

Samen het schip in

Toetsing MKBA Vaarweg naar Drachten, actualisatie Economische Analyse Vaarweg naar Drachten (Pantheia 2022)

Aan:

College van burgemeester en wethouders
Gemeente Smallingerland

1 september 2022

Opgesteld door:

Dr. W.J.J. Manshanden
NEO Observatory
Rotterdam

Kenmerk NEO2022-9



Inhoud

1 Vraagstelling	3
2 Een kwalitatieve plaatsbepaling	5
2.1 De economie en locatievoordelen van Drachten	5
2.2 Situatie van de haven Drachten	6
3 Probleemanalyse	8
4 Oplossingsrichtingen en definitie beleidsalternatieven	10
5 Effectbepaling; markt- en concurrentieanalyse	11
6 Rol stakeholders in een MKBA volgens de algemene leidraad	14
7 Conclusies	15

1 Vraagstelling

De binnenhaven van Drachten biedt de stad een belangrijk element voor de economie van de stad en de regio. Verschillende bedrijven vinden er een kadegebonden locatie. De recreatievaart vindt er ook een plaats. Beide hebben er toegang tot het Nederlandse netwerk van kanalen voor de binnenvaart, dan wel de recreatiemogelijkheden van de Friese meren. De bereikbaarheid van de binnenhaven van Drachten, en de haven zelf, vergen echter onderhoud en aanpassing aan de gegeven dynamiek. Met betrekking tot het laatste gaat dat om de schaalvergroting in de binnenvaart, namelijk de opkomst van de CEMT-klasse V schepen. Het gebruik van deze schepen biedt schaalvoordeel en daardoor kostenvoordeel voor de verlader en gebruiker van de verscheepte goederen. Daarbij zij opgemerkt dat Nederland een aanzienlijk aandeel binnenvaart in het binnenlandse goederentransport heeft als gevolg van het uitgebreide en fijn vertakte netwerk van kanalen en binnenhavens. Naast het reguliere onderhoud aan vaarwegen, in die geval van de vaarweg Drachten die de verbinding vormt tussen het Prinses Margrietkanaal en de binnenhaven van Drachten, vergt de schaalvergroting van de scheepvaart een opwaardering van deze vaarweg, zodat deze geschikt is voor de grotere klasse CEMT Va binnenvaart schepen.

De vraag die in deze toets ontstaat is dat het mogelijke gebruik van de klasse CEMT Va schepen invloed heeft op het rendement van alle kadegebonden bedrijven die op de natte bedrijfsterreinen van Drachten gevestigd zijn – hoewel de MKBA Vaarweg Drachten (Pantheia 2022) twee bedrijven specifiek aanwijst (respectievelijk in de agrofood en in de bouw). Met de opwaardering van de vaarweg zijn kosten gemoeid, financiële, maar ook maatschappelijke kosten. Om de afweging te maken over het al dan niet uitvoeren van de opwaardering heeft de provincie Friesland een studie laten uitvoeren 'MKBA Vaarweg naar Drachten. Actualisatie Economische Analyse. Zoetermeer: Pantheia (2022). Deze MKBA is een actualisatie van een soortgelijke studie uit 2016.

Deze vraag staat niet op zich, daar er verwevenheid is met recreatie, natuur en gebiedsontwikkeling. De huidige vaarweg loopt door het natuurgebied de Alde Feanen, een Natura 2000 gebied. Tegelijkertijd zakt door inklinking van veen de bodem in een polder ten zuiden van de Alde Feanen, namelijk de Hegewarren. Deze polder zal worden heringericht met een grote functie voor natuur en water in een zogenaamd co-creatieproces (zie <https://toekomsthegewarten.frl>).

Over de studie 'MKBA Vaarweg naar Drachten. Actualisatie Economische Analyse. Zoetermeer: Pantheia (2022)' zijn in Drachten, gemeente Smallingerland, vragen gerezen, die naar de mening van de gemeente nog open staan. Derhalve heeft de gemeente Smallingerland NEO Observatory te Rotterdam verzocht deze MKBA aan een toets te onderwerpen. Bij de gemeente Smallingerland zijn er enige bijzondere aandachtspunten:

1 De geprognoseerde baten;

2 in hoeverre aan de opdracht is voldaan om in de actualisatie van het onderzoek Panteia uit 2016 de meekoppelkans van een eventuele vaarweg bij het gebiedsproces in de Hegewarren te betrekken, en

