



Een nieuwe koers voor het ices-beleid

Auteur(s):

Priemus, H.

De auteur is wetenschappelijk directeur van het Onderzoeksinstituut otb van de Technische Universiteit Delft.priemus@otb.tudelft.nl**Verschenen in:**

ESB, 87e jaargang, nr. 4384, pagina 826, 15 november 2002

Rubriek:**Trefwoord(en):**

infrastructuur

Door een overmaat aan claims en een tekortschietende beoordeling door de planbureaus loopt het ices-beleid vast. Hoe kan het beter?

Sinds 1995 kent ons land het Fonds Economische Structuurversterking. Dit fonds wordt gevoed door aardgasbaten en privatiseringsopbrengsten. Ten laste van dit fonds en van de begroting van investeringsdepartementen worden bijdragen toegekend ten behoeve van de financiering van investeringsprojecten van nationaal belang die de economische structuur moeten versterken. De secretarissen-generaal van de investeringsdepartementen hebben de Interdepartementale Commissie Economische Structuurversterking (ices) gevormd, die het ruimtelijk-economisch investeringsbeleid voorbereidt en coördineert. Dit beleid wordt veelal als ices-beleid aangeduid. Het omvat een breed terrein van investeringen, variërend van verkeersinfrastructuur tot stedelijke vernieuwing, kennis en groenprojecten.

Nieuwe ices-ronde

Het kabinet-Kok II kondigde in de zogeheten Drenpelbrief van 23 oktober 1998 een nieuwe ices-ronde aan. Niet alleen werden de ministeries in de gelegenheid gesteld om investeringsprojecten voor de periode 2002-2015 in te dienen, deze keer werden ook de vier landsdelen uitgenodigd om investeringsprojecten in te dienen. Dit vloeide voort uit het regeerakkoord voor het kabinet-Kok II, waarin convenanten tussen kabinet en landsdelen werden aangekondigd.

Ook deze keer werd het leeuwendeel van de claims ex ante geëvalueerd door de planbureaus¹ (zie de tabellen [tabel 1](#), [tabel 2](#) en [tabel 3](#)). Het aandeel van de claims in de rubriek kennis en onderwijs is ten opzichte van 1998 vertienvoudigd, evenals de claims voor ruimte en natuur. Het marktaandeel van de investeringen in fysieke bereikbaarheid daalde van 60 procent naar 38 procent. In 2002 zijn alle claims tezamen ruim vier maal zo hoog als in 1998: € 24,0 miljard in 1998 versus € 99,7 miljard in 2002. De beoordelingen door de planbureaus pakken sinds de vorige ices-ronde heel wat kritischer uit: het aandeel a-beoordelingen ('robuust') daalde van 21 procent naar 10 procent, het aandeel b-beoordelingen ('opwaardeerbaar') daalde van 60 procent naar 44 procent en het aandeel c-beoordelingen ('zwak') nam scherp toe van 19 procent naar 45 procent.

Tabel 1. Ices-claims naar beleidsterrein en soort indiener, in miljarden euro's

	departementen	landsdelen	totaal	aandeel (%)
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

Bron: cpb et al., 2002, (zie noot 1), blz. 10.

Tabel 2. Beoordeling van ices-claims, totaaloverzicht

	Departementen		landsdelen		totaal	
	mld €	%	mld €	%	mld €	%
robuust	7,7	10	1,5	13	9,2	10
opwaardeerbaar	34,5	45	4,1	35	38,6	44
zwak	33,7	44	6,1	52	39,8	45

totaala 75,9 100 16,2 100 92,0 100

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

Bron: cpb et al., 2002 (zie noot 1), blz. 10, 166.

Tabel 3. Beoordeling van ices-claims naar beleidsterrein, in miljarden euro's

Beleidssterrein	totaal	robuust	opwaardeerbaar	zwak
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%)

Bron: cpb et al. (zie noot 1), 2002, blz. 11.

