

# De kosten en baten van internationale organisaties

*Michiel de Nooij en Jules Theeuwes*

*De Nederlandse overheid probeert actief om internationale organisaties (zoals het Joegoslavië Tribunaal, NAVO-onderdelen en EU-bureau's) te overtuigen zich in Nederland te vestigen. Andere landen proberen hetzelfde. Daarom gaat dit proces gepaard met het aanbieden van soms substantiële voordelen voor de betreffende organisatie, die voor de Nederlandse samenleving kostbaar zijn. Naast deze kosten brengt de vestiging van een internationale organisatie ook voordelen met zich mee: zo geven de medewerkers en de organisatie vooral geld uit in het land waar ze gevestigd zijn. In dit artikel wordt geanalyseerd of de baten opwegen tegen de kosten en of het enthousiasme voor het aantrekken van internationale organisaties economisch onderbouwd kan worden. (van de redactie)*

In de jaren negentig heeft de overheid succesvol geprobeerd internationale organisaties naar Nederland te halen. Momenteel zijn er dertig internationale organisaties in Nederland gevestigd. Deze internationale organisaties voeren algemene (publieke) taken uit in opdracht van de deelnemende landen, die zich door middel van internationale verdragen aan de organisatie hebben verplicht (Reinich, 2002). Bekende in Nederland gevestigde internationale organisaties zijn onder meer Europol, het Joegoslavië Tribunaal en het Europees Octrooi Bureau. Bij een internationaal besluit over de vestiging van een internationale organisatie geven meestal meerdere landen aan dat ze deze internationale organisatie willen huisvesten. Ieder land maakt dan een zogenaamd *bidbook*, waarin wordt aangegeven wat de voorwaarden zijn waaronder de internationale organisatie zich in het betreffende land kan vestigen. Het voorbereiden van een *bidbook* met bijbehorende strategie en de daadwerkelijke bijdragen van het gastland

aan huisvesting, beveiliging, begeleiding en andere voorrechten gaat gepaard met aanzienlijke kosten. Uiteraard zijn er aan het naar Nederland halen van een internationale organisatie ook voordelen verbonden. Zo geven internationale organisaties en hun medewerkers geld uit in Nederland. Er zijn ook immateriële voordelen: de vestiging van de internationale organisatie in Nederland kan bijdragen aan de wereldvrede of aan de internationale rechtsorde. Een internationale organisatie heeft meestal ook uitstralingseffecten op de samenleving, bijvoorbeeld op het veiligheidsgevoel, of op de sociale omgeving.

Onduidelijk is echter hoe de kosten van internationale organisaties zich tot de baten verhouden. In dit artikel is een kosten-batenanalyse opgesteld om deze verhouding te onderzoeken. In een kosten-batenanalyse wordt de netto contante waarde van een project uitgerekend. Kosten-batenanalyses worden veelvuldig toegepast, bijvoorbeeld bij de evaluatie van infrastructurele projecten, milieu-investeringen en het ontwikkelen van nieuw beleid. Praktische voorbeelden van recente kosten-batenanalyses betreffen de zeetoeegang Noordzeekanaalgebied, de technologiesubsidies van Economische Zaken, het participeren in de ontwikkeling van de Joint Strike Fighter, Maasvlakte 2 en het verhogen van collegegelden (zie CPB, 2001; Cornet, 2001; Koning en Minne, 2001; CPB/NEI/RIVM, 2001; Canton, 2001). In essentie is een kosten-batenanalyse erg eenvoudig. Er bestaat een door het Centraal Planbureau en andere onderzoeksbureaus opgestelde leidraad voor kosten-batenanalyses van infrastructurele projecten (Eijgenraam *et al.*, 2000). Deze leidraad is een belangrijke inspiratiebron voor dit onderzoek geweest. In paragraaf 1 worden een aantal kernpunten van kosten-batenanalyses beschreven. In paragraaf 2 wordt aangegeven welke effecten optreden bij de vestiging en het verblijf van internationale organisaties. Het waarderen van deze effecten is lastiger dan het in eerste instantie lijkt, zie paragraaf 3. In paragraaf 4 wordt de kosten-batenanalyse toegepast op de vestiging en het verblijf van drie specifieke internationale organisaties. Hierbij zijn met het oog op variatie drie sterk verschillende internationale organisaties gekozen, namelijk het Joegoslavië Tribunaal (International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia; ICTY), de International Service for National Agricultural Research (ISNAR), en de Regional Headquarters Allied Forces North Europe (AFNORTH). Niet-economen tellen alle werkgelegenheid en alle bestedingen van een internationale organisatie als baat. Hierbij gaan ze ervan uit dat deze baten permanent zijn. De hier gevolgde aanpak komt veel lager uit. In paragraaf 5 volgt een conclusie.

## 1 Kosten-batenanalyse

In een kosten-batenanalyse worden alle effecten op de samenleving van een bepaald beleidsvoorstel of project geïnventariseerd en gewaardeerd. Deze effecten kunnen positief (baat) of negatief (kost) zijn. Om effecten op verschillende momenten in de tijd met elkaar vergelijkbaar te maken, wordt van alle bedragen de contante waarde berekend. Het Ministerie van Financiën (1995) heeft voorgeschreven dat de hierbij gebruikte rente- of discontovoet 4 procent moet zijn. Het saldo van de kosten en baten (de netto contante waarde) maakt duidelijk of het beleid of project aantrekkelijk is voor de samenleving. Effecten die niet in geld gewaardeerd kunnen worden, zijn opgenomen als pro memorie post, zodat die in de afweging kunnen worden meegewogen.

In een kosten-batenanalyse wordt 'de vestiging en het verblijf van een internationale organisatie in Nederland' vergeleken met 'de vestiging en het verblijf van diezelfde internationale organisatie in het buitenland'. Alleen de effecten die specifiek verbonden zijn aan de vestiging in Nederland worden dus meegenomen. Zo is het product dat een internationale organisatie maakt en waar de burgers van alle deelnemende landen voordeel bij hebben meestal geen specifiek effect van vestiging in Nederland. Hetzelfde effect doet zich namelijk ook voor bij vestiging in het buitenland.

Bij het inventariseren van alle effecten van een project kan een kosten-batenanalyse gestructureerd worden door onderscheid te maken tussen verschillende soorten effecten. Het eerste onderscheid is dat tussen de directe en de indirecte effecten. *Directe* effecten vloeien rechtstreeks voort uit het project. Voorbeelden zijn het product dat gemaakt wordt en de productiekosten. *Indirecte* effecten vloeien voort uit een direct effect. Zo leiden de lonen van de werknemers van een internationale organisatie tot bestedingen en tot een verhoging van de omzet van detailhandelaren en vervolgens van groothandelaren enzovoort. De huisvesting van medewerkers in een stad met een tekort aan huurwoningen leidt tot een toename van de gemiddelde huurprijs hetgeen nadelig is voor andere huurders in de stad.

Een tweede onderscheid is tussen *geprijsde* en *niet-geprijsde* effecten. Als een goed of dienst op een markt wordt verhandeld (zoals kantooruimte en arbeid) dan kan een effect makkelijk van een 'waarde' (of prijs) worden voorzien. Niet-geprijsde effecten kunnen niet van een waarde worden voorzien omdat er geen markt en dus geen marktprijs is. Zo kan de aanwezigheid van een internationale organisatie een positief effect uitoefenen op het Nederlandse imago. Soms kan een effect waarvoor geen markt bestaat toch gewaardeerd worden. Zo worden bij infrastructuurprojecten de minuten 'reistijdwinst' vaak gewaardeerd op basis van enquêtes onder reizigers.

Een derde onderscheid is bij welke groep positieve en negatieve effecten terechtkomen. Een veelgebruikte indeling naar groepen is geografisch van aard: is het effect lokaal, regionaal of nationaal? De medewerkers van de internationale organisatie besteden vooral in de regio waar de internationale organisatie staat, terwijl de kosten die de nationale overheid maakt door alle Nederlanders worden gedragen. Het is ook mogelijk onderscheid te maken naar inkomensklasse waar de kosten of baten terechtkomen.

