

Selectief investeren

ICES-maatregelen tegen het licht

B I D O C

(bibliotheek en documentatie)



Dienst Weg- en Waterbouwkunde
Postbus 5044, 2600 GA DELFT
Tel. 015 - 2518 363/364

rivm

RPB

SCP

cpb



Aan
De HID's van Rijkswaterstaat

Contactpersoon
Ir. J. van der Waard
Datum
11 juni 2002
Ons kenmerk
VMM 2002 1504/ DvH
Onderwerp
Toezending rapport

Doorkiesnummer
(010) 282 57 67
Bijlage(n)
1
Uw kenmerk
-
Projectcode
-

Geachte heer,

Ter informatie stuur ik u een exemplaar van het rapport 'Selectief Investeren, ICES-maatregelen tegen het licht'.

Dit rapport bevat de resultaten van de beoordeling door de gezamenlijke planbureaus (CPB, RPB, RIVM en SCP), van een groot aantal investeringsvoorstellen aan de Interdepartementale Commissie inzake het Economisch Structuurbeleid (ICES). AVV leverde onder de condities van het protocol voor werkzaamheden voor de planbureaus door de Specialistische Diensten van RWS, een bijdrage aan het project. De Directie Strategie en Coördinatie (S&C) van het Ministerie fungeerde daarbij als intern opdrachtgever. Die bijdrage was gericht op het beoordelen van door de projectindieners aangeleverde informatie en het zelf leveren van informatie m.b.t. fysieke effecten op het gebied van mobiliteit en bereikbaarheid.

Op verzoek van de Interdepartementale Commissie inzake het Economisch structuurbeleid (ICES) hebben de planbureaus zich de afgelopen twee jaar gebogen over ruim 300 investeringsvoorstellen van de departementen en de regio's van in totaal ongeveer 100 miljard euro. Het betreft een breed scala aan projecten op acht beleidsterreinen: fysieke bereikbaarheid, natuur, landschap en water, vitaliteit grote steden, ruimtelijke inrichting, elektronische bereikbaarheid, dienstverlening overheid, milieu en kennisinfrastructuur. De meerwaarde van de studie ligt in de systematische analyse. Het is betrekkelijk uniek dat zoveel investeringsvoorstellen van vele departementen en regio's aan een systematische analyse worden onderworpen. Over de politieke wenselijkheid van de investeringen doet de studie geen uitspraken, wel over haalbaarheden, kosten, baten en mogelijke alternatieven om de gestelde doelen te realiseren. Centraal staat de vraag in hoeverre projecten de maatschappelijke welvaart vergroten.

Internet : www.rws-avv.nl
Postadres : Postbus 1031, 3000 BA Rotterdam
Bezoekadres : Boompjes 200

Telefoon (010) 282 57 38
Telefax (010) 282 56 42
E-mail d.j.vdheuvel@avv.rws.minvenw.nl



De planbureaus hanteren daarbij een breed welvaartsbegrip, zodat ook niet-monetaire baten, bijvoorbeeld van natuur of monumentenzorg, nadrukkelijk zijn betrokken bij de beoordeling.

Bij de beoordeling vormden de criteria *legitimiteit*, *effectiviteit* en *efficiëntie* de kern, maar er is ook gekeken naar onzekerheden (bijvoorbeeld m.b.t. de effecten of de kosten), proceskenmerken (bijvoorbeeld: is er draagvlak bij andere partijen waarvan de uitvoering afhankelijk is) en alternatieven (zijn er andere beleidsmogelijkheden die effectiever of efficiënter zijn). De beoordeling leidde tot één van drie mogelijke scores: robuuste projecten (A) scoren bij (bijna) alle criteria gunstig. De categorie opwaardeerbaar (B) heeft betrekking op voorstellen waarvan de meeste criteria gunstig worden beoordeeld, maar waar herformulering of aanscherping tot een beter voorstel zou leiden. Als één van de kerncriteria legitimiteit, effectiviteit of efficiëntie als ongunstig wordt beoordeeld, of als de score op een groot aantal criteria minder gunstig is, is het project als geheel zwak (C) beoordeeld.

Het algemene beeld van de beoordelingen is als volgt: de categorie als robuust beoordeelde projecten is relatief klein (10% van de claims). Bijna de helft van de claims is als zwak beoordeeld. Dit oordeel kan om uiteenlopende redenen zijn gegeven. Soms is er sprake van een duidelijk negatief oordeel over essentiële aspecten van het project; een nadere uitwerking of onderbouwing van het project zal dan niet gemakkelijk tot een ander oordeel leiden. Veel vaker was echter nog niet duidelijk welke maatregelen worden beoogd. Dit kan er mee samenhangen dat op sommige terreinen het beleid nog niet was vastgesteld. Hier zou een nadere concretisering van de projecten te zijner tijd mogelijk tot een beter oordeel leiden. Dit laatste speelt met name bij de beleidsterreinen natuur, landschap en ruimtelijke inrichting. Binnen het thema Fysieke Bereikbaarheid was het aandeel robuuste voorstellen overigens relatief hoog. Hieronder zijn de belangrijkste bevindingen op het thema Fysieke Bereikbaarheid weergegeven. Voor de bevindingen op andere thema's wordt verwezen naar het rapport.

Binnen het thema Fysieke Bereikbaarheid is voor ruim 25 mld euro aan voorstellen ingediend, in aanvulling op de reeds geplande investeringen (tot 2010) van ruim 35 mld euro. In de geplande investeringen en in de ingediende voorstellen ligt een fors accent op AV-verbeteringen in de Randstad. Er is een aantal omvangrijke projecten ingediend, zoals 'Zuiderzeelijn', 'Rondje Randstad' en 'HSL-Oost'. Bij deze projecten is het beeld minder gunstig, omdat de projecten niet goed aansluiten bij de aard en omvang van de problemen, of bij verwachte ontwikkelingen. Daarbij komt dat de mogelijkheden om met infrastructuurinvesteringen de ruimtelijk-economische structuur te beïnvloeden beperkt zijn, omdat Nederland al over vrij complete transportnetwerken beschikt. Voor 'HSL-Oost' zijn alleen beperkte benuttingsmaatregelen robuust. Ook andere relatief kleine investeringen in benutting scoren in veel gevallen gunstig doordat zij specifieke knelpunten wegnemen. Van alle grootschalige projecten zijn er twee als robuust beoordeeld. De projecten 'kilometerheffing' en het verkeersveiligheidsproject 'Duurzaam Veilig 2' kosten beide ca. 2 mld Euro (ten behoeve van de beoordeling van kilometerheffing is door de planbureaus een bedrag geschat, waarbij is uitgegaan van een conservatieve bijdrage van private partijen). Daar staan bij de genoemde projecten, ook bij deze uitgangspunten, zodanig grote positieve effecten tegenover in termen van congestie en milieu (kilometerheffing) respectievelijk verkeersveiligheid dat deze projecten als robuust zijn beoordeeld.



Bij kleinschalige investeringen die aantoonbaar effectief zijn voor het wegnemen van knelpunten zijn de baten vaak groter dan de kosten. Bij een aantal robuuste wegenprojecten zijn er ook ongunstige neveneffecten op natuur en milieu; deze zijn echter bescheiden van omvang, zodat het oordeel hierdoor niet wezenlijk verandert. Ook is een aantal grote koepelclaims ingediend die, vanwege de wisselende kwaliteit van de voorbeeldprojecten, als opwaardeerbaar zijn beoordeeld. Een voorbeeld binnen het thema Fysieke Bereikbaarheid is het voorstel 'Gebundelde Doeluitkering voor infrastructuur'.

Het rapport is inmiddels aan de ICES aangeboden en door het CPB ruim verspreid. Ondanks een waarschijnlijk beperkte begrotingsruimte valt te verwachten dat de resultaten van de studie een rol zullen spelen bij afwegingen in de komende kabinetsperiode.

Ik hoop u met het toezenden van dit rapport van dienst te zijn.

Met vriendelijke groet,
DE HOOFDINGENIEUR-DIRECTEUR
namens deze,
de plaatsvervangend hoofdingenieur-directeur,

Mw. drs. I. van der Hee (MBA)

In afschrift aan:
Hoofdkantoor Directie Kennis
Strategie & Coördinatie

t.a.v. Theo van de Gazelle
t.a.v. Arie Bleijenberg



Selectief investeren

ICES-maatregelen tegen het licht



RPB Ruimtelijk Planbureau



met medewerking van AVV

Den Haag, mei 2002

Centraal Planbureau
Van Stolkweg 14
Postbus 80510
2508 GM 's-Gravenhage

Telefoon 070 338 33 80

Telefax 070 338 33 50

Website www.cpb.nl



Koninklijke De Swart

hoffelijke drukkers met visie

ISBN 90-5833-096-6

Inhoud

Ten geleide	7
Conclusies op hoofdlijnen	9
Samenvatting	17
1 Inleiding	33
1.1 Investeringsbeleid	33
1.2 De ICES en de planbureaus	34
1.3 Aanpak van de beoordelingen	35
1.4 Leeswijzer	38
2 Investeringsvoorstellen	41
2.1 Inleiding	41
2.2 Indiening en informatieverzameling	42
2.3 Overzicht ingediende claims	45
3 Fysieke bereikbaarheid	49
3.1 Beleidsopgaven	49
3.1.1 Bereikbaarheid	50
3.1.2 Verkeersveiligheid	55
3.1.3 Leefomgeving	56
3.2 Beoordeling van investeringsvoorstellen	57
3.2.1 Hoofdwegennet	57
3.2.2 Openbaar vervoer	59
3.2.3 Goederenvervoer	60
3.2.4 Verkeersveiligheid	62
3.2.5 Decentralisatie	63
3.2.6 Totaalbeeld	64
3.3 Beleidsopties	67
3.3.1 Niet-investeringsbeleid	67
3.3.2 De rol van investeringen en ander beleid	68

4	Natuur, landschap en water	71
4.1	Beleidsopgaven	71
4.1.1	Kwaliteit van de leefomgeving	72
4.1.2	Duurzaamheid van de leefomgeving	74
4.2	Beoordeling van investeringsvoorstellen	76
4.2.1	Kwaliteit van de leefomgeving	76
4.2.2	Kwaliteit in landelijk gebied	77
4.2.3	Duurzaamheid van de leefomgeving	81
4.2.4	Totaalbeeld beoordelingen	86
4.3	Beleidsopties	86
4.3.1	Ander beleid dan investeren	86
4.3.2	Beleidsperspectief	88
5	Vitaliteit grote steden	91
5.1	Ontwikkelingen en beleidsopgaven	91
5.1.1	Economie en arbeidsmarkt	91
5.1.2	Kwaliteit stedelijk gebied	93
5.1.3	Leefbaarheid	97
5.2	Beoordeling van investeringsvoorstellen	98
5.2.1	Kwaliteit stedelijk gebied	99
5.2.2	Leefbaarheid	102
5.2.3	Overige projecten	102
5.2.4	Totaalbeeld	103
5.3	Beleidsopties	105
5.3.1	Alternatief beleid	105
5.3.2	Investeringsvoorstellen in breder perspectief	107
6	ICT en overheid	109
6.1	Beleidsopgaven	109
6.2	Beoordeling van de investeringsvoorstellen	112
6.3	Beleidsopties	114
7	Kennisinfrastructuur	117
7.1	Beleidsopgaven	117
7.1.1	Autonomievergroting	117
7.1.2	Een sterkte/zwakte analyse in vogelvlucht	117
7.1.3	Indicatoren als eerste stap	118
7.1.4	Beleidsopgaven	119

7.2	Beoordelingen	120
7.2.1	Reguliere voorstellen	120
7.2.2	ICES-KIS	123
7.2.3	Conclusie: beleidsopgaven en investeringsvoorstellen	126
7.3	Beleidsopties	127
8	Milieu	131
8.1	Beleidsopgaven	131
8.1.1	Broeikasgassen en luchtkwaliteit	131
8.1.2	Geluidhinder	132
8.1.3	Externe veiligheid	132
8.1.4	Afval	133
8.2	Beoordeling van investeringsvoorstellen	133
8.2.1	Broeikasgassen en luchtkwaliteit	133
8.2.2	Geluid	134
8.2.3	Externe veiligheid	134
8.2.4	Afval	134
8.2.5	Overig	135
8.2.6	Totaalbeeld milieubeoordelingen	136
8.3	Beleidsopties	136
8.3.1	Ander beleid	136
8.3.2	Perspectief	138
9	Ruimtelijke inrichting	141
9.1	Beleidsopgaven	141
9.1.1	Algemene uitgangspunten van het beleid	141
9.1.2	Kwantitatieve ruimtebehoeften	144
9.2	Ruimtelijke projecten	145
9.3	Beleidsopties	159
9.3.1	Alternatief beleid	159
9.3.2	Afweging	161
10	Totaalbeeld projectbeoordelingen	165
10.1	Totale uitkomsten	165
10.2	Slotbeschouwing	167
	Bijlage A Oordeel van de Wetenschappelijke Klankbordgroep	171
	Bijlage B Lijst van voorstellen en beoordelingen	175

Bijlage C	Format voor indiening van voorstellen	183
Bijlage D	Beoordelingskader	185
Bijlage E	Organisatie van het project	195
Bijlage F	Investeren in kennis: een quick scan van acht kennisthema's	197
Bijlage G	Extra voorstellen fysieke bereikbaarheid	205
Bijlage H	Vergelijking met 'Kiezen of delen' (1998)	209

Ten geleide

De Nederlandse overheid investeert jaarlijks miljarden euro's. Het gaat daarbij niet alleen om transportinfrastructuur, maar ook om natuurgebieden, stadsvernieuwing, bedrijfsterreinen, onderwijs en onderzoek. Bij de selectie van concrete investeringen is het van groot belang na te gaan of de maatschappelijke voordelen van de investeringen opwegen tegen de kosten. Dit rapport bevat een verslag van een dergelijke analyse.

Op verzoek van de Interdepartementale Commissie inzake het Economisch Structuurbeleid (ICES) hebben het Centraal Planbureau (CPB), het Milieu- en Natuurplanbureau (RIVM), het Ruimtelijk Planbureau (RPB) en het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) met medewerking van de Adviesdienst Verkeer en Vervoer (AVV) en de Stichting DLO investeringsvoorstellen van ministeries en regio's beoordeeld. De informatie over de kwaliteit van investeringen die hieruit voortkomt, kan door het volgende kabinet worden benut bij het vormgeven van het investeringsbeleid.

Bij de beoordeling van de investeringsvoorstellen zijn niet alleen kwantitatieve, financieel-economische effecten beschouwd. Ook kwalitatieve baten, bijvoorbeeld van natuurgebieden of monumentenzorg, zijn ten volle meegewogen.

Het onderzoek is uitgevoerd door een projectteam. De projectleider was Carl Koopmans (CPB), in samenwerking met Henri Dijkman (CPB). Ook Annemiek Verrips (CPB) leverde een belangrijke bijdrage aan de coördinatie. De andere leden van het projectteam waren Jan-Anne Annema (RIVM), Friedel Filius (RPB), Jan Francke (AVV), Ybele Hoogeveen (Stichting DLO), Marcel Mulder (AVV), Marc Pomp (CPB), Jan van der Waard (AVV) en Ries van der Wouden (SCP). Naast de leden van het projectteam hebben diverse andere medewerkers van de genoemde instituten bijdragen geleverd.

Mijn dank gaat uit naar het projectteam en de andere betrokkenen. Zij hebben in een relatief beperkte tijd een zeer groot aantal investeringsvoorstellen geanalyseerd.

Mede namens RIVM, RPB en SCP,

F.J.H. Don
directeur CPB

Conclusies op hoofdlijnen

In dit rapport wordt een groot aantal investeringsplannen voor de komende jaren geanalyseerd. Er wordt gekeken naar kosten, baten en onzekerheden, en naar alternatieven. In de kern gaat het om een beoordeling van de doelmatigheid van de projectvoorstellen. De voorstellen worden aan de hand van deze criteria beoordeeld als robuust, opwaardeerbaar of zwak/onbeoordeelbaar. Het onderzoek heeft het karakter van een 'quick-scan', vanwege het aantal beoordeelde projecten en de beschikbare tijd voor het onderzoek.

Het onderzoek is verricht op verzoek van de ICES. Het is uitgevoerd door de planbureaus CPB, RIVM, RPB en SCP met medewerking van AVV en de Stichting DLO.

Investeringsvoorstellen

In totaal is voor bijna 100 mld euro aan voorstellen ingediend door ministeries en door landsdelen (samenwerkende provincies en gemeenten). De departementen hebben 110 voorstellen ingediend; deze zijn alle beoordeeld. Het aantal landsdelige voorstellen (262)¹ bleek te groot om allemaal te kunnen beoordelen. De planbureaus hebben hiervan 106 projecten beoordeeld. Veel landsdelige projecten kunnen worden ingedeeld in 'clusters' van gelijksoortige projecten op verschillende plaatsen. Hieruit zijn steekproeven getrokken, aan de hand waarvan uitspraken kunnen worden gedaan over succes- en faalfactoren voor projecten binnen de cluster². Daarnaast zijn met name sterk onvolledige en zeer kleine claims weggelaten. De selectie en clustering leidt ertoe dat ruim 90% van de totale claim wordt beoordeeld.

Tabel 1 geeft aan hoe de claims zijn verdeeld over beleidsterreinen. Zowel bij de departementale als de landsdelige claims zijn de geclaimde bedragen voor 'Fysieke bereikbaarheid' het grootst. Voor dit beleidsterrein wordt ruim een derde van het totaal geclaimd. Ook ligt er een grote claim rond 'Natuur, landschap en water', zowel bij de departementen als bij de landsdelen. Daarnaast is relatief veel geld geclaimd voor het thema 'Vitaliteit grote steden'.

Diverse projecten kennen een ruimtelijke neerslag. Deze projecten zijn toegedeeld aan het beleidsterrein waar de belangrijkste effecten optreden. Om dubbeltelling te voorkomen is afgezien van een afzonderlijke rubricering naar het beleidsterrein Ruimtelijke Inrichting.

¹ Door de landsdelen zijn aanvankelijk ca. 400 projecten aan de ICES voorgelegd. Daarvan zijn er na bestuurlijk overleg 262 bij de planbureaus ingediend.

² Op deze wijze is (direct en indirect) over ruim 175 landsdelige projecten een oordeel gegeven.

Tabel 1 Claims naar beleidsterrein^a en soort indiener

	Departementen		Landsdelen		Totaal	Aandeel
	mld euro					%
Fysieke bereikbaarheid	29,2		7,6		36,8	37
Natuur, landschap en water	15,1		6,8		21,9	22
Vitaliteit grote steden	11,2		7,5		18,6	19
ICT en overheid	3,2		0,0		3,2	3
Kennisinfrastructuur	11,2		1,5		12,7	13
Milieu	6,0		0,2		6,2	6
Totaal	75,9		23,9		99,7	100

^a Diverse projecten kennen een ruimtelijke neerslag. Deze zijn toegedeeld aan het beleidsterrein waar de belangrijkste effecten optreden. Om dubbel telling te voorkomen is afgezien van een afzonderlijke rubricering naar het beleidsterrein Ruimtelijke Inrichting.

Totaalbeeld projectbeoordelingen

Een totaalbeeld van de beoordelingen wordt gegeven in onderstaande tabel. De categorie robuuste projecten is relatief klein (10% van de claims). Bijna de helft van de claims is als zwak/onbeoordeelbaar beoordeeld. Het percentage robuuste claims is bij de landsdelen iets hoger dan bij de departementen; het aantal zwakke/onbeoordeelbare projecten is echter bij de landsdelen eveneens hoger.

Tabel 2 Beoordelingen, totaaloverzicht

	Departementen		Landsdelen		Totaal	
	mld euro	%	mld euro	%	mld euro	%
A	7,7	10	1,5	13	9,2	10
B	34,5	45	4,1	35	38,6	44
C	33,7	44	6,1	52	39,8	45
Totaal*	75,9	100	16,2	100	92,0	100

* In dit overzicht is in de regel 'totaal' bij de 11,7 mld euro direct beoordeelde landsdelige projecten de indirect beoordeelde claim van 4,5 mld euro opgeteld; er is niet gecorrigeerd voor overlap tussen landsdelige en departementale voorstellen.

Het oordeel zwak/onbeoordeelbaar kan om uiteenlopende redenen zijn gegeven. Soms is er sprake van een duidelijk negatief oordeel over essentiële aspecten van het project; een nadere uitwerking of onderbouwing van het project zal dan niet gemakkelijk tot een ander oordeel

leiden. Veel vaker is echter nog niet duidelijk welke maatregelen worden beoogd. Dit kan er mee samenhangen dat op sommige terreinen het beleid nog niet was vastgesteld. Hier zou een nadere concretisering van de projecten te zijner tijd mogelijk tot een ander oordeel leiden. Dit laatste speelt met name bij de beleidsterreinen natuur, landschap en ruimtelijke inrichting.

De 25 grootste projecten, die alle door de departementen zijn ingediend, vertegenwoordigen gezamenlijk de helft van de claims. Hiervan is ruim 9% als robuust beoordeeld: het gaat om de twee projecten 'Duurzaam Veilig' en 'Kilometerheffing'. Een probleem bij veel andere grote projecten is dat zij vaak te groot van opzet zijn in relatie tot de omvang van de problemen en de kansen. Voorbeelden zijn de Zuiderzeelijn en het Rondje Randstad ('snelle spoorverbinding in de Deltametropool'), waar spanning bestaat tussen de beleidsmatige wenselijkheden en de haalbaarheden op een steeds meer ontwikkelde mobiliteitsmarkt. Ook bevat een deel van deze grote projecten onrendabele onderdelen, of zijn er efficiëntere alternatieven. Voorbeelden hiervan zijn projecten als 'Kwaliteitsimpuls bestaande woonwijken', 'Stedelijke structuurverbetering door overkluizing' en de realisatiefase van het project 'Innovatie geluidbeleid spoor en weg'.

Tabel 3 Beoordelingen naar beleidsterrein^a

	totaal	ICES-claim (mld euro)		
		A	B	C
Fysieke bereikbaarheid	32,5	6,5 (20%)	16,0 (49%)	10,0 (31%)
Natuur, landschap en water	19,3	0,8 (4%)	10,1 (52%)	8,4 (44%)
Vitaliteit grote steden	14,3	0,2 (1%)	5,7 (40%)	8,4 (59%)
ICT en overheid	3,1	0,7 (22%)	1,2 (41%)	1,2 (37%)
Kennisinfrastructuur	12,1	0,7 (6%)	4,8 (40%)	6,6 (54%)
Milieu	6,1	0,3 (4%)	0,7 (12%)	5,1 (83%)
Totaal	87,5	9,2 (10%)	38,6 (44%)	39,8 (45%)

^a Diverse projecten kennen een ruimtelijke neerslag. Deze zijn toegedeeld aan het beleidsterrein waar de belangrijkste effecten optreden. Om dubbel telling te voorkomen is afgezien van een afzonderlijke rubricering naar het beleidsterrein Ruimtelijke Inrichting.

Ook is een aantal grote koepelclaims ingediend die, vanwege de wisselende kwaliteit van de voorbeeldprojecten, als opwaardeerbaar zijn beoordeeld. Voorbeelden zijn de claims Herstructurering Bedrijventerreinen, Regionale watersystemen, Groen in en om de stad, de Gebundelde Doeluitkering voor infrastructuur en de Sleutelprojecten.

De verdeling van de projectbeoordelingen over de beleidsterreinen wordt weergegeven in bovenstaande tabel. Het aandeel robuuste voorstellen is relatief hoog bij de dossiers Fysieke bereikbaarheid en ICT en overheid. Bij Fysieke bereikbaarheid gaat het niet primair om aanleg van nieuwe infrastructuur, maar om verkeersveiligheid en de kilometerheffing (samen twee derde van de robuuste claims op dit terrein). In het kleine dossier ICT en overheid is alleen het grote project 'Stroomlijning basisgegevens' robuust.

Het aandeel robuuste voorstellen bij de beleidsterreinen 'Vitaliteit grote steden', 'Natuur, landschap en water' en 'Milieu' is relatief laag. Voor de eerste twee terreinen geldt dat investeringen belangrijk kunnen zijn voor het bereiken van de beleidsdoelen. Op het gebied van Natuur, landschap en water is een relatief groot deel van de voorstellen opwaardeerbaar; deze plannen vragen om nadere uitwerking en kunnen vaak aan kracht winnen door een selectievere benadering toe te passen. Voor het milieudossier liggen overheidsinvesteringen in veel gevallen minder in de rede. Hier verdient ander beleid dan investeringen en subsidies vaak de voorkeur, zoals regelgeving en heffingen. Voor een aantal specifieke milieudossiers, zoals bodemsanering en geluidhinder, zijn investeringen overigens wel belangrijk om de doelstellingen te kunnen realiseren.

Er dient met nadruk op te worden gewezen dat een ongunstige beoordeling van projectvoorstellen geenszins betekent dat daarmee ook een oordeel wordt gegeven over de achterliggende beleidsdoelen. De finale beleidsdoelen vormen een gegeven voor de analyse. Het gaat daarbij niet alleen om doelstellingen voor de economische structuur in enge zin, maar ook om bredere doelstellingen die in de grote nota's zijn opgenomen. Het oordeel heeft betrekking op de *kwaliteit van het projectvoorstel*. Zwakke/onbeoordeelbare projecten vallen in twee categorieën uiteen: deels betreft het goed uitgewerkte voorstellen, waarvan de effectiviteit en efficiëntie ongunstig uitvallen. Voor een ander deel betreft het voorstellen die zo summier zijn ingevuld en beargumenteerd dat er op dit moment geen uitzicht is om met beperkte aanpassingen alsnog tot een robuust investeringsplan te kunnen komen. Bovendien speelt bij deze laatste categorie projecten ook vaak mee dat de effecten van onderdelen van de voorstellen die wel duidelijk zijn, geen gunstige effecten lijken te hebben. De implicatie voor deze laatste categorie projecten is, dat een stevige herformulering en herschikking van de projectinhoud nodig zal zijn om de beoogde doelen te realiseren. Hier ligt dan ook een belangrijke uitdaging om de doelen op deze gebieden in de toekomst te kunnen realiseren.

Als voorbeeld kan het terrein van de externe veiligheid worden genoemd, waarvoor een duidelijke beleidsopgave is geformuleerd maar waar de ingediende projecten soms zo summier zijn beschreven dat deze niet beoordeelbaar zijn.

Beleidsopties

Uit dit rapport blijkt dat er op alle terreinen zowel robuuste als zwakke/onbeoordeelbare projecten zijn ingediend. Op sommige terreinen is het aantal robuuste projecten echter klein. Naar verwachting zullen diverse beleidsopgaven niet met de ingediende investeringen kunnen worden gedekt. De vraag rijst hoe met deze beleidstekorten kan worden omgegaan. Hiervoor staan verschillende opties open.

Een mogelijke benadering zou kunnen zijn om per beleidsterrein de *instrumentkeuze* nog eens te bezien. Niet alle problemen hoeven, of kunnen, met geld (investeringen, subsidies) worden opgelost. Bovendien wijzen verschillende beoordelingen op afnemende meeropbrengsten van investeringen. Veel problemen lenen zich primair of in belangrijke mate voor andere instrumenten. Het gaat daarbij met name om heffingen (bereikbaarheid, milieu, ruimte), regulering (milieu, ruimte, elektronische bereikbaarheid), institutionele vernieuwing (kennis) en uitvoerende overheidstaken (grote steden).

Daarnaast zou kunnen worden overwogen om bepaalde *beleidsstrategieën bij te stellen*. Dit geldt bijvoorbeeld voor de ruimtelijke sturing met OV-investeringen. Uit de beoordelingen blijkt dat de mogelijkheden om met infrastructuur-investeringen veranderingen in de ruimtelijk-economische structuur te realiseren beperkt zijn.

In dit verband kan de vraag worden gesteld of investeringsbeleid een sturend of een meer accommoderend karakter moet hebben. In het eerste geval worden aanzienlijke bedragen geïnvesteerd met de ambitie om structurele veranderingen te bewerkstelligen. In het tweede geval is het oogmerk is om knelpunten weg te nemen en kansen te benutten, tegen de achtergrond van bestaande situaties en trends.

Verder lijkt een *beter invulling van beleidsstrategieën* gewenst. Als de investeringsvoorstellen die passen bij een bepaalde beleidsstrategie (bijvoorbeeld waterveiligheid door ruimtelijke maatregelen) in dit rapport minder gunstig worden beoordeeld, betekent dit nog niet dat de beleidsstrategie minder zinvol zou zijn. Het is van belang om bij goede strategieën ook goede projecten te formuleren. De beoordelingen geven niet alleen aan in welke opzichten veel voorstellen tekort schieten; zij leiden ook tot aangrijpingspunten voor verbetering. Bij het opstellen van robuuste voorstellen staan de volgende aspecten centraal:

- Meer nadruk op *selectiviteit* in het investeringsbeleid. Het gaat daarbij niet alleen om de keuze van kansrijke investeringsvoorstellen, maar ook om selectiviteit binnen deze voorstellen. Als bijvoorbeeld wordt beoogd om op dertig plaatsen natuur te ontwikkelen, lijkt het waarschijnlijk dat deze investering op sommige plaatsen hogere baten (of lagere kosten) kent dan op andere plaatsen. Het is dan zinvol om de schaarse middelen op deze plaatsen te concentreren.
- Een adequate *dimensionering* van investeringen. Veel investeringsvoorstellen zijn aanzienlijk groter dan hetgeen nodig zou zijn om bestaande en verwachte knelpunten weg te nemen of om kansen te benutten. Met aanzienlijk kleinere investeringen kunnen dan vergelijkbare voordelen worden bereikt. Diverse ingediende wegenprojecten laten zien hoe dit kan: betrekkelijk kleinschalige investeringen worden voorgesteld op plaatsen waar ernstige knelpunten rond congestie en/of leefbaarheid bestaan. Veel van deze projecten zijn robuust. Bij de dimensionering van overheidsinvesteringen is ook de verhouding tot private bijdragen van belang.
- Meer aandacht voor *timing en fasering* van investeringen. Rond de timing van projecten dient onderscheid gemaakt te worden naar verschillende situaties. Soms kan uitstel tot een verbeterde efficiency leiden. Dit doet zich voor wanneer concrete knelpunten ontbreken of wanneer de vraag zich nog moet ontwikkelen. Dit doet zich soms voor bij infrastructuurprojecten, die zich richten op problemen die naar verwachting pas op lange termijn kunnen gaan spelen. Verder is er vaak sprake van aanzienlijke onzekerheden met betrekking tot toekomstige baten. Deze overwegingen pleiten voor een benadering waarin urgentie en risicobeheersing veel aandacht krijgen. In deze benadering worden de op korte termijn te besteden middelen ingezet bij bestaande, urgente knelpunten waarbij met relatief beperkte middelen aanzienlijke verbeteringen kunnen worden bereikt. Door fasering van de projecten kunnen toekomstige risico's soms belangrijk worden beperkt. Hier tegenover staan situaties waar snel ingrijpen vereist is, omdat uitstel leidt tot hogere maatschappelijke kosten. Investeren in onderhoud van Monumenten, of bescherming van gebieden met zeldzame flora of fauna zijn hiervan voorbeelden. Tenslotte zijn er situaties waarin timing een ondergeschikte rol speelt. Zo leiden uitstel of versnelling van projecten gericht op natuurontwikkeling niet noodzakelijk tot een hogere of lagere efficiency.
- Tenslotte is de *samenhang tussen projecten* van belang. Programmatische of gebiedsgerichte samenhang tussen projecten kan van invloed zijn op de beoordeling van individuele projecten. Er kan zowel sprake zijn van synergie tussen projecten als van afnemende meeropbrengsten van projecten ten opzichte van bestaand beleid of andere projecten. Synergie staat niet op voorhand vast en een programmatische aanpak impliceert dan ook niet dat hierdoor vanzelfsprekend synergie ontstaat. De individuele kwaliteit van projecten blijft van grote betekenis, ook binnen een bredere programmatische aanpak. Dit neemt niet weg dat door een slimme koppeling van projecten meerwaarde kan worden behaald en aandacht voor deze onderlinge samenhang is dan ook van belang.

Bij diverse ingediende investeringsvoorstellen gaat het om (uitbreiding van) decentraal in te zetten middelen. Voorbeelden hiervan zijn de Gebundelde Doeluitkering (GDU) voor transportinfrastructuur en het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV) voor het grote stedenbeleid. Bij deze programmavoorstellen is er sprake van een grote mate van decentrale vrijheid (alleen toetsing achteraf). Ook andere voorstellen hebben een sterk decentraal karakter, zoals Groen in en om de stad en Regionale watersystemen.

Tegenover de voordelen van decentralisatie, zoals het goed kunnen inspelen op lokale verschillen in omstandigheden en preferenties, kan als aandachtspunt genoemd worden dat meer algemene doelen van de centrale overheid mogelijk onvoldoende tot uiting komen in de lokale uitwerking. Een theoretisch ideale situatie ontstaat als de centrale overheid zijn doelen vertaalt in concrete randvoorwaarden; daarbinnen kan de lokale overheid dan naar 'maatwerk' streven.

Investeren in een rendementsvolle omgeving is een belangrijk doel van de centrale overheid. De wisselende efficiëntie van de afzonderlijke landsdelige voorstellen duidt erop dat met nadere selectie meer maatschappelijke voordelen kunnen worden bereikt. Een nadere invulling zou kunnen worden gezocht in afspraken gericht op een inhoudelijke toetsing van individuele voorstellen door de decentrale overheden, die gelijkenis vertoont met de wijze waarop in dit rapport investeringsvoorstellen worden beoordeeld.

Samenvatting

Bij elke overheidsinvestering is het van belang vooraf in te schatten of de voordelen (positieve effecten) opwegen tegen de nadelen (kosten en negatieve effecten). Een adequate selectie van 'goede' investeringen is een absolute voorwaarde voor een succesvol investeringsbeleid.

Het overheidsbeleid bestaat echter niet alleen uit investeringen. Andere manieren om beleidsdoelen te bereiken zijn bijvoorbeeld wetten en regels of heffingen. Bij het beoordelen van investeringsplannen moet daarom ook worden nagegaan of ander beleid misschien betere resultaten oplevert.

Aanpak van de beoordelingen

De analyse is in de kern gericht op een beoordeling van de doelmatigheid van de projectvoorstellen. De finale doelstellingen die met een project worden beoogd, vormen min of meer een gegeven voor het onderzoek. Zo worden alle doelen gerespecteerd en wordt bijvoorbeeld geen apart gewicht toegekend aan de mate waarin de plannen bijdragen aan economische structuurversterking. Bij de beoordeling is een gestructuurde aanpak gekozen. De criteria *legitimiteit*, *effectiviteit* en *efficiëntie* vormen de kern van de beoordeling:

- Legitimiteit heeft - vanuit een economisch gezichtspunt - betrekking op de vraag of er een reden voor overheidsingrijpen is. Dit hangt primair af van de vraag of 'de markt' sub-optimale uitkomsten oplevert. De marktuitskomsten vallen dan niet samen met de maatschappelijk gewenste uitkomsten. In economische termen is er dan sprake van 'marktfalen'. Belangrijke vormen van marktfalen doen zich voor bij collectieve goederen en bij het optreden van externe effecten.
- De effectiviteit van een maatregel betreft de bijdrage aan doelen als bijvoorbeeld extra economische groei, natuur, milieuverbetering of sociaal-culturele doelen, inclusief gunstige en ongunstige neveneffecten. Ook met de samenhang tussen voorstellen ('synergie') is rekening gehouden.
- De efficiëntie van een maatregel wordt bepaald door de verhouding tussen de maatschappelijke kosten en de maatschappelijke baten. Daarbij zijn ook kwalitatieve baten (bijvoorbeeld natuur en veiligheid) nadrukkelijk in de beoordeling betrokken.

Behalve naar de legitimiteit, effectiviteit en efficiëntie is bij de beoordeling ook gekeken naar onzekerheden (bijvoorbeeld m.b.t. de effecten of de kosten), proceskenmerken (bijvoorbeeld: is er draagvlak bij andere partijen waarvan de uitvoering afhankelijk is?) en alternatieven (zijn er andere beleidsmogelijkheden die effectiever of efficiënter zijn?).

Politieke criteria zoals financiële toezeggingen uit het verleden en ethische overwegingen zijn niet meegenomen. Herverdelingsaspecten zijn alleen meegenomen voor zover er expliciete beleidsdoelen geformuleerd zijn, zoals de economische ontwikkeling van het Noorden.

Robuuste projecten (A) scoren bij (bijna) alle criteria gunstig. De categorie opwaardeerbaar (B) heeft betrekking op voorstellen waarvan de meeste criteria gunstig worden beoordeeld, maar waar herformulering of aanscherping tot een beter voorstel zou leiden. Als één van de kerncriteria legitimiteit, effectiviteit of efficiëntie als ongunstig wordt beoordeeld, of als de score op een groot aantal criteria minder gunstig is, is het project als geheel zwak/onbeoordeelbaar (C).

In het vervolg van deze samenvatting worden de beleidsterreinen elk afzonderlijk behandeld. Daarbij worden telkens eerst de belangrijkste beleidsdoelen genoemd. Daarna volgt een korte schets van de beoordelingen. Tot slot wordt aangegeven welke mogelijkheden er zijn voor ander beleid dan investeringen.

Fysieke bereikbaarheid

Eén van de centrale doelstellingen van het Nationaal Verkeer- en vervoersplan (NVVP) is een 'trajectnelheid' op autosnelwegen van tenminste 60 km/uur in het drukste uur, gemiddeld over alle werkdagen. Variabilisatie en differentiatie naar plaats en tijd van de autokosten vormt daarbij een belangrijk middel, zowel bij personen als goederenvervoer. Ook voor spoorvervoer en binnenvaart wordt voorgesteld om de kosten per kilometer te verhogen. De concretisering van deze voornemens vormt een belangrijke beleidsopgave.

Verder streeft het NVVP naar een 'kwaliteitssprong' voor het openbaar vervoer in de Randstad ('Deltametropool') en de uitlopers naar het noorden, oosten en zuiden. Voor verkeersveiligheid wordt voor 2010 een daling beoogd van het aantal verkeersdoden met 30% en van het aantal ziekenhuisgewonden met 25%. Tot slot is het opheffen en verminderen van de barrièrewerking van wegen en spoorlijnen een belangrijke beleidsopgave.

Er is voor ruim 25 mld euro aan voorstellen ingediend, in aanvulling op reeds geplande investeringen (tot 2010) van ruim 35 mld euro.

In de geplande investeringen en in de ingediende voorstellen ligt een fors accent op OV-verbeteringen in de Randstad. Er is een aantal omvangrijke projecten ingediend, zoals de Zuiderzeelijn, het 'Rondje Randstad' en de HSL-Oost. Bij deze projecten is het beeld minder gunstig, omdat de projecten niet goed aansluiten bij de aard en omvang van de problemen, of bij verwachte ontwikkelingen. Daarbij komt dat de mogelijkheden om met infrastructuur-

investeringen de ruimtelijk-economische structuur te beïnvloeden beperkt zijn, omdat Nederland al over vrij complete transportnetwerken beschikt.

Voor de HSL-Oost zijn alleen beperkte benuttingsmaatregelen robuust. Ook andere relatief kleine investeringen in benutting scoren in veel gevallen gunstig doordat zij specifieke knelpunten wegnemen.

Van alle grootschalige projecten zijn er twee als robuust beoordeeld. De kilometerheffing en het verkeersveiligheidsproject Duurzaam veilig 2 kosten beide ca. 2 mld Euro (de hoogte van de claim voor de kilometerheffing is niet bekend. Ten behoeve van de beoordeling is door de planbureaus een bedrag geschat, waarbij is uitgegaan van een conservatieve bijdrage van private partijen). Daar staan bij de genoemde projecten, ook bij deze uitgangspunten, zodanig grote positieve effecten tegenover in termen van congestie en milieu (kilometerheffing) respectievelijk verkeersveiligheid dat deze projecten als robuust zijn beoordeeld.

Tabel 4	Beoordelingen Fysieke bereikbaarheid	mln euro	Oordeel
Verkeersveiligheid			
	Duurzaam veilig 2	2296	A
Openbaar vervoer			
	HSL-Oost, capaciteitsvergroting en inpassing	188	A
	HSL-Oost, snelheidsverhoging	710	C
	Onderhoud spoor	889	B
	Snelle spoorverbinding Deltametropool, optie 1	817	B
	Snelle spoorverbinding Deltametropool, HSL	2723	B
	Snelle spoorverbinding Deltametropool, Zweefbaan	2723	C
	Zuiderzeelijn	5445	C
Hoofdwegennet			
	Kilometerheffing ^a	1906	A
	Robuuste wegenprojecten (aantal:10)	1748	A
	Opwaardeerbare wegenprojecten (aantal:4)	680	B
Goederenvervoer			
	Robuuste goederenvervoerprojecten (aantal: 3)	68	A
	Tweede Maasvlakte (intensivering BRG en 750 ha natuur) ^a	1706	B
	IJzeren Rijn; Reactivering goederenspoor Antwerpen-Duitsland ^b	635	C
Koepelclaims			
	Infrastructuur stedelijke netwerken	1860	B
	Clusterclaim Gebundelde Doeluitkering (GDU)	2269	B
	Overige projecten < 500 mln euro	8556	C

^a De hoogte van de claim is nog niet bekend. Ten behoeve van de berekening is een eerste inschatting gemaakt door de planbureaus, waarbij is uitgegaan van een conservatieve inschatting van de bijdrage van private partijen.

^b De hoogte van de claim is niet bekend en hangt o.m. af van de bijdrage van België. Ten behoeve van de berekening is hier uitgegaan van een claim ter grootte van de totale projectkosten.

Bij kleinschalige investeringen die aantoonbaar effectief zijn voor het wegnemen van knelpunten zijn de baten vaak groter dan de kosten. Bij een aantal robuuste wegenprojecten zijn er ongunstige neveneffecten op natuur en milieu; deze zijn echter bescheiden van omvang, zodat het oordeel hierdoor niet verandert.

Een relatief groot deel van de GDU-voorstellen blijkt (nog) niet robuust. Een zakelijke benadering is hier van belang voor een doelmatige besteding van decentraal aan te wenden gelden. Afspraken met de landsdelen over de voorwaarden waaraan projecten moeten voldoen kunnen eraan bijdragen dat het geld aan rendementsvolle investeringen wordt besteed

Het NVVP legt veel nadruk op andere maatregelen dan investeren: benutten en ‘beprijzen’ krijgen evenveel aandacht als ‘bouwen’. Dit blijkt ook uit de voorstellen, waarin een betere benutting van snelwegen en de kilometerheffing een prominente plaats innemen. De analyses in dit rapport wijzen op het belang van het prijsinstrument. Benutting en uitbreiding van de fysieke infrastructuur kunnen dan op specifieke plaatsen een belangrijke rol spelen.

Natuur, landschap en water

De hoofddoelstelling van het natuur- en landschapsbeleid is behoud, herstel, ontwikkeling en duurzaam gebruik van natuur en landschap. De centrale doelstellingen van het waterbeleid zijn het vergroten van de veiligheid, het beperken van de wateroverlast en het beschermen van de zoetwatervoorraad. Waar mogelijk en zinvol is het beleidsstreven om ruimte voor landschap, water en natuur te combineren.

De Ecologische Hoofdstructuur (EHS) vormt een speerpunt van het natuurbeleid. Hiervoor moet nog veel grond worden aangekocht. Ook dient de ruimtelijke samenhang te worden verbeterd. In gebieden waar het agrarisch gebruik de kwaliteit van de EHS negatief beïnvloedt via bodem, water en lucht, wil het kabinet een betere milieukwaliteit realiseren.

Het beleidsterrein ‘groen in en om de stad’ is gericht op verbetering van de leefbaarheid in en om steden en vergroten van de recreatiemogelijkheden voor stedelingen.

Ten aanzien van landschap wordt gestreefd naar verbetering van kwaliteit en toegankelijkheid. Daarbij wordt enerzijds extensivering van de grondgebonden landbouw in combinatie met water- en natuurbeheer beoogd, anderzijds wil het kabinet concentratie van de niet-grondgebonden tuinbouw en veeteelt.

In het waterbeleid heeft het kabinet besloten tot een omslag: van ‘water keren’ naar meer ruimte geven aan water. Met ‘ruimte voor water’ maatregelen kan ook natuur worden ontwikkeld, verdroging worden bestreden, de zoetwatervoorraad toenemen, de recreatiemogelijkheden verbeteren en landschappen worden hersteld.

Het aantal robuuste voorstellen op dit terrein is relatief laag (4%). Het betreft onder meer projecten die gericht zijn op verbetering van de ruimtelijke kwaliteit van het landschap: herstel van de Nieuwe Hollandse Waterlinie als multifunctioneel cultuurhistorisch fenomeen. Naar verwachting draagt het project bij aan verbetering van de ruimtelijke kwaliteit. Ook het project Malta, dat erop gericht is archeologisch erfgoed te behouden, is robuust. Het project is zorgvuldig vormgegeven en de te hanteren procedures in de uitvoering zijn goed uitgewerkt. Een deel van de reconstructieplannen voor het Westland is robuust, evenals drie waterprojecten waarbij natuurontwikkeling meelift. De natuurbaten zijn naar verwachting groot, omdat het project bijdraagt aan een verrijking van de biodiversiteit in Nederland. Hetzelfde geldt voor de projecten 'Natuur en landschap Veluwe' en 'Ijperveld Integraal'.

Meer dan de helft (52%) van de projecten is opwaardeerbaar. Hieronder valt een aantal omvangrijke voorstellen, onder meer voor 'Regionale watersystemen', 'Groen in en om de stad' en 'Robuuste groene verbindingen'. Hier is van belang dat de uitwerking van de koepelclaims in concrete, lokale voorbeeldprojecten, nog van wisselende kwaliteit is. Bij het relatief grote aandeel opwaardeerbare projecten speelt verder een rol dat veel voorstellen (nog) onvoldoende zijn geconcretiseerd, en dat sommige projecten vrij breed van opzet zijn. Dit kan samenhangen met de recente verschijning van de Vijfde Nota en de ontwikkeling van het Tweede Structuurschema Groene Ruimte. Een aantal beleidsthema's waarop de projecten zich richten, zijn momenteel nog volop in ontwikkeling.

Niettemin kan worden geconstateerd dat er in potentie goede kansen liggen om met investeringen in natuur, water en landschap belangrijke maatschappelijke baten te genereren. Er zijn door de brede, veelal gebiedsgerichte aanpak kansen op synergie en op het op efficiënte wijze halen van meerdere kwaliteitsdoelen. Dit zal echter mede afhangen van de wijze waarop de processen worden ingericht en de mate waarin aangesloten wordt bij de comparatieve voordelen van andere betrokken partijen.

Betere voorstellen kunnen worden geformuleerd door de natuur-, landschap- en waterclaims selectiever op te zetten, ze vooraf meer in samenhang te bezien en door de beleidsopgaven in de claims beter te onderbouwen. Bij de watergerelateerde projecten is verbetering mogelijk door dieper in te gaan op de voor- en nadelen van alternatief beleid ten opzichte van de ingediende voorstellen.

Ook andere instrumenten dan investeringen zijn van belang voor natuur, landschap en water. Regelgeving is - mits adequaat gehandhaafd - een effectieve manier om natuur en landschap te beschermen.

Ruimtelijke maatregelen vormen een interessant aanvullend instrument om wateroverlast en overstromingen tegen te gaan. Het gaat dan om functiecombinatie, bijvoorbeeld met natuurontwikkeling. Traditionele maatregelen, zoals dijkverhoging en uitbreiding van de

gemaalcapaciteit blijven echter in sommige gevallen reële alternatieven. Kwalitatieve baten voor bijvoorbeeld natuur en landschap, maar ook eventuele sociale gevolgen voor bijvoorbeeld boeren die verplicht worden te verhuizen, moeten bij de keuze tussen ruimtelijke en traditionele maatregelen worden meegewogen. Ook moet worden bedacht dat een waterfunctie gebruiksbeperkingen oplegt, bijvoorbeeld voor verstedelijkingsmogelijkheden voor de toekomst. Selectiviteit en maatwerk zijn daarom van groot belang. Een combinatie van 'ruimtelijke' en 'traditionele' maatregelen die toegesneden is op de specifieke eigenschappen en problemen van het desbetreffende gebied biedt het beste perspectief op een hoog maatschappelijk rendement.

Tabel 5 Beoordelingen Natuur, landschap en water

	mln euro	Oordeel
Groen in en om de stad		
Groenblauwe impuls: GIOS	1695	B
GIOS-voorstellen Rotterdam, Den Haag, landsdeel Oost	485	B
GIOS Amsterdam	506	C
Landschap		
Belvedere, onderdeel Nieuwe Holl. Waterlinie; Malta	147	A
Belvedere, overig	127	B
Aanleg 4 nationale landschappen	545	C
Reconstructie		
Projecten Westland, Noord-Holland, Hoeksche Waard (aantal: 3)	288	A
Reconstructie Zandgronden Noord-Brabant	771	B
Kwaliteitsimpuls Zandgebieden	692	B
Overige projecten, w.o. Zandgebieden, Veenkoloniën, Valkenburg (aantal: 10)	1770	B
Water		
Zandmaas, Biesbosch, IJsseldelta	292	A
Regionale watersystemen	893	B
Versterking zwakke schakels kustzone	681	B
Opwaardeerbare waterprojecten (aantal: 4)	956	B
Hoofdwatersysteem en aanleg Randmeer	1997	C
De Zeeuwse Delta	554	C
Natuur		
Natuur en landschap Veluwe, IJperveld Integraal	72	A
Robuuste Groene verbindingen	924	B
Opwaardeerbare natuurprojecten (aantal: 6)	1089	B
Grijs-Groene Kruispunten: 'tweede opgave'	976	C
Overige projecten < 500 mln Euro	3858	C

Vitaliteit grote steden

Het beleid bestaat uit drie pijlers: de pijler 'economie en arbeidsmarkt', de fysieke pijler en de sociale pijler. De economische ontwikkeling is de laatste jaren in en rond de meeste steden gunstig, de werkloosheid in de steden is hierdoor gedaald. De daling van de werkloosheid in Amsterdam en Rotterdam bleef hier echter wel bij achter en de werkloosheid onder allochtonen en lager opgeleiden is nog steeds hoog.

Voor de fysieke pijler geldt dat de eenzijdige samenstelling van de woningvoorraad in de grote steden en de geringe kwaliteit van een deel van de woningvoorraad de aantrekkelijkheid van de steden als woonplaats vermindert, met name voor de hogere en middeninkomens. Er is een tekort aan eengezins- en koopwoningen op de stedelijke woningmarkt. Dit probleem is het meest urgent in de vier grote steden.

Op het gebied van bedrijventerreinen wordt in veel steden gestreefd naar vernieuwing en hergebruik van verouderde bedrijfslocaties. Hiermee kunnen primair effecten worden bereikt op het gebied van ruimtelijke kwaliteit, leefbaarheid en milieu.

De sociale pijler heeft betrekking op de leefbaarheid van de stedelijke gebieden. Met name oude en vroeg-naoorlogse wijken worden met leefbaarheidsproblemen geconfronteerd. Veiligheid is voor veel burgers een belangrijk onderdeel van de leefbaarheid. Het criminaliteitsniveau in de grote steden ligt beduidend hoger dan in de rest van Nederland. Tussen 1993 en 1999 zijn de verschillen in het algemeen toegenomen. Bij de leefbaarheid van de steden spelen ook de aanwezigheid van groene gebieden en de stedelijke milieukwaliteit een rol.

Het aantal robuuste investeringsvoorstellen is in dit dossier zeer beperkt (2%). Het gaat met name om de projecten rond monumentenzorg. De overige projecten zijn opwaardeerbaar of zwak/onbeoordeelbaar. De voornaamste reden is dat de projecten veelal zeer breed zijn opgezet. Dit geldt bijvoorbeeld voor de claims 'Leefbaarheid en veiligheid grote steden' (opwaardeerbaar) en 'Kwaliteitsimpuls bestaande woonwijken' (zwak/onbeoordeelbaar). Een aantal claims vormt in belangrijke mate een aanvulling of uitbreiding van bestaande programma's. Mede doordat een belangrijk deel van het huidige beleid decentraal wordt vormgegeven is moeilijk na te gaan in hoeverre uitbreiding van de programma's bijdraagt aan het realiseren van de beleidsopgave.

Tabel 6 Beoordelingen Vitaliteit grote steden

	mln euro	Oordeel
Monumenten		
Restproblematiek monumentenzorg	182	A
Vervoersknooppunten		
Sleutelprojecten	1407	B
Groningen, Venlo, Helmond, Heerlen	203	B
Woningen		
Kwaliteitsimpuls bestaande woonwijken	2904	C
Ruimte creëren		
Verplaatsing etc. van spooreplacements	1770	B
Stedelijke structuurverbetering door overkluizing, etc.	2360	C
Versterking stedelijke structuur		
Herstructurering en kennispark Venlo-noord	9	A
Maastricht, Heerlen	129	B
Bedrijventerreinen		
Herstructurering bedrijventerreinen	681	B
Haarlem, Veenendaal, Terneuzen	70	B
Leefbaarheid en veiligheid		
Steunpunten Opvoedingsondersteuning	2	A
Leefbaarheid en veiligheid grote steden	1361	B
Overige opwaardeerbare leefbaarheidsprojecten (aantal: 3)	196	B
Overige projecten < 500 mln Euro	3034	C

De claim 'Herstructurering bedrijventerreinen' is evenals de claim 'Sleutelprojecten' opwaardeerbaar. Voor beide claims zijn voorbeeldprojecten ingediend door de landsdelen waarbij het beeld varieert van robuust tot zwak/onbeoordeelbaar. Een scherpe selectie van projecten lijkt nodig, om een gunstig rendement te behalen.

Hoewel investeringen in met name de fysieke pijler een belangrijk instrument zijn, staan op een reeks van beleidsterreinen op het gebied van onderwijs, jeugdzorg, leefbaarheid, veiligheid, inburgering en maatschappelijke opvang andere instrumenten dan investeringen centraal. Ook rond grote knelpunten die zich de laatste jaren voordoen in de kwaliteit van de publieke dienstverlening in de steden, bijvoorbeeld in het onderwijs, de gezondheidszorg en de politiezorg, is de rol van investeringen beperkt. Die problemen hebben voor een deel te maken met personeelstekorten in deze sectoren. Hier lijken maatregelen in de sfeer van het arbeidsmarktbeleid effectiever dan investeringen.

Ook (inter)regionale bestuurlijke afstemming kan op verschillende terreinen een alternatief zijn voor investeringen. Beleidsopgaven rond arbeidsmarkt, woningmarkt en vervoersmarkt hebben voor een niet onbelangrijk deel een regionaal (verdelings-)karakter.

ICT en overheid

De belangrijkste beleidsopgaven rond de dossiers Elektronische bereikbaarheid en Dienstverlening overheid zijn:

- administratieve lastenreductie van bedrijven;
- efficiency- en kwaliteitsverbetering overheid;
- het wegnemen van barrières op het gebied van toegankelijkheid van overheidsdata.

Met name bij de administratieve lastenreductie voor het bedrijfsleven en de beschikbaarheid van 'basisbestanden' zijn de beleidsopgaven omvangrijk.

De algemene indruk die uit de beoordelingen van investeringsvoorstellen naar voren komt is dat bij Dienstverlening overheid diverse voorstellen zeer grootschalig zijn opgezet. Verbeteringen zijn mogelijk door een selectieve benadering en meer afstemming op behoeften van gebruikers. Een uitzondering is het project 'Stroomlijning Basisgegevens'; daar is het project meer adequaat gedimensioneerd, maar zijn er onzekerheden die met onderzoek en pilots kunnen worden gereduceerd.

Bij Elektronische bereikbaarheid is de noodzaak van overheidsingrijpen vaak niet duidelijk. Bij communicatie-infrastructuur heeft de overheid met name een rol op het gebied van coördinatie, standaardisatie en het bevorderen van voldoende concurrentie; investeringen kunnen in beginsel aan de markt worden overgelaten. Bovendien is soms sprake van (sterk) afnemende meeropbrengsten; onduidelijk is bijvoorbeeld wat 'Gigaport II' toevoegt aan 'Gigaport I' waarmee al zeer snel dataverkeer mogelijk is.

Tabel 7 **Beoordelingen ICT en overheid**

	mln euro	Oordeel
Dienstverlening Overheid		
Stroomlijning Basisgegevens	1500	A
Elektronische Dienstverlening lagere overheden, politie	2750	B
Elektronische Dienstverlening Rijksoverheid	426	C
Informatisering Arbo-kennisinfrastructuur	23	B
Identificatie en vertrouwen	2000	C
Elektronische bereikbaarheid		
Gigaport II	250	C
Werklocaties op het breedbandnetwerk	74	C
Kenniswijk	100	C

Er bestaan verschillende andere beleidsmogelijkheden naast investeringen. Voor de overheid ligt er een taak om binnen het raamwerk van de Europese regelgeving randvoorwaarden te creëren en waar mogelijk barrières te slechten. Het gaat hier onder meer om onderwerpen als privacy, authenticiteit en auteursrecht.

Kennisinfrastructuur

Uit recente beleidsnota's op de terreinen van onderwijs en wetenschap blijkt dat het kabinet streeft naar grotere autonomie voor scholen en onderzoekers. Bij het technologiebeleid valt deze trend al langer te constateren: het beleid is niet gericht op specifieke technologieën, maar op stimulering van technologisch onderzoek over de hele linie met behulp van generieke regelingen.

Uit een sterkte-/zwakte-analyse blijkt dat er belangrijke opgaven liggen bij institutionele vernieuwing en bij een lerend kennisbeleid, waarin experimenten een centrale rol spelen.

Binnen dit dossier is 6% van de claims robuust. Het betreft één project: Modernisering VMBO-schoolgebouwen. Verder is 40% opwaardeerbaar en 54% van de claims is als zwak/onbeoordeelbaar beoordeeld. Een omvangrijk project (2,6 mld euro) waarmee een grotere toepassing van ICT in het onderwijs wordt nagestreefd is opwaardeerbaar. Het sluit weliswaar aan bij de beleidsdoelen, maar de relatie tussen de gevraagde voorzieningen, zoals breedbandaansluitingen, en de kwaliteit van het onderwijs is niet duidelijk. Bovendien gebeurt al veel op dit terrein: tussen 1999-2003 wordt al ca. 160 euro per leerling in ICT geïnvesteerd. Andere projecten die zich richten op een bredere toepassing van informatietechnologie op scholen of in kenniscentra zijn opwaardeerbaar of zwak/onbeoordeelbaar. De projecten sluiten soms niet goed aan bij de behoefte, bovendien is temporisering van een deel van de projecten zinvol vanwege de dalende kosten van ICT.

ICES-KIS

De ICES heeft het CPB³ verzocht richtinggevende uitspraken te doen over de wenselijkheid van extra investeringen rond een achttal kennisthema's. Deze thema's zijn volgens een andere procedure beoordeeld dan de reguliere ICES-voorstellen. Het is van belang om te benadrukken dat het oordeel is gebaseerd op een quick-scan, waarbij uitsluitend is gekeken naar de legitimiteit van het voorgestelde overheidsbeleid, de mate van concreetheid van de activiteiten en het draagvlak bij potentiële gebruikers. De beoordeling is gebaseerd op 130 voorstellen, verdeeld over de thema's. Van deze 130 voorstellen zijn er 104 beoordeeld. Een aantal kleinere projecten, die niet van belang zijn voor het oordeel op thema-niveau, zijn buiten beschouwing gebleven.

Van de 104 beoordeelde voorstellen zijn er 14 robuust. De robuuste voorstellen bedragen in totaal 408 mln euro. Van deze 14 voorstellen hebben er 12 betrekking op de thema's Ruimtegebruik, Duurzaamheid, en Life sciences. De voorstellen dragen bij aan innovaties in waterbeheer en ruimtegebruik, verwerkingstechnologieën en op medisch terrein cel- en weefseltechnologie. In dit stadium kunnen deze drie thema's sterk worden genoemd. Het definitieve oordeel over de ICES-KIS projecten binnen deze thema's zal echter afhangen van de nadere uitwerking op projectniveau. De overige vijf thema's krijgen in deze fase het predikaat opwaardeerbaar of zwak/onbeoordeelbaar. Zij sluiten onvoldoende aan bij de behoefte in de markt, zij vormen slechts een beperkte aanvulling op bestaande investeringen of de ingediende projecten lijken niet primair een legitieme overheidstaak.

Veel van de ICES-KIS projecten besteden aandacht aan de betrokkenheid van gebruikers, met name van het in Nederland gevestigde bedrijfsleven, bij de voorbereiding en uitvoering. In een later stadium - wanneer de ICES-KIS projecten verder zijn uitgewerkt - moet deze betrokkenheid nader worden ingevuld.

De ICES-KIS projecten kunnen additionele R&D-uitgaven door het Nederlandse bedrijfsleven uitlokken, maar in dit stadium is dit effect nog erg onzeker.

³ Voor de beoordeling van deze voorstellen is alleen het CPB verantwoordelijk.

Tabel 8 **Beoordelingen Kennisinfrastructuur**

	mln euro	Oordeel
Schoolgebouwen		
Modernisering VMBO schoolgebouwen	318	A
Modernisering VO schoolgebouwen	123	B
Het multifunctionele schoolgebouw	619	B
ICT en onderwijs		
Innovatie en dynamiek in het leren	2559	B
Investeren in e-cultuur	114	B
Arbeidsmarktplan Zuid-Nederland	69	B
Leven Lang Leren	1407	C
Groene kennisinfrastructuur	840	C
Startkwalificatie beroepsbevolking	567	C
Kennisparken		
Kenniscampus Leeuwarden	25	B
ICES-KIS		
Robuuste voorstellen (aantal: 14)	408	A
Opwaardeerbare voorstellen (aantal: 44)	1338	B
Overige projecten < 500 mln Euro	3750	C

Ook andere beleidsopties dan investeringen zijn, op basis van theoretische overwegingen en/of buitenlandse ervaringen, veelbelovend. De effectiviteit en efficiency van deze beleidsopties in de Nederlandse context is echter onzeker. Dit pleit voor lerend beleid, gericht op experimenteren en evalueren.

Milieu

De uitstoot van broeikasgassen, waarvan het gas kooldioxide (CO₂) de belangrijkste is, kan leiden tot klimaatverandering. Voor 2010 lijkt bij het huidige binnenlandse beleid het Nederlandse emissiedoel niet volledig haalbaar. Met de emissies van de verzurende stoffen gaat het de goede richting uit, dankzij nationaal en internationaal milieubeleid. Desondanks worden de doelen voor deze stoffen met het huidige beleid niet gehaald. Met betrekking tot de luchtkwaliteit worden de Europese normen voor 2010, ondanks het bronbeleid, op verschillende plaatsen niet gehaald. Ook op lokaal niveau bestaan luchtverontreinigingsproblemen. Bij uitvoering van het bestaande beleid verbetert de situatie: met name emissiereducerende maatregelen aan voertuigen zorgen ervoor dat het aantal overschrijdingen van normen in de periode 2010 - 2030 sterk zal afnemen.

Bij ca 75% van de woningen ligt de geluidsbelasting door weg-, rail- of luchtverkeer boven de streefwaarde voor nieuwbouwwoningen. Het Nationaal Milieubeleidsplan stelt dat in 2010 een

forse vermindering moet zijn gerealiseerd. Met het voorgenomen beleid zal de geluidhinder - door het verkeer de komende decennia echter niet afnemen, maar mogelijk met enkele tientallen procenten toenemen (CPB, 2001). Ook de stiltegebieden in Nederland zullen door verkeerslawaaï bij vigerend beleid naar verwachting verder worden aangetast.

Rond 'externe veiligheid' is het doel dat in 2010 niemand onvrijwillig mag worden blootgesteld aan een jaarlijkse overlijdenskans van meer dan één op één miljoen als gevolg van opslag, transport of gebruik van gevaarlijke stoffen. Op dit moment worden in Nederland tenminste 23.000 inwoners blootgesteld aan een hoger overlijdensrisico.

Bij de afvalinzameling ligt het tekort op het vlak van leefbaarheid van binnensteden (o.a. zwerfvuil) en onvoldoende hergebruik van afval. Bij verontreinigde waterbodems en baggerspecie is het probleem dat de opslagdepots voor specie vol raken en dat het laten liggen van de verontreinigde specie milieurisico's met zich mee brengt. Bij bodemverontreiniging kan enerzijds de ruimte niet optimaal worden gebruikt en kunnen anderzijds de verontreinigingen in de loop der tijd weglekken. Bij het afvalwaterbeheer in steden liggen tekorten in het niet goed functioneren van de afvalwaterketen, waardoor overstorten van riolen plaatsvinden die gepaard gaan met gezondheidsrisico's.