Ten opzichte van de vorige ices-ronden is de spanning tussen vraag en beschikbare middelen sterk toegenomen. De claims zijn opgelopen tot in totaal € 99,7 miljard, terwijl voor de periode 2003-2015 slechts een budget van naar schatting € 11,8 miljard vrij beschikbaar is ². Hieraan viel voor het kabinet-Kok II geen eer te behalen. Anders dan het voorgaande kabinet zag het geheel af van prioritering. Aan het kabinet-Balkenende werd de ondankbare taak overgelaten om prioriteiten te stellen en een groot aandeel projecten in de ijskast te plaatsen tot er na 2014 betere tijden aanbreken.

Bij de hier beschreven ices-ronde hebben de planbureaus een aantal kanttekeningen geplaatst ³:

- » overheden verwachten soms teveel van het oplossend vermogen van investeringen. In een aantal gevallen verdient het overweging om de beleidsstrategieën bij te stellen;
- » meer nadruk op selectiviteit in het investeringsbeleid is gewenst. Containerclaims zijn niet altijd geloofwaardig;
- » aan de dimensionering van investeringen moet meer aandacht worden besteed. Kleine projecten scoren beter dan grote, die volgens de planbureaus vaak minder efficiënt zijn;
- » de timing en fasering van investeringen moeten worden verbeterd;
- » tenslotte is de samenhang tussen projecten van belang. Echter, ook binnen een bredere programmatische aanpak blijft de individuele kwaliteit van projecten van grote betekenis. Als een individueel project als zwak wordt beoordeeld, leidt een goede samenhang zelden tot een gunstig oordeel.

Problemen

De kanttekeningen van de planbureaus onderschrijf ik van harte. In het volgende voeg ik er een aantal observaties aan toe. Allereerst moeten we vaststellen dat zowel de ministeries als de landsdelen rijp en groen plannen hebben ingediend. Vaak presenteert men in de vorm van het investeringsproject de oplossing. Er wordt niet de moeite genomen om concreet aan te geven welk probleem moet worden opgelost en welke alternatieven hierbij zouden kunnen worden ingezet. In een aantal gevallen zijn containerclaims ingediend, waarin een bepaalde aanpak (bijvoorbeeld de verbetering van de groenstructuur in en om de stad of de overkluizing van rijkswegen) voor een groot aantal situaties wordt voorgesteld. Hierbij mist men een meer selectieve en specifieke benadering.

Democratische legitimatie

Evenals dat tijdens vorige rondes het geval was, is ook de huidige ices-ronde een technocratische aangelegenheid. Winstpunt lijkt op het eerste gezicht dat de landsdelen nu ook zijn ingeschakeld. Dat heeft echter nagenoeg niets veranderd aan de vaststelling dat de ices-procedure wordt gedomineerd door ambtenaren en adviseurs, dat politici zich met deze materie te weinig strategisch en te weinig gedetailleerd bezighouden en dat de burgers niet op de hoogte zijn van de plannen die er worden gesmeed ter versterking van de nationale economie. Dit is zeer ongewenst, omdat ruimtelijke investeringen vaak diep ingrijpen in de levenssfeer van burgers en omdat zij er recht op hebben te weten waaraan het publieke geld wordt besteed. Meer informatie aan de burgers en meer gelegenheid voor burgers om hun voorkeuren te articuleren zijn hier dringend gewenst. Dit veroorzaakt in het beginstadium wellicht vertraging maar in latere stadia bevordert een draagvlak onder de bevolking juist een vlotte voortgang. Bij de voorlichting moeten de beperkingen van het publieke budget voor het voetlicht worden gebracht, zodat geen valse verwachtingen worden gewekt.

Ruimtelijk hiaat

Opvallend is voorts dat er weinig verband bestaat tussen de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening en de uitkomsten van het ices-traject ⁴. Dit verschil kan deels worden verklaard uit het verschil in benadering tussen de Vijfde Nota en het ices-traject. De Vijfde Nota is het product van een plannende overheid (althans op papier), terwijl het ices-traject vooral op competitie is gebaseerd: verschillende indieners concurreren met hun plannen om de schaarse publieke middelen. Dit spanningsveld prikkelt de creativiteit en kan in vele opzichten

positief worden beoordeeld. Een nadeel is evenwel dat er bij de indiening van ices-projecten in het algemeen onvoldoende coördinatie plaatsvindt. Het ministerie van vrom blijkt bovendien uitgesproken slecht te scoren in de beoordeling van claims door de planbureaus. We moeten constateren dat het ruimtelijk ordeningsbeleid en het ruimtelijk investeringsbeleid geheel van elkaar zijn losgezongen en elkaar dus te weinig ondersteunen.

