

Datum : 3 oktober 2006
Aan : Ministerie van V&W, Projectorganisatie Zuiderzeelijn

Second opinion regiospecifiek economisch alternatief Noord-Nederland en Flevoland

Het CPB heeft op verzoek van de projectorganisatie Zuiderzeelijn een second opinion opgesteld van de beoordeling van Ecorys van 18 zogenaamde voorbeeldprojecten. Door de beperkte tijd baseert het CPB zich alleen op de Ecorysrapportage en beperkt het commentaar zich tot enkele hoofdlijnen over de verschillende projecten heen. De door Ecorys gevolgde beoordelingsaanpak met de criteria legitimiteit, effectiviteit, efficiëntie en risico's biedt goede aanknopingspunten om de uiteenlopende projecten globaal te beoordelen. Ecorys heeft bij de beoordeling van de effectiviteit vanuit diverse invalshoeken geanalyseerd in welk opzicht de projecten bijdragen aan de oplossing van de opgaven voor het Noorden, hetgeen nuttige informatie oplevert voor de beleidsmakers. Het CPB plaatst wel kanttekeningen bij de beoordeling van de legitimiteit van een aantal projecten. Omdat bij de beoordeling van de efficiëntie de vraag beantwoord wordt of het vanuit welvaartseconomisch perspectief verstandig is om een project uit te voeren, spitst de second opinion zich toe op de wijze waarop dit criterium is geoperationaliseerd. Bij de beoordeling van efficiëntie is in de Ecorysrapportage echter gekozen voor indicatoren die weinig informatie verschaffen over de nut en noodzaak van de projecten en derhalve ook weinig informatie geven over de efficiëntie van de projecten. De centrale vraag of projecten bijdragen aan de maatschappelijke welvaart van het Noorden, cq van Nederland kan daarmee niet worden beantwoord. In de beperkte tijd is het CPB niet in staat om de nut en noodzaak van de projecten in kaart te brengen. Deze second opinion gaat daarnaast kort in op eerdere beoordelingen van het CPB van enkele van deze 18 projecten.

Op verzoek van de projectorganisatie Zuiderzeelijn van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat heeft Ecorys een globale beoordeling opgesteld van ca 40 projecten, verdeeld over verschillende clusters. De projecten zijn gericht op versterking van de economische structuur van Noord Nederland, waarvoor de indieners een rijksbijdrage vragen in de kosten. De beoordelingen zijn weergegeven in de rapportage 'Economische beoordeling aanvullende

alternatieven Zuiderzeelijn. Onderzoek in het kader van de aanvulling op de Structuurvisie Zuiderzeelijn’.

Op verzoek van dezelfde projectorganisatie heeft het CPB een second opinion opgesteld van de beoordeling van 18 zogenaamde ‘voorbeeldprojecten’ (zie tabel). Gelet op de geringe beschikbare tijd heeft het CPB uitsluitend gekeken naar het Ecorysrapport en geen kennis kunnen nemen van daaraan ten grondslag liggende rapporten. Ons commentaar is dus globaal van aard en beperkt zich tot enige hoofdlijnen over de projecten heen.¹

Tabel 1 Overzicht voorbeeldprojecten Zuiderzeelijn

Projectnaam	Totale kosten (mln euro)	Rijksbijdrage (mln euro)	Oordeel Ecorys
Zero emission power plant en Enhanced Gas Recovery	270	100	gemengd
Gas Research and Sustainability Program (GrASP)	90	45	gunstig
TTI-water / Wetsus	70	35	gunstig
IJkdijk	22	11	gunstig
Kenniscentrum Intelligente Sensorsystemen en Kenniscampus Assen	81	33	gunstig
ERIBA	170-210	70-100	gemengd
Lifelines	192	50	gemengd
Multi Biorefinery Factory	208	70	gemengd
Carbon Competence Center	34	17	gemengd
Regeling Innovatieve ondernemers in de Agroketen	140	94	gunstig
TT world / NET	17-32	8,5-16	gunstig
Grenzeloos varen (Erica- Ter Apel)	32	10,5	gunstig
Netwerk Technologische werkplaatsen	293	143	gemengd
BSRI Centrale en decentrale investeringsregelingen	nb	119-126	gunstig
Maximale onderwijskansen	164,55	131,64	gemengd
Werk maken van een leven lang leren	131	66	gemengd
Zernike complex	870	25	gemengd
Groningen Centrale Zone	7100	195-210	gemengd

