

De kosten van de Vierde nota voor de Randstad-provincies

Inleiding

In maart van dit jaar werd de *Vierde nota over de ruimtelijke ordening* gepresenteerd, verder te noemen Vierde nota¹. In deze nota zijn de ruimtelijke ontwikkelingen tot het jaar 2015 geschetst. De nota kan een belangrijk stempel drukken op zowel de ontwikkeling van de infrastructuur, de regionale ontwikkeling, als in samenhang daarmee de totale economische ontwikkeling in de komende decennia. Het unieke van deze nota is dat veel nadruk wordt gelegd op het ten dienste stellen van de ruimtelijke ordening aan de economie. Nederland zal, als de grenzen na 1992 opengaan, zijn huidige distributiefunctie moeten kunnen blijven vervullen. Daarbij is de Randstad aangegeven om een voortrekkersrol te vervullen in Nederland. Zo zal de Randstad beter bereikbaar moeten zijn vanuit andere stedelijke centra in Europa, zoals Brussel, Londen, Parijs en het Ruhrgebied. Eén van de mogelijkheden om dit te bereiken is bij voorbeeld het aanleggen van de hoge-snelheidsspoorlijn. Op de Vierde nota zijn inmiddels 500 inspraakreacties bij de Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening binnengekomen. De Vierde nota doorloopt namelijk een inspraakprocedure en kan eventueel bijgesteld worden. Aan het eind van het jaar zal de regeringsbeslissing aan de Tweede Kamer worden aangeboden.

De kritiekpunten op de Vierde nota zijn onder andere het ontbreken van een openbaar-vervoerbeleid en een onzeker infrastructureel beleid². De nota is voorts vrij abstract, omdat het om een zogenaamde paraplunota gaat, dat wil zeggen het beleid wordt in principe uitgewerkt in sectornota's. Enkele van deze nota's zijn het *Bereikbaarheidsplan voor de Randstad* en *Volkshuisvesting in de jaren negentig*³. Opvallend in de economisch getinte Vierde nota is dat de kosten van de verschillende beleidsvoornemens niet duidelijk gemaakt zijn. De regering stelt zich bij de uitvoering van het beleid terughoudend op. De rijksoverheid beperkt zich bij voorbeeld tot de bekostiging van voorbeeldprojecten. Voor de provincies, de gemeenten en de particuliere

sector wordt een belangrijke taak weggelegd, zonder dat extra financiële middelen door de rijksoverheid worden ingezet.

Gezien enerzijds de belangrijke rol die de Randstad wordt toebedeeld en anderzijds de voorgestane taakverdeling in de bekostiging, is het belangrijk aandacht te besteden aan de kosten van de Vierde nota voor de Randstad-provincies. Immers, het ontbreken van een financiële onderbouwing kan de nodige gevolgen hebben voor de uitvoerbaarheid van de nota.

De Vierde nota

De belangrijkste thema's in de Vierde nota zijn de Nederlander in zijn dagelijkse leefomgeving en het ruimtelijk ontwikkelingsperspectief. In het ruimtelijke ontwikkelingsperspectief wordt een internationaal vestigingsmilieu voor de Randstad bepleit. Amsterdam, Rotterdam en Den Haag dienen daarin, samen met zes andere steden buiten de Randstad, een voortrekkersrol te vervullen. De Randstad moet aantrekkelijk worden gemaakt voor het internationale zakenleven. Om de Randstad ligt de stedenring Centraal Nederland, waarin met name infrastructurele maatregelen genomen gaan worden om beide 'mainports' Schiphol en het Rotterdamse haven- en industriegebied (nog) beter te ontsluiten. De ideeën in de Vierde nota worden echter niet ondersteund met extra financiële middelen. De nota rekent voor de uitvoering kennelijk op de markt.

De nota is opgebouwd uit drie delen en de planologische kernbeslissing. In het *eerste deel* staat "de Nederlander in zijn dagelijkse leefomgeving" centraal. Samen met de lagere overheden moet de burger over een aantal basiswaarden waken, zodat de Nederlander beter in zijn dagelijkse leefomgeving functioneert. Om tijdig op de 21e eeuw voor te sorteren zal bij voorbeeld zorgvuldig moeten worden omgegaan met grondstoffen en afval. Het beleid in bepaalde delen van steden zal gericht moeten zijn op vernieuwing van de ruimtelijke structuur. Zowel de kwaliteit van het landelijk gebied als van de

openbare ruimte tussen steden zal gehandhaafd moeten blijven.

