

Het plan-Waterman

Enkele macro-economische implicaties

DR. ING. F.A.J. VAN DEN BOSCH – DR. C.P. VEERMAN*

In de jaren zeventig is het aandeel van de overheidsinvesteringen in het nationaal produkt voortdurend gedaald. Met een zekere regelmaat en van verschillende kanten is hiertegen gewaarschuwd, niet alleen omdat het verminderen van de investeringen van de overheid moeilijk te rijmen valt met een anticyclisch conjunctuurbeleid, maar ook omdat er aan het verwaarlozen van de infrastructuur gevaren voor de structurele economische ontwikkeling kleven. Als een van de mogelijke zinvolle investeringsprojecten die de overheid ter hand zou kunnen nemen, wordt het plan voor de kustuitbreiding tussen Hoek van Holland en Scheveningen, het z.g. plan-Waterman, beschouwd. In dit artikel worden de belangrijkste kosten en baten van dit plan besproken. De auteurs concluderen dat realisatie van het plan aanzienlijke positieve werkgelegenheids- en inkomenseffecten oplevert en dat het niet nadelig op de rijksfinanciën uitwerkt. Vanuit macro-economisch gezichtspunt hoeven er volgens hen dan ook geen beletselen te zijn om tot uitvoering van het plan over te gaan.

1. Inleiding

Over de keuze van de instrumenten waarmee de overheid een bijdrage dient te leveren tot het economisch herstel zijn momenteel de meningen verdeeld. Gezien de omvang van de overheid en haar invloed op het economisch systeem staat de noodzaak van een dergelijke bijdrage met behulp van één of meer van de haar ter beschikking staande instrumenten evenwel buiten kijf. Als één van de meest traditionele macro-economische instrumenten worden in dit verband vrij algemeen de overheidsinvesteringen beschouwd. Op grond hiervan zou men verwachten dat sinds 1978 de overheidsinvesteringen zouden zijn opgevoerd. Vanaf dat jaar tot op heden groeide namelijk het reële nationaal inkomen vrijwel niet meer en is de omvang van de werkloosheid tot een ongekende hoogte toegenomen, tot op dit moment ca. 850.000 personen ofte wel ca. 18% van de beroepsbevolking. Niets is echter minder waar: het volume van de bruto overheidsinvesteringen is sinds 1978 met ca. 17% gedaald! Deze daling werd overigens al in 1971 ingezet: in de periode 1971-1978 daalde het volume van de overheidsinvesteringen zelfs met ca. 25%. Een en ander betekent dat het volume van de overheidsinvesteringen op dit moment nog zo'n 14% beneden het in 1965 bereikte niveau ligt 1)!

Gezien het bovenstaande lijkt stimulering van de overheidsinvesteringen dan ook hoogst noodzakelijk. De Commissie Wagner heeft hierop destijds eveneens gewezen en daarbij expliciet de mogelijkheid van landaanwinning genoemd 2). Eén van de concrete mogelijkheden daarvoor is de kustuitbreiding in Zuid-Holland, volgens het zogenaamde plan Waterman 3). Dit plan behelst een wigvormige kustuitbreiding over een lengte van ca. 20 km, variërend in breedte van enkele meters benoorden Scheveningen tot ca. 4 km bij Hoek van Holland (aansluitend op het 4,7 km lange Noorder havenhoofd), waarmee een z.g. dynamische evenwichtskustlijn wordt verkregen. Het plan zal niet alleen een belangrijke functie kunnen vervullen voor de kustbescherming van het desbetreffende gebied. Het biedt tevens de mogelijkheid tot een vergroting van de zoetwatervoorraad onder de duinen en tot bestrijding van zoutwaterkwel in het Westland. Daarnaast komt eveneens ca. 2.300 ha nieuw land beschikbaar op een plaats waar de behoefte aan grond voor woningbouw, recreatie, industrie, dienstverlening, handel en tuinbouw zeer groot is 4). Over de technische realiseerbaarheid, de kosten van

aanleg alsmede de gevolgen voor de omgeving van uitvoering van dit plan is in opdracht van het College van Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland reeds een uitvoerig rapport van de Stuurgroep „Kustuitbreiding ten noorden van de Nieuwe Waterweg” opgesteld. Daarin wordt onder meer geconcludeerd dat: „.....in voldoende mate is aangetoond, dat een uitbreiding van de Zuid-Hollandse kust kan worden gerealiseerd en in stand kan worden gehouden en dat bovendien voldoende duidelijk is welke aanlegkosten daarmee zijn gemoed” 5). Een vraag die evenwel buiten de onderzoeksoopdracht viel, is die naar de macro-economische implicaties van dit kustuitbreidingsplan. In dit artikel zal daartoe, als een eerste aanzet, worden onderzocht in hoeverre de met dit plan verbonden overheidsinvesteringen een reële optie zijn.

Hoewel in dit artikel uitvoerig wordt ingegaan op de financiële

* De auteurs zijn beide verbonden aan de Interfaculteit Bedrijfskunde te Delft. Dit artikel is gebaseerd op het conceptrapport *Macro-economische consequenties van een kustuitbreiding tussen Hoek van Holland en Scheveningen. Een eerste aanzet*, Delft, 1984. De auteurs zijn drs. J. Verhul en drs. P. de Wolf erkentelijk voor hun commentaar op het conceptrapport.

