

Macht en onmacht van de MKBA: een essay

JARIG VAN SINDEREN
Chief Economist bij ACM en hoogleraar aan de Erasmus Universiteit Rotterdam

De kwantificering van de economische effecten van beleidsmaatregelen is in ons land populair. De schatting van de impact van beleidsvoornemens op de groei, de werkgelegenheid en het financieringstekort is niet meer weg te denken, zoals we bijvoorbeeld kunnen constateren bij de jaarlijkse publicatie van de Macro Economische Verkenning. Het Centraal Planbureau (CPB) neemt bij de doorrekening van overheidsingrepen al jaren een vrijwel onaangetaste positie in, maar dat was bij de besluitvorming in de jaren negentig van de vorige eeuw rond grote infrastructuurprojecten veel minder het geval. Iedereen die een bepaald plan wilde adstrueren nam dan een onderzoeksbureau in de arm om aan te tonen dat het eigen idee positieve economische effecten genereerde. Anderen lieten dan weer cijfermatig zien dat een alternatief plan nog beter uitpakte. Bij de over elkaar heen buitelende berekeningen stonden de traditionele macro-economische becijferingen diametraal tegenover de calculaties waarin de impact van de infrastructuur op de versterking van de aanbodkant van de economie centraal stond. Dat betekende dat veel studies incompleet waren, wat weer een voedingsbodemp leverde voor felle discussies tussen diverse bureaus wat nu wel of niet een goede becijfering was. De invloed van de diverse onderzoeken bij de uiteindelijke beleidskeuzes was daardoor beperkt. Zo is het besluit om de Betuweroute aan te leggen uiteindelijk niet ge-

baseerd op een eensluidend economisch advies, want dat was er niet. Het CPB was aanvankelijk positief over deze spoorlijn, maar werd later kritischer toen er nieuwe feiten over zowel de kosten als de te verwachten opbrengsten kwamen. De prognose over de investeringskosten stegen in een periode van twee jaar met maar liefst veertig procent (CPB, 1995). Eduard Bomhoff (1995) echter was zeer positief over de impact van dit project op de concurrentiepositie van Nederland en het ondernemersklimaat. Hij baseerde zich daarbij op meer algemene noties over de relatie tussen investeringen in infrastructuur en economische groei, zonder zich om de specifieke vraagstukken rond de infrastructuurprojecten te bekommeren. Het CPB (1995) concludeerde daarom: “Bomhoff levert geen bijdrage tot verhoogd inzicht in de economische effecten van de Betuweroute”. Deze controverse maakte de besluitvorming over wel of geen Betuweroute vooral een politieke beslissing. De door minister Annemarie Jorritsma in 1994 ingestelde commissie-Hermans om een eerder kabinetsbesluit over de Betuweroute nog eens te heroverwegen, adviseerde uiteindelijk positief, waarbij de diverse studies vanwege hun tegenstrijdigheid slechts een marginale rol speelden. Later verzuchtte ex-minister Jorritsma: “Er liggen gewoon tien rapporten en ieder heeft zo zijn eigen methode om iets uit te rekenen. Daarna probeert de politiek volstrekt zelfstandig al die gegevens te gebruiken om tot een volstrekt zelfstandige

beslissing te komen. Het is toch niet zo dat wij dan proberen om die rapporten te veranderen? Die rapporten liggen er.” (Commissie-Duivesteijn, 2005, p. 189).

Omdat zowel de SG van Verkeer & Waterstaat als die van EZ, respectievelijk Seen van der Plas en Ad Geelhoed, deze concurrentieslag tussen onderzoekinstituten met als resultaat dat de onderzoeken geen rol speelden bij de uiteindelijke beleidskeuze zeer onwenselijk vond, en ook verspilling van belastinggeld, werd na dit debacle een werkgroep in het leven geroepen om dit probleem te tackelen. Vele van de onderzoekinstituten die aan de becijferingen hadden bijgedragen werd gevraagd lid te worden van de werkgroep. Marion Gout, werkzaam bij het toenmalige Ministerie van Verkeer & Waterstaat, was de eerste voorzitter van de werkgroep die uiteindelijk zou uitmonden in het Onderzoekprogramma Economische Effecten Infrastructuur (OEEI). Marion is sinds 2004 mijn echtgenote. OEEI was toen al lang OEI geworden: Onderzoekprogramma Effecten Infrastructuur. Ik deed mee vanuit EZ. Carel Eijgenraam was de expert die namens het CPB deelnam aan de vergaderingen. Hij pleitte ervoor om de kosten-batenanalyse een prominenter plaats in de berekeningen te geven. Niemand van de andere onderzoekinstituten durfde daartegen te protesteren. Het CPB ging, samen met Nol Verster van het NEI (Nederlands Economisch Instituut), voortvarend te werk om een KBA-leidraad te schrijven en voelde zich gesteund door de commissie-Barten, die het CPB eind jaren negentig visiteerde. Barten adviseerde dat het CPB de kosten-batenanalyse serieuzer op moest pakken (Koopmans, 2010). Het eindadvies van de OEEI was sterk door de advisering van het CPB en NEI beïnvloed. Dit advies gaf dan ook aan dat van alle methoden om effecten van grote infraprojecten te bepalen de MKBA het beste instrument is om de welvaartseffecten te berekenen (Eijgenraam *et al.*, 2000). Daarvoor zijn vijf belangrijke argumenten te noemen. Ten eerste: de methode is goed verankerd in de economische wetenschap. Ten tweede: in de MKBA zijn welvaartsaspecten goed mee te nemen. Ten derde: de methodiek maakt het mogelijk de effecten systematisch in te schatten. Ten vierde: er kunnen verdelingsaspecten, onzekerheden en alternatieven worden weergegeven. En ten vijfde: het geheel is goed inpasbaar in de diverse stadia van de besluitvorming.

