



CPB Second Opinion MKBA Brede Sluis Kornwerderzand

Op verzoek van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat heeft het CPB een second opinion uitgevoerd naar de 'MKBA brede sluis Kornwerderzand' en de aanvullende 'nota over mogelijke verdringingseffecten'.

De conclusie is dat op basis van de MKBA geen gedegen afweging gemaakt kan worden van de maatschappelijke kosten en baten van sluisverbredingen. Het CPB kan de conclusie niet onderschrijven dat de Brede Sluis KWZ de meest rendabele optie is.

1 Samenvatting

Op basis van de Maatschappelijke Kosten-Batenanalyse (MKBA) Brede Sluis Kornwerderzand (KWZ) is geen gedegen afweging te maken van de maatschappelijke kosten en baten van sluisverbredingen rond het IJsselmeer. Het CPB kan de hoofdconclusie van de MKBA dat de Brede Sluis KWZ het meest rendabele alternatief is, dan ook niet onderschrijven. We hebben kanttekeningen bij de onderbouwing van de baten van renovaties ofwel refits van superjachten en de jachtbouw, de vergelijkbaarheid van de alternatieven en de reikwijdte van de gevoeligheidsanalyse. De MKBA presenteert de Brede Sluis KWZ als de meest rendabele optie, maar het is mogelijk dat Amsterdam het hoogste saldo heeft. Ook is het maatschappelijk saldo bij de Brede Sluis KWZ niet robuust voor tegenvallers.

Op verzoek van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat heeft het CPB een second opinion uitgevoerd naar de 'MKBA brede sluis Kornwerderzand' en de aanvullende 'nota over mogelijke verdringingseffecten'.¹ De voorliggende notitie bevat de uitkomsten.

De MKBA onderzoekt de maatschappelijke baten van sluisverbredingen, waardoor grotere schepen tussen het IJsselmeer en de Noordzee of de Waddenzee kunnen varen. Hiervoor vergelijkt de MKBA de kosten en baten van twee projectalternatieven: de Brede Sluis Kornwerderzand (KWZ) en de Amsterdamroute. De huidige situatie inclusief een verwachting van het voorgenomen beleid vormt het referentiealternatief. Sluisverbredingen kunnen ervoor zorgen dat het voor jachtwerpen rond het IJsselmeer mogelijk wordt om meer aantrekkelijke renovaties ofwel refits uit te voeren op jachten breder dan 18 meter. Daarnaast kunnen sluisverbredingen leiden tot efficiencyvoordelen bij de nieuwbouw van superjachten en bij de reguliere scheepvaart met kustvaarders. Deze kustvaarders hoeven bij bredere sluisen hun lading namelijk niet over te slaan op kleinere binnenvaartschepen. De MKBA concludeert dat alternatief Brede Sluis KWZ een hoger positief maatschappelijk saldo heeft dan de Amsterdamroute ten opzichte van het referentiealternatief.

Het CPB constateert dat de refitbaten op zichzelf valide baten in de MKBA zijn, maar het is onzeker in welke mate deze baten daadwerkelijk tot stand komen. Ten eerste zijn de baten geraamd op basis van interviews met belanghebbenden en dat leidt mogelijk tot overschatting. Ten tweede is het aannemelijk dat de huidige hoge winstmarges op refits zullen afkalven door (internationale) concurrentie. Tot slot zijn de refitbaten van de Amsterdamroute afgeleid van die van de Brede Sluis KWZ en niet apart geraamd. Wij bevelen aan om ieder alternatief op zijn eigen merites te beoordelen.

De efficiencybaten van minder overslag en goedkopere jachtbouw zijn valide baten in de MKBA, maar waarschijnlijk komt een deel van de baten uit jachtbouw buiten Nederland terecht. Onder concurrentie geven jachtbouwbedrijven hun welvaartsstijging door efficiencywinst door aan consumenten. Zij doen dit in de vorm van lagere prijzen van hun nieuwbouwjachten. De meeste van deze consumenten (kopers van superjachten) zijn niet in Nederland gevestigd. Dit betekent dat een aanzienlijk deel van deze welvaartswinst niet neerslaat bij Nederlandse huishoudens en dus niet bijdraagt aan het maatschappelijk saldo. Wij bevelen aan om rekening te houden met het wegvloeien van baten naar het buitenland.

Verder vraagt deze MKBA om een gevoeligheidsanalyse met een grotere reikwijdte, zodat inzichtelijk wordt hoe de saldi van de alternatieven uitvallen bij mee- of tegenvallers. Het MKBA-rapport berekent alleen de saldi voor verschillende de economische omstandigheden, door de twee referentiescenario's voor

¹ Deze notitie is gebaseerd op de rapportage van Witteveen+Bos Raadgevende Ingenieurs B.V. van 14 september 2018 (Ruijgrok en Abma, 2018), hierna 'de MKBA' of 'het MKBA-rapport' en de aanvullende nota over verdringingseffecten van ook Witteveen+Bos van 5 februari 2019 (Ruijgrok, Abma en Schouwstra, 2019).

