



## Maasvlakte II: baat het niet, dan schaadt het wel

**Auteur(s):**

Hoek, T.H. van

*De auteur is hoofd van de afdeling Diensten van het CPB en bedankt John Blokdijk, Gerbrand van Bork, Carel Eijgenraam en Martin Koning voor hun bijdrage aan dit artikel.*

**Verschenen in:**

ESB, 82e jaargang, nr. 4109, pagina 444, 4 juni 1997

**Rubriek:****Trefwoord(en):**

verkeer, vervoer, infrastructuur

*Eén van de grote projecten waarover het kabinet een beslissing moet nemen is de aanleg van een Tweede Maasvlakte voor de kust van Rotterdam. Het CPB geeft in dit artikel een analyse van de toekomstige ruimtebehoefte en de daarmee gepaard gaande economische effecten. De conclusie is dat een grootschalige uitbreiding zelfs bij zeer gunstige economische ontwikkelingen niet nodig is.*

**De discussie over een Tweede Maasvlakte is op gang gekomen, omdat er door ruimtelijke en economische ontwikkelingen knelpunten dreigen te ontstaan in mainport Rotterdam. Het CPB heeft geparticipeerd in het Maasvlakte-onderzoek, dat ter hand is genomen door de Projectorganisatie Maasvlakte II.**

De kern van deze aanpak was om met een scala van partijen, met ieder hun eigen deskundigheid, een zo goed mogelijk beeld te schetsen. Zo heeft het CPB gezorgd voor de economische omgevingsscenario's: drie fundamenteel verschillende toekomstbeelden met forse bandbreedtes in termen van economische groei, bevolkingsontwikkeling en wereldhandel. Het Gemeentelijk Havenbedrijf Rotterdam heeft deze scenario's vertaald naar de overslag in de Rotterdamse haven, de vereiste strategische ruimte reserves berekend en gedetailleerde gegevens over ruimtegebruik in het havengebied verstrekt. Daarnaast hebben acht consultantbureaus specialistische deelstudies verricht. Marktonwikkelingen zijn in kaart gebracht via verschillende interviewrondes en workshops. Het CPB heeft al deze informatie tenslotte samengebracht in drie economische en ruimtelijke scenario's voor mainport Rotterdam<sup>1</sup>. In dit artikel worden de CPB-bevindingen over de Tweede Maasvlakte uiteengezet.

### Aard van het project

De eerste stap bij onderzoek is een probleemverkenning. Als het gaat om infrastructuur kunnen globaal twee typen projecten worden onderscheiden. Het eerste type betreft normale capaciteitsuitbreiding, zoals verbreding van het bestaande hoofdwegennet of spoorverdubbeling. Uiteraard kan dit met enige kwaliteitsverbetering gepaard gaan, maar in hoofdzaak gaat het toch om meer van hetzelfde. Het tweede type betreft het aanbieden van een nieuw product of een kwalitatief hoogwaardiger infrastructuur. De Nieuwe Waterweg is een mooi voorbeeld: deze operatie maakte ontwikkelingen mogelijk die voor die tijd ondenkbaar waren. De HSL, een spoorverbinding die qua snelheid een duidelijk hogere kwaliteit kent dan bestaande verbindingen, is een ander voorbeeld. Bij dergelijke projecten kan er (grote) potentiële vraag aanwezig zijn, die zich nog niet heeft kunnen manifesteren bij gebrek aan aanbod in het verleden. Anders gezegd: in dergelijke gevallen schept het aanbod zijn vraag.

### Maasvlakte II

De Tweede Maasvlakte is volgens de Projectorganisatie Maasvlakte II noodzakelijk om in het ruimteprobleem van mainport Rotterdam te voorzien. Volgens het Gemeentelijk Havenbedrijf is er in de afgelopen tijd al 'nee' verkocht vanwege dit ruimteprobleem. Maasvlakte II moet dit ruimtetekort in de toekomst oplossen. Ook is helder waar de Projectgroep - en overigens ook het CPB - de toekomstige ruimtetekorten in hoofdzaak ziet ontstaan: bij de petrochemie, containers en distributie. Het gaat derhalve om capaciteitsuitbreiding die het mogelijk moet maken dat Rotterdam in haar traditioneel sterke sectoren stevig kan doorgroeien. Kwalitatief is de beoogde uitbreiding geen verbetering. De diepgang aan de Tweede Maasvlakte is zelfs minder. Bij Maasvlakte II vormt de verwachte economische vraagontwikkeling vanuit de sterke sectoren en de daaruit voortvloeiende ruimte vraag (in omvang en kwaliteit) dan ook het logische vertrekpunt voor de analyse. Er is dan geen reden om een vraagsprong te verwachten louter vanwege het extra aanbod van een tweede Maasvlakte.

