

Impuls voor ruimtelijke investeringspolitiek

**Advies naar aanleiding van de (ICES-)
investeringsimpuls 2002**

Advies 033
6 juni 2002



Minister van VROM
T.a.v. drs. J.P. Pronk
Postbus 20951
2500 EZ Den Haag

datum: 11 juni 2002
kenmerk: VRR2002 034366
betreft: Advies 'Impuls voor ruimtelijke investeringspolitiek'

VROMraad

Geachte heer Pronk,

Hierbij heb ik het genoegen u een advies over ruimtelijke investeringen aan te bieden getiteld '*Impuls voor ruimtelijke investeringspolitiek; advies naar aanleiding van de (ICES-)investeringsimpuls 2002*'

Gelet op de bijzondere politieke situatie, de demissionaire status van het Kabinet en de lopende (in)formele onderhandelingen, heb ik dit advies met een afzonderlijke aanbiedingsbrief ook ter kennis gebracht aan de Kabinetsformateur en de fractievoorzitters in de Tweede Kamer. Laatstgenoemde aanbiedingsbrief treft u tevens hierbij ter kennisneming aan.

Hoogachtend,

De voorzitter,

mr. P.G.A. Noordanus

De algemeen secretaris,

drs. A.F. van de Klundert

Muzenstraat 89 (Zurichoren) 1105 105 Postbus 30949 2500 GX DEN HAAG telefoon (070) 339 15 05
fax (070) 339 19 70 e-mail: vromraad@minvrom.nl internet: www.vromraad.nl



Aan de kabinetsinformatEUR
de heer mr. J.P.H. Donner
Binnenhof 18
Den Haag

datum: 11 juni 2002
kenmerk: VRR2002 034367
betreft: Advies 'Impuls voor ruimtelijke investeringspolitiek'

VROMRaad

Geachte heer Donner,

Bij de (in)formatiebesprekingen zal ongetwijfeld aandacht besteed worden aan de voortgang van ruimtelijke investeringen in ons land. In verband daarmee breng ik u hierbij het advies van de VROM-raad getiteld '*Impuls voor ruimtelijke investeringspolitiek: advies naar aanleiding van de (ICES-)investeringsimpuls 2002*' onder uw aandacht. De VROM-raad heeft dit advies op 6 juni jl. vastgesteld.

Op het terrein van de ruimtelijke ordening moeten besluiten worden genomen over de voortgang van het strategisch beleid zoals vastgelegd in onder andere de (concept) Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening. Wij adviseren om op basis van het gevoerde overleg en de discussies van de afgelopen vier jaar, tot een snelle afronding van de betreffende planologische kambeslissingen te komen, waarbij uiteraard in de gewijzigde politieke situatie bijstellingen mogelijk zijn. De VROM-raad zelf heeft afgelopen periode over onder andere de Vijfde Nota in twee stappen advies uitgebracht. Met name op het punt van stedelijke netwerken, het contourenbeleid en de behoefte aan ontwikkelingsplanologie zijn fundamentele opmerkingen gemaakt.

Het vastgestelde strategisch beleid dient in de opvatting van de VROM-raad te worden verbonden met een adequate investeringsstrategie. De gewenste opzet daarvan wordt in het bijgevoegde advies in hoofdlijnen beschreven.

Muizenstraat 89 (Zurichoren) 1105 postbus 30949 2500 GX DEN HAAG telefoon (070) 339 15 05
fax (070) 339 19 70 e-mail: vromraad@minvrom.nl internet: www.vromraad.nl



Voor de korte termijn doet de raad een aantal aanbevelingen. Deze houden in elk geval in een beëindiging van het ICES-proces en de vaststelling van de ruimte voor fysieke investeringen voor de periode tot 2015. De besteding daarvan verloopt in de vorm van de raad via de departementale uitvoeringskaders maar ook via een nieuw stelsel van regionale programmafinanciering voor stedelijke netwerken en plattelandsgebieden. De door de verlenging van de financiële horizon beschikbare investeringsruimte wil de raad vooral inzetten om met die regionale programmafinanciering een goede start te maken.

Voor de langere termijn doet de raad daarnaast voorstellen die moeten leiden tot een meer samenhangend ruimtelijk rijksbeleid en tot een gecoördineerde uitvoering daarvan. In verband daarmee bepleit de raad een ander profiel van de nationale ruimtelijke ordening, gericht op interdepartementaal beleidsmanagement in de fysieke sfeer.

Ik hoop dat u in de gelegenheid bent van het bijgevoegde advies kennis te nemen en dat dit bij uw werkzaamheden kan worden betrokken. De fractievoorzitters in de Tweede Kamer stuur ik een afschrift van deze brief en een exemplaar van het advies '*Impuls voor ruimtelijke investeringspolitiek*'.

Hoogachtend,

De voorzitter,

mr. P.G.A. Noordanus

De algemeen secretaris,

drs. A.F. van de Klundert

Inhoudsopgave

	Samenvatting en aanbevelingen	9
1	Inleiding	17
	1.1 Waaron dit advies?	17
	1.2 Deconfiture van ICES-3	17
	1.3 Denkkader	18
	1.4 Werkwijze	22
	1.5 Opbouw van het advies	22
	Deel I: Terugblik op ICES	24
2	Historisch perspectief	25
	2.1 Het ICES-spoor	25
	2.2 Het ruimtelijk spoor	26
	2.3 Conclusie	29
3	Aspecten van ICES nader belicht	30
	3.1 Doelverbreding	30
	3.2 Beleidsintegratie	31
	3.3 Financieel kader	32
	3.4 Sturingsconcept	33
	3.5 Proces en organisatie	35
4	Balans	37
	Deel II: Naar een ruimtelijke investeringspolitiek	39
5	Algemene uitgangspunten	40
	5.1 Ruimtelijke ordening en ruimtelijk relevante planning	40
	5.2 Investeren of reguleren?	42
	5.3 Ruimtelijke samenhangen	45
	5.4 Van projectplanning naar gecoördineerde planning	48

6	Perspectieven	49
6.1	Nationale en regionale competenties	49
6.2	Organisatie van investeringskaders	51
6.3	Planningshorizon, planningsritme en financiering	55
6.4	Organisatie op rijksniveau	56
6.5	Organisatie op regionaal niveau	57
	Deel III: Opgave voor nieuw kabinet	60
7	Ruimtelijk-relevante investeringen	61
7.1	Strategisch beleid als kader	61
7.2	Uitvoeringsprogrammering nieuwe stijl	62
7.3	Budgettering nieuwe stijl	62
7.4	Organisatie	65
7.5	Prioriteiten op korte termijn	66
8	Overige ICES-investeringen	68
	Bijlage:	
	Bijlage 1, Samenstelling VROM-raad	70

Samenvatting en aanbevelingen

Introductie

In april 2002 verscheen de zogenoemde ICES-brief van het kabinet aan de Tweede Kamer¹. Aanvankelijk zou dit de Impulsbrief in het kader van de derde ICES-ronde zijn. Daarmee zou het kabinet, met de VES² als vertrekpunt, een voorzet geven aan het volgende kabinet over de gewenste omvang van een nieuwe investeringsimpuls voor de economische structuur van ons land en de invulling daarvan. In de ICES-brief van april jl. ziet het kabinet daar echter van af. Het kabinet vindt de economische vooruitzichten te onzeker en de budgettaire ruimte te beperkt. Het inmiddels demissionaire kabinet volstaat met het aanreiken van 'Bouwstenen voor de economische structuurversterking van Nederland', in feite een dossier van beleidsbeschouwingen, projectideeën en budgettaire bespiegelingen. Dat dossier kan helpen bij de eventuele vaststelling van een ICES-impuls in het kader van de kabinetsformatie of tijdens de volgende regeerperiode.

De ICES-brief en het proces van voorbereiding daarvan zijn aanleiding voor dit advies. Vanuit een ruimtelijke invalshoek kijkt de raad vooral naar de planningsaspecten van ICES: de betekenis van ICES voor de ruimtelijke planning in ons land. De raad vat dit ruimtelijk planningsbegrip breed op. Het omvat niet alleen de ruimtelijke ordening, vooral verbonden met ruimtelijke concepten en regulering, maar ook de planning in de verschillende ruimtelijk-relevante sectoren in het fysieke domein, zoals Verkeer en Waterstaat, Landbouw en Natuurbeheer, Volkshuisvesting, enzovoort. Zo'n 80 à 85% van de investeringsclaims van de bijna 400 ICES-investeringsvoorstellen in het kader van ICES-3, in totaal goed voor € 75 à 80 mld aan rijksinvesteringsbijdragen, is relevant voor dat brede terrein van ruimtelijke planning. De uitvoering van ruimtelijk-relevant rijksbeleid, zoals bijvoorbeeld neergelegd in Vijno en SGR2, wordt bovendien steeds meer van de uitkomsten van het ICES-proces afhankelijk gesteld. Een goede aanleiding om, nu ICES-3 min of meer in budgettaire nood is gestrand, het fenomeen ICES zelf kritisch tegen het licht te houden.

Met dit advies richt de raad zich tot (de formateur van) het nieuwe kabinet.

¹ *Bouwstenen voor de economische structuurversterking van Nederland*, Minister van Economische Zaken, april 2002.

² *Naar een hoogwaardige en duurzame kenniseconomie; Verkenning Economische Structuur*, Ministerie van Economische Zaken, 2001.

Terugblik op ICES

Het advies beschrijft en analyseert het ICES-fenomeen sinds zijn opkomst in de jaren tachtig. Het is ontstaan vanuit het inzicht dat ten minste een deel van de niet-structurele rijksinkomsten, waaronder de aardgasbaten, zouden moeten worden geïnvesteerd in een welvarende toekomst. Een meer investeringsgerichte invulling van de overheids-taak paste goed in het destijds opkomende concept van de ondernemende in plaats van de plannende overheid. Dat concept kreeg bovendien vooral in de jaren negentig de financiële wind van een hoogconjunctuur flink in de rug. Pragmatisme en opportunisme wonnen het echter steeds meer van strategie. ICES ontwikkelde zich tot een ruimhartige, zij het wat onvoorspelbare schaduwbeleidswereld als substituut van de formele beleids-planning. Tegelijk werd ICES een excuus om in die formele beleidsplanning (onder andere Vijnó en SGR2) beleid op krediet te produceren met de ICES als onderpand. De mede door ICES toegenomen scheiding tussen beleids- en investeringsplanning paste echter steeds minder binnen het opkomende concept van ruimtelijke ontwikkelings- (en beheers)planning.

Ook op zichzelf beschouwd vertoont het tot wasdom gekomen ICES-fenomeen belangrijke beperkingen en knelpunten. Economische structuurversterking is door de geleidelijke en terechte verbreding van het welvaartsbegrip een steeds minder onderscheidend beleidsdoel gebleken. Het zeer onzekere ICES-budget leidt voorts makkelijk, zoals ICES-3 illustreert, tot een onbalans tussen investeringsimpuls en proces. Het laagdrempelige loterijkarakter van de ICES lokt desondanks zoveel subsidiezoekers, dat een sterk vertechnocratiseerd selectie- en beoordelingsproces nodig is om de lawine aan investeringsvoorstellen beheersbaar te maken. Projectgerichtheid moest hierin redding brengen, maar wringt waar een meer integrale, programmatische en strategische inzet geboden is. Het ICES-proces is ten slotte te weinig selectief en bestuurlijk doordacht in de verhouding tussen wat noodzakelijk is op centraal en op decentraal niveau en mist een behoorlijke democratische inbedding. Het resultaat is een groslijst van groot-schalige en kleinschalige investeringsvoorstellen zonder duidelijke status, een kwaliteitsoordeel daarover dat geen inzicht geeft in de betekenis ervan voor het strategisch regeringsbeleid en een financiële claim op een pot die naar het voorlopig inzicht van het kabinet leeg is.

Alles bijeen heeft de ICES zich ontwikkeld tot een stelsel van louter centrale projectfinanciering, grotendeels op het terrein van de ruimtelijke planning, qua optiek daar ook niet van te onderscheiden, maar nauwelijks gerelateerd aan de strategische ruimtelijke politiek, noch geïntegreerd in een brede ontwikkelingsstrategie en in hoge mate onvoorspelbaar. ICES leidt tot slecht geregisseerde beleidssubstitutie en lokt uit tot structureel beleid op krediet.

Perspectief

De raad pleit er dan ook voor om de gegroeide ICES-praktijk op het terrein van de ruimtelijk-relevante planning drastisch te veranderen. Ruimtelijke investeringen met een brede welvaartsdoelstelling kunnen veel effectiever en efficiënter worden bepaald binnen het kader van een brede ruimtelijke politiek, in samenhang met de meer regulerende, organiserende en inspirerende (ruimtelijke concepten/ontwerpen) instrumenten van een dergelijke politiek. Het is duidelijk een kabinetsverantwoordelijkheid om op basis van het algemeen financieel-economisch beleid enerzijds en een samenhangende ruimtelijke visie anderzijds het strategisch investeringsvolume over de volle breedte van de ruimtelijke planning te bepalen, evenals de toedeling daarvan aan de diverse rijks-budgethouders en hun begrotingen. De *besteding* van dat investeringsvolume is in de visie van de raad echter een verantwoordelijkheid van de verschillende budgethouders, binnen het kader van een gecoördineerde ruimtelijke planning.

De aan dit pleidooi ten grondslag liggende, inhoudelijke overwegingen sluiten nauw aan bij die van onder andere de WRR³. De betekenis van samenhang als bepalende factor voor het nut van ruimtelijke investeringen in met name netwerkgebonden functies is een essentieel element daarvan. De bedoelde samenhang dwingt tot een brede, gebiedsgerichte regie. De desbetreffende 'gebieden' zijn overigens in beginsel zowel van nationale, regionale als van lokale schaal, afhankelijk van de aard van de in beschouwing genomen gebiedsfuncties. Het zwaartepunt van de regie dient echter te liggen op het niveau van de regionale stedelijke netwerken. De ruimtelijke planning is bij uitstek het kader voor die regie. Dat geldt vanuit heel andere mechanismen ook voor de regie in gebieden die geen deel uitmaken van stedelijke netwerkstructuren. Ook hier biedt een brede ruimtelijke planning bij uitstek het kader voor een effectief en efficiënt ruimtelijk investeringsbeleid.

Dit vraagt wel een omslag in het denken over taak en plaats van 'de ruimtelijke ordening'. De ruimtelijke ordening zal zich meer moeten richten op haar coördinerende en integrerende taak en geen genoegen mogen nemen met de behartiging van specifieke 'belangen', zoals het belang van een aantrekkelijke leefomgeving, hoe belangrijk dat op zichzelf ook is. De vernieuwde 'ruimtelijke ordening' waar de raad voor pleit zal bovendien een groter repertoire aan beleidsinstrumenten moeten hebben dan ruimtelijke concepten en regulerend instrumentarium alleen. De idee van *ruimtelijke ontwikkelingspolitiek of -planning* dekt die bredere opvatting van ruimtelijke ordening wel goeddeels, maar mag het belang van meer *beheersmatige* aspecten van ruimtelijke politiek en planning niet uit het oog doen verliezen. De raad spreekt in dit advies daarom van het zowel ontwikkeling als beheer omvattende begrip *ruimtelijke planning/politiek*.

³ *Ruimtelijke ontwikkelingspolitiek*, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Den Haag 1998.

In de stijl van werken binnen dit coördinerend en integrerend beleidsveld zal op rijksniveau méér dan in de traditionele ruimtelijke ordening de nadruk moeten liggen op interdepartementaal en interbestuurlijk procesmanagement. De disciplines van de klassieke ruimtelijke ordening worden in de visie van de raad medespelers in de grotere beleidsarena van de ruimtelijke planning, die zich vooral door overtuiging, door de kracht van integraal-territoriale analyses en concepten moeten laten gelden, maar altijd in samenspel en zonodig in strijd met andere. Daarnaast staat die klassieke ruimtelijke ordening voor de inzet van bestuurlijk-juridisch instrumentarium bij de realisatie van de ruimtelijke politiek.

De verantwoordelijkheid voor de noodzakelijke investeringen zal binnen het kader van de ruimtelijke planning hetzij door middel van regulering bij marktpartijen moeten worden gelegd hetzij bij sectorautoriteiten. Niet-sectorgebonden ruimtelijke planningsbudgetten zijn in de visie van de raad alleen verdedigbaar wanneer deze gericht zijn op marktinterventie, veelal als hefboom voor investeringsbesluiten in de markt. In het algemeen is dit slechts aan de orde op lokaal en regionaal niveau. Niet-sectorgebonden ruimtelijke planningsbudgetten kunnen bovendien van belang zijn in de financiële relatie tussen het Rijk en decentrale overheden. In die relatie is er behoefte aan een strategisch rijksbudget, enigszins vergelijkbaar met het ISV, ter medefinanciering van samenhangende, regionale programma's op het gebied van de ruimtelijke planning.

Tegen deze achtergrond acht de raad niet alleen de sturingsfilosofie van de ICES weinig adequaat, maar ook die van andere projectgerichte, centrale fondsen in de fysieke sfeer. Te denken valt aan het Budget Investerings Ruimtelijke Kwaliteit (BIRK), maar ook aan bijvoorbeeld het IPSV en verschillende sectorale fondsen. Ze missen een helder strategisch kader en onderlinge samenhang. Bovendien maken ze geen onderscheid tussen opgaven van nationaal belang, die projectmatige sturing op rijksniveau vragen en opgaven van regionaal of zelfs lokaal belang, die primair binnen de planning op die niveaus moeten worden opgepakt. De raad is voorstander van een sterkere gelaagdheid van de ruimtelijke planning c.q. een duidelijker onderscheid tussen nationale en regionale competenties vanuit het concept van integraal opdrachtgeverschap. Een grotere autonomie per bestuurslaag ten aanzien van de precieze besteding van middelen hoort daarbij. De (verticale) coördinatie tussen de bestuurslagen is in die structuur veel meer verbonden met hoofdlijnen van beleid in termen van strategisch relevante output dan met de realisatie van concrete projecten. De raad verwacht van een dergelijke sturingsfilosofie per saldo een verschuiving van het zwaartepunt van de fysieke planning naar de regio.

De raad schetst in dit advies een perspectief voor de daarbij behorende financiële structuur. Voor strategische *rijksprojecten* bepleit de raad een *investeringskader nationale hoofdstructuur*. Dat kader wordt bepaald door een gecoördineerde budgettering op basis van een strategische visie op de nationale hoofdstructuur. Organisatorische en procedurele voorzieningen moeten vervolgens een versterking van de coördinatie van de departementale projectbesluitvorming waarborgen.

De rijksbijdragen voor *regionale projecten* moeten voorts het karakter krijgen van een gebundelde, strategische *programmafinanciering* die regionale budgethouders naar analogie van het ISV-stelsel handelingsvrijheid geeft binnen strategische programmaafspraken. De raad kan zich een tweetal van dergelijke regionale programmabudgetten voorstellen: één voor de *stedelijke netwerken* en één voor de *plattelandsgebieden*. Paragraaf 6.2 bevat een schematisch beeld van deze nieuwe wijze van budgettering. De onder andere daarin begrepen regionalisering van het ISV houdt dus in, dat ook de herstructureringsopgave op het gebied van het wonen vanuit de regio geregisseerd en gefinancierd moet gaan worden.

In de uitwerking van het idee van twee regionale programmabudgetten kan de afronding van de Vijno, vanwege de betekenis van stedelijke netwerken daarin, overigens nog een belangrijke rol spelen. Eventueel kunnen de bedoelde programmabudgetten worden samengebracht in één regionaal investeringsbudget. De planningshorizon daarvan zal echter in elk geval in de langere termijn moeten liggen.

De hier bepleite, samenhangende ruimtelijke planning en de inbedding van de investeringsplanning daarin heeft belangrijke organisatorische gevolgen. De ruimtelijke ordening op rijksniveau zal zich veel meer over de volle breedte van de ruimtelijke planning moeten gaan manifesteren, zich profilerend op het leggen van ruimtelijk-politieke dwarsverbanden en tegelijk veel selectiever gericht op zaken van werkelijk nationaal belang. Daarvoor zal zwaar moeten worden ingezet op interdepartementaal en interbestuurlijk procesmanagement. De bestuurlijke verantwoordelijkheid voor het beheer van het (de) voorgestelde regionale programmabudget(ten) hoort daarbij.

De door de raad bepleite versterking van de regionale planning en het daarbij behorende beheer van brede rijksbijdragen aan regionale ontwikkelings- en beheersprogramma's stelt voorts hoge eisen aan de organisatie en de toerusting van het regionaal bestuur. Hier ligt in voorwaardenscheppende zin een cruciale opgave voor het Rijk. De raad bepleit een krachtige profilering van de provincies, al of niet qua schaal te vergroten, op het terrein van de regionale ruimtelijke planning. Het vervolg op de Kaderwet bestuur in verandering zal bepalend zijn voor de vraag welke rol binnen de provincies is weggelegd voor stadsregionale gebiedsautoriteiten. Deze zullen in ieder geval niet provincievrij mogen zijn. Een kerntaak voor dergelijke gebiedsautoriteiten zou in de visie van de raad het beheer van de op de stedelijke netwerken betrekking hebbende investeringsbudgetten kunnen zijn. Deze autoriteiten zouden daartoe territoriaal wél moeten

aansluiten bij de nationale stedelijke netwerken, indien en voorzover deze een definitieve plaats in de nationale ruimtelijke planning krijgen. In de Randstad en Noord-Brabant stelt de raad zich dan overigens kleinschaliger netwerken voor dan de in de Vijno deel 3 aangewezen netwerken.