In het *tweede deel* wordt het ruimtelijke ontwikkelingsperspectief "Nederland op weg naar de 21e eeuw" uitgewerkt. Het rijksbeleid richt zich op:

- het versterken van economische en ruimtelijke mogelijkheden van ons land die al sterk ontwikkeld zijn;
- het vergroten van de ruimtelijke verscheidenheid van ons land;
- het benutten en versterken van de eigen kwaliteiten van de verschillende landsdelen.

Enkele maatregelen die de regering wil nemen, zijn toegespitst op de versterking van de kennisintensieve industrieën, de hoogwaardige landbouw, de zakelijke dienstverlening en het transport. In aansluiting hierop wordt een versterking van het internationale hoogwaardige vestigingsmilieu in de Randstad bepleit waarin Schiphol en het Rotterdamse haven- en industriegebied de grote voortrekkers zijn. Op deze wijze kan het sterke deel van ons land concurreren met stedelijke centra als Brussel, Parijs en het Ruhrgebied.

In totaal wordt het nationale ontwikkelingsperspectief gevormd door zeven elementen:

- het versterken van een aantal *stedelijke knooppunten*: Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht, Groningen, Enschede/Hengelo, Maastricht, Eindhoven en Arnhem/Nijmegen. Deze steden komen in aanmerking voor grootschalige overheidsvoorzieningen, zoals bij voorbeeld telecommunicatie. Uiteraard staan ook hier de goede bereikbaarheid en een ondersteunend milieubeleid centraal. De willekeurige aanwijzing van de stedelijke knooppunten buiten de Randstad heeft ook andere gemeen-

1. Ministerie VROM, *Vierde nota over de ruimtelijke ordening, Op weg naar 2015, deel a: beleidsvoornemens*, Tweede Kamer, vergaderjaar 1987-1988, 20 490, nrs. 1-2.

2. H. Priemus, *Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening, veel nota, weinig beleid, Socialisme en Democratie*, nr. 7/8, juli/augustus 1988, blz. 231/232.

3. Projectgroep Mobiliteitsscenario Randstad, *Selectie van de investeringsprojecten in het kader van het bereikbaarheidsplan voor de Randstad*, Den Haag, 1988.

- ten er toe aangezet zich te profileren als stedelijk knooppunt om op deze wijze extra middelen ter beschikking te krijgen voor grootstedelijke voorzieningen;
- de regio's op eigen kracht zijn gebieden buiten het economische kerngebied die versterkt moeten worden;
- de stedenring Centraal Nederland is een gebied dat als een schil om de Randstad ligt. Hier zal een (nog) betere ontsluiting van de 'mainports' Schiphol en het Rotterdamse haven- en industriegebied plaats gaan vinden;
- de Randstad zal als internationaal concurrerend vestigingsmilieu voor bedrijven moeten fungeren. Aandacht daarom voor de bereikbaarheid en de verscheidenheid in de Randstad en de toeristisch-recreatieve mogelijkheden in het Groene Hart en de Randstadgroenstructuur;
- de kwaliteiten van Nederland-Waterland zullen verder uitgebouwd moeten worden. Met Nederland-Waterland wordt het natuur- en recreatiegebied in nat Nederland bedoeld;
- bepaalde kwaliteiten in het landelijke gebied zullen gehandhaafd blijven, andere zullen vernieuwd worden;
- een ondersteunend milieubeleid zal noodzakelijk zijn voor alle elementen uit het ontwikkelingsperspectief.