Bij de keuze van de voorbeeldprojecten heeft de projectorganisatie ZZL alle door Ecorys ‘overwegend positief’ (in deze notitie verder positief) en een aantal ‘overwegend gemengd’ (in deze notitie verder gemengd) beoordeelde projecten geselecteerd. Bij de beoordeling van alle ca 40 projecten heeft Ecorys verder de categorieën ‘overwegend negatief in het kader van de opgave voor het Noorden’ en ‘informatie ontbreekt’ gehanteerd. Hieronder volgen enige kritische kanttekeningen bij de invulling door Ecorys van de beoordelingsmethodiek. Omdat de beantwoording van de centrale vraag of een project bijdraagt aan de maatschappelijke welvaart neerkomt op de vraag of een project *efficiënt* is en onze kritiek zich met name toespitst op de wijze waarop dit criterium is beoordeeld, volgt hieronder een beknopte uiteenzetting van de beoordelingsmethodiek.

¹ In april heeft het CPB een beknopte second opinion opgesteld van het rapport ‘Beoordeling programma Transitiealternatief Zuiderzeelijn’, CPB notitie d.d. 14 april 2006.

Beoordelingsmethodiek vanuit welvaartseconomisch perspectief

De door Ecorys gevolgde beoordelingsaanpak met de criteria legitimiteit, effectiviteit, efficiëntie en risico's, waarbij geen kosten-batenanalyses (KBA's) worden uitgevoerd, biedt goede aanknopingspunten om de uiteenlopende projecten globaal te beoordelen. Deze methodiek is meerdere malen gehanteerd bij de beoordelingen van projecten die in het kader van FES-meevallers zijn ingediend door de ICRE of het CWTI. Ecorys beoordeelt eerst de legitimiteit en subsidiariteit. De effectiviteit wordt vervolgens beoordeeld aan de hand van een aantal indicatoren die zijn gekozen vanuit de doelstellingen voor het Noorden. De indicatoren betreffen 'stimuleren economie Noord-Nederland', 'lagere werkloosheid/extra arbeidsplaatsen', 'kansrijke economische clusters versterken', concentreren economische ontwikkeling en verstedelijking', 'stimuleren innovatie', 'kennis en talent vergroten' en 'ondernemerschap stimuleren'. De efficiëntie wordt beoordeeld aan de hand van de indicatoren 'rijksbijdrage per arbeidsplaats' en de 'verhouding tussen publieke en private investeringen'. Tenslotte passeren mogelijke risico's de revue.

Het CPB plaatst enige kanttekeningen bij de beoordeling van de legitimiteit van enkele projecten (zie hieronder). De beoordeling van de effectiviteit door vanuit diverse invalshoeken te analyseren in welk opzicht de projecten bijdragen aan de oplossing van de opgaven voor het Noorden, levert nuttige informatie op voor de beleidsmakers. In de aanpak van Ecorys komt naar de mening van het CPB echter onvoldoende tot uitdrukking dat de criteria legitimiteit, effectiviteit en efficiëntie niet los van elkaar staan. Zo zullen projecten die niet of nauwelijks aangrijpen bij een marktfalen en daardoor legitimiteit ontberen, ook ongunstig scoren in termen van effectiviteit en efficiëntie. Overheidssubsidies zullen dan immers tot gevolg hebben dat hetzij onrendabele marktactiviteiten toch worden uitgevoerd, dan wel voor overwinsten zorgen op al rendabele bedrijfsinvesteringen.

Daar waar het overheidsingrijpen aangrijpt bij marktfalen, is het vervolgens de vraag of het project ook effectief aangrijpt bij het probleem. Een effectief project, waarvan de kosten bovendien in een redelijke verhouding staan tot de baten, is efficiënt en draagt naar verwachting bij aan de maatschappelijke welvaart. Een gunstig beeld van de legitimiteit en effectiviteit van een project zijn derhalve *randvoorwaarden* voor een gunstige beoordeling van de efficiëntie van een project. *Alleen efficiënte* projecten verhogen de maatschappelijke welvaart. Een totaalbeeld is daarom ook *geen gemiddelde* van de scores op de drie criteria.