Ongefaseerde evaluatie

Het ministerie van Verkeer en Waterstaat doet het aanzienlijk beter dan het ministerie van vrom, met onder meer de verhoging van de capaciteit van autowegen en met het project Duurzaam veilig. Dit duidt op een ander probleem: waar het de evaluatie van verkeersinfrastructuur betreft, zien we een grotere ervaring met evaluatiemethoden dan bij de evaluatie van groeninversteringen en investeringen in stedelijke vernieuwing. Hierdoor kan een onevenwichtigheid ontstaan in de realisatiekansen van verschillende investeringscategorieën.

Curieus is het feit dat de planbureaus elke claim op dezelfde manier evalueren, ongeacht de omstandigheid of het een uitgewerkt plan betreft of een eerste idee. Een gefaseerde opzet, zoals het Meerjarenplan Infrastructuur en Transport die kent, wordt node gemist. Bij de evaluatie zou veel meer rekening moeten worden gehouden met het stadium waarin het plan zich bevindt.

Tot slot blijken de digitale bereikbaarheid van ons land en de ruimtelijke implicaties van ict-infrastructuur en -gebruik tot op heden een blinde vlek te vormen in het ices-oog⁵. Juist de noodzaak om de economische structuur van ons land meer in de richting van een kenniseconomie te ontwikkelen zou een grotere aandacht voor investeringen in de ict infrastructuur indiceren.

Projectenveloppen

Aan marktpartijen zou in vele gevallen de vraag kunnen worden voorgelegd of aan het in te dienen ices-project een of meer andere projecten zouden kunnen worden gekoppeld, waarvan de overwinsten zouden kunnen worden ingezet ter (gedeeltelijke) bekostiging van het onrendabele ices-project. Met andere woorden: in welke publiek-private projectenveloppe zou het ices-project kunnen worden opgenomen? Hierdoor kan een al te eenzijdig leunen op overheidsfinanciering worden voorkomen. Als er voldoende rendementsperspectieven blijven en de betrokken gemeenten meewerken (bijvoorbeeld bij bestemmingsplannen), kan op instemming van private partijen worden gerekend⁶. Bovendien kan zo meer samenhang en synergie worden bewerkstelligd tussen onrendabele ruimtelijke investeringen waaraan een ices-claim is verbonden, en rendabele ruimtelijke investeringen die voortspruiten uit het particulier initiatief. Het denken in projectenveloppen past in het streven naar een integrale gebiedsontwikkeling waarbij men bewust poogt de scope te optimaliseren. Het probleem van de financiering en de ruimtelijke synergie van investeringen kan zo worden opgelost. Men profiteert daarbij van de ambitie en de potentie van marktpartijen om via ruimtelijke investeringen waarde te creëren, tot uiting komend in een stijging van de grondprijs. Hier ligt de kracht van marktpartijen, waarvan overheden kunnen leren. De kennis van operationele publiek-private samenwerking staat in Nederland nog in de kinderschoenen.

Het gaat hier niet zozeer om een pleidooi voor een eenvoudige kruissubsidiëring (die zou kunnen leiden tot een suboptimaal welvaartsniveau), maar voor een effectief verhaal van grondkosten, zoals deze van oudsher in de grondexploitatie van een ruimer gebied is geregeld. De plaats waar kosten worden gemaakt en de plaats waar waarde wordt gecreëerd, vallen vaak niet samen.

Varianten

Deze gedachte is niet nieuw. Bekend is de 'rood-voor-groen'-formule waarbij onrendabele

groeninversteringen worden bekostigd uit de waardeverhoging van het vastgoed die mede door de

groeninversteringen ontstaat. Hieraan verwant is de 'rood-voor-blauw'-aanpak. Investeringen in water worden bekostigd uit de waardeverhoging van het vastgoed dat profiteert van de ligging aan de rand van of in het water.