In het derde deel wordt onder de titel "Nederland in 2015. Daar wordt nu aan gewerkt" ingegaan op de realisatie van de beleidsvoornemens. In dit deel zouden de middelen weergegeven moeten worden die nodig zijn om het beleid uit te voeren. De ideeën in de Vierde nota worden echter niet ondersteund met extra financiële middelen. De nota bevat weliswaar een financiële paragraaf, maar deze is niet ingevuld. Duidelijk wordt evenwel gesteld dat een bijdrage van de rijksoverheid niet of nauwelijks gegeven zal worden. Voor 'de Nederlander in zijn dagelijkse leefomgeving' is de burger zelf samen met de lagere overheden verantwoordelijk. Meer dan in het verleden zal gesteund moeten worden op de samenwerking tussen overheden en publiek-private samenwerking (pps). Maar hoe wil de regering publiek-private samenwerking bereiken als niet duidelijk is hoeveel geld hiervoor beschikbaar is. Neem bij voorbeeld de herstructureringen van bedrijfsterrainen in de Randstad als middel om een internationaal vestigingsklimaat te creëren. Gemeenten noch provincies kunnen investeringen doen sinds het wegvallen van het voorwaardenscheppende beleid van het rijk. Terecht wordt in de nota gewezen op een bijdrage uit het bedrijfsleven, maar als de overheden geen middelen hebben om samen met het bedrijfsleven be-

drijfsterrainen te saneren zal er weinig van terecht komen.

Het laatste deel van de Vierde nota bestaat uit de *planologische kernbeslissing* (PKB). De beleidsvoornemens uit de PKB zijn belangrijk, omdat de PKB het inspraakinstrument bij uitstek is in de ruimtelijke ordening. De beleidsvoornemens zijn echter te bondig om de hele nota te beslaan. Voorts is niet duidelijk hoe de beleidsvoornemens uitgewerkt gaan worden. En tot slot is het opvallend hoe alle elementen uit het ruimtelijke ontwikkelingsperspectief aan de orde komen behalve het ondersteunende milieubeleid. De kosten van bijvoorbeeld bodemsaneringen lopen al snel in de miljarden guldens. Blijkbaar wil de regering geen extra middelen beschikbaar stellen om haven- en industrieterreinen te saneren (internationaal hoogwaardig stedelijk vestigingsmilieu). Het ondersteunende milieubeleid wordt nog slechts genoemd als één van de beleidsvoornemens met betrekking tot de dagelijkse leefomgeving, namelijk het zorgvuldig omgaan met grondstoffen en afval. En juist daar berust de verantwoordelijkheid bij de lagere overheden en de burgers zelf.

Financiële onderbouwing

Om aan de belangrijkste kritiek op de Vierde nota – het ontbreken van een financiële onderbouwing – tegemoet te komen, is een onderzoek verricht naar de kosten die de Randstadprovincies moeten maken om het Vierde-notabeleid uit te voeren⁴. Daartoe zijn twee onderzoeksvragen gesteld:

- wat is het additionele beleid dat de Randstadprovincies moeten voeren om inhoud te geven aan de Vierde nota over de ruimtelijke ordening?
- wat zijn de kosten van het additionele beleid voor de Randstadprovincies?

Voordat de kosten berekend konden worden, moesten eerst de additionele beleidsinspanningen (projecten) in kaart worden gebracht. Daarbij gaat het uitsluitend om provinciaal beleid dat niet uitgevoerd kan worden met beschikbare middelen (bij voorbeeld formatieplaatsen). Om er zeker van te zijn dat het om Vierde-notabeleid gaat is een koppeling aangegeven met de planologische kernbeslissing.

De verschillende projecten zijn geïdentificeerd in samenspraak met verschillende specialisten van de provincies. Ten behoeve van de vergelijkbaarheid tussen de provincies zijn de projecten onder de volgende begrotingshoofdstukken gerangschikt:

- Verkeer en vervoer;
- Waterhuishouding;

- Milieubeheer;
- Recreatie;
- Economische en agrarische zaken;
- Welzijn;
- Ruimtelijke ordening en volkshuisvesting.

Na inventarisatie van de additionele beleidsinspanningen is een schatting gemaakt van de hiermee verbonden kosten. Terwijl in de Vierde nota als tijdschijf het jaar 2015 wordt gehanteerd, is in dit onderzoek gekeken naar de kosten voor de eerste tien jaren. Veel projecten zijn immers rond het jaar 2000 gerealiseerd en het ruimtelijke beleid zal er dan weer anders uitzien. Er is een minimum- en maximumvariant onderscheiden omdat het uitermate moeilijk is een exacte berekening te maken van de kosten. Aanvankelijk werd van zowel incidentele als structurele kosten uitgegaan. Om deze incidentele kosten (investeringen) om te rekenen naar structurele kosten (jaarlijks terugkerende kosten) zijn de incidentele kosten gedeeld door het aantal jaren waarop ze betrekking hebben. Voor de kosten van formatieplaatsen (inclusief overheadkosten) is uitgegaan van f 100.000 per jaar. De resultaten van het onderzoek zijn samengevat in de tabel. Het gaat daarbij niet om de totale kosten van de Vierde nota inzake de Randstadprovincies, maar om de kosten die door de Randstadprovincies gemaakt gaan worden om het Vierde-notabeleid uit te voeren.

