

ICES-beleid met het hoofd in de wolken

Onder het motto 'Bouwstenen voor de economische structuurversterking van Nederland' verscheen op 15 april niet de verwachte *Impulsbrief*, maar een brief die als *Bouwstenenbrief* de geschiedenis zal ingaan. Van een impuls is inderdaad geen sprake. Het kabinet meldt onzekere economische vooruitzichten en beperkte budgettaire ruimte. Anders dan was aangekondigd, kiest het kabinet ervoor geen voorstellen voor beleidspakketten ten behoeve van de komende kabinetsformatie te formuleren.

Na het ruimtelijk-economisch investeringsbeleid (omschreven als ICES-beleid, genoemd naar de Interdepartementale Commissie Economische Structuurversterking, het college van secretarissen-generaal dat dit beleid coördineert) van het tweede Paarse kabinet vormde de *Bouwstenenbrief* inderdaad de anti-climax die ik een maand geleden in dit blad voorspelde (Het ICES-beleid hapert, *B&G*, april 2002).

Het tweede Paarse kabinet heeft gezorgd voor twee ICES-impulsen voor de periode tot 1 januari 2010, één in 1998 en één in 2001. De volgende beleidspakketten worden in het ICES-beleid onderscheiden: fysieke bereikbaarheid, vitaliteit steden, milieu, ruimtedruk & ruimtelijke kwaliteit en kennisinfrastructuur. *Tabel 1* geeft een overzicht van de middelen die gemoeid waren met de impulsen van 1998 en 2001.

De impulsen zijn zo hevig geweest, dat de bouwcapaciteit sterk op de proef is gesteld. De druk op de bouwrijzen is flink opgevoerd, vooral in de sector Grond-, weg- en waterbouw, waar thans aanbestedingsresultaten niet zelden ver boven het niveau van de kostenramingen liggen. Daarmee

In de tweede helft van 2001 hebben de investeringsdepartementen en de vier landsdelen voor vele miljarden euro's aan projecten ingediend om de economische structuur van ons land te versterken. De *Impulsbrief* van het kabinet, aangekondigd voor eind maart 2002, zou duidelijkheid moeten brengen. Het oude kabinet zou tot een prioritering komen voor de periode tot 1 januari 2015.

Het nieuwe kabinet zou voor of na 1 januari 2003 definitieve besluiten nemen. Zo was het ook vier jaar geleden gegaan. De besluiten van het tweede Paarse kabinet weken toen nauwelijks af van de prioritering van Paars I. Reikhalzend werd ook deze keer naar de *Impulsbrief* van het kabinet uitgekeken.

HUGO PRIEMUS

Wetenschappelijk directeur Onderzoeksinstituut OTB, TU Delft

zijn gunstige condities voor het fenomeen 'bouwfraude' gecreëerd, maar dat terzijde.

In de periode 1995-1998 nam de welvaart met 3% per jaar toe, in 1999-2002 met slechts 2%. De vooruitzichten voor de komende jaren zijn onzeker. Voorlopig zijn de groeiverwachtingen bescheiden.

De *Bouwstenenbrief* wijst erop dat er de laatste jaren tal van sectorale toe-

komstvisies zijn ontwikkeld:

- *het Nationale Verkeers- en Vervoersplan (NVVP)*;
- *de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening (VIJNO)*;
- *de nota Mensen Wensen Wonen*;
- *het Vierde Nationale Milieubeleidsplan (NMP4)*;
- *het Tweede Structuurschema Groene Ruimte (SGR2)*;
- *de nota Natuur voor Mensen, Mensen voor Natuur*;
- *de nota Voedsel en Groen*;
- *de nota Anders Omgaan met Water*;
- *de nota Ruimte voor de Rivier*;
- *de Derde Kustnota*;
- *de Nota Ruimtelijk Economisch Beleid (NREB)*;
- *de nota De Digitale Delta*.

En dan is men de nota's *Belvedere* en de *Architectuurnota* nog vergeten, die beide de culturele dimensie benadrukken. In zekere zin zijn al deze nota's deel van het probleem geworden; zij getuigen stuk voor stuk van een groot optimisme over de economische conjunctuur en vormden de basis voor zeer ambitieuze en kostbare ICES-claims, vooral van de departementen van Verkeer & Waterstaat, Landbouw, Natuurbeheer & Visserij en Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.

In de meerjarencijfers van de Rijksbegroting zijn voor de economische structuurversterking reeds veel middelen vastgelegd: ruim €50 miljard tot 2010, bijna €80 miljard tot 2014. De vrije ruimte die daarbovenuit gaat, is naar verwachting bescheiden. Dat betekent dat er voor de realisering van het merendeel van de ICES-claims van de departementen en de landsdelen vóór 2015 geen budgettaire ruimte is.

Dat is een onplezierige boodschap

voor het nieuwe kabinet dat zo snel mogelijk prioriteiten zal moeten stellen en uiterlijk begin 2003 regioconvenanten zal moeten afsluiten met de vier landsdelen.