1) Zie CPB, *Centraal Economisch Plan 1984*, bijlage CI, Den Haag, 1984. Zie in deze ook J.J. van Duijn, *Conjuncturele en structurele aspecten van het investeringsgedrag*, *ESB*, 25 januari 1984. Overigens lijkt er in dit verband sprake van een „crowding-out” van overheidsinvesteringen door inkomensoverdrachten. Zie voor de ervaringen in de VS: Ch.R. Hulten e.a., *The public capital stock*, *American Economic Review*, mei 1984, blz. 166-173.

2) Zie Rapporten van de Adviescommissie inzake de voortgang van het industriebeleid, juli 1983 – december 1983, hoofdstuk VI, in: *Een nieuw elan*, Deventer, 1984.

3) Zie R.E. Waterman, *Naar een integraal kustbeleid voor Zuid-Holland*, waarvan een versie o.m. is opgenomen in het jaarverslag 1983 van de Nederlandse Waterschapsbank, Den Haag, 1984. Dit plan behelst een kustuitbreiding ten Noorden van Hoek van Holland (deelplan I) en een multi-functioneel schiereiland verbonden met de Maasvlakte (deelplan II). Het eerste deelplan staat in dit artikel centraal.

4) T.a.v. deelplan I is overigens reeds een landaanwinning van ruim 100 ha ten Noorden van Hoek van Holland in 1972 gerealiseerd (het „strandplan” of de „van Dixhoorn driehoek”).

5) Stuurgroep Kustuitbreiding ten Noorden van de Nieuwe Waterweg (Stuurgroep Tjalma) *Onderzoek naar de mogelijkheid van kustuitbreiding tussen Hoek van Holland en Scheveningen*, Den Haag, 1983, blz. 8.

aspecten van het plan, spelen ook andere overwegingen een belangrijke rol. Gezien de huidige omvang van het beroep op het stelsel van sociale zekerheid - momenteel is de situatie bereikt dat tegenover iedere werkende ongeveer één uitkeringsgerechtigde met een inkomensvervangende sociale-zekerheidsuitkering staat - is namelijk eveneens een meer preventief beleid ten aanzien van het beroep op de sociale zekerheid in de vorm van werkgelegenheidscreatie, door bij voorbeeld productieve overheidsinvesteringen, van het grootste belang 6).

2. Uitgangspunten en werkwijze

Het is vanuit organisatorisch oogpunt gewenst een zelfstandig orgaan, bij voorbeeld in de vorm van een schap, met de voorbereiding en uitvoering van het project te belasten. Dit orgaan zou het karakter van een zelfstandig operende organisatie binnen de door het rijk aan te geven grenzen kunnen aannemen 7). De kosten van voorbereiding, aanleg, renteverliezen en kosten van compensaties e.d. van het project alsmede de opbrengsten uit hoofde van grondverkoop en rentebaten e.d. worden in het navolgende aan dit zelfstandige uitvoeringsorgaan toegerekend. Op grond daarvan kan een schatting worden gemaakt van de jaarlijkse exploitatielasten van het uitvoeringsorgaan. Deze exploitatielasten komen in principe voor rekening van het rijk.

In het kader van dit onderzoek naar de macro-economische implicaties van het plan-Waterman is het noodzakelijk vanuit de positie van het rijk een schatting te maken van de belangrijkste kosten en baten van dit project. Tot de kosten worden de eerder vermelde exploitatielasten van het uitvoeringsorgaan gerekend. Als uitgangspunt voor het bepalen van de baten is hier het effect van de inkomens- en werkgelegenheidseffecten van het project op 's rijks financiën gehanteerd. Daarbij blijft de analyse beperkt tot een schatting van enerzijds de per saldo extra belastingopbrengsten die voortvloeien uit de inkomenseffecten van de kustuitbreiding, en anderzijds het uit de werkgelegenheidseffecten voortvloeiende verminderd beroep op de door het rijk gefinancierde werkloosheidsuitkeringen. Dit gecombineerde effect van enerzijds hogere inkomsten en anderzijds lagere uitgaven wordt hier met het (per saldo) effect op 's rijks financiën aangeduid. Confrontatie van dit effect met de exploitatielasten van het uitvoeringsorgaan geeft een indruk van het al dan niet batige saldo voor het rijk van deze overheidsinvestering.

3. Schatting van de jaarlijkse exploitatielasten van het uitvoeringsorgaan

In de navolgende analyses is variant A uit het rapport van de Stuurgroep als uitgangspunt gekozen 8). Variant A betekent ten opzichte van het basis-kustuitbreidingsplan (volgens de z.g. „contourlijn Waterman”) een grotere kustuitbreiding ter hoogte van Den Haag. Aangenomen wordt dat in een periode van 10 jaar de totale aanleg en uitgifte van gronden zijn beslag zal krijgen. Als referentiepunt voor de berekeningen wordt 1 januari 1985 genomen. De aanleg te beginnen 1 jaar daarna. Verder wordt uitgegaan van een aanleg en uitgifte van grond in 2 fasen:

- Fase I: de aanleg van een kustverbreding bij Den Haag en bij Scheveningen ten behoeve van woningbouw, industrie, dienstverlening, handel, recreatie en havenfaciliteiten (vierde Scheveningse haven) ter grootte van ca. 600 ha. Hiermee zal, naar wordt verondersteld, voor de aanleg 3 jaar en voor de uitgifte eveneens 3 jaar (met één jaar vertraging op de aanleg) gemoeid zijn;
- Fase II: de aanleg van een kustverbreding tussen Den Haag en Hoek van Holland ten behoeve van woningbouw, tuinbouw, industrie, dienstverlening, handel en recreatie ter grootte van ca. 1.700 ha. Verondersteld is dat met de aanleg van deze fase (geschatte duur ca. 5 jaar) wordt aangevangen nadat de aanleg van fase I is voltooid.

