

Simpele economie: hoe kosten-batenanalyse tot verkeerde beslissingen kan leiden

Onderwerp: [Publieke sector](#)



Afbeelding 'IMG_1846' van Pascal (CC BY-NC-ND 2.0)

10 jan 2012 | [Tsjalle van der Burg](#) | 1782 keer bekeken

Bij beslissingen over grote infrastructuurprojecten bestaat de verplichting een maatschappelijke kosten-batenanalyse (KBA) te maken conform de leidraad Overzicht Effecten Infrastructuur (OEI). De leidraad is twaalf jaar geleden geïntroduceerd door Eigenraam e.a. (2000), en ondanks wat aanpassingen is de grote lijn nog steeds dezelfde. Ondertussen zijn al tientallen projecten op basis van de leidraad geanalyseerd. Hierbij is een keur van adviseurs betrokken geweest, waaronder CPB, Ecorys, IOO, RPB, SEO, een groot aantal hoogleraren, en vele anderen. Toch mist de leidraad een cruciaal punt, en dat is simpel uit te leggen volgens Tsjalle van der Burg.

Een euro is een euro volgens de leidraad

De essentie van de leidraad is als volgt. In een KBA moeten in principe alle effecten van een project worden meegenomen. Sommige daarvan, zoals de kosten voor de investeerder - vaak de overheid - zijn meteen al in geld uitgedrukt. Andere effecten, zoals reistijdwinst of milieuschade, staan niet direct in euro's genoteerd. Deze moeten dan, voor zover mogelijk, toch in geld worden uitgedrukt. Als vervolgens het saldo van positieve en negatieve effecten (baten en kosten) positief is, is het project economisch zinvol - tenzij er belangrijke negatieve effecten zijn die niet in geld konden worden uitgedrukt.

Een fictief voorbeeld. De aanleg van een snelweg kost de overheid 500 miljoen euro. De enige baten bestaan uit reistijdwinst bij het vrijetijdsverkeer. Volgens onderzoek heeft een recreant gemiddeld 22 euro over voor een uur reistijdwinst. Vermenigvuldigd met het aantal uren tijdswinst geeft dit (na omzetting in contante waarde) een bedrag van 600 miljoen euro. Het saldo van baten en kosten is dus plus 100 miljoen, en het is zinvol de weg aan te leggen. Merk op dat het bedrag van 22 euro de weerspiegeling is van het nut van de consumptie van een uur vrije tijd. Meer in het algemeen telt een euro aan consumptie (van goederen, diensten of vrije tijd) even zwaar als een euro overheidsgeld. Is dit juist?

...maar niet volgens Nobelprijswinnaars

Twee veel gebruikte methoden van KBA voor ontwikkelingslanden zijn die van Little en Mirrlees (1974) en Dasgupta, Marglin en Sen (UNIDO, 1972). De methoden bleken al snel niet wezenlijk van elkaar te verschillen

(voor details, zie Van der Burg, 1996), en ik bespreek hier de eerste. Little en Mirrlees drukken alle effecten van een project uit in termen van de geldwaarde van (het nut van) consumptie. Ze hanteren een model van een economie waarin sprake is van structurele onderinvestering. Extra overheidsgeld is daardoor uiterst waardevol; het kan gebruikt worden voor investeringen die later tot veel extra consumptie leiden. Meer precies: de toename in consumptie is (in contante waarde) groter dan de investeringskosten. Een euro overheidsgeld is dus meer waard dan een euro aan consumptie.

Nederland kent onderinvestering

Is er in Nederland sprake van onderinvestering bij de overheid? De meeste politici willen het financieringstekort laag houden, maar ook op korte termijn de inkomens van hun kiezers ontzien. Daardoor staan de investeringen onder druk. Onderzoek bevestigt dit. De grootste categorie overheidsinvesteringen bestaat uit de onderwijsuitgaven. Hier is, gezien de verhouding tussen maatschappelijke kosten en baten, sprake van onderinvestering (Groot en Maassen van den Brink, 2003). Er zijn aanwijzingen dat dit ook geldt voor investeringen in veiligheid of cultuur, maar hierover zijn weinig kosten-batenanalyses gemaakt (Van Velthoven, 2008, Marlet en Poort, 2011).