Rijksbijdrage per arbeidsplaats en de verhouding publiek/privaat slechte maatstaf voor efficiëntie

De efficiëntie van een project zegt iets over de verhouding tussen de verwachte baten en de verwachte kosten. Het is daarvoor niet per se noodzakelijk om een KBA uit te voeren. In veel gevallen zijn de toekomstige baten ook moeilijk te monetariseren. Informatie over de inrichting

van het project biedt veelal aanknopingspunten om uitspraken te kunnen doen over de efficiëntie van het project. De gebruikte beoordelingsmethodiek biedt daartoe ook de ruimte.

Ecorys heeft twee indicatoren gebruikt om de efficiëntie te bepalen: de rijksbijdrage per netto arbeidsplaats in vergelijking tot gemiddelden per sector uit 'Kompass van het Noorden'² en de verhouding tussen de publieke en private bijdragen. Ecorys hanteert deze indicatoren om een eindoordeel over de efficiëntie van de projecten op te stellen. Daarbij vermeldt Ecorys wel dat normaliter gekeken wordt naar een saldo van kosten en baten en dat projecten die niet efficiënt zijn in het kader van de doelstellingen voor het Noorden dat wellicht wel kunnen zijn in het licht van andere doelstellingen. Beide indicatoren gaan er zonder meer vanuit dat de financiële baten niet opwegen tegen de financiële kosten, zodat een rijksbijdrage nodig is. Er wordt daarbij niet of nauwelijks nagegaan of er bij de projecten niet-financiële voordelen aanwezig zijn die een rijksbijdrage rechtvaardigen. De gehanteerde indicatoren zijn daarom een slechte maatstaf om uitspraken te doen over de efficiëntie en daarmee de vraag of een project naar verwachting bijdraagt aan een verhoging van de maatschappelijke welvaart (ook indien dit alleen regionaal zou worden gezien).

- De eerste, fundamentele en daarmee meest belangrijke kanttekening, is dat de nut en noodzaak van een project hiermee niet in beeld komt. Om te bepalen of het verbreden van vaarwegen de maatschappelijke welvaart zou verhogen, is het zaak enig zicht te krijgen in de verwachte toekomstige vraag (Grenzeloos Varen, beoordeling Ecorys positief). Ook het besluit tot de aanleg van een bedrijventerrein is vanzelfsprekend gelegen in de verwachting dat er behoefte is aan het terrein en dat de baten daarvan grofweg op zullen wegen tegen de kosten (o.a. Zernike complex, beoordeling Ecorys gemengd). In beide gevallen lijken de directe baten geen rol te spelen in de beoordeling van de efficiëntie. Mogelijke vervoersbaten van een verbetering van de verkeersafwikkeling (Assen-Zuid, beoordeling Ecorys positief) of een probleemanalyse hieromtrent lijken bij de afweging rond de efficiëntie geen rol te spelen. Milieubaten, zoals bij het project ZEPP (zero emission power plant, beoordeling Ecorys gemengd), worden kwalitatief in beeld gebracht, maar er worden geen uitspraken gedaan over de verhouding tussen kosten en baten (zie voor dit project verder het kopje "Resultaten eerdere beoordelingen CPB van enkele projecten"). Alleen projecten waarvan de maatschappelijke baten hoger zijn dan de maatschappelijke kosten verhogen bij uitvoering de welvaart. Het maatschappelijke nut is daarbij het uitgangspunt. Het reduceren van de werkloosheid in het Noorden en het uitlokken van extra arbeidsaanbod, de achterliggende doelstellingen waarmee deze projecten zijn ingediend, kunnen in dit kader als voorwaarde, maar niet als maatgevend worden beschouwd. Het gaat immers uiteindelijk ook om de vraag of deze arbeid wordt ingezet op een vanuit welvaartseconomisch perspectief gunstige wijze.

² Kompass voor het Noorden, Ruimtelijk-economisch ontwikkelingsprogramma Noord Nederland 2000 t/m 2006, Samenwerkingsverband Noord-Nederland (SNN), december 1999.

