

De raad voor de volkshuisvesting, de ruimtelijke ordening en het milieubeheer (VROM-raad) is ingesteld bij Wet van 10 oktober 1996 (Stb. 551). De raad heeft tot taak de regering en de beide kamers der Staten-Generaal te adviseren over hoofdlijnen van het beleid inzake de duurzame kwaliteit van de leefomgeving en over andere onderdelen van het rijksbeleid die relevant zijn voor de hoofdlijnen van het beleid op het gebied van volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieubeheer.

VROM-raad

Oranjevuitensingel 6

Postbus 30949 – IPC 105

2500 GX Den Haag

T (070) 339 15 05

F (070) 339 19 70

E vromraad@minvrom.nl

I www.vromraad.nl

Colofon

Slimmer investeren: advies over het besluitvormingsproces bij strategische rijksinvesteringen
VROM-raad, Den Haag, 2006

Overname van teksten is uitsluitend toegestaan onder bronvermelding.

Afbeeldingen:

Blz. 6 Rijksdriehoeksnet dd. 1896

Blz. 10 Stormvloedkering Oosterschelde

Blz. 14 Aanleg Noordzeekanaal 1868

Blz. 18 Aanbrengen rails spoorbrug Zaltbommel

Blz. 20 Centraal Station Amsterdam

Blz. 28 Gaswinning bij Callantsoog

Blz. 30 Hoogspanningsleiding Flevoland

Bronnen:

Beeldbank Nationaal Archief

ANP fotoarchief

Vormgeving en opmaak

Drupsteen + Straathof, Den Haag

Drukwerk

OBT bv, Den Haag

ISBN-10: 90-8513-026-3

ISBN-13: 978-90-8513-026-0

Slimmer investeren

**Advies over het besluitvormingsproces
bij strategische rijksinvesteringen**





Aan de minister van Volkshuisvesting,
Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
Dr. P. Winsemius
Postbus 20951
2500 EZ Den Haag

VROMRaad

datum: 28 november 2006

kenmerk: VRR 2006222468

betreft: Advies 'Slimmer investeren'

cc.: De Minister voor Verkeer en Waterstaat, mevrouw drs. K.M.H. Peijs

Mijnheer de Minister,

Hierbij hebben wij het genoegen u een advies aan te bieden over strategische investeringen, getiteld 'Slimmer investeren; advies over het besluitvormingsproces bij strategische rijksinvesteringen'.

In dit advies wordt ingegaan op verbeteringsmogelijkheden van het besluitvormingsproces bij de rijksoverheid. Het motto van de Nota Ruimte is 'centraal wat moet, decentraal wat kan'. Voor het oplossen van een aantal langetermijnvraagstukken zal het eerste deel van dit motto van toepassing zijn. Volgens de VROM-raad liggen er belangrijke en strategische investeringsopgaven op het terrein van waterbeheer (mede als gevolg van klimaatverandering), energievoorziening, vervoer en stedelijke, regionale en landschappelijke structuurvernieuwing. In zijn verkenning heeft de raad zich geconcentreerd op de vraag hoe het besluitvormingsproces bij strategische investeringen kan worden verbeterd. De Raad voor Verkeer en Waterstaat heeft geparticipeerd in dit adviestraject en onderschrijft dit advies.

Strategische investeringen zijn opgevat als investeringen waarmee koerswijzigingen in gang worden gezet, gericht op de lange termijn. Zowel bij de agendering, planning, de beoordeling, de financiering als de monitoring stuiten langetermijnplannen op serieuze drempels. Te vrezen valt dat hierdoor noodzakelijke strategische investeringen niet of te laat tot stand komen. Uit de motie-Lemstra spreekt dezelfde zorg. Lemstra c.s. vragen om een investeringsstrategie van de rijksoverheid waarmee nu wordt geanticipeerd op langetermijnopgaven.



De raad realiseert zich dat met dit advies niet alle voorliggende vragen over dit complexe onderwerp volledig en genuanceerd zijn beantwoord. De raad heeft bij het opstellen van dit advies geconstateerd dat er veel kennis over dit onderwerp in diverse disciplines aanwezig is. Mocht u behoefte hebben aan een aanscherping en uitwerking van de aanbevelingen dan zijn de VROM-raad en de Raad voor Verkeer en Waterstaat graag bereid – zo nodig in samenwerking met de planbureaus – U nader te adviseren.

Hoogachtend,

de voorzitter

mr. H.M. Meijdam

de secretaris

drs. A.F. van de Klundert

Inhoud

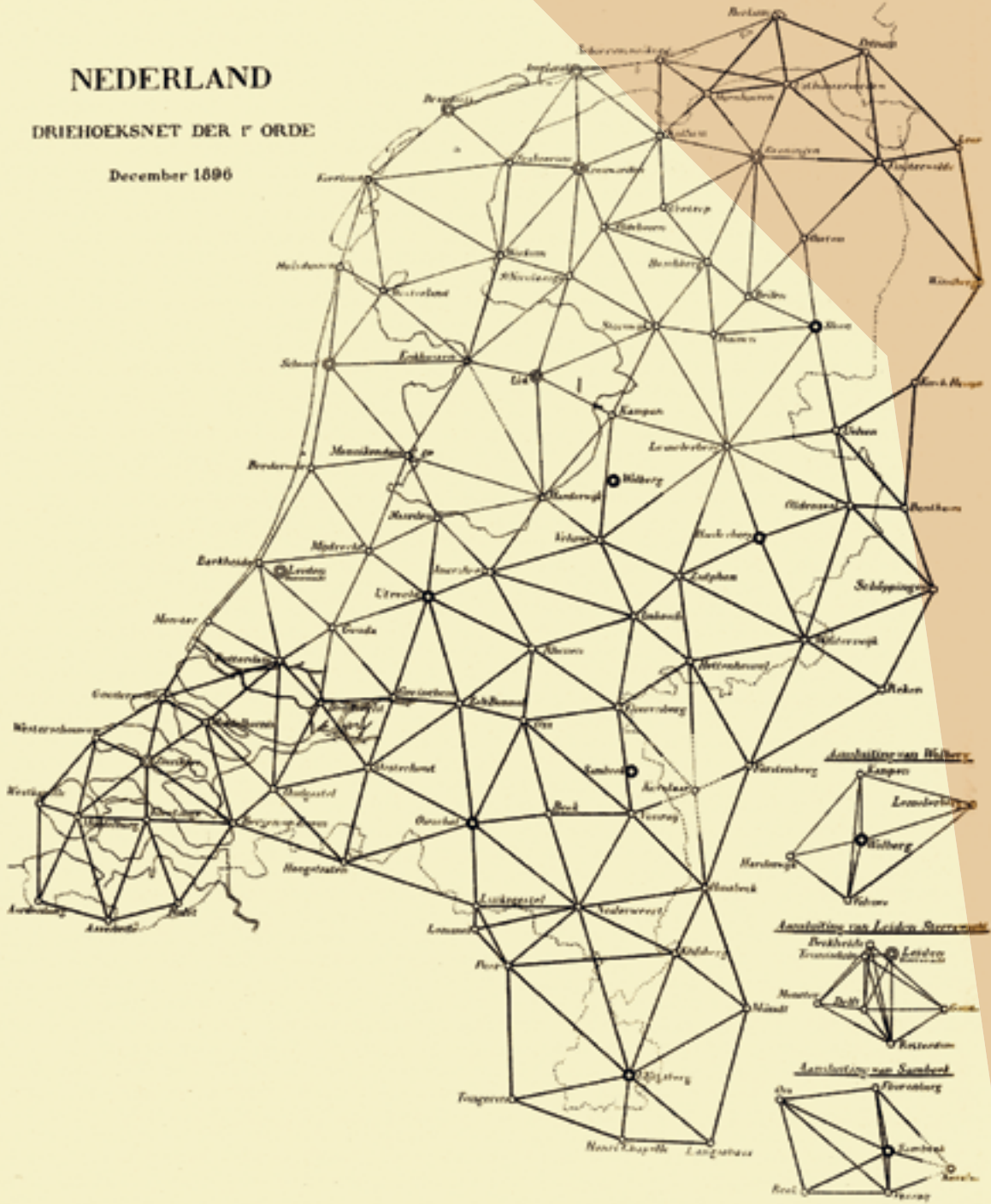
1	Inleiding	7
	Definitie en afbakening	8
2	Strategische opgaven	11
	Waterbeheer	11
	Energievoorziening	11
	Vervoer	12
	Stedelijke, regionale en landschappelijke structuurvernieuwing	12
3	Het bijzondere karakter van strategische investeringen	15
4	Algemene richtlijn voor strategisch investeren	19
5	Knelpunten en verbetermogelijkheden	21
	Agendering	21
	Beleid	22
	Financiering	23
	Draagvlak en markt	24
	Evaluatie ex ante en ex post	24
6	Tot besluit	29
	Geraadpleegde literatuur	31
	Bijlage 1 Geraadpleegde personen	34
	Bijlage 2 Samenstelling VROM-raad	35



