

Economische en financiële aspecten van de Markerwaard

PROF. DR. A. NENTJES — DRS. ING. J. B. VOS*

De meningen over het al of niet droogleggen van de Markerwaard zijn sterk verdeeld. Tegenover degenen die het gebrek aan ruimte in Nederland benadrukken en wijzen op de behoefte aan grond voor landbouw, woningbouw en andere bestemmingen, staan anderen die meer belang hechten aan behoud van een groot binnenwater uit een oogpunt van natuurbehoud of voor recreatiedoeleinden. Weinig aandacht is in de discussie tot nu toe geschonken aan economische aspecten van een mogelijke inpoldering. Wel is vorig jaar een interdepartementale nota (gedeeltelijk) in de openbaarheid gekomen waarin een kosten-batenanalyse en een budgetanalyse van het project zijn opgenomen. In dit artikel worden deze analyses nader besproken. De auteurs komen tot de conclusie dat over de juiste hoogte van de baten-kostenverhouding grote onzekerheid bestaat. In de nota lijken de voordelen van het aanleggen van de Markerwaard te groot te zijn voorgesteld.

Inleiding

Een definitieve beslissing over het al of niet droogleggen van het Markermeer is nog steeds niet gevallen. Ongetwijfeld zal het Markerwaard-probleem bij de kabinetsformatie na de Tweede-Kamerverkiezingen van 8 september opnieuw aan de orde komen, zoals dat het geval is geweest bij eerdere kabinetsformaties. In het tweede kabinet-van Agt, bij voorbeeld, vonden de coalitiepartners dat men van de noodzaak van inpoldering niet overtuigd was, maar dat een definitieve beslissing pas wordt genomen nadat de gehele inspraakprocedure afgerond zal zijn. Deze inspraakprocedure maakt deel uit van de zogenoemde planologische kernbeslissing (PKB). Kortweg bestaat zo'n beslissing uit de volgende fasen (i.c. rapportages): publikatie van het beleidsvoornemen (deel a), resultaten van de maatschappelijke inspraak (deel b), het advies van de Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening (RARO) (deel c) en de eindbeslissing: een publikatie van in het beleidsvoornemen aangebrachte wijzigingen op grond van inspraak en advies (deel d).

Met betrekking tot de Markerwaard is fase c in april jl. afgesloten met een sterk verdeeld RARO-advies. Deze verdeeldheid weerspiegelt aardig de verscheidenheid in standpunten die er in de samenleving met betrekking tot de Markerwaard bestaat.

Een deel van de raad is voor inpoldering zonder verder uitstel, vanwege de schaarste aan ruimte in ons land en de claims die er liggen van bij voorbeeld de landbouw, de woningbouw en een aantal bijzondere bestemmingen, zoals een tweede nationale luchthaven en een groot militair oefenterrein. Een ander deel vindt inpoldering ongewenst, met name vanuit het oogpunt van het behoud van de natuur- en recreatiefuncties van het Markermeer. De overige leden van de raad zijn van mening dat de beslissing nu niet kan of mag worden genomen, enerzijds vanwege het ontbreken van essentiële informatie over onder meer de ontwikkeling van het IJsselmeergebied zonder Markerwaardpolder en anderzijds vanuit de overweging dat een onomkeerbaar besluit ter zake niet past in een samenleving die zo zeer in beweging is als de huidige. Ter voltooiing van de PKB-Markerwaard is nu het woord aan de regering.

Een onderwerp dat in de discussie over de Markerwaard nogal onderbelicht is geweest, is de economische betekenis van de aanleg en de beschikbaarheid van deze polder. De belangrijkste redenen daarvan was het ontbreken van voldoende cijfermateriaal op

basis waarvan zo'n discussie kon worden gevoerd. Daarin is voorjaar 1981 enige verandering gekomen. Ten behoeve van deel a van de PKB (het beleidsvoornemen) is een nota opgesteld die bekend is geworden onder de naam „3 DG-nota” (vanwege de betrokkenheid van drie Directeuren-Generaal). Deze nota, oorspronkelijk intern, maar gedeeltelijk in de openbaarheid gekomen na een beroep op de Wet openbaarheid van bestuur door onder meer de Stichting Natuur en Milieu, bevat een kosten-batenanalyse en beschrijft daarnaast de budgettaire gevolgen van inpoldering en inrichting van de Markerwaard. De kosten-batenanalyse dient inzicht te verschaffen in het saldo van maatschappelijke kosten en baten van dit „project” gedurende de periode die wordt afgesloten door een te kiezen tijdshorizon. De budgetanalyse is specifiek gericht op de financiële gevolgen voor 's rijks schatkist.

