

December 2008

Strategische welvaartseffecten kanaalzone Gent-Terneuzen, een 'second opinion'

1 Inleiding

In het kader van het verkennende onderzoeksprogramma van de projectgroep KGT2008 heeft TNO in samenwerking met TM Leuven een rapport geschreven waarbij de strategische welvaartseffecten van de verschillende projectalternatieven worden doorgerekend.

Afgesproken is dat de MKBA onderworpen zal worden aan een second opinion van het CPB. Het CPB geeft op zes punten die van belang zijn voor de kosten-batenopstelling haar oordeel, te weten op:

- De leidraad voor het opstellen van de kosten-batenanalyse.
- Het plan van aanpak plus de uitkomsten van vervoerseffecten.
- Het plan van aanpak plus de uitkomsten van welvaartseffecten.
- De rapportage van de kosten-batenopstelling.

In deze notitie van het CPB wordt een second opinion gegeven over de uitkomsten van de strategische welvaartseffecten.

2 Algemeen

Er is een serieuze poging ondernomen om additionele indirecte welvaartseffecten te berekenen volgens de OEI-methodologie, aangevuld met extra inzichten zoals gecommuniceerd naar de opstellers van de analyses. Dit valt te prijzen. Op het rapport valt echter wel een en ander aan te merken.

De nadruk ligt in de rapportage op arbeidsmarkteffecten en grondmarkteffecten (h5), niet op eventuele verschillen tussen maatschappelijke marginale opbrengsten en

maatschappelijke marginale kosten van afnemende bedrijven die uit marktimperfecties kunnen voortkomen¹.

Het effect op de arbeidsmarkt wordt berekend door:

- het transportkostenvoordeel gelijk te stellen aan de toename in toegevoegde waarde;
- uit deze toename in toegevoegde waarde voor- en achterwaartse effecten in termen van extra arbeidsvraag te berekenen op basis van Input-Output (IO) tabellen;
- op basis van veronderstellingen uit de ‘bruto’ toename van de vraag naar arbeid de ‘netto’ toename te berekenen;
- en deze te waarderen tegen het verschil tussen loon en reserveringsloon.

Het effect op de grondmarkt wordt berekend door:

- toenames in de grondvraag te berekenen;
- deze als additioneel effect te zien in scenario’s waarin een overschot aan bedrijventerreinen bestaat (braakliggend terreinen in SE en RC, niet in GE);
- deze te waarderen tegen grondprijzen.

3 Beoordeling van de resultaten

3.1 Dubbeltellingen en lineariteit I-O- Analyse

Reeds in onze second opinion over de aanpak van de ‘strategische welvaartseffecten’ hebben wij opgemerkt dat de toepassing van IO modellen om voorwaartse effecten door te rekenen problematisch is. Standaard toepassing leidt tot dubbeltellingen als geen correcties worden aangebracht die veel veldwerk vereisen. Dit wordt door het rapport onderschreven: als nadeel wordt genoemd (pag. 10, versie 28 oktober) dat een IO ‘in zekere mate’ een dubbeltelling van effecten inhoudt. Het is niet helder in welke mate dubbeltellingen plaatsvinden.

Uit het handelsmodel wordt afgeleid waar de kostenvoordelen terechtkomen (Tabel 4.4. en 4.5). Kostenvoordelen worden gelijkgesteld aan toenames in toegevoegde waarde (zie verderop). Hieruit worden voor- en achterwaartse effecten in termen van extra arbeidsvraag afgeleid. Dit lijkt de plaats waar mogelijk dubbeltellingen

¹ Uit de literatuur komt dat deze marktimperfecties additionele welvaartseffecten veroorzaken die positief of negatief kunnen zijn. Meestal zijn ze positief, maar relatief klein. Zie CPB (2002).

optreden. Voor- en achterwaartse effecten zijn per saldo alleen additionele effecten als aan bepaalde voorwaarden is voldaan. Op de arbeidsmarkt is getracht hiermee rekening te houden (zie verderop). In die zin lijkt de toepassing van IO-analyse niet tot dubbeltellingen te leiden, afgezien van de opmerkingen die wij nog zullen maken over de aanpak van de arbeidsmarkt (zie verder). Bovendien doet het nadeel van vaste coëfficiënten (lineariteit) bij IO-analyses zich hier gelden. De mogelijke consequenties voor de onderhavige analyse zijn niet helder.