Welvaart en Leefomgeving (WLO) te gebruiken (Manders en Kool, 2015). Belangrijke parameters als aantallen refitopdrachten, gemiddelde opdrachtwaarde of autonome ontwikkeling van de markt voor superjachten worden echter niet gevarieerd binnen een bandbreedte. De onzekerheden aan de batenkant rechtvaardigt een dergelijke gevoeligheidsanalyse wel. Een voorbeeld van een pessimistisch scenario zijn tegenvallende refitbaten: daarbij slaat het saldo van de Brede Sluis KWZ om van positief naar negatief, terwijl het saldo van de Amsterdamroute positief blijft.

Ten slotte stellen wij voor om van het referentiealternatief dat de MKBA heeft geformuleerd een projectalternatief te maken. Dit referentiealternatief bevat veel verwachte, toekomstige ingrepen die nog niet vaststaan. De kosten en baten van deze ingrepen komen daardoor niet terug in de maatschappelijke saldi. Daarom formuleren we een nieuw, beleidsarmer nulalternatief. Met deze nieuwe indeling zijn alternatieven transparanter tegen elkaar af te zetten.

2 Inleiding

Op verzoek van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat heeft het CPB een second opinion uitgevoerd naar de 'MKBA brede sluis Kornwerderzand'. Het voorliggende rapport bevat de uitkomsten van deze second opinion en is gebaseerd op het door Witteveen+Bos opgestelde MKBA-rapport van 18 september 2018 (Ruijgrok en Abma, 2018) en de aanvullende nota door Witteveen + Bos over verdringingseffecten (Ruijgrok, Abma en Schouwstra, 2019). De MKBA en de aanvullende nota zijn opgesteld in opdracht van de provincie Fryslân. Voor het opstellen van de second opinion heeft het CPB gesproken met vertegenwoordigers van het ministerie van I&W, Rijkswaterstaat, Witteveen+Bos en de provincie Fryslân. Daarnaast is er een vragenronde geweest met een vertegenwoordiger van Witteveen+Bos, als opsteller van de MKBA.

Het MKBA-rapport onderzoekt de maatschappelijke baten van verbredingen² van sluisen rond het IJsselmeer. Het MKBA-rapport is een verdere uitwerking van de eerdere MKBA 'De Nieuwe Afsluitdijk, Maritiem Economische Variant Kornwerderzand' (Abma, 2015). De eerdere MKBA besteedt vooral aandacht aan varianten van de Brede Sluis Kornwerderzand, terwijl het voorliggende rapport sluisverbredingen op twee verschillende vaarroutes analyseert.

Het CPB is niet betrokken geweest bij het opstellen van de MKBA en heeft niet deelgenomen aan een begeleidingscommissie. Daarnaast geeft het MKBA-rapport aan geen gebruik te hebben gemaakt van de Algemene Leidraad MKBA (Romijn en Renes, 2013). In deze second opinion geeft hoofdstuk 2 een samenvatting van de MKBA. In hoofdstuk 3 geven we het commentaar en de aandachtspunten van het CPB weer. Onze conclusies bevinden zich aan het begin van deze second opinion in de samenvatting.

3 Beknopte samenvatting MKBA

De MKBA onderzoekt de maatschappelijke baten van sluisverbredingen, waardoor grotere schepen tussen het IJsselmeer en de Noordzee of de Waddenzee kunnen varen. Hiervoor vergelijkt de MKBA de kosten en baten van twee projectalternatieven: de Brede Sluis Kornwerderzand en de Amsterdamroute. De huidige situatie inclusief een verwachting van het voorgenomen beleid vormt hierbij het referentiealternatief. Centraal in de MKBA staat de vraag of de realisatie van de Brede Sluis KWZ leidt tot een toe- of afname van de

² Naast verbreding is er ook sprake van verdieping van de vaargeul. In het vervolg betekent een verbreding bijna altijd ook verdieping.

nationale maatschappelijke welvaart ten opzichte van het referentiealternatief (Ruijgrok en Abma, 2018). Hun conclusie is dat de Brede Sluis KWZ leidt tot de grootste maatschappelijke baten, en dat dit vooral komt doordat bedrijven in de jachtbouw extra refit-opdrachten kunnen binnenhalen.

Paragraaf 3.1 geeft een overzicht van probleemstelling en indeling in projectalternatieven, zoals het MKBA-rapport die presenteert. Paragraaf 3.2 is een samenvatting van de belangrijkste uitkomsten van de MKBA.

3.1 Probleemanalyse, referentiealternatief en projectalternatieven

De sluisverbredingen in de MKBA zijn vooral bedoeld om economische kansen te benutten, die zonder het project onbenut zouden blijven. Deze verbredingen leiden namelijk mogelijk tot ontwikkelkansen voor de jachtbouwsector rond het IJsselmeer door extra opdrachten voor het refitten van luxe jachten met een breedte van 18 tot 22 meter. Deze projecten worden dus niet gemotiveerd door het wegnemen van een capaciteitsknelpunt. Als dat het geval zou zijn zouden consumenten en producenten hun welvaartswinst namelijk uit het beperken van wacht- en reistijden halen. Bij de sluis van Kornwerderzand verwacht het Rijk echter geen capaciteitsknelpunt, niet nu en niet in de nabije toekomst (Ruijgrok en Abma, 2018).