- De raming van het aantal arbeidsplaatsen is met grote onzekerheid omgeven. De projectindieners en BCI hebben ramingen opgesteld van het aantal geschatte arbeidsplaatsen voor het Noorden dat met uitvoering van het project gepaard gaat. Deze schattingen zijn, volgens Ecorys, niet in alle gevallen goed onderbouwd (ontbreekt bijvoorbeeld bij Lifelines, TT-world/NET-Assen-Zuid, Zernike complex) en daarmee met onzekerheden omgeven. De consequenties daarvan komen niet duidelijk in de beoordeling tot uitdrukking. Ecorys heeft in de gevallen waarvan zij van mening zijn dat het aantal directe arbeidsplaatsen verantwoord was weergegeven, via input-output multipliers het aantal indirecte arbeidsplaatsen geraamd. Daarbij is opvallend dat het aantal indirecte arbeidsplaatsen in sommige gevallen aanzienlijk hoger is dan het aantal directe arbeidsplaatsen. Verder meldt Ecorys dat bij de berekening van het netto aantal arbeidsplaatsen, terecht, rekening is gehouden met verdringing, waarbij onderscheid gemaakt is naar hoog-, middelbaar- en laagopgeleiden (met respectievelijk 75%, 50% en 30% verdringingspercentages van het bruto aantal arbeidsplaatsen). In een reactie meldt Ecorys dat voor enkele projecten waarbij duidelijk is dat zeer specifieke expertise uit het buitenland moet worden aangetrokken, met een hoger percentage is gerekend. Het CPB heeft geen inzicht in de achterliggende documentatie om uitspraken te doen over de omvang van het aantal arbeidsplaatsen. Wel is zeker dat de geraamde aantallen arbeidsplaatsen met grote onzekerheden zijn omgeven, vanwege de vaak beperkte onderbouwing, onzekerheden in de mate van verdringing, onzekerheden in de mate van doorwerking naar indirecte arbeidsplaatsen, onzekerheden in de mate waarin de arbeidsplaatsen ten goede komen aan inwoners van het Noorden en onzekerheden in de duurzaamheid van de arbeidsplaatsen (korte en langetermijneffecten).
- Ecorys merkt terecht op dat uitvoering van een aantal projecten tegelijk een fors beslag legt op de arbeidsmarkt, met name voor hoogopgeleiden. Een aantal projecten doet namelijk een aanzienlijk beroep op dit arbeidspotentieel (bijvoorbeeld TTI Water, Grasp). Het is onduidelijk hoe deze risico's en een mogelijk prijsopdrijvend effect op de lonen tot uitdrukking komen in de beoordeling van de projecten. In dit verband rijst uiteraard de vraag of de eerder genoemde verdringingspercentages niet hoger moeten worden ingeschat, met name dat van hoogopgeleiden.
- Andere kosten dan overheidsbijdragen – en in sommige gevallen private bijdragen - zoals landschappelijke kosten lijken niet in de afweging te zijn betrokken (mogelijk bij Grenzeloos Varen, Zernike complex).
- De overheidsbijdrage per arbeidsplaats in het Noorden zou bijvoorbeeld als randvoorwaarde kunnen dienen om, gezien de doelstellingen voor het Noorden, geld toe te kennen aan efficiënte projecten. In dat geval zijn de bijdragen van andere overheden dan het Rijk (gemeenten, provincies) even relevant als de bijdrage van het Rijk. Ook deze gelden worden immers met belastinggeld gefinancierd (bijvoorbeeld Kenniscampus Assen). Het al dan niet aanwezig zijn van deze bijdragen is in de beoordeling van Ecorys wel meegewogen in de risicobeoordeling.

- De verhouding tussen publieke en private middelen zegt, aldus Ecorys, iets over de mate waarin investeringen in de markt uitgelokt kunnen worden en iets over de bereidheid en acceptatie van projecten. Dit is op zich juist, maar het is wel zaak om de private bijdragen te bezien in het licht van de te verwachten baten die door private partijen te internaliseren (incasseren) zijn. Als deze relatief hoog zijn, dan ligt een hoge private bijdrage ook in de rede. Als dat niet het geval is, omdat er bijvoorbeeld hoge kosten gemoeid zijn met het innen of omdat er sprake is van externe effecten, zegt deze maat weinig over de efficiëntie van een project.