In dit artikel gaan we in op beide analyses. Daaraan voorafgaand dient een opmerking te worden gemaakt over de plaats van met name de kosten-batenanalyse in het geheel van overwegingen die tot een beslissing over inpoldering moeten leiden. De kosten-batenanalyse is een projectevaluatiemethode die sterk monetair gericht is. De stroom van kosten en baten die gedurende de looptijd van een project optreedt, dient in geld te worden gewaardeerd, voordat, na discontering, het saldo daarvan kan worden bepaald. Een „project” als de inpoldering, inrichting en exploitatie van de Markerwaard heeft een groot aantal gevolgen, waarvan slechts een deel op min of meer eenvoudige wijze financieel meetbaar is. Te denken valt aan investerings- en exploitatiekosten en aan landbouwopbrengsten. Voor andere gevolgen geldt dat het naar hun aard onmogelijk is ze in geld te meten. Een duidelijk voorbeeld daarvan is het verlies van het Markermeer als natuurgebied. Dit houdt in dat, naarmate een project meer, of slechts enkele, maar belangrijke gevolgen heeft die niet monetair waardeerbaar zijn, de uitkomst van de kosten-batenanalyse van beperktere betekenis is. De Markerwaard is zo'n „project”.

Het probleem van de niet-monetair waardeerbare gevolgen

* De auteurs zijn verbonden aan het Sociaal Hoger Onderwijs Friesland te Leeuwarden en het Instituut voor Milieuvraagstukken te Amsterdam. Dit artikel geeft hun persoonlijke standpunten weer.

heeft men wel proberen te ondervangen door deze als pro-memorieposten in de analyse op te nemen. Deze herinneren de besluitvormer er aan dat in de kosten-batenanalyse niet alle gevolgen zijn geëvalueerd. De uitkomst van de kosten-batenanalyse plus pro-memorieposten is onbepaald. Daarnaast bestaat het gevaar dat negatieve en positieve pro-memorieposten tegen elkaar worden weggestreept om een hanteerbaar resultaat te forceren. Een dergelijke behandeling is vanwege de onbepaaldheid van pro-memorieposten ten principale fout. Deze fout wordt gemaakt in de 3 DG-nota, zij het niet in de kosten-batenanalyse, maar in de budgetanalyse (bijlage 2, blz. 9).

De gemaakte opmerkingen over de betekenis die in het kader van het besluitvormingsproces mag worden gehecht aan de uitkomst van de kosten-batenanalyse, geldt à fortiori voor het resultaat van de budgetanalyse, die slechts de financiële gevolgen van inpoldering en inrichting van de Markerwaard voor de rijksoverheid poogt te ramen, en niet, zoals de kosten-batenanalyse, de kosten en baten voor de gehele samenleving.

Kosten-batenanalyse

Bij het opstellen van de kosten-batenanalyse en van de budgetanalyse is er van uitgegaan dat de gehele Markerwaard een landbouwkundige bestemming krijgt. Deze bestemming is hypothetisch en heeft slechts tot doel een rekenvariant te creëren waarin zoveel mogelijk kosten en baten monetair waardeerbaar zijn. De bruikbaarheid van de kosten-batenanalyse van een dergelijke rekenvariant is in het beleidsvoornemen 1) nader aangeduid. Gesteld is dat bij een keuze tussen agrarische bestemmingen of andere bestemmingen op het bestaande land de landbouw dikwijls moet wijken, zodat een zuiver agrarische inrichting in feite een minimaal gebruik betekent. Met andere woorden, het maatschappelijk nut van een polder met alleen landbouw is altijd kleiner dan het maatschappelijk nut van de polder met het scala van bestemmingen, zoals in de PKB is aangeduid. Bij een baten-kostenverhouding voor de rekenvariant van 1,0 of groter kan men er derhalve zeker van zijn dat het saldo van baten en kosten bij de voorgestelde inrichting altijd positief is.

