

VROM-raad  
mr. H.M. Meijdam, ipc 105  
Postbus 30949  
2500 GX Den Haag**Kabinetsreactie Slimmer Investeren**

Datum	Kenmerk	Bijlage(n)
<b>13 JUNI 2007</b>	FEZ/2007.054863	afschrift brief FEZ/2007.044375
Uw brief	Uw kenmerk	
28 november 2006	VRR 2006222468	

Geachte heer Meijdam,

Namens het kabinet dank ik u voor het advies Slimmer Investeren van de VROM-raad, zoals u dat op 28 november 2006 aan mijn ambtsvoorganger aanbood. Bijgaand doe ik u in afschrift de kabinetsreactie toekomen, zoals ik die aan de Tweede Kamer heb gezonden.

In de reactie wordt op een aantal punten aangegeven dat nader overleg verhelderend zou kunnen zijn. Het gaat dan om:

- Het zorgen voor keuzemogelijkheden in beleidsnota's en plannen in de kast waar later uit gekozen kan worden;
- Vroegtijdige betrokkenheid van private partijen bij de opstelling en fasering van publieke investeringsplannen;
- Vaststellen van standaarden voor ex post evaluatie, om ex ante evaluatie te verbeteren en te completeren.

Ik stel voor dat u daartoe een afspraak maakt met drs. A.J. van der Burg van de afdeling Visie en Strategie binnen het Directoraat-Generaal Ruimte (tel. 070-3393129).

Hoogachtend,  
de minister van Volkshuisvesting,  
Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer  
dr. Jacqueline Cramer



Aan de Voorzitter van de  
Tweede Kamer der Staten-Generaal  
Postbus 20018  
2500 EA Den Haag.

Telefoon nl  
www.vrom.nl

### Kabinetsreactie Advies 'Slimmer investeren' van de VROM-raad

Datum

13 JUNI 2007

Kenmerk

FEZ/2007.044375

Geachte voorzitter,

Op 28 november 2006 bood de VROM-raad – mede namens de Raad voor Verkeer en Waterstaat – haar advies “Slimmer investeren” aan mijn voorganger aan. Het nieuwe kabinet heeft met belangstelling kennis genomen van dit advies. Hierbij geef ik u de kabinetsreactie op dit advies.

#### Hoofdpijn van het advies

De VROM-raad schrijft dat strategische investeringen in Nederland ten onrechte meestal aan het kortste eind trekken. Dergelijke investeringen krijgen geen kans en onvoldoende aandacht. Dat komt volgens de VROM-raad door de organisatie van het besluitvormings- en afwegingsproces.

Bedoeld worden investeringen “waarbij koerswijzigingen tot stand komen en waarbij systeeminnovaties de maatschappelijke ontwikkeling voor lange tijd bepalen”. Het gaat dus om lange termijn investeringen met een tijdshorizon van meer dan 50 jaar<sup>1</sup> (zoals in het verleden de Delta werken, hogesnelheidslijnen, e.d.). De raad ziet in dit advies vooral op de ruimtelijke impact daarvan. In onze procedures krijgen dergelijke investeringen meestal een negatieve beoordeling.

De raad ziet overigens vier terreinen waarop dit speelt: het waterbeheer, de energievoorziening, het vervoer en de stedelijke, regionale en landschappelijke structuurvernieuwing.

In het advies worden op vijf terreinen verbetermogelijkheden geschetst om de gesignaleerde knelpunten op te lossen.

#### Reactie

Het kabinet is het op hoofdlijnen eens met de VROM-raad: de manier waarop met lange termijn investeringen wordt omgegaan is voor verbetering vatbaar, en het is goed dat de VROM-raad daar aandacht voor vraagt. Vooral ook tegen de achtergrond van de (tweede) motie Lemstra die op 24 januari 2006 met algemene stemmen door de Eerste Kamer is aangenomen, en die feitelijk om een visie vraagt op de ruimtelijke consequenties van het klimaatprobleem en de gevolgen daarvan voor het investeringsbeleid.