Naast de economische kansen leiden sluisverbredingen ook tot kostenvoordelen voor jachtbouwers en de scheepstransportsector. Bij bredere sluisen is het risico op beschadigingen van superjachten geringer en daardoor hoeven jachtbouwers minder kosten te maken. Daarnaast hoeven kustvaarders die vanaf de zee naar het IJsselmeer willen varen, hun lading niet meer over te zetten op kleinere binnenvaartschepen, die wel door de sluisen kunnen.

Als referentiealternatief gebruikt het rapport de huidige situatie inclusief een verwachting van het voorgenomen beleid. Zo voorziet Rijkswaterstaat (RWS) bij de afschrijving en vervanging van de sluis Kornwerderzand in 2050 een verbreding van de grootste sluis van 14 naar 18 meter. Ook worden er aanpassingen op de vaarroute via Amsterdam doorgevoerd. Dit gebeurt bij afschrijving en vervanging in de periode 2030- 2040 (zie paragraaf 3.3 voor details). Besluiten zoals voorzien in het referentiealternatief zijn nog niet definitief genomen: ze zijn geen onderdeel van het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT).

Tabel 3.1: Mogelijkheden doorvaart scheepverkeer

Mogelijkheden scheepvaart	Referentie	Amsterdamroute	Brede Sluis KWZ
Doorvaart kustvaarders klasse CEMTKlasse ³ RS/2	Wel	Wel	Wel
Doorvaart kustvaarders klasse CEMTKlasse RS/3	Vanaf 2051	Vanaf 2041	Vanaf 2024
Doorvaart nieuwbouwschepen (luxe jachten en werkschepen); tot en met CEMTKlasse RS/3	Niet	Vanaf 2041	Vanaf 2024

Het MKBA-rapport analyseert twee projectalternatieven met een duidelijk verschillende planning in de tijd. Het eerste alternatief 'Brede Sluis Kornwerderzand' betreft een verbreding en verdieping van de grootste van de twee Kornwerderzandsluizen⁴, waardoor grotere schepen de sluis kunnen passeren. Deze ingreep kan naar verwachting gereed zijn in 2023, ruim voor de verwachte afschrijving van de huidige sluis rond 2050. Het

³ 'CEMT' staat voor Conférence Européenne des Ministres des Transports. Voor details rond deze classificatie van scheepsgroottes zie Rijkswaterstaat (2017)

⁴ Daarnaast worden ook de omliggende KWZ-bruggen verbreed naar 25 meter.

tweede alternatief ‘Amsterdamroute’ betreft verdere verbredingen in de vaarroute via Amsterdam bovenop de aanpassingen bij afschrijving in de periode 2030-2040. De Amsterdamroute is dan vanaf 2041 bevaarbaar voor grotere schepen. Tabel 3.1 toont de scheepvaartmogelijkheden: bij het alternatief van de Brede Sluis KWZ is de doorvaart van kustvaarders en superjachten eerder mogelijk dan bij de Amsterdamroute.

3.2 Uitkomsten MKBA

De MKBA stelt dat bij het alternatief ‘Brede Sluis Kornwerderzand’ het maatschappelijk saldo het hoogste uitvalt. Beide projectalternatieven hebben een positief saldo ten opzichte van het referentiealternatief. In deze paragraaf volgt een overzicht van de uitkomsten van de MKBA met daarna een korte toelichting van de kosten en baten die in de MKBA gemonetariseerd worden.⁵

De MKBA monetariseert vijf posten om de welvaartseffecten te berekenen: de aanleg- en onderhoudskosten, de baten door extra refitopdrachten, de efficiencybaten door minder overslag, de efficiencybaten voor reeds bestaande jachtbouw en de baten door extra werkgelegenheid. De MKBA gebruikt voor het ramen van kosten en baten de twee referentiescenario’s uit de Toekomstverkenning Welvaart en Leefomgeving (WLO): WLO Laag en WLO Hoog (Manders en Kool, 2015). Tabel 3.2 laat de welvaartseffecten voor elk van deze posten zien zoals ze in het MKBA-rapport zijn geraamd. Het MKBA-rapport concludeert op basis van deze saldotabel dat de netto maatschappelijke baten van de Brede Sluis KWZ ruimschoots hoger zijn dan die van de Amsterdamroute. Dit geldt voor de beide referentiescenario’s WLO Hoog en WLO Laag.