...en dus is de leidraad ondermaats

Een cijfer: volgens Groot e.a. (2010) leidt een extra investering in het HBO van 800 miljoen euro tot baten van 2,4 miljard euro. De baten bestaan vooral uit de hogere lonen, oftewel hogere consumptie, die studenten later tegemoet kunnen zien. Veronderstel nu eens dat de baten volledig bestaan uit hogere consumptie, en dat er andere overheidsprojecten zijn waarbij de verhouding tussen financieringskosten en baten in termen van consumptie ook gelijk is aan één op drie. Echter, deze projecten worden om budgettaire redenen niet uitgevoerd. In wezen is de situatie dan zo dat als de overheid één miljoen euro extra zou hebben, zij investeringen kan doen welke drie miljoen aan consumptie opleveren. Little en Mirrlees zouden in deze situatie zeggen dat één miljoen euro extra overheidsgeld evenveel waard is als consumptie ter waarde van drie miljoen euro. Op grond daarvan zouden ze de schaduwprijs van een euro overheidsgeld gelijk stellen aan drie euro (in termen van de numéraire, consumptie). Voor de fictieve snelweg in de inleiding zou dit het volgende betekenen. De waarde van de reistijdwinst was 600 miljoen euro in termen van consumptie. Dat kan zo blijven staan. De kosten van 500 miljoen waren uitgedrukt in overheidsgeld. Uitgedrukt in consumptie zijn ze drie maal zo hoog, oftewel 1500 miljoen. Het saldo van baten en kosten is dan minus 900 miljoen, en de weg is niet verantwoord - in tegenstelling tot wat, zoals boven bleek, de OEI-leidraad zou laten adviseren.

Samenvattend mist deze veelgebruikte leidraad een kernpunt van Little en Mirrlees: men is er bij een kosten-batenanalyse nog niet als alle effecten in geld zijn uitgedrukt. Men moet ook nog verdisconteren dat een euro overheidsgeld meer waarde kan hebben dan een euro aan consumptie.

Infrastructuur wordt bevoordeeld

Het voorgaande was misschien iets moeilijker dan zou mogen in een stuk onder de titel 'Simpel economie'. Om de grens niet verder te overschrijden, blijven enkele andere punten van Little en Mirrlees buiten beschouwing. Gegeven deze simplificatie, kan men het argument ook eenvoudiger maken. Geld voor publieke investeringen is schaars, en dus concurreren investeringen met elkaar. Wie een KBA maakt van investeringen in infrastructuur, moet dat dus ook doen voor investeringen in andere sectoren. En als een weg dan minder scoort dan veel andere projecten, moet hij geschrapt worden. De huidige praktijk echter is dat een KBA altijd wordt gemaakt bij grote

infrastructuurprojecten maar veel minder vaak bij andere projecten. Dit bevoordeelt infrastructuur. Immers, veel van de onderzochte projecten blijken een positief baten-kostensaldo te hebben, en daardoor gaat er meer geld naar infrastructuur - ten koste van andere projecten.

Implicatie voor de praktijk

Een conclusie kan zijn dat alle op de OEI-leidraad gebaseerde kosten-batenanalyses van projecten waarover nog geen besluit genomen is, dienen te worden ingetrokken. Een voorbeeld is de KBA van de investeringen in het personen- en goederenvervoer per spoor (Ecorys, 2010). Het gaat hierbij om een miljardenprogramma met grote gevolgen. Zo zullen er per etmaal 80 goederentreinen dwars door oostelijke steden en dorpen gaan rijden, waarvan vele 's nachts. Burgers hebben dus recht op een goed gefundeerde beslissing. Volgens Ecorys is de baten-kostenverhouding van het totale programma 1,5, terwijl (volgens DG Mobiliteit Spoorvervoer, 2010) de verhouding voor het onderdeel goederentransport mogelijk flink lager is. Zolang echter een vergelijking met andere projecten ontbreekt, blijft de conclusie mogelijk dat het spoorprogramma, of delen daarvan, beter geschrapt kan worden. Sterker nog, als de baten-kostenverhouding van investeringen in het HBO gelijk is aan 3, dan is de conclusie dat het spoorprogramma verantwoord is vooralsnog volkomen ongefundeerd. Overigens kunnen de capaciteitsproblemen bij het goederentransport ook worden aangepakt via andere vormen van beprijzen, deels op basis van het 'vervuiler betaalt'-principe. Ecorys heeft dit alternatief ten onrechte niet onderzocht.