In het advies worden op vijf terreinen verbetermogelijkheden geschetst om de gesignaleerde knelpunten op te lossen, waarop ik hieronder in zal gaan en waarbij ik ook enige voorbeelden zal geven van projecten waarbij al op de voorgestane wijze wordt gewerkt.

<sup>1</sup> Te onderscheiden van investeringen om knelpunten en bestaande problemen op te lossen, die doorgaans een planhorizon van 15 tot 20 jaar kennen.



## De aanbevelingen

### 1. Agendering

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

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

Het kabinet onderschrijft het belang van samenwerking en synergie tussen de planbureaus. Het overleg van de secretarissen-generaal adviseerde in haar rapport 'De verkokering voorbij' om het aantal adviesraden en kennisinstituten in te perken en op onderdelen anders te organiseren, juist om daarmee de synergie te verhogen en daarnaast ook tot minder en gerichtere adviezen te komen. Bij de reorganisatie van de rijksdienst zal het kabinet dit advies mede betrekken. Vanzelfsprekend bewaakt het kabinet bij de door haar gevraagde adviezen de samenhang van beleid, maar het kabinet ontvangt ook ongevraagde adviezen. Zeker in de verkennende fase hebben deze verschillende – niet altijd met elkaar in lijn zijnde – adviezen ook meerwaarde, juist om de keuzemogelijkheden inzichtelijk te maken.

Ik zal de Raad uitnodigen over m.n. het opnemen van keuzemogelijkheden voor langere termijnproblemen (zonder op voorhand die keuzes al te willen maken) verder van gedachten te wisselen. Vanzelfsprekend zal het kabinet die keuzemogelijkheden zelf moeten schetsen, o.a. op basis van de input van raden en planbureaus. In het gesprek met de VROM-raad zal het dan vooral gaan over de manier waarop.

Enkele voorbeelden van de manier waarop voor een deel reeds aan de aanbevelingen invulling wordt gegeven:

- De studie Welvaart en leefomgeving (WLO), een scenariostudie voor Nederland in 2040 van het CPB, MNP en RPB heeft tijdens de kabinetsformatie een belangrijke rol gespeeld in de interne gedachtenvorming rond ruimtelijk investeren. Ook voor Mooi Nederland en het Urgentieprogramma Randstad zal deze gebruikt worden. In het WLO worden bijvoorbeeld keuzemogelijkheden geschetst voor de periode 2008-2015.
- Voor het project Verkenning Ruimtelijke Opgaven 2020 - 2040 heeft de minister van VROM in september 2006 het RPB gevraagd om in samenwerking met het MNP een verkenning uit te voeren naar de ruimtelijke vraagstukken, die zich tussen 2020 en 2040 voor zullen doen en waarvan de effecten en/of oorzaken kunnen worden beïnvloed door ruimtelijk beleid (inclusief investering) vanaf 2015. De planbureaus RPB en MNP beantwoorden deze vraag door de resultaten van de WLO uit te werken en te vertalen in vraagstukken voor het ruimtelijk beleid. VROM vertaalt de vraagstukken vervolgens in opgaven voor het ruimtelijk beleid. Daarmee wordt een vertaling gemaakt naar een ruimtelijke agenda. De agenda zal bestaan uit opgaven voor beleid én een aantal mogelijkheden om die opgave aan te gaan, zonder dat al een keus gemaakt wordt. Wel zal een aantal aanbevelingen worden gedaan hoe de mogelijkheden in de agenda op te pakken.
- Het kabinet acht het klimaatbestendig maken van Nederland een van de grootste ruimtelijke vraagstukken van de 21<sup>e</sup> eeuw. Gezien de onzekerheden rondom het tempo en de omvang van klimaatverandering is het belangrijk om de keuzemogelijkheden c.q. ruimtelijke opties open te houden. Ruimtelijke reserveringen voor maatregelen die op termijn mogelijk noodzakelijk zijn, en plannen klaar hebben liggen voor het geval klimaatverandering onverhoopt mocht versnellen, dragen bij aan het aanpassingsvermogen. Het Rijk werkt daarom samen met de koepels IPO, VNG en UvW aan het Adaptatieprogramma Ruimte en Klimaat.