### Aard van de beslissing

Essentieel is dat het niet om een 'nu of nooit beslissing' gaat. Maasvlakte II moet worden gezien als een uitbreiding die past in een lange reeks van havenuitbreidingen en die dan ook geenszins de laatste stap in die reeks behoeft te zijn. Na een eventuele tweede Maasvlakte zullen ergens in de tijd de derde en vierde aan de orde kunnen zijn. Ook is een gefaseerde aanleg van de Maasvlakte II een mogelijkheid. Met het oog op de grote onzekerheden van de ontwikkelingen op langere termijn is behoud van flexibiliteit van niet te onderschatten belang.

Praktisch gezien is volledige flexibiliteit natuurlijk niet mogelijk. Er moet rekening worden gehouden met tijdrovende procedures en met

de duur van het bouwtraject. Ook bestuurlijk gezien kan men moeilijk iedere paar jaar 'op herhaling gaan'. Het gaat erom een beslissing te nemen, die het mogelijk maakt om het dossier een redelijk aantal jaren op te bergen. Bij een proceduretraject en bouwtijd van tezamen zeven tot tien jaar en een minimaal gewenste 'opbergtijd' van zeg acht tot tien jaar, ontstaat er een planningshorizon van vijftien tot twintig jaar. Het CPB heeft op praktische gronden gekozen voor de ijkpunten 2010 en 2020. De horizon tot 2010 is dan krap aan, de horizon tot 2020 is ruim bemeten.

Wanneer er tot 2010 of uiterlijk 2020 geen noodzaak is voor de ingebruikname van een Maasvlakte II, dan doet men er verstandig aan het dossier een flink aantal jaren terzijde te schuiven. Men gaat niet nu een Tweede Maasvlakte aanleggen om de eventuele capaciteitsproblemen van 2030 of 2040 op te lossen. Die problemen komen er ooit aan, maar daarover kan uiteraard beter in 2010 of 2020 worden beslist met de kennis van dat moment.

## Omgaan met onzekerheid

Het zal duidelijk zijn dat de algemene economische ontwikkeling en de ontwikkeling van de havenconomie op lange termijn met grote onzekerheden zijn omgeven. Hoe is in dit onderzoek nu omgegaan met deze onzekerheden?

Het antwoord is: met een scenariostudie. Het doel hiervan is om gevoel te krijgen voor de potenties en risico's van het project onder zeer uiteenlopende economische omstandigheden. Er zijn drie omgevingsscenario's uitgewerkt (zie [tabel 1](#)). De voor Rotterdam meest gunstig ontwikkeling is vormgegeven in het 'Global Competition' (GC)-scenario. Zeer krachtige economische groei, zeer dynamische internationale handel en een terughoudend milieubeleid zijn de kernelementen van dit scenario. Marktaandeelwinst bij de containers en zelfs forse marktaandeelwinst bij de chemie completeren het beeld. Aan de andere kant is er het 'Divided Europe' (DE)-scenario, met een zwakke bbp-groei van 1,5% per jaar en een ongeveer constant marktaandeel voor Rotterdam. Het scenario 'European Coordination' (EC) is met een groei van 2,75% per jaar en flinke marktaandeelwinst bij de chemie een gunstig scenario voor mainport Rotterdam, zij het dat de ontwikkelingen minder spectaculair zijn dan in het global competition-scenario.

**Tabel 1. Kerncijfers Nederland en Rotterdamse havengebied in drie**

scenario's 1995-2020

	1974- 1995	Global Competition	Europ Coord.	Div. Europe
<b>Nederlandgemiddelde volumegroei per jaar in %</b>				
wereldhandel	4,6	7,5	6	4
bbp West-Europa	2,3	2,75	2,5	1,5
bbp Nederland	2,2	3,25	2,75	1,5
bbp p.hfd. vd ber.bev.	1,2	2,5	1,75	1,25
<b>in procenten beroepsbevolking in eindjaar</b>				
werkzoekenden zonder baan	8,4	2,75	4,5	8
<b>Rotterdamgemiddelde productiegroei per jaar in %</b>				
basischemie (toegev waarde)	4,6	3,7	2,5	
containers (aantal)	5,4	4,2	2,5	
distributie	5,2	4,3	2,8	

Uit [tabel 1](#) kan worden opgemaakt dat de scenario's een forse bandbreedte schetsen voor de ontwikkeling van de nationale en van de haven-economie. In vergelijking met de ontwikkeling in de achterliggende twintig jaar zijn zowel het EC-scenario als het GC-scenario gunstig.

