

De Markerwaard, overheidsinvestering in de ruimtelijke ordening

H. BELGRAVER – DRS. H. KLEIBRINK*

Kabinet en parlement staan dezer dagen voor de beslissing over een complexe en belangrijke ruimtelijke-ordeningsmaatregel: het al of niet aanleggen van de Markerwaard. Bij zo'n beslissing is het van groot belang een juist beeld van de financiële consequenties van eventuele inpoldering te krijgen. Bij vorige inpolderingen, zoals de drooglegging van de Noordoostpolder en van Oostelijk Flevoland, bleek telkens na verloop van tijd dat de uiteindelijke investering aanmerkelijk hoger uitviel dan de kostenraming waarop de beslissing tot inpoldering werd gebaseerd. In dit artikel wordt geconstateerd dat dit verschijnsel in belangrijke mate te verklaren is uit het feit dat allerlei vervolginvesteringen in infrastructurele werken buiten de oorspronkelijke begroting worden gelaten. Hetzelfde verschijnsel doet zich volgens de auteurs voor bij de kostenraming van de Markerwaard. Op grond van hun bevindingen concluderen zij dat de uiteindelijke investering ten minste f. 3,8 mrd. zal bedragen, aanzienlijk meer dan de f. 2,3 mrd. die de Rijksdienst voor de IJsselmeerpolders en Rijkswaterstaat ramen.

Inleiding

De discussie die zich rond het al of niet aanleggen van de Markerwaard afspeelt, beweegt zich voornamelijk rond de inrichtingsmogelijkheden van de Markerruimte. De financiële consequenties van één en ander worden daarentegen, met name van overheidswege, nauwelijks ter discussie gesteld. Hierin lijkt nu verandering te komen met het reeds gepubliceerde, maar nog slechts voorlopige rapport van de Rijksdienst voor de IJsselmeerpolders en Rijkswaterstaat *Economische analyse van de ontwikkeling van het Markerwaardgebied*.

In dit rapport wordt geanalyseerd wat de financieel-economische gevolgen zijn van een op verandering van de huidige situatie gericht beleid ten aanzien van de Markerruimte. De plangrens voor deze analyse is langs de kusten van Noord-Holland en Flevoland getrokken. Dit houdt voor de analyse in dat alle kosten die buiten het plangebied gemaakt moeten worden, niet in de berekeningen zijn opgenomen. De ramingen van de kosten en baten die in het plangebied ontstaan, zijn verwerkt in verschillende kosten/batenanalyses en budgetanalyses. De berekeningen zijn uitgevoerd voor vijf mogelijke ontwikkelingsvarianten voor het betreffende gebied. Deze varianten zijn:

- de referentievariant: continuering van het huidige beleid;
- de natuurvariant: het hoofddaccent ligt op het in stand houden en verder ontwikkelen van de natuurwaarden van het Markermeer;
- de recreatievariant: hoofddaccent op de recreatiefunctie van het Markermeer;
- de landbouwvariant: er vindt inpoldering plaats en de Markerwaard wordt volledig benut voor landbouwkundige exploitatie;
- de inrichtingsvariant: inpoldering en multifunctioneel gebruik van de Markerwaard en de randmeren.

De natuur-, recreatie- en landbouwvariant zijn in hun uitwerking zo extreem, dat de beoordeling in dit artikel achterwege wordt gelaten. De enige reële variant lijkt de inrichtingsvariant, die enigermate tegemoet komt aan de uitgangspunten die genoemd worden in het beleidsvoornemen (deel A) van de pkb-

procedure 1). Om te weten te komen wat de aanleg en inrichting van de Markerwaard ons gaat kosten, kunnen we het beste kijken naar de analyses voor deze variant.