De versterking van de rol van de regio in de ruimtelijke planning vraagt tenslotte om een meer ontwikkelings- en beheersgerichte regionale planning. Eerdere raadsvoorstellen⁴ te dien aanzien sluiten daarop aan. Bovendien vraagt een versterking van de rol van de regio om instrumentarium voor regionaal grondbeleid en voor regionale beheers-taken op het gebied van met name verkeer en vervoer en groen.

Aanbevelingen voor nieuw kabinet

De raad stelt een systeemomslag voor die verstrekkend is en veelomvattend en die de competenties van velen raakt. Dit vraagt een groeiproces dat in een reeks van stappen of stapjes gestalte krijgt. Met het oog op de kabinetsformatie en de nieuwe regeerperiode doet de raad een aantal aanbevelingen voor de eerste stappen:

- 1 Beëindig het ICES-proces als kader voor ruimtelijk-relevant investeringsbeleid in het fysieke domein. De ervaringen met ICES-3 geven daar op zichzelf al voldoende aanleiding voor, maar bovendien neigt de ICES structureel naar beleidssubstitutie, beleidsfragmentatie en centralisme.
- 2 Stel de voorlopige ruimte voor investeringen in de fysieke sfeer vast voor de periode tot 2015. Reserveer de vrije investeringsruimte in de eerste plaats als aanvullende voeding van een stelsel van regionale programmafinanciering.
- 3 Ontwikkel een stelsel van regionale programmafinanciering, eventueel te onderscheiden in programmafinanciering voor respectievelijk stedelijke netwerken en plattelandsgebieden. Zet een eerste stap naar een dergelijke programmafinanciering door de inzet van de vrije investeringsruimte volgens aanbeveling 2 en door regionalisatie van het ISV, het IPSV en een nader te bepalen deel van het BIRK. Leg het beheer van de daaruit te verstrekken, brede uitkeringen bij de provincies en, afhankelijk van het perspectief voor de bestuurlijke organisatie op regionaal niveau, bij wettelijk geregelde, stadsregionale gebiedsautoriteiten.

⁴ *Plannen met visie; advies over het Voorontwerp Fundamentele Herziening Wet op de Ruimtelijke Ordening*, advies 031, VROM-raad, Den Haag 2001.

- 4 Start een onderzoek naar de mogelijkheden voor verdergaande regionalisatie van rijksinvesteringsmiddelen in de fysieke sfeer voor plattelandsgebieden. Nodig is een kritische heroverweging van de veelheid van bestaande gebiedscategorieën, dito van de rijksstuuringsfilosofie (projectfinanciering versus decentrale programmafinanciering) en het nader bepalen van de vanuit het strategisch rijksbeleid noodzakelijke investeringen.
- 5 Ontwikkel een samenhangende rijksvisie op de ruimtelijke hoofdstructuur van ons land door een ‘kop’ te zetten op de in de afgelopen jaren uitgebrachte reeks van ruimtelijk-relevante, strategische beleidsnota’s op rijksniveau. Deze bewerkingslag dient gericht te worden op integratie, selectiviteit en operationalisering. Het resultaat zal nadrukkelijk een interdepartementaal karakter moeten hebben en een basis moeten leveren voor een heroverweging van het rijksinvesteringsbeleid.
- 6 Zet een eerste stap naar een rijksbreed investeringsprogramma voor ruimtelijke ontwikkeling en beheer c.q. een *investeringskader nationale ruimtelijke hoofdstructuur* door het inzichtelijk maken van de relevante investeringsvoornemens in de verschillende beleidssectoren (inclusief de Vijno) en de relaties daarvan met het strategisch ruimtelijk beleid. Zet op basis daarvan een proces in gang dat op termijn moet leiden tot enerzijds een verdergaande coördinatie van de besteding van ruimtelijk-relevante rijksbudgetten en anderzijds een sterkere scheiding tussen projectfinanciering op rijksniveau en programmafinanciering op regionaal niveau. De plaats van het BIRK, het IPSV en het NSP daarin, verdient bijzondere aandacht. De eventuele invoering van een openruimteheffing is met name relevant voor de programmafinanciering op regionaal niveau.
- 7 Schep de bestuurlijk-juridische en organisatorische voorwaarden voor de door de raad bepleite (voorbereiding van een nieuwe) ruimtelijke plannings- en financieringsstructuur. De belangrijkste voorwaarden zijn de benoeming van een minister voor ruimtelijke planning c.q. de herprofilering van de minister van ruimtelijke ordening. Diens kerntaken zullen zijn de coördinatie van de nationale ruimtelijke politiek in samenwerking met de ruimtelijke kerndepartementen V&W, LNV, GSB en EZ, het beheer van de eerder genoemde regionale programmabudgetten en het scheppen van de met name bestuurlijk-juridische voorwaarden voor een verzwaring van de ruimtelijke planning op regionaal niveau. Voor dit laatste moet overigens behalve aan voorwaarden van bestuurlijk-juridische aard ook gedacht worden aan een heldere bestuurlijke organisatie en aan maatregelen ter bevordering van een

ontwikkelingsgerichte, provinciale bestuurscultuur.

- 8 Zet een studie in gang naar de toekomstige financieel-technische en organisatorische opzet van de hiervoor bedoelde ruimtelijke investeringsbudgetten, opdat zij gekoppeld kunnen worden aan kapitaalsdiensten, risicodragend in samenwerking met marktpartijen kunnen worden ingezet en een deels revolverend karakter kunnen krijgen.

Slot

Het voorgaande had voor wat betreft het ICES uitsluitend betrekking op het ICES als kader voor investeringen in de fysieke sfeer en met een brede welvaartsdoelstelling. De raad spreekt zich niet uit over de toekomstige organisatie van de overige 15 à 20% van de ICES-investeringen en het ICES/KIS-programma. Zeker dit laatste is onmiskenbaar mede van belang voor de ruimtelijke planning, maar het leidt niet direct tot interventies in de fysieke sfeer en behoort daarmee niet tot het domein van de ruimtelijke planning.

In dit advies plaatst de raad de invulling van de fysieke investeringen in de versterking van onze economie in feite binnen het kader van de ruimtelijke planning. De raad kan zich niettemin voorstellen dat er daarnaast behoefte blijft bestaan aan een meer gericht beleid ter versterking van de Nederlandse economie c.q. het 'verdienend vermogen' van ons land en aan een daarvoor bestemd, relatief beperkt 'strategisch investeringsbudget' op de begroting van EZ. De raad beveelt een gericht onderzoek daarnaar aan. Een interdepartementaal zwaar opgetuigd en landsbreed proces à la ICES is daarvoor echter niet meer passend.

1 Inleiding

1.1 Waarom dit advies?

In 1998 heeft de raad op verzoek van de minister van VROM advies⁵ uitgebracht over het beleid ter versterking van de ruimtelijk-economische structuur, kortweg veelal aangeduid als het ICES-beleid als afgeleide van de *Interdepartementale Commissie voor de Economische Structuur*. Doel van dat advies was de ondersteuning van VROM bij de inbreng in de kabinetsformatie van 1998 voor wat betreft het investeringsprogramma voor economische structuurversterking. Die tweede ICES-ronde heeft uiteindelijk in het najaar van 1998 vorm gekregen in de zogenoemde Drempebrief van de ministers van EZ, VROM, V&W, LNV en GIB.

Begin 2000 zijn de voorbereidingen begonnen voor de derde ICES-ronde. Deze waren erop gericht om in het vroege voorjaar van 2002 opnieuw te komen tot een 'Impulsbrief' als aanzet voor het regeerakkoord van het nieuwe kabinet. Hoewel de raad dit keer niet om advies is gevraagd, heeft de raad tegen de achtergrond van zijn eerdere ICES-advies besloten om ICES opnieuw in zijn werkprogramma op te nemen. Ook los daarvan geldt, dat ICES voor een aanzienlijk deel betrekking heeft op investeringen in de fysieke sfeer en derhalve belangrijke ruimtelijke consequenties heeft. Als aanvulling op de departementale investeringsmiddelen hebben de ICES-ronden bovendien bijzondere betekenis gekregen voor de financiering van beleid waarvoor specifieke middelen nog ontbreken. Een en ander maakt het instituut ICES uiterst relevant voor de ruimtelijke ordening. De raad wil dat belang met dit advies recht doen.

1.2 Deconfiture van ICES-3

ICES-3 is tegen de achtergrond van de eerdere ICES-ronden gestart in de verwachting dat er weer vele miljarden te verdelen zijn. Ook de raad is in die verwachting met de voorbereiding van zijn advies begonnen. Doel van het aanvankelijk voor ogen staande advies was voornamelijk het vanuit de gewenste ruimtelijke ontwikkeling beoordelen van de investeringspakketten waarmee het aftredende kabinet zou komen. Uiteindelijk heeft het inmiddels demissionaire kabinet daar echter van afgezien. De onzekere economische vooruitzichten en de beperkte budgettaire ruimte zijn voor het kabinet reden geweest om af te zien van investeringsvoorstellen voor de komende kabinetsformatie. De medio april aan de Tweede Kamer verzonden ICES-brief doet geen concrete voorstellen meer voor een investeringsimpuls 2002, maar levert slechts 'Bouwstenen voor de economische structuurversterking van Nederland' c.q. een dossier van beleidsbeschouwingen, projectideeën en budgettaire bespiegelingen dat tijdens de

⁵ *Naar een duurzamer ruimtelijk-economische structuur; advies over de ruimtelijk-economische structuurversterking van Nederland*, advies 009, VROM-raad, Den Haag 1998.

kabinetsformatie of de komende regeerperiode alsnog tot een afgewogen 3^e ICES-ronde kan leiden.

Daarmee is het oorspronkelijk doel van het raadsadvies niet meer actueel. De raad heeft zijn adviesvoornemen niettemin doorgezet, deels ook juist vanwege de verandering van het ICES-proces. Het ICES-proces was beleidsmatig in zijn oorspronkelijke opzet al zeer onvoorspelbaar. Dit blijkt nu ook te gelden voor het budget. Het ICES-proces is verworden tot een projectenloterij met uitsluitend nieten. Op zichzelf is dat al voldoende aanleiding voor een kritische beschouwing van het verschijnsel ICES als zodanig. De zich langzaam uitkristalliserende ICES-praktijk roept echter ook vragen op over de plaats van de ICES in het overheidsinvesteringsbeleid en over de verhouding van het ICES-beleid tot met name de ruimtelijk-relevante beleidsplanning. Daarmee zijn tevens vragen aan de orde over de transparantie en het democratisch gehalte van ICES. De deconfiture van ICES-3 heeft de relevantie van deze fundamentele vragen rond ICES alleen maar versterkt. Uiteindelijk heeft de raad dan ook besloten om zijn advies daarop toe te spitsen. Daarmee richt het advies zich minder dan het vorige op de inhoudelijke keuzen die met het oog op het ruimtelijk beleid binnen de ICES moeten worden gemaakt.

1.3 Denkkader

Ruimtelijke invalshoek

De raad kiest in dit advies de ‘ruimtelijke’ invalshoek: in hoeverre draagt ICES bij aan *het geheel van fysieke voorwaarden* (input) voor *welvaart, rechtvaardigheid, ecologische kwaliteit en culturele of belevingswaarden* (output) van de samenleving. Deze ruimtelijke invalshoek is in de eerste plaats een instrumentele; welke betekenis heeft ICES als middel om de doelen van het ruimtelijk beleid te realiseren. Deze invalshoek plaatst de ICES náást andere instrumenten om de fysieke inrichting van ons land te sturen. Die sturing vindt reeds lang vanuit verschillende beleidsterreinen plaats, zoals ‘de’ ruimtelijke ordening, het infrastructuurbeleid, het beleid ten aanzien van natuur en landschap, enzovoort. De wijze waarop die verschillende beleidsterreinen op elkaar inwerken en in gezamenlijkheid het maatschappelijk gewenste resultaat kunnen opleveren, is al vele decennia onderwerp van regelmatig terugkerende (onder andere sector-facet-)discussies. Daar is ICES de afgelopen 10 jaar nog eens bij gekomen en opnieuw roept dat de vraag op hoe de verschillende beleidskaders zich tot elkaar verhouden en tot synergie kunnen worden gebracht. Een kritische beschouwing van het verschijnsel ICES zal niet om die vraag heen kunnen. In dit advies zal daaraan dan ook de nodige aandacht worden besteed. Op deze plaats merkt de raad echter al op, dat hij onder die ruimtelijke invalshoek óók aspecten van milieubeheer begrijpt die leiden tot ruimtelijke differentiatie van de voorwaarden waaronder de samenleving en het ecologisch systeem kunnen functioneren en die dus ruimtelijk-structurend werken.

Ruimtelijke kwaliteit

De ruimtelijke invalshoek zoals hiervoor aangeduid, is een zeer brede en overschrijdt in ruime mate de competenties van wat in de praktijk meestal onder ‘de ruimtelijke ordening’ wordt verstaan. De achtergronden van deze brede invalshoek komen in het vervolg van dit advies nader aan de orde (met name paragrafen 3.1, 5.1 en 5.3). Voor een goed begrip is het echter van belang om reeds op deze plaats de relatie met het begrip *ruimtelijke kwaliteit* aan de orde te stellen. Ook dat begrip vat de raad, overigens mét de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening (Vijno), breed op. Echter, de raad constateert veel verwarring over het begrip ruimtelijke kwaliteit, een verwarring die mede door de beleidspraktijk in de hand wordt gewerkt. Niet zelden wordt ruimtelijke kwaliteit geassocieerd met de belevingswaarde en de ‘zachte’ of zwakke elementen van de fysieke leefomgeving. In de zeven criteria van ruimtelijke kwaliteit volgens de Vijno gaat het dan met name om ruimtelijke en culturele diversiteit, alsmede aantrekkelijkheid en menselijke maat. Soms echter krijgen ook bepaalde natuurlijke en landschappelijke waarden een plaats in wat men zou kunnen noemen de *enclave van verdrongen ruimtelijke belangen* waarvoor de ruimtelijke ordening op zou moeten komen. Een dergelijke nogal enge taakopvatting over ruimtelijke ordening leidt tot een navenant eng ruimtelijk kwaliteitsbegrip, dat zich laat plaatsen náást kwaliteitsbegrippen die te maken hebben met functionaliteit (waar onder economische), sociale rechtvaardigheid en duurzaamheid. In die nevenschikking wordt ruimtelijke kwaliteit zo niet de ‘slagroom op de taart’ dan toch in elk geval een isoleerbaar object van beleid, waarvoor bijvoorbeeld in het kader van de ICES ook aparte ‘claims’ op tafel gelegd zouden kunnen worden.

De raad beschouwt dit als een ontoelaatbare verenging van het object van ruimtelijke ordening. Het wezen van ruimtelijke ordening ligt nog steeds in de schaarste aan ruimte en de beperkte verenigbaarheid van verschillende vormen van ruimtegebruik, maar ook het maatschappelijk belang van weloverwogen ruimtelijke orde. Deze opgave nodigt uit tot creatieve inrichting van ruimte, maar kan ook dwingen tot distributie van ruimte en tot het stellen van (rand)voorwaarden aan de wijze waarop ruimte wordt gebruikt. Het is de onvervreembare taak van de ruimtelijke ordening om sturing te geven aan dit proces van distributie, inrichting en gebruik van ruimte met het oog op *alle maatschappelijke belangen* die daar mede van afhankelijk zijn. Het ook in de Vijno breed gedefinieerde begrip ruimtelijke kwaliteit kan bijdragen aan het besef dat die sturingsopgave een economische, een sociale, een ecologische en een culturele dimensie heeft, maar duidt niet op een isoleerbaar belang dat náást andere kan worden gesteld of kan worden vertaald in isoleerbare acties die tegenover andere kunnen worden afgewogen. Dit maakt het begrip ruimtelijke kwaliteit misschien wat ongrijpbaar. De neiging tot verenging van het begrip ruimtelijke kwaliteit tot belevingswaarden en zachte sectoren moet wellicht mede daaruit verklaard worden. De raad wil daar echter nadrukkelijk tegen waarschuwen.

De begrippen ruimtelijke ordening, planning en beleid

De brede ruimtelijke invalshoek schept terminologische problemen. Men kan in het verlengde van die brede invalshoek weliswaar afspreken, dat 'de ruimtelijke ordening' het beleidsterrein is waarbinnen alle ruimtelijk-relevante overheidsinterventies in het fysieke domein worden bepaald of – wat minder dwingend – gecoördineerd, maar dat zou voorbij gaan aan de beleidspraktijk. Daarin wordt 'ruimtelijke ordening' immers vaak verbonden met ambtelijke diensten en bestuurlijke portefeuilles die op dit moment feitelijk onder die noemer georganiseerd zijn en die vooral richting geven aan de wijze waarop het regulerend instrumentarium van onder andere de Wet op de ruimtelijke ordening wordt gebruikt.

Om verwarring te voorkomen hanteert de raad het begrip ruimtelijke ordening op die in de praktijk gegroeide wijze. Daarentegen gebruikt de raad in dit advies de term *ruimtelijke planning* als het gaat om *het geheel van doelgerichte, ruimtelijk-relevante overheidsinterventies in het fysieke domein*⁶. In principe is dat, net als ruimtelijke ordening, de aanduiding van een beleidsterrein, dat wil zeggen een verzameling van onderwerpen ten aanzien waarvan je beleid kunt formuleren. Die onderwerpen zelf zijn beleidsneutraal. Ruimtelijke planning is dan in die zin breder dan ruimtelijke ordening, dat deze niet een groter aantal onderwerpen maar een groter arsenaal aan beleidsinstrumenten omvat; naast bijvoorbeeld de Vijn ook het Nationaal Verkeers- en Vervoerplan (NVVP) en de daarvan afgeleide, sectorale investeringen.

Een soortgelijk begrippenpaar is wenselijk ter aanduiding van verschillende 'breedten' van *beleid*. Het begrip *ruimtelijk ordeningsbeleid* zal hier worden gereserveerd voor het beleid van de minister van ruimtelijke ordening of van decentrale planologische autoriteiten. *Ruimtelijke politiek* wordt hier gebruikt als aanduiding van het beleid op het gebied van de ruimtelijke planning en is dus breder.

Op deze plaats verdienen ten slotte nog twee begrippen verduidelijking. Mede onder invloed van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR)⁷ is het begrip *ruimtelijke ontwikkelingspolitiek* sterk in de aandacht gekomen. Deze tak van ruimtelijke politiek heeft betrekking op dat deel van de ruimtelijke politiek dat gericht is op verandering van de ruimtelijke inrichting en dat met het oog daarop voldoet aan de daaraan te stellen proceseisen (zoals overleg met belanghebbende partijen of 'stakeholders') en uitvoerbaarheidseisen (waar onder financiering). De WRR verbindt ruimtelijke ontwikkelingspolitiek met het regionale planniveau, maar dat lijkt de raad niet noodzakelijk. Verder kan men tegenover het begrip ruimtelijke ontwikkelingspolitiek nog het minder gangbare begrip *ruimtelijke beheerspolitiek* stellen, gericht op een optimaal beheer van de bestaande ruimtelijke inrichting.

⁶ In het vervolg van dit advies zal ter wille van de leesbaarheid niet steeds de toevoeging *in het fysieke domein* wordt gebruikt.

⁷ Zie: *Ruimtelijke ontwikkelingspolitiek*, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Den Haag 1998.

Naast de termen ruimtelijke ontwikkelings- en beheerspolitiek kunnen zonder bezwaar de meer beleidsneutrale begrippen *ruimtelijke ontwikkelings- en beheersplanning* worden gesteld. In de ICES zijn beide uitvoeringsgerichte planningsvormen aan de orde; enerzijds investeringen in infrastructuur, functieverandering en herstructurering, anderzijds investeringen in behoud en versterking van bestaande functies.

Ruimtelijke relevantie van ICES

De raad hanteert een breed ruimtelijk beoordelingskader voor ICES. ICES is tegen die achtergrond niet alleen en zelfs niet in de eerste plaats ruimtelijk-relevant vanwege de effecten van ICES-investeringen in termen van ruimtelijke belevingswaarden of vanwege de kansen om binnen het ICES-proces investeringen in zachte ruimtelijke waarden te genereren. Neen, ICES is ruimtelijk-relevant, omdat daarbinnen keuzen worden gemaakt ten aanzien van de inzet van middelen – i.c. investeringen in de fysieke omgeving – die de toekomstige inrichting van ons land bepalen. Bij ongeveer 80 à 85% van de ICES-project- en programmavoorstellen is dat het geval. Daarmee is ICES een instrument van ruimtelijke politiek. De raad wil in dit advies vooral stilstaan bij de vraag in hoeverre de structurering van het ICES-proces de daarvoor noodzakelijke waarborgen biedt.

Ruimtelijke politiek en economische structuurversterking

ICES is niet bedacht als kader voor de ontwikkeling of operationalisering van ruimtelijke politiek, laat staan van ruimtelijk ordeningsbeleid. ICES gaat in oorsprong over economische structuurversterking. Het ruimtelijk ordeningsbeleid kan daarin een flankerende rol spelen én de (collaterale) effecten ervan ondervinden, maar is in beginsel niet synoniem voor ICES-beleid of zelfs ICES-overstijgend, al was het maar omdat het ICES-beleid ook een aantal ruimtelijk minder relevante beleidsterreinen bevat.

