

De euro op de juiste plaats

Er staat de komende tijd voor Nederland een scala van infrastructuurplannen op til met een internationale component. In nationale kosten-batenanalyses speelt het buitenland vooralsnog echter een bijrol. Een Europese standaard biedt soelaas maar vereist veel draagvlak. Dit kan ten koste gaan van efficiëntie.

Nederlandse infrastructuurprojecten vereisen steeds vaker internationale samenwerking. Voorbeelden zijn de IJzeren Rijn, de HSL-Zuid en het Duitse deel van de Betuwelijn. Nationale leidraden voor kosten-batenanalyse weten vooralsnog weinig weg met de internationale component. Zo schaart de Nederlandse OEI-leidraad effecten van infrastructuur die neerslaan in het buitenland onder de indirecte effecten (Eijgenraam et al., 2000). Het resultaat is vaak verschillende of zelfs onderling strijdige beleidsaanbevelingen (zie figuur 1 voor een illustratie). Deze werkwijze behoeft in het licht van Europese integratie en internationalisering aanpassing. De Europese Commissie heeft met het project Harmonised European Approaches for Transport Costing and project assessment (HEATCO) in de leidraadleemte willen voorzien. Binnen dit project heeft een consortium van onderzoeksinstituten eenduidige richtlijnen opgesteld voor evaluatie van infrastructuur. De uitgangspunten hierbij waren efficiëntie, transparantie en draagvlak onder beleidsmakers in de EU-lidstaten. De HEATCO-leidraad is bedoeld voor projecten waarbij geheel of gedeeltelijk EU-financiering aan de orde is en voor grensoverschrijdende projecten.

In deze bijdrage wordt de vraag gesteld wat de HEATCO-leidraad methodologisch toevoegt aan de Nederlandse OEI-leidraad. Bovendien worden enkele in het oog springende aanbevelingen van HEATCO getoetst op de mate waarin ze aan de uitgangspunten voldoen.

Criteria

Welke relevante eisen dienen aan een Europese leidraad te worden gesteld? Een leidraad kan coördinatieproblemen alleen bestrijden indien deze efficiënt is: de leidraad moet Pareto-optimaliteit nastreven. De welvaartsverbetering op Europese schaal kan zorgen voor benodigd draagvlak onder lidstaten waar zich verliezers van het project bevinden. Tevens is transparantie vereist. Alleen indien het voor alle betrokkenen volstrekt helder is welke werkwijze wordt gevolgd, welke indicatoren zijn gekozen en waarom en hoe ze dienen te worden toegepast, kan een Europese leidraad afzonderlijke richtlijnen vervangen.

Draagvlak onder beleidsmakers is een derde vereiste. Hoe meer beleidsmakers een evaluatieleidraad toepassen, hoe meer deze het karakter van een standaard zal krijgen. De voorwaarde draagvlak heeft een afruif met efficiëntie en transparantie. De standaard met het grootste draagvlak is niet noodzakelijk de standaard die het meest rendabele project daadwerkelijk als optimaal uit de analyse laat komen. Er wordt hier verder in gegaan op de keuze van de discontovoet, koopkrachtpariteit en *optimism bias*.

Discontovoet

De discontovoet wordt gebruikt om toekomstige baten naar het heden te vertalen. De in HEATCO aanbevolen risicovrije discontovoet bedraagt in principe het gewogen gemiddelde van de discontovoeten van de aan een project deelnemende landen. De weging dient plaats te vinden op basis van het deel waarvoor een land de financiering op zich neemt. Als achtervangpercentage (als er geen nationale discontovoeten voorhanden zijn) wordt een discontovoet aanbevolen van drie procent.

Aangezien discontovoetpercentages in Europees perspectief flink uiteen lopen, is de keuze voor een gewogen gemiddelde vanuit draagvlakperspectief begrijpelijk. Erg efficiënt zijn ze waarschijnlijk niet. Gewogen gemiddelde discontovoeten beperken de vergelijkbaarheid van projecten met landen die verschillende discontovoeten gebruiken. De weging op basis van de financieringsbijdrage geeft ruimte voor verschillen van inzicht. Vanuit een oogpunt van menukosten was bovendien het hebben van een eenduidige discontovoet efficiënter geweest dan het per internationaal project moeten aanpassen van de te gebruiken discontovoet. Gebruik van het achtervangpercentage van drie procent verdient dan ook verre de voorkeur.