Opvallend is de zeer forse groei bij Global Competition: per hoofd van de beroepsbevolking liefst het dubbele van de afgelopen twintig jaar. De jaarlijkse groei van de industriële productie is in dit scenario zelfs ruim het dubbele van de groei in de periode 1974-1995. Gecumuleerd over een 25-jaarsperiode leiden de groeiverschillen tussen de scenario's tot forse verschillen in termen van welvaart en werkgelegenheid. Ook de werkloosheidsontwikkelingen zijn sterk uiteenlopend. Aanhoudend hoge werkloosheid in het DE-scenario tegenover een daling van de werkloosheid tot niet meer dan een frictie-niveau in het GC-scenario. Door de cumulatie van zeer gunstige economische groei en zeer gunstige marktaandeelontwikkelingen schetst het GC-scenario zo ongeveer de mooiste wereld die de Rotterdamse haven zich zou kunnen wensen. De containeroverslag verviervoudigt bijna, van ruim 3 mln containers nu naar ruim 11 mln in 2020. De ontwikkelingen in de basischemie, niet bepaald een sterk groeisegment binnen de chemie, zijn nog opvallender. In vergelijking met het verleden realiseert Rotterdam een indrukwekkende positieve trendbreuk in de chemie.

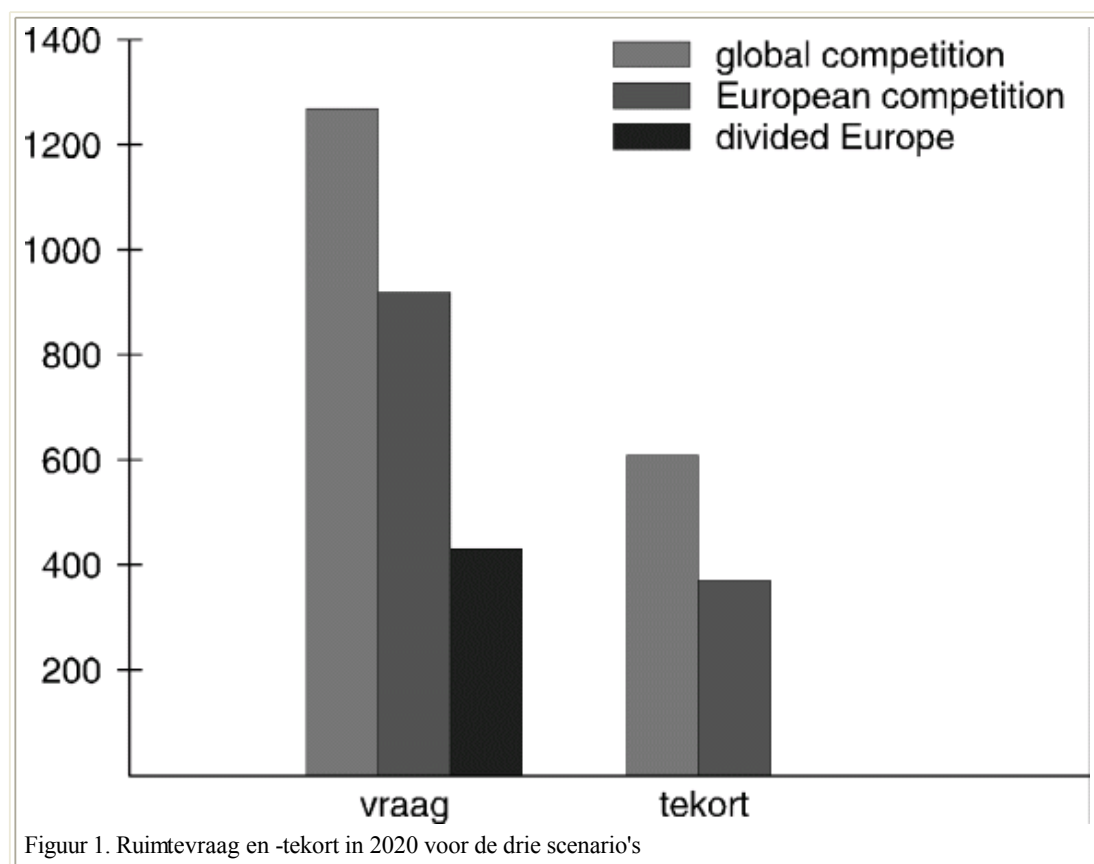
In het DE-scenario deelt Rotterdam in de algemeen zwakke economische ontwikkeling, waardoor de groeicijfers bescheiden uitvallen. Het beeld van European Coordination is daarentegen gunstig voor Rotterdam, in het bijzonder is de ontwikkeling van de chemie dankzij marktaandeelwinst weer markant positief te noemen ten opzichte van het verleden.