In het begrotingshoofdstuk *Verkeer en vervoer* gaat het om projecten die terug te voeren zijn op het *Bereikbaarheidsplan voor de Randstad*⁵. Het gaat met name om investeringen in provinciale wegen en het openbaar vervoer.

In het begrotingshoofdstuk *Waterhuishouding* zijn alleen de projecten die betrekking hebben op onderzoek naar strategische watervoorraden opgenomen. Het gaat specifiek om de Utrechtse Heuvelrug en het IJsselmeer.

In het begrotingshoofdstuk *Milieubeheer* wordt de belangrijkste kostenpost gevormd door bodemsaneringen. Het gaat om saneringen voor infrastructurele werken, de woningbouw en bedrijven. De kosten van bodemsaneringen bedragen in de minimumvariant f 4 en in de maximumvariant f 18 miljoen per jaar. Feitelijk zijn dit erg lage bedragen als men bedenkt hoeveel grond er vervuild is in de Randstad. Andere onderwerpen die betrekking hebben op mi-

4. J.H. Miltenburg, B.F.J. Grimberg, B.G.M. te Lintelo, C. Petersen, P.B. Boorsma, N.P. Mol en A. van der Veen, *Het prijskaartje van de Vierde nota, de financiële gevolgen van de Vierde nota over de ruimtelijke ordening voor de Randstadprovincies*, Centrum voor Bestuurskundig Onderzoek, 3e druk, Enschede, 1988.

5. Projectgroep Mobiliteitsscenario Randstad, op.cit.

Tabel . De kosten die de Randstadprovincies dienen te maken om het Vierde-notabeleid te realiseren, in mln. gld. per jaar

Provincie	Zuid-Holland		Noord-Holland		Utrecht		Totaal	
	Min.	Max.	Min.	Max.	Min.	Max.	Min.	Max.
Variant								
Functie								
Verkeer en vervoer	16,4	33,5	8,9	15,5	8,9	24,7	34,2	73,7
Waterhuishouding	-	-	0,2	0,3	1,0	2,0	1,2	2,3
Milieubeheer	1,3	14,5	2,8	6,1	3,2	6,8	7,3	27,4
Recreatie	13,0	38,5	7,3	18,0	2,2	22,1	22,5	78,6
Economische en agrarische zaken	14,0	35,0	8,4	26,6	2,6	15,1	25,0	76,7
Welzijn	4,0	9,0	8,0	15,6	2,3	4,4	14,3	29,0
Ruimtelijke ordening en volkshuisvesting	7,5	33,3	12,4	26,6	3,6	6,3	23,5	66,2
Totaal	56,2	163,8	48,0	108,7	23,8	81,4	128,0	353,9

lieubeheer zijn: het tegengaan van milieubelasting in industriegebieden (Rijnmond), het meewerken aan voorbeeldplannen en het bevorderen van de waterkwaliteit in het IJ-, Gooi- en het Eemmeer.

Ook in het begrotingshoofdstuk *Recreatie* staan projecten die in de Vierde nota genoemd worden. Het gaat specifiek om de ontwikkeling van het Groene Hart met de Blauwe Kamer (waterrijke gebieden), de Randstad-groenstructuur⁶ en het Rivierengebied. De totale kosten zijn nogal hoog, maar in het onderzoek is aangegeven hoe de provincies in het huidige beleid op geldelijke steun van andere overheden kunnen rekenen.