De belangrijkste elementen aan de kostenkant van het uitvoeringsorgaan zijn de kosten van aanleg, van infrastructuur, en de

renteverliezen 9). Daarnaast zijn de onderhoudskosten, kosten van bestuur en beheer en van compensaties (in verband met onstane schade aan visserij, tuinbouw en recreatie) geschat 10). De omvang van de belangrijkste kostencomponent, die inzake de aanleg, wordt door de Stuurgroep, bij een maaiveldhoogte van 4 m boven NAP, becijferd op f.3,3 mrd. (incl. BTW) per 1 januari 1983. Overigens kunnen volgens de Stuurgroep deze aanlegkosten ruim 20% lager uitvallen indien van zandwinning dichterbij de kust wordt uitgegaan en van een gewijzigd duinontwerp 11).

De batenkant wordt gevormd door de grondverkoop en, in het verlengde daarvan, de rentebaten. Voor het bepalen van de opbrengst uit grondverkoop is het noodzakelijk van een inrichtingsplan voor het kustuitbreidingsgebied uit te gaan, waarbij hier een viertal bestemmingen zijn onderscheiden: woningbouw, industrie/dienstverlening/handel, tuinbouw en recreatie. Bij gebrek aan gegevens hieromtrent dienen veronderstellingen te worden gemaakt over de omvang van de grondbehoefte per bestemming en de gemiddelde grondprijs. Ten aanzien van de grondprijzen is daarbij zoveel mogelijk aansluiting gezocht bij de huidige in de desbetreffende regio globaal geldende grondprijzen voor de diverse bestemmingen. Ten einde de gevoeligheid van het een en ander in beeld te brengen zal in het navolgende een minimum- en een maximumvariant van het inrichtingsplan worden onderscheiden. In de minimumvariant zijn daarbij zowel de per bestemming uit te geven hoeveelheid grond als de prijs per vierkante meter lager dan in de maximumvariant 12). In tabel 1 is een en ander samengebracht. Op de hoeveelheid uit te geven grond per bestemming zal verderop nog worden teruggekomen.

Op grond van de schattingen van de kosten en de baten voor het uitvoeringsorgaan inzake de voorbereiding, aanleg en infrastructuur van de kustuitbreiding kunnen de jaarlijkse exploitatielasten worden bepaald 13). Deze bedragen naar schatting in het eerste, voorbereidende jaar ca. f. 6 mln. en in het tweede jaar, waarin de uitvoering van de eerste fase van start gaat, ca. f. 40 mln. Deze exploitatielasten lopen vervolgens tot aan het einde van de aanlegperiode op tot ca. f. 260 mln. per jaar. Vanaf het elfde jaar bedragen de exploitatielasten jaarlijks ca. f. 240 mln., vanwege het feit dat aan het einde van de aanlegperiode de baten (uit grondverkoop e.d.) voor het uitvoeringsorgaan niet geheel opwegen tegen met name de financieringslasten van de aanleg. Een en ander betekent dat van de blijvende exploitatielasten ca. 95% wordt gevormd door rentelasten.

4. Schatting van de macro-economische inkomens- en werkgelegenheidseffecten

In deze paragraaf zal een schatting worden gemaakt van de inkomens- en werkgelegenheidseffecten, dat wil zeggen van de mate waarin het kustuitbreidingsproject bijdraagt tot de toene-

6) In de mate waarin productieve investeringen het beroep op de sociale zekerheid doen verminderen, neemt daarmee tevens het aandeel van de productiecapaciteit vergrotende (overheids)uitgaven binnen de collectieve uitgaven toe en daalt het aandeel van de op consumptieve bestedingen gerichte sociale-zekerheidsinkomensoverdrachten, d.w.z. de in noot 1) bedoelde „crowding-out” doelbewust ombuigen! Zie in deze ook: F.A.J. van den Bosch en C. Petersen, Het jaarverslag 1983 van de Nederlandsche Bank, *Bank en Gemeenten 1984*, blz. 145-148.

7) Deze gedachte sluit aan bij het streven naar privatisering van overheidsactiviteiten. Zie voor een nadere uiteenzetting: C.P. Veerman en J. Verhulst, Overheidsinvesteringen als remedie tegen de crisis, *Beleid en Maatschappij*, 1983.

8) Zie hoofdrapport van de Stuurgroep, op. cit., blz. 14.

9) Voor de kosten van infrastructuur is een stelpost (wegens gebrek aan inzicht in de aard van de ruimtelijke inrichting) gehanteerd van ca. f. 0,5 mrd. Bij de becijfering van de renteverliezen is uitgegaan van 8,5% rente en een geleidelijke spreiding van de uitgaven in de tijd.

10) De kosten van compensaties voor geleden schade zijn ontleend aan de schattingen ter zake van de Stuurgroep.

