

RUG

Ψ

\bar{E}

t'

℘

N_2

\$

©

ℋ

△

%

Σ

ω

⊥

№

[k]

ë

∠

**Economische gevolgen
van de PKB
Waddenzee in de Kop
van Noord-Holland**

Een beoordeling van het ECORYS-
NEI rapport

Drs. Frans J. Sijtsma

WD 2003-3

2003

Economische gevolgen van de PKB Waddenzee in de Kop van Noord- Holland

Een beoordeling van het ECORYS-NEI rapport

Drs. Frans J. Sijtsma

Groningen, 20 juni 2003

WD 2003-3

Wetenschapswinkel voor Economie & Bedrijfskunde RUG
Onderzoeksbureau en stageloket

Coördinatoren: drs. E. Kamphuis en drs. Frans J. Sijtsma
Secretariaat: Henk Janssen
Opdrachtgever: Waddenvereniging

Adres:
Wetenschapswinkel voor Economie & Bedrijfskunde
Postbus 800
9700 AV Groningen
Tel. 050-363 3754 / 7182 / 3810
Fax 050-363 3720
e-mail: wewi@eco.rug.nl
internet: <http://www.rug.nl/wewi>

1 Inleiding en doel

Eind 2002 is het ECORYS-NEI rapport “Sociaal-economisch perspectief voor Waddenzee-gemeenten in Kop van Noord-Holland - Den Helder, Texel, Wieringen, Anna Palowna” verschenen¹. Het ECORYS-NEI rapport heeft als belangrijkste doel de sociaal-economische gevolgen van de PKB 1993 en 2001 voor de Waddenzee nader te beschouwen voor de vier genoemde Waddenzeegemeenten in de Kop van Noord-Holland. Daarnaast kijkt het rapport kort naar de ontwikkelingskansen voor het gebied.

De Waddenvereniging heeft de Rijksuniversiteit Groningen gevraagd dit rapport te beoordelen². De beoordeling door de RUG van het ECORYS-NEI rapport geschiedt als volgt. Als startpunt van onze beoordeling worden de conclusies genomen. In de samenvatting van het ECORYS-NEI rapport zijn de conclusies verdeeld in drie groepen:

- Conclusies over sociaal–economische effecten
- Conclusies over ontwikkelingskansen
- Conclusies over aangrijpingspunten voor beleid

Van deze conclusies wordt nagegaan in hoeverre zij door het rapport van een goed fundament zijn voorzien. Net als in het ECORYS-NEI rapport ligt bij onze beoordeling de nadruk op de sociaal-economische effecten, omdat het leeuwendeel deel van het 73 pagina’s tellende rapport hierover gaat. Aan de ontwikkelingskansen zijn in het rapport zes bladzijden gewijd. De aangrijpingspunten voor beleid beslaan slechts één pagina.

Voor het bepalen van de deugdelijkheid van het fundament van de conclusies is door de RUG geen nieuw of aanvullend onderzoek verricht. Het nauwkeurig lezen van het rapport is als belangrijkste onderzoeksinstrument gebruikt; nauwkeurig lezen tegen de achtergrond van bestaande algemene en wetenschappelijke kennis over enerzijds de Nederlandse economie en anderzijds economische evaluatie methoden.

¹ Met als auteurs P. Klop, M. Schot en C. Speller.

² Hierbij heeft de Waddenvereniging de volgende aandachtspunten meegegeven: Wat is de waarde van dit rapport vanuit economisch perspectief? De methodiek: hoe zijn de getallen tot stand gekomen en hoe zou dit anders/beter kunnen? Wat is er werkelijk knellend aan de PKB en worden er ook kansen over het hoofd gezien? Wat valt er met dit rapport wel en wat niet te doen? Of, welke conclusies zijn waarvoor bruikbaar?

2 De sociaal–economische effecten en hun fundament

Tabel 1 geeft de eindresultaten van de sociaal-economische analyse getalsmatig weer.

regel		absoluut	percentages	jaar/periode
1	Totaal werkgelegenheid in vier gemeenten Kop van Noord-Holland*	34641	100%	2001
2	Waarvan Waddenzee gerelateerde sectoren	15575	45%	2001
3	Gemiste werkgelegenheid in 2015 door PKB 1993 en 2001 (totaal)	-4234	-12%	1996-2015
4	waarvan door PKB 1993	-1913	45%	1996-2015
5	waarvan door PKB 2001	-2321	55%	2001-2015

* Het totaal verschilt 611 met het totaal in tabel 4.19 in het ECORYS-NEI rapport, omdat aldaar de delfstoffen niet zijn meegeteld.
Bron: ECORYS-NEI, 2002.

De tabel laat zien dat de totale werkgelegenheid, in de vier gemeenten die worden geschouwd binnen de Kop van Noord-Holland, 34641 arbeidsplaatsen beslaat (regel 1)³. Hiervan is volgens het ECORYS-NEI rapport 45% Waddenzee gerelateerd (regel 2). Door de beperkingen waar de economische activiteiten in die gemeenten te maken hebben via de PKB 1993 en de extra voorziene beperkingen door de aangescherpte PKB 2001 zal volgens het ECORYS-NEI rapport in 2015 de werkgelegenheid 4234 arbeidsplaatsen lager zijn dan het geval zou zijn als de PKB's er niet waren geweest (regel 3). De regels 4 en 5 laten zien dat het totaal voor 45% wordt veroorzaakt door de beperkingen van de PKB 1993 en voor 55% door de PKB 2001⁴. Onderstaand worden deze uitkomsten besproken en beoordeeld.

Regel 1 - De totale werkgelegenheid

Het getal voor de omvang van de werkgelegenheid is gebaseerd op LISA gegevens. Omdat de ECORYS-NEI studie tamelijk gedetailleerde gegevens over de werkgelegenheid per sub-sector nodig achtte is dit in Nederland eigenlijk de enige bron. Een verantwoorde keus derhalve⁵.