In het rapport wordt echter impliciet uitgegaan van continuering van het huidige beleid, zowel op het gebied van de ruimtelijke ordening als op dat van de landbouwherstructurering, voor de komende twintig jaar. Dit heeft belangrijke financiële consequenties. De kosten voor bebouwing en aanleg van dorpskernen hoeven dan niet opgevoerd te worden, daar ze bij niet-aanleg van de polder ook zullen worden gemaakt. Aan de batenkant ontstaan forse besparingen door de waarde van de niet op het oude land benodigde grond op te voeren (7.000 ha. bos à f. 40.000 per ha.). Een dergelijke besparing wordt ook opgevoerd voor een deel van het te realiseren stedelijke gebied. Door deze elementen in de begroting op te nemen, ontstaat een grote gevoeligheid voor beleidswijzigingen. Als het hier gehanteerde groeimodel niet spoort met de werkelijke ontwikkelingen, komt een belangrijk deel van de begroting op losse schroeven te staan.

Een ander belangrijk punt is dat in het gehele rapport nergens wordt gesproken over de kosten die zijn verbonden aan de sociaal-economische inrichting van het gebied, met uitzondering van de kosten voor de infrastructuur. Onduidelijk is of van deze post zonder meer wordt aangenomen dat particuliere investeerders de financiering ervan op zich zullen nemen.

Wil men een oordeel kunnen geven over de financiële gevolgen van de aanleg van de Markerwaard, dan is een evaluatie van de eerder aangelegde IJsselmeerpolders van nut. Met een dergelijke evaluatie en een visie op de toekomst, moet het mogelijk zijn een redelijk betrouwbaar beeld te schetsen van de te verwachten financiële gevolgen van een inrichting van de Markerruimte, dat bovendien aan het eerdergenoemde economische rapport kan worden getoetst. Analyses als het genoemde economische rap-

*) Dit artikel is gebaseerd op een onderzoek, dat door ons in 1981 is gehouden, in het kader van de studie planologie aan de Universiteit van Amsterdam.

1) *De ontwikkeling van het Markerwaardgebied. Deel A; beleidsvoorstellen*, Den Haag, 1980.

port zijn met name op water- en landbouwkundig terrein verscheidene malen gemaakt, maar een financiële analyse zoals in dit artikel zal worden uiteengezet niet. Toch blijkt uit onderzoek dat wij op basis van begrotingscijfers van de Zuiderzeewerken hebben gedaan 2), dat er in het verleden goede aanknopingspunten zijn te vinden voor een beoordeling van de financiële consequenties van een inpoldering. In dat onderzoek hebben wij ons beperkt tot de investeringen die op de drooglegging en de inrichting betrekking hebben. Investeren ten behoeve van de integratie van het nieuwe in het oude land blijven buiten beschouwing. We volgen daarmee de opzet van de begroting die jaarlijks door het Ministerie van Verkeer en Waterstaat onder het hoofdstuk IJsselmeerpolders wordt opgesteld.

Vervolginvesteringen

Elk besluit tot inpoldering is gepaard gegaan met het presenteren van een begroting van de voorgenomen werken. Wat daarbij in het oog springt is dat na verloop van tijd steeds weer blijkt dat die begroting moet worden gezien als een berekening van het aanvangsbedrag dat op een later tijdstip nieuwe, vervolginvesteringen uitlokt. Die vervolginvesteringen zijn onontkoombaar. Te denken valt daarbij aan infrastructurele werken, ook op het oude land, aan het aanpassen van het voorzieningsniveau waarvoor in de aanvangsfase een te gering draagvlak is enz. Zo zien we dat jaren na het droogvallen van bijvoorbeeld Oostelijk Flevoland nog steeds grote bedragen worden besteed aan het inpassen van dat nieuwe stukje Nederland in de bestaande structuren. De bedragen die daarmee gemoeid zijn, zijn nooit meegewogen bij het nemen van de beslissing over het al dan niet inpolderen.

Ook bij een eventuele aanleg van de Markerwaard zal sprake zijn van dergelijke impliciet afgedwongen investeringen op de lange termijn. In de stukken over de investeringsbeslissing rond de Markerwaard wordt gesproken over een zuiver agrarische bestemming c.q. inrichting van de polder. De motivatie om tot inpoldering over te gaan lijkt echter meer gebaseerd op „knelpuntbestrijding” in de ruimtelijke ordening. Aan het doen van vervolginvesteringen is daardoor onmogelijk te ontkomen.