11) Zie hoofdrapport van de Stuurgroep, op. cit., blz. 35 en deelrapport 6, blz. 9 en blz. 40.

12) De boven- en ondergrenzen van de grondprijzen zijn in beide varianten zoveel mogelijk geïncorporeerd.

13) Zie voor een nadere toelichting e.d. ons rapport.

Tabel 1. Twee mogelijke inrichtingsvarianten

	Maximum-variant			Minimum-variant		
	oppervlakte in ha	prijs/m ² in gld.	totaal in mln. gld.	oppervlakte in ha	prijs/m ² in gld.	totaal in mln. gld.
Fase I						
- woningbouw	200	300	600	150	250	375
- industrie/handel	70	275 ^{c)}	193	60	250	150
- recreatie	130	50	65	100	40	40
- overige	—	—	—	90	10	9
- totaal	400 ^{a)}		858	400		574
Fase II						
- woningbouw	160	250	400	100	200	200
- industrie/handel	160	250 ^{c)}	400	100	200	200
- tuinbouw	600	50	300	500	40	200
- recreatie	240	50	120	150	40	60
- overige	200	10	20	510	10	51
- totaal	1.360 ^{a)}		1.240	1.360		711
Totaal generaal	1.760		2.098 ^{b)}	1.760		1.285 ^{b)}

Bron: Van den Bosch en Veerman, op. cit., 1984, blz. 17.

a) Exclusief het grondbeslag inzake infrastructuur, in fase I ca. 33% en in fase II ca. 20%.

b) De bedragen zijn opgeteld zonder verdere discontering.

c) Ter illustratie zij vermeld dat rondom Den Haag de prijzen per m² op industrieterreinen uiteenlopen van ca. f. 200 tot bijna f. 400.

ming van het nationaal inkomen en van de werkgelegenheid 14). Bij de bepaling van deze effecten is een onderscheid gemaakt tussen tijdelijke effecten (samenhangend met de aanleg en de opbouw van het productiepotentieel) en blijvende effecten (nadat het productiepotentieel is geïnstalleerd).

Bij het kwantificeren van de inkomenseffecten is de bepaling van de toegevoegde waarde noodzakelijk. Deze kan evenwel niet rechtstreeks worden geschat daar de toegevoegde waarde is gedefinieerd als het algebraïsch verschil tussen de produktiewaarde en het verbruik. Vanuit macro-economisch gezichtspunt bezien is hierbij van belang in hoeverre de produktiewaarde tot de finale bestedingscategorieën behoort. Tevens is van belang dat, vanuit ditzelfde gezichtspunt bezien, tot het verbruik uitsluitend de voor de produktiewaarde benodigde directe en indirecte invoer wordt gerekend. Dit betekent dat bij de bepaling van de toegevoegde waarde per economische activiteit van de vier bestemmingen in tabel 1 een schatting dient te worden gemaakt van de bijdrage tot de finale bestedingen en een schatting van de totaal daarvoor benodigde invoer 15).

Bij de gehanteerde methode ter bepaling van het werkgelegenheidseffect, dat wil zeggen de schatting van het benodigde arbeidsvolume, wordt in die gevallen waarin geen cijfers hierover beschikbaar zijn de gemiddelde arbeidsproductiviteit als uitgangspunt genomen. Deling van de geschatte omvang van de toegevoegde waarde door de gemiddelde arbeidsproductiviteit geeft een benadering van de omvang van de gemiddeld benodigde hoeveelheid arbeidsjaren. Daarbij is in de berekeningen in het algemeen uitgegaan van de gemiddelde arbeidsproductiviteit in de sector bedrijven 16).

De inkomens- en werkgelegenheidseffecten zijn per bestemming afzonderlijk geschat. Daarbij zijn de berekeningen gestandaardiseerd op 100 hectare. Vermenigvuldiging hiervan met de per bestemming veronderstelde omvang van het grondbeslag geeft een schatting van de omvang van de beide effecten. Bij deze berekeningen spelen per bestemming een aantal parameters een belangrijke rol. De waarden van deze parameters zijn hetzij ontleend aan gemiddelde ervaringscijfers, hetzij gebaseerd op schattingen ter zake.

Ter toelichting op de berekeningsmethode zal deze voor één bestemming, woningbouw, beknopt worden geïllustreerd. Op basis van de veronderstelling van gemiddeld 32 woningen per hectare en uitgaande van een bedrag aan bouw- en inrichtingskosten per woning van f. 130.000 (excl. grond, incl. BTW) kan de omvang van het tijdelijke inkomenseffect op een toegevoegde waarde van ca. f. 250 mln. per 100 hectare woningbouw worden

geschat. Het blijvende inkomenseffect is gebaseerd op de gemiddelde consumptieve bestedingen per huishouding aan woning en geschat op ca. f. 22 mln. per jaar 17). De tijdelijke werkgelegenheidseffecten bestaan uit tijdelijke directe (hierbij is aangenomen dat per 1.000 woningen gemiddeld 650 arbeidsjaren zijn gemoeid 18)) en tijdelijke indirecte of „uitstralings”effecten. Hiervoor is op grond van studies een factor van 0,4 gehanteerd 19). De totale tijdelijke werkgelegenheid per 100 ha woningbouw bedraagt derhalve ca. 3.000 arbeidsjaren. De blijvende werkgelegenheid is geschat op ca. 270 arbeidsjaren per 100 ha door het blijvende inkomenseffect te delen door de gemiddelde arbeidsproductiviteit van de sector bedrijven.