Het kabinet besloot daarop dat voor ieder groot infrastructuurproject van het Rijk een kosten-baten-

analyse moet worden uitgevoerd. Het CPB kreeg daarin een prominente rol (Tweede Kamer, 2003).

Sinds het begin van deze eeuw wordt er bij infrastructurale projecten dan ook gebruikgemaakt van MKBA's, soms van het CPB zelf, soms van anderen en in dat geval getoetst door het CPB.

Barbara Baarsma en Jules Theeuwes (2009) pleitten ervoor om ook in al die gevallen waar het gaat om de rolverdeling markt en/of overheid een MKBA uit te voeren. Uitgangspunt moet volgens hen zijn dat het belangrijk is om eerst te bezien of de markt een allocatieprobleem op kan lossen. Wanneer er sprake is van marktfalen, zal vervolgens gekeken worden welke overheidsinterventie dit probleem mogelijk zou kunnen aanvatten. In sommige gevallen kan dat betekenen

Juist de waardering van kosten en baten is een van de problemen van de MKBA

dat de overheid een probleem moet laten voor wat het is, omdat de overheidsinterventie meer kwaad aanricht dan bijdraagt aan de oplossing. In andere gevallen kan de MKBA aangeven welk instrument het best de maatschappelijke doelen tegen de laagste kosten kan verwezenlijken. Gebruikmaken van een MKBA kan de besluitvorming ondersteunen en verbeteren. Een explicitering van de kosten en de maatschappelijke opbrengsten helpt bij de oordeelsvorming. Dat heeft toepassing van OEI laten zien. Tegelijkertijd is het wel zo dat het gemakkelijker is om de kosten en baten van infraprojecten in kaart te brengen dan om alle ins en outs van het oplossen van marktfalen vast te stellen, te kwantificeren en in geld te waarderen. Juist deze waardering van de kosten en de baten is een van de problemen van de MKBA.

Een MKBA maakt gebruik van gegevens van derden over kosten, de te verwachten opbrengsten, de welvaartseffecten et cetera. Bij projecten waarbij het

fysieke investeringen betreft, zijn dat soort prognoses al onbetrouwbaar, laat staan wanneer het gaat om het becijferen van meer abstracte entiteiten zoals regulering, hervormingen of de invloed van wetgeving. Zoals hiervoor al aangegeven bij calculaties rond de aanleg van de Betuweroute veranderde de opvatting van het CPB rond het wel of niet aanleggen van deze verbinding tussen 1993 en 1995, omdat de raming van de kosten met veertig procent was veranderd. Een ander probleem is dat er het risico bestaat van dubbeltellingen. Stel dat een nieuwe weg de reisafstand tussen A en B verkort. Mede door de vermindering van de reistijd zal de waarde van de huizen in plaats A stijgen. Tegelijkertijd dient aan de vermindering van de reistijd zelf ook een positieve waarde toegekend te worden, hoewel een deel daarvan al verdisconteerd is in de waarde van de huizenprijs. Welk deel moet er precies aan toegekend worden? Verder is de keuze van het te hanteren model van invloed op de uitkomsten. Een van de problemen die bij de discussie tussen het CPB en Bomhoff meespeelde, was de vraag of een investering in de infrastructuur een eenmalige impuls in de economische groei geeft of een permanente. De economische standaardtheorie doceert het eerste; de aanbodeconomen geloven ook in een meer permanent effect. Ten slotte is het niet mogelijk om alle ins en outs van projecten te kwantificeren. Voordelen kunnen ook in de immateriële sfeer liggen, zoals schoonheid, solidariteit en moreel gedrag. Deze zijn moeilijk te kwantificeren.

Desondanks is het nuttig MKBA's te maken, maar de beperktheid ervan dient voortdurend onder ogen gezien te worden. Transparantie van de becijferingen is essentieel.

Een MKBA is een hulpmiddel om besluiten wel-overwogen te nemen. Het is dus goed om ook bij grote reguleringsvraagstukken een dergelijke analyse uit te voeren. Toch zal een MKBA nooit het laatste woord kunnen hebben. Ik weet nog goed dat ik met Ad Geelhoed sprak om een vergadering van de OEEI voor te bereiden. Hij kwam toen aan met de economische analyses rond de voor- en nadelen van de Kanaaltunnel. Zijn conclusie was helder: "Niks van wat er werd voorspeld is gebeurd, en wat er is gebeurd heeft niemand voorzien. Uiteindelijk gaat het om visie." Visie is moeilijk te becijferen.

LITERATUUR

Baarsma, B. en J. Theeuwes (2009) *Publiek belang en marktwerking: argumenten voor een welvaartseconomische aanpak*. Preadviezen voor de Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde. Amsterdam: KVS.

Bomhoff, E.J.(1995) 'Met de spade op de schouder': infrastructuur en economische groei. Breukelen: Nijenrode Forum for Economic Research.

Commissie-Duivesteyn (2005) *Reconstructie Betuweroute: de besluitvorming uitvergroot*. Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten, Tweede Kamer, 29283, nr. 7.

CPB (1995) Economische effecten van de Betuweroute op basis van recente informatie, CPB Werkdocument, 75.

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: Sdu.

Koopmans, C. (2010) Kosten en baten van het Centraal Planbureau: verleden, heden en toekomst. *TPEdigitaal*, 4(3), 19–30.

Tweede Kamer (2003) *Brief van Minister van V&W*. DBS 2003/436.