Wetenschap en beleidsadvies

Met dit alles is niets gezegd over de kwaliteit van de deelonderzoeken waarop de OEI-leidraad is gebaseerd. Zo zijn er geavanceerde reistijdmodellen ontwikkeld. Ook de wijze waarop milieueffecten in geld worden omgezet, en meer in het algemeen de ontwikkeling van de 'Contingent Valuation Method', lijkt zeker indrukwekkend. Alle lof voor de moeilijkheidsgraad van de wiskunde en statistiek. Maar de leidraad heeft wel een hoofdlijn gemist. Daarvoor bestaat een excuus: economen op andere beleidsterreinen zien ook regelmatig een hoofdzaak over het hoofd. Dit komt mede omdat ze gedwongen zijn in wetenschappelijke tijdschriften te publiceren, waarbij het vooral loont om op detailniveau iets aan de bestaande kennis toe te voegen (zie ook Van Dalen en Klamer, 1996, Koning, 2008, Van der Burg, 2011). Inderdaad, moderne economen weten alles van de laatste theoretische details. Maar daardoor vergeten ze soms de bredere inzichten die ontwikkeld zijn in de tijd van Keynes, Hayek, Frank en Mirrlees - een tijd waarin de theorie minder ver ontwikkeld was en het nog loonde te zoeken naar vernieuwing op hoofdlijnen. De economische theorie is sindsdien steeds verder en dieper gegaan, goede beleidsadviezen lijken vaak steeds verder weg.

Referenties

Burg, T. van der, 1996. *Project Appraisal and Macroeconomic Policy* (with a foreword by K.F. Wallis, former co-editor of *Econometrica*), Dordrecht, Kluwer.

Burg, T. van der, 2011. Simpele economie is het moeilijkst, *Me Judice*, 2 december.

Dalen, H. van, en A. Klamer, 1996, *Telgen van Tinbergen - Het verhaal van de Nederlandse economen*, Amsterdam, Balans.

DG Mobiliteit en Spoorvervoer, 2010. *Levering Informatie naar aanleiding van overleg 20 april 2010*, memo, Den Haag, DG Mobiliteit Spoorvervoer.

Ecorys, 2010. *Maatschappelijke Kosten-Batenanalyse Programma Hoogfrequent Spoorvervoer*, Rotterdam, Ecorys.

Eijgenraam, C.J.J., C.C. Koopmans, P.J.G. Tang en A.C.P. Verster, 2000. [Onderzoeksprogramma Economische Effecten Infrastructuur](#). Hoofdrapport, Den Haag, Ministerie V&W.

Groot, W. en H. Maassen van den Brink, 2003. *Investeren en Terugverdienen. Kosten en baten van onderwijsinvesteringen*, Den Haag, SBO.

Groot, W., H. Maassen van den Brink, A. Notenboom, R. Goudriaan, M. van Asselt en G.J. Mazzola, 2010. *Kosten-batenanalyse van het investeringsplan 'kwaliteit als opdracht'*, Maastricht, TIER.

Koning, P., 2008. [Waarom de kloof tussen wetenschap en beleid steeds groter wordt](#). *Me Judice*, 25 augustus.

Little, I.M.D. en J.A. Mirrlees, 1974. *Project Appraisal and Planning for Developing Countries*, London, Heinemann.

Marlet, G. en J. Poort, 2011. *De waarde van cultuur in cijfers*, Utrecht, Atlas voor Gemeenten.

UNIDO, 1972. *Guidelines for Project Evaluation*, New York, United Nations.

Velthoven, B. van, 2008. [Kosten-batenanalyse van criminaliteitsbeleid](#), *Tijdschrift voor strafrechtspleging (PROCES)*, 87(4), 108-120.

Te citeren als

Tsjalle van der Burg, "Simpele economie: hoe kosten-batenanalyse tot verkeerde beslissingen kan leiden", *Me Judice*, 10 januari 2012.

Copyright

De titel en eerste zinnen van dit artikel mogen zonder toestemming worden overgenomen met de bronvermelding [Me Judice](#) en, indien online, een link naar het artikel. Volledige overname is slechts beperkt toegestaan. Voor meer informatie, zie onze [copyright richtlijnen](#).