In het begrotingshoofdstuk *Economische en agrarische zaken* komen zowel de landinrichtingsprojecten (Utrechtse Vallei en de Hollandse veenweidegebieden) als het vestigingsmilieu in de Randstad aan de orde. Met name de kosten van economische projecten zijn hoog. Zij bedragen in de minimumvariant f 24,4 miljoen en in de maximumvariant f 65,8 miljoen. Het gaat hier bij voorbeeld om *infrastructurele werken die nodig zijn om bedrijven beter te bereiken, alsmede om sanerings- en arbeidsmarktprojecten.*

In het begrotingshoofdstuk *Welzijn* is alleen de inventarisatie en restauratie van monumenten opgenomen. De bedragen zijn op elkaar afgestemd op grond van het aantal monumenten in de verschillende provincies.

In het begrotingshoofdstuk *Ruimtelijke ordening en volkshuisvesting* is de grootste kostenpost de stadsvernieuwing. In de minimum- en maximumvariant gaat het om respectievelijk f 13,5 en f 47 miljoen per jaar voor de drie Randstadprovincies te zamen. Andere projecten die onder dit hoofdstuk zijn gebracht zijn bij voorbeeld:

- voorbeeldprojecten onderhoud gebouwde omgeving;
- voorbeeldprojecten openbare ruimte;

- overlegstructuren;
- het ontwikkelen van woonmilieus in de Randstad-west.

In totaal is met de uitvoering van het Vierde-notabeleid voor de Randstadprovincies in de minimumvariant f 128 miljoen en in de maximumvariant bijna f 354 miljoen aan kosten gemoeid. Indien alleen gekeken wordt naar projecten die in de Randstadprovincies voorkomen en niet in andere provincies, de zogenaamde randstadspecifieke projecten, zijn de kosten in de minimumvariant f 80 miljoen en in de maximumvariant f 229 miljoen per jaar. Van de totale kosten die de Randstadprovincies zullen moeten maken om het Vierde-notabeleid uit te voeren is dus ongeveer 63% Randstadspecifiek.

Het is interessant de bedragen die nodig zijn om de Vierde nota uit te voeren te vergelijken met de omvang van de provinciale begrotingen. In Zuid-Holland worden de uitgaven op de gewone dienst van de begroting in 1988 op f 964 miljoen geraamd⁷. Bij de provincie Noord-Holland en Utrecht zijn deze bedragen respectievelijk f 723 en f 436 miljoen⁸. De kosten voor de drie Randstadprovincies bij het inhoud geven aan de Vierde nota in procenten van de uitgaven op de gewone dienst bedragen in de minimum- en maximumvariant respectievelijk 6 en 16,7⁹. De investeringen en de lopende uitgaven om het Vierde-notabeleid uit te voeren zijn dan ook fors te noemen.

Bekostiging

Men kan zich afvragen hoe het beleid bekostigd kan worden. Aangezien hierover in de Vierde nota geen duidelijkheid wordt gegeven, is in het onderzoek ook op de mogelijke manieren van bekostiging ingegaan¹⁰. De rijksoverheid

onderscheidt vier bekostigingswijzen waarbinnen een principiële voorkeursvolgorde bestaat¹¹:

- gebruikersbijdragen;
- eigen belastingen;
- algemene uitkering;
- specifieke uitkering.

Voor een aantal provinciale projecten is het zinvol een (gedeeltelijke) bekostiging via gebruikersbijdragen te overwegen. In principe wordt het profijtbeginsel toegepast. Dat houdt in dat individuen een bepaalde overheidsvoorziening kunnen verkrijgen indien ze bereid zijn daarvoor een prijs te betalen¹². De vrijwilligheid van consumptie staat centraal.

Voor zover de verwachte additionele beleidsinspanningen van de Randstadprovincies zijn gebaseerd op een ruime interpretatie en uitvoering van het Vierde-notabeleid kan zelfs worden overwogen het provinciale belastinggebied aan te spreken of te verruimen met een nieuwe provinciale belasting. Het zou dan feitelijk om taken moeten gaan die *niet* in medebewind worden uitgevoerd, terwijl het Vierde-notabeleid juist wel in medebewind wordt uitgevoerd. Zo hebben we al eerder geconstateerd dat de rijksoverheid zich onttrekt aan haar verantwoordelijkheid als het gaat om projecten die gerangschikt zijn onder 'de Nederlander in zijn dagelijkse leefomgeving'.