Ter toelichting op de in tabel 1 veronderstelde oppervlakte grond bestemd voor woningbouw, in de minimum-variant resp. maximumvariant corresponderend met in totaal ca. 8.000 resp. 12.000 woningen, kan op het volgende worden gewezen. De gemeente Den Haag kent momenteel ca. 37.000 aanvragen voor woonruimte, waarvan ca. 12% als hoogst urgent wordt beschouwd 20). Voorts blijkt dat in 1981 het vraagoverschot (ca. 116.000 woningen) naar kleine en middelgrote gezinswoningen in de provincie Zuid-Holland het grootst is van Nederland 21). Daarnaast moet het, zij het als een pro memorie post, als een niet onaanzienlijke maatschappelijke bate van de landaanwinning worden beschouwd dat voor woningbouwdoeleinden in mindere mate een aanslag op het karakteristieke polderlandschap in het centrum van Zuid-Holland behoeft te worden gedaan.

Voor de overige drie bestemmingen zijn eveneens op basis van de bovenschreven methode schattingen gemaakt van de inkomens- en werkgelegenheidseffecten. Daarbij zijn een aantal belangrijke veronderstellingen gemaakt. Zo is ten aanzien van de bestemming industrie/dienstverlening/handel uitgegaan van een gemiddeld geïnvesteerd bedrag (in gebouwen, outillage, voorraden e.d.) per vierkante meter terreinoppervlakte 22). Vanzelfsprekend betreft het hier een globale benadering daar nader inzicht in de samenstelling en aard van deze economische activiteiten ontbreekt. De schattingen van de inkomens- en werkgelegenheidseffecten van de bestemming tuinbouw, waar overigens met name de in opmars zijnde z.g. substraatteelt (de teelt van gewassen op steenwol e.d.) zal worden toegepast, konden daarentegen grotendeels worden gebaseerd op gemiddelde ervaringscijfers, zoals de omvang van de investering per vierkante meter in de glastuinbouw e.d.

Tabel 2 biedt een samenvattend overzicht van de inkomens- en werkgelegenheidseffecten van de in tabel 1 vermelde inrichtingsvarianten. Uit de tabel blijkt dat de totale omvang van de tijdelijke inkomenseffecten gemiddeld ca. f. 6.500 mln. en de blijvende inkomenseffecten gemiddeld jaarlijks ca. f. 1.700 mln. bedra-

14) De aan- of verkopen van grond voor de diverse bestemmingen blijven in deze paragraaf volledig buiten beschouwing. Deze zijn reeds bij de bespreking van de exploitatielasten van het uitvoeringsorgaan aan de orde gekomen.

15) Ten aanzien van de bepaling van de invoer is in deze eerste benadering eenvoudshalve uitgegaan van één uniform gemiddeld macro-economisch invoerpercentage van 40. Zie voor nadere toelichting ons rapport, bijlage 2.

16) Gesteld op f. 82.000 toegevoegde waarde per arbeidsjaar.

17) Ontleend aan CBS, *Statistisch Zakboek 1983*, geactualiseerd met behulp van het prijsindexcijfer van gezinsconsumptie.

18) Bron: Nederlands Verbond van Ondernemers in de Bouwnijverheid.

19) Economisch Instituut Bouwnijverheid, *Het uitstralings-effect van de bouwnijverheid: 1974-1980*, Amsterdam, 1983.

20) Zie: Gemeente Den Haag, *Het woningzoekendenbestand per 1-1-1984*, 1984.

21) Ministerie van VROM, *Woningbehoefte-onderzoek 1981*, Den Haag, 1983, deel I: Algemeen, Schema 10, blz. 46. Voor gedetailleerde informatie wordt verwezen naar deel 5, Zuid-Holland en Zeeland. Ten aanzien van het in de tekst vermelde vraagoverschot zij overigens opgemerkt dat dit op „urgente en potentiële” woningzoekenden betrekking heeft.

22) Uitgegaan is van een gemiddelde geïnvesteerd bedrag van f. 2.500. Met behulp van een gemiddelde kapitaalcoëfficiënt van 2,5 is de produktiewaarde geschat. De gekozen waarde van de kapitaalcoëfficiënt lijkt aan de hoge kant (macro-economisch bedraagt deze ruwweg ca. 1,5) hetgeen c.p. tot een onderschatting van zowel de inkomens- als de werkgelegenheidseffecten leidt.

gen. Ten aanzien van de gemiddelde omvang van de werkgelegenheidseffecten zijn deze cijfers: tijdelijk ca. 60.000 arbeidsjaren resp. blijvend jaarlijks ca. 20.000 arbeidsjaren.