De begrotingsoverschrijdingen

Zoals gesteld, wordt voor met de drooglegging van een nieuwe polder begonnen wordt, een begroting van het werk aan het parlement voorgelegd. In zo'n begroting wordt de investering geraamd die in de toekomst noodzakelijk is voor zowel de waterbouw- en landbouwkundige werken als voor de sociaal-economische inrichting van de betreffende polder. Tevens wordt een prognose gegeven over de termijn(en) van de investering.

Wat opvalt is dat elke keer als een dergelijke begroting werd gepresenteerd in het kader van de Zuiderzeewerken, er geen discussie plaatsvond over de betrouwbaarheid van de gepresenteerde cijfers. Dat er in de loop van de tijd wel aanleiding was voor het uitspreken van twijfels hieromtrent laat tabel 1 zien.

Tabel 1. Geraamde en uiteindelijke investeringen in polderaanleg, in mln. gld.

	Wieringermeer		Noordoostpolder		Oostelijk Flevoland	
	geraamd	uiteindelijk	geraamd	uiteindelijk	geraamd	uiteindelijk
Waterbouw	54	59	104	175	362	350
Landbouw	3	26	40	114	95	343
Sociaal-economische inrichting	—	14	—	294	408	596
Totaal	57	99	144	583	865	1.289

Om meer over de oorzaken van de overschrijdingen te kunnen zeggen is het van belang te weten binnen welke sectoren de overschrijdingen zich voordoen. In tabel 1 is te zien dat ze niet gelijk-

Tabel 2. Aandeel in de overschrijdingen per sector

	Wieringermeer		Noordoostpolder		Oostelijk Flevoland	
	in mln. gld.	in procenten	in mln. gld.	in procenten	in mln. gld.	in procenten
Waterbouw	+ 5	12	+ 71	16	- 12	- 3
Landbouw	+23	55	+ 74	17	+248	59
Sociaal-economische inrichting	+14	33	+294	67	+188	44
Totaal	+42	100	+439	100	+424	100

matig over de verschillende sectoren zijn verdeeld. In tabel 2 komt dit duidelijker naar voren, want daarin is uitgewerkt welk aandeel de verschillende sectoren hebben in de ontstane overschrijdingen.

Uit deze cijfers blijkt dat binnen de totale overschrijdingen die van de waterbouwkundige werken een relatief gering aandeel hebben. Ten opzichte van de andere sectoren kan deze post dan ook redelijk betrouwbaar worden genoemd. De overschrijdingen kunnen daarom grotendeels worden toegeschreven aan „onverwachte” landbouwkundige en sociaal-economische investeringen. Daar de drie inpolderingen hetzelfde beeld vertonen, rijst het vermoeden dat het niet om incidenten gaat. Twee belangrijke factoren die het structurele karakter van de overschrijdingen kunnen verklaren, zijn we op het spoor gekomen.

De rol van de overheid bij de inpolderingen

Eén oorzaak van de steeds weerkerende overschrijdingen is de toename van de overheidsbemoeienis met de sociaal-economische sector in onze samenleving. Deze ontwikkeling is niet aan de IJsselmeerpolders voorbijgegaan. Bij het opstellen van de begroting voor de Wieringermeer werd er van uit gegaan dat de sociaal-economische inrichting van de polder aan het particulier initiatief kon worden overgelaten. Al tijdens de uitvoering bleek dat idee onhoudbaar: het particulier initiatief liet het grotendeels afweten. Van een ontwikkeling waarbij de overheid slechts voorwaardenscheppend te werk hoefde te gaan, bleek in de praktijk geen sprake. Het resultaat was dat de overheid, hoewel pas na lang aarzelen, zelf voor de aanleg van woonkernen en de daarbij behorende voorzieningen moest gaan zorgen. Dat vergde natuurlijk additionele overheidsinvesteringen.