Aanvankelijk vertrekpunt voor de raad was dan ook om het ruimtelijk ordeningsbeleid en het beleid gericht op economische structuurversterking min of meer náást elkaar te stellen als gerelateerde beleidsterreinen met hooguit een stukje overlap. De onderlinge relaties en de (bescheiden) overlap maakten economische structuurversterking ruimtelijk-relevant en legitimeerden bemoeiing van de raad daarmee. Gaandeweg zijn er echter toch twijfels gerezen over de houdbaarheid van dit denkschema. Dit denkschema voor beleidsordening veronderstelt immers toch op z'n minst een wezenlijk onderscheid tussen ruimtelijk ordeningsbeleid of ruimtelijke planning enerzijds en beleid gericht op economische structuurversterking anderzijds, hetzij voor wat betreft het object van beleid, hetzij voor wat betreft de daarvoor in te zetten middelen. In het vervolg van dit advies gaat de raad nader in op dit onderscheid om vervolgens tot de conclusie te komen dat er aanleiding is om eerder bedoeld, wat theoretisch denkschema los te laten. Een belangrijk deel van ICES is eenvoudigweg ruimtelijke politiek.

Een niet binnen dat bredere kader geïntegreerde ICES leidt onvermijdelijk tot beleidsconcurrentie of zelfs beleidssubstitutie.

1.4 Werkwijze

De voorbereiding van het advies is eind 2001 vanuit het in paragraaf 1.3 genoemde denkschema in gang gezet. De raad beschikte destijds over deels nog niet gepubliceerd materiaal van de ter beoordeling van ICES-claims ingeschakelde planbureaus. Ook aan de hand van overig schriftelijk bronmateriaal en een beperkte, externe interviewronde heeft de raad zijn beeld van het ICES-kader geactualiseerd om 'in de startblokken te staan' op het moment dat de Impulsbrief zou verschijnen. Daarbij heeft de raad het gaandeweg steeds meer als een handicap ervaren dat een goede beschrijving en analyse van het ICES-proces in elk geval in de aanloop naar de Impulsbrief ontbrak. De raad heeft TNO Intro daarom opdracht gegeven om met gebruikmaking van beschikbare bronnen en door middel van interviews van betrokkenen zoveel mogelijk in de kennis van het ICES-proces te voorzien⁸. Voor een meer inhoudelijke bijdrage over de betekenis van ruimtelijke voorwaarden voor de ontwikkeling van onze moderne kennis-economie heeft de raad voorts een beroep gedaan op prof. J.G. Lambooy⁹. De resultaten worden gelijktijdig met dit advies in een achtergrondstudie gepubliceerd.

Uiteindelijk heeft de discussie, zoals gezegd, een meer (planning)systeemgericht karakter gekregen. Het uitblijven van een afgewogen Impulsbrief heeft daarbij mede een rol gespeeld. De concepthoofddlijnen van het advies zijn besproken in de raadsvergadering van 4 april 2002. Het definitieve advies is vastgesteld in de raadsvergadering van 6 juni 2002.

1.5 Opbouw van het advies

De opzet van het advies is als volgt.

Deel I levert in historisch perspectief in feite een evaluatie van ICES als beleidsontwikkelingskader. *Hoofdstuk 2* geeft een korte historische schets van ICES en ruimtelijke planning. *Hoofdstuk 3* heeft een meer analytisch karakter en belicht een aantal aspecten van ICES en met name van ICES-3, die voor een systeemgericht oordeel over ICES van belang zijn. In *hoofdstuk 4* wordt de balans daarvan opgemaakt als opmaat voor deel II.

⁸ *Studies ten behoeve van het VROM-raadsadvies Impuls voor ruimtelijke investeringspolitiek*, achtergrondstudie 013, VROM-raad, Den Haag, juni 2002.

⁹ Idem.

Deel II vormt het hart van het advies en geeft de visie van de raad op de toekomstige organisatie van het ruimtelijk-relevant investeringsbeleid. Op grond van de conclusies van deel I staat de ICES daarin niet meer centraal. In *hoofdstuk 5* gaat de raad in op enkele algemene beginselen voor de organisatie van de ruimtelijke planning en de rol van investeringen daarin. In *hoofdstuk 6* werkt de raad deze algemene beginselen uit voor de organisatie van de investeringsplanning, waaronder ook de verhouding tussen de verschillende bestuursniveaus.

In **deel III** ten slotte vertaalt de raad de voorgaande beschouwingen naar een actieprogramma voor de komende jaren en daarmee naar het lopende ICES-3-proces. Ook hier ligt het zwaartepunt bij de ruimtelijke planning c.q. investeringen (*hoofdstuk 7*). In een kort slothoofdstuk gaat de raad echter ook in op de minder ruimtelijk-relevante elementen van ICES (*hoofdstuk 8*).

Deel I: Terugblik op ICES

ICES is duidelijk als taakgerichte beleidsimpuls van start gegaan, in een tijd waarin het economisch tij niet meezat. Er werd geld verdiend met de in beginsel eindige winning van aardgas en het lag voor de hand om dat te gebruiken voor investeringen in een duurzame versterking van de Nederlandse economie. In diezelfde tijd – we spreken van het midden van de jaren tachtig – was het vertrouwen in beleidsplanning tanende. Investeren in economische structuurversterking langs de weg van gereguleerde beleidsplanning leek niet de aangewezen aanpak van een probleem dat daadkracht vroeg.

Toch moest ook die daadkracht gekanaliseerd worden. Werkende weg moest gezocht worden naar werkelijk duurzame, structuurversterkende bestedingen en naar werkprocessen die dergelijke bestedingen zouden kunnen genereren. Wat ooit als een voor de hand liggende beleidsimpuls begon, moest onvermijdelijk toch ook zijn plaats krijgen in het geheel van beleidsprocessen waarvan het onmiskenbaar deel uitmaakte.

Intussen veranderde dat geheel van beleidsprocessen. De economisch relevante overheidsplanning kwam weer in nieuwe fasen, waarin het geloof in de effectiviteit daarvan weer enigszins herstelde. In de voor een groot deel economisch-relevante ruimtelijke planning ging deze ontwikkeling gepaard met een grotere nadruk op het belang van een uitvoeringsgerichte planning – onder andere tot uitdrukking komend in de VINEX-uitvoeringscontracten – later aangeduid als ontwikkelingsgerichte of ruimtelijke ontwikkelingsplanning.

Waar het ICES-spoor en het ruimtelijk planningspoor divergeerden moest het ICES-initiatief wel ontsporen. Ook binnen het ICES-spoor zelf is de basisgedachte van ICES echter steeds meer onder druk komen te staan. In dit deel van het advies een wat uitvoeriger terugblik op ontstaan en ontwikkeling van ICES, een analyse van de klem waarin deze is geraakt en een balans van de situatie die anno 2002 is ontstaan.

2 Historisch perspectief

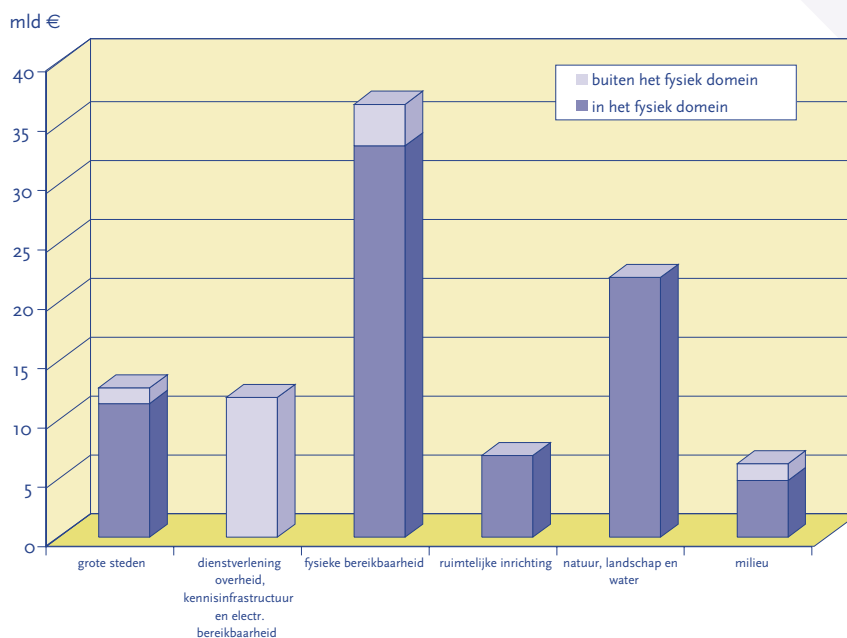
2.1 Het ICES-spoor

Midden jaren tachtig van de vorige eeuw is de Interdepartementale Commissie voor de Economische Structuur (ICES) voortgekomen uit de Centraal Economische Commissie (CEC). Het was een periode van economische stagnatie en het niveau van overheidsinvesteringen was na jaren van bezuinigen laag. Het besef groeide, dat het rendement van collectief vermogen niet louter consumptief besteed mocht worden, maar geïnvesteerd dient te worden in de economie van de toekomst. Zo kwam onder andere een gedeelte van de aardgasbaten in beeld als voedingsbron voor het Fonds voor de Economische Structuur (FES), dat op zijn beurt additionele middelen voor productieve investeringen ging leveren. Er kwam in 1994 (ICES-1) *f* 5 mld aan extra investeringsmiddelen voor een niet nader bepaalde doorlooptijd. In 1998 (ICES-2) werd daar voor de periode tot 2010 *f* 28,5 mld aan toegevoegd. Voor het Bereikbaarheidsoffensief Randstad (BOR) en het Budget voor Investeringsmiddelen in Ruimtelijke Kwaliteit (BIRK) kwam daar in 2001 ('interim-impuls') eveneens voor de periode tot 2010 nog eens *f* 12,2 mld bij. Lange tijd mocht worden verwacht, dat in 2002 een nieuwe, brede investeringsimpuls (ICES-3) zou worden bepaald. Reeds in de Drempelbrief (1998) benadrukten de betrokken ministers, dat 'De indruk (...) niet (mag) ontstaan dat tot 2010 geen additionele investeringsmogelijkheden gevonden zullen worden'. Bovendien lag een verschuiving van de zichttermijn voor de hand, hetgeen opnieuw additionele ruimte zou opleveren.

In de loop van 2000 zijn dan ook de voorbereidingen voor ICES-3 in gang gezet. Ministeries en dit keer ook landsdelen zijn opgeroepen om projectvoorstellen in te dienen. De oogst was bijna 400 voorstellen, samen goed voor een ICES-claim van ruim *f* 200 mld, waarvan 80 à 85% ruimtelijk-relevant. Anderhalf jaar hebben de departementen en een viertal planbureaus onder leiding van het CPB intensief aan het selectieproces gewerkt. De beleidsmatige basis daarvoor werd van kabinetszijde in met name de Verkenning Economische Structuur (VES)¹⁰ gelegd. Voor het vervolg van het proces richting ICES-impuls 2002 is deze verkenning echter vooral nog weinig bepalend geweest. Dat vervolg heeft in eerste instantie vooral gestalte gekregen in een omvangrijk en zeer arbeidsintensief proces van de planbureaus om de veelheid aan projectvoorstellen te analyseren, te ordenen en te beoordelen. De resultaten daarvan zijn pas onlangs gepubliceerd. De achtergrondstudie van TNO Inro gaat uitvoerig in op proces en methodiek. In essentie kan men stellen, zoals

¹⁰ Naar een hoogwaardige en duurzame kenniseconomie; Verkenning Economische Structuur, Ministerie van Economische Zaken, 2001.

ook de planbureaus zelf doen, dat de projecten slechts op doelmatigheid zijn beoordeeld. Dat oordeel heeft een overwegend kwalitatief karakter en richt zich op het door de projectindieners zélf gestelde doel. Daarmee onthouden de planbureaus zich niet alleen, zoals opgemerkt in de latere ICES-brief, van een politiek oordeel, maar ook van een oordeel over de vraag in hoeverre de projecten bijdragen aan het strategisch kabinetsbeleid.



globaal beeld van ICES-3-claims (in mld €), verdeeld naar aandachtsgebieden en naar wel/niet ruimtelijk-relevant (binnen en buiten 'het fysiek domein')

Dit laatste was wél de vraag waar vervolgens de ICES voor stond, dit ter voorbereiding van de Impulsbrief. Aanvankelijk werd daarmee begonnen in de verwachting dat er een weliswaar beperkter budget dan in de ICES-2-ronde te verdelen was, maar nog steeds substantieel van omvang. Uiteindelijk bleef daar echter weinig van over. De Impulsbrief werd een Bouwstenenbrief¹¹. De zichttermijn werd beperkt tot 2010,

¹¹ *Bouwstenen voor de economische structuurversterking van Nederland*, Minister van Economische Zaken, april 2002.

¹² *Denklijnen voor het Noorden en overig Nederland; advies over een snelle verbinding tussen het Noorden en de Randstad*, advies 027, VROM-raad en Raad voor verkeer en waterstaat, Den Haag, juli 2001.

dezelfde periode als ICES-2, met als logisch gevolg dat er vrijwel geen bestedingsruimte bij kwam. De ruimte in het FES was nihil en op slechts € 1,8 mld van de eerder vrijgemaakte ICES-middelen rustte nog geen juridische of bestuurlijk-politieke verplichting. De ICES-brief maakt duidelijk dat bij verlenging van de zichttermijn de vrije ruimte tenminste € 16 mld is, maar anders dan bij voorgaande ICES-ronden wil het kabinet zoveel mogelijk ruimte laten voor volgende kabinetten om eigen keuzen te maken. Voor een enkel project geldt dit overigens niet; kort voor de ICES-brief ging het kabinet een bestuurlijke verplichting van € 2,7 mld aan voor de Zuiderzeelijn, een door de planbureaus als zwak beoordeeld project waarover de raad al eerder tot een overwegend negatief oordeel is gekomen¹².

Een en ander impliceert, dat ICES-3 vooralsnog niet heeft geleid tot aanbevelingen van het zittende, na publicatie van de ICES-brief demissionair geworden, kabinet aan (de formateur van) het nieuwe kabinet over de financiële impulsen voor de toekomstige economische structuur van Nederland.

2.2 Het ruimtelijk spoor

ICES gaat voor een belangrijk deel over ruimtelijk-relevante investeringen. Daarmee kan ICES, zoals eerder gesteld, mede worden gekarakteriseerd als instrument van ruimtelijke politiek. Het oordeel over ICES is dan ook mede afhankelijk van de sturingsfilosofie binnen de ruimtelijke planning. Voor een goed begrip van het ontstaan én het perspectief van ICES is een terugblik op het sturingsdenken in de ruimtelijke planning zinvol.

Juist op dat punt is er voortdurend beweging. De WRR¹³ constateert, dat de basisprincipes van de ruimtelijke ordening op nationaal niveau sinds 1960 opvallend constant zijn, maar dat de aangekondigde en ingezette instrumenten een gestage verandering en uitbreiding vertonen. Dit laatste geldt vooral voor de periode vanaf circa 1970.

Eerst kreeg deze beweging vorm in de, aanvankelijk buitenwettelijke, later wettelijk geregelde planologische kernbeslissingen. Daarmee werd enerzijds geprobeerd om in 'de verticale lijn' vanuit de nationale ruimtelijke planning duidelijker sturing te geven aan de ruimtelijke planning op regionaal en lokaal niveau. Met name het juridisch zwaartepunt van de ruimtelijke ordening lag immers op decentraal niveau en dáár moest dus ook de nationale ruimtelijke ordening juridisch vorm krijgen. Anderzijds had het stelsel van planologische kernbeslissingen ook tot doel om op strategisch niveau tot een betere ('horizontale') afstemming te komen tussen de ruimtelijke ordening en de ruimtelijk-relevante sectorplanning.

¹³ *Ruimtelijke ontwikkelingspolitiek*, par. 2.4.2, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Den Haag 1998.

Erg bevredigend was dit echter allemaal nog niet. Zowel de verticale als de horizontale doorwerking van het rijksplanologisch beleid bleef moeizaam als het aankwam op de uitvoering. In de horizontale lijn viel daar nog enigszins mee te leven, zolang een belangrijke sector – de volkshuisvesting – dankzij de departementale structuur mede kon worden benut als uitvoeringsgericht instrument van ruimtelijk beleid en een andere sector – de landbouw – min of meer parallelle belangen had en derhalve ‘meekoppelde’ met het ruimtelijk beleid. De grootste knelpunten lagen dan ook in de verticale lijn. De RARO heeft in die tijd – we spreken van eind jaren zeventig, begin jaren tachtig – nog voorstellen ontwikkeld om te komen tot een tegelijk horizontale én verticale coördinatie van de uitvoeringsplanning¹⁴, maar in de wetgevingspraktijk lag de nadruk op de versterking van de verticale coördinatie in de vorm van sectorale projectbesluitvorming. Dat hiermee de horizontale coördinatie niet direct was gediend, werd nog niet als een probleem ervaren omdat, zoals gezegd, de meekoppelende belangen van volkshuisvesting en landbouw daarin nog min of meer voorzagen.

De ontwikkeling van het denken over de instrumentatie van het ruimtelijk planningstelsel sindsdien is uitvoerig beschreven in de parlementaire evaluatie van het ruimtelijk beleid eind 2000¹⁵, een beschrijving waarop ook de Vijfde Nota RO in belangrijke mate aansluit. De parlementaire werkgroep constateert daarin eveneens, dat het stelsel van pkb's eind jaren zeventig in toenemende mate kritiek ontmoette – het loste het probleem van onvoldoende doorwerking van het ruimtelijk orderingsbeleid niet op – maar tegelijk merkt de werkgroep op, dat er over probleemanalyse en probleemoplossing fundamenteel verschillende meningen bestonden. Tegenover elkaar stonden enerzijds de opvatting van de commissie-Vonhoff¹⁶, die vooral inzette op versterking van de coördinatie op rijksniveau binnen het ‘hoofdbeleidsgebied’ van het ruimtelijk beleid, gevormd door de ruimtelijke ordening en de ruimtelijk-relevante sectoren tezamen, en anderzijds een stroming waarvan de WRR¹⁷ destijds een exponent was en die de nogal bestuurscentristische beleidsplanning kritiseerde en relativeerde en pleitte voor een meer ondernemende, handelingsgerichte overheid in samenspel met marktpartijen. Het overheids-handelen zou in die visie veel losser aan beleidsplannen gekoppeld kunnen worden en daarom had inzet op sterke plancoördinatie in die gedachtelijn ook niet meer zoveel zin. De parlementaire werkgroep schetst de aarzeling om in deze tegenstelling een keuze te maken – de wijziging van de WRO in 1985 draagt daar de sporen van – maar in het zicht van de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening en de VINEX kreeg de WRR-lijn uiteindelijk toch de overhand. De VINEX-uitvoeringscontracten zijn daar een logisch gevolg van,

¹⁴ *Advies over de operationele gebiedsaanwijzing als planologische rechtsfiguur*, Raad van advies voor de ruimtelijke ordening, Den Haag, 1979.

¹⁵ *Notie van ruimte; op weg naar de Vijfde Nota ruimtelijke ordening*, hst. 8, Tweede Kamer, Werkgroep Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening, Den Haag, 2000.

¹⁶ *Elk kent de laan, die derwaarts gaat*, Commissie-Hoofdstructuur Rijksdienst, Den Haag, 1980.

¹⁷ *Planning als onderneming*, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Den Haag 1983.

maar laten door de afwezigheid van V&W en LNV daarin tegelijk ook zien, dat de ruimtelijke ordening weinig ontwikkelingsgerichte instrumenten heeft om haar visie louter in uitvoeringsgerichte onderhandelingen tot gelding te brengen. De parlementaire werkgroep schetst de daarop volgende nieuwe ronde in het sturingsdebat in de jaren negentig, met als belangrijke exponent opnieuw de WRR¹⁸. Daarin komt de nadruk nu juist sterker te liggen op de koppeling van ruimtelijk-relevante investeringen aan ruimtelijke ordeningsplannen, temeer omdat voorheen bestaande, meekoppelende belangen vrijwel waren weggefallen. Om overbelasting van de rijksplanning door deze sterkere koppeling van planvorming en uitvoering te voorkomen, wordt meer nadruk gelegd op het belang van selectief rijksbeleid, te richten op de selectie van onderwerpen die van belang zijn voor de nationale ruimtelijke hoofdstructuur. Dit sluit bovendien aan bij de sterkere roep om regionale differentiatie. De parlementaire werkgroep voegt hier overigens aan toe, dat de ruimtelijke ordening over eigen financiële middelen moet kunnen beschikken om sturing te kunnen geven aan de sectorale prioriteitenstelling en om daarmee de koppeling van ruimtelijke ordeningsplannen aan ruimtelijke investeringen te kunnen verbeteren. De enigszins onverwachte verschijning van het Budget Investerings in Ruimtelijke Kwaliteit (BIRK) sluit hierop aan, evenals de uitvoeringsstrategie van de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening.

2.3 Conclusie

Het ontstaan van de ICES kan weliswaar niet direct vanuit het ruimtelijk spoor worden verklaard, maar de wijze waarop het ICES-fenomeen is vormgegeven lijkt wél de exponent van een overeenkomstige tijdgeest op beide sporen. Beide vertonen in de jaren tachtig een neiging tot handelingsgerichtheid, betrekkelijk los van grote strategische en gecoördineerde of geïntegreerde concepten. Op het ICES-spoor werd dat pas goed zichtbaar in de jaren negentig, toen het ICES-budget substantiële betekenis kreeg. De geleidelijke verfijning van het ICES-proces vertoont echter ook dán nog steeds de sporen van een investeringsstrategie die zich sterk richt op afzonderlijke projecten, vrijwel los van éniġ strategisch kader, laat staan een ruimtelijk-strategisch kader met samenhang. Intussen laat het ruimtelijk spoor zien, dat het zoekproces naar een meer uitvoeringsgerichte ruimtelijke planning is voortgegaan en in zekere zin heeft geleid tot een herontdekking van het belang van strategische inkadering van operationeel handelen. Het ICES-spoor is daarbij achtergebleven en is daarmee voor wat betreft de ruimtelijk-relevante investeringen verwijderd geraakt van de actuele visie op ruimtelijke ontwikkelingsplanning.