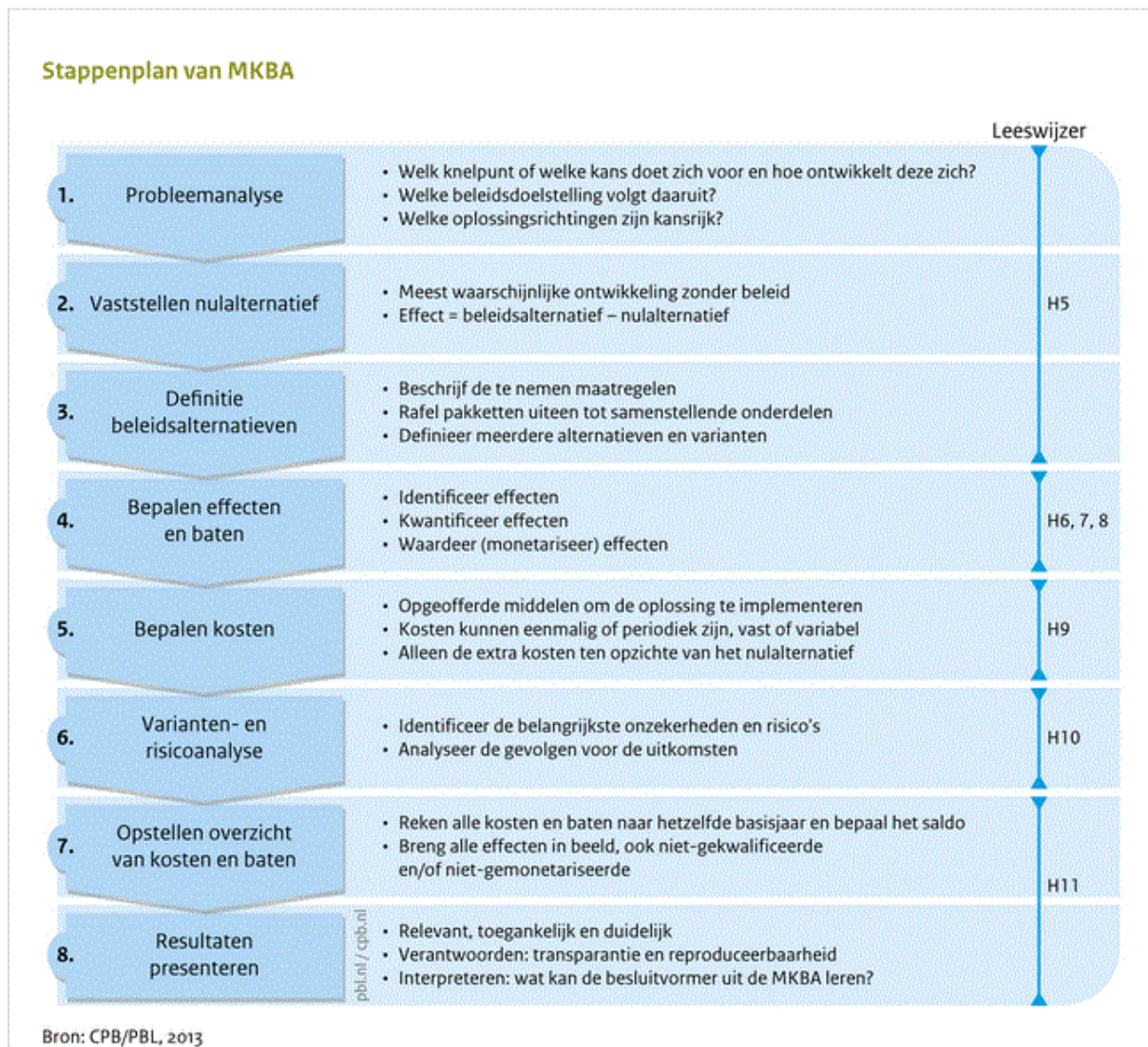
3 de rol en betekenis van het goederenvervoer over water en van binnenhavens in het realiseren van transitie op het gebied van emissies, energie en grondstoffen.

NEO Observatory voert deze vraag uit door de MKBA Vaarweg Drachten te toetsen aan de hand van de Algemene leidraad voor maatschappelijke kosten batenanalyse (Romijn en Renes, 2013, CPB/PBL) en aan de hand van ervaring met soortgelijke studies. Om te beginnen geeft de genoemde algemene leidraad het volgende aan:

‘Naarmate een effect belangrijker is voor de uitkomsten van de MKBA, vraagt het een gedetailleerder onderzoek.’ (Romijn en Renes, 2013, CPB/PBL, p17).

In het geval van de door de gemeente Smallingerland gewenste opwaardering van de vaarweg Drachten is dit een relevante opmerking voor de gemeente Smallingerland. In het bijzonder geeft de Algemene Leidraad voor MKBA (2013) aan dat het betrekken van stakeholders bij het opstellen van de MKBA van belang is (zie hoofdstuk 6).

Behalve het beantwoorden van deze drie specifieke vragen, gaat deze toets aan de hand van de Algemene leidraad MKBA (2013) in op een aantal relevante punten volgens het onderstaand stappenplan voor een MKBA. Hierbij zal aandacht zijn voor de analyse van het probleem (de eerste stap in een MKBA), de keuze van beleidsalternatieven, de bepaling van de relevante externe effecten en markten waarin doorwerking kan worden verwacht, de markt- en concurrentieanalyse met het oog op de effectbepaling en het proces, in het bijzonder het betrekken van de stakeholders bij het opstellen van de MKBA. Deze onderwerpen zijn aangegeven in een stappenplan dat het opstellen van de MKBA structureert (zie Romijn en Renes, 2013, Algemene leidraad MKBA. CPB/PBL, p15). In deze toets wordt een aantal van deze stappen nagelopen.



2 Een kwalitatieve plaatsbepaling

2.1 De economie en locatievoordelen van Drachten

Drachten behoort met Leeuwarden, Heerenveen en Sneek tot de vier grootste gemeenten in de provincie Friesland. Drachten heeft in vergelijking met deze andere gemeenten een eigen signatuur (zie onder andere E&E Advies (2018), Economische foto Smallingerland).

De achtergrond hiervan is de binnenhaven, waaraan een betrekkelijk omvangrijk industrieterrein aan gelegen is. De economische structuur van Drachten kan herleid worden tot de ontwikkeling van de haven vanuit het verleden (veenafgravingen), de vestiging van Philips in de jaren vijftig van de vorige eeuw en de ligging aan de A7 met een relatieve centrale ligging ten opzichte van Groningen, Assen, Heerenveen, Sneek en Leeuwarden in het noorden van Nederland. Dit verschaft Drachten voor bedrijven in de verwerkende maakindustrie en logistiek een uniek lokatievoordeel om te optimaliseren op de keuze van de vervoerswijze van goederen. Uniek betekent: in Noord-Nederland bestaat zo'n combinatie alléén in Drachten. Dat wil zeggen dat er geen alternatieve gelijkwaardige lokaties in Noord-Nederland zijn.

Een bijzondere karakteristiek van de productiestructuur van Drachten is de brede variatie aan industriële werkgelegenheid, zowel qua soorten bedrijvigheid en productmarkten, als qua type vaardigheid en skills van de werkenden en de beroepsbevolking. Enerzijds is er verwerkende maakindustrie, die afhankelijk is van goed opgeleide praktisch geschoolden met vaste contracten, anderzijds zijn er hoger technisch opgeleiden werkzaam en is er bijvoorbeeld samenwerking tussen bedrijven met de RUG.