Tabel 9		Beoordelingen Milieu	
	mln euro		Oordeel
Energie/Broeikasgassen/Luchtkwaliteit			
Opwaardeerbare voorstellen (aantal: 3)	445		B
Luchtverontreiniging rond snelwegen	1452		C
Geluid			
Innovatie geluidbeleid spoor, weg: innovatie/realisatie	147/2178		A/C
Afval			
Verwerking baggerspecie: eenvoudig	99		A
Stortplaatsen, gasfabrieken Overijssel	22		A
Overige opwaardeerbare afval-voorstellen (aantal: 4)	295		B
Externe veiligheid			
Seveso bedrijven, LPG stations, uitplaatsen Munitiedepots (aantal: 4)	408		C
Overige milieuprojecten < 500 mln euro	1026		C

In het milieudossier is 4% van de ingediende voorstellen robuust; daarnaast is slechts 12% opwaardeerbaar. Aan meer dan 80% van de projecten is het oordeel 'zwak/onbeoordeelbaar' gegeven. Dit heeft veel te maken met het feit dat het dossier milieu niet het eerst aangewezen terrein is om met het instrument 'overheidsinvesteringen' op effectieve en efficiënte wijze doelen te bereiken. Bij de milieucclaims die als robuust zijn beoordeeld ligt een dergelijke overheidsrol wel voor de hand: investeren in collectieve goederen als stille wegen en spoorwegen, in schone vaarwegen en in ruimtelijke kwaliteit door het opruimen van

verontreinigingen uit het verleden. Desondanks is ook op deze terreinen een groot deel van de genoemde claims niet als robuust beoordeeld vanwege grote onzekerheden of een beperkte effectiviteit.

Externe veiligheid is een aspect dat in meerdere projecten een rol speelt. Op het gebied van externe veiligheid is een beperkt aantal specifieke claims ingediend voor de sanering van o.m. Seveso bedrijven, verplaatsing van LPG tank-stations en sanering van opslagplaatsen voor munitie en explosieven. Vanwege de soms summier projectbeschrijvingen zijn deze projecten als zwak/onbeoordeelbaar beoordeeld.

Niet op alle gebieden van het milieubeleid liggen investeringen het meest voor de hand om de beleidsdoelen te realiseren. Regelgeving en marktconforme instrumenten zijn aangewezen instrumenten om rond CO₂-uitstoot en andere emissies resultaten te kunnen boeken. In het algemeen zijn marktconforme instrumenten op dit terrein efficiënter dan overheidsinvesteringen of subsidies in bepaalde technieken. Zo kan verhoging van de bestaande energieheffingen een belangrijke bijdrage leveren aan het bereiken van de doelstellingen voor CO₂-emissies.

Het voorgenomen prijsbeleid voor verkeer en vervoer (kilometerheffing) draagt ook bij aan CO₂-emissiereductie⁴. Bij de kilometerheffing worden de voertuigbelastingen grotendeels variabel geheven: betalen geschiedt vooral per kilometer. De hoogte van de heffing is in het voorstel afhankelijk van het gewicht en de brandstofsoort van het voertuig. Het systeem van de kilometerheffing wordt zo vorm gegeven dat deze op termijn kan worden uitgebreid met een differentiatie naar tijd en plaats. Daardoor kunnen de milieu-effecten nog gunstiger uitvallen.

Door regelgeving kan de energie-efficiency worden bevorderd. Mogelijkheden voor regelgeving zijn een verdere aanscherping van de energieprestatienormen voor nieuwe woningen en utiliteitsgebouwen, het stellen van eisen aan bestaande woningen en gebouwen en het in EU-verband instellen van voorschriften voor energie-efficiency van huishoudelijke elektrische apparatuur.

Op milieugebied bestaat een aantal belangrijke uitdagingen, waarvan echter maar een deel door investeringen kan worden aangepakt. Voor een ander deel is regelgeving, inclusief adequate handhaving, het eerst aangewezen beleid.

⁴ Daarnaast draagt het bij aan de emissie-reductie van NO_x en fijn stof.

Ruimtelijke inrichting

Diverse voorstellen die op de hiervoor besproken beleidsterreinen liggen, kennen een ruimtelijke dimensie. De effecten van een aantal projecten die in de voorgaande tabellen zijn opgenomen kunnen daarom van belang zijn voor de beleidsdoelen uit de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening.

De Vijfde Nota heeft als centrale doelstelling de kwaliteit van de leefomgeving te verbeteren en het contrast tussen stad en land weer verscherpen. Mogelijkheden voor recreatie, landschappelijk schoon en het behoud van cultureel erfgoed zijn belangrijke elementen in het streven naar een verbetering van de ruimtelijke kwaliteit. Een ander centraal element in de Vijfde Nota vormt het concept van 'stedelijke netwerken'. Nieuwbouw zou zoveel mogelijk moeten plaatsvinden binnen deze netwerken.

Naar verwachting bestaat er tot 2030 nog een flinke extra ruimtevrage voor wonen. Ook voor andere functies zoals infrastructuur, recreatie, natuur, landschap en water is extra ruimte nodig. Naar verwachting zal de landbouw op lange termijn met minder ruimte toekunnen. Het ruimtebeslag van de landbouw is sterk verbonden met het ruimtelijke ordeningsbeleid: als de overheid toestaat dat landbouwgrond een andere bestemming krijgt, zal de landbouwfunctie op veel plaatsen verdwijnen.

Belangrijke regionale verschuivingen worden niet verwacht. Zo is de ruimtevrage voor wonen en werken in de landsdelen West en Zuid ruim 70% van de nationale vraag. De ruimtebehoefte leiden op regionale schaal tot spanningen die door de verstedelijkingsdruk het meest tot uitdrukking komen in de regio's West en Zuid. De beleidsopgave die hieruit voortvloeit, is uiteraard niet louter fysiek, maar bestaat uit het goed combineren van de verschillende functies met een hoge ruimtelijke kwaliteit.

Er zijn diverse projecten ingediend rond stedelijke herstructurering en herstructurering van bedrijventerreinen die aansluiten bij ruimtelijke beleidsopgaven als intensief ruimtegebruik en een verbetering van de ruimtelijke kwaliteit. Investeren is voor dit type beleidsopgaven het meest aangewezen instrument. Aangezien de ruimtedruk, en daarmee ook de grondprijzen, relatief het hoogst is in het Westen, liggen maatregelen hier het meest voor de hand. De voorstellen in de Randstad voor stedelijke herstructurering scoren echter zwak/onbeoordeelbaar vanwege onduidelijkheden over de voorgestelde maatregelen, terwijl er vaak ook vragen rijzen over de legitimiteit van overheidsingrijpen. De herstructureringsprojecten voor bedrijventerreinen zijn vaak opwaardeerbaar, omdat ze onvoldoende zijn uitgewerkt voor een definitief oordeel.

De robuuste natuurprojecten bevinden zich voornamelijk in het Oosten van Nederland. Voor natuurwaarden ligt hier de aansluiting bij bestaande natuur voor de hand. Voor recreatief groen

is de beleidsopgave het grootst in het Westen. Het voorstel 'Groen in en om de steden' is echter nog onvoldoende uitgewerkt. Ruimtelijke maatregelen om de waterproblematiek te lijf te gaan scoren beter in de gebieden buiten de Randstad. Dit komt enerzijds door de bodemgesteldheid in het Westen, hetgeen de projecten vaak duurder maakt ten opzichte van zogenaamde traditionele maatregelen, en anderzijds door de hogere ruimtedruk in het Westen.

De beleidsopgaven op het gebied van ruimtelijke kwaliteit in het landelijk gebied kunnen in beginsel met investeringen worden aangepakt. Net als de stedelijke projecten kenmerken veel projecten in landelijk gebied zich echter door een fase van planvorming, waarin de concrete maatregelen nog niet zijn uitgewerkt. Op landschappelijk gebied is voor een deel van de projecten waarbij bestaande waarden in stand gehouden moeten worden regelgeving in de RO met een adequate handhaving een alternatief voor investeren.

Het centrale instrument in de Ruimtelijke Ordening is regelgeving. Handhaving is bij de uitvoering een belangrijke voorwaarde voor de effectiviteit van het beleid. De mogelijkheden om via een open ruimte heffing ruimtelijk gedrag te beïnvloeden zijn beperkt, tenzij de hoogte van de heffing het prijseffect door stedelijke bestemmingswijziging zou benaderen. Wel kunnen langs deze weg de overwinsten worden afgeroomd die kunnen worden ingezet voor het bereiken van maatschappelijke doelen.

Een heffing om een bestemmingswijziging mogelijk te maken voor niet-unieke gebieden en regelgeving voor unieke gebieden waar een bestemmingswijziging vanuit maatschappelijk oogpunt niet wenselijk is, is een denkbare strategie. Ruimtelijke investeringen liggen meer voor de hand in gevallen waarin de wens bestaat de bestaande situatie te wijzigen met het oog op de omgevingskwaliteit.

Tenslotte moet worden bedacht dat wet- en regelgeving vanuit andere disciplines van invloed is op de ruimtelijke inrichting. Zo beïnvloedt milieuwetgeving op het gebied van geluid, stank en veiligheid de mogelijke inrichting van bedrijventerreinen en de relatie met de omgeving.

1 Inleiding

1.1 Investeringsbeleid

Rendabel investeren

Overheidsinvesteringen zijn van essentieel belang voor de welvaart van Nederland. Zonder wegen, dijken of universiteiten zou de economie zich niet kunnen ontwikkelen. Het gaat echter niet alleen om materiële welvaart. Investerings in natuur, monumenten en verkeersveiligheid dragen bij aan welvaart in een ruimere betekenis.

Investerings brengen niet alleen voordelen met zich mee. Allereerst zijn er de kosten, die bij overheidsinvesteringen tot uiting komen in hogere belastingen. De kern van investeren is het opofferen van welvaart op korte termijn, waardoor de welvaart op langere termijn wordt bevorderd. Naast de financiële kosten zijn er soms ongunstige (neven)effecten, bijvoorbeeld voor het milieu.

Bij elke investering is het van belang vooraf in te schatten of de voordelen (positieve effecten) opwegen tegen de nadelen (kosten en negatieve effecten). Is dat niet het geval, dan leidt de investering immers tot een lagere welvaart. Een adequate selectie van 'rendabele' investeringen is een absolute voorwaarde voor een succesvol investeringsbeleid.

Er is geen gebrek aan investeringsplannen: ambtenaren werken bij ministeries, provincies en gemeenten voortdurend aan beleidsvoorstellen. Deze voorstellen gaan vaak met investeringen gepaard. En zoals een bank voortdurend keuzes moet maken om ondernemingsplannen al dan niet te financieren, zo moet de overheid voortdurend keuzes maken om beleidsvoorstellen al dan niet uit te voeren.

Alternatieven voor investeringen

Het overheidsbeleid bestaat niet alleen uit investeringen. Andere manieren om beleidsdoelen te bereiken zijn bijvoorbeeld wetten en regels of heffingen. In sommige situaties zijn investeringen het beste 'instrument'; in andere gevallen is het beter om handelingen te verbieden of duurder te maken. Bij het beoordelen van investeringsplannen is het daarom van groot belang om niet alleen de voor- en nadelen van de investering zelf te bekijken, maar ook om na te gaan of andere vormen van beleid misschien tot betere resultaten leiden.

Dit rapport

In dit rapport wordt een groot aantal investeringsplannen voor de komende jaren beoordeeld¹. Er wordt gekeken naar kosten, baten en onzekerheden, en ook naar alternatieven. De

¹ In 1998 hebben CPB, RIVM, SCP en AVV een soortgelijke beoordeling uitgevoerd: CPB/RIVM/SCP (1998), *Kiezen of delen: ICES-maatregelen tegen het licht*, CPB-Werkdocument 103.

voorstellen worden aan de hand van deze criteria beoordeeld als robuust, opwaardeerbaar of zwak/onbeoordeelbaar.

1.2 De ICES en de planbureaus

Impulsbrief

Het kabinet beoogt in het voorjaar van 2002 een brief naar de Tweede Kamer te zenden over investeringen die de economische structuur van Nederland kunnen versterken. Deze 'Impulsbrief' zal naar verwachting een belangrijke rol spelen bij de volgende kabinetsformatie. De impulsbrief wordt voorbereid door de Interdepartementale Commissie voor het Economisch Structuurbeleid (ICES). De ICES duidt dit project aan als 'Nieuwe Investeringsimpuls'. De ICES speelt een centrale rol in het investeringsbeleid. Zij bereidt het kabinetsbeleid voor wat betreft de besteding van het Fonds Economische Structuurversterking (FES), dat is ingesteld om een intensivering van de overheidsinvesteringen mogelijk te maken.

De voorbereiding van de Impulsbrief kent twee sporen. Het eerste spoor betreft het identificeren van beleidsopgaven. In 2001 heeft de ICES, mede op basis van een analyse van het Centraal Planbureau, aangegeven op welke terreinen naar haar oordeel de belangrijkste beleidstekorten bestaan².

Het tweede spoor is gericht op het identificeren van geschikte investeringen. Hiertoe heeft de ICES in het jaar 2000 ministeries, provincies en gemeenten uitgenodigd om investeringsvoorstellen in te dienen. Tevens verzocht de ICES het Centraal Planbureau (CPB), het Milieu- en Natuurplanbureau (RIVM), het Ruimtelijk Planbureau (RPB)³, het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) en de Adviesdienst Verkeer en Vervoer (AVV) om deze voorstellen in samenwerking te beoordelen.

De rol van de planbureaus

De planbureaus CPB, RIVM, RPB en SCP zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor deze rapportage. De coördinatie van het project was in handen van het CPB. De Adviesdienst Verkeer en Vervoer (AVV) heeft - als 'uitvoerende dienst' van het ministerie van Verkeer en Waterstaat - aangegeven geen (mede)verantwoordelijkheid te kunnen dragen; wel heeft AVV een zeer belangrijke ondersteunende rol vervuld. De stichting DLO leverde een belangrijke bijdrage aan de beoordelingen van natuurvoorstellen.

² Ministerie van Economische Zaken, *Naar een hoogwaardige en duurzame kenniseconomie; Verkenning Economische Structuur*, 2001; CPB (i.s.m. AVV, SCP, RPB en RIVM), *Mogelijkheden en beperkingen van overheidsinvesteringen: analyse ten behoeve van de Verkenning Economische Structuur*, CPB Document 12, 2001.

³ Het Ruimtelijk Planbureau maakte indertijd nog deel uit van de Rijksplanologische Dienst.

Kennisinfrastructuur

De ICES heeft ervoor gekozen om bij een deel van de investeringen in kennisinfrastructuur een afwijkende procedure te volgen in vergelijking met de andere investeringen. Allereerst zijn onderzoeksthema's geformuleerd. Bij elk van deze thema's zijn voorbeeldprojecten ingediend, met het oog op een nadere selectie van thema's. De voorbeeldprojecten zijn minder concreet uitgewerkt - en later ingediend - dan de investeringsvoorstellen op andere terreinen. Deze kennisvoorstellen zijn daardoor meer globaal getoetst. De verantwoordelijkheid voor de toetsing van deze voorstellen berust bij het CPB. De toetsing van deze categorie projecten wordt beschreven in een bijlage bij dit rapport.

Wetenschappelijke klankbordgroep

De werkzaamheden van de planbureaus zijn gevolgd door een Wetenschappelijke Klankbordgroep, die bestond uit prof.ing. W. Zegveld (voorzitter), prof.dr. H.A. Keuzenkamp, prof.dr. P. Rietveld en prof.dr. H. Verbruggen. Tijdens het project heeft de Klankbordgroep een adviserende rol gespeeld. Na de afronding van de werkzaamheden is aan de Klankbordgroep een oordeel gevraagd over de wijze waarop de planbureaus het project hebben uitgevoerd. Het oordeel van de Klankbordgroep wordt weergegeven in een bijlage bij dit rapport.

1.3 Aanpak van de beoordelingen

De wijze van beoordelen komt op hoofdlijnen overeen met de aanpak die is gevolgd bij een eerdere, soortgelijke analyse van ICES-maatregelen.⁴ Het beoordelingskader wordt hier beknopt weergegeven; een meer uitvoerige beschrijving is opgenomen in Bijlage D. In deze paragraaf wordt achtereenvolgens ingegaan op de wijze waarop met beleidsdoelen is omgegaan, op de criteria die bij de beoordeling zijn gehanteerd en op de concrete werkwijze bij de beoordelingen.

Beleidsdoelen

De primaire doelen van de overheid kunnen in drie hoofdcategorieën worden ingedeeld:⁵

- economische doelen zoals inkomen en productiviteit;
- sociale doelen, zoals ruimtelijke kwaliteit en veiligheid;
- duurzaamheidsdoelen, zoals milieu, natuur en landschap.

De verschillende doelen kunnen in beginsel bij elkaar worden gebracht door een breed welvaartsbegrip te hanteren. Dit omvat niet uitsluitend economische doelen in engere zin zoals inkomensgroei, maar ook andere doelen die mensen belangrijk vinden.

⁴ CPB/RIVM/SCP/AVV, *Kiezen of delen: ICES-maatregelen tegen het licht*, CPB-Werkdocument 103, 1998.

⁵ CPB/RIVM/SCP/AVV, op.cit., p. 5.

Criteria

Algemene eisen die aan overheidsbeleid kunnen worden gesteld zijn legitimiteit, effectiviteit en efficiëntie. Deze criteria vormen de kern van de beoordeling.

Legitimiteit heeft - vanuit een economisch gezichtspunt - betrekking op de vraag of er een reden voor overheidsingrijpen is. Dit hangt primair af van de vraag of 'de markt' sub-optimale uitkomsten oplevert; in economische termen is dan sprake van 'marktfalen'. Belangrijke vormen van marktfalen zijn:

- Collectieve goederen. Dit zijn goederen waar het gebruik niet kan worden gekoppeld aan een specifieke betaling, of waar het gebruik niet rivaliserend is. Als de overheid niet aan deze goederen bijdraagt, worden ze niet of in te geringe mate 'geproduceerd'. Klassieke voorbeelden zijn defensie en dijken. Ook transportinfrastructuur, natuur en ruimtelijke kwaliteit hebben een (deels) collectief karakter;
- Externe effecten. Deze kunnen zowel negatief als positief zijn. Negatieve externe effecten kunnen bijvoorbeeld het milieu betreffen. Positieve externe effecten treden bijvoorbeeld op als de baten van kennisinvesteringen niet volledig bij de investeerder terechtkomen.

Naast marktfalen kunnen in specifieke gevallen ook verdelingseffecten van belang zijn. Aangezien het inschatten van de wenselijkheid van verdelingseffecten een politieke wegging betreft, worden verdelingseffecten alleen (kwalitatief) meegewogen in de beoordeling als er voor deze effecten expliciete overheidsdoelen bestaan, zoals bijvoorbeeld het verkleinen van de economische achterstand van Noord-Nederland. Als er geen expliciete doelen bestaan worden belangrijke verdelingseffecten wel genoemd, maar hebben zij geen invloed op de beoordeling.

De *effectiviteit* van een maatregel betreft de bijdrage aan beleidsdoelen als bijvoorbeeld extra economische groei, milieuverbetering of sociaal-culturele doelen. Ook neveneffecten zijn daarbij relevant. Daarnaast is van belang of er synergie (of antagonisme) is met andere maatregelen.

De *efficiëntie* van een maatregel wordt bepaald door de verhouding tussen de maatschappelijke kosten en de maatschappelijke baten. Daarbij wordt - zoals hierboven aangegeven - een breed welvaartsbegrip gehanteerd, waarin getracht wordt de totale maatschappelijke kosten te vergelijken met de totale maatschappelijke baten. Ook kwalitatieve 'baten' (bijv. natuur, veiligheid) zijn dus nadrukkelijk in de beoordeling van de efficiëntie betrokken.

Gezien de beperkte beschikbare tijd is de analyse noodzakelijkerwijs beknopt van aard. De belangrijkste kosten en baten van een voorstel zijn meestal ingeschat op basis van reeds beschikbaar materiaal. Voor sommige maatregelen zijn de baten wel in fysieke termen kwantificeerbaar, maar niet of moeilijk in geld uit te drukken (bijvoorbeeld natuuraanleg). In deze gevallen is de kosteneffectiviteit bezien: dit is de verhouding tussen het (fysieke) effect in

termen van de beleidsdoelen en de (financiële) kosten (bijvoorbeeld kosten per ha natuur). Voor andere maatregelen zijn de baten noch fysiek, noch financieel kwantificeerbaar (bijvoorbeeld monumentenzorg). In deze gevallen is een meer kwalitatieve inschatting van de baten gemaakt, waarbij de inrichting van het (vervolg)proces een belangrijke rol speelt.

Behalve naar de legitimiteit, effectiviteit en efficiëntie wordt bij de beoordeling ook gekeken naar onzekerheden (bijvoorbeeld m.b.t. de effecten of de kosten), proceskenmerken (bijvoorbeeld: is er draagvlak bij andere partijen waarvan de uitvoering afhankelijk is?) en alternatieven (zijn er andere beleidsmogelijkheden die effectiever of efficiënter zijn?).

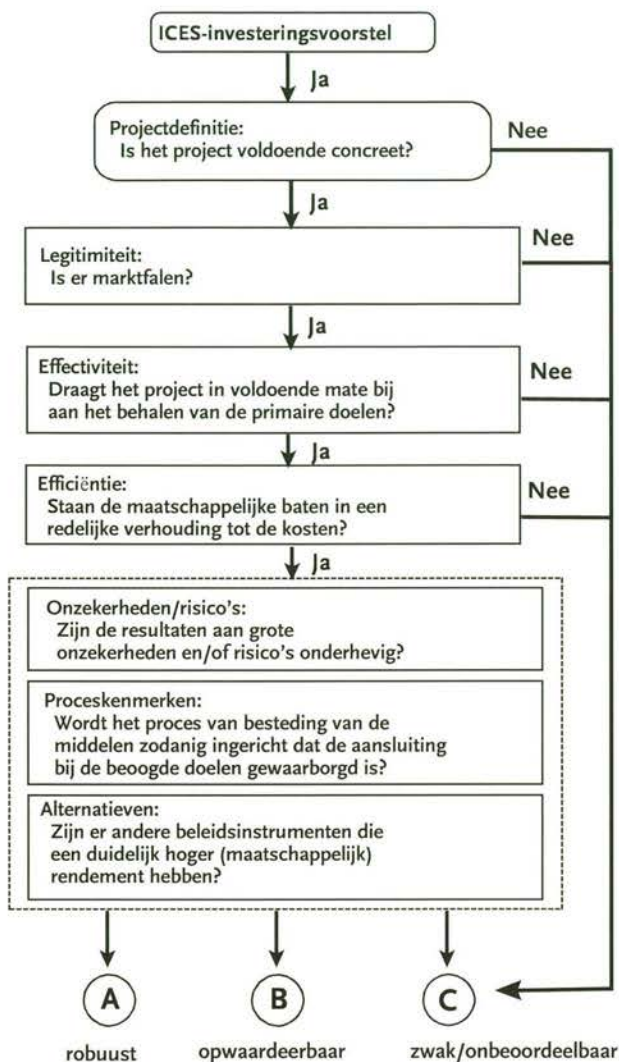
Werkwijze

De wijze waarop de criteria achtereenvolgens zijn toegepast is in figuur 1.1 weergegeven als een stroomschema.

Robuuste projecten (A) scoren bij (bijna) alle criteria gunstig. De categorie opwaardeerbaar (B) heeft betrekking op voorstellen waarvan de meeste criteria gunstig worden beoordeeld, maar waar herformulering of aanscherping tot een beter voorstel zou leiden. Daarbij spelen ook vaak onzekerheden of onduidelijkheden over de effecten een belangrijke rol. Als één van de kerncriteria legitimiteit, effectiviteit of efficiëntie als ongunstig wordt beoordeeld, of als de score op een groot aantal criteria minder gunstig is, is het project als geheel zwak/onbeoordeelbaar (C).

In veel gevallen zijn met betrekking tot specifieke criteria zowel positieve als negatieve aspecten te herkennen, en is de score op die criteria noch onverdeeld gunstig, noch geheel ongunstig. In deze gevallen heeft de beoordeling een meer 'wegend' karakter.

Figuur 1.1 Werkwijze bij de beoordeling



1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 van dit rapport worden de investeringsvoorstellen beschreven. Daarbij wordt enerzijds geschetst hoe de indiening en precisering van de voorstellen heeft plaatsgevonden; anderzijds wordt een overzicht gegeven van de aard en omvang van de voorstellen.

De hoofdstukken 3 t/m 8 gaan in op de afzonderlijke beleidsterreinen die de ICES onderscheidt: Fysieke bereikbaarheid, Natuur, landschap en water, Vitaliteit grote steden, Milieu, Dienstverlening overheid/Elektronische bereikbaarheid en Kennisinfrastructuur. In elk van deze hoofdstukken worden eerst de belangrijkste beleidsopgaven op het betreffende terrein beschreven. Daarna volgen de resultaten van de beoordeling van de investeringsvoorstellen die zich op deze doelen richten. Elk hoofdstuk sluit af met een schets van mogelijke

beleidspakketten voor het beleidsterrein. In hoofdstuk 9 (Ruimtelijke Inrichting) wordt een beeld geschetst van investeringsvoorstellen met een belangrijke ruimtelijke dimensie; deze voorstellen zijn in de voorgaande hoofdstukken vanuit een sectoraal perspectief beschouwd. Tenslotte geeft hoofdstuk 10 een totaalbeeld van de beoordelingen.

2 Investeringsvoorstellen

2.1 Inleiding

Omdat bij aanvang van het project duidelijk was dat een groot aantal projecten ter beoordeling aan de Planbureaus zou worden voorgelegd, is gestreefd naar een gestructureerde wijze van gegevensverzameling. Aan de basis van de gegevensverzameling ligt het analytisch kader dat in paragraaf 1.2 kort is weergegeven. Dit beoordelingskader is echter te abstract om direct aan indieners voor te leggen. De informatieverzameling heeft in een aantal stappen plaatsgevonden:

- indiening projecten via een vragenformat;
- nadere informatieverzameling bij lacunes in de gegevens;
- opstellen van een projectbeschrijving als basis voor de beoordeling;

Aan de hand van de projectbeschrijving zijn de beoordelingen opgesteld en afgerond.

Op verzoek van de ICES is, naast voorstellen die door de departementen zijn opgesteld, een vergelijkbaar aantal investeringsprojecten van vier landsdelen¹ door de Planbureaus getoetst. Omdat bestuurlijke afstemming over de in te dienen landsdelige projecten noodzakelijk was, zijn de landsdelige projecten later bij de Planbureaus ingediend dan de departementale projecten. Daardoor verschilt het indieningstraject van de landsdelige voorstellen van het indieningstraject van de departementale voorstellen.

Verder zijn in een relatief laat stadium van het project additioneel acht projecten rond fysieke bereikbaarheid aan de Planbureaus voorgelegd. Hiervoor is een versnelde procedure afgewikkeld. Deze projecten komen aan de orde in bijlage G.

Tenslotte heeft de ICES het CPB verzocht om richtinggevende uitspraken te doen over extra investeringen rond een achttal kennisthema's. Het indienings- en beoordelingstraject van ICES-KIS wordt in dit hoofdstuk buiten beschouwing gelaten. Hieraan wordt in hoofdstuk 7 (en meer uitvoerig in bijlage F) afzonderlijk aandacht besteed.

Paragraaf 2.1 bevat een beschrijving van de gang van zaken rond de informatieverzameling. Daarbij wordt in het bijzonder ingegaan op het indieningstraject. Paragraaf 2.2 geeft een overzicht van de binnengekomen en beoordeelde projecten naar departementen, landsdelen en beleidsterreinen.

¹ Samenwerkende provincies, grote steden en kaderwetgebieden. Het betrof de landsdelen Noord (Groningen, Friesland, Drente), Oost (Overijssel, Gelderland), West (Flevoland, Utrecht, Noord-Holland, Zuid-Holland) en Zuid (Zeeland, Noord-Brabant, Limburg).

2.2 Indiening en informatieverzameling

Indiening via formats

Het beoordelingskader is opgebouwd rond begrippen als legitimiteit van overheidsingrijpen en effectiviteit en efficiëntie van een project. Omdat het beoordelingskader van een betrekkelijk hoog abstractieniveau is, is een vragenlijst opgesteld met concrete vragen om aan de projectindieners voor te leggen. Naast algemene vragen over het doel en de werking van het project, wordt gevraagd naar de kosten en de effecten van het project en wordt informatie ingewonnen over de bijdrage van projecten aan het reeds bestaande beleid en de samenhang met ander beleid c.q. andere projecten. Het volledige format is als bijlage bijgevoegd.

Het doel van het format is ten eerste om ervoor te zorgen dat alle informatie die voor een beoordeling noodzakelijk is, wordt aangeleverd, en verder dat de aangeleverde informatie eenduidig en beknopt is. Om die reden is in het format aangegeven hoeveel informatie over een bepaald aspect wordt verwacht. Uiteraard is dit slechts indicatief, omdat het afhankelijk is van de omvang en complexiteit van een project.

Vraag- en antwoordspel

Ondanks de gestructureerde gegevensverzameling aan de hand van de formats zijn veel formats onvolledig ingevuld, waarbij vaak op voor de beoordeling essentiële punten informatie ontbreekt. Daarom is relatief veel tijd besteed aan aanvullende informatieverzameling rond de eerder ingediende departementale voorstellen. Door gerichte vragen te stellen aan de indieners is het probleem dat veel relevante gegevens in de ingediende formats ontbraken, vrijwel opgelost.

Dit is vormgegeven in één à twee aanvullende vragenrondes per e-mail. In incidentele gevallen was nader overleg met de indieners over projecten noodzakelijk om de relevante informatie boven tafel te krijgen. Naar het oordeel van de planbureaus heeft deze aanvullende inspanning ertoe geleid dat het oordeel niet of nauwelijks wordt beïnvloed door onduidelijkheid over het projectvoorstel. Dit laat onverlet dat omtrent de inhoud van het project soms is vastgesteld dat deze nog een aanzienlijke nadere uitwerking behoeft.

Indieningstraject departementale en landsdelige voorstellen

Het indieningstraject van de departementale en landsdelige projecten heeft niet parallel maar volgtijdelijk plaatsgevonden. De in totaal ruim 100 departementale voorstellen zijn in de periode oktober-november 2000 bij de planbureaus binnengekomen.

De indiening van de landsdelige projecten heeft aanzienlijk later plaatsgevonden, doordat afstemming tussen de landsdelen en de departementen over de in te dienen landsdelige projecten noodzakelijk was. De indiening heeft in de periode half april en eind mei 2001 plaatsgevonden.

De latere indiening van de landsdelige projecten heeft als gevolg gehad dat minder tijd beschikbaar was voor het inwinnen van aanvullende informatie dan bij de departementale projecten. In het merendeel van de gevallen is het verzamelen van nadere informatie beperkt tot één vragenronde. Daarbij moet echter wel bedacht worden dat de landsdelen bij het opstellen van de formats konden profiteren van de ervaringen die inmiddels waren opgedaan bij de departementale projecten. Omdat de planbureaus zich bewust waren van de beperkte beschikbare tijd voor de informatieverzameling, is ten behoeve van de landsdelen een aantal informatieproblemen geïnventariseerd die zich bij departementale formats hebben voorgedaan. In een informatiebijeenkomst zijn deze problemen aan de landsdelen gepresenteerd en is aangegeven welke informatie noodzakelijk is voor een beoordeling.

Noodzaak selectie en clustering voorstellen landsdelen

Het aantal bij de planbureaus ingediende voorstellen van landsdelen (262)² bleek veel groter dan eerder was aangegeven en dan binnen het bestek van het project kon worden beoordeeld. Oorspronkelijk was het aantal te beoordelen landsdelige projecten geraamd op ca. 50. Op verzoek van ICES hebben de planbureaus een voorstel gedaan om het aantal te beoordelen projecten terug te brengen tot een honderdtal, waarbij getracht is om het verlies aan beleidsrelevante informatie zoveel mogelijk te beperken.

Ook bleek een aantal landsdelige voorstellen zeer onvolledig te zijn ingediend. Soms was minder dan de helft van de vragen in het door de planbureaus opgestelde 'format' voor projectindiening beantwoord. Op grond van de ervaring die inmiddels was opgedaan bij de departementale voorstellen, werd bij deze projecten de kans klein geacht dat hierover binnen het tijdschema voldoende informatie kan worden verkregen om tot een beoordeling te kunnen komen. In overleg met de ICES is besloten om deze projecten (voorlopig) niet mee te nemen in de analyse.

Daarbij realiseerden de planbureaus zich dat mogelijk projecten niet beoordeeld zouden worden waarvan alleen het format onvolledig was ingevuld, terwijl mogelijk aanzienlijk meer achtergrondinformatie beschikbaar was. Ook realiseerden de planbureaus zich dat nadere selectie ertoe zou kunnen leiden dat aan de synergie in de ingediende programma's, waaraan de landsdelen grote waarde hechtten, slechts tot op zekere hoogte recht zou kunnen worden gedaan. Gezien het grote aantal ingediende projecten en de tijdsdruk waaronder de selectie diende plaats te vinden, was het echter niet mogelijk om over beide punten met de indieners in overleg te gaan.

² Door de landsdelen zijn aanvankelijk ca. 400 projecten aan de ICES voorgelegd. Daarvan zijn er na bestuurlijk overleg 262 bij de planbureaus ingediend.

Verder bleek een beperkt aantal voorstellen zeer specifiek van aard te zijn, waardoor ze moeilijk op basis van desk-research zijn te beoordelen. Ook deze projecten zijn, in overleg met de ICES, niet in de analyse betrokken.

Aanpak selectie en clustering

In deze situatie is gezocht naar een aanpak die een minimaal verlies aan beleidsinformatie met zich meebrengt. Een positieve factor daarbij is dat veel landsdelige projecten kunnen worden ingedeeld in 'clusters' van gelijksoortige projecten op verschillende plaatsen, die vaak invulling geven aan een departementaal project. Een voorbeeld is de Gebundelde Doeluitkering (GDU) voor infrastructuurprojecten. Dit maakt het mogelijk om projecten binnen clusters 'indirect' te beoordelen, door uitspraken te doen over clusters als geheel op basis van een gedetailleerde beschouwing van een deel van de projecten in de cluster. Het gaat daarbij om algemene clustereigenschappen en om succes- en faalfactoren voor individuele projecten binnen de cluster.

Deze overwegingen hebben geleid tot de volgende, stapsgewijze aanpak:

- Projecten waarbij de informatie zodanig onvolledig is dat het op tijd verkrijgen van voldoende gegevens niet mogelijk lijkt, zijn niet beoordeeld; dit geldt ook voor enkele projecten waarvan de aard zodanig specifiek is dat desk research een minder geschikt onderzoeksinstrument is;
- Van projecten die tot een cluster behoren is een zodanig deel beoordeeld, dat uitspraken over de cluster mogelijk zijn ('indirecte beoordeling'). Bij het trekken van deze 'steekproef' is gezorgd voor spreiding over landsdelen en steden;
- Projecten die niet tot een cluster behoren, zijn individueel bekeken als de omvang van de claim relatief groot is, of als de aard van het project zodanig bijzonder is dat de 'waaier' van soorten beschouwde voorstellen duidelijk wordt vergroot.

Synergie

Aan synergie tussen projecten wordt door de landsdelen grote waarde gehecht. Dit was één van de redenen voor de landsdelen om de voorstellen veelal als pakket in te dienen. Voor het beantwoorden van de vraag in welke mate er sprake is van synergie hebben de departementen onderzoek laten verrichten door TNO-Inro (2001) en Kolpron (2001)³.

Bij de TNO-Inro studie ging het om een kwalitatief oordeel van een panel van experts over mogelijke synergie tussen paren projecten. Het begrip synergie wordt daarbij opgevat als 'interdependenties tussen projecten'. Uit het onderzoek komt naar voren tussen welke projecten synergie mogelijk of waarschijnlijk zou kunnen zijn, maar de mate waarin synergie optreedt en

³ Daarnaast heeft Buck Consultants International (2001) studie verricht naar synergie van projecten van landsdeel Zuid. Deze studie kon slechts in beperkte mate worden 'meegenomen' in de beoordelingen omdat deze in een vrij laat stadium beschikbaar kwam.

aard van de synergie worden niet aangegeven. Hierdoor was de bruikbaarheid van dit onderzoek voor de beoordeling van de planbureaus beperkt.

Het onderzoek van Kolpron richtte zich primair op 'gebiedsgerichte synergie'. Het gaat hierbij om meer dan het verband tussen projecten: "Centraal staat .. de vraag in hoeverre de investeringsvoorstellen aansluiten bij de specifieke [beleids]opgave .. voor deze gebieden ..". In termen van het beoordelingskader van de planbureaus kan dit wellicht beter worden aangeduid als 'gebiedsgerichte effectiviteit'. De uitkomsten van de studie voegen weinig toe aan de informatie in de projectvoorstellen.

Tegen deze achtergrond zijn de onderzoeken van TNO-Inro en Kolpron bij het beoordelen van de synergie door de planbureaus slechts zijdelings gebruikt. In het format voor indiening van voorstellen is expliciet gevraagd naar de samenhang van een voorstel met andere projecten of ander beleid. Wanneer synergie plausibel leek, is daarmee in de beoordeling rekening gehouden.

De aanpak van de planbureaus houdt dus rekening met synergie tussen de beoordeelde projecten. Synergie met niet-beoordeelde projecten of met ander beleid is meegenomen voorzover het de effectiviteit van de beoordeelde projecten beïnvloedt.

Resultaten selectie en clustering

De geschetste aanpak heeft ertoe geleid dat 101 landsdelige projecten direct zijn beoordeeld. Over 92 andere projecten kunnen meer algemene uitspraken worden gedaan, omdat zij tot clusters behoren ('indirecte beoordeling'). Daarmee is 78% van de bij de planbureaus ingediende claims van de landsdelen bestreken, ondanks de geschetste knelpunten.

De hier voorgestelde selectie en clustering betekent dat 5,5 mld euro aan landsdelige claims niet direct of indirect is beoordeeld.

2.3 Overzicht ingediende claims

Indeling van claims

In totaal zijn door de departementen en de landsdelen 382 projecten ter beoordeling voorgelegd⁴. De totale claim aan middelen bedraagt bijna 100 mld euro. De geschetste selectie en clustering leidt ertoe dat 78% van de ingediende landsdelige claims en daardoor ruim 90% van de totale claims worden bestreken.

⁴ Inclusief ICES-KIS meer dan 500 projecten.

Op basis van ingevulde formats en aanvullende informatie zijn de projecten gerubriceerd naar de beleidsdossiers uit de Verkenning Economische Structuur (verder: VES-dossiers)⁵. Een complicatie bij deze rubricering is dat veel projecten breed van karakter zijn en relevant kunnen zijn voor meerdere dossiers. Als voorbeeld kan gedacht worden aan projecten in het kader van 'Groen in en om de Stad', waarmee zowel wordt bijgedragen aan een verbeterde leefomgeving in de steden (het VES-dossier Vitaliteit Grote Steden) als aan ontwikkeling van natuur (het VES-dossier Natuur en Landschap). In deze gevallen is het project in de overzichten ingedeeld bij het meest relevante dossier.

De belangrijkste clusters waarin de indirect beoordeelde, landsdelige projecten zijn ondergebracht zijn 'Herstructurering bedrijventerreinen' (Vitaliteit Steden), 'Gebundelde doeluitkering' (Fysieke bereikbaarheid), 'Groen in en om de stad' en 'Regionale watersystemen' (beide Natuur, landschap en water).

Tabel 2.1 bevat een overzicht van de claims. De departementale claims bedragen bijna het drievoudige van de claims van de landsdelen. Zowel bij de departementale als de landsdelige claims zijn de geclaimde bedragen voor 'Fysieke bereikbaarheid' verreweg het grootst. Voor dit beleidsterrein wordt ruim 1/3 van het totaal aan gevraagde middelen geclaimd. Na Fysieke bereikbaarheid ligt er een grote claim rond 'Natuur, landschap en water', zowel bij de departementen als bij de landsdelen. Daarnaast is relatief veel geld geclaimd voor het thema 'Vitaliteit grote steden'.

Tabel 2.1 Bij de planbureaus ingediende claims naar beleidsterrein en soort indiener

	Departementen		Landsdelen		Totaal	
	claim	aandeel	claim	aandeel	claim	aandeel
	mld euro	%	mld euro	%	mld euro	%
Dienstverlening overheid	3,0	4	0,0	0	3,0	3
Elektronische bereikbaarheid	0,1	0	0,0	0	0,2	0
Fysieke bereikbaarheid	29,2	39	7,6	32	36,8	37
Vitaliteit grote steden	11,2	15	7,5	31	18,6	19
Kennisinfrastructuur	11,2	15	1,5	6	12,7	13
Milieu	6,0	8	0,2	1	6,2	6
Natuur, landschap en water	15,1	20	6,8	28	21,9	22
Totaal	75,9	100	23,9	100	99,7	100

⁵ Met uitzondering van het VES-dossier 'Ruimtelijke Inrichting'. Het ruimtelijke aspect van veel projecten wordt in hoofdstuk 9 afzonderlijk besproken.

Duidelijk de kleinste claims zijn de 'Dienstverlening overheid' en 'Elektronische bereikbaarheid'. In totaal betreft dit 3% van de totale claim. De claim voor kennisinfrastructuur, die met 8,3 mld euro 9% van de totale geclaimde middelen betreft, is exclusief de middelen die geclaimd worden voor ICES-KIS.

Tabel 2.2 Landsdelige claims per beleidssossier

	Noord		Oost		Zuid		West	
	claim	aandeel	claim	aandeel	claim	aandeel	claim	aandeel
	mln euro	%	mln euro	%	mln euro	%	mln euro	%
Dienstverlening overheid	0	0	0	0	0	0	0	0
Elektronische bereikbaarheid	0	0	34	1	0	0	14	0
Fysieke bereikbaarheid	387	29	1456	34	1096	36	4655	30
Vitaliteit grote steden	0	0	1486	35	526	17	5467	36
Kennisinfrastructuur	77	6	529	12	69	2	812	5
Milieu	0	0	74	2	0	0	171	1
Natuur, landschap en water	868	65	678	16	1320	44	3893	26
Totaal	1331	100	4257	100	3011	100	15030	100

Bijna 2/3 van de landsdelige claims is ingediend door landsdeel West. Daarbinnen is het meeste geclaimd voor de dossiers 'Fysieke bereikbaarheid', 'Natuur, landschap en water' en 'Vitaliteit grote steden'. Het kleinst in omvang is de claim van Noord-Nederland. Bij de verdeling van de claims over de landsdelen dient echter bedacht te worden dat een groot deel van de departementale claims in de afzonderlijke landsdelen neerslaan. Zo komen infrastructurele claims als de Zuiderzeelijn en de Haak om Leeuwarden met name ten goede aan Noord-Nederland.

Binnen de landsdelige claims spelen de projecten op de terreinen 'Dienstverlening overheid' en 'Elektronische Bereikbaarheid' een zeer beperkte rol. Ook op het beleidsterrein 'Milieu' is door de landsdelen slechts een beperkte financiële claim neergelegd.

Slot

Uit dit hoofdstuk komt een beeld naar voren van een gecompliceerd proces van informatieverzameling en een groot aantal sterk uiteenlopende claims. Verder blijkt dat het om aanzienlijke bedragen gaat. In de volgende hoofdstukken worden de voorstellen op de verschillende beleidsterreinen beoordeeld.

Literatuur hoofdstuk 2

BCI, 2001, 'ICES-voorstellen Zuid-Nederland; Synergietoets', Nijmegen, november

Kolpron, 2001, 'Synergietoets van gebiedsgerichte ICES-voorstellen', Rotterdam, april.

TNO-Inro, 2001, 'Synergietoets van de investeringsvoorstellen van de samenwerkende provincies op landsdelig niveau', Delft, maart.

3 Fysieke bereikbaarheid

De afgelopen decennia is de Nederlandse mobiliteit sterk gegroeid. Het grootste deel van de groei is opgevangen door de auto, zowel in het personen- als het vrachtverkeer. Mede door deze snelle groei zijn de bereikbaarheidsproblemen op de weg de laatste jaren in absolute zin fors toegenomen. In de periode 1990-1998 namen het aantal gesignaleerde files en het aantal voertuigverliesuren op het hoofdwegenet fors toe. Het aandeel van het openbaar vervoer in de modal-split is relatief constant. De verkeersveiligheid, hoewel licht verbeterd, is nog steeds een punt van zorg.

In verschillende nota's is het mobiliteitsbeleid gericht geweest op verbetering van de bereikbaarheid door vermindering van het autoverkeer ten gunste van andere modaliteiten. De nieuwe, meer zakelijke benadering van het NVVP wordt gekenmerkt door het loslaten van de volume-doelen voor het wegverkeer en het besef dat het openbaar vervoer de problemen van het wegverkeer slechts in beperkte mate kan oplossen.

In dit hoofdstuk worden eerst de beleidsopgaven rond fysieke bereikbaarheid geschetst (paragraaf 3.1). Daarna worden de investeringsvoorstellen beoordeeld (3.2). Tot slot wordt ingegaan op de mogelijkheden van andere maatregelen dan investeringen.

3.1 Beleidsopgaven

Het verkeer- en vervoersbeleid is sinds het jaar 2000 gebaseerd op het Nationaal Verkeers- en Vervoersplan (NVVP). De beleidsvoorstellen die in paragraaf 3.2 worden beoordeeld vormen een concretisering van het NVVP-beleid. De beleidsopgaven die daarmee worden ingevuld, worden in deze paragraaf geïnventariseerd door de ontwikkelingen die zouden optreden zonder NVVP-beleid, te vergelijken met de NVVP-doelstellingen.

Onder fysieke bereikbaarheid vallen de volgende terreinen van het verkeer- en vervoerbeleid:

- bereikbaarheid, uitgesplitst naar weg, openbaar vervoer en goederenvervoer;
- verkeersveiligheid;
- kwaliteit van de leefomgeving.

De beleidsopgaven op deze terreinen worden in deze paragraaf beschreven. Milieubeleid in relatie tot verkeer en vervoer (emissies, geluidshinder) wordt behandeld in hoofdstuk 8 'Milieu'.

3.1.1 Bereikbaarheid

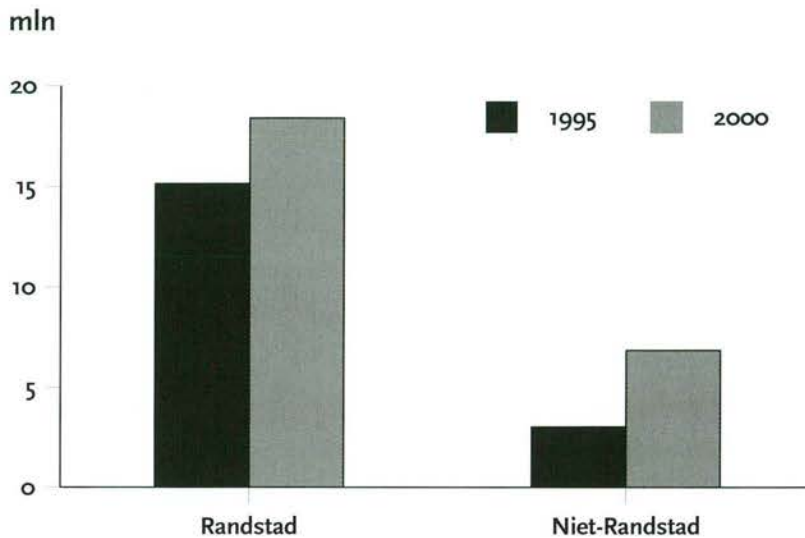
Hoofdwegennet

De congestie is in de afgelopen jaren toegenomen, mede onder invloed van de voorspoedige economische ontwikkeling. Dit zorgt voor een verhoogde beleidsopgave. Tussen 1995 en 2000 nam de congestie op het hoofdwegennet toe met ongeveer 40%. Hoewel de problematiek in de Randstad in absolute termen veruit het grootst is, neemt de congestie ook buiten de Randstad de laatste jaren sterk toe. Sinds 1995 is het aantal voertuigverliesuren buiten de Randstad meer dan verdubbeld (+126%). Hierdoor is het aandeel van de Randstad teruggelopen van bijna 85% in 1995 tot ca 75% in 2000.

De filekosten, in de vorm van reistijdverliezen, werden voor Nederland in 1997 geraamd op 0,8 mld euro per jaar, deze zijn daarna verder toegenomen. Daarnaast veroorzaken de files uitwijkkosten en kosten als gevolg van een verminderde betrouwbaarheid van de reistijd. Ofschoon het fileprobleem in absolute zin toeneemt, impliceert dit nog niet dat er sprake is van dichtslibben of een verkeersinfarct. Uitgedrukt per reizigerskilometer is er nauwelijks sprake van een stijging (CPB, 2000A). De groei van het aantal verliesuren is het gevolg van een groei van het aantal automobilisten en van een iets hoger kilometrage dat de automobilisten afleggen.

De doelstellingen van het beleid zijn weergegeven in het Nationaal Verkeer- en Vervoersplan (NVVP, V&W, 2001). In het NVVP is gekozen voor een zakelijke benadering van de verkeer- en vervoersproblematiek. De groeiende mobiliteit wordt gezien als een essentieel onderdeel van een moderne samenleving ('Mobiliteit mag'). Het beleid richt zich met name op het bestrijden van de negatieve effecten van mobiliteit en minder direct op de omvang van de (auto)mobiliteit dan eerdere beleidsnota's.

Figuur 3.1 Ontwikkeling voertuigverliesuren



Bron: AVV/MuConsult.

De centrale doelstelling van het NVVP is het realiseren van 'een basiskwaliteit voor de bereikbaarheid over de weg in de vorm van een trajectsnelheid op autosnelwegen van tenminste 60 km/uur in het drukste uur, gemiddeld over alle werkdagen.' Deze doelstelling moet worden bereikt met een mix van benutten, beprijzen en bouwen.

Aan de hand van de studie 'NVVP-Beleidopties verkend' (AVV, 2000) kan een eerste aanzet worden gegeven tot een kwantificering van de beleidsuitdaging voor de bereikbaarheid via de autosnelwegen. Daarbij is de beleidsuitdaging gedefinieerd als de inspanning die moet worden verricht om het doel -trajectsnelheid minimaal 60 km/uur- te realiseren. Tabel 3.1 geeft inzicht in de ontwikkeling van trajectsnelheden en voertuigverliesuren per voertuigkilometer bij verschillende beleidopties.

Tabel 3.1 Ontwikkeling congestieknelpunt in het European Coordination-scenario bij verschillende beleidsopties

	1995	2020		NVVP-beleidsmix+ vlakke kmheffing	NVVP-beleidsmix+ gedifferentieerde kmheffing
		Huidig beleid	Huidig beleid + vlakke kmheffing (3,2 euroct)		
		(a)	(b)	(c)	(d)
60 km/uur norm niet bereikt	ca 15%	ca 45%	ca 20%	ca 15%	0%
vvu per vtgkm hoofdwegennet (hwn)	100	194	124	108	71
voertuigverliesuren (vvu) hwn	100	290	170	166	110
voertuigkilometers (vtgkm) hwn	100	150	137	153	155

^a Per eind 2000 voorgenomen beleid, incl. in gang gezette SVV2 maatregelen en maatregelen uit BereikbaarheidsOffensief Randstad (BOR)-pakket (maar zonder spitstarief in ochtend- en avondspits rond de vier grote steden)

^b Idem als a) met vlakke (landelijke) kilometerheffing.

^c Idem als b) aangevuld met een pakket aanleg- en benuttingsmaatregelen.

^d Idem als c) maar met congestieheffing zowel binnen als buiten de spits op congestiegevoelige wegvakken.

Bron: AVV, 2000.

Bij het huidige beleid zal in het EC-scenario de verliestijd per gereden voertuigkilometer op de autosnelwegen in 2020 94% hoger liggen dan in 1995. De NVVP-beleidsmix zal het aantal voertuigverliesuren per voertuigkilometer terugdringen tot bijna 30% onder het niveau van 1995 (AVV, 2000). Met de NVVP-beleidsmix wordt de 60km/uur norm naar verwachting bereikt. De kilometerheffing, en dan met name de gedifferentieerde variant daarvan, is duidelijk het meest effectieve onderdeel van de beleidsmix.

Openbaar Vervoer

Het aantal reizigerskilometers per spoor is in de periode 1995 tot 2000 met ongeveer 14% toegenomen. De betrouwbaarheid van het OV per spoor is slecht: 15% van de treinen had in 2000 een vertraging van meer dan 3 minuten bij aankomst. De problemen bij de spoorwegen zijn in 2001 nog belangrijk toegenomen; het aandeel van de treinen met een vertraging groter dan 3 minuten bij aankomst is gestegen tot bijna 20%.

Het stads- en streekvervoer vertoonde over dezelfde periode een lichte toename van 3%.

Tabel 3.2 Ontwikkeling personenmobiliteit en prognoses EC-scenario zonder NVVP- beleid

	1995	2000	2010	2020	1995	2020
	mld reizigerskm		1995=100		aandeel in %	
Auto	133,5	141,1	121	132	77	80
w.v. bestuurder	81,5	89,1	130	145	47	54
w.v. passagier	52,0	52,0	105	111	30	26
Trein	13,5	15,4	127	122	8	7
Overig OV	7,3	7,5	106	105	4	3
Langzaam verkeer	19,0	18,1	104	104	11	9
Totaal	173,3	182,1	119	127	100	100

Bron: AVV, 2000/CBS1999/bewerking AVV.

In tabel 3.2 is de geraamde ontwikkeling van de personenmobiliteit uitgesplitst. In het EC-scenario neemt het aantal reizigerskilometers per spoor bij ongewijzigd beleid tot 2020 met meer dan 20% toe. De verwachte groei bij ongewijzigd beleid voor het overig OV is relatief bescheiden met een toename van ca 5% ten opzichte van 1995.

Het NVVP zet voor de periode tot en met 2020 in op een forse 'kwaliteitssprong' voor het gehele OV in de Randstad ('Deltametropool') en de uitlopers naar het noorden, oosten en zuiden. Voorbeelden zijn een snelle trein tussen de vier grote steden ('Rondje Randstad') en light rail verbindingen. In de paragraaf 'Ruimtelijke inrichting' wordt hier nader op ingegaan.

In de nieuwe Wet Personenvervoer (Wp2000) en in het NVVP is de verbetering van de bereikbaarheid en de vitaliteit van stedelijke gebieden een belangrijke doelstelling voor het OV. In het algemeen liggen de motieven voor het verbeteren van het OV in het NVVP niet meer primair bij het sturen van ruimtelijke ontwikkelingen of het verminderen van de groei van het autogebruik, maar eerder in het kwalitatief adequaat accommoderen van ruimtelijk-economische ontwikkelingen en het handhaven van de sociale functie van het OV.

Om de beoogde kwaliteitssprong in het OV te realiseren, wil het NVVP de juiste randvoorwaarden creëren om vervoerbedrijven beter in te laten spelen op de marktvrage. De aansturing van het OV is in de afgelopen jaren al gewijzigd. De NS is in de jaren negentig zelfstandig; het beheer van de infrastructuur is afgesplitst. Daarnaast heeft NS enige tijd een (kleine) concurrent gehad. Decentrale lijnen zijn overgedragen aan aparte organisaties (NoordNed, Syntus). Door deze veranderingen vervult de overheid een minder direct sturende rol bij de spoorwegen.

Naast investeringen in infrastructuur acht het NVVP subsidiëring van de tekorten in het OV voorlopig onvermijdelijk. De kostendekkingsgraad in het stads- en streekvervoer is in de periode 1993-1998 nauwelijks toegenomen, namelijk van 34% tot 35% (streekvervoer 40%, stadsvervoer ca 30%).

De beleidsnotitie 'Besturing en bekostiging stads- en streekvervoer 1997' neemt enige gewijzigde uitgangspunten wat betreft de aansturing van deze sector. Zo moet het OV regionaal worden aangestuurd in plaats van door het Rijk, wordt een meer integrale benadering van het OV en verkeer- en vervoersbeleid gekozen en verschuift de oriëntatie naar een vraag-gericht OV. De beleidsmaatregelen op het gebied van marktwerking en ondernemerschap, financiële aansturing, bekostiging en innovatie moeten echter nog grotendeels worden uitgewerkt.

Goederenvervoer

De groei van het goederenvervoer houdt met 18% in de periode 1986-1995 ongeveer gelijke tred met die van het personenverkeer. Het wegvervoer groeit in deze periode verreweg het snelst, met ruim 30%. Het spoorvervoer had in 1995 dezelfde omvang als in 1986. De neerwaartse trend, die sinds 1992 optrad, is echter wel omgebogen en het spoorvervoer heeft in recente jaren een forse groei doorgemaakt. Tussen 1995 en 2000 is de vervoersprestatie van het spoor gestegen van 3 tot 4,6 mld tonkm. Het marktaandeel van het spoorvervoer blijft echter gering. Ook de binnenvaart en het pijpleidingvervoer vertoonden de afgelopen jaren een sterke groei.

Tabel 3.3 Ontwikkeling goederenvervoer en prognoses EC-scenario zonder NVVP- beleid

	1995	2000	2010	2020	1995	2020
	mld tonkm		1995=100		aandeel in %	
Weg	38,5	42,3	146	198	46	50
Trein	3,0	4,5	185	231	4	5
Binnenvaart	35,5	41,3	135	164	42	39
Pijpleiding	7,1	8,3	124	135	8	6
Totaal	84,1	96,4	141	180	100	100

Bron: AVV, 2000.

In het EC-scenario zal de vervoersprestatie van het wegvervoer in 2020 verdubbelen ten opzichte van 1995. Het aandeel van het wegvervoer stijgt tot 50%. Naar schatting zal, bij ongewijzigd beleid, het aantal vrachtauto-verliesuren toenemen met een factor 5.

De NVVP-maatregelen op het gebied van beprijzen en variabilisatie van kosten zullen ook van toepassing zijn op het goederenvervoer over de weg. Ook voor spoorvervoer en binnenvaart

wordt voorgesteld om de marginale kosten door te berekenen. De concretisering van deze voornemens vormt een belangrijke beleidsopgave.

3.1.2 Verkeersveiligheid

Het jaarlijks aantal dodelijke slachtoffers in het verkeer is in de periode 1986-2000 teruggelopen van 1529 tot 1082, een afname van 29%. Ook het aantal ziekenhuisgewonden door verkeersongevallen is in de afgelopen jaren afgenomen tot ca 19000 in 2000, een afname t.o.v. 1986 van 13%. De maatschappelijke kosten zijn hoog: in 1997 ging het om ca. 7½ mld euro op jaarbasis (SWOV, 2001). Deze kosten zijn aanzienlijk hoger dan bijvoorbeeld de congestiekosten.

De ontwikkeling van de verkeersveiligheid hangt samen met de ontwikkeling van de mobiliteit, aanpassingen van voertuigen en verkeersveiligheidsmaatregelen. Aan de dalende trend hebben maatregelen bijgedragen op het gebied van infrastructuur (30 en 60 km/uur - zones), handhaving (alcohol- en snelheidscontroles) en voertuigverbeteringen. Daarnaast kan de demografische samenstelling van invloed zijn geweest, doordat de groep tot 25-jarigen met een relatief hoog risico, kleiner is geworden.

Ook het Meerjaren Programma Verkeersveiligheid uit 1996 en de eerste fase van het programma Duurzaam Veilig hebben een positief effect gehad op de ontwikkeling van de verkeersveiligheid. De eerste fase, die eind 2002 afloopt, betreft de invoering van enige concrete maatregelen, zoals uitbreiding van 30- en 60-km/uur gebieden, voorrang voor bestuurders van rechts en bromfietzers op de rijbaan. Een maatregel als 'bromfietz op de rijbaan' laat al een aanzienlijke daling zien in het aantal verkeersslachtoffers. Veel wegbeheerders zijn echter nog bezig met de implementatie van de maatregelen. Omdat de meeste projecten nog gereed moeten komen, is het nog te vroeg om de effecten te kunnen vaststellen. Berekeningen wijzen in de richting van een vermindering van 70 verkeersdoden en 1.178 ziekenhuisgewonden in 2010 door uitvoering van de eerste fase van Duurzaam Veilig (SWOV, 2000). De investeringen voor de eerste fase bedragen volgens V&W ca 180 mln euro.

Ten opzichte van het gemiddelde over de periode 1997 - 1999 wordt in het NVVP voor 2010 een daling beoogd van het aantal verkeersdoden met tenminste 30% tot 750, en een daling van het aantal ziekenhuisgewonden met tenminste 25% tot 14.000. Deze doelstellingen zijn zonder aanvullende (beleids-) inspanningen moeilijk of niet haalbaar (SWOV, 2000). De autonome daling van het verkeersrisico (gedefinieerd als het aantal doden per mld voertuigkilometers) zal worden gecompenseerd door een verdere toename van het aantal autokilometers. Om de doelstellingen te halen is in het NVVP de tweede fase van Duurzaam Veilig opgenomen. Uitvoering van de tweede fase van Duurzaam Veilig moet leiden tot een additionele besparing van 275 verkeersdoden en 3.347 ziekenhuisgewonden (SWOV, 2000). Een deel van de beoogde

investeringen zal op regionaal niveau plaatsvinden en uit de GDU gefinancierd worden. Daarnaast streeft het kabinet naar intensivering van de verkeershandhaving.

Tabel 3.4 Effect van veiligheidsmaatregelen op het aantal jaarlijkse slachtoffers in het verkeer

Maatregel	Vermindering doden/jaar	Vermindering ziekenhuisgewonden/jaar
Infrastructuur (incl. Duurzaam Veilig fase 1)	158	2399
Gedragbeïnvloeding (incl. handhaving)	99	1035
Voertuigen	47	650
Totaal	345	4525

Bron: SWOV, 2000, bewerking AVV/CPB.

3.1.3 Leefomgeving

Het NVVP wil bijdragen aan de ambitie dat Nederland tot de best presterende landen in Europa zal behoren op het gebied van milieu en leefomgeving. Voor het bereiken van deze doelstellingen wordt gebruik gemaakt van milieu-normering, prijsbeleid en RO-beleid. Verder wordt geïnvesteerd in de kwaliteit van de infrastructuur en in nieuwe technologie in samenhang met de kwaliteit van de leefomgeving. De milieu-aspecten van verkeer en vervoer komen in de paragraaf 'Milieukwaliteit' aan de orde. In deze subparagraaf wordt ingegaan op de effecten van mobiliteit op natuur en landschap.

De ecologische hoofdstructuur en de vogel- en habitatrictlijnen vormen randvoorwaarden voor de aanleg en inpassing van infrastructuur. Daarnaast speelt ook de 'beleving' van de infrastructuur door gebruikers en niet-gebruikers een rol. De infrastructuur moet door bouwtechnische en milieutechnische optimalisatie duurzamer en milieuvriendelijker worden.

Bij de ecologische hoofdstructuur is het opheffen en verminderen van barrières een belangrijke beleidsopgave. Het doel is om in 2010 90% van de geïnventariseerde knelpunten in het hoofdwegennet, waar alleen met een maatregel aan de infrastructuur de doorsnijding kan worden opgeheven, te hebben opgelost. Voor vaarwegen en spoorwegen wordt onderzocht of een dergelijke doelstelling ook geformuleerd kan worden. Naast maatregelen aan de infrastructuur zelf kunnen op sommige locaties maatregelen in een ruimere omgeving effect sorteren. Door bijvoorbeeld de investering in de infrastructuur te koppelen aan investeringen in de natuur kan versnippering worden tegengegaan. Deze aspecten maken deel uit van de ontwerpopgave van nieuwe, grootschalige infrastructurele projecten.

3.2 Beoordeling van investeringsvoorstellen

Een groot deel van de investeringsvoorstellen rond fysieke bereikbaarheid vormt een invulling en concretisering van de NVVP-beleidsmix. In deze paragraaf wordt achtereenvolgens ingegaan op voorstellen voor het hoofdwegennet, het openbaar vervoer, het goederenvervoer en de verkeersveiligheid. Daarna wordt afzonderlijk ingegaan op decentralisatie van het beleid en volgt een totaalbeeld.