Tabel 3.2: Overzichtstabel kosten, baten en maatschappelijke saldi van de projectalternatieven (Ruijgrok en Abma, 2018), prijspeil 2017, bedragen in mln euro

	Scenario WLO Laag		Scenario WLO Hoog	
	Brede Sluis KWZ	Amsterdamroute	Brede Sluis KWZ	Amsterdamroute
Aanleg en onderhoudskosten	113	7	113	7
Baten				
Baten extra refitopdrachten	153	21	247	34
Efficiencybaten minder overslag	53	13	79	19
Efficiencybaten jachtbouw	27	6	27	6
Baten door extra werkgelegenheid	2	0	3	0
Milieubaten	PM +/-	PM +/-	PM +/-	PM +/-
Totale baten	235	41	355	60
MKBA-saldo	+121	+33	+242	+53

De aanleg- en onderhoudskosten voor de Brede Sluis KWZ bestaan uit aanpassingen van de sluisen, bruggen en de vaargeul en bedragen 113 miljoen euro. Deze kosten zijn geraamd ten opzichte van het referentiealternatief met daarin een voorziene afschrijving en vervanging van de KWZ-sluis rond 2050⁶. Het alternatief Brede Sluis KWZ impliceert dus een vervroegde afschrijving van de bestaande sluis. De aanleg- en

⁵ De MKBA gebruikt een discontovoet van 4,5% voor investeringen in fysieke infrastructuurprojecten (Romijn en Renes, 2013)

⁶De MKBA stelt dat “ten aanzien van de kosten in de baseline wordt opgemerkt dat het niet zeker is dat in 2050 de KWZ-sluisen vervangen worden. Zoals aangegeven in bijlage I, gebeurt dit alleen indien dat technisch nodig is en/of als er een capaciteitsknelpunt is.” (zie pagina 23)

onderhoudskosten voor het alternatief KWZ zijn geraamd door bureau Witteveen + Bos in opdracht van de Provincie Fryslân.

De kosten voor het alternatief Amsterdamroute zijn met 7 miljoen euro aanzienlijk lager. Dit komt omdat de meeste ingrepen op deze route in de MKBA opgenomen zijn in het referentiealternatief: deze ingrepen horen bij de door Rijkswaterstaat voorziene afschrijvingen en vervangingen in de periode 2030-2040. Een verdere verbreding van een aantal sluisen en bruggen in die periode levert slechts geringe extra kosten op. Ook deze extra kosten zijn geraamd door bureau Witteveen+Bos met de methode die ook gebruikt is voor de Brede Sluis KWZ.

Het binnenhalen van extra refitopdrachten vormt in de MKBA voor beide alternatieven de grootste batenpost. Deze refits zijn onderhoudsbeurten van superjachten met een breedte van 18-22 meter. De markt voor refits is een nichemarkt met relatief weinig opdrachten per jaar, maar met een hoge aanneemsom en hoge marges ten opzichte van nieuwbouwopdrachten (Vos, 2015). Als jachtbouwers meer refitopdrachten binnenhalen, kunnen hun winsten stijgen. De extra refitwinsten zijn gebaseerd op een bedrijvenenquête onder 14 marktpartijen. In deze enquête konden bedrijven aangeven wat hun perspectief op de markt is, hoeveel ze extra zouden investeren bij aanleg van de Brede Sluis KWZ. Ook werd hen gevraagd een indicatie te geven van de verwachte omzet- en winststijging bij realisatie van de Brede Sluis KWZ. Met de winststijging over alle geïnterviewde bedrijven berekent de MKBA vervolgens de baten uit extra refitopdrachten.⁷

De refitbaten van het alternatief Amsterdamroute zijn in de MKBA niet apart onderzocht, maar zijn per veronderstelling een vast percentage lager dan die van de Brede Sluis KWZ. De MKBA veronderstelt in totaal 70% minder refitopdrachten bij realisatie van het alternatief Amsterdamroute ten opzichte van de Brede Sluis KWZ. Deze veronderstelling is opgebouwd uit twee delen: ongeveer 20% minder opdrachten doordat schepen bij de Amsterdamroute meer bruggen en sluisen moeten passeren en ongeveer 50% minder opdrachten doordat jachtbouwers klanten verliezen omdat de doorvaart voor grote jachten bij de Amsterdamroute pas later mogelijk is.

Efficiencybaten voor kustvaarders (short sea transport) zijn voor beide projectalternatieven de tweede grote batenpost. Deze baten ontstaan doordat er bredere vaarroutes minder overslag nodig is van kustvaarders op kleinere binnenvaartschepen. In de huidige situatie is deze overslag op kleinere schepen nodig omdat de grotere kustvaarders te breed zijn om door te kunnen varen naar havens aan het IJsselmeer (in de praktijk vooral Kampen). Na aanleg van een brede sluis kunnen de grote kustvaarders echter rechtstreeks doorvaren naar een haven aan het IJsselmeer zodat de transportkosten lager worden.

De derde batenpost betreft efficiencybaten door lagere kosten van bestaande jachtbouw. In de huidige situatie worden brede jachten over het algemeen afgebouwd op een aparte afbouwlocatie buiten het IJsselmeer, buiten de eigen werf. Op die manier hoeft een jacht niet meer in afgebouwde staat door een (smalle) sluis, met kans op schade. Om de kans op schade te beperken, houden jachtbouwers vaak proefvaarten voor de daadwerkelijke doorvaart met het jacht. Met een sluisverbreding worden dan ook de kosten van afbouw en proefvaarten lager.

