en de Stad bij alle varianten komt te vervallen,

evenals een aantal Qliners van de Stad naar respectievelijk Veendam, Stadskanaal en Emmen.

Naast overstappers binnen het OV-systeem is er sprake van een bescheiden aantal nieuwe treinpassagiers, die op het ogenblik de auto nemen of die helemaal geen reizen maken. De schatting van deze laatste baten vormt de kern van de eigen bijdrage van Diederick van der Lely die daarvoor een eigen vervoersmodel schatte, gebruik makend van de door het Bureau Goudappel Coffeng voor 2020 voorspelde vervoerstromen. Dit model is tevens gebruikt om een schatting te maken van het aantal overstappende buspassagiers, aangegeven met de cijfers achter de “/”, naast de schatting die is gebaseerd op de voor 2020 voorspelde aantallen buspassagiers van Goudappel Coffeng, aangegeven door de cijfers voor de “”. Zoals de tabel laat zien is er behalve voor de variant t/m Emmen, met 230/306 miljoen euro aan verdisconteerde opbrengsten over de periode t/m 2061, sprake van kleine verschillen tussen de beide alternatieve schattingen.

Maatschappelijke kengetallen kosten-baten analyse spoorvarianten Groningen-Emmen
 netto contante waarde 2009-2061, in miljoenen euro's in prijzen van 2008, discontovoet 5%

<i>Nieuw spoor vanaf Zuidbroek met treinen vanaf Groningen</i>	<i>t/m Veendam</i>	<i>t/m Musselkanaal</i>	<i>t/m Emmen</i>
Verkoop treinkaartjes aan overstappers uit bus	9.4/9.1	71/70	230/306
Verkoop treinkaartjes aan nieuwe OV-passagiers	4.6	14.7	33.1
Vermeden kosten één trein/uur Groningen-Zuidbroek	13.3	13.3	13.3
Vermeden kosten gestopte busdiensten	5.0	7.5	12.6
Subtotaal baten openbaar vervoer	32.3 /32.0	107/106	289/365
Investeringskosten in spoor en stations	-13.0	-76.8	-129.7
Exploitatiekosten nieuwe treindiensten	-47.3	-78.8	-101.4
Verloren verkoop buskaartjes aan overstappers	-8.1/-7.8	-61/-60	-197/-262
Subtotaal kosten openbaar vervoer	-68.4/-68.1	-217/-216	-428/-493
Saldo opbrengsten en kosten OV-systeem	-36.1/-36.1	-110/-110	-139/-128
Waardering reistijdwinst OV-passagiers	4.9/6.5	30.8/29.0	76/63
Saldo monetaire deel KKBA	-31.5/-29.3	-79/-81	-63/-65
Functioneren museumspoorlijn STAR	0	-/+	-/+
Baten goederenvervoer	-/0	-/0	0/+
<i>Waardering externe effecten</i>			
Emissies, veiligheid (auto&bus versus trein)	-/+	--/++	---/+++
Natuur en landschap (aanleg spoor/rijden trein)	0	-/0	--
Congestie en zekerheid OV-reistijden	0/+	0/++	+++
<i>Waardering indirecte effecten:</i>			
Functioneren nationale economie	0	0	0/+
Evenwichtiger regionale verdeling	0	0	++
Waardering saldo integrale KKBA	-/0	--	-

Aan de kosten kant zijn de investeringskosten met bijna 130 miljoen euro vooral hoog voor de variant t/m Emmen omdat in dat geval 19 km nieuw spoor moet worden aangelegd met twee stations (Ter Apel en verbouw van Emmen), maar ze zijn ook relatief hoog voor de variant t/m Musselkanaal omdat dat om 27 km gaat en drie nieuwe stations. De exploitatiekosten zijn vergelijkbaar belangrijk, maar laten minder grote verschillen tussen de drie varianten zien omdat ze vooral afhangen van het aantal af te leggen extra treinkilometers.

De voorzichtige conclusie voor het *OV-systeem als geheel* is dat de aanleg en exploitatie van de nieuwe spoorverbinding t/m Veendam nationaal duidelijk minder kosten met zich meeneemt dan de verlenging van de verbinding naar Musselkanaal of Emmen. Of het kostenverschil tussen de variant t/m Musselkanaal en de variant t/m Emmen voldoende groot is om significant te zijn kan op basis van de voorliggende studie niet met zekerheid worden gesteld. Daarvoor is het onder andere nodig om te bestuderen of een variant die enkel t/m Stadskanaal gaat wel of niet gunstiger is dan de voorliggende variant t/m Musselkanaal. Ook is het wenselijk om te bekijken met hoeveel miljoen euro de variant t/m Emmen gunstiger wordt indien het stuk Musselkanaal-Emmen tegelijkertijd wordt aangelegd met het stuk Veendam-Musselkanaal, in plaats van twee jaar later zoals nu is aangenomen.

Van de posten die *geen* betrekking hebben op financiële stromen binnen het OV-systeem, zijn alleen de reistijdwinsten voor de – van bus naar trein – overstappende passagiers in geld uitgedrukt. Deze tijdwinsten zijn aanzienlijk en zijn in euro's bovendien nog zeer voorzichtig geschat omdat is aangenomen de waarde van de tijd van de passagiers in de hele periode 2011-2061 niet zal stijgen. In feite zal er waarschijnlijk sprake zijn van een reële stijging met ongeveer 1 procent per jaar en dat betekent dat de variant t/m Musselkanaal en vooral de variant t/m Emmen beter zullen scoren.