Van groot belang is de ex-ante evaluatie die de planbureaus (CPB, RIVM, RPD, SCP, met ondersteuning van AVV en Stichting DLO) hebben uitgevoerd van de ingediende ICES-claims.* In korte tijd hebben zij 90% van de 400 door departementen en landsdelen ingediende projectvoorstellen beoordeeld. Er is in totaal voor bijna €100 miljard aan plannen ingediend: zie *tabel 2*.

Per project hebben de planbureaus zes aspecten beoordeeld:

- 1 *Legitimiteit*: is er sprake van marktfalen waardoor overheidsbeleid kan worden gerechtvaardigd?
- 2 *Effectiviteit*: in welke mate draagt het project bij aan de verwezenlijking van de beleidsuitdaging?
- 3 *Efficiëntie*: hoe efficiënt is die verwezenlijking?
- 4 *Onzekerheden/risico's*: met welke onzekerheden en risico's is het project omgeven, en wat betekent dit voor het verwachte resultaat?
- 5 *Alternatieven*: zijn er alternatieve beleidsinstrumenten beschikbaar, zodat geen beroep hoeft te worden gedaan op de schaarse investeringsmiddelen?
- 6 *Procesinrichting*: in hoeverre is de procesinrichting zodanig dat het project succesvol kan zijn?

Robuuste voorstellen kregen de kwalificatie A, opwaardeerbare voorstellen de kwalificatie B en zwakke voorstellen de kwalificatie C. Van alle projectvoorstellen is voor een bedrag van bijna €10 miljard als robuust beoordeeld, voor bijna €40 miljard als opwaardeerbaar en daarnaast voor nog eens bijna €40 miljard als zwak. De resterende projectvoorstellen bleven buiten de beoordeling. *Tabel 3* geeft een overzicht.

Op de omvang en de breedte van de ICES-claims hebben de planbureaus forse kritiek. Zij pleiten voor meer selectiviteit binnen de investeringsvoorstellen, een adequate (lees: bescheiden) dimensionering van de

Tabel 1 ICES-impulsen 1998 en 2001 (x miljoen euro)

<i>Beleidspakket</i>	<i>1998</i>	<i>2001</i>	<i>Totaal Paars II</i>
Bereikbaarheid	7,03	3,07	10,10
Vitaliteit steden	2,18		3,77
Milieu	0,82	1,59	0,82
Ruimtedruk/kwaliteit	1,36		1,36
Kennis	1,54	0,81	2,35
PPS	-	0,09	0,09
Totaal	12,93	5,56	18,49

Bron: Bouwstenenbrief, 15 april 2002.

Tabel 2 Claims naar beleidsterrein en soort indiener (in miljarden euro en %)

	<i>Departementen</i>	<i>Landsdelen</i>	<i>Totaal</i>	<i>Aandeel %</i>
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.

Tabel 3 Beoordeling ICES-claims door planbureaus (in miljarden euro en %)

	<i>Departementen</i>		<i>Landsdelen</i>		<i>Totaal</i>	
	<i>mld. euro</i>	<i>%</i>	<i>mld. euro</i>	<i>%</i>	<i>mld. euro</i>	<i>%</i>
A	7,7	10	1,5	13	9,2	10
B	34,5	45	4,1	35	38,6	44
C	33,7	44	6,1	52	39,8	45
Totaal	75,9	100	16,2	100	92,0	100

Bron: CPB et al., 2002.

voorstellen en meer aandacht voor timing en fasering.

Het kabinet erkent dat een aantal beleidsambities zich thans minder goed leent voor een vroegtijdige beschrijving van concrete projecten. Men denke aan decentraal vormgegeven trajecten als die van investeringen, medebekostigd uit het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing. Het kabinet beveelt blijkens de *Bouwstenenbrief* aan '... om bij de komende kabinetsformatie de be-

sluitvorming op deze beleidsterreinen (bijvoorbeeld externe veiligheid, stedelijke herstructurering) te richten op de noodzakelijke financiële omvang van de wenselijke beleidsintensivering in de vorm van een financiële enveloppe. Nadien kan een procedure worden gestart om in het kader van een programmatische benadering tot een concretere uitwerking en (externe) toetsing van beoordeelbare projectvoorstellen te komen (enveloppen-procedure)'. Dit is zeker voor de investeringen in stedelijke vernieuwing een verstandige strategie, die tegelijkertijd de

beperkingen van de beoordeling van de planbureaus van de voorstellen in dit stadium illustreert.

De planbureaus zijn positief over het voornemen van het kabinet om met de landsdelen regioconvenanten te sluiten. Dat verhoogt de kans op synergie tussen de projecten en stimuleert een gebiedsgerichte aanpak. Zo'n aanpak biedt kansen voor maatwerk en integraliteit, zoals de ervaringen met het grotestedenbeleid laten zien.