Ten slotte stelt de MKBA dat de extra refitopdrachten leiden tot geringe additionele baten door meer werkgelegenheid in de regio's waar jachtbouwers gevestigd zijn. De MKBA betoogt hierbij dat een deel van de extra banen voor laagopgeleiden niet valt onder verdringing van bestaande banen en niet leidt tot regionale herverdeling. De extra banen leveren dus maatschappelijke baten op.

⁷ De MKBA gebruikt ook hiervoor een discontovoet van 4,5% en neemt aan dat de jaarlijkse refitbaten constant blijven over de periode 2017 – 2117. De keuze voor 2117 als eindjaar wordt in het rapport niet gemotiveerd.

De MKBA geeft aan dat de effecten van de ingrepen op het milieu waarschijnlijk gering zijn, maar moeilijk zijn in te schatten. Milieueffecten zijn opgenomen als PM-post. Voor de MKBA is geen aparte milieueffectrapportage (MER) uitgevoerd.

4 Analyse MKBA door het CPB

Op basis van de voorliggende MKBA is geen gedegen afweging te maken van de maatschappelijke kosten en baten van sluisverbredingen rond het IJsselmeer. Dit concluderen wij op basis van onze analyse van de MKBA. In dit hoofdstuk we bespreken een viertal verbeterpunten. Een goede afweging van de maatschappelijke kosten en baten verdient, volgens onze analyse, ten eerste een betere onderbouwing van de baten door extra refitopdrachten (paragraaf 4.1). Daarnaast plaatsen wij aanvullende kanttekeningen bij de onderbouwing van de efficiencybaten op overslag en jachtbouw (paragraaf 4.2), de vergelijkbaarheid van de projectalternatieven (paragraaf 4.3) en de reikwijdte van de gevoeligheidsanalyse (paragraaf 4.4).

4.1 Onderbouwing baten extra refitopdrachten

De maatschappelijke baten van extra refitopdrachten voor Nederlandse jachtbouwers vallen waarschijnlijk aanzienlijk lager uit dan het MKBA-rapport aangeeft en zijn daarbij met grote onzekerheid omgeven. De refitbaten zijn in de MKBA de grootste batenpost en leidend voor de keuze tussen de twee projectalternatieven. Zonder de refitbaten blijft het maatschappelijk saldo van de Amsterdamroute positief, dat van de Brede Sluis KWZ wordt in dat geval negatief.

Doordat de MKBA de refitbaten alleen raamt op basis van interviews met belanghebbenden, is het onzeker in welke mate deze baten daadwerkelijk tot stand komen. De refitbaten zijn op zichzelf valide baten in de MKBA. In de interviews⁸ melden de marktpartijen investeringen en extra winsten die zij verwachten in het geval van de realisatie van de Brede Sluis KWZ. Omdat deze marktpartijen belang hebben bij de verbreding, bestaat het risico dat zij de voordelen overschatten. Bedragen, winst- en omzetcijfers worden in de interviews niet onderbouwd of uitgesplitst, maar ze worden in de MKBA wel opgevoerd als baten. Ook is niet vast te stellen of de geïnterviewde partijen voorgenomen investeringen daadwerkelijk zullen doen en is er geen beeld van de onzekerheid rond de aantallen opdrachten en de genoemde winstmarges. Onze conclusie is dat de gebruikte methode van onderbouwing niet het kwaliteitsniveau haalt die de Algemene Leidraad MKBA⁹ adviseert. Het gaat om privaat rendement en de Leidraad (paragraaf 3.4.1) geeft aan dat een uitgewerkte *business case* een bruikbaar startpunt van de MKBA had kunnen zijn. In een *business case* kan de informatie uit de interviews zeker een belangrijke rol spelen, maar deze dient wel beoordeeld te worden in een analyse over mogelijke marktontwikkelingen met aandacht voor (internationale) concurrentie.

Nederlandse jachtbouwers kunnen met extra refits een welvaartswinst realiseren, als zij over enige marktmacht beschikken. Nederlandse jachtbouwbedrijven hebben een groot aandeel in de nieuwbouw van superjachten.¹⁰ Als een jachtbouwer bijvoorbeeld een nieuw jacht aflevert, heeft deze later bij het binnenhalen van een refit van datzelfde jacht een informatievoorsprong en daarmee een concurrentievoordeel. Dit voordeel kan leiden tot marktmacht. Jachtbouwers met marktmacht kunnen met extra refitopdrachten

⁸ De interviews zijn gehouden door medewerkers van bureau Witteveen + Bos in juni 2018.