Bij een kosten-batenanalyse wordt meestal over dertig jaar verdisconteerd. Deze aanpak is hier ook gevolgd.

## **2 Beschrijving van de effecten van internationale organisaties voor het land van huisvesting**

Bij de effecten van een internationale organisatie voor het land van huisvesting maken we onderscheid tussen bestedingen, effecten voor de overheidsbegroting en uitstralingseffecten. Deze effecten worden in deze paragraaf beschreven. Het waarderen van de effecten wordt behandeld in paragraaf 3.

**Bestedingen.** Het bestedingseffect van een internationale organisatie gevestigd in Nederland wordt gemeten in vergelijking met een vestiging van dezelfde organisatie in het buitenland. Een hier gevestigde internationale organisatie en haar medewerkers geven meer in Nederland uit dan wanneer deze organisatie in het buitenland zou staan. Door de grotere vraag neemt het nationaal product toe. De orga-

nisatie huurt bijvoorbeeld een gebouw, huurt schoonmaakdiensten in en bestelt kantoormiddelen. De werknemers van de internationale organisatie besteden het grootste deel van hun inkomen hier. Sommige Nederlanders die voor de internationale organisatie werken zouden hier ook voor werken als deze in het buitenland was gevestigd. Andere Nederlandse werknemers werken alleen maar bij de internationale organisatie omdat ze in Nederland staat. De eerste groep krijgt geen extra inkomen, maar dit inkomen wordt nu wel in Nederland uitgeven. De effecten hiervan zijn vergelijkbaar met de bestedingen van de buitenlandse werknemers van de internationale organisatie. Voor de tweede groep Nederlanders schept de aanwezigheid van de internationale organisatie extra werkgelegenheid, bijvoorbeeld in staffuncties of facilitaire diensten. Voor bepaalde staffuncties, zoals public relations en juridisch advies, is beheersing van de lokale taal en kennis van de gebruiken en rechtspraak nuttig. Facilitair personeel (bijvoorbeeld portiers, kantinepersoneel en onderhoudsmedewerkers) wordt vanwege praktische overwegingen vaak lokaal geworven. Waarschijnlijk zal de internationale organisatie niet veel extra werkgelegenheid opleveren, omdat internationale organisaties internationaal willen zijn en hun personeel daarom ook internationaal werven. Dit laatste is soms ook verplicht. De gevolgen van deze additionele werkgelegenheid hangen af van de situatie op de Nederlandse arbeidsmarkt. In paragraaf 3 wordt hierop ingegaan.

Een internationale organisatie trekt bezoekers, andere bedrijven en/of andere organisaties aan. Zo bezoeken advocaten het Joegoslavië Tribunaal (ICTY). Deze bezoekers maken verblijfskosten, zoals uitgaan in hotels, restaurants en winkels. Theoretisch is het mogelijk dat door deze bezoeken schaalvoordelen in Nederland gerealiseerd worden. Als veel bezoekers van AFNORTH via vliegveld Beek zouden reizen, dan stijgt de vraag naar vliegreizen via Beek. Hierdoor kan het voor luchtvaartmaatschappijen economisch rendabel zijn om de frequentie van de verbindingen of het aantal verbindingen uit te breiden. Hierdoor verbetert ook de keuzemogelijkheid voor Nederlandse reizigers. Het is echter niet gebleken dat dergelijke schaalvoordelen optreden.

**Effecten op de overheidsbegroting.** Voor de overheidsbegroting zijn drie effecten van belang. Ten eerste, neemt de werkgelegenheid toe door de komst van een internationale organisatie en hoeft de overheid

minder werkloosheidsuitkeringen te verstrekken. Tegelijkertijd ontvangt de overheid meer belasting omdat meer Nederlanders werk hebben. De baten hiervan voor de overheid zijn gelijk aan de daling van de werkloosheidsuitkering en de gestegen belastingopbrengsten. Voor de samenleving als geheel zijn de verlaging van het aantal werkloosheidsuitkeringen en de hogere belastingen slechts herverdeling. Dit moet dan ook niet tot uitdrukking komen in een kosten-batenanalyse. Wel is er voor de samenleving het voordeel dat er minder belastingen geheven moeten worden om de uitkeringen te betalen. Omdat belastingen keuzes van mensen beïnvloeden, leiden lagere belastingen tot minder verstoring. Alleen dit laatste effect is als werkgelegenheidsbate in de analyse meegenomen (zie verderop voor de gebruikte aannames over de kosten van belastingheffing). Ten tweede zijn er uitgaven in verband met het aantrekken en de feitelijke vestiging van de internationale organisatie door bijvoorbeeld het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Voorbeelden zijn lobbykosten en het regelen van huisvesting en (start)subsidies. Door de tijdsbesteding van de betrokken ambtenaren en hun salaris te gebruiken, kan een inschatting van de lobbykosten gemaakt worden. Ten derde geeft de overheid exploitatiebijdragen. Het gaat hierbij om de bijdrage voorzover die hoger is dan het bedrag dat Nederland zou geven als de internationale organisatie in een ander land gevestigd zou zijn. Voorbeelden zijn bijdragen aan het gebouw, fiscale regelingen voor het personeel, extra beveiliging ten laste van de Nederlandse overheid en extra werk voor ambassades (bijvoorbeeld in verband met het verstrekken van reis- en verblijfsvergunningen). Voor een deel zijn deze bijdragen geprijsd, bijvoorbeeld wanneer geld wordt toegezegd of wanneer minder belasting betaald moet worden. Sommige effecten zijn niet geprijsd, zoals de inzet van militairen bij bewaking. De fiscale regelingen zijn vaak niet te beschouwen als kostenpost, omdat als een internationale organisatie in het buitenland is gevestigd deze organisatie en haar medewerkers ook geen belasting betalen in Nederland.

Ten slotte wordt de overheid gefinancierd uit de algemene middelen, die door middel van belastinggeld worden vergaard. Belastingheffing werkt verstorend, mensen maken andere keuzes door belasting dan ze zonder belasting zouden maken (er is bijvoorbeeld minder aanbod van werk en mensen sparen minder). Voor een correcte berekening van de maatschappelijke effecten van de uitgaven en baten van de overheid

moeten deze kosten van belastingheffing worden meegenomen.<sup>1</sup> In de literatuur (zie Cornet, 2001) zijn schattingen gevonden van de verstoringseffecten van marginale belastingheffing van 15-50 procent. In onze berekeningen hebben we daarom de baten en uitgaven van de overheid met 25 procent verhoogd.

**Uitstralingseffecten.** De uitstralingseffecten volgen uit de vestiging en de aanwezigheid van een internationale instelling in Nederland. Deze *spillover*-effecten kunnen belangrijk zijn, maar zijn niet (of nauwelijks) in geld uit te drukken. Deze posten worden in paragraaf 5 beschreven en als pro memorie post opgenomen. Een eerste effect is het verbeteren van de internationale reputatie van Nederland door het herbergen van internationale organisaties. Zo profileert Den Haag zich als stad van vrede en gerechtigheid. Deze reputatie in het buitenland wordt door Nederlanders positief gewaardeerd.<sup>2</sup> Een tweede effect is dat het optreden als gastland van een internationale organisatie op een concrete manier kan bijdragen aan een aantal doelen van de Nederlandse regering, zoals bijdragen aan de wereldvrede en de internationale veiligheid en het vormgeven aan ontwikkelingssamenwerking. Een derde effect is dat door de vestiging van een internationale organisatie Nederlandse burgers en bedrijven een groter risico kunnen lopen. Bijvoorbeeld wan-

---

1 Kosten van belastingheffing worden niet altijd in de kosten-batenanalyse meegenomen. Cornet (2001) neemt dit wel mee. Impliciet gebeurt dit echter ook in het Athena-model van het CPB. Athena is bijvoorbeeld toegepast bij de kosten-batenanalyse van de HSL-Oost (zie Dijkman *et al.*, 2000). Het toerekenen van kosten van belastingheffing sluit tevens aan bij het standpunt van het Ministerie van Financiën (1995, p. 20) bij de heroverweging van de discontovoet. Het ministerie geeft hierbij aan dat ook als men de juiste discontovoet gebruikt, er drie goede redenen zijn om bij een positieve netto contante waarde toch te besluiten het project niet uit te voeren. Een van de redenen is het negatieve economische effect van belastingheffing die moet plaatsvinden omdat niet alle maatschappelijke effecten op de rijksbegroting tot uitdrukking komen.