Regel 2 – De Waddengerelateerde werkgelegenheid

Het bepalen van de Waddenzee gerelateerde sectoren, en hun omvang is niet iets dat eenvoudig kan worden opgezocht; het vraagt een stapsgewijze analyse, met verschillende aannames en operationalisaties. Cruciaal hierbij is ons inziens het betekenisvol omgaan met de grote verschillen in de verschillende vormen van het “gerelateerd zijn aan de Wadden”⁶.

³ Het rapport geeft ook de gevolgen voor de toegevoegde waarde weer. De gemiste toegevoegde waarde is berekend via een vaste ratio toegevoegde waarde per arbeidsplaats per SBI 1 digit sector, voor alle soorten werk daarbinnen en voor de gehele (COROP) regio. Dit is gegeven het doel van de studie goed te accepteren, alleen vraagt men zich als lezer af wat het nut is van het telkens herhalen in tabel vorm van de impact op de toegevoegde waarde, waar deze tamelijk “mechanisch” tot stand komt (zie p.25).

⁴ Overigens is gaat het bij deze 4200 arbeidsplaatsen vooral om in de toekomst te missen arbeidsplaatsen: een kleine 90% wordt gedacht gerealiseerd te worden in de periode 2002-2015 en een ruime 10% zou volgens het rapport reeds gerealiseerd zijn.

⁵ Het is alleen jammer enkel de gegevens voor de vier gemeenten in bijlage 3 vermeld staan en niet de gebruikte LISA werkgelegenheidscijfer voor Nederland per sub-sector.

⁶ Het maakt immers nogal wat uit of men (bijvoorbeeld) vist uit de Wadden, woont op een eiland in de Wadden of vaart over het water van de Wadden om ergens anders te komen. Al deze verschillende vormen van een relatie hebben met de Wadden, heten in het rapport “Wadden-gerelateerd”.

De eerste stap in de analyse die in het ECORYS-NEI rapport worden gemaakt is het op detailniveau aangeven welke 4- of 5-digit SBI-sectoren Waddengerelateerd zijn⁷. Dit levert een totaal van bijna 12.000 arbeidsplaatsen op. De tweede stap die het rapport maakt is het op basis van deze directe werkgelegenheid de indirect hiermee verbonden werkgelegenheid bepalen. Hierdoor komt het totaal op 15.500 (direct en indirect) Waddengerelateerde arbeidsplaatsen.

Tabel 2 laat de belangrijkste door het ECORYS-NEI rapport berekende getallen zien. Er zijn in deze tabel veel kleine “oneffenheden” die in het ECORYS-NEI rapport ofwel nader worden toegelicht ofwel vooreerst onbegrepen blijven, maar die te ver voeren om in het kader van deze notitie te bespreken⁸. Voor ons is het hier het belangrijkste om kort helder te maken wat er precies onder de Waddengerelateerde werkgelegenheid wordt verstaan.

Tabel 2: Werkgelegenheid in de vier Kop van Holland gemeenten (2001)			
	Alle werkgelegenheid	Waddengerelateerd werk direct bijlage 2 - ECORYS-NEI	Waddengerelateerd werk direct en indirect Tabel 4.19 ECORYS-NEI
Visserij	2381*	524	125
Delfstoffenwinning	611	908	3500
Havengebonden bedrijvigheid	3483	1034	1200
Niet-commerciële dienstverlening	7824	8409	9250
Recreatie en toerisme	3304	1076	1500
Wonen	17038		
Totaal	34641	11951	15575
*landbouw en visserij			
Bron: ECORYS-NEI, 2002.			

In de directe Waddengerelateerde werkgelegenheid is de “grootste klap” de marine van Den Helder, in de tabel vallend onder de niet-commerciële dienstverlening. Men zou deze activiteit met evenveel recht Noordzee-gerelateerd kunnen noemen, of wereldzee-gerelateerd maar er is uiteraard ook sprake van een relatie met de Wadden. Ook bij nadere bestudering van de directe werkgelegenheid in de overige sectoren wordt duidelijk dat de ECORYS-NEI studie relatief veel activiteiten als “Waddengerelateerd” heeft aangemerkt. Waarom zou men binnen de havengebonden bedrijvigheid de sector SBI 5165 “Groothandel in overige machines en apparaten voor industrie en handel” als Waddengerelateerd rekenen, of SBI 31 “Vervaardiging (en reparatie) van audio-, video- en telecommunicatieapparaten en benodigdheden”?

Ook bij de bepaling van de indirecte werkgelegenheid gaat het rapport vergelijkbaar “ruim” te werk. Het rapport maakt hiervoor gebruik van eerder voor de provincie Friesland berekende kengetallen⁹. Omdat de vier gemeenten veel kleiner zijn dan de provincie Friesland en een minder brede economische structuur hebben geeft deze werkwijze een sterke overschatting.

We kunnen concluderen dat het totaal van 15575 Waddengerelateerde werkgelegenheid een erg ruime inschatting is¹⁰.

⁷ Dit gebeurt in bijlage 2 van het ECORYS-NEI rapport. Overigens hanteren wij hier niet de officiële SBI terminologie van branches en bedrijfstakken enz. maar spreken we voor het gemak enkel van “sectoren”.

⁸ Bijvoorbeeld: Hoe het kan dat de omvang van de directe werkgelegenheid in de Waddengerelateerde sectoren soms groter is dan de oorspronkelijke werkgelegenheid in die sector, of wat is de logica achter de toeschrijving van alle niet-Waddengerelateerde werkgelegenheid aan de sector “wonen”.

⁹ Die hier en daar op basis van expert opinie worden aangepast.