⁹ Zie Romijn en Renes (2013), hoofdstuk 6, pagina 93 (kader)

¹⁰ Uit Vos (2015) blijkt dat jachtbouw een wereldwijde markt is, waarin Nederland 17% marktaandeel heeft in de markt voor jachten langer dan 24 meter en marktleider is in de categorie superjachten langer dan 40 meter. De Nederlandse jachtbouwsector behaalt een aanzienlijk deel van de omzet uit export.

overwinsten behalen: winsten bovenop de normale vergoeding van kapitaal. Deze overwinsten vormen een welvaartsstijging, het *producentensurplus*. Dit surplus komt uiteindelijk als inkomen terecht bij Nederlandse huishoudens als de jachtbouwers in handen zijn van Nederlandse eigenaren.¹¹

Echter, op de langere termijn kan de eventuele marktmacht van Nederlandse jachtbouwers en daarmee de refitbaten onder druk komen te staan door toenemende (internationale) concurrentie. Het blijven bestaan van overwinsten is onwaarschijnlijk in een competitieve markt, tenzij daar echt goede redenen zoals monopoliemacht voor zijn. Het MKBA-rapport stelt zelf dat de refitmarkt concurrentiegevoelig is, en dat de internationale concurrentie toeneemt (Ruijgrok en Abma, 2018). Als de refitopdrachten ongewoon hoge winstmarges opleveren, dan is actief worden op de markt voor superjachten aantrekkelijk voor marktpartijen uit binnen- en buitenland. De informatievoorsprong op een zelf gebouwd jacht zal blijven bestaan. Er zal echter een (internationale) competitie ontstaan om het binnenhalen van opdrachten waardoor de winsten op het gezamenlijke product – het bouwen van een superjacht en de latere refitopdracht – zal afnemen. Het is onvoorspelbaar op welke manier dit precies zal gebeuren¹², maar onderlinge concurrentie zal ervoor zorgen dat het gebeurt. De MKBA neemt deze mogelijke afname niet mee in de berekeningen.

Ten slotte is het noodzakelijk de refitbaten voor de Amsterdamroute apart te ramen, in plaats van ze af te leiden van de refitbaten van de Brede Sluis KWZ. In het rapport wordt aangenomen dat de refitbaten van de Amsterdamroute 30% zijn van de refitbaten van de Brede Sluis. Dit percentage is een aanname en wordt niet door verder onderzoek onderbouwd. Het verschil in refitbaten dat uit deze aanname voortkomt, is echter bepalend voor de vraag welk alternatief op het hoogste maatschappelijk saldo uitkomt.

4.2 Onderbouwing efficiencybaten

De efficiencybaten van minder overslag en goedkopere jachtbouw zijn valide baten in de MKBA, maar waarschijnlijk slaat een deel van deze baten neer in het buitenland. De besparing op kosten van overslag en jachtbouw leiden namelijk tot lagere consumentenprijzen. Bij jachtbouw is het waarschijnlijk dat een flink deel van de welvaartswinst door lagere prijzen bij buitenlandse consumenten terecht komt, omdat de meeste superjachten bestemd zijn voor de export.

De efficiencybaten op overslag en jachtbouw zijn goede voorbeelden van maatschappelijk voordelen en ze horen dus zeker in de MKBA thuis. Deze kostenvoordelen zijn aanwijsbaar en goed kwantificeerbaar. Ook deze baten zijn geraamd op basis van interviews met belanghebbenden en daarmee onzeker, maar omdat het beter controleerbare activiteiten betreft, speelt deze onzekerheid minder dan bij de opbrengsten van extra refitopdrachten.

De baten van overslag komen waarschijnlijk voor een groot deel ten goede aan Nederlandse consumenten, maar de baten van jachtbouw gaan waarschijnlijk voor een aanzienlijk deel naar buitenlandse kopers van jachten. De Brede Sluis KWZ leidt in eerste instantie tot lagere kosten voor producenten. Aangezien het hier om nationaal en internationaal competitieve markten gaat, wordt het voordeel uiteindelijk doorgegeven aan consumenten in de vorm van lagere prijzen. De open vraag is in welke mate de lagere prijzen ten goede komen aan Nederlandse consumenten. De overgeslagen goederen vormen grondstoffen voor fabrieken. Deze produceren weer goederen die wellicht voor een groot deel naar Nederlandse consumenten gaat. De efficiency baten van overslag komt dus waarschijnlijk voor een flink deel

¹¹ Volgens de verstrekte informatie is dat bij de geïnterviewde jachtbouwers het geval.

¹² Mogelijke manieren zijn: een relatief lage prijs voor de bouw van een superjacht vragen, bij verkoop een relatief goedkope optie geven op een refit en samenwerking met een werf buiten het IJsselmeer met overdracht van kennis over een bepaald superjacht.

ten goede aan de Nederlandse maatschappij. Brede sluisen leiden ook tot lagere kosten voor jachtwerven omdat brede jachten dan op de eigen werf afgebouwd kunnen worden.¹³ Omdat jachtbouw een internationaal competitieve markt is, leidt dit kostenvoordeel vervolgens tot lagere prijzen. Een groot deel van de jachten wordt echter aan eigenaren in het buitenland verkocht. Ofwel, een flink deel van deze efficiencywinst door jachtbouw komt niet ten goede aan de Nederlandse maatschappij.