Bij deze gedachting dient een kanttekening te worden geplaatst. In deze redenering wordt impliciet verondersteld dat de economische waarde van de landbouw in de polder gelijk is aan die van de landbouw op het bestaande land. Echter, gemiddeld genomen zal de waarde van de landbouw op het bestaande land, waar jonge of gemoderniseerde rendabele bedrijven voorkomen naast oudere marginale bedrijven, lager zijn dan de waarde van de grootschalige zeer efficiënte landbouw in een nieuwe polder. Wanneer derhalve in de Markerwaard agrarisch grondgebruik wordt geruimd voor andere bestemmingen, is het niet onmogelijk dat daardoor de maatschappelijke waarde van de totale inrichting daalt. Een positief saldo van de kosten-batenanalyse van de rekenvariant houdt dus niet automatisch in dat het saldo van baten en kosten van de voorgestelde inrichting ook positief is.

Zoals gesteld, werd de kosten-batenanalyse opgesteld voor een variant met een volledig agrarische bestemming 2). De contante waarde van de baten wordt op f. 405 mln. berekend en de kosten op f. 474 mln., zodat men uitkomt op een baten-kostenverhouding van 0,9. Hierbij is het verlies aan visserijbaten in mindering gebracht op de landbouwbatens.

Gedetailleerde informatie over de wijze waarop baten en kosten zijn berekend, wordt in de 3 DG-nota niet gegeven. Daardoor valt ook niet te controleren of in de kosten-batenanalyse op alle punten een juiste werkwijze is toegepast. In principe kan een kosten-batenanalyse bijdragen aan een zekere objectivering van de discussie tussen de betrokken groepen. Als een deel van de informatie wordt achtergehouden, wordt een dergelijke discussie echter onmogelijk gemaakt.

In de kosten-batenanalyse wordt er rekening mee gehouden dat zowel bij de aanleg en inrichting van de Markerwaard als bij de agrarische exploitatie arbeidskrachten worden ingeschakeld die anders werkloos zouden blijven. Voor zover werklozen worden ingezet leidt de aanleg en inrichting van de polder niet tot onttrekking van arbeidskrachten en vermindering van de productie elders in de nationale economie. Terecht worden in de analyse de (alternatieve) kosten van ingeschakelde werklozen ge-

lijkt aan nul gesteld. Bij de berekening van de baten wordt een zelfde werkwijze gevolgd. De directe opbrengsten van de landbouw en de indirecte opbrengsten van de verdere verwerking van de landbouwproducten (tarwe, suikerbieten en aardappelen) worden alleen toegerekend aan het inpolderingsproject voor zover deze opbrengsten verkregen zijn door de inzet van werkloze arbeidskrachten.

De directe en indirecte opbrengsten van arbeidskrachten die worden onttrokken aan bestaande banen worden aan nul gelijkgesteld; tegenover de produktievermeerdering in de Markerwaard staat immers een produktievermindering op het oude land 3). Impliciet is hierbij de veronderstelling gehanteerd dat de toegevoegde waarde per arbeider in de polder gelijk is aan die op het vaste land. Dit is een nogal grove aanname, maar ook bij alternatieve uitgangspunten zouden vraagtekens zijn te zetten.

De geschetste aanpak lijkt ons in principe juist. Een cruciale vraag is welk percentage van de arbeid die bij aanleg en exploitatie is ingeschakeld, uit werklozen bestaat. De kosten-batenanalyse gaat uit van 50 procent. Dit getal wordt verder niet gemotiveerd en lijkt uit de lucht gegrepen. Onderbouwing was echter wel mogelijk geweest. Er is onderzoek verricht naar de relatie tussen de omvang van regionale werkloosheid, i.c. het werkloosheidspercentage en het aandeel van de tewerkgestelde arbeidskrachten dat uit de werklozen wordt gerecruteerd. Hoe groter de werkloosheid, des te groter is het werklozenaandeel. In pionierswerk op dit gebied construeren Haveman en Krutilla een relatie die de vorm heeft van een logistische groeicurve. Bij een werkloosheid van 25 procent nadert het werklozenaandeel de 100 procent 4).