## Ruimte vraag en ruimtetekort

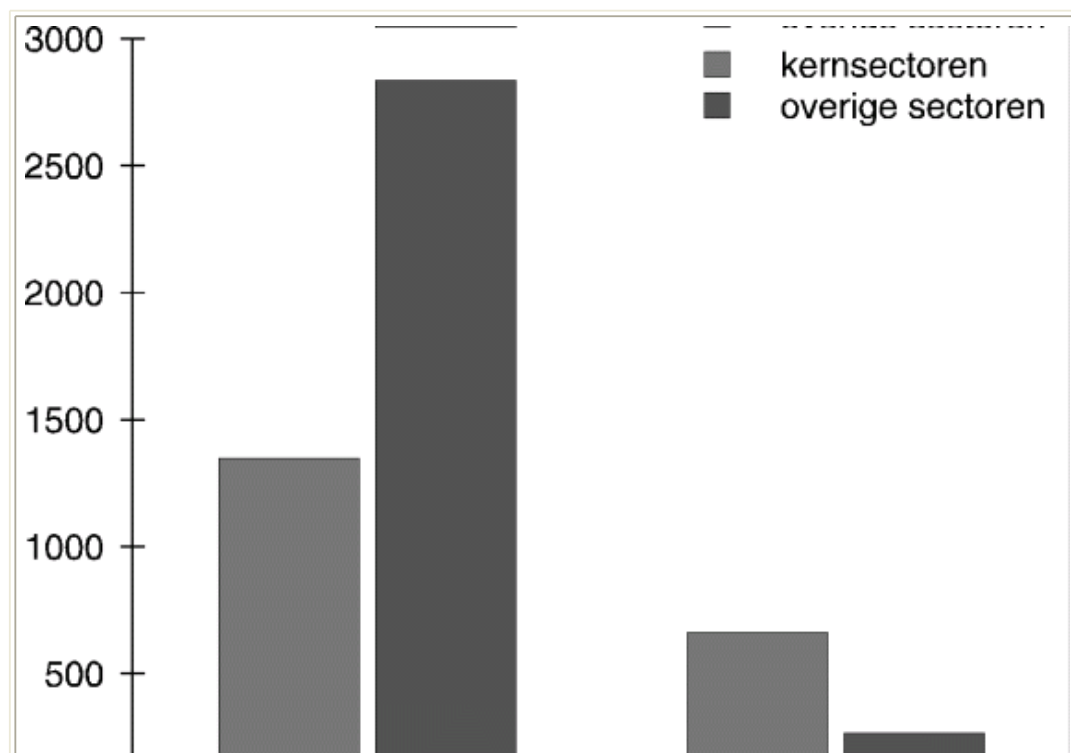
Het CPB heeft rekening gehouden met diverse soorten ruimtebehoefte, die aansluiten bij de praktijk van de havenbeheerder. De ruimte voor gebruik is afgeleid uit de met de economische activiteit samenhangende productieruimte. Deze ruimte omvat niet alleen fabrieks- en terminalruimte, maar ook ruimte voor opslag, interne infrastructuur en buffer- en veiligheidszones. Door gespecialiseerde bureaus is gedetailleerde informatie verstrekt over heden, verleden en mogelijke toekomsttrends. Daarnaast is rekening gehouden met het feit dat bedrijven - vooral in de chemie speelt dit sterk - extra ruimte willen voor mogelijke toekomstige productiegroei, dus na 2020. Dit zijn de interne bedrijfsreserves die een havenbeheerder moet kunnen leveren als klanten dit vragen. Dit is in zekere zin een marketing-instrument van het Gemeentelijk Havenbedrijf, die klanten een stuk flexibiliteit geeft. Vervolgens is er een structurele ruimtebehoefte van het Gemeentelijk Havenbedrijf aan werkvoorraad. Het Gemeentelijk Havenbedrijf heeft zelf ook flexibiteit nodig om schokken in de vraag te kunnen opvangen en flexibel op ontwikkelingen te kunnen inspelen.