¹⁰ Voor de nauwkeurige lezer wordt dit ook in het rapport zelf erkend. In Bijlage 4, p. 71, worden een aantal belangrijke aannamen gemeld. Ten aanzien van de verantwoording van de keuze van de directe Waddengerelateerde werkgelegenheid wordt gezegd: “de gekozen activiteiten zijn niet per se voor de volle 100% Waddenzee-gerelateerd”. Ten aanzien van het gebruik van de Friese kengetallen voor de

Regel 3 – De gemiste werkgelegenheid door de PKB 1993 en 2001

We komen nu aan de kern van het rapport: de inschatting dat er 4234 arbeidsplaatsen gemist gaan worden door de PKB 1993 en 2001. Voor de inschatting van het effect van de PKB 1993 wordt een geheel andere werkwijze gevolgd dan voor die van de PKB 2001. Daarom worden deze apart besproken.

Regel 4 – De gemiste werkgelegenheid door de PKB 1993

De werkwijze die het ECORYS-NEI rapport hier volgt – of zoals we zullen zien, *probeert* te volgen – is uiterst eenvoudig. Van de Waddengerelateerde sectoren wordt nagegaan hoe de werkgelegenheidsontwikkeling is geweest in de periode 1996-2001¹¹. Voor zowel de vier Kop van Holland gemeenten als voor geheel Nederland wordt een gemiddelde groeivoet bepaald voor deze sectoren over deze periode. Vervolgens wordt voor de vier gemeenten bepaald wat continuering van hun feitelijke groeivoet tot aan 2015 betekent qua aantal werkzame personen en wordt dit aantal gecontrasteerd met de denkbeeldige situatie waarin de gemeenten de nationale groeivoet zouden hebben. Het verschil tussen beide getallen levert in principe het aantal van 1900 door de PKB 1993 gemiste arbeidsplaatsen op. Het verschil wordt derhalve *volledig* toegeschreven aan de werking van de PKB 1993. Dit laatste punt is, om het zo maar eens uit te drukken, een “tamelijk heroïsche aanname”, met weinig realiteitszin¹². Zouden niet ook perifere ligging, economische structuur en historie, infrastructurele ontsluiting, ondernemerskwaliteit (om maar eens een paar (meer) voor de handliggende factoren te noemen) van belang zijn?¹³

Juist de ruime keuze van “Waddengerelateerde” activiteiten wrekt zich hier. Deze ruime keus leidt ertoe dat de nationale sectoren waarmee de prestaties in de Kop vergeleken wordt weinig betekenisvol wordt. Ter illustratie, deze ruime keus betekent dat de onder delfstoffen geordende sector SBI 61 “Vervoer voor de lucht”¹⁴ als nationale referentie – dus de activiteiten waarmee de prestaties worden vergeleken – de economische activiteiten op Schiphol krijgt. Enigszins chargerend: het verschil tussen de groei van het vervoer op luchthaven De Kooy en die van luchthaven Schiphol wordt verklaard door de hinderlijke werking van de PKB 1993.

indirecte Waddengerelateerde werkgelegenheid wordt op dezelfde bladzijde gezegd: “De indirecte werkgelegenheid is berekend op basis van [...] de provincie Fryslân, dus de economische structuur van een ander, groter gebied [...]”.

¹¹ Het startjaar had eigenlijk niet 1996 maar 1993 moeten zijn, maar die data waren niet beschikbaar (ECORYS-NEI, voetnoot 2, p.25).

¹² Het rapport geeft voor deze ingrijpende keuze in een voetnoot de volgende toelichting: “In overleg met de opdrachtgever is besloten om geheel Nederland als referentie aan te houden en niet specifieke regio’s die meer of minder vergelijkbaar zouden zijn met de Kop van Noord-Holland”. (voetnoot 4, p.25).

¹³ Voor de nauwkeurige lezer wordt op verschillende plaatsen in het rapport erkend dat deze werkwijze ongefundeerd is. Op pagina 25: “Wij hebben niet kunnen oordelen over de causaliteit tussen werkgelegenheid en PKB, en hebben het hele verschil tussen landelijke en (achterblijvende) lokale ontwikkeling toegeschreven aan de remmende werking van de PKB 1993. Zie bijlage 4 voor deze en andere aannames.”

Op pagina 8: “De berekende waarden [vormen] een bovengrens aan het sociaal-economisch effect van de PKB (omdat er ook andere oorzaken zijn van de relatieve ‘onderontwikkeling’ van de Waddenzeegemeenten) “

¹⁴ Op het niveau Den Helder een begrijpelijke keuze vanwege de off-shore helikopter activiteiten.

Tabel 3: Gemiste werkgelegenheid door PKB 1993	
	Tot aan 2015
Visserij	75
Delfstoffenwinning	
Havengebonden bedrijvigheid	1238
Niet-commerciële dienstverlening	
Recreatie en toerisme	600
Wonen	
Totaal	1913
<i>Bron: ECORYS-NEI, 2002.</i>	

Tabel 3 laat de uitkomsten per sector zien. We zullen deze resultaten hieronder per sector bespreken.

Visserij

De nauwkeurige lezer kan vaststellen dat het rapport bij de sector visserij, in tegenstelling tot wat gesuggereerd wordt en in tegenstelling tot wat zou moeten, *geen* trend voor de Waddengerelateerde visserij bepaalt. Het rapport bepaalt wel een trend voor *alle* visserij in de vier gemeenten (circa 500 arbeidsplaatsen). Deze trend wordt vergeleken met de nationale trend in de werkgelegenheidsontwikkeling in de visserij, die uiteraard vooral niet-waddengerelateerd is. In het rapport wordt ook vastgesteld dat de 500 visserij-arbeidsplaatsen in de vier gemeenten voor 75% niet-waddengerelateerd zijn. Het verschil tussen beide trends zou dan in iedere andere studie vooral iets zeggen over de niet-Wadden visserij in de vier gemeenten en de rest van Nederland. Waarom dit verschil in groei wordt toegepast op de Waddengerelateerde visserij en daarmee leidt tot een gemis van 75 arbeidsplaatsen (door de werking van de PKB) is dan ook moeilijk te begrijpen.