Het algemene beeld van de economie van Drachten, in het bijzonder die van de maakindustrie en aanverwante bedrijvigheid, is positief. Er is praktisch geen structurele leegstand, er zijn gezonde bedrijven uit verschillende periodes gevestigd, er zijn innovatieve bedrijven en er is economische dynamiek die een reflectie is van veranderingen in goederenmarkten. Drachten heeft mede daardoor een overwegende werkgelegenheidsfunctie. De netto inkomende pendel vloeit daaruit voort.

Bijzonder aan deze variatie is dat deze op een ruimtelijk beperkte schaal in een fijnmazig netwerk van droge en natte bedrijfsterreinen en toegankelijkheid tot vervoer over het water en over de weg bestaat. Zulke variatie wordt in de regionaal-economische literatuur als een gunstige voorwaarde voor stedelijke economische ontwikkeling gezien, omdat ze als robuust wordt gezien tegen schokken in de conjunctuur, technologie en wereldhandel, en als voorwaarde voor aanpassingsvermogen (innovatie) en zo ruimte biedt om nieuwe product- en goederenmarkten te bedienen. Klaarblijkelijk bestaat dergelijke variatie ook op de schaal van een kleine stad als Drachten. De aanwezigheid van bedrijven die zowel meer traditionele als meer recente goederenmarkten bedienen, getuigt van zulk aanpassingsvermogen. Juist het gemengde karakter van het industrieterrein van Drachten, met zowel natte als droge terreinen, biedt bedrijven mogelijkheden daarvoor, omdat gevarieerd kan worden met verschillende modaliteiten en kavelen van verschillende formaten en toegankelijkheid op het grensvlak van vervoer over water en de weg.

Hoewel er bedrijven gevestigd zijn die zich op soortgelijke markten richten, is er niet een dominant cluster van bedrijven dat eenzelfde markt bedient, zoals de voedings- en genotmiddelenindustrie in de Zaanstreek. Dit is toe te schrijven aan de bescheiden schaal van het achterland. De haven, en daarmee geheel Drachten, is daarmee in de richting van variatie van bedrijvigheid ontwikkeld.

Een factor die een bijdrage aan de samenstelling, de gunstige toestand en het gebleken aanpassingsvermogen van de bedrijven levert is de grondmarkt. De kavels zijn overwegend in particuliere handen. Daardoor is er een goed functionerende grondmarkt, hetgeen voordelig is voor de bedrijven. Zij hebben zich relatief ongestoord en tegen lage kosten kunnen ontwikkelen. Dit is voor de bedrijvigheid zelf een voordeel, maar voor het collectieve beheer van gemeenschappelijke voorzieningen van een haven als publiek goed een nadeel.

2.2 Situatie van de haven Drachten

Een uitgangspunt voor deze toetsing is dat binnenvaart ten opzichte van railvervoer en wegvervoer de goedkoopste vorm van binnenlands transport is. Het uitgebreide en fijnvertakte binnenlandse vaarwegsysteem van Noordwest-Europa, met name in Nederland, is een belangrijke grondslag voor welvaart. Het leidt tot een relatief groot aandeel van binnenvaart in het binnenlandse vervoer in vergelijking met andere Europese landen. Het binnenlandse vervoer is daardoor in Nederland relatief goedkoop. Binnenvaart genereert zo een groot structureel kostenvoordeel, waar de gehele maatschappij voordeel van ondervindt. Benadrukt wordt dat dat tegen relatief geringe maatschappelijke kosten wordt gerealiseerd, waarbij concurrentie tussen binnenvaarders onderling de prijzen laag houdt. De markt voor goederenvervoer over het water is efficiënt.

In de jaren vijftig van de vorige eeuw is het Prinses Margrietkanaal gegraven om het binnenvaartsysteem van Friesland te ontwikkelen. Het doel ervan was Friesland goed bereikbaar te maken voor de binnenvaart via het binnenwater van Friesland, zodat schepen niet genoodzaakt worden over de Noordzee naar Friesland te varen. Dit hing samen met de toen voorziene toekomstige betekenis van de zeehavens van het Amsterdam-Noordzeekanaalgebied en Rotterdam-Rijnmond en de verwachte economische ontwikkeling. Het bijzondere aan het Prinses Margrietkanaal is dat zij zelf geen steden of bestaande havens aandoet, maar een centrale as door Friesland vormt met zijkanalen naar de respectievelijke steden en al bestaande binnenhavens. Dit gegeven leidt tot twee essentiële punten:

1 aan de uiteinden van deze zijkanalen ontstaat het werkelijke nut, waar bedrijvigheid is en die aansluiting met de economie van Nederland behoudt, en

2 er een gelijk speelveld is tussen de havens van Friesland qua bereikbaarheid voor verschillende soorten schepen.

Het gegenereerde nut aan de uiteinden van de zijkanalen en het gelijke speelveld tussen verschillende natte bedrijfsterreinen van Friese binnenhavens zijn twee pijlers van deze toetsing van de MKBA van Pantheia 2022 over de vaarweg Drachten. De conclusie van deze twee constatering is dat het selectief verbreden van de zijkanalen haaks staat op het concept van het Prinses Margrietkanaal met zijkanalen.

Daarbij ontstaat bij de zijkanalen een vraagstuk, omdat de beheerder daarvan monopolie heeft over de haven, in dit geval over die van Drachten, vergelijkbaar met sluizen, riviermondingen etc. Dit schept een bijzondere verantwoordelijkheid voor de betreffende beheerder, namelijk de Provincie Friesland. Monopolies worden beschouwd als een vorm van marktfalen. Daarvan is sprake als er marktmacht wordt uitgeoefend door de enige aanbieder van een product die ten koste gaat van de gebruikers, die geen alternatieven hebben, anders dan tegen hoge kosten. Dit gaat in principe ten

coste van maatschappelijke welvaart. Indien door een overheid op basis van zo'n monopolie marktmacht over de gebruikers wordt uitgeoefend, is er sprake van overheidsfalen. Vooralnog is daar in het geval van de vaarweg Drachten sprake van. Daarbij zij opgemerkt dat de gemeente Smalingerland, is samenwerking met de in de haven gevestigde bedrijven, bereid is een aanzienlijke bijdrage te doen aan de kosten van verbreding.