2 Een deel van de uitstralingseffecten kan eventueel worden gewaardeerd. Zo is het mogelijk om de reputatie in het buitenland te waarderen. Hiervoor is inzicht nodig in hoeveel een specifieke internationale organisatie bijdraagt aan de internationale reputatie van Nederland én hoeveel Nederlanders gemiddeld voor deze extra reputatie over zouden hebben. Dit laatste kan met een willingness-to-pay-onderzoek worden onderzocht.

neer het gevaar voor een aanslag toeneemt door de aanwezigheid van een internationale organisatie. Dit speelt vooral bij internationaal-juridische instellingen en militaire instellingen. Dit effect treedt op ondanks waardeerbare extra beveiligingsinspanningen. Mogelijk zijn buurtbewoners van internationaal-juridische of militaire organisaties minder bang voor berovingen en inbraken door de grotere aanwezigheid van politie in hun wijk. Deze politiemensen worden elders echter minder ingezet. In andere gebieden kan de criminaliteit daarom zijn toegenomen en daarmee het gevoel van onveiligheid bij de bewoners. Per saldo is dit effect klein. Wel treedt herverdeling op van onveiligheidsbeleving. Een vierde effect is dat een internationale organisatie een positieve bijdrage aan de culturele diversiteit in Nederland kan leveren.<sup>3</sup> Een vijfde effect is dat het binnenhalen van een internationale organisatie de kans verhoogt of verlaagt dat een andere internationale organisatie wordt binnengehaald. Dit verschilt per soort internationale instelling. De kans wordt vergroot bij 'agglomeratievoordelen' van internationale organisaties. Bijvoorbeeld door de concentratie van internationaal-juridische instellingen in Den Haag kan een volgende internationaal-juridische instelling mogelijk effectiever opereren, waardoor Den Haag makkelijker weer een juridische instelling kan aantrekken. Bij andere internationale organisaties zal het verkrijgen van een organisatie het binnenhalen van de volgende juist bemoeilijken. Dit speelt vooral bij EU-organisaties, omdat ieder land een evenredig deel van de instellingen van de EU wil hebben.

Een laatste effect is dat Nederlandse bezoekers minder ver hoeven te reizen door de nabijheid van hier gevestigde internationale organisaties. Deze lagere reiskosten zijn moeilijk te kwantificeren, omdat dat mede afhangt van waar de internationale organisatie anders gevestigd zou zijn. Voor de bespaarde reiskosten maakt het immers veel uit of de reis naar België of Zwitserland gaat.

3 Niet iedere bijdrage van buitenlanders aan de culturele diversiteit wordt positief gewaardeerd. Omdat het bij internationale organisaties vooral om hoger opgeleide medewerkers gaat die weinig problemen veroorzaken, zal dit overwegend wel positief zijn. Echter, we hebben dit effect alleen bij AFNORTH als significant ingeschat omdat deze organisatie duidelijk in de omgeving geïntegreerd is.



### 3 Waarderen van de effecten van internationale organisaties voor het land van huisvesting

De bestedingen van een internationale organisatie, haar werknemers en haar bezoekers (hier kortweg de bestedingen genoemd) veroorzaken een macro-economische bestedingsimpuls. Een bestedingsimpuls heeft op korte termijn een positief effect op de productie. Op lange termijn wordt de productie echter bepaald door de hoeveelheid productiemiddelen en hoe deze worden ingezet. In deze paragraaf wordt het verschil tussen het korte- en langetermijneffect uitgelegd aan de hand van figuur 1. De drie gebruikte curven zijn: een dalende vraagcurve (bij een hoger prijspeil kopen mensen minder), een stijgende korte termijn aanbodcurve (bij een hoger prijspeil bieden bedrijven op korte termijn meer goederen en diensten aan), en een verticale lange termijn aanbodcurve (het aanbod van goederen en diensten hangt op lange termijn alleen af van hoeveel productiemiddelen er zijn, en niet van het prijspeil). Initieel verkeert de economie in evenwicht (punt A): het korte- en langetermijnaanbod zijn gelijk aan de vraag. De productie is genormaliseerd op 100. In dit evenwichtspunt wordt het nationaal product bepaald door hoeveel productiemiddelen er zijn en hoe deze worden ingezet. Het aantal productiemiddelen, de aanwezige hoeveelheid arbeid en kapitaal, hangt af van investeringen en wettelijke regelingen die werk al dan niet aantrekkelijk maken, zoals het wettelijk minimumloon. Hoe efficiënt deze middelen worden ingezet, hangt af van de economische organisatievorm, de stand van de technologische kennis en van investeringen in onderwijs, onderzoek en ontwikkeling. Bestedingen van een internationale organisatie hebben hier geen invloed op. Op lange termijn wordt zoveel geproduceerd als mogelijk is bij efficiënte inzet van de productiemiddelen arbeid en kapitaal. Dit is het natuurlijke productieniveau, waarbij op de arbeidsmarkt alleen maar frictiewerkloosheid (of natuurlijke werkloosheid) is.

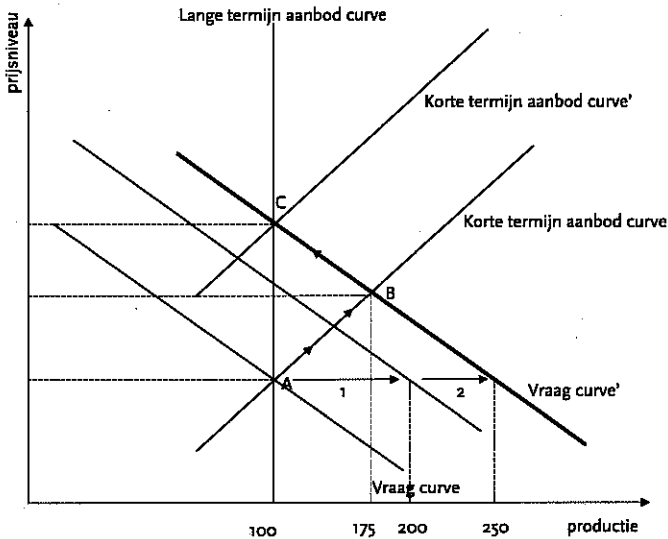
Na de komst van een internationale organisatie leiden de bestedingen in een eerste ronde tot een toename van de omzet en productie bij Nederlandse bedrijven. Dit is het impacteffect. Bij ieder prijspeil neemt de vraag naar Nederlandse goederen en diensten toe: de vraagcurve verschuift naar rechts (aangegeven met 1). Deze directe impuls is hier op 100 verondersteld. Door de toegenomen vraag stijgt de omzet, de pro-

ductie en daarmee de werkgelegenheid. Dit betekent dat in die Nederlandse bedrijven hogere (arbeids- en winst)inkomens worden gegenereerd. Dit proces gaat verder omdat de medewerkers en de Nederlandse ondernemers in een tweede ronde hun hogere inkomens op hun beurt zullen besteden bij Nederlandse bedrijven. Dit genereert weer hogere inkomens en meer bestedingen in een derde ronde. Dit proces van doorwerking is het multiplierproces. In elke ronde wordt het nationaal product hoger en stijgt de werkgelegenheid. Dit proces is echter eindig omdat de bestedingen in elke ronde kleiner worden. In elke ronde lekt er inkomen weg bijvoorbeeld omdat er uit de inkomens wordt gespaard of omdat men geen Nederlandse producten maar ingevoerde goederen koopt. Het totale extra vraageffect, het multiplier-effect, is in figuur 1 weergegeven met '2'. De nieuwe vraagcurve is nu vraagcurve'. Als de prijzen onveranderd zouden zijn, dan zou de productie toegenomen zijn met 150 namelijk van 100 naar 250.<sup>4</sup> In het nieuwe kortetermijnevenwicht (het snijpunt van de korte termijn aanbodcurve met de korte termijn vraagcurve) is het aanbod met minder dan deze 150 toegenomen en is tegelijkertijd het prijspeil gestegen. Het prijspeil en de productie zijn nu toegenomen (punt B).