NEDERLAND

DRIEHOEKSNET DER 1^o ORDE

December 1896



1 Inleiding

In de komende decennia liggen er grote ruimtelijke uitdagingen op het vlak van de kwaliteit van het waterbeheer, de energievoorziening, het vervoerssysteem en de vitaliteit van stedelijke en landelijke gebieden in Nederland. Deze verdienen tijdige en structurele aandacht. De uitdagingen zijn zo groot dat te voorzien valt dat de gangbare maatregelen niet voldoende zullen zijn. Met meer pompen, hogere dijken en zandsuppleties kan een tijd worden volstaan, maar op zeker moment zijn de systeemgrenzen bereikt. Dan zijn koerswijzigingen nodig om de kwaliteit op peil te houden. Voor het kustbeheer zou dat bijvoorbeeld een kustverlegging kunnen zijn. Zo is in het verleden de koers voor het kustbeheer met de Deltawerken verlegd van dijkversterking naar het afsluiten van zee-armen.

Om koerswijzigingen in gang te zetten zijn strategische investeringen nodig die buiten de gangbare denk- en afwegingskaders vallen. Vanwege het grote belang van dergelijke strategische ruimtelijke investeringen en het afwijkende karakter ervan brengt de VROM-raad dit advies uit, waarin wordt ingegaan op de bijzondere voorwaarden bij het doen van strategische investeringen.

In Nederland bestaat er momenteel te weinig aandacht voor strategische investeringen, vindt de VROM-raad. Zowel bij de planning, de beoordeling, de financiering als de monitoring stuiten langetermijnplannen op serieuze drempels. Te vrezen valt dat hierdoor noodzakelijke strategische investeringen niet of te laat tot stand komen. De besluitvorming verloopt traag en de effecten op lange termijn zijn moeilijk te beoordelen met de huidige systematiek, zoals de maatschappelijke kosten-batenanalyse. Voor strategische investeringen blijkt bovendien moeilijk adequate financiering te vinden.

De motie-Lemstra signaleert hetzelfde gebrek aan aandacht voor strategische investeringen. Lemstra c.s. vragen om een investeringsstrategie van de rijksoverheid waarmee nu wordt geanticipeerd op langetermijnopgaven.

Het opstellen van een langetermijninvesteringsstrategie door de rijksoverheid blijkt in de praktijk lastig. Allereerst zit dat in de Nota Ruimte. Deze legt sterk de nadruk op de decentrale uitvoering van beleid. Dit gaat echter ten koste van zicht op de nationale prioriteiten voor de langere termijn. Daarnaast heeft de uitkomst van de Tijdelijke Commissie Infrastructuur van de Tweede Kamer geleid tot een departementale huiver voor grootschalige plannen. Ten slotte is het aantal knel-



punten dat op korte termijn aandacht vraagt zo groot, dat nauwelijks aandacht overblijft voor de vraagstukken die pas op termijn urgent worden.

De VROM-raad deelt de opvatting zoals verwoord in de motie-Lemstra dat de rijksoverheid momenteel onvoldoende aandacht heeft voor strategische investeringen gericht op de lange termijn. Tekortkomingen in de agendering, planning, beoordeling en financiering staan langetermijninvesteringen in de weg. Dit advies bevat daarom een aantal aanbevelingen voor de verbetering van de besluitvormings- en afwegingssysteematiek voor strategische investeringen.

In het eerste deel van dit advies wordt ingegaan op het begrip strategische investeringen en de langetermijnvraagstukken waarvoor – naar het oordeel van de raad – een koerswijziging nodig is. In het tweede deel (vanaf hoofdstuk 4) geeft de raad een richtlijn voor strategisch investeren en geeft ze aanbevelingen voor verbeteringen in de afwegings- en besluitvormingscyclus.

Definitie en afbakening

De VROM-raad definieert in dit advies strategische investeringen als investeringen waarmee koerswijzigingen tot stand komen en waarbij systeeminnovaties de maatschappelijke ontwikkeling voor lange tijd bepalen. Wij beperken ons in dit advies tot de strategische investeringen met een impact op de ruimtelijke structuur.

Strategische keuzen uit het (verre) verleden – zoals de inpoldering van de Haarlemmermeer – zijn nog altijd zeer bepalend voor de ruimtelijke ontwikkeling. Strategische investeringen vinden niet alleen hun beslag in 'grote' werken, ook met 'kleinere' maatregelen kan een koerswijziging worden bereikt. Strategisch investeringsbeleid behelst een bewuste keuze, gericht op structurele gevolgen. Te denken valt aan de aanleg van het gasdistributienet na de ontdekking van de gasbel of de stadsvernieuwingsoperatie waarmee de grote steden een krachtige impuls kregen na jaren van leegloop. Voorbeelden in de buurlanden zijn de aanleg van het hogesnelheidslijnnennet in Frankrijk en Duitsland of de snelle ontwikkeling van windenergie in Duitsland. De integrale regionale OV-systemen in steden als Parijs en München zijn voorbeelden op regionaal niveau, die overigens zijn gerelateerd aan spoorstrategieën op nationaal en internationaal niveau.