¹⁸ *Ruimtelijke ontwikkelingspolitiek*, par. 2.4.2, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Den Haag 1998.

3 Aspecten van ICES nader belicht

3.1 Doelverbreiding

De basisgedachte van ICES is helder en tweeledig:

- a zoek naar mogelijkheden om met gebruikmaking van eindige collectieve inkomsten de economie van ons land c.q. onze concurrentiepositie binnen het Noordwest-Europese kerngebied door investeringen structureel, effectief en efficiënt te versterken en
- b kijk daarvoor over de grenzen van de departementale competenties heen.

Bij het eerste, beleidsinhoudelijk element van deze basisgedachte werd vanuit de klassieke overheidstaak en het overheersende concept van Nederland distributieland vanaf het begin vooral gedacht aan investeringen in transportinfrastructuur. ICES-1 had daarnaast betrekking op bodemsanering en kennisinfrastructuur. In de Missiebrief van 1996 werd echter al duidelijk, dat economische structuurversterking over een breed front om beleidsintensivering vraagt. Er werden vier ‘belangrijke uitdagingen’ voor de komende jaren benoemd, te weten:

- ▭ zorgen voor voldoende werkgelegenheid door een langdurige, duurzame economische groei van 3% per jaar;
- ▭ verbeteren van de bereikbaarheid, vooral in het Westen;
- ▭ verstandig omgaan met de ruimtedruk;
- ▭ herstel van de sociaal-economische vitaliteit van de stedelijke centra.

In ICES-2 was daarom al sprake van vijf investeringsterreinen: bereikbaarheid, vitaliteit steden, milieubelasting, ruimtedruk/ruimtelijke kwaliteit en kennis.

De verbreding van (de interpretatie van) het doel van ICES is ook daarna verder gegaan. De Verkenning Economische Structuur (VES), opmaat voor ICES-3, schetst het perspectief van een hoogwaardige en duurzame kenniseconomie en neemt een breed welvaartsbegrip als uitgangspunt daarvoor. Dit welvaartsbegrip omvat niet alleen materiële welvaart, maar ook de kwaliteit en duurzaamheid van de welvaartontwikkeling. In feite was niets minder dan het ‘algehele welbevinden van mensen’ aan de orde. De opsomming van de daarvoor relevante beleidsterreinen werd opnieuw aangepast en uitgebreid¹⁹.

Wanneer men deze ontwikkeling afzet tegen de van oudsher brede doelen van ruimtelijk ordeningsbeleid, in de Vijfde Nota RO culminerend in een zeer breed ruimtelijk kwaliteitsbegrip, dan wordt duidelijk dat doelstellingen van beleid steeds minder

¹⁹ Fysieke bereikbaarheid, ruimtelijke inrichting, natuur, landschap en water, milieukwaliteit, vitaliteit grote steden, kennisinfrastructuur, elektronische bereikbaarheid en dienstverlening overheid.

onderscheidend zijn. Daarmee bieden doelen van beleid ook steeds minder handvatten voor de organisatie van beleidsontwikkeling en -uitvoering. Alleen al dáárom is er aanleiding voor een herbezinning op de organisatie van het ruimtelijk-economisch beleid. Daarin lijkt minder plaats voor beleidsdoelen als organisatieprincipe alswel voor een meer handelingsgericht organisatieprincipe, dat wil zeggen een organisatieprincipe waarin sterk op elkaar inwerkende overheidsinterventies zoveel mogelijk in onderlinge samenhang worden bepaald. De raad is van mening dat ruimtelijk-relevante interventies een logisch en samenhangend geheel van vaak sterk op elkaar inwerkende overheidsinterventies vormen en derhalve een logisch object van geïntegreerde beleidsplanning en beleidsuitvoering. Daarmee sluit de raad aan bij de aloude opvatting van de commissie-Vonhoff²⁰ over ruimtelijk beleid als 'hoofdbeleidsgebied' en bij de overeenkomstige, meer recente opvatting van de commissie-Geelhoed²¹ om het brede taakgebied 'omgeving' te beschouwen als één van de centrale taakgebieden waarop de organisatie van rijksbeleid zou moeten worden afgestemd. De raad constateert ook, dat beleidscoördinatie rond dit taakgebied reeds lang als volkomen vanzelfsprekend wordt beschouwd op lokaal en, zij het in mindere mate, op regionaal niveau. Op rijksniveau wil dat inzicht echter maar niet doorbreken of wordt dat inzicht almaar gefrustreerd door departementaal territoriuminstinct.

Dat is nu gaandeweg dus ook gaan gelden voor het ICES-beleid. Dat beleid heeft in de praktijk voor 80 à 85% betrekking op ruimtelijk-relevante investeringen, is in essentie georiënteerd geraakt op doelen die niet of nauwelijks van die van de ruimtelijke planning te onderscheiden zijn, maar creëert steeds meer haar eigen plaats en procesgang. Dit leidt tot een beleidsconcurrentie die niet bijdraagt aan een effectieve en efficiënte overheidsplanning en deels zelfs tot substitutie van het bij uitstek integrerende terrein van de ruimtelijke planning.

3.2 Beleidsintegratie

Zoals in 3.1 al is geconstateerd, was de basisgedachte van ICES niet alleen het naar voren halen van een bepaald beleidsdoel i.c. economische structuurversterking, maar ook het overstijgen van de departementale competenties bij de afweging van prioriteiten voor extra overheidsinvesteringen. Daarmee werd ICES ook een middel tot beleidsintegratie, een nogal ambitieuze insteek, die hoge eisen stelt aan de beschikbaarheid van informatie over en de stuurbaarheid van relevante beleidsvelden, alsmede aan de organisatie die deze informatie moet genereren en analyseren en die er vervolgens sturingsvoorstellen op moet baseren.

²⁰ *Elk kent de laan, die derwaarts gaat*, Commissie-Hoofdstructuur Rijksdienst, Den Haag, 1980.

²¹ *Op schaal gewogen; regionaal bestuur in Nederland in de 21^e eeuw*, IPO, Den Haag, februari 2002.

Een lofwaardig streven, maar door de ICES niet waargemaakt. In de volgende paragrafen gaat de raad daar nader op in. Dit neemt niet weg, dat een versterkte beleids-integratie wel degelijk nodig is. Afgezien echter van het feit dat de ICES daarin niet geslaagd is, ligt het naar de mening van de raad ook niet voor de hand om voor die integratie een nieuw, concurrerend of zelfs vervangend kader in het leven te roepen. Voor het ruimtelijk-relevant beleid is een gecoördineerde ruimtelijke planning daarvoor het aangewezen kader. Enigszins ter verontschuldiging van de uitwassen die het ICES-fenomeen is gaan vertonen, moet echter worden geconstateerd, dat van een gecoördineerde ruimtelijke planning nog onvoldoende terecht komt, mede doordat de ruimtelijke ordening zich een werkelijk coördinerende taak niet eigen heeft kunnen maken en zich steeds meer manifesteert als een belangenbehartiger, náást andere. Illustratief is in dit verband de omvangrijke opsomming van relevante 'grote' nota's in de ICES-brief²². Het lijkt welhaast uitgesloten om met zo'n lawine van niet of slechts op hoog abstractieniveau geïntegreerd en voor een belangrijk deel nog niet financieel afgewogen beleid richting te geven aan de investeringsplanning. Een vlucht in een alternatief integratiekader is daaruit te verklaren, maar daarmee nog niet te rechtvaardigen. De raad wil naar een ruimtelijke ordening c.q. ruimtelijke planning die werkelijk strategisch richting geeft aan de uitvoeringsprogrammering op alle ruimtelijk-relevante terreinen. De stijl van opereren én de organisatie van de ruimtelijke planning moeten borg staan voor een breed interdepartementaal én maatschappelijk draagvlak voor een geïntegreerde ruimtelijke planning op rijksniveau, zoals deze vooral op lokaal niveau reeds lang gangbaar is. Voor een ICES in zijn huidige vorm, dat wil zeggen als kader voor besluitvorming over de besteding van investeringsmiddelen in het fysieke domein, is dan geen aanleiding meer.

3.3 Financieel kader

Er is niet zoiets als een 'ICES-fonds'. ICES biedt slechts 'een' organisatiekader waarbinnen afspraken kunnen worden gemaakt over de inzet van rijksmiddelen voor investeringen in het belang van onze toekomst. Van een helder financieel kader is van begin af aan echter geen sprake geweest. Meer specifiek zijn de belangrijkste oorzaken daarvan:

- └ de beleids- en conjunctuurafhankelijkheid van de ruimte voor additionele investeringen (wisselende voeding van het FES en wisselende aannamen ten aanzien van de opbrengsten van overheidsdeelnemingen);
- └ de wisselende termijnen waarvoor in beginsel financiële ruimte wordt gecreëerd; ondanks een tijdsverschil van vier jaar tussen ICES-2 en -3 gaat de ICES-brief voorshands uit van een zelfde planhorizon, te weten 2010;
- └ het steeds achteraf, dat wil zeggen ná de oproep van projectvoorstellen, vaststellen van de budgettaire ruimte;

²² Genoemd worden: NVVP, Vijnó, Mensen Wensen Wonen, NMP4, SGR2, Natuur voor Mensen, Mensen voor Natuur, Voedsel en Groen, Anders omgaan met water, NREB, De Digitale Delta.

- het vermengen van besluitvorming over additionele middelen en over investeringsmiddelen op de departementale begrotingen;
- ad-hoc-beslissingen over relevante investeringen buiten het patroon van vierjaarlijkse 'ICES-ronden' en buiten het budgettaire kader voor ICES (met name voor het BOR en het BIRK, de inzet van niet voor het ICES bestemde FES-middelen en recentelijk bijvoorbeeld een substantiële claim op ICES-relevante, geëxtrapoleerde begrotingsmiddelen voor de Zuiderzeelijn).

De ICES is verworpen tot een nauwelijks voorspelbare financiële impuls waarop velen met een mengeling van pragmatisme en opportunisme een beroep doen zonder 'ergens op te rekenen'. Op dit laatste vormen overigens juist enkele strategische beleidsnota's van de rijksoverheid een uitzondering, zoals de Vijno en SGR 2. Met hun claims op ICES bieden zij beleid op krediet, met de ICES als onderpand; de onvoorspelbaarheid en ondoorzichtigheid van het financiële ICES-kader, maken dit onderpand echter weinig waardevast. Alles bijeen niet alleen een gemiste kans voor effectief en efficiënt overheidsinvesteringsbeleid, maar ook voor de geloofwaardigheid van de ruimtelijke politiek op rijksniveau.

3.4 Sturingsconcept

ICES heeft in de praktijk een sterk *projectgericht* karakter gekregen. Daarbij wordt bovendien niet alleen naar *rijksprojecten* gekeken, maar ook naar *regionale* en zelfs *lokale* projecten. De projectgerichte insteek heeft er soms toe geleid, dat meer programmatische investeringsvoorstellen met behulp van voorbeeldprojecten zijn omgebouwd tot een soort multiprojectvoorstellen.

De gedachte achter de projectgerichte benadering lijkt te zijn, dat effectieve en efficiënte sturing van de ruimtelijk-economische ontwikkeling alleen mogelijk is aan de hand van concrete, naar aard, plaats en tijd gedefinieerde investeringsvoorstellen. De beoordelingssystematiek van de planbureaus sluit hierop aan: wie aanspraak wil maken op extra geld, moet redelijk concreet kunnen aangeven waaraan dit besteed gaat worden. Alleen op die manier achten de planbureaus zich in staat om vast te stellen of investeringsvoorstellen bijdragen aan het realiseren van 'de beleidsopgave'. Deze laatste ligt dan overigens niet zo herkenbaar in de sfeer van economische structuurversterking – een beleidsdoel dat ook de planbureaus niet meer zoveel houvast biedt – net zo min als in de sfeer van algemeen rijksbeleid of bijvoorbeeld ruimtelijke kwaliteitsverhoging, maar veeleer in een door een projectindieners *zélft* aangegeven doel. Hoe dat ook zij, investeringsvoorstellen die nog niet duidelijk een projectvorm hebben aangenomen, zijn al snel als niet 'robuust' maar als 'opwaardeerbaar' of zelfs als 'zwak/onbeoordeelbaar' gekwalificeerd, omdat hun bijdrage aan de realisatie van 'de beleidsopgave' moeilijk is vast te stellen.

Een projectgerichte benadering heeft onmiskenbaar voordelen. Projectdefinities dwingen tot een mate van concreetheid die een vlucht in algemeenheden bemoeilijkt en die het verband tussen doelen en middelen goed zichtbaar maakt. Projectbesluitvorming heeft bovendien beheersmatig voordelen. In het kader van ruimtelijk-economisch investeringsbeleid heeft een dominantie van het projectdenken echter ook belangrijke nadelen:

- 1 een projectsgewijze beleidsanalyse doet afbreuk aan de meerwaarde die synergie van projecten kan bieden; de stelling van het CPB dat deze meerwaarde niet doorslaggevend is, is onvoldoende onderbouwd;
- 2 een projectgericht beoordelingskader is naar zijn aard statisch, dat wil zeggen verbonden met de status quo, terwijl de ambitie van een geïntegreerd bestuur nu juist vaak een wijziging van die status quo is;
- 3 de mate van concretisering van investeringsvoorstellen zal in het algemeen afgestemd zijn op de realisatietermijn in samenhang met het bij de aard van het project passende voorbereidingstraject; dit geeft een aantal projecten onvermijdelijk een indicatief karakter en vraagt een flexibiliteit in de besluitvorming die moeilijk verenigbaar is met periodieke projectbesluitvorming.

Kortom, een projectgerichte benadering alléén schiet tekort als beoordelingsmethodiek voor investeringsvoorstellen. De ICES-brief erkent dit ook, waar wordt opgemerkt, 'dat een aantal beleidsambities zich op dit moment minder goed leent voor een vroegtijdige vertaling naar concrete projectbeschrijvingen'²³. Het kabinet verbindt hieraan echter wel een wat tweeslachtige conclusie. Enerzijds wordt gepleit voor een 'interactie met de buitenwereld' (= de wereld buiten de rijksoverheid?) die moet leiden tot verbetering en concretisering van de projectvoorstellen; nog steeds een projectgerichte benadering dus. Anderzijds beveelt het kabinet aan 'om bij de komende kabinetsformatie de besluitvorming 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'²⁴, die pas later tot uitgewerkte projectvoorstellen moet leiden. Dit laatste gaat in een richting die de raad aanspreekt. De voorstellen in het tweede deel van dit advies zijn er mede op gericht om op dit punt te komen tot een consistente financieringsmethodiek die aansluit bij de inhoudelijke kenmerken van ruimtelijk beleid en bij de bestuurlijke verantwoordelijkheden te dien aanzien. Gebiedsgericht, strategisch investeringsbeleid als afgeleide van geïntegreerde ruimtelijke ontwikkelingsplannen, staat daarin centraal.

Dit laatste is overigens mede van belang voor de beoordeling van de al wél in projectvorm gegoten investeringsvoorstellen. Met name voor de beoordeling van de synergetische effecten van projecten kan de ruimtelijke planning vanwege de strategische

²³ ICES-brief, par. 3.2.

²⁴ Idem.

betekenis die projecten daarvoor kunnen hebben, niet gemist worden. In ICES-kader wordt het echter geheel aan de indieners van projectvoorstellen overgelaten of en in hoeverre projectvoorstellen bijdragen aan met name de strategische ruimtelijke planning. Dit laatste zou volgens de raad een voorwaarde moeten zijn. Dit stelt dan wel mede eisen aan aard en opzet van de strategische ruimtelijke planning. Deze is op nationaal en regionaal niveau nog lang niet altijd zodanig uitvoeringsgericht, dat een projectenplanning daaraan op overtuigende wijze getoetst kan worden. Wat dat betreft past het de ruimtelijke planning om ruimhartig de hand in eigen boezem te steken. Een overtuigender selectie en presentatie van projectvoorstellen tegen de achtergrond van een samenhangende ruimtelijke planning zou de voor het ruimtelijk beleid strategische projecten en (projecten)programma's ongetwijfeld kansrijker hebben gemaakt.

In het sturingsconcept achter ICES is ten slotte, zoals reeds opgemerkt, geen onderscheid gemaakt in projecten van nationale, regionale of lokale betekenis. De beheers- en beoordelingsargumenten voor een projectgerichte benadering hebben niet alleen het belang van een samenhangende, ruimtelijke planning terzijde geschoven, maar ook het bestuurlijke subsidiariteitsbeginsel. Materieel ligt het belang van een samenhangende, ruimtelijke planning juist op decentraal, in de visie van de raad steeds meer het regionaal niveau. De centrale projectenplanning van ICES is daar niet goed mee te verenigen en is bovendien een overschatting van de mogelijkheden om op centraal niveau vorm en inhoud te geven aan het ruimtelijk-relevant investeringsbeleid.

3.5 Proces en organisatie

De regie van het ICES-proces wordt gevoerd door het ministerie van Economische Zaken. Het is misschien symptomatisch voor het informele en interne karakter daarvan, dat het als 'belangrijk beleidsonderwerp' op de website van EZ ontbreekt. Het wekt dan ook geen verbazing dat een heldere en voor eenieder kenbare procesbeschrijving tot voor kort ontbrak en dat het proces pas gaandeweg invulling lijkt te hebben gekregen. Voor de raad is dit aanleiding geweest om TNO Inro opdracht te verlenen voor een beschrijving en analyse van het ICES-proces. De rapportage daarvan wordt, zoals eerder aangegeven, tegelijk met dit advies als achtergrondstudie gepubliceerd.

De raad concludeert daaruit, dat de ICES-3-ronde weliswaar beter gestructureerd is dan de voorgaande ICES-ronden, maar dat deze nog steeds geen recht doet aan het (zeker aanvankelijk veronderstelde) belang daarvan. Concrete bezwaren zijn:

- voor de indiening van voorstellen was maar weinig tijd beschikbaar; voor de landsdelen was dat vanwege hun interne structuur extra knellend;

- ↪ de oproep van projectvoorstellen bood weinig tot geen houvast voor wat betreft de aard van relevante investeringsvoorstellen, hun 'nieuwheid' of additionaliteit, hun status in relatie tot met name geformaliseerd strategisch beleid en hun realisatietermijn;
- ↪ er is op geen enkele wijze voorzien in bestuurlijke regie; er was in wezen sprake van een technisch/ambtelijk bottom-up-proces, aselectief en ook qua beoordeling tot in het stadium van de bouwstenen van de ICES-brief van overwegend technisch-ambtelijke aard;
- ↪ het proces voldoet niet aan redelijke eisen van transparantie en democratische legitimatie;
- ↪ een periodiciteit van (afgezien van tussentijdse, incidentele besluiten) vier jaar voor brede investeringsronden biedt onvoldoende kansen voor beleidsvormingsprocessen die daarmee niet synchroon (kunnen) lopen (zoals de Vijn) en nodigt binnen het kader van die investeringsronden zelf uit tot subsidiegericht gedrag van de indieners van investeringsvoorstellen.

4 Balans

ICES heeft belangrijk bijgedragen aan de notie dat een welvarende en duurzame toekomst mede vraagt om collectieve, voorwaardenscheppende investeringen. Het lag voor de hand om daarvoor in elk geval de niet-structurele staatsinkomsten in te zetten, al kan de toekomst niet alleen dáárvan afhankelijk worden gesteld. De opkomst van een investeringsgerichte benadering paste voorts ook goed in een periode waarin het geloof in de waarde van een vooral regulerende overheidsplanning tanende was en het concept van de ondernemende overheid juist in opkomst. Dat concept kreeg tenslotte vooral in de jaren negentig de financiële wind van een hoogconjunctuur zodanig in de rug, dat pragmatisme en opportunisme het wonnen van zorgvuldigheid en kritische zin. ICES ontwikkelde zich tot een ruimhartige schaduwbeleids wereld als concurrent en substituut van de formele beleidsplanning, die sinds het ontstaan van de ICES juist weer aan betekenis won en zelf in toenemende mate een uitvoeringsgericht karakter kreeg. Dit laatste voor een deel echter wel op krediet met de ICES als onderpand; een onderpand dat inmiddels weinig waarde vast is gebleken.

Ook los daarvan vertoont het tot wasdom gekomen ICES-fenomeen belangrijke beperkingen en knelpunten. De geleidelijke en terechte verbreding van het welvaartsbegrip als achtergrond van het streven naar economische structuurversterking heeft ICES haar qua doelstelling onderscheidende karakter ontnomen. Het zeer onzekere budgettaire kader leidt voorts makkelijk, zoals ICES-3 nu ook illustreert, tot een onbalans tussen investeringsimpuls en proces. Het laagdrempelige loterijkarakter van de ICES lokt niettemin zoveel subsidiezoekers, dat een sterk vertechnocratiseerd selectie- en beoordelingsproces met een hoog achterkamertjesgehalte nodig is om de lawine aan investeringsvoorstellen beheersbaar te maken. Projectgerichtheid moet hierin redding brengen, maar wringt waar een meer integrale, programmatische en strategische inzet geboden is. Het ICES-proces is ten slotte te weinig selectief en bestuurlijk doordacht in de verhouding tussen wat noodzakelijk is op centraal en op decentraal niveau.