Wat betreft de Noordoostpolder is vrijwel hetzelfde verhaal te vertellen. Wel zijn er nu enkele inrichtingsposten in de begroting opgenomen, maar deze hebben uitsluitend betrekking op de ontginning en de boerderijbouw. De sociaal-economische inrichting van het gebied wordt ook nu weer buiten het investeringsschema gehouden. De argumentatie hiervoor was dat het aanleggen en inrichten van woonkernen door middel van een bedrijfsmatige opzet kon worden gerealiseerd. Dat zou betekenen dat de exploitatie niet ten laste van het overheidsbudget zou behoeven te komen. Ook dit idee werd al tijdens de uitvoering achterhaald en gaf aanleiding tot aanzienlijke overschrijdingen van de oorspronkelijke begroting.

Voor Oostelijk Flevoland zijn wel sociaal-economische inrichtingskosten opgenomen, maar deze werden te laag geraamd. De aanlegkosten van dorpen en bijbehorende woningbouw zijn onderschat. Dat is vooral een gevolg van het gestaag uitbreiden van de taak van de overheid, met name op het terrein van welzijn, waardoor aan de inrichting van de nieuwe polder steeds hogere eisen worden gesteld. Het hoeft immers geen verbazing te wekken dat deze investeringen hoger uitvallen als de overheid het als haar taak gaat zien een hoogwaardig leefmilieu te scheppen.

De veranderde taakopvatting komt het duidelijkst naar voren bij de inrichting van Zuidelijk Flevoland, met zijn hoogwaardig-

2) Begrotingen van het Zuiderzeefonds 1917 - 1964 en begrotingen van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, waarin opgenomen die van de RIJP, 1965 - 1980.

ge, multifunctionele inrichting. We hebben de investeringsgegevens van deze polder niet in tabellen 1 en 2 verwerkt, daar het werk nog in volle gang is. Uit de opgave van reeds verwerkte bedragen blijkt echter dat reeds in 1980 het voor dit gebied geraamde totale investeringsbedrag bereikt is. Er zullen hier dus nog belangrijke overschrijdingen plaatsvinden.

De inrichting van de polders

Bij het tot ontwikkeling brengen van de Flevolanden is een tweede oorzaak van de investeringsoverschrijdingen duidelijk geworden. De beweegredenen voor nieuwe inpolderingen veranderen. We zien tijdens de uitvoering van de Zuiderzeewerken een ontwikkeling van zuiver voor agrarisch gebruik ingerichte polders – de Wieringermeer en de Noordoostpolder – naar polders die voor gevarieerd gebruik geschikt gemaakt zijn – de Flevolanden. Tabel 3 met cijfers over het grondgebruik in de verschillende polders illustreert deze ontwikkeling.

Tabel 3. Het verloop van de bestemming van gronden in de vier polders, in procenten van de totale oppervlakte

	Landbouwgronden	Woongebieden	Bos en natuurgebied	Dijken, wegen, water
Wieringermeer	87	1	3	9
Noordoostpolder	87	1	5	7
Oostelijk Flevoland	75	8	11	6
Zuidelijk Flevoland	50	18	25	7
Gebied Almere (13.900 ha)	36	28	25	11

Bron: De IJsselmeerpolders in kaart, Lelystad, 1974, en RPD, Jaarverslag 1983, 's-Gravenhage, 1983.

Ook deze ontwikkeling van mono- naar multifunctionele polders hangt samen met de economische veranderingen van een voornamelijk op agrarische produktie gerichte maatschappij in het begin van de twintigste eeuw naar een hoog geïndustrialiseerde en geautomatiseerde aan het eind van deze eeuw. De enorme bevolkingsgroei die in dezelfde periode heeft plaatsgevonden, is voornamelijk opgevangen in de steden. Het verstedelijkingsproces in ons land zet zich trouwens nog steeds door en steeds minder mensen vinden hun beroep in de agrarische sector.