Strategische investeringen onderscheiden zich van investeringen die gericht zijn op het oplossen van bestaande of goed voorzienbare problemen (zogenoemde knelpuntoplossende investeringen). Deze laatste kunnen gezien worden als een

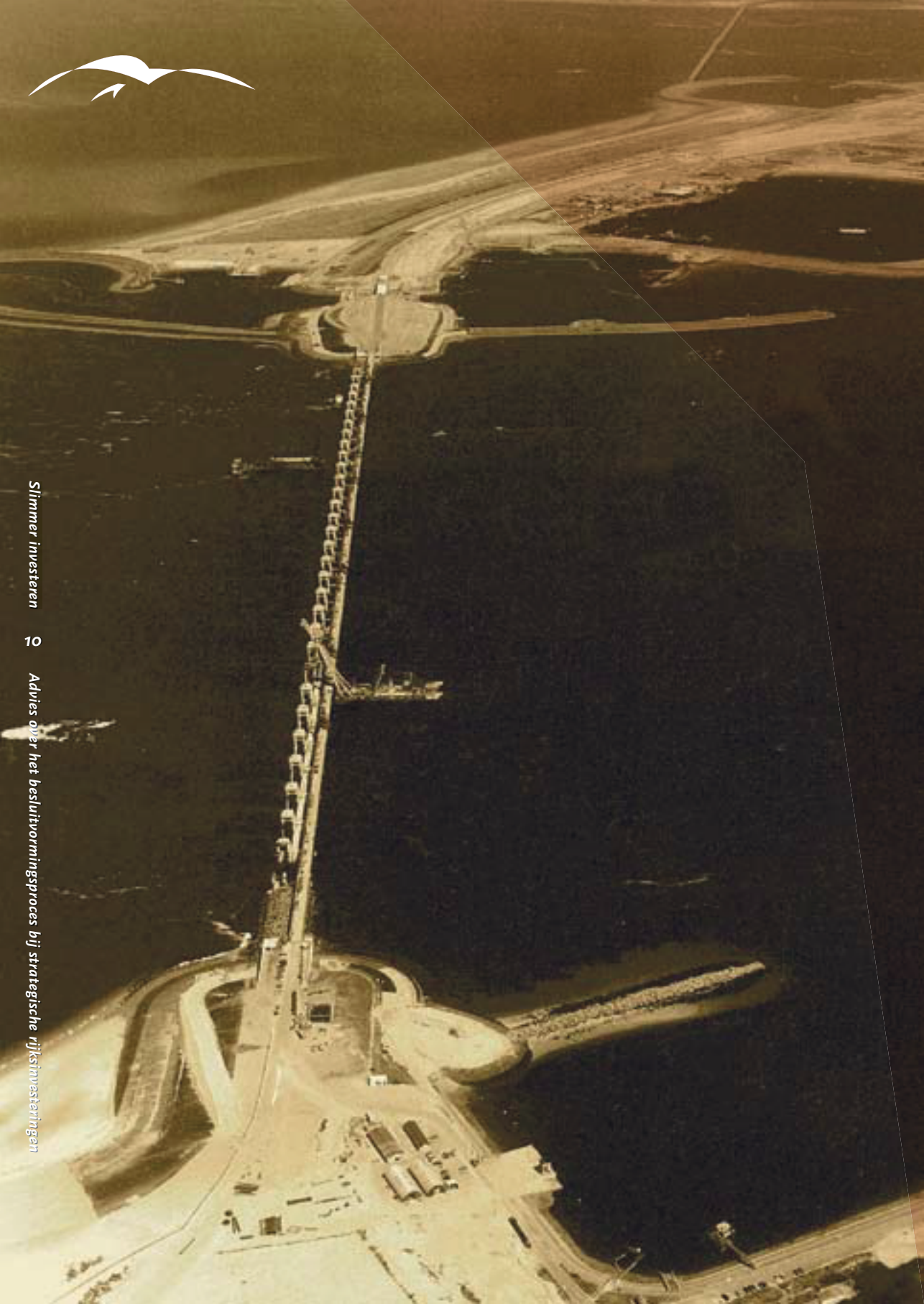
vorm van groot of achterstallig onderhoud. Voorbeelden hiervan zijn de verbetering van de hoogwaterbescherming op basis van de huidige normen of de aanleg van de Utrechtboog als ontbrekende schakel in het spoornet. Bij knelpuntoplossende investeringen zijn de problemen bekend en mogelijke oplossingen kunnen binnen deze context met elkaar worden vergeleken. Een groot deel van de huidige investeringen valt onder deze categorie. Een planhorizon van 15 tot 20 jaar voldoet prima voor dergelijke investeringen. Strategische investeringen vragen eerder een zichttermijn tot 50 jaar.



Slimmer investeren

10

Advies over het besluitvormingsproces bij strategische rijksinvesteringen



2 Strategische opgaven

Strategische investeringen zijn noodzakelijk wanneer beleidsopgaven niet meer met de bestaande strategie kunnen worden opgelost. De raad ziet vier grote terreinen waar sprake is van dergelijke strategische opgaven. Deze worden kort besproken.

Waterbeheer

Nederland veilig(-er) maken voor het water is een uitzonderlijk lastige opgave voor de Nederlandse waterbeheerders, ook in het licht van de klimaatverandering. Het gaat hierbij om een zogenaamd ongetemd probleem.¹ Dat de zeespiegel zal stijgen staat buiten kijf, maar de bandbreedte van die verwachting wordt eerder breder dan smaller met het verbeteren van onze kennis en de prognosemodellen. Incrementele verbetering van bestaande systemen voor waterveiligheid, -beschikbaarheid en -afvoer kan op korte termijn wellicht voldoende uitkomst bieden. Op een zeker moment wordt herbezinning op de systeemuitgangspunten echter noodzakelijk. Gezien het extreme risico is adequate en snelle uitvoering van bestaande plannen bijzonder urgent. Deze urgentie moet niet worden verward met het strategisch karakter van het onderliggende langetermijnvraagstuk. Strategische maatregelen zijn aan de orde als uitbreidingen binnen het huidige systeem niet meer voldoende soelaas bieden.

11

Energievoorziening

Gezien de cruciale rol van energiebeschikbaarheid in deze samenleving, is een gegarandeerde energievoorziening noodzakelijk. Vanwege de toenemende schaarste aan fossiele energiedragers, de milieuproblemen en de internationale veiligheidssituatie is herbezinning op de energievoorzieningsstrategie aan de orde. Terwijl in landen als Duitsland (windenergie) en Finland (nucleaire energie) is ingezet op alternatieve bronnen, is in Nederland de laatste decennia geen strategische koerswijziging in gang gezet. In de energievoorziening verschillen de korte- en langetermijnvraagstukken in belangrijke mate. Waar op korte termijn de opgave ligt in de totale capaciteit en de pieklastleveringen, is de

¹ De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid definieert ongetemde problemen als problemen waarvan nog niet duidelijk is wat precies het probleem is, hoe het behandeld moet worden en waar en op welke manier dat het beste kan plaatsvinden.



belangrijkste vraag op langere termijn de tijdige beschikbaarheid van alternatieve energiedragers en van de bijbehorende technologie. Dit vraagt om een duidelijke keuze waarbij een koerswijziging aan de orde is.