Het resultaat is een groslijst van grootschalige en kleinschalige investeringsvoorstellen zonder duidelijke status, een kwaliteitsoordeel daarover dat, zoals het kabinet zelf stelt, geen inzicht geeft in de betekenis ervan voor het strategisch regeringsbeleid en een financiële claim op een pot die naar het voorlopig inzicht van het kabinet leeg is. Daarmee is de rol van ICES als één van de kaders voor structureel rijksinvesteringsbeleid naar de opvatting van de raad uitgespeeld, in elk geval voor wat betreft ruimtelijk-relevante investeringen. Een beleidslevenscyclus loopt ten einde. Voor een ad hoc, ICES-achtig investeringskader is in de toekomst alleen nog plaats als 'impulsbudget' voor onvoorziene ontwikkelingen. Ook dát zal echter, wanneer het gaat om ruimtelijk-

relevante investeringen, organisatorisch geïntegreerd moeten worden in de bredere ruimtelijke planning. Bovendien zal een impulsbudget niet doorslaggevend mogen zijn voor de realisatie van strategische beleidsplannen.

Deel II: Naar een ruimtelijke investeringspolitiek

Was het primaire doel van ICES het investeren in de economie van de toekomst, een op z'n minst bijkomstig doel was om de intersectorale en interdepartementale barrières te doorbreken met de ontwikkeling van een breed en gecoördineerd of geïntegreerd investeringsbeleid. De organisatorische opzet en de toerusting van ICES waren daar weliswaar niet op berekend, maar het belang van dat bijkomstig doel is het waard om ernaar te blijven streven.

Een werkelijk gecoördineerde ruimtelijke politiek is bij uitstek geschikt als kader voor ruimtelijk-relevant investeringsbeleid, in samenhang met de meer regulerende en organiserende instrumenten van ruimtelijke politiek. In dit deel van het advies geeft de raad zijn uitgangspunten en perspectief voor de toekomstige ruimtelijke planning, toegespitst op het ruimtelijk-relevant investeringsbeleid. Daarin zal de klassieke, bijna 'sectorale' ruimtelijke ordening plaats moeten maken voor een ruimtelijke planning die meer gericht is op haar coördinerende taak dan op een optreden als een soort belangenbehartiger náást andere. Inhoudelijke ruimtelijke concepten blijven daarin belangrijk, maar het interdepartementaal en interbestuurlijk procesmanagement zal minstens zoveel aandacht moeten krijgen, wil een gecoördineerde ruimtelijke planning een politiek-bestuurlijke realiteit worden.

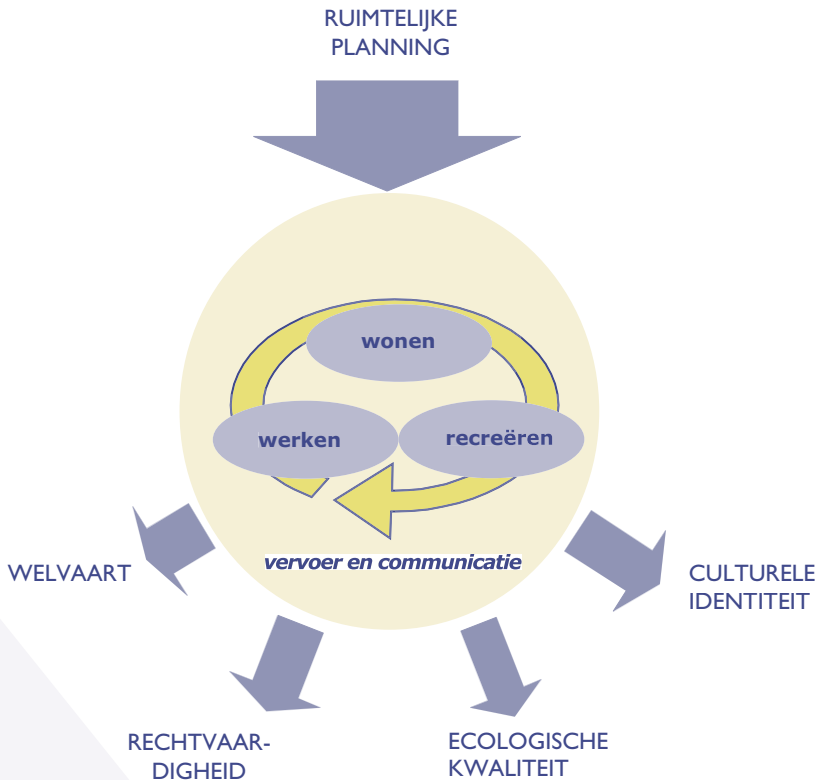
5 Algemene uitgangspunten

5.1 Ruimtelijke ordening en ruimtelijk relevante planning

Het ministerie van VROM is zeker niet het enige en kwantitatief ook niet het belangrijkste ‘spending department’ binnen het brede veld van ‘de ruimtelijke planning’ op rijksniveau. Effectieve en efficiënte ruimtelijke planning vraagt dan ook coördinatie zo niet integratie van het beleid op de verschillende ruimtelijk-relevante beleidsterreinen. Pleidooien voor ruimtelijke ontwikkelingspolitiek impliceren, dat die coördinatie of integratie niet alleen op strategisch maar ook op operationeel niveau gestalte moet krijgen.

Het aloude begrippenkader van de sector- en facetplanning als duiding van de verhouding tussen de verschillende beleidsterreinen schiet tekort, althans wanneer dit wordt opgevat als de uitdrukking van een hiërarchische verhouding tussen ruimtelijke ordening als integratiekader enerzijds en de ruimtelijk-relevante terreinen van sector-beleid anderzijds. De in eerdere raadsadviezen²⁵ geschetste vier ‘optieken’ van ruimtelijk beleid – de economische, de sociale, de ecologische en de culturele – zijn niet het exclusieve domein van de ruimtelijke ordening, maar zijn evenzeer object van sectorbeleid en van andere, ‘concurrerende’ integratiekaders, zoals het milieubeheer, het financieel beleid en het sociaal beleid. Voor de organisatie van de overheidsplanning zou naar de mening van de raad dan ook niet zozeer een onderscheid in optieken bepalend moeten zijn, maar het handelingsobject – het aangrijpingspunt voor beleid – en het handelings-instrumentarium. Zo heeft het zin om een structuur- of bestemmingsplan in nauwe samenhang met bijvoorbeeld een gemeentelijk ISV-programma vorm te geven, niet omdat beide gericht zijn op verbetering van de leefomgeving – een sociaal plan kan daar immers evenzeer op gericht zijn – maar omdat beide ingrijpen in de fysieke omgeving van een stad of stadsdeel. Zo ook heeft het zin om het nationaal ruimtelijk ordenings-beleid in nauwe samenhang met bijvoorbeeld het NVVP vorm te geven, niet omdat beide (onder andere) gericht zijn op versterking van de Nederlandse economie – het beleid met betrekking tot de kennisinfrastructuur is dat ook – maar omdat beide ingrijpen in de ruimtelijke hoofdstructuur van ons land. Kortom, er is aanleiding om het taakveld *omgeving* (ruimtelijke ordening, infrastructuurplanning, inrichting natuur, ruimtelijke elementen van milieubeheer, en dergelijke) binnen het overheidsbeleid als geheel op te vatten als een samenstel van inhoudelijk sterk op elkaar betrokken beleidsterreinen, waaraan een brede ‘ruimtelijke planning’ richting geeft. Navolgende afbeelding illustreert dit.

²⁵ Onder andere in: *Sterk en mooi platteland; advies over strategieën voor de landelijke gebieden*, par. 1.2.2, advies 015, VROM-raad, Den Haag, 1999.



Binnen de ruimtelijke planning (= ruimtelijk-relevante planning) is de positie van de ruimtelijke ordening (vooral gericht op inspirerende ruimtelijke concepten en de inzet van regulering als beleidsinstrumentarium) een bijzondere. De ‘optieken van ruimtelijk beleid’ maken echter reeds duidelijk, dat ook in die rol moet worden teruggegrepen op meer algemene waarden van overheidsbeleid. Daarmee is de ruimtelijke ordening slechts ‘een’ speler in de ruimtelijke beleidsarena, die zich vooral door overtuiging, door de kracht van integraal-territoriale analyses en concepten én door het regulerend instrumentarium van met name de Wet op de ruimtelijke ordening moet laten gelden, maar altijd in samenspel en zonodig in strijd met andere.

Wellicht kunnen vraagtekens worden geplaatst bij de *afbakening* van een zo brede ruimtelijke planning. Een object van ruimtelijke planning kan immers evenzeer object van heel andere terreinen van overheidsplanning zijn. Zo kunnen educatieve of culturele topvoorzieningen belangrijke ruimtelijke consequenties hebben en daarom als ruimtelijk-relevant object van overheidsplanning worden aangemerkt, terwijl zij onmiskenbaar óók van belang zijn uit een oogpunt van kennisbeleid of cultuurpolitiek. Hier valt aan een zeker pragmatisme niet te ontkomen. Uiteindelijk hangt ‘alles met alles’ samen. Om organisatorische redenen moet de overheidsplanning in hanteerbare brokken worden verdeeld. De kunst is om een zodanige verdeling te kiezen, dat relatief sterk op elkaar

inwerkende overheidsinterventies worden samengebracht en de scheidslijnen in de overheidsplanning worden getrokken door relatief ijle ruimten tussen de verschillende terreinen van overheidsbeleid. Uiteindelijk zullen de scheidslijnen in detail moeten worden bepaald binnen het kader van de beleidsplanning zelf. Zo zal de identificatie van ruimtelijk-relevante investeringen onmiskenbaar pragmatisch moeten plaatsvinden door deze als zodanig te benoemen in ruimtelijke plannen. Planprocedures en de noodzaak tot afspraken over de inzet van investeringsmiddelen bieden voldoende waarborgen voor de nodige terughoudendheid op dit punt en voor afstemming over de grenzen van de ruimtelijke planning heen. Overigens zal dit het project- en programmadenken in de ruimtelijke planning versterken. De raad beschouwt dit als winst, omdat dit dwingt tot operationalisering van de algemene ruimtelijke concepten en van de hoofdlijnen van het ruimtelijk-relevant beleid.

5.2 Investeren of reguleren?

Het regulerend handelen van de ruimtelijke ordening is traditioneel een belangrijk element van de ruimtelijke planning en zal dat ongetwijfeld ook blijven. De maatschappelijke acceptatie van regulering als sturingsinstrument heeft echter zijn beperkingen. Vaak wordt het slechts geaccepteerd als middel om reeds lopende processen/trends te codificeren en daarmee bijvoorbeeld ‘free-riders-gedrag’ tegen te gaan. Regelgeving is dan het sluitstuk van een beleid waarvoor reeds voldoende maatschappelijk en bestuurlijk draagvlak bestaat. Regelgeving is lang niet altijd bruikbaar als middel om wezenlijke veranderingen teweeg te brengen, ten koste van grote belangen. Zeker in de voor ons land zo kenmerkende consensuscultuur hebben wezenlijke koersveranderingen een prijs. Partijen die worden getroffen zullen in veel gevallen en tot op zekere hoogte gecompenseerd moeten worden. Een van de manieren om dat te doen is met geld.

Ook vanuit het functioneren van de markt gezien is er behoefte aan geld als beleidsinstrument. De levensduur van investeringen in de fysieke omgeving is vaak te lang en de mogelijkheden voor kostenverhogende beleidsconcepten zijn vaak te beperkt. Dit laatste is met name het geval, wanneer de markt goedkopere alternatieven heeft waarvan de aantrekkingskracht niet door regulering, fiscale maatregelen of beprijzing kan worden verminderd (bijvoorbeeld bij het streven naar meervoudig ruimtegebruik). Marktregulering heeft derhalve zijn beperkingen. Bij herstructureringsprojecten is de bandbreedte in de rendementsramingen voorts vaak zodanig groot, dat de risico’s niet meer alleen privaat gedragen kunnen worden.

Kortom, ruimtelijke planning kan zonder overheidsinvesteringen niet altijd en overall effectief worden gemaakt. In de ruimtelijk-relevante sectorplanning is dat al lang een geaccepteerd gegeven, voor ‘de ruimtelijke ordening’ als zodanig blijkt dat minder

vanzelfsprekend. Het CPB²⁶ merkt hierover op dat ‘de ruimtelijke ordening (...) primair als taak (heeft) om de verschillende wensen vanuit thematische of sectorale invalshoek op een goede manier te integreren. Het RO-beleid is vooral regulerend van aard, investeringen vinden plaats via vele departementale begrotingen’. Toch komt datzelfde CPB²⁷ wél tot een investeringsrol voor de overheid als het gaat om ‘het versterken van de kwaliteit van de leefomgeving’ of ‘het versterken van de landschappelijke kwaliteit’. De hier aan de orde zijnde kwaliteitsdoelen lijken niet ten principale, maar slechts qua ruimtelijke schaal te verschillen van die van ‘de ruimtelijke ordening’. De overwegingen van het CPB worden dan ook niet erg duidelijk, maar lijken verband te houden met de rol van marktpartijen. Op het (impliciet) naar het lijkt hoger geachte schaalniveau van ‘de ruimtelijke ordening’ lijkt de markt afwezig en lijkt slechts een afweging aan de orde te zijn tussen sectorale en integrale (i.c. RO-)investeringen. Het CPB kiest hier voor sectorale investeringen. De ruimtelijke ordening op hogere schaalniveaus heeft in deze gedachte geen ‘eigen’ geld nodig. Op lagere schaalniveaus daarentegen spelen in de gedachtegang van het CPB ook marktpartijen een rol. De kosten van een kwaliteitsimpuls kunnen daar op grond van de ook hiervoor al genoemde overwegingen niet altijd aan worden doorberekend. Op dat schaalniveau kan het CPB zich kennelijk wél voorstellen dat de ruimtelijke ordening als zodanig financieel bijspringt.

Volgens een andere benadering zou ‘de ruimtelijke ordening’ als zodanig over eigen substantiële budgetten moeten kunnen beschikken om in het spel van onderhandelen en coalitievorming met marktpartijen én overheidssectoren een gelijkwaardige rol te kunnen spelen. Hierbij zijn echter, met name in de relatie met overheidssectoren, belangrijke kanttekeningen te plaatsen. Het afzonderlijk vrijmaken van geld voor de ‘slagroom op de taart’ zet een rem op de internalisatie van ruimtelijke overwegingen in het sectorbeleid en draagt daardoor niet bij aan efficiënt overheidsinvesteringsbeleid.

Volgens weer een andere benadering zou een specifiek RO-budget gericht moeten zijn op *toevoeging* van ruimtelijke kwaliteit, terwijl kwaliteits*verlies* zou moeten worden toegerekend aan de veroorzaker (bijvoorbeeld bij uitbreiding van infrastructuur). De raad gelooft niet dat dit een werkbaar onderscheid is. Het kwaliteitsbegrip is daarvoor te diffuus, onvoldoende scherp te normeren en onvoldoende eenduidig in financiële termen te kwantificeren. Daarnaast zullen ruimtelijke ingrepen veelal zowel elementen van kwaliteitswinst (bijvoorbeeld het verbeteren van de bereikbaarheid) als kwaliteitsverlies (bijvoorbeeld aantasting van de leefomgeving) in zich bergen, waardoor het afrekenen verder bemoeilijkt wordt.

²⁶ *Mogelijkheden en beperkingen van overheidsinvesteringen: analyse ten behoeve van de Verkenning Economische Structuur*, paragraaf 3.3.2, Centraal Planbureau, september 2001.

²⁷ *Idem* (par. 3.3.3).

Alles overziende is de raad van mening dat ruimtelijke kwaliteit uiteindelijk slechts kan worden bepaald in termen van een samenhangende, aantrekkelijke visie. De verantwoordelijkheid voor de daarvoor noodzakelijke investeringen zal enerzijds door regulering bij marktpartijen moeten worden gelegd en anderzijds door beleidscoördinatie bij overheidssectoren. Een sectoroverstijgend, ruimtelijk kwaliteitsbudget is slechts verdedigbaar in samenhang met marktregulering, hetzij als aanvulling daarop, hetzij als middel daartoe. In het laatste geval is misschien hier sprake van regulering in zuivere zin, maar gaat het om het effectief maken van de hefboomwerking van overheidsinvesteringen. Een en ander is voornamelijk op lokaal en regionaal niveau aan de orde. In die zin sluit de raad aan bij de (geïnterpreteerde) opvatting van het CPB. Om het lokaal en regionaal bestuur van de noodzakelijke financiële middelen te voorzien kan er overigens, naast bijvoorbeeld het grondbeleid, behoefte bestaan aan rijksbijdragen, maar ook deze zullen dan in de visie van de raad binnen het kader van een samenhangende (lokale of regionale) ruimtelijke planning tot besteding moeten komen. Dit impliceert gebundelde rijksbijdragen aan strategische gebiedsplanung op decentraal niveau. In het vervolg van dit advies zal blijken dat de raad hierbij met name het regionale niveau op het oog heeft.

Het voorgaande is niet alleen van belang voor de toekomst van de ICES, maar ook van het Budget Investerings Ruimtelijke Kwaliteit (BIRK) en een eventueel omvangrijker Fonds ter versterking van de ruimtelijke kwaliteit en structuur, waartoe in de Tweede Kamer een initiatiefvoorstel is ontwikkeld. De eventuele voeding van deze fondsen vanuit een openruimteheffing doet aan een oordeel over dergelijke fondsen niet wezenlijk toe of af. De raad mist nog een duidelijke filosofie ten aanzien van deze fondsen in relatie tot de investeringsverantwoordelijkheden van andere actoren in de ruimtelijke planning en het ruimtelijk schaalniveau van de ontwikkelingsopgaven die ermee bekostigd moeten worden. In elk geval is de hiervoor geschetste benadering van de raad daarin nog niet herkenbaar. In het vervolg van dit advies komt de raad dan ook tot aanpakvoorstellen die in een andere richting gaan.

Een korte opmerking tot slot. Het voorliggende advies is sterk gericht op de betekenis en de organisatie van het ruimtelijk-relevant *investerings*beleid. De raad doet daarmee niet af aan de betekenis van het regulerend instrumentarium van de ruimtelijke ordening, vooral voor de ruimtelijke beheersplanung.

5.3 Ruimtelijke samenhangen

In publicaties van de rijksoverheid en de planbureaus met betrekking tot ICES-beleidspakketten wordt het belang van een samenhangende beschouwing van investeringsprojecten onderling en van investeringen enerzijds en meer regulerende beleidsinstrumenten anderzijds onderkend.²⁸ Tegelijk wordt dat belang ook wel gerelativeerd en is de doorwerking van dat belang in het ICES-proces beperkt. De raad wil echter benadrukken dat de effectiviteit van fysieke investeringen gevoelig is voor de ruimtelijke structuur waarbinnen investeringen plaatsvinden. Tegelijk wordt die structuur zelf beïnvloed door investeringsprojecten. De vraag op welk ruimtelijk schaalniveau de aansturing van investeringsprojecten en flankerende afstemmingen het beste kan plaatsvinden vereist analyse van de aard en de ruimtelijke schaal van samenhangen.

Dergelijke analyses geven zelden eenduidige conclusies. Ruimtelijke interacties vinden op zeer verschillende schaalniveaus plaats, variëren in de tijd en komen steeds meer tot stand onder invloed van de door het vervoers- en communicatienetwerk bepaalde *bereikbaarheid* in plaats van door ruimtelijke *nabijheid*²⁹. Zware infrastructuur bepaalt in hoge mate de ruimtelijke interacties en daarmee de effectiviteit van investeringen in zowel die infrastructuur zelf als in de daarmee ontsloten locaties. Zo is de effectiviteit van investeringen in het nationale wegennet sterk afhankelijk van de invulling van de regionaal en lokaal daarop aangesloten locaties. Bovendien is de effectiviteit van investeringen in het nationale wegennet afhankelijk van het gecombineerd gebruik daarvan door (inter)nationaal, regionaal en lokaal verkeer. Omgekeerd wordt de effectiviteit van lokale investeringen sterk bepaald door concurrentie en specialisatie binnen het marktgebied waarin investeringen functioneren en dat op zijn beurt weer wordt bepaald door het vervoers- en communicatienetwerk (structuur, capaciteit en kwaliteit).

Het gecombineerd gebruik van infrastructuur voor met name fysiek vervoer op verschillende schaalniveaus én de markteffecten van investeringen verlangen dan ook het gelijktijdig in beschouwing nemen van verschillende schaalniveaus. De sturing van zo'n gelaagd systeem van ruimtelijke interacties is geen eenvoudige opgave en het is lastig om te bepalen welke bestuurslaag daarvoor het primaat moet hebben. Voor enkele hooggespecialiseerde activiteiten zijn internationale, intermetropolitane netwerken het speelveld. Voor economische activiteiten met interregionale markten is vooral de nationale corridorstructuur relevant. De krachtigste economische en sociale interacties en concurrentie- en specialisatie-effecten doen zich in het algemeen echter voor op het schaal-

²⁸ Zie: *Kiezen of Delen*, CPB, Den Haag 1998; *Verkenning Economische Structuur*, Ministerie van Economische Zaken, Den Haag 2001; *Mogelijkheden en beperkingen van overheidsinvesteringen*, CPB, Den Haag 2001.