De landsdeelconvenanten zullen afspraken bevatten over:

- Verdeling van de beleidsopgaven binnen de landsdelen op basis van de grote nota's.
- Landsdelige hoofdinfrastructuur (water, groen, spoor- en autowegen).
- Specifieke landsdelige thema's.
- Gebieden waar een bijzondere opgave ligt.
- Investeringsafspraken op landsdelig niveau.
- Afspraken over het financiële kader voor het regionale uitvoeringsniveau.
- Uitvoeringsafspraken over andere dan financiële instrumenten.

De landsdelen zullen kunststukjes van coproductie van beleid moeten vertonen, waarbij de inbreng van de provincies en de gemeenten goed tot zijn recht komt. Het zal niet eenvoudig zijn om alle betrokkenen gemotiveerd te houden gezien de wanverhouding tussen claims en middelen.

De uiteindelijke ICES-toewijzingen zullen moeten passen in het budgettaire kader van het Rijk tot 1 januari 2015. Binnen de rijksbegroting kunnen nieuwe investeringsuitgaven in beginsel uit vier bronnen worden gefinancierd:

- 1 Vrije ruimte in de meerjarenramingen (waaronder het Fonds Economische Structuurversterking).
- 2 Nieuwe middelen.
- 3 Herschikking binnen het kader van de totale Rijksbegroting (= herprioriteren tussen ICES-relevante begrotingsartikelen).
- 4 Herprioritering binnen en tussen ICES-relevante investeringsuitgaven.

De vrije ruimte binnen het ICES-domein doet zich pas na 2010 voor. Toevoeging uit nieuwe middelen aan het ICES-domein wordt minder waarschijnlijk geacht in de komende kabinetsperiode, in verband met de verslechtering van de budgettaire uitgangssituatie. Voor de periode 2010-2014 leidt een technische extrapolatie tot een niveau van verplichte investeringen van €23,6 miljard. Dit bedrag bestaat uit de volledige voeding van het FES in die periode (€6 miljard) en uit begrotingsmiddelen die niet juridisch en bestuurlijk in projecten zijn vastgelegd. *Tabel 4* geeft een overzicht.

Tot 2010 is slechts 1,8 miljard euro beschikbaar. Voor de periode 2011-2014 is naar verwachting 10,0 miljard euro beschikbaar. Vergeleken met de impulsen die Paars II heeft gegeven (zie *tabel 1*) is dit een zeer bescheiden vrije ruimte. Dat komt slecht uit, want de departementen en de landsdelen hebben, zoals wij zagen, voor de periode 2002-2014 een record claim van in totaal 100 miljard euro gedeponeed: dat is 8 à 9 x zoveel. Van de nu ingediende claims zal dus hooguit 15% vóór 2015 kunnen worden gerealiseerd. De overgrote meerderheid moet de ijskast in, of (en dat is een aantrekkelijker perspectief) er moeten meer middelen op de kapitaalmarkt worden aangeboord om de projecten uit te voeren, die door velen nuttig en nodig worden geacht. Dat vergt veelal een programmatische verschuiving van onrendabele naar rendabele projecten en – waar mogelijk – een koppeling tus-

sen rendabele en onrendabele projecten in zogeheten projectenvoloppes.

Op basis van de *Bouwstenenbrief* is de belangrijkste conclusie die moet worden getrokken, dat zowel de investeringsdepartementen als de landsdelen de tering naar de nering moeten zetten. De optelsom van ICES-claims is thans buiten alle reële proporties. De titel van het rapport van de planbureaus *Selectief investeren* is een vingervijzing naar gewenst beleid. Er zal veel selectiever moeten worden omgegaan met investeringswensen. Een veel grotere nadruk op fasering is gewenst, alsmede een strakkere prioritering. De strategische rapporten van de departementen, die landsdelen en de steden staan nu bol van de investeringsprojecten die onmogelijk kunnen worden gerealiseerd in de komende decennia.

Overheden die qua investeringsplannen met hun hoofd in de wolken lopen, hebben te veel moeite om hun beleid aan de burgers uit te leggen.

Zowel het Rijk als de lagere overheden doen er goed aan om over de investeringsprioriteiten overeenstemming te bereiken en langs deze weg weer met de beide benen op de grond te komen.

Noot

* Centraal Planbureau (CPB), Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu, Rijksplanbureau en Sociaal en Cultureel Planbureau, 2002, *Selectief investeren*. ICES-maatregelen tegen het licht, Den Haag (CPB).

Tabel 4 Totale middelen voor investeringen beschikbaar 2003-2014 (in miljarden euro)

	2003-2006	2007-2010	2011-2014
Ruimte in het FES	0	0	6
Middelen overige begrotingsartikelen	25,7	25,7	21,2
Totaal	25,7	25,7	27,2
waarvan:			
middelen zonder concrete verplichting	0,2	1,6	10,0
bestuurlijk en politiek qua richting vastgelegd	6,1	10,8	13,6
juridisch en bestuurlijk in projecten vastgelegd	19,4	13,3	3,6

Bron: Bouwstenenbrief, 15 april 2002.