Tenslotte is rekening gehouden met een structurele frictievoorraad: hectares die moeilijk uitgeefbaar zijn omdat deze niet kunnen worden 'gematched' met de vraag. Het structureel onbenut terrein dat in deze benadering nodig wordt geacht voor een soepele bedrijfsvoering belooft honderden hectare.

Zonder verder in te gaan op de details worden in [figuur 1](#) de uitkomsten voor de ruimtevraag en de ruimtetekorten in de drie scenario's weergegeven. In samenhang met de royale bandbreedtes voor de economische ontwikkelingen blijken er ook royale bandbreedtes te bestaan bij de te verwachten ruimtevraag. Deze varieert van ruim 1200 ha in het GC-scenario tot iets minder dan 400 ha in het DE-scenario.



Opvallend is dat de ruimtetekorten een stuk lager uitvallen: ruim 600 ha in GC tot nihil in DE. Dit heeft te maken met de huidige aanbodsituatie, die in [figuur 2](#) is uiteengezet. Momenteel is ongeveer 4200 ha verhuurd aan bedrijven. Hiervan is ongeveer 300 ha onbebouwd terrein: de interne reserves waarop toekomstige expansies kunnen worden gerealiseerd. Daarnaast is er bijna 1000 ha onbenut terrein dat het Gemeentelijk Havenbedrijf nog niet heeft verhuurd. Op ongeveer tweederde van dit terrein rust een optie. Bedrijven hebben te kennen gegeven deze terreinen te willen huren en zullen later hierover definitief beslissen. Het overige terrein is vrij uitgeefbaar, waarvoor nieuwe kandidaten worden gezocht.





Figuur 2. Omvang uitgegeven en niet uitgegeven terreinen in de Rotterdamse haven

In de sectoren waar de belangrijkste groei wordt verwacht i.c. containers, distributie en chemie, blijkt ruim 1300 ha te zijn uitgegeven (600 chemie, 550 containers en ruim 150 distributie). Bij de chemie zitten hierin ook nog belangrijke interne reserves, bij de andere sectoren is dit niet het geval. Opvallend is dat Rotterdam goed voorbereid lijkt om deze groei op te vangen. Bijna 700 ha is beschikbaar voor uitgifte voor petrochemie, containers en distributie. De grootste ruimtegebruikers in Rotterdam zijn de olie-industrie en de bulkoverslag. Hier wordt weinig groei verwacht, terwijl voor die segmenten waar relatief wat meer groei kan plaatsvinden, zoals bij de kolenoverslag wanneer de Duitse mijnen sluiten, weer voldoende ruimte is gereserveerd.

Wanneer de nu bestaande, vrije ruimte op de Noordwest-hoek van de Maasvlakte voor containers wordt gereserveerd, dan is zelfs in de wereld van Global Competition vijftien tot twintig jaar groei te faciliteren. Voor de distributie zijn eveneens royale groeimogelijkheden aanwezig. Het distripark Maasvlakte is zojuist gereed gekomen en ook het distripark Botlek biedt mogelijkheden. Er is daar nog ruimte om dertig tot veertig nieuwe distributie-bedrijven te huisvesten. In het Global Competition-scenario kan hiermee zeker vijftien jaar groei worden opgevangen.

Tenslotte de chemie. Hier zijn behoorlijke mogelijkheden voor doorgroei van bestaande bedrijven, maar beperkte mogelijkheden voor vestiging van nieuwe bedrijven. Voor het vestigen van een groot nieuw petrochemisch cluster zijn er zonder nadere acties geen mogelijkheden. Bij de chemie is er dan sprake van een urgent ruimteprobleem.

De kern van het ruimtelijk onderzoek is dat mainport Rotterdam bij gunstige uitgangspunten weliswaar ruimtelijke problemen zal ondervinden, maar dat uitgifteproblemen geconcentreerd zijn bij de chemie. Knelpunten inzake containers en distributie liggen nog ver weg in de tijd en zijn derhalve niet urgent. Voor alle duidelijkheid zij vermeld dat het CPB naast de sectoren containers, chemie en distributie ook de overige voor Rotterdam relevante bedrijfssectoren in de beschouwing heeft betrokken. Het ruimtebeslag van deze activiteiten is in het algemeen bescheiden.