Hoeveel de productie toeneemt door de vraagimpuls van de internationale organisatie hangt af van hoe steil de korte termijn vraag- en aanbodcurven verlopen. Er zijn twee extremen. Het ene uiterste is als de economie in een laagconjunctuur verkeert. De vraagimpuls wordt dan helemaal omgezet in een toename van de productie. Alle uitgaven van de internationale organisatie zijn dan baten. Het andere uiterste is als de economie in een hoogconjunctuur verkeert en alle productiemiddelen in de economie worden benut. De vraagimpuls van de internationale organisatie vertaalt zich geheel in een grotere prijsstijging terwijl de productie niet toeneemt. Wij hebben gekozen voor een tussenpositie waarin de helft van de vraagimpuls van de internationale organisatie

4 Deze bestedingsmultiplier kan met behulp van een input-outputtabel worden achterhaald, of uit de literatuur. Zo zijn de werkgelegenheidsbaten van de Zuiderzeelijn: 100 directe banen en 30 extra via multipliers. Experts (Koopmans toen van CPB nu van de SEO en Oosterhaven van de Universiteit Groningen) schatten de bestedingseffecten van de internationale organisatie en haar medewerkers tussen de 0 en 0,5 extra banen per baan bij de internationale organisatie. In onze berekeningen gaan we uit van 0,5.

Figuur 1 De korte en langetermijneffecten van bestedingen



resulteert in hogere productie. In figuur 1 laten we de productie toenemen met 75 (van 100 naar 175).

Deze extra productie wordt gerealiseerd door een intensievere benutting van de productiemiddelen, bijvoorbeeld door langere productietijden en een daling van de werkloosheid tot onder het frictieniveau. Deze intensievere benutting leidt tot spanningen in de economie, zoals schaarste op de markt voor productiemiddelen (de arbeidsmarkt) en schaarste op bepaalde goederenmarkten, zoals de markt voor huurappartementen. Dit leidt tot prijs- en loonstijgingen. Prijsstijgingen remmen de bestedingen af en loonstijgingen remmen de inzet van arbeid en daardoor de productie af. Hierdoor verschuift de aanbodcurve naar boven (naar de korte termijn aanbod curve'). Door het stijgende prijspeil daalt de productie van boven het natuurlijke niveau weer terug naar het natuurlijke productieniveau (en de werkloosheid keert terug naar het natuurlijke werkloosheidsniveau). Alleen de prijzen en de lonen zijn gestegen. Dit natuurlijke productieniveau wordt bepaald door de hoeveelheid beschikbare productiemiddelen en de manier waarop deze ingezet worden (punt C). Er wordt in het voorbeeld dan weer 100 geproduceerd. Het aanbod is even groot als vóór de komst van de internationale organisatie, maar de vraag van de internationale organisatie heeft

een deel van de binnenlandse vraag verdrongen. Op lange termijn is de vraagimpuls dus uitgewerkt.<sup>5</sup>

Net als het CPB in het ATHENA-model (Vromans, 1998) is hier aangenomen dat bestedingsimpulsen, zoals de komst van een internationale organisatie, na ongeveer tien jaar zijn uitgewerkt en de economie weer in evenwicht verkeert. In de berekeningen verdwijnt hier ieder jaar 10 procent van de oorspronkelijke toename van de productie en extra werkgelegenheid.

**Permanente, langetermijneffecten: specialisatievoordelen, technologische ontwikkeling, arbeidsmarktnevenwichtigheden en exploitatiebijdragen.** De komst van een internationale organisatie kan ook permanente langetermijneffecten hebben. Ten eerste verschuift de productmix van de Nederlandse economie naar diensten waar internationaal meer vraag naar is. De productie van de internationale organisatie verdringt op lange termijn wel de Nederlandse productie, maar de productie van de internationale organisatie is waardevoller (met de opbrengst hiervan kunnen meer goederen en diensten worden geïmporteerd dan mogelijk was voor de komst van de internationale organisatie). Een tweede effect is dat door de komst van een internationale organisatie de manier waarop de productiemiddelen worden gecombineerd verbetert, waardoor met dezelfde productiemiddelen meer geproduceerd wordt (zie Heertje, 2001). Dit kan belangrijk zijn bij technologisch geïntendeerde instellingen. Beide effecten kunnen in figuur 1 worden weergegeven door een verschuiving van de lange termijn aanbodcurve naar rechts. Het lange termijn evenwichtsniveau van de productie (punt C) ligt dan ook meer naar rechts. Ook kan de komst van een internationale organisatie tot hogere productie leiden als de internationale organisatie een bestaande onevenwichtigheid op de arbeidsmarkt oplost. Bijvoorbeeld wanneer een internationale organisatie vooral laaggeschoolden vraagt en juist deze groep op de arbeidsmarkt moeilijk aan een baan kan komen. Hierdoor kan de werkloosheid onder laaggeschoolden permanent dalen. Voor de hier onderzochte organisatie lijken bovenstaande langetermijneffecten niet van belang te zijn. Deze effecten zijn in de praktijk heel lastig te kwantificeren.

<sup>5</sup> Een uitgebreidere beschrijving van de werking van bestedingseffecten kan worden gevonden in Mankiw (2001, hoofdstuk 31 en 32 en vooral pagina's 720-723).

Een ander mogelijk langetermijneffect is dat internationale organisaties boven het marktloon betalen. In eerste instantie lijkt dit het geval te zijn. Echter een deel van de hoge salarissen is een compensatie voor de minder gunstige (sociale) verzekeringen die werknemers bij een internationale organisatie hebben ten opzichte van werknemers bij andere bedrijven. Hierdoor is dit effect slechts van toepassing voor een deel van de loonsom. Tevens moet dit effect slechts bij een deel van de werknemers worden geteld, namelijk bij de Nederlanders die niet bij de internationale organisatie zouden werken als deze in een ander land zou staan.

Het vijfde mogelijk langetermijneffect is de exploitatiebijdrage van de Nederlandse overheid. Dit is een permanent effect zowel bij de inzet van productiemiddelen ten bate van de internationale organisatie, zoals politiemensen, als bij bijdragen in geld. Als de Nederlandse overheid mensen vrijmaakt om te werken ten bate van de internationale organisatie dan kunnen deze mensen niet meer productief worden ingezet in de Nederlandse economie. Hierdoor daalt de productie. Dit is een permanent effect (indien de exploitatiebijdrage permanent is). Deze mensen kunnen ook in de toekomst geen Nederlandse goederen maken. Bij bijdragen in geld wordt weliswaar evenveel geproduceerd, maar er is minder productie voor Nederlanders beschikbaar (een deel wordt weggegeven). Beide soorten bijdragen kunnen in figuur 1 worden weergegeven door een verschuiving van de lange termijn aanbodcurve naar links.

#### **4 Kosten-batenanalyse van drie internationale organisaties**

Voor drie individuele instellingen is een kosten-batenanalyse opgesteld volgens de methode die hiervoor uiteengezet is. Dit zijn kosten-batenanalyses op hoofdlijnen. Kleinere effecten, die geen effect op de resultaten hebben, zijn buiten beschouwing gelaten.<sup>6</sup> Ook is geen poging ondernomen om de uitstralingseffecten te waarderen. Vaak is het jaar 2001 als uitgangspunt genomen, omdat voor dit jaar de kengetallen van

<sup>6</sup> Zo is niet-frequente onderhuur van een conferentiezaal door ISNAR, waarvan verwante Nederlandse organisaties profiteren omdat dit onder de marktprijs gebeurt, buiten beschouwing gelaten.

de internationale organisaties het best bekend zijn. Uiteraard zijn de eenmalige en tijdelijke bijdragen van de Nederlandse overheid in andere jaren, voorzover beschikbaar, meegenomen in de berekeningen.