Opmerkelijk is dat de uitkomsten per scenario van de totale toegevoegde waarde per regio zoals weergegeven in tabel 3.4 (blz. 14) voor de Kanaalzones Gent en Terneuzen in alle scenario's hoger zijn dan voor de rest van Nederland en Vlaanderen. Verder zijn deze uitkomsten hoger dan de uitgangspunten weergegeven in Bijlage C 'Sociaal-economische scenario's; KGT en WLO scenario's' van het rapport 'Resultaten nulalternatief en projectalternatieven' van TNO. Dit lijkt niet plausibel noch consistent.

3.2 Berekening additionele effecten arbeidsmarkt (pag. 29 e.v.)

In eerste instantie wordt de extra vraag naar arbeid bepaald (via voor- en achterwaartse effecten, blz. 26 en verder). Deze is afhankelijk van de toenames in toegevoegde waarde, die zijn gelijkgesteld aan de transportkostendalingen. Achter deze transportkostendalingen zitten ook de effecten van routekeuze en modal split. Inderdaad leidt een afname van transportkosten tot een daling van de aanbodcurve, een bepaalde daling van de prijs en een toename van de vraag (beweging langs de vraagcurve). De toename van de toegevoegde waarde hoeft evenwel niet gelijk te zijn aan de kostendaling; dat hangt af van de vraagelasticiteit. Dit is geen banale zaak, omdat dit een belangrijk effect kan hebben op de sector en plaats waar de transportvoordelen uiteindelijk neerslaan en daarmee op de geografische verdeling van de additionele vraag naar arbeid. Het is helder dat de daling van de gegeneraliseerde transportkosten tot een equivalente toename van de toegevoegde waarde elders in de economie zal leiden. Maar waar precies dit zal gebeuren is moeilijk te zeggen. Deze toename van toegevoegde waarde hoeft niet volledig plaats te vinden direct bij de afnemers van de transportdiensten, maar kan veel verder in de productieketen plaats vinden. Als bijvoorbeeld de vervoerprijs van ijzererts daalt betekent dit nog niet dat deze daling tot een equivalente toename van de toegevoegde

waarde van staalproducenten zal leiden. Staal wordt wel goedkoper en daarmee ook staalproducten, maar omdat de staalvraag in Europa relatief inelastisch is zal de staalproductie en daarmee de vraag naar arbeid in het KGT gebied matig toenemen. De consument zal wel minder voor staalproducten betalen, waardoor hij over extra-inkomen zal beschikken. Waaraan hij dat extra inkomen zal besteden is afhankelijk van de inkomanelasticiteit van de verschillende bestedingsmogelijkheden. Het is bijvoorbeeld mogelijk dat de daling van de transportkosten van ijzererts uiteindelijk met name tot een toename van de vrijetijdsuitgaven van de consument leidt (vakanties, enz.). De veronderstelling van het TNO rapport leidt hierdoor waarschijnlijk tot een overschatting van de effecten op de vraag naar arbeid in het KGT gebied. Immers, waar de toename van de vraag zal plaatsvinden is waarschijnlijk geografisch gezien meer verspreid dan waar in het rapport vanuit gegaan is. De basis van de berekeningen van de extra banen en de geografische locatie daarvan is niet solide te noemen.

De additionele vraag naar arbeid wordt gesplitst in hoger-, middelbaar- en lager opgeleid.