Tegenover het monopolie van de beheerder van het zijkanaal tussen het Prinses Margrietkanaal en de haven van Drachten staat een aantal bedrijven. Doordat de kavels in handen zijn van de bedrijven en een overkoepelend havenbedrijf door de kleinschaligheid ontbreekt, is de onderhandelingspositie van de bedrijven die van transport over het water afhankelijk zijn, niet gunstig voor gezamenlijk handelen. Hier ontstaat een 'hold up' probleem. De eerste die actie onderneemt, maakt onomkeerbare kosten, terwijl de baten voor anderen zijn waarbij de verdeling van de baten kan worden gewijzigd. De kern van het vraagstuk is dat havens, rivieren en riviermondingen, kanalen en sluizen natuurlijke monopolies én daardoor publieke goederen zijn.

Een voor de hand liggende organisatiestructuur om daarvoor te corrigeren is een 'public-private partnership'. Dergelijke samenwerkingsverbanden, met een wederzijdse financiële leveringsplicht met als 'winst' collectief, overwegend niet-individueel toerekenbaar nut voor de participanten, is daarvoor de meest aangewezen constructie. Praktisch gesproken: een opwaardering van de vaarweg Drachten komt uiteindelijk alle kadegebonden bedrijven op de natte terreinen op de lange termijn ten goede, ook de nog niet-bestaande bedrijven in de toekomst.

3 Probleemanalyse

Vier vraagstukken komen samen

Vanuit de voorgaande schets van Drachten, de havenconomie en de relatieve voordelen van binnenvaart voor economische ontwikkeling, is de MKBA Vaarweg Drachten bezien. Een eerste constatering is dat de probleemanalyse niet helder en niet volledig uitgewerkt is, waardoor de kern niet wordt geraakt. De MKBA is niet voorafgegaan door een gemeenschappelijke probleemanalyse tussen stakeholders en eventuele 'joint fact finding' tussen alle stakeholders van de haven en vaarweg Drachten. Er zijn vier punten van belang voor de probleemanalyse, waarvan er één duidelijk is uitgewerkt in de MKBA Vaarweg Drachten (Pantheia 2022), namelijk het eerste punt:

1 Het goederenvervoer over het water ondergaat schaalvergroting: van CEMT IV naar CEMT V. Dit is een algemene ontwikkeling in de samenstelling van de gehele Noordwest-Europese binnenvaartvloot, die ook Friesland aandoet. In verhouding tot andere van belang zijnde punten, heeft het onderdeel buitenproportioneel veel aandacht in de MKBA. De conclusie is evenwel duidelijk: geconstateerd kan worden dat de vaarweg Drachten is verouderd, daar deze, op gedoogconstructie na, geen capaciteit voor CEMT V biedt.

2 De recreatie, en zeker waterrecreatie, is van belang voor Friesland. Of, en in welke mate, de behoefte aan natte natuur en recreatie toeneemt, verkrijgt niet die aandacht in de MKBA die de binnenvaartvloot wel krijgt in de MKBA Vaarweg Drachten (Pantheia 2022). Met betrekking tot de hoeveelheid natte natuur en open recreatiewater wordt in deze toets aangenomen dat er capaciteitsgebrek is; althans, dit lijkt de conclusie van de MKBA te zijn, en wordt plausibel geacht in deze toets.

3 De waarde, en daarmee de prijs van zoet water, stijgt. Er is klimaatverandering met langduriger droogteperiodes. Bevolkingsgroei doet de behoefte aan zoet water toenemen. Algemeen neemt de behoefte aan natuurlijk, zoet water toe en is meer capaciteit nodig voor de opslag van zoet water.

4 De bodemdaling door inklinking van veen maakt de ontwikkeling van de op de Alde Feanen aansluitende polder de Hegewarren tot natte natuur noodzakelijk.

Deze vier ontwikkelingen zijn deels verenigbaar, namelijk meer open recreatiewater, natte natuur en opslag zoet water. Daartegenover is er verdringing tussen de binnenvaart en recreatie via de huidige vaarweg in het natuurgebied Alde Feanen (een Natura 2000 gebied). De verdringing van beide vormen van gebruik van open water is niet uitgewerkt in de probleemanalyse. Vragen die rijzen zijn bijvoorbeeld: hoe groot is de (positieve of negatieve) waarde van de vaarweg voor het Natura 2000 gebied, wat is de waarde van de recreatie, en wat is de waarde voor de binnenvaart? Hoe verdringen deze twee functies elkaar? In welke mate vindt dat plaats? Welke indicatoren geven dat weer, hoe zijn die gemeten en wat is de waarde ervan? Bijvoorbeeld: groei van de luchtvaart tast door geluidsoverlast de nachtrust van bewoners aan en de stilte in een natuurgebied. Daarvoor bestaan indicatoren, die een waarde per eenheid kennen (zie bijvoorbeeld Bus, L., O. Koops en W. Manshanden (2020), Maatschappelijke Kosten en Baten Analyse Beleidsalternatieven Maastricht Aachen Airport, Rotterdam LeoBus.nl & NEO Observatory, p.99 over natuur, landschap en recreatie).

Waarde van zoet water

Het is duidelijk dat de waarde van zoet water en natte natuur toeneemt – maar hoeveel? Dit onderwerp verdient meer aandacht in de MKBA Vaarweg Drachten. De ontwikkeling van de binnenvaartvloot krijgt daarentegen uitgebreide aandacht. Natuur en zoet water hebben een hoge toekomstwaarde, maar hoe groot deze is, en welke investeringssom dat vergt, en in welke verhouding deze ligt, zou in de besluitvorming wenselijk zijn geweest. Met andere woorden: er wordt een uitbreiding van de natte natuur beoogd (Hegewarren), maar de maatschappelijke kosten en baten ervan worden niet benoemd, terwijl dit een flankerend vraagstuk van de MKBA vaarweg Drachten is. Juist daar ligt de ‘meekoppelkans’.