3.2.1 Hoofdwegennet

Prijsbeleid staat centraal in het NVVP. Het gaat met name om variabilisatie van vaste voertuigbelastingen in de vorm van een kilometerheffing. Het voorstel 'kilometerheffing' (VWo) betreft in eerste instantie de invoering in 2004 van een vaste kilometerheffing die later (na 2006) gedifferentieerd wordt naar tijd en plaats. De claim in het voorstel heeft betrekking op de kosten van de zogenaamde mobimeter, maar de omvang van de claim wordt niet expliciet benoemd in het voorstel. Om het voorstel toch op efficiency te kunnen beoordelen is, op basis van een aantal veronderstellingen, een inschatting gemaakt dat de initiële kosten voor het Rijk 0,7 tot 1,9 mld euro bedragen (hierbij is uitgegaan van een conservatieve bijdrage van private partijen). Het is onduidelijk of de vaste kilometerheffing wordt aangevuld met een differentiatie naar plaatsen en tijden waar capaciteitsproblemen optreden. De baten van een vaste kilometerheffing bedragen per jaar in 2020 ca 1,3 mld euro tegenover ca 2,0 mld euro voor een gedifferentieerde heffing.

Als rekening wordt gehouden met de initiële kosten van het systeem en een globale raming van de afschrijvingen en exploitatielasten, is de gecumuleerde welvaartswinst te berekenen op meer dan tien miljard euro. Bij het achterwege blijven van de differentiatie in de heffing naar plaats en tijd valt het saldo van maatschappelijke kosten en baten echter ongeveer neutraal uit. Tegen deze achtergrond is het voorstel robuust beoordeeld, ondanks de grote onzekerheden.

Benuttingsmaatregelen leveren bij een aantal hoofdwegenprojecten een robuuste score op. Bij deze projecten -zoals voor de A28 (NO07) en de A12 (O34) - wordt de congestieproblematiek aanzienlijk verlicht, terwijl de projecten ook een gunstig effect hebben op de verkeersveiligheid. De effecten voor het milieu zijn negatief, maar relatief klein.

Ook de oplossing van specifieke knelpunten draagt veelal bij aan een robuuste score. Voorbeelden zijn het project 'Uitbreiding A15 Maasvlakte-Vaanplein' (VW11), waar met benuttingsmaatregelen niet alleen congestie op de weg wordt verminderd, maar ook een nautisch knelpunt wordt opgelost, en het voorstel 'Knooppunt A1, A27 en A28' (UP08) waarin dit knooppunt tegen betrekkelijk geringe kosten wordt uitgebreid met een ontbrekende verbinding. Omdat het verkeer hierdoor geen gebruik meer hoeft te maken van het

onderliggend wegennet, wordt in de spits een reistijdwinst van bijna een kwartier behaald. Bovendien wordt het onderliggend wegennet ontlast met gunstige effecten voor de leefbaarheid en de verkeersveiligheid.

Een ander specifiek knelpunt betreft de passage van de A2 door Maastricht. Van het ingediende voorstel voor het wegnemen van dit knelpunt op de A2 (ZD17b) zijn de maatregelen robuust met uitzondering van de voorgestelde ondertunneling van de traverse. De kosten voor deze ondertunneling zijn omvangrijk en waarschijnlijk zijn de positieve effecten op doorstroming, ruimtelijke structuur en het stedelijk woon- en leefmilieu ook voor een belangrijk deel met minder kostbare investeringen te behalen. Dit onderdeel is dan ook als opwaardeerbaar beoordeeld.

Het voorstel voor 'Haak om Leeuwarden' (NO06) kan gezien worden als het wegnemen van een missing link en een structuurverbetering van het netwerk door de aanleg van een volledige rondweg. De congestieproblematiek lijkt minder urgent dan op andere trajecten van het netwerk. De verwachte reistijdwinsten zijn toch dermate groot dat het algemene oordeel gunstig is. Een onzekerheid in de hoogte van deze positieve baten vormt de toekomstige ruimtelijke inrichting, waarvoor de planologische procedures nog niet afgerond zijn.

De voorstellen voor capaciteitsuitbreiding (3e rijstrook) op delen van de A1 (O32) en de A2 (ZD17a, ZD17c) zijn als robuust beoordeeld, omdat de baten (reistijdwinsten, verkeersveiligheid) ruimschoots opwegen tegen de maatschappelijke kosten (m.n. investeringen). Op het A2/A76-traject Urmond-Kerensheide-Ten Esschen (ZD17a) worden negatieve milieu-effecten gecompenseerd met gerichte maatregelen (bijv. faunapassages).

Een forse capaciteitsuitbreiding van de A6 wordt voorgesteld door de aanleg van een tweede Hollandse Brug (FLo6/NH02). De baten die gerealiseerd worden door een verbetering van de bereikbaarheid en verkeersveiligheid staan in een redelijke verhouding tot de projectkosten. Er is echter grote onzekerheid bij de planvorming van extra capaciteit op het aansluitende hoofdwegen (A1 en verbinding A6-A9) die een sterke invloed uitoefent op de kosten/batenverhouding van het onderhavige voorstel. Het project is daarom als opwaardeerbaar beoordeeld.

Niet in alle gevallen zijn projecten gericht op een betere benutting (volledig) robuust. Het voorstel 'Benutting weginfrastructuur 2e generatie' (VW06) omvat 'hard- soft- en orgware maatregelen' gericht op betere benutting van het hoofd- en onderliggend wegennet (variërend van verkeerssignalering tot innovaties in verkeersinformaties) en op een aantal pilots van maatregelen gericht op een betere benutting van het totale transportsysteem ('intermodaliteit').

Voor een deel van de voorgestelde maatregelen geldt dat de effecten nog zeer onzeker zijn. Daarom zijn alleen de eerste fasen (VW06a) als robuust aangemerkt en de vervolgfases (VW06b) als opwaardeerbaar.

Bij het project 'Automatische voertuiggeleiding' (EZ1/VW05) gaat het om pilotprojecten gericht op een versnelling van de technologische ontwikkelingen en om implementatie van systemen voor automatische voertuiggeleiding. Die versnelling is echter met grote onzekerheden omkleed. Die hoge onzekerheden leiden tot het oordeel 'opwaardeerbaar'; als de onzekerheden kunnen worden verminderd of weggenomen, zou het project aan kwaliteit winnen.

3.2.2 Openbaar vervoer

Ongeveer de helft van de financiële claims in het dossier Fysieke bereikbaarheid betreft investeringen in het openbaar vervoer. Het beeld bij de OV-projecten is gemengd. Omvangrijke projecten, zoals de Zuiderzeelijn (VW27) en het 'Rondje Randstad' (VW15) scoren ongunstig; in totaal gaat het om ca 8 mld euro. De achtergrond hiervan is dat onvoldoende wordt aangesloten bij duidelijke knelpunten of te verwachten ontwikkelingsperspectieven. Daarbij lijkt de invloed van openbaar vervoer op ruimtelijk-economische ontwikkelingen te worden overschat. De effecten voor milieu (emissies) en landschap zijn vaak neutraal c.q. ongunstig. Bij de oplossingsrichtingen wordt bovendien veelal uitgegaan van zeer ambitieuze varianten, waarvan ook de kosten relatief hoog zijn. Als gevolg van deze factoren valt een vergelijking van kosten en baten vaak ongunstig uit.

Projecten die gericht zijn op het oplossen van concrete knelpunten scoren beter. Een voorbeeld is de HSL-Oost (VW03): daar wordt onder de noemer 'benutting' een reeks varianten voorgesteld, waarvan een sobere variant (VW03a: alleen perronverlenging/langere treinen en een groter aantal treinen) een gunstige kosten-batenverhouding kent. Verdergaande maatregelen, zoals een hogere snelheid, ongelijkvloerse kruisingen en inhaalsporen hebben daarentegen een ongunstig baten-kosten saldo, omdat de kosten van deze alternatieven relatief hoog zijn.

Bij de inschatting van de potenties van deze projecten is van belang te onderkennen dat Nederland al beschikt over vrij complete transportnetwerken. Dit relativeert de mogelijkheden om van investeringen in het OV belangrijke structureffecten te verwachten (CPB, 2001). Rendabel investeren vraagt om een aanpak gericht op specifieke knelpunten en reëel te verwachten ontwikkelingen. Deze benadering wordt bij de ingediende wegenprojecten wel gevolgd, maar bij veel OV-projecten niet. Een algemene les bij deze grote projecten is dat het zinvol is de tijd te nemen om voldoende aandacht te besteden aan kansen, knelpunten en effecten, en daarbij ook minder dure (benuttings-)varianten te bezien.

Een ander OV-voorstel met een grote omvang is 'Onderhoud spoor' (VW28a, claim 0,9 mld euro), gericht op groot onderhoud op ca. 2200 km spoor. Het gaat om de financiële dekking voor een incidentele piek in de spoorvernieuwing. Voor een deel is die piek onvoorzien (snellere slijtage van het zogenoemde NEFIT spoor). Voor het andere deel betreft het een onderhoudspiek, gerelateerd aan de hoge investeringen direct na de Tweede Wereldoorlog en in de 70-er jaren. Het voorstel beoogt met de verbeterde kwaliteit van het spoor de punctualiteit van het treinverkeer te verbeteren. Dit project zal naar verwachting een positief effect hebben op reistijden, punctualiteit en veiligheid. Er bestaat echter geen inzicht in de omvang van deze effecten. Omdat het op basis van de beschikbare inzichten niet mogelijk is om tot een uitspraak over de effectiviteit en de efficiency van het voorstel te komen, is het voorstel als opwaardeerbaar beoordeeld. Door drukke trajecten of trajecten waarvoor geldt dat er een verhoogde kans bestaat op doorwerking van optredende vertragingen in het net, eerder aan te pakken dan trajecten waarvoor dit in mindere mate geldt, kan de effectiviteit worden verhoogd.

Het voorstel 'OV-chipkaart' (VW29, claim 0,2 mld euro) heeft betrekking op de ontwikkeling en implementatie van een gemeenschappelijk systeem van elektronische vervoerbewijzen in het openbaar vervoer. De chipcard speelt tevens een rol in het toelatingssysteem voor spoorwegstations. De hiertoe voorziene tourniquets werken bij het betreden en verlaten van het station op het signaal van de chipkaart. Bij het voorstel kunnen vraagtekens worden gezet ten aanzien van de legitimiteit van het overheidshandelen. Hoewel er onvoldoende inzicht bestaat in de omvang van sommige baten (o.a. sociale veiligheid en kostenbesparingen dataverzameling), duiden de verwachtingen in termen van opbrengsten van extra reizigers (225 mln euro) versus de hoogte van de totale investering (610 mln euro) op een ongunstige maatschappelijke kosten/baten verhouding. Daarom is het voorstel als zwak/onbeoordeelbaar beoordeeld.

De ICES claim (154 mln euro) ten behoeve van het sleutelproject Hoog Hage (DH12) heeft betrekking op de meerkosten van een zogenaamde Terminal variant ten opzichte van een referentievariant met een sobere en doelmatige herinrichting van het Centraal Station in Den Haag. Het project maakt deel uit van de totale herontwikkeling van het CS Kwadrant. Het project is als zwak/onbeoordeelbaar beoordeeld, onder meer de extra baten die de Terminal variant op kan leveren in vergelijking met de referentievariant betrekkelijk gering zijn terwijl de kosten wel aanzienlijk hoger zijn.

3.2.3 Goederenvervoer

Bij voorstellen rond het goederenvervoer is het beeld wisselend. Enkele claims zijn robuust. Twee voorstellen voor subsidiëring van 'Inlandterminals' beogen om achterlandvervoer per vrachtwagen vanaf de zeehavens voor een deel te vervangen door vervoer per binnenschip of trein. Deze projecten (VW23 en VW24) zijn als robuust beoordeeld, met name door positieve

milieu-effecten en verminderde congestie op de weg. Het project 'Maasroute' (VW19) is gericht op versnelling van een reeds geplande investering in rivierverbetering. De versnelling voorkomt een congestieknelpunt op het water. Deze baten zijn substantieel, hetgeen tot het oordeel 'robuust' leidt.

Het voorstel VW10 'Tweede Maasvlakte (en 750 ha natuur)' betreft een totale claim van 1,7 mld euro waarvan ca 1,4 mld euro voor de aanleg van de Tweede Maasvlakte zelf en ca 0,3 mld euro voor aanleg van natuur en flankerende milieumaatregelen¹. De investering in de Tweede Maasvlakte is alleen bij gunstige aannames efficiënt voor de Nederlandse samenleving. Een verbetering van de legitimiteit kan worden bereikt als de claim niet de aanlegkosten zelf betreft maar slechts de voorfinanciering van de zeewering en de haventoeegang. De efficiency onder voorwaarden en de legitimiteitsvraag maken dat de totale claim als opwaardeerbaar is aangemerkt.

De claim van 0,6 mld euro voor de 'IJzeren Rijn' (VW27: goederenspoorverbinding België-Duitsland door Limburg) wordt als zwak/onbeoordeelbaar beschouwd. Voor Nederland kent dit project belangrijke nadelen (m.n. aantasting natuur en geluidshinder) waar nauwelijks nationale voordelen tegenover staan. Men zou kunnen stellen dat Nederland nu eenmaal verdragsrechtelijk verplicht is deze route voor België te openen, en dat het slechts gaat om de keuze van het minst ongunstige alternatief. Daarbij kan echter de vraag worden gesteld of in internationaal verband het vervoer niet via andere routes (m.n. de zogenaamde Montzenroute ten zuiden van Limburg) kan plaatsvinden; met name is van belang of de maatschappelijke kosten daarvan niet lager zijn dan van vervoer via de IJzeren Rijn.

Andere voorstellen zijn ook zwak/onbeoordeelbaar, vooral omdat de efficiency te wensen over laat. Bij het voorstel 'Zeepoort IJmond' (VW22) staan de voorgestelde grootschalige investeringen in een nieuwe sluis in het Noordzeekanaal niet in een goede verhouding tot de weg te nemen knelpunten (oplopende wachttijden) en de te bereiken schaalvoordelen (grotere schepen). Bij het project 'Ondergronds Logistiek Systeem Schiphol-Aalsmeer' (VW12) zijn effecten in de vorm van de reistijdwinsten, efficiëntere afhandeling en milieubaten te gering om de investeringen te rechtvaardigen. Bovendien is de legitimiteit van overheidsinvesteringen hier een aandachtspunt.

Het project '2e spoor aansluiting Westpoort' (AM07) betreft een aansluiting op het spoorwegennet in het westelijk deel van de Amsterdamse haven (naast de bestaande oostelijk

¹ Overigens zijn de onderhandelingen met marktpartijen over financieringsbijdragen nog niet afgerond. De verwachte bijdrage die hier genoemd wordt is een schatting van de planbureaus op basis van de maatschappelijke kosten-baten analyse.

aansluiting) en een 2e emplacement. Het project draagt bij aan een gunstiger modal split (minder CO₂-emissies) en minder congestie. De omvang van deze effecten is echter niet gekwantificeerd door de indieners. Uit een nadere beschouwing volgt dat het niet waarschijnlijk is dat deze effecten opwegen tegen de investeringskosten. Het voorstel is als zwak/onbeoordeelbaar beoordeeld.

De landsdelige voorstellen rond het goederenvervoer worden hieronder behandeld bij de GDU-cluster.

3.2.4 Verkeersveiligheid

De claim 'Duurzaam Veilig 2' (VW08) betreft een breed opgezet project gericht rond verkeersveiligheid, als vervolg op het lopende programma 'Duurzaam Veilig'. In het voorstel worden infrastructuurmaatregelen gecombineerd met gedrags- en voertuigmaatregelen. Elk van deze onderdelen levert een bijdrage aan de verbetering van de verkeersveiligheid.

De claim wordt als robuust beschouwd. De totale kosten zijn weliswaar hoog (ruim 5 mld euro, waarvan 2,3 mld euro bij de ICES wordt geclaimd), maar het effect op het aantal verkeersdoden en -gewonden is substantieel. In 2000 bedroeg het aantal verkeersdoden ongeveer 1000 per jaar; het aantal ziekenhuisgewonden was ca. 14.000. Het project Duurzaam Veilig 2 zal (exclusief verkeershandhaving) deze aantallen met ca. 200 resp. ca 2800 verminderen. De verhouding tussen deze effecten en de kosten is gunstig. In tentatieve berekeningen van de maatschappelijke baten is gekozen voor een conservatieve waardering van verkeersveiligheid. Door te kiezen voor een lage waardering voor de reductie van ongevalsrisico's, voorzichtige aannames rond werkingsduur en fasering van effecten (waardoor effecten kleiner worden en de baten geringer) en de effecten van handhaving buiten beschouwing te laten ontstaat een conservatieve inschatting van de opbrengsten die Duurzaam Veilig 2 voor de maatschappij kan hebben.

Daarbij moet worden aangetekend dat de efficiency van de verschillende typen maatregelen kan verschillen. Ook op de verschillende afzonderlijke onderdelen scoort het project Duurzaam Veilig 2 echter steeds goed. Bij infrastructurele maatregelen kunnen ook regionale verschillen een belangrijke rol spelen; verdere efficiencyverbetering is mogelijk door een adequate black-spot (knelpunten) analyse uit te voeren.

Het voorstel 'Veilige overwegen' (VW28b: vervanging van knipperlichtinstallaties door slagbomen; claim 295 mln euro) is daarentegen als zwak/onbeoordeelbaar beoordeeld. De effectiviteit in termen van veiligheid (12 doden minder per jaar) is vermoedelijk te hoog ingeschat en staat niet in verhouding tot de investeringskosten. Ook de invloed van calamiteiten op de punctualiteit op het spoor is vanwege het geringe aantal ongevallen relatief beperkt.

3.2.5 Decentralisatie

Het NVVP beoogt een gedeeltelijke verdere decentralisatie van beleid rond infrastructuur. Projecten met een omvang tussen f 25 mln en f 500 mln worden in de toekomst niet meer primair vanuit het Rijk geëntameerd en begeleid; andere overheden kunnen over deze projecten meer zelfstandig beslissen dan voorheen. Er wordt een verhoging van de bestaande Gebundelde Doeluitkering (GDU) voor infrastructuurprojecten voorzien. Het ministerie van V&W heeft hiervoor een algemene claim ingediend (VW01). Ook VROM heeft, onder de titel 'Infrastructuur stedelijke netwerken' (VRO9), een overkoepelende claim neergelegd. De landsdelen hebben een groot aantal projecten voorgesteld die hieronder niet alleen op hun eigen merites zijn beoordeeld, maar die tevens dienen als illustraties van de V&W-claim. Allereerst gaan we in op de landsdelige voorstellen; vervolgens worden op basis daarvan de koepelclaims van V&W en VROM beoordeeld.

Landsdelige GDU-voorstellen

Het aantal openbaar vervoer voorstellen in de GDU cluster is beperkt. Per project gaat het echter veelal om hoge investeringsbedragen in de buurt van de maximum GDU-grens (f 500 mln of 225 mln euro). De voorstellen bestaan uit light rail (ZD18: Maastricht-Heerlen-Aken-Luik, ZH24: Rijn-Gouwe lijn), kennen een light rail component (NO08: Stadsbestuurlijk Openbaar Vervoer Groningen) of maken gebruik van een vrije busbaan (ROA03: Zuidtangent Amsterdam). In de voorstellen komt onvoldoende naar voren welke knelpunten aangepakt worden met de projecten. Uit bijbehorend onderzoek blijkt dat van substitutie vanuit de auto niet of nauwelijks sprake is. Onduidelijk blijft ook of - en in welke mate - een project de maatschappelijke functie van het openbaar vervoer dient, bijvoorbeeld in termen van het bedienen van specifieke doelgroepen. Ongunstige effecten op omgeving, landschap en geluidshinder blijven in de onderzoeken buiten beschouwing.

Vaak zijn er goedkopere alternatieven voor de projecten denkbaar (bijv. bus in plaats van tram). De GDU OV-voorstellen zijn veelal als zwak/onbeoordeelbaar beoordeeld met uitzondering van het Stadsbestuurlijk OV Groningen-Assen dat opwaardeerbaar is.

Het aantal GDU wegenprojecten is betrekkelijk klein. Deze zijn op basis van een globale (quick-scan) kosten-baten analyse beoordeeld als robuust of opwaardeerbaar. Opvallend zijn de als robuust beoordeelde projecten Bereikbaarheid Brabantstad Oostzijde Stadsregio Eindhoven (BOSE, ZD16) en de Buitenring Parkstad Limburg (GDU02), waar met relatief beperkte financiële middelen, via implementatie van een divers pakket aan maatregelen, forse positieve effecten ten aanzien van bereikbaarheid en kwaliteit van de leefomgeving worden bereikt.

De landsdelige voorstellen rond het goederenvervoer hebben in veel gevallen betrekking op multimodale ontsluiting en zijn daardoor sterk gerelateerd aan de ruimtelijke inrichting. Het

betreft de voorstellen 'Moerdijkse Hoek' (ZD02), 'Multimodaal Complex Tilburg-West' (ZD03), 'OLS Westelijke Mijnstreek' (ZD05) en 'MTC Valburg' (O29). De effectiviteit en efficiëntie van deze voorstellen is vaak onduidelijk. De kostenopbouw is vaak ondoorzichtig, waarbij bovendien veelal niet duidelijk is waarom de investeringen niet door een hogere uitgifteprijs kunnen worden gedekt. Vaak ontbreekt informatie over de aard en omvang van de effecten van het project en de daarmee verbonden maatschappelijke baten. Het is daarnaast twijfelachtig of de positieve effecten op milieu en congestie de vaak aanzienlijke extra investeringsbedragen rechtvaardigen. De betreffende voorstellen zijn op deze gronden veelal als zwak/onbeoordeelbaar beoordeeld.

GDU-koepelclaims

Bij de landsdelige voorstellen is het beeld gemengd en is het aantal robuuste voorstellen beperkt. De (elkaar overlappende, niet onderling afgestemde) koepelclaims van V&W ('Gebundelde Doeluitkering'; 2,3 mld euro) en VROM ('Infrastructuur stedelijke netwerken'; 4,1 mld euro) worden daarom als opwaardeerbaar beschouwd. Deze voorstellen kunnen worden verbeterd door met de landsdelen afspraken te maken over een nadere selectie van robuuste projecten.

3.2.6 Totaalbeeld

De ingediende voorstellen zijn vaak met concrete informatie onderbouwd over effectiviteit en efficiëntie. Daardoor kan voor dit beleidsterrein een relatief groot aantal voorstellen als robuust of juist als zwak/onbeoordeelbaar worden aangeduid. Daarbij zijn niet alle effecten financieel te waarderen. Bij een aantal robuuste wegenprojecten zijn er weliswaar ongunstige neveneffecten op natuur en milieu, maar die zijn zodanig bescheiden van omvang dat het oordeel hierdoor niet verandert.

Voor het dossier Fysieke bereikbaarheid zijn door de departementen en landsdelen voorstellen ingediend met een totale claim van ruim 25 mld euro. Deze voorstellen vormen een aanvulling op de voorgenomen investeringen in de verbetering van de bereikbaarheid uit het Meerjarenprogramma Infrastructuur Transport (MIT). In het MIT gaat het tot 2010 om een bedrag van ruim 35 mld euro, waarbij ook een belangrijke impuls aan OV-verbeteringen in de Randstad wordt gegeven.

De onderbouwing van de verwachte effecten van infrastructuur vormt een belangrijk aandachtspunt bij de NVVP-voornemens. Rendabel investeren vraagt om een selectieve aanpak, gericht op duidelijke knelpunten. De analyse van de ICES-voorstellen toont aan dat gerichte, kleine investeringen in benutting in veel gevallen beter scoren dan grote infrastructuurprojecten, doordat zij specifieke knelpunten wegnemen. Bij een aantal omvangrijke investeringsvoorstellen voor het openbaar vervoer geldt dat selectiviteit, timing en

fasering zeer belangrijk zijn. In veel gevallen is het rendement van projecten aanzienlijk te verbeteren door een gefaseerde en/of latere uitvoering van het project.

Een gerichte en selectieve benadering is ook van belang voor een doelmatige besteding van decentraal aan te wenden gelden. Een relatief groot deel van de GDU voorstellen blijkt (nog) niet robuust. Afspraken met de landsdelen over de voorwaarden waaraan projecten moeten voldoen kunnen eraan bijdragen dat het geld aan rendementsvolle investeringen wordt besteed.

Tabel 3.5 Gebundelde Doeluitkering		mln euro	Oordeel
GDU/Openbaar vervoer			
NO08	STOV Groningen-Assen	227	B
ZD18	Maastricht-Heerlen-Aachen-Luik (OV MHAL)	77	C
ROA03	Zuidtangent Oost	227	C
ZH24	Rijn Gouwe Lijn	50	C
GDU/Wegen			
ZD16	Bereik Brabantstad Oostzijde Eindhoven	159	A
GDU02	Buitenring Parkstad Limburg	47	A
ROA07	Knoop N201 A4	156	B
GDU/Goederenvervoer			
ZD02	Moerdijkse Hoek	73	C
ZD03	Multimodaal Complex Tilburg-West	29	C
ZD05	Ongehinderd Logistiek Systeem W-Mijnstreek	87	C
GDU/Overig			
AM04	Tram- en wegverbinding via de Schinkel	136	B
O41	Verplaatsen spooreplacements Deventer en Hengelo	68	C
Koepelclaims			
VR9	Infrastructuur stedelijke netwerken	1860	B
VW1	Clusterclaim Gebundelde Doeluitkering (GDU)	2269	B

Tabel 3.6 Fysieke Bereikbaarheid (excl. GDU)

		mln euro	Oordeel
Openbaar vervoer			
VW3a	HSL-Oost, perronverlenging en meer treinen	188	A
VW15a	Snelle spoorverbinding Deltametropool, optie 1	817	B
VW15b	Snelle spoorverbinding Deltametropool, HSL	2723	B
VW28a	Onderhoud spoor	889	B
VW3b	HSL-Oost, aanvullende maatregelen	710	C
VW15c	Snelle spoorverbinding Deltametropool, Zweefbaan ^a	2723	C
VW27	Zuiderzeelijn	5445	C
VW29	OV Chipkaart	182	C
Hoofdwegennet			
VW0	Kilometerheffing ^b	1906	A
VW6a	Benutting weginfra 2de generatie; optie 0 en 0+	363	A
VW11	Benutting RW15 (traject Maasvlakte - Beneluxplein)	182	A
NO06	Haak om Leeuwarden	73	A
NO07	A28 benutting Zwolle en Kortsluiting Meppel	88	A
O32	Benutting A1	93	A
O34	Benutting A12	250	A
ZD17a	A2/A76 Urmond Kerensheide Ten Esschen	237	A
ZD17b1	A2 passage Maastricht - bereikbaarheid	25	A
ZD17c	A2 Den Bosch Eindhoven	51	A
UP08	Knooppunt A1 A27 en A28	386	A
EZ1	Automatische Voertuiggeleiding	138	B
VW6b	Benutting weginfra 2de generatie; optie 1 en 2	363	B
ZD17b2	A2 passage Maastricht - travers	66	B
L06NH02	2de Hollandse Brug A6	113	B
ZH39	RW15 Gorinchem Papendrecht	318	C
Goederenvervoer			
VW19	Maasroute, modernisering fase 2	60	A
VW23	Subsidieregeling Openbare Inlandterminals[extrageld]	5	A
VW24	Wegontsluiting binnenvaart containerterminal Alphen/Rijn	3	A
VW10	Tweede Maasvlakte (en 750 ha natuur) ^b	1706	B
VW12	Ondergronds Logistiek Syst. Aalsmeer-Schiphol-Hoofddorp	136	C
VW13	Propyleennetwerk R'dam-Antwerpen-Geleen-Ruhrgebied	4	C
VW22	Zeepoort IJmond [verbeteren zeetoeegang Noordzeekanaal]	363	C
VW26	IJzeren Rijn; Reactiv. goederenspoor Antwerpen Duitsland ^c	635	C
AM07	2e Spoor aansluiting Westpoort	52	C
Verkeersveiligheid			
VW8	Duurzaam veilig 2	2296	A
VW28b	Veilige overwegen	295	C

^a De hoogte van de claim is gelijk aan VW15b^b De hoogte van de claims is nog niet bekend. Ten behoeve van de berekening is een eerste schatting gemaakt door de planbureaus, waarbij is uitgegaan van een conservatieve schatting van de bijdrage van private partijen^c De hoogte van de claim is niet bekend en hangt o.m. af van de bijdrage van België. Ten behoeve van de berekening is hier uitgegaan van een claim ter grootte van de totale projectkosten.

3.3 Beleidsopties

3.3.1 Niet-investeringsbeleid

Centrale elementen in het verbeteren van de bereikbaarheid zijn een betere beprijzing van het verkeer en vervoer, en waar nodig een betere benutting of uitbreiding van de fysieke infrastructuur. Daarnaast is ondersteunend beleid van belang voor het realiseren van de bereikbaarheidsdoelstellingen. Ondersteunend beleid wordt in het NVVP vormgegeven door onder meer locatie-, fiets- en parkeerbeleid en vervoermanagement. Het streven is om nieuwe woon- en werklocaties te ontwikkelen rond (vervoers-)knooppunten die goed ontsloten zijn voor openbaar vervoer en langzaam verkeer. De uitvoering van het beleid ligt primair bij de provincies en de kaderwetgebieden.

Voor de verbetering van de leefbaarheid wordt, naast betere inpassing van infrastructuur, gestreefd naar het terugdringen van geluidsoverlast en milieuhinder. Hier bouwt het NVVP voort op bestaand beleid zoals het NMP3 en de Uitvoeringsnota Klimaat. Onder meer wordt gestreefd naar een verdere aanscherping van (Europese) normeringen voor veiliger, schonere en stillere voer- en vaartuigen in combinatie met het stimuleren van innovatieve technologieën.

Op het gebied van verkeersveiligheid staat uitvoering van het programma 'Duurzaam Veilig' centraal. Een belangrijke rol speelt daarbij intensivering van de handhaving van de verkeersregels. Een voorbeeld hiervan zijn de Regioplannen, die nog dit jaar in alle politieregio's worden ingevoerd. Voor de uitvoering van de Regioplannen is op jaarbasis een bedrag van ca. 68 mln euro gereserveerd. De Regioplannen richten zich onder meer op het onderliggend wegennet, waarbij de prioriteiten in samenwerking tussen politie, Openbaar Ministerie en lokaal bestuur tot stand komen.

De NVVP-maatregelen op het gebied van beprijzen en variabelisatie van kosten zullen ook van toepassing zijn op het goederenvervoer over de weg. Ook voor spoorvervoer en binnenvaart wordt voorgesteld om de marginale kosten door te rekenen. Voor de binnenvaart wordt een probleem gesignaleerd voor kostentoe rekening, omdat de vaarwegen ook voor de recreatievaart en de waterhuishouding worden gebruikt. Naast beprijzen noemt de nota verder onder meer een verbetering van transportefficiency en het voorkomen van niet- (kosten)efficiënt transport (transportpreventie).

Het in rekening brengen van de marginale maatschappelijke kosten bij het goederenvervoer kan leiden tot een verhoging van de welvaart. Omdat nog onduidelijk is hoe de doorberekening concreet vorm zal krijgen, is nog niet aan te geven welke effecten verwacht mogen worden. Het belang van beleid gericht op efficiencyverbetering of transportpreventie naast het beprijzen van het gebruik van infrastructuur is niet zonder meer duidelijk. Immers, wanneer door

beprijzen de schaarse (infrastructurele) middelen optimaal worden gebruikt, kan aanvullend vraagbeïnvloedend beleid tot suboptimalisatie leiden. Verbeteringen zouden kunnen liggen in een bijdrage aan een meer gewenste ruimtelijke structuur (bijvoorbeeld systeemoptimalisatie) of aan innovaties in transport en logistiek die de internationale concurrentiepositie van de sector zouden kunnen versterken. Hierbij is het echter de vraag of en hoe de overheid een effectieve rol kan spelen. De mogelijkheden zijn beperkt door de relatief grote invloed van internationale ontwikkelingen en internationaal georiënteerde bedrijven.

3.3.2 De rol van investeringen en ander beleid

Er is sprake van een koerswijziging ten opzichte van het verleden als gekeken wordt naar het soort maatregelen en de bijbehorende investeringen voor het oppakken van de beleidsopgaven. In het NVVP wordt nu gekozen voor een breed pakket van maatregelen, waarin het traditionele bouwen in fysieke infrastructuur een onderdeel is. Dit is niet alleen zichtbaar in de begrotingsvoorstellen, maar ook in de bij de ICES ingediende projectvoorstellen. Naast bouwprojecten wordt geld gevraagd voor de uitvoering van prijsbeleid, voor betere benuttingsmogelijkheden van bestaande infrastructuur, voor investeringen in de verkeersveiligheid en voor technologische vernieuwingen. Het gaat om aanbod- én vraaggerichte maatregelen.

Prijsbeleid is een zeer belangrijke pijler om de NVVP-doelstellingen voor het wegverkeer te realiseren. Voor het resultaat blijkt het van groot gewicht dat het prijsbeleid in de vorm van kilometerheffing ook naar plaats en tijd wordt gedifferentieerd. Een voorlopige verkenning geeft aan dat het realiseren van de bereikbaarheidsdoelstelling voor circa 50% van het prijsbeleid moet komen. De overige 50% moet grotendeels met benutten en bouwen worden opgelost. Sinds een aantal jaren wordt voor elke tracé-mer-studie één of meer benuttingsvarianten onderzocht.

Ook bij veiligheid en kwaliteit van de leefomgeving is, naast investeringen in harde infrastructuur en de inpassing daarvan, aandacht voor intensiveren van de handhaving van verkeersregels en het aanscherpen van (Europese) normeringen.

Investeringen vormen een logisch en noodzakelijk onderdeel van het verkeers- en vervoerbeleid. Wel moet worden bedacht dat al omvangrijke investeringen in het Meerjarenprogramma Infrastructuur Transport (MIT) zijn opgenomen. Tot 2010 wordt er voor al 35 mld euro geïnvesteerd via de reguliere begroting. Naast benuttingsprojecten en wegverbredingen ligt er een zwaar accent op ov-verbeteringen in de Randstad. Rendabel investeren vraagt om een selectieve aanpak, gericht op duidelijke knelpunten en realiseerbare ontwikkelingsperspectieven.

Literatuur hoofdstuk 3

AVV, 2000, 'NVVP-beleidsopties Verkend', Rotterdam

AVV, 2001, 'Signalenrapport Verkeer en Vervoer 2000', Rotterdam

CBS, 2000, 'De Mobiliteit van de Nederlandse bevolking in 1999', Heerlen

CPB, 2000A, 'Trends, dilemma's en beleid. Essays over ontwikkelingen op langere termijn', Den Haag.

CPB, 2001, 'Mogelijkheden en beperkingen van overheidsinvesteringen: analyse ten behoeve van de Verkenning Economische Structuur', CPB Document nr. 12, Den Haag.

CPB, 2000B, 'Mobiliteit en Welvaart, economische effecten van het NVVP 2000-2020', Den Haag

V&W, 2001A, 'Van A naar Beter, Nationaal Verkeers- en Vervoerplan 2001-2020', kabinetsstandpunt

V&W, 2001B, 'Koersen op de tijdgeest, Trens en trendbreuken rond Verkeer en Waterstaat'

SER, 1999, 'Investeren in verkeersveiligheid', Den Haag

4 Natuur, landschap en water

In 1989 is het eerste Natuurbeleidsplan vastgesteld met als kern de ontwikkeling van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS): een samenhangend stelsel van natuurgebieden in Nederland. In de afgelopen 10 jaar is ca 50.000 ha (eenderde van de provincie Utrecht) aan nieuwe natuur verworven. De rijkdom aan planten- en diersoorten blijft echter nog wel onder druk staan door versnippering, verzuring, verdroging en verstedelijking. Beleidsnota's signaleren dat er tekorten bestaan aan groen in en om de steden. Er zijn reeds plannen voorzien om het areaal aan stedelijk groen te vergroten.

Nederland kent een lange historie in de strijd tegen wateroverlast en het waarborgen van de veiligheid tegen overstromingen. De laatste jaren heeft een omslag in het denken over waterbeheer plaatsgevonden van 'water keren' naar 'water accomoderen'. Door een mogelijke klimaatverandering neemt de kans op overstromingen en wateroverlast in de tijd toe.

4.1 Beleidsopgaven

Het kabinet hanteert als hoofddoelstelling van het natuur- en landschapsbeleid: behoud, herstel, ontwikkeling en duurzaam gebruik van natuur en landschap (LNV, 2000). Hoofddoelstellingen van het waterbeleid zijn het vergroten van de veiligheid, het beperken van de wateroverlast en het beschermen van de zoetwatervoorraad (VROM, 2001). Waar mogelijk en zinvol is het beleidsstreven om ruimte voor landschap, water en natuur te combineren.

Aankoop en beheer van grond zijn in het huidige beleid belangrijke middelen om de hoofddoelstellingen voor natuur landschap te verwezenlijken. Het verkrijgen van een scherp inzicht in de kwantitatieve opgaven die het kabinet zich op dit punt stelt, is lastig. De ambities zijn meerdere malen verhoogd, er bestaan onduidelijkheden wat betreft definities, een deel van de aangekochte grond moet worden ingericht en tenslotte is er ook grond aangekocht buiten de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) die nog moet worden geruild.

Tabel 4.1 geeft een kwantitatief overzicht van wat nog gerealiseerd moet worden van de taakstellingen van het kabinet op verschillende terreinen voor aankoop dan wel beheer van grond voor natuur en landschap (de beleidsopgaven) en het geplande jaar van afronding.

Tabel 4.1 Bestaande kwantitatieve beleidsopgaven van het kabinet voor natuur en landschap per 1-1-2001

	nog te realiseren (ha)	gepland jaar van afronding
Kwaliteit: groen in en om de stad		
Randstadgroen	21 000	2013/2020
Bos, landschap en recreatie	9 000	2010/2018
Kwaliteit in landelijk gebied		
Landschapsimpuls	40 000	2020
Agrarisch natuurbeheer	ca 6 000	2020
Duurzaamheid: EHS		
Agrarisch natuurbeheer binnen de EHS	ca 54 000	2020
Reservaten en natuurontwikkeling	101 000	2018
Traditioneel natuurterrein	19 000	2018
Natte natuur	9 500-10 500	2010/2015
Robuuste en ecologische verbindingen	36 500-42 500	2020

Bron: Natuurcompendium (op basis van gegevens Dienst Landelijk Gebied)

In de volgende paragrafen worden de beleidsopgaven verder uitgewerkt. De beleidsopgaven zijn daarbij ingedeeld in opgaven om de kwaliteit van de woon- en werkomgeving te verbeteren en in opgaven gericht op duurzaamheid. Met duurzaamheid wordt bedoeld op versterking van ecologische waarden en op (water)veiligheid.

4.1.1 Kwaliteit van de leefomgeving

Groen in en om de stad

Het beleidsterrein 'groen in en om de stad' kent twee hoofddoelstellingen: verbetering van de leefbaarheid in en om de stad en vergroten van de recreatiemogelijkheden voor stedelingen.¹ De ontwikkeling van groen in en om steden lijkt niet meer toe te nemen. Zo blijkt het areaal stedelijk groen per inwoner - na een aanvankelijke stijging tot 1993 - in 1996 op ongeveer hetzelfde niveau te liggen als in 1989 (RPD, 2000). Tabel 4.1 laat zien dat het merendeel van de taakstellingen voor stedelijk groen nog gerealiseerd moet worden.

Voor 'groen in de stad' heeft het Rijk voor de periode 2000-2005 financiële middelen beschikbaar gesteld aan de 30 grote steden (G30). Voor de periode 2005-2010 worden nieuwe afspraken gemaakt, waarbij een extra investeringsimpuls via de ICES een rol kan spelen. Daarnaast dient volgens het kabinet 440 ha groen bij nieuwe woningbouwlocaties gerealiseerd te worden (het 'VINAC'-groen: VROM, 1992). Er heeft nog geen evaluatie plaatsgevonden van de voortgang van dit relatief nieuwe beleid.

¹ Daarnaast kan groen om de stad een verbinding vormen tussen natuurgebieden en zo bijdragen aan het vergroten van de biodiversiteit in de gebieden die behoren tot de EHS.

Voor 'groen om de stad' ligt het accent op de Randstad. Uit evaluaties blijkt dat de realisatie van de Randstadgroenstructuur stagneert (RIVM et al., 2001). Belangrijke oorzaken zijn het ontbreken van planologische duidelijkheid, hoge grondprijzen en (daarmee samenhangend) onvoldoende bestuurlijk draagvlak op lokaal niveau.

Landschap

Volgens het kabinet staan ecologische en landschappelijke kwaliteiten van het landelijk gebied onder druk (VROM, 2001, LNV, 2001). Het duurzaam beheer van de kwaliteit van het landelijk gebied wordt steeds meer als taak van de agrarische sector gezien. Inspelend op de veranderingen in het Europese landbouwbeleid, zet het Rijk daarom een beleid in dat moet leiden tot enerzijds extensivering van de grondgebonden landbouw in combinatie met water- en natuurbeheer. Anderzijds wil het kabinet concentratie van de niet-grondgebonden tuinbouw en veeteelt. Het instrumentarium voor stimulering van een duurzame landbouw is op dit moment in ontwikkeling.

Het kabinet streeft naar verbetering van de landschappelijke kwaliteit van ca 400.000 ha agrarisch cultuurlandschap in 2020 (LNV, 2000). Een deel van deze beleidsambitie zal volgens beleidsmakers kunnen worden verwezenlijkt door het aanleggen van landschapselementen (40.000 ha), waarvan maximaal 10.000 ha moet worden aangekocht. In de periode 2001 – juni 2003 wordt in acht zogenoemde 'proeftuinen' geëxperimenteerd met planvorming en realisatie van 'groenblauwe dooradering' van landschappen: het verrijken van landschappen met groene (natuur) en blauwe (water) elementen.

Aangewezen landschappelijk waardevolle gebieden zijn onder andere de Veenweidegebieden en het 'Groene Hart' in de Randstad (VROM, 2001). Het Structuurschema Groene Ruimte (LNV, 2001) noemt daarnaast als landschappelijk waardevolle gebieden: de Zeeuws-Zuid-Hollandse Delta, een gedeelte van het rivierengebied, het Limburgse heuvelland en de Veluwe.

Reconstructie

Landelijke gebieden met diverse problemen betreffen de zandgronden in Oost- en Zuid-Nederland, de Veenkoloniën en het Westland. Bij de zandgebieden, ruim 1,1 mln ha, bestaan beleidsopgaven op meerdere fronten: terugdringing van vermessing, verzuring, verdroging, 'verstening', 'verrommeling' en stankhinder. 'Verzuring' door de landbouw kan lokaal de natuur aantasten en ook 'vermessing' leidt tot nadelige ecologische effecten (RIVM, 2001).

De beleidsambitie in de zandgebieden is om met gebiedsgerichte 'reconstructieplannen' de problemen in samenhang te lijf te gaan. De doelen van het Westland zijn het behoud van de centrumfunctie voor de glastuinbouw en een verbetering van de kwaliteit van het gebied. De Veenkoloniën kennen drie hoofdproblemen (Commissie Structuurversterking Veenkoloniën, 2001): een eenzijdige economische structuur, achterblijvende sociaal-economische ontwikkeling

en een negatief imago. Investerings in natuur en landschap zouden kunnen helpen het gebied aantrekkelijker te maken (meer afwisseling) voor recreatie.

4.1.2 Duurzaamheid van de leefomgeving

Water

Doordat het klimaat verandert, neemt naar verwachting de hoeveelheid neerslag toe en stijgt de waterafvoer via de rivieren. De zeespiegel rijst, terwijl de bodem daalt. Zonder ingrijpen leiden deze ontwikkelingen tot een toename van wateroverlast en overstromingskansen.

Het kabinet heeft besloten tot een omslag in het waterbeleid: van 'water keren' naar meer ruimte geven aan water. Het geven van die ruimte zou zoveel mogelijk in samenhang met natuurontwikkeling plaats moeten vinden (V&W, 1998 en 2000; VROM, 2001).

De volgende beleidsopgaven op watergebied zijn actueel (CPB, 2001, RIVM, 2000):

- veiligheid. Een mogelijke zeespiegelstijging en toename in de piekafvoeren in de rivieren leiden, zonder aanvullende maatregelen, tot een toename van de kans op overstroming. Een zeespiegelstijging van 110 cm in 100 jaar (boven-scenario klimaatontwikkeling²) impliceert bijvoorbeeld een stijging van het overstromingsrisico van de zee van 1:10.000 jaar naar 1:300 jaar;
- wateroverlast. De mogelijke toename van de neerslag in de winter leidt tot een grotere kans op wateroverlast als gevolg van een beperkte capaciteit voor de opvang en afvoer van dit water. De schade door wateroverlast in regionale watersystemen bedroeg in het relatief natte jaar 1998 ca 450 mln euro;
- zoetwatervoorraad. De beschikbare zoetwatervoorraad in de zomer zal afnemen door het grotere neerslagtekort en de verminderde rivierafvoeren in de zomer, terwijl in de winter de hoeveelheid neerslag juist zal toenemen;
- bodemdaling. De bodem in de veenpolders daalt naar verwachting met ca 20 cm per 50 jaar (CIW, 2001). De bodemdaling is het sterkst in Groningen en Zuid-Flevoland. Het huidige waterpeilbeheer is optimaal voor de landbouw, maar leidt tot verdere bodemdaling;
- verzilting. In laag-Nederland neemt de zoute kwel (opwaarts gerichte grondwaterstroming) en zoutindringing via de Nieuwe Waterweg toe. Om verzilting tegen te gaan, is voldoende aanvoer van zoet water van belang, maar de beschikbaarheid hiervan zal naar verwachting afnemen;
- verdroging. Verdroging is het gebrek aan voldoende grond- of oppervlaktewater van de juiste kwaliteit in natuurgebieden of in gebieden met een nevenfunctie natuur. Ca 60% van de verdroging is het gevolg van de waterregulering voor de landbouw en de daling van de

² In Waterbeleid voor de 21e Eeuw (WB21) is ervoor gekozen om uit veiligheidsoverwegingen voor de kust uit te gaan van het boven-scenario.

grondwaterstanden die daardoor teweeg is gebracht. De Vierde Nota Waterhuishouding (V&W, 1998) formuleert een doelstelling van 25% vermindering van het verdroogde areaal in 2000 ten opzichte van 1985. Momenteel is slechts 3% van het areaal hersteld en is 30% gedeeltelijk hersteld. Voor 53% van de verdroogde gebieden is actie ondernomen, maar de effectiviteit van de maatregelen is nog gering. V&W wijt dit aan het beperkte schaalniveau van uitvoering en de trage doorwerking van maatregelen op waterhuishouding en ecologie (CIW, 2001).

Volgens de beleidsmakers kunnen met 'ruimte voor water' maatregelen niet alleen een verbetering van de veiligheid en minder wateroverlast worden bereikt. Ook kan de verdroging worden bestreden, de zoetwatervoorraad toenemen, de recreatiemogelijkheden verbeteren en de natte karakteristiek van veel typisch Nederlandse landschappen worden hersteld.

De kwantitatieve ruimteclaims voor water in de Vijfde Nota zijn fors: 90.000 ha voor veiligheid, 25.000 ha aan open water om wateroverlast te beperken en 375.000 ha (2,5 maal de provincie Utrecht) aan ruimtelijke maatregelen die passen bij 'meebewegen met water'.

Natuur

De EHS is het speerpunt van het natuurbeleid: een samenhangend stelsel van 750.000 ha natuurgebied voor de veiligstelling van soorten en ecosystemen (LNV, 1990). De planologische aanwijzing van de EHS zou de samenhang tussen natuurgebieden moeten vergroten. Daarbij wordt gestreefd naar een groter aandeel grote natuurgebieden en het aanleggen van verbindingszones tussen natuurgebieden.

Om de taakstelling van de EHS, inclusief robuuste en ecologische verbindingen, te halen, moet voor 2020 nog ca 135.000 ha grond worden verworven (dit is een deel van de hectares genoemd in tabel 4.1; het andere deel is reeds aangekocht of hoeft niet te worden aangekocht maar moet nog wel worden ingericht voor natuur) (RIVM/Alterra/LEI, 2001). De jaarlijkse verwervingstaakstelling bedraagt 7.000 - 8.500 ha. In 2000 is bijna 9.000 ha verworven, tegenover 6 à 7.000 ha per jaar in voorgaande jaren (RIVM et al., 2001). Een deel van de gronden ligt niet binnen de EHS en moet nog geruimd en ingericht worden. Daardoor is niet duidelijk in welke mate de jaarlijkse taakstelling wordt gerealiseerd en welke beleidsopgave resteert. Bovendien is het door overlap van diverse taakstellingen en verschillende definities moeilijk om een eenduidig kwantitatief inzicht te krijgen in het areaal dat conform de beleidsnota's nog aangekocht en ingericht zou moeten worden ten behoeve van de EHS.

Het Structuurschema Groene Ruimte II (LNV, 2001) voegt aan de bestaande taakstellingen voor natte natuur (ca 10.000 ha) een nieuwe ambitie van 17.000 ha toe voor diverse rivieren en voor Deltanatuur, die niet in tabel 4.1 is opgenomen.

In gebieden waar het agrarisch gebruik de kwaliteit van de EHS negatief beïnvloedt, via bodem, water en lucht, wil het kabinet een gebiedsspecifieke milieukwaliteit realiseren (VROM,

2001). Het Rijk wil intensieve veehouderijbedrijven binnen de groene contourgebieden en in beïnvloedingsgebieden rond de natuurkernen van de EHS verplaatsen of beëindigen.

Op ongeveer 60.000 ha agrarisch gebied worden beheerovereenkomsten met agrariërs afgesloten, waarvan ca 90% (54.000 ha) binnen de EHS ligt (RIVM/Alterra/LEI, 2001). Momenteel zijn voor 130 ha beheerovereenkomsten afgesloten met particuliere eigenaren. Omdat dit beleid vrij nieuw is, moet nog worden onderzocht hoe omvangrijk de beleidsopgaven hier zijn. De provincie zal in overleg met de landbouwsector de gewenste ontwikkelingen van de grondgebonden landbouw gaan bepalen in relatie tot de ruimtelijke kwaliteit en de milieucondities.

4.2 Beoordeling van investeringsvoorstellen

4.2.1 Kwaliteit van de leefomgeving

Groen in en om de stad

Op dit terrein hebben LNV en VROM een claim (LN1) van ca 2 mld euro ingediend. Beoogd is onder meer de vergroting van het aanbod aan grootschalig recreatief groen en groene verbindingen in en om steden (zie 6.1.1). Daarbij gaat het zowel om herinrichting en verbetering van bestaand groen als om de aanleg van nieuwe structuren. Het onderdeel 'Groen in en om de stad' (GIOS) in de claim is als 'opwaardeerbaar' beoordeeld. Het is aannemelijk dat er kansrijke groenprojecten rond steden zijn uit te voeren, maar om dit goed te kunnen beoordelen, moet het GIOS-onderdeel concreter en selectiever worden opgezet. De huidige claim maakt niet duidelijk in welke mate aan de beleidsopgave wordt bijgedragen. Het onderdeel over de Regionale Parken is als 'zwak/onbeoordeelbaar' beoordeeld, met name omdat de maatregelen niet goed duidelijk zijn. Ook de afstemming met andere relevante VROM- en LNV-initiatieven is onduidelijk.

De landsdelen hebben voor bijna 1 mld euro aan projecten geclaimd voor diverse groenprojecten in en rond steden en stedelijke gebieden. Het gaat om projecten rond Apeldoorn (O45), rond steden in Noord-Nederland (NO02) en rond de vier grote steden Amsterdam (AM23), Rotterdam (RD47), Den Haag (DH22) en Utrecht (UG11). De oordelen lopen uiteen van 'zwak/onbeoordeelbaar' tot 'opwaardeerbaar'. Doordat nadere uitwerking van concrete maatregelen en inzicht in de precieze kosten ontbreken, is de efficiëntie van deze voorstellen niet goed te beoordelen en zijn de onzekerheden nog betrekkelijk groot. Het project 'Groenblauwe slinger' (ZH27) beoogt de ontwikkeling van een 'kwalitatief hoogwaardige groenblauwe component als onderdeel van een stedelijk netwerk'. Het project is summier en weinig concreet uitgewerkt en is mede daarom als 'zwak/onbeoordeelbaar' beoordeeld.

4.2.2 Kwaliteit in landelijk gebied

Cultuurlandschap

De departementale voorstellen gericht op herstel en behoud van cultuurhistorische landschappen zijn in het algemeen redelijk positief beoordeeld. Het voorstel 'nieuwe Hollandse Waterlinie' (LN12) is als 'robuust' beoordeeld. Het is effectief en efficiënt voor het bereiken van het hoofddoel: inrichting en herstel van de Nieuwe Hollandse Waterlinie als multifunctioneel cultuurhistorisch fenomeen. Het project zal naar verwachting een positieve bijdrage leveren aan de ruimtelijke kwaliteit.

Ook het project 'Malta' (OC10) is als 'robuust' beoordeeld. Dit project is een uitwerking van het gelijknamige verdrag, waarin Nederland en andere landen zich verplichten te voorkomen dat archeologisch erfgoed verloren gaat, onder meer bij bouwactiviteiten. De claim betreft subsidiëring van kosten door niet voorziene archeologische vondsten, voorzover deze 1% van het totale investeringsbedrag overschrijden. Betrokken partijen en diverse adviesorganen zijn op grond van uitvoerig onderzoek en verkenning van alternatieven tot de gekozen invulling gekomen. Tevens zijn de te hanteren procedures in de uitvoering goed uitgewerkt.

Het voorstel van OCW gericht op opbouw van meer cultuurhistorische kennisinfrastructuur (OC 11) is als 'opwaardeerbaar' beoordeeld: er is meer inzicht nodig in de verhouding tussen kosten en baten en er bestaan onduidelijkheden over de relatie met activiteiten rond een monumentenregister.

Het voorstel 'regionale voorbeeldprojecten voor behoud van cultuurhistorische waarden' (VR30) is ook als 'opwaardeerbaar' beoordeeld. Slechts een deel van de geplande twaalf voorbeeldprojecten zijn bekend. De twee ingediende voorbeeldprojecten zijn geografisch niet goed afgebakend en bestaan slechts ten dele uit concrete inrichtingsmaatregelen zoals in de nota Belvédère wordt beoogd. Verder is de vereiste co-financiering van de EU en projectontwikkelaars onzeker.

De landsdelige voorstellen (O14 en ZH14) gericht op behoud en herstel van cultuurhistorisch landschappelijk waardevolle gebieden zijn als 'zwak/onbeoordeelbaar' beoordeeld. Het ene project beoogt een kwaliteitsimpuls aan leveren aan de leefbaarheid van het platteland (O14), het andere restauratie en herbestemming van Fort Wierickerschans (ZH14). Onduidelijk is in beide gevallen echter wat concreet wordt gerealiseerd, zodat ook de effecten van beide projecten niet kunnen worden vastgesteld. Bovendien zijn er onzekerheden over de realisatie mogelijkheden en over de benodigde additionele financiering.

Landschap algemeen

Bij de departementale voorstellen die vanuit een breder oogpunt dan 'cultuurhistorie' landschappen beogen te verbeteren c.q. te behouden, is het beeld relatief ongunstig. Zo is het voorstel voor 'groen-blauwe dooradering' (LN4), het opknappen van landschappen met groene

en blauwe elementen (aanpassen sloot- en waterkanten, aanleg bosschages en moerasjes e.d.), als 'zwak/onbeoordeelbaar' beoordeeld. Het voorstel kan in principe wel een positieve bijdrage leveren aan de ecologische, recreatieve en landschappelijke waarden van het landelijk gebied, maar de effectiviteit en efficiëntie zijn niet goed te beoordelen, omdat niet duidelijk is op welke plaatsen de maatregelen zullen worden genomen. Resultaten uit de 'proeftuinen' (zie paragraaf 4.1) kunnen meer zicht geven op het effect van het voorstel.

De voorstellen om de grondgebonden landbouw te transformeren tot drager van het open, niet-verstedelijkte landschap (VR26) en om ongewenste bebouwing tegen te gaan en de aanleg van vier nationale landschappen te realiseren (VR27-29) zijn alle als 'zwak/onbeoordeelbaar' beoordeeld. De projecten zijn onrijp, waarbij veelal geen zicht bestaat op de wijze waarop de plannen zullen worden uitgewerkt. Ook de samenhang tussen de projecten onderling is onduidelijk.

Reconstructiegebieden

De voorstellen die proberen een brede kwaliteitsimpuls te geven aan probleemgebieden (zie paragraaf 4.1) zijn voornamelijk als 'opwaardeerbaar' beoordeeld.

In het LNV-voorstel 'Groene Deltametropool' (LN2) gaat het onder meer om investeringen in herstel en behoud van het open karakter van het landschap en in recreatieruimte (parkstructuur) als een buffer rond stedelijk gebied. Het voorstel bevat veel deelprojecten die verschillend beoordeeld zijn, van 'robuust' tot 'zwak/onbeoordeelbaar'. Veel kosten van deelprojecten betreffen grondaankopen die op vrijwillige basis moeten geschieden en dus onzeker zijn. Beheersovereenkomsten en regelgeving in de ruimtelijke ordening zijn voor onderdelen van deze projecten een belangrijk alternatief. Soms kan de efficiency worden verhoogd door kansrijke onderdelen te selecteren.

Het landsdelige voorstel 'integraal ontwikkelingsplan Het Nieuwe Westland' (ZH26) is ook beoordeeld als 'opwaardeerbaar'. Het is een voorbeeld van een gebiedsgerichte aanpak door verschillende partijen met een groot aantal onderdelen. Er bestaan echter nog onzekerheden over de bijdragen van derden en de mogelijkheden om opbrengsten te genereren uit de verkoop van nieuwe 'woningen in het groen'. Het is ook niet bekend of er een kosten-batenafweging heeft plaatsgevonden. Een grotere selectiviteit zou een positief effect hebben op de efficiëntie van dit voorstel.

Het voorstel 'saneren verspreide glastuinbouw' (VR21) is als 'zwak/onbeoordeelbaar' beoordeeld. De kosten en de effecten van de maatregelen zijn alleen globaal aangegeven. Onduidelijk is of de gevraagde voorzieningen niet kunnen worden gefinancierd uit de grondexploitatie.

De voorstellen 'kwaliteitsimpuls zandgebieden (LN6/VR22), reconstructie zandgronden Noord-Brabant en Limburg (ZD25A en B) en reconstructie van zandgronden in Oost-Nederland (OI2) zijn alle 'opwaardeerbaar'. De voorstellen zijn breed: ze bevatten maatregelen voor een

beter natuur- en landschapsbeheer, waterbeheersing, milieu en infrastructuuraanleg. Hoewel reeds lang over de 'reconstructieplannen' wordt nagedacht, zijn de voorstellen toch globaal en indicatief van aard. Er liggen mogelijkheden bij de projectonderdelen die zich specifiek richten op natuuraanleg, infrastructuurverbetering en de externe effecten van landbouw. Om tot robuuste projecten te komen, moet er meer inzicht komen in de relatie met ander beleid, in autonome ontwikkelingen en in de efficiency.

Het voorstel van Oost-Nederland gericht op herstructurering van de verblijfsrecreatie op de Veluwe (O02) is te verbeteren met een betere onderbouwing, door beter aan te geven welke maatregelen waar gepland worden en door de procesmatig kant van het project verder uit te werken.

Het voorstel gericht op 'herstructurering Heuvelland en realisatie Drielandenpark' (ZD21) is in de huidige vorm 'zwak/onbeoordeelbaar'. Er wordt in de claim niet concreet aangegeven voor welke maatregelen de ICES-gelden gebruikt gaan worden, waardoor legitimiteit, effectiviteit en efficiency nog niet zijn vast te stellen.

Het departementale voorstel 'kwaliteitsimpuls veenkoloniën' (LN7) is als 'zwak/onbeoordeelbaar' beoordeeld. De legitimiteit van het voorstel is op onderdelen twijfelachtig. De meerwaarde in termen van natuur en recreatie is naar verwachting beperkt. Het landsdelige voorstel 'herstructurering van veenkoloniën' (NO10) is als 'opwaardeerbaar' aangemerkt. De voorgestelde maatregelen zijn hier beter in kaart gebracht dan in het departementale voorstel. Het is voorstelbaar dat sommige projectonderdelen effectief en efficiënt zijn. Effectiviteit en efficiency moeten echter scherper in beeld worden gebracht. Het voorstel om een kwaliteitsimpuls aan de natuur in het Waddengebied (LN10) te geven via onder andere herstel van de natuurlijke afwatering van de Drentse Aa, is als 'zwak/onbeoordeelbaar' beoordeeld. Er is niet aangetoond dat de voorgestelde maatregelen de aangewezen aanpak zijn voor herstel van de watersystemen in het Waddenkustgebied en realisatie van meer duurzame vormen van landbouw in dit gebied. Een financiële onderbouwing van verschillende kostenposten ontbreekt, bovendien zijn de mogelijkheden voor grondverwerving voor het project onzeker.

Bij het voorstel 'Verplaatsen marinevliegkamp Valkenburg' (VR17) is de gevraagde ICES-bijdrage gericht op de inrichting van de nieuwe locatie. Er loopt nog een onderzoek naar meerdere alternatieve locaties. De verplaatsing is een overheidstaak die niet gefinancierd kan worden uit de verkoop en herinrichting van de huidige basis. Het voorstel is opwaardeerbaar: de kwaliteit hangt af van de vraag of er een geschikte locatie kan worden gevonden.

Tabel 4.2 Natuur, landschap en water; kernresultaten kwaliteit van de leefomgeving

		mln euro	oordeel
Groen in en om de stad			
LN1a	Groenblauwe impuls: GIOS	1695	B
RD47	Regionale Groenparken	261	B
DH22	Groen in en om de stad (Den Haag)	152	B
O45	Groene mal Apeldoorn/Parkbuffer Over-Betuwe	68	B
AM23	GIOS Amsterdam	506	C
LN1b	Groenblauwe impuls: Regionale parken	499	C
NO02	Stadsranden Noord-Nederland	247	C
ZH27	Groen Blauwe Slinger	104	C
UG11	Parklandschap Utrecht West	91	C
Cultuurlandschap			
LN12	Belvedere, onderdeel Nieuwe Holl. Waterlinie	102	A
OC10	Malta	45	A
OC11	Belvedere, onderdeel cultuurhistorische kennis	36	B
VR30	Belvedere, onderdeel regionale voorbeeldprojecten	91	B
ZH14	Cultuur Oude Hollandse Waterlinie	11	C
O14	Cultuurhistorisch erfgoed Belvedere	45	C
Landschap algemeen			
VR29	Aanleg 4 nationale landschappen	545	C
VR28	Sanering ongewenste bebouwing buitengebieden	476	C
LN4	Groenblauwe dooradering	472	C
VR26	Een impuls voor de grondgebonden landbouw	136	C
VR27	Transformatieproces Nederlands landschap	23	C

Vervolg tabel 4.2 Natuur, landschap en water; kernresultaten kwaliteit van de leefomgeving

		mln euro	oordeel
Reconstructie			
LN2a1	Westland	218	A
LN2b6	Behoud open ruimte: Verbinding Noordzeekust/IJss.kust	48	A
LN2c2	Parkstructuur gr. Deltametr.: Noordrand Hoeksche Waard	22	A
LN2b3	Behoud open ruimte: Kwaliteitsimpuls Noord-Hollands Midden	20	B
ZD25a	Reconstructie Zandgronden Noord-Brabant	771	B
LN6/VR22	Kwaliteitsimpuls Zandgebieden	692	B
NO10	Herstructurering Veenkoloniën	476	B
VR17	Verplaatsen Marinevliegkamp Valkenburg	213	B
LN2b2	Behoud open ruimte: Transformatie melkveehouderij	225	B
LN2c1	Parkstructuur gr. Deltametr.: Westflank Groene Hart	218	B
ZD25b	Revitalisering Zandgronden Limburg	196	B
O12	Co-financiering EU Reconstructie	159	B
ZH26	IOP Westland	154	B
LN2b1	Behoud open ruimte: Verspreid glas in Groene Hart	82	B
O02	Herstructurering verblijfsrecreatie	27	B
VR21	Saneren verspreide glastuinbouw	204	C
LN20	Agro-bedrijventerreinen	191	C
LN2b4	Behoud open ruimte: Kwaliteitsimpuls Utrecht/Gelderland	193	C
LN10	Kwaliteitsimpuls Waddengebied	189	C
LN2a2	Vestigingsklimaat Bollenstreek	163	C
LN2b7	Behoud open ruimte: Kwaliteitsimpuls kust	136	C
LN7	Kwaliteitsimpuls Veenkoloniën	113	C
LN2b5	Behoud open ruimte: Verbinding kust-achterland	37	C
ZD21	Heuvelland Drielandenpark	30	C

De hoofddoelen van de LNV-claim 'Agro-bedrijventerreinen' (LN20) zijn het creëren van een milieu- en diervriendelijke landbouwproductie en het verhogen van de landschapskwaliteit door de aanleg van agro-bedrijventerreinen. Het project wordt als 'zwak/onbeoordeelbaar' aangemerkt: de onzekerheden over de effecten en de efficiency zijn groot. Er bestaan daarnaast twijfels over de legitimiteit, omdat het ten dele om subsidiëring van 'normale' bedrijfsmatige activiteiten lijkt te gaan.