Koopkrachtpariteit

De HEATCO-leidraad beveelt aan bij monetaarisering van effecten te rekenen met constante prijzen (dus in euro's van een vast basisjaar) en niet met lopende prijzen. Daarbij wordt aangeraden te werken met factorkosten en niet met marktprijzen, aangezien bij gebruik van de laatste prijsverstoringen in de vorm van belastingen en subsidies meetellen. Thans gebruikt de helft van de Europese landen marktprijzen en de andere helft factorkosten.

Kosten en baten dienen zowel zonder als met correctie voor koopkrachtpariteit te worden weergegeven. De waarden voor toekomstige koopkrachtpariteiten zouden met een per land vastgestelde inkomenselasticiteit van de koopkracht moeten worden vastgesteld. Als vangnetwaarde (indien geen landen-specifieke inkomenselasticiteiten bekend zijn) geldt daarbij een waarde van 1.

De belangrijkste reden voor deze aanbeveling is het forse verschil in inkomen en koopkracht tussen de vijftig EU-lidstaten. Factorkosten vertalen zich via inkomen in koopkracht, en vice versa. In perifere landen zoals Polen is de koopkracht meestal lager dan in kernlanden als Nederland of Frankrijk. Op nationaal niveau bestaan deze verschillen tussen kern en periferie ook, maar komen ze door sterke nationale instituties (zoals eenheidsprijzen en wetgeving) niet tot uiting in kosten-batenanalyses. Bij het evalueren van een snelweg tussen een rijke regio en een arme regio zou het niet corrigeren voor koopkrachtverschil ertoe leiden dat de baten (overigens ook de kosten) in de perifere landen veel geringer zouden zijn dan in de kernlanden. Het saldo van kosten en baten zou ceteris paribus het kleinst zijn in de arme landen, zodat daar weinig infrastructuur zou worden aangelegd. In het heden een uitkomst zonder draagvlak, met het oog op de toekomst van de nieuwe EU-lidstaten waarschijnlijk weinig efficiënt. Scoort het alternatief van koopkrachtcorrectie beter? Koopkrachtpariteiten zijn alleen bekend over het verleden. Ramingen voor de toekomst brengen onzekerheid met zich mee. Infrastructuur rendeert over het algemeen het minst in perifere regio's. En algemeen zijn economische kern-periferiepatronen zeer stabiel in de tijd (Brakman et al., 2005). De angst voor eenzijdige aanleg van infrastructuur is bovendien onterecht omdat infrastructuur een dalende marginale productiviteit heeft (Fernald, 2005), die tot uiting komt in afnemende baten van projecten in verkeersintensieve gebieden. Het gebruik van koopkrachtcorrecties kan tot ongefundeerd hoge kosten, baten en saldi leiden. Daarom is het te prijzen dat in de leidraad ook niet voor koopkrachtpariteit aangepaste bedragen moeten worden gepresenteerd. Daarmee worden kosten-batensaldi het meest transparant. Wel wordt de informatiebehoefte er fors door vergroot. Dit verhoogt de drempel om de HEATCO-leidraad toe te passen.

Voorkomen van kostenonderschatting

Optimism bias is de tendens van beleidsmakers om ex ante kosten te onderschatten, zoals blijkt uit empirisch onderzoek (Flyvbjerg et al., 2003). Het valt buiten het bestek van een kosten-batenanalyse om dergelijke problemen op te lossen. Wel kan via *markups* op basis van empirisch onderzoek worden vastgesteld in hoeverre, naar onderscheiden vervoersmodaliteit, ex ante kostenramingen gemiddeld te laag zijn. Deze markups kunnen vervolgens op toekomstige kosten-batenanalyses worden toegepast. In het HEATCO-raamwerk wordt aanbevolen om naast de gebruikelijke evaluatie een gevoeligheidsanalyse te doen van dezelfde kba met standaard markups voor optimism bias. Bovendien dienen de kostenschattingen te worden afgezet tegen de gerealiseerde kosten in vergelijkbare projecten.