### Economische effecten

De economische effecten die samenhangen met de mogelijke toekomstige ruimtetekorten, zijn weliswaar niet onbetekenend, maar al met al wel als bescheiden te kwalificeren. De oorzaak van de geringe economische effecten is de geringe omvang en urgentie van de ruimtetekorten. Zouden deze flink hoger zijn uitgevallen en in meer sectoren, dan zouden de macro-economische effecten ook groter zijn. Nu belooft het totale verlies aan toegevoegde waarde van het ruimtetekort gecumuleerd tot 2020 en contant gemaakt naar 1995 niet meer dan ongeveer f 1 mrd in EC en f 1,5 mrd in GC. In het DE-scenario zijn er geen ruimtelijke tekorten, waardoor de economische effecten verwaarloosbaar zijn.

De economische effecten van infrastructuurprojecten worden door het CPB opgebouwd in vier stappen:

- » projecteffecten;
- » voorwaartse effecten;
- » achterwaartse effecten;
- » terugkoppelingen

De eerste drie effecten zijn alle positieve impulsen voor het macro-economische resultaat. Hierbij fungeren de projecteffecten als motor. Hoe beter het project, hoe groter ook de uitstralingseffecten zullen zijn naar andere sectoren van de economie (voorwaarts) en hoe sterker het positieve effect op toeleveranciers. Dit ligt ook in de rede: een nutteloos project heeft geen structurele doorwerking naar de economie, een zeer sterk project heeft zeer sterke doorwerkingen.

Daarnaast zijn er ook macro-economische terugkoppelingen van kapitaal- en arbeidsmarkt. Wanneer naast de projecteffecten ook macro-economische voor- en achterwaartse effecten worden meegenomen dan moeten ook deze terugkoppelingen worden meegenomen, omdat er anders macro-economisch gezien dubbeltellingen optreden. In de Nederlandse verhoudingen zijn de terugkoppelingen via de rente verwaarloosbaar klein. De terugkoppelingen op de arbeidsmarkt zijn daarentegen niet verwaarloosbaar. Zo is het dat de positieve effecten van de eerste drie stappen op de werkgelegenheid door de laatste stap worden afgezwakt. De mate waarin dit gebeurt heeft te maken met de situatie op de arbeidsmarkt en de arbeidsmarktwerking. Naarmate er sterkere marktwerking is en een krappere arbeidsmarkt, zijn de terugkoppelingen ook sterker.

De bescheiden effecten op productie en groei van de ruimtetekorten zorgen dan ook voor bescheiden werkgelegenheidseffecten. De werkgelegenheid die uiteindelijk in 2020 is verbonden met de projecteffecten en de voorwaartse effecten bedraagt ongeveer 1400 arbeidsjaren in het GC-scenario en 700 arbeidsjaren in het EC-scenario. Na terugkoppelingen op de arbeidsmarkt valt de macro-economische werkgelegenheidswinst vooral in het GC-scenario vervolgens nog bescheidener uit.

Alle analyses en berekeningen van het CPB laten zien dat infrastructuurprojecten tot meer groei en toegevoegde waarde leiden. De mate waarin dit het geval is, hangt met name af van de kwaliteit van het project. Investeren in de mainport is dus niet per definitie goed of slecht, maar er zijn goede en minder goede mainport-projecten. Voorts moet worden bedacht dat iedere investering alternatieve kosten kent. Het is dus niet voldoende dat een project economisch iets oplevert; maatgevend is of de baten hoog genoeg worden geacht om de kosten te rechtvaardigen en of er geen betere aanwending van schaarse middelen kan plaatsvinden.

## Oplossingsrichtingen

Bij het bezien van oplossingsrichtingen heeft het CPB zich gebaseerd op de publicatie van de projectgroep Maasvlakte II. Hierin zijn vier inrichtingsvarianten van Maasvlakte II neergezet:

» 'indistributie'-variant: 500 ha droog<sup>2</sup>

» chemievariant: 1000 ha droog

» overslagvariant: 1000 ha nat

» strategische variant: 2000 ha nat

Er dienen zich dan twee soorten oplossingen aan. Daarbij zij er op gewezen dat de oplossingen moeten worden gezien als globale richtingen. Bij de uitbreidingsoplossingen is de 500 ha 'droog' een interessante mogelijkheid. Deze variant zal in de scenario's met hoge groei voor 20 tot 25 jaar soelaas kunnen bieden. Voorwaarde is dat deze 500 ha 'droog' van dusdanige kwaliteit zijn dat ze een goede vestigingsplaats voor grote chemische bedrijven vormen. De 500 ha droog kan met andere woorden geen 'Veluwedroog' zijn. Belangrijk zijn de beschikbaarheid van (eigen) spoor en binnenvaart, steiger-capaciteit op de bestaande Maasvlakte en een goede pijpleidinginfrastructuur. Overigens kan een dergelijke variant heel goed een eerste fase zijn van uiteindelijk een Maasvlakte II van 1000 of 2000 ha nat. Voor deze 500 ha variant werd door de projectgroep in de 'Rapportage Voorstudie Maasvlakte II, 'fase 1a' van november 1995 nog een voorkeur uitgesproken<sup>3</sup>.