4.2.3 Duurzaamheid van de leefomgeving

Water

Er is een relatief groot aantal projecten ingediend op het gebied van verbetering van de waterveiligheid, waarbij natuurontwikkeling vaak meelift. De oordelen zijn wisselend.

De departementale voorstellen om ruimte voor water te bieden bij de 'Zandmaas' en de 'Biesbosch' (LN14 en LN16) zijn als 'robuust' beoordeeld. Het project 'Zandmaas' is effectief waar het gaat om verhoging van de natuurwaarden in combinatie met een verlaging van het overstromingsrisico. De natuurbaten zijn naar verwachting groot, omdat het project bijdraagt aan een verrijking van de biodiversiteit in Nederland. Ook in het Biesbosch-project wordt een soort van natuur versterkt dat vanuit het oogpunt van biodiversiteit bijzonder is. Het projectvoorstel LN15 gericht op diverse 'ruimte voor water'-projecten in het rivierengebied (project 'Nadere Uitwerking RivierenGebied, NURG') is daarentegen als 'opwaardeerbaar' beoordeeld. De inrichtingsplannen voor natuur zijn niet helder, waardoor de effectiviteit en efficiëntie onzeker zijn. De potentiële effecten voor de natuurontwikkeling kunnen echter aanzienlijk zijn. Het project kan worden opgewarderd door de natuurontwikkelingsplannen te concretiseren.

Naast de voorstellen over waterbeheer bij rivieren, is ook een departementaal voorstel ingediend voor duinverbreding langs de Noordzeekust (LN17) en een ander om het beheer van regionale wateren te verbeteren (VR25/LN19). Beide projecten zijn als 'opwaardeerbaar' beoordeeld. Het kustvoorstel is naar verwachting effectief: de door de duinverbreding te realiseren natuur wordt hoog gewaardeerd. De efficiëntie is echter onduidelijk: de kosten per hectare zijn hoog door zandsuppletie en aankoop van grond waar bollenteelt en kassenbouw wordt bedreven. Deze kosten verschillen tussen de drie betreffende gebieden. De meekoppeling met een op veiligheid gericht project van V&W kan de efficiëntie mogelijk verhogen (kostensynergie), maar dit komt niet duidelijk naar voren. Bij het voorstel voor de regionale wateren zijn selectiviteit en maatwerk van groot belang wanneer, zoals in dit voorstel, wordt gekozen voor ruimtelijke in plaats van 'traditionele maatregelen' bij de aanpak van de waterproblematiek. In het voorstel komen selectiviteit en maatwerk echter niet goed naar voren.

Het voorstel om een kwaliteitsimpuls te geven aan water en natuur in de Zeeuwse delta (LN11) is als 'zwak/onbeoordeelbaar' beoordeeld. Er bestaan veel onduidelijkheden over de uit te voeren maatregelen. Een soortgelijk voorstel van Zeeland (ZD24) is als 'opwaardeerbaar' beoordeeld. De maatregelen zijn beter uitgewerkt, maar de effectiviteit en efficiëntie van het voorstel zijn nog moeilijk te bepalen. Bij het onderdeel 'versterking duin- en kustzone' in dit voorstel bestaan twijfels over de legitimiteit van het beoogde ingrijpen in economische functies. Tot slot zijn twee departementale watervoorstellen als 'zwak/onbeoordeelbaar' beoordeeld. Bij het voorstel 'hoofdwatersysteem en aanleg randmeer' (VR23)³ gaat het om het verwerven, inrichten en beheren van gronden ten behoeve van vergroting van de afvoercapaciteit van de grote rivieren en om de aanleg van een meer op de grens van de Noordoostpolder en de

³ Het oordeel van deze claim is, conform afspraak, gebaseerd op informatie en commentaar van de indiener. Na indiening en nog tot zeer recent zijn via andere kanalen diverse aanvullende rapporten over het Randmeerproject beschikbaar gekomen, die niet zijn meegenomen bij de beoordeling.

provincies Friesland en Overijssel. Er zijn bij de plannen echter grote onduidelijkheden over afstemming met andere initiatieven en beleid, over de aard van de te treffen maatregelen, over de kostenonderbouwing en over de te verwachten effecten. Het voorstel 'versterking kustzone' (VR24) beoogt de ruimtelijke kwaliteit te verbeteren van drie kustvlakken, waarvoor door LNV (LN17) een voorstel is ingediend om de duinen te verbreden. De efficiëntie van het VROM-voorstel lijkt ongunstig en het is niet duidelijk welke maatregelen worden genomen.

Ook vanuit de landsdelen zijn diverse water-gerelateerde projectvoorstellen ingediend. Het voorstel van Oost-Nederland voor rivierverruiming in de IJsseldelta (Oo7) is als 'robuust' beoordeeld. Het ligt in de verwachting dat de voorgestelde maatregelen de beoogde effecten zullen opleveren op het gebied van vermindering van wateroverlast en overstromingsrisico. Uit pilotprojecten blijkt dat er goede kansen liggen voor hoogwaardige natuur. De efficiëntie van de maatregelen is niet goed te bepalen, maar het feit dat een maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) in het proces als voorwaarde is opgenomen, is in dit opzicht positief. Als 'opwaardeerbaar' beoordeeld zijn de projectvoorstellen 'revitalisering Fries merengebied' (NOo3) en 'vergroting afvoer en bergingscapaciteit (ABC) Delfland' (GWo8). Het Friese project is erg grootschalig opgezet. Mede als gevolg daarvan zijn de effectiviteit en efficiëntie onvoldoende te bepalen. De claim voor Delfland kan een effectieve en efficiënte manier zijn om tot risicovermindering voor wateroverlast in Delfland te komen met positieve neveneffecten op het gebied van natuur en landschap. Er zijn echter nog onzekerheden over de mogelijkheid om op korte termijn grondaankopen te realiseren. Een studie waarin tien alternatieve maatregelenpakketten zijn doorgerekend, heeft tot dit voorstel geleid, maar het is niet duidelijk op welke wijze de afweging heeft plaatsgevonden.

De overige landsdelige watergerelateerde projecten (GWo3, GW15, GW16, GW23, O2o) zijn als 'zwak/onbeoordeelbaar' beoordeeld. Belangrijke oorzaken van dit oordeel zijn de matige concreetheid van de voorstellen, het soms niet in beschouwing nemen van alternatieven (bijvoorbeeld van meer traditionele waterbeheersingsmaatregelen) en het niet goed scoren op effectiviteit en efficiëntie.

Natuur

Een aantal departementale claims heeft betrekking op het versnellen en versterken van de natuur en de ecologische hoofdstructuur (EHS) in Nederland.

Van de departementale claim gericht op een kwaliteitsimpuls voor de Veluwe (LN9) is het onderdeel dat betrekking heeft op 'natuur en landschap' als 'robuust' beoordeeld; het voorstel draagt bij aan verrijking van de biodiversiteit en verbetering van de ruimtelijke samenhang. Het onderdeel 'recreatie en toerisme' is 'opwaardeerbaar'. Hier is nog niet geheel duidelijk wat het project inhoudt, bovendien is de legitimiteit van overheidsinvesteringsvoorstellen in de recreatie- en toerismesector niet evident.

De voorgestelde aanpak voor de aanleg van robuuste verbindingen om de ruimtelijke samenhang van de EHS te versterken (LN5) lijkt effectief en efficiënt, maar de aanpak is nog niet concreet genoeg om er een definitief oordeel over te kunnen vellen. Voorjaar 2002 zal een inhoudelijke verkenning naar de robuuste verbindingen worden afgerond op grond waarvan dit mogelijk wel kan. Het voorstel is als 'opwaardeerbaar' beoordeeld.

Bij het voorstel om de EHS versneld te realiseren (LN8) is de efficiëntie onzeker. Een versnelling van grondaankoop voor de EHS kan een prijsopdrijvende werking hebben voor grond. Een goed alternatief lijkt het om niet in een korte periode tot versnelling van de EHS en de Randstadgroenstructuur over te gaan, maar om kansen af te wachten: alleen op het moment dat er geschikte grond vrijkomt (bijvoorbeeld doordat boeren gaan stoppen) over te gaan op versnelde aankoop. Het voorstel is 'opwaardeerbaar'.

De zogenaamde 'eerste opgave' van het voorstel 'grijs-groene' knooppunten (verbeteren EHS Veluwe) om de versnipperende werking van grijze infrastructuur tegen te gaan (LN13a) is eveneens als 'opwaardeerbaar' beoordeeld, de 'tweede opgave' (LN13b) (oplossen knelpunten van geplande robuuste verbindingen) als 'zwak/onbeoordeelbaar'. De maatregelen vanuit de 'eerste opgave' zijn nog te weinig uitgewerkt om de effecten en de baten goed te kunnen bepalen; er lijken echter wel goede mogelijkheden te liggen. Het project is te verbeteren door per locatie scherper te analyseren wat de oplossing is met de gunstigste kosten-batenverhouding. De 'tweede opgave' is prematuur.

Om het ecosysteem in de Waddenzee te verbeteren, is een claim ingediend om de kokkelvisserij in het Waddengebied uit te kopen (VR31). Het voorstel is als 'opwaardeerbaar' beoordeeld, uitgaande van een positief effect op de natuur. Uitvoering van het project zal verdere nadelige ecologische effecten voorkomen, terwijl de maatschappelijke kosten betrekkelijk gering zijn. De kosten van uitkopen vormen een financiële overdracht en zijn slechts ten dele op te vatten als een maatschappelijke kostenpost⁴. Wel kan er sprake zijn van vervroegde afschrijvingen van schepen en apparatuur. De grootste onzekerheid betreft de omvang van de nadelige effecten op het Waddenecosysteem. Het onderzoek daarnaar is nog niet afgerond.

De landsdelige investeringsvoorstellen gericht op duurzame natuurontwikkeling zijn wisselend beoordeeld. Het voorstel 'Ilperveld Integraal' (GW21) is als 'robuust' beoordeeld. De maatregelen

⁴ Via de zogenaamde 'excess burden' die financiering via belastingheffing met zich meebrengt.

Tabel 4.3 Natuur, landschap en water; kernresultaten duurzaamheid van de leefomgeving		mIn euro	oordeel
Water			
LN14	Zandmaas	227	A
LN16	Biesbosch	54	A
O07	Rivierverruiming IJsseldelta	11	A
LN19/VR25	Regionale watersystemen	893	B
LN17	Versterking zwakke schakels in de kustzone	681	B
LN15	Nadere uitwerking Riviereengebied	438	B
ZD24	Groen Blauwe Delta	323	B
NO03	Revitalisering Friese meren	144	B
GW08	ABC Delfland	51	B
VR23	Hoofdwatersysteem en aanleg Randmeer	1997	C
LN11	De Zeeuwse Delta	554	C
VR24	Versterking kustzone	454	C
O20	Kwaliteitsimpuls regionale watersystemen	68	C
GW23	Ruimte voor Water in Flevoland	57	C
GW16	Wieringer Randmeer	38	C
GW03	Alternatief Bruisend Water Reeuwijk	18	C
GW15	Ontwikkeling van de oude kreek de Strypse Wetering	10	C
Natuur			
LN9b	Kwaliteitsimpuls Veluwe: natuur en landschap	58	A
GW21	Ilperveld integraal	14	A
LN5	Robuuste Groene Verbindingen	924	B
LN13a	Grijs-Groene Kruispunten: 'eerste opgave'	454	B
LN8	Versnelling EHS (en Randstadgroenstructuur)	390	B
VR31	Waddenzee; Uitkopen kokkelvisserij	113	B
O05	Groen-grijze knooppunten	91	B
LN9a	Kwaliteitsimpuls Veluwe: recreatie en toerisme	36	B
FL24	Stimulering Recreatie Oostvaardersplassen	5	B
LN13b	Grijs-Groene Kruispunten: 'tweede opgave'	976	C
O01	Bevordering Natuurontwikkeling Veluwe	48	C

brenge in vergelijking tot andere natuurprojecten betrekkelijk lage kosten per hectare met zich mee, terwijl uit voorstudies blijkt dat de verwachte baten hoog zijn. Het oplossen van groen-grijze knooppunten in Oost-Nederland (O05) is als 'opwaardeerbaar' beoordeeld. Het grote belang voor met name de natuurwaarde (realisatie EHS) is evident, evenals de noodzaak voor een extra impuls om dit te kunnen realiseren. Het voorstel is echter gebrekkig uitgewerkt. Tot slot is het voorstel om natuurontwikkeling te bevorderen op de Veluwe (O01) als 'zwak/onbeoordeelbaar' beoordeeld. Het voorstel zou verbeterd kunnen worden door een betere onderbouwing te geven, concreter aan te geven welke maatregelen waar worden gepland, aan te geven hoe de betrokken partijen worden benaderd en duidelijker te maken hoe het zich verhoudt tot voorstel LN9 (Veluwe).

Het voorstel 'stimulering recreatief medegebruik Oostvaardersplassen (FL24) is eveneens als 'opwaardeerbaar' beoordeeld. Via een in te richten 'etalage' zal worden gepoogd de recreatieve en educatieve functie van het internationaal bekende natuurgebied Oostvaardersplassen te vergroten. De mate waarin de druk op het natuurgebied door het project toeneemt, is hierbij onduidelijk. Gezien het feit dat er een MER-procedure wordt gevolgd, ligt het voor de hand de uitkomsten daarvan af te wachten.

4.2.4 Totaalbeeld beoordelingen

De kwaliteit van de voorstellen loopt sterk uiteen en het aantal robuuste voorstellen is relatief laag. De voorstellen laten zien dat er in potentie goede kansen liggen om met investeringen in natuur, water en landschap belangrijke maatschappelijke baten te genereren. Desondanks zijn veel claims als 'opwaardeerbaar' of 'zwak/onbeoordeelbaar' beoordeeld. Hierbij speelt onder meer een rol dat veel voorstellen (nog) onvoldoende zijn geconcretiseerd. Er lijken in dit dossier sterke verbeteringen mogelijk door de natuur-, landschap- en waterclaims vooraf, bij indiening, meer in samenhang te bezien en daarbij aandacht te schenken aan het voorkomen van overlap en de mogelijkheden van synergie. Tevens lijkt het zaak de beleidstekorten in de claims beter te onderbouwen en, in kwalitatieve zin, scherper in te gaan op de maatschappelijke kosten en baten. Bij de watergerelateerde projecten is verbetering mogelijk door dieper in te gaan op de voor- en nadelen van alternatief beleid ten opzichte van de ingediende voorstellen.

4.3 Beleidsopties

4.3.1 Ander beleid dan investeren

Natuur, landschap, groen

Er is meer beleid mogelijk dan investeren in aankoop van grond. Subsidies voor beheer van gebieden die in bezit blijven van derden (bijvoorbeeld agrariërs) en waarvoor gebruiksrestricties gelden vormen een alternatieve vorm van natuur- en landschapsbeheer die al in de praktijk wordt toegepast (CPB, 2001). Ook regelgeving in samenhang met handhaving en planologische vastlegging zijn belangrijk om natuur en landschap te beschermen. Indien men waardevolle natuur en bijzondere landschappen effectief wil beschermen, is goede regelgeving noodzakelijk. Prijsbeleid kan een bijdrage leveren aan het verminderen van het gebruik van 'open ruimte' in het algemeen (en aan financiering van investeringen), maar het is minder geschikt in situaties waarin natuurgebieden of waardevolle landschappen beslist niet mogen worden aangetast.

In het natuur- en landschapsbeleid speelt regelgeving een centrale rol. De EHS wordt opgenomen in de groene contour van de Vijfde Nota (VROM, 2001). Echter, door een

tweedeling in het beschermingsregime van natuur (enerzijds de Europese Vogel- en Habitatrichtlijngebieden en anderzijds 'overige EHS'-gebieden) is een gradatie aangebracht in de mate van bescherming waarvan nog niet duidelijk is wat dit nu in de praktijk betekent.

Verder vallen waardevolle landschapselementen in de aangewezen Belvedere-gebieden onder de groene contour. In de Vijfde Nota en het Tweede Structuurschema Groene Ruimte (SGR II) zijn daarnaast zes nationale landschappen aangewezen waar in beginsel geen stedelijke uitbreiding mag plaatsvinden: het Groene Hart, de Hoeksche Waard, de veenweidegebieden ten noorden van Amsterdam, het Rivierengebied, de Zeeuws-Zuid-Hollandse delta, de Veluwe en het Limburgs Heuvelland.

Ten aanzien van verbetering van de omgevingskwaliteit - meer groen en recreatie in en om rond steden - kan naast de overheid ook de markt een rol spelen (CPB, 2001). De externe effecten van een kwaliteitsimpuls aan de leefomgeving in en om steden strekken zich uit tot in het omliggende gebied. De ontwikkeling van groen in en om de stad zal worden bemoeilijkt door de relatief hoge grondprijzen in het stedelijk gebied. Investerings zouden gedeeltelijk in PPS-verband (Publiek-Private Samenwerking) kunnen plaatsvinden. Ook restricties in het kader van Ruimtelijke Ordeningsbeleid - bijvoorbeeld in bestemmingsplannen - kunnen bij ontwikkeling van groen in en om steden een belangrijke rol vervullen.

De aanpak van milieuproblemen als verdroging, vermesting, verzuring en verstoring is belangrijk voor behoud en herstel van natuur en biodiversiteit. Een gebiedsgerichte, integrale benadering, zoals een aantal ICES-voorstellen beoogt, kan daarbij een kosteneffectieve aanvulling zijn op een generieke normstelling. Meer samenhangende besteding van middelen voor natuurverwerving, voor opkoop mestoverschotten en voor lokale bestrijding van verdroging, kan de effectiviteit van het natuurbeleid vergroten (RIVM, 2000). Om tot een effectief gebiedsgericht plan te komen, is het van belang dat de planonderdelen concreet zijn uitgewerkt en dat er sprake is van maatwerk, verder vraagt dit om een duidelijke samenhang met generiek beleid.

Water

Ruimtelijke maatregelen vormen een interessant aanvullend instrumentarium om wateroverlast en overstromingen tegen te gaan (CPB, 2001). Bij deze ruimtelijke maatregelen wordt functiecombinatie nagestreefd, bijvoorbeeld met natuurontwikkeling. Traditionele maatregelen, zoals dijkverhoging en uitbreiding van de gemealcapaciteit blijven echter in voorkomende gevallen reële alternatieven.

4.3.2 **Beleidsperspectief**

Natuur, landschap, groen

Het algemene beeld is dat voor de overheid een investeringsrol is weggelegd bij grondaankoop voor de EHS en bij de inrichting en het beheer van natuurgebieden, bijvoorbeeld door middel van het geven van beheerssubsidies (CPB, 2001). Dergelijke investeringen zijn beoogd in veel ICES-voorstellen. Wel geldt dat investeren in grondaankoop of het geven van beheerssubsidies in samenhang met ander beleid moet plaatsvinden. En dat, met name voor investeringen in groen rond steden, gedacht kan worden aan financiële bijdragen vanuit de markt.

Een goede combinatie van planologische, juridische en financiële instrumenten lijkt noodzakelijk om de doelen te kunnen halen. Vooral heldere planologische regelgeving lijkt onontbeerlijk om natuur en landschap te beschermen en om een relatief goedkope aankoopstrategie voor natuur en stedelijk groen te bewerkstelligen.

Water

In een aantal gevallen zullen ruimtelijke maatregelen te verkiezen zijn boven de traditionele maatregelen. Kwalitatieve baten voor bijvoorbeeld natuur en landschap, maar ook eventuele sociale gevolgen voor bijvoorbeeld boeren die verplicht worden te verhuizen, moeten bij de keuze tussen ruimtelijke en traditionele maatregelen worden meegewogen. Ook moet worden bedacht dat een waterfunctie gebruiksbeperkingen oplegt, bijvoorbeeld voor verstedelijkingsmogelijkheden voor de toekomst. Selectiviteit en maatwerk is van groot belang. Een combinatie van 'ruimtelijke' en 'traditionele' maatregelen die toegesneden is op de specifieke eigenschappen en problemen van het desbetreffende gebied geeft naar verwachting het hoogste maatschappelijk rendement.

Literatuur hoofdstuk 4

CIW (Commissie Integraal Waterbeheer), 2001, 'Water in beeld', Den Haag

Commissie Structuurversterking Veenkoloniën, 2001, 'Van afhankelijkheid naar kracht', Drachten

CW (Commissie Waterbeheer 21e eeuw), 2000, 'Waterbeleid in de 21e eeuw', Den Haag

CPB, 2001, 'Mogelijkheden en beperkingen van overheidsinvesteringen: analyse ten behoeve van de Verkenning Economische Structuur', Den Haag: Centraal Planbureau

LNV, 1990, 'Nationaal Natuurbeleidsplan', Den Haag

LNV, 2000, 'Nota Natuur voor Mensen, Mensen voor natuur', LNV, juli 2000

LNV, 2001, SGR 2, 'Structuurschema Groene Ruimte', LNV

OCW, 1999, 'Nota Belvedere', Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen

RIVM, 2000, 'Nationale Milieuverkenning 5, 2000-2030', Alphen aan den Rijn: Samson BV.

RIVM, Alterra en LEI, 2001, 'Natuurbalans 2001', Alphen aan den Rijn: Kluwer

RIVM, 2001, 'Milieubalans 2001', Alphen aan den Rijn: Kluwer

RPD, 2000, 'Balans Ruimtelijke Kwaliteit', Den Haag: Rijksplanologische Dienst

V&W, 1998, 'Vierde nota Waterhuishouding', Den Haag: Ministerie van Verkeer en Waterstaat

V&W, 2000, 'Ruimte voor de Rivier', Den Haag: Ministerie van Verkeer en Waterstaat

VROM, 1992, 'Vierde Nota over de ruimtelijke ordening extra', Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer

VROM, 2001, 'Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening', Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer

5 Vitaliteit grote steden

Lang was de positie van de grote steden zorgwekkend. Vanaf het begin van de jaren tachtig werd ze gekenmerkt door economische stagnatie, hoge werkloosheid, concentraties van huishoudens met lage inkomens en allochtonen en een stijging van de criminaliteit. De laatste jaren is hier op enkele terreinen verandering in gekomen. De steden hebben geprofiteerd van de gunstige ontwikkeling van de Nederlandse economie sinds de tweede helft van de jaren negentig. Ook in de stedelijke gebieden was er sprake van een sterke toename van de werkgelegenheid. De sporen van de stedelijke groei zijn op vele plaatsen zichtbaar. Niet alleen aan de randen van de stedelijke gebieden, maar ook in de binnensteden zijn nieuwe kantoren en bedrijfspanden verrezen. In de gewilde woonwijken stegen de prijzen van koopwoningen fors.

Dat betekent niet dat alle grootstedelijke problemen van de baan zijn. In een groot deel van de steden liggen de werkloosheid aan de onderkant van de arbeidsmarkt en de bijstandsafhankelijkheid nog steeds ruim boven het nationale gemiddelde. Vele stadsbuurten kampen met problemen op het gebied van de leefbaarheid. Tegen die achtergrond kan het huidige grotestedenbeleid worden geplaatst. Het beleid bestaat uit drie pijlers: de pijler 'economie en werkgelegenheid', de fysieke pijler en de sociale pijler.

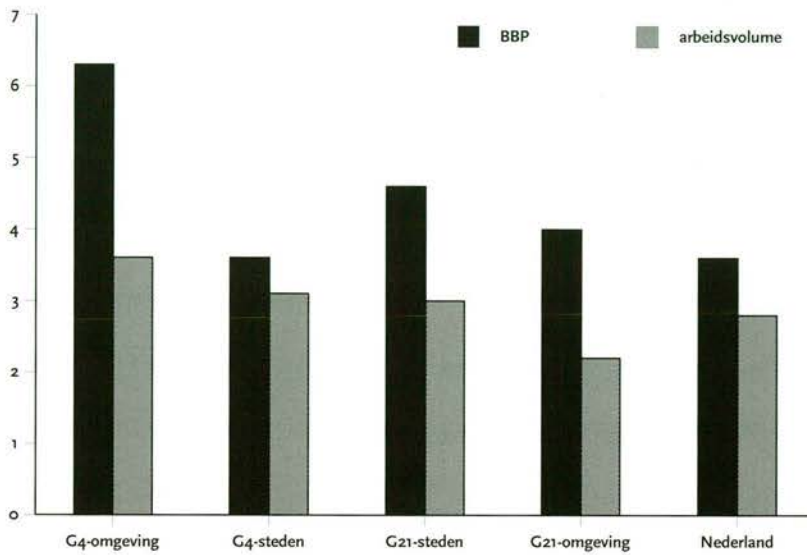
In dit hoofdstuk worden de investeringsvoorstellen op het gebied van de vitaliteit van de grote steden tegen het licht gehouden. Die investeringsvoorstellen hebben overigens niet alleen betrekking op de steden die aan het grotestedenbeleid deelnemen. In paragraaf 5.1 wordt aan de hand van een korte beschrijving van de ontwikkelingen in de stedelijke gebieden de omvang van de beleidsopgaven in de grote steden geschetst. Vervolgens worden in paragraaf 5.2 de investeringsvoorstellen beoordeeld. In paragraaf 5.3 komen alternatieven voor investeringen aan de orde.

5.1 Ontwikkelingen en beleidsopgaven

5.1.1 Economie en arbeidsmarkt

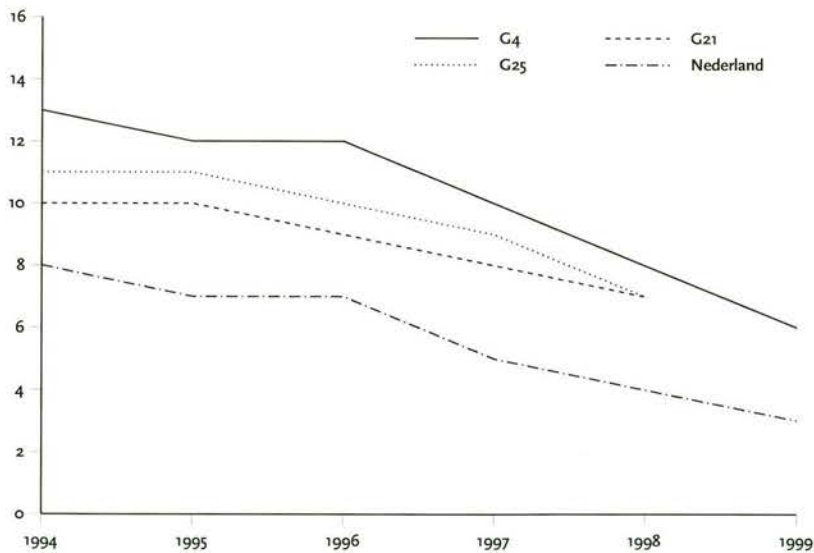
In tegenstelling tot de eerdere jaren was de economische ontwikkeling in de meeste stedelijke regio's en steden in de periode 1995-1999 gunstig. In figuur 5.1 is die ontwikkeling weergegeven voor de verschillende categorieën steden uit het grotestedenbeleid en hun randgemeenten.

Figuur 5.1 Gemiddelde volume-ontwikkeling BBP (1995-1999) en arbeidsvolume (1995-1998) in de G25 en hun randgemeenten in % per jaar



Bron: CBS, bewerking Kolpron.

Figuur 5.2 Geregisteerde werkloosheid als % van de beroepsbevolking 1994-1999



Bron: CBS, bewerking ISEO (2001)

In de vier grote steden, waar de arbeidsmarktproblemen relatief groot zijn, is de werkgelegenheid nog krachtiger gegroeid dan in Nederland als geheel. In de directe omgeving van de vier grote steden, de G₄¹, is de werkgelegenheids groei hier nog bovengemiddeld. Ook bij de G₂₁ is het beeld gunstig. Daar zijn de stedelijke economieën zowel in termen van bruto product als arbeidsvolume sneller gegroeid dan de randgebieden van die steden.

De krachtige economische groei heeft geleid tot een daling van de werkloosheid in de steden. In figuur 5.2 is de ontwikkeling van de geregistreerde werkloosheid voor de verschillende categorieën steden uit het grotestedenbeleid weergegeven.

Bij deze op zichzelf gunstige ontwikkeling kunnen echter de volgende kanttekeningen worden geplaatst:

- De daling van de werkloosheid was niet in alle steden even sterk. Bij de G₄ bleef de daling in Amsterdam en Rotterdam achter bij het Nederlands gemiddelde. In Utrecht was de daling echter veel sterker, waardoor de Utrechtse werkloosheid nu onder het Nederlands gemiddelde ligt (Van der Wouden en De Bruijne, 2001, p. 160). De sterke stijging van de inkomende pendel in de jaren negentig is een indicatie dat de grootstedelijke werklozen minder van de banengroei hebben geprofiteerd dan de niet-stadsbewoners. In elk van de vier grootste steden ligt het aandeel van de pendelaars onder de in de stad werkzame bevolking boven de 50% (Van der Wouden en De Bruijne, 2001, p. 97). De uitgaande pendel is eveneens gegroeid. De omvang van de uitgaande pendel is echter kleiner dan de inkomende pendel. Ook bij de G₂₁ zijn er grote verschillen. Steden als Almelo, Deventer, Heerlen, Leeuwarden en Schiedam hebben hoge werkloosheidspercentages, elders zijn ze lager (ISEO 2001, p. 177).
- De groei van de stedelijke economie heeft in de drie grootste steden niet geleid tot een evenredige daling van het aantal bijstandsuitkeringen. In deze steden ligt het beroep op de bijstand een factor 2 à 3 hoger dan het Nederlands gemiddelde (Van der Wouden en De Bruijne, 2001, p. 100-102, 160).
- Er is er een groot verschil tussen categorieën werklozen. De werkloosheid onder allochtonen en lager opgeleiden is nog steeds hoog. Het instrumentarium van het grotestedenbeleid is voor een belangrijk deel afgestemd op deze categorieën. De pijler 'Economie en werkgelegenheid' bestaat voor een belangrijk deel uit maatregelen op het gebied van de gesubsidieerde arbeid. Het blijft echter een lastige opgave om de doelgroepen van dit beleid mee te laten profiteren van de reguliere werkgelegenheidsontwikkeling, die zich met name aan de randen van de grootstedelijke gebieden heeft voorgedaan.

5.1.2 Kwaliteit stedelijk gebied

¹ De aan het grotestedenbeleid deelnemende gemeenten zijn in verschillende groepen ingedeeld. G₄: Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht; G₂₁: Almelo, Arnhem, Breda, Deventer, Eindhoven, Enschede, Groningen, Helmond, Hengelo, 's Hertogenbosch, Leeuwarden, Maastricht, Nijmegen, Tilburg, Zwolle, Dordrecht, Haarlem, Heerlen, Leiden, Schiedam, Venlo. G₂₁+G₄=G₂₅.

De eenzijdige samenstelling van de woningvoorraad in de grote steden en de geringe kwaliteit van een groot aantal woningen vermindert de aantrekkelijkheid van de steden als woonplaats, met name voor de hogere en middeninkomens. Dat probleem is het meest urgent in de vier grootste steden. Daarnaast bestaat er in veel steden een behoefte aan hergebruik van verouderde werklocaties, zeker waar deze in de nabijheid liggen van vervoersknooppunten. Tot de opgave van de grote steden behoort eveneens het onderhoud en herstel van het historisch karakter van de steden. Veel steden met een historische kern hebben een groot aantal gebouwen met monumentale status. Die monumenten dragen bij aan een aantrekkelijk woon- en verblijfsmilieu.

In tabel 5.1 wordt een beeld gegeven van de samenstelling van de woningvoorraad in de vier grote steden en Nederland, onderverdeeld in enkele categorieën.

Tabel 5.1 Enkele kenmerken van de woningvoorraad in de vier grote steden en Nederland, 1998

	Amsterdam	Rotterdam	Den Haag	Utrecht	Nederland
	%				
Eengezinswoningen	12	28	19	41	69
Koopwoningen	16	24	34	40	51
Lage huur (t/m 318 euro p.m.)	58	47	39	35	26

Bron: CBS (WBO 98, SCP-bewerking)

De grote steden hebben een relatief gering aandeel aan koopwoningen en een groot aandeel aan goedkope huurwoningen, waarbij de situatie in Amsterdam het meest extreem is. Door het geringe aandeel koopwoningen is er een sterke prijsstijging geweest van woningen in de populaire buurten, waardoor deze woningen onbereikbaar werden voor een belangrijk deel van de middeninkomens. Zij verlieten in toenemende mate de stad (Van der Wouden en De Bruijne, 2001). Daarnaast leidt deze situatie tot minder doorstroming. Veel huishoudens met een relatief hoog inkomen blijven, bij gebrek aan alternatief op de stedelijke woningmarkt, in goedkope huurwoningen wonen. In de steden van de G21 groep is de discrepantie doorgaans minder groot. In de meeste van deze steden is het aandeel koopwoningen tussen de 35 en 50 procent (ISEO 2001, p. 194).

Tabel 5.2 bevat de resultaten van een door het SCP in het Woningbehoefte-onderzoek uitgevoerde simulatie, waarbij een schatting is gemaakt van de aanbodtekorten en -overschotten die zouden optreden in het geval dat de woonwensen van de huishoudens die de komende vier jaar binnen of naar de stad wilden verhuizen, zouden worden gerealiseerd. Ter vergelijking zijn de gegevens voor de randgemeenten in de grootstedelijke regio's opgenomen.

Tabel 5.2 Potentiële vraag en aanbod woningen naar enkele woningkenmerken, 1998

	Vier grote gemeenten		Randgemeenten	
	Vraag	Aanbod	Vraag	Aanbod
	%			
Eengezinswoningen	29	21	72	70
Koopwoningen	33	25	58	54
Lage huur (t/m 318 euro p.m.)	40	48	19	21

Bron: CBS (WBO 98, SCP-bewerking)

Deze simulatie bevestigt het beeld van een aanzienlijk tekort aan eengezins- en koopwoningen op de stedelijke woningmarkt, terwijl er een potentieel overschot is aan woningen met een lage huur (deze woningen hebben veelal een lage kwaliteit). De tabel geeft een benadering van de overschotten en tekorten in relatie tot de woningvoorraad. In absolute termen vertaald ligt bijvoorbeeld het tekort aan koopwoningen in de vier grote steden volgens deze simulatie tussen de 75.000 en de 80.000. In de randgemeenten zijn de discrepanties veel minder groot.

De fysieke pijler van het grotestedenbeleid probeert door middel van de stedelijke vernieuwing deze discrepantie te verminderen, onder meer door het scheppen van een grotere diversiteit aan woonmilieus binnen de naoorlogse wijken, die een aanzienlijk deel van de woningvoorraad in de grote steden bevatten.

In de kabinetsnota 'Mensen, Wensen, Wonen' (VROM 2000) is een verhoogde ambitie voor de stedelijke woonkwaliteit geformuleerd. De trendmatige ontwikkeling op basis van de bestaande woningbouwplannen (GSB/ISV en VINAC) vindt het kabinet tekortschieten. Derhalve is een transformatieopgave geformuleerd om een hogere kwaliteit van de woningvoorraad te bieden die beter aansluit bij de vraag van woonconsumenten. Het kabinet heeft zich in de genoemde nota tot doel gesteld om in de periode 2000-2010 samen met de lokale overheden en andere partijen te komen tot 225.000 extra centrum-stedelijke woningen, 275.000 extra groen-stedelijke woningen en 80.000 samenvoegingen tot ruimere woningen. Daarnaast worden ook 225.000 woningen onttrokken om meer ruimte te maken voor groen. Deze verhoogde ambitie geldt voor het totale stedenbeleid; de grote steden vormen hier een subgroep van. Voor de totale stedelijke woonkwaliteit wordt uitgegaan van de volgende beleidsopgaven voor de periode 2000-2010 (tabel 5.3).

Tabel 5.3 Mutaties woningvoorraad bij verhoogde transformatieambitie per woonmilieu 2000-2010

	voorraad 2000	nieuw- bouw	productie overig	afbraak	samen- voegingen	transform. woon- milieus	voorraad 2010	groei (%)
	x dzd woningen							
Centrum stedelijk	474	125	13	35	19	141	699	47
Buiten centrum	2530	268	17	122	40	- 329	2325	- 8
Groen stedelijk	485	175	4	69	20	187	762	57
Totaal	3489	568	34	226	79	- 1	3786	9

Bron: VROM, 2000

Het aandeel koopwoningen in de woningproductie beliep in 1998 en 1999 in de G4 tussen de 50 en 60%, tegen een aandeel van 80% gemiddeld in Nederland (CBS, 2001). Het aandeel koopwoningen in de nieuwbouw is wel beduidend hoger dan in de woningvoorraad. Er is echter geen sprake van een inhaal van de G4 ten opzichte van het landelijke beeld.

Ook de omzetting van huur- naar koopwoningen, een tweede instrument om de kwaliteit van de woningvoorraad te verbeteren en om aanbod en vraag beter op elkaar aan te laten sluiten, verloopt stroef. De doelstelling is om landelijk 50.000 woningen per jaar om te zetten via de corporaties (VROM, 2000). In 1999 bedroeg het aantal echter slechts 16.600 en in 2000 zelfs niet meer dan 12.500. In de vier grote steden waren de aantallen slechts respectievelijk 1.760 en 1.400 (VROM op basis van Kadastergegevens).

Het aandeel koopwoningen in de voorraad van de G4 is wel licht toegenomen, maar een substantiële verhoging van het aandeel koopwoningen is dus nog niet opgetreden. Een belangrijke oorzaak is dat plannen in de fysieke sfeer een lange voorbereidings- en uitvoeringstijd hebben. Daarnaast is het zo dat de jaarlijkse stedelijke productie aan nieuwbouwwoningen doorgaans rond of (vaker) onder de 1% van de bestaande voorraad ligt. Substantiële veranderingen van de verhoudingen in de stedelijke woningvoorraad kosten daarom vele jaren. Conclusie is dat het ambitieniveau voor de stedelijke woningmarkt en de omgevingskwaliteit is toegenomen, maar dat de resultaten tot dusverre hierbij achterblijven.

Ten aanzien van de kwaliteit van de werklocaties wordt in veel steden gestreefd naar vernieuwing en hergebruik van verouderde bedrijfslocaties. Die bevinden zich voor een deel in de binnensteden, dikwijls in de buurt van het spoor. Daarnaast zijn er plannen om nieuwe vervoersknooppunten, zoals de toekomstige HSL-stations, te ontwikkelen tot hoogwaardige werk- en verblijfslocaties. In de jaren negentig zijn veel stadsbesturen begonnen met het opwaarderen van de binnensteden. De resultaten daarvan zijn met name de laatste jaren

zichtbaar geworden. De projecten variëren van de bouw van beeldbepalende publieke gebouwen, zoals musea en theaters, tot het onderhoud van historische binnenstadsgebieden en een beter beheer en ontwerp van de openbare ruimte.

In de publicatie 'Kiezen of Delen' die ten behoeve van de vorige ICES-investeringsimpuls door de planbureaus in 1998 is uitgebracht, werd reeds geconstateerd dat 'het brengen van werk naar de werklozen' geen effectieve route is om de werkloosheidsproblematiek aan te pakken.

Herstructurering van bedrijventerreinen is vanuit het oogpunt van werkloosheidsbestrijding daarom niet het meest aangewezen instrument. Wel kunnen met de herstructurering van bedrijventerreinen effecten worden bereikt op het gebied van ruimtelijke kwaliteit, leefbaarheid en milieu (zie ook hoofdstuk 9 Ruimtelijke inrichting).

5.1.3 Leefbaarheid

Het bevorderen van de leefbaarheid van de stedelijke gebieden is van meet af aan een belangrijke doelstelling van het grotestedenbeleid geweest. Het begrip 'leefbaarheid' verwijst naar de fysieke en sociale kwaliteit van de woon- en leefomgeving. De problemen rond leefbaarheid zijn dikwijls ongelijk over de steden gespreid. Met name oude en vroeg-naoorlogse wijken worden met leefbaarheidsproblemen geconfronteerd.

Veiligheid is voor veel burgers een belangrijk onderdeel van de leefbaarheid. Al jarenlang worden criminaliteitsbestrijding en ordehandhaving in enquête-onderzoek het meest genoemd als belangrijke prioriteiten van de politiek (SCP, SSN, 2001, p. 271). De slachtoffer-enquêtes onder de bevolking (Politiemonitor bevolking) geven een beeld van de totale omvang van de criminaliteit. Uit een vergelijking van de gegevens blijkt dat naar schatting een derde van het aantal misdrijven bij de politie wordt gemeld. In 1999 waren er in totaal ongeveer 4,8 miljoen misdrijven, waarvan er 1,6 miljoen bij de politie zijn gemeld (SCP 2001, p. 170-171). In tabel 5.4 is de ontwikkeling weergegeven van verschillende typen misdrijven in de eigen buurt - de misdrijven die tot problemen van de leefbaarheid kunnen worden gerekend - in de vier grote steden, de overige gemeenten met meer dan 100.000 inwoners (waaronder een groot deel van de G21) en voor Nederland als geheel.

Tabel 5.4 Percentage slachtoffers in de eigen buurt onder de bevolking van 15 jaar en ouder, 1993-1999

	persoonsdelicten		woningdelicten		autodelicten		fietsdelicten	
	1993	1999	1993	1999	1993	1999	1993	1999
Amsterdam	6,7	7,0	12,9	11,2	22,0	20,9	15,7	19,8
Rotterdam	5,7	4,2	14,0	6,8	24,9	21,3	11,2	7,7
Den Haag	4,2	5,1	10,9	10,5	22,2	22,7	8,8	10,3
Utrecht	4,3	5,6	21,2	9,7	24,3	27,0	16,1	14,8
overige steden > 100.000 inwoners	2,8	3,4	9,6	8,1	19,5	19,3	8,9	9,6
Nederland	2,3	2,4	7,9	6,2	16,1	14,2	6,3	5,9

De tabel laat zien dat het criminaliteitsniveau in de grote steden beduidend hoger ligt dan in de rest van Nederland. Dat geldt zowel voor de G4 als de G21. Opvallende uitzonderingen zijn de woningdelicten in Rotterdam en Utrecht, die zeer sterk zijn afgenomen. Inbraakpreventieprojecten, zoals het project 'Veilig wonen in Utrecht', hebben hier waarschijnlijk een bijdrage aan geleverd. De tabel geeft een beeld van de ontwikkelingen in de steden als geheel, maar ook hier geldt dat de criminaliteitsproblemen ongelijk over de steden zijn gespreid. Een stedelijke toe- of afname kan daarom samengaan met een tegengestelde trend in bepaalde buurten. Uit gegevens over aangiften van misdrijven bij de politie blijkt, dat deze in de periode 1996-1999 zijn toegenomen. De stijging was het sterkst in de G4, maar ook in de G21 was de stijging hoger dan het Nederlands gemiddelde (ISEO 2001, p. 201).

Gezien deze ontwikkelingen bestaat er ondanks de vele inspanningen op het gebied van het veiligheidsbeleid nog een omvangrijke beleidsopgave. Een deel van het veiligheids- en leefbaarheidsbeleid is ondergebracht in de sociale pijler van het grotestedenbeleid. Deze sociale pijler kampt met aanzienlijke problemen op het gebied van de onderlinge samenhang van de maatregelen. Een aanpak van die problemen is, gezien de urgentie van de beleidsopgave, van groot belang (CPB 2000; van der Wouden en De Bruijne 2001).

Bij de leefbaarheid van de steden spelen ook andere onderwerpen een rol, zoals de aanwezigheid van groene gebieden in en om de stad en de stedelijke milieukwaliteit. Deze onderwerpen worden in andere hoofdstukken behandeld. Zo wordt in hoofdstuk 8 (Milieu) vastgesteld, dat de luchtkwaliteit rond drukke wegen in steden momenteel op veel plaatsen onvoldoende is. Bij uitvoering van vigerend beleid zal deze situatie sterk verbeteren. De beleidsopgaven op het gebied van groen in en om de stad zijn in hoofdstuk 4 (Natuur, landschap en water) besproken.

5.2 Beoordeling van investeringsvoorstellen

De voorstellen ter bevordering van vitale steden hebben vooral betrekking op de hiervoor besproken beleidsopgaven rond 'kwaliteit stedelijk gebied' en 'leefbaarheid'. Economie en werkgelegenheid neemt een grote plaats in het huidige grotestedenbeleid. Daarin zijn onder meer de maatregelen op het terrein van de gesubsidieerde arbeid opgenomen, die vooral bestemd zijn om de positie van de werkzoekenden aan de onderkant van de arbeidsmarkt te verbeteren. Daarnaast zijn enkele economische stimuleringsmaatregelen gekoppeld aan de stedelijke vernieuwing uit de fysieke pijler in het grotestedenbeleid. Wel wordt in veel van de investeringsvoorstellen een direct of indirect positief economisch effect verondersteld. Zo gaat het bij de nieuwe sleutelprojecten en enkele voorstellen ten aanzien van de versterking van de stedelijke structuur om het scheppen van nieuwe werklocaties, en veronderstelt het voorstel 'leefbaarheid en veiligheid' een positief effect op het vestigingsklimaat in de steden.

De voorstellen op het gebied van de beleidsopgave 'kwaliteit stedelijk gebied' zijn sterk uiteenlopend van aard: zij variëren van overkluizing van wegen tot monumentenzorg. Bij de 'leefbaarheid' is het voorstel 'leefbaarheid en veiligheid' het belangrijkste voorstel, waarbij ook een aantal voorstellen van de landsdelen op dit gebied zijn betrokken. De voorstellen moeten overigens in verband worden gezien met enkele investeringsvoorstellen in het onderwijs (zie hoofdstuk 7 Kennisinstructuur), die ook aan de steden ten goede komen.

5.2.1 **Kwaliteit stedelijk gebied**

Monumenten en toplocaties

De voorstellen voor monumentenzorg van VROM en OCW beide getiteld 'restproblematiek monumentenzorg' verminderen de betreffende problematiek (achterstallig onderhoud) in aanzienlijke mate. De publieke belevingswaarde van monumenten is groot. Verder is van belang dat uitstel in veel gevallen tot extra kosten leidt. Tegen deze achtergrond zijn de voorstellen als robuust beoordeeld. Wel passen hierbij enkele kanttekeningen. De waarde die mensen aan monumenten toekennen zou beter kunnen worden onderzocht. Dergelijk onderzoek zou tevens kunnen uitwijzen of er sprake is van 'afnemende meeropbrengsten' van verdere verbetering van monumenten. In de voorstellen is een helder vervolgproces geschetst; daarbij zou echter meer aandacht kunnen worden besteed aan medefinanciering door private partijen.

Het voorstel 'Kwaliteit van binnenstedelijke toplocaties' betreft de bijdrage die rijksgebouwen kunnen leveren aan ruimtelijke kwaliteit in binnensteden. De bijdrage aan de verbetering van de ruimtelijke kwaliteit is naar verwachting positief. De betreffende projecten zijn echter minder geschikt als trekkers van nieuwe ontwikkelingen dan reeds uitgevoerde projecten in het verleden. Goed denkbaar is dat de markt (projectontwikkelaars, bouwers) deze investering ook zonder overheidsbijdragen tot stand brengt. De claim is als zwak/onbeoordeelbaar beoordeeld.

Vervoersknooppunten

Het voorstel 'Sleutelprojecten; Knooppuntontwikkeling Stedelijke Netwerken' behelst investeringen in Nieuwe Sleutelprojecten, waaronder de ontwikkeling van het sleutelproject Zuidas. Ook een aantal landsdelige voorstellen kan als illustratie van deze claim worden opgevat. Kern van de meeste projecten is de aanleg van woningen, kantoor- en andere commerciële locaties rond vervoersknooppunten. Een financiële overheidsbijdrage kan bijdragen aan verbetering van de kwaliteit van de publieke ruimte, aan infrastructurele ontsluiting en aan het wegnemen of mitigeren van externe effecten. Bij sommige onderdelen lijken de kosten in verhouding tot de genoemde doelen hoog. Bovendien is de legitimiteit vaak onduidelijk, omdat middelen zonder nadere onderbouwing worden geclaimd om de 'onrendabele top' van de investering te financieren. De meeste voorstellen van de landsdelen onder deze noemer zijn als

opwaardeerbaar beoordeeld, de rest als zwak/onbeoordeelbaar. Tegen deze achtergrond is het voorstel als geheel als opwaardeerbaar beoordeeld.

Woningen

Het voorstel 'Kwaliteitsimpuls bestaande woonwijken' komt de facto neer op een verhoging van het budget voor de Investerings Stedelijke Vernieuwing (ISV), waarmee overigens meer doelen worden nagestreefd dan met het onderhavige voorstel. Het voorstel is als zwak/onbeoordeelbaar beoordeeld, omdat er grote onzekerheden bestaan over de verwachte kosten en baten. Ook is de onzekerheid over de hoogte van de bijdragen van private partijen in de financiering van de projecten groot. Er bestaat geen inzicht in de aard en omvang van de problematiek en de plannen van de gemeenten worden niet getoetst op kwaliteit.

Ruimte creëren

De claim 'Verplaatsing, opheffing en bebouwing van spoorwegemplacements' betreft het verkleinen van veiligheidsrisico's en het verhogen van ruimtelijke kwaliteit door rangeerterreinen te verplaatsen van centrumlocaties naar plaatsen buiten steden. Potentieel kunnen hiermee belangrijke maatschappelijke baten worden bereikt. Zolang de specifieke locaties met inzicht in de kosten en de baten niet bekend zijn - en ook het proces dat zal worden gevolgd bij de bepaling van deze locaties niet helder is - is een beoordeling van effectiviteit en efficiency echter nog niet mogelijk. Verder is het niet duidelijk of deze projecten niet betaald kunnen worden uit de opbrengsten van de vrijkomende grond; in dat geval zou de overheid zich kunnen beperken tot een faciliterende rol (bestemmingswijzigingen). De claim is daarom beoordeeld als opwaardeerbaar.

Een relatief grote claim (2,36 mld euro) is ingediend voor 'Stedelijke structuurverbetering door overkluizingen, intensiveringen en verbetering milieukwaliteit'. Deze claim is zwak/onbeoordeelbaar, met name omdat cruciale aspecten nog niet zijn uitgewerkt. Voorbeelden zijn de rollen van overheid en bedrijfsleven bij de exploitatie van de extra ruimte, de keuze van concrete projecten en de verhouding tussen brongerichte milieumaatregelen en de hier voorgestelde overkluizingen van wegen. Hierdoor is de efficiëntie onduidelijk en zijn de onzekerheden groot. De soortgelijke voorstellen 'Overkluizingen en ondertunnelingen Amsterdam' en 'Inpassingsmaatregelen hoofdwegennet Rotterdam' zijn als zwak/onbeoordeelbaar beoordeeld vanwege de zeer matige uitwerking en onderbouwing en het feit dat in veel gevallen goedkopere alternatieven voorhanden zijn. Per locatie zou veel selectiever moeten worden geanalyseerd wat de meest efficiënte oplossing is om de doelen te halen, zoals ruimtewinst en verbetering van de leefbaarheid.

Versterking stedelijke structuur

De voorstellen voor versterking van de stedelijke structuur betreffen claims voor integrale gebiedsontwikkeling in of nabij centrale steden. In de meeste gevallen worden ICES-bijdragen gevraagd voor financiering van de 'onrendabele top'.

Het voorstel 'Herstructurering en kennispark Venlo-noord' beoogt een stedelijke herstructurering waarbij twee grote bedrijfscomplexen uit een woonwijk worden verplaatst naar kennispark Venlo-noord. Het voorstel is als robuust beoordeeld, omdat het een aanzienlijke bijdrage levert aan de ruimtelijke kwaliteit door intensiever gebruik van de ruimte, bundeling van samenhangende functies en aan de kwaliteit van de regio. De private sector is zowel financieel als inhoudelijk bij het voorstel betrokken.

De voorstellen 'Centrum-Noord Heerlen' en 'Herstructurering westelijke Maasoever' zijn gericht op een bijdrage aan de ruimtelijke kwaliteit, onder andere door intensiever ruimtegebruik en door versterking van de samenhang van functies. Beide voorstellen zijn beoordeeld als opwaardeerbaar, omdat de efficiency nog onvoldoende is aangetoond.

De overige voorstellen in dit cluster zijn als zwak/onbeoordeelbaar beoordeeld. Het voorstel 'Transformatie Waalhaven Rotterdam' (claim 136 mln euro) betreft de omzetting van een havengebied in een woon-werkgebied. Het voorstel verkeert nog in een studiefase en kent veel onzekerheden. Ook het Amsterdamse voorstel 'Transformatieslagen' (claim 454 mln euro) betreft herontwikkeling van bedrijfslocaties. Ook dit voorstel is als zwak/onbeoordeelbaar beoordeeld, onder meer omdat het nog onvoldoende is uitgewerkt. Vanwege de beperkte uitwerking van de voorstellen is niet helder of niet voor een deel bedrijfseconomische activiteiten worden gefinancierd. Er bestaan dan ook vraagtekens bij de voorstellen wat betreft de legitimiteit van overheidsingrijpen.

Herstructurering bedrijventerreinen

Het project 'Herstructurering Bedrijventerreinen' (EZ3, 681 mln euro) betreft het op peil houden van voldoende en kwalitatief goede bedrijfslocaties. Een overheidsbijdrage is met name legitiem voor zover deze betrekking heeft op ruimtelijke kwaliteitsaspecten van de bedrijventerreinen in relatie tot hun omgeving. De effectiviteit en efficiency van dit overkoepelende voorstel zijn niet goed te beoordelen. Het is niet duidelijk op welke wijze de toedeling van middelen zal plaatsvinden. Een analyse van de regionale voorstellen leert echter dat er voorstellen zijn waarin wordt aangegeven dat geïnvesteerd wordt in de publieke ruimte, de ruimtelijke kwaliteit en leefomgeving wordt verbeterd en waarin het deel dat het bedrijfsleven invult en financiert, is aangegeven. Tegen deze achtergrond is het koepelvoorstel als opwaardeerbaar beoordeeld.

De landsdelige voorstellen in de cluster bedrijventerreinen zijn deels als opwaardeerbaar en deels als zwak/onbeoordeelbaar beoordeeld. De onderbouwing van de kosten ontbreekt veelal,

terwijl de maatregelen niet of slechts kwalitatief zijn beschreven. De effectiviteit en efficiency van de voorstellen zijn daarom vaak niet goed in te schatten. Daarnaast geldt dat in een aantal gevallen niet is aangegeven of ook andere partijen, zoals het bedrijfsleven, betrokken zijn. De projecten 'Waarderpolder Haarlem' (NH4) en 'Revitalisering Ambacht en Nijverdal in Veenendaal' (UP4) zijn beide als 'opwaardeerbaar' beoordeeld. De maatregelen zijn hier wat duidelijker omschreven, de kosten per hectare zijn relatief laag ten opzichte van de verwachte baten en private partijen zijn betrokken bij de voorstellen en dragen bij in de kosten.

5.2.2 Leefbaarheid

Leefbaarheid en veiligheid

Het voorstel dat het dichtst bij het huidige grote stedenbeleid ligt, 'Leefbaarheid en veiligheid grote steden' (BZ1) (claim 1,36 mld euro), is moeilijk te toetsen. In het kader van het grote stedenbeleid is met de deelnemende steden afgesproken dat geen projecten meer ingediend behoeven te worden bij de rijksoverheid; financiering en toetsing vinden plaats op programmaniveau. Dat betekent dat het voorstel in feite een doeluitkering aan de steden is, waarvan ex ante niet is vast te stellen welke lokale investeringen daaruit voort zullen vloeien. Verschillende voorstellen van de landsdelen zijn onder de paraplu van 'Leefbaarheid en veiligheid grote steden' te brengen (zie tabel 5.5). Dit gegeven is benut om het departementale voorstel te toetsen. Het beeld van deze voorstellen van de landsdelen is wisselend: één voorstel is als 'robuust' beoordeeld, de meeste voorstellen zijn 'opwaardeerbaar', de overige zijn zwak/onbeoordeelbaar. Tegen deze achtergrond is de departementale claim als 'opwaardeerbaar' beoordeeld. Selectiviteit is hier een belangrijk aandachtspunt. Bij veel van deze voorstellen zijn nog verbeteringen nodig. Het feit dat er op dit terrein al belangrijke inspanningen worden geleverd, vormt nog een extra reden voor een selectieve benadering.

5.2.3 Overige projecten

De overige (landsdelige) voorstellen in dit dossier zijn om uiteenlopende redenen als 'zwak/onbeoordeelbaar' beoordeeld. Het voorstel 'E-programma' (RD10; ICT in de wijken²) bestaat uit een relatief groot aantal deelprojecten, waarvan de samenhang niet altijd duidelijk is. Er bestaan grote onzekerheden wat betreft de effectiviteit van de maatregelen. 'Deconcentratie zorginstellingen' (O50) is een wellicht veelbelovend maar prematuur voorstel, waarvan de voorstudiefase nog niet is afgerond.

² Bij de beoordeling van dit voorstel is ondersteuning verleend door TwynstraGudde.

5.2.4 Totaalbeeld

Het aantal robuuste projecten in dit dossier is beperkt. De voornaamste reden is dat de op zich mogelijk nuttige claims op het vlak van leefbaarheid, veiligheid en ruimtelijke kwaliteit in dit dossier veelal zeer breed zijn opgezet. Hierdoor is het moeilijk te beoordelen of de vele projecten die binnen de claims kunnen worden uitgevoerd 'robuust' zijn. Een veel scherpere selectie van projecten lijkt nodig.

Tabel 5.5 Vitaliteit grote steden; kernresultaten per subdossier

		mln euro	Oordeel
Monumenten			
OC9	Restproblematiek monumentenzorg	100	A
VR19	Restproblematiek monumentenzorg	82	A
VR18	Kwaliteit van binnenstedelijke toplocaties	236	C
Vervoersknooppunten			
VR 8	Sleutelprojecten	1407	B
NO01	Stationsgebied Groningen	79	B
ZD04	Masterplan Venlo	68	C
ZD09	Brabantstad Zuidelijk vervoersknooppunt	136	C
ZD13	Stationsgebied Helmond	45	B/C
ZD20	Centrum-noord Heerlen	11	B
DH12	Sleutelproject Hoog Haaghe	154	C
Woningen			
VR32	Kwaliteitsimpuls bestaande woonwijken	2904	C
Ruimte creëren			
VR14	Verplaatsing etc. van spooreplacements	1770	B
VR15	Stedelijke structuurverbetering door overkluizing, etc.	2360	C
RD25	Inpassingsmaatregelen Hoofdwegenet	685	C
AM13	Overkluizingen en ondertunnelingen Amsterdam	91	C
RD15	Knooppunt Abram van Rijkevorselweg	23	C
Versterking stedelijke structuur			
ZD22	Herstructurering en kennispark Venlo-noord	9	A
ZD19	Herstructurering Westelijke Maasoever	118	B
AM30	Transformatieslagen	454	C
RD24	Transformatie Waalhaven Rotterdam	136	C
UG08	Stedelijke herstr. Cartesiusdriehoek	73	C
Bedrijventerreinen			
EZ3	Herstructurering bedrijventerreinen	681	B
Landsdelige voorstellen, cluster bedrijventerreinen			
NH04	Bedrijventerrein Waarderpolder Haarlem	43	B
UP04	Revitalisatie Het Ambacht en Nijverkamp in Veenendaal	4	B
ZD06b	Herstructurering Zeeuwse steden: Terneuzen	23	B
ZD06a,	Herstructurering Zeeuwse steden: Middelburg, Goes	78	C
ZD06c			
O26	Bedrijfsverplaatsing	454	C
RD08	Ruimte voor bedrijvigheid	168	C
ZH13	Strategisch Economisch Profiel Drechtsteden	113	C
ROA11	Bedrijventerrein De Pionier	15	C

Vervolg tabel 5.5 Vitaliteit grote steden; kernresultaten per subdossier

		mln euro	Oordeel
Leefbaarheid en veiligheid			
RD33	Steunpunten Opvoedingsondersteuning	2	A
BZ1	Leefbaarheid en veiligheid grote steden	1361	B
DH31	Criminaliteit en veiligheid	186	B
RD32	Peuterspeelzalen	5	B
RD31	Verbeteren Gezondheidsinfrastructuur	5	B
O15	Leefbaarheid kleine kernen	45	C
O51	Vernieuwing fysieke kant sociale infrastructuur	45	C
Overig			
RD10	E-programma	55	C
O50	Deconcentratie Zorginstellingen	23	C

5.3 Beleidsopties

5.3.1 Alternatief beleid

Bij de bevordering van de vitaliteit van de steden staat het grotestedenbeleid centraal. Dat beleid heeft sinds 1999 een verbreding gekregen. De convenanten, die in dat jaar door de rijksoverheid met de steden zijn afgesloten, hebben een looptijd tot 2004. Het beleid bestaat uit drie pijlers: de pijler 'economie en werkgelegenheid', de fysieke pijler en de sociale pijler:

- Onder de pijler 'economie en werkgelegenheid' vallen de maatregelen, die de stedelijke economie en de werkgelegenheid moeten bevorderen. Gesubsidieerde arbeid is hier een belangrijk instrument. Met uitzondering van de herstructurering van de bedrijventerreinen zijn in de hier getoetste investeringsvoorstellen geen maatregelen opgenomen, die direct gericht zijn op het bevorderen van de grootstedelijke economie. Wel worden bij veel voorstellen secundaire positieve economische effecten verondersteld, zoals bij 'leefbaarheid en veiligheid'.
- De fysieke pijler omvat vooral de stedelijke vernieuwing (ISV en IPSV), die tot doel heeft bestaande stedelijke woonwijken te transformeren tot aantrekkelijker woonmilieus. In tegenstelling tot de meeste onderdelen van het grotestedenbeleid gaat het hier om investeringen, die vergelijkbaar zijn met die in de ICES-dossier. Het ISV-deel wordt via een sleutelverdeling met een redelijke mate van bestedingsvrijheid aan gemeenten en provincies uitgekeerd, in het IPSV-deel (verreweg het kleinste deel) kunnen projecten worden ter beoordeling worden ingediend, waarbij de beste projecten worden gehonoreerd. Op dit punt is dus in beperkte mate van financiële prikkels gebruik gemaakt om de kwaliteit van de voorstellen te verhogen. Wellicht is een dergelijke aanvullende constructie ook toepasbaar bij andere investeringsstromen met een gedecentraliseerd karakter.
- De sociale pijler omvat een reeks van beleidsterreinen op het gebied van onderwijs, jeugdzorg, leefbaarheid, veiligheid, inburgering en maatschappelijke opvang. In dat opzicht zijn niet alleen

de voorstellen in dit hoofdstuk van belang, maar zijn ook enkele voorstellen uit het hoofdstuk 'kennisinfrastructuur' relevant, onder andere de investeringsvoorstellen in schoolgebouwen. De sociale pijler worstelt in hoge mate met een gebrek aan samenhang tussen de beleidsterreinen. Concentratie van die sociale pijler op enkele belangrijke onderwerpen, zoals leefbaarheid en veiligheid, zou de samenhang kunnen vergroten (Van der Wouden en De Bruijne, p.147 e.v.). Een sterke prioritering op onderwerpen zou wellicht ook tot een verbetering van de in de vorige paragraaf besproken investeringsvoorstellen onder 'leefbaarheid en veiligheid' leiden.

Ten opzichte van de eerste periode van het grotestedenbeleid (1995-1999) is de beleidssystematiek veranderd. Werden in de eerste periode nog projecten getoetst door de rijksoverheid, in de huidige periode is dat niet meer het geval. Het stedelijk beleid wordt slechts op programma-niveau beoordeeld. De steden hebben daartoe Meerjarige OntwikkelingsProgramma's opgesteld.

