

## Stop de dictatuur van de kosten-baten analyse

*Nederlandse beleidsmakers verschuilen zich te vaak achter kosten-batenanalyses om besluiten over een goede infra-structuur uit te stellen, af te stellen, of naderhand weer ter discussie te stellen. Dit geldt voor de fysieke infra-structuur, maar – minder in het oog springend – nog meer voor de digitale infra-structuur.*

“Zet de bouw van de Betuwe-route maar stop”, was het advies van enkele hoogleraren onder aanvoering van Prof. Heertje. De investering kost het viervoudige van wat is begroot en voor wat betreft de exploitatie moet er tot in lengte van jaren geld bij.

Het klonk als een echo van Roel van Duijn, die in de jaren '70 voorstelde om de Amsterdamse metro – wegens alsmaar groeiende overschrijdingen - maar niet verder af te bouwen en de inmiddels aangelegde tunnels als champignonkwekerij te gebruiken. Het is in Nederland kennelijk niet mogelijk om infra-structuur te ontwikkelen, zonder overschrijdingen.

Zijn de ambtenaren nou sukkels of zijn de aannemers boeven die de overheid altijd een poot weten uit te draaien?

Noch het één, noch het ander. De werkelijke oorzaak is dat in dit land zich de gedachte heeft gevestigd dat voor iedere overheidsinvestering een “kosten-batenanalyse” moet worden uitgevoerd. Dat lijkt voor de hand te liggen, maar is het niet.

Als deze usance destijds al had bestaan waren de spoorwegen in de 19<sup>e</sup> eeuw, de Nieuwe Waterweg en het Noordzeekanaal er nooit geweest. Veel van onze huidige welvaart danken we dus aan het feit dat politici toen investeerden in infra-structuur, zonder zich te kunnen verschuilen achter de kosten-batenanalyse.

Wat toen gold, geldt nog steeds: de baten van de infrastructuur zijn niet volledig te kwantificeren omdat je daarvoor een model zou moeten maken met een oneindig aantal variabelen. De regio's Malmö en Kopenhagen beginnen dankzij de brug over de Sont steeds meer te integreren. Dat is voorzien. Maar welke economische baten dit heeft, valt niet te kwantificeren. Want wat neem je mee in je model: economische groei aan de Deense kant door een hogere omzet van relatief goedkoop Deens bier dankzij de Zweden? Is iets voor te zeggen. Maar moeten de kosten van bijkomend ongerief (ongelukken door dronkenschap, leverproblemen, schulden) daar dan weer van worden afgetrokken?

Deze waarheid is voor de man in de straat goed te bevatten, maar blijkt niet door te dringen bij beleidsmakers bij de rijksoverheid. Meer dan ooit is daar de “business case” (in modern jargon) tot hoeksteen van het beleid verklaard. De spreadsheet is daarbij natuurlijk geduldig. De verleiding om de kosten te laag te begroten is één deel van het spel. En dat resulteert natuurlijk in latere “overschrijdingen”.

Spannender nog is het om een “slag te slaan” naar de toekomstige opbrengst. Gespecialiseerde bureaus bieden een helpende hand. In hun rapporten melden zij als regel keurig de onzekerheden rond hun uitgangspunten, maar dat detail is onder het tapijt verdwenen als het aankomt op politieke besluitvorming. De baten-kant van de business-case is dus nog “zwakker” dan de kosten-kant. De kosten-batenanalyses produceren dus schijnzekerheden, die echter wel zeer behulpzaam zijn om besluiten uit te stellen, of zelfs af te stellen, of naderhand – wegens de “enorme overschrijdingen” - nog weer eens ter discussie te stellen.

Is dit erg? Het antwoord is volmondig “ja”. Waar de dictatuur van de kosten-batenanalyse voor infrastructuur toe kan leiden kunnen we zien aan de povere kwaliteit van ons weg- en spoorwegennet.

Helaas niet alleen daar. Ook de ontwikkeling van de digitale infrastructuur wordt hierdoor sterk geremd.

Hiervan kunnen vele voorbeelden gegeven worden, maar een treffend en op dit moment actueel punt is dat van de elektronische identificatie. Den Haag ritselt van de projecten op dit gebied: een zorgpas, een studenten-chipcard, e-Government, e-Voting, elektronische identificatie voor belastingaangifte. En elk van die projecten kampte met hetzelfde probleem: de behoefte aan een elektronische identiteitskaart die betaalbaar is binnen de business case van het eigen project.

Het Ministerie van Binnenlandse Zaken is verantwoordelijk voor de Nederlandse reis- en identiteitsdocumenten. Het beheert daartoe een uitstekend systeem om deze documenten uit te geven. In de documenten die nu worden verstrekt is zelfs de ruimte voor een “chip” uitgespaard. Maar ook dit Ministerie krijgt de “business case” binnen het eigen domein niet rond, want in hoeveel gevallen moet een burger nou eigenlijk echt naar het gemeentehuis en zich daarbij identificeren?

Hoewel de uitgifteprocedure beschikbaar en de technologie al goeddeels in huis is, komt er derhalve door strikte toepassing van de kosten-batenanalyse per individueel project niets van de landelijke uitrol van één eenduidig elektronische identiteitsbewijs.

En ook dat is erg, want daardoor blijven goede mogelijkheden voor betere en meer efficiënte dienstverlening bij overheid en bedrijfsleven onbenut. Uitvoeringsorganisaties worden niet uitgedaagd om over de grenzen van hun

eigen organisatie te kijken en met toepassing van elektronische identificatie hun uitvoeringsproces veel effectiever en minder fraudegevoelig te maken. Ook de burger en het bedrijfsleven blijven verstooken van mogelijkheden om veel klantvriendelijker en “op afstand” diensten af te nemen van deze organisaties.

De ministers De Graaf en Remkes hebben het in handen. Het kabinet wil ontbureaucratisering. Zij kunnen het mogelijk maken. Het ene betrouwbare elektronische identiteitsbewijs is daarvoor de sleutel. Een realistische raming is nodig van de kosten. Maar als het gaat om de baten, dan is er – alle wetenschap ten spijt – niets anders dan een goed beargumenteerd geloof dat elektronische identificatie cruciaal is en dat deze infra-structuur op vele fronten een impuls geeft voor kostenbesparing binnen de overheid, maar ook voor zowel kostenbesparing als ook voor nieuwe producten binnen het bedrijfsleven.

Drs. Nanko Boerma is Directeur van het Management Centrum te Den Haag