Omdat deze oplossing in feite aansluit bij de bovenkant van het door de scenario's beschreven spectrum, kan ook een oplossing worden bezien die aansluit bij behoedzame uitgangspunten. Dit is niet alleen de uitkomst van het DE-scenario, maar zou ook de logische conclusie zijn indien men historische trends zou doortrekken (dat betekent een 'EC-min'-scenario). In die omstandigheden ligt uitstel het meest voor de hand. Bij uitstel kunnen ook combinaties met 'inbreiden' worden overwogen. Indien er via herstructurering kwalitatief goede ruimte van zeg 100-150 ha voor de petrochemie kan worden gevonden, dan is ook de urgentie van het chemie-probleem te ondervangen.

## Conclusie

Het CPB heeft in samenwerking met vele andere partijen onderzoek verricht naar de ruimtelijke mogelijkheden die mainport Rotterdam in verschillende omstandigheden zou moeten kunnen bieden om marktpotenties te kunnen realiseren. Daarbij is rekening gehouden met eisen vanuit de praktijk van de havenbeheerder om altijd terreinreserves te kunnen aanhouden, opties te kunnen uitgeven en bedrijven meer terrein te kunnen aanbieden dan deze voor de productie in de beschouwde periode nodig hebben. Ook is rekening gehouden met het feit dat de ene hectare de andere niet is en dat er derhalve in de praktijk fricties optreden. Op basis van deze uitgangspunten en gedetailleerde sectorale analyses is een ruimtelijk probleem geconstateerd van maximaal 600 ha onder zeer gunstige omstandigheden tot 2020.

Het CPB heeft in tegenstelling tot wat in de pers wel is gemeld geen pleidooi gehouden voor een specifieke oplossing. Het CPB heeft alleen in aansluiting op de onderzoeksbevindingen twee richtingen geduid, die qua inrichting en precieze omvang nader zouden kunnen worden verkend. Uiteraard kan de havenbeheerder van mening zijn dat a priori geldt dat een grootschalige ruimtelijke uitbreiding met tenminste 1000 ha compleet met nieuwe haveningang de voorkeur verdient. Een dergelijke oplossing garandeert het Gemeentelijk Havenbedrijf decennia van ruimtelijke groeimogelijkheden. Veruit het grootste deel van de kosten komen dan voor rekening van het Rijk. De discussie moet dan ook niet worden gebagatelliseerd met voorbeelden die aangeven dat 1000 ha nat zeehaventerrin voor Rotterdam mooier is dan 500 ha droog of dan inbreidingsoplossingen. Natuurlijk is dit het geval. Daarmee is evenwel nog niets gezegd over de doelmatigheid van de oplossing. Als we Rotterdam 100% ruimtelijke flexibiliteit willen bieden in 100% van de gevallen, dan hangt hieraan een fiks prijskaartje. Als 90% kan worden gerealiseerd tegen 50% van de kosten, dan is dit toch op zijn minst iets om even stil bij te staan. Dit wordt nog versterkt als er volop mogelijkheden zijn om in een later stadium aanvullende investeringen te doen.

Te krappe capaciteitsplanning heeft kosten, maar een veel te royale planning heeft evenzeer (alternatieve) kosten. Hierbij gaat het niet alleen om de evidente financiële kosten, maar bijvoorbeeld ook om verlies van toekomstige inrichtingsflexibiliteit en om maatschappelijk gezien ondoelmatig terreingebruik na perioden van langdurige leegstand. In dergelijke omstandigheden kan verhuur worden gestimuleerd aan niet-havengebonden bedrijven die elders in Nederland tegen meer marktconforme condities zou kunnen plaatsvinden. Vanuit maatschappelijke optiek moet een situatie van langdurig braak liggend terrein dan ook worden vermeden. De gedachte dat het niet uit zou maken of het project in urgente behoeften voorziet als het maar ergens in de tijd van pas komt is dan ook principieel onjuist. Wanneer een Tweede Maasvlakte niet binnen een redelijke termijn serieuze maatschappelijke baten oplevert, dan treedt er economische schade op in termen van gemiste alternatieve kansen en maatschappelijk gezien ondoelmatig terreingebruik. Aan claims op majeure overheidsbijdragen aan de ontwikkeling van bedrijfsterrin, waarvan de kosten blijkbaar maar voor een fractie in rekening kunnen worden gebracht bij belanghebbende bedrijven, moeten hoge eisen worden gesteld in termen van concrete maatschappelijke voordelen op een afzienbare termijn.