Om deze ontwikkelingen ook een plaats te geven in de nieuwe polders zijn grote investeringen noodzakelijk. Lelystad en Almere zijn „overloop“-steden voor de noordelijke Randstad-vleugel geworden met een op industrie en commerciële diensten gerichte beroepsbevolking, waarvan een groot deel forenst naar het oude land. Van de verwachte autonome ontwikkeling van Lelystad is weinig terechtgekomen.

De investeringen die noodzakelijk bleken om deze ontwikkeling mogelijk te maken zijn in twee categorieën uit te splitsen. De eerste is dat de investeringen per ha toenemen naar de mate waarmee de intensiviteit van het bodemgebruik stijgt. Weilandten vergen bij voorbeeld minder ontginnings- en ontsluitingskosten dan stedelijk gebied. De tweede categorie overschrijdingen is een gevolg van de steeds hogere eisen die aan de voorzieningen zelf gesteld worden. Een bijkomende factor is dat door de gecompliceerde structuren die moeten worden aangelegd, de ontginningsperiode aanzienlijk wordt verlengd. Naast de hogere investeringen neemt hierdoor ook de rentelast fors toe.

De begroting voor de Markerwaard

In de pkb-nota *De ontwikkeling van het Markerwaardgebied* in een paragraaf opgenomen waarin de te verwachten investeringen nader worden uitgewerkt. Met behulp van het verzamelde en hier gepresenteerde materiaal is het mogelijk de paragraaf van enkele kritische kanttekeningen te voorzien.

Over de omvang van de investeringen wordt in de nota gesteld: „Deze zijn sterk afhankelijk van de bestemming die uiteindelijk aan de polder wordt gegeven. Bij sommige bestemmingen (landbouw, luchthaven) zullen deze uitgaven onderdeel kunnen uit-

maken van een exploitatie-opzet met een bedrijfseconomisch karakter“. In de nota worden slechts die investeringen opgesomd die nodig zijn voor het indijken, droogmaken, de eerste inrichting en het draineren. Zowel de verdere landbouwkundige ontwikkeling als de sociaal-economische inrichting worden buiten beschouwing gelaten. Tabel 4 laat zien dat in het verleden juist deze posten een groot aandeel in de totale investeringen hebben gehad.

Tabel 4. Investeringsaandeel per sector, in procenten

	Waterbouwkundige werken	Landbouwkundige ontwikkeling	Sociaal-economische inrichting
Wieringermeer	60	25	15
Noordoostpolder	25	20	55
Oostelijk Flevoland	25	25	50
Zuidelijk Flevoland a) ..	23	23	54

a) Raming in 1979.

Maakten bij de Wieringermeer de investeringen in de waterbouwkundige werken nog meer dan de helft van de totale investeringen uit, bij de latere inpolderingen bedroegen deze niet meer dan een kwart van het totaal. Dit is als volgt te verklaren. Tijdens de aanleg van de Wieringermeer was het voor de overheid nog mogelijk zich grotendeels te onttrekken aan investeringen ten behoeve van de sociaal-economische inrichting. De groei in de taken van de overheid maakte deze terughoudendheid bij latere inpolderingen onmogelijk. Het investeringsbeeld is daardoor na de aanleg van de Wieringermeer blijvend veranderd. Het is ons inziens zeer aannemelijk dat men bij de aanleg en inrichting van de Markerwaard niet meer terug zal kunnen keren naar de verhoudingen van vijftig jaar geleden. Dat zou immers snel tot een maatschappelijk onaanvaardbare situatie leiden.

Wat betekent dit nu voor de voorliggende kostenbegroting van aanleg van de Markerwaard? In de pkb-nota worden de investeringen geraamd op een bedrag van f. 1.250 mln. Met behulp van het Markerwaardrapport van de Zuiderzeecommissie blijkt het mogelijk dit bedrag te splitsen in f. 700 mln. voor de waterbouwkundige werken en f. 550 mln. voor een eenvoudige landbouwkundige inrichting. We komen met behulp van de eerder gepresenteerde verhoudingscijfers op de volgende investeringsbedragen voor de aanleg van de Markerwaard (zie tabel 5).

