CPB rapporteert over het project Ruimte voor de Rivier

Veiligheid in rekenmodellen

—— Kees Groothuis

Wiskundige economie en civiele techniek: het lijkt een vreemde combinatie. Toch kwamen de twee elkaar recent tegen en lijkt het erop dat ze in de toekomst niet meer te scheiden zijn. Reden? Op verzoek van de projectorganisatie Ruimte voor de Rivier werd het Centraal Plan Bureau (CPB) ingeschakeld voor een kosten-batenanalyse over nut en noodzaak van de maatregelen in dit project. Een dergelijke analyse is verplicht bij grootschalige projecten en moet door een onafhankelijke partij worden verricht.

——Het CPB aanvaardde de opdracht en econometrist Carel Eijgenraam leidde het onderzoek. Onlangs was hij aan het woord tijdens een hoorzitting in de Tweede Kamer om zijn bevindingen uit de doeken te doen. Het Waterschap zocht hem op bij het CPB en vroeg hem naar de resultaten.

——Twee rapporten

——Eijgenraam stelt voorop dat zijn onderzoek slechts een instrument is voor politici en bestuurders om beslissingen te nemen. Hij laat zich dan ook niet verleiden tot uitspraken over wat moet gebeuren en wanneer. Het gaat hem en het CPB erom dat beslissingen – ook in waterbeleid – worden genomen op grond van de juiste gegevens. Het CPB reikt – meent hij - die in de twee rapporten aan.

——De onderzoeksvraag was bij dit project te ingewikkeld voor één rapport met één antwoord. Het ging niet om de simpele vraag: moet de PKB worden uitgevoerd of niet. Het ging om uitspraken over een stelsel van elkaar beïnvloedende variabelen waarin telkens een rol speelde welk project het veiligheidsprobleem het beste oplost. Om die reden splitste het CPB de rapportage in tweeën. In het eerste deel wordt de vraag beantwoord of nu investeren in veiligheid überhaupt nuttig of maatschappelijk wenselijk is. Het tweede rapport toetst de afzonderlijke maatregelen en de pakketten in de PKB op kostenefficiency.

——Is nu investeren in veiligheid nuttig?

——Om de vraag naar het nut te beantwoorden is gekeken naar de kans op een overstroming en de economische schade bij een overstroming. De verwachte schade (kans x gevolg) kan geminimaliseerd worden door de kans op een overstroming zo klein mogelijk te maken en dus voor enorme bedragen te investeren in veiligheid. Maar absolute veiligheid is niet bereikbaar: er blijft altijd een restrisico bestaan. Dit restrisico valt op te vatten als het bedrag aan eigen risico bij een verzekering.

——'Die investering kun je zien als de verzekeringspremie die je wenst te betalen; hoe hoger de premie des te lager het eigen risico. Wat je als econoom zoekt, is het verzekeringspakket met de laagste kosten in de loop der tijd voor premie en eigen risico bij elkaar opgeteld', zo verwoordt Eijgenraam de filosofie.

——Geen constante variabelen

——Als het gaat om dijken en veiligheid zijn er tal van niet-constante variabelen. Denk aan risico's als de stijging van de zeespiegel, bodemdaling, toegenomen watertoevoer uit landen als Duitsland en de mogelijke klimaatverandering. Ook de verwachte economische schade in de gebieden achter de dijken is niet constant: nieuwe bedrijventerreinen, woningen, nieuwe en dure infrastructuur. Kortom, de verwachte schade neemt toe, maar niet constant en ook niet overal in dezelfde mate.

——De kosten van de maatregelen vormen een andere wisselende variabele: vaste kosten bij investeringen zullen er altijd zijn, ook bij kleine ingrepen. Als je jaren achtereen

cpb Centraal Planbureau

steeds 'een beetje' doet, maak je wel telkens die vaste kosten. De vraag wordt dan reëel of het niet slimmer is in één keer een fikse investering te doen, zodat je niet om de paar jaar telkens die vaste kosten moet maken. Je moet - met andere woorden - niet alleen naar de inhoud van de huidige portemonnee kijken, maar ook naar de inhoud van de portemonnee in de toekomst. De bevindingen van het CPB waren dat de economische waarde sinds de normstelling rond 1960 enorm is gestegen, maar de veiligheidsnorm niet is meegestegen. Of zoals Eijgenraam het zegt: 'de verzekeringspremie is nog steeds gebaseerd op het huis uit 1960, terwijl er nadien tal van verbouwingen en uitbreidingen zijn geweest die het huis veel waardevoller hebben gemaakt'. De verzekeringspremie (= de investering) moet dus omhoog. Het CPB kon daarom de vraag of investeren in veiligheid nu nuttig is, na het onderzoek met een volmondig 'ja' beantwoorden.

De maatregelen uit de PKB

In het tweede rapport van het CPB zijn verschillende maatregelen uit de PKB bekeken op hun kostenefficiency. Van 600 mogelijke maatregelen had het CPB voldoende informatie om ze te toetsen. De investeringskosten (lees: de kosten van de veiligheidsmaatregelen) zijn gelegd langs de baten. De baten zijn in het onderzoek uitgewerkt in vier variabelen: veiligheid, toename van het aantal hectares gewenste natuur en (oordelen over) ruimtelijke en recreatieve kwaliteit.

Dit leverde een econometrische analyse op die erin resulteerde dat de voorgestelde maatregelen kunnen worden gerangschikt naar kostenefficiëntie. Maatregelen lopen uiteen van uitzonderlijk inefficiënt (investeringskosten vele malen groter dan de effecten) tot efficiënt. Soms zo efficiënt dat de baten de investeringskosten duidelijk overtreffen.

Besparingen mogelijk

De maatregelen in de PKB tellen op tot zo'n 2,2 miljard euro. Het CPB is bij het toetsen een aantal minder efficiënte voorstellen tegengekomen en wijst op andere, minder kostbare oplossingen. Zo is de voorgestelde dijkteruglegging bij Lent duur en zou een goedkoper alternatief met een geul door uiterwaarden een besparing van 190 miljoen euro opleveren.

De in de PKB voorgestelde maatregelen voor de IJssel kosten 660 miljoen. Met minder ruimtelijke maatregelen en een beperking tot dijkversterking kan langs de IJssel ook voor 340 miljoen euro de wettelijke veiligheidsnorm worden gehaald.
De maatregelen voor de Nederrijn worden als niet optimaal beoordeeld door het CPB. Het CPB stelt voor de maatregelen te beperken tot dijkversterking. Er wordt dan 220 miljoen euro bespaard. De in de PKB voorgestelde ruimtelijke maatregelen leveren hier toch nauwelijks natuur.

Al met al een besparing van ruim 700 miljoen door een rekensom los te laten op de voorgestelde maatregelen. Maar besluiten worden niet alleen op basis van een rekensom genomen. Het is nu aan de politiek om de plannen en de rapporten van het CPB verder te bespreken. Staatssecretaris Schultz en de Kamer zullen er na de inspraak over in debat gaan.

Voor meer informatie: www.cpb.nl
CPB Document 82 over veiligheid(snormen) en CPB Document 83 over kosteneffectiviteit.