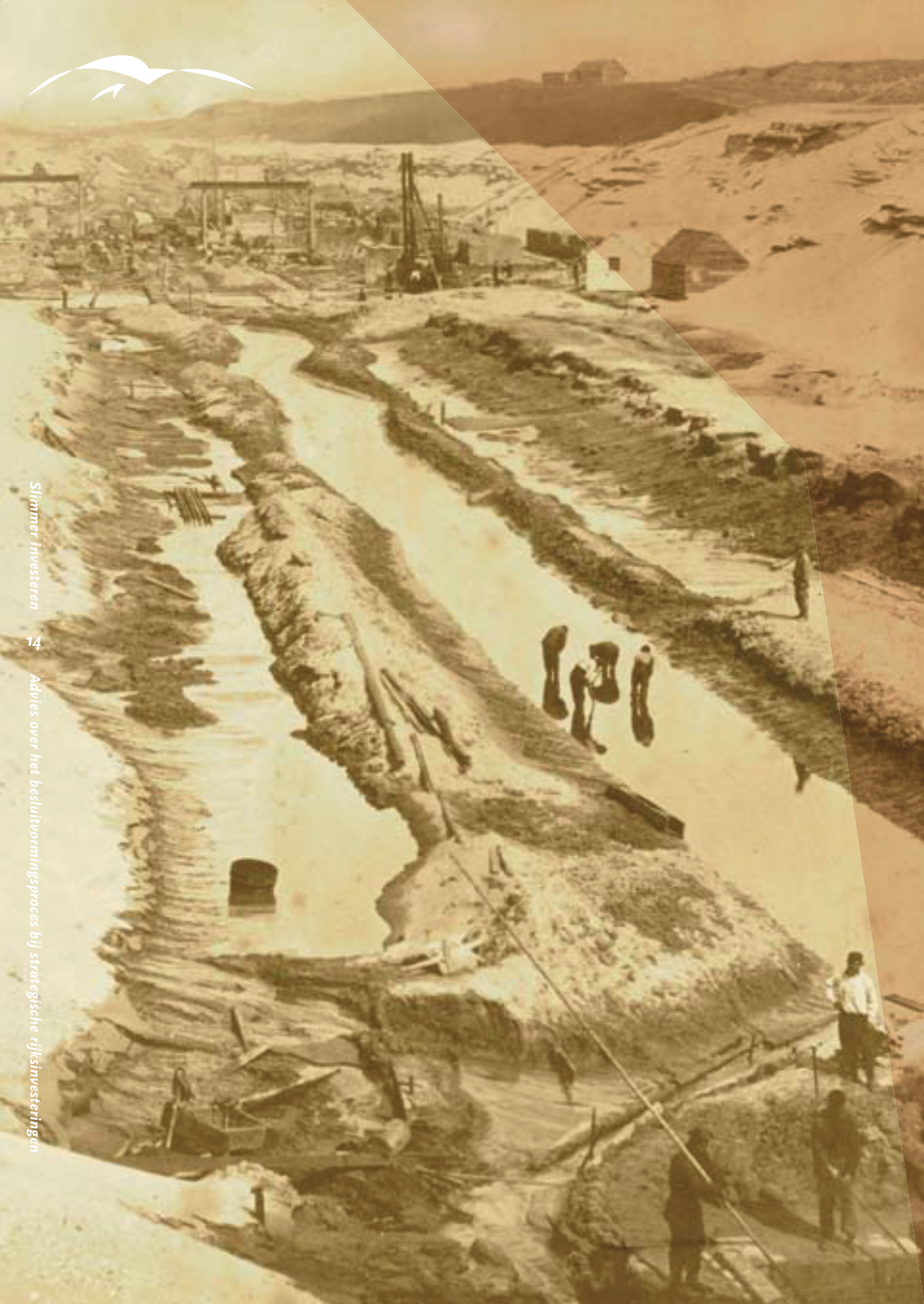
Vervoer

De ontwikkeling van een open economie is sterk afhankelijk van een goed functionerend vervoerssysteem voor personen en goederen, zowel op (inter)nationale als op (stads)regionale schaal. De grenzen van het huidige verkeers- en vervoerssysteem zijn voor alle modaliteiten in meer of mindere mate bereikt. De extra capaciteit van wegbreidingen wordt onmiddellijk geabsorbeerd door toenemende automobiliteit. Het einde is in zicht van de mogelijkheden van het oprekken van de systeemgrenzen zoals door mobiliteitsmanagement en spitsstroken. Niet alleen files op het hoofdwegennet, ook vastlopend verkeer op het onderliggend wegennet, gebrek aan parkeerruimte, overvolle treinen en schaarse slots in de luchtvaart, maken herbezinning op de uitgangspunten onvermijdelijk. Capaciteitsuitbreiding kan deze problemen niet op blijven lossen. Strategische koerskeuzen worden noodzakelijk, waarbij bijvoorbeeld wordt ingezet op een regionalisering van OV-systemen ('rondje Randstad'), goed geïntegreerd in het nationale en internationale netwerk, in combinatie met vraagbeheersing van het wegverkeer (beprijzing).

Stedelijke, regionale en landschappelijke structuurvernieuwing

Een aantal regio's en steden in Nederland is economisch en sociaal éézijdig samengesteld en kwetsbaar. Voorbeelden zijn delen van de Randstad-Zuidvleugel, delen van het Noorden en van Limburg, en de na-oorlogse tuinsteden. Snelle economische en demografische structuurveranderingen kunnen een neerwaartse spiraal in gang zetten die onvoldoende wordt gekeerd door incrementele structuurversterkende maatregelen zoals stedelijke vernieuwing en regionale stimuleringsprogramma's. Strategische structuurvernieuwing, zoals indertijd het reconversieprogramma voor de mijnstreek of de grote stadsvernieuwingsoperaties, werkt dan beter. Steden en regio's hebben soms ook een strategische impuls nodig om hun vitaliteit op lange termijn te kunnen behouden. Zo zijn volgens de raad in de Randstad-Noordvleugel een stedelijke schaa sprong en een samenhangende ontwikkeling van Amsterdam, Almere en het IJmeer noodzakelijk. Dat geldt ook voor de ecologische en landschappelijke kwaliteiten van Nederland. Tot op heden wordt met kleine stapjes gewerkt aan de versterking daarvan. Die werk-

wijze loopt tegen grenzen aan, vooral rond grootstedelijke gebieden en in het Groene Hart. Er moet een duidelijke koerskeuze worden gemaakt waarin in dergelijke gebieden de relatie tussen rood, groen en blauw in het ruimtelijk beleid opnieuw wordt gedefinieerd.



Slimmer investeren

14

Advies over het besluitvormingsproces bij strategische rijksinvesteringen

3 Het bijzondere karakter van strategische investeringen

De onvermijdelijkheid van de in het vorige hoofdstuk geschetste ontwikkelingen geeft aan dat hiervoor strategische investeringen onvermijdelijk zijn. Ze zijn daarmee echter nog niet vanzelfsprekend. Strategische investeringen hebben een wezenlijk ander karakter dan knelpuntoplossende investeringen in termen van onzekerheid, padafhankelijkheid, voorbereidingstijd en omgevingseffecten.

Strategische investeringen zijn op de lange termijn structurerend voor de ruimtelijke, economische en maatschappelijke ontwikkeling. Deze structurering wordt vooral bepaald door vliegwieleffecten op het (investerings)gedrag van burgers en bedrijven.

Vliegwieleffecten zijn sterk afhankelijk van de mate waarin de investering inspeelt op de economische en maatschappelijke trends op langere termijn. Deze trends gaan met grote onzekerheden gepaard, mede omdat het de lange termijn betreft. De bepaling van het rendement van een strategische investering is daarmee inherent lastig. Zowel de kosten als de baten kunnen beduidend anders uitpakken indien de langetermijnontwikkelingen zich op iets andere wijze manifesteren dan tevoren verwacht. Daardoor hebben strategische investeringen ook een hoge uitstelwaarde. Het beoogde moment in de toekomst komt bij uitstel vanzelf dichterbij, waardoor de situatie beter in beeld komt. Het loont om de uiteindelijke investering pas te maken als er zicht is op de toekomst. Met een gefaseerde aanpak, kan de kans op tegenvallende kosten of baten worden geminimaliseerd. Te lang uitstellen is echter ook een valkuil, want nietsdoen leidt in ieder geval tot problemen.

Er is bij het doen van investeringen in de ruimtelijke structuur sprake van een sterke padafhankelijkheid. Eenmaal gedane investeringen in een bepaald systeem maken dat het ook minder aantrekkelijk zal zijn om te investeren in concurrerende systemen. Zo heeft de goede kanalenstructuur in Nederland in de 19^e eeuw de introductie van het spoor vertraagd.