Oordeel legitimiteit werkt door in effectiviteit en efficiëntie

Bij de Ecorys-beoordeling wordt bij een aantal projecten kanttekeningen geplaatst bij de legitimiteit van het project dan wel wordt de legitimiteit in twijfel getrokken. De verspreiding van opgedane kennis lijkt een belangrijk aandachtspunt. Deze lijkt volgens hen beperkt te blijven tot een selecte groep bedrijven (IJKdijk, oordeel legitimiteit Ecorys ?, Carbon Competence Centre, oordeel legitimiteit Ecorys negatief).

In het project ‘TT-world/NET/Assen-Zuid’ constateert Ecorys dat het project legitiem is, omdat infrastructuur bij uitstek een overheidstaak is. Daarmee wordt een algemene conclusie over de drie deelprojecten getrokken op basis van één deelproject, waarbij voorbij wordt gegaan aan mogelijke kritische kanttekeningen die geplaatst kunnen worden rond de legitimiteit van rijksbijdragen bij de ontwikkeling van een evenemententerrein en een kwaliteitsimpuls van de TT, allebei projecten waarbij naar verwachting baten geïnternaliseerd kunnen worden door private partijen.

Bij het project ‘Grenzeloos Varen’ constateert Ecorys, op basis van de beschikbare informatie terecht, dat “goed moet worden gekeken naar de legitimiteit van het onderdeel ‘Waterzappen’ ”. Desondanks wordt de legitimiteit van het gehele project als ‘positief’ beoordeeld.

Het project ‘Zernike complex’ krijgt eveneens een positieve score op de legitimiteit van Ecorys, terwijl ze, op basis van de beschikbare informatie terecht, opmerken dat de “daadwerkelijke ontwikkeling van vastgoed in principe door de markt dient te worden opgepakt”. Deze kritische kanttekening rond de legitimiteit komt derhalve niet tot uiting in de beoordeling op dit criterium.

Tenslotte concludeert Ecorys bij de ‘Kenniscampus Assen’ dat het een legitiem project is, omdat de overheid zorg moet dragen voor voldoende en kwalitatief goed onderwijs. Dat laatste is inderdaad het geval, maar het is het CPB niet bij voorbaat duidelijk dat de overheid ook de kosten van cursussen en post-HBO-opleidingen voor zijn rekening zou moeten nemen. De baten zijn door partijen te internaliseren.

De efficiëntie van het project Carbon Competence Centra wordt, ondanks de negatieve score op de legitimiteit daarentegen als goed beoordeeld. Ook in de andere voorbeelden lijken de

kanttekeningen rond de legitimiteit geen weerslag te vinden in de beoordeling van de efficiëntie, ondanks het feit dat er voor de uitvoering een overheidssubsidie nodig is. Dit is om de eerder genoemde redenen onder het kopje ‘beoordelingsmethodiek vanuit welvaartseconomisch perspectief’ fundamenteel onjuist.

Kritische kanttekeningen bij clusterbeleid

Een van de indicatoren bij de beoordeling van de effectiviteit is de bijdrage aan kansrijke clusters. In de studie ‘Kansrijk Kennisbeleid’ (CPB, 2006) worden kritische kanttekening geplaatst rond het voorseleteren door de overheid op zogenaamde kansrijke clusters. Het ligt niet in de verwachting dat de overheid, beter dan het bedrijfsleven, in staat is om kansrijke clusters op voorhand te selecteren en het voorsorteren op onderwerp heeft als nadeel dat kansrijke projecten binnen andere clusters buiten beeld blijven.

Resultaten eerdere beoordelingen CPB van enkele projecten

Het CPB heeft de projecten ‘ZEPP’, ‘Grasp’, ‘TTI Water’ en ‘Groningen Centrale Zone’ eerder beoordeeld in het kader van verschillende beoordelingsrondes van FES-meevallers. Het is niet duidelijk of de projectbeschrijvingen van deze projecten inmiddels zijn aangepast en, indien dit het geval zou zijn, welke consequenties dit zou hebben voor de beoordeling van deze projecten.³ Ook heeft het CPB gekeken naar onderdelen van de projecten ‘Arbeidspotentieel’ en ‘Werk maken van een leven lang leren’ (zie kopje relatie met landelijke initiatieven).