²⁹ Zie: *Ruimtelijke ontwikkelingspolitiek*, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Den Haag 1998.

niveau van stedelijke netwerken, oftewel dagelijkse marktgebieden³⁰. Ook de WRR³¹ komt in feite tot die conclusie en concentreert zich daarom op het regionale niveau als speelveld voor de ruimtelijke ontwikkelingsplanning. De grote invloed van externe effecten op het nut van fysieke investeringen in het verband van stedelijke netwerken verlangt vooral op dat ruimtelijke niveau integrale planvorming en regie, waarbij met name de driehoek bereikbaarheid, ruimtelijke inrichting en stedelijke vitaliteit in het geding is. Dat is niet alleen noodzakelijk voor typisch regionale investeringen, zoals regionetten, maar ook nuttig voor investeringen in nationale hoofdstructuren. De nationale hoofdinfrastructuur is een zaak van het Rijk, maar het Rijk kan niet effectief opereren zonder mederegisseurs vanuit de grote stedelijke netwerken, omdat vooral op dat niveau externe invloeden inwerken op de effectiviteit van investeringen in de hoofdstructuur.

Waar veel externe effecten rond investeringen spelen, werkt eenzijdige en gedetailleerde sturing van bovenaf slecht. Binnen de hoofdlijnen van het strategisch rijksbeleid zal er ruimte moeten zijn voor een flexibele inzet van rijksinvesteringsmiddelen op regionaal niveau, gestuurd door middel van een krachtige regie op het niveau van stedelijke netwerken. Naast de efficiency- en kwaliteitswinst die aldus kan worden behaald, kunnen in dit ontwikkelingsmodel tevens relatief veel mogelijkheden voor meekoppeling van private investeringen worden benut. Daardoor wordt het hefboomeffect van overheidsinvesteringen versterkt.

Het voorgaande geldt voor de samenhangen binnen stedelijke netwerkstructuren, bestaande uit de vervoers- en communicatienetwerken zelf en de daarmee ontsloten stedelijke locaties. De contramal van die stedelijke netwerkstructuren wordt gevormd door gebieden die daar geen sterke functionele relaties mee hebben en waarbinnen direct nabuurschap van de verschillende vormen van stedelijk ruimtegebruik functioneel minder belangrijk is. De WRR³² spreekt van 'een 'archipel van enclaves' van relatief afgescheiden woon- en werklocaties'. De wederzijdse beïnvloeding van de daarin aanwezige, naburige, maar functioneel zwak gerelateerde functies verloopt vooral indirect, via zuivere, niet uit marktwerking voortkomende externe effecten³³. Hetzelfde geldt voor de wederzijdse beïnvloeding van functies binnen en buiten de netwerkstructuren. Veelal gaat het om de bekende, negatieve externe effecten die leiden tot hinder, verstoring en aantasting van getroffen functies, maar die externe effecten kunnen ook positief zijn, bijvoorbeeld wanneer een ontwikkelingslocatie extra waarde krijgt bij een groene omge-

³⁰ Een meer precies en wetenschappelijk begrip is het *daily urban system*. Zie Tordoir, P.P., 'The Randstad Project. The creation of a metropolitan economy'. In: S. Musterd & W. Salet (eds), *Amsterdam Human Capital*. Amsterdam 2002.

³¹ *Ruimtelijke ontwikkelingspolitiek*, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Den Haag 1998.

³² *Ruimtelijke ontwikkelingspolitiek*, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Den Haag 1998.

³³ Een 'tussengeval' is speculatie, waarbij grond- en onroerendgoedeigenaren van nu (nog) ongerelateerde bestemmingen vooruit lopen op directe invloeden en marktwerking in de toekomst.

ving. Weliswaar neemt het belang van dergelijke waarden voor woon- en werkgebieden toe met de welvaartsontwikkeling, maar het indirecte karakter van de relatie verhindert in de meeste gevallen directe kruisverbanden in de sfeer van financiering en beheer.

Overigens kan de ruimtelijke structuur niet alleen beschreven worden in termen van stedelijke netwerkstructuren en de contramal daarvan. Zo hebben groenblauwe structuren met bijbehorende gebiedsfuncties hun eigen netwerkgebondenheid en contramallen. Beleidsanalytisch is dat zéker van belang, maar voor de betekenis van investeringen als instrument van overheidsbeleid lijkt dat veel minder het geval. Alleen in het verband van de stedelijke netwerkstructuren hebben overheidsinvesteringen een overwegend stimulerende en marktregulerende functie, waarvan de effectiviteit sterk afhankelijk is van marktwerking binnen die netwerkstructuren. Binnen de contramal daarvan én binnen de niet-stedelijke netwerkstructuren – bijvoorbeeld de ecologische structuur – is marktstimulering en -regulering nauwelijks aan de orde, de toeristisch-recreatieve structuur wellicht uitgezonderd. Overheidsinterventies zullen daar een overwegend regulerend karakter kunnen hebben. Eventuele overheidsinvesteringen zullen daar niet zozeer gericht zijn op sturing van de markt alswel op het direct veilig stellen van collectieve waarden. Dergelijke overheidsinterventies zijn van overwegend lokaal en regionaal niveau en dienen dan ook op dat schaalniveau, gebiedsgericht vorm te krijgen. Daarmee dragen deze interventies tevens bij aan ruimtelijke differentiatie.

Conclusie van de raad is, dat fysieke investeringen in stedelijke netwerkstructuren hun eigen specifieke, marktgestuurde samenhangen hebben en vanuit die optiek geoptimaliseerd moeten worden. Die netwerkstructuren kennen weliswaar uiteenlopende schaalniveaus en roepen daardoor onmiskenbaar de behoefte aan verticale beleidscoördinatie op, maar het zwaartepunt van die netwerkstructuren ligt op het niveau van de regionale stedelijke netwerken. Het daarmee verbonden investeringsbeleid op het niveau van de stedelijke netwerken dient zich vooral te richten op maximalisering van de positieve externe effecten rond investeringen. Buiten de stedelijke netwerkstructuren daarentegen is gebiedsgerichte regie vooral nodig voor het minimaliseren van negatieve externe effecten en het voorzien in collectieve, door de markt verwaarloosde waarden. Behalve investeringen zijn daarvoor vooral ook regulerende beleidsinstrumenten van belang. De schaal waarop deze regie gestalte moet krijgen is, evenals bij de netwerkregie, primair regionaal, maar de analytische basis van die regie verschilt daar sterk van en de noodzaak van verticale beleidsafstemming is buiten de stedelijke netwerkstructuren veel minder.

5.4 Van projectplanning naar gecoördineerde planning

Het overwegend projectgerichte karakter van ICES ondergraaft het belang van samenhangende planning en werkt bovendien centralisatie in de hand. Er is behoefte aan gecoördineerde investeringsstrategieën die de uitkomst zijn van gebiedsgerichte (horizontale) en netwerkgerichte (zowel horizontale als vooral verticale) regie. Het zwaartepunt daarvan ligt, zoals gesteld in paragraaf 5.3, op regionaal niveau.

De aanzetten daartoe door de recente landsdelige aanpak en de inbreng daar van uit in ICES-3 schieten om verschillende redenen tekort:

- ↪ er is ook op dat niveau slechts in beperkte mate sprake van afgewogen, integrale gebiedsvisies;
- ↪ ook hier levert het projectmatige karakter van ICES belangrijke beperkingen;
- ↪ de landsdelen vormen bestuurlijk en geografisch geen zinvolle en werkbare eenheden;
- ↪ het onderscheid tussen centrale en decentrale verantwoordelijkheden is onvoldoende bepaald;
- ↪ het ontbreken van een helder en geïntegreerd budgettair kader levert onvoldoende prikkels voor een kritische afweging van prioriteiten;
- ↪ de landsdelen bieden geen passend territoriaal kader voor een vereveningsbeleid dat optimaal gebruik maakt van de draagkracht van de markt (overigens schiet het vereveningsinstrumentarium daarvoor ook nog tekort).

Uit overwegingen van ruimtelijk kwaliteitsbeleid, subsidiariteit van bestuur en een hanteerbaar, transparant en politiek-beheersbaar rijksinvesteringsbeleid is de raad voorstander van een zo groot mogelijke regionalisatie van het rijksinvesteringsbeleid. Deze zal vorm kunnen krijgen in brede doeluitkeringen ten behoeve van integrale, regionale plannen en daarvan afgeleide investeringsprojecten. De programmatische aanpak in diverse Europese landen naar het model van de Europese structuurfondsen kan als voorbeeld dienen, zij het zonder de daarmee verbonden, loodzware verantwoordingsbureaucratie. Wel zal het Rijk strategische doelen moeten stellen, waarop de regio's ook afgerekend moeten kunnen worden. Naast de 'trekkingsrechten' die dergelijke fondsen voor de regio's opleveren zullen er bovendien eigen bestedingsambities moeten zijn waarmee het Rijk inhoud geeft aan zijn eigen verantwoordelijkheid voor de uitvoering van nationale plannen. Rijksbesluiten over regionale projecten zijn in deze benadering echter niet meer aan de orde.

6 Perspectieven

6.1 Nationale en regionale competenties

Een primaat voor geïntegreerde regionale planning mede als basis voor investeringsbesluiten neemt niet weg, dat een aantal investeringsbesluiten toch onmiskenbaar van overwegend interregionaal of zelfs internationaal belang is. In projectorganisatietermen vertaalt dit zich in de positionering van het opdrachtgeverschap. Bij het opdrachtgeverschap hoort een brede, intersectorale afweging, ook budgettair. Vanuit die opvatting is regionalisatie op te vatten als regionalisatie van het opdrachtgeverschap én van de budgettaire mogelijkheden om dat opdrachtgeverschap in zekere vrijheid, dat wil zeggen binnen de algemene kaders van het rijksbeleid, uit te oefenen. Ligt het budgetrecht echter op rijksniveau, dan kan er op regionaal niveau hooguit sprake zijn van gedelegeerd opdrachtgeverschap, dat geen bestuurlijke ruimte laat voor een afweging ten principale (over nut en noodzaak van een investering). Slechts in de uitwerking en detaillering kan er nog enige afwegingsruimte zijn.

In het belang van een samenhangende en volledig afgewogen besluitvorming over fysieke investeringen in territoriale context pleit de raad voor een duidelijker scheiding van verantwoordelijkheden tussen de bestuurslagen in termen van integraal opdrachtgeverschap en met zo min mogelijk gemengde financiering. Algemeen toepasbare, eenduidige criteria zijn daarvoor echter niet te geven. Bij projecten van nationaal belang kan gedacht worden aan projecten die van invloed zijn op de internationale positie van Nederland danwel vanwege de schaal van hun effecten of fysieke verschijningsvorm om coördinatie op nationaal niveau vragen. In de fysieke verschijningsvorm zal dit veelal wel duidelijk zijn wanneer althans het als zodanig gedefinieerde project evident ondeelbaar is, maar over de schaal van de effecten zal in veel gevallen discussie mogelijk zijn. Bij de concretisering van de begrippen nationaal en regionaal valt aan een zeker pragmatisme dan ook niet te ontkomen. Binnen het kader van de ruimtelijke planning op nationaal niveau zullen de strategische projecten van nationaal belang als zodanig moeten worden aangewezen. Een aanzienlijk deel van de ICES-projecten zal daar dan overigens buiten vallen.

Een voorbeeld van een selectiever nationale planning is de onlangs door VNO-NCW uitgebrachte visie op de ruimtelijk-economische hoofdstructuur tot 2020³⁴. Zonder te oordelen over de inhoudelijke merites van deze visie kan men stellen dat langs die weg een scherpere aanduiding van rijksverantwoordelijkheden mogelijk is en dat het Rijk aldus gesteld wordt voor de noodzaak van een scherpere prioriteitenstelling bij de besteding van rijksmiddelen.

³⁴ *Ruimte voor economie*, VNO-NCW, Den Haag, 2002.

De raad verwacht van een nadrukkelijker afweging van rijks- en regionale verantwoordelijkheden per saldo een verschuiving van het zwaartepunt in de fysieke planning naar de regio. Zonder naar volledigheid te streven noemt de raad enkele voorbeelden.

De investeringskant van het rijksbereikbaarheidsbeleid bevat nog teveel in wezen lokale en regionale projecten. De voorgenomen verhoging van de investeringslimiet in de GDU is een belangrijke stap in de goede richting, maar zal uiteraard wel gepaard moeten gaan met een passende verhoging van de GDU zelf.

Ook in de sfeer van transformatieprocessen in het landelijk gebied is er aanleiding voor verdergaande regionalisatie. De veelheid aan gebiedscategorieën en sectorale subsidie- en financieringsregelingen, alsmede de rijksverantwoordelijkheid voor uitvoering van belangrijke elementen van het beleid voor het landelijk gebied belemmert de ten principale regionale verantwoordelijkheid voor regionale zaken en is dermate ondoorzichtig dat zelfs een kritische bezinning op de verantwoordelijkheidsverdeling tussen Rijk en regio daardoor belemmerd wordt. De raad sluit op dit punt aan bij opvattingen van de Raad voor het Landelijk Gebied³⁵ en het rapport Geelhoed³⁶.

In de sfeer van stedelijke inrichting ten slotte plaatst de raad kanttekeningen bij de projectgerichte rijksinzet die naast het ICES onder andere gestalte krijgt in het kader van de NSP (voor sleutelprojecten), de IPSV en recentelijk ook het BIRK. Nog afgezien van de vraag of schaarse middelen via deze vormen van cofinanciering zonder opdrachtgeverschap wel optimaal kunnen worden ingezet, dreigt ook hier een nodeloos centrale (mede)besluitvorming. De raad vindt, dat centrale (co)financiering van lokale en regionale projecten met meer kritische zin en vóóraf vanuit de nationale planning verantwoord moet worden. Ook dáárvan verwacht de raad per saldo een verschuiving in verantwoordelijkheid naar de regio's.

De door de raad bepleite verzwaring van de regionale planning zal overigens ook van onderóp moeten komen en wel op het gebied van de stedelijke vernieuwing en het grote-stedenbeleid. Gezien de aard van de in dat kader aan de orde zijnde problematiek en de schaal waarop afwegingen dienen plaats te vinden, worden de bestuurlijke grenzen van de rechtstreekse ISV-gemeenten en de GSB-gemeenten steeds knellender en vormt de scheiding tussen rechtstreekse en niet-rechtstreekse gemeenten in het kader van het ISV steeds meer een belemmering. De raad pleit voor regionalisatie van (de fysieke componenten van) beide fondsen.³⁷

³⁵ *Reactie op deel 3 van de vijfde nota: 'Ja, mits ...',* briefadvies over Vijno, uitgebracht aan de Tweede Kamer, Raad voor het Landelijk Gebied, februari 2002.

³⁶ *Op schaal gewogen; regionaal bestuur in Nederland in de 21^e eeuw*, IPO, Den Haag, febr. 2002.

³⁷ Zie ook: *Grottestedenbeleid, voortzetten en verbouwen*, advies 030, VROM-raad, Den Haag 2001.

6.2 Organisatie van investeringskaders

In het voorgaande heeft de raad de nadruk gelegd op het belang van wat men zou kunnen noemen een *sterkere stratificatie* van de ruimtelijke planning: enerzijds een versterking van de coördinatie per bestuursniveau en anderzijds een meer strategische, verticale sturing, zonder detailbemoeiing in de sfeer van projecten. Deze lijn doortrekend naar de wijze waarop de besluitvorming over de noodzakelijke inzet van collectieve middelen plaatsvindt, is er aanleiding voor een herstructurering van de bestaande investeringskaders. Daarin zal een scherper onderscheid moeten worden gemaakt tussen investeringsmiddelen voor de ruimtelijke planning op rijksniveau en op regionaal niveau. Vanwege een verschil in netwerkgerichtheid en gebiedsgerichtheid én de verschillende geaardheid van typen regionale opgaven neigt de raad er bovendien toe om voor het regionaal planningsniveau onderscheid te maken tussen regionale investeringsmiddelen voor *stedelijke netwerken* en voor *plattellandsgebieden*. In de uitwerking van deze gedachte zal het schaalniveau van de hiervoor te selecteren stedelijke netwerken en de bestuurlijke organisatie op regionaal niveau (zie verder paragraaf 6.5) een belangrijke rol moeten spelen.

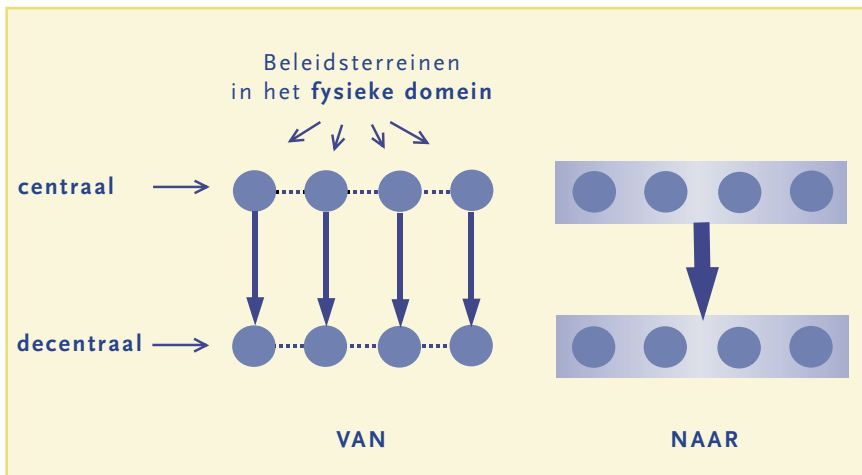
Voor de financiering van regionale investeringen zijn overigens zeer uiteenlopende vormen mogelijk, variërend van *centrale projectfinanciering* aan het ene en *algemene uitkeringen* uit het provinciefonds of een regiofonds aan het andere uiterste. Tussenvormen zijn (sectorale) *gebundelde doeluitkeringen* zoals de bestaande GDU voor verkeers- en vervoersprojecten en (intersectorale) *strategische programmafinanciering* zoals de bestaande ISV- en GSB-financiering alsook, zij het in een andere opzet, onvoldoende breed en onvoldoende verplichtend, de VINEX-uitvoeringscontracten. In de uitwerking zijn bovendien nadere keuzen mogelijk. Zo kunnen intersectorale financieringsvormen wel of niet de sectorale verantwoordelijkheid voor budgetinbreng en/of budgettoewijzing in stand houden. In het laatste geval is in feite sprake van een procedureel gecoördineerde budgettoewijzing. Voorts kan wel of niet gekozen worden voor financiering bij wijze van cofinanciering. Brede, het projectniveau overstijgende uitkeringen kunnen tenslotte bepaald worden op basis van objectieve grondslagen c.q. gebiedskenmerken óf op basis van concrete plannen en onderhandeling daarover.

De raad pleit voor een **groeiproces** langs realistische stappen in de richting van meer decentrale verantwoordelijkheid voor de ruimtelijke planning op regionaal niveau. Dit betekent dat van centrale projectfinanciering bij projecten van regionaal-strategisch belang – het ene uiterste van het bovenstaande spectrum van financieringsmodellen – zo snel mogelijk afscheid moet worden genomen. Ook het andere uiterste, decentralisatie via wijziging van de algemene uitkeringen en de introductie van een regiofonds, heeft niet de voorkeur van de raad. Sturing op regionale investeringen moet mogelijk blijven. De tussenvorm van de gebundelde doeluitkeringen ten slotte biedt weliswaar

ruimte voor een decentrale afweging binnen de sector, maar niet voor een gebiedsgewijze afweging in zijn volle breedte.

Het door de raad bepleite groeiproces zal zich voor wat betreft de *regionale* planningsopgaven derhalve moeten richten op wat hiervoor is genoemd een systeem van strategische programmafinanciering en wel als vorm van cofinanciering. Daarmee houdt het Rijk zich verre van projectfinanciering en/of inhoudelijke sturing op projectniveau. Daarentegen stelt het Rijk daarmee wel degelijk strategische doelen c.q. outputgerichte prestatie-eisen, waarop de regio's ook kunnen worden afgerekend.

Een stelsel van programmafinanciering is in de visie van de raad met name van belang in de relatie tussen Rijk en regio's. Een dergelijk stelsel reduceert de rijksbemoeying met typisch regionale vraagstukken en dwingt tegelijk tot een meer geïntegreerde en op maatschappelijke samenhangen afgestemde ruimtelijke planning op het daarvoor meest aangewezen schaalniveau: dat van de regio. Men kan echter niet het zwaartepunt bij de regionale planning leggen en tegelijk zwaar inzetten op vergaande integratie van de ruimtelijke planning op nationaal niveau. Alomvattende integratie op alle schaalniveaus zou een ondragelijke coördinatielast geven en een rigide samenstel van plannen opleveren. Vanuit het primaat van de integrerende ruimtelijke planning op regionaal niveau én op bestuurlijke gronden is de raad geneigd om de integratie ambities op het nationale planningniveau, in de visie van de raad dus primair betrokken op de nationale hoofdstructuur, minder zwaar aan te zetten. Derhalve niet één investeringsbudget nationale ruimtelijke hoofdstructuur of iets dergelijks, maar een stelsel van gecoördineerde strategische planning en dito projectfinanciering op *rijksniveau* binnen een budgettair 'kader' dat zal kunnen blijven bestaan uit een samenstel van verschillende, zij het gecoördineerd ingezette budgetten.



Tegen deze achtergrond dient de discussie over de toekomstige organisatie van het ruimtelijk *rijks* investeringsbeleid gericht te worden op de vormgeving van de volgende drie doelgerichte investeringsstromen:

1 investeringskader nationale ruimtelijke hoofdstructuur

De nationale ruimtelijke hoofdstructuur betreft die elementen van het nationale blauw-groene netwerk (inclusief nationale EHS en nationale landschappen), de nationale infrastructuur (inclusief logistieke knooppunten en mainports), de nationale agrarische hoofdstructuur, de nationale stedelijke netwerken (waaronder de sleutelprojecten) én de topvoorzieningen (onderwijs, cultuur, en dergelijke) ten aanzien waarvan het Rijk als (mede-)opdrachtgever optreedt. Bij de uitwerking van de nationale ruimtelijke hoofdstructuur is een goede internationale inbedding een belangrijk aandachtspunt.