---

## Visie en lef

Soms wordt de CPB-aanpak bij grote projecten gekarakteriseerd als een macro-economische, die vooral zou bestaan uit het doortrekken van trends uit het verleden. Onlangs gebeurde dat nog door [B.M.S. van Praag](#)<sup>4</sup> in ESB. Dat vraagt om een reactie vanuit het CPB.

Volgens Van Praag gaat het bij de beslissing over een Tweede Maasvlakte vooral om visie en lef. Van Praag miskent daarbij de analyse van het CPB, zoals die in dit artikel is weergegeven. Het CPB trekt geen 'oude trends' door, maar houdt juist

rekening met fundamentele veranderingen van zowel de groei van de wereldeconomie als van de concurrentiekracht van Rotterdam. Zo wordt in het Global Competition-scenario op beide fronten uitgegaan van positieve trendbreuken. Van Praag stelt verder dat de winkelier die aantrekkelijke waar uitstalt klanten trekt, en dat de winkelier die alleen op bestelling levert klanten zal zien vertrekken naar de concurrentie. Dit is een terecht punt en het CPB heeft hier ook rekening mee gehouden, door liefst vijf soorten ruimtebehoefte te onderscheiden, waaronder strategische reserves voor het Havenbedrijf, interne bedrijfsreserves en frictieruimte. In de CPB-benadering is er al ruim voordat de haven is 'uitverkocht' sprake van een ruimtetekort.

In zijn pleidooi besteedt Van Praag echter weinig aandacht aan de risico's en de kosten van overcapaciteit. Twintig jaar na ingebruikname van de 'eerste' Maasvlakte, in 1968, was slechts een kwart van het beschikbare terrein verhuurd. Nu, na bijna dertig jaar, is dat de helft. Natuurlijk was de periode van begin jaren zeventig tot begin jaren tachtig een ongunstige, maar ook nu zijn er bedreigingen. De bevolkingsgroei in West-Europa zal afzwakken, en mogelijk omslaan in krimp. Ook intensivering van milieubeleid zal Rotterdam met zijn zeer energie-intensieve sectorstructuur niet onberoerd laten. Komt er 'leegstand', dan zullen de kosten hiervan grotendeels door het Rijk worden gedragen, en daarmee door de Nederlandse belastingbetaler.

Het lijkt redelijk dat er aan majeure overheidsbijdragen hoge eisen worden gesteld in termen van maatschappelijk nut en noodzaak. Omvangrijke positieve externe effecten moeten de rechtvaardiging vormen van de door de maatschappij opgebrachte kosten. Hierin ligt het grootste bezwaar tegen de 'visie en lef'-gedachte van Van Praag. Deze biedt geen enkel handvat voor het prioriteren en dimentioneren van infrastructuurprojecten. Met de argumenten 'visie' en 'lef' zal men iedere claim van belanghebbenden in richting en omvang moeten honoreren.

---

1 CPB, [Economische en ruimtelijke versterking van mainport Rotterdam](#), *Werkdocument nr. 92*, Den Haag, 1997.

2 Nat haventerrein is in tegenstelling tot droog terrein bereikbaar via een havenmond en direct gelegen aan kades.

3 "Op grond van hogere betrouwbaarheid van de prognoses op de korte termijn, de verwachte vraag vanuit de markt, rentabiliteits-, risico- en financieringsoverwegingen verdient een scenario waarin Maasvlakte II gefaseerd wordt aangelegd de voorkeur. Gestart zou kunnen worden met een indistributie-achtige variant ter grootte van ca 500 ha, die wellicht ook mogelijkheden biedt voor de chemie. Een dergelijke eerste fase biedt de oplossing voor de meest pregnante ruimteproblematiek, is relatief snel uitvoerbaar en lijkt voor wat betreft rentabiliteit, risico en financiering een haalbare kaart. In één of meer vervolgfases kan worden doorgestoten naar een 1000 of 2000 ha netto variant".

4 B.M.S. van Praag, [Over visie en lef](#), *ESB*, 30 april 1997, blz. 343.