Waarde van ligplaatsen voor de pleziervaart

Het wordt in de probleemanalyse van de MKBA Vaarweg Drachten niet duidelijk hoe de toename van de schaalvergroting van de binnenvaart de recreatiewaarde van de pleziervaart beïnvloedt. Er wordt summier gewezen op veiligheid en golfvorming door CEMT V binnenvaartschepen, maar in welke mate dat plaatsvindt, en hoe dat gewaardeerd kan worden, blijft algemeen. Kortom, de negatieve externe effecten van binnenvaart worden niet exact omschreven en onderscheiden, terwijl het vanuit de verdringing juist daarom gaat. Dit is een omissie in de MKBA Vaarweg Drachten.

Een mogelijkheid is om dit via de liggelden voor plezierjachten van verschillende lokaties te meten en het effect van de binnenvaart daarop te bepalen. De vraag is dan of het type binnenvaartschip daarbij van invloed is, en/of de frequentie van passages, op de waarde van een ligplaats voor een plezierjacht, afgeruild tegen de toegankelijkheid van plezierjachten tot diezelfde vaarwegen. Daarbij is het mogelijk dat het qua waarde niet uitmaakt als plezierjachten en binnenvaartschepen hetzelfde vaarwater delen, maar het is ook mogelijk dat er een omvangrijke waarde ontstaat voor beide als er ruimtelijk scheiding plaats zou vinden. Uitrustende recreanten op plezierjachten worden verlost van het geluid en de deining van een passerend binnenvaartschip, en het binnenvaartschip wordt verlost van plezierjachten die mogelijk voor de boeg of in het zog komen. Dit komt ten goede aan de vaarsnelheid: beide winnen. Juist deze mogelijkheid, de kern van het verdringingsprobleem, is niet benoemd.

De werkhypothese zou moeten zijn dat, gestyleerd, ruimtelijke scheiding tussen recreatievaart enerzijds en beroepsgoederenvervoer over het water anderzijds waarde voor beide genereert. Deze ruimtelijke functiescheiding zou de kern van de analyse moeten zijn. Echter, indien dat niet aantoonbaar blijkt, is gemeenschappelijk gebruik van vaarwater niet problematisch en komt opwaardering van de huidige vaarweg in beeld. Deze variant is mogelijk en waarschijnlijk goedkoper dan aanleg van een nieuwe vaarweg.

Conclusie

Het centrale vraagstuk is hoe de belangen van recreatie, natte natuur en zoet water, en de schaalvergroting in de binnenvaart op een optimale wijze met elkaar gecombineerd en verenigd kunnen worden. Vervolgens dient dat aan de hand van de juiste beleidsalternatieven aan de hand van goed gekozen indicatoren, in het bijzonder de negatieve externe effecten, te worden onderzocht. Deze alternatieven dienen op de toekomst geprojecteerd te worden in een vergelijking ten opzichte van elkaar en ten opzichte van niets doen (het nulalternatief of referentiescenario). De MKBA steunt nu alleen op de marginale (extra) transportbaten door een nieuwe vaarweg door de Hegewarren, terwijl op voorhand duidelijk is dat een marginale (extra) verbetering van de bestaande vaarweg door de Alde Feanen lagere kosten vergt. Maar juist dan kruisen pleziervaart en binnenvaart elkaar. In welke mate dat problematisch is, blijft onduidelijk.

4 Oplossingsrichtingen en definitie beleidsalternatieven

Na de probleemanalyse worden in de MKBA Vaarweg Drachten, de mogelijke opties om het probleem op te lossen benoemd. De situatie is: een bestaand natuurgebied (Alde Feanen, status Natura 2000), met vier functies: opslag zoet water, natuur, recreatie en binnenvaart. In de oplossing gaat het primair om uitbreiding van capaciteit ten behoeve van natuur, zoet water en waterrecreatie. Daarbinnen is de optie van een vaarweg door het nieuwe natuurgebied onderzocht op transportbaten voor de binnenvaart. Echter, vanuit de probleemanalyse is er één optie die niet is onderzocht, namelijk het opwaarderen van de huidige vaarroute tegen lage extra kosten, terwijl de nieuwe vaarweg hoge marginale kosten vergt. De doelstelling van het algehele investeringsproject is extra natuur/wateropslag + capaciteitsvergroting binnenvaart. De keuze is:

- niets doen (nulalternatief)
- opwaarderen huidige vaarroute tegen lage extra kosten, wel of niet met uitbreiding natuurgebied
- nieuwe vaarroute tegen hoge kosten, wel of niet met uitbreiding natuurgebied

Dit betekent dat er niet één beleidsalternatief is, maar dat er twee zijn, elk met en zonder uitbreiding natuurgebied door vernatting van de Hegewarren. In combinatie met de twee Welvaart en Leefomgeving (WLO) scenario's (een toekomst met lage en één met hoge economische groei) levert dan vier beleidsalternatieven in beide scenario's op (in totaal acht uitkomsten). Dit zou het gehele spectrum van mogelijke uitkomsten van de beleidskeuzes geven. Daarbij worden twee punten opgemerkt.

Het weglaten van een mogelijk beleidsalternatief, namelijk opwaarderen huidige vaarroute, beperkt het zicht op de uitkomsten. Daartoe zouden de negatieve externe effecten van binnenvaart op natuur en waterrecreatie benoemd en kwantitatief bepaald moeten zijn geweest, temeer daar de waarde voor de pleziervaart en recreatie juist in de Alde Feanen hoog is. Daar ontstaat de concurrentie tussen verschillende soorten gebruikers. Doordat deze mogelijke uitkomst onbenoemd en onbekend blijft, wordt mogelijk een maatschappelijk suboptimaal beleidsalternatief gekozen. Bovendien is de keuze 'bovenlangs of onderlangs' le Sicht van ondergeschikt belang voor de primaire keuze tussen opwaarderen huidige vaarroute of nieuwe vaarroute, in combinatie met functiescheiding pleziervaart – beroepsgoederenvervoer over het water. Ten opzichte van de kern van het probleem vertroebelt dit het keuze- en het besluitvormingsproces. Het leidt de aandacht en de focus af van de hoofdzaak naar een bijzaak.