Het kabinet heeft enkele jaren geleden het zogeheten 'ruimte voor ruimte'-programma gelanceerd, dat in dit zelfde kader past. De hoge kosten van de sanering van varkensstallen worden gedekt door de overwinsten die ontstaan als de desbetreffende provincies toestaan dat extra koopwoningen in het groen worden gebouwd. Voor de provincies en de andere betrokkenen is het daarbij een soms onmogelijke opgave om de extra opbrengsten van koopwoningen beschikbaar te krijgen voor de bekostiging van de sanering van varkensstallen. De aanduiding 'ruimte voor ruimte' voor het hier beschreven programma is overigens onduidelijk. We kunnen beter spreken over het 'huis-voor-hok'-programma.

Tenslotte wordt er door verschillende auteurs voor gepleit om de onrendabele investeringen in

lijninfrastructuur tenminste gedeeltelijk te bekostigen uit de waardeverhoging op de knooppunten of vlakbij de afslagen⁷.

Regionale financiering

De vrom-raad pleit voor het snel vaststellen van de ruimte voor fysieke investeringen voor de periode tot 2015 en voor beëindiging van het ices-proces⁸. Volgens de raad leidt het ices-traject tot beleidssubstitutie, beleidsfragmentatie en centralisme. De besteding van investeringsmiddelen dient volgens de raad via de departementale uitvoeringskaders te verlopen, maar ook via een nieuw stelsel van regionale programmafinanciering voor stedelijke netwerken en plattelandsgebieden.

Deze invalshoek biedt perspectieven, maar gaat voorbij aan het feit dat lang niet alle ices-claims binnen een regionaal kader passen. We moeten investeringen van nationaal belang onderscheiden, waarbij het Rijk het voortouw behoort te hebben⁹. De baten van deze projecten liggen op een bovenregionaal niveau. Voorbeelden zijn de aantakking van ons land op het Europese hsl-netwerk, het verzekeren van de veiligheid van de Nederlandse kust of het mainportbeleid.

Conclusie

Er zijn goede redenen om het ices-beleid grondig te herformuleren. Gemikt zal moeten worden op een groter realiteitsgehalte, het koppelen van projecten in projectenveloppes, meer coproductie van beleid, een intensievere publiekprivate samenwerking, een sterkere differentiatie bij de ex ante beoordeling en de implementatie, een sterke marktorientatie en een steviger politiek en maatschappelijk draagvlak

1 Centraal Planbureau, Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu, Ruimtelijk Planbureau en Sociaal en Cultureel Planbureau, Selectief investeren. ICES-maatregelen tegen het licht, CPB, Den Haag, 2002. Zie ook: Centraal Planbureau, Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu, Sociaal en Cultureel Planbureau en Adviesdienst Verkeer en Vervoer,

2 Zie VROM-raad, Impuls voor ruimtelijke investeringspolitiek, Den Haag, 2002, blz. 60.

3 CPB et al., 2002, blz. 167-70. Zie ook

4 Ministerie van VROM, Ruimte maken, ruimte delen. Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening, Ministerie van VROM, Den Haag, 2001. Zie ook Centraal Planbureau, Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu/DLO, Rijksplanologische Dienst & Sociaal en Cultureel Planbureau, Toets. Ex ante evaluatie van de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening, CPB, Den Haag, 2001.

5 H. Priemus, Economische structuurversterking, stedelijke vernieuwing en de ict-revolutie, Delft University Press, 2002. Aan de digitale bereikbaarheid wordt meer aandacht besteed in: Ministerie van EZ, Bouwstenen voor de economische structuurversterking van Nederland, Sdu uitgevers, Den Haag, april 2002.

6 Blijkens beleidsuitspraken van Neprom en AVBB.

7 Zie bijvoorbeeld G.A. Marlet, Grip op de grond, Nyfer, Breukelen, 1999.

8 VROM-Raad, op.cit., 2002.

9 Zie Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Ruimtelijke ontwikkelingspolitiek, Sdu uitgevers, Den Haag, 1997.