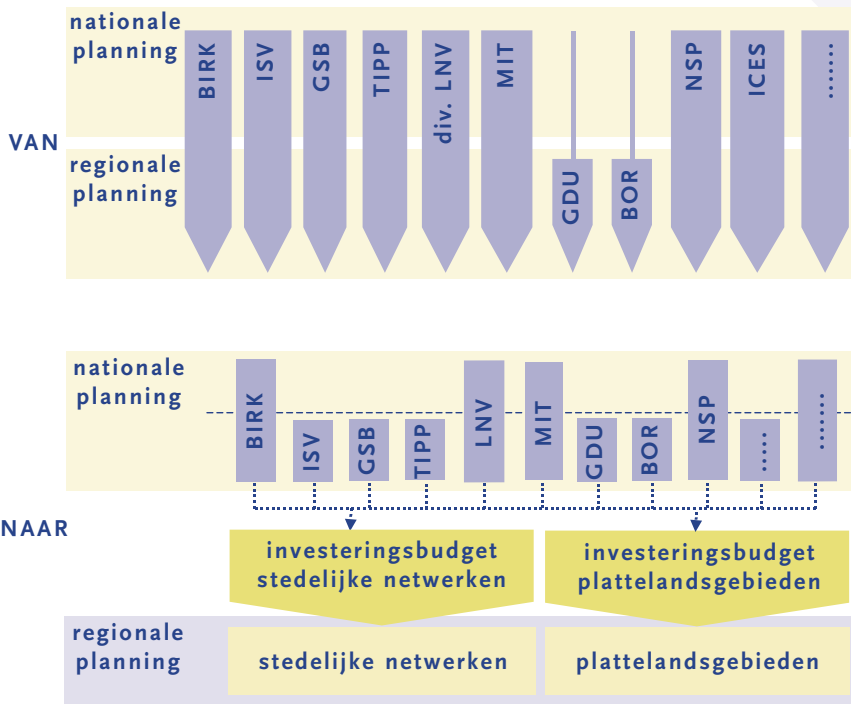
2 investeringsbudget stedelijke netwerken

Het investeringsbudget stedelijke netwerken is het rijksbudget waaruit brede uitkeringen ten behoeve van investeringen in stedelijke netwerken worden bekostigd. Het gaat om ruimtelijk-relevante investeringen in ontwikkeling en herstructurering van stedelijke functies inclusief de met die stedelijke functies verbonden infrastructuur en blauw-groene structuur. Het investeringsbudget stedelijke netwerken heeft alleen betrekking op de projecten ten aanzien waarvan het opdrachtgeverschap op regionaal niveau ligt of gelegd wordt.

3 investeringsbudget plattelandsgebieden

Met plattelandsgebieden bedoelt de raad naar analogie van de stedelijke netwerken eenheden van landelijk gebied die vanuit hun maatschappelijke samenhang (daily 'rural' systems) danwel vanwege een specifiek kenmerk (bijvoorbeeld hoge natuurlijke of landschappelijke waarde) als eenheid zijn te beschouwen en nog een ontwikkeling of herstructurering hebben door te maken. De analogie doortrekkend heeft ook het investeringsbudget plattelandsgebieden alleen betrekking op inrichtingsprojecten ten aanzien waarvan het opdrachtgeverschap op regionaal niveau ligt of gelegd wordt. De plattelandsgebieden behoeven overigens niet het totale landelijk gebied te dekken. De ontwikkeling van de witte vlekken kan desgewenst met regulerend instrumentarium beheerst worden óf worden overgelaten aan de planning op lokaal niveau.

De overgang naar brede, regionale investeringsbudgetten kan geïllustreerd worden met de navolgende afbeelding. Deze toont onder andere een regionalisering van de nu nog deels op steden gerichte geldstromen, met name het ISV en het GSB, dit laatste voorzover gericht op de fysieke component van het grotestedenbeleid. Daarnaast zal een nader te bepalen deel van nationale investeringsbudgetten geregionaliseerd kunnen worden voorzover deze dienen ter bekostiging van projecten ten aanzien waarvan het opdrachtgeverschap op regionaal niveau ligt danwel kan komen te liggen.



Een eventueel investeringsbudget plattlandsgebieden zou in de visie van de raad in hoofdlijnen aansluiten op het recente briefadvies van de Raad voor het landelijk gebied over Vijno en SGR 2. Daarin wordt gepleit voor een geïntegreerde financiering van de plattlandsvernieuwing.

In de door de raad voorgestelde herstructurering van de budgettering van de ruimtelijke planning zou idealiter ook het Interreg een plaats moeten hebben, maar de opzet daarvan valt buiten de competentie van de nationale overheid. Het verdient aanbeveling om de mogelijkheden tot afstemming met de nationale planningsstructuur nader te bezien.

In het door de raad geschetste perspectief komt een ICES-achtig kader voor besluitvorming over rijksinvesteringsmiddelen in het fysieke domein niet meer voor. Het is wél een kabinetsverantwoordelijkheid om op basis van het algemeen financieel-economisch beleid enerzijds en een samenhangende ruimtelijke visie anderzijds het strategisch investeringsvolume over de volle breedte van de ruimtelijke planning te bepalen, evenals de toedeling daarvan aan de diverse rijksbudgethouders en hun begrotingen. De voorbereiding van dat strategisch investeringsbeleid zal op nader te bepalen wijze interdepartementaal vorm moeten worden gegeven. De *besteding* van dat investeringsvolume is in de visie van de raad echter een verantwoordelijkheid van de verschillende budgethouders, binnen het kader van een gecoördineerde ruimtelijke planning.

De raad kan zich overigens wel voorstellen dat er behoefte blijft bestaan aan incidentele besluiten over onvoorziene investeringen. Daartoe zal binnen de drie nieuwe, structurele investeringsstromen enige ruimte moeten worden gecreëerd in de vorm van een post onvoorzien, maar er kan ook gedacht worden aan ad-hoc-besluiten over aanpassingen van de omvang van de budgetten. Voorop dient te blijven staan, dat strategisch beleid structureel gefinancierd moet worden.

6.3 Planningshorizon, planningsritme en financiering

55

Fysieke planning is bijna per definitie langetermijnplanning. De lengte van de noodzakelijke termijn varieert echter, afhankelijk van de aard van projecten en programma's. Niettemin is deze veelal moeilijk verenigbaar met de flexibiliteitseisen die het begrotingsbeleid stelt. Aan een gefaseerde verharding van enerzijds de financiële kaders voor de ruimtelijke planning en anderzijds de financiële verplichtingen valt niet te ontkomen. De MIT-planning is financieel-technisch een goed voorbeeld van de wijze waarop dit gestalte kan krijgen.

Ook het bij de MIT-planning behorende, jaarlijkse ritme van voortschrijdende investeringsplanning kan een voorbeeld zijn voor de fysieke planning als geheel, althans zéker voor een niet al te lange zichttermijn van zeg tien jaar. Het ICES-ritme van eens in de vier jaar ligt te laag om te kunnen inspelen op veranderingen in de uitvoering van de strategische investeringsplanning.

Overigens zijn er financieel-technische alternatieven voor de systematiek van de MIT-planning, die bij gelegenheid van een algehele herstructurering van ruimtelijk-relevante rijksbudgetten opnieuw in discussie zouden kunnen komen: investeringsfondsen verbonden met een rijkskapitaalsdienst én de figuur van de aan de financiële rijksmethodiek onttrokken nationale ontwikkelingsmaatschappij. In beide gevallen ontstaan er betere mogelijkheden voor het aangaan van langetermijnverplichtingen, voor een meer flexibele investeringsplanning én voor risicodragende participatie.

Dit laatste biedt tevens mogelijkheden voor collectief profijt van het investeringsrendement en voor het revolverend maken van de fondsen. De reeds bestaande, strategische grondaankopen door het Rijk zouden hier een logische plaats in kunnen krijgen.

6.4 Organisatie op rijksniveau

Een krachtiger gecoördineerde ruimtelijke planning op rijksniveau vraagt een stevige en eenduidige interdepartementale coördinatie van planning én financiering. De raad blijft echter wél van een interdepartementale opgave spreken. Herschikking van departementen of taakgerichte clustering van departementen zou in theorie effectiever kunnen zijn, maar gaat gepaard met een verlies van de checks en balances die kenmerkend zijn voor de huidige situatie en die ook hun waarde hebben. Bovendien meent de raad dat zijn voorstellen niet afhankelijk moeten én behoeven te worden gesteld van een ingrijpende interdepartementale reorganisatie. Dit neemt niet weg dat er behoefte is aan een krachtiger coördinatie van de ruimtelijke politiek op rijksniveau. Cultuurverandering en beperkte institutionele veranderingen kunnen dit mogelijk maken.

Allereerst zullen de ambtelijke en bestuurlijke rijksorganen op het gebied van de ruimtelijke ordening zich meer dan thans het geval is, moeten gaan profileren op samenhangende ruimtelijke politiek. Dit vraagt een omslag van inhoud naar proces. Het ruimtelijk-relevant strategisch rijksbeleid moet veel meer in collegialiteit tussen de betrokken departementen gestalte krijgen en veel minder versnipperd in tal van strategische beleidsdocumenten neergelegd gaan worden. Dit dwingt tot selectiviteit en tot een zware inzet op interdepartementaal procesmanagement.

Ten tweede zou het beheer van de hiervoor voorgestelde, brede, regionale investeringsbudgetten ook bij voorkeur bij de coördinerende organen voor ruimtelijke planning moeten komen te liggen. Daar hoort ook een breed budget voor de vernieuwing van het landelijk gebied bij. Het daarvan te verwachten debat over de departementale indeling³⁸ zou de hier bepleite herstructurering van de ruimtelijke planning echter niet in de weg mogen staan.

Ten derde zal de versterking van de coördinatie van rijksinvesteringen in de nationale hoofdstructuur gestalte moeten krijgen. Zoals eerder aangegeven in paragraaf 6.2 is de raad geen voorstander van een zware horizontale plancoördinatie (laat staan -integratie) op rijksniveau. Het zwaartepunt voor horizontale coördinatie en integratie ligt in de visie van de raad op regionaal niveau. Evenmin is de raad voorstander van een onwrikbare binding van rijksinvesteringsbesluiten aan nationale strategische plannen. De niettemin gewenste versterking van de coördinatie van rijksinvesteringen in de nationale hoofdstructuur zal gezocht moeten worden in enerzijds de informatieve sturing van een meer samenhangende en op de nationale hoofdstructuur toegespitste

³⁸ Zie o.a. recente voorstellen om de minister van LNV te laten fungeren als coördinerend minister van plattelandsbeleid (Tweede Kamer, april 2002).

ruimtelijke planning en anderzijds procedurele waarborgen voor horizontale en verticale afstemming van investeringsvoornemens. Die procedurele waarborgen moeten bovendien voorzien in de nodige transparantie van beleid.

Ten aanzien van de organisatie op rijksniveau heeft de raad eerder³⁹ een integratie van de RPC en de ICES aanbevolen. Binnen het gedachtegoed van dit advies vraagt die aanbeveling nadere overweging. In feite bepleit de raad in dit advies een beëindiging van de ICES als kader voor besluitvorming over rijksinvesteringen in het fysieke domein. Alleen de vaststelling van het investeringsvolume en de toedeling daarvan aan de departementale budgethouders vragen een interdepartementale voorbereiding waarvan de organisatie nog moet worden bepaald. Gedacht kan worden aan een organisatorisch aangepaste RPC en RROM, maar ook aan bestaande of nieuwe gremia met een zwaarder accent op financieel-economisch beleid. In het laatste geval zijn organisatorische en procedurele voorzieningen nodig om de noodzakelijke afstemming met de nationale ruimtelijke planning te waarborgen.

6.5 Organisatie op regionaal niveau

De organisatie van de ruimtelijke planning op regionaal niveau stelt de raad voor dilemma's, nu er onzekerheid is over de context waarbinnen die organisatie vorm moet krijgen. Het gaat dan met name om het bestuur in (groot)stedelijke regio's en de hoofdlijnen van het ruimtelijk beleid zoals vastgelegd in de Vijno.

Deze laatste zijn vooral bepalend voor de vraag of het hiervoor gemaakte onderscheid in programmafinanciering voor stedelijke netwerken respectievelijk plattelandsgebieden wel zal blijven aansluiten bij de hoofdlijnen van de nationale ruimtelijke politiek. Het eventueel loslaten van het concept van stedelijke netwerken en/of het verlagen van de drempel voor het als zodanig benoemen van stedelijke netwerken kan aanleiding zijn om het eerder bedoeld onderscheid in programmafinanciering los te laten en aan te koersen op één regionaal ruimtelijk investeringsbudget.

De bestuurlijke organisatie op regionaal niveau is voorts relevant voor de gewenste en mogelijke bestuurlijke verantwoordelijkheid voor het beheer van het (de) regionale budget(ten). Bij een voortzetting van de lijn van de Kaderwet bestuur in verandering succesievelijk de Wet bestuur stedelijke regio's kan het beheer van stedelijke programmabudgetten worden ondergebracht bij de onder de werking van die wetten vallende stedelijke regio's. Deze stedelijke regio's zullen echter terwille van de integratie in ruimer regionaal verband niet provincievrij mogen zijn. De provincies moeten bovendien zonodig regionale knopen kunnen doorhakken. Ten slotte blijft het eerdere raads-

³⁹ *De Sturing van een duurzame samenleving; advies over de sturing van het leefomgevingsbeleid*, advies 006, VROM-raad, Den Haag, 1998.

pleidooi gelden om de aanwijzing van stedelijke gebiedsautoriteiten en van stedelijke netwerken op elkaar af te stemmen. Het werkgebied van de stedelijke gebiedsautoriteiten zal ook qua omvang bij de desbetreffende stedelijke netwerken moeten aansluiten. Binnen Brabantstad en de Deltametropool dienen die netwerken in de visie van de raad overigens kleiner te worden dan zoals aangewezen in de Vijno. Voor de Deltametropool biedt een bestuur op 'vleugelniveau' interessante mogelijkheden.

Afgezien van de eventuele, mogelijk ook tijdelijke rol van stedelijke gebiedsautoriteiten ziet de raad toch vooral de provincies als de voor de regionale ruimtelijke planning aangewezen bestuurslichamen. Ook bij een onderscheid tussen investeringsbudgetten voor stedelijke gebieden en voor plattelandsgebieden zullen zij in de visie van de raad het beheer over de beide typen programmabudgetten hebben, zij het dus eventueel met uitzondering van de stedelijke gebieden met bij wet ingestelde gebiedsautoriteiten.

Het budgethouderschap van provincies en eventueel stedelijke gebiedsautoriteiten impliceert in de visie van de raad een primaire verantwoordelijkheid als opdrachtgever. Deze verantwoordelijkheid betekent echter niet, dat provincie of gebiedsautoriteit ook altijd de uitvoerende partij dient te zijn. De uitvoering kan heel goed worden overgelaten aan (samenwerkende) gemeenten, aan publiekprivate samenwerkingsverbanden en/of aan private partijen. Ook in de uitvoering van de nationale ruimtelijk planning, voorzover het Rijk daarvoor de opdrachtgeversrol aan zich houdt, kunnen provincies en stedelijke gebiedsautoriteiten als gedelegeerd opdrachtgever een rol vervullen.

De hier bepleite budgettering zal moeten doorwerken in de landsdelige convenanten die thans worden voorbereid. Landsdelen bieden volgens de raad echter geen passend kader voor de uitoefening van regionale bestuursverantwoordelijkheid. Op langere termijn staat voor de raad zelfs de functie van de landsdelen als overleg- en onderhandelingsstructuur ter discussie. Een eventuele provinciale herindeling speelt in deze discussie een belangrijke rol. Met name in de Randstad is daaraan dringend behoefte. In afwachting daarvan kunnen landsdelen echter hun waarde als platform bewijzen. Wel dient de uitkomst daarvan in de visie van de raad een heldere toedeling van regionale investeringsbudgetten aan de provincies en eventueel de stedelijke gebiedsautoriteiten te zijn. Voorts dient de eventueel gewenste delegatie van rijksverantwoordelijkheden ten aanzien van nationale projecten met bijbehorende projectbudgetten aan provincies, stedelijke gebiedsautoriteiten en/of publiekrechtelijke samenwerkingsverbanden daartussen een plaats te krijgen in de landsdelige convenanten.

De versterking van de rol van de regio in de ruimtelijke planning vraagt overigens meer dan alleen wijzigingen in de financiële systematiek te dien aanzien. De financiële middelen zullen besteed moeten worden binnen het kader van een integrale, strategische

ontwikkelingsvisie. In een eerder advies⁴⁰ heeft de raad in feite aanbevolen om de in de fundamentele herziening van de WRO gedachte figuur van de regionale structuurvisie als een zodanige ontwikkelingsvisie vorm te geven. De winst van integrale ontwikkelingsplanning op regionaal niveau zal voorts onder andere gehaald moeten worden uit een sturing van private investeringen, die in omvang immers een veelvoud van de collectieve investeringen vormen. Daarvoor is regionale (sturing van de) grondexploitatie een voorwaarde⁴¹. De regionale ontwikkelingsplanning zal ten slotte ook zijn pendant in de beheersplanning moeten krijgen. Zo zal voor beheerstaken op het gebied van verkeer en vervoer gedacht kunnen worden aan de instelling van vervoersautoriteiten. Ook in het verlengde van regionale natuur- en recreatieontwikkeling lijkt er behoefte te bestaan aan regionale, publieke beheersorganen (groenschappen), c.q. organen die de regionale regie en het financieel beheer ten aanzien van beheersopgaven voeren.

Alles bijeen stelt de onvermijdelijke verzwaring van de regionale planning het regionaal bestuur voor nieuwe en zware sturingsopgaven. Dit vraagt niet alleen bestuurlijk-juridische voorzieningen, maar ook een heldere bestuurlijke organisatie en maatregelen ter bevordering van een ontwikkelingsgerichte bestuurscultuur op met name provinciaal niveau. Het Rijk heeft daarin een belangrijke voorwaardenscheppende verantwoordelijkheid.

⁴⁰ *Plannen met visie; advies over het Voorontwerp Fundamentele Herziening Wet op de Ruimtelijke Ordening*, advies 031, VROM-raad, Den Haag 2001.

⁴¹ *Zie: Het instrument geslepen; voorstellen voor een herziene WRO en voor een betere kostenverdeling bij grondexploitatie*, advies 020, VROM-raad, Den Haag 2000.

Deel III: Opgave voor nieuw kabinet

ICES-3 is gesmoord in budgettaire ademnood. Er dreigt een 'ICEX'-vervolgtraject. De ervaringen met ICES-3 rechtvaardigen echter een drastische verandering in de ICES-praktijk c.q. een beëindiging van de ICES als kader voor structurele investeringsbeslissingen in het fysieke domein en het ontwikkelen van een nieuwe financiële systematiek voor de ruimtelijke planning op nationaal en regionaal niveau.

In deel II van dit advies heeft de raad het perspectief geschetst van een systematiek die kansen biedt voor een gecoördineerde ruimtelijke planning op genoemde bestuursniveaus, samen met marktpartijen en transparant en democratisch gelegitimeerd op een wijze die voor een publieke kerntaak als dat van de omgevingsplanning de standaard zou moeten zijn; een standaard die in de ICES-praktijk geen ingang heeft gevonden. De raad heeft de weg naar het geschetste perspectief getypeerd als een groeiproces. De operatie is immers veelomvattend en raakt de competenties van velen.

Het groeiproces zal gestalte moeten krijgen in een reeks van stappen of stapjes, naarmate zich daarvoor gelegenheden voordoen. Zo'n gelegenheid is de lopende kabinetsformatie. In dit deel van het advies gaat de raad in op de kansen die deze formatie biedt.

7 Ruimtelijk-relevante investeringen

7.1 Strategisch beleid als kader

Effectief ruimtelijk beleid begint bij een heldere visie op de ruimtelijke ontwikkeling en het ruimtelijk beheer over de volle breedte van het ruimtelijk-relevant beleid (natuur, water, infrastructuur/bereikbaarheid, landbouw en stedelijke functies). Zo'n visie dient zich te beperken tot de op het desbetreffende schaalniveau relevante hoofdzaken, benoemt de daarvoor noodzakelijke middelen (inspireren, reguleren, investeringen en organiseren) en bindt de planautoriteit daaraan (wat niet automatisch betekent dat die het ook zelf moet uitvoeren).

Een kritischer overwogen en beter ingebed, ruimtelijk investeringsbeleid vraagt dan ook allereerst een samenhangende en afgewogen strategische visie. De gedurende de afgelopen jaren uitgebrachte reeks van ruimtelijk-relevante, strategische beleidsnota's biedt hiervoor een geschikte basis, maar verdient een bewerkingsslag alvorens deze af te ronden. De raad ziet hierin een eerste opgave voor het nieuwe kabinet. Die bewerkingsslag dient gericht te worden op integratie en selectiviteit. Deze laatste zal van tweeërlei aard moeten zijn:

- 1 beperking tot zaken ten aanzien waarvan heldere keuzen mogelijk en nodig zijn;
- 2 beperking tot strategische hoofdlijnen van ruimtelijk-relevant beleid die van nationaal belang zijn en waarvoor het Rijk uitvoeringsverantwoordelijkheid wil nemen als opdrachtgever/participant danwel door sturing te geven aan de uitvoering door decentrale overheden.

