

Kosten-batenanalyse onder Teulings

Carl Koopmans

In de afgelopen jaren is het CPB zich intensief met kosten-batenanalyses blijven bezighouden. Dit heeft megalomane plannen voorkomen, zoals een verhoging van het IJsselmeerpeil met anderhalve meter en de IJmeerlijn tussen Almere en Amsterdam. Onder impuls van directeur Coen Teulings heeft de studie 'Stad en land' een betere basis gelegd onder analyses van de woningmarkt.

1 Inleiding

Sinds het jaar 2000 heeft het CPB grote investeringsplannen beoordeeld op basis van maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA). Dit artikel beschrijft kort hoe deze rol is vervuld tijdens het directeurschap van Coen Teulings (2006-2013) en hoe zijn activiteiten zich verhouden tot, dan wel hebben bijgedragen aan, MKBA's. Sectie 2 schetst hoe kosten-batenanalyse aansluit bij een analyse van publieke belangen, een terrein waarop Teulings belangrijk werk heeft verricht. Vervolgens gaat Sectie 3 in op enkele verbeteringen van de MKBA methodiek waar hij aanzetten toe heeft gegeven. Daarna laat Sectie 4 zien welke impact MKBA's van het CPB de afgelopen jaren hebben gehad op beleidskeuzes. Ten slotte volgen de conclusies.

2 Publieke belangen en MKBA

De studie 'De calculus van het publieke belang' (Teulings et al. 2003) laat zien welke economische motieven er voor een overheid kunnen zijn om in te grijpen op een markt. Het kan bijvoorbeeld gaan om milieueffecten, marktmacht of asymmetrische informatie. Dergelijke marktimperfections ('marktfalen') leiden tot welvaartsverlies in vergelijking met een efficiënt werkende markt. Een analyse van publieke belangen is daarom een noodzakelijke stap in een economische beoordeling van overheidsbeleid. Bij het toetsen van beleidsplannen kijkt het CPB daarom vaak eerst naar de economische legitimiteit.

Maar ook als ingrijpen economisch legitiem is, kan het toch leiden tot welvaartsverlies (Baarsma et al. 2010). Zo kunnen de kosten van investering in een wegverbreding hoger zijn dan de economische waarde van de tijdswinst die ermee

wordt bereikt. Als overheidsbeleid per saldo tot welvaartverlies leidt, wordt dit aangeduid als ‘overheidsfalen’. Een MKBA vormt een toets op overheidsfalen.¹ Een voorbeeld van de gecombineerde toepassing van economische analyse van publieke belangen en MKBA is te vinden in Teulings en Koopmans (2004), waarin vanuit beide invalshoeken vraagtekens worden geplaatst bij de Betuwelijn en de HSL-Zuid.

Een integrale economische analyse is dus een ‘tweetrapsraket’: eerst een toets of het beleid aansluit bij publieke belangen en dan een MKBA. Het CPB houdt zich met beide stappen bezig; dat is onder Teulings niet veranderd. In zijn onderzoek vóór zijn CPB tijd spelen publieke belangen een grotere rol dan MKBA, maar dat heeft de aandacht van het CPB voor MKBA’s niet verminderd. Volgens de ‘revealed preference’ benadering betekent dit dat Teulings veel belang hecht aan MKBA’s. En uit het vervolg van dit artikel blijkt dat hij zich ook op dat terrein niet onbetuigd heeft gelaten.

3 Verbeteringen in de MKBA-methodiek

De wijze waarop MKBA’s voor grote transportprojecten in Nederland worden uitgevoerd is vastgelegd in Eijgenraam et al. (2000). Voor het CPB is een belangrijke rol weggelegd, want MKBA’s die niet door het CPB worden uitgevoerd moeten door het CPB worden getoetst. *De facto* geeft het CPB dus bij alle grote transportprojecten een oordeel over de kosten en baten. Inmiddels zijn ook MKBA’s uitgevoerd op uiteenlopende andere terreinen. Enkele voorbeelden zijn waterveiligheid (Deltares 2011), kinderopvang (Kok et al. 2011) en het WK voetbal (De Nooij et al. 2010). Ook bij deze MKBA’s vormt Eijgenraam et al. (2000) de basis, maar de methode wordt dan aangepast aan de betreffende markten. In deze sectie worden twee verbeteringen van de MKBA-methodiek beschreven waar Teulings respectievelijk het CPB bij betrokken zijn².