Er zijn daarnaast nog twee andere ontwikkelingen ten aanzien van de vitaliteit van steden die om aandacht vragen:

- Ten eerste verdient de regionale component van het beleid meer aandacht. Arbeidsmarkt, woningmarkt en vervoersmarkt hebben voor een niet onbelangrijk deel een regionaal karakter. Regionale beleidsafstemming betekent daarom doorgaans een verbetering van de beleidseffectiviteit.
- Ten tweede doen zich de laatste jaren grote knelpunten voor in de kwaliteit van de publieke dienstverlening in de steden, bijvoorbeeld in het onderwijs, de gezondheidszorg en de politiezorg. Die problemen hebben voor een deel te maken met personeelstekorten in deze sectoren. Niet alleen is het werk in de grote steden vaak zwaarder, vanwege de oververtegenwoordiging van achterstandsgroepen in de steden, maar ook is het door de overspannen stedelijke markt van koopwoningen vaak lastig goede huisvesting voor deze beroepsgroepen te vinden. Het laatste knelpunt is alleen op te lossen door het doorvoeren van de stedelijke herstructurerings- en nieuwbouwprogramma's (zie paragraaf 5.1.2). Onder de voorstellen in dit hoofdstuk en in het hoofdstuk 'kennisinfrastructuur' zijn er enkele, die tot doel hebben het werkklimaat binnen de publieke dienstverlening via investeringen in gebouwen of de werkomgeving te verbeteren, zoals die in de gezondheidszorg (verbeteren gezondheidsinfrastructuur) of in het onderwijs (zie aldaar). Personeelstekort in de publieke sector is een belangrijk knelpunt, waardoor de effectiviteit van ander beleid of andere projecten kan worden ondergraven. Waarschijnlijk zijn investeringen niet voldoende om deze problemen aan te pakken. Als mogelijk alternatief zouden (al dan niet tijdelijke) compensatiemaatregelen voor het zwaardere werk in de publieke dienstverlening in de grote steden kunnen worden overwogen.

5.3.2 Investerings in breder perspectief

In de pijler 'economie en werkgelegenheid' van het grotestedenbeleid vormen investeringen slechts een deel van het beleidsinstrumentarium. Het scheppen van werkgelegenheid voor achterstandsgroepen verloopt evenmin via investeringen, maar via gesubsidieerde banen. Daarbij moet bedacht worden dat de mogelijkheden van het grotestedenbeleid hier in het algemeen beperkt zijn. Ten eerste heeft de arbeidsmarkt een boven-lokale schaal, waardoor het gemeentelijk beleid beperkingen kent om problemen op de arbeidsmarkt te beïnvloeden. Verder wordt de groei van de economie voor een belangrijk deel bepaald door algemene (internationale) trends op het gebied van economie, technologie en demografie. De belangrijkste maatregelen die de overheid ten dienste staan zijn nationaal van aard en hebben betrekking op instituties, zoals die rond arbeidsmarkt, sociale zekerheid en fiscaliteit (CPB, 2000).

Ook in de sociale pijler vormen de investeringen, zoals die in schoolgebouwen of gezondheidscentra, vaak niet het grootste deel van de totale ingezette publieke middelen. Hier zijn met name de instrumenten van belang, die worden ingezet om de kwaliteit van de publieke dienstverlening in de steden te verbeteren, zoals regulering en subsidiëring in de gezondheidszorg en het onderwijs, inkomensoverdrachten via de sociale zekerheid en individuele huursubsidie, en de politiezorg.

Voor de fysieke pijler is het beeld anders. Zoals uit de beleidsopgaven in paragraaf 5.1 blijkt, is er in de grote steden een aanzienlijk kwaliteitstekort in de woningvoorraad. De grote steden hebben te maken met een tekort aan goede woningen in de koopsector. Investeringsaanpak staat hier centraal, onder meer via het reeds eerder besproken Investeringsbudget stedelijke vernieuwing. De 'voeding' van het ISV bedraagt in de periode 2000-2004 ruim 2 miljard Euro (incl. oude budgetten stadsvernieuwing en herstructureringsgelden). De in dit hoofdstuk besproken investeringsvoorstellen in de woonomgeving en de stedelijke infrastructuur vormen doorgaans een uitbreiding of voortzetting van de reeds bestaande investeringsstroom. Dat geldt bijvoorbeeld ook voor de in dit hoofdstuk als robuust beoordeelde investeringsvoorstellen op het gebied van de monumentenzorg, waarmee een inhaalslag ten opzichte van de bestaande inspanningen wordt beoogd.

Vormen investeringen dus maar een deel van het grotestedenbeleid, tegelijkertijd is het zo dat investeringen in de stedelijke infrastructuur niet alleen in het kader van het grotestedenbeleid plaatsvinden. Ook andere investeringen zijn van belang voor de stedelijke vitaliteit, bijvoorbeeld transportinfrastructuur en natuur rondom de stedelijke gebieden. Het totaalbeeld van de investeringsvoorstellen in stedelijke gebieden omvat dus meer dan de voorstellen die in dit hoofdstuk zijn beoordeeld.

Literatuur hoofdstuk 5

CPB, 2000, 'Op weg naar een effectiever grotestedenbeleid', Werkdocument 117, Centraal Planbureau, Den Haag

ISEO, 2001, 'Jaarboek 2000 grotestedenbeleid', Rotterdam.

Kolpron, 2001, 'De steden als (hernieuwde) motoren van economische dynamiek', Kolpron Consultants, Den Haag

Priemus, H. en G. Mariën, 2002, 'Ruimtelijk-economisch investeringsbeleid en stedelijke vernieuwing: deel 2 grotestedenbeleid en stedelijke vernieuwing', B&G, februari 2002, p. 6-10

SCP, 2001, 'De sociale staat van Nederland', Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag.

TK, 2001-2002, 'Extra-comptabel overzicht GSB-budgetten', Memorie van toelichting bij de begroting voor 2002, Tweede Kamer, 28000 hoofdstuk VII nr.2, vergaderjaar 2001-2002, p. 302-311.

VROM, 2000, 'Mensen, wensen, wonen' (Nota wonen), Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Den Haag.

Wouden, R. van der en E. de Bruijne, 2001, 'De stad in de omtrek', Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag.

6 ICT en overheid

De beleidsterreinen 'Dienstverlening overheid' en 'Elektronische bereikbaarheid' worden in dit hoofdstuk samen behandeld, enerzijds omdat zij als gemeenschappelijke eigenschap de intensieve toepassing van ICT hebben en anderzijds omdat de claims rond 'Elektronische bereikbaarheid' relatief klein zijn. Deze beleidsterreinen vertonen overigens ook raakvlakken met het beleidsterrein 'Kennisinstructuur'; in dat hoofdstuk worden voorstellen beschreven die zich niet alleen kenmerken door kennisontwikkeling maar ook door intensivering van de toepassing van ICT.

In paragraaf 6.1 worden de beleidsopgaven op deze terreinen beschreven. Paragraaf 6.2 bevat de beoordelingen van de ingediende investeringsvoorstellen. Paragraaf 6.3 gaat in op alternatief en flankerend beleid.

6.1 Beleidsopgaven

Uit diverse beleidsnota's is een aantal hoofddoelen van beleid rond Dienstverlening overheid en Elektronische bereikbaarheid te destilleren. Hierna worden de beleidsopgaven, uitgesplitst naar deze doelen, in vogelvlucht besproken.

ICT-gebruik

Nederland wil een koploperpositie innemen in de wereld op ICT-gebied (EZ, 1999, BZK, 1998a, EU, 1999). De overheid wil daartoe onder meer optreden als 'launching customer': als grote vrager naar ICT-toepassingen ontwikkeling van technieken afdwingen en stimuleren. Verder wil de overheid 'het goede voorbeeld geven' in de kwaliteit van haar eigen dienstverlening. De overheid wil kennis en innovatie op ICT-gebied stimuleren en de toegang tot ICT voor burgers vergroten.

Tenslotte stelt de overheid zich verantwoordelijk voor een betrouwbare en kwalitatief goede basis voor telecommunicatie infrastructuur. De overheid wil daarnaast de randvoorwaarden scheppen voor een concurrerende markt en mededinging versterken (EZ, 1999, BZK, 1998).

Uit een benchmarkstudie van 2000 blijkt dat Nederland in termen van ICT-gebruik een zevende plaats inneemt onder 55 onderzochte landen. Naar verwachting zal ons land in 2003 de zesde plaats bezetten. Met name de Rijksoverheid neemt een voorhoedepositie in: 90% van alle werkplekken bij de Rijksoverheid heeft toegang tot e-mail, waarvan 45% ook tot Internet. Ook met toegankelijkheid loopt Nederland voorop. Rond elektronische identificatie loopt Nederland echter achter (EZ/BZK, 2000).

Het percentage van de bevolking dat toegang heeft tot Internet groeit snel: in 2000 had 41% van de Nederlandse bevolking een Internetaansluiting (PC-bezit 68%) tegenover 15% in 1998 (CBS, 2001).

Nederland is binnen de EU relatief ver gevorderd met de liberalisering op de telecommunicatiemarkt.

Administratieve lastenreductie bedrijfsleven

In het Regeerakkoord is de ambitie uitgesproken om de administratieve lasten voor het bedrijfsleven door wet- en regelgeving en in contacten met de overheid in 2000 met 25% te laten dalen ten opzichte van 1994. Een lastenvermindering van 0,9 mld euro kan op termijn leiden tot een groei van 0,3% van het BBP (CPB, 1999).

De administratieve lasten zijn echter gestegen van 5,9 mld euro in 1993 tot 8,1 mld euro in 1999 (Actal, 2001). De stijging is grotendeels (ca 75%) toe te schrijven aan de economische groei en aan additionele wet- en regelgeving (ca 5%) (Cie Slechte, 1999). Door het kabinetsbeleid zijn de lasten volgens Actal met 6% gedaald.

Dienstverlening overheid

De overheid wil haar gegevens zoveel mogelijk actief toegankelijk maken voor burgers, bedrijven en andere overheden. Recente rampen hebben de behoefte aan een transparante overheid en openbaarheid van informatie verder versterkt. Meta-data-services, gouden gidsen op Internet, kunnen overheidsinformatie ontsluiten. Zo is de site www.overheid.nl in 2000 ca 10.000 maal per dag geraadpleegd: een stijging van 43% ten opzichte van 1999. Zogenaamde basisinformatie voor de democratische rechtstaat, zoals wetteksten en kamerstukken, is via elektronische loketten kosteloos ontsloten (TK, 1999, 2000).

Uit een inventarisatie blijkt dat de overheid ca 30.000 datasets bezit die potentieel door derden kunnen worden gebruikt. In 1998 werd 50% hiervan door derden gebruikt, voornamelijk door andere overheden, waarvan 70% gratis werd verstrekt (BDO, 1999). De overheid heeft zich verder tot doel gesteld dat in 2002 alle gemeenten te benaderen zijn op het Internet. In 2000 had 37% van de gemeenten een Internetsite (EZ, 2000).

Bij het toegankelijk maken van informatie bestaat een aantal barrières, zoals de garantie van authenticiteit van informatie, wetgeving op het gebied van auteursrecht, privacy en de prijs van data. Toegankelijkheid kan op gespannen voet staan met deze randvoorwaarden. De overheid wil als wetgever en toezichthouder zorg dragen voor randvoorwaarden in het ICT-speelveld en onnodige barrières slechten.

De overheid wil daarnaast de burger meer betrekken als discussiant, mee-beslisser en co-producent bij beleidsontwikkeling: participatieve democratie. Deze ontwikkeling bevindt zich

nog in de beginfase, maar ook in het buitenland staat dit nog in de kinderschoenen (EZ/BZK, 2000). Het merendeel van de bevolking blijkt nauwelijks interactief te communiceren met de overheid en hier ook geen behoefte aan te hebben (Cie Toekomst Overheidscommunicatie, 2001).

Inzet van ICT en veranderingen in werkprocessen kunnen ook de efficiency bij de overheid zelf verhogen. Voorbeelden zijn Informatie-uitwisseling tussen overheden en het gebruik van standaarden. Ook authentieke registraties van basisbestanden (zoals registraties van personen, bedrijven, gebouwen of geografische informatie) kunnen de efficiency van overheden verhogen. De overheid is voor deze registraties verantwoordelijk. Voor het 'Basisbedrijvenregister' en de 'Geografische basisregistratie' bestaan nog omissies en harmonisatieopgaven (TK, 2000).

De overheid heeft zich tot doel gesteld dat 25% van de overheidsdienstverlening in 2002 langs elektronische weg mogelijk is. Voor de gehele overheid was dit in 2000 nog niet het geval (zie tabel 6.1). Het Rijk en de grote gemeenten verstrekken al wel meer dan 25% van hun diensten elektronisch (TK, 2000). Een kwaliteitsverbetering van overheidsdienstverlening kan ook baten voor de burger opleveren in de vorm van kortere wacht- en doorlooptijden in contacten met de overheid.

Tabel 6.1 Dienstverlening overheid

Dienstverlening elektronisch	aan burgers	aan bedrijven
Overheid algemeen	18 %	19 %
Rijk (inc. ZBO's)	32 %	45 %
Gemeenten	13 %	11%
100.000 + gemeenten	aan burgers en bedrijven 27 %	

Bron: TK, 2000

Elektronische bereikbaarheid

Nederland beschikt over een uitgebreid kabelnetwerk. Eind 1999 was ca 85% van de kabelnetten 'verglaasd' (glasvezels i.p.v. koper) en geschikt gemaakt voor tweerichtingsverkeer (EZ, 1999). Het aanleggen van de 'laatste kilometer' glasvezelkabel naar 90% van de woningen en bedrijven in Nederland kost 5 tot 8 mld euro (Commissie Andriessen, 2001). Wat betreft telecommunicatie-tarieven bevindt Nederland zich ten opzichte van de rest van Europa in de middenmoot.

Conclusie

Uit het voorgaande kan worden opgemaakt dat de belangrijkste concrete beleidsopgaven rond elektronische bereikbaarheid en dienstverlening overheid de volgende zaken betreffen:

- administratieve lastenreductie van bedrijven;

- efficiency- en kwaliteitsverbetering overheid;
- het wegnemen van barrières op het gebied van toegankelijkheid van overheidsdata.

Met name bij de administratieve lastenreductie voor het bedrijfsleven en de beschikbaarheid van basisbestanden¹ is er een grote afstand tussen de doelen van de overheid en de autonome trends die zich aftekenen.

6.2 Beoordeling van de investeringsvoorstellen

In deze paragraaf worden de beoordelingen beschreven van investeringsvoorstellen rond ICT en overheid.

Dienstverlening overheid

Het project 'Stroomlijning Basisgegevens' (BZ3) beoogt de registratie van niet-natuurlijke personen en de geografische registratie van gebouwen, wegen, leidingen etc. te ontwikkelen tot unieke, eenduidige gegevensbronnen. Dit gebeurt door sanering en standaardisatie van reeds aanwezige bestanden. Hierdoor is naar verwachting een flinke efficiencywinst te behalen in de back-office van overheden en door administratieve lastenverlichting van bedrijven. Daarnaast zou een eenduidige registratie kunnen bijdragen aan het reduceren van bijvoorbeeld sociale verzekeringsfraude. Er is een parallel te trekken met het reeds uitgevoerde project dat geleid heeft tot een Grootschalige Basisadministratie (GBA) van personen en dat succesvol was.

Er bestaan onzekerheden over de omvang van de baten en coördinatieproblemen in relatie tot deze relatief complexe problematiek. Positief zijn in dit verband de geplande pilotonderzoeken. Door goed gebruik te maken van de resultaten hiervan, zou het project en de uitvoering daarvan verder aan kracht winnen. Tegen deze achtergrond en gelet op de grote potentiële baten is het project als robuust beoordeeld.

De voorstellen voor 'Elektronische Dienstverlening' betreffen het elektronisch beschikbaar stellen van publieke dienstverlening door Rijk (BZ5), gemeenten, provincies en politie (BZ2). Deze voorstellen zijn erg grootschalig en breed opgezet; er is meer aandacht nodig voor behoeften van gebruikers en voor een goede fasering. Verbeteringen zijn mogelijk door een selectieve benadering. Het voorstel voor elektronische dienstverlening voor de sector Rijk is minder uitgewerkt en onderbouwd en als zwak/onbeoordeelbaar beoordeeld.

Bij het project 'Identificatie en Vertrouwen' (BZ4)¹ gaat het om grootschalige implementatie van technologie voor identificatie en beveiliging, om in de elektronische uitwisseling tussen overheid

¹ Bij de beoordeling van dit voorstel is ondersteuning verleend door TwynstraGudde.

en bedrijven en burgers formele transacties mogelijk te maken. Bij dit voorstel is wederom sprake van een te brede opzet en bestaat onduidelijkheid over de overheidsrol. Daarnaast lijkt er nog onvoldoende zicht te bestaan op technische mogelijkheden, beperkingen en ontwikkelingen; dit houdt onder meer het risico in dat 'op het verkeerde paard wordt gewed'. Andere minpunten zijn mogelijke beveiligingsproblemen en een aanzienlijk beslag op de arbeidsmarkt voor ICT'ers. Dit voorstel is als zwak/onbeoordeelbaar beoordeeld.

De claim 'Informatisering Arbo-kennisinfrastructuur' (SZ4)² behelst het via internet beschikbaar maken van kennis omtrent arbeidsongeschiktheid. Potentieel zijn er grote maatschappelijke baten van reductie van het grote aantal arbeidsongeschikten en de kosten van dit project zijn relatief laag. De vraag is echter in hoeverre informatieproblemen ten aanzien van arbeidsongeschiktheid een belangrijke oorzaak van de problematiek zijn. Bovendien is de relatie tot bestaand beleid onhelder en bestaat er aanzienlijke onduidelijkheid over de inhoud van de maatregelen. Tegen deze achtergrond van plussen en minnen is het voorstel als opwaardeerbaar beoordeeld.

Elektronische bereikbaarheid

Het voorstel 'Gigaport 2' (EZ2) dat investeringen beoogt in geavanceerde telecommunicatievoorzieningen voor de realisatie van een hoogwaardig onderzoeksnetwerk, is als zwak/onbeoordeelbaar beoordeeld. Het project is een vervolg van 'Gigaport I'. Met name voor onderdeel 1, het realiseren van een landelijk netwerk, geldt dat de toegevoegde waarde onduidelijk is. 'Gigaport I' levert immers al een netwerk met een snelheid van 80 Gigabits per seconde.

De claim 'Werklocaties op het breedbandnetwerk' (O24)³ beoogt breedbandaansluitingen te realiseren bij bedrijventerreinen, kantoorlocaties en kennislocaties in de provincie Gelderland. Op knooppunten van het netwerk zijn bedrijfsverzamelgebouwen gepland. De legitimiteit van overheidsinvesteringen in communicatietechnologie is niet duidelijk: het betreft een uitsluitbare dienst, waarin door private partijen kan worden voorzien. Een belangrijk alternatief is dan ook een veel grotere betrokkenheid van private partijen. Het voorstel is als zwak/onbeoordeelbaar beoordeeld.

Het voorstel 'Kenniswijk' (VW7) wordt eveneens als zwak/onbeoordeelbaar beschouwd. Weliswaar lijkt het experiment om breedbandtechnologie voor burgers beschikbaar te maken op de juiste schaal te zijn opgezet, maar het is de vraag of een voortrekkersrol van de overheid noodzakelijk is. Verder is de veronderstelde bijdrage van gebruikers onzeker. Bij het oordeel dient de kanttekening te worden gemaakt dat recentere informatie over het project en de

² Bij de beoordeling van dit voorstel is ondersteuning verleend door TwynstraGudde.

³ Ook bij dit voorstel is ondersteuning verleend door TwynstraGudde.

ontwikkelingen rond het project vanaf de tweede helft van 2001 geen rol hebben gespeeld bij de beoordeling. Het ministerie van Verkeer en Waterstaat heeft aangegeven dat de ministerraad inmiddels heeft besloten om tot uitvoering van het project over te gaan.

Totaalbeeld beoordelingen

De algemene indruk die naar voren komt is dat bij Dienstverlening overheid diverse voorstellen te grootschalig zijn opgezet. Verbeteringen zijn mogelijk door een selectieve benadering en door afstemming op behoeften van gebruikers. Een uitzondering is het project 'Stroomlijning Basisgegevens'; daar is het project vermoedelijk adequaat gedimensioneerd, maar zijn er onzekerheden die met onderzoek en pilots kunnen worden gereduceerd.

Bij 'Elektronische bereikbaarheid' is de noodzaak van overheidsingrijpen vaak niet duidelijk. Bij communicatie-infrastructuur heeft de overheid met name een rol op het gebied van coördinatie, standaardisatie en het bevorderen van voldoende concurrentie; investeringen kunnen dan in beginsel aan de markt worden overgelaten.

Tabel 6.2 Dienstverlening overheid en Elektronische bereikbaarheid; kernresultaten

		mln euro	Oordeel
Dienstverlening Overheid			
BZ3	Stroomlijning Basisgegevens	681	A
BZ2	Elektronische Dienstverlening lagere overheden, politie	1248	B
BZ5	Elektronische Dienstverlening Rijksoverheid	193	C
BZ4	Identificatie en vertrouwen	908	C
SZ4	Informatisering Arbo-kennisinfrastructuur	23	B
Elektronische bereikbaarheid			
EZ2	Gigaport II	113	C
O24	Werklocaties op het breedbandnetwerk	34	C
VW7	Kenniswijk	45	C

6.3 Beleidsopties

Dienstverlening overheid

Investeringen kunnen een belangrijke rol spelen rond de dienstverlening van de overheid. Zo levert het project 'Stroomlijning Basisgegevens' een bijdrage aan de beschikbaarstelling van basisbestanden van de overheid, waardoor zowel een hogere efficiency van de overheidsdienstverlening als een reductie van administratieve lasten voor het bedrijfsleven wordt bereikt.

Ook kunnen investeringen bijdragen aan een betere informatie-uitwisseling en samenwerking tussen overheden. Investeringen in ICT kunnen echter geen

coördinatieproblemen tussen overheden oplossen. Bij een rendementsvolle strategie zal steeds goed gekeken moeten worden naar de oorzaak van coördinatieproblemen en de mogelijkheden en beperkingen die ICT heeft om deze te slechten.

De meeste projecten die op dit terrein zijn ingediend, lijken echter te grootschalig van opzet. Daarbij is ook van belang dat grootschalige investeringen een aanzienlijk beroep zouden doen op de arbeidsmarkt in deze sector: een selectieve aanpak is daardoor extra gewenst. In die selectiviteit en fasering is het belangrijk aan te sluiten bij de behoeften van gebruikers.

Investeringen kunnen worden aangevuld met maatregelen op het gebied van wet- en regelgeving. Voor de overheid ligt er een taak om binnen het raamwerk van de Europese regelgeving randvoorwaardelijke zaken te regelen en onnodige barrières te slechten. Het gaat hier onder meer om onderwerpen als privacy, authenticiteit en auteursrecht. Zo vormt het doelbindingsprincipe in de privacywet (gegevens alleen gebruiken voor het doel waarvoor ze zijn ingewonnen) een belemmering voor beleidsopgaven op het gebied van toegankelijkheid van overheidsdata en administratieve lastenreductie voor het bedrijfsleven.

Daarnaast kan met het instellen van de juiste prijsprikkels in een prijsregime voor overheidsdata de maatschappelijke welvaart worden vergroot. Voor overheidsdata gelden momenteel verschillende prijsregimes: van gratis, verstrekingskosten volgens de Wet Openbaarheid van Bestuur (Wob), integrale verstrekingskosten (selectie en helpdesk) tot integrale kosten van data (inclusief inwinning en beheer). De juiste prikkels voor zowel afnemers als dataleveranciers om data toegankelijk te maken, kunnen de efficiency verhogen. Het in rekening brengen van marginale verstrekingskosten (inclusief de kosten van een selectie van data en de nazorg) lijkt het best bij dit principe aan te sluiten.

Deze maatregelen sluiten aan bij de beleidsopgaven voor het toegankelijk maken van overheidsdata, een administratieve lastenreductie voor het bedrijfsleven en voor een verhoging van de kwaliteit en efficiency van overheidsdienstverlening. Ze versterken de eerder genoemde investeringen.

Elektronische bereikbaarheid

Bij de communicatie infrastructuur staan investeringen niet centraal. Op dit terrein heeft de overheid met name een rol bij coördinatie, standaardisatie en het bevorderen van voldoende concurrentie. Het gaat hier bijvoorbeeld om Europese standaarden voor telecommunicatie, duidelijkheid over randvoorwaardelijke zaken bij UMTS, een coördinerende overheidsrol in de verdeling van frequenties en nummerruimtes in de ether en het regulerend optreden door de overheid om negatieve effecten van een natuurlijk monopolie op communicatie-infrastructuur aan banden te leggen. Investeringen in de informatie infrastructuur kunnen in beginsel aan de markt worden overgelaten. De overheid kan in specifieke gevallen bijdragen om bepaalde

ontwikkelingen te versnellen, maar een dergelijk beleid is in deze dynamische markt niet zonder risico.

Literatuur hoofdstuk 6

Actal, 2001, 'Jaarverslag 2000' Adviescollege Toetsing Administratieve Lasten, Den Haag

BZK, 1998, 'Actieprogramma elektronische overheid', Den Haag

BDO, 1999, 'Elektronische bestanden van het bestuur', Eindhoven

CBS, 2001, Statline

CPB, 1999, externe notitie administratieve lasten 99/45, Den Haag

Commissie Administratieve lasten (Slechte), 1999, 'regels zonder overlast', Den Haag

Commissie Andriessen, 2001, 'Slim Graafwerk; Samen werken aan glasvezel in de wijk',
Internet Society Nederland, Zoetermeer (www.isoc.nl)

Commissie Toekomst Overheidscommunicatie, 2001, 'In dienst van de democratie', Den Haag

EZ, 1999, 'De Digitale Delta', Ministerie van Economische Zaken

EZ, 2000, 'Voortgangsrapportage De Digitale Delta e-Europe voorbij', Den Haag

EZ en BZK, 2000, 'Internationale ICT-toets 2000', Ministeries van Economische Zaken en
Binnenlandse Zaken en Koninkrijkszaken, Den Haag

Europese Commissie, 1999, 'Actieprogramma e-Europe', Luxemburg

Tweede Kamer, 1999, Brief Minister Grote Steden- en integratiebeleid aan TK, 16 december
1999 (TK 26 387 nr. 4), Voortgang actieprogramma elektronische overheid 1999, Den Haag

Tweede Kamer, 2000, Brief Minister Grote Steden- en integratiebeleid aan TK, 18 december
2000 (TK 26 387 nr. 9), Voortgang actieprogramma elektronische overheid 2000, Den Haag

7 Kennisinfrastructuur

In dit hoofdstuk wordt achtereenvolgens ingegaan op de beleidsopgaven rond de kennisinfrastructuur (paragraaf 7.1), de beoordelingen van ingediende voorstellen (7.2) en mogelijke alternatieven voor investeringen (7.3).

7.1 Beleidsopgaven¹

7.1.1 Autonomievergroting

Uit recente beleidsnota's op de terreinen van onderwijs en wetenschap blijkt dat het kabinet streeft naar grotere autonomie voor scholen en onderzoekers.² De invloed van 'het veld' op de inrichting van het onderwijs en op de inhoud van de wetenschappelijke onderzoeksagenda neemt toe. Bij het technologiebeleid valt deze trend al langer te constateren: het beleid is niet gericht op specifieke technologieën, maar op stimulering van technologisch onderzoek over de hele linie met behulp van generieke regelingen.

Empirisch onderzoek naar de effecten van grotere autonomie is niet beschikbaar. Maar op theoretische gronden valt te beargumenteren dat deze trend goed past bij de overgang naar de kenniseconomie: in een steeds complexere samenleving ondervindt de overheid een toenemende informatie-achterstand ten opzichte van decentrale partijen. Een belangrijke beleidsuitdaging is daarom processen en incentive-structuren zo in te richten, dat decentrale partijen beslissingen nemen die in overeenstemming zijn met het algemeen belang.

7.1.2 Een sterkte/zwakte analyse in vogelvlucht

Uit internationaal vergelijkbare indicatoren voor de kenniseconomie ontstaat voor Nederland een gemengd beeld: op een aantal indicatoren is de score relatief hoog, op andere indicatoren scoort Nederland gemiddeld tot laag. In een enkel geval is de Nederlandse score weliswaar niet slechter dan elders, maar niettemin zorgwekkend (vroegtijdige schoolverlaters, lerarentekorten).

Sterktes

De belangrijkste sterktes van de Nederlandse kenniseconomie zijn (CPB, 2002):

¹ Deze paragraaf is gebaseerd op CPB (2002).

² Zie OCW (1999), EZ (2000) en de recente Onderwijsbeleidsbrieven van de OCW-bewindslieden. Ter illustratie een paar citaten: 'Ten aanzien van inhoudelijke sturing past de overheid een terughoudende opstelling' (OCW, 1999, blz. 16). 'Was het tot voor kort zo dat de overheid het proces voor de inrichting van het onderwijs vergaand aangaf, de komende jaren zullen scholen zelf meer dan ooit de verantwoordelijkheid dragen voor de ontwikkeling van het onderwijs. Zover zijn we nu nog niet, maar het is de richting waarin wij willen gaan' (OCW, 2000, blz. 4).

Onderwijs: Ons land kent een relatief hoog gemiddeld opleidingsniveau. Ook het aandeel van de bevolking met een HBO- of WO-diploma is relatief hoog. Nederlandse werknemers en leerlingen scoren goed bij internationaal vergelijkbare toetsen.

Wetenschappelijk onderzoek: De onderzoeksproductie per onderzoeker is hoog. Het bedrijfsleven draagt relatief veel bij aan de uitgaven voor onderzoek bij publieke kennisinstellingen. Dit laatste wijst erop dat dit onderzoek relevant is voor het bedrijfsleven.

Innovatief onderzoek bij bedrijven: De immateriële investeringen (R&D-uitgaven, marketinguitgaven, uitgaven voor software, betaalde royalty's) zijn relatief omvangrijk. Het percentage innoverende bedrijven is hoog.

Zwaktes

Op de volgende onderdelen scoort de Nederlandse kenniseconomie minder goed:

Onderwijs: Het aantal vroegtijdig schoolverlaters is hoog. De onderwijsprestaties van achterstandsgroepen zijn zorgwekkend (ook in veel andere landen). Het onderwijs kampt met grote tekorten aan leraren.

Wetenschappelijk onderzoek: Octrooien van Nederlandse bedrijven verwijzen zelden naar Nederlands onderzoek, hetgeen kan betekenen dat wetenschappelijk onderzoek niet relevant is voor octrooieerbare innovaties bij bedrijven. Enquêtes onder bedrijven wijzen uit dat universiteiten en andere publieke kennisinstellingen geen belangrijke informatiebron zijn voor innoverende bedrijven.

Innovatief onderzoek bij bedrijven: De R&D-uitgaven van het Nederlandse bedrijfsleven zijn relatief laag, deels door het Nederlandse specialisatiepatroon.

Onduidelijkheden

De beschikbare indicatoren leveren niet altijd een duidelijk beeld op van de Nederlandse score.

Er is sprake van:

- Conflicterende indicatoren: benutting bij wetenschappelijk onderzoek, R&D uitgaven versus immateriële investeringen bij technologisch onderzoek, het aantal leerlingen per docent (waarbij het beeld wisselt per onderwijstype), beloning leraren (waarbij het beeld wisselt tussen soorten docenten).
- Ontbrekende indicatoren, met name waar het gaat om kwaliteit: van schoolgebouwen, van ICT-voorzieningen, van het middelbaar beroepsonderwijs en van het hoger onderwijs.

7.1.3 Indicatoren als eerste stap

Het zojuist geschetste beeld leent zich niet voor eenvoudige generalisaties van het type: de kwaliteit van de Nederlandse kennisinfrastructuur is goed of slecht. Het beeld is niet zwart/wit: tegenover relatief goede scores op een flink aantal indicatoren staan serieuze zorgpunten. Subjectieve oordelen en voorkeuren spelen een rol bij de weging van de verschillende

indicatoren. Het totaaloordeel over de Nederlandse kenniseconomie blijkt gevoelig te zijn voor de gekozen indicatoren en voor het gekozen wegingsschema. Subjectieve oordelen spelen ook een rol bij het beoordelen van signalen over de kwaliteit van de kennispijlers. Dergelijke signalen zijn vaak niet uit te drukken in kwantitatieve en internationaal vergelijkbare indicatoren, maar kunnen niettemin wijzen op een ernstig probleem.

Indicatoren zijn slechts een eerste stap in een beleidsgerichte analyse. Om vast te kunnen stellen waar een rol ligt voor nieuw of aangepast overheidsbeleid, is nog een aantal analysestappen nodig. Een definitief oordeel is pas mogelijk na een maatschappelijke afweging van kosten en baten. Vaak ontbreekt de vereiste informatie voor een dergelijke analyse. De gevolgen van kennisbeleid voor de welvaart zijn daarom voor een belangrijk deel onduidelijk. Dit pleit voor een lerend beleid met ruimte voor experimenten.

7.1.4 Beleidsopgaven

Uit de sterke/zwakte analyse komt een gemengd beeld naar voren. De Nederlandse prestaties op kennisgebied zijn niet slecht, maar zijn op een aantal aspecten voor verbetering vatbaar (zie hierboven, onder zwaktes). Voor het bepalen van de beleidsopgaven op kennisgebied zijn verder de volgende overwegingen van belang:

- Het maatschappelijk rendement van extra investeringen in kennis is vaak moeilijk vast te stellen, en nog moeilijker te voorspellen. Toch blijkt het mogelijk om op basis van een economische analyse te komen tot een beoordeling van de ingediende projectvoorstellen. Criteria zoals legitimiteit, haalbaarheid, concreetheid, draagvlak en onderbouwing van de kosten vormen tezamen een relatief fijnmazige zeef.
- Beleidsopties rond kennis omvatten niet alleen de inzet van extra publieke middelen, maar ook *institutionele vernieuwing*: veranderingen in de vormgeving van beleid.
- De gevolgen van dergelijke veranderingen zijn vaak niet goed te voorspellen. Dit vraagt om lerend kennisbeleid, dat bestaat uit de stappen onderzoeken, experimenteren en evalueren:
 - Onderzoeken, daar waar dit mogelijk is, in hoeverre beleidswijzigingen nodig zijn; bijvoorbeeld bij prestatie- en benuttingsprikkel bij wetenschappelijk onderzoek, of bij kwaliteitsprikkel bij hoger onderwijs.
 - Experimenten, op beperkte schaal, met institutionele hervormingen waarvan gunstige effecten worden verwacht, bijvoorbeeld op basis van buitenlandse ervaringen.
 - Evalueren van de uitkomsten van deze experimenten.

Paragraaf 7.3 presenteert een aantal voorbeelden van beleidsopties gericht op lerend kennisbeleid.

7.2 Beoordelingen

De beoordelingen zijn ingedeeld in twee categorieën:

- beoordelingen van 'reguliere' voorstellen (subparagraaf 7.2.1)
- beoordelingen van thema's ingediend in het ICES/KIS traject (7.2.2)

7.2.1 Reguliere voorstellen

Schoolgebouwen

De verschillende voorstellen voor aanpassing en verbetering van schoolgebouwen hebben een aantal gunstige eigenschappen, maar de effectiviteit is moeilijk in te schatten omdat op dit punt veelal geen onderzoek beschikbaar is. Niettemin is het project 'Modernisering Schoolgebouwen VMBO' (OC3) als robuust beoordeeld. Het betreft een forse aanmoedigingspremie voor het versnellen van investeringen in (ver)nieuwbouw in het Voorbereidend Middelbaar Beroepsonderwijs. Het doel is het aantrekkelijker maken van het VMBO voor leerlingen en docenten. Dit kan bijdragen aan minder schooluitval en aan betere onderwijsprestaties in het algemeen. Een sterk punt van dit voorstel is dat het kwaliteitsverbetering in het onderwijs tot stand brengt zonder extra beslag op schaarse leerkrachten. Bovendien zijn de potentiële baten groot, omdat het schooltype VMBO op verschillende punten (aantrekkelijkheid, schooluitval) relatief slecht scoort in vergelijking met andere schooltypen.

Het project 'Modernisering VO schoolgebouwen' (OC4) behelst het creëren van werkplekken voor leraren in het Voortgezet Onderwijs (één werkplek per drie personen). Doel is het vergroten van de aantrekkelijkheid van het lerarenvak. In hoeverre werkplekken echter daadwerkelijk bijdragen aan de aantrekkelijkheid van het lerarenvak en aan het terugdringen van lerarentekorten, is onzeker. De werkplekken zijn niet afgezet tegen alternatieven, zoals het beschikbaar stellen van laptops, of een eigen invulling van verbetering van arbeidsvoorwaarden door de scholen (lump-sum uitkering). Aangezien de uitgangssituatie van scholen in termen van huisvesting en ruimte belangrijk kan verschillen, is dit een belangrijk punt. Tegen deze achtergrond is het project als opwaardeerbaar beoordeeld.

De claim 'Het multifunctionele schoolgebouw' (OC5) betreft huisvesting van (primair en voortgezet) onderwijs en buitenschoolse opvang in één gebouw. Dit kan bijdragen aan een hogere arbeidsparticipatie van vrouwen, door het verminderen van 'breng/haal'-problemen. Voorzover het project ook uitbreiding behelst van het aantal plaatsen voor kinderopvang kan de beschikbaarheid van personeel een knelpunt vormen. Verder is niet duidelijk of huisvesting op één locatie efficiënt is, en of lokaal behoefte bestaat aan multifunctionele schoolgebouwen. De claim wordt als opwaardeerbaar beschouwd.

Het project 'Schoolgebouwen' (DH27) beoogt in Den Haag basisscholen geschikt te maken voor educatie van kinderen van 2,5 tot 4 jaar; bij deze scholen wijkvoorzieningen te creëren; VMBO scholen te moderniseren; en in het voortgezet onderwijs werkplekken voor leraren en andere voorzieningen te realiseren. Het voorstel is als zwak/onbeoordeelbaar beoordeeld. De effectiviteit en de efficiëntie zijn onduidelijk en onzeker. Uitgaande van einddoelen (beter opgeleide leerlingen, sociale cohesie) lijken er belangrijke alternatieven te zijn zoals (verdere) salarisverhoging voor leraren (maakt het vak ook aantrekkelijker), vervroeging van de leerplicht, kleinere klassen, extra 'remedial teachers' en buurthuizen los van scholen.

ICT en onderwijs

Een reeks voorstellen heeft betrekking op een grotere rol van ICT in onderwijs en cultuur. Het project 'Innovatie en dynamiek in het leren' (OCI; claim 2,56 mld euro) beoogt een uitbreiding van ICT-voorzieningen (hardware en software) bij scholen. Er gebeurt al het een en ander op dit terrein: over de periode 1999-2003 wordt in ICT op scholen ca. 280 euro per leerling geïnvesteerd (ca. 56 euro per jaar). Er is geen onderzoek beschikbaar naar de relatie tussen sommige van de genoemde ICT-voorzieningen (breedbandaansluitingen, hogere pc-dichtheid) en de kwaliteit van het onderwijs. Een alternatief is het formuleren van duidelijke doelstellingen rond ICT (kerndoelen/eindexameneisen), gekoppeld aan een generieke verhoging van het schoolbudget. Scholen kunnen dan verschillende ICT-voorzieningen afwegen tegen elkaar en tegen andere aanwendingsmogelijkheden zoals een apart computerlokaal. De claim is beoordeeld als opwaardeerbaar.

Het voorstel 'e-Cultuur' (OC2)³ beoogt het digitaliseren en beschikbaar stellen van cultureel beeld- en geluidsmateriaal. Dit voorstel lijkt effectief, maar er bestaan onduidelijkheden over de vraag naar dit materiaal en over de wijze waarop een en ander wordt geconcretiseerd. Gezien de dalende kosten van digitalisering is een heldere prioritering en temporisering zinvol. Verder zijn er onzekerheden over de gekozen technologie (breedband) en over auteursrecht. Het voorstel is als opwaardeerbaar beoordeeld.

De claim 'Arbeidsmarktplan: onderwijs' (ZD30) van het landsdeel Zuid beoogt middels aantrekkelijker onderwijs en beïnvloeding van studiekeuzes tekorten aan technisch personeel in Zuid-Nederland te verminderen. Het voorstel is als opwaardeerbaar beoordeeld, met name vanwege onzekerheden en onduidelijkheden rond de effectiviteit van de maatregelen.

De claim 'Arbeidsmarktplan: Employability' (ZD31) van landsdeel Zuid wil ziekte en arbeidsongeschiktheid verminderen met voorlichting (en onderwijs); ook dit voorstel is gezien onzekerheden over de effecten als opwaardeerbaar beoordeeld.

³ Bij de beoordeling van dit voorstel is ondersteuning verleend door TwynstraGudde.

Het voorstel 'Leven Lang Leren' (OC8) beoogt omvorming van instellingen voor (lager en middelbaar) beroepsonderwijs tot 'open leercentra', die naast initieel onderwijs ook onderwijsfaciliteiten bieden aan het bedrijfsleven. De noodzaak van extra subsidies bovenop de bestaande fiscale subsidies, is echter niet aangetoond. Bovendien lijkt stimulering van leven lang leren via subsidiering van het publieke aanbod niet de meest effectieve weg. Private onderwijsaanbieders spelen reeds een belangrijke rol op de markt voor postinitieel onderwijs. Er zijn aanwijzingen dat non-participatie aan postinitiële scholing vooral te maken heeft met het ontbreken van scholingsprikkel bij werkenden. De claim is daarom als zwak/onbeoordeelbaar beoordeeld.

Het project 'Groene Kennisinfrastructuur' (LN21) omvat vier deelprojecten: 'Modernisering schoolgebouwen', 'Herontwerp van opleidingen', 'Versterking relatie beroepsonderwijs - bedrijfsleven' en 'Kennis delen'. De informatie per deelproject is zo summier dat een inhoudelijk oordeel hierover niet mogelijk is. Het voorstel is als zwak/onbeoordeelbaar beoordeeld.

De overige voorstellen op dit terrein zijn als zwak/onbeoordeelbaar beoordeeld; een belangrijke factor daarbij is dat veelal de noodzaak en/of de effectiviteit van deze investeringen niet is aangetoond. Daarnaast is vaak onduidelijk welke activiteiten met de claims worden gefinancierd, op welke wijze specifieke maatregelen en locaties worden geselecteerd. Ook is soms niet helder of er wel vraag naar de betreffende voorzieningen is.

Kennisparken

Het project 'Kenniscampus Leeuwarden' (NO17)⁴ beoogt de samenwerking tussen drie hogescholen te versterken, onder meer door fysieke concentratie op één kenniscampus. Er bestaan onzekerheden over de mate van bereidheid tot deze samenwerking en over de efficiëntie-voordelen van samenwerking. Daar staat tegenover dat het project kan bijdragen aan de versterking van de kennisinfrastructuur - en daarmee aan verkleining van de economische achterstand - van het Noorden. Tegen deze achtergrond is het voorstel als opwaardeerbaar beoordeeld.

Het voorstel 'Kennisparken en technocentra' (O22; claim 381 mln euro) van het landsdeel Oost beoogt kennisclusters te versterken door bedrijventerreinen voor high-tech bedrijven op universiteitsterreinen te creëren. De te bereiken effecten en de relatie daarvan met de in te zetten middelen zijn echter onduidelijk en onzeker. Het voorstel is als zwak/onbeoordeelbaar beoordeeld.

⁴ Bij de beoordeling van dit voorstel is ondersteuning verleend door TwynstraGudde.

Tabel 7.1 Kennisinfrastructuur (excl. ICES/KIS); kernresultaten per subdossier

		mln euro	Oordeel
Schoolgebouwen			
OC3	Modernisering VMBO schoolgebouwen	318	A
OC4	Modernisering VO schoolgebouwen	143	B
OC5	Het multifunctionele schoolgebouw	619	B
DH27	Schoolgebouwen	90	C
ICT en onderwijs			
OC1	Innovatie en dynamiek in het leren	2559	B
OC2	Investeren in Cultuur	113	B
ZD30	Arbeidsmarktplan: Onderwijs	51	B
ZD31	Arbeidsmarktplan: Employability	18	B
OC8	Leven Lang Leren	1407	C
LN21	Groene kennisinfrastructuur	839	C
OC7	Startkwalificatie beroepsbevolking	567	C
ZH29	Kennisstructuur Zuidvleugel	241	C
BZ6	Elektronische Dienstverlening overheid Onderwijs	178	C
DH28	ICT in onderwijs	158	C
SZ2	Expertisecentrum digitale vaardigheden	45	C
Kennisparken			
NO17	Kenniscampus Leeuwarden	25	B
O22	Kennisparken en technocentra	381	C

7.2.2 ICES-KIS

De ICES heeft het CPB verzocht richtinggevende uitspraken te doen over de wenselijkheid van extra investeringen rond een achttal kennisthema's. Een aparte notitie doet verslag van de aanpak en van de uitkomsten (zie bijlage F). Deze subparagraaf bevat een korte samenvatting van de resultaten.

De ICES-KIS-thema's zijn volgens een andere procedure beoordeeld dan de reguliere ICES-voorstellen. Eén van de verschillen betreft de voor de beoordeling beschikbare tijd: voor het beoordelen van de 130 ICES-KIS projecten was slechts een maand beschikbaar. Door de krappe planning was het ook niet mogelijk de andere planbureaus bij de beoordeling te betrekken. De verantwoordelijkheid voor de ICES-KIS beoordelingen berust dan ook geheel bij het CPB.

De beoordeling van de kennisthema's is gebaseerd op 130 voorstellen (investeringspakketten), verdeeld over de thema's. Van deze 130 voorstellen zijn er 104 beoordeeld. Een aantal kleinere projecten, die niet van belang zijn voor het oordeel op thema-niveau, zijn buiten beschouwing gebleven.

Op basis van de ingediende voorstellen is nagegaan in hoeverre een schifting mogelijk is in kansrijke en minder kansrijke thema's. Deze schifting heeft, vanwege de beperkte tijd die voor

de bestudering van de voorstellen beschikbaar is, een globaler karakter dan de andere beoordelingen in dit rapport. Het is van belang te benadrukken dat deze quick scan een aantal belangrijke vragen onbeantwoord laat:

- Financiële onderbouwing: binnen het bestek van deze quick-scan was het niet mogelijk te toetsen in hoeverre de gevraagde ICES-bijdragen realistisch zijn. Overigens staat de aangeleverde informatie een oordeel hierover vrijwel nooit toe.
- Noodzaak additioneel onderzoek: rond elk van deze thema's zijn reeds onderzoeksgroepen actief. In hoeverre additionele inspanningen nodig zijn om beleidsdoelstellingen te halen is in dit stadium niet goed te beoordelen.
- Beschikbaarheid onderzoekers: de gevraagde impuls komt in een aantal gevallen bovenop lopende beleidsintensiveringen. Het is de vraag of forse extra budgetten op korte termijn kunnen worden besteed zonder concessies te doen aan de onderzoekskwaliteit.⁵
- Effecten op welvaart: effecten op economische groei, duurzaamheid of andere aspecten van welvaart zijn niet in kaart gebracht. Dat zou overigens ook na een meer uitgebreide analyse buitengewoon lastig (zo niet onmogelijk) blijken, vanwege fundamentele onzekerheden.

Tabel 7.2 vat de resultaten van de quick-scan op themaniveau samen.

Tabel 7.2 Samenvattend oordeel kennisthema's			
Thema	A	B	Totaal beoordeeld
	aantal voorstellen (totale ICES-KIS bijdrage, mln euro)		
A. Systeeminnovaties	1 (11,3)	5 (116,6)	11 (241,8)
B. ICT	1 (43,1)	12 (426,4)	20 (648,1)
C. Competenties in de kennismaatschappij	0	3 (125,1)	6 (137,5)
D. Ruimtegebruik	3 (171,3)	7 (200,9)	17 (572,9)
E. Kennisoverdracht en MKB	0	2 (21,1)	8 (103,0)
F. Duurzaamheid	5 (94,0)	7 (144,1)	24 (479,1)
G. Life sciences	4 (88,0)	7 (182,1)	16 (335,9)
Life sciences zonder Genomics-projecten	3 (63,0)	3 (28,8)	11 (157,6)
H. Microsysteem- en nanotechnologie	0	2 (122,1)	2 (122,1)
Totaal	14 (407,8)	44 (1338,4)	104 (2640,5)

⁵ Zo stelt het kabinet voor genomics gedurende de periode 2001-2006 reeds 181,5 mln euro beschikbaar, dus bijna 36,5 mln euro per jaar. Dit betekent reeds een forse extra vraag naar genomics-onderzoekers. De Tijdelijke Adviescommissie Infrastructuur Genomics merkte hier in april jl. nog over op: "Er bestaan (minstens) zo'n kleine 400 vacatures - door vacante en extra formatieplaatsen - in Nederland op het gebied van genomics en direct aan genomics verwante disciplines bij de onderzoeksinstituten en het bedrijfsleven. [...] De algemene verwachting is dat het probleem van de openstaande genomics vacatures de komende jaren zal blijven".

Van de 104 beoordeelde voorstellen ontvangen er 14 de kwalificatie A (zonder de Genomics-projecten worden de cijfers 99 respectievelijk 13). De totale claims van deze voorstellen bedragen 408 mln euro. Van deze 14 voorstellen hebben 12 voorstellen betrekking op de thema's Ruimtegebruik, Duurzaamheid, en Life sciences (en zonder de Genomics-projecten 12 van de 13). De voorstellen dragen bij aan innovaties in waterbeheer en ruimtegebruik, verwerkingstechnologieën en op medisch terrein cel- en weefseltechnologie. In dit stadium kunnen deze drie thema's derhalve sterk worden genoemd. Het definitieve oordeel over de ICES-KIS projecten binnen deze thema's zal echter afhangen van de nadere uitwerking op projectniveau. De overige vijf thema's krijgen in deze fase het predikaat opwaardeerbaar of zwak. Zij sluiten onvoldoende aan bij de behoefte in de markt, zij vormen slechts een beperkte aanvulling op bestaande investeringen of de ingediende projecten lijken niet primair een legitieme overheidstaak.

Het thema ICT omvat een flink aantal voorstellen die als opwaardeerbaar zijn beoordeeld. Veel van die voorstellen roepen vragen op over de mate waarin marktpartijen niet zelf in (een deel van) de voorgestelde activiteiten kunnen voorzien, waardoor additionele overheidssteun (deels) onnodig is. Maar ook de beoordeling op de andere criteria gaf geen reden tot een hogere beoordeling van het thema. Het totaal oordeel van het thema is daarom opwaardeerbaar.

Voor het oordeel over het thema Competenties in de Kennismaatschappij is vooral het oordeel over één van de voorstellen, 'Impuls voor het wetenschapspersonneelsbeleid', relevant. Hoewel dit project een legitiem probleem adresseert, namelijk een dreigend tekort aan hoog opgeleid personeel voor wetenschappelijke instellingen, is de gekozen aanpak niet overtuigend. Het voorstel behelst namelijk inzet van extra middelen voor talentvolle onderzoekers op andere projecten uit de huidige ICES-KIS-ronde. Echter, de kosten van die onderzoekers zijn al opgenomen in de begrotingen van die projecten. Het project behelst voorts financiering van de vrijgevallen plekken van onderzoekers die op ICES-projecten gaan werken. Hiervoor geldt iets soortgelijks: bestaande budgetten voorzien reeds in de financiering van deze onderzoeksbanen. De andere ICES-KIS voorstellen zouden de noodzaak van deze extra middelen voor het aantrekken van onderzoekers moeten onderkennen en in de aanvraag meenemen. Het voorstel lijkt dan ook dubbelop. Ook de overige projecten binnen dit thema scoren vaak zwak.

Het oordeel over het thema Kennisoverdracht en het MKB is kort samengevat gebaseerd op de volgende overwegingen. Van 5 van de 8 beschouwde pakketten is de inhoud niet duidelijk. Bij de drie resterende pakketten bestaan vragen over de legitimiteit.

Binnen het thema Microsysteem- en nanotechnologie hangt het oordeel vooral af van de kwaliteit van het projectvoorstel Nanoned (gevraagde ICES-bijdrage 113 mln euro). Dit voorstel scoort een B, mede vanwege het ontbreken van een duidelijk draagvlak bij potentiële gebruikers. Onderzoek naar nanotechnologie heeft volgens de indieners een sterk fundamenteel karakter. In de huidige vorm gaat het voorstel toch uit van zeer forse private bijdragen, zonder dat voldoende zicht wordt geboden op het realisme hiervan.

Deze opmerkingen zijn relevant voor het vervolgtraject. De definitieve vaststelling van de beschikbare budgetten per thema is pas mogelijk nadat gedetailleerde projectvoorstellen zijn ingediend en beoordeeld door organisaties als NWO, KNAW en SENTER. Een optie die daarom serieuze overweging verdient is budgetten niet nu al te oormerken voor specifieke (sub-)thema's. Immers, oormerken dwingt de instanties die de gelden verdelen (NWO, KNAW, regie-orgaan) om middelen in te zetten voor het betreffende (sub-)thema, ook als dit betekent dat de kwaliteitslat lager moet worden gelegd. Dit valt te vermijden door de budgethouder op te dragen binnen een breed gedefinieerd (cluster van) thema's de onderzoeksmiddelen uit te zetten bij de beste onderzoekers.

7.2.3 **Conclusie: beleidsopgaven en investeringsvoorstellen**

In hoeverre sluiten de investeringsvoorstellen aan op de in paragraaf 7.1 genoemde zwaktes in de Nederlandse prestaties op kennisgebied? Deze vraag is niet eenvoudig te beantwoorden, omdat de ingediende voorstellen vaak niet expliciet verwijzen naar een bepaalde zwakte. Met deze kanttekening kunnen de volgende observaties worden gemaakt:

Onderwijs

- Het probleem van een hoog aantal vroegtijdig schoolverlaters, of van achterblijvende onderwijsprestaties van achterstandsgroepen, komt expliciet aan de orde in OC3, modernisering VMBO schoolgebouwen. Daarnaast is het mogelijk dat andere onderwijsprojecten, zoals ICT in het onderwijs (OC1) een bijdrage leveren aan betere prestaties op deze terreinen. Bij de huidige stand van kennis is hierover echter weinig met zekerheid te zeggen.
- Verbetering van de arbeidsvoorwaarden van leraren kan een bijdrage leveren aan vermindering van het lerarentekort. OC4 (modernisering schoolgebouwen VO) en ZD30 (Arbeidsmarktplan: onderwijs) zijn hierop gericht, maar de effectiviteit van de voorgestelde maatregelen is onduidelijk.

Wetenschap

- Veel van de ICES-KIS projecten besteden aandacht aan de betrokkenheid van gebruikers, met name van het in Nederland gevestigde bedrijfsleven, bij de voorbereiding en uitvoering. In een later stadium - wanneer de ICES-KIS projecten verder zijn uitgewerkt - moet deze betrokkenheid nader worden ingevuld.

Technologie

- De ICES-KIS projecten kunnen additionele R&D-uitgaven door het Nederlandse bedrijfsleven uitlokken, maar in dit stadium is dit effect nog erg onzeker.

Beleidsexperimenten blijven onderbelicht

Zoals aangegeven in paragraaf 7.1 is de effectiviteit van veel kennismaatregelen moeilijk te voorspellen. Lerend beleid vraagt dan om experimenteren en evalueren. In de ingediende voorstellen wordt echter weinig aandacht besteed aan beleidsexperimenten. Bij een aantal van de met B beoordeelde voorstellen valt te overwegen op kleine schaal van start te gaan met experimenten. De volgende paragraaf noemt hiervan een aantal voorbeelden.

7.3 Beleidsopties

Een goed vertrekpunt bij de keuze van beleidsopties op kennisgebied is de vraag: hoe kunnen we met de beschikbare middelen het onderwijs en onderzoek het beste verbeteren? In algemene zin luidt het antwoord: door het geld daar in zetten waar het maatschappelijk rendement het hoogst is. Zoals elders uiteengezet scoort beleid gericht op preventie van onderwijsachterstanden op jonge leeftijd dan hoog. Voor dit soort beleid komt echter langs reguliere weg al veel extra geld beschikbaar.

Ook andere beleidsopties zijn, op basis van theoretische overwegingen en/of buitenlandse ervaringen, veelbelovend. De effectiviteit en efficiency van deze beleidsopties in de Nederlandse context is echter onzeker. Dit pleit voor lerend beleid, gericht op experimenteren en evalueren. Een aantal voorbeelden van dergelijk lerend beleid volgen hieronder.

Optie 1: experiment rond teambeloning onderwijs

Onder teambeloning wordt hier verstaan: bonussen voor docententeams op basisscholen en scholen voor voortgezet onderwijs, uit te keren aan de scholen die de sterkste verbetering in prestaties laten zien (betere CITO/eindexamenresultaten, minder (allochtone) uitval). Het CPB heeft in eerdere publicaties (o.a. CPB 2002) al gewezen op gunstige uitkomsten bij buitenlandse experimenten (Israël, VS).

Optie 2: experiment rond publieke bekostiging private aanbieders MBO en HBO

Een andere optie is extra middelen in te zetten voor een experiment met publieke bekostiging van private onderwijsaanbieders in MBO en HBO (bijv. LOEI). Door schaalvergroting zijn in sommige regio's regionale onderwijsmonopolies ontstaan. Kwalitatieve signalen geven aanleiding voor bezorgdheid over de onderwijskwaliteit bij deze monopolies (zie bijvoorbeeld het jaarverslag van de onderwijsinspectie, of de keuzegids hoger onderwijs). Het creëren van een *level playing field* voor private aanbieders kan onderwijsmonopolies doorbreken. Dat kost wellicht iets, omdat een deel van de bestaande studentenpopulatie bij private instellingen dan voor bekostiging in aanmerking komt. De omvang van de kosten is afhankelijk van de vormgeving

van deze beleidsoptie: met een leeftijdsgrens van 30 jaar zijn de kosten waarschijnlijk laag. Een optie is experimenteren met een beperkt aantal opleidingen (bijv. HEAO).

Optie 3: prestatie-bekostiging wetenschappelijk onderzoek universiteiten

Het huidige verdeelmodel voor de financiering van universitair onderzoek hanteert bij de verdeling van beschikbare middelen over de 13 universiteiten een verdeelsleutel gebaseerd op vaste aandelen (onveranderd sinds begin jaren '80). Onderzoeksprestaties of studentenaantallen spelen bij de verdeling over universiteiten geen rol. Een dergelijk model bevat geen kwaliteitsprikkel, en garandeert evenmin dat onderzoeksmiddelen terechtkomen bij de beste onderzoekers. Vanwege toenemende tekorten aan onderzoekers, en vanwege toenemende internationale mobiliteit van onderzoekers, neemt het belang van een goed onderzoeksklimaat van top onderzoekers toe. Dit pleit voor een bekostigingsmodel waarin onderzoeksprestaties beloond worden met onderzoeksfinanciering. Zoals elders uiteengezet (CPB, 2002), verdient een experiment met het Engelse model serieuze overweging.

Optie 4: universitaire unit beleidsexperimenten en evaluaties

Een laatste optie behelst het oprichten van een experimenteer- en evaluatie-unit, onder te brengen bij één of meer universiteiten. Een dergelijke onafhankelijke unit bundelt expertise rond het opzetten van beleidsexperimenten, en krijgt de opdracht (en misschien ook bepaalde bevoegdheden) mee te werken aan het opzetten van experimenten en het evalueren van kennisbeleid bij de verschillende departementen. De kwaliteit (en trouwens ook met de kwantiteit) van serieuze beleidsevaluaties laat nog veel te wensen over. Hier is nog een belangrijke inhaalslag mogelijk.

Investeren in kennis: do's en dont's

De geschetste opties behelzen vooral institutionele hervorming, en niet zozeer de inzet van extra middelen. De oordelen over de investeringsprojecten eerder in dit hoofdstuk geven evenmin aanleiding tot een forse extra inzet van middelen (waarbij overigens de belangrijke aantekening past dat definitieve beoordelingen van projecten ingediend in het kader van ICES-KIS pas beschikbaar zullen zijn in 2003). Zijn extra investeringen in de kennisinfrastructuur dan helemaal niet wenselijk? Kunnen alle knelpunten opgelost met institutionele vernieuwing, of blijven belangrijke investeringskansen op kennisgebied dan onbenut?

Dit zijn belangrijke vragen, waarop helaas geen eenvoudig antwoord mogelijk is. Voor een goede kwantitatieve ex ante analyse van kennisinvesteringen ontbreekt de vereiste informatie.

Investeren in kennis heeft daarom - noodzakelijkerwijs - grotendeels het karakter van tasten in het duister. Anders geformuleerd: we weten eenvoudigweg niet of extra overheidsuitgaven aan wetenschappelijk onderzoek, onderwijs, R&D-subsidies een hoog maatschappelijk rendement

hebben. Sterker nog, het is veelal onduidelijk hoe extra middelen het meest doelmatig kunnen worden ingezet. Een oordeel over de wenselijkheid en allocatie van extra kennisinvesteringen kan dus niet alleen gebaseerd zijn op cijfermatige analyses vooraf.

Het formuleren van de *do's* op kennisgebied is daarom verre van eenvoudig. De volgende twee *do's* vormen hierop een uitzondering, de eerste wellicht iets duidelijker dan de tweede:

1. De onzekerheid over de effecten van extra middelen pleit - nogmaals - voor lerend beleid, met als sleutelbegrippen experimenteren en evalueren.
2. Institutionele vernieuwing kan 'smeergeld' vergen, bijvoorbeeld om scholen en universiteiten ertoe te bewegen mee te doen aan experimenten rond institutionele vernieuwing.

Wat zijn de *dont's* rond kennisinvesteringen? Wat is in ieder geval *geen* verstandige aanwending van extra middelen? Hierbij gaat het om de doelmatigheidsvraag. Ook deze vraag laat zich niet gemakkelijk beantwoorden, maar één *don't* betreft centrale sturing. Decentraal is immers vaak meer informatie beschikbaar over de wijze waarop middelen het beste kunnen worden ingezet: wat zijn de behoeftes op deze school (huisvesting, computers, leermiddelen)? Welk onderzoeksproject heeft de beste kans van slagen? Dit pleit voor een generieke inzet van middelen. Bijkomend voordeel van een dergelijke uitgangspunt zijn de lagere uitvoeringskosten, zowel voor overheid als voor ontvanger. Het kan soms wenselijk zijn deze decentrale beslissingen bij te sturen, maar alleen indien decentrale beslissingen te weinig rekening houden met het algemeen belang (externe effecten), én indien de overheid over de informatie en de instrumenten beschikt die nodig zijn om decentrale beslissingen in de gewenste richting te kunnen beïnvloeden. Aan deze laatste eis is in de praktijk lang niet altijd voldaan.

Literatuur hoofdstuk 7

CPB, 2002, 'De pijlers onder de kenniseconomie: opties voor institutionele vernieuwing', Centraal Planbureau, januari 2002, www.cpb.nl/goto/kenniseconomie

EZ, 2000, 'De Kenniseconomie in zicht', Ministerie van Economische zaken, Den Haag

OCW, 1999, 'Wie oogsten wil, moet zaaien; Wetenschapsbudget 2000', Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, Zoetermeer

OCW, 2000, 'Onderwijs in stelling: kracht en creativiteit voor de kennissamenleving', Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, Zoetermeer

8 Milieu

Binnen het milieubeleid wordt onderscheid gemaakt tussen verschillende thema's, zoals het broeikaseffect, geluidhinder en veiligheid. De milieuthema's vermisting en verdroging worden behandeld in hoofdstuk 4 'Natuur, landschap en water'.

In dit hoofdstuk wordt achtereenvolgens ingegaan op beleidsopgaven (paragraaf 8.1), de beoordelingen (paragraaf 8.2) en op mogelijkheden voor ander beleid dan investeringen (paragraaf 8.3).

8.1 Beleidsopgaven

8.1.1 Broeikasgassen en luchtkwaliteit

De uitstoot van broeikasgassen, waarvan het gas kooldioxide (CO₂) de belangrijkste is, kan leiden tot klimaatverandering. Deze uitstoot vormt een hardnekkig milieuprobleem vanwege het mondiale karakter en het feit dat deze uitstoot via energiegebruik (vooral nog) sterk gerelateerd is aan economische ontwikkeling. Voor 2010 lijkt bij het vigerende binnenlandse beleid het Nederlandse emissiedoel niet haalbaar (tabel 8.1). Hierbij moet worden aangetekend dat de overheid beoogt om daarnaast voor 2010 een emissiereductie van 20 mln ton CO₂-equivalenten te kopen in het buitenland. Als dat slaagt, resteert er een binnenlandse taakstelling, afhankelijk van economische groei en succes van beleid, van nul tot zeven miljoen ton. Om ambitieuze emissiedoelen op de langere termijn voor 2030 (NMP4) te halen, is een forse inspanning nodig.