Alliedrie de internationale organisaties verlenen diensten aan de internationale gemeenschap. Deze diensten zijn voor Nederland op dezelfde wijze beschikbaar als voor andere landen en hangen niet af van de vestigingsplaats. AFNORTH zorgt voor 'gezamenlijke verdediging'. Nederland wordt niet beter verdedigd omdat AFNORTH in Nederland staat. ICTY (Joegoslavië Tribunaal) werkt aan 'gerechtigheid op de Balkan'. Tevens hoopt men dat dit in de toekomst oorlogen en misdaden tegen de menselijkheid helpt te voorkomen. De kwaliteit of hoeveelheid hiervan hangt niet af van in welk land dit wordt gedaan. Het is wel mogelijk dat ICTY effectiever is door de clustering van juridische instellingen in Den Haag. ISNAR helpt onderzoekers naar landbouw-mogelijkheden in ontwikkelingslanden.

ISNAR.<sup>7</sup> De International Service for National Agricultural Research (ISNAR) is in 1979 opgericht en sinds 1980 in Den Haag gevestigd. ISNAR ondersteunt en stimuleert agrarisch onderzoek ten bate van ontwikkelingslanden. Dit gebeurt vanuit een wereldwijd netwerk van vijftien zusterorganisaties. Ook met een aantal Nederlandse kennisinstellingen wordt samengewerkt, zoals de Erasmus Universiteit Rotterdam en het International Institute of Social Studies in Den Haag. De financiële baten van samenwerking vinden echter vooral hun weg naar partners in ontwikkelingslanden. ISNAR geeft 7.300.000 euro (77 procent van het budget) in Nederland uit. In Nederland geeft ISNAR 3.078.000 euro uit aan goederen en diensten zoals kantooruimte, schoonmaakdiensten en projecten. In Nederland werken bij ISNAR twintig buitenlandse medewerkers. De bestedingen van deze medewerkers zijn geschat op 836.400 euro. Dit getal is de loonsom min een uit-

7 Deze kosten-batenanalyse is gebaseerd op een telefonisch interview met de heer Bie, de heer Fraser (respectievelijk algemeen directeur en financieel directeur van ISNAR) en de heer Lagerwaard (gemeente Den Haag), algemene informatie op [www.isnar.cgiar.org](http://www.isnar.cgiar.org), het ISNAR jaarverslag over 2000, de begroting voor 2001 en een schatting door de heer Fraser met betrekking tot de hoeveelheid van iedere begrotingspost die in Nederland wordt uitgegeven.

voerlek van 40 procent (aangenomen is dus dat 40 procent van het loon in het buitenland wordt besteed). De overige bestedingen van medewerkers zijn inbegrepen in de baten van extra werkgelegenheid (zie hieronder). De totale bestedingen van ISNAR en haar personeel komen daarmee uit op 3.914.000 euro.

ISNAR organiseert ongeveer tien conferenties en workshops in Nederland. Gemiddeld duren ze drie dagen en hebben ze tachtig internationale deelnemers. Een schatting van de besteding van bezoekers is tien conferenties maal zestig deelnemers maal een gemiddeld verblijf van vier dagen (drie dagen van de conferentie plus een dag vooraf) maal gemiddelde uitgaven per dag van 250 euro. De totale bestedingen van bezoekers zijn dan 600.000 euro. Mogelijk is dit een overschatting omdat een deel van deze uitgaven door ISNAR worden betaald als projectgerelateerde uitgaven.

Bij ISNAR werken in totaal tachtig mensen, waarvan zestig in Nederland. Van deze zestig werknemers is een derde Nederlander, een derde is van buitenlandse afkomst maar permanent woonachtig in Nederland (bijvoorbeeld door aanwezigheid van de partner; aangeduid als *foreign resident*) en een derde is buitenlands en woont hier tijdelijk (al kan tijdelijk ook negen jaar duren). De *foreign residents* worden als Nederlanders beschouwd vanwege de sterke banden met Nederland en banden van Nederlanders met hen (zoals familierelaties). ISNAR levert op korte termijn dus veertig banen. Aannemende dat Nederlandse medewerkers en de buitenlandse medewerkers evenveel verdienen, zijn de baten van deze extra werkgelegenheid gelijk aan 2.787.000 euro.

Omdat ISNAR in eerste instantie veertig banen voor Nederland creëert, geeft de overheid veertig werkloosheidsuitkeringen minder uit en krijgt zij meer belasting binnen. De baten hiervan zijn geschat op 24.000 euro per jaar en gewaardeerd tegen de kosten van belastingheffing van 25 procent. De baten zijn dan 240.000 euro. Verder zijn er een aantal vestigingskosten voor de overheid geweest. In 1999 heeft Den Haag een herhuisvestingssubsidie van plusminus 100.000 euro gegeven. Rond deze herhuisvesting zal nog een extra inspanning door ambtenaren geleverd zijn. Een zeer ruwe schatting is dat deze inzet qua omvang vergelijkbaar is met de subsidie. Inclusief kosten van belastingheffing

costte deze herhuisvesting Nederland 250.000 euro. De kosten voor het aantrekken van de internationale organisatie zijn op 1.250.000 euro (inclusief de kosten van belastingheffing) geschat.

Nederland geeft ISNAR jaarlijks een subsidie van ongeveer 1 miljoen euro. Er zijn drie verschillende aannames mogelijk over wat met dit bedrag zou gebeuren als ISNAR niet in Nederland gevestigd zou zijn. De ene extreme mogelijkheid is dat ISNAR dan geen Nederlandse bijdrage zou krijgen. De andere extreme mogelijkheid is dat ISNAR hetzelfde bedrag zou krijgen omdat het geld uit het budget van ontwikkelingssamenwerking komt. De derde mogelijkheid zit daar tussenin en is dat ISNAR dan minder zou krijgen dan nu. Een realistische mogelijkheid is dat de Nederlandse bijdrage aan het totale budget van ISNAR dan even groot is als het bedrag dat de zusterinstellingen van ISNAR van Nederland ontvangen. ISNAR schat dat ze in dat geval ongeveer 0,4 miljoen euro zouden krijgen. Voor deze laatste mogelijkheid is hier gekozen. Het verschil tussen deze 0,4 miljoen euro en de daadwerkelijke bijdrage van 1 miljoen euro verhoogd met de kosten van belastingheffing zijn de kosten van de exploitatiebijdrage van 750.000 euro. Verder heeft ISNAR af en toe contact met ambtenaren. Deze kosten zijn hier geschat op 2.500 euro (all in).

Door de samenwerking van ISNAR met verschillende Nederlandse kennisinstellingen vindt positieve kennisoverdracht plaats. De kleine omvang van ISNAR en de geringe bekendheid (zeker in Nederland) maakt dat de waardering voor de status die we hiermee krijgen waarschijnlijk klein is. De waardering hiervan is op nul gesteld. Gezien de geringe en positieve bijdrage van ISNAR aan ontwikkelingslanden is de invloed op de veiligheid van Nederland verwaarloosbaar en zeker niet negatief. De culturele en diplomatieke baten van ISNAR zijn lastig in te schatten, maar deze zijn wederom naar verwachting gering. Daarom zijn deze op nul gesteld. De overheidsteun aan ISNAR is een concrete steun aan ontwikkelingssamenwerking. Hiermee draagt ISNAR bij aan de internationale doelstellingen van de Nederlandse regering.

Van de bovenstaande kosten- en batenposten is in de eerste kolom van tabel 1 de contante waarde weergegeven. Deze contante waarden verschillen met de getallen die hierboven in de tekst worden genoemd en met getallen die actuele waarden in een bepaald jaar (meestal 2001)



betreffen. Zoals in paragraaf 3 is beschreven, zijn we ervan uitgegaan dat de bestedingseffecten, de werkgelegenheidsbaten en de verlaagde werkloosheidsuitkeringen tien jaar doorwerken terwijl de exploitatiebijdragen dertig jaar doorwerken.