Delfstoffenwinning

De behandeling van de delfstoffenwinning in het rapport is veelzeggend over de tekortkomingen van de gehanteerde methode. In de eindresultaten wordt voor de beperkende werking van de PKB 1993 geen gemis aan werkgelegenheid in de delfstoffenwinning opgevoerd. Het rapport laat echter wel een sterk verschil in groei zien tussen de sector in de vier gemeenten en de rest van Nederland. Het is echter een *positief* verschil. Een methodisch volledig consistente behandeling conform de aanpak bij de andere sectoren zou een *winst* van 9000 arbeidsplaatsen moeten laten zien.

Tabel 4: "Consistente" resultaten delfstoffenwinning			
Bij een consistente analyse conform analyse bij visserij en havengebonden bedrijvigheid			
	direct	indirect	totaal
Gewonnen werkgelegenheid (bij groeivoet 1997-2001)	1000	1800	2800
Gewonnen werkgelegenheid (bij groeivoet 1996-2001)	1600	7400	9000

Het rapport noemt de groei in de jaren 1996-97 "uitzonderlijk" en neemt dan liever de trend voor 1997-2001. Op basis van deze lagere trend en het verschil met Nederland zou een *gewonnen* werkgelegenheid van 2800 moeten worden geboekt. Het rapport boekt echter geen winst. Er wordt enkel opgemerkt: "Het effect van de PKB 1993 is niet op deze manier te bepalen" (p. 34), en in de samenvatting wordt gezegd: "met de

gehanteerde methodiek is de remmende werking van de PKB 1993 niet te becijferen”. Waarom de negatieve gevolgen, de gemiste werkgelegenheid wel “op deze manier” te bepalen zijn en de positieve gevolgen niet, is raadselachtig¹⁵. Het kan eigenlijk alleen verklaard worden als men inderdaad zoekt naar “de remmende werking” van de PKB (per definitie negatief) in plaats van naar de sociaal-economische gevolgen van de PKB (die zowel positief, neutraal als negatief zouden kunnen zijn). Uit de behandeling van de delfstoffen blijkt vooral het gebrek aan causaliteit tussen PKB en werkgelegenheidsontwikkeling.

Havengebonden bedrijvigheid

De analyse bij de havengebonden bedrijvigheid volgt weer de “consistente” aanpak. De groei in deze ruim gedefinieerde sectoren bedraagt in de vier gemeenten –2% gemiddeld, en landelijk plus 3%. Inclusief indirecte werkgelegenheid levert dit een totaal van 1200 gemiste arbeidsplaatsen op. Naast de al eerder geconstateerde gevolgen van het erg ruim definiëren (opnieuw chargerend: “mainport” Den Helder versus mainport Rotterdam) komen hierin via een aantal andere wegen de beperkingen van de gevolgde methodiek aan het licht.

Uit het rapport kan men namelijk opmaken dat de negatieve trend in de havengebonden werkgelegenheid wordt veroorzaakt door Den Helder en Anna Palowna. Door enerzijds de sterke werkgelegenheidsdaling bij de marine in Den Helder in deze jaren en anderzijds de ruime definitie van Waddengerelateerde havengebondenheid zou de daling in Den Helder wel eens veel meer met de marine te maken kunnen hebben dan met de remming van de PKB 1993 op deze activiteiten in het algemeen. Deze indruk wordt versterkt omdat de gemeenten Texel en Wieringen juist een veel sterkere groei dan landelijk realiseerden. Bovendien lieten de gemeenten Den Helder en Anna Palowna in het jaar 2001 weer een sterk herstel zien met een groei die veel sterker was dan de landelijke groei. Deze elementen, grote verschillen tussen de vier gemeenten en grote verschillen tussen de precieze waarnemingsmomenten in de tijd, laten zien dat andere oorzaken dan de PKB veel belangrijker moeten zijn voor het verklaren van de verschillen in werkgelegenheidsgroei. Anders gezegd, de methode blijkt hier opnieuw niet geschikt voor het doel: het bepalen van de economische impact van de PKB 1993¹⁶.

Niet-commerciële dienstverlening (Marine)

Hierbij gaat het in de vier gemeenten vooral om de Koninklijke Marine. De werkgelegenheid is in de periode met 8% gemiddeld per jaar gedaald, bij een landelijke groei in de niet-commerciële dienstverlening van 2%. Bij een consistente toepassing van de methodiek zou er een enorme verliespost ontstaan: een gemiste werkgelegenheid van 16000 arbeidsplaatsen in 2015. De marine zou tegen die tijd volledig verdwenen zijn. In het rapport wordt afgezien van het opnemen van deze enorme verliespost omdat “...de ontwikkelingen bij de Koninklijke Marine [...] niet of nauwelijks door de PKB worden bepaald.” (p.45). Met deze laatste constatering kan

¹⁵ Het is in het algemeen immers bepaald niet uit te sluiten dat door de PKB’s belangrijke natuurlijke en ruimtelijke kwaliteiten worden bewaard, op basis waarvan economische activiteiten (recreatie bijvoorbeeld en als spin-off daarvan bijvoorbeeld de eerder genoemde SBI 31) relatief goed kunnen presteren ten opzichte van elders.

¹⁶ Illustratief in dit verband is voetnoot 3 op pagina 25: “Extrapolatie over 14 jaar van een serie van 6 jaar levert uiteraard resultaten op die met de nodige omzichtigheid behandeld moeten worden.”

men op zichzelf prima instemmen, maar de vraag dringt zich dan wel op, waarom niet

Tabel 5: De gemiste werkgelegenheid door de PKB 2001		
	Sub	Totaal
Visserij		-30
Vergunningen kokkel-, mossel en garnalenvisserij niet uitgebreid	-30	
Delfstoffen		-65
Verbod op plaatsen windmolens in de Waddenzee en langs Afsluitdijk	-40	
Schelpenwinning (extra beperkingen)	-25	
Havengebonden bedrijvigheid		-1275
Geen boorplatform onderhoud	-25	
Onvoldoende kade- en opslagruimte voor Offshore Service and Logistics Centre	-350	
Onvoldoende kade- en opslagruimte voor assemblage, opslag en transport windturbines	-900	
Niet-Commerciële dienstverlening		-880
Marine vliegveld Valkenburg bij Leiden niet verplaatst naar Den Helder	-880	
Recreatie		-41
Misschien beperkte groei ligplaatsen, maar liever convenant	-41	
Wonen		-30
Misschien 1000 appartementen bouwen niet mogelijk door hoogtebeperking (ondanks uitzondering)	-30	
Totaal		-2321

voor de andere (minder opvallende?) activiteiten is getracht te bepalen in hoeverre de ontwikkeling van de activiteiten werkelijk door de PKB bepaald zijn. Immers, in verreweg de meeste andere gevallen achtte het rapport het feit dat een activiteit “Waddengerelateerd” was voldoende bewijs om het trendverschil “PKB-bepaald” te laten zijn.