### 2. Beleid

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

*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 koppelingsmogelijkheden op programmaniveau.*

Het kabinet erkent dat er in de besluitvorming nog winst te behalen valt t.a.v. strategische investeringskeuzes voor de toekomst. Op een aantal punten wordt al zoveel mogelijk in de lijn van het advies van de Raad gewerkt, waar dat niet zo is, is dat een keuze geweest (zoals bijvoorbeeld bij de Nota Ruimte waar geen investeringsprogramma is opgenomen, maar in de uitvoeringsagenda wel een overzichtconstructie van investeringen wordt gegeven). Het kabinet wil er ook op wijzen dat investeringen niet de enige instrumenten vormen waarmee de doelstellingen kunnen worden gerealiseerd.

Het nieuwe kabinet legt de nadruk op de invulling van "centraal wat moet" met o.a. de nieuwe Wro. Met de sturingsfilosofie van de Nota Ruimte worden verantwoordelijkheden bij gemeenten en provincies gelegd, met name omdat ruimtelijke dynamiek vooral in de regio speelt. Er is een coördinerende rol weggelegd vanuit het motto "centraal wat moet", maar dit mag de lokale dynamiek niet beperken.

Voor de selectie van projecten uit het Nota Ruimte budget is een systematiek ontwikkeld waarbij een koppeling wordt gelegd met sectorale middelen en programma's op internationaal en regionaal niveau.

Tevens is in het coalitie-accord opgenomen dat ruimtelijke projecten, zoals de ontwikkeling van de nationale landschappen, de mainport Schiphol, de Noord- en Zuidvleugel en de verdere ontwikkeling van Almere, Zuid-Oost-Brabant en Noord-Limburg in samenhang worden gezien met infrastructuur en (openbaar) vervoer. In plaats van het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport (MIT) komt er een Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT). Het gaat hier om een investeringsprogramma, bestaande uit fysieke rijksprojecten in de domeinen infrastructuur, water, ruimte, economie en ecologie. Het kabinet streeft daarbij naar samenhang tussen de investeringen die het Rijk zelf doet en tussen de rijksinvesteringen en de investeringen van andere overheden en private partijen. Het investeringsprogramma wordt al dit jaar gepresenteerd in een eerste MIRT-Projectenboek, waarin de verschillende dwarsverbanden zichtbaar worden gemaakt. Dit in aansluiting op onder meer de regionale netwerkanalyses die zijn uitgevoerd op basis van de Nota Mobiliteit en de ontwikkelingsagenda's van de nationale stedelijke netwerken.

Teneinde de strategische investeringskeuzes voor de toekomst te verbeteren, start het kabinet eind 2007 met het uitwerken van gezamenlijke spelregels voor afweging en besluitvorming in het totale ruimtelijk-economische domein. Belangrijke elementen daarbij zijn samenhang, alternatieven, kwaliteit en oog voor de lange termijn centrale elementen.

### 3. Financiering

*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.*

Het kabinet erkent dat een strategische lange termijn agenda gebaat is bij meerjarige duidelijkheid omtrent de beschikbare investeringsbedragen. In het coalitieakkoord heeft het kabinet aangegeven dat het een nieuwe voedings- en uitgavensystematiek zal formuleren voor het FES met meer stabiliteit (vaste voeding) en goede criteria gericht op investeringen die de economische structuur versterken.

Vanzelfsprekend wordt de notie dat aan een investeringsprogramma een investeringsagenda ten grondslag zou moeten liggen onderschreven. Het FES kan daarbij dan één van de financieringsbronnen zijn. De VROM-raad lijkt dit juist om te draaien door de hele agenda aan het FES te koppelen. Dit is volgens het kabinet niet de bedoeling. Ter illustratie: de Nota Mobiliteit vergt voor de periode 2011-2020 rond 80 miljard, waarvan niet meer dan 6,5 miljard ofwel 8% uit het FES komt.