Tabel 1 kosten-batenanalyse van ISNAR, AFNORTH en ICTY<sup>a</sup>

	ISNAR	ICTY met vertrek	AFNORTH
Bestedingen van de internationale organisatie en haar medewerkers	21123	348058	459067
Bestedingen van bezoekers	3238	*	3929
Extra werkgelegenheid voor Nederlanders	15040	*	32089
Effecten voor de overheid:			
– Werkgelegenheidsbaten	1727	2586	7335
– Vestigingskosten	-1840	-5107	0
– Exploitatiebijdrage	-24451	-29008	-4150
Status voor Nederland	0	+	0/+
Bijdrage aan de internationale doelstellingen	+	+	0
Veiligheid	0	-	-
Culturele baten	0	0	+
Diplomatieke baten	0	+	?
Saldo kosten en baten	14706	316529	498270
	+PM	?PM	?PM

- a Bij een disconteringsvoet van 4 procent zijn, normaal gesproken, de permanente toekomstige effecten 25 keer zo groot als het effect in een jaar. De verhouding tussen de bedragen in de tekst en tabel 1 is echter anders omdat deze instellingen in het verleden zijn opgestart.

Onder de middenlijn staan alle pro memorie posten die niet in geld zijn uitgedrukt. '+' wil zeggen dat het effect voor Nederland positief is, '-' is een voor Nederland negatief effect. '0' wil zeggen dat het effect nul of verwaarloosbaar klein is, terwijl '?' aangeeft dat het effect positief of negatief is (waarschijnlijk dus tevens verwaarloosbaar klein). '\*' geeft aan dat het binnen het kader van dit onderzoek niet mogelijk bleek om het budget van ICTY uit te splitsen naar verschillende categorieën bestedingen, deze post is daarom inbegrepen in de post 'bestedingen van de internationale organisatie en haar medewerkers'.

De netto contante waarde van het vestigen en verblijf van ISNAR is 14.7 miljoen euro positief. Door dit saldo te delen door de discontovoet van 4 procent wordt duidelijk dat deze totale geldwaarde van het saldo van de kosten en baten door de tijd vergelijkbaar is met een permanente ver-

hoging van het nationaal product met 0,6 miljoen euro. Naast dit financiële saldo zijn er ook niet in geld uit te drukken effecten. ISNAR draagt bij aan de internationale doelstellingen van de overheid. Deze pro memorie post komt bij het positieve financiële saldo. Zowel het financiële saldo en de pro memorie post zijn positief, dus zijn de baten van het aantrekken en vestigen van ISNAR groter dan de kosten.<sup>8</sup>

**Joegoslavië Tribunaal.**<sup>9</sup> Het Joegoslavië Tribunaal (ICTY) is sinds de oprichting in 1993 in Den Haag gevestigd. Het grootste deel van de begroting van 107 miljoen euro (in 2001) wordt in Nederland uitgegeven. In het voormalige Joegoslavië heeft ICTY een aantal veldkantoren. Hier werken ongeveer vijftig mensen een deel van het jaar. Deze mensen werken de rest van het jaar in Den Haag en daarom hebben ze het merendeel van hun persoonlijke bezittingen, zoals een huis en een auto, in Nederland. De uitgaven in het voormalige Joegoslavië zijn, omdat het prijsspijl daar veel lager is, maar een klein deel van de uitgaven. De belangrijkste kostenposten van ICTY zijn het personeel, de huur van drie gebouwen, de huur van ruimte in de gevangenis met de daarbijbehorende diensten, rechtshulp voor cliënten en reizen. Hier is aangenomen dat het gehele budget in Nederland wordt besteed. Het was niet mogelijk het budget van ICTY uit te splitsen naar loon en andere uitgaven. Hierdoor was het niet mogelijk de bestedingen van het personeel te corrigeren voor het uitvoerlek, zoals wel is gebeurd bij ISNAR en AFNORTH. De uitgaven door de circa 300 getuigen per jaar in Den Haag worden volledig door ICTY betaald. Hoeveel en hoe vaak advocaten naar Den Haag komen, kon niet worden geschat.

ICTY heeft ongeveer 1.200 medewerkers (dit is inclusief twintig rechters die formeel niet in dienst zijn bij het Joegoslavië Tribunaal).

8 Als de gehele overheidsbijdrage gezien zou worden als een extra bijdrage van de Nederlandse overheid, dan ontstaat een negatief financieel saldo. Hier staat een positief niet in geld uit te drukken effect tegenover. Hierdoor hoeft ook in dit, in onze ogen te negatieve, scenario geen negatief beeld te ontstaan.

9 Informatie over het Joegoslavië Tribunaal is afkomstig van interviews met de heer Muller en de heer Vermeulen (respectievelijk acting chief registry legal advisory section en chief human resource section), de heer Lagerwaard (gemeente Den Haag) de heer Schuurman (Ministerie van Buitenlandse Zaken), en algemene informatie op [www.un.org/icty](http://www.un.org/icty).

Hiervan behoren er 525 tot het internationaal geworven hogere personeel. Hiervan zijn er negentien van oorsprong Nederlands. Van het overige personeel (675 mensen) zijn er 120 lokaal geworven. Bij de internationaal geworven medewerkers zorgt ICTY niet voor extra werkgelegenheid. Dat geldt ook voor een deel van de lokaal geworven medewerkers omdat als ICTY elders zou staan er daar ook een aantal Nederlanders zou werken in ondersteunende functies. De extra werkgelegenheid van ICTY is geschat op honderd. Het salaris dat deze medewerkers krijgen, is reeds inbegrepen in het totale budget van ICTY. De baten voor de overheid van deze extra werkgelegenheid is geschat op 600.000 euro.

De Nederlandse overheid betaalt incidentele verbouwkosten zoals van de cellen. In 1998 is hier 0,45 miljoen euro en in 1999 4,5 miljoen euro aan uitgegeven. Inclusief de kosten van belastingheffing is dit: 0,562 miljoen euro en 5,62 miljoen euro. Verder is de Nederlandse overheid verantwoordelijk voor de beveiliging van ICTY, de woningen van rechters, de getuigen en het transport van gevangenen. De beveiliging binnen de gebouwen van ICTY wordt geregeld en betaald door de VN. De Politie Haaglanden krijgt hiervoor een doeluitkering van 2,042 miljoen euro (inclusief kosten van belastingheffing 2,553 miljoen euro).<sup>10</sup> De beveiligingskosten tussen 1993 en 2001 zijn proportioneel verondersteld aan de omvang (lees de begroting) van ICTY. Verder zijn we ervan uitgegaan dat een ambtenaar (verspreid over verschillende afdelingen) zich fulltime met ICTY bezighoudt. De kosten hiervan zijn geschat op 125.000 euro per jaar.

Het werk van ICTY is internationaal bekend, niet alleen binnen de juridische wereld maar ook daarbuiten, zeker tijdens de Milosevic-rechtszaak. In sommige landen wordt het werk van ICTY positief gewaardeerd, terwijl men er in sommige andere landen negatief over denkt. We denken dat de Nederlandse bevolking de status van ICTY en de mening hierover in andere landen per saldo positief waardeert. Tevens komen door de grotere naamsbekendheid mogelijk meer bezoekers naar Nederland. Het ondersteunen van ICTY draagt op een concrete

<sup>10</sup> Op de begroting van het Ministerie van Justitie staat een bijdrage aan de Dienst Justitiële Inrichtingen voor de cellen die ICTY huurt van de Nederlandse staat. Dit is echter geen kostenpost, maar een voorschot aan deze dienst. De daadwerkelijke kosten worden periodiek bij de VN in rekening gebracht.

manier bij aan de overheidsdoelstelling van het stimuleren van de wereldvrede. Als ICTY in een ander land zou staan en Nederland zou het daar ondersteunen, dan streeft Nederland dit doel ook na. Toen ICTY werd opgericht waren er echter geen andere landen die gastheer wilden zijn. Mogelijk leek ICTY niet aantrekkelijk omdat de verwachting bestond dat ICTY veel korter zou bestaan en kleiner zou blijven dan het geval is. Het gastheerschap draagt in dit geval wel bij aan de internationale doelstellingen van de Nederlandse overheid. De aanwezigheid van ICTY heeft waarschijnlijk een negatief effect op de veiligheid. Dit is een effect dat vooral in Den Haag gevoeld wordt. Een ander effect is dat door de aanwezigheid van ICTY veel vooraanstaande internationale juristen in Nederland verblijven. Dit verbetert de kwaliteit van het juridisch onderzoek in Nederland. Dit is opgenomen onder de noemer culturele baten.