De niet-gemonetariseerde kosten en baten met --, 0 en ++ aangegeven. Het aantal minnen en plussen kan onderling alleen per regel worden vergeleken, maar niet per kolom. De combinatie -/+ geeft daarbij aan dat er zowel kosten (-) als baten (+) zijn en dat het niet duidelijk is welke groter zijn.

Zo is het bijvoorbeeld niet duidelijk of het inperken van de museumspoorlijn STAR netto kosten (verlies aan toeristen- en vrijwilligersplezier) of netto baten (geringere onderhoud- en exploitatiekosten) oplevert. Ook is het zonder nader onderzoek niet duidelijk of de uitstoot van vuile lucht en de verkeersveiligheid toeneemt of afneemt. Nieuwe emissies ten gevolge van trips die eerst niet werden gemaakt leveren een eenduidige min op, terwijl het kleine aantal overstappende autopassagiers een eenduidige plus oplevert. Belangrijker is echter of de overstappende buspassagiers als treinpassagiers minder of juist meer emissies veroorzaken, maar dat is niet echt te zeggen zonder dat bekend is wat de bezettinggraden van bus en trein zullen zijn. Voor de verkeersveiligheid is zonder nader onderzoek ook geen harde uitspraak mogelijk. Waarschijnlijk is hier sprake van een plus, omdat treinen minder ongelukken opleveren dan bussen en auto's. Alleen echt duidelijk is dat een eventuele plus of min bij de variant t/m Emmen groter zal zijn dan de vergelijkbare plus of min bij de variant t/m Musselkanaal of Veendam.

Effecten waarvan het teken wel is te bepalen zijn mijns inziens van geringe betekenis voor de welvaart van de niet-bestaande gemiddelde Nederlander, het criterium van de voorliggende nationale KKBA. Zo zal het nieuwe personenvervoer op het traject Veendam-Zuidbroek en het extra personenvervoer op het traject Zuidbroek-Groningen mogelijk tot vertragingen bij het goederenvervoer van en naar de Railterminal in Veendam kunnen leiden, maar dat gaat waarschijnlijk om een verwaarloosbaar effect. Hetzelfde geldt voor het mogelijke eenduidig positieve effect van een alternatieve goederenvervoerverbinding van Veendam over Emmen naar

Rotterdam bij die variant. Voorts is er alleen bij de variant t/m Emmen is er sprake van de aanleg van nieuw spoor en zal er alleen daar sprake zijn van landschapdoorsnijding, vandaar de --. Bij alle varianten is sprake van enige vermindering van congestie, die op de meeste vervoersrelaties echter niet veel voorstelt. Ook zal bij alle varianten waarschijnlijk sprake zijn van enige verbetering van de betrouwbaarheid van de OV-reistijden, maar dat is onzeker, vandaar de 0/+ en de 0/++. Alleen bij de variant t/m Emmen, die in tegenstelling tot de twee andere varianten ook een klein aantal autopassagiers van en naar de Randstad zal aantrekken, zal het effect op congestie wat groter zijn, vandaar de +++ in plaats van een 0/+++.

Ten slotte bespreekt de scriptie de vraag of de indirecte effecten op de woning- en arbeidsmarkt en de bedrijvigheid voor de gemiddelde Nederlander nog een netto welvaartseffect zullen hebben. De conclusie is dat er bij alle varianten sprake zal zijn verschuivingen op het lagere schaalniveau van gemeenten met en zonder de nieuwe stations aan de oostflank van Groningen en Drenthe. Vanuit een nationaal perspectief en zelfs vanuit het perspectief van de oostflank als geheel zullen de plussen en minnen elkaar echter zo goed als zeker compenseren. Alleen bij de variant t/m Emmen ontstaat een nieuwe lange afstandsverbinding, en wel van Oost-Groningen van en naar de Randstad, en alleen die variant zal daarom, naast een gering effect op het functioneren van de nationale economie, een positief effect hebben op een eerlijker regionale verdeling van de kans op werk en inkomen binnen Nederland. Dit laatste betreft overigens de enige post waarbij er in termen van de Leidraad OEI geen sprake is van een nationaal efficiency effect, maar van een interregionaal rechtvaardigheidseffect.

Per saldo gaat het bij alle posten met -, 0 en + echter om geringe of onduidelijke effecten, waarbij er alleen voor de variant t/m Emmen waarschijnlijk sprake is van een netto positief effect als alle -, 0 en + worden samengenomen. Om die reden zijn de monetaire uitkomsten van de netto contante waarde in miljoenen euro's bij een beoordeling van de drie varianten mijns inziens beslissend. Gezien de onzekerheid rond de schattingen in euro's lijkt vooralsnog alleen de conclusie gerechtvaardigd dat de nieuwe verbinding t/m Veendam duidelijk de meest gunstige verhouding tussen kosten en baten kent. De variant t/m Emmen scoort weliswaar duidelijk beter dan het stoppen in Musselkanaal, maar dat verschil is kleiner dan het verschil met de variant t/m Veendam. Nader onderzoek naar een variant t/m Stadskanaal, - naar het effect van de stijgende waarde van de reistijdwinsten en - naar het eerder uitvoeren van het stuk Stadskanaal-Emmen zal moeten laten zien of de score voor variant t/m Emmen voldoende groter wordt ten opzichte van die t/m Stadskanaal om die ook direct aan te leggen in plaats van in Stadskanaal te stoppen, wat de meest ongunstige variant lijkt te zijn.

Prof.dr. Jan Oosterhaven, Rijksuniversiteit Groningen, oktober 2008