De conclusie is dat de opwaardering van de huidige vaarweg, in verschillende varianten van functiescheiding pleziervaart enerzijds en binnenvaart anderzijds in combinatie met uitbreiding natuur en zoet water capaciteit juist de belangstelling trekt, omdat het gehele spectrum van de maatschappelijke waarde van alle relevante beleidsalternatieven, inclusief de nieuwe vaarweg, in beeld gekomen zou zijn. De variant opwaarderen kan tegen relatief lage kosten plaatsvinden, hetgeen een voordeel is met het oog op de terecht benoemde risico's en onzekerheden. Het probleem is dat waarde van de Alde Feanen voor de pleziervaart, recreatie en natuur van de Alde Feanen ook hoog is. Functiescheiding heeft daardoor een hoge waarde, en die bestaat niet alleen uit transportwaarde voor het beroepsgoederenvervoer voor de binnenvaart, maar juist uit het verdwijnen van wederzijdse negatieve externe effecten. De pleziervaart heeft rust, en de beroepsvaart kan doorvaren. Een gezamenlijk gebiedsontwikkelingsproces zou dit in beeld hebben kunnen brengen, met specifieke oplossingen om de verschillende vaarwegen ruimtelijk te scheiden.

5 Effectbepaling; markt- en concurrentieanalyse

Markt- en concurrentieanalyse ontbreekt

De WLO scenario's zijn conform de richtlijnen gekozen, maar wijken daar tegelijk beargumenteerd van af. Dat is geoorloofd. Er treedt dan wel een inconsistentie op. Schaalvergroting in het beroepsgoederenvervoer en in de binnenvaart staat centraal in WLO scenario's. Dit element werkt door in de scenario's, zowel in het goederenvervoer, maar werkt als achtergrondvariabele ook door in onder andere de uitgifte van bedrijfsterreinen in de toekomst. Dat is in de WLO-scenario's een nationale ontwikkeling. In de analyse van Pantheia 2022 is niet duidelijk gemaakt hoe de variatie in schaalvergroting doorwerkt in de omvang en samenstelling van de goederenstroom in de toekomst, en daarmee de aantrekkelijkheid van de haven van Drachten in het bijzonder. Pantheia 2022 brengt alleen de transportbaten van schaalvergroting in beeld, maar neemt in de varianten wel/geen opwaardering vaarweg Drachten het effect daarvan op de aantrekkelijkheid van de haven van Drachten ten opzichte van andere locaties niet mee. Wat gebeurt er met de haven als deze alleen toegankelijk is voor CEMT IV schepen, terwijl alle andere havens toegankelijk zijn voor CEMT V schepen?

Beperking van het voordeel van schaalvergroting voor de haven Drachten betekent een relatieve kostenverhoging. Dat heeft effect op de relatieve prijs ten opzichte van andere locaties en andere modaliteiten: andere locaties en wegvervoer worden aantrekkelijker. Deze effecten worden niet in beeld gebracht – hoogstens wordt in bijlage 9 op p.87 ernaar verwezen. Dit verdient centrale aandacht in de MKBA. De Algemene leidraad geeft hierover het volgende aan: 'Naarmate een effect belangrijker is voor de uitkomsten van de MKBA, vraagt het een gedetailleerder onderzoek.' (Romijn en Renes, 2013, p17). Bovendien: 'Daarbij is het van belang om alle effecten van de beleidsmaatregel in kaart te brengen en de markten voor goederen en diensten vast te stellen waarop deze effecten optreden en (eventueel) kunnen worden gemeten.' (Algemene leidraad MKBA 2013, p13).

Dit zou plaats hebben kunnen vinden door middel van een markt- en concurrentieanalyse, maar die ontbreekt. Dan gaat het om een analyse van de markt voor goederenvervoer in het noorden van Nederland, in het bijzonder de rol en substitutie voor vervoer over het water of de weg. Duidelijk is, dat vervoer over het water maatschappelijk de voorkeur heeft vanwege het veel lagere verbruik van energie dan vervoer over de weg. Daarnaast gaat het om een analyse van de concurrentie tussen de haven van Drachten en andere locaties. Daarbovenop gaat het om de terugkoppeling tussen die twee.

Benadrukt wordt dat een relatieve kostenverhoging van de haven Drachten doorwerkt op andere markten. Het hangt echter van de werking van die markten af in hoeverre dat plaatsvindt. Bovendien ontstaan er andere externe effecten, vooral indien vervoer over de weg aantrekkelijker wordt. Het komt erop neer dat de voordelen van bereikbaarheid over het water in Friesland in principe ruimtelijk worden herverdeeld, maar hoe en welke mate, is niet onderzocht. Het is waarschijnlijk dat dit geen zero-sum herverdeling (het verlies van de een = de winst van een ander) is voor de provincie Friesland. Het is goed mogelijk dat er netto waarde en nut verloren gaan, omdat de locatie van Drachten geen substituut met gelijke kenmerken en lokatievoordelen in Noord-Nederland heeft. De bedrijven in de haven krijgen een kostenverhoging, het vervoer over de weg krijgt een impuls en de aantrekkelijkheid om er te investeren neemt af. Het houdt waarschijnlijk een additionele netto kostenverhoging van bedrijven in het achterland (verzorgingsgebied) van Drachten in. Dit is een netto verlies van maatschappelijke waarde.

De keuze van modaliteit voor het goederenvervoer en locatie van bedrijfsvestigingen wordt onder andere beïnvloed door relatieve vervoerskosten van verschillende goederen. Dat beïnvloedt de aantrekkelijkheid van de verschillende lokaties – Drachten of een alternatief – en dat stuurt de logistieke stromen. Juist dat onderzoekt de MKBA niet. Zulke investeringsbeslissingen zijn mede afhankelijk van het type vaarweg naar Drachten. De keuze voor bedrijven is: de hogere kosten opbrengen en doorberekenen aan de klant (of genoeg nemen met een lagere bruto marge), niet investeren in Drachten, of elders investeren. Dat zou in de MKBA Vaarweg Drachten in beeld moeten zijn gebracht. De algemene leidraad voor maatschappelijke kosten-batenstudies raadt aan juist daar specifiek onderzoek naar te doen.