Tabel 2. Samenvatting van de tijdelijke en blijvende inkomens- en werkgelegenheidseffecten van de aanleg (incl. infrastructuur) en inrichting

	Toegevoegde waarde		Toegevoegde waarde	
	max.	min.	max.	min.
	in mln. gld.		in arbeidsjaren	
<i>Aanleg</i>				
- tijdelijk a)	2.400	2.000	8.000	6.600
<i>Inrichting</i>				
Fase I				
- tijdelijk	1.600	1.300	19.200	16.000
- blijvend	500	500	6.500	5.600
Fase II				
- tijdelijk	3.400	2.300	41.400	27.600
- blijvend	1.400	1.000	17.000	11.800
<i>Totaal b)</i>				
- tijdelijk	7.400	5.600	68.600	50.200
- blijvend	1.900	1.500	23.500	17.400

Bron: Van den Bosch en C.P. Veerman, op. cit., 1984, blz. 34.

a) Onder maximum staat de basisvariant vermeld, onder minimum de met 18% verlaagde waarden van de basisvariant.

b) De bedragen zijn bij elkaar opgeteld zonder discontering.

Ten slotte nog een enkele opmerking over de factoren die tot een onderschatting resp. overschatting kunnen leiden van de in tabel 2 gepresenteerde resultaten. In de schattingen is namenlijk afgezien van de invloed op de resultaten van het optreden van economische groei, het multiplier-effect en de „spinn off“-effecten. Het buiten beschouwing laten van de invloed van deze factoren betekent een duidelijke onderschatting van de resultaten. Zo zou de positieve invloed op de resultaten van een bescheiden economische groei van bij voorbeeld 2 à 4% en van een multiplier van bij voorbeeld 1,25 – voor de opbouwperiode vermoedelijk aan de lage kant – niet onaanzienlijk zijn.

Tot de belangrijkste factor die vanuit macro-economisch gezichtspunt gezien tot een overschatting kan leiden behoort het „substitutie-effect“. Daaronder wordt hier verstaan de mogelijkheid dat economische activiteiten op het nieuwe land in de plaats komen van bestaande of geplande en te zijner tijd te realiseren activiteiten elders in Nederland. Het moge evenwel duidelijk zijn dat een gemiddelde schatting van dit effect op grote zowel methodologische als empirische problemen stuit. Het is zonder nader onderzoek niet vast te stellen welke invloed de genoemde factoren per saldo zullen hebben op de resultaten. Daar komt nog bij dat er een aantal niet of zeer moeilijk in geld uit te drukken of te kwantificeren baten en kosten zijn (zoals die welke samenhangen met immateriële, milieu-, veiligheids- en landschapseffecten en b.v. de psychologische stimulans voor het bedrijfsleven die van een overheidsinvestering van deze omvang kan uitgaan) die niet veronachtzaamd mogen worden 23). Gezien de problematiek van de kwantificering van het per saldo effect is hier eenvoudig verondersteld dat dit effect nihil is.

5. Schattingen van het effect op de rijksfinanciën

In deze paragraaf staan de effecten van de overheidsinvesteringen in de vorm van het kustuitbreidingsproject op de rijksfinanciën centraal. Gezien het feit dat de overheid in ons economisch systeem een overheersende rol heeft, zal er in principe sprake zijn van een veelheid van directe en indirecte effecten op de rijksfinanciën 24). Hier blijft de analyse evenwel beperkt tot een tweetal directe effecten: enerzijds de belastingopbrengsten uit hoofde van de met het project gepaard gaande inkomensvorming en anderzijds de uit de werkgelegenheidseffecten voortvloeiende besparing op de ten laste van het rijk komende werk-

loosheidsuitkeringen 25). Het gecombineerde effect van hogere belastingopbrengsten en besparing op de uitkeringen wordt vervolgens met de in paragraaf 3 geschatte jaarlijkse exploitatiekosten geconfronteerd, op basis waarvan het al dan niet batige saldo voor het rijk kan worden bepaald.

De schatting van de belastingopbrengsten is gebaseerd op de berekende inkomenseffecten en een schatting van de (macro-economische) belastingdruk. Deze laatste bedraagt momenteel ca. 29% van het netto nationaal inkomen. Hierin zijn evenwel niet begrepen de opbrengsten uit hoofde van de z.g. niet-belastingmiddelen (b.v. aardgasbaten) momenteel ca. 8% van het nationaal inkomen. Voorts is van belang dat deze belastingdruk op zowel het rijk als de overige publiekrechtelijke lichamen (b.v. gemeenten) betrekking heeft. De uitsluitend voor het rijk van belang zijnde belastingdruk is ca. één procentpunt lager dan de macro-economische druk. Tevens is van belang rekening te houden met prijsverlagende subsidies. Zo bedragen de subsidies voor woondiensten, lonen en overige ca. driekwart procent van het nationaal inkomen. Deze zijn, evenals onder meer de niet-belastingmiddelen, van belang bij de bepaling van de netto belastingopbrengst. Eén van de onzekere factoren ten aanzien van de bepaling van de voor dit onderzoek relevante belastingdruk is voorts de samenstelling en aard van de economische activiteiten op het nieuwe land. Gezien de bovenvermelde factoren, die enerzijds een verhoging van de bovenvermelde macro-economische belastingdruk van ca. 29% zouden betekenen (b.v. het eveneens rekening houden met de niet-belastingmiddelen) en anderzijds een verlaging (b.v. door de prijsverlagende subsidies erbij te betrekken), is er bij de berekening van de netto belastingopbrengst voor het rijk uitgegaan van een geschatte belastingdruk van 25% van de toegevoegde waarde 26).