Het oordeel over het project ‘TTI Water’ in het kader van de FES-meevaller 2006 door het CPB is gunstig. Dit komt overeen met de gunstige beoordeling die Ecorys nu heeft gegeven, ondanks de door hen geconstateerde hoge rijksbijdrage per arbeidsplaats. Ecorys merkt daarbij wel op dat als gekeken wordt naar de mogelijke ‘extra’ productie de efficiëntie op dit punt gunstiger uit zou kunnen vallen.

Het project ‘ZEPP’ heeft het CPB in het kader van de eerste FES-meevaller van 2005⁴ als ‘ongunstig’ beoordeeld, omdat uit globale berekeningen bleek dat het project een erg dure wijze was om de uitstoot van NOx en CO₂ terug te dringen ten opzichte van alternatieven en dat het project per saldo geen besparing van aardgas opleverde. In de huidige beoordeling van Ecorys wordt bovendien geconstateerd dat de rijksbijdrage per arbeidsplaats relatief ongunstig is. Het project wordt desondanks als ‘overwegend gemengd’ beoordeeld, omdat het “andere belangrijke effecten heeft op de reductie van milieu-emissies en op innovatie” zonder daarbij in te gaan op de verhouding tussen kosten en baten.

³ Ecorys heeft in een reactie aangegeven dat de projectbeschrijvingen wel zijn aangepast. Het is niet bekend om welke aanpassingen het gaat, wat de aard van de aanpassingen is en welke projecten dit betreft.

⁴ Verrips, 2005, Leren van Investeren, CPB Den Haag.

Het project 'Grasp', een samenwerking tussen industriële organisaties en kennisorganisaties om onderzoek op het gebied van aardgas op elkaar af te stemmen en het gebruik van onderzoeksresultaten te bevorderen, heeft het CPB in het kader van de FES-meevaller 2006 als 'ongunstig' beoordeeld. Dit staat haaks op de gunstige beoordeling door Ecorys die voor een belangrijk deel is ingegeven door de verhouding van de rijksbijdrage per arbeidsplaats. Er zijn volgens het CPB geen aanwijsbare redenen waarom de overheid de samenwerking tussen de consortium-partners financieel zou moeten ondersteunen. De baten van het project komen vooral aan private partijen ten goede. Voor zover het project onderzoeksresultaten met een publiek karakter oplevert, is het niet duidelijk wat de waarde hiervan is ten opzichte van het onderzoek dat internationaal en nationaal op dit gebied plaatsvindt en met publieke middelen wordt gefinancierd. Bovendien waren de uit te voeren onderzoeksprojecten nog niet gedefinieerd en de beoogde doelen alleen in algemene bewoordingen weergegeven.

Het project 'Groningen Centrale Zone' lijkt op basis van de beknopte beschrijving niet (geheel) overeen te komen met het project dat in het kader van de FES-meevaller 2006 door het CPB is beoordeeld. De beschouwde projecten betreffen in beide gevallen deelprojecten van een veel omvangrijker herstructureringsproject in Groningen van ca 7 mld euro. Het CPB heeft het onderdeel 'sanering pijpleiding' als 'gunstig' beoordeeld, terwijl het stedenbouwkundig deel van de claim in de categorie 'ongunstig' is ingedeeld. De verwachte kosten van dit onderdeel leken niet op te wegen tegen de baten en bovendien bestonden er vraagtekens rond de hoogte van de overheidsbijdragen in relatie tot de te incasseren baten door private partijen. Opvallend is overigens dat het project door Ecorys als 'overwegend gemengd' wordt beoordeeld, terwijl Ecorys tevens zelf constateert dat het project niet efficiënt is.

Relatie met landelijke initiatieven

De projecten 'Arbeidspotentieel' (waarin voorschoolse opvang een belangrijk onderdeel vormt) en 'Werk maken van een leven lang leren' (met de nadruk op educatie voor werkzoekenden) worden tevens op nationale schaal uitgevoerd. Tevens zijn in het kader van de FES-meevaller 2006 soortgelijke landelijke initiatieven ingediend. Het is niet duidelijk hoe deze regionale initiatieven zich verhouden tot beschikbare nationale middelen en initiatieven. Het CPB heeft deze projecten op landelijke schaal in het kader van de FES 2006 respectievelijk als 'gemengd' en 'gunstig' beoordeeld.