Tabel 8.1 Emissiedoelen afgezet tegen verwachte niveaus met vigerend beleid

	doel	emissieniveau bij vigerend beleid (EC- en GC-scenario)
Klimaatverandering: CO ₂ (mln ton)	in 2010: 217-226 ^a in 2030: 70-100	in 2010: 212 – 240 ^a in 2030: 210 – 245
Verzurende stoffen: NO _x (mln kg) in 2010	231	278 – 292 ^a
Verzurende stoffen: NH ₃ (mln kg) in 2010	100	130 ^b
Verzurende stoffen: SO ₂ (mln kg) in 2010	46	70 – 73 ^a

Bron: RIVM (2000), VROM (2001), CPB/RIVM (2002).

^a CPB en RIVM (2002)
^b RIVM (2000)

De aanpak van emissies die zorgen voor grootschalige luchtverontreiniging en verzuring (onder andere stikstofoxiden (NO_x), zwaveldioxide (SO₂) en ammoniak (NH₃)) is evenals klimaatverandering een internationaal probleem, zij het dat het qua schaalniveau meer een Europees karakter heeft. Met de emissies van de verzurende stoffen gaat het de goede richting uit, dankzij nationaal en internationaal vigerend milieubeleid. Desondanks zijn hier extra

beleidsinspanningen nodig, omdat de doelen voor deze stoffen met het vigerende beleid niet zullen worden gehaald (tabel 8.1).

Ook op lokaal niveau bestaan luchtverontreinigingsproblemen. In 1999 is een richtlijn luchtkwaliteit van de Europese Unie van kracht geworden. De richtlijn heeft betrekking op zwaveldioxide, stikstofdioxide, fijn stof (PM_{10}) en lood. De grenswaarden (jaargemiddelden) voor NO_2 en PM_{10} zullen vanaf 2010 worden vastgesteld op $40 \mu\text{g}/\text{m}^3$. Toetsing aan deze grenswaarden levert op dat in 2000 de grenswaarde voor het jaargemiddelde voor stikstofdioxide in veel stedelijke gebieden wordt overschreden. Langs zo'n 700 kilometer weg wordt een overschrijding van de $40 \mu\text{g}/\text{m}^3$ norm berekend (Folkert et al., 2001). Bij uitvoering van het bestaande beleid verbetert de situatie ten opzichte van het jaar 2000 sterk: met name emissiereducerende maatregelen aan voertuigen (de 'EURO'-emissie-eisen aan personen-, bestel- en bedrijfsvoertuigen) zorgen er voor dat de mate van overschrijdingen in de periode 2010 - 2030 sterk zal afnemen (Folkert et al., 2001)

8.1.2 Geluidhinder

Veel mensen in Nederland ondervinden hinder door geluid. Door onder meer de hoge bevolkingsdichtheid en vele verkeersbewegingen in Nederland is bij ca 75% van de woningen sprake van een geluidsbelasting door weg-, rail- of luchtverkeer met meer dan 50 decibel (dB(A)), de streefwaarde voor nieuwbouwwoningen. In het Nationaal Milieubeleidsplan (NMP4) (VROM, 2001) streeft men naar een forse verbetering van de akoestische kwaliteit in stedelijk gebied, mede door aanpak van de rijksinfrastructuur. Op de langere termijn (2030) streeft men in diverse omgevingen – woongebieden, natuurgebieden, en dergelijke – een hoge geluidskwaliteit na.

Het zal een grote beleidsinspanning vergen om in 2010 en 2030 de gewenste geluidskwaliteit in de diverse leefomgevingen te verkrijgen. Met vigerend beleid zal de geluidhinder door het verkeer de komende decennia namelijk niet afnemen (RIVM, 2000). Ook de stiltegebieden in Nederland zullen door verkeerslawaai bij vigerend beleid naar verwachting verder worden aangetast.

8.1.3 Externe veiligheid

Het uitgangspunt van het NMP4-beleid is dat uiterlijk in 2010 niemand onvrijwillig mag worden blootgesteld aan een jaarlijkse overlijdenskans van meer dan één op één miljoen als gevolg van opslag, transport of gebruik van gevaarlijke stoffen. Uitzonderingen gelden voor luchtvaart en vervoer van gevaarlijke stoffen over de weg. Op dit moment worden in Nederland tenminste 23.000 inwoners blootgesteld aan een hoger overlijdensrisico. Naast luchtvaart vormen spoorwegemplacementen, bedrijven die gevaarlijke stoffen gebruiken, opslaan of produceren, LPG-tankstations, ammoniak-koelinstallaties en opslagen van bestrijdingsmiddelen en chemicaliën de belangrijkste risicobronnen.

De risico's zijn in de laatste tien jaar mogelijk enigszins toegenomen door de toenemende bebouwing met woningen en kantoren, met name rondom spoorwegen, wegen en luchthavens (RIVM, 2001).

8.1.4 Afval

De beleidstekorten binnen het thema afval zijn verschillend van aard. Bij de afvalinzameling ligt het tekort op het vlak van leefbaarheid van binnensteden (o.a. zwerfvuil) en onvoldoende hergebruik van afval. Bij verontreinigde waterbodems en baggerspecie is het probleem dat de opslagdepots voor specie vol raken en dat het laten liggen van de verontreinigde specie milieurisico's met zich mee brengt. Bij stortplaatsen en andere plaatsen met bodemverontreiniging is het tekort tweeledig. Enerzijds kan door de aanwezige verontreiniging de ruimte niet optimaal worden gebruikt. Anderzijds kunnen de verontreinigingen in de loop der tijd weglekken. Bij het afvalwaterbeheer in steden liggen tekorten in het niet goed functioneren van de afvalwaterketen waardoor overstorten van riolen plaatsvinden die gepaard gaan met gezondheidsrisico's. Bovendien zorgt het huidige rioolsysteem er onvoldoende voor dat regenwater nuttig kan worden gebruikt.

8.2 Beoordeling van investeringsvoorstellen

8.2.1 Broeikasgassen en luchtkwaliteit

De claim 'Klimaatneutrale energiedragers' (VR1) betreft vrijstelling van energiebelastingen voor duurzame energie. Fiscale stimulering biedt voor marktpartijen meer flexibiliteit dan een investeringssteun: zij kunnen zelf de mogelijkheden voor hun reactie selecteren (en daarmee kosten en baten afwegen). Wel is de claim in zijn uitwerking nog pril, vandaar dat het oordeel 'opwaardeerbaar' is gegeven. Andere energie/broeikasclaims (EZ4, EZ5, EZ6, VR2, VR4 en VR6) zijn opwaardeerbaar of zwak/onbeoordeelbaar, om verschillende redenen. Soms is een of ander weinig uitgewerkt en onderbouwd, soms zijn de effectiviteit en efficiency twijfelachtig. Op dit terrein zijn regulering en marktconforme instrumenten (heffingen, verhandelbare emissierechten) vaak betere instrumenten dan subsidiëring.

De claim 'Luchtverontreiniging rond snelwegen' (VW20) richt zich op het halen van luchtkwaliteitseisen bij snelwegen. De indieners beogen fysieke maatregelen: een gewijzigde inpassing van de weg, sloop van huizen, e.d. De claim is als zwak/onbeoordeelbaar beoordeeld. De voorgestelde aanpak om alleen te focussen op fysieke maatregelen voor het halen van luchtkwaliteitsnormen in 2010 lijkt niet efficiënt, mede omdat de knelpunten met het huidige (EU-)bronbeleid en mogelijke aanscherpingen daarvan in de toekomst al ten dele worden weggenomen. Daarnaast is het geclaimde bedrag van 1,5 mld euro niet onderbouwd. Voor het oplossen van deze problematiek is een selectieve aanpak nodig.

8.2.2 Geluid

Er zijn twee voorstellen voor vermindering van geluidshinder rond wegen en spoorwegen ingediend (VW18 en VR7), die tijdens het beoordelingsproces zijn samengevoegd tot één voorstel ('Innovatie geluidbeleid spoor, weg'). De claim heeft één robuust onderdeel: een innovatieprogramma voor geluidmaatregelen bij de bron. Met een geslaagd innovatieprogramma kunnen in de toekomst tegen lagere kosten dan met de huidige maatregelen (onder andere schermen, stil asfalt) relatief grote maatschappelijke baten worden gehaald. De rest van de claim - realisering van resultaten uit het innovatieprogramma - is zwak/onbeoordeelbaar omdat eerst de resultaten van het innovatieprogramma bekend moeten zijn alvorens effectieve en efficiënte stappen kunnen worden gezet.

8.2.3 Externe veiligheid

In deze categorie zijn drie departementale claims aan de orde. Deze claims zijn gericht op het verminderen van risico's van respectievelijk chemische industrie ('Seveso-bedrijven', VR12), LPG-tankstations (VR11) en opslagplaatsen van munitie en explosieven (VR13). Deze claims zijn als zwak/onbeoordeelbaar beoordeeld omdat belangrijke aspecten als de kosten, alternatieve maatregelen, mogelijke andere financieringsbronnen en alternatief beleid nog nauwelijks zijn onderbouwd c.q. onderzocht.

Ook voor een landsdelig voorstel (uitplaatsing munitiedepot Ypenburg, DH18) op het gebied van externe veiligheid geldt dat het oordeel zwak/onbeoordeelbaar is. Op basis van de summier aangeleverde informatie kan bijvoorbeeld niet worden opgemaakt wat de maatschappelijke voordelen van dit voorstel zijn.

8.2.4 Afval

De voorstellen op dit terrein ('Verwerking baggerspecie', VR34, 'Nieuwe systemen afvalinzameling binnensteden', VR5, 'Versnellen nazorg oude stortplaatsen', VR16) zijn ten dele potentieel effectief en efficiënt. Het onderdeel 'eenvoudige verwerking van baggerspecie' in de baggerspecie-claim is robuust. De effectiviteit en efficiency van dit onderdeel lijken goed: bij slagen van proeven is er winst in bereikbaarheid van vaarwegen en ruimtewinst in de vorm van minder depots te behalen. De claim 'nazorg oude stortplaatsen' is op te waarderen door aan te geven op welke locaties nazorg van belang is. Momenteel wordt hier studie naar gedaan.

De landsdelige claim voor bodemsanering van oude gasfabriekterreinen in Overijssel (O42a) is robuust. Het Overijsselse deel is goed uitgewerkt met nadere informatie. De claim is legitiem, effectief en mogelijk efficiënt. Een soortgelijke claim voor Gelderland (O42b) is opwaardeerbaar omdat er veel minder informatie over beschikbaar is dan over het Overijsselse deel, waardoor de onzekerheden over de precieze kosten en baten relatief groot zijn.

De departementale en landsdelige voorstellen over afkoppelen van regenwater van de riolering (VR3 en DH25) zijn opwaardeerbaar: de potentie is groot, maar de onderbouwing en uitwerking zijn onvoldoende.

8.2.5 Overig

De claim ‘Stimuleringsfonds biologische gewasbeschermingsmiddelen’ (LN22) betreft een subsidie voor een fonds ter stimulering van het gebruik van milieuvriendelijke bestrijdingsmiddelen. De claim is beoordeeld als zwak/onbeoordeelbaar: het voorstel is slecht ingebed in nieuw beleid, er zijn goede alternatieven en de effectiviteit is niet met zekerheid te schatten maar lijkt twijfelachtig.

Tabel 8.2 Milieu; kernresultaten per subdossier		mln euro	Oordeel
Energie/Broeikasgassen/Luchtkwaliteit			
VR1	Klimaatneutrale energiedragers	340	B
VR4	Marktniches voor nul-emissie technologieën: demonstratiefase / introductiefase	91/136	B/C
VW21	Retrofit binnenvaart (nieuwe motoren)	14	B
VW20	Luchtverontreiniging rond snelwegen	1452	C
EZ4	Restwarmte Regio Rijnmond	227	C
VR6	Medefinanciering avi's met hoog energierendement	91	C
VR2	Onderzoek en Demo-programma Schoon Fossiel	54	C
EZ6	Energie uit asfalt	27	C
EZ5	Bijmenging Waterstof in gasnet	25	C
Geluid			
VW18/VR7	Innovatie geluidbeleid spoor, weg: innovatie/realisatie	147/2178	A/C
Veiligheid			
VR12	Sanering risico's vanwege Seveso-bedrijven	227	C
VR11	Verplaatsing of beëindiging LPG-tankstations	91	C
VR13	Sanering opslagen van munitie en explosieven	45	C
DH18	Uitplaatsen munitiedepot Ypenburg	45	C
Afval			
VR34	Verwerking baggerspecie: eenvoudig / thermisch	99/110	A/C
O42	Stortplaatsen, gasfabrieken: Overijssel/Gelderland	22/11	A/B
VR5	Nieuwe systemen afvalinzameling binnensteden	264	C
VR16	Versnellen nazorg oude stortplaatsen	136	B
VR3	Kwaliteitsimpuls stedelijk water	136	B
DH25	Afkoppelen regenwater	12	B
Overig			
LN22	Stimuleringsfonds biologische gewasbeschermingsmiddelen	91	C

8.2.6 Totaalbeeld milieubeoordelingen

In het milieudossier is aan de ingediende voorstellen relatief vaak het oordeel 'zwak/onbeoordeelbaar' gegeven. Dit heeft veel te maken met de karakteristiek dat het dossier milieu niet het eerst aangewezen terrein is om met het instrument 'overheidsinvesteringen' op effectieve en efficiënte wijze doelen te bereiken. Hierop wordt nader ingegaan in de volgende paragraaf.

Bij de milieuclaims die als robuust zijn beoordeeld ligt een dergelijke overheidsrol wel sterk voor de hand: investeren in collectieve goederen als stille wegen en spoorwegen, in schone vaarwegen en in de ruimtelijke kwaliteit door het opruimen van verontreinigingen uit het verleden (gasfabriekterreinen). Bij de overige milieuterreinen (onder andere terugdringen emissies, hogere veiligheid) liggen marktconforme instrumenten en regulering meer voor de hand. De overheid kan met gerichte subsidies wel een rol spelen om op deze terreinen op termijn tot innovaties te komen. Deze rol zou zich in tegenstelling tot de ingediende claims meer moeten richten op innovatie en R&D en minder op subsidiëring van marktintroductie van bewezen technieken.

8.3 Beleidsopties

8.3.1 Ander beleid

Een verhoogde energieheffing lijkt zinvol om CO₂-emissies te reduceren. Lijesen et al. (2001) hebben de economische en milieu-effecten van een aantal varianten voor de verhoging van de opbrengst van de Regulerende Energiebelasting (REB) geanalyseerd. De REB is een belasting op verwarmingsbrandstoffen (aardgas, huisbrandolie, petroleum en LPG) en elektriciteit. Er zijn varianten doorgerekend waarbij alleen de huidige REB-tarieven worden verhoogd en varianten waarbij de vrijstelling voor de grootgebruikers wordt verkleind (de zogenaamde 'verbreding' van de REB). Alle doorgerekende heffingsvarianten hebben een totale (initiële) heffingsopbrengst van 1,4 miljard Euro. In de varianten wordt in 2020 tussen 2,5 en 8,5 Mton CO₂ minder uitgestoten ten opzichte van de referentie¹. De macro-economische kosten van de varianten zijn minder dan 0,1% van het BBP in 2020. Verdubbeling van de heffingsopbrengsten in de varianten leidt grosso modo tot een verdubbeling van de emissiereductie en de economische effecten.

Ook bij de sector verkeer is prijsbeleid een middel om CO₂-emissiereducties te bewerkstelligen. In hoofdstuk 4 (fysieke bereikbaarheid) is het voorstel voor een Kilometerheffing beschreven. Stijging van de variabele autokosten beperkt het aantal kilometer, en daarmee de emissies. Op basis van onder andere AVV en Feimann et al. (2000) kan voor

¹ De effecten gelden ten opzichte van het GC-referentiescenario.

2010 en 2020 (EC- en GC-scenario) een emissiereductie-effect worden geschat van ruwweg 0,7 tot 1,5 Mton CO₂. Deze schatting is onzeker omdat nog niet al het onderzoek is afgerond. Indien de tariefstelling van een kilometerheffing nog sterker zou worden gedifferentieerd naar gewicht- en milieukeurmerken, bijvoorbeeld naar CO₂-uitstoot per afgelegde kilometer, kunnen de milieu-effecten hoger uitvallen.

Regelgeving heeft als belangrijkste voordeel dat het milieu-effect zeker is (mits de overheid goed handhaaft). Het nadeel is dat - door onvoldoende informatie bij de overheid - marktpartijen waarvoor de normen gaan gelden, gedwongen kunnen worden relatief dure maatregelen te nemen waardoor de efficiëntie niet gunstig is. Dit betekent niet dat regelgeving in het geheel geen rol kan spelen: met name bij woningen kunnen energieprestatienormen een goed middel zijn om tegen niet al te hoge kosten milieuwinst te halen. Bij wegvoertuigen heeft de EU-normstelling op stoffen als NO_x, VOS en deeltjes tot efficiënte maatregelen geleid (CPB, 2000b).

Door inzet van het instrument regelgeving kan de energie-efficiency worden bevorderd. In CPB et al. (1998) en ECN, RIVM (1998) worden als mogelijkheden genoemd:

- verdere aanscherping van de energieprestatienormen voor nieuwe woningen en utiliteitsgebouwen;
- het stellen van eisen aan bestaande woningen en gebouwen
- het in EU-verband instellen van voorschriften voor energie-efficiency van huishoudelijke elektrische apparatuur.

Ook kan in navolging van emissie-eisen voor wegvoertuigen voor stoffen als NO_x en PM₁₀ worden gedacht om emissie-eisen te stellen voor de CO₂-uitstoot².

De effecten van een regelgevingspakket kunnen (additioneel t.o.v. heffingen) worden geschat op enkele Mtonnen in 2010. De kosten zijn 100 à 200 miljoen Euro per jaar (ruw geschat op basis van CPB et al., 1998). Vanuit kosten oogpunt is het van belang dat nieuwe regelgeving met een redelijke termijn wordt ingevoerd: de markt weet dan wanneer ze aan nieuwe eisen moet voldoen en kan zich een aantal jaren er op voorbereiden waardoor de kosten van aanpassingen veelal lager zijn ten opzichte van meer abrupte invoering.

De ervaringen met energie-subsidies zijn niet gunstig (CPB, 2000a en CPB, 1998). Bij dit soort regelingen speelt 'free rider' gedrag een belangrijke rol en door het prijsverlagend effect van subsidies wordt de vraag naar het betreffende energie-gebruikende product of activiteit

² De Europese Commissie heeft een convenant met de internationale auto-industrie (het zogenoemde 'ACEA-convenant') afgesloten om vanaf 2008 nieuwe auto's te verkopen met een gemiddelde CO₂-uitstoot van 140 g/km. Het is voorstelbaar dergelijke eisen verplicht te stellen, eventueel uit te breiden naar andere voertuigcategorieën en de emissie-eisen in de toekomst verder aan te scherpen.

gestimuleerd. Een mogelijke uitzondering op dit beeld zijn subsidies voor onderzoek en ontwikkeling, bijvoorbeeld voor onderzoek naar duurzame energiesystemen.

Transportinvesteringen als milieumaatregel?

Investeringen in OV en in goederenvervoer per spoor of met de binnenvaart (zie hoofdstuk 4, fysieke bereikbaarheid) zijn niet per definitie goede milieumaatregelen. Dergelijke investeringen leiden meestal – ceteris paribus – tot geringe substitutie van wegverkeer naar OV, spoor en binnenvaart. Ze kunnen daarnaast leiden tot generatie van verkeer (er treden nieuwe verplaatsingen op), zodat de netto-milieueffecten van dergelijke projecten ten opzichte van de situatie dat deze investeringen niet worden gepleegd, slechts gering positief of zelfs gering negatief kunnen zijn. Hierbij moet men tevens bedenken dat door het EU-emissienormeringsbeleid voor wegvoertuigen de milieuvoorsprong die spoor en binnenvaart hadden deels aan het verdwijnen is. Bovendien geldt dat nieuwe spoorlijnen of overslagterminals kunnen leiden tot natuur- of landschapsaantasting.

De conclusie is dat investeringen in OV, spoor en binnenvaart mogelijk vanuit economisch en sociaal oogpunt gerechtvaardigd zijn. Het verminderen van milieudruk is bij dergelijke investeringsprojecten op zijn hoogst een gering neveneffect.

8.3.2 Perspectief

Met niet-investeringsinstrumenten lijkt in 2020 een aanzienlijke binnenlandse CO₂-emissiereductie mogelijk (5 à 15 Mton) tegen bescheiden maatschappelijke kosten. Grotere reducties in 2010 zijn moeilijker te bereiken vanwege de relatief korte termijn waarin nieuw beleid kan worden geïmplementeerd. Wil men de scherpe beleidsopgave in 2030 halen (zie paragraaf 8.1), dan lijkt inzet van met name heffingen en regulering in geleidelijk meer aangescherpte vorm, onontbeerlijk. Investeringsinstrumenten kunnen voor CO₂-reductie slechts een marginale rol vervullen.

Wat geluidhinder en lokale leefbaarheid betreft, kunnen investeringen wel een relatief belangrijke rol spelen naast regulering en marktconforme instrumenten. Daarbij is echter een selectieve aanpak van groot belang (zie hoofdstuk vitaliteit steden).

Het vraagstuk rond externe veiligheid kent weliswaar belangrijke uitdagingen, maar geen instrumentering die primair in de investerings sfeer ligt. Regelgeving, inclusief adequate handhaving, is hier het eerst aangewezen beleid. Overheidsinvesteringen voor bijvoorbeeld verplaatsing van ongewenste activiteiten liggen in specifieke situaties in de rede, vooral als er urgente problemen zijn die moeten worden aangepakt.

Bij milieuproblemen die in het verleden zijn ontstaan, zijn maatregelen die zich richten op toekomstige gedragsverandering uiteraard minder zinvol. Overheidsinvesteringen kunnen hier

een rol spelen; in een aantal gevallen samen met investeringen vanuit de private sector, afhankelijk van waar de baten neerslaan. Het is verstandig om alternatieve mogelijkheden (bijvoorbeeld functioneel saneren), investeringen vanuit andere bronnen (bijvoorbeeld het bodemsaneringsfonds) en interacties met andere beleidsterreinen (zoals de waterhuishouding) in de afweging te betrekken.

In het hierboven geschetste perspectief voor toekomstig milieubeleid staan een geleidelijke intensivering van heffingen en regulering derhalve centraal, en spelen investeringen en subsidies een meer beperkte rol.

Literatuur hoofdstuk 8

CPB, RIVM, SCP, AVV, 1998, 'Kiezen of delen: ICES-maatregelen tegen het licht', Den Haag: Centraal Planbureau

CPB, 2000a, 'Naar een efficiënter milieubeleid – een maatschappelijk-economische analyse van vier hardnekkige milieuproblemen', Den Haag: Centraal Planbureau

CPB, 2000b, 'Mobiliteit en Welvaart. Economische effecten van het Nationaal Verkeers- en Vervoersplan 2001-2020 (NVVP)', Den Haag: Centraal Planbureau

CPB en RIVM, 2002, 'Economie, energie en milieu. Een verkenning tot 2010'. Den Haag, Centraal Planbureau, Bilthoven, Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu.

ECN, RIVM, 1998, 'Optiedocument voor emissiereductie van broeikasgassen'. Petten: Energie Centrum Nederland, Bilthoven: Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu

Feimann, P.F.L., Geurs, K.T., R.M.M. van den Brink, J.A. Annema, G.P. van Wee, 2000, 'Verkeer en vervoer in de Nationale Milieuverkenning 5', Bilthoven: Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu

Folkert, R.J.M., H.C. Eerens, M. Odijk, P.B. Van Breugel, L. van Bree, S.S.A. Mogith, 2002, 'Realisering EU-NO₂-normen in Nederland, Implementatie te EU-dochterrichtlijn in Nederland', Bilthoven: Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu

Lijesen, M., M. Mulder, M. Vromans, 2001, 'Fiscale vergroening en energie II: Economische effecten van verhoging en verbreding van de Regulerende Energiebelasting', Den Haag: Centraal Planbureau

Muconsult, 2001, 'Monitoring trends nieuwe personenauto's. Fase 1 en 2: 1996-2000', RDC en RDW, kenmerk VR10.004, Amersfoort: Muconsult bv.

Nijland, H.A., E. van Kempen, J. Jabben, J.A. Annema, 2001, 'Geluidmaatregelen: kosten en baten', Bilthoven: Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu

Pizer, W.A., 1997, 'Prices versus Quantities Revisited: The Case of Climate Change', Discussion Paper 98-02, Washington: RESOURCES for the future

RIVM, 2000, 'Nationale Milieuverkenning 5 2000-2030', Alphen aan den Rijn: Samson bv.

RIVM, 2001, 'Milieubalans 2000', Alphen aan den Rijn: Samson bv.

VROM, 2001, 'Een wereld en een wil. Werken aan duurzaamheid. Nationaal Milieubeleidsplan 4', Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer

Wijngaart, R. van den, J.R. Ybema, 2002, 'Referentieraming broeikasgassen. Emissieraming voor de periode 2001-2010', RIVM-rapport 773002020/2002, Bilthoven: Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM), Petten: EnergieCentrum Nederland (ECN)

9 Ruimtelijke inrichting

In de ruimtelijke ordening (RO) komen veel terreinen samen. De RO heeft primair als taak om de verschillende ruimtelijke wensen op een goede manier af te wegen. De integratie van verschillende wensen kan leiden tot ruimtelijke tegenstrijdigheden. Dit hoofdstuk geeft een globaal beeld van de ruimtelijke beleidsopgaven (paragraaf 9.1) en van investeringsvoorstellen die (mede) op die beleidsopgaven zijn gericht (paragraaf 9.2). De beoordelingen van deze voorstellen zijn al in de voorgaande hoofdstukken behandeld. In dit hoofdstuk gaat het om een ruimtelijke beschrijving van deze investeringsvoorstellen en over alternatieven voor investeringen (paragraaf 9.3).

9.1 Beleidsopgaven

Diverse beleidsterreinen - zoals wonen, werken, infrastructuur, natuur, landschap, milieu en veiligheid - kennen een ruimtelijke dimensie. Globaal kan men stellen dat er in de ruimtelijke ordening een natuurlijke spanning bestaat tussen individuele wensen, zoals woonwensen en behoefte aan ruimte voor werken en infrastructuur, en collectieve waarden als natuur en 'open ruimte' (TOETs, 2001). Het gebruik voor de ene functie gaat meestal ten koste van een andere functie. De effecten van grondgebruik strekken zich bovendien verder uit dan de directe omgeving. Afhankelijk van functie en plaats gaat grondgebruik gepaard met positieve dan wel negatieve externe effecten op de kwaliteit van de omgeving. Het omgaan met deze spanning vereist een permanente afweging tussen de concurrerende kwaliteiten. Een vrije marktuitskomst houdt geen rekening met collectieve waarden en is daarom vanuit welvaartsoogpunt geen optimale uitkomst. De uitdaging voor de ruimtelijke ordening is om individuele wensen en collectieve waarden te combineren en hierin een optimale balans te vinden.

9.1.1 Algemene uitgangspunten van het beleid

De Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening (VROM, 2001, 2002) introduceert 'ruimtelijke kwaliteit' als uiteindelijke doelstelling van de ruimtelijke ordening. De doelstellingen voor de leefomgeving zijn samengevat in zeven dimensies van ruimtelijke kwaliteit, die richting geven aan de ruimtelijke inrichting van Nederland voor de komende dertig jaar:

- Ruimtelijke diversiteit;
- Economische en maatschappelijke functionaliteit;
- Culturele diversiteit;
- Sociale rechtvaardigheid;
- Duurzaamheid;
- Aantrekkelijkheid;
- Menselijke maat.

In de Vijfde Nota wordt een groot aantal beleidsuitdagingen geformuleerd. Voor drie aspecten worden deze beleidsuitdagingen in de Vijfde Nota het meest uitgewerkt: 'kwaliteit stad en land' (contourenbeleid), 'stedelijke netwerken' en 'water'.

Beleidsuitdagingen voor 'kwaliteit stad en land'

De Vijfde Nota constateert dat Nederland eenvormiger wordt: de verstedelijking rukt op, met name in de Randstad, en het contrast tussen stad en platteland vervaagt. De Vijfde Nota wil de kwaliteit van de leefomgeving verbeteren en het contrast tussen stad en land weer verscherpen. Mogelijkheden voor recreatie, landschappelijk schoon en het behoud van cultureel erfgoed zijn belangrijke elementen in het streven naar een verbetering van de ruimtelijke kwaliteit.

Om gebieden met name tegen verstedelijking te beschermen, is op basis van de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening (VROM, 1988) restrictief beleid gevoerd. Volgens de Vijfde Nota is dit restrictieve beleid niet erg geslaagd: de effectuering van restrictief beleid viel tegen door andere belangen op gemeentelijk niveau (werkgelegenheid, woningbouw, financiële belangen) en verouderde bestemmingsplannen.

In de periode 1995-1999 is 580 ha in het Groene hart bebouwd in de vorm van verspreid liggende uitbreidingen. Dit is 0,3% van het totale areaal in het Groene Hart. In dezelfde periode is in de provincies Zuid-Holland 0,85%, in Noord-Holland 0,54%, in Utrecht 1,0% en in Noord-Brabant 0,54% van het areaal bebouwd (A.J.W. de Wit en H.A.M. Thunissen, 2001).

Omdat het restrictief beleid niet toereikend bleek om waardevolle open ruimte te vrijwaren van verstedelijking, worden in de Vijfde Nota een zevental gebieden aangewezen als Nationale landschappen. In deze gebieden met bijzondere landschappelijke, cultuurhistorische en recreatieve waarden die nu of in de toekomst onder druk staan van verstedelijking of door andere ingrepen die het landschap zouden kunnen aantasten, wil de Vijfde Nota naast beschermen ook investeren om de kwaliteit te behouden en te ontwikkelen. De beleidsopgave rond landschap en natuur wordt verder uitgewerkt in hoofdstuk 4.

Daarnaast is het wegnemen van de 'mismatch' tussen vraag en aanbod op de woningmarkt een belangrijke beleidsuitdaging. Om het buitengebied te vrijwaren van bebouwing pleit de Vijfde Nota ervoor 50% van de nieuwe woningen in bestaand bebouwd gebied te realiseren. Zij wil door de ruimte veel intensiever te gebruiken en verouderde delen te herstructureren een verdere aantasting van het open gebied voorkomen. Ook voor bedrijventerreinen wordt gestreefd naar een intensivering.

Uit onderzoek naar woonvoorkeuren van het SCP (Van Dugteren en Knol, 2001) blijkt een tekort te bestaan aan centrum-stedelijke, groen-stedelijke woningen en 'wonen in het groen'. De beleidsopgave op dit gebied wordt verder uitgewerkt in hoofdstuk 5 'Vitaliteit grote steden'.

Beleidsopgaven voor stedelijke netwerken

Een ander centraal element in de Vijfde Nota vormt het concept van 'stedelijke netwerken'. De Vijfde Nota wil hiermee de stedelijkheid in de netwerksamenleving bevorderen en steden geschikt houden en maken voor de netwerkeconomie. De bebouwingsopgave tot 2030 zou zoveel mogelijk moeten worden opgevangen binnen stedelijke netwerken. De aandelen woningen en werkgelegenheid in stedelijke netwerken moeten volgens de Nota tenminste gelijk blijven en mogelijk toenemen. Efficiënt ruimtegebruik in stedelijke netwerken wordt hierbij nagestreefd door samenwerking tussen gemeenten.

Beleidsopgaven voor water

Doordat het klimaat mogelijk verandert, neemt naar verwachting de hoeveelheid neerslag toe en stijgt de waterafvoer via de rivieren. De zeespiegel rijst, terwijl de bodem daalt. Zonder ingrijpen leiden deze ontwikkelingen tot een toename van wateroverlast en overstromingskansen. Het kabinet heeft besloten tot een omslag in het waterbeleid: van 'water keren' naar meer ruimte geven aan water. Het geven van die ruimte zou zoveel mogelijk in samenhang met natuurontwikkeling plaats moeten vinden (V&W, 1998, 2000; VROM, 2002). Een verdere uitwerking van de beleidsopgave rond 'water' wordt behandeld in hoofdstuk 4 'Natuur, landschap en water'.

Diverse investeringsbudgetten

Bij de Vijfde Nota is een uitvoeringsprogramma verschenen met een investeringsprogramma. Op het gebied van ruimtelijke ordening blijft kaderstelling, toepassing van planologisch-juridische instrumenten en doorwerking en handhaving de eerste lijn waarlangs ruimtelijk beleid wordt gevoerd. Een investeringsprogramma met publieke en private investeringen vormt hierop een aanvulling.

Voor de uitvoering van het beleid uit de Vijfde Nota worden in hoofdlijnen de volgende investeringsinstrumenten onderscheiden:

- Bestaande budgetten van het ministerie van VROM, waaronder het budget investeringen ruimtelijke kwaliteit (BIRK, 454 mln euro) en de saneringsregeling ongewenste bestemmingen;
- Bestaande budgetten en lopende programma's en projecten van andere departementen;
- Europese middelen (bijvoorbeeld het Interreg III programma);
- Gedecentraliseerde rijksmiddelen (bijvoorbeeld Grotestedenbeleid, Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV));
- Investerings van lagere overheden, marktpartijen en burgers.

Hieruit kan worden opgemaakt dat de doelen van de Vijfde Nota met een groot aantal financiële regelingen worden nagestreefd. De ICES-investeringsvoorstellen vormen hierop een aanvulling.

9.1.2 Ruimtebehoeften

Uit een verkenning van de ruimtevrage (CPB, 2001a) blijkt tot 2030 nog een flinke ruimtevrage voor wonen te bestaan. Het gaat om zowel uitbreidings- als vervangingsvrage en een veranderende samenstelling van de woningvoorraad. De toename van de ruimtevrage is het omvangrijkst in de periode tot 2010 en neemt daarna door demografische ontwikkelingen geleidelijk af.

De totale extra bruto ruimtevrage voor bedrijfslocaties bedraagt in de periode tot 2020 zo'n 40.000 tot 50.000 ha. Na 2020 is er nog slechts een marginale extra ruimtevrage als gevolg van de lage werkgelegenheids groei, die op basis van demografische ontwikkelingen wordt verwacht. De algemene economische ontwikkeling, (bio-)technologische ontwikkelingen, de Europese integratie en het Europese landbouwbeleid bepalen de ruimtevrage van de landbouw. Naar verwachting zal de landbouw op lange termijn met minder ruimte toekunnen. Landbouwareaal komt echter niet vanzelf 'vrij'. Het ruimtebeslag van de landbouw is sterk verbonden met het ruimtelijke ordeningsbeleid: als de overheid toestaat dat landbouwgrond een andere bestemming krijgt, zal de landbouwfunctie normaliter verdwijnen. Landbouw kan in sommige gevallen goed worden gecombineerd met natuur. Het kabinet beoogt een bevordering van duurzame landbouw en zet onder meer in op dergelijke functiecombinaties.

Ook voor andere functies is ruimte nodig. Infrastructuur neemt ruimte in, de behoefte aan recreatie neemt toe en in diverse nota's zijn beleidsdoelstellingen geformuleerd op het gebied van natuur, landschap en water die (aanzienlijke) ruimtelijke consequenties met zich meebrengen. Zo is in de nota 'Natuur voor Mensen, Mensen voor Natuur' (LNV, 2000) de beleidsopgave in termen van het areaal voor de ecologische hoofdstructuur (EHS) verhoogd en wordt in de nota 'Waterbeleid voor de 21e eeuw' (Cie Waterbeheer 21e Eeuw, 2000) gesteld dat in de toekomst meer ruimte voor water nodig is om de waterproblematiek het hoofd te bieden (zie hoofdstuk 4 'Natuur, landschap en water').

Ruimtelijke spanningen

De Vijfde Nota spreekt bij ongerestricteerde groei van de ruimtevrage over een ruimtetekort in kwantitatieve zin ter grootte van de provincie Zuid-Holland. Het is niet duidelijk in hoeverre hier rekening is gehouden met mogelijkheden voor functiecombinaties, waarbij met name gedacht moet worden aan combinaties van water, natuur, recreatie en landbouw. Bovendien is ruimte geen fysieke optelsom. Keuzes voor de ruimtelijke inrichting zullen implicaties hebben voor de prijzen van grond en onroerend goed, de congestie en de mate waarin tegemoet kan worden gekomen aan de maatschappelijke behoeften aan natuur en 'open ruimte'.

De geschetste algemene ontwikkelingen zijn ook in het regionale beeld terug te vinden. Belangrijke regionale verschuivingen worden niet verwacht. Zo is de ruimtevrage voor wonen en werken in de landsdelen West en Zuid ruim 70% van de nationale vrage (CPB, 2001). De

ruimtebehoeften leiden op regionale schaal tot spanningen die door de verstedelijkingsdruk het meest tot uitdrukking komen in de regio's West en Zuid. Ruimtebehoeften kennen een beperkt regionaal schaalniveau: de ruimtebehoefte voor wonen in de regio Amsterdam kan nu eenmaal niet worden opgelost door landbouwareaal in de omgeving van Rotterdam te onttrekken en de bewoners van de Randstad hebben voor hun recreatieve behoeften maar in beperkte mate iets aan natuur in Overijssel. De ruimtelijke 'matching' is van evident belang.

De beleidsuitdagingen die hieruit voortvloeien, zijn uiteraard niet louter fysiek. De ruimtevrage voor wonen en werken, als ook voor natuur en water, kan indien men dat wenst worden ingepast ten koste van de landbouw. De beleidsopgave bestaat uit het goed combineren van de verschillende functies met een hoge ruimtelijke kwaliteit. Landbouw is daarbij niet alleen een leverancier van agrarische producten, maar speelt ook een belangrijke rol in landschap- en natuurbeheer.

De beleidsopgaven zijn al met al stevig te noemen: een aanzienlijke verstedelijkingsvraag met een sterk accent op meer kwaliteit en hogere ambities rond natuur, landschap en water.

9.2 Ruimtelijke projecten

Veel investeringsvoorstellen hebben een ruimtelijke component. In deze paragraaf worden van projecten waarin de ruimtelijke dimensie van relatief groot belang is, de ruimtelijke weerslag en de relatie met de beleidsopgaven vanuit de ruimtelijke ordening besproken. De analyse beperkt zich hier grotendeels tot relatief grote projecten en projecten die als 'robuust' zijn beoordeeld. De beoordelingen van deze voorstellen worden uitgebreider behandeld in de andere, thematische hoofdstukken.

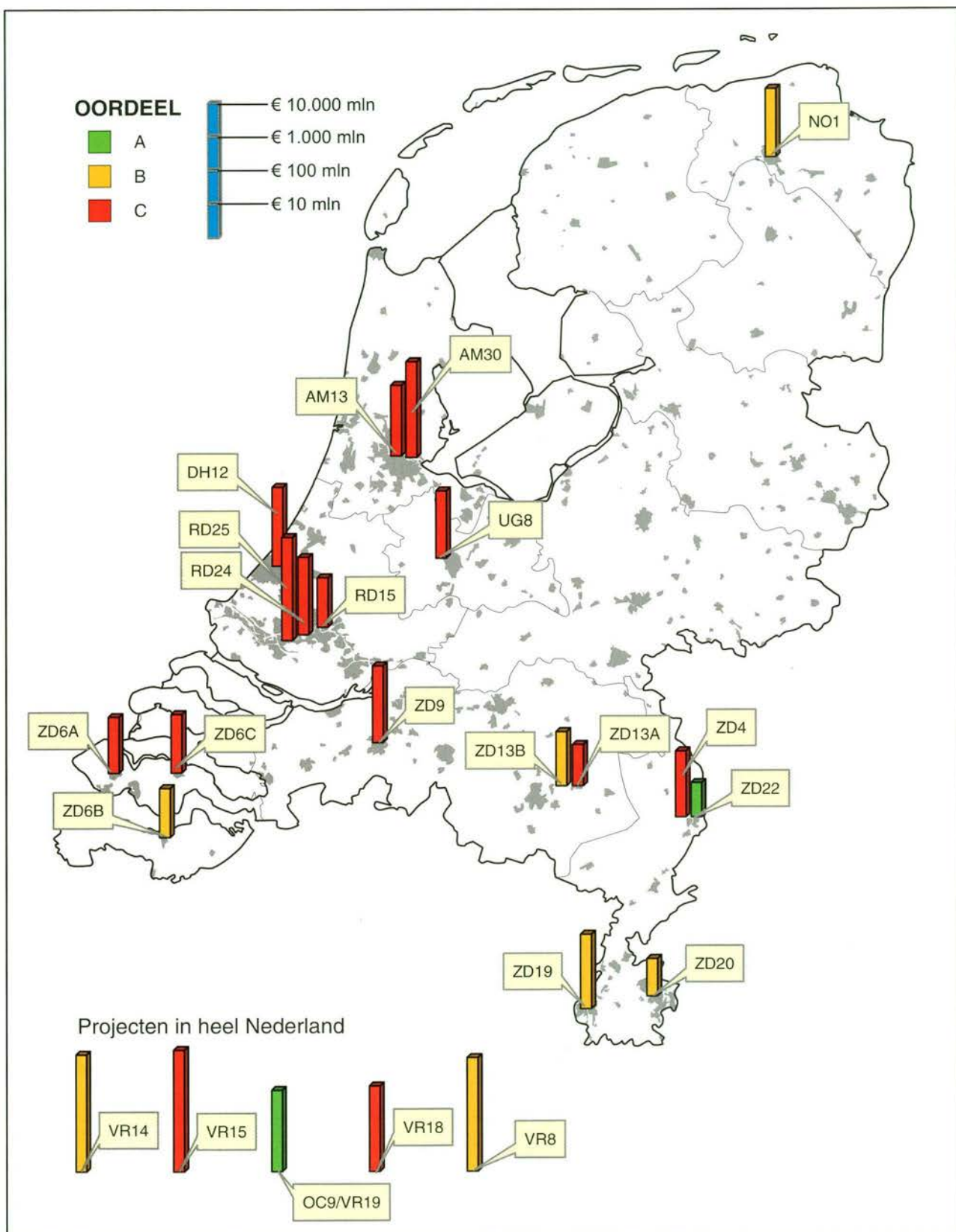
Ruimtelijke kwaliteit is een belangrijke factor in de beoordelingen. De volgende aspecten zijn daarbij van belang:

- Zuinig omgaan met ruimte; intensief, meervoudig ruimtegebruik;
- Een inrichting, organisatie van de ruimte die vanuit het perspectief van de gebruiker logisch is. Met andere woorden: de juiste functie op de juiste plek (het kunnen combineren van functies in minder tijd en met minder hinder; het samenbrengen van functies die elkaar versterken);
- Variatie en differentiatie ('minder van hetzelfde').

Stedelijke herstructurering

De Vijfde Nota ziet transformatie en intensief, soms meervoudig ruimtegebruik als belangrijke middelen om in de ruimtebehoeften voor wonen en werken te voorzien. De ruimtelijke kwaliteit van het stedelijk gebied wordt daarbij als leidraad genomen.

Kaart 9.1 Ruimtelijke weergave stedelijke herstructurerings



Bij de ICES zijn diverse voorstellen ingediend die zich richten op stedelijke herstructurering, intensief (meervoudig) ruimtegebruik en de ontwikkeling van vervoersknooppunten in stedelijke netwerken en hiermee vanuit het oogpunt van de Vijfde Nota de ruimtelijke kwaliteit versterken. Kaart 9.1 geeft een overzicht van deze voorstellen voor zover deze geografisch kunnen worden toegedeeld. In het ICES-KIS traject is overigens ook een thema gericht op intensief en meervoudig ruimtegebruik (zie hoofdstuk 8). De projecten onder dit thema kunnen niet geografisch worden gelokaliseerd.

Het voorstel 'kwaliteitsimpuls bestaande woonwijken' (VR32) wordt uitgebreider behandeld in hoofdstuk 5 'Vitaliteit grote steden'. Er bestaan aanzienlijke beleidsopgaven op dit gebied en investeringen zouden een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan de ruimtelijke kwaliteit van de leefomgeving. Het voorstel is desalniettemin als 'zwak/onbeoordeelbaar' beoordeeld vanwege een gebrek aan selectiviteit, de relatief hoge kosten in relatie tot de verwachte baten en de zeer hoge en onzekere veronderstelde bijdrage van private partijen.

Verscheidene landsdelige voorstellen kunnen worden beschouwd als uitwerkingen van het departementale voorstel 'knooppuntontwikkeling stedelijke netwerken'. De projecten behelzen voornamelijk de aanleg van kantoren, woningen en commerciële locaties op een OV-knooppunt. De projecten zijn hoofdzakelijk gesitueerd in het Zuiden.

Van de voorstellen op het gebied van stedelijke herstructurering zijn zeven voorstellen gelegen in landsdeel 'Zuid', drie voorstellen in het Westen en één in het Noorden van het land. Voor de voorstellen in landsdeel 'West' zijn de claims verhoudingsgewijs het grootst. Het ligt in de rede stedelijke herstructureringen met name uit te voeren in gebieden met een relatief hoge ruimtedruk en daarmee gepaard gaande relatief hogere grondprijzen. Intensief ruimtegebruik staat daarbij centraal. De voorstellen in de Randstad, waar de ruimtedruk relatief het grootst is, scoren echter alle 'zwak/onbeoordeelbaar'. Dit komt met name vanwege onduidelijkheden over de maatregelen en over de legitimiteit van overheidsingrijpen. De voorstellen zijn veelal niet nader uitgewerkt.

Tenslotte is een aantal projecten ingediend die het intensief ruimtegebruik als hoofddoelstelling hebben, zoals het voorstel van de verplaatsing van spoorwegemplacements (VR14) om zo ruimte te creëren in stadscentra en het voorstel voor overkluizingen van het hoofdwegenet (VR15 en RD25). Bij uitvoering van de projecten komt grond vrij die gebruikt kan worden voor stedelijke functies, waardoor de waarde stijgt. De kosten van de projecten overstijgen echter deze grondprijsstijging in aanzienlijke mate. De baten van de verbetering van de ruimtelijke kwaliteit, leefbaarheid en eventuele milieu- of veiligheidsbaten zouden dan moeten opwegen tegen de resterende kosten. Vaak ontbreekt informatie om de efficiëntie op deze wijze te kunnen beoordelen. Soms lijken de kosten hoog in verhouding tot de baten.

Herstructurering van bedrijventerreinen

De kern van herstructurering van bedrijventerreinen is het op peil houden van voldoende en kwalitatief goede bedrijfslocaties. Een overheidsbijdrage is met name legitiem voor zover deze betrekking heeft op de openbare ruimte van de bedrijventerreinen (collectieve goederen) en wanneer er economische prikkels ontbreken om negatieve externe effecten van veroudering van bedrijventerreinen tegen te gaan. De effecten van investeringsvoorstellen op de ruimtelijke kwaliteit zijn een belangrijk onderdeel van de beoordeling.

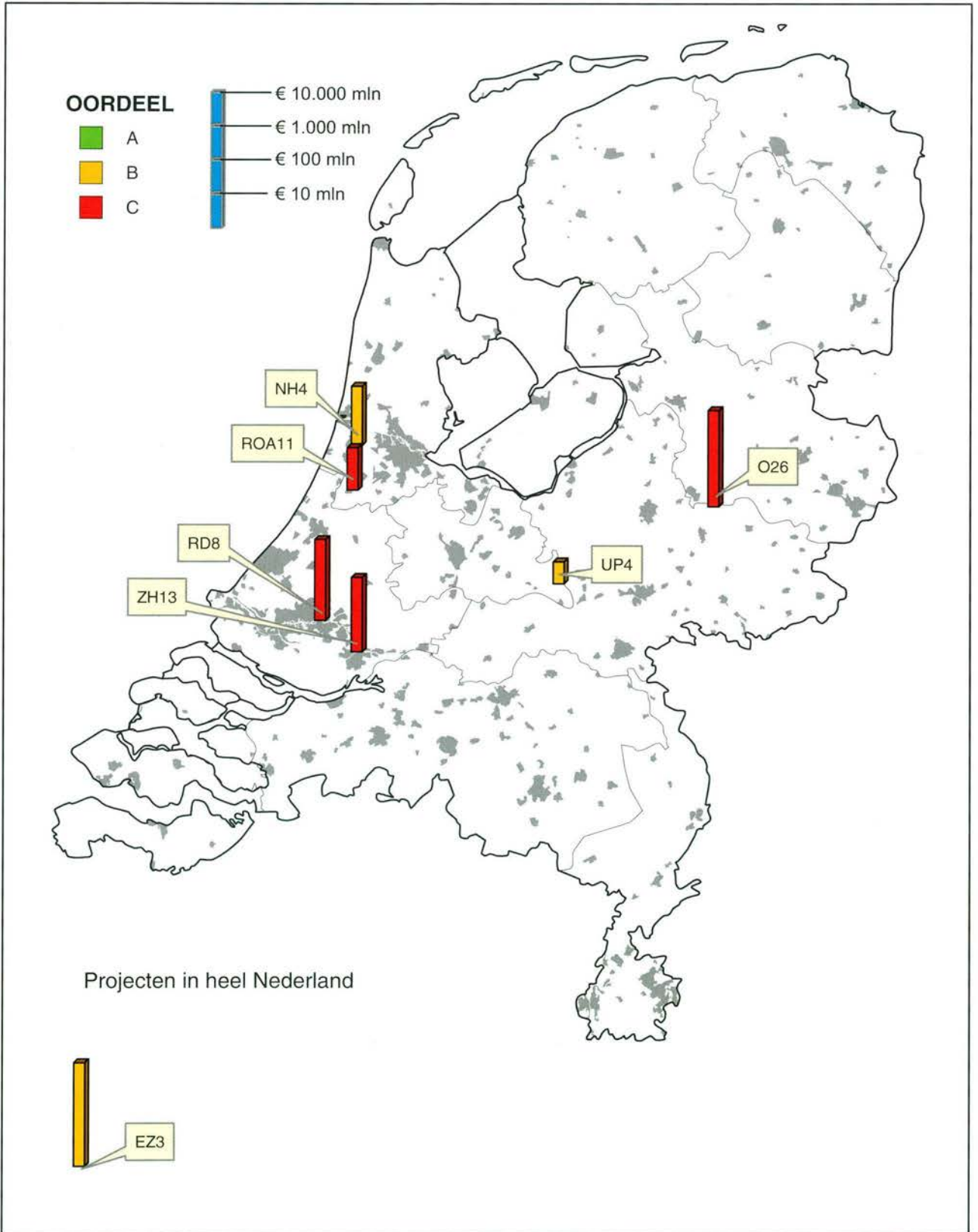
Herstructurering van verouderde bedrijventerreinen kan ingrijpen op diverse aspecten van de ruimtelijke kwaliteit. Zo kan na een herstructurering de ruimte intensiever benut worden, soms mede onder invloed van bodemsanering. De kwaliteit van de publieke ruimte, maar ook van de private ruimte kan toenemen, waarvan de effecten uitstralen op de omgeving. Een terrein kan ook verouderd zijn, omdat de omgeving - de aanleg van een woonwijk - of de maatschappelijke opvattingen (bijvoorbeeld veiligheid of milieu-eisen) zijn gewijzigd. Een herstructurering kan dan bijdragen aan het principe van 'de juiste functie op de juiste plaats'. Tenslotte kan in sommige gevallen herstructurering als alternatief dienen voor de aanleg van een nieuw bedrijventerrein, waarmee 'open ruimte' wordt bespaard.

De baten op het gebied van de ruimtelijke kwaliteit moeten in samenhang bekeken worden met de kosten, met effecten op andere bedrijventerreinen, mogelijke alternatieven - bijvoorbeeld transformatie naar woningbouw - en de omgeving.

Veelal zijn herstructureringsvoorstellen echter ook ingediend met een regionaal-economische argumentatie. Middels het verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit en het vestigingsklimaat wordt een impuls gegeven aan de economische ontwikkeling omdat het huidige bedrijfsleven behouden blijft, zich beter kan ontwikkelen of dat er nieuwe bedrijven naar de regio komen. In de projecten ontbreekt vaak een kwantitatieve onderbouwing van deze baten. Bovendien gaat het vaak om verplaatsing van activiteiten tussen of binnen regio's, waardoor de economische baten voor Nederland als geheel veelal beperkt zijn.

Van de zes beoordeelde landsdelige voorstellen zijn er vijf gelegen in landsdeel 'West' en één in het Oosten van het land (zie kaart 9.2). Gezien de ruimtedruk die zich voor een groot deel in het Westen manifesteert, kan een nadruk van investeringen op het gebied van zuinig ruimtegebruik in dit landsdeel efficiënt zijn. De grondprijzen in stedelijk gebied in het Westen zijn doorgaans hoger dan in andere delen van Nederland. De claim voor landsdeel 'Oost' is in dit licht relatief hoog. Nu speelt bij de herstructureringen van bedrijventerreinen ook een historische component: met name oude industriesteden, waarvan relatief veel in het Oosten zijn gelegen, bezitten verouderde bedrijventerreinen. Landsdeel 'Zuid' heeft geen herstructureringsprojecten van alleen bedrijventerreinen ingediend.

Kaart 9.2 Ruimtelijke weergave herstructurerings bedrijventerreinen



De voorstellen zijn deels als 'opwaardeerbaar' en deels als 'zwak/onbeoordeelbaar' gekwalificeerd. Bij de opwaardeerbare projecten speelt een rol dat het project onvoldoende is uitgewerkt om een goede indruk te krijgen van de kosten-batenverhouding, bij de zwakke/onbeoordeelbare projecten dat er vaak onduidelijkheden bestaan over de rol van de private sector. In hoofdstuk 5 'Vitaliteit grote steden' worden de herstructureringsprojecten en de legitimiteit van overheidsingrijpen uitvoeriger behandeld.

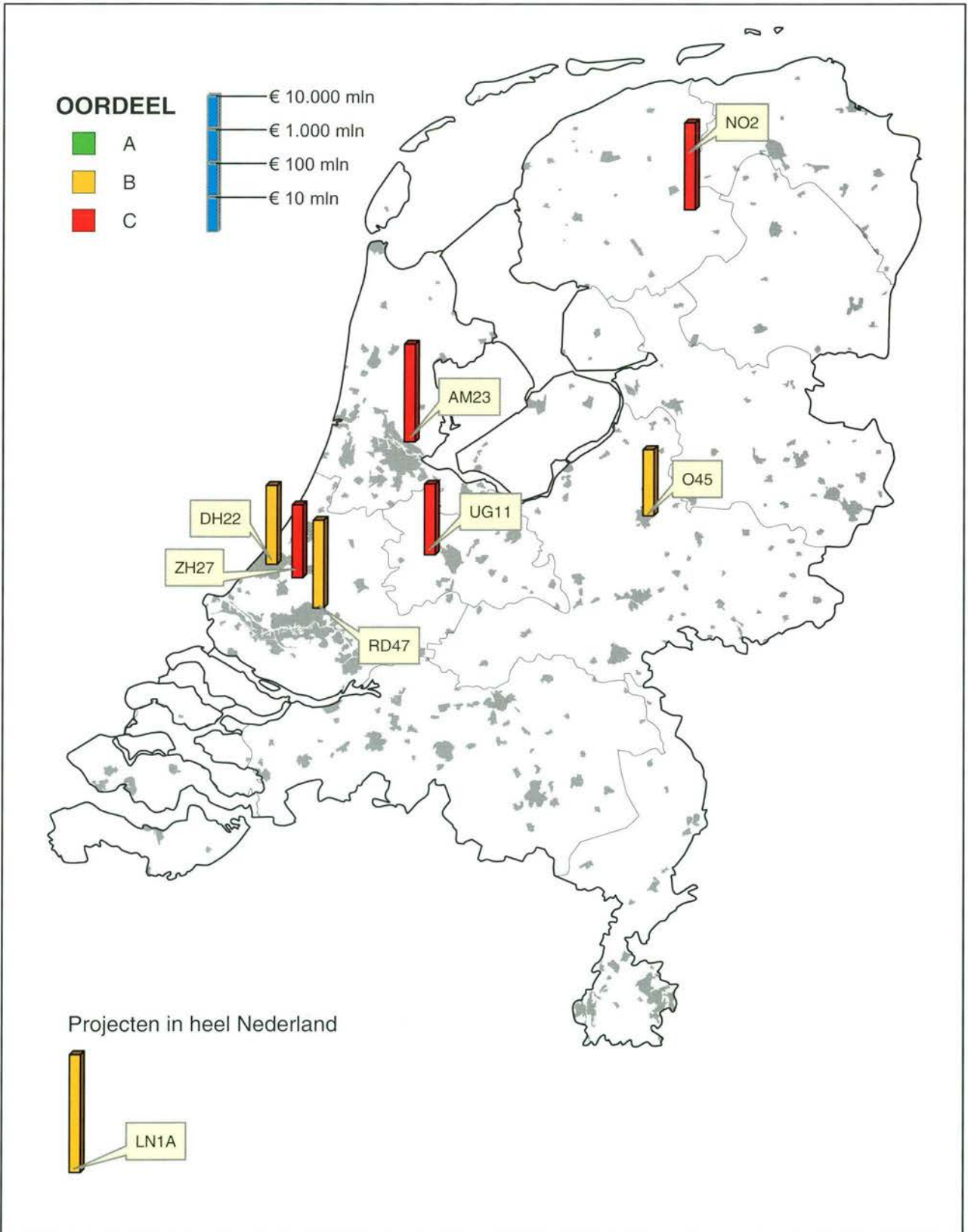
Stedelijk groen

Stedelijk groen wordt in de Vijfde Nota en de Balans Ruimtelijke Kwaliteit (VROM, 2000) als een belangrijk onderdeel gezien van de ruimtelijke kwaliteit. Op het gebied van 'groen in en om de stad' zijn zeven landsdelige voorstellen bekeken ter nadere uitwerking van de koepelclaim 'Groenblauwe impuls' (LN1). Vijf van deze voorstellen (driekwart van de geclaimde middelen in landsdelige voorstellen) zijn in het Westen gelegen (zie kaart 9.3).

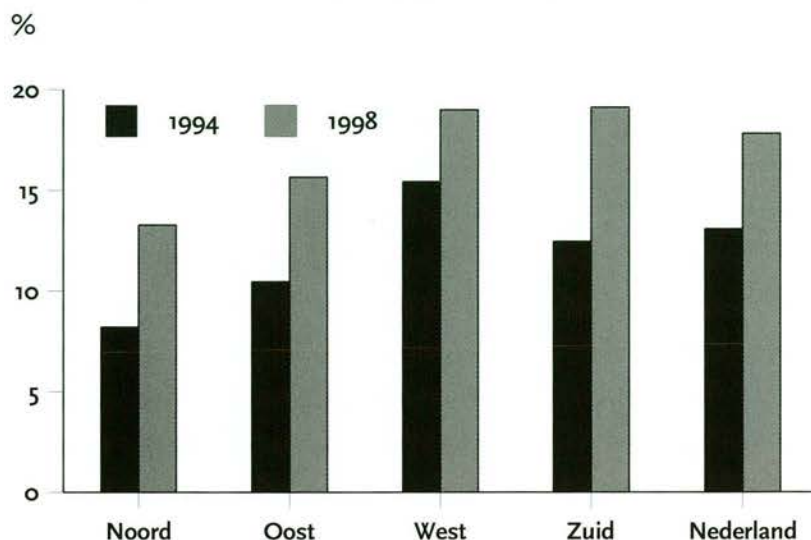
Dat het aantal en de hoogte van de claims relatief hoog zijn voor landsdeel 'West', kan enerzijds gelegen zijn in de relatief hoge beleidsopgave in dit landsdeel door de hogere ruimtedruk en de mate van verstedelijking, anderzijds duwen de hogere grondprijzen in het Westen de kosten omhoog. De hoge grondprijzen vormen een belemmering bij de ontwikkeling van stedelijk groen (Binnenlands Bestuur, 2001).

Uit de woningbehoefte onderzoeken van 1994 en 1998 blijkt de beleidsopgave op het gebied van stedelijk groen relatief het grootst te zijn in de landsdelen West en Zuid (zie figuur 9.1). In 1998 gaf bijna 20% van de ondervraagde huishoudens in de landsdelen West en Zuid aan dat er geen groenvoorzieningen in de buurt aanwezig zijn, tegenover ca 16% in landsdeel Oost en 13% in het Noorden. Deze percentages zijn sinds het woningbehoefte onderzoek van 1994 gestegen. Het gaat hier wel om de perceptie van de aanwezigheid van groen in de woonomgeving, hetgeen niet direct hoeft overeen te komen met de daadwerkelijke aanwezigheid van groen. De perceptie geeft wel een indicatie voor een beleidsopgave op dit gebied.

Kaart 9.3 Ruimtelijke weergave stedelijk groen



Figuur 9.1 Huishoudens zonder groenvoorzieningen (volgens huishoudens zelf) in vier landsdelen



Bron: WBO (1994 en 1998)

Landschap

Op het gebied van landschappelijke kwaliteit is een groot aantal departementale en landsdelige voorstellen ingediend. Deels betreft dit een gebiedsgerichte reconstructie en/of verplaatsing van functies. 'De juiste functie op de juiste plaats' vormt hier een belangrijk uitgangspunt. Een deel van de projecten behelst een verbetering van de ruimtelijke kwaliteit met het behoud van het cultureel erfgoed, conform doelen uit de Nota Belvedere (OCW, 1999) en de Vijfde Nota. Een ander deel richt zich op de ruimtelijke kwaliteit van het platteland en een verscherping van het contrast tussen stad en land, conform het Vijfde Nota beleid. Projecten ter verbetering van de kwaliteit van de leefomgeving kunnen ook bijdragen aan recreatieve doelen.

De geografische ligging van de claims is te zien op kaart 9.4. Het grootste aandeel van de projecten, zowel in aantal als in het geclaimde bedrag, is gelegen in de landsdelen Zuid en West (beide ca 2 mld euro van de in totaal 5 mld euro aan claims die geografisch kunnen worden toegerekend). Dit is wederom gezien de ruimtedruk en de bestaande beleidsopgaven in deze landsdelen te verwachten. De als robuust beoordeelde projecten zijn voornamelijk in het Westen gesitueerd. Zie verder paragraaf 4.2.2 in het hoofdstuk 'Natuur, landschap en water'.

Natuur

Er zijn diverse projectvoorstellen ingediend op het gebied van natuur. De 'robuuste groene verbindingen' (LN5) en de 'versnelling van de EHS' (LN8) bevatten deelprojecten die verspreid over Nederland zijn gelegen. De landsdelige natuurprojecten liggen voornamelijk in de landsdelen Oost en Noord en zijn deels als 'opwaardeerbaar' en deels als 'zwak/onbeoordeelbaar' gekwalificeerd. Het enige landsdelige natuurproject in het Westen, 'Ijperveld Integraal' (GW21), is als 'robuust' beoordeeld. Het project schept naar verwachting hoge natuurbaten tegen relatief lage kosten per hectare in een omgeving waar een relatief grote behoefte bestaat aan recreatie en natuur. Een overzicht van de natuurprojecten is gegeven in kaart 9.5. Voor een gedetailleerder overzicht wordt verwezen naar hoofdstuk 4 'Natuur, landschap en water'.