Recreatie

Voor de recreatiesector lijkt de analyse en de methodiek het meest betekenisvol. Hoewel inmiddels duidelijk zal zijn dat aan de berekende getallen weinig waarde hoeft te worden toegekend, en er ook hier sterke verschillen zijn tussen gemeenten¹⁷ en in de tijd¹⁸ is het niet op voorhand onwaarschijnlijk dat de verminderde groei¹⁹ te maken heeft met planologische beperkingen. Dit zou eerst nader onderzocht moeten worden. De werkwijze van het rapport die de nationale hoogconjunctuur trend eenvoudig doortrekt voor de volgende 14 jaar, terwijl er slechts 2 jaar sprake is geweest van een achterblijvende groei in de vier gemeenten geeft dan uiteraard wel “zeer maximale” verschillen.

Regel 5 – De gemiste werkgelegenheid door de PKB 2001

De gemiste werkgelegenheid door de PKB 2001 wordt op een geheel andere manier bepaald dan die van de PKB 1993. Het totaal van 2300 banen is het resultaat van een opsomming van nieuwe ontwikkelingen, vaak specifieke projecten, die volgens het rapport gehinderd worden of misschien geheel niet doorgaan vanwege de nieuwe PKB 2001. Bij een dergelijke methode is het uiteraard moeilijk om volledig te zijn, en kan men gemakkelijk de optelsom van heel veel kleine nieuwe ontwikkelingen over het hoofd zien. Los hiervan is op zichzelf met de gehanteerde methode niets mis.

Het grootste probleem qua fundament van deze getallen is echter dat lezing van de tekst hier een geheel ander beeld geeft dan het bestuderen van de tabellen. De tekst lezend wordt duidelijk dat het meestal gaat om activiteiten die *misschien* doorgaan, en waar *heel misschien* de PKB 2001 een belangrijke betekenis in zou kunnen hebben,

¹⁷ Texel kan de landelijke trend wel volgen.

¹⁸ De eerste drie jaren van de vijf was er geen verschil in groei tempo.

¹⁹ Te weten: 1% gemiddeld voor de vier gemeenten, tegen 3% nationaal. Het rapport zegt te rekenen met 2%, maar in lijn met de in het rapport weergegeven input en de aldaar gegenereerde output lijkt 1% correcter.

maar, in veel gevallen, *waarschijnlijk niet*. De tabellen suggereren een heel ander beeld: 2321 arbeidsplaatsen worden gemist vanwege de PKB 2001.

Tabel 5 laat de uitkomsten per sector zien, met per sector aangegeven om welke projecten of posten het gaat. De tabel laat zien dat maar liefst 92% van het totaal veroorzaakt wordt door drie grote posten. De rest wordt veroorzaakt door zes kleine posten. Vanwege deze grote verschillen in omvang worden de grote posten en de kleine posten hieronder apart besproken.

De drie grote posten

Twee van de drie grote posten hangen samen met het beschikbaar komen van voldoende kade- en opslag ruimte in Den Helder. Het is uit het rapport wel duidelijk dat voldoende beschikbaarheid mogelijk een probleem is, maar ook dat er allerlei mogelijkheden zijn om dat op te lossen en dat dit afhangt van een veelheid aan factoren en het afstemmen van verschillende tamelijk ingrijpende plannen (herstructurering centrum, TESO haven verplaatsen etc.). Logischerwijs zijn er ook planologische beperkingen, maar vooreerst lijken er door de PKB weinig mogelijkheden op voorhand helemaal dichtgetimmerd (ook dankzij motie 55, p.40), al is het anderzijds natuurlijk ook niet zo dat op voorhand alle mogelijkheden worden toegestaan.

De ruimte voor opslag en assemblage van wind turbines is een enorme post en preludeert op de bouw van grote off-shore windparken in de Noordzee, waar Den Helder dan voor een deel de thuisbasis voor zou kunnen zijn. Deze arbeidsplaatsen zijn ingeboekt als gemiste werkgelegenheid door de PKB 2001. Om een aantal redenen lijkt dat wat overdreven. Ten eerste gaat het hier om parken waarvan onduidelijk is of ze er echt gaan komen. Dit hangt op geen enkele manier af van de PKB Waddenzee. Vervolgens is nog geheel niet duidelijk hoe de ruimtelijke verdeling van de onderhouds- en assemblageactiviteiten er uit gaat zien, en voor welk deel hiervan Den Helder een logische of concurrerende plek zal zijn. Het enige dat duidelijk is dat er ergens aangeland zal moeten worden en dat Den Helder daar een mogelijkheid voor is. Het aanlanden op zichzelf hoeft echter niet zoveel werkgelegenheid met zich mee te brengen. Tenslotte is nog allerm minst zeker dat de kade-ruimte een echte belemmering is en of de PKB dat dan veroorzaakt.

Het Offshore Service and Logistics Centre lijkt in ieder geval concreter. Ook dit moet uiteraard een plek hebben aan de kade en die ruimte is op dit moment schaars. Inboeken als gemist vanwege de PKB 2001 lijkt wat fors. Een formulering als “de PKB 2001 maakt het vinden van oplossingen voor mogelijke knelpunten in de kaderuimte niet gemakkelijker” is veel reëler.