Praktisch gezegd: de centrale locatie van Drachten in Noord-Nederland krijgt een relatieve kostenverhoging als de vaarweg Drachten niet wordt aangepast voor de schaalvergroting in de Noordwest-Europese binnenvaart. Deze post, inclusief doorwerking in andere markten (zogenaamde indirecte effecten, rekening houdend met het verschil tussen additionele en doorgegeven effecten) en externe effecten, op basis van een volledige en uitgebreide markt- en concurrentie-analyse ontbreekt in de MKBA Vaarweg Drachten. Deze post is nu te summier uitgewerkt in de MKBA.

Risicoanalyse: risico op termijn voor de aantrekkelijkheid van haven Drachten

Op lange termijn ontstaat een risico op het ontstaan van een verouderd nat bedrijfsterrein (een brownfield), omdat investeringen teruglopen en vernieuwing vertraagt. Dan kan in de toekomst, op lange termijn, het bedrijfsterrein geherstructureerd worden tegen hoge kosten, omdat het voordeel van binnenvaart naar andere lokaties en vervoersmodaliteiten is verschoven.

Dynamiek in goederenmarkten zelf niet van belang

Een ogenschijnlijk relevante trend die in de studie van Pantheia 2022 wordt benoemd is voor de MKBA feitelijk niet van belang. Dat is de (verwachte) ontwikkeling van grondstoffen voor de bouw en de agrarische sector (de veeteelt). De ontwikkeling van het vervoer van grondstoffen voor de bouw is onderdeel van de normale dynamiek van goederenmarkten, waar op lange termijn geen betekenis aan kan worden gehecht. In de WLO-scenario's wordt dit in de toekomst vervangen door een ander soort grondstof. De mogelijke gevolgen van de hervorming van de agro-industrie en veeteelt voor de haven kunnen waar zijn, maar doet er feitelijk evenmin toe voor de MKBA. Namelijk, dat effect treedt dan in alle scenario's en beleidsalternatieven op, ook in concurrerende locaties, zodat zulke dynamiek niet onderscheidend is tussen referentiescenario en beleidsalternatieven. Zo'n ontwikkeling zou relevant zijn als alleen de veeteelt in het verzorgingsgebied van Agrifirm te Drachten volledig zou verdwijnen en bij concurrerende binnenhavens in de nabijheid van Drachten niet.

Het gaat uiteindelijk om de prijs per tonkilometer van een bepaald goederenpakket in het jaar x. Het gaat om de prijs van agribulk per tonkm, onafhankelijk van de mate van herstructurering van de veeteelt in Nederland. Het goederenpakket is gegeven door de WLO scenario's, en dient in de beleidsalternatieven te variëren op prijs per ton/km, samenstelling, hoeveelheid en modaliteit op basis het type schip waarmee die goederen worden vervoerd in de toekomst: CEMT V, CEMT IV, of via de weg. Daar komt bij dat door marktkrachten (hoge brandstofprijzen, snellere elektrificatie van binnenvaart in vergelijking met vervoer over de weg), de aantrekkelijkheid van de binnenvaart wordt

vergroot. Dat natuurlijke kostenvoordeel van de binnenvaart per ton/km is dan nog gunstiger als de schaalvoordelen van de binnenvaart ook de haven van Drachten aandoen.

Bepaling transportbaten niet narekenbaar

Tenslotte is de doorrekening van de transportbaten niet controleerbaar. Deze zijn als voorbeeld in een bijlage gepresenteerd. Het onderscheid tussen type schip is niet duidelijk. Er is niet vermeld hoe het aantal schepen bij een gegeven goederenstroom varieert als gevolg van inzet van CEMT IV of CEMT V binnenvaartschepen. Op zich kunnen de uitkomsten plausibel zijn, maar zulks dient helder en narekenbaar te zijn. Dat is nu niet het geval. Ook is de bron van de transportkosten van goederen (ton/km) niet duidelijk.

6 Rol stakeholders in een MKBA volgens de algemene leidraad

Een grote ommissie in de MKBA is het gesloten en intransparante proces dat bij de opstelling van de MKBA Vaarweg Drachten is doorlopen. MKBA's zijn bedoeld om met alle stakeholders in een open en transparant proces de probleemanalyse, bepaling van de relevante effecten, beleidsalternatieven en parameters, gezamenlijk te bespreken. Dit verhoogt het maatschappelijk draagvlak van de uitkomst en de beleidskeuze. Juist dit heeft niet plaatsgevonden, anders dan dat de gemeente Smallingerland en mogelijk andere partijen zijn geïnformeerd, zonder dat er mogelijkheid van inbreng of inspraak was. Het is niet duidelijk of de door de gemeenten Smallingerland toegezonden informatie is benut. Het feit dat de MKBA Vaarweg Drachten geen verslag doet van het proces van het opstellen van de MKBA, maakt duidelijk dat dit er niet is geweest. In MKBA's, juist over gevoelige onderwerpen, is dit van groot belang. De Algemene Leidraad voor MKBA (2013, p.13), geeft het volgende aan:

'Het besluitvormingsproces is niet alleen gebaat bij een MKBA die aansluit bij de voorliggende problematiek, maar ook bij een MKBA die draagvlak heeft bij de betrokkenen. De MKBA wordt echter vaak ervaren als een *black box*. Om ervoor te zorgen dat de betrokken actoren (stakeholders) de MKBA als een structurerend en afwegend hulpmiddel in het besluitvormingsproces zien, dan is openheid nodig over de manier waarop in een MKBA de beoordeling van de voorgenomen maatregel tot stand is gekomen. De MKBA kan verder worden ingezet om beleidsmaatregelen te optimaliseren: ook dit gebruik kan nuttig zijn voor de betrokken actoren. Het is daarom aan te bevelen om de relevante actoren in een vroegtijdig stadium bij de MKBA te betrekken. Communicatie over de MKBA, over de effecten die erin worden meegenomen en over de gekozen beleidsalternatieven is van belang om begrip en draagvlak voor de MKBA te genereren. Op die manier zullen de betrokken actoren het eens zijn over het soort vragen dat met de MKBA wordt beantwoord en het soort uitkomsten dat hierbij te verwachten is. Voor de acceptatie van de MKBA helpt het bovendien om de voor- en nadelen voor de verschillende relevante maatschappelijke groepen in hun onderlinge samenhang in beeld te brengen.'