Voor hoger opgeleiden wordt het additioneel welvaartseffect op nul gesteld, omdat er aangenomen wordt dat dit segment van het arbeidsmarkt bij de projectalternatieven volledig andere activiteiten verdringt. Voor de lager opgeleiden wordt het volledig effect als extra effect beschouwd (de additionele vraag naar arbeid wordt volledig door minder werkloosheid voldaan) , terwijl voor middelbaar opgeleiden met een additioneel effect wordt gerekend van een half wat betreft de vermindering van uitkeringen, wat betreft het verschil tussen het marktloon en het reserveringsloon wordt met de volle pond gerekend. In dit laatste geval wordt aangenomen dat de helft van de additionele vraag door minder werkloosheid wordt voldaan en de andere helft door extra werkenden uit de niet werkzame beroepsbevolking.

Er zijn een aantal vraagtekens bij de berekeningen van de arbeidsmarkteffecten te plaatsen. Reeds bij onze second opinion over het plan van aanpak hebben wij gesignaleerd dat volgens de OEI leidraad (blz. 3. derde alinea van onze second opinion) additionele effecten op de arbeidsmarkt in een bepaalde regio kunnen

optreden als voor de regio een lager evenwichtsloon geldt dan op nationaal niveau². Overigens kan dit alleen gebeuren als er sprake is van nationale CAO's. Nationaal gezien tendeert de werkloosheid structureel gezien (dus afgezien van conjuncturele schommelingen) tot de evenwichtswerkloosheid³. De evenwichtswerkloosheid is vooral afhankelijk van institutionele factoren als de grootte van de wig (verschil netto loon/arbeidskosten) en de 'replacement rate' (verhouding uitkering/loon). De vraag heeft daarop nauwelijks of geen invloed. De werkloosheid tendeert dus nationaal gezien tot de *evenwichtswerkloosheid*, ook voor laag opgeleiden⁴. Toename van de vraag heeft nationaal gezien en afgezien van conjuncturele specifieke situaties nauwelijks of geen afname van de werkloosheid tot gevolg en brengt dus geen additionele welvaartseffecten met zich mee.

Volgens de aanvulling van de OEI leidraad kunnen echter, door nationale CAO's die op regionale verhoudingen ingrijpen, in regio's situaties ontstaan waarbij de feitelijke structurele werkloosheid hoger is dan de evenwichtswerkloosheid. In dat geval kan een toename van de vraag wel een positief welvaartseffect hebben. Om na te gaan of dit het geval is adviseert de aanvulling van de OEI leidraad te bekijken of de regionale werkloosheid structureel gezien op een hoger niveau ligt dan nationaal⁵. Wat dit betreft heeft TNO conform de aanvulling van de OEI leidraad aangetoond dat de werkloosheid in Gent inderdaad hoger is dan gemiddeld in Vlaanderen, te weten 12,8% respectievelijk 5,9%. Dit lijkt een goed argument om te denken dat er wel positieve structurele effecten van de projectalternatieven op de arbeidsmarkt kunnen zijn. Maar het feit dat de vacaturegraad in Gent (9,1%) hoger is dan in Vlaanderen (6,6%) laat zien dat vacatures in Gent relatief toch moeilijk te vervullen zijn. TNO schrijft dit toe aan slechte 'matching'. Als er bijvoorbeeld veel vacatures van hooggeschoolden of specialistisch werk zouden zijn, terwijl de werkloosheid laaggeschoolden zou betreffen, zou er inderdaad sprake van een slechte matching zijn. TNO neemt inderdaad aan dat de hoge vacaturegraad hoog- en middelbaar geschoolden betreft. Voor laaggeschoolden zou er sprake zijn van hoge werkloosheid

² Evenwichtsloon is het loon dat met de evenwichtswerkloosheid samenhangt. De arbeidsmarkt is in een situatie van evenwichtswerkloosheid als een toename van de vraag naar arbeid tot hogere groeiende inflatie leidt.

³ Zie P. Broer, N. Draper en F. Huizinga, 199, 'The equilibrium rate of unemployment in the Netherlands', CPB, Den Haag.

⁴ Zie 'Indirecte effecten infrastructuurprojecten, aanvulling op de leidraad OEI', Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2004, blz. 43.