Overigens oogt het hele argument van weinig kaderuimte en gebrek aan ruimte voor bedrijvigheid in Den Helder wat vreemd als men de macro-trend van een inkrimpande marine beschouwt. Een krimp die alles met de val van de muur te maken heeft en niets met de PKB. Deze krimp leidt uiteraard tot een achteruitgang van de werkgelegenheid in Den Helder, maar logischerwijs ook tot het beschikbaar komen van ruimte in en rond de haven. Er kan op enig moment best sprake zijn van een ruimtelijke knelpunt, maar structureel lijkt toch eerder overcapaciteit een probleem.

De derde en laatste grote post is het niet doorgaan van de verplaatsing van de marineluchthaven Valkenburg bij Leiden naar Den Helder. Verassend is dat in de (ontwerp) PKB 2001 stond dat dit juist wel kon. Een motie die is ingediend in de Tweede Kamer heeft dit gewijzigd. Het rapport zegt hierover: “In hoeverre de

restrictieve werking van de PKB daarbij een rol heeft gespeeld is niet helemaal duidelijk.”

De zes kleine posten

Tabel 5 laat ook een zestal kleinere posten zien, die wij in de volgorde van de tabel kort zullen bespreken.

Visserij Bij de visserij gaat het om concrete zaken en traceerbare belemmeringen vanwege de PKB. De inschatting van een verlies van 30 arbeidsplaatsen is moeilijk te verifiëren. Duidelijk is dat de vissers soms hele slechte jaren hebben en soms buitengewoon goede. Duidelijk is ook dat ze voor een deel alternatieve vangsten hebben waar ze op kunnen overschakelen (waar dan soms ook weer belemmeringen voor zijn)²⁰. De 30 arbeidsplaatsen zijn gebaseerd op de “schade door de PKB” van het beperken van de grote winsten in goede jaren. In hoeverre dat reëel is en in hoeverre de PKB 2001 er toe leidt dat de kritische ondergrens in de levensvatbaarheid van verschillende bedrijven wordt bereikt is niet te bepalen zonder meer inzicht in het financieel en strategisch opereren van deze bedrijven²¹.

Windmolens Bij de delfstoffenwinning gaat het om twee posten: windmolens en schelpenwinning. Het niet plaatsen van windmolens in de Waddenzee en langs de afsluitdijk is misschien wel het helderste geval van de hele studie. Deze post van 40 gemiste arbeidsplaatsen kan heel goed worden toegerekend aan de PKB 2001²².

Schelpenwinning Bij de schelpenwinning kan men heel scherp de bij duurzaamheid vaak cruciale spanning tussen lange en korte termijn economisch gewin zien. De PKB bepaalt dat er jaarlijks niet meer schelpen mogen worden gewonnen dan de natuurlijke aanwas. Hoewel er ongetwijfeld onenigheid is over de hoeveelheid natuurlijke aanwas, is dit een goed te verdedigen beleidslijn, die garandeert dat er lange tijd een economische activiteit plaats kan vinden. Uiteraard zou er bij een veel snellere winning op korte termijn meer werk zijn. De schelpen zouden dan echter ook opraken. Het rapport rekent met een verlies aan werkgelegenheid door de PKB 2001, wat correct is vanuit haar focus op de korte termijn. Op de langere termijn ligt dit echter geheel tegengesteld.

Boorplatforms De tekst lezend is onduidelijk waarom er toch werkgelegenheid gemist gaat worden (5 arbeidsplaatsen) terwijl er wordt gezocht naar alternatieve parkeerlocaties (buiten de Waddenzee) en er tot die tijd in de Wadden geparkeerd mag worden. Waarom hiermee een enorme delfstoffenmultiplier mee gemoeid zou zijn, die zorgt voor nog eens 20 gemiste indirecte arbeidsplaatsen, is niet duidelijk, en lijkt tamelijk onwaarschijnlijk²³.

Recreatie Bij de recreatie gaat het om de beperking van het aantal ligplaatsen voor boten. Veel Waddenhavens hebben uitbreidingsplannen voor hun recreantenhavens. Er is in de (ontwerp) PKB enerzijds sprake van een maximum

²⁰ Vaak vangsten buiten de Wadden overigens.

²¹ In het bedrijfsleven ziet men bij een grote afhankelijkheid tussen een veel eisen-stellende afnemer en een grote toeleverancier vaak een soort vervlechting optreden, met o.a. een grote mate van onderlinge financieel-administratieve openheid. Hoewel de relatie overheid-visserij rond de Wadden veel parallellen vertoont met de relatie afnemer-afhankelijke toeleverancier, is het gebrek aan financieel-administratieve openheid erg opvallend.

²² Overigens wordt deze post in het ECORYS-NEI rapport nu twee keer ingeboekt, omdat het niet doorgaan van de Waddenmolens, de omvang van de Noordzeeparken doet toenemen (vanwege de nationale doelstelling waaruit het rapport de omvang afleidt).

²³ Technische gesproken, men vermenigvuldigt hier werkgelegenheid die hoort tot de multiplier van de delfstoffenwinning nog een keer met diezelfde multiplier.

aantal ligplaatsen voor de Wadden (van 4400 tegen nu 4000), maar er wordt in een motie voorgesteld niet te werken met een dergelijk capaciteitsbeleid maar met een convenant met alle betrokkenen (onder de dreiging van een capaciteitsbeleid bij het niet tot stand komen hiervan). Het verlies van 41 arbeidsplaatsen in het rapport ontstaat omdat het rapport uitgaat van het capaciteitsbeleid van de (ontwerp) PKB²⁴. Op zichzelf levert dit dan een bruikbare schatting van het mogelijke werkgelegenheidsverlies.