Tevens zijn de diplomatieke baten positief ingeschat. Door de aanwezigheid van ICTY en andere internationaal-juridische instellingen is het eenvoudiger geworden om nieuwe internationaal-juridische instellingen naar Den Haag te halen. Zo heeft de aanwezigheid van ICTY de komst van het internationale strafhof naar Den Haag waarschijnlijk positief beïnvloed.

In de tweede kolom van tabel 1 staat de contante waarde van de bovenstaande kosten- en batenposten. Hierbij is er rekening mee gehouden dat ICTY in 2008 klaar is met haar werkzaamheden en uit Den Haag vertrekt. Hierdoor zullen dan de bestedingen dalen, dit is een negatieve bestedingsimpuls die vergelijkbaar is met een bestedingsimpuls bij de komst van een internationale organisatie. Nu verschuift de vraagcurve naar links. Wederom is gebruikgemaakt van de multiplier en een aanpassing gedurende tien jaar. De netto contante waarde van ICTY is 316 miljoen euro, hetgeen vergelijkbaar is met een permanente verhoging van de nationale productie met 12,7 miljoen euro.

**AFNORTH.**<sup>11</sup> AFNORTH is sinds 1967 gevestigd in Brunssum (Zuid-Limburg)<sup>12</sup> en Maastricht. Van de 2.300 medewerkers werken er 2.100 in Brunssum. De focus in dit artikel is de vestiging in Brunssum. Het budget van AFNORTH en het salaris van haar medewerkers is lastig te bepalen, omdat veel medewerkers niet via een centraal budget worden betaald. De militairen worden meestal direct door hun nationale overheid betaald. Ook hebben de landen met een grotere vertegenwoordiging vaak een lokale ondersteunende organisatie voor hun militairen, die niet direct onder AFNORTH valt. De uitgaven van AFNORTH en het aantal medewerkers dat via de nationale overheden wordt betaald, zijn daarom geschat. AFNORTH en de daarbij horende organisaties geven ongeveer 25 miljoen euro uit, onder andere aan onderhoud, renovatie en nieuwbouw. De medewerkers van AFNORTH geven ongeveer 50 miljoen uit. Afgezien van de baten van de extra werkgelegenheid voor Nederlanders resulteert dit in een bedrag aan bestedingen van 70.100.000 euro. AFNORTH organiseert minstens eens per week een conferentie voor dertig tot veertig mensen met gemiddeld één overnachting per persoon. De uitgaven hiervoor zijn geschat op 600.000 euro per jaar. Familiebezoeken aan AFNORTH-werknemers zijn niet meegenomen omdat het door de grote verschillen in verblijfsduur en uitgavenpatroon niet mogelijk was deze te kwantificeren.

Ongeveer zevenenzestig Nederlanders werken in ondersteunende functies. Ongeveer evenveel Nederlanders werken in staffuncties, bijvoorbeeld als juridisch adviseur of als voorlichter. De Nederlandse militairen die bij AFNORTH werken zouden waarschijnlijk ook bij AFNORTH werken als de organisatie in een ander land zou staan. Daarom is er hier van uitgegaan dat de extra werkgelegenheid van AFNORTH 140 mensen is, waarvan de gezamenlijke loonsom is geschat op 4.900.000 euro.

11 Veel recente gegevens komen van de heer Friezer, de internetsite [www.afnorth.nato.int](http://www.afnorth.nato.int) en de heer Jacobs (burgemeester van Brunssum). Verspagen (1988) geeft informatie over de economische impact van AFNORTH voor Zuid-Limburg. Schattingen van bestedingen zijn gebaseerd op schattingen van BRO-consultants (uit 1994) die met hulp van algemene groeicijfers zijn geactualiseerd naar bedragen voor 2001.

12 Voor de reorganisatie van de NAVO in 2000 was Brunssum een van de drie Europese hoofdkwartieren, AFCENT genaamd. Momenteel is Brunssum een van de twee Europese hoofdkwartieren.

Aan werkeloosheidsuitkeringen wordt dan 840.000 euro bespaard. De overheid heeft het terrein aan de NAVO in bruikleen gegeven en de NAVO zorgt zelf voor onderhoud, renovatie en nieuwbouw. Verder lijkt het dat de overheid weinig kosten heeft gemaakt om AFNORTH naar Brunssum te halen. De waarde van deze bruikleen is waarschijnlijk niet groot omdat dit een oud mijnterrein betreft in een regio met een redelijk ruime aanwezigheid van bedrijventerreinen. De noodzakelijke ambtelijke begeleiding is geschat op 100.000 euro.

AFNORTH is bij het Nederlandse publiek relatief onbekend, onder andere omdat de belangrijkste ontwikkelingen plaatsvinden op het NAVO-hoofdkwartier te Brussel. AFNORTH is wel zichtbaar voor een groep betrokkenen: de militairen die er gestationeerd zijn en hun familie; beleidsmakers bij de overheid; elders gestationeerden; en bij AFNORTH betrokken militairen. Omdat AFNORTH hoog in de militaire rang zit, zal dit voor deze groep een positieve status opleveren. Omdat AFNORTH dus door het grote publiek weinig gewaardeerd wordt maar een kleine groep directbetrokkenen de organisatie waardeert, is de status voor heel Nederland als licht positief ingeschat (0/+). Het huisvesten van AFNORTH maakt dat de NAVO kan functioneren. Maar er zijn geen evidente aanwijzingen dat AFNORTH beter functioneert doordat de organisatie in Brunssum is gevestigd. AFNORTH kan in België of Duitsland even goed functioneren. We schatten het veiligheidseffect van AFNORTH licht negatief in. AFNORTH ondersteunt diverse lokale activiteiten en daarom zijn de culturele baten van AFNORTH positief. Bij AFNORTH bestaan de diplomatieke baten uit twee aspecten: het effect op de kans om een volgende NAVO-organisatie aan te trekken en de uitstraling op de Nederlandse diplomatieke betrekkingen. We bespreken deze achtereenvolgens. De aanwezigheid van AFNORTH in Brunssum beïnvloedt de kans om een volgende, grote NAVO-organisatie naar Nederland te halen. Binnen de NAVO wordt door de participerende landen bijgehouden wie welke instellingen heeft aangetrokken en wordt de vestiging van dit soort instellingen altijd stevig uitonderhandeld. Toch zijn ondanks (of misschien juist vanwege) de aanwezigheid van AFNORTH verschillende NAVO-organisaties naar Nederland gekomen, zoals de nieuwe NAVO-organisatie CIMIC Group North gevestigd te Budel en verschillende NAVO-onderdelen in de omgeving van Brunssum. De invloed die AFNORTH heeft op de *kans* dat een organisatie naar Nederland komt, is dus reeds onzeker maar ook de *waarde* van

een aangetrokken instelling is niet duidelijk. Verder heeft AFNORTH een positieve uitstraling op de Nederlandse diplomatieke betrekkingen. Hoeveel dit waard is hangt af van hoe het Nederlandse volk dit waardeert. Dit kan met de *willingness-to-pay* methode worden geschat. Alles bij elkaar is de waardering van de diplomatieke baten daarom erg moeilijk, zelfs het teken van de waardering is ambigu (?).

De laatste kolom van tabel 1 geeft de op de gebruikelijke manier berekende kosten-batenanalyse weer. Het saldo van de kosten en baten is positief en vergelijkbaar met een jaarlijkse verhoging van het binnenlands product met 19,9 miljoen euro.

## 5 Conclusie

Alliedrie de kosten-batenanalyses geven een batig saldo van de contante waarde van de in geld uitgedrukte kosten en baten.<sup>13</sup> Bij deze saldi komen in alle gevallen een aantal niet in geld waardeerbare effecten. Zo draagt het financieel ondersteunen van ISNAR (positief) bij aan de Nederlandse doelstelling van ontwikkelingssamenwerking. Dit resulteert in een duidelijk positief saldo voor ISNAR. Bij de andere twee onderzochte organisaties is het financiële saldo positief en zijn er meerdere niet in geld waardeerbare effecten. In vergelijking met ISNAR is de afweging bij ICTY en AFNORTH lastiger omdat er effecten zijn met een ander teken dan het financiële saldo.