Bij het huidige Nederlandse werkloosheidspercentage van ca. 10 zou het werklozenaandeel ca. 27 procent bedragen. Dat is dus aanmerkelijk lager dan de 50 procent uit de 3 DG-nota. De getallen van Haveman c.s. gelden echter voor de VS en zijn bovendien niet erg stevig empirisch onderbouwd.

Een beter gefundeerde aanpak vindt men bij Zuidema 5). Hij gaat er van uit dat er een relatie geldt $dN = -dU + dV$; d.w.z. de toeneming van de vraag naar arbeid (dN) doet óf de werkloosheid afnemen ($-dU$) óf het aantal vacatures (dV) toenemen. Waar het nu om gaat is de bepaling van dU/dN , de vermindering van de werkloosheid veroorzaakt door stijging van de arbeidsvraag (t.g.v. het investeringsproject). Verondersteld wordt dat deze grootte een functie is van het werkloosheidspercentage. Deze relatie is niet rechtstreeks te schatten, omdat de benodigde gegevens ontbreken. Door enige wiskundige manipulaties is de relatie $dU/dN = f(U)$ echter af te leiden uit de UV-relatie, die het aantal vacatures (V) beschrijft als een hyperbolische functie van het aantal werklozen (U). De UV-relatie valt wel empirisch te schatten op basis van bestaande statistische gegevens over U en V . De functie die het verband legt tussen de inschakeling van werklozen bij toenemende arbeidsvraag en het werkloosheids-

1) Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, *De ontwikkeling van het Markerwaardgebied, deel a: beleidsvoornemen*. Tweede Kamer, zitting 1979-1980, 16 320.

2) Overige uitgangspunten van de kosten-batenanalyse:

- startjaar aanleg: 1983;
- aanlegperiode: 1983 t/m 1993;
- periode van tijdelijke exploitatie: 1991 t/m 2001;
- prijsniveau: 31 december 1979;
- landbouwmarktprijzen: binnenlandse marktprijzen;
- produktiviteitsstijging landbouw: 1% per jaar tot 1995, daarna 0%;
- inzet werklozen: aanleg 50%, landbouwkundig gebruik 50%;
- discontovoet: 10%;
- jaar 0 voor verdiscontering: 1979.

3) Deze conclusie is gebaseerd op de voetnoot bij tabel 2 van de 3 DG-nota, bijlage 1.

4) R. H. Haveman en R. V. Krutilla, *Unemployment, idle capacity and the evaluation of public expenditures: national and regional analysis*, Baltimore, 1968.

5) Th. Zuidema, *Een empirische bepaling van de alternatieve kosten voor een regionaal project, i.c. het ophogen van de zeedijken in Friesland*, Onderzoeksmemorandum nr. 82 van het Instituut voor Economisch Onderzoek, Faculteit der Economische Wetenschappen, Rijksuniversiteit Groningen, 1981.

percentage is daarmee op indirecte wijze van een empirische basis voorzien. Bij het huidige werkloosheidspercentage van 10 bedraagt volgens deze benadering het werklozenaandeel niet minder dan 96 procent.

Voor het bepalen van het werklozenaandeel in het kader van een kosten-batenanalyse zijn echter niet de huidige werkloosheidspercentages interessant, maar de werkloosheid op het tijdstip van aanleg, inrichting en exploitatie van het investeringsproject. De kosten-batenanalyse hanteert een werklozenaandeel van 50 procent. Volgens de berekeningen van Zuidema correspondeert dat met een werkloosheidspercentage van ruim 1,5 procent. Bij de huidige economische vooruitzichten lijkt dat niet te worden bereikt.

Het werklozenaandeel zou dus aanzienlijk hoger kunnen worden gesteld. Bij een hoger werklozenaandeel zijn enerzijds de kosten van de Markerwaard lager en daartegenover de baten hoger. De baten-kostenverhouding zou dan aanmerkelijk hoger uitkomen dan 0,9, hoogstwaarschijnlijk zelfs (bij handhaving van de overige uitgangspunten) hoger dan 1,0.