In de totstandkoming van de strategische rijksvisie moet het Rijk zelf meer dan tot nu toe de leiding durven nemen. Gegeven het vele reeds beschikbare materiaal, moet een concept voor een dergelijk visie snel tot stand kunnen komen. Die visie zal nadrukkelijk een interdepartementaal karakter moeten hebben. Dit vraagt een krachtige, coördinerende RO-bewindspersoon die zich primair concentreert op ruimtelijke planingsvraagstukken. Ook voor de sectordepartementen valt hier veel bij te winnen. In de realisatie stranden immers veel sectorvoornemens op een gebrek aan samenhangende, inspirerende visie en op de maatschappelijke verdeeldheid die daarvan het gevolg is.

De bewerking en afronding van de strategische beleidsnota's van het vorige kabinet zal de geïntegreerde rijksvisie vooral ook ontwikkelings- en beheersgericht moeten maken. Daartoe behoort de formulering van strategische acties, waaronder de essentiële projecten waarvoor het Rijk de (mede)opdrachtgeversrol op zich neemt, alsmede de regionale programma's waarvoor het Rijk een budgettaire medeverantwoordelijkheid aanvaardt. Deze projecten en programma's vormen de basis voor langetermijn-gerichte principeafspraken over het volume van rijksinvesteringen in de fysieke sfeer.

De actiegerichtheid strekt zich overigens ook uit tot de inzet van andere beleidsinstrumenten dan investeringen. Te denken valt aan het regulerend beleid, dat onder andere passend is voor de bescherming van het belang van open ruimten, waardevolle landschappen en natuurgebieden. De ambities van het vorige kabinet te dien aanzien verdienen steun, maar vragen juist in de investerings sfeer nog de nodige impulsen.

7.2 Uitvoeringsprogrammering nieuwe stijl

Ook de uitvoeringsprogrammering dient een rijksbreed karakter te krijgen, nu gericht op de korte tot middellange termijn en gekoppeld aan de departementale begrotingen. Voor wat betreft de programmering van rijksinvesteringen zal dit programma zich in eerste instantie kunnen richten op investeringen in rijksprojecten ten laste van de RO-begroting en de regionale programmafinanciering (zie verder paragraaf 7.3). Tot deze laatste behoren naar de mening van de raad dus ook de programmamiddelen voor de plattelandsontwikkeling, al of niet in een afzonderlijk budgettair programma onder te brengen. Het versnipperde karakter van het rijksbeleid en de schending van het subsidiariteitsbeginsel zijn op deze terreinen het meest evident en knellend. Integratie van de uitvoeringsprogrammering voor de plattelandsgebieden biedt een geschikt kader voor de oplossing van deze knelpunten. Daarvoor is dan dus tevens een heroverweging noodzakelijk van de verdeling van projectverantwoordelijkheden tussen het Rijk en de regio's. Op dit terrein zal er overigens weinig sprake zijn van 'echte' rijksprojecten.

Zal de ruimtelijke uitvoeringsprogrammering in eerste instantie dus een enigszins beperkt karakter hebben, in een latere fase zal toch ook een koppeling met de andere ruimtelijk-relevante investeringskaders tot stand moeten worden gebracht. Belangrijk vraagpunt daarbij is uiteraard de wel of niet blijvende betekenis van de nu nog sectorale uitvoeringsprogrammering. Een volledige integratie van alle vormen van ruimtelijk-relevant rijksinvesteringsbeleid lijkt niet goed werkbaar. Voorshands gaan de gedachten daarom uit naar procedurele koppelingen met sectorale investeringsprogramma's. Projecten en programma's zouden als onderdeel daarvan bijvoorbeeld pas een verplichtend karakter kunnen krijgen nadat zij, in een nader te bepalen stadium, volledig, ook ruimtelijk, zijn afgewogen.

7.3 Budgettering nieuwe stijl

De raad pleit ervoor om het ICES-3-proces op het terrein van de ruimtelijk-relevante planning te beëindigen. Het strategisch ruimtelijk rijksbeleid zoals hiervoor bepleit, vraagt om structurele bekostiging. De budgettaire ruimte daarvoor zal zéker mede gevonden moeten blijven worden in het FES. Het is van groot belang dat Nederland blijft investeren in de toekomst. De nationale inspanningen op dit punt mogen niet afhankelijk worden gesteld van prioriteiten in de consumptieve sfeer. De vaststelling van de budgettaire ruimte voor investeringen beschouwt de raad als een kabinetsverantwoordelijkheid

onder leiding van Algemene Zaken of Financiën. De vaststelling van die ruimte zal binnen het kader van het algemene begrotingsbeleid moeten plaatsvinden en voor wat betreft de ruimtelijk-relevante investeringen zijn grondslag moeten vinden in de hiervoor genoemde, geïntegreerde rijksvisie op de ruimtelijke ontwikkeling van ons land. Daarmee wordt de fysieke component van ICES definitief overgeheveld naar de structurele ruimtelijke politiek. De financiële zichttermijn zal voorts moeten worden verlengd tot ten minste 2015.

De besluitvorming over de *inzet* van de middelen voor ruimtelijke ontwikkeling en beheer dient plaats te vinden binnen het kader van de gecoördineerde ruimtelijke planning op rijksniveau en de geïntegreerde ruimtelijke planning op regionaal niveau. De raad heeft daarvoor in het voorgaande een perspectief van respectievelijk gecoördineerde projectfinanciering en geïntegreerde programmafinanciering geschetst, dat stapsgewijs ontwikkeld dient te worden.

Een eerste stap naar gecoördineerde rijksprojectfinanciering c.q. een *investeringskader nationale ruimtelijke* hoofdstructuur zou vooral gericht moeten zijn op het inzichtelijk maken van de relevante investeringsvoornemens in de verschillende beleidssectoren en de relaties daarvan met het strategisch ruimtelijk beleid. Daarmee wordt de basis gelegd voor een nationale ruimtelijke hoofdstructuur die steviger verankerd is in een strategisch plan en een daarvan afgeleide uitvoeringsplanning. De raad verwacht hiervan niet alleen strategische winst, maar ook een beter inzicht in de nationale investeringsbehoefte en een kritischer afweging ten aanzien van het meest passende bestuursniveau; nationaal of regionaal.

Zoals aangegeven in paragraaf 6.2 en 6.5 is de vormgeving van een stelsel van regionale programmafinanciering mede afhankelijk van de afronding van de Vijno en van andere strategische rijksnota's, alsmede van de bestuurlijke toekomst van de stedelijke gebieden. Daardoor kunnen ook de kortetermijnvoorstellen voor de budgettering nieuwe stijl slechts onder voorbehoud worden gedaan. De raad neemt voorshands Vijno deel 3 en het ontwerp van Wet bestuur stedelijke regio's als uitgangspunt.

Een eerste stap naar strategische programmafinanciering voor de stedelijke gebieden c.q. een *investeringsbudget stedelijke netwerken* zou dan kunnen bestaan uit een regionalisatie van het ISV en een toevoeging daaraan van het IPSV, een voor de regionale planning voor de stedelijke gebieden te bestemmen deel van het BIRK en een deel van de FES-middelen. Voor dit laatste ontstaat op langere termijn ruimte wanneer, zoals hiervoor bepleit, de financiële zichttermijn wordt verlengd tot ten minste 2015. Een en ander levert een belangrijke stap in de richting van strategische financiering van stedelijke vernieuwingsprogramma's op het niveau van de stedelijke netwerken. De raad gaat er daarbij vanuit, dat in het kader van de eerder bepleite, samenhangende strategische visie

op nationaal niveau een herbezinning zal plaatsvinden op de aan te wijzen stedelijke netwerken. In elk geval zullen die in de Randstad en in Noord-Brabant kleinschaliger moeten zijn dan in de Vijno is aangegeven. Voor de Randstad denkt de raad aan stedelijke netwerken op het niveau van de Randstad-vleugels. Bovendien zullen de krachtens de Wet bestuur stedelijke regio's aan te wijzen stedelijke gebiedsautoriteiten qua werkgebied moeten samenvallen met de overeenkomstige stedelijke netwerken. De desbetreffende gebiedsautoriteiten kunnen in de visie van de raad optreden als beheerder van het regionaal investeringsbudget stedelijke netwerken. Voor de overige stedelijke gebieden ziet de raad de provincies als beheerder.

De eerste stap naar strategische programmafinanciering voor het landelijk gebied c.q. een *investeringsbudget plattelandsgebieden* is tegelijk urgent en complex. In feite moeten daarmee drie klappen tegelijk worden gemaakt:

- 1 kritische heroverweging van de vanuit een geïntegreerd rijksbeleid noodzakelijke gebiedscategorieën, gericht op beperking van het aantal;
- 2 kritische heroverweging van de rijkssturingsfilosofie met betrekking tot het platteland (inclusief de groenblauwe hoofdstructuur), gericht op selectiviteit en subsidiariteit;
- 3 het inzichtelijk maken van de bestaande en de vanuit het strategisch rijksbeleid noodzakelijke investeringen.

Dit betekent dat voor de plattelandsgebieden direct al over een breder front dan bij de stedelijke gebieden een boedelscheiding tot stand zal moeten komen tussen elementen van beleid die zich lenen voor decentrale programmafinanciering – naar de inschatting van de raad overigens veruit het grootste deel van de huidige rijksinvesteringen – en elementen van beleid die tot op projectniveau rijkssturing behoeven en derhalve thuis horen in het investeringskader nationale ruimtelijke hoofdstructuur. Bovendien schat de raad in, dat voor de plattelandsgebieden op grond van de door het vorige kabinet geformuleerde en door de raad onderschreven ambities direct al additionele middelen zullen moeten worden vrijgemaakt. Deze zullen slechts zeer ten dele kunnen worden gevonden in een gedeeltelijke inbreng van het BIRK en de lange termijn FES-middelen.

Zoals gezegd, zullen de eerste stappen op weg naar de drie geïntegreerde budgettaire kaders gevolgd moeten worden door vervolgstappen, gericht op verdergaande boedelscheiding (centrale projectfinanciering en regionale programmafinanciering) voor en (procedurele of ook financiële) coördinatie of bundeling van bestaande budgetten zoals het MIT, het BOR, de NSP en de TIPP-regeling. Daarnaast zal in die vervolgstappen de financieel-technische vormgeving van de ruimtelijke investeringsfondsen aan de orde moeten komen (vgl. laatste alinea paragraaf 6.3), alsmede de invoeging van nieuwe financiële instrumenten zoals regionaal grondbeleid en een eventuele openruimteheffing.

Deze laatste zal in de visie van de raad overigens een regionale heffing moeten zijn, te typeren als ‘bovenplanse verevening’ en te besteden binnen het regionaal investeringsbeleid. Terwille van het maatschappelijk draagvlak daarvoor zou het programatisch accent in de besteding daarvan moeten liggen in de sfeer van ‘landscaping’.

7.4 Organisatie

De kabinetsformatie is bij uitstek de gelegenheid om ook de organisatorische voorwaarden te scheppen voor de door de raad bepleite plannings- en financieringsstructuur met betrekking tot de fysieke omgeving. Dit zal niet allemaal direct tot in detail geregeld kunnen worden, maar enkele piketpalen zijn gewenst. De belangrijkste daarvan zijn de benoeming van een *minister voor ruimtelijke planning* en het stopzetten van een zelfstandig ICES-traject voor ruimtelijk-relevante investeringen. De minister van RO (nieuwe stijl) zal nadrukkelijk belast moeten worden met de coördinatie van de nationale ruimtelijke politiek in samenwerking met de ruimtelijke kerndepartementen V&W, LNV, GSB en EZ. Eerste opgave voor dit vijftal is de opstelling van een samenhangende, strategische ontwikkelingsvisie als koepeldocument voor de ‘grote nota’s’ van het vorige kabinet en als basis voor een vernieuwd, langetermijninvesteringsbeleid.

De minister van RO zal het beheer van het ISV, de andere ‘VROM’-ontwikkelingsbudgetten (BIRK, IPSV en NSP) en op enig moment ook het (de) regionale programmabudget(ten) in zijn portefeuille moeten hebben, zo mogelijk direct verbreed met de fysieke component van het GSB. Dit laatste is uiteraard mede afhankelijk van de plaats van het grotestedenbeleid in het nieuwe kabinet. Binnen de aan de minister van RO toebedachte, brede verantwoordelijkheid ligt het voor de hand om in elk geval de *voorbereiding* van een stelsel van regionale programmafinanciering bij de minister van RO te leggen. Het toekomstig beheer van een eventueel afzonderlijk programmabudget voor de plattelandsvernieuwing vloeit daar echter niet automatisch uit voort. Een mogelijk daarmee samenhangend debat over de departementale indeling⁴² zou de hier bepleite herstructurering van de ruimtelijke investeringsplanning niet in de weg mogen staan.

Het past ten slotte in de noodzakelijke herstructurering van de ruimtelijke investeringsplanning voor het platteland, dat ook de uitvoeringsorganisatie daarvan wordt heroverwogen. De zware rol van de Dienst Landelijk Gebied in de uitvoering van in wezen provinciaal beleid is niet verenigbaar met de door de raad bepleite, integrale ontwikkelingsverantwoordelijkheid per bestuursniveau. Het uitvoeringsapparaat voor de realisatie van provinciale projecten in het landelijk gebied dient dan ook onder provinciaal gezag te worden geplaatst.

⁴² Zie o.a. recente voorstellen om de minister van LNV te laten fungeren als coördinerend minister van plattelandsbeleid (Tweede Kamer, april 2002).

7.5 Prioriteiten op korte termijn

Recentelijk heeft de raad zijn inhoudelijke visie op de ruimtelijke ontwikkeling van Nederland gegeven in de adviezen over Vijnro en de daaraan voorafgaande adviezen Stedenland-Plus en Sterk en mooi platteland. Toegespitst op de ontwikkeling van het Noorden en de relatie daarvan met de Randstad heeft de raad zijn visie bovendien neergelegd in een gezamenlijk met de Raad voor verkeer en waterstaat uitgebrachte advies over de Zuiderzeelijn⁴³. Deze visies zijn nog onverkort actueel. Zij bieden nog geen compleet en uitgewerkt investeringsprogramma, maar de raad hecht eraan om de zijns inziens belangrijkste, nationale investeringsprioriteiten in hoofdlijnen en geordend naar de hiervoor bepleite investeringskaders te memoreren.

Nationale hoofdstructuur

- ↪ Verbetering van het Trans-Europese vervoernetwerk en de positie van Nederland daarin.
- ↪ Verbetering van de kwaliteit van de mainport-faciliteiten rond Amsterdam en Rotterdam.
- ↪ Modulaire ontwikkeling van een hoogwaardig vervoerssysteem voor de Randstad, ter ondersteuning van een ontwikkeling naar een Deltametropool.
- ↪ Verbetering van de relatieve bereikbaarheid van het Noorden per openbaar vervoer, om te beginnen door optimalisatie van het bestaande en in ontwikkeling zijnde (Hanzelijn) vervoerssysteem.
- ↪ Verbetering van de nationale railinfrastructuur voor personenvervoer met het oog op de groeiende vervoersvraag en de betrouwbaarheid van de vervoersdiensten.
- ↪ Uitbouw en verbetering van het logistiek systeem voor multimodaal goederenvervoer met het oog op de integratie van de Randstad en de Stedenring Centraal Nederland in het centraal stedelijk netwerk van Noordwest-Europa.
- ↪ Investeren in het op peil houden van het afwikkelingsniveau van het nationaal verkeersnetwerk.
- ↪ Realisatie en versterking van de EHS.

Stedelijke netwerken

- ↪ Het profileren, integreren en differentiëren van de stedelijke netwerken, onder andere door sturing van het stelsel van educatieve en culturele topvoorzieningen.
- ↪ Uitbouw en kwaliteitssprong van vervoerssystemen op het niveau van de stedelijke netwerken. In de Randstad zal dit tevens moeten leiden tot complementariteit met het vervoerssysteem van de toekomstige Deltametropool.
- ↪ Het scheppen van attractieve vestigingsmilieus voor stadsgerichte bedrijvigheid en attractieve verblijfmilieus door herstructurering van de stedelijk centra.

⁴³ Denklijnen voor het Noorden en overig Nederland; advies over een snelle verbinding tussen het Noorden en de Randstad, advies 027, VROM-raad en Raad voor verkeer en waterstaat, Den Haag, juli 2001.

- ↳ Ontwikkeling, herstructurering en intensivering van bedrijfsterreinen.
- ↳ Herstructurering van de stedelijke woonmilieus ter verhoging van de variatie aan woningen en woonmilieus, en daarmee van de ruimtelijke sociale diversiteit in de steden.
- ↳ Een offensieve landschapsstrategie voor het landelijk gebied binnen de stedelijke netwerken, met bijzondere aandacht voor extra dag- en openluchtrecreatievoorzieningen.

Plattelandsgebieden

- ↳ Een ambitieuze groenblauwe investeringsstrategie.
- ↳ Stimulering en ondersteuning van de ontwikkeling naar een duurzame landbouw.
- ↳ Strategische investeringen in de toekomst van het Noorden en Zeeland binnen het uitgangspunt van een gedifferentieerde ontwikkeling op nationaal niveau en derhalve gericht op de ontwikkeling van de specifieke kwaliteiten en potenties van deze gebieden als plattelandsgebieden.
- ↳ Het garanderen van een cultuurlandschappelijke kerncollectie Nederland.

8 Overige ICES-investeringen

Het voorliggende advies vloeit met name voort uit de ervaringen met ICES als kader voor de ontwikkeling van investeringsimpulsen in de fysieke sfeer met een brede welvaartsdoelstelling. Deze omvatten 80 à 85% van de investeringsvoorstellen die in het kader van ICES-3 zijn gedaan. De raad spreekt zich niet uit over de overige 15 à 20%. Deze betreffen voornamelijk:

- de kennisinfrastructuur (max. 8,9%),
- de elektronische bereikbaarheid (max. 0,2%),
- de dienstverlening van de overheid (max. 3,2%),
- een deel van de projecten ter verbetering van de vitaliteit van de grote steden (1,0 à 1,7%),
- een deel van de projecten ter verbetering van de milieukwaliteit (1,4 à 1,5%),
- enkele grote projecten (c.q. programma's) binnen het VES-beleidsterrein fysieke bereikbaarheid en betrekking hebbend op verkeersveiligheid en spooronderhoud (5,9%).

Indirect kunnen ook de dááronder te rangschikken projecten van ruimtelijke betekenis zijn, maar zij leiden niet in directe zin tot interventies in de fysieke sfeer en behoren daarmee ook niet tot het domein van de ruimtelijke planning. Wellicht zou wel de benaderingswijze van de raad voor wat betreft de investeringen in de fysieke sfeer evenzeer van toepassing kunnen zijn op (een deel van) de overige investeringen, maar dan binnen de context van dáárbij behorende integratiekaders. Het ligt niet op de weg van de raad om zich daarover uit te spreken.

Evenmin spreekt de raad zich uit over het zogenoemde ICES/KIS-programma. Dit heeft onmiskenbaar relaties met voor de ruimtelijke planning relevante kennisgebieden, maar ook dáárvóór geldt dat het niet direct leidt tot interventies in de fysieke sfeer. Daarmee behoort het evenmin tot het domein van de ruimtelijke planning. Overigens constateert de raad met betrekking tot dat programma een toekomstgerichtheid die juist binnen het ICES als fysiek investeringskader node gemist is.

Ten slotte vraagt de raad zich af of er vanuit een meer gericht beleid ter versterking van de Nederlandse economie c.q. het 'verdienend vermogen' van ons land geen aanleiding is voor een relatief beperkt 'strategisch investeringsbudget' op de begroting van EZ. Dit zou zéker niet, zoals in feite met ICES is gebeurd, moeten dienen ter bekostiging van het beleid op tal van andere terreinen of zelfs een substituut daarvan moeten worden. Evenmin zou het een herkansing moeten opleveren voor al diegenen die in het beleid op die andere terreinen zijn teleurgesteld. Dit sluit echter een zinvol strategisch investeringsbudget voor gerichte impulsen vanuit een heldere strategische visie op de

economische toekomst van ons land niet uit, bijvoorbeeld ten behoeve van technologieontwikkeling. De raad beveelt een gericht onderzoek daarnaar aan. Een interdepartementaal zwaar opgetuigd en landsbreed proces à la ICES is daarvoor echter niet meer passend.

Bijlage - Samenstelling VROM-raad

De VROM-raad is als volgt samengesteld:

mr. P.G.A. Noordanus, voorzitter

mr.drs. L.C. Brinkman

mw. H.M.C. Dwarshuis-van de Beek

prof.dr. R. van Engelsdorp Gastelaars

ir. J.J. de Graeff

prof.dr. W.A. Hafkamp

mw. prof.mr. J. de Jong

mw. M.C. Meindertsma

mw. drs. A.M.J. Rijckenberg

mw. prof.dr.ir. I.S. Sariyildiz

prof.dr.ir. J. van der Schaar

ir. D. Sijmons

prof.dr. P. Tordoir

prof.dr. W.C. Turkenburg

drs. T.J. Wams

Waarnemers

prof.dr. W. Derksen, namens het Ruimtelijk Planbureau

prof.ir. N.D. van Egmond, namens het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu

drs. T.H. van Hoek, namens het Centraal Planbureau

drs. Th.H. Roes, namens het Sociaal en Cultureel Planbureau (tot 1 mei 2002)

dr. H.C. van der Wouden, namens het Sociaal en Cultureel Planbureau (vanaf 1 mei 2002)

Algemeen secretaris

drs. A.F. van de Klundert

Bij dit advies betrokken medewerkers secretariaat

ir. A.W.M. van der Ham, Oicon (extern projectleider)

mw. A.M.H. Bruines