<sup>13</sup> Deze conclusie stoelt in belangrijke mate op twee aannames, namelijk dat de multiplier 0,5 is en dat een bestedingsimpuls in tien jaar uitgewerkt raakt. Onze belangrijkste conclusie, dat de baten groter zijn dan de kosten, is niet gevoelig voor deze aannames. Een verlaging van de multiplier naar 0 (bestedingen leiden niet tot extra bestedingen) verlaagt de baten met eenderde. Bij ISNAR zijn de baten dan nog net iets groter dan de kosten, terwijl het positieve saldo bij ICTY en AFNORTH groot blijft (respectievelijk 1,6 miljoen euro, 200 miljoen euro, en 333 miljoen euro). Een halvering van de termijn waarin de bestedingsimpuls tot nul reduceert, namelijk van tien naar vijf jaar, betekent dat ieder jaar 20 procent van het oorspronkelijke bestedingseffect verdwijnt. Ook het negatieve bestedingseffect van het vertrek van ICTY verdwijnt nu sneller. Het saldo van kosten en baten is dan voor alle organisaties lager. Alleen bij ISNAR ontstaat een relatief klein negatief saldo, dit wordt veroorzaakt door de relatief grote overheidsbijdrage. De saldi zijn dan - 3 miljoen euro, 237 miljoen euro en 276 miljoen euro voor ISNAR, ICTY en AFNORTH.

Verder heeft dit onderzoek een aantal zaken duidelijk gemaakt die ook bij het aantrekken van toekomstige internationale organisaties relevant zijn. Praktisch gesproken blijken er twee soorten substantiële kosten verbonden te zijn aan internationale organisaties voor Nederland en de Nederlandse overheid, namelijk exploitatiebijdragen (zoals bij ISNAR) en beveiligingskosten (zoals bij ICTY). Een belangrijke les is dat de geldelijke baten van internationale organisaties vooral spelen op de korte tot middellange termijn (0 tot tien jaar). De additionele bestedingen van de internationale organisatie en haar medewerkers zijn een vraagimpuls die doorwerkt in de economie waardoor tijdelijk meer wordt geproduceerd. Na verloop van tijd (hier is uitgegaan van tien jaar) is dit positieve effect geheel uitgewerkt. De economie is dan teruggekeerd naar haar natuurlijke productieniveau. Alleen de prijzen en de lonen zijn gestegen. Een mogelijk effect, dat we niet hebben kunnen waarnemen, is dat Nederland door de komst van een internationale organisatie zich specialiseert in hoogwaardiger goederen en diensten of dat de technologische ontwikkeling zich versnelt, waardoor in Nederland blijvend meer geproduceerd wordt.

Verder is gebleken dat de werkgelegenheidsbaten van internationale organisaties veel kleiner zijn dan ze in eerste instantie lijken. Tijdens het onderzoek bleek dat internationale organisaties hun personeelsbestand grotendeels internationaal werven. Door de vestiging in Nederland wordt weinig additioneel werk voor Nederlanders gecreëerd ten opzichte van de werkgelegenheid die er ook zou zijn geweest als de internationale instelling in een ander land was gehuisvest. Verder geldt dat de werkgelegenheid die wel wordt gecreëerd, net als de bestedingen, slechts tijdelijk extra is.

Internationale organisaties dragen vaak bij aan de doelstellingen van de Nederlandse overheid. Maar de vestiging in Nederland draagt vaak niet *meer* bij aan deze doelstelling dan vestiging in het buitenland. Er zijn dus meestal geen baten van het 'product' van de internationale organisatie.

De uitstralingseffecten (zoals statuseffect, culturele en diplomatieke effecten) zijn meestal wel gerelateerd aan de aanwezigheid in Nederland. Ze zijn vaak ook positief (maar moeilijk in geld uit te drukken). De verhoogde veiligheidsrisico's die gepaard gaan met de aanwe-



zigheid van (juridische en militaire) internationale organisaties zijn niet altijd positief.

Een ander belangrijk aspect dat de aantrekkelijkheid van een internationale instelling bepaalt, is de duur van het verblijf. Een permanente internationale organisatie creëert een tijdelijke bestedingsimpuls, waarna de economie weer naar het langetermijnevenwicht tendeeft. De huidige waarde hiervan is positief. Een tijdelijke vestiging van een internationale organisatie creëert eerst een positieve bestedingsimpuls, maar deze wordt gevolgd door een negatieve bestedingsimpuls als de internationale organisatie weer weggaat. Hierdoor is het netto positieve effect van een tijdelijke vestiging veel kleiner dan van een permanente vestiging.

### **Auteurs**

Tijdens het onderzoek waren beide auteurs verbonden aan de Stichting voor Economisch Onderzoek der Universiteit van Amsterdam. *Jules Theeuwes* is momenteel raadslid van de WRR en hoogleraar aan de UvA. Correspondentieadres *Michiel de Nooij*: Roetersstraat 29, 1018 WB Amsterdam, telefoon: + 31 20 525 1662, fax: + 31 20 525 1686, michieln@seo.fee.uva.nl. We zijn bijzondere dank verschuldigd aan het Ministerie van Financiën en het Ministerie van Buitenlandse Zaken voor financiering van dit onderzoek dat werd geïnitieerd door de werkgroep *Beleidskader werving en opvang internationale organisaties* van het Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO). Met dank aan al diegenen die aan de totstandkoming van dit onderzoek hebben meegeholpen hetzij door het beschikbaar stellen van informatie, hetzij door het geven van commentaar. Ze zijn echter niet verantwoordelijk voor de inhoud van dit artikel. De verantwoordelijkheid ligt bij de auteurs.

### **Literatuur**

- Erik Canton (2001) Should tuition fees be increased? CPB Report, nr. 2, 50-56.
- Cornet, M. (2001) De maatschappelijke kosten en baten van technologiesubsidies zoals de WBSO, CPB document No 008.
- CPB (2001) Analyse Zeetoegang Noordzeekanaalgebied: een Second Opinion, CPB Notitie, 10 juli.

- CPB/NEI/RIVM (2001) Welvaartseffecten van Maasvlakte 2, Kosten-batenanalyse van uitbreiding van de Rotterdamse haven door land-aanwinning, Den Haag.
- Dijkman, H., C.C. Koopmans en M.W.A.M. Vromans (2000) Kosten-batenanalyse van HSL-Oost infrastructuur, CPB, Werkdocument 128.
- Eijgenraam, Carel J.J., Carl C. Koopmans, Paul J.G. Tang, A.C.P (Nol) Verster (2000) Evaluatie van Infrastructuur projecten, leidraad voor kosten-batenanalyse, CPB, NEI.
- Heertje, A. (2001) Impact van het Europees Octrooibureau op de Economie van het Koninkrijk der Nederlanden. Europees Octrooibureau
- ISNAR (2001) Jaarverslag 2000, Den Haag.
- Mankiw, N. Gregory (2001) *Principles of Economics*, second edition, Fort Worth: Harcourt College Publishers.
- Martin Koning en Bert Minne (2001) Participeren in de ontwikkeling van de Joint Strike Fighter, Een globale kosten-baten analyse, CPB Document No 013.
- Ministerie van Financiën (1995) Kabinetsstandpunt Heroverweging Disconteringsvoet, Den Haag
- Reinich, August (2002), *International organizations before national courts*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Romer, Paul (2000) Should the Government Subsidize Supply or Demand in the Market for Scientists and Engineers?, *NBER WP* 7723.
- Verspagen, B. (1988) Militaire activiteiten en werkgelegenheid in Zuid-Limburg, Wetenschapswinkel Rijksuniversiteit Limburg, Maastricht.
- Vromans, Martin (1998) ATHENA, the multi-sector model, CPB Report, 98/3.