Budgetanalyse

Bijlage 2 van de 3 DG-nota, Budgettaire gevolgen van inpoldering en inrichting van de Markerwaard, is evenals de bijlage met de kosten-batenanalyse in een ingekorte versie openbaar gemaakt. Ook hier is een basis(reken)variant gehanteerd die uitgaat van een volledig agrarische bestemming. Deze wordt vergeleken met een ontwikkeling, waarbij niet wordt ingepolderd. Van alternatieve inrichtingen kunnen dan de budgettaire gevolgen worden berekend door deze inrichtingen te beschouwen als varianten van de landbouw-basisvariant.

De uitgaven voor polderaanleg, ontginning en inrichting ten behoeve van de landbouw worden bepaald, alsmede de uitgaven en ontvangsten van tijdelijke exploitatie. De netto uitgaven bedragen (ongedisconteerd) in totaal een miljard gulden, uitgesmeerd over een termijn van twintig jaren. Om de financiële ontwikkelingen na afloop van de tijdelijke exploitatie te bepalen worden twee alternatieven bekeken.

Alternatief 1, uitverkoop van alle gronden tegen een prijs van f. 50.000 per ha binnen een tijdsbestek van 7 jaren leidt tot een totale opbrengst van f. 1,94 mrd. De vermogenspositie van het rijk zou dus verbeteren met ca. f. 1 mrd. Alternatief 2, (permanente) verpachting van alle gronden zou resulteren in ontvangsten van f. 30 mln. per jaar, vanaf het vijftiende jaar. Dit alternatief wordt verder niet uitgewerkt, maar men kan eenvoudig narekenen dat in dit geval (en bij het achterwege laten van discontering) de investeringsuitgaven ongeveer in het vijftigste jaar na de aanvang van de inpoldering in de schatkist zijn teruggevloeid.

Bij een volledig agrarische bestemming moet nog een belangrijke financiële component worden meegeteld. De landbouwgrond van de Markerwaard zal voor het overgrote deel worden uitgegeven aan boeren die elders worden uitgekocht wegens ruilverkaveling e.d. De Bedrijfsbeëindigingsvergoeding heeft nu niet te worden uitgekeerd. De besparing op overheidsuitgaven uit dien hoofde wordt geschat op f. 600 mln.

Verdere besparingen op uitgaven zijn denkbaar doordat de inpoldering en de daarop volgende activiteiten de werkloosheidsuitkeringen doen verminderen en mogelijk ook de rijksbijdragen aan de sociale fondsen. Men is er echter niet in geslaagd dit bedrag te kwantificeren.

We hebben tegen deze vorm van financiële analyse verschillende bezwaren. In de eerste plaats lijkt het ons een principiële fout om bij het berekenen van de budgettaire gevolgen de bedragen over de jaren heen te sommeren zonder daarbij te disconteren. We mogen toch aannemen dat de „budgettaire gevolgen” van de Markerwaard zijn berekend omdat de minister van Financiën geïnteresseerd is in de invloed op het financieringstekort van het rijk.

In alle rekenvarianten boekt het project in de eerste elf jaren een financieel tekort. Als we er van uit mogen gaan dat dit tekort niet wordt gedekt door een vermindering van andere overheidsuitgaven, zal het financieringstekort op de rijksbegroting hoger uitvallen. Om dit te dekken zullen leningen worden afgesloten

waarover de overheid de op dat moment geldende marktrente zal betalen. Deze rentebetalingen impliceren een verdere vergroting van de overheidsuitgaven en van het financieringstekort. Het lijkt ons volstrekt onjuist om bij het bezien van de budgettaire gevolgen van inpoldering de ogen te sluiten voor deze extra rente-uitgaven.

Gaan we uit van een rente van 10 à 11 procent over de eerstetientallen jaren en een inflatiepercentage van 5 à 6, dan dienen de saldi van kolom 1 t/m 8 in de tabel gediscoteerd te worden tegen een reële marktrentevoet van 5%.