Bij de uitvoering van projecten uit de Vierde nota in de minimumvariant gaat het om de beleidsuitvoering door de Randstadprovincies in medebewind. De bekostiging van deze projecten zal in beginsel uit nationale middelen moeten plaatsvinden, waarbij de algemene uitkering uit het Provinciefonds de voorkeur heeft boven specifieke uitkeringen van het rijk. Het aantal provinciale activiteiten dat in medebewind wordt uitgevoerd gaat immers ten koste van de autonomie van de provincies. Tevens wil het rijk een aantal specifieke uitkeringen per 1 januari 1989 via een gebun-

6. Het geheel van groene ruimten rond de steden in de Randstad. Daartoe behoren bossen, plassen, natuurgebieden en recreatiegebieden, maar ook agrarische landschappen, zoals veenweidegebieden en de droogmakerijen. Zie Min. VROM, Min. van Landbouw en Visserij, *Nota ruimtelijk kader Randstadgroenstructuur*, Den Haag, 1988.

7. Provincie Zuid-Holland, *Begroting 1988*, december 1987, blz. 404-405.

8. Provincie Noord-Holland, *Begroting 1988*, blz. 90-91. Provincie Utrecht, *Begroting Provincie Utrecht 1988*, blz. 268-269.

9. f 128 miljoen en f 354 miljoen gedeeld door f 2123 miljoen x 100%.

10. Miltenburg, op.cit., blz. 35-48.

11. J.C. Koning en N.P. Mol, *De voorkeursvolgorde en de financiële verhouding rijk-gemeenten*, in: W. Derksen en A.F.A. Korsten, *Lokaal bestuur in Nederland*, Deventer, 1985.

12. P.B. Boorsma c.s., *Sanering in de collectieve sector*, Universiteit Twente, afdeling Bestuurskunde, Enschede, 1981, blz. 51.

delde rijksbijdrage overhevelen naar het Provinciefonds. Een reden te meer om de bestaande verdeelsleutel van het Provinciefonds aan te passen, en eventueel voor een verruiming van het Provinciefonds te pleiten om zo beter tegemoet te komen aan de behoefte aan financiële middelen van de Randstadprovincies.

Tot besluit

Zoals uit de Vierde nota en de meeste kritieken bleek, mist de Vierde nota over de ruimtelijke ordening een uitgewerkte financiële paragraaf. Om aan deze tekortkoming deels tegemoet te komen is voor de Randstadprovincies een dergelijke paragraaf gemaakt. Juist in de Randstad als economisch hart van Nederland zijn investeringen nodig om te kunnen concurreren met andere steden in Europa als na 1992 de grenzen open gaan. Het additionele beleid dat de Randstadprovincies geacht worden te gaan voeren op basis van de Vierde nota kost in de minimumvariant circa f 130 en in de maximumvariant circa f 350 miljoen per jaar. Dit komt overeen met 6% respectievelijk 17% van de uitgaven op de gewone dienst van de drie Randstadprovincies in 1988. De kosten van de zogenaamde randstadspecifieke projecten bedragen circa 63% van deze kosten. In tegenstelling tot de Vierde nota zijn de kosten in het onderzoek voor de eerste 10 jaren berekend. Tevens zijn mogelijke alternatieven genoemd voor de bekostiging van de additionele beleidsinspanningen van de Randstadprovincies. Daarbij kan afhankelijk van de aard van de kosten gekeken worden naar gebruikersbijdragen, eigen belastingen, de algemene uitkering van het Provinciefonds en specifieke uitkeringen van het rijk.

Zoals uit ons onderzoek blijkt is het wel mogelijk een indicatie van de kosten van het ruimtelijke-ordeningsbeleid te geven. Uiteraard gaat het om de hoofdlijnen van het beleid en daarmee ook om de hoofdlijnen in de analyse. In de toekomst zal echter, wil het beleid bij voorbaat kans van slagen hebben, nog meer de nadruk gelegd moeten worden op een financiële onderbouwing van het ruimtelijke-ordeningsbeleid. *

J.H. Miltenburg
C. Petersen

De eerstgenoemde auteur is verbonden aan het Centrum voor Bestuurskundig Onderzoek, Faculteit Bestuurskunde, Universiteit Twente. De tweede auteur is zelfstandig economisch en financieel consultant (Petersen-Consult) en verbonden aan de Faculteit Bestuurskunde, Universiteit Twente.