

'Investerings in infrastructuur zijn een bittere economische noodzaak. Na jarenlange verwaarlozing als gevolg van bezuinigingen is een achterstand ontstaan die moet worden ingehaald.' Onder dat motto worden de komende jaren miljarden guldens in infrastructuur geïnvesteerd: Betuwelijn, Maasvlakte, HSL, Schiphol (in de polder of in zee), Rail 21 en nog wat kleiner gruis. Onder het ingevoerde publiek kent deze visie ongetwijfeld brede aanhang. Het merkwaardige is echter dat nuchter economisch onderzoek slechts beperkt steun geeft aan deze visie. Het rendement van de geplande investeringen is volgens ter zake kundige economen dubieus. Kosten-baten analyses van de Maasvlakte en de Betuwelijn geven voer aan deze twijfels. Nu bij de komende kabinetsformatie hier vermoedelijk miljarden voor zullen worden vrijgemaakt, kan het daarom geen kwaad om de argumenten op een rij te zetten. De redactie van *Socialisme & Democratie* heeft een drietal economen, die de afgelopen tijd een belangrijke rol hebben gespeeld in dit debat, gevraagd om hun argumenten op een rij te zetten. U vindt hun bijdragen in dit nummer.

Caspar van Ewijk opent de rij. Hij constateert dat het verwachte rendement van de meeste projecten negatief is. Dat geldt zeker voor de Maasvlakte, maar ook de uitbreiding van Schiphol is niet de kip met gouden eieren waarvoor zij meestal gezien wordt. Er zal veel gevlogen worden, maar de overheid hoeft niet te rekenen op een extra winstuitkering. De milieu-kosten spelen daarbij overigens een ondergeschikte rol, zeker die voor de

HET RENDEMENT VAN
INFRASTRUCTUUR

Inleiding



C N. TEULINGS

redacteur S & D

geluidshinder. Het is simpel een kwestie van kosten en opbrengsten.

Eén van de meest prikkelende stellingen in het artikel van Van Ewijk is dat het argument 'werkgelegenheid' van nul en generlei waarde is. Meer nog dan 'milieu' is 'banen' de totempaal geworden van een verantwoord beleid. Het motto van dit kabinet, 'werk, werk, werk', brengt die preoccupatie tot uitdrukking. Van Ewijk laat de gebreken van dit criterium zien. De nieuwe banen op Schiphol gaan ten koste van banen elders. De investeringen kunnen dan zelfs makkelijk negatief uitpakken, omdat ze ten koste gaan van de mogelijkheid voor lastenverlichting. Het werkgelegenheidsargument is een overblijfsel van misplaatst Keynesianisme.

Het enige wat volgens Van Ewijk telt is een simpele financiële rendementsberekening. Door het geld te besteden aan lastenverlichting is waarschijnlijk meer te bereiken. Voor sociaal-democraten (en vele anderen) die de strijd tegen de werkloosheid hoog in hun vaandel hebben staan en de overheid daarin graag het voortouw zien nemen, vergt het enige tijd om te kunnen omschakelen.

Waar Van Ewijk zich concentreert op de rendementsanalyses voor de projecten die thans in discussie zijn geven Sturm en De Haan een breder overzicht van studies naar het rendement van infrastructuur. Hun eerste conclusie is dat de omvang van die investeringen zich redelijk laat verklaren door demografische ontwikkelingen en andere factoren die rechtstreeks de behoefte aan infrastructuur beïnvloeden

(bijvoorbeeld: minder ambtenaren, minder kantoorgebouwen). De politicologische verklaring dat investeringen in tijden van bezuinigingen als eerste sneuvelen, houdt in het licht van de feiten geen stand. Dat relativiseert de tweede zin uit het openingscitaat: er is geen sprake van verwaarlozing als gevolg van de bezuinigingen, het is vooral een kwestie van afnemende bevolkingsgroei.

De mooiste studie uit het overzicht van Sturm en De Haan is in mijn ogen de historische analyse van de Nederlandse investeringen in de periode 1853-1913, zoals de aanleg van de Nieuwe Waterweg en het Noordzeekanaal. Uit die studie blijkt wel enige positief rendement, maar het houdt niet over. Bovendien: waar de eerste snelweg goed rendeert, ligt het rendement van de volgende snelweg vermoedelijk lager (de wet van de afnemende meeropbrengsten). Algemene uitspraken over het rendement van infrastructuur hebben dus slechts beperkt zin. Er is dus geen alternatief voor serieuze kostenevaluatie per project, precies zoals Van Ewijk voorstelt.

Eduard Bomhoff gaat in op de besluitvormingsprocedures. Waarom zou de overheid überhaupt moeten bijdragen in de financiering van dergelijke projecten? Als deze projecten werkelijk zulke renderende investeringen zijn, waarom kunnen de belanghebbenden die projecten dan niet zelf financieren? Deze vraag sluit aan bij het pleidooi van Van Ewijk voor simpele rendementsberekening. Als de direct belanghebbenden de financiering niet rond krijgen, dan rendeert het project blijkbaar niet en is het dus niet de moeite waard. Dat is de essentie van Smith's onzichtbare hand. Bomhoff constateert dat de overheid veel te veel op de stoel van de investeerder is gaan zitten. Daardoor roept ze geldverspilling over zich af. Een voorbeeld is de aanleg van de metrolijnen in Amsterdam en Rotterdam. Door als rijk 90 procent van de kosten voor zijn rekening te nemen, werd een serieuze kosten/

baten afweging voor beide gemeentebesturen zinloos. Bomhoff geeft twee overwegingen waarom de overheid toch bij dit soort projecten betrokken moet zijn. Ten eerste is de overheid als wetgever een onbetrouwbare partner indien zij niet zelf financieel bijdraagt. Een voorbeeld zijn de kostenverhogende extra's voor omwonenden bij de aanleg van de Betuwelijn. Ten tweede zijn er externe effecten, die niet door direct belanghebbende in de beschouwing worden betrokken.

Bomhoff besluit zijn artikel met een afweging tussen lastenverlichting en investeringen in infrastructuur. Zijn voorkeur gaat uit naar de laatste. Die voorkeur wordt niet in de laatste plaats gevoed door zijn gebrek aan vertrouwen in de rendementsberekeningen van het CPB.

Het beeld dat uit de artikelen naar voren komt is een *testimonium paupertatis* voor de economische wetenschap. Ofwel de rendementsberekeningen die Van Ewijk besprak zijn juist. In dat geval zou economische Nederland te hoop moeten lopen tegen de grootscheepse geldverspilling. Ofwel die berekeningen zijn fout, en dan moeten economen als de wiedeweerga op zoek naar een bevredigende alternatieve berekeningsmethode.

Voor beleidsmakers ligt de situatie echter niet wezenlijk anders. In feite ontbreekt het thans aan een serieuze legitimatie. Waar een dergelijke legitimatie ontbreekt, wordt veelvuldig een beroep gedaan op 'visie' en 'lef'. Dat is echter geen basis voor een serieuze afweging van alternatieve bestedingsmogelijkheden. Zoals het nu gaat ontstaat het beeld van een klein clubje mensen die elkaar kennen van de aanleg van de Oosterscheldedam* en die zonder serieuze analytische basis beslissen over de aanwending van miljarden aan belastinggeld.

Maar al deze beschouwingen nemen een voorshot op de analyses van de auteurs. Leest u de artikelen en oordeelt u zelf.

* Jos van Hezewijk en Marcel Metzke, 'De achterkamers van het Schipholdebat', *NRC Handelsblad*, 12 juni 1997, p. 20