⁵ 'Indirecte effecten Infrastructuurprojecten, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2004, blz. 50, aanbeveling N 13.

en een lage vacaturegraad. Als de vacaturegraad voor laaggeschoolden laag is en de werkloosheid hoog is zou inderdaad een toename van de vraag naar laaggeschoolden tot een daling van de werkloosheid leiden. Dit wordt echter niet met cijfers onderbouwd, omdat er geen cijfers beschikbaar zijn per arbeidsmarktsegment. Maar als de werkloosheid voor laaggeschoolden hoog is, terwijl de vacaturegraad in dit arbeidsmarktsegment ook hoog is dan is er sprake van een ander probleem, bijvoorbeeld van een hoger regionaal reserveringsloon dan nationaal of een lagere regionale productiviteit voor laaggeschoolden dan nationaal. Toename van de vraag helpt in dit geval weinig om de werkloosheid op te lossen, daar vacatures voor laaggeschoolden moeilijk vervulbaar zijn. Helaas zijn er geen statistieken per arbeidsmarktsegment beschikbaar die dit punt zouden kunnen verhelderen. Bovendien is het hanteren van een factor $\frac{1}{2}$ (uit de werkloosheid) als effect voor middelbaar opgeleiden voor discussie vatbaar. Immers, als er een hoge vacaturegraad in dit arbeidsmarktsegment bestaat betekent dit dat vacatures moeilijk te vervullen zijn. Waarom zou dan de extra vraag naar arbeid voor de helft uit het werkloosheid reservoir worden voldaan, terwijl dit voor de bestaande vacatures niet gebeurt? Als er sprake is van nationale CAO's in deze sector (waardoor de lonen niet omhoog kunnen) zal de toename van de vraag waarschijnlijk leiden tot meer kapitaalintensieve technieken die de arbeidsproductiviteit verhogen, maar uiteraard ook geld kosten.

Daarnaast is van belang welk niveau van de evenwichtswerkloosheid in de berekeningen wordt gehanteerd. Immers, in bepaalde scenario's zou de extra-vraag naar arbeid de werkloosheid tot onder het evenwichtniveau kunnen brengen. In de notitie van antwoorden (TNO, d.d. 26 oktober 2008) op een eerdere versie van onze second opinion wordt gemeld dat de Nederlandse evenwichtswerkloosheid zoals berekend door Eurostat, te weten 3,5%, zowel voor Nederland als Vlaanderen is gehanteerd. Voor heel België ligt de evenwichtswerkloosheid op 7,5% volgens Eurostat. TNO argumenteert dat dit cijfer niet te gebruiken is, omdat het ook op Wallonië en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betrekking heeft. Deze regio's zouden ander karakteristieken dan het Vlaamse Gewest hebben omdat zowel de arbeidsmarkt in Wallonië en het Vlaams Gewest verschillend is. Dit lijkt een redelijk argument, maar het bekent nog niet dat men de Nederlandse evenwichtswerkloosheid van toepassing op Vlaanderen mag verklaren. Er zijn geen redenen waarom de Nederlandse evenwichtswerkloosheid in plaats van de Belgische (incl. Wallonië)

beter op Vlaanderen van toepassing zou zijn. Immers, de instituties in Nederland en Vlaanderen zijn ook heel anders. Het feit dat in Vlaanderen de vacaturegraad in 2005 6,6% was terwijl de werkloosheid 5,9% bedroeg is een signaal dat waarschijnlijk de werkloosheid in dat jaar iets lager was dan de evenwichtswerkloosheid. Immers, het is onwaarschijnlijk dat de evenwichtswerkloosheid lager dan de vacaturegraad is. Immers, toename van de vraag met een hoge vacaturegraad zou tot toename van de inflatie leiden. De evenwichtswerkloosheid in Vlaanderen zou dan hoger zijn dan in Nederland en toch in de buurt van de Belgische werkloosheid kunnen liggen. Als argument wordt gegeven dat in de toekomst de arbeidsparticipatie, flexibiliteit en productiviteit zullen toenemen en daardoor de evenwichtswerkloosheid in Vlaanderen lager zal zijn.