4.3 Vergelijkbaarheid projectalternatieven

De keuze van het referentiealternatief en de indeling van de alternatieven maken de presentatie en afweging tussen deze alternatieven weinig transparant. In de huidige MKBA bevat het referentiealternatief zelf verschillende ingrepen op beide vaarroutes. Een maatschappelijke afweging voor een verbreding van een vaarweg van en naar het IJsselmeer is gebaat bij een neutrale vormgeving van het referentiealternatief en een inzichtelijke presentatie van de verschillende alternatieven tegen dit beleidsarme referentiealternatief.

Het huidige referentiealternatief bevat aanzienlijke ingrepen op de vaarroute via Amsterdam en ook nog een ingreep op de sluis bij Kornwerderzand. Hierdoor komen deze ingrepen niet terug in de maatschappelijke saldi van de projectalternatieven, wat de transparantie van de afweging vermindert. De maatschappelijke saldi worden immers ten opzichte van de referentie berekend. Dit uit zich in de lage aanlegkosten voor projectalternatief Amsterdamroute die de MKBA-rapporteert: de meeste kosten worden al verondersteld gemaakt te worden voor die route maar ze vallen onder het referentiealternatief.

Een goede en transparante maatschappelijke afweging is gebaat bij een beleidsarm nulalternatief. Tabel 3.1 toont hiervoor een mogelijke indeling. Het nieuwe referentiealternatief ('Nul') alternatief bevat alleen regulier onderhoud en vervanging bij slijtage of ouderdom. De huidige baseline uit het MKBA-rapport vormt dan een extra projectalternatief met eigen kosten en baten ('Nul-plus'). Verbredingen, ingrepen en aanpassingen in de projectalternatieven kunnen zo op hun eigen merites beoordeeld worden.

Tabel 4.1: Alternatieve uitsplitsing projectalternatieven en referentiealternatief en onderliggende ingrepen

Ingreep	Jaar realisatie	Nul	Nul-plus (referentiealternatief MKBA)	A'dam-route	Brede Sluis KWZ
Regulier onderhoud en vervanging	nvt	Ja	Ja	Ja	Ja
Reguliere vervanging Schellingwouderbrug (ouderdom)	2040	Ja	Ja	-	Ja
Verbreden en verdiepen Schellingwouderbrug	2040	-	-	Ja	-
Aanleggen extra sluis Oranjesluizen, breedte 25 meter	2030	-	Ja	Ja	Ja
Aanleggen extra sluis Houtribsluizen, breedte 25 meter	2040	-	Ja	Ja	Ja
Maatregelen tegen dakbeschadiging Zeeburgertunnel	2040	-	Ja	-	Ja
Verbreden en verdiepen breedste KWZ-sluis naar 25 meter	2023	-	-	-	Ja
Verbreden en verdiepen breedste KWZ-sluis naar 18 meter	2050	-	Ja	Ja	-
Verdiepen KWZ-vaargeul	2023	-	-	-	Ja
Verbreden KWZ-bruggen (breedste 25 m)	2023	-	-	-	Ja
Verbreden KWZ-bruggen (breedste 22 m)	2050	-	Ja	Ja	-

¹³ In de huidige situatie moeten ze voor afbouw door de sluis en worden ze op een tijdelijke afbouwlocatie verder voltooid.

4.4 Reikwijdte gevoeligheidsanalyse

Doordat de MKBA geen uitgebreide gevoeligheidsanalyse bevat, kan de lezer niet beoordelen in hoeverre de gerapporteerde maatschappelijke saldi robuust zijn voor tegenvallers. Een gevoeligheidsanalyse vermeldt duidelijk welke variabelen gevarieerd worden, en welke boven- en ondergrenzen daarbij gebruikt zijn. Als een variabele hoger of lager uitvalt dan de geschatte of aangenomen waarde kan dit leiden tot een andere eindconclusie van de MKBA. Ook kan blijken dat een alternatief niet robuust is voor tegenvallers.

De grote onzekerheden in onder andere de refitbaten rechtvaardigen een gedegen gevoeligheidsanalyse. Door de manier van onderbouwen en het kleine aantal refitopdrachten per jaar zijn deze refitbaten zeer onzeker. Ze zijn echter ook doorslaggevend voor de positieve maatschappelijk saldi die de MKBA rapporteert. De referentiescenario's uit de WLO die de MKBA gebruikt, laten alleen zien hoe gevoelig de maatschappelijke saldi zijn voor de economische uitgangssituatie, en geven daarmee niet voldoende inzicht. De MKBA berekent wel het saldo voor verschillende scenario's, zoals het uitvoeren van het alternatief Brede Sluis KWZ in 2040 in plaats van 2023¹⁴. Daarbij worden echter parameters als aantallen refitopdrachten, gemiddelde opdrachtwaarde of autonome ontwikkeling van de markt voor superjachten niet gevarieerd. Ook worden er bij de baten geen onzekerheidsmarges gebruikt om bijvoorbeeld uit te drukken dat de onzekerheid verder in de toekomst steeds verder stijgt.