Het punt is hier echter niet dat er geen ruimtelijke beperkingen aan de recreatie zouden kunnen zijn met mogelijke ingrijpende economische gevolgen. Het punt is dat het tegendeel ook zeker voor een deel waar is: dankzij de ruimtelijke beperkingen die de natuurlijke en landschappelijke kwaliteiten instandhouden bloeit de recreatie. Uit de verdere discussie in het rapport blijkt deze genuanceerde realiteit ook wel. Er blijkt o.a. uit de convenant optie dat er in een zekere gezamenlijkheid wordt gezocht naar het afwegen van de verschillende belangen en er blijkt ook dat die belangen zeker bij natuur en recreatie in het Waddengebied lang niet altijd hoeven te conflicteren. Anders gezegd, de methodiek van het presenteren van de PKB als belemmerend voor “ongeremde economische ontwikkeling” (p.8) doet weinig recht aan de veel genuanceerdere werkelijkheid in de recreatie sector.

Wonen Bij het wonen gaat het om de mogelijke bouw van een appartementencomplex met 1000 appartementen in Den Helder. Het zou mogelijk gaan om een hoogtebeperking. De tekst goed lezend lijken hier eigenlijk niet zoveel beperkingen vanuit de PKB, en is onduidelijk waarom het wetslagen van een dergelijk ambitieus plan vooral daar van af zou moeten hangen en waarom bijvoorbeeld niet ook lagere bouw levensvatbaar zou kunnen zijn.

De balans opmakend

PKB 1993

Als we kort de balans opmaken van regel 4, de “gemiste werkgelegenheid door de PKB 1993”, dan zien we dat het ECORYS-NEI rapport:

- voor de visserij weinig relevante data gebruikt
- bij de delfstoffen (bij een consistente toepassing van de methodiek) er eigenlijk 9000 gewonnen arbeidsplaatsen hadden moeten staan
- bij de ruim gedefinieerde havengebonden bedrijvigheid blijkt dat andere oorzaken dan de PKB belangrijker zijn voor het verklaren van het verschil in trend
- bij de niet-commerciële dienstverlening (lees voor de vier gemeenten: de marine) zou consistente toepassing van de methodiek een in te boeken verlies van 16.000 arbeidsplaatsen opleveren. Dit kon door de auteurs alleen worden voorkomen door te erkennen dat “Waddengerelateerd zijn” van een economische activiteit op zichzelf niets hoeft te zeggen over “PKB bepaald zijn”. Waarom de causaliteit tussen Waddengerelateerd zijn en PKB-bepaald bij de meeste andere sectoren wel ongeclausuleerd van toepassing is verklaard is dan moeilijk te begrijpen. Feitelijk is met deze erkenning de gehele methodiek gediskwalificeerd.
- bij de recreatie de methodiek niet op voorhand ongeschikt lijkt, maar dat aan de huidige getalsmatige uitwerking vooreerst weinig betekenis hoeft te worden toegekend.

²⁴ Het rapport volgt hier derhalve de PKB en niet de motie (waar ze overigens eerder, bij de verplaatsing van de marine luchthaven, de ingediende motie volgde).

Het eindoordeel over de gevolgde aanpak bij de inschatting van de gevolgen van de PKB 1993 kan dan ook kort zijn: de methodiek blijkt niet geschikt voor haar doel.

De vraag dringt zich nu op: Hoe had het wel gemoeten, de impact van de PKB 1993 bepalen? Zonder hier uitgebreid op in te willen gaan kunnen twee opties worden aangegeven die overigens, zoals door een nauwkeurige lezer kan worden opgemerkt, ook in het rapport worden gesuggereerd. Ten eerste kan de gehanteerde methodiek, gericht op verschil in werkgelegenheidsgroei worden toegepast indien een zeer zorgvuldige keuze wordt gemaakt voor de benchmark, c.q. referentieprestaties, van sectoren of gebieden (zie voetnoot 12 in deze notitie)²⁵. Ten tweede kan men, omdat de impact van de PKB waarschijnlijk subtieler is dan een zichtbaar werkgelegenheidseffect zich meer richten op gevolgen voor de efficiency in de bedrijfsvoering²⁶.

Overigens lijkt het in het algemeen nuttiger om bij discussie over aanpassingen van de PKB zicht te houden op de redenen voor eventuele beperkingen; de baten voor natuur, milieu of landschap derhalve. Dat wil zeggen het tegelijkertijd beschouwen van de baten en de kosten van een regeling lijkt veel vruchtbaarder dan het enkel beschouwen van “kosten”. Een grote kostenpost in termen van werkgelegenheid hoeft maatschappelijk gezien weinig verontrustend of betreuenswaardig te zijn als er belangrijke baten tegenover staan. Andersom geredeneerd kan een relatief bescheiden economische kostenpost zonder aanwijsbare baten voor natuur of landschap maatschappelijk zeer ongewenst zijn.

PKB 2001

Hier is met de methode als zodanig weinig mis. Het komt hier meer aan op de overtuigendheid van de redeneringen per project. Het geheel overziend kunnen we zeggen dat bij vrijwel alle posten de omvang van de inschattingen merkwaardig overdreven zijn, en dat lezing van de tekst een geheel ander beeld geeft dan de tabellen suggereren. Uit de tekst blijkt dat in de meeste gevallen de PKB slechts een bescheiden rol speelt in het al dan niet doorgaan van projecten. De PKB blijkt vooral van essentieel belang bij drie projecten/sectoren: Windmolens aan het wad, Visserij en Recreatie. Bij deze projecten gaat het om 111 eventueel gemiste arbeidsplaatsen. Dit aantal steekt schril af bij het geclaimde totaal van 2321. Overigens is zelfs bij dit meer bescheiden aantal, sprake van maximale inschattingen, die zeker niet als vaststaand kunnen worden ingeboekt, maar beslist nuttig kunnen zijn in een discussie over mogelijke gevolgen van alternatieve beleidsinvullingen.

²⁵ Overigens lijkt het op voorhand voor de sectoren visserij, delfstoffen en “marine”, moeilijk om dergelijke referenties te vinden. Voor recreatie en havengebonden bedrijvigheid lijken de kansen veel beter.