Kosten-batenanalyse wordt vaak gezien als een ‘scherprechter’ of als een manier om goede projecten ‘af te schieten’ (Savelberg et al. 2009). Op dit punt suggereerden Teulings et al. (2003) een belangrijke verbetering. Zij schrijven: *“Kosten-batenanalyse is niet een mechanische beslissingsmethode. De merites van kosten-batenanalyse moeten juist gezocht worden in de discipline die het teweegbrengt en in het structureren van het debat. [...] Het identificeert de groepen belanghebbenden, zodat zij aan tafel kunnen worden gebracht om tot een wederzijds voordelige ruil te komen.”* Deze belangrijke observatie heeft nog weinig vervolg gekregen. In de richtlijnen staat weliswaar dat verdelingseffecten in kaart moeten worden gebracht (V&W 2004), maar in de praktijk beperkt zich dit tot beknopte informatie in de MKBA, zonder dat dit wordt gebruikt om belanghebbenden tot overeenstemming te laten komen. Dit hangt mogelijk samen met het late stadium waarin

¹ Daarnaast toetst het CPB veelal ook of het beleid effectief is in termen van beleidsdoelen.

² Vele andere mogelijke verbeteringen vallen buiten de scope van dit artikel. Zie bijvoorbeeld Koopmans (2011); Savelberg et al. (2009).

MKBA's vaak worden uitgevoerd. Er bestaat dan vaak al overeenstemming tussen een belangrijk deel van de belanghebbenden; zij menen dat het daarom een goed project is (Savelberg et al. 2009). De MKBA kan dan in hun ogen slechts afbreuk doen aan de waardevolle consensus. Overigens zit de belastingbetaler bij dit soort 'consensus' meestal niet aan tafel; diens belang komt pas in de MKBA ten volle naar voren.

In de CPB-studie 'Stad en land' (De Groot et al. 2010) laat Teulings samen met drie andere auteurs zien hoe belangrijk de locatie is voor de waarde van woningen en grond. Er zijn grote waardeverschillen tussen grote steden en perifere locaties. Deze verschillen komen voort uit de bereikbaarheid van banen en (hoogwaardige) voorzieningen. De beste manier om dergelijke voorzieningen te financieren is via een belasting op de grondwaarde. De studie laat ook zien dat grond- en woningprijzen een uitstekende basis vormen voor MKBA's van woningbouw en dat verstedelijking aanzienlijke agglomeratiebaten kan opleveren. Een voorbeeld: de omzetting van een centraal gelegen bedrijventerrein in een woonwijk. Dit levert niet alleen baten op voor de eigenaren van de betreffende grond, maar ook agglomeratiebaten in de vorm van stijging van de waarde van andere woningen in de stad. Het ruimtelijke ordeningsbeleid wordt in deze MKBA ingevuld alsof het overeenkomt met de effecten van een heffing op het bebouwen van open ruimte. Een dergelijke 'Pigouviaanse' heffing (Pigou 1932) leidt tot een efficiënt gebruik van grond, mits de hoogte van de heffing de externe kosten van het gebruik van open ruimte weerspiegelt. In werkelijkheid bestaat ruimtelijke ordening echter uit verbodsbepalingen: op agrarische locaties is verstedelijking meestal niet toegestaan maar soms wel. Dit is een vorm van rantsoenering van grond die niet tot efficiëntie leidt. Wellicht had de studie op dit punt dichter bij de praktijk kunnen staan. Het totaalbeeld is echter dat 'Stad en land' niet alleen een boeiend beeld geeft van de economie van ruimtegebruik, maar ook een basis biedt voor het meenemen van agglomeratiebaten in MKBA's. Overigens laat Teulings zich ook in de komende tijd op dit terrein niet onbetuigd. Hij werkt bijvoorbeeld aan een paper waarin de effecten van transportinvesteringen op grondprijzen worden geanalyseerd in een ruimtelijk algemeen evenwichtsmodel.

4 Impact van kosten-batenanalyse en het CPB

Kosten-batenanalyses waarbij het CPB betrokken was hadden in de periode 1999-2009 grote impact op besluitvorming over grote transportprojecten (Koopmans 2010). In deze sectie herhaal ik deze 'impactanalyse' voor de 'periode Teulings' (2006-2013). Tevens wordt de analyse uitgebreid met geselecteerde kosten-batenanalyses op andere terreinen dan transport. Uit Tabel 1 blijkt dat de conclusie dat het CPB grote invloed heeft ook geldt voor deze verzameling projecten.

Tabel 1 Geselecteerde MKBA's met CPB betrokkenheid, 2006-2013

Voorgesteld beleid	Jaar	CPB-oordeel	Besluit
IJmeerlijn	2006, 2009	Sterk onrendabel	Uitstel
Afsluitdijk	2012	Kleine investeringen rendabel, grote investeringen niet	Kleine investeringen
Peilverhoging IJsselmeer	2012	Meestijgen met zeespiegel niet kosteneffectief	Geen stijging met anderhalve meter
Second opinions van het CPB			
Zuiderzeelijn	2006	Sterk onrendabel	Afstel
A6/A9: aanpassing snelwegen	2006	Rendabel	Aanleg
A6/A9: nieuwe snelweg	2006	Onrendabel	Afstel
Kilometerprijs	2006-2008	Rendabel	Afstel
Woningbouw in tuinbouwgebieden	2011	Bollenstreek rendabel; Westland onrendabel	Afstel of uitstel
Olympische Spelen	2011	Waarschijnlijk negatief	Afstel
Offshore windenergie	2011	Sterk onrendabel	Alleen 'proeftuinen'
Zuidas Amsterdam	2012	Wegverbreding rendabel, ondertunneling niet	Aanleg
Zeesluis IJmuiden	2012	Neutraal, uitstellen	Aanleg met vertraging

Bron: diverse CPB publicaties op www.cpb.nl; I&M (2012a, 2012b).