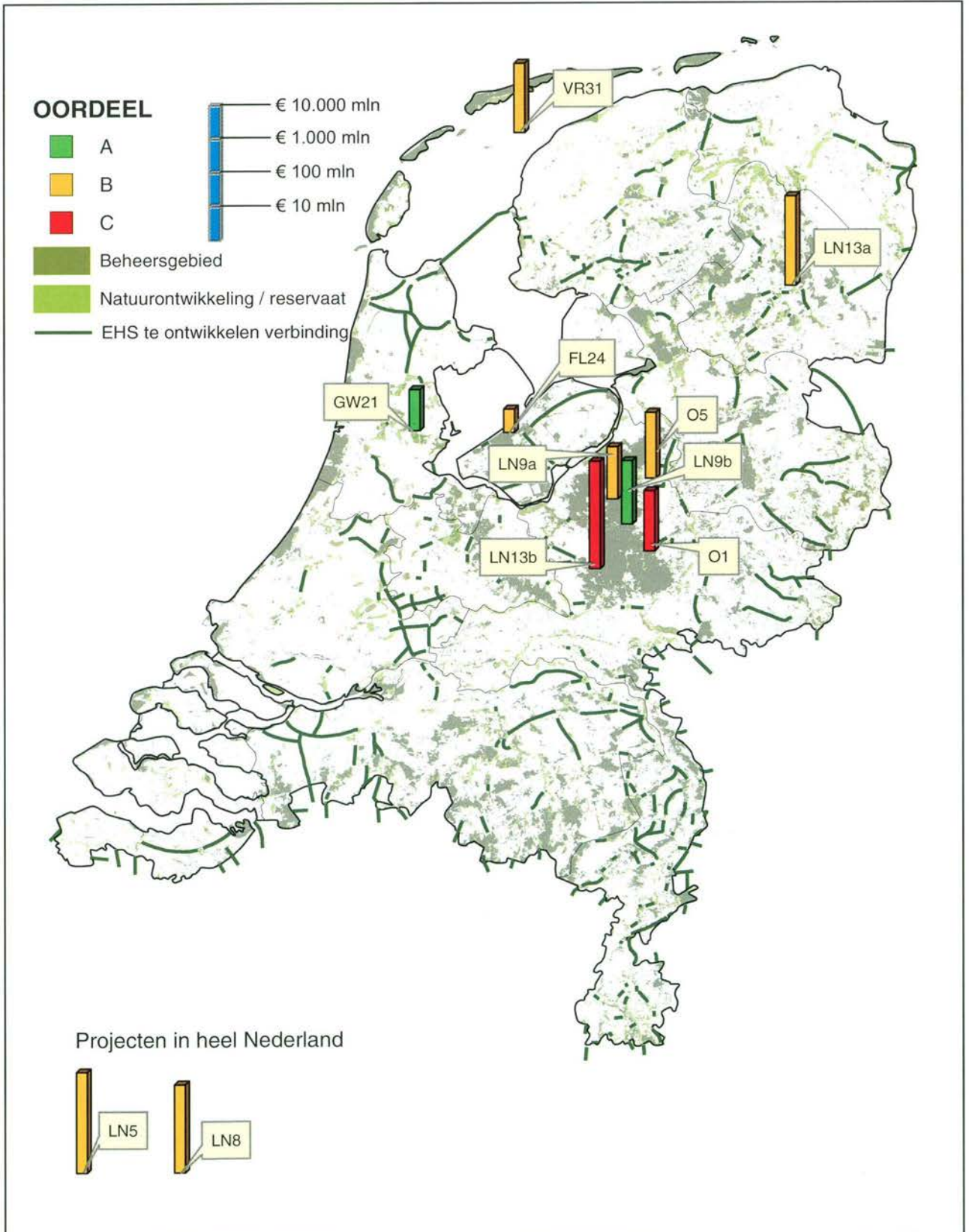
Natuur kan in veel gevallen gecombineerd worden met recreatieve doelen. De beleidsopgave voor recreatie is gezien de verstedelijking relatief het grootst in het Westen. De ruimtelijke spreiding van de landsdelige projecten volgt in dit opzicht de beleidsopgave niet. Daarbij moet worden opgemerkt dat het bij natuur niet alleen om recreatie gaat: ook het in stand houden van ongerepte natuur en biodiversiteit is van belang. Het gaat daarbij ook om de typen gerealiseerde natuur en de kansen voor een natuurtype in een bepaald gebied. Gezien de aanwezigheid van relatief veel natuur in het Oosten is het voorstelbaar dat de kansen in dit landsdeel, ook met het oog op biodiversiteit waarvoor ook de omvang van een natuurgebied een belangrijke rol speelt, relatief groter zijn dan in andere landsdelen.

Water

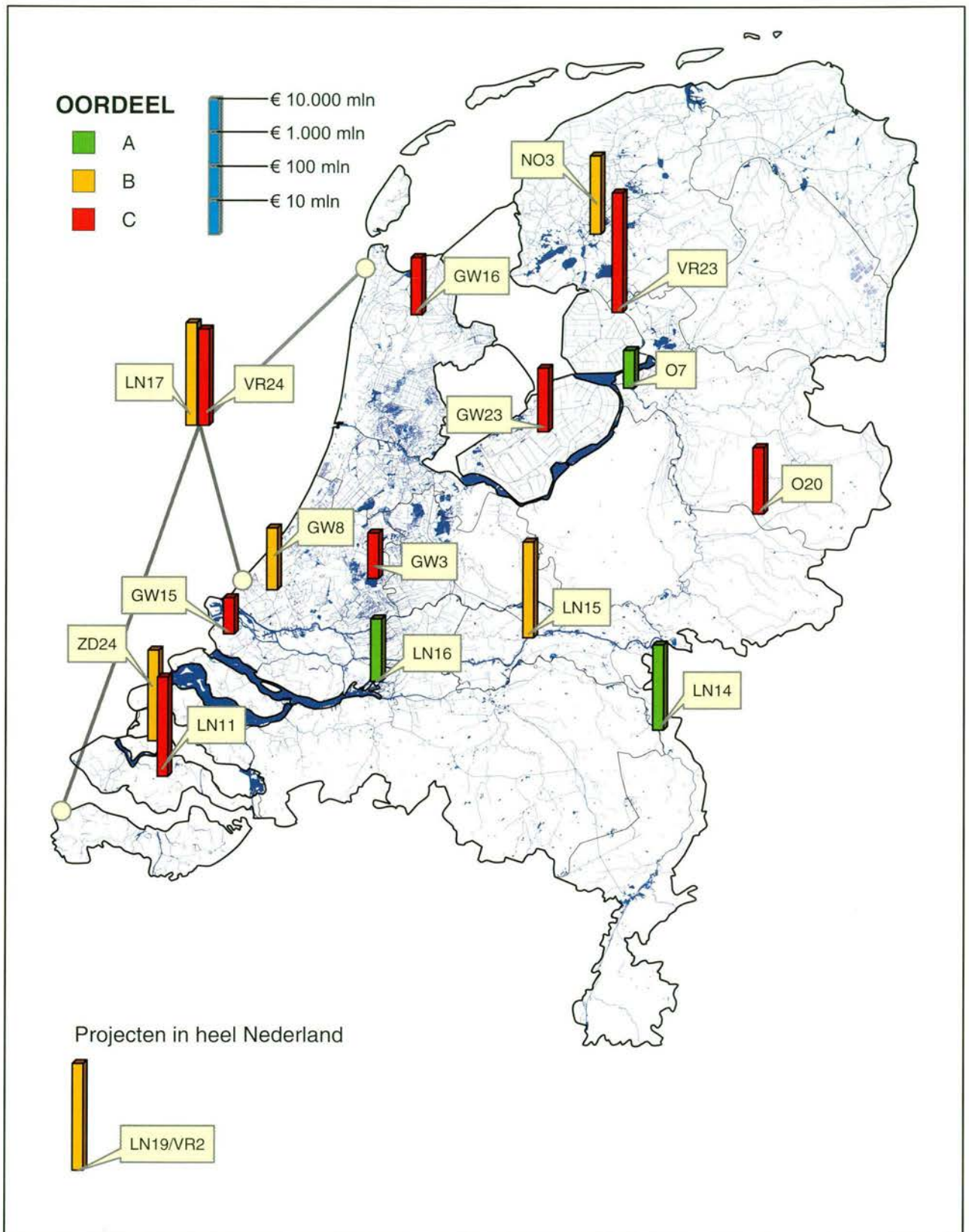
Op watergebied zijn ca 15 projectvoorstellen ingediend, die deels betrekking hebben op de kust (1689 mln euro), deels op de rivieren (2727 mln euro) en deels op het systeem van regionale wateren (koepelproject 681 mln euro). Vaak worden de projecten gecombineerd met natuur- en recreatiedoeleinden. Natte natuur wordt (internationaal) hoog gewaardeerd. In veel gevallen neemt met de uitvoering van projecten die met ruimtelijke maatregelen de waterproblematiek proberen tegen te gaan, de ruimtelijke kwaliteit dan ook toe.

In de Vijfde Nota neemt 'water' een belangrijke plaats in als element in de ruimtelijke ordening. In de Nota wordt een aanzienlijke ruimteclaim voor water vermeld van ca 90.000 ha voor veiligheid, 25.000 ha om de wateroverlast te beperken en 375.000 ha aan ruimtelijke maatregelen die passen bij het 'meebewegen met water'. De 'ruimte voor water maatregelen' leggen daarbij wel een gebruiksbeperking op voor verstedelijkingsmogelijkheden in de toekomst. De projecten hebben daarmee consequenties voor de mogelijkheden voor de ruimtelijke inrichting. Een overzicht van de ruimtelijke weerslag van de voorstellen is te zien op kaart 9.6.

Kaart 9.5 Ruimtelijke weergave projecten natuur



Kaart 9.6 Ruimtelijke weergave waterprojecten



Van de 'rivierenprojecten' zijn twee projecten in het Zuiden als robuust, één project in het Oosten als opwaardeerbaar en een project in het Noorden als zwak/onbeoordeelbaar beoordeeld. De robuuste projecten combineren maatregelen ter bescherming van de veiligheid tegen overstromingen met natuur tegen relatief lage kosten per hectare ten opzichte van de verwachte baten.

De regionale waterprojecten zijn verspreid over het land ingediend met een nadruk op het Westen. De problematiek van wateroverlast in regionale watersystemen is relatief het sterkst in landsdeel West ten gevolge van het relatief lage bodempeil en de ligging ten opzichte van de grote rivieren. De projecten in landsdeel West zijn niettemin met uitzondering van 'ABC Delfland' (GWO8, opwaardeerbaar) als 'zwak/onbeoordeelbaar' beoordeeld. Uit onderzoek (CPB, 2000) blijkt dat ruimtelijke investeringen (50.000 ha) ten behoeve van regionale wateren in laag Nederland (met name in het Westen) alleen gelegitimeerd kunnen worden vanuit niet-monetaire baten (landschap, duurzame maatregelen, zoetwatervoorraad). Indien de projecten zo worden gekozen dat deze niet-monetaire baten optimaal worden gerealiseerd en tegelijkertijd geen potentiële locaties voor verstedelijking worden gekozen, kunnen deze projecten vanuit het oogpunt van de maatschappelijke welvaart positief scoren. Dit vergt een nauwkeurige selectie en afweging van verschillende mogelijkheden en alternatieven, die in de meeste voorstellen onvoldoende naar voren komen.

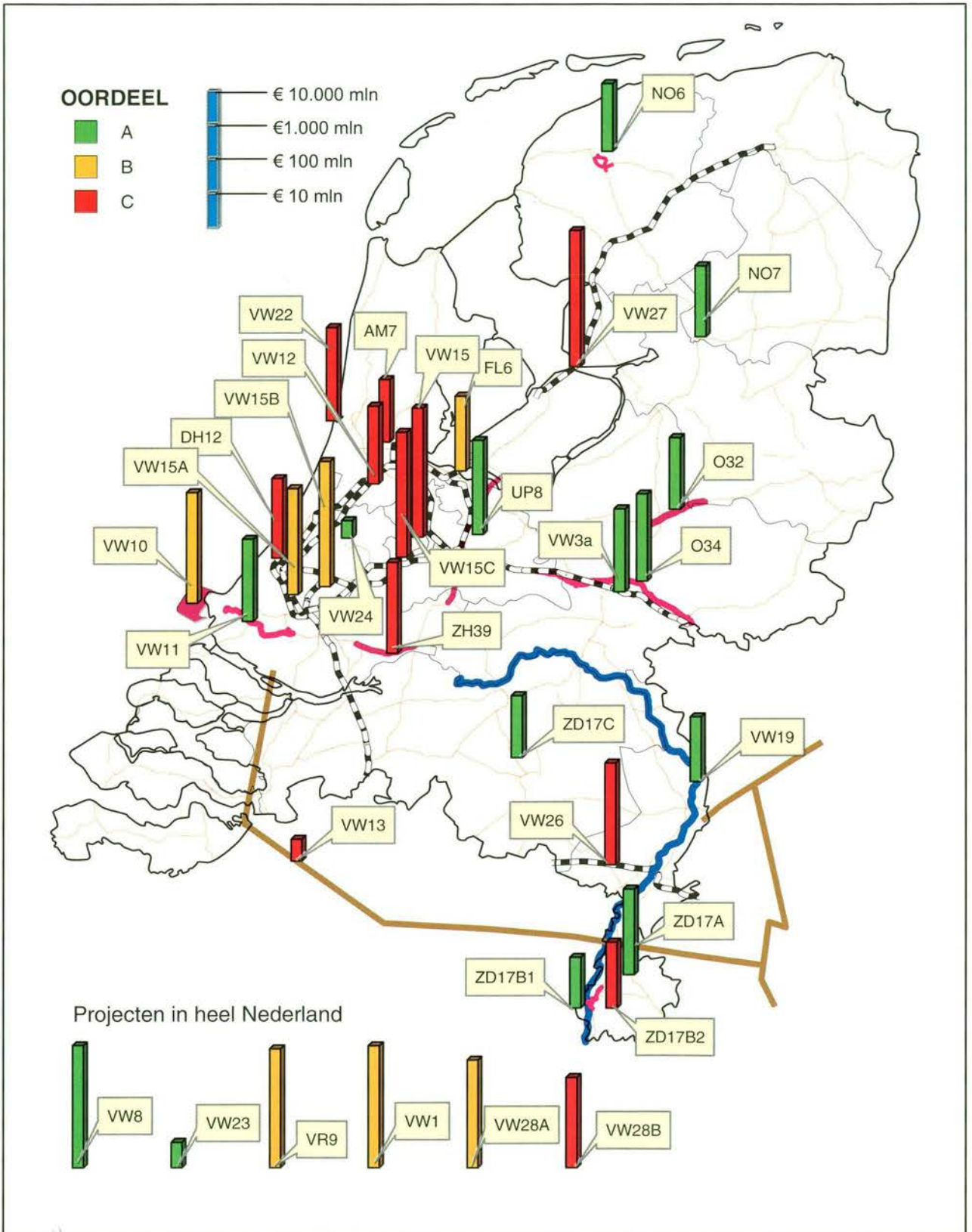
Transportinfrastructuur

De geografische ligging van projecten op het gebied van fysieke bereikbaarheid is te zien in kaart 9.7.

De qua investeringsomvang belangrijkste robuuste projecten betreffen de verkeersveiligheid en de kilometerheffing. Invoering van de kilometerheffing legt zelf geen beslag op ruimte, maar kan soms een alternatief zijn voor fysieke investeringen, waardoor het ruimtebeslag van een uitbreiding van de verkeerscapaciteit beperkt wordt.

Nieuwe transportinfrastructuur kan van invloed zijn op de ruimtelijke kwaliteit door bijvoorbeeld versnippering en het aantasten van natuurwaarden. Vaak worden aanvullende maatregelen getroffen om deze effecten te reduceren, zoals de aanleg van een ecoduct of een tunnel. Overigens hebben veel van de hoofdwegennetprojecten die bij de ICES zijn ingediend, betrekking op intensivering van bestaande weginfrastructuur; de ruimtelijke effecten hiervan zijn betrekkelijk gering. Het gaat primair om investeringen in betere benutting van het hoofdwegennet. Voor het merendeel betreft het verbeterde benutting van de hoofdroutes tussen de Randstad en het Noorden (A28), Oosten (A1/A12) en Zuiden van het land (A2). Dat de meeste projecten buiten de Randstad gesitueerd zijn, kan verband houden met het feit dat in het kader van het Bereikbaarheids Offensief Randstad (BOR) al aanzienlijke investeringen in de Randstad zijn voorzien, bovenop de investeringen die in het Meerjarenprogramma Infrastructuur Transport (MIT) al voorzien zijn.

Kaart 9.7 Ruimtelijke weergave projecten fysieke bereikbaarheid



De belangrijke investeringen in de Randstad betreffen verbeteringen van het openbaar vervoer, die echter minder gunstig scoren. Zowel de verkeers- als de ruimtelijke effecten van aanleg van een nieuwe snelle spoorverbinding ('Rondje Randstad') zijn nog met grote onzekerheden omgeven. Op voorhand lijken de verkeerskundige effecten ontoereikend om de zeer hoge investeringskosten terug te verdienen; de overige effecten, zoals een bijdrage aan een gewenste ruimtelijk-economische structuur of verbeterde leefbaarheid, zijn nog met grote onzekerheden omgeven. Aanleg van een Rondje Randstad kan echter niet los worden gezien van een groot aantal andere ruimtelijke plannen op het gebied van wonen, ruimte en natuur in de Randstad. Aanleg van een Rondje Randstad kent daarnaast ongunstige effecten op leefmilieu, bijv. in de vorm van doorsnijding van landschappen en geluid- en visuele hinder. Onduidelijk is echter of aanleg van een Rondje Randstad in dit opzicht per saldo ongunstig is, omdat bij niet-aanleggen een deel van de mobiliteit op een andere manier zal worden afgewikkeld.

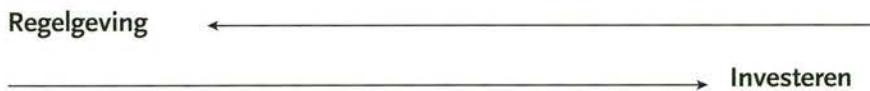
9.3 Beleidsopties

9.3.1 Alternatief beleid

Ruimtelijke ordening is van oudsher niet primair gericht op directe ontwikkeling van gebieden. Ruimtelijke investeringen vinden wel op grote schaal plaats als resultaat van wensen rond wonen, werken, natuur etc. Zo beschouwd is de ruimtelijke dynamiek een resultaat van enerzijds sectorale vernieuwingswensen en anderzijds een 'rem' vanuit de ruimtelijke ordening (zie figuur 9.2). Het RO-instrumentarium is enerzijds kaderstellend (wetgeving, regelgeving) en randvoorwaarden scheppend (planvorming, visieontwikkeling) en anderzijds gericht op bescherming van gebieden en van belangen van burgers en bedrijven (wetgeving). Een financieel instrumentarium voor ruimtegebruik (heffingen en subsidies) is relatief van minder belang. Met name heffingen worden nog nauwelijks gebruikt.

Figuur 9.2 Mate van ruimtelijke dynamiek en type instrumentarium

Behouden	Beheren	Ontwikkelen
Conserveren	Benutten	Vernieuwen
(Bijna) statisch	Bestaande verbeteren	(Hoog) dynamisch



Regelgeving en handhaving

Het centrale instrument in de Ruimtelijke Ordening is regelgeving. In de Vijfde Nota is als uitwerking hiervan een contourenbenadering voorgesteld met rode en groene contouren. Het restrictieve beleid uit de Vierde Nota, streekplannen voor provincies en bestemmingsplannen voor gemeenten zijn eveneens uitwerkingen van RO-regelgeving.

Handhaving is bij de uitvoering van regelgeving in de RO een belangrijke voorwaarde voor de effectiviteit van het beleid. Uit het jaarverslag 2000 van de Inspectie Ruimtelijke Ordening bleek, dat de uitvoering en handhaving van ruimtelijke regelgeving door gemeenten vaak nog te wensen overlaten. In 80% van de afgeronde onderzoeken is de inspectie van mening dat de Wet Ruimtelijke Ordening (WRO) beter moet worden nageleefd. Er bleken met name problemen te bestaan rond de actualiteit en handhaving van bestemmingsplannen (Inspectie Ruimtelijke Ordening, 2001).

Regelgeving kan vooral een belangrijk alternatief zijn voor investeringen in situaties waarin bestaande waarden in stand moeten blijven en de handhaving kan worden gewaarborgd.

Heffingen: 'open ruimte heffing'

Prijnsbeleid is nuttig als men gedrag wil beïnvloeden bij min of meer continue processen, maar niet in unieke situaties, zoals het voorkomen van bebouwing in een onvervangbaar natuurgebied. Als het niet om een uniek gebied gaat, maar om 'open ruimte' in het algemeen, kan een 'open ruimte heffing' een rol spelen. Een dergelijke heffing kan 'schaarsterents' afromen en daardoor een deel van de externe effecten van het verloren gaan van 'open ruimte' internaliseren. De negatieve externe effecten van verstedelijking komen in de huidige situatie

terecht bij het collectief, terwijl een individu de grondprijsstijging door wijziging in een stedelijke bestemming incasseert.

Indien de heffing duidelijk kleiner is dan het verschil tussen de marktwaarde van de grond voor en na de bestemmingswijziging, dan zullen hiervan weinig allocatieve effecten uitgaan. De heffing heeft dan weinig gevolgen voor de grond- en onroerend goedprijzen en de mate van verstedelijking wordt niet gestuurd. De heffing moet dan primair worden gezien vanuit het rechtvaardigheidsbeginsel (de vervuiler betaalt). Het feit dat sommigen grote winsten incasseren louter vanwege een bestemmingswijziging, kan als onwenselijk worden gezien.

In principe zou met een open ruimte heffing ook de allocatie kunnen worden verbeterd, indien de hoogte van de heffing het prijseffect door stedelijke bestemmingswijziging benadert (CPB, 2001b).

Wet- en regelgeving buiten de Ruimtelijke Ordening

Naast regelgeving in de ruimtelijke ordening kan ook wet- en regelgeving vanuit andere disciplines van invloed zijn op de ruimtelijke inrichting. Zo beïnvloedt milieuwetgeving op het gebied van geluid, stank en veiligheid de mogelijke inrichting van bedrijventerreinen en de relatie met de omgeving. Deze wet- en regelgeving is niet statisch en verandert in de tijd door veranderende omstandigheden en wijzigende maatschappelijke opvattingen. Dit geldt ook voor regelgeving voor activiteiten die invloed hebben op bijvoorbeeld een nabijgelegen natuurgebied. De externe effecten van activiteiten strekken zich verder uit dan de naaste omgeving.

9.3.2 Afweging

De afweging tussen investeren en ander beleid wordt mede bepaald door de wenselijkheid om in bestaande situaties in te grijpen. Globaal kan onderscheid worden gemaakt tussen gevallen waarin de huidige situatie gecontinueerd moet worden, gevallen waarin een verandering beleidsmatig noodzakelijk wordt geacht en situaties waarin de huidige situatie mag veranderen, maar de verandering niet primair door de overheid wordt geambieerd.

Wanneer de bestaande ruimtelijke situatie onveranderd zou moeten blijven, zoals bij de instandhouding en bescherming van unieke (natuur)gebieden, waardevolle (cultuur)landschappen of open ruimte tussen twee steden, ligt regelgeving met adequate handhaving voor de hand. Daarmee is niet gezegd dat financiële overheidsbijdragen geen rol kunnen spelen. Zo kan bijvoorbeeld het verstrekken van beheersvergoedingen bijdragen aan handhaving van een bestaande situatie in een veranderende omgeving.

Wanneer handhaving van de bestaande situatie niet strikt noodzakelijk wordt geacht, is een mix van instrumenten denkbaar. Een coördinerende rol voor de overheid, of een mogelijke deelname aan een PPS-samenwerking, ligt hier voor de hand. Het voortouw om de situatie te veranderen,

ligt in dit geval in beginsel bij private partijen. De overheid kan wel bepaalde condities stellen op ruimtelijk of sociaal gebied (groen in een wijk, sociale woningbouw etc.). Door een heffing kunnen eventuele externe effecten die gepaard gaan met de ruimtelijke verandering, bijvoorbeeld van het verloren gaan van 'open ruimte', (voor een deel) worden beprijsd. De heffingsopbrengst kan worden besteed aan een verhoging van de ruimtelijke kwaliteit of aan een verlaging van andere belastingen. Verder onderzoek kan de mogelijkheden van het instrument heffingen in beeld brengen en voor zover er negatieve bij-effecten optreden, daarvoor mogelijk oplossingen aandragen.

Wanneer tenslotte ingrijpen in de bestaande situatie noodzakelijk wordt geacht, zoals bijvoorbeeld de aanleg van nieuwe natuur of een stedelijke herstructurering met belangrijke effecten op de ruimtelijke kwaliteit, kunnen overheidsbijdragen een belangrijke rol spelen. Dit kan in de vorm van het verstrekken van beheersvergoedingen of subsidies, waarbij de grond in eigendom blijft van een andere eigenaar, door aankoop van grond en met investeringen die gepaard gaan met het opnieuw inrichten van landelijk of stedelijk gebied.

Indien bij een project zowel publieke als private baten optreden, ligt een PPS meer voor de hand. Publieke baten liggen primair op het gebied van een verbetering van de ruimtelijke kwaliteit, van milieu, water of van sociale baten. Regelgeving speelt een additionele rol voor situaties waarin met investeringen is ingegrepen in de ruimtelijke ordening, bijvoorbeeld om de effecten van de investeringen in de toekomst te waarborgen.

In de praktijk zal het vaak gaan om een mix van RO-regelgeving (bijvoorbeeld bestemmingsplannen, streekplannen en contouren), condities die de overheid stelt (zoals eisen aan de ruimtelijke inrichting van een nieuwe woonwijk of voorwaarden op sociaal gebied), heffingen om een deel van de waardesprong van een bestemmingswijziging 'af te romen' en een coördinerende dan wel participerende financiële rol van de overheid (in relatie tot collectieve doelen, zoals de inrichting van de publieke ruimte).

Literatuur hoofdstuk 9

Binnenlands Bestuur, 2001, week 33/34, pag. 17 'In en om de stad wordt het nauwelijks groener', Den Haag

Commissie Waterbeheer 21e Eeuw, 2000, 'Waterbeleid voor de 21e eeuw', Den Haag.

CPB, 2000, 'Ruimte voor Water: kosten en baten van zes projecten en enige alternatieven', CPB Werkdocument 130, Den Haag.

CPB, 2001a, 'De ruimtevraag tot 2030 in twee scenario's', Den Haag.

CPB, 2001b, 'Mogelijkheden en beperkingen van overheidsinvesteringen', Den Haag.

Dugteren F. van, Knol F., 2001, 'Ruime kavel of compacte stad?', SCP, werkdocument 77, Den Haag.

Inspectie Ruimtelijke Ordening, 2001, 'Jaarverslag 2000', Den Haag.

LNV, 2000, 'Nota Mensen voor Natuur, Natuur voor Mensen', Den Haag.

OCW, 1999, 'Nota Belvedere', Den Haag.

tOETs, 2001, 'Ex ante evaluatie van de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening', CPB, RIVM/DLO, RPD, SCP, Den Haag.

VROM, 1988, 'Vierde nota Ruimtelijke Ordening', Den Haag.

VROM, 2000, 'Balans Ruimtelijke Kwaliteit', Den Haag.

VROM, 2001, 'Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening PKB deel 1', Den Haag.

VROM, 2002, 'Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening PKB deel 2 en 3', Den Haag.

Wit A.J.W. de en Thunissen H.A.M., 2001, p. 25-27 VI Matrix maart 2001 o.b.v. Landelijk Grondgebruikbestand Nederland LGN₄

V&W, 1998, 'Vierde nota Waterhuishouding', Den Haag.

V&W, 2000, 'Ruimte voor de Rivier', Den Haag.

7

10 Totaalbeeld projectbeoordelingen

Dit hoofdstuk schetst in kort bestek een totaalbeeld van de beoordeelde projecten over alle dossiers samen. Na een beschrijving van de totale uitkomsten in paragraaf 10.1 wordt in paragraaf 10.2 ingegaan op de afzonderlijke dossiers.

10.1 Totale uitkomsten

Een totaalbeeld van de beoordelingen wordt gegeven in tabel 10.1. Uit de tabel blijkt dat de categorie robuuste projecten met 11% van de totaal beoordeelde claims relatief klein is. Bijna de helft van de ingediende projecten, 47%, is als zwak/onbeoordeelbaar beoordeeld. Het aandeel van de robuuste claims is bij landsdelige projecten wat hoger dan bij de departementale claims. Het aandeel zwakke/onbeoordeelbare projecten is echter bij de landsdelen eveneens hoger.

Er dient met nadruk op te worden gewezen dat een ongunstige beoordeling van projectvoorstellen geenszins betekent dat daarmee ook een oordeel wordt gegeven over de achterliggende beleidsdoelen. Het oordeel heeft betrekking op de kwaliteit van het projectvoorstel. Zwakke/onbeoordeelbare projecten vallen in twee categorieën uiteen: deels betreft het goed uitgewerkte voorstellen, waarvan de effectiviteit en efficiëntie ongunstig uitvallen. Voor een ander deel betreft het voorstellen die zo summier zijn ingevuld en beargumenteerd dat er op dit moment geen uitzicht is om met beperkte aanpassingen alsnog tot een robuust investeringsplan te kunnen komen. Bovendien speelt bij deze laatste categorie projecten ook vaak mee dat de effecten van onderdelen van de voorstellen die wel duidelijk zijn, geen gunstige effecten lijken te hebben. De implicatie voor deze laatste categorie projecten is, dat een stevige herformulering en herschikking van de projectinhoud nodig zal zijn om de beoogde doelen te realiseren.

Hier ligt dan ook een belangrijke uitdaging om de doelen om deze gebieden in de toekomst te kunnen realiseren.

Grote en kleine claims

De 25 grootste projecten, die alle door de departementen zijn ingediend, vertegenwoordigen gezamenlijk een claim van bijna 46 mld euro. Hiervan is ruim 9% als robuust beoordeeld. Het gaat om de projecten 'Duurzaam Veilig' en 'Kilometerheffing'. Duurzaam Veilig is een grote claim (VW8, 2,3 mld euro) die een groot aantal projectonderdelen kent. Het project kilometerheffing (VW0, 1,9 mld euro) is een belangrijke bouwsteen vormt voor het realiseren van de bereikbaarheidsdoelstellingen uit het NVVP. Een probleem bij veel grote projecten is echter dat zij vaak te groot van opzet zijn in relatie tot de omvang van de problemen of de kansen. Voorbeelden zijn het project Zuiderzeelijn (VW27) en de aanleg van een snelle

spoorverbinding in de Deltametropool (VW15), waar spanning bestaat tussen beleidsmatige wenselijkheden en de haalbaarheden op een steeds meer ontwikkelde mobiliteitsmarkt. Ook bevat een deel van deze grote projecten onrendabele onderdelen of zijn er alternatieve oplossingen voor het zelfde probleem te bedenken die voordeliger zijn. Voorbeelden hiervan zijn projecten als Kwaliteitsimpuls Bestaande Woonwijken (VR32, 2,9 mld euro), Stedelijke Structuurverbetering door Overkluizing (VR15, 2,4 mld euro) en Innovatie Geluidsbeleid Spoor en Weg (VW18, 2,2 mld euro) die alle als zwak/onbeoordeelbaar zijn beoordeeld.

Tabel 10.1 Beoordelingen, totaaloverzicht

	Departementen		Landsdelen		Totaal	
	mld euro	%	mld euro	%	mld euro	%
A	7,7	10	1,5	13	9,2	10
B	34,5	45	4,1	35	38,6	44
C	33,7	44	6,1	52	39,8	45
Totaal*	75,9	100	16,2	100	92,0	100

* In dit overzicht is in de regel 'totaal' bij de 11,7 mld euro direct beoordeelde landsdelige projecten de indirect beoordeelde claim van 4,5 mld euro opgeteld; er is niet gecorrigeerd voor overlap tussen landsdelige en departementale voorstellen.

Ook is een aantal koepelclaims ingediend die, vanwege de wisselende kwaliteit van de voorbeeldprojecten, als opwaardeerbaar zijn beoordeeld. Te denken is hierbij aan de claims voor de Gebundelde Doeluitkering (VW1, 2,3 mld euro), Sleutelprojecten (VR8, 1,4 mld euro) en Herstructurering Bedrijventerreinen (EZ3, 0,7 mld euro).

Tegenover de zeer grote claims staat een groot aantal relatief kleine claims. De 100 kleinste projecten vertegenwoordigen in totaal een geclaimd bedrag van ca. 5 mld euro. Hiervan is ruim 20% als robuust beoordeeld. In de groep van relatief kleine projecten die robuust beoordeeld zijn, bevindt zich een breed spectrum van onder meer een aantal kleinere infrastructurale maatregelen (NO7, benutting A28, ZD17 A2), een aantal (deel-)projecten voor behoud van open ruimte (LN2) en natuurprojecten in de Veluwe (LN9b) en de Biesbosch (LN16). Tegenover het relatief grote aantal robuuste projecten in deze groep staat dat ruim de helft als zwak/onbeoordeelbaar is beoordeeld, om uiteenlopende redenen.

Synergie?

Met name de landsdelen wijzen in de investeringsvoorstellen veelal op synergie met andere voorstellen. Daarbij is niet steeds duidelijk welke definitie van synergie wordt gehanteerd. Vaak gaat het om voorstellen die zich op hetzelfde beleidsprobleem en/of hetzelfde ruimtelijke gebied richten. In veel gevallen leiden voorstellen tot ruimtelijke herverdeling van welvaart of kennis

investeringen afnemende meeropbrengsten ten opzichte van al bestaand beleid (" $I+I<2$ "). In andere gevallen versterken voorstellen elkaar in die zin dat de effecten van bepaalde investeringen additioneel zijn ten opzichte van andere investeringen (" $I+I=2$ "). Dergelijke additionaliteit wordt in dit rapport echter niet beschouwd als synergie: echte synergie treedt op als uit de combinatie van projecten extra meerwaarde voortkomt ten opzichte van de opgetelde afzonderlijke effecten (" $I+I>2$ ").

De beoordeling door de planbureaus geeft aan dat er wel regelmatig sprake is van additionaliteit. Echte synergie komt veel minder vaak voor. Waar synergie optreedt is dit meegenomen in de beoordelingen. Dit betreft met name de samenhang tussen transportinfrastructuur en ruimtelijke ontwikkelingen, bijvoorbeeld in stationsgebieden.

10.2 Slotbeschouwing

Beleidsopties

Op alle terreinen die in dit rapport worden beschouwd zijn zowel robuuste als zwakke/onbeoordeelbare projecten ingediend. Op sommige terreinen is het aantal robuuste projecten echter klein. Naar verwachting zullen diverse beleidsopgaven niet met de ingediende investeringen kunnen worden gedekt. De vraag rijst hoe met deze beleidstekorten kan worden omgegaan. Hiervoor staan verschillende opties open.

Een mogelijke benadering zou kunnen zijn om per beleidsterrein de *instrumentkeuze* nog eens te bezien. Er lijkt bij overheden soms een beeld te bestaan dat elk probleem met geld (investeringen, subsidies) kan en moet worden opgelost. Ook de indiening van 100 miljard euro aan investeringen bij de planbureaus past in dit beeld. Verschillende beoordelingen wijzen echter op afnemende meeropbrengsten van investeringen. Veel problemen lenen zich primair (milieu) of in belangrijke mate (alle andere terreinen) voor andere instrumenten. Het gaat daarbij met name om heffingen (bereikbaarheid, milieu, ruimte), regelgeving (milieu, ruimte, elektronische bereikbaarheid), institutionele vernieuwing (kennis) en uitvoerende overheidstaken (grote steden).

Daarnaast zou kunnen worden overwogen om bepaalde *beleidsstrategieën bij te stellen*. Dit geldt bijvoorbeeld voor de ruimtelijke sturing met OV-investeringen. Uit de beoordelingen blijkt dat de mogelijkheden om met infrastructuur-investeringen veranderingen in de ruimtelijk-economische structuur te realiseren beperkt zijn.

In dit verband kan de vraag worden gesteld of investeringsbeleid een sturend of een meer accommoderend karakter moet hebben. In het eerste geval worden aanzienlijke bedragen geïnvesteerd met de ambitie om structurele veranderingen te bewerkstelligen. In het tweede geval is het oogmerk is om knelpunten weg te nemen en kansen te benutten, tegen de

achtergrond van bestaande situaties en trends.

Verder lijkt een *betere invulling van beleidsstrategieën* gewenst. Als de investeringsvoorstellen die passen bij een bepaalde beleidsstrategie (bijvoorbeeld waterveiligheid door ruimtelijke maatregelen) in dit rapport minder gunstig worden beoordeeld, betekent dit nog niet dat de beleidsstrategie minder zinvol zou zijn. Het is van belang om bij goede strategieën ook goede projecten te formuleren. De beoordelingen geven niet alleen aan in welke opzichten veel voorstellen tekort schieten; zij leiden ook tot aangrijpingspunten voor verbetering. Bij het opstellen van robuuste voorstellen staan de volgende aspecten centraal:

- Meer nadruk op *selectiviteit* in het investeringsbeleid. Het gaat daarbij niet alleen om de keuze van kansrijke investeringsvoorstellen, maar ook om selectiviteit binnen deze voorstellen. Als bijvoorbeeld wordt beoogd om op dertig plaatsen natuur te ontwikkelen, lijkt het waarschijnlijk dat deze investering op sommige plaatsen hogere baten (of lagere kosten) kent dan op andere plaatsen. Het is dan zinvol om de schaarse middelen op deze plaatsen te concentreren.
- Een adequate *dimensionering* van investeringen. Veel investeringsvoorstellen zijn aanzienlijk groter dan hetgeen nodig zou zijn om bestaande en verwachte knelpunten weg te nemen of om kansen te benutten. Met aanzienlijk kleinere investeringen kunnen dan vergelijkbare voordelen worden bereikt. Diverse ingediende wegenprojecten laten zien hoe dit kan: betrekkelijk kleinschalige investeringen worden voorgesteld op plaatsen waar ernstige knelpunten rond congestie en/of leefbaarheid bestaan. Veel van deze projecten zijn robuust.

Bij de dimensionering van overheidsinvesteringen is ook de verhouding tot private bijdragen van belang. Als er sprake is van een investering die zowel private als collectieve baten kent, dient een eventuele overheidsbijdrag te zijn afgestemd op de omvang van de collectieve baten. Het zonder meer financieren van een zogenaamde ‘onrendabele top’ past hier niet in.

- Meer aandacht voor *timing en fasering* van investeringen. Rond de timing van projecten dient onderscheid gemaakt te worden naar verschillende situaties. Soms kan uitstel tot een verbeterde efficiency leiden. Dit doet zich voor wanneer concrete knelpunten ontbreken of wanneer de vraag zich nog moet ontwikkelen. Dit doet zich soms voor bij infrastructuurprojecten, die zich richten op problemen die naar verwachting pas op lange termijn kunnen gaan spelen. Verder is er vaak sprake van aanzienlijke onzekerheden met betrekking tot toekomstige baten. Deze overwegingen pleiten voor een benadering waarin urgentie en risicobeheersing veel aandacht krijgen. In deze benadering worden de op korte termijn te besteden middelen ingezet bij bestaande, urgente knelpunten waarbij met relatief beperkte middelen aanzienlijke verbeteringen kunnen worden bereikt. Door fasering van de projecten kunnen toekomstige risico's soms belangrijk worden beperkt. Hier tegenover staan situaties waar snel ingrijpen vereist is, omdat uitstel leidt tot hogere maatschappelijke kosten. Investeren in onderhoud van Monumenten, of bescherming van gebieden met zeldzame flora of fauna zijn hiervan voorbeelden. Tenslotte zijn er situaties waarin timing een ondergeschikte rol speelt. Zo leiden

uitstel of versnelling van projecten gericht op natuurontwikkeling niet noodzakelijk tot een hogere of lagere efficiency.

- Tenslotte is de *samenhang tussen projecten* van belang. Programmatische of gebiedsgerichte samenhang tussen projecten kan van invloed zijn op de beoordeling van individuele projecten. Er kan zowel sprake zijn van synergie tussen projecten als van afnemende meeropbrengsten van projecten ten opzichte van bestaand beleid of andere projecten. Synergie staat niet op voorhand vast en een programmatische aanpak impliceert dan ook niet dat hierdoor vanzelfsprekend synergie ontstaat. De individuele kwaliteit van projecten blijft van grote betekenis, ook binnen een bredere programmatische aanpak.

Decentralisatie

Bij diverse ingediende investeringsvoorstellen gaat het om (uitbreiding van) decentraal in te zetten middelen. Voorbeelden hiervan zijn de Gebundelde Doeluitkering (GDU) voor transportinfrastructuur en het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV) voor het grote stedenbeleid. Bij deze programmavoorstellen is er sprake van een grote mate van decentrale vrijheid (alleen toetsing achteraf). Ook andere voorstellen hebben een sterk decentraal karakter, zoals Groen in en om de stad en Regionale watersystemen.

Decentralisatie heeft zowel voordelen als nadelen. Een voordeel is dat beter kan worden ingespeeld op lokale verschillen in omstandigheden en preferenties. Het belangrijkste nadeel is dat meer algemene doelen van de centrale overheid mogelijk niet of onvoldoende tot uiting komen in de lokale uitwerking. Een theoretisch ideale situatie ontstaat als de centrale overheid zijn doelen vertaalt in concrete randvoorwaarden; daarbinnen kan de lokale overheid dan naar 'maatwerk' streven.

Investeren in een rendementsvolle omgeving is een belangrijk doel van de centrale overheid. De sterk wisselende efficiëntie van de afzonderlijke landsdelige voorstellen duidt erop dat met nadere selectie aanzienlijke maatschappelijke voordelen kunnen worden bereikt. Een nadere invulling zou kunnen worden gezocht in afspraken gericht op een inhoudelijke toetsing van individuele voorstellen door de decentrale overheden, die gelijkenis vertoont met de wijze waarop in dit rapport investeringsvoorstellen worden beoordeeld.

Een invulling die de decentrale overheden meer vrijheid laat is de gekozen constructie bij het ISV-budget. Een belangrijk deel van dit budget wordt via een sleutelverdeling met een redelijke mate van bestedingsvrijheid aan gemeenten en provincies uitgekeerd. In het onderdeel "Innovatieprogramma Stedelijke Vernieuwing (IPSV)" kunnen echter projecten ter beoordeling worden ingediend, waarbij de beste projecten worden gehonoreerd. Op dit punt is dus in beperkte mate van centrale toetsing gebruik gemaakt om de kwaliteit van de voorstellen te

verhogen.

Hieruit kan worden geconcludeerd dat er verschillende mogelijkheden zijn om toetsing vooraf te combineren met decentrale beslissingsbevoegdheid. Van geval tot geval kan worden gezocht naar een optimale mix.

Bijlage A Oordeel van de Wetenschappelijke Klankbordgroep

Bij het onderzoek dat de planbureaus hebben uitgevoerd ten behoeve van de Nieuwe Investeringsimpuls zijn zij geadviseerd door een Wetenschappelijke Klankbordgroep. De leden van de Klankbordgroep zijn prof. dr. H.A. Keuzenkamp, prof. dr. P. Rietveld, prof. dr. H. Verbruggen en prof. ing. W.C.L. Zegveld (voorzitter). De Klankbordgroep heeft vier maal vergaderd. De planbureaus hebben de Klankbordgroep verzocht een (eind)oordeel te geven over de kwaliteit van het onderzoek. Dit oordeel wordt hier weergegeven.

Algemeen oordeel over werkzaamheden planbureaus

Een project waarin enkele honderden afzonderlijke projectvoorstellen worden beoordeeld in betrekkelijk korte tijd, kent onvermijdelijk het karakter van een quick-scan. Essentieel voor een goed (dat wil zeggen, valide en toetsbaar) eindresultaat is dat de werkzaamheden transparant, gedocumenteerd en goed onderbouwd zijn. Ook moeten projecten op verschillende beleidsterreinen een gelijke kans hebben in de beoordeling. Wij menen dat de gevolgde procedure van de planbureaus ertoe heeft geleid dat aan deze voorwaarden is voldaan. De planbureaus hebben een zakelijk en systematisch beoordelingskader ontwikkeld, dat in belangrijke mate heeft bijgedragen aan de consistentie in de beoordelingen.

Niet alleen het grote aantal projectvoorstellen legt beperkingen op aan de diepgang van de beoordeling. Ook de informatieverstrekking van de indieners blijkt in veel gevallen een belangrijke beperkende factor. Het is in principe de verantwoordelijkheid van de indiener om adequate informatie te leveren. In veel gevallen bleken indieners hiertoe niet in staat. De spelregels van het beoordelingsproces boden indieners ruimte om hierin alsnog te voorzien, vooral ook omdat de Planbureaus zich zeer coulant hebben opgesteld bij de toepassing van de spelregels voor het aanleveren van informatie rond de projecten. Hierdoor hebben de indieners voldoende gelegenheid gehad om de merites van de voorstellen naar voren te brengen. In veel projecten is slechts betrekkelijk zachte informatie beschikbaar, die noodzaakt tot kwalitatieve toetsingen. Binnen de beperkingen die de beschikbaarheid van informatie oplevert, heeft echter een systematische analyse plaatsgevonden.

De omvang van het project stelt ook de klankbordgroep voor een niet eenvoudige taak. Omdat het nauwelijks mogelijk is om alle afzonderlijke beoordelingen in detail te bekijken, betreft dit oordeel met name de aanpak en de uitkomsten als geheel. Waar de klankbordgroep specifieke opmerkingen had over beoordelingen dan wel de gehanteerde methode, is daar door de Planbureaus op adequate wijze mee omgegaan. Naar ons oordeel is het project door de

Planbureaus met voldoende zorgvuldigheid uitgevoerd. Wij menen dat de resultaten een goede basis zijn voor verdere besluitvorming.

Kanttekeningen bij de uitkomsten

Bij dit algemene positieve oordeel plaatsen wij een aantal kanttekeningen:

- De projecten op het gebied van natuur scoren opvallend slecht, terwijl hiervoor een forse beleidsopgave is geformuleerd. Dit zou aanleiding kunnen geven tot de suggestie dat de gehanteerde beoordelingsmethode ‘discrimineert’. Wij menen dat dit niet het geval is. Uit de analyse komt wel naar voren dat het bij de ingediende projecten aan samenhang en een gestructureerde benadering ontbreekt. De indieners zijn kennelijk niet in staat geweest om deze projecten op eenzelfde beargumenteerde en onderbouwde wijze in te dienen als projecten in de sfeer van bijvoorbeeld infrastructuur. Hierbij heeft wellicht een rol gespeeld dat de beleidsontwikkeling voor natuur zich nog in een relatief vroege fase bevindt. Het is wenselijk meer aandacht te besteden aan het proces van de beleidsvoorbereiding dat voorafgaat aan indiening van projectvoorstellen bij de ICES.
- In een aantal gevallen worden middelen geclaimd voor projecten, waarvan de baten in belangrijke mate toevallen aan een beperkt aantal private partijen. Hier lijkt meer aandacht voor de verhouding tussen de gestelde doelen en de inzet van middelen en voor de rol van de overheid van belang.
- Bij de uitvoerbaarheid van projecten, met name in de sfeer van de kennisinfrastructuur, kan de beschikbaarheid van menskracht een knelpunt vormen voor realisatie van de plannen. De planbureaus wijzen hier voorzichtig op; wij wensen dit nogmaals te benadrukken. Bij de vormgeving van het beleid en investeringsplannen op dit gebied rijst de vraag of investeringen, waarvoor de know-how moet worden geïmporteerd, wel beklijven. Nederland is op de internationale arbeidsmarkt voor academici vaak een tussenstation voor een overstap naar de VS.
- Het proces van beleidsvorming richt zich sterk op investeringen. Daarbij lijken andere instrumenten relatief weinig aandacht te krijgen. Uit de analyse van de planbureaus blijkt dat met name heffingen en regulering vaak betere mogelijkheden bieden dan investeringen.

Aanbevelingen

Wanneer de onderzoeksinspanning wordt vergeleken met de omvang van het wellicht uiteindelijk beschikbare budget ligt de vraag voor de hand of het wenselijk is om over een aantal jaren opnieuw een zo groot aantal voorstellen op deze wijze te laten beoordelen. Bovendien is de gemiddelde kwaliteit van de voorstellen laag. Wij bevelen aan om op zoek te gaan naar een meer gerichte werkwijze. Ofschoon pasklare oplossingen niet voorhanden lijken, kan worden gedacht

in de richting van een gestructureerde voorfase, waardoor een eerste selectie van voorstellen plaatsvindt. Te denken is aan een scherpere afbakening van het begrip investering, een minimale omvang van te onderzoeken voorstellen, indieners aanzetten tot afstemming met andere projectvoorstellen, en/of een 'submission-fee'.

Daarbij zou ook voor de landsdelen een volwaardige rol moeten zijn weggelegd. In de huidige opzet moest indiening door de departementen worden geaccordeerd, wat tot ernstige vertraging bij de indiening heeft geleid. Hierdoor resteerde minder tijd voor informatieverzameling dan bij de departementale voorstellen en konden minder landsdelige projecten worden beoordeeld, zodat een nadere selectie nodig bleek. Een mogelijk gevolg hiervan is, dat een aantal kansrijke landsdelige voorstellen niet kon worden beoordeeld.

Het budgetteringsproces heeft de leden van de klankbordgroep bevreemd. Het heeft er alle schijn van dat in een aantal gevallen de eventuele honorering van gunstig beoordeelde ICES-voorstellen ertoe leidt dat de indieners ruimte op de eigen begroting krijgen voor uitvoering van als zwak beoordeelde projecten. Wij achten dit ongewenst, omdat het afbreuk doet aan het bestuurlijke proces en aan de consistentie in de afweging van het overheidsbeleid. Een systematische beoordeling en integrale afweging van alle belangrijke investeringsuitgaven verdient de voorkeur.

In het verlengde van dit punt van budgettering merkt de klankbordgroep op, dat het niet altijd zinvol lijkt om de inzet van middelen voor een lange planningsperiode vast te leggen. In een aantal gevallen is gefaseerde uitvoering (met mogelijkheid tot afbreken of bijsturen) gewenst, waarvoor enige beleidsruimte beschikbaar zou moeten zijn. Met andere woorden, wij pleiten ervoor de ICES-ruimte niet in één keer weer voor een langere periode vast te leggen, maar op basis van tussenevaluaties nog beschikbare ruimte nader te alloceren.

Een punt van zorg is voorts het gebrek aan expertise bij de indieners, waardoor de onderbouwing van veel, ook grote projecten zwak is. Het verdient aanbeveling de beleidsvoorbereiding op dit punt te verbeteren. Gedacht kan worden aan een algemene verbetering van kennis en ervaring op het terrein van beleidsanalyse en daarnaast aan gerichte training in het schrijven van betere voorstellen door indieners.

Tot slot meent de klankbordgroep dat de zeer grote omvang van veel ingediende projecten er mede debet aan is dat de positieve effecten vaak niet opwegen tegen de totale projectkosten. Een scherpere afbakening van projecten en een duidelijker fasering kunnen bijdragen aan betere projectvoorstellen.

Bijlage B Lijst van voorstellen en beoordelingen

Deze bijlage bevat een lijst van alle departementale en direct beoordeelde landsdelige projecten, met de geclaimde bedragen en het oordeel. De ICES-KIS projecten zijn in deze tabellen niet opgenomen.

De projectcodering komt overeen met de codering op de bij dit rapport gevoegde CD-ROM met beoordelingen.

Tabel B1 Departementale voorstellen				
Code	Projectnaam	VES*	Claim mln euro	Oordeel
BZ1	Leefbaarheid en veiligheid grote steden	GS	1361	B
BZ2	Elektronische Dienstverlening lagere overheden, politie	DO	1248	B
BZ3	Stroomlijning Basisgegevens	DO	681	A
BZ4	Identificatie en vertrouwen	DO	908	C
BZ5	Elektronische Dienstverlening Rijksoverheid	DO	193	C
BZ6	Elektronische Dienstverlening Onderwijs	KI	178	C
EZ1	Automatische Voertuiggeleiding	FB	138	B
EZ2	Gigaport II	EB	113	C
EZ3	Herstructurering bedrijventerreinen	GS	681	B
EZ4	Restwarmte Regio Rijnmond	MI	227	C
EZ5	Bijmenging Waterstof in gasnet	MI	25	C
EZ6	Energie uit asfalt	MI	27	C
LN1a	Groenblauwe impuls: GIOS	NL	1695	B
LN1b	Groenblauwe impuls: Regionale parken	NL	499	C
LN2a1	Westland	NL	218	A
LN2a2	Bollenstreek	NL	163	C
LN2b1	Behoud open ruimte: Verspreid glas in Groene Hart	NL	82	B
LN2b2	Behoud open ruimte: Transformatie melkveehouderij	NL	225	B
LN2b3	Behoud open ruimte: Kwal. impuls Noord-Hollands Midden	NL	20	B
LN2b4	Behoud open ruimte: Kwal. impuls Utrecht/Gelderland	NL	193	C
LN2b5	Behoud open ruimte: Verbinding kust-achterland	NL	37	C
LN2b6	Behoud open ruimte: Verbinding Noordz.kust/IJss.kust	NL	48	A
LN2b7	Behoud open ruimte: Kwaliteitsimpuls kust	NL	136	C
LN2c1	Parkstructuur gr. Deltametr.: Westflank Groene Hart	NL	218	B
LN2c2	Parkstructuur gr. Deltametr.: Noordrand Hoekse Waard	NL	22	A
LN4	Groenblauwe dooradering	NL	472	C
LN5	Robuuste Groene Verbindingen	NL	924	B

LN6	Kwaliteitsimpuls Zandgebieden	NL	692	B
LN7	Kwaliteitsimpuls Veenkoloniën	NL	113	C
LN8	Versnelling EHS (en Randstadgroenstructuur)	NL	390	B
LN9a	Kwaliteitsimpuls Veluwe: recreatie en toerisme	NL	36	B
LN9b	Kwaliteitsimpuls Veluwe: natuur en landschap	NL	58	A
LN10	Kwaliteitsimpuls Waddengebied	NL	189	C
LN11	De Zeeuwse Delta	NL	554	C
LN12	Belvedere, onderdeel Nieuwe Holl. Waterlinie	NL	102	A
LN13a	Grijs-Groene Kruispunten: 'eerste opgave'	NL	454	B
LN13b	Grijs-Groene Kruispunten: 'tweede opgave'	NL	976	C
LN14	Zandmaas	NL	227	A
LN15	Nadere uitwerking Rivierengebied	NL	438	B
LN16	Biesbosch	NL	54	A
LN17	Versterking zwakke schakels in de kustzone	NL	681	B
LN19	Regionale watersystemen	NL	303	B
LN20	Agro-bedrijventerreinen	GS	191	C
LN21	Groene kennisinfrastructuur	KI	839	C
LN22	Stimuleringsfonds Biologische gewasbeschermingsmidd.	MI	91	C
OC1	Ia. ICT Innovatie en dynamiek in het leren	KI	2559	B
OC2	Ib. ICT Investeren in e-Cultuur	KI	113	B
OC3	IIa. Modernisering VMBO-schoolgebouwen	KI	318	A
OC4	IIb. Modernisering VO-schoolgebouwen	KI	143	B
OC5	IIc. Het multifunctionele schoolgebouw	KI	619	B
OC7	IIIa. Startkwalificatie beroepsbevolking	KI	567	C
OC8	IIIb. Toerusting beroepsonderwijs; Leven Lang Leren	KI	1407	C
OC9	IVa. Restproblematiek monumentenzorg	GS	100	A
OC10	IVb. Malta	NL	45	A
OC11	IVc. Belvedere, onderdeel cultuurhistorische kennis	NL	36	B
SZ2	Expertisecentrum Digitale vaardigheden	KI	45	C
SZ4	Informatisering Arbo-kennisinfrastructuur	KI	23	B
VR1	Klimaatneutrale energiedragers(EKI)	MI	340	B
VR2	Onderzoek en Demo-progr. Schoon Fossiel(SchoFo)	MI	54	C
VR3	Kwaliteitsimpuls stedelijk water	MI	136	B
VR4a	Marktniches voor nul-emissie technologieën	MI	91	B
VR4b	Marktniches voor nul-emissie technologieën	MI	136	C
VR5	Nieuwe systemen afvalinzameling binnensteden	MI	264	C
VR6	Medefinanciering avi's met hoog energierendement	MI	91	C
VR8	Knooppuntontwikkeling stedelijke netwerken	GS	1407	B

VR9	Infrastructuur stedelijke netwerken	FB	1860	B
VR11	Verplaatsing of beëindiging LPG-tankstations	MI	91	C
VR12	Sanering risico's vanwege Seveso-bedrijven	MI	227	C
VR13	Sanering opslagen van munitie en explosieven	MI	45	C
VR14	Verplaatsing/opheffing en bebouwing spooreplacements	GS	1770	B
VR15	Stedelijke structuurverbetering door overkluizing, etc.	GS	2360	C
VR16	Versnellen nazorg oude stortplaatsen	MI	136	B
VR17	Verplaatsen Marinevliegkamp Valkenburg	NL	213	B
VR18	Invest. in kwal. van binnenstedelijke toplocaties	GS	236	C
VR19	Restproblematiek monumentenzorg	GS	82	A
VR21	Sanering verspreide glastuinbouw	NL	204	C
VR23	Hoofdwatersysteem en aanleg Randmeer	NL	1997	C
VR24	Versterking kustzone (duinverbreding)	NL	454	C
VR25	Regionale watersystemen	NL	590	B
VR26	Een impuls voor de grondgebonden landbouw	NL	136	C
VR27	Transformatieproces Ned. landschap	NL	23	C
VR28	Sanering ongewenste bebouwing buitengebieden	NL	476	C
VR29	Aanleg 4 nationale landschappen	NL	545	C
VR30	Belvedere, onderdeel regionale voorbeeldprojecten	NL	91	B
VR31	Waddenzee; Uitkopen kokkelvisserij	NL	113	B
VR32	Kwaliteitsimpuls bestaande woonwijken	GS	2904	C
VR34a	Verwerking baggerspecie; eenvoudige verwerking	MI	99	A
VR34b	Verwerking baggerspecie; thermische immobilisatie	MI	110	C
VW0	Kilometerheffing	FB	1906	A
VW1	Clusterclaim Gebundelde Doeluitkering (GDU)	FB	2269	B
VW3a	HSL-Oost, perronverlenging en meer treinen	FB	188	A
VW3b	HSL-Oost, aanvullende maatregelen	FB	710	C
VW6a	Benutting weginfra 2de generatie; optie 0 en 0+	FB	363	A
VW6b	Benutting weginfra 2de generatie; optie 1 en 2	FB	363	B
VW7	Kenniswijk	KI	45	C
VW8	Duurzaam veilig 2	FB	2296	A
VW10	Tweede Maasvlakte (en 750 ha natuur)	FB	1706	B
VW11	PMR+A15: Uitbreiding RW15 Maasvlakte Vaanplein	FB	182	A
VW12	Ondergronds Logistiek Syst. Aalsmeer-Schiphol-Hoofddorp	FB	136	C
VW13	Propyleennetwerk R'dam-Antwerpen-Geleen-Ruhrgebied	FB	4	C
VW15a	Snelle spoorverbinding Deltametropool, optie 1	FB	817	B
VW15b	Snelle spoorverbinding Deltametropool, HSL	FB	2723	B
VW15c	Snelle spoorverbinding Deltametropool, Zweefbaan	FB	0	C

VW18a	Innovatie geluidbeleid spoor/weg: innovatieprogramma	MI	147	A
VW18b	Innovatie geluidbeleid spoor/weg: knelpunten/realisatie	MI	2178	C
VW19	Maasroute, modernisering fase 2	FB	60	A
VW20	Luchtverontreiniging rond snelwegen	MI	1452	C
VW21	Retrofit binnenvaart (nieuwe motoren)	MI	14	B
VW22	Zeepoort IJmond [verbeteren zeetoeegang Noordzeekanaal]	FB	363	C
VW23	Subsidieregeling Openbare Inlandterminals [extrageld]	FB	5	A
VW24	Wegontsluiting binnenvaart containerterminal Alphen/Rijn	FB	3	A
VW26	IJzeren Rijn; Reactiv. goederenspoor Antwerpen Duitsland	FB	635	C
VW27	Zuiderzeelijn	FB	5445	C
VW28a	Onderhoud spoor	FB	889	B
VW28b	Veilige overwegen	FB	295	C
VW29	OV Chipkaart	FB	182	C
VW30	VERA tweede fase	FB	454	C
VW31	Verruiming Margrietkanaal Lemmer-Delfzijl	FB	370	B
VW32	Twentekanalen	FB	124	B
VW33	Duurzaam veilig (vervolg)	FB	2692	B
VW34A	A27 (BRUT) Brug	FB	82	A
VW34B	A27 (BRUT) Overige maatregelen	FB	283	B
VW35A	BOR Noordvleugel Rotterdam	FB	681	B
VW35B	BOR Z.O. vleugel Noordelijke Randstad	FB	680	C
VW36	Regionet	FB	159	B
VW37	Sleutelprojecten	FB	182	B
OC12a	ICES-KIS 'Robuust'	KI	408	A
OC12b	ICES-KIS 'Opwaardeerbaar'	KI	1292	B
OC12c	ICES-KIS 'Zwak'	KI	2617	C

Tabel B2 Landsdelige voorstellen				
Code	Projectnaam	VES	Claim	Oordeel
			mln euro	
NO01	Herontwikkeling stationsgebied Groningen	GS	79	B
NO02	Stadsranden Noord-Nederland	NL	247	C
NO03	Revitalisering Friese meren	NL	144	B
NO06	Haak om Leeuwarden	FB	73	A
NO07	A28 benutting Zwolle en Kortsluiting Meppel	FB	88	A
NO08	STOV Groningen-Assen	FB	227	B
NO10	Herstructurering Veenkoloniën	NL	476	B
NO17	Kenniscampus Leeuwarden	KI	25	B
O01	Bevordering Natuurontwikkeling Veluwe	NL	48	C
O02	Herstructurering verblijfsrecreatie (O01+O02)	NL	27	B
O05	Groen-grijze knooppunten	NL	91	B
O07	Rivierverruiming IJsseldelta	NL	11	A
O12	Co-financiering EU Reconstructie	NL	159	B
O14	Cultuurhistorisch erfgoed Belvedere	NL	45	C
O15	Leefbaarheid kleine kernen	GS	45	C
O20	Kwaliteitsimpuls regionale watersystemen	NL	68	C
O22	Kennisparken en technocentra	KI	381	C
O24	Werklocaties aan breedbandnetwerk	EB	34	C
O26	Bedrijfsverplaatsing	GS	454	C
O29	MTC Valburg	FB	36	C
O32	Benutting A1	FB	93	A
O34	Benutting A12	FB	250	A
O41	Verplaatsen spooreplacements Deventer en Hengelo	GS	68	C
O42a	Stortplaatsen en gasfabriekterreinen Overijssel	MI	22	A
O42b	Stortplaatsen en gasfabriekterreinen Gelderland	MI	11	B
O45	Groene mal Apeldoorn/Parkbuffer Over-Betuwe	NL	68	B
O50	Deconcentratie Zorginstellingen	GS	23	C
O51	Vernieuwing fysieke kant sociale infrastructuur	GS	45	C
ZD02	Moerdijkse Hoek	FB	73	C
ZD03	Multimodaal Complex Tilburg-West	FB	29	C
ZD04	Masterplan Venlo	GS	68	C
ZD05	Ongehinderd Logistiek Systeem W-Mijnstreek	FB	87	C
ZD06a	Herstructureringsopgave Zeeuwse steden: Middelburg	GS	36	C
ZD06b	Herstructureringsopgave Zeeuwse steden: Terneuzen	GS	23	B
ZD06c	Herstructureringsopgave Zeeuwse steden: Goes	GS	42	C

ZD09	Brabantstad Zuidelijk Vervoersknooppunt	GS	136	C
ZD13a	Stationsgebied Helmond Centrum/Aansluiting station	GS	14	C
ZD13b	Stationsgebied Helmond Centrum/Zuid. ontsluiting	GS	32	B
ZD16	Bereik Brabantstad Oostzijde Eindhoven	FB	159	A
ZD17a	A2/A76 Urmond Kerensheide Ten Esschen	FB	237	A
ZD17b1	A2 passage Maastricht - bereikbaarheid	FB	25	A
ZD17b2	A2 passage Maastricht - travers	FB	66	B
ZD17c	A2 Den Bosch Eindhoven	FB	51	A
ZD18	Maastricht-Heerlen-Aachen-Luik (OV MHAL)	FB	77	C
ZD19	Herstructurering Westelijke Maasoever	GS	118	B
ZD20	Centrum-Noord Heerlen	GS	11	B
ZD21	Heuvelland Drielandenpark	NL	30	C
ZD22	Herstructurering en kennispark 'Venlo-Noord'	GS	9	A
ZD24	Groen Blauwe Delta	NL	323	B
ZD25a	Reconstructie Zandgronden Noord-Brabant	NL	771	B
ZD25b	Revitalisering Zandgronden Limburg	NL	196	B
ZD30	Arbeidsmarktplan: onderwijs	KI	51	B
ZD31	Arbeidsmarktplan: employability	KI	18	B
AM04	Tram- en wegverbinding via de Schinkel	FB	136	B
AM07	2e Spoor aansluiting Westpoort	FB	52	C
AM13	Overkluizingen en ondertunnelingen Amsterdam	GS	91	C
AM23	GIOS Amsterdam	NL	506	C
AM30	Transformatieslagen	GS	454	C
DH12	Sleutelproject Hoog Hage (Station Den Haag CS)	FB	154	C
DH18	Uitplaatsen munitiedepot Ypenburg	MI	45	C
DH22	Groen in en om de stad (Den Haag)	NL	152	B
DH25	Afkoppelen Regenwater	MI	12	B
DH27	Schoolgebouwen	KI	90	C
DH28	ICT in Onderwijs	KI	158	C
DH31	Criminaliteit en veiligheid	GS	186	B
L06/NH02	2de Hollandse Brug A6	FB	113	B
FL24	Stimulering Recreatie Oostvaardersplassen	NL	5	B
GW03	Alternatief Bruisend Water Reeuwijk	NL	18	C
GW08	ABC Delfland	NL	51	B
GW15	Ontwikkeling van de oude kreek de Strypse Wetering	NL	10	C
GW16	Wieringer Randmeer	NL	38	C
GW21	Ilperveld integraal	NL	14	A
GW23	Ruimte voor Water in Flevoland	NL	57	C

NH04	Bedrijventerrein Waarderpolder Haarlem	FB	43	B
ROA03	Zuidtangent Oost	FB	227	C
ROA07	Knoop N201 A4	FB	156	B
ROA11	Bedrijventerrein De Pionier	GS	15	C
RD08	Ruimte voor bedrijvigheid	GS	168	C
RD10	E-programma	GS	55	C
RD15	Knooppunt Abram v Rijckevorselweg	GS	23	C
RD24	Transformatie Waalhaven Rotterdam	GS	136	C
RD25	Inpassingsmaatregelen Hoofdwegenet	GS	685	C
RD31	Verbeteren Gezondheidsinfrastructuur	GS	5	B
RD32	Peuterspeelzalen	GS	5	B
RD33	Steunpunten Opvoedingsondersteuning	GS	2	A
RD47	Regionale Groenparken	NL	261	B
UG08	Stedelijke herstructurering Cartesiusdriehoek	GS	73	C
UG11	Parklandschap Utrecht west	NL	91	C
UP04	Revital. Het Ambacht en Nijverkamp in Veenendaal	GS	4	B
UP08	Knooppunt A1 A27 en A28	FB	386	A
ZH39	RW15 Gorinchem Papendrecht	FB	318	C
ZH13	Strategisch Economisch Profiel Drechtsteden	GS	113	C
ZH14	Cultuur Oude Hollandse Waterlinie	NL	11	C
ZH24	Rijn Gouwe Lijn	FB	50	C
ZH26	IOP Westland	NL	154	B
ZH27	Groen Blauwe Slinger	NL	104	C
ZH29	Kennisinfra Zuidvleugel	KI	241	C
GDU02	Buitenring Parkstad Limburg	FB	47	A

* Codering VES-dossiers:

- DO: Dienstverlening overheid
- EB: Elektronische bereikbaarheid
- FB: Fysieke bereikbaarheid
- GS: Vitaliteit Grote Steden
- KI: Kennisinstructuur
- MI: Milieu
- NL: Natuur en Landschap

Bijlage C Format voor indiening van voorstellen

Aan de indieners van de in dit rapport beoordeelde investeringsvoorstellen is gevraagd om informatie in te dienen conform een standaard-indeling¹, aan de hand van een aantal vragen.