De schatting van de omvang van de besparing op de ten laste van het rijk komende werkloosheidsuitkeringen is gebaseerd op de omvang van de netto bespaarde gemiddelde werkloosheidsuitkering en een schatting van het verminderd beroep op deze uitkeringen vanwege de werkgelegenheidscreatie van het project. De laatste schatting is van belang vanwege de uiterst slechte arbeidsmarktsituatie en de eveneens weinig florissante verwachtingen, zeker gezien de tot 2010 nog te verwachten groei van het arbeidsaanbod, hieromtrent 27). Uitgaande van een gemiddelde bruto uitkering van ca. f. 22.000 per jaar (met behulp van de hierboven vermelde belastingdruk is de netto uitkering bepaald) en van de veronderstelling dat de geschatte werkgelegenheidseffecten voor 60% zullen leiden tot een relatieve daling van het beroep op de door het rijk gefinancierde werkloosheidsregelingen, kan jaarlijks de besparing voor het rijk worden bepaald 28).

Tabel 3 geeft in de eerste kolom een indruk van het gecombineerde effect van de hogere belastingopbrengsten en de lagere werkloosheidslasten van het rijk voor een periode van 25 jaar na aanvang van het project. Ten behoeve van de vergelijkbaarheid

23) Nader onderzoek hiernaar dient deze factoren te inventariseren e.d. Daarbij zou b.v. ook naar de effecten voor het „oude“ land gekeken moeten worden bij het niet uitvoeren van het kustuitbreidingsproject.

24) In een ruimer kader zou het de voorkeur verdienen tevens de implicaties ten aanzien van de totale collectieve lasten erbij te betrekken.

25) Bij de toerekening van de tijdelijke inkomens- en werkgelegenheidseffecten aan de daarvoor in aanmerking komende jaren is een gelijkmatig verloop in de tijd verondersteld.

26) Naast de genoemde factoren spelen nog een aantal factoren (zoals het verschil in bruto en netto toegevoegde waarde e.d.) een rol bij de keuze van dit percentage, zie hiervoor ons rapport.

27) Zie CPB, *Vooruitberekening van het trendmatige arbeidsaanbod tussen 1980 en 2010*, Den Haag, 1983.

28) De bruto gemiddelde uitkering is gebaseerd op het quotiënt van de WWV- en RWW-lasten in 1983 en het aantal uitkeringen. Hierbij is overigens afgezien van het feit dat de gemeenten in de financiering van de RWW-lasten eveneens deelnemen. Bij de schatting van het percentage van 60, dat overigens gegeven de diverse onzekerheden het karakter van een „guesstimate“ heeft, kan nog op het volgende worden gewezen. Een gedeelte van de benodigde arbeid zal afkomstig zijn uit bestaande overcapaciteit binnen de werkenden, het „discouraged labour“-effect e.d. Dit percentage is op ca. 20 geschat. Voorts is in dit verband van belang dat van de 100 werkloosheidsuitkeringen er (in 1983) zo'n 80 door het rijk worden gefinancierd. Zie verder ook ons eerder vermelde rapport.

Tabel 3. Schatting van het batig saldo voor 's rijks financiën (minimum-variant), in mln. gld., met tussen haakjes de contante waarde

Jaar	Per saldo effect op 's rijks financiën	Exploitatielasten uitvoeringsorgaan (variant met hoogste lasten)	Batig saldo
1	57 (55)	6 (6)	51 (49)
2	57 (53)	41 (38)	16 (15)
3	140 (124)	56 (50)	84 (74)
4	140 (120)	72 (61)	68 (59)
5	140 (115)	106 (87)	34 (28)
6	248 (196)	145 (115)	103 (81)
7	248 (188)	184 (140)	64 (48)
8	248 (181)	224 (163)	24 (18)
9	338 (237)	262 (184)	76 (53)
10	338 (228)	251 (169)	87 (59)
11	281 (182)	242 (157)	39 (25)
12	281 (175)	242 (151)	39 (24)
13	281 (169)	242 (145)	39 (23)
14	542 (313)	242 (140)	300 (173)
15	542 (301)	242 (134)	300 (167)
.	• } (2.231)	• } (997)	• } (1.234)
25	542 (203)	242 (91)	300 (112)
	(5.073)a)	(2.832)a)	(2.241)a)

Bron: Van den Bosch en Veerman, op. cit., 1984, hfst. 5, blz. 44.

a) De som van de contante waarden.

in de tijd staan tussen haakjes de contante waarden vermeld 29). De tweede kolom geeft de in paragraaf 3 ter sprake gekomen exploitatielasten van het uitvoeringsorgaan weer. Het algebraïsch verschil tussen de eerste en tweede kolom geeft een indruk van het batig saldo van deze overheidsinvestering. Zoals uit de tabel blijkt is er in de minimumvariant over de eerste 25 jaar sprake van een contante waarde van het batig saldo ter grootte van f. 2.200 mln. Daarbij zij opgemerkt dat de in de eerste kolom vermelde totale contante waarde van ca. f. 5.000 mln. is opgebouwd uit een contante waarde van ca. f. 3500 mln. aan belastingopbrengsten en ca. f.1.500 mln. besparing op werkloosheidsuitkeringen 30). Met andere woorden, ook indien uitsluitend rekening zou worden gehouden met de belastingopbrengsten resulteert in de minimum-variant nog een batig saldo.

