

Samenvatting

De afgelopen periode zijn er over de inzet van overheidsmiddelen vragen gerezen met betrekking tot het level playing field van Nederlandse havens, in vergelijking met dat van concurrerende buitenlandse havens. In opdracht van het ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM) uitgevoerde onderzoeken (EUR-RHV en Ecorys, 2014; BCI, 2015) wijzen op verschillen in de omvang van overheidsfinanciering, in de wijze waarop de overheidsmiddelen worden ingezet en in de bijbehorende argumenten om overheidsmiddelen in te zetten. In vervolg op deze onderzoeken is, eveneens in opdracht van IenM, door-gerekend wat de economische effecten zijn van de overheidssteun aan Nederlandse zeehavens, zowel in termen van productie en werkgelegenheid als in termen van effecten voor overheidsfinanciën (SEO, 2015). Recentelijk is ook een aantal andere studies verschenen die de economische effecten van overheidsinvesteringen in havens of in andere transportmaatregelen becijferen. Sommige hiervan schatten de invloed op de economie ogenschijnlijk veel hoger in. Dit roept de vraag op of en hoe deze berekeningen met elkaar samenhangen, en hoe havenprojecten 'scoren' ten opzichte van andere infrastructuurprojecten. Op basis van een literatuuranalyse geeft het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM) in deze publicatie antwoorden op deze vragen.

Er zijn verschillende analysemethoden om schattingen te maken van economische relaties en effecten. De belangrijkste twee invalshoeken zijn de macro-economische en de micro-economische:

- De macro-economische invalshoek kan nader worden ingedeeld naar statische analyses van transacties tussen sectoren (input/outputanalyse), en naar analyses van de gevolgen van een maatregel voor de nationale economie met behulp van macromodellen.
 - De input-outputanalyses geven een algemeen en statisch beeld van het belang van (haven)sectoren voor de economie, en van de onderlinge samenhang van sectoren. Ze zijn niet geschikt om de effecten van individuele maatregelen in beeld te brengen.
 - Macromodellen kijken naar effecten van maatregelen op het economische systeem als geheel, en niet specifiek naar bepaalde (deel)markten. Uitgangspunt van alle bestudeerde modellen is inzicht te krijgen in de effecten van een schok, door extra overheidsinvesteringen, op de economie in termen van groei van het bruto binnenlands product (bbp). De aanpak verschilt per studie. Sommige studies bestaan uit een eigen econometrisch model met gebruikmaking van gegevens uit onder andere de Nationale Rekeningen. Sommige modellen proberen ook de ruimtelijke effecten (bijvoorbeeld de verdeling van economische groei over regio's) in beeld te brengen.
- De micro-(welvaarts)economische studies kijken naar alle kosten en baten van individuele maatregelen voor de maatschappij, dus breder dan naar alleen economische effecten. De micro-economische studies gaan uit van het instrument MKBA (maatschappelijke kosten-batenanalyse) om zo voor een individueel project een beeld te krijgen van de nationale welvaartseffecten, uitgedrukt in geldeenheden. Naast effecten op de economie worden ook alle andere maatschappelijke effecten zo goed mogelijk in kaart gebracht en bij voorkeur ook in geldeenheden uitgedrukt. Denk bijvoorbeeld aan veiligheidseffecten en milieu- en natuureffecten.

De uitkomsten van studies met de uiteenlopende onderzoeksmethoden kunnen niet zomaar met elkaar worden vergeleken. De methoden zijn te verschillend, en binnen dezelfde methoden is er bij de onderzochte studies vaak sprake van een andere afbakening van sectoren of maatregelen. Omdat er bij alle methoden wordt gesproken over directe of economische effecten en over multipliers, is het begrijpelijk dat er verwarring ontstaat.

De literatuuranalyse liet zien dat alleen met hulp van de MKBA een vergelijking kan worden gemaakt tussen de rentabiliteit van havenprojecten en die van andere transportinvesteringen. Weliswaar kunnen macromodellen ook een inschatting maken van de effecten van beleid op de economie, maar daarmee zijn geen berekeningen van havenmaatregelen gemaakt. Investeringen in havenprojecten scoren vaker positief dan het gemiddelde infrastructuurproject, vooral in scenario's met een hoge economische groei.

Ze kennen daarbij weinig uitschieters naar boven of beneden. Bij scenario's met een lage groei is het beeld eerder net iets onder het gemiddelde infrastructuurproject. Hierbij moet worden bedacht dat in MKBA's van havenprojecten expliciet rekening is gehouden met het aftrekken van baten die aan het buitenland toekomen. De rentabiliteit van havenprojecten is dus hoger dan in de nationale analyse tot uitdrukking komt. Dit pleit voor een Europese scope voor dit type projecten. Bij twee van de drie MKBA's die in meer detail werden bekeken, werd inderdaad ook een Europese analyse gemaakt.

Dit alles zegt echter niets over de rentabiliteit van nieuwe projecten. Bij iedere nieuwe maatregel moet opnieuw worden beoordeeld wat de maatschappelijke kosten en baten zijn van een investering. Daar kan geen generieke multiplier of bandbreedte voor worden gegeven. Dat geldt niet alleen voor investeringen in de aanleg van infrastructuur, maar ook voor andere vormen van inzet van overheidsmiddelen voor zeehavens. En met een inschatting van de positieve maatschappelijke baten is de afweging over de inzet van overheidsmiddelen niet compleet. Hieraan gaat een legitimiteitsvraag vooraf. Is er bij de overwogen maatregel wel een rol weggelegd voor de overheid, of is een private partij in staat om de maatregel zelf uit te voeren? Ook moet een investering passen binnen het budgettaire kader van het Rijk. Daarbij is het zinvol om verder te kijken dan alleen de initiële kosten: via bijvoorbeeld btw, inkomstenbelastingen, accijnzen kan een deel van de uitgaven weer worden 'terugverdiend'.