Deze standaardisering:

- verkleint de kans op lacunes in de informatie;
- vergroot de aansluiting op het door de planbureaus gehanteerde beoordelingskader (zie bijlage D). Overigens is, behalve bij het beoordelingskader, ook aansluiting gezocht bij de informatie die indieners voorhanden (zouden moeten) hebben;
- maakt de beoordelingen van vaak sterk uiteenlopende projecten consistent.

Het format is hieronder weergegeven.

Format

N.B. Tussen haakjes is een indicatie gegeven van de gewenste omvang van diverse onderdelen

- Naam van de maatregel
- Contactpersonen
re contactpersoon (naam, telefoon, fax, e-mail)
Vervanger (naam, telefoon, fax, e-mail)
- Doel en werking
Relatie met overheidsdoelen (bijv. externe effecten, sociale doelen)
Werking (veranderingen die optreden door de maatregel)
Samenhang met andere projecten of voorstellen
(100 woorden)
- Kosten
Gevraagde middelen, totaal en jaarcijfers
Overige kosten (bijv. inzet ambtenaren, bestaande (subsidie)regelingen)
Bijdragen uit andere bronnen (bijv. reguliere begroting, andere overheden, bedrijfsleven)
- Verwachte effecten
Omvang van de verwachte bijdrage aan beleidsdoelen (indien mogelijk kwantitatief)
In welke periode treden deze effecten op?

¹ Dit format was niet van toepassing voor de ICES-KIS voorstellen.

Relatie van deze verwachte effecten met de inzet van middelen

(gewenste en ongewenste) neveneffecten

Verdeling van effecten over landsdelen of regio's

Zijn er evaluaties voorzien?

(150 woorden)

- Totstandkoming van het voorstel

Op welke wijze is de maatregel geselecteerd / voorbereid?

Welke overwegingen hebben de omvang van de maatregel bepaald?

Zijn er bronnen van nadere informatie omtrent het voorbereidingsproces?

(100 woorden)

- Robuustheid

Bestaat er een mogelijkheid dat de maatregel niet de verwachte effecten heeft? hoe groot is de kans daarop?

Is het slagen van de maatregel afhankelijk van andere projecten of van bepaalde ontwikkelingen? zijn er mogelijke knelpunten? is er sprake van 'verdringing' van andere maatregelen of projecten?

(100 woorden)

- Noodzaak

Waarom is het huidige beleid c.q. de reguliere middelen niet voldoende om de beleidsdoelen te halen?

(100 woorden)

- Alternatief en flankerend beleid

Als deze middelen niet ter beschikking zouden komen, hoe zou het beleidsdoel dan dichterbij kunnen worden gebracht?

Is er flankerend beleid voorzien? in welke vorm? hoe draagt dit bij aan de werking van de maatregel?

(150 woorden)

Bijlage D Beoordelingskader

Inleiding

In deze bijlage wordt het beoordelingskader geschetst dat in dit rapport wordt gehanteerd bij het toetsen van investeringsvoorstellen.

Bij het beoordelen van beleidsvoorstellen zijn twee vragen van groot belang:

- Welke beleidsdoelen worden nagestreefd?
- Welke criteria worden gebruikt om het succes van de voorstellen - in termen van de beleidsdoelen - te meten?

Op deze vragen wordt hieronder allereerst ingegaan. Vervolgens wordt beschreven hoe de projectbeoordelingen zijn uitgevoerd. Tot slot volgen conclusies.

Beleidsdoelen

Overheidsbeleid kent een groot aantal doelen op uiteenlopende terreinen. Willekeurige voorbeelden van sterk verschillende doelen zijn het handhaven van de openbare orde, het bevorderen van een redelijke inkomensverdeling en het voorkomen van het broeikaseffect. Sommige doelen worden geoperationaliseerd tot streefcijfers voor specifieke grootheden zoals bijvoorbeeld de rijsnelheid op autowegen. Deze specifieke doelen hangen samen met achterliggende, meer algemene doelen. Deze *primaire doelen* van de overheid kunnen in drie hoofcategorieën worden ingedeeld²:

- economische doelen zoals inkomen en productiviteit;
- milieudoelen, inclusief landschap en natuur;
- sociale en leefbaarheidsdoelen, zoals ruimtelijke kwaliteit en veiligheid.

Het voeren van beleid behelst veelal een afweging binnen en tussen deze categorieën. In veel gevallen zijn er directe kosten in termen van overheidsuitgaven, waar baten (en soms ook kosten) in termen van bovengenoemde categorieën tegenover staan. Zo zal de aanleg van een rondweg bij een stad niet alleen een investering (kosten) vergen en leiden tot een betere bereikbaarheid (economisch doel), maar tegelijk in de stad emissies (milieu) en verkeersongevallen (sociaal en economisch) kunnen verminderen en wellicht ten koste gaan van het landschap.

² CPB/RIVM/SCP/AVV, op.cit., p. 5.

De verschillende doelen kunnen in beginsel bij elkaar worden gebracht door een *breed welvaartsbegrip* te hanteren. Dit omvat niet uitsluitend economische doelen in engere zin zoals inkomensgroei, maar ook andere doelen die bijdragen aan het welbevinden van mensen. Op de wijze waarop aan dit uitgangspunt concreet inhoud is gegeven, wordt nader ingegaan onder 'Methode'.

De ICES beoogt met de nieuwe investeringsimpuls bepaalde accenten in het investeringsprogramma van de overheid te versterken. Dit wordt geconcretiseerd in de Verkenning Economische Structuur van de ICES, waaraan ook het CPB een bijdrage heeft geleverd. Bij de beoordeling van de projecten is getracht om met deze accenten rekening te houden.

Criteria

Algemene criteria die aan overheidsbeleid kunnen worden gesteld zijn legitimiteit, effectiviteit en efficiëntie. Deze paragraaf beschrijft de wijze waarop deze criteria worden geconcretiseerd ten behoeve van de projectbeoordeling. Daarna wordt kort ingegaan op drie aspecten die ook van belang kunnen zijn bij de beoordeling van maatregelen: onzekerheden, proceskenmerken en alternatieven. Tot slot wordt een totaalbeeld gegeven.

Legitimiteit

Legitimiteit heeft betrekking op de vraag of het overheidsingrijpen gewenst is. Daarbij is voor een inhoudelijke beoordeling allereerst van belang of er een ratio voor overheidsingrijpen is. Dit hangt primair af van de vraag of 'de markt' ongewenste uitkomsten oplevert. Dat is het geval als er sprake is van *marktfalen*. Voorbeelden van marktfalen zijn negatieve externe effecten (bijvoorbeeld voor het milieu), positieve externe effecten (bijvoorbeeld als de baten van kennisinvesteringen niet 'vanzelf' bij de investeerder terechtkomen) en marktmacht (monopolies).

Er wordt vaak reeds beleid gevoerd om (effecten van) marktfalen te bestrijden. Als deze maatregelen al voldoende effect sorteren, is er geen duidelijke ratio voor additioneel beleid. Als er sprake is van minder gewenste uitkomsten van marktprocessen, staat niet op voorhand vast dat overheidsingrijpen tot betere uitkomsten leidt. Daarbij is de vraag relevant of de overheid over voldoende informatie en instrumenten beschikt om de maatregel goed vorm te geven. Als dat niet het geval is, is er sprake van *overheidsfalen*; het middel is dan mogelijk erger dan de kwaal. Dit komt tot uiting bij de beoordeling van de effectiviteit en de efficiëntie van de maatregel.

Een aspect dat vaak tot legitimiteit wordt gerekend is het *draagvlak* voor een maatregel. Het inschatten daarvan en vooral het wegen van het belang van deze factor is een taak die

primair ligt bij politici en beleidsmakers. Planbureaus kunnen deze factor niet expliciet meewegen bij het beoordelen van maatregelen. Wel kan worden vastgesteld dat het draagvlak vaak sterk samenhangt met *verdelingseffecten*: het draagvlak is vaak beperkt als de maatregel sterk ongelijke effecten voor verschillende groepen heeft, of als bestaande ongelijkheden erdoor worden versterkt. Daarom zullen de planbureaus belangrijke verdelingseffecten in kaart brengen en rapporteren. Deze effecten zijn echter alleen meegenomen bij de beoordeling als er met betrekking tot deze effecten expliciete overheidsdoelen bestaan, zoals bijvoorbeeld het verkleinen van de economische achterstand van Noord-Nederland. In andere gevallen zijn belangrijke verdelingseffecten wel genoemd, maar hebben zij geen invloed op de beoordeling. Bij deze verdelingseffecten is ook het verschijnsel 'rent-seeking' van belang: pogingen van bedrijven en instellingen om geld van de overheid 'binnen te halen' ter verbetering van de eigen financiële positie.

Effectiviteit

De effectiviteit van een maatregel hangt in de eerste plaats samen met de maatschappelijke baten ervan, in termen van doelen als bijvoorbeeld extra economische groei, natuur, milieuverbetering of sociaal-culturele doelen. De bijdrage van de maatregel aan deze doelen is daarom expliciet in beeld gebracht c.q. getaxeerd. Ook neveneffecten zijn daarbij meegenomen.

Efficiëntie

De efficiëntie van een maatregel wordt in beginsel bepaald door de verhouding tussen de maatschappelijke kosten en de maatschappelijke baten.

Bij het inschatten van de baten van een voorstel wordt - zoals hierboven aangegeven - een breed welvaartsbegrip gehanteerd. Dit betekent dat ook kwalitatieve 'baten' (bijvoorbeeld natuur, veiligheid) nadrukkelijk in de beoordeling van de efficiëntie zijn betrokken.

De maatschappelijke kosten betreffen de overheidsuitgaven voorzover zij worden besteed aan investeringen of andere activiteiten³. Ook uitgelokte investeringen of andere kosten van deze partijen vormen maatschappelijke kosten; uiteraard dienen in deze maatschappelijke benadering ook de baten van andere partijen te worden meegerekend.

Naast de directe overheidsuitgaven voor een maatregel zijn ook bijkomende kosten van belang. Tot slot kunnen er kosten optreden in die zin dat een maatregel negatieve (neven)effecten heeft op andere overheidsdoelen dan het doel waarop de maatregel is gericht. Een voorbeeld zijn de milieu-effecten van een nieuwe weg. Ook deze kosten moeten worden ingeschat en in de beoordeling worden meegenomen.

³ Voorzover de uitgaven niet aan investeringen worden besteed gaat het vaak om overdrachten van overheid naar andere partijen die voor Nederland als geheel geen kostenpost vormen.

Hierboven is, in relatie tot het criterium legitimiteit, al ingegaan op de verdeling van kosten en baten over enerzijds bedrijven en instellingen en anderzijds de overheid. Een situatie waarin de overheid een onevenredig deel van de kosten draagt kan ook ten koste gaan van de economische efficiëntie. In een dergelijke situatie treden voor bedrijven en instellingen kostendalingen op, die worden gefinancierd uit belastingopbrengsten. Dergelijke vervormingen kunnen leiden tot een minder optimale allocatie (een minder efficiënte economie), omdat de kosten van handelingen niet meer de maatschappelijke kosten weerspiegelen. Bovendien leiden veel belastingen ook tot vervorming van prijzen en hoeveelheden ('excess burden').

Synergie

De effectiviteit en efficiëntie van voorgestelde maatregelen kan ook worden beïnvloed door andere voorstellen (synergie of antagonisme). Er is nagegaan of van een dergelijke relatie sprake is. In dat geval zouden de voorstellen in samenhang moeten worden beschouwd. In de praktijk van de projectbeoordelingen is slechts in een beperkt aantal gevallen synergie aangetroffen in die zin dat het geheel meer is dan de som der delen. Wel zijn - uiteraard - situaties aangetroffen waarin verschillende projecten elkaar versterken in die zin dat zij gunstige effecten sorteren op dezelfde beleidsdoelen: de effecten kunnen dan bij elkaar worden 'opgeteld'.

Wel is synergie of antagonisme aanwezig in relatie tot onzekerheden: als het effect van een voorstel afhangt van uitvoering van een ander voorstel, is dat effect om die reden onzeker.

Onzekerheden

Bij de beoordeling is van belang of er onzekerheden zijn ten aanzien van de verwachte effecten, en of deze effecten afhangen van bepaalde ontwikkelingen of van ander beleid. Ook bij de kosten kunnen risico's en onzekerheden, bijvoorbeeld van kostenstijgingen, van belang zijn.

Alternatieven

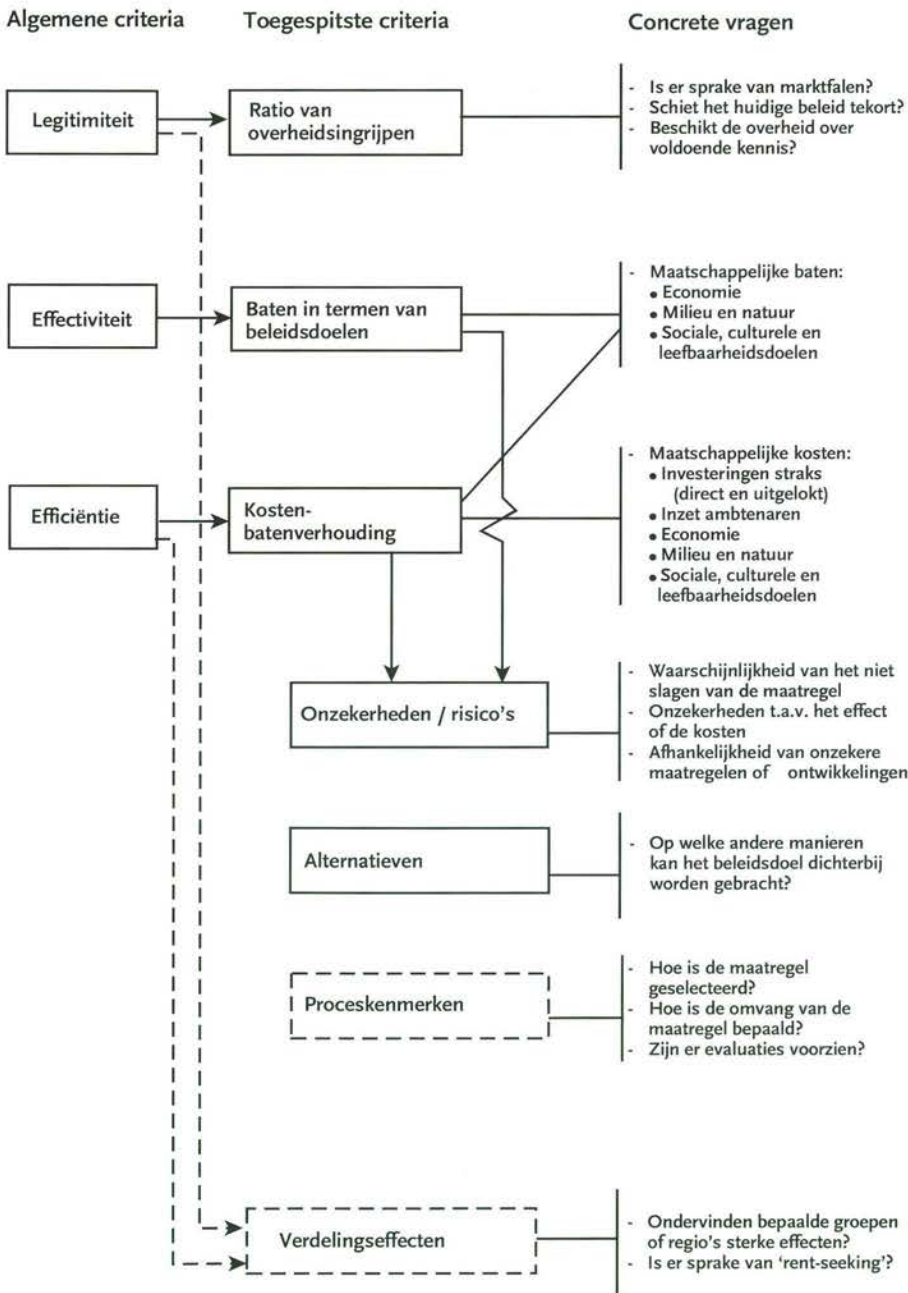
Naast de legitimiteit, effectiviteit en efficiëntie van de maatregel zelf, is bij de beoordeling ook van belang of er andere maatregelen zijn die het betreffende beleidsdoel dichterbij kunnen brengen. Voorzover dergelijke maatregelen ook als voorstellen zijn ingediend voor de beoordeling door de planbureaus, wordt met deze alternatieven 'vanzelf' rekening gehouden.

Voorzover de alternatieven niet als voorstel zijn ingediend (bijvoorbeeld omdat geen bijdrage uit het Fonds Economische Structuurversterking nodig is), zijn de ze relevant voor de beoordeling: als er voor een maatregel (kosten)effectievere alternatieven zijn, zal de maatregel niet snel een positieve beoordeling krijgen. Bovendien kunnen deze 'betere' alternatieven een rol spelen bij het samenstellen van beleidspakketten door de planbureaus.

Proceskenmerken

Een voorgestelde maatregel dient bij voorkeur op zijn eigen merites te worden beoordeeld. De wijze van totstandkoming van het voorstel is niet relevant als er een duidelijk beeld bestaat van alle kosten en effecten. In de praktijk kon een dergelijk integraal beeld in een aantal gevallen

Figuur D1 Algemene criteria, toegespitste criteria en concrete vragen



niet binnen de gegeven termijn worden gevormd. In dergelijke gevallen biedt de manier waarop het voorstel is 'gemaakt' relevante, indirecte informatie over de kwaliteit. Zo zal een voorstel waaraan jaren door een groot aantal deskundigen is gewerkt mogelijk meer kwaliteit hebben dan een voorstel waarvan de totstandkoming niet duidelijk is.

Een tweede proceskenmerk is de wijze waarop de omvang van de maatregel is bepaald. Daarbij is de vraag relevant wat zou kunnen worden bereikt met bijvoorbeeld de helft - of het dubbele - van de geclaimde middelen. Als de omvang van de claim bewust is bepaald op basis van inhoudelijke gegevens, vormt dat een positief kwaliteitskenmerk.

Tot slot is van belang of in het voorstel tussentijdse evaluaties (en bijbehorende beslismomenten) zijn voorzien. Dit is met name van belang bij voorstellen waarbij de financiering zich over meerdere jaren uitstrekt. Bij deze voorstellen wordt het risico van het niet (voldoende) slagen van het project verkleind als 'tijdens de rit' geëvalueerd wordt, met bijstellingen of zelfs het beëindigen van de financiering als mogelijk resultaat van deze evaluaties.

Totaalbeeld

De samenhang tussen algemene criteria, meer toegepaste criteria en concrete vragen die in deze paragraaf is geschetst, wordt samengevat in figuur C.1. De daarin weergegeven concrete vragen geven aan welke informatie de planbureaus per voorstel op een rij hebben gezet. Een groot deel van deze informatie wordt ontleend aan het door de indieners ingevulde 'format'. De vragen in het format komen dan ook grotendeels overeen met de vragen in de figuur.

Methode

De beste manier om de effecten van een maatregel op alle overheidsdoelen mee te wegen is een maatschappelijke kosten-batenanalyse (KBA). Daarin kunnen alle effecten van een maatregel systematisch worden ingeschat en zo mogelijk worden voorzien van een financiële waardering⁴. Het kabinet heeft besloten dat dergelijke KBA's noodzakelijk zijn bij infrastructuurprojecten van nationaal belang⁵.

Het maken van een integrale maatschappelijke KBA is echter een tijdrovend proces. Veelal zijn deelonderzoeken nodig voor afzonderlijke aspecten (kosten, economische effecten, milieu-effecten etc.), die pas daarna kunnen worden geïntegreerd tot een totaalbeeld. Daarbij vergt bovendien de afstemming tussen de deelonderzoeken vaak de nodige aandacht. Het uitvoeren van een integrale KBA voor honderden voorstellen is in praktische zin onhaalbaar. Het was dus

⁴ CPB/NEI, Evaluatie van infrastructuurprojecten. Leidraad voor kosten-batenanalyse, Sdu, Den Haag, 2000.

⁵ Tweede Kamer 1999-2000, 26428, nr. 21, 27-4-2000.

noodzakelijk om alternatieve, minder tijdrovende onderzoeksmethoden te hanteren. Daarbij was het richtsnoer dat de uitkomsten een goede benadering dienen te geven van de resultaten die met een integrale KBA zouden worden bereikt.

Het meest voor de hand liggende alternatief voor een integrale KBA is een 'kengetallen-KBA'. Hierbij worden de belangrijkste kosten en baten van een voorstel ingeschat op basis van vooral reeds beschikbaar materiaal en vrij algemeen geldige verhoudingsgetallen⁶. Deze aanpak wordt voorzover mogelijk gehanteerd. Dit betekent dat projecten goed 'scoren' als de totale kosten kleiner zijn dan de totale baten (kosten-batenverhouding kleiner dan 1).

Voor sommige maatregelen zijn de baten wel in fysieke termen kwantificeerbaar, maar niet of moeilijk in geld uit te drukken (bijvoorbeeld natuuraanleg). Als de baten van een maatregel grotendeels één fysiek doel betreffen (bijvoorbeeld reductie van NO_x-emissies of verhogen van het aantal academici), en de kosten vooral bestaan uit overheidsuitgaven (investeringen, subsidies), is de maatregel beoordeeld met een *kosten-effectiviteitsanalyse*. Daarbij wordt per maatregel de verhouding tussen (fysiek) effect en kosten bepaald, en bepaalt deze verhouding de relatieve kwaliteit van de maatregel in vergelijking met andere maatregelen die op hetzelfde doel zijn gericht.

Bij de keuze van de fysieke effecten die in kosten-effectiviteitsanalyses worden gebruikt wordt zo goed mogelijk aangesloten bij het hiervoor geschetste brede welvaartsbegrip. Dit impliceert dat hierbij bij voorkeur primaire (algemene) doelen worden gebruikt. Als alleen zeer specifieke doelen in de analyse worden meegenomen, kan dit er toe leiden dat andere effecten, die ook de welvaart beïnvloeden, ten onrechte buiten beeld blijven.

Voor andere maatregelen zijn de baten (of belangrijke kosten) noch fysiek, noch financieel kwantificeerbaar (bijvoorbeeld monumentenzorg). In deze gevallen wordt gebruik gemaakt van een meer *kwalitatieve analyse*. Per maatregel wordt daarbij voor relevante aspecten beoordeeld hoe het project (relatief) presteert (goed, redelijk, matig etc.), waarna een globaal eindoordeel wordt gegeven.

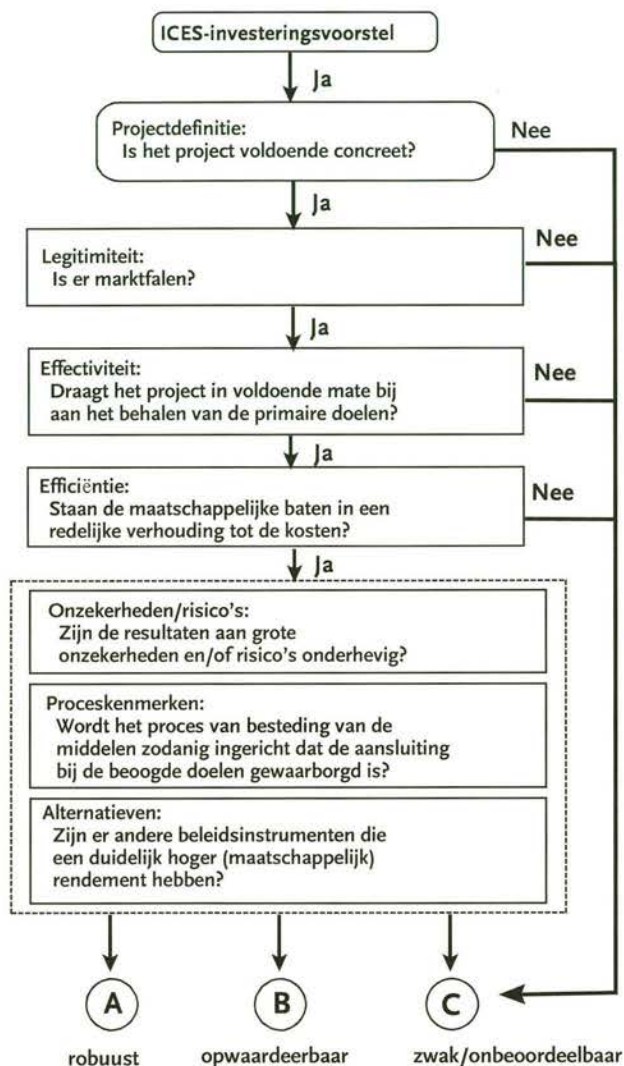
De geschetste benadering heeft een 'getrapt' karakter: bij voorkeur een (kengetallen) KBA; als dat niet kan een kosten-effectiviteitsanalyse; als ook dat niet mogelijk is een kwalitatieve aanpak.

De middelste kolom van figuur C.1 bevat de 'toegespitste criteria'. Deze zijn bij het beoordelen van elk voorstel ingezet volgens het in figuur C.2 weergegeven 'stroomschema'⁷.

⁶ CPB/NEI, op.cit.

⁷ Deze aanpak is ook toegepast in CPB/RIVM/SCP/AVV, op.cit.

Figuur D2 Werkwijze bij de beoordeling



Eerst is gezien of het project voldoende concreet is; is dit niet het geval dan volgt er een vraag om nadere informatie aan de indieners. Als dit onvoldoende concrete aangrijpingspunten oplevert, volgt er geen beoordeling.

Daarna is nagegaan of er een ratio voor overheidsingrijpen is, of er substantiële baten zijn en of de kosten-batenverhouding (relatief) gunstig is. Scoort het project met betrekking tot de ratio voor overheidsingrijpen of de omvang van de baten ongunstig, dan volgt een oordeel C (zwak/onbeoordeelbaar). Als het project wel aan deze criteria voldoet, volgt een beoordeling van de kosten-batenverhouding, waarbij ook risico's en onzekerheden en de merites van eventuele alternatieven een belangrijke rol spelen. Deze beoordeling resulteert in het predikaat A (robust), B (opwaardeerbaar) of C (zwak/onbeoordeelbaar).

In veel gevallen zijn met betrekking tot specifieke criteria zowel positieve als negatieve aspecten te herkennen, en is de score op die criteria noch onverdeeld gunstig, noch geheel ongunstig. In deze gevallen heeft de beoordeling een meer 'wegend' karakter.

De categorie B heeft betrekking op voorstellen waarvan sommige elementen gunstig worden beoordeeld, maar andere elementen niet; herformulering of aanscherping zou dan tot een beter voorstel kunnen leiden. Daarnaast zijn in deze categorie voorstellen geplaatst waarover weliswaar informatie beschikbaar is, maar deze informatie niet voldoende is om tot een eenduidig oordeel te komen. Het streven was echter om zo veel mogelijk projecten van het oordeel A of C te voorzien.

Conclusies

Bij de beoordeling van maatregelen voor de ICES stond een breed welvaartsbegrip centraal, waardoor niet alleen economische doelen in engere zin, maar ook milieu-effecten en bijdragen aan sociale doelen worden meegewogen. De algemene criteria legitimiteit, effectiviteit en efficiëntie zijn vertaald in meer toegespitste criteria als baten, kosten-batenverhouding en marktfalen, en vervolgens in concrete projectkenmerken. Bij de projectbeoordeling vormde een globale kosten-batenanalyse het uitgangspunt. In gevallen waar financiële waardering niet mogelijk is, is de kosteneffectiviteit beoordeeld. Als ook dat niet mogelijk was, werd een kwalitatieve analyse uitgevoerd. Op deze wijze is getracht om, werkend vanuit het gedachtegoed van het brede welvaartsbegrip en de maatschappelijke kosten-batenanalyse, de voor- en nadelen van de maatregelen zo goed mogelijk tegen elkaar af te wegen.

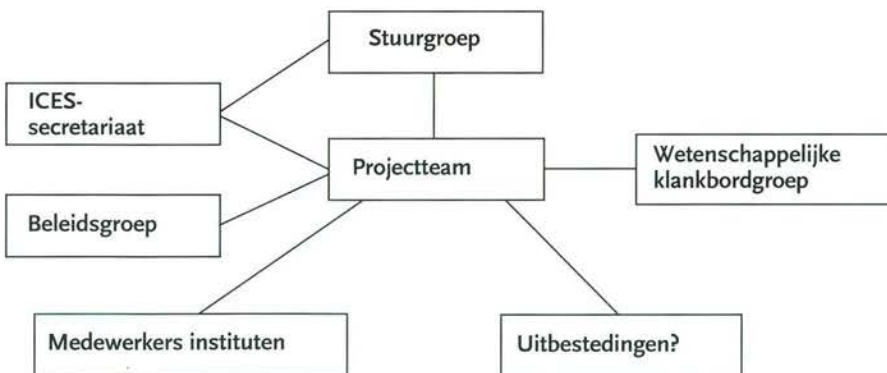
Bijlage E Organisatie van het project

Het uitvoerende werk is verricht door een projectteam dat bestond uit 9 leden: 4 medewerkers van het CPB, 1 van het RIVM, 1 van het RPB, 1 van het SCP, 2 van AVV en 1 van de Stichting DLO. De werkzaamheden zijn gecoördineerd door het CPB; ook de externe communicatie is met name door het CPB verzorgd. De rol van AVV was ondersteunend. Naast de projectteamleden zijn andere medewerkers van de instituten ingezet en zijn activiteiten uitbesteed waar specifieke expertise bij de planbureaus ontbrak¹.

Een Stuurgroep bestaande uit directieleden van de planbureaus heeft de werkzaamheden begeleid. Daarnaast was er een Wetenschappelijke Klankbordgroep die de planbureaus heeft geadviseerd en een oordeel heeft gegeven over de resultaten (zie Bijlage A).

Over de voortgang van het project is regelmatig gecommuniceerd met de ICES, het ICES-secretariaat en de ICES-contactpersonen van de verschillende departementen. De communicatie tussen verschillende betrokkenen is samengevat in figuur E1.

Figuur E1 Communicatie tussen betrokkenen



¹ Dit betrof met name twee uitbestedingen aan TwynstraGudde m.b.t. projecten met 'technische' ICT-elementen (zie de hoofdstukken 5, 6 en 7). Ook de bijdrage van de Stichting DLO kan ten dele als een uitbesteding worden opgevat.

Bijlage F Investeren in kennis: een quick scan van acht kennisthema's

Inleiding

De ICES heeft het CPB verzocht richtinggevende uitspraken te doen over de wenselijkheid van extra investeringen rond een achttal kennisthema's (zie Tabel F.1). In een eerdere CPB-notitie (01.15) werd geconstateerd dat kansrijke thema's niet konden worden geïdentificeerd op basis van de toen beschikbare informatie. Dit gold voor alle acht thema-rapporten. Tevens was bij een drietal thema-rapporten onduidelijk welke activiteiten precies werden voorgesteld.

Tabel F1 Overzicht kennisthema's

Kennisthema	Aantal investeringspakketten	Periode 2003-2010 (bedragen in mln euro)		
		Kosten investeringspakketten	Private bijdragen	Gevraagde ICES/KIS-bijdrage
A. Systeeminnovatie	15	532,1	74,3	260,2
B. ICT	27 ^a	1934,9	553,2	874,2
C. Competenties in de kennismaatschappij	6 ^a	154,9	9,0	137,5
D. Ruimtegebruik	22	1293,8	257,0	593,0
E. Kennisoverdracht en MKB	12	239,1	41,2	111,2
F. Duurzaamheid	30	1015,2	182,0	497,5
G. Gezondheids- voedings- gen en biotechnologische doorbraken (Life sciences), waarvan	16	857,1	187,0	335,9
Life sciences zonder Genomics-projecten	11	349,0	86,6	157,6
H. Microsysteem- en nanotechnologie	2	924,2	518,6	122,1
Totaal	130	6951,3	1822,3	2931,6

^a In de brief van het ICES-KIS secretariaat is ten onrechte één project aan thema C in plaats van aan thema B toegewezen

Inmiddels is meer informatie beschikbaar over de voorgestelde activiteiten binnen de verschillende kennisthema's. Door 'het veld' zijn in totaal 130 voorstellen (investeringspakketten) ingediend, verdeeld over de acht thema's (zie Tabel F.1).

Deze bijlage verkent op basis van de ingediende voorstellen in hoeverre nu *wel* een schifting mogelijk is in kansrijke en minder kansrijke thema's. Deze schifting heeft, vanwege de beperkte tijd die voor de bestudering van de voorstellen beschikbaar is, het karakter van een quick scan.

Werkwijze: een 6-stappenplan

De oordelen over de acht kennisthema's zijn tot stand gekomen via een 6-stappenplan:

- Per thema: selectie van te beoordelen voorstellen. Deze stap is nodig om binnen de gestelde termijn tot een gefundeerd oordeel te kunnen komen; dat een voorstel niet is beoordeeld zegt dus niets over de kwaliteit van het voorstel. Van elk thema zijn de beoordeelde voorstellen samen goed voor ruim 90% van de gevraagde ICES-bijdrage voor het betreffende thema.
- Per voorstel: beoordeling op basis van de volgende twee criteria:
 - zijn de activiteiten duidelijk omschreven?
 - is de legitimiteit van (nieuw) overheidsbeleid voldoende onderbouwd?

Een voorstel scoort hoog op dit tweede criterium indien duidelijk is aangegeven dat:

- er moet sprake zijn van *marktfalen*: de voorgestelde activiteiten komen niet tot stand zonder overheidsbeleid;
- de voorgestelde activiteiten voorzien in een maatschappelijke behoefte.

Tabel F2 Legitieme en inhoudelijk duidelijke voorstellen

Thema	aantal legitieme en duidelijke voorstellen (aantal beoordeelde voorstellen)	totale ICES-KIS bijdrage legitieme en duidelijke voorstellen (mln euro)
A. Systeeminnovaties	6 (11)	128,0
B. ICT	12 (20)	446,8
C. Competenties in de kennismaatschappij	3 (6)	125,1
D. Ruimtegebruik	11 (17)	412,3
E. Kennisoverdracht en MKB	2 (8)	21,1
F. Duurzaamheid	17 (24)	333,9
G. Life sciences, waarvan	11 (16)	270,0
Life sciences zonder Genomics-projecten	6 (11)	91,8
H. Microsysteem- en nanotechnologie	2 (2)	122,1
Totaal	65 (104)	1933,8

Tabel F.2 vat de uitkomsten van deze stap samen. Van de 130 voorstellen zijn 104 beoordeeld; vervolgens zijn daarvan 65 als legitiem en duidelijk aangemerkt.

- Voorstellen die hoog scoren op deze twee criteria gaan door naar stap 4. Van voorstellen die niet doorgaan wordt, waar relevant, aangegeven waarom het voorstel laag scoort bij legitimiteit.
- Van de voorstellen die doorgaan naar stap 4 vindt een nadere beoordeling plaats op basis van de volgende criteria:
 - draagvlak: is aannemelijk gemaakt dat bij onderzoekers en gebruikers draagvlak bestaat voor het onderzoek, bijvoorbeeld via een eigen bijdrage aan (de financiering van) het onderzoek of via deelname in een advies- of programmacommissie?

- kwaliteitsborging: in hoeverre bevat het voorstel duidelijke procedurele stappen ten aanzien van de selectie van onderzoekers, de voortgangsbewaking, en de evaluatie van geleverde onderzoeksprestaties en eventuele consequenties?
- Per voorstel: totaaloordeel: A: sterk; B: opwaardeerbaar; C: zwak/onbeoordeelbaar.
- Per thema: totaaloordeel: aantal en bedrag aan sterke resp. opwaardeerbare voorstellen.

De volgende paragrafen beschrijven voor elk van de acht thema's de uitkomsten van dit stappenplan.

Beperkingen van deze quick scan

Het is van belang te benadrukken dat deze quick scan een aantal belangrijke vragen onbeantwoord laat:

- Financiële onderbouwing: binnen het bestek van deze quick scan was het niet mogelijk te toetsen in hoeverre de gevraagde ICES-bijdragen realistisch zijn. Overigens staat de aangeleverde informatie een oordeel hierover vrijwel nooit toe.
- Noodzaak additioneel onderzoek: rond elk van deze thema's zijn reeds onderzoeksgroepen actief. In hoeverre additionele inspanningen nodig zijn om beleidsdoelstellingen te halen is in dit stadium niet goed te beoordelen.
- Beschikbaarheid onderzoekers: de gevraagde impuls komt in een aantal gevallen bovenop lopende beleidsintensiveringen. Het is de vraag of forse extra budgetten op korte termijn kunnen worden besteed zonder concessies te doen aan de onderzoekskwaliteit.²
- Effecten op welvaart: effecten op economische groei, duurzaamheid of andere aspecten van welvaart zijn niet in kaart gebracht. Dat zou overigens ook na een meer uitgebreide analyse buitengewoon lastig (zo niet onmogelijk) blijken.

Samenvattend oordeel

Tabel F.3 vat de resultaten op themaniveau samen. Van de 65 ingediende voorstellen scoren 14 robuust terwijl 45 opwaardeerbaar zijn. De overige 6 voorstellen zijn zwak.

² Zo stelt het kabinet voor genomics gedurende de periode 2001-2006 reeds 181,5 mln euro beschikbaar, dus bijna 36,5 mln euro per jaar. Dit betekent reeds een forse extra vraag naar genomics-onderzoekers. De Tijdelijke Adviescommissie Infrastructuur Genomics merkte hier in april jl. nog over op: "Er bestaan (minstens) zo'n kleine 400 vacatures - door vacante en extra formatieplaatsen - in Nederland op het gebied van genomics en direct aan genomics verwante disciplines bij de onderzoeksinstellingen en het bedrijfsleven. [...] De algemene verwachting is dat het probleem van de openstaande genomics vacatures de komende jaren zal blijven".

Van de 104 beoordeelde voorstellen ontvangen er 14 de kwalificatie A. De totale ICES-claim van deze voorstellen bedraagt 408 mln euro. Van deze 14 voorstellen hebben 12 voorstellen betrekking op de thema's Ruimtegebruik, Duurzaamheid, en Life sciences. In dit stadium kunnen deze drie thema's derhalve sterk worden genoemd. De overige vijf thema's krijgen in deze fase het predikaat opwaardeerbaar of zwak. Bij het thema systeeminnovaties zijn inhoud of legitimiteit vaak onvoldoende duidelijk. Beschrijvingen hebben over het algemeen een hoog abstractieniveau, in tegenstelling tot pakketten in de andere thema's. Concrete uitwerking van beoogde onderzoeksresultaten, of van te ontwikkelen tools en producten, ontbreekt dikwijls.

Tabel F3 Samenvattend oordeel kennisthema's

Thema	aantal voorstellen		totaal aantal beoordeelde voorstellen
	A	B	
	(totale ICES-KIS bijdrage, mln euro)		
A. Systeeminnovaties	1 (11,3)	5 (116,6)	11 (241,8)
B. ICT	1 (43,1)	12 (426,4)	20 (648,1)
C. Competenties in de kennismaatschappij	0	3 (125,1)	6 (137,5)
D. Ruimtegebruik	3 (171,3)	7 (200,9)	17 (572,9)
E. Kennisoverdracht en MKB	0	2 (21,1)	8 (103,0)
F. Duurzaamheid	5 (94,0)	7 (144,1)	24 (479,1)
G. Life sciences, waarvan	4 (88,0)	7 (182,1)	16 (335,9)
Life sciences zonder Genomics-projecten	3 (63,0)	3 (28,8)	11 (157,6)
H. Microsysteem- en nanotechnologie	0	2 (122,1)	2 (122,1)
Totaal	14 (407,8)	45 (1338,4)	104 (2640,5)

Het thema ICT omvat een flink aantal voorstellen die als opwaardeerbaar zijn beoordeeld. Veel van die voorstellen roepen vragen op over de mate waarin marktpartijen niet zelf in (een deel van) de voorgestelde activiteiten kunnen voorzien, waardoor additionele overheidssteun (deels) onnodig is. Maar ook de beoordeling op de andere criteria gaf geen reden tot een hogere beoordeling van het thema. Het totaal oordeel van het thema is daarom opwaardeerbaar.

Voor het oordeel over het thema Competenties in de Kennismaatschappij is vooral het oordeel over slechts één van de voorstellen, *Impuls voor het wetenschapspersoneelsbeleid*, relevant. Hoewel dit project een legitiem probleem adresseert, namelijk een dreigend tekort aan hoog opgeleid personeel voor wetenschappelijke instellingen, is de gekozen aanpak niet overtuigend. Het voorstel behelst namelijk inzet van extra middelen voor talentvolle onderzoekers op andere projecten uit de huidige ICES-KIS-ronde, en op de vrijgevallen plaatsen van die onderzoekers. De andere ICES-KIS voorstellen zouden de noodzaak van deze extra middelen voor het

aantrekken van onderzoekers moeten onderkennen en in de aanvraag meenemen. Het voorstel lijkt dan ook dubbelop. Ook de overige projecten binnen dit thema scoren vaak zwak.

Het oordeel over het thema Kennisoverdracht en het MKB is kort samengevat gebaseerd op de volgende overwegingen. Van 5 van de 8 beschouwde pakketten is de inhoud niet duidelijk. Bij de drie resterende pakketten bestaan vragen over de legitimiteit.

Binnen het thema Microsysteem- en nanotechnologie hangt het oordeel vooral af van de kwaliteit van het projectvoorstel Nanoned (gevraagde ICES-bijdrage 113 mln euro). Dit voorstel scoort een B, mede vanwege het ontbreken van een duidelijk draagvlak bij potentiële gebruikers. Onderzoek naar nanotechnologie heeft volgens de indieners een sterk fundamenteel karakter. In de huidige vorm gaat het voorstel toch uit van zeer forse private bijdragen (zie tabel 1.1), zonder dat voldoende zicht wordt geboden op het realisme hiervan.

Deze opmerkingen zijn relevant voor het vervolgtraject. De definitieve vaststelling van de beschikbare budgetten per thema is pas mogelijk nadat gedetailleerde projectvoorstellen zijn ingediend en beoordeeld door organisaties als NWO, KNAW en SENTER. Een optie die daarom serieuze overweging verdient is budgetten niet nu al te oormerken voor specifieke (sub-)thema's. Immers, oormerken dwingt de budgethouder (NWO, KNAW, regie-orgaan) middelen in te zetten voor het betreffende (sub-)thema, ook als dit betekent dat de kwaliteitslat lager moet worden gelegd. Dit valt te vermijden door de budgethouder op te dragen binnen een breed gedefinieerd (cluster van) thema's de onderzoeksmiddelen uit te zetten bij de beste onderzoekers.

Huidige inspanningen rond thema's

Hoe verhouden de gevraagde bijdragen zich tot de huidige inspanningen op de verschillende thema's? Antwoord op deze vraag is om twee redenen van belang:

- om de haalbaarheid te kunnen beoordelen (bijvoorbeeld: een groei van 10% binnen thema X stuit minder snel op capaciteitsproblemen dan een jaarlijkse verdubbeling).
- om te kunnen aftasten in hoeverre de huidige activiteiten tekortschieten.

Helaas is het niet mogelijk om een volledig beeld te krijgen van de huidige inspanningen, o.a. omdat de thema-indeling niet goed aansluiten bij bestaande indelingen. Daarom is langs verschillende wegen geprobeerd een ruwe indicatie te geven van de huidige inspanningen.

Systeeminnovaties

Omdat een duidelijke definitie van het begrip systeeminnovaties ontbreekt, is het niet goed mogelijk de huidige inspanningen in kaart te brengen. Het (enige) gunstig beoordeelde project A19 (instituut voor systeemarchitectuur en -integratie) heeft bovendien aanzienlijke overlap met nanoned.

ICT

Het totale budget van het publiek gefinancierd ICT-onderzoek (telecommunicatie, micro-elektronica, embedded systemen en informatica) wordt geraamd op ca **100 mln euro** (bron: <http://taskforce-ict-en-kennis.nl/Eindrapport-task-force.pdf>)

Competenties in de kennismaatschappij

Het betreft hier vooral verbetering van het wetenschapspersoneelsbeleid. Huidige uitgaven aan wetenschappelijk personeel bij universiteiten bedragen ongeveer **700 mln euro** (14000 fte à 50 dzd euro per fte).

Ruimtegebruik

Dit thema omvat verschillende sub-thema's rond ruimtegebruik, duurzaamheid en fysieke infrastructuur. Het huidige onderzoek op deze terreinen vindt deels plaats bij universiteiten, maar ook bij andere (vaak aan universiteiten gelieerde) publieke kennisinstellingen. Een zeer ruwe schatting, opnieuw gebaseerd op gegevens over onderzoekers van de VSNU, levert een bedrag voor personeelskosten op van **75 mln euro** (ruim 1500 fte in civiele techniek, bouwkunde, aardwetenschappen, geografie, landbouwwetenschappen, 50 dzd euro per fte). Overigens is landbouwwetenschappen ook al meegeteld bij de schatting van life sciences.

Kennisoverdracht en het MKB

Het IOO heeft een inventarisatie gemaakt van 'technologievolgende' maatregelen, grotendeels gericht op het MKB. In 2000 ging het n totaal om een bedrag van zo'n **200 mln euro** (IOO 2001, blz. 39).

Duurzaamheid

Dit thema heeft inhoudelijk nogal wat overlap met het thema ruimtegebruik; de schattingen voor de huidige inspanningen zijn daarom inbegrepen bij het thema ruimtegebruik.

Life sciences

De levenswetenschappen bestaan uit verschillende disciplines; niet iedereen verstaat hier hetzelfde onder. Een brede definitie omvat geneeskunde, biologie, en landbouwwetenschappen. Binnen deze disciplines heeft een toenemend deel van het onderzoek betrekking om genetische aspecten.

Volgens deze brede definitie waren in de life sciences in 1998 ongeveer 5000 onderzoekers (voltijdsequivalent) werkzaam bij de universiteiten in de disciplines biologie, geneeskunde en landbouwwetenschappen (VSNU, 2001). De VSNU presenteert geen cijfers over de uitgaven per

discipline. Een ruwe schatting voor de totale personeelskosten komt op **250 mln euro** per jaar (uitgaande van 5 000 fte en van loonkosten van 50 000 euro per fte).

Overigens is in deze cijfers nog geen rekening gehouden met het recente kabinetsbesluit tot een forse verhoging van de uitgaven voor genomics, van 38 mln euro per jaar gedurende de periode 2001-2006.

Microsysteem- en nanotechnologie

De belangrijkste spelers binnen het nanotechnologisch onderzoek in Nederland zijn Mesa+, een onderzoeksinstituut van de universiteit Twente en DIMES (Delft). In totaal werken bij deze organisaties ongeveer 600 medewerkers; de totale onderzoeksuitgaven bedragen ongeveer **40 mln euro**.

Conclusies

Tabel F.4 vat de (zeer) ruwe schattingen omtrent de huidige inspanningen op de verschillende thema's samen. Het geheel overziend kan worden geconcludeerd dat de gevraagde ICES-bijdrage in de meeste gevallen fors is ten opzichte van de bestaande activiteiten. Bovendien lijkt het laatste thema - microsysteem- en nanotechnologie - te starten vanaf een relatief smalle basis.

Tabel F4 Ruwe schatting huidige inspanningen per kennisthema, mln euro

Kennisthema	Huidige activiteiten (per jaar)	Gevraagde ICES/KIS-bijdrage (2003-2006)
A. Systeeminnovatie	?	260
B. ICT	100	851
C. Competenties in de kennismaatschappij	700	138
D. Ruimtegebruik	75	593
E. Kennisoverdracht en MKB	400	111
F. Duurzaamheid	(zie ruimtegebruik)	498
G. Life sciences	250	336
Life sciences zonder Genomics-projecten	?	158
H. Microsysteem- en nanotechnologie	40	122
Totaal	1565	2908

Bijlage G Extra voorstellen fysieke bereikbaarheid

Inleiding

In een laat stadium van het project heeft de ICES een aanvullende claim van in totaal 5,7 mld euro rond fysieke bereikbaarheid ingediend, grotendeels voor financiering van projecten na 2010. Voor deze projecten is een versnelde beoordelingsprocedure gevolgd. In deze bijlage wordt kort ingegaan op deze procedure en de resultaten van de analyse.

Versnelde beoordelingsprocedure

Na afronding van de beoordelingstrajecten van de departementale en landsdelige projecten zijn in de tweede helft van januari 2002 acht additionele claims aan de Planbureaus ter beoordeling voorgelegd.

Omdat de tijd ontbrak voor informatieverzameling langs de lijnen, zoals geschetst in hoofdstuk 2, is gekozen voor een versneld traject. Met de indieners is een workshop georganiseerd, waarin ontbrekende informatie is opgevraagd en onduidelijkheden over de projecten zijn opgehelderd. In een enkel geval heeft daarnaast telefonisch overleg plaatsgevonden en is additionele informatie toegestuurd.

Op basis van de formats en de resultaten van de workshop zijn conceptbeoordelingen opgesteld en voorgelegd aan de indieners, waarna de beoordelingen eind februari definitief gemaakt zijn.

Beoordelingen

Het project VW30, VERA (spoorVERbinding Rotterdam-Antwerpen) 2^e fase (454 mln euro) is als zwak/onbeoordeelbaar beoordeeld. Het project omvat nieuwbouw en aanpassingen voor de verbetering van de spoorverbinding tussen Rotterdam en Antwerpen in de periode 2011-2017. Het project sluit aan op de eerste fase van VERA. De 2^e fase heeft als doel om knelpunten in de spoorcapaciteit op te lossen en de leefbaarheid te verbeteren. Hoewel de projectdefinitie nog onderwerp van onderzoek is, is een voorstel ingediend voor omleidingen om de kernen Roosendaal en Bergen op Zoom, waar zich naar verwachting de grootste knelpunten zullen voordoen.

Rond het voorstel bestaan belangrijke onzekerheden over het besluitvormingsproces en de gehanteerde toekomstbeelden. De algemene conclusie uit de MKBA van de 1^{ste} fase van VERA is niet positief; het is evenmin aannemelijk dat de investering in deze 2^e fase wel rendabel is.

De projectvoorstellen VW31 en VW32 die verbeteringen voor de binnenvaart beogen, zijn als opwaardeerbaar beoordeeld.

Het projectvoorstel VW31 Verruiming Margrietkanaal Delfzijl-Lemmer (370 mln euro) behelst het geschikt maken van deze vaarroute voor grote (zogenaamde klasse V) schepen, voor

tweebaksduwvaart in gestrekte formatie en voor containerschepen met vier lagen containers. Hiervoor zijn aanpassingen aan sluizen en bruggen en verbreding van het kanaal noodzakelijk. Voor zover nu kan worden beoordeeld geldt voor de meeste projectonderdelen dat de kosten de maatschappelijke baten overtreffen, mogelijk met uitzondering van uitbreiding van de sluizen. Wanneer de scheepvaart zich gunstig blijft ontwikkelen, kunnen bij de sluizen op termijn forse vertragingen ontstaan. Omdat realisatie van het project pas na 2010 is gepland, zijn deze baten echter met belangrijke onzekerheden omgeven. Een alternatief lijkt verdere fasering van het project, waarbij alleen de meest rendabele delen worden uitgevoerd in de periode 2011-2020. Het project VW32 Twentekanalen (124 mln euro) beoogt eveneens een capaciteitsverbetering voor de binnenvaart ten behoeve van de regio Twente. Ook hier zijn vaarweg-, sluis- en brugaanpassingen gepland. Opnieuw zijn, met uitzondering van de verbetering van de sluizen, de meeste projectonderdelen naar verwachting niet maatschappelijk rendabel. Bij dit project gelden soortgelijke onzekerheden als bij het Margrietkanaal.

Het project VW33 Duurzaam Veilig (2,7 mld euro) is eveneens opwaardeerbaar. Het project is het vervolg van het project VW8 dat als robuust is beoordeeld (zie par. 3.2.4). Doel van het project is een verdere reductie van het aantal verkeersdoden. De maatregelen worden in het kader van Duurzaam Veilig 2 genomen; het betreft aanpassingen van infrastructuur op gemeentelijk, provinciaal en rijksniveau, handhaving en voorlichting, gedragsmaatregelen en voertuigmaatregelen. Van de totale projectkosten van bijna 5 mld euro wordt 2,7 mld euro bij ICES geclaimd voor de periode 2011-2020.

Hoewel de effecten en kosten vergelijkbaar zijn met het project VW08, zijn er, omdat het project in de verdere toekomst (na 2011) wordt uitgevoerd, forse onzekerheden over de kosten; ook de effecten kunnen onvoldoende in beeld worden gebracht.

Het project VW34 (A27 Corridor Breda-Utrecht, 365 mln euro) heeft als doel om de congestieproblematiek op de A27 tussen Breda en Utrecht te verlichten. Een acuut knelpunt is de Merwedebrug te Gorinchem, dat een prominente plaats in de 'file top 50' inneemt. Daarnaast doen zich regelmatig knelpunten voor op andere trajectdelen.

Het voorstel omvat 'pakket 5' uit de Verkennende studie corridor Breda-Utrecht, onder meer bestaande uit aanpassingen van de brug bij Gorinchem (en aansluitende wegdelen) en toepassing van benuttingsmaatregelen op de rest van het traject, zoals de aanleg van dynamische rijstrookindeling en/of wisselstroken op diverse gedeelten en de reconstructie van de brug bij Gorinchem.

De maatregelen zijn vooral effectief voor het op korte termijn oplossen van het congestieknelpunt op de Merwedebrug. Dit projectonderdeel is robuust. De kosten van reconstructie van de brug zijn geraamd op 82 mln euro. Van de overige maatregelen is

onduidelijk hoe sterk de samenhang is met de problematiek rond de Merwedeburg. De overige aanpassingen van het wegvak zijn als opwaardeerbaar beoordeeld.

Het voorstel VW35, Bereikbaarheidsoffensief Randstad na 2010 (1361 mln euro) bevat twee deelprojecten, waarvoor nagenoeg dezelfde hoeveelheid geld is geclaimd. Eén project richt zich op wegen rond Rotterdam; het andere project op Amsterdam en Almere.

In de Noordvleugel van Rotterdam is in de huidige situatie al sprake van knelpunten in de verkeersafwikkeling op de A13 tussen Den Haag en Rotterdam en op de noordelijke tak van de ruit tussen de A13 en de A16. Bij de passage van de A13 door Overschie doet zich bovendien een ernstig leefbaarheidsknelpunt voor, omdat de luchtkwaliteit niet voldoet aan de Europese norm en er sprake is van geluidsoverlast. Het voorstel wil deze problemen verminderen door aanleg van de A4 tussen Delft-zuid en de A20 als betaalweg en aanleg van een extra verbinding tussen de A13 en de A16.

Aanleg van de A4 en A13/16 leidt tot verbeterde bereikbaarheid en leefbaarheid. Er is echter nog onvoldoende zicht op de investeringskosten en de baten die met uitvoering van het project samenhangen. Ook is nog onduidelijk of aanleg in de vorm van een 'betaalweg' gebeurt of niet, en wat de gevolgen daarvan zijn. Dit deelproject is opwaardeerbaar.

Het tweede deelproject betreft de bereikbaarheid in de noordelijke Randstad. Hier vertonen de A1, A6 en de A9 momenteel al congestievorming. Weliswaar kunnen op korte termijn benuttingsmaatregelen tot enige verbetering van de situatie leiden, maar mogelijk zal de in de Vijfde Nota geplande uitbreiding van Almere leiden tot een toename van de problematiek. Het projectvoorstel bevat echter geen concrete maatregel. Hierdoor is er geen zicht op de effectiviteit van de maatregelen; ook kunnen kosten en baten niet in beeld worden gebracht. De baten van het project zijn afhankelijk van de verdere ontwikkeling van Almere. Ook de financiering van het project vanaf 2015 is nog onzeker. Het deelproject is als zwak/onbeoordeelbaar beoordeeld.

Het voorstel VW36 Regionet (159 mln euro geclaimd) beoogt verbeteringen te realiseren op alle spoorcorridors in de Amsterdamse regio, in aanvulling op projecten die al tot 2010 zijn voorzien. Het gaat om relatief kleinschalige maatregelen in de sfeer van benutting, zoals passeergelegenheden op de Zaanlijn, de Hoornlijn en de Haarlemlijn, capaciteitsmaatregelen rond de knoop Hilversum, de aansluiting Westtak/Riekerpolder en aanpassingen van Amsterdam CS.

Naar verwachting zijn de relatief kleinschalige benuttingsmaatregelen effectief. De onzekerheden over baten en kosten zijn nog relatief groot, waardoor de efficiency van het project nog niet goed te bepalen is. Het project is opwaardeerbaar.

Het project VW37 Sleutelprojecten (claim 182 mln euro) vormt een reservering voor de aanleg van de basisvoorzieningen op de stations bij sleutelprojecten in Rotterdam, Breda, Den Haag, Arnhem en Amsterdam Zuid-as. De extra middelen zijn volgens de indieners nodig, omdat de

investeringsramingen van vijf nieuwe Sleutelprojecten uit 2000 met ruim 50% blijken te zijn onderschat.

De investeringen zijn een randvoorwaarde voor de realisatie van de sleutelprojecten. Er mag een positief effect verwacht worden op leefbaarheid, veiligheid en bereikbaarheid. Het is echter onzeker in welke mate de beoogde effecten ook worden gerealiseerd. Of de baten tegen de kosten opwegen, is echter niet na te gaan. Het project is als opwaardeerbaar beoordeeld.

Totaalbeeld

Tabel 1 geeft de resultaten van de beoordelingen van de extra V&W-projecten. Van de in totaal 5,7 mld euro aan claims, is slechts 82 mln euro (1,4%) robuust (VW34A, verbetering Merwedebrug). Ruim driekwart van de claims is opwaardeerbaar.

Tabel G1 Resultaten beoordeling extra V&W projecten		mln euro	Oordeel
VW30	VERA tweede fase	454	C
VW31	Verruiming Margrietkanaal Lemmer-Delfzijl	370	B
VW32	Twentekanalen	124	B
VW33	Duurzaam veilig (vervolg)	2692	B
VW34A	A27 (BRUT) Brug	82	A
VW34B	A27 (BRUT) Overige maatregelen	283	B
VW35A	BOR Noordvleugel Rotterdam	681	B
VW35B	BOR Z.O. vleugel Noordelijke Randstad	680	C
VW36	Regionet	159	B
VW37	Sleutelprojecten	182	B

Deze beoordelingen vallen minder gunstig uit dan bij de eerder ingediende projecten rond fysieke bereikbaarheid. De belangrijkste reden is dat het merendeel van de voorstellen investeringsprojecten betreffen voor de periode na 2010. Hierdoor is in de meeste gevallen (nog) niet duidelijk hoe groot de omvang van mogelijke knelpunten zal zijn, en welke bijdrage de projecten aan de oplossing van de knelpunten kunnen leveren. Bij de zwakke/onbeoordeelbare projecten (ruim een vijfde van de claim) is het onduidelijk of de genoemde knelpunten zullen optreden (VW30, VERA) en zijn er daarnaast grote onzekerheden (VW35B, BOR - Z.O. Vleugel Noordelijke Randstad) over de gekozen oplossingsrichtingen en overige financiering in de vorm van een PPS.

Bijlage H Vergelijking met 'Kiezen of delen' (1998)

In deze bijlage worden de ingediende claims en de uitkomsten van de beoordelingen vergeleken met de soortgelijke studie 'Kiezen of delen' uit 1998. Daarbij wordt de indeling in beleidsterreinen van 'Kiezen of delen' gehanteerd.

Tabel H1 geeft de claims van beide studies weer. De nu voorliggende claims zijn met ruim 99,7 mld euro ruim vier maal zo groot als in 1998. In vergelijking met 'Kiezen of delen' ligt de nadruk minder sterk op bereikbaarheid ofschoon dit nog steeds veruit de grootste claim is. In de voorliggende studie is er relatief meer aandacht voor natuur en landschap en voor kennis en onderwijs.

	Nieuwe investeringsimpuls ^a		Kiezen of delen	
	mld euro	%	mld euro	%
Grote Steden	9,9	10	2,8	12
Kennis en onderwijs	15,1	15	1,5	6
Fysieke bereikbaarheid	37,9	38	14,3	60
Ruimte en natuur	32,3	32	3,2	13
Milieu	4,6	5	2,2	9
Totaal	99,7	100	24,0 ^b	100

^a De dossier-indeling uit 'Kiezen of delen' wijkt af van de huidige indeling. De gepresenteerde cijfers zijn daarom slechts indicatief. Er is in dit overzicht niet gecorrigeerd voor overlap tussen departementale en landsdelige voorstellen.

^b De totale omvang van de ICES-maatregelen bedroeg 29,4 mld euro, waarvan echter 5,4 mld uit de begrotingen werd gedekt en daarom niet als claim is meegeteld.

Tabel H2 vergelijkt de uitkomsten van beide studies. In vergelijking met Kiezen of delen is het aandeel robuuste en opwaardeerbare projecten nu lager, hoewel in absolute termen de omvang van de als robuust beoordeelde claims aanzienlijk hoger ligt dan in 1998.

	A	B	C	Claim
	%			mld euro
Kiezen of delen	21	60	19	23,1 ^a
Nieuwe investeringsimpuls	10	44	45	87,5 ^b

^a Van de 23,1 mld euro aan beoordeelde voorstellen kreeg bijna 1 mld euro een uitgesteld oordeel.

^b Alleen de beoordeelde voorstellen. Daarnaast is voor 4,5 mld euro aan landsdelige voorstellen indirect beoordeeld. Verder is niet gecorrigeerd voor overlap tussen departementale en landsdelige voorstellen.