Bij strategische investeringen is het nog lastiger het rendement te bepalen dan bij knelpuntoplossende investeringen. De kosten en baten van strategische investeringen moeten niet worden vergeleken met die van het oplossen van knelpunten in het huidige systeem, maar met die van het huidige systeem als geheel. Daar-



naast kan het niet tijdig anticiperen op de autonome ontwikkeling forse extra kosten met zich meebrengen, die in de afweging moeten worden meegenomen. In de Nederlandse besluitvorming kenmerken strategische investeringen zich ook door een lange voorbereidingstijd. Vanwege het grote aantal betrokken partijen, de langdurige besluitvormingsprocessen en de complexe aanleg in een voortdurend veranderende omgeving verstrijken vaak tientallen jaren tussen principebesluit en gereedkomen.

Ten slotte hebben strategische investeringen in het algemeen relatief sterke effecten op de omgeving door hun systeeminnoverend en dus diep ingrijpend karakter. Er wordt immers letterlijk en figuurlijk veel overhoop gehaald. Strategische investeringen kunnen om die reden ook meerdere functies en (belangen-)groepen dienen. We spreken dan van meekoppelende belangen. Dat verlangt echter wel zeer zorgvuldige programmering en verbinding of integratie in gebieds- of netwerkverband. Strategische investeringen worden met dergelijke meekoppelende belangen nog complexer dan ze in hun aard al zijn.



Slimmer investeren

18

Advies over het besluitvormingsproces bij strategische rijksinvesteringen



4 Algemene richtlijn voor strategisch investeren

De raad pleit voor meer en structurelere aandacht voor de lange termijn in het rijksbeleid. Dit houdt geenszins een pleidooi voor blauwdrukplanning in. Het Rijk moet wel beter voorbereid zijn op ontwikkelingen die vragen om koerswijzigingen in het ruimtelijk investeringsbeleid. Het Rijk moet bovendien efficiënter en effectiever kunnen besluiten en uitvoeren op het moment dat dat nodig is. In het licht van de bovenbeschreven eigenschappen van strategische investeringen adviseert de raad daarom de volgende algemene richtlijn.

- a) Neem langetermijnuitdagingen en -beleidsopties op in het nationale ruimtelijk beleid. Het Rijk is beter voorbereid op koerswijzigingen wanneer in de beleidsnota's ontwikkelingen, uitdagingen en risico's waarbij grote nationale belangen op het spel staan, expliciet worden geagendeerd en op elkaar betrokken. Er zijn alternatieve beleidsopties en investeringsstrategieën nodig die gebaseerd zijn op toekomstverkenningen en scenario's die rekening houden met onzekerheden.
- b) Beslis pas over strategische investeringen als het echt nodig is (benut de 'uitstelwaarde'), maar doe nu het voorbereidend werk. Het loont om de investering pas te doen als er beter zicht is op de toekomst. Evenzo kan een gefaseerde aanpak ervoor zorgen dat de kans op tegenvallende kosten of baten wordt geminimaliseerd. Dat is iets anders dan niets doen. Alleen door een goede voorbereiding in combinatie met planologische reserveringen, het inzetten van 'no-regret' opties, slimme fasering van investeringen en financiële reservering kunnen de beleidsopties vervolgens lang open worden gehouden.
- c) Zorg voor een snelle besluitvorming en uitvoering als het moment daar is (versnel de reactietijd). Door de betere voorbereiding en betere financiële reservering gaat zo'n versnelling niet ten koste van de kwaliteit van beleids- en besluitvorming. Een breed gevoerde nut-en-noodzaakdiscussie bij het principebesluit maakt dat de beroepsmogelijkheden bij de uitwerkingsbesluiten beperkt kunnen worden.
- d) Verbeter de beoordelingssystematiek voor strategische investeringen en zorg voor een goede evaluatie achteraf.

Deze algemene richtlijn wordt in de volgende pagina's uitgewerkt in specifieke verbetermogelijkheden.



Slimmer investeren

20

Advies over het besluitvormingsproces bij strategische rijksinvesteringen

5 Knelpunten en verbetermogelijkheden

Agendering

Kabinet en Parlement hebben een cruciale rol in het agenderen van urgente knelpunten. Ook voor het agenderen van langetermijnvraagstukken ziet de VROM-raad een belangrijke rol weggelegd voor Kabinet en Parlement. De door de raad geschetste opgaven voor strategisch investeringsbeleid zijn zo complex dat het voor het Parlement essentieel is breed geïnformeerd te zijn om goede kaders te stellen voor het kabinetsbeleid. Op zich is er voldoende kennis en zijn er voldoende kennisinstellingen. De beschikbare kennis wordt echter niet altijd afdoende in samenhang gericht op het beantwoorden van de door het Parlement gestelde relevante vragen.

Een duidelijk afgebakende nut-en-noodzaakdiscussie of ‘Public Inquiry’ draagt bij aan het maatschappelijk draagvlak en de steun uit de private sector zodat duidelijk is welke investeringen noodzakelijk zijn en welke rol er voor private partijen is weggelegd. Het komt de door de politiek afgewogen agendering ten goede als de relevante kennis-, advies- en onderzoeksinfrastructuur niet alleen met analyses, maar ook met (technische) oplossingsrichtingen bijdraagt aan het maatschappelijke en politieke debat. De raad constateert dat de beschikbare kennis niet optimaal wordt vertaald in samenhangende concepten en plannen als mogelijk antwoord op de langetermijnvraagstukken. Zo wordt de expertise van de verschillende planbureaus op het vlak van trendanalyses en toekomstverkenningen maar zelden in samenhang gezien, en de planbureaus hebben geen taak in het ontwikkelen van oplossingsrichtingen.

De raad adviseert het Kabinet en Parlement meer de synergie van de planbureaus te benutten, door bijvoorbeeld de langetermijnscenario's (zoals de scenariostudie ‘Welvaart en Leefomgeving’) aan te grijpen voor periodieke bezinning en visievorming op doorvertaling naar de ruimtelijke agenda.

Bij strategisch investeren hoort strategisch plannen. Strategisch plannen impliceert dat er verschillende beleidsopties beschikbaar zijn waaruit kan worden gekozen en waarbij het keuzeproces gefaseerd kan worden aangepakt. Het onderkennen van de keuze en het nu nog niet maken daarvan is een kwaliteit op zich.



Zorg voor keuzemogelijkheden in beleidsnota's en voor plannen in de kast waar later uit gekozen kan worden.

Beleid

De door het Parlement geagendeerde langetermijnvraagstukken moeten hun vertaling vinden in de rijksnota's. De huidige rijksnota's, zoals de Nota Ruimte, bieden onvoldoende houvast voor strategische investeringsprogramma's.

Het verdient krachtige aanbeveling om strategische investeringsprogramma's expliciet in een ruimtelijke nota op te nemen, waarbij de rijksverantwoordelijkheid daarin wordt benoemd ('centraal wat moet').

De maatschappelijke weerstand tegen strategische ruimtelijke investeringen kan heel groot zijn, indien de urgentie van het onderliggende probleem bij het grote publiek niet duidelijk is. Vroegtijdige ruimtelijke reservering noopt tot een tijdige discussie over de noodzaak van het openhouden van een optie. De succesvolle aanleg van de Amsterdamse snelwegring en OV-ringlijn zijn een toonbeeld van de waarde van planologische reservering. Het Algemeen Uitbreidingsplan uit de jaren dertig hield al rekening met de ring. Daardoor kon deze op het juiste moment, tegen lage kosten en zonder al te grote weerstand worden aangelegd. Goed gekozen planologische reserveringen geven een hoge uitstelwaarde voor strategische investeringen in het kader van waterbeheer, mobiliteit en stedelijke en groenblauwe vitaliteit. Momenteel wordt weinig gebruik gemaakt van de mogelijkheid om planologisch te reserveren.