²⁶ Het rapport zegt op p. 25 dat overigens in veel gevallen bij de PKB sprake is van een kwalitatieve impact die slecht via werkgelegenheidsimpact te bepalen is, maar eerder via gemaakte meerkosten of via verminderde doelmatigheid.

3 De ontwikkelingskansen en hun fundament

In het rapport is het zes pagina's tellende Hoofdstuk 5 gewijd aan de ontwikkelingskansen voor de vier gemeenten. Dit hoofdstuk wil een "offensieve" bijdrage leveren aan een duurzaam sociaal- economisch perspectief voor de Kop van Noord-Holland. Men is hierbij vooral gericht op specifieke kansrijke ontwikkelingen in de context van de ontwikkelingen rond de Waddenzee. Het hoofdstuk heeft een volkomen andere sfeer dan de hoofdstukken over de sociaal-economische gevolgen. Het is een sector-gewijze opsomming van kansen die vaak gebaseerd zijn op de Wadden, of de combinatie van Noordzee, Waddenzee en IJsselmeer als 'asset', waarbij de economische activiteit de omgeving benut, en op verschillende plaatsen de beperkingen als mogelijk winstgevende uitdagingen oppakt. Er wordt o.a. aandacht besteed aan kansen voor: duurzame visserij of visteelt (gestimuleerd door vangstbeperkingen); windmolen technologie ontwikkeling in het kader van een duurzame regio (Renewable energy valley); off-shore cluster (Den Helder als "hoofdstad van de Noordzee"); maritiem kennis- en technologiecluster op het gebied van ecologie en milieu, jachtbouw, offshore olie- en gaswinning, windparken en visserij; onderwijscentra; zorginstellingen; kuuroorden; recreatie die ecologische duurzaamheid combineert met hoogwaardige voorzieningen; wonen in ruimte en rust, in een eerste of tweede huis. Het hoofdstuk is eerder inspirerend dan analytisch, en laat zien dat de regio volop mogelijkheden heeft, waarvoor de ruimtelijke beperkingen er eigenlijk niet zijn, of waarvoor de ruimtelijke omgeving een voordeel is.

Een inspirerende inventarisatie behoeft als zodanig weinig fundament. Het gehele hoofdstuk inclusief conclusies kan als een nuttige bijdragen dienen voor een toekomstgerichte discussie voor de economische ontwikkeling van de regio in verschillende gremia. Het veel positievere beeld van de gehele regio past overigens ook goed bij de geschetste economische situatie voor de Kop van Noord-Holland, zoals die in Hoofdstuk 2 is gemaakt (met voor verschillende sectoren een sterke groei) en bijvoorbeeld de verschillende positieve ontwikkelingen die in het rapport op verschillende plaatsen naar voren komen (bijv. de komst van het NAM hoofdkantoor naar Den Helder).

Opvallend is de verantwoording van de keuze van de gevolgde methode voor de ontwikkelingskansen. Het hoofdstuk beperkt zich methodisch tot een *kwalitatieve* behandeling van de kansen. Over het waarom zegt het rapport: "Prognoses van werkgelegenheid en toegevoegde waarde hebben op een termijn van 10 tot 20 jaar weinig waarde zonder scenario-ontwikkeling en aanvullende beleids- en marktanalyse." (p.53). Dit standpunt kan van harte onderschreven worden. Het is echter op zijn minst raadselachtig waarom dan in de hoofdstukken over de sociaal-economische analyse wel is geprobeerd om met dergelijke prognoses (van weinig waarde) te werken.

4 De aangrijpingspunten voor beleid en hun fundament

Hoofdstuk 6 bevat negen aangrijpingspunten voor beleid waar de opdrachtgever van het rapport zich op zou moeten richten om de negatieve werkgelegenheidsimpact van de PKB's te repareren of te verzachten. Omdat de negatieve werkgelegenheidseffecten er dramatisch veel minder zijn dan het rapport suggereert,

is er weinig basis voor deze aangrijpingspunten, al zijn sommige aangrijpingspunten wellicht best bruikbaar op andere gronden.

Beknopte samenvatting

In deze notitie van de Rijksuniversiteit Groningen is het fundament van de conclusies van het ECORYS-NEI rapport “Sociaal-economisch perspectief voor Waddenzeegemeenten in Kop van Noord-Holland - Den Helder, Texel, Wieringen, Anna Palowna” beoordeeld. De Waddenvereniging heeft de Rijksuniversiteit Groningen hierom gevraagd.

Het nauwkeurig lezen van het rapport is door de RUG als belangrijkste onderzoeksinstrument gebruikt; nauwkeurig lezen tegen de achtergrond van bestaande algemene en wetenschappelijke kennis over enerzijds de Nederlandse economie en anderzijds economische evaluatie methoden.

De belangrijkste conclusie van het ECORYS-NEI rapport, namelijk dat er door de beperkingen van PKB 1993 en de PKB 2001 in het jaar 2015 binnen de vier gemeenten in de Kop van Noord-Holland een totaal van 4234 arbeidsplaatsen minder zullen zijn dan in de situatie zonder PKB's, blijkt vrijwel zonder fundament.

Slechts voor 111 arbeidsplaatsen is sprake van een verantwoorde, zij het maximale, schatting. Het gaat hierbij dan om drie projecten c.q. sectoren: windmolens aan het wad, visserij en recreatie.

Verreweg het best geslaagde deel van het rapport is het zes pagina's tellende Hoofdstuk 5. Dit hoofdstuk identificeert specifieke kansrijke economische ontwikkelingen in de Kop van Noord-Holland in het licht van enerzijds de ontwikkelingen rond de Waddenzee, en anderzijds de duurzame ambities van de regio. De lijst met kansen en mogelijkheden kan een goede inspiratiebron zijn voor verschillende partijen die op zoek zijn naar vruchtbare of niet strijdige combinaties van ecologie en economie.