### 4. Draagvlak en markt

*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.*

De initiërende taak komt volgens de raad voort uit het feit dat de strategische investeringen een hoger risico kennen dan de knelpuntoplossende. In de afgelopen maanden zijn met het oog op de kabinetsformatie diverse investeringsadviezen voor de middellange termijn opgesteld, die nadere uitwerking behoeven, juist ook voor de echt lange termijn (30 jaar of meer na nu). Een optie is om deze uitwerking in handen van een aantal deskundigen te leggen, los van de departementen (waarbij bekeken kan worden hoe private partijen hierbij betrokken kunnen worden zonder op voorhand de concurrentieverhoudingen te verstoren). Een dergelijk deskundigenpanel kan daarbij voorstellen ontwikkelen voor de langere termijn. In eerder genoemd gesprek kan aan de orde komen of de Raad concretere ideeën heeft over de rol van die deskundigen. De voorstellen van deskundigen kunnen, net als de adviezen van de raden en planbureaus, opgenomen worden bij de door het kabinet te schetsen keuzemogelijkheden (zie bij advies 1).

Overigens wordt in de praktijk waar mogelijk ook al zo gewerkt, juist omdat het leeuwendeel van de ruimtelijke investeringen juist uit de private sector komt. Een voorbeeld van zo'n aanpak bij een meer strategische investering is de Zuidas. Bij de Zuidas is een kwartiermaker aangesteld, die samen met publieke en private partijen moet onderzoeken / uitwerken of het mogelijk is de Zuidas te ontwikkelen in een PPS-constructie. Onderdeel van zijn werkzaamheden is dat hij, samen met private partijen een reken- en tekentraject heeft doorlopen dat geresulteerd heeft in een geoptimaliseerd ontwerp en businesscase. Er is voor een actieve vorm gekozen: samen optrekken, samen werken (zonder inderdaad de concurrentieverhoudingen aan te tasten). Ook bij "reguliere" investeringen komt (vroegtijdige) betrokkenheid van de markt steeds meer voor. Bij infrastructuur wordt bijvoorbeeld gewerkt met instrumenten als marktscan, public private comparator (PPC) en innovatieve contractvormen (zoals bijvoorbeeld DBFM: "design, build, finance and maintain").

5. Evaluatie ex ante en ex post

*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 kennisontwikkeling-trajecten inzake complementaire ex ante evaluatiemethoden.*

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

De Raad heeft gelijk dat de effecten van maatregelen vanuit milieu-belangen en investeringen in een betere ruimtelijke kwaliteit (hoogwaardige inrichting openbare ruimte, meer en betere groenvoorzieningen, aanleg van waterpartijen e.d.) vaak lastig zijn te meten en te monetariseren. Deze effecten verschijnen daarom vaak als PM-post in de opstelling van kosten en baten en tellen niet mee in het eindsaldo. Het disconteren van baten leidt er bovendien toe dat baten die in de verdere toekomst liggen vaak betrekkelijk weinig gewicht in de schaal leggen door grotere onzekerheden over o.a. toekomstige voorkeuren. Milieu en ruimtelijke belangen blijken daardoor in de besluitvorming nog een relatief lage weging te krijgen. Daarnaast is het zaak het hoge risico dat is verbonden aan niets doen of te laat handelen mee te wegen in de ex ante evaluatie, mogelijk door differentiatie aan te brengen in de discontovoet dan wel de risico-opslag, of anders via (nog te ontwikkelen) alternatieve ex-ante evaluatiemethoden.

Met het oog op de verkenning van de kosten en de baten van het landschap is door LNV met adviezen van de Rijksadviseur voor het landschap, en inbreng van het Milieu- en Natuurplanbureau, het Sociaal en Cultureel Planbureau en het Ruimtelijk Planbureau de publicatie "Investeren in het Nederlandse Landschap" opgesteld. Hierin worden de uiteenlopende baten aangegeven die kunnen worden behaald met investeringen in het landschap. Tevens worden in een kwantitatieve analyse, uitgevoerd door Witteveen en Bos, de kosten en de baten berekend, waaruit blijkt dat het een heel aantrekkelijke investering kan zijn. Het CPB komt nog met een "second opinion" op deze analyse.