Het uitverkoopalternatief is nu bij benadering budgettair neutraal (saldo na discontering: ca. f. 16 mln.). In het verpachtingsalternatief is het gediscoteerde saldo negatief (— f. 663 mln), maar we moeten ook nog rekening houden met f. 600 mln uitgespaarde bedrijfsbeëindigingsvergoedingen. Hiervoor hebben we twee alternatieve varianten geconstrueerd. In kolom 6 van de tabel lopen deze besparingen parallel met de ontvangsten in het uitverkoopalternatief. In de tweede variant (kolom 7) zijn deze over een langere periode van twintig jaren uitgesmeerd. De gediscoteerde saldi bedragen nu:

- bij het uitverkoopalternatief:
 - besparingsvariant 1: + f. 294 mln. (kolom 9) en
 - besparingsvariant 2: + f. 224 mln. (kolom 10);
- bij het verpachtingsalternatief:
 - besparingsvariant 1: — f. 385 mln. (kolom 11) en
 - besparingsvariant 2: — f. 455 mln. (kolom 12).

Het uitverkoopalternatief heeft in totaliteit en voor zover op grond van de gegevens te berekenen is, gunstige gevolgen voor de

Tabel. Budgettaire gevolgen van inpoldering van de Markerwaard volgens de 3 DG-nota en na discontering van deze bedragen tegen een rentevoet van 5%, in guldens van 1979

Jaar	Uitgaven		Ontvangsten			Besparing		Ontvangsten en besparingen bij inrichting volgens beleidsvoornemen	Saldo bij een discontovoet van 5%				
	aanleg, ontginning, drainage en tijdelijke exploitatie	blijvende exploitatie	tijdelijke exploitatie	blijvende exploitatie	verkoop	variant 1	variant 2		verkoop		pacht		
									besparings-variant 1	besparings-variant 2	besparings-variant 1	besparings-variant 2	beleidsvoornemen
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)
1	22.000								- 22.000				
2	92.000								- 87.619				
3	139.000								- 126.077				
4	156.000								- 134.759				
5	192.000								- 157.959				
6	218.000								- 170.809	id.	id.	id.	id.
7	76.000								- 56.712				
8	96.080								- 68.282				
9	78.277		8.840						46.998				
10	91.825		26.520						42.096				
11	102.596		44.200						35.850				
12	58.365		61.880						2.055				
13	65.483		79.560						7.839				
14	63.688	2.976	90.117	2.533	165.000	51.030	30.000	20.000	128.581	117.429	40.843	29.691	23.044
15	48.369	6.250	77.794	7.783	345.000	106.700	30.000	20.000	243.001	209.262	69.527	30.788	21.806
16	36.840	5.952	60.114	12.849	330.000	102.060	30.000	20.000	219.023	184.361	63.605	20.943	17.953
17	22.070	6.250	42.434	18.143	345.000	106.700	30.000	20.000	216.258	181.121	63.658	28.521	15.628
18	11.300	6.250	24.754	23.438	345.000	106.700	30.000	20.000	202.945	169.481	59.922	26.458	11.869
19	1.929	5.952	7.074	28.504	330.000	102.060	30.000	20.000	181.668	151.725	53.917	23.974	7.975
20		1.190	707	29.785	80.000	24.750	30.000	20.000	41.733	43.811	21.390	23.468	7.724
21				29.785			30.000	40.000		11.307	11.226	22.532	15.076
22				29.785			30.000	40.000		10.768	10.691	21.459	14.358
23				29.785			30.000	40.000		10.255	10.182	20.437	13.674
24				29.785			30.000	40.000		9.767	9.697	19.464	13.023
25				29.785			30.000	40.000		9.302	9.235	18.537	12.403
50				29.785			t/m jr. 33	t/m jr. 33					
Σ	1.571.822	34.820	523.944	1.016.585	1.940.000	600.000	600.000	1.000.000	293.942	224.443	- 385.211	- 454.710	- 637.253
								Inrichting volgens beleidsvoornemen	(3)+(5) +(6)-(1)	(3)+(5) +(7)-(1)	(3)+(4) +(6)-(1) -(2)	(3)+(4) +(7)-(1) -(2)	(3)+(8) -(1)-(2)
								Rekenvariant landbouwpolder					

schatkist, terwijl het verpachtingsalternatief de rijksoverheid geld gaat kosten 6).