De raad beveelt aan om planologische reserveringsmogelijkheden beter en frequenter te gebruiken.

Bij het samenstellen van nationale investeringsprogramma's moet rekening worden gehouden met de Europese en regionale programma's. Daarnaast is intersectorale beleidsafstemming voor strategische investeringen essentieel. Conditionerende en flankerende inzet van andere beleidsinstrumenten (met name coördinatie en regulering) is daarbij belangrijk. Investeringsprogramma's krijgen toegevoegde waarde door onderlinge en externe koppelingen (envelopaanpak). Directe koppelmogelijkheden vragen om bijbuiging van voorstellen

binnen een programmakader en binnen vooraf bepaalde financiële randvoorwaarden. Met de introductie van interdepartementale afstemming (eerst ICES en nu ICRE) is een slag in die richting gemaakt. Dat veronderstelt een grote(re) mate van collegiaal bestuur op zowel kabinetsniveau als ambtelijk topniveau, gericht op een samenhangend investeringsprogramma.

Er moet een heldere systematiek worden ingevoerd voor verbeterde koppeling met relevante beleidsprogramma's op internationaal en regionaal niveau.

De raad adviseert in het vervolg niet alleen lijstjes met projectvoorstellen af te wegen, maar veel systematischer te zoeken naar intersectorale koppelingmogelijkheden **op programmaniveau**.

Financiering

Een structurele financieringsbron voor strategische investeringen ontbreekt momenteel. Er is weliswaar het Fonds Economische Structuurversterking (FES), welke een belangrijke financieringsbron vormt, en in naamgeving ook suggereert deze doelstelling te hebben. Het FES is echter niet gekoppeld aan de strategische agenda voor de lange termijn. Bovendien is het geen echt fonds. Wettelijk is bepaald dat de jaarlijkse inkomsten datzelfde jaar bestemd moeten worden. In een opgaande economie is het FES beter gevuld en deze meevallers moeten datzelfde jaar worden bestemd. In een dergelijke situatie wordt een snelle bestemming gezocht voor de extra beschikbare middelen. Subsidiezoekend gedrag en onvoldoende voorbereide plannen worden zo uitgelokt. Een vast uitgavenkader ondervangt deze problemen. Ook worden middelen uit het FES, wanneer dat zo uitkomt, via een zogenaamde FES-brug overgeheveld naar de departementale begrotingen. Het FES fungeert daarmee als interdepartementale grabbelton. Daarnaast stelt de Raad van Economisch Adviseurs terecht dat de werkwijze van het FES een procyclisch macro-economisch effect heeft en keurt het FES in z'n huidige opzet daarom af.

Deze problemen kunnen worden ondervangen door van het FES een echt fonds te maken en te koppelen aan een strategische investeringsagenda. Een dergelijk fonds verbetert ook de mogelijkheden om meerjarige investeringen van het Rijk te koppelen met fondsen van provincies, lokale overheden en andere partijen.



De VROM-raad adviseert van het huidige FES een echt fonds te maken met een vast uitgavenritme en de bestedingen te koppelen aan een strategische investeringsagenda die gebaseerd is op de grote nota's.

Draagvlak en markt

Publieke strategische investeringen kunnen een stevig vliegwieleffect hebben op de lokale of regionale dynamiek. Zo kan de aanleg van een hogesnelheidslijn als gevolg van private investeringen tot een aanzienlijke ruimtelijke ontwikkeling leiden bij de halteplaatsen. Recent ontstaan in prijsvragen en in andere planvormingsprocessen nieuwe inzichten over samenwerkings- en financieringsconstructies met private investeerders en gebruikers, zoals bij de Zuidas en de Maasvlakte. Met het concept 'gebiedsontwikkeling' wordt de positieve wisselwerking tussen investeringen van verschillende partijen op locatieniveau nu op gebiedsniveau verder verkend. Ervaring leert hierbij dat de onzekerheid over de feitelijke maatschappelijke baten afneemt naarmate er vooraf meer duidelijkheid is over private participatie in of aansluiting op publieke strategische investeringen. Een vroegtijdige betrokkenheid van private partijen bij de opstelling en fasering van publieke investeringsplannen verbetert de inschatting van de kans op succes.

Bij systeeminnovaties en schaa sprongen – zoals aan de orde bij strategische investeringen – is de complexiteit groter en het risico hoger dan bij knelpuntoplossende investeringen. De raad is zich bewust dat dit de verhouding tussen publieke en private betrokkenen extra compliceert. Verdere kennisontwikkeling in samenwerkingsverbanden en procesarchitectuur is daarbij noodzakelijk.

De raad vindt dat er voor de overheid een initiërende taak ligt bij het doen van strategische investeringen, maar adviseert de (private) participatie- en gebiedsontwikkelingsmogelijkheden hierbij vroegtijdig te benutten.

Evaluatie ex ante en ex post

Met de introductie van de verplichte maatschappelijke kostenbatenanalyse (MKBA) voor investeringen enkele jaren geleden, is een goede vergelijkingsbasis ontstaan voor het onderling afwegen van knelpuntoplossende investeringen. De methodiek van de MKBA kent echter een aantal vooringenomenheden die

maken dat zowel integrale als strategische investeringen per definitie slechter scoren dan knelpuntoplossende investeringen.

Aangezien de MKBA een monetaire waarderingsmethode geeft, worden effecten gebaseerd op een markt- of welvaartswaarde voor individuen. Zuiver economische waarden, zoals verwachte extra belastingopbrengsten, trekken alleen daarom al aan het langste eind. Deze economische waarden zijn met name aanwezig bij knelpuntoplossende investeringen en zijn goed bepaalbaar. Het economische perspectief zorgt er bovendien voor dat een aantal mogelijke of gewenste effecten die lastig in monetaire termen zijn te vangen (de zachte waarden en externe effecten) niet goed in de waardering meegenomen kunnen worden. Te vaak zijn zachte waarden en externe effecten in MKBA's opgenomen als PM-post, waardoor ze niet of nauwelijks meetellen in de eindsaldering. Zo doen de kwaliteit van voorzieningen en de rechtvaardigheid van de verdeling daarvan, in de MKBA niet of nauwelijks mee.

Strategische investeringen worden gekenmerkt door minder goed identificeerbare economische waarden en hebben als systeeminnovatie juist veel moeilijk monetariseerbare effecten. In de beoordelingsmethodiek scoren ze dan ook inherent slecht. De raad constateert op basis van gesprekken met experts dat de wetenschappelijke mogelijkheden voor betere inschatting van externe effecten en zachte waarden, onvoldoende worden toegepast.

25

De raad adviseert de waardering van externe effecten en zachte waarden veel beter op te nemen in de ex ante evaluatie.

Tevens zal het Rijk meer moeten investeren in kennisontwikkelingstrajecten inzake complementaire ex ante evaluatiemethoden.

Voor het berekenen van het rendement van projecten verdisconteert het Centraal Planbureau kosten en baten met een discontovoet van 4%. Momenteel hanteert het CPB daarbij een vaste macro-economische risico-opslag op de discontovoet van 3%. Deze risicotoeslag is in de plaats gekomen van het na dertig jaar afkappen van de kosten en baten. De veelgehoorde kritiek dat baten na dertig jaar überhaupt niet meer meetellen, vindt de raad daarmee onterecht. Het hanteren van een gelijklopende risico-opslag voor alle projecten doet echter geen recht aan het verschil in karakter tussen bijvoorbeeld knelpuntoplossende en strategische investeringen.