Als de refitbaten tegenvallen, slaat het saldo van het alternatief Brede Sluis KWZ van positief naar negatief. Voor het alternatief Amsterdamroute is dit niet het geval. Dit blijkt uit een eerste, grove gevoeligheidsanalyse die we maken met de beschikbare gegevens uit de samenvattende saldotabel¹⁵. Hiervoor gaan we uit van een scenario waarin toekomstige baten uit extra refitopdrachten niet gerealiseerd worden. Op basis van de kanttekeningen en onzekerheden uit paragraaf 4.1 is dit mogelijk. Wanneer de refitbaten op nul uit komen, wordt het maatschappelijk saldo van de Brede Sluis KWZ negatief, maar blijft dit positief voor de Amsterdamroute¹⁶. In dit scenario is de Amsterdamroute binnen de in de MKBA gemaakte aannames dus robuust voor een tegenvaller. Dit resultaat is indicatief: om de werkelijke robuustheid van de maatschappelijke saldi te kunnen berekenen is aanvullend onderzoek en verdere onderbouwing nodig.

4.5 Overige opmerkingen

Naast de vier genoemde punten plaatsen wij twee aanvullende opmerkingen bij het MKBA-rapport.

De MKBA kan aan overtuigingskracht winnen door de berekeningen en onderliggende aannames transparanter te maken. Het rapport meldt alleen totale posten en geeft weinig informatie over de aannames en onderliggende berekeningen. De aannames staan vaak niet expliciet vermeld, en als ze wel vermeld staan dan staat er vaak geen bronvermelding bij. De lezer kan hierdoor niet zelf nagaan hoe de resulterende cijfers en bedragen tot stand gekomen zijn.¹⁷ Een oplossing is het opnemen van een bijlage met een basale uitleg van de berekeningen.

¹⁴ Dit scenario vormt in feite een nieuw projectalternatief, omdat ingrepen op een ander moment in de tijd uitgevoerd worden.

¹⁵ Zie tabel 3.8 in het MKBA-rapport

¹⁶ In WLO-scenario Hoog komen de saldi in dit geval uit op -28 miljoen euro voor de Brede Sluis KWZ en op +13 miljoen euro voor de Amsterdamroute

¹⁷ Het CPB heeft tijdens de vragenronde met Witteveen+Bos inzage gekregen in de onderliggende berekeningen van het MKBA-rapport.

Verder leidt het verbreden van sluizen op langere termijn niet tot extra structurele werkgelegenheid, maar hooguit tot regionale herverdeling. De MKBA houdt bij het ramen van werkgelegenheidsbaten terecht rekening met herverdelings- en verdringingseffecten¹⁸. Dit wordt nader toegelicht in de aanvullende nota over verdringingseffecten (Ruijgrok, Abma en Schouwstra, 2019). Volgens Romijn en Renes (2013) leiden maatregelen alleen tot extra werkgelegenheid indien ze de werkloosheid structureel verlagen¹⁹. Daar is bijvoorbeeld sprake van bij aanpassingen in ontslagrecht en werkloosheidsuitkeringen. Een Brede Sluis KWZ of andere investeringen in de infrastructuur leiden echter niet tot veranderingen in het functioneren van de arbeidsmarkt van de regio's rondom het IJsselmeer. Extra investeringen leiden op korte termijn wellicht tot extra vraag naar arbeid in de regio, maar uiteindelijk zullen de lonen zich aanpassen zodat de omvang van de werkgelegenheid en werkloosheid uiteindelijk weer op het oude niveau zullen terugkeren.

Referenties

Abma, R., 2015, De nieuwe Afsluitdijk - Maritiem Economische Variant Kornwerderzand - concept 01, KWDZ3-1-P-15-000.108, Witteveen + Bos.

Manders, T. en C.J.M. Kool, 2015, *Nederland in 2030 en 2050: Twee Referentiescenario's: Toekomstverkenning Welvaart en Leefomgeving*, CPB/PBL.

Rijkswaterstaat, 2017, *Richtlijnen Vaarwegen 2017*. https://staticresources.rijkswaterstaat.nl/binaries/richtlijnen-vaarwegen-2017_tcm21-127359.pdf.

Romijn, G. en G. Renes, 2013, *Algemene leidraad voor maatschappelijke kosten-batenanalyse*, CPB / PBL.

Ruijgrok, E.C.M. en R. Abma, 2018, MKBA Brede sluis Kornwerderzand, 107770, Witteveen + Bos.

Ruijgrok, E. C, M., R. Abma en G. Schouwstra, 2019, Nota mogelijke verdringingseffecten, 10770/3, Witteveen+Bos.

Vos, R., 2015, Veel kansen voor Nederlandse superjachtbouwers, ABN AMRO Insights, ABN AMRO.

¹⁸ De MKBA raamt voor beide projectalternatieven zeer geringe positieve werkgelegenheidsbaten, omdat hogere omzetten verwacht worden in een gebied met relatief lage werkgelegenheid voor lager opgeleiden. Deze hogere omzetten leiden dan tot extra werkgelegenheid voor deze groep.

¹⁹ Zie paragraaf 3.4.3 van de Algemene Leidraad MKBA.