Als er autonome ontwikkelingen zijn die tot een lagere evenwichtswerkloosheid in de toekomst in Vlaanderen leiden, zullen deze ontwikkelingen ook in Gent tot uitdrukking komen in een lagere *feitelijke* werkloosheid in de nulalternatieven. Er is dus waarschijnlijk met een te groot verschil gerekend tussen feitelijke en evenwichtswerkloosheid voor de berekening van de additionele arbeidsmarkteffecten. Dit kan in bepaalde scenario's leiden tot een overschatting van de effecten op de arbeidsmarkt.

De berekening is dus naar onze mening voor discussie vatbaar. Wij zijn van oordeel dat vanwege de (te) lage gehanteerde evenwichtswerkloosheid, cq het te grote verschil tussen feitelijke en evenwichtswerkloosheid in de nulalternatieven, en de hoge vacaturegraad in Gent het werkelijk arbeidsmarkteffect waarschijnlijk lager is dan in het rapport is berekend.

3.3 Effecten op de grondmarkt

Op zich zelf is het naar onze mening correct te rekenen met extra inkomsten voor overheden bij de projectalternatieven door het gebruik van braakliggende terreinen. Voorwaarde hiervoor is wel dat de marginale opbrengsten van het uitgeven van deze terreinen groter is dan de maatschappelijke marginale kosten

Er zijn echter enkele voorbehouden:

- Van de opbrengsten van deze terreinen moeten eventuele ontwikkelingskosten worden afgetrokken. Het is niet helder of dit gebeurd is.

- Toename van de vraag naar terreinen in de regio leidt tot op zekere hoogte waarschijnlijk tot minder gebruik van terreinen elders. Het is niet helder of hiermee rekening is gehouden. Het is wel zo dat omdat de terreincoëfficiënten van havengebonden activiteiten in het algemeen groter zijn dan de terreincoëfficiënten van andere activiteiten, er per saldo wel sprake zal zijn van een positief effect.
- In bepaalde gevallen kan er sprake zijn van negatieve (milieu) externe effecten van het gebruik van deze terreinen. Het kan wel zijn dat hiermee elders in de MKBA rekening wordt gehouden.

4 Conclusies

De belangrijkste conclusies van deze ‘second opinion’ zijn dat naar onze mening de omvang van de strategische welvaartseffecten waarschijnlijk overschat is. Dit om de volgende redenen:

- Toepassing van IO analyse om de extra vraag naar arbeid te bepalen leidt tot een zekere mate van dubbelellingen. Waarschijnlijk belangrijker is dat de extra vraag naar arbeid geografisch gezien meer verspreid kan liggen (minder geconcentreerd) dan waar in het rapport vanuit wordt gegaan.
- De berekening van de effecten op de arbeidsmarktbaten is voor discussie vatbaar, omdat er uitgegaan is van een te lage evenwichtswerkloosheid voor Vlaanderen en de vacaturegraad in het basisjaar in Gent hoog is. Dit is een signaal dat extra-vraag naar arbeid moeizaam tot daling van de werkloosheid leidt.

Literatuur

CPB, 2001, ‘Twee jaar ervaring met OEEL, de discussie over de indirecte effecten’, Den Haag

Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2004, ‘Indirecte effecten Infrastructuurprojecten, Aanvulling op de Leidraad OEI, Den Haag

TNO, juli 2008, concept ‘Strategische welvaartseffecten Kanaalzone Gent-Terneuzen’

TNO, concept oktober 2008, 'Strategische welvaartseffecten Kanaalzone Gent-Terneuzen'

TNO, oktober 2008, 'Nota van antwoorden op de second opinion van het CPB op de deelstudie strategische welvaartseffecten'

TNO, november 2008, 'Antwoorden op de vragen van Rafael Saitua d.d. 6 november 2008''.