De combinatie van discontovoet en risico-opslag is relatief hoog en pakt structureel ongunstig uit voor projecten met een beoogd lange levensduur zoals strategische investeringen. Het hanteren van een hoge risico-opslag voor strategische investeringen valt te verdedigen. Dat zal dan moeten worden afgezet tegen het hoge risico dat verbonden is aan niets doen of te laat handelen. De RMNO zal volgend jaar nader over deze kwestie adviseren.

De raad adviseert differentiatie aan te brengen in discontovoet dan wel risico-opslag, rekening houdend met het specifieke karakter en de context van de investeringsvoorstellen.

Er wordt veel geëvalueerd in ons land, maar een heldere evaluatiesystematiek na realisatie van ruimtelijke investeringen, vergelijkbaar met de ex ante evaluatiesystematiek, ontbreekt. Evaluaties vinden zeer versnipperd en voor verschillende doelen plaats vanuit ministeries, het CPB, de Rekenkamer, etcetera. De resultaten worden niet gebruikt voor het verbeteren en het completeren van de parameters van de ex ante evaluatie, terwijl er in de ex ante evaluatiepraktijk nog zo veel PM-posten staan. Standaarden voor ex ante en ex post evaluatie moeten direct op elkaar aansluiten; het gaat immers om twee zijden van eenzelfde medaille.

Er dienen spoedig heldere standaarden te worden vastgesteld voor ex post evaluatie om ex ante evaluatie te verbeteren en te completeren.



Slimmer investeren

80

Advies over het besluitvormingsproces bij strategische rijksinvesteringen



6 Tot besluit

De raad realiseert zich dat met dit korte advies niet alle voorliggende vragen over dit complexe onderwerp volledig en genuanceerd zijn beantwoord. De raad heeft bij het opstellen van dit advies geconstateerd dat er veel kennis in diverse disciplines aanwezig is. Een gezamenlijk debat van bijvoorbeeld economen, bestuurskundigen en planologen zal leiden tot aanscherping en nuancering van de aanbevelingen over planologische reserveringen, de inzet van FES voor strategische investeringen en een ex ante evaluatie systematiek die geschikt is voor beoordeling van strategische investeringen.



Stimmer investeren

30

Advies over het besluitvormingsproces bij strategische rijksinvesteringen



Geraadpleegde literatuur

- Arts, J.** (1998) *EIA Follow-up - On the Role of Ex Post Evaluation in Environmental Impact Assessment*. Geo Press, Groningen.
- Asselt, M. van, J. W. van der Pas en R. de Wilde** (2005) *De toekomst begint vandaag - Inventarisatie toekomstverkenningen*. Onderzoeksrapport. Universiteit Maastricht, Faculteit der Cultuurwetenschappen, Maastricht.
- Bouwman, A. A., R. Kuiper en H. W. Tijbosch** (2006) *Ruimtelijke beelden voor Zuid-Holland* (MNP-rapp. 50074002/2006). MNP, Bilthoven.
- Breejen, F. den, P. Huigsloot, J. A. Korteweg, J. van Leerdam, R. B. Lieshout en F. A. Rosenberg** (2006) *Stedelijke vernieuwing: Kosten en baten* (SEO rapp. nr. 895). SEO, Amsterdam.
- Brink, M. van den, en S. Meijerink** (2006) 'De spagaat van Verkeer en Waterstaat'. *S&RO*. Jrg. 87, nr. 2, pp. 22-26.
- Buunk, W., en D. Vrolijk** (2006) 'Echte grand projets vragen om een strategische rol van het ontwerp'. *S&RO*. Jrg. 87, nr. 2, pp. 12-19.
- Centraal Planbureau, Milieu- en Natuurplanbureau & Ruimtelijk Planbureau** (2006) *Welvaart en Leefomgeving - Een scenariostudie voor Nederland in 2040*. www.welvaartenleefomgeving.nl. Den Haag / Bilthoven.
- Douwes, D. en S. ten Hoove** (2006) 'Een miljardendans in de achterkamertjes - Geen regels, geen notulen en de adviezen aan het kabinet zijn geheim: hoe hoge ambtenaren beslissen over bestedingen van de aardgasbaten', *de Volkskrant*, 13 juni 2006.
- Duin, C. van, A. de Jong en R. Broekman** (2006) *Regionale bevolkings- en allochtonenprognose 2005-2025*. RPB & CBS, Den Haag.
- Hoog, M. de, D. Sijmons en S. Verschuuren** (1998) 'Herontwerp van het laagland'. *Het Metropolitane Debat*. Toth, Bussum.
- Jong, M. de, en H. Geerlings** (2003) 'De opmerkelijke terugkeer van de kosten-batenanalyse in het centrum van de bestuurspraktijk - Hoe het succes van de O(E)EI lacunes in de moderne bestuurskunde blootlegt'. *B en M*. Jrg. 2003/30, nr. 3, pp. 166-178.
- Jong, M. de, en H. Geerlings** (2004) *A Roadmap for Infrastructure Appraisal*. TRAIL studies no. S2005/1. DUP Science, Delft.
- Leijten, M. en H. Priemus** (2006) 'De Commissie-Duivesteijn en de Zuiderzeelijn'. *Rooilijn*, Jrg. 2006, nr. 2, pp. 93-98.
- Lemstra, Schouw, Meindertsma, Bierman-Beukema toe Water, Van Middelkoop, Walsma, Slagter-Roukema, Van der Lans** (2005) *Geïntegreerd beleidsdebat over de ruimtelijk-economische ontwikkeling in Nederland; Motie van het lid Lemstra c.s. voorgesteld 2 maart 2005*. Eerste Kamer der Staten-Generaal Kamernummer XXI-C. Gevonden op 03-05-2006, op <http://www.overheid.nl/op/>



Lemstra, Schouw, Ten Hoeve, Bierman-Beukema toe Water, Meindertsmas, Hensing, Slagter-Roukema, Van den Berg, Van der Lans (2006) *Nota Ruimte; Motie van het lid Lemstra c.s. voorgesteld 17 januari 2006*. Eerste Kamer der Staten-Generaal Kamernummer 29435 D. Gevonden op 03-05-2006, op <http://www.overheid.nl/op/>

Ministerie van Financiën (2005) *Miljoenennota 2006*. Sdu Uitgevers, 's-Gravenhage. Kamernummer: 30300, nr 1-2, Tweede Kamer.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2004) *Spelregels van het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport - De besluitvorming door het Ministerie van Verkeer en Waterstaat met betrekking tot projecten uit het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport*. Den Haag.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat & Ministerie van Economische Zaken (2000) *Evaluatie van grote infrastructuurprojecten; onderzoeksprogramma OEEI - Leidraad voor kosten-batenanalyse, diverse delen en aanvullingen*. Den Haag.

Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (2005) *Geïntegreerd beleidsdebat over de ruimtelijk-economische ontwikkeling in Nederland; brief van de minister aan de Eerste Kamer der Staten-Generaal*. Kamernummer XXI-G. Gevonden op 03-05-2006, op <http://www.overheid.nl/op/>

Ministerie van VROM (2006) *Overzicht Claims FES-versnelling - Uitvoering Nota Ruimte 2006*. Den Haag.

Raad van Economisch Adviseurs (2006) *REA-advies Voorjaarsnota 2006*. Kamernummer 30560 nr. 2. Gevonden op 02-08-2006, op http://www.tweedekamer.nl/kamerleden/commissies/raad_van_economisch_adviseurs/sub/adviezen.jsp

Raad voor Verkeer en Waterstaat (2005) *Samenwerken in de Eurodelta - Kansen voor positieversterking van Nederland, België en Duitsland - een signaleringsadvies*. Den Haag.