6. Conclusies en aanbevelingen

Uitgaande van de in dit artikel gekozen uitgangspunten en de daarbij gemaakte veronderstellingen kan geconcludeerd worden dat overheidsinvesteringen in de vorm van het onderhavige kustuitbreidingsproject geen nadelig effect op 's rijksfinanciën zullen hebben. Integendeel, er is sprake van een substantiële omvang van de contante waarde van het batig saldo over een periode van 25 jaar variërend van ca. f. 2.200 mln. in de minimumvariant tot ca. f. 4.300 mln. in de maximum-variant. Overigens wordt het „break-even point”, het punt waarop het batig saldo voor het rijk nihil is, voor de minimum-variant bereikt indien de opbrengsten uit grondverkoop ca. 30% lager zouden zijn; voor de maximum-variant bedraagt dit percentage ca. 55.

In het kader van een effectief volumebeleid inzake het beroep op de inkomensvervangende sociale-zekerheidsuitkeringen is de omvang van de met deze overheidsinvesteringen verbonden werkgelegenheidscreatie eveneens van groot belang. Zo blijken in de minimum-variant de tijdelijke werkgelegenheidseffecten ca. 50.000 arbeidsjaren te bedragen en de permanente werkgelegenheid ca. 17.000 arbeidsjaren. In de maximum-variant zijn de genoemde effecten overigens ca. 40% groter.

Op grond van bovenstaande bevindingen en het door de eerder vermelde Stuurgroep verrichte onderzoek naar de implicaties van de aanleg e.d. kan dan ook worden geconcludeerd, vanzelfsprekend binnen de hier gekozen uitgangspunten en de daarbij gemaakte veronderstellingen, dat realisatie van deze overheidsinvestering niet op economische en technische beletsen lijkt te stuiten.

In aansluiting op deze conclusies kunnen de volgende aanbevelingen worden geformuleerd:

- gelet op de resultaten van deze verkennende studie verdient nader onderzoek aanbeveling. Daarbij dient met name aan de ruimtelijke invulling, die niet alleen van groot belang is voor de macro-economische merites van het project maar ook voor de gevolgen voor de omgeving, aandacht te worden besteed 31);
- eveneens is onderzoek naar de diverse financieringsmodaliteiten, waarin bij de financiering naast de overheid ook aan de institutionele beleggers en het bankwezen kan worden gedacht, van in het bijzonder de aanlegkosten van groot belang 32). Zo zou bij voorbeeld de mogelijkheid tot het verlenen van een optierecht tot koop van grond voor een bepaalde prijs in ruil voor het verschaffen van leningen aan het uitvoeringsorgaan tegen een lagere rente dan de heersende lange rente, nader onderzocht kunnen worden;
- in aansluiting op de beide vorige punten zou een *Commissie van Voorbereiding* ingesteld moeten worden, met als taakopdracht binnen een bepaalde termijn de diverse merites, aspecten en financieringsmodaliteiten van het project te inventariseren, zodat op basis van haar rapportage de besluitvorming kan plaatsvinden. Naast de overheid lijkt het, gezien de gemeenschappelijke belangen, gewenst dat vertegenwoordigers van werknemers- en werkgeversorganisaties alsmede van de institutionele beleggers en banken in deze Commissie zitting nemen;
- ten slotte is het in het kader van de huidige financiële problematiek inzake de collectieve lasten – waarbij de bezuinigingen op de sociale-zekerheidsuitkeringen het meest in het oog springen en er, wegens de sterke preoccupatie met de hoogte van het financieringstekort nauwelijks ruimte lijkt voor additionele overheidsinvesteringen – van groot belang op het volgende te wijzen. Realisatie van projecten en de daaraan verbonden werkgelegenheidscreatie van de omvang als het onderhavige kustuitbreidingsproject kan aan de velen die op een inkomensvervangende sociale-zekerheidsuitkering zijn (of dreigen te worden) aangewezen, een beter toekomstperspectief bieden 33).

F.A.J. van den Bosch
C.P. Veerman

29) Een disconteringsvoet van 4% is gehanteerd. Daarbij is dienaangaande aangesloten bij de Delta Commissie en de Commissie Oosterschelde. Zie voor een verdere uiteenzetting hieromtrent ons rapport. Overigens zou in vervolgonderzoek aan een meer uitvoerige gevoeligheidsanalyse dan in ons rapport met betrekking tot diverse veronderstellingen aandacht dienen te worden besteed.

30) Zie ons rapport, bijlage IV, blz. 73 en 74.

31) Overigens wordt in het rapport van de Stuurgroep al deels ingegaan op de gevolgen voor de omgeving. Deze zijn echter met name afhankelijk van de ruimtelijke invulling. Voorts verdient het aanbeveling, gelet op de resultaten van ons verkennende onderzoek, met behulp van vervolgonderzoek de gevolge aanpak en analyses te verfijnen.

32) In dit verband is het van belang erop te wijzen dat in 1983 voor het eerst sinds tientallen jaren de investeringen van bedrijven lager waren dan het bedrag dat door interne financiering in de vorm van besparingen en afschrijvingen beschikbaar was. Zie Persbericht min. van EZ, nr. 391, 16 juli 1984.

33) Zie: SCP, *Opvattingen van werklozen, 1974-1982*, Rijswijk, 1983, waarin onder meer naar voren komt dat werklozen pessimistischer zijn gaan denken over de kans nieuw werk te vinden.