Problematisch hierin is dat symptomen worden bestreden en niet oorzaken; indien er markups worden toegepast, kan hierop door beleidsmakers worden ge-

tabel 1

Kostenverhogingen wegens optimism bias

Categorie	Markup
Weg	22%
Spoor	34%
Vaste verbindingen	43%
Gebouwen	25%
ICT-projecten	100%

Bron: HEATCO, <http://heatco.ier.uni-stuttgart.de>

anticipeerd door de kosten en baten zodanig vast te stellen dat markups alsnog een gunstig saldo tot gevolg hebben.

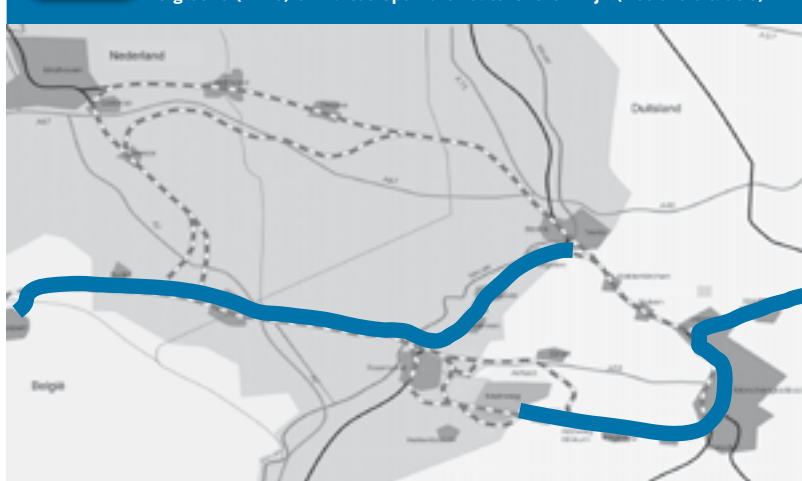
Conclusie

De HEATCO-leidraad kan de brug slaan naar een internationale afweging van infrastructuurprojecten. Nationale standaarden missen deze verbinding. In die zin is de leidraad een toevoeging aan de Nederlandse kosten-batenpraktijk van de OEI-leidraad. HEATCO kiest in de afweging efficiëntie, transparantie en draagvlak voornamelijk voor draagvlak. Dat is begrijpelijk. Het beste is zoals gewoonlijk de vijand van het goede; optimaal scoren op efficiëntie en transparantie is schadelijk voor het broodnodige draagvlak. De Europese realiteit is nu eenmaal die van zoveel lidstaten, zoveel meningen en belangen. Het hebben van een standaard is al een grote stap voorwaarts.

Wel valt te hopen dat op termijn de HEATCO-aanpak in toenemende mate het karakter van een standaard zal krijgen. Dan kunnen efficiëntie en transparantie in de leidraad een meer voorname plaats krijgen.

figuur 1

Belgische (links) en Duitse optimale route IJzeren Rijn (fictieve situatie)



Bron: Peeters (2006) Federale Overheidsdienst Verkeer en Vervoer België

LITERATUUR

- Bickel, P., A. Burgess, A.S.P. Hunt, J.J. Laird, C. Lieb, G. Lindberg en T. Odgaard (2005) *State-of-the-art in project assessment*. HEATCO.
- Brakman, S., J.H. Garretsen, A. van der Horst, J. Gorter en M. Schramm (2005) *New economic geography, empirics and policy*. nr. 56. Den Haag: CPB.
- Eijgenraam, C.J.J., C.C. Koopmans, P.J.G. Tang en A.C.P. Verster (2000) *Evaluatie van infrastructuurprojecten – leidraad voor kosten-batenanalyse*. Den Haag/Rotterdam: Centraal Planbureau/NEI.
- Fernald, J.G. (2005) Roads to prosperity? Assessing the link between public capital and productivity. *American Economic Review*, 89(3), 619–638.
- Flyvbjerg, B., N. Bruzelius en W. Rothengatter (2003) *Megaprojects and risk – an anatomy of ambition*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Peeters, J. (2006) *The Iron Rhine: A cross-border railway project from Antwerp to the German Ruhr*. Presentatie HEATCO, Brussel.
- Tavasszy, L.A., A. Burgess, A.S.P. Hunt, W. Jonkhoff en M. Rustenburg (2005) *Key issues in the development of harmonised guidelines for project assessment and transport costing*. HEATCO.