Verder geeft de Algemene leidraad (2013, p.30) aan:

'De besluitvorming is gebaat bij een MKBA die aansluit bij de voorliggende problematiek en draagvlak heeft bij de betrokkenen. De MKBA wordt echter vaak ervaren als *black box*, hetgeen niet bevorderlijk is voor haar de rol. De betrokkenheid bij de MKBA van stakeholders en actoren in het besluitvormingsproces blijkt vaak een belangrijke factor bij het gebruik van een MKBA (zie Bertolini, 2013).'

Juist in een gevoelig onderwerp als de Vaarweg Drachten, waarbij verschillende waarden en belangen met elkaar verweven zijn, is een dergelijk open en transparant proces zeer aan te bevelen. Als ideaal voorbeeld kan het proces genoemd worden van het opstellen van de MKBA ten behoeve van de investering in de vernieuwing van de sluis van Terneuzen, die de zeetoegang tot de haven van Gent vormt (<https://www.mkba-informatie.nl/mkba-voor-gevorderden/best-practices/mkba-oplossingsrichtingen-maritieme-toegang-kanaalzone-gent/>). Alle stakeholders van private en publieke oorsprong, alsmede intermediaire organisaties zoals Milieudefensie, aan beide zijden van de grens tussen Vlaanderen en Nederland hadden gelijke inspraak in een transparant proces onder een onafhankelijke voorzitter, met een toets van alle documenten, ook tussentijdse, door het CPB (Manshanden ea, 2008, Strategische welvaartseffecten Kanaalzone Gent-Terneuzen. Delft: TNO).

Bovendien is het een goede gewoonte om als opdrachtgever van een MKBA ook zelf tegenspraak te organiseren, door een derde partij een second opinion op de MKBA te vragen. De provincie Friesland heeft een dergelijke externe toets op de MKBA Vaarweg Drachten niet laten uitvoeren. Een maatschappelijk proces tussen alle stakeholders over de keuze van varianten en parameters heeft niet plaatsgevonden. Dan mist een MKBA draagvlak en daardoor maatschappelijke waarde. Een dergelijk gezamenlijk open informatieproces wordt aanbevolen, waarbij terugkoppeling van informatie uit dit proces kan bijdragen aan betere oplossingsrichtingen.

7 Conclusies

Deze toets van het rapport MKBA Vaarweg naar Drachten (Pantheia 2022) komt tot de volgende conclusies:

- Onvolledige probleemanalyse; alleen gericht op de vaarweg zelf, zonder de interactie met gebiedsontwikkeling en de ruimtelijke scheiding van binnenvaart en pleziervaart te onderzoeken en de eventuele waarde ervan te bepalen.
- Een te beperkt aantal beleidsalternatieven, namelijk één, terwijl een tweede, namelijk opwaardering van de bestaande route de belangstelling wekt, waarbij de variant onder-of bovenlangs Ie Sicht eerder afleidt van de hoofdzaak dan relevante informatie biedt.
- Het niet nauwkeurig uitwerken van negatieve externe effecten. De waarde van eventuele functiescheiding van pleziervaart enerzijds en binnenvaart anderzijds door het wegvallen van wederzijdse negatieve externe effecten zijn niet nauwkeuriger in beeld is gebracht. Hoe groot zijn deze? Indien deze niet groot zijn, komt gebruik van dezelfde vaarweg en opwaarderen van de huidige vaarweg in beeld.
- Een inconsistentie in de aanname in de WLO scenario's over schaalvergroting in de binnenvaart en het eventuele ontbreken van die mogelijkheid voor de haven van Drachten. Een markt- en concurrentieanalyse van de haven van Drachten waarmee zulke effecten in beeld kunnen worden gebracht ontbreekt. De post indirecte effecten is daardoor te summier. Juist de haven van Drachten ondervindt de voordelen van schaalvoordelen in het beroepsgoederenvervoer over het water mogelijk niet. Welke effecten heeft dat?
- Een open en transparant proces tussen alle stakeholders, aangevuld met diverse externe deskundigen, heeft niet plaatsgevonden, terwijl zoets de kwaliteit van de MKBA en het draagvlak ten goede zou zijn gekomen.

Daarnaast zijn er drie specifieke vragen van de gemeente Smalingerland:

1 De geprognosticeerde baten.

Deze zijn niet narekenbaar gebleken, omdat het aantal schepen in beide alternatieven niet is gegeven (Pantheia 2022, bijlage 8, p.79).

2 in hoeverre aan de opdracht is voldaan om in de actualisatie van het onderzoek Panteia uit 2016 de meekoppelkans van een eventuele vaarweg te betrekken bij het gebiedsproces in de Hegewarren.

Daar is niet volledig aan voldaan. De interactie tussen pleziervaart en binnenvaart in de vorm van negatieve externe effecten is niet nauwkeurig in beeld gebracht. Ruimtelijke scheiding levert mogelijk waarde op voor beide vormen van gebruik van open binnenwater. Indien de negatieve externe effecten van de binnenvaart voor de pleziervaart niet aantoonbaar zijn, dan is gebruik van dezelfde vaarweg geen probleem, en komt opwaardering van de huidige vaarweg in beeld als beleidsalternatief. De mate van verdringing dient vastgesteld en gewaardeerd te worden.

3 de rol en betekenis van het goederenvervoer over water en van binnenhavens in het realiseren van transitie op het gebied van emissies, energie en grondstoffen.

Deze specifieke rol en betekenis is niet beschouwd, en zou onderdeel van de markt- en concurrentieanalyse kunnen zijn geweest. Dit is echter een generieke, nationale ontwikkeling, die ook voor andere locaties dan de haven Drachten een rol speelt. Het zou relevant zijn, indien dit voor de haven van Drachten, en in het bijzonder de schaalvoordelen door de CEMT V schepen, een specifiek voordeel ten opzichte van andere locaties zou genereren. Nader onderzoek had dit mogelijk in beeld kunnen brengen.