Tabel 5. Alternatieve schatting van de kosten van aanleg en inrichting van de Markerwaard.

	In procenten	In mln. gld. van 1980
Waterbouwkundige werken	25	700
Landbouwkundige werken	25	700
Sociaal-economische inrichting	50	1.400
Totaal	100	2.800

In de economische analyse van de RIJP en Rijkswaterstaat wordt het totaal aan investeringen in de eerste twintig jaar geraamd op f. 2,8 mrd. voor de inrichtingsvariant, een variant die sterke overeenkomst vertoont met de inrichting van Oostelijk Flevoland. Om deze uitkomst te kunnen vergelijken met het door ons geschatte investeringstotaal, dienen de investeringen ten behoeve van het oplossen van geohydrologische problemen en die voor beheer en onderhoud, te worden afgetrokken daar dit soort posten in onze berekeningen ook niet zijn opgenomen. Het geraamde investeringsbedrag komt in dat geval op een totaal van f. 2,3 mrd. (prijsspeil 1983). De door ons berekende f. 2,8 mrd. zou omgerekend naar het prijspeil van 1983 neerkomen op een bedrag van ongeveer f. 3,1 mrd. Onze berekening valt dus f. 800 mln. hoger uit dan de berekening van RIJP en Rijkswaterstaat.

Het verschil ontstaat doordat het grootste deel van de investe-

ringen in de sociaal-economische inrichting van het gebied niet in de analyse van RIJP en Rijkswaterstaat betrokken zijn. Het lijkt ons alleszins reëel, gezien de eerder opgedane ervaringen, dat nog zeker f. 1 mrd. aan de volledige sociaal-economische inrichting van het gebied besteed zal moeten worden. Het besluit tot aanleg van de nieuwe polder houdt dus in dat men in de eerstkomende twintig jaar vastzit aan een investering van f. 3,8 mrd. à f. 4 mrd.

Conclusie

Ons inziens heeft het meer nut de gegevens uit het verleden te evalueren dan met behulp van modellen die vaak ver van de maatschappelijke werkelijkheid afstaan, berekeningen uit te voeren. De resultaten van die berekeningen zijn tot nu toe immers steeds onbetrouwbaar gebleken. Analyse van de gegevens uit het (recente) verleden in samenhang met te ontwikkelen modelmatige analyses zou hierin verandering kunnen brengen.

De beslissing over het al dan niet aanleggen van de Markerwaard is er belangrijk genoeg voor. Immers, naast de kwalitatieve effecten betekent een besluit tot inpoldering van de Markerwaard en inrichting van het gebied volgens de geventileerde opvattingen, een begrotingslast van f. 4 mrd., op te brengen in de komende 20 à 25 jaar. Voor inpassing in de bestaande structuren

zijn additionele investeringen noodzakelijk. Hoewel deze altijd buiten de begrotingen van de IJsselmeerpolders zijn gehouden, kan zonder meer gesteld worden dat deze fors kunnen oplopen. Dit geldt ook voor de optredende renteverliezen en de kosten die ontstaan door optredende schade op het oude land als gevolg van de inpoldering. Het rapport *Is de Markerwaard haar miljarden waard?* 3) laat wat dit betreft aan duidelijkheid niets te wensen over.

Voor het oplossen van knelpunten in de ruimtelijke ordening op het oude land is aanleg en inrichting van de Markerwaard een oplossing die minstens f. 4 mrd. — en vrijwel zeker veel meer — gaat kosten. Gezien de ervaring met het kostenverloop van grote waterbouwkundige projecten en de schaarste aan collectieve middelen zou het verstandig zijn dat eerst nog eens andere mogelijke oplossingen voor onze ruimtelijke problemen worden onderzocht alvorens te besluiten tot een nieuwe inpoldering in het IJsselmeer.

Henriëtte Belgraver
Herman Kleibrink

3) Drs. ing. J.B. Vos en dr. T. Zuidema, *Is de Markerwaard haar miljarden waard? Een budgetanalyse.*