*Als aanlegbesluit wordt hier beschouwd het aankondigen van financiering en planologische medewerking door het Rijk.

Negatieve CPB-oordelen leiden doorgaans tot uitstel of afstel; positieve oordelen meestal tot een aanlegbesluit. Er zijn een paar uitzonderingen. Allereerst de kilometerprijs, die ondanks een positief CPB-oordeel niet is ingevoerd.³

Bij de Zuidas in Amsterdam is positief besloten over een project dat slechts gedeeltelijk rendabel is. En tot woningbouw in de Bollenstreek in plaats van in Almere is vooralsnog niet besloten.

5 Conclusies

Onder leiding van Coen Teulings is het CPB zeer actief bezig geweest met MKBA's. De impact daarvan op besluitvorming over grote beleidsplannen was groot. Daarnaast heeft Teulings de weg gewezen naar belangrijke verbeteringen van de MKBA aanpak: vanaf het begin van de projectontwikkeling een MKBA

³ In de ruim twintigjarige geschiedenis van 'rekeningrijden' is dit onderwerp meerdere malen verdwenen van de politieke agenda en vervolgens weer teruggekomen. Het is mogelijk dat deze cyclus zich nogmaals herhaalt.

uitvoeren met betrokkenheid van *stakeholders*; en het volledig meenemen van agglomeratiebaten in stedelijke gebieden.

Auteur

Carl Koopmans (c.koopmans@seo.nl) is onderzoeksdirecteur bij SEO Economisch Onderzoek en hoogleraar Beleidsevaluatie aan de Vrije Universiteit Amsterdam. Hij werkte van 1995 tot 2002 bij het CPB. Van 1985 tot 1988 en van 2004 tot 2006 was hij collega van Coen Teulings bij SEO Economisch Onderzoek.

Literatuur

- Baarsma, B., C. Koopmans en J. Theeuwes, 2010, *Beleidseconomie. Een rationele onderbouwing van overheidsingrijpen*, Amsterdam University Press.
- Deltares, 2011, Maatschappelijke kosten-batenanalyse Waterveiligheid 21e eeuw, Delft: Deltares.
- 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.
- Groot, H. de, G. Marlet, C. Teulings en W. Vermeulen, 2010, *Stad en land*, Bijzondere Publicatie 89, Den Haag: Centraal Planbureau.
- I&M, 2012a, MIRT Projectenboek, Den Haag: ministerie van Infrastructuur en Milieu.
- I&M, 2012b, Deltaprogramma 2013, Den Haag: ministerie van Infrastructuur en Milieu.
- Kok, L., C. Koopmans, C. Berden en R. Dosker, 2011, De waarde van kinderopvang, rapport 2011-29, Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
- Koopmans, C., 2010, Kosten en baten van het Centraal Planbureau: verleden, heden en toekomst, *TPEdigitaal*, vol.4(3):19-30.
- Koopmans, C., 2011, Van zacht naar hard: milieueffecten in kosten-batenanalyses, *TPEdigitaal*, vol. 5(1): 15-26.
- Nooij, M. de, M. van den Berg en C. Koopmans, 2010, Brood of spelen? Kosten-batenanalyse van het WK Voetbal in Nederland, *TPEdigitaal*, vol. 4(3): 79-100 (tevens verschenen in Koninklijke Vereniging voor de Staatshuishoudkunde, Jaarboek 2011).
- Pigou, A.C., 1932, *The Economics of welfare*; London: MacMillan and Co., 4e druk.
- Savelberg, F., A. 't Hoen en C. Koopmans, 2009, Visie en MKBA beide nodig bij investeringsbesluiten, *Tijdschrift Vervoerswetenschap*, vol. 45(juni).
- Teulings, C., A.L. Bovenberg en H.P. van Dalen, 2003, De calculus van het publieke belang, Den Haag: ministerie van Economische Zaken en ministerie van Financiën.
- Teulings, C.N. en C.C. Koopmans, 2004, Rendement en publieke belangen: de besluitvorming bij de Betuweroute en HSL-Zuid, Rapport 786, Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
- V&W, 2004, Verdeling van Effecten Infrastructuurprojecten - Aanvulling op de Leidraad OEI, Den Haag: ministerie van Verkeer en Waterstaat.