Een tweede punt van kritiek echter betreft het „uitverkoopalternatief”. Als voorstelling van mogelijke budgettaire gevolgen is dit alternatief ronduit misleidend. Uit de beleidsanalyse blijkt immers duidelijk dat het juist de bedoeling is om grond achter de hand te houden en deze in de loop van de tijd te gebruiken om spanningen en conflicten op het oude land „af te kopen”. Met een algehele uitverkoop zou de overheid deze troef juist uit handen geven. De ontvangsten uit verkoop van grond zouden dus pas eventueel op langere termijn kunnen worden gerealiseerd. Het financieel voordeel van het uitverkoopalternatief zal daardoor lager uitkomen en mogelijk veranderen in een tekort.

Daar komt nog bij dat een verkoopprijs van f. 50.000 per ha gebaseerd is op het prijspeil van 1979 toen de inflatoire en speculatieve stijging van grondprijzen net haar hoogtepunt was gepasseerd. In 1980/1981 lagen de grondprijzen 15 procent lager dan in 1979/1980 7). Bij een verkoopprijs van f. 42.500 daalt in het uitverkoopalternatief het surplus tot f. 159 mln. in variant 1 en tot f. 90 mln. in variant 2.

Ten slotte geeft de landbouwvariant een maximale schatting van de financiële opbrengsten. Bij andere bestemmingen, zoals bosbouw, verstedelijking, natuurbouw en openluchtrecreatie zal de opbrengst voor het rijk lager uitvallen. Kolom 8 bevat de cijfers hierover, gebaseerd op de gegevens van het rapport 8). Bij een reële marktrente van 5 procent komt het financieel tekort voor deze meest realistische variant op - f. 637 mln. (tabel 1, kolom 13).

Conclusies

Het vorenstaande leidt tot de volgende conclusies:

- de eventuele inpoldering van de Markerwaard heeft een groot aantal gevolgen. Slechts een beperkt aantal daarvan kan in geld worden uitgedrukt. Aan een kosten-batenanalyse als hulpmiddel bij de besluitvorming moet daarom in dit geval slechts een beperkte betekenis worden toegekend;

- de baten en kosten van de Markerwaard zijn in sterke mate afhankelijk van de mate waarin de werkloosheid vermindert door aanleg en exploitatie van de polder. Het werklozenaandeel van 50 procent waarvan wordt uitgegaan in de nota, is arbitrair gekozen en erg onzeker. Over de juiste hoogte van de baten/kosten-verhouding bestaat derhalve ook grote onzekerheid. Uitgaande van de onderzoeksresultaten van Haveman valt de baten-kostenverhouding aanmerkelijk lager uit (en zeker kleiner dan 1) dan in de 3 DG-nota. Op basis van Zuidema is de baten-kostenverhouding aanzienlijk hoger (hoogstwaarschijnlijk aanmerkelijk hoger dan 1);
- houdt men in de budgettaire analyse rekening met rentebetaling over overheidsschulden en met de plausibele veronderstelling dat gronden uitsluitend worden verpacht, dan resulteert er een aanmerkelijk financieel tekort. Het financieel tekort is het grootst bij een inrichting overeenkomstig het beleidsvoornemen.

A. Nentjes
J. B. Vos

6) We zijn er overigens geen voorstander van om majeure investeringsuitgaven (voor o.a. infrastructurele werken en volkshuisvesting) op een hoop te gooien met consumptieve- en overdrachtsuitgaven bij de berekening van het financieringstekort, zeker niet als het financieringstekort een zelfstandig argument dreigt te worden om de investeringen niet uit te voeren. Grote investeringsobjecten dienen afzonderlijk te worden geëvalueerd, in ieder geval ook door middel van een maatschappelijke kosten-batenanalyse. Ze daarna ook nog eens aan het financieringstekortcriterium onderwerpen betekent een rechtstreekse aanval op de allocatieve efficiëntie.
7) Bron: CBS, *Statistisch Zakboek 1982*, prijs van onverpacht los bouwland.
8) F. 20 mln. pachtopbrengsten vanaf jaar 21. Besparing op bedrijfsbeëindigingsvergoeding ad f. 350 mln. plus f. 50 mln. wegens uitverkoop van grond voor stedebouw; samen f. 400 mln. over 20 jaar vanaf jaar 14.