De wenselijkheid om de discontovoet meer te differentiëren wordt onderzocht. Het kabinet heeft op 2 maart j.l. n.a.v. structurele ontwikkelingen op de kapitaalmarkt op advies van de werkgroep actualisatie discontovoet de vaste, risicovrije discontovoet reeds verlaagd van 4% naar 2½ % (TK



29352-3), waardoor de baten die in de verdere toekomst liggen meer meewegen in komende ex-ante beleidsevaluaties. Daarbij heeft de werkgroep expliciet ruimte gelaten voor nader onderzoek naar de vraag of problemen die fundamenteel onomkeerbaar zijn, waaronder lange termijnvraagstukken zoals klimaatverandering, mogelijk differentiatie in de discontovoet dan wel risico-opslag behoeven. In hetzelfde kader zal de RMNO naar verwachting in september adviseren over de wenselijkheid van een eventuele aparte discontovoet voor maatregelen die gericht zijn op het voorkómen van onomkeerbare schade aan het milieu, zodat dit kan worden afgewogen tegen de (hoge) risico's van niet of te laat handelen.

De studie van de planbureaus zal leiden tot een beter inzicht in de mogelijkheden en beperkingen van de methodiek van maatschappelijke kosten-batenanalyse. Op basis van de studie zal het kabinet besluiten of en in hoeverre ook andere methoden voor ex ante evaluatie moeten worden toegepast.

Het kabinet heeft bovenstaande onderkend. Nog vóór de zomer zal het kabinet de planbureau's opdracht geven een studie te verrichten om de zgn. OEI-systematiek voor maatschappelijke kosten-batenanalyse geschikt te maken voor het beoordelen van projecten voor integrale gebiedsontwikkeling (waarbij overlap met eerder genoemde studies vanzelfsprekend voorkomen moet worden). Twee onderwerpen spelen daarbij een hoofdrol:

- het meten en moneteriseren van 'zwakke waarden', zoals landschap, natuur, cultuurhistorie en stedenbouwkundige inrichting;
- het beter inzichtelijk maken van de waarde van het openhouden van toekomstige ontwikkelingsmogelijkheden (bijvoorbeeld: de waarde van het voorkomen van verstedelijking in gebieden rondom de grote rivieren die mogelijk nodig zijn voor inundatie).

Zoals de raad aanbeveelt, zal hierbij ook 'ex post' onderzoek plaatsvinden om de waarde van ruimtelijke investeringen vast te stellen. Het ex post onderzoek zal algemene 'kentallen' moeten opleveren. Dat zijn de prijskaartjes voor de effecten van investeringen in ruimtelijke kwaliteit.

De huidige praktijk van ex post evaluatieonderzoek is gericht op het in beeld brengen van de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het gevoerde beleid, zoals beschreven in de Regeling periodiek evaluatieonderzoek en beleidsinformatie 2006. Hierdoor ligt in eerste instantie niet de nadruk op het genereren van kentallen ten behoeve van het verbeteren ex ante evaluaties. Dit vraagt namelijk om een specifieke invulling van ex post evaluatieonderzoek. Onderschreven wordt dat ex post evaluatieonderzoek gericht op het genereren van parameters ten behoeve van ex ante onderzoek een zinvolle aanvulling kan zijn op de huidige praktijk.

Ik zal met de Raad van gedachten wisselen hoe dit laatste advies in bijv. de tussen- en eindevaluatie van het Nota Ruimte budget kan worden meegenomen. De leereffecten kunnen ook op andere dan ruimtelijke terreinen meegenomen worden (zoals de door de Raad aangegeven terreinen energievoorziening, waterbeheer en vervoer).

Een afschrift van deze brief zend ik aan de VROM-Raad.

Hoogachtend,  
de minister van Volkshuisvesting,  
Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer



dr. Jacqueline Cramer