Schouw, G. (2005) *Toelichting motie Lemstra - bijdrage aan het congres 'Omgaan met klimaatverandering in bestuurlijk Nederland'*, 29 november 2005, Scheveningen.

Staatssecretaris voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (2005) *Geïntegreerd beleidsdebat over de ruimtelijk-economische ontwikkeling in Nederland; brief van de staatssecretaris aan de Eerste Kamer der Staten-Generaal*. Kamernummer XXI-D. Gevonden op 03-05-2006, op <http://www.overheid.nl/op/>

Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten (Commissie Duivesteijn) (2004) *Onderzoek naar infrastructuurprojecten - Tweede Kamerstuk 2004-2005, 29283, div. nrs*. Gevonden op 20-06-2006, op <http://parlando.sdu.nl>

VROM-raad (2002) *Impuls voor ruimtelijke investeringspolitiek - Advies naar aanleiding van de (ICES-)investeringsimpuls 2002*. Advies 033. Den Haag.

VROM-raad (2004) *Nederlandse steden in internationaal perspectief: profileren en verbinden*. Advies 043. Den Haag.

VROM-raad (2006) *Ruimte geven, ruimte nemen - Voorstellen ter verbetering van het ruimtelijk beleid*. Advies 051. Den Haag.

VROM-raad (2006) *Verslag expertmeeting van de VROM-raad over ruimtelijke investeringen op 27 september 2006* te raadplegen op <http://www.vromraad.nl>.

Wack, P. (1985) 'Scenarios: shooting the rapids - How medium-term analysis illuminated the power of scenarios for Shell management'. *Harvard Business Review - Scenario planning*, 1985 (nov-dec), pp. 139-150.

Wack, P. (1985) 'Scenarios: uncharted waters ahead - How Royal Dutch/Shell developed a planning technique that reaches managers to think about a uncertain future'. *Harvard Business Review - Scenario planning*, 1985 (sept - oct), pp. 139-150.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2006) *Lerende overheid - een pleidooi voor probleemgerichte politiek*. Amsterdam University Press, Amsterdam.



Bijlage 1

Geraadpleegde personen

Externe deelnemers aan de expertmeeting op 27 september 2006

prof. dr. S.C.W. Eijffinger, Universiteit Tilburg en REA

prof. ir. D.H. Frieling, Emeritus hoogleraar

dr. W.M. de Jong, TU Delft

prof. dr. A.M.J. Kreukels, Universiteit Utrecht

drs. D.B. Stadig, Oud wethouder gemeente Amsterdam

ir. C.J. Vriesman, Staatsbosbeheer

prof. dr. S.J.G. van Wijnbergen, Universiteit van Amsterdam

mevr. drs. C.W. van Willigen, Bouwend Nederland

drs. J.H.J. Zegering Hadders, ING

Het verslag van deze bijeenkomst is te vinden op de web site van de VROM-raad:
www.vromraad.nl.

Geïnterviewde personen

9 augustus 2006 prof.dr. W. Derksen (directeur Ruimtelijk Planbureau)

10 augustus 2006 drs V.R. Okker en drs. P.J. Besseling (Centraal Planbureau)

29 augustus 2006 prof.ir. N.D. van Egmond en mevr.dr. M.A.J. Kuijpers (MNP)

31 augustus 2006 ir. J.M. Osinga en drs. A.J. van der Burg (directie Visievorming, ontwerp & strategie van VROM-DGR)

Bijlage 2

Samenstelling VROM-raad

mr. H.M. Meijdam, voorzitter
prof.dr. Ch.W. Backes (per 1 april 2006)
prof.dr. P.J. Boelhouwer
mevr. drs. C.F. van Dreven
prof.dr. M.A. Hajer
mevr. prof.dr. M.W. Hofkes
prof.dr.ir. J.T. Mommaas
prof. ir. A. Reijndorp
mevr. drs. A. Rijckenberg
mr. H.C.F. Smeets
mevr. M.A.J. van der Tas
ir. S. Thijsen
prof.dr. P.P. Tordoir
mevr. drs. P.J.L. Verbugt
prof.dr.ir. B.C.J. Zoeteman

35

Waarnemers

prof.dr. W. Derksen, namens het Ruimtelijk Planbureau
drs. V.R. Okker, namens het Centraal Planbureau
mevr.dr. M.A.J. Kuijpers-Linde, namens het Milieu en Natuur Planbureau
dr. V. Veldheer, namens het Sociaal en Cultureel Planbureau

Algemeen secretaris

drs. A.F. van de Klundert

Bij dit advies betrokken medewerkers van het secretariaat

mevr. dr. M.E. Bouwman
ing. D. Hamhuis
mevr. A.M.H. Bruines



Lijst recent verschenen adviezen

056	mei 2006	Briefadvies Noordvleugel
055	oktober 2006	Groeten uit Holland, qui è fantastico
054	oktober 2006	Stad en Stijging, sociale stijging als leidraad voor stedelijke vernieuwing
053	mei 2006	Werklandschappen: een regionale strategie voor bedrijventerreinen
052	april 2006	Briefadvies Zuiderzeelijn
051	maart 2006	Ruimte geven, ruimte nemen
050	januari 2006	Schiphol. Meer markt voor de mainport?
049	oktober 2005	Geen dijkbreuk, geen trendbreuk
048	oktober 2005	Milieu en de kunst van het goede leven
047	oktober 2005	Voorbij of vooruit? Woningcorporaties aan zet
046	maart 2005	Oude bomen? Oude bomen moet je niet verplanten
045	december 2004	Energietransitie: Klimaat voor nieuwe Kansen
044	november 2004	Op eigen kracht. Eigenwoningbezit in Nederland
043	oktober 2004	Nederlandse steden in internationaal perspectief: profileren en verbinden
042	oktober 2004	Meerwerk, Advies over de landbouw en het landelijk gebied in ruimtelijk perspectief
041	juni 2004	Advies over de Nota Ruimte
040	mei 2004	Buiten Bouwen
039	april 2004	Gereedschap voor Ruimtelijke Ontwikkelingspolitiek
038	september 2003	Omgaan met overmaat. De vermogens van de woningcorporaties als sturingsopgave
037	juni 2003	Verantwoorde risico's, veilige ruimte
036	december 2002	Milieu en Economie: ontkoppeling door Innovatie
035	november 2002	Haasten en onthaasten in de stedelijke herstructurering advies over de herstructurering van stedelijke woonmilieus
034	september 2002	Minder blauw op straat? Advies over regionaal waterbeheer en ruimtelijke ordening in de 21 ^e eeuw
033	juni 2002	Impuls voor ruimtelijke investeringspolitiek advies naar aanleiding van de (ICES-) investeringsimpuls 2002
032	maart 2002	Smaken verschillen: multicultureel bouwen en wonen
031	november 2001	Plannen met visie: advies over het Voorontwerp Fundamentele Herziening Wet op de Ruimtelijke Ordening
030	oktober 2001	Grotestedenbeleid, voortzetten en verbouwen: advies over grotestedenbeleid
029	oktober 2001	Kwaliteit in ontwikkeling: uitwerking stedelijke netwerken, contouren en instrumenten
028	oktober 2001	Waar een wil is, is een weg: advies over het NMP4
027	juli 2001	Denklijnen voor het Noorden en overig Nederland: advies over een snelle verbinding tussen het Noorden en de Randstad

