



VROMRaad

**Verslag expertmeeting over
Ruimtelijke Investeringsen
op 27 september 2006**





Externe Deelnemers:

Prof. Dr. Sylvester Eijffinger, Universiteit Tilburg en REA
Prof. Ir. Dirk Frieling, Emeritus hoogleraar
Dr. Martin de Jong, TU Delft
Prof. Dr. Ton Kreukels, Universiteit Utrecht
Drs. Karin van Willigen, Bouwend Nederland
Drs. Duco Stadig, Oud wethouder gemeente Amsterdam
Ir. Cees Vriesman, Staatsbosbeheer
Prof. Dr. Sweder van Wijnbergen, Universiteit van Amsterdam
Drs. Jan Zegering Hadders, ING

Namens de VROM-raad en Raad voor Verkeer en Waterstaat:

Prof.dr. Pieter Tordoir, VROM-raad, werkgroepvoorzitter
Drs. Annemiek Rijckenberg, VROM-raad
Drs. Bram van de Klundert, algemeen secretaris VROM-raad
Ir. Bert Verkooijen, algemeen secretaris Raad voor Verkeer en Waterstaat
Ing. Dick Hamhuis, secretariaat VROM-raad
Dr. Mirjan Bouwman, secretariaat VROM-raad
Anita Bruines, secretariaat VROM-raad

Pieter Tordoir opent de bijeenkomst met een hartelijk welkom aan de gasten. Vervolgens geeft hij een korte inleiding. Doel van de VROM-raad (met medewerking van de Raad voor Verkeer en Waterstaat) is, om te kijken of er aanleidingen en mogelijkheden zijn om de wijze waarop in dit land ruimtelijke investeringen plaatsvinden, de systematiek waarlangs we komen tot ruimtelijke investeringen van conceptie tot de uitvoering, te verbeteren.

De laatste decennia is er een aantal belangwekkende verbeteringen aangebracht in de financiering- en beoordelingssystematiek van ruimtelijke investeringen, maar de raad vraagt zich af of het nog beter kan. Dit in het licht van een aantal belangwekkende ontwikkelingen die op ons land afkomen, en die vragen om systeemtransities. Het gaat met name om de samenhang van verschillende projecten en activiteiten. Als je kijkt naar de wat langere termijn transities en een meer programmatische aanpak om met uitdagingen om te kunnen gaan, is dan de systematiek die we hanteren om te komen tot ruimtelijke investeringen optimaal of moet en kan dat beter?

Het VROM-raad adviestraject is in twee delen opgeknipt. Het eerste deel zal evenals deze bijeenkomst, gaan over het proces. Het tweede deel zal gaan over wat wij als adviesraden (VROM-raad en de RVW) zien als belangrijke ontwikkelingen op de lange termijn.

Achtergrondstukken bij het eerste deel zijn onder andere de motie-Lemstra, het advies van de REA en het advies van de VROM-raad van vijf jaar geleden over ICES.¹ De strekking van het vorige VROM-raadsadvies was dat ICES verworpen was tot een projectentombola. De raad heeft geadviseerd om daar een veel strakkere systematisch, programmatische aanpak voor te kiezen. Dat advies heeft wellicht bijgedragen tot een zekere verbetering, het kabinet is met betrekking tot ruimtelijke investeringen inderdaad gebiedsgericht programmatisch gaan werken. Het afgelopen halfjaar hebben de VROM-raad en de RVW gewerkt aan een advies over de Noordvleugel.² In dat advies wordt geconstateerd dat de programmatische aanpak goed is, maar dat in de praktijk individuele projecten toch nog individueel worden beoordeeld (bijvoorbeeld A6-A9). Bovendien wordt gewerkt met een korte horizon tot hooguit 2020.

Er zijn twee deskundigheden die een belangrijke rol spelen in de kennisvorming en het wetenschappelijk debat rond ruimtelijke investeringen. Enerzijds zijn dat de planners, de bouwers en deskundigen op het gebied van natuurontwikkeling. Deze groep discussieert veel met elkaar. Anderzijds zijn er de economen die er onderling ook veel over discussiëren. Wat niet vaak gebeurt, is dat vooraanstaande leden van beide groepen samen met elkaar praten over de systematiek van ruimtelijke investeringen. Wij vinden het daarom erg leuk om bij deze bijeenkomst zowel vooraanstaande planners als vooraanstaande economen te mogen begroeten.

De bijeenkomst bestaat uit drie delen:

- A. Hoe kan de huidige planningsystematiek verbeterd worden?
- B. Hoe kan de huidige beoordelingssystematiek verbeterd worden?
- C. Hoe kan de huidige financieringssystematiek verbeterd worden?

¹ VROM-raad (2002) *Impuls voor ruimtelijke investeringspolitiek*. Advies 033. Den Haag.

² VROM-raad en Raad V&W (2006) *Briefadvies Noordvleugel*. Advies 056. Den Haag.

De deelnemers stellen zichzelf voor:

Sweder van Wijnbergen is als Secretaris-Generaal van het ministerie van Economische Zaken voorzitter geweest van ICES en heeft ook bij de Wereldbank gewerkt.

Duco Stadig is 12 jaar wethouder van Amsterdam geweest. Hij is van huis uit econoom en heeft het hele ICES-traject als consument meegemaakt.

Sylvester Eijffinger is hoogleraar Financiële Economie aan de Universiteit van Tilburg en lid van de Raad van Economisch Adviseurs.

Ton Kreukels is hoogleraar planologie aan de Universiteit Utrecht. Geruime tijd geleden heeft hij bij de WRR gewerkt onder andere aan toekomstprojecten. Daarna is hij betrokken geweest bij infrastructuurprojecten, met name (lucht)havenontwikkeling.

Kees Vriesman is directeur van Staatsbosbeheer, daarvoor was hij Directeur-Generaal Ruimtelijke Ordening. Samen met Sweder van Wijnbergen heeft hij deel uitgemaakt van de ICES. Ook is hij aannemer geweest.

Karin van Willigen werkt bij Bouwend Nederland, de werkgeversorganisatie voor bouw- en infrabedrijven. Bouwend Nederland is zeer geïnteresseerd in ruimtelijke investeringen omdat alle ruimtelijke investeringen tezamen de omzet vormen van de aangesloten bedrijven.

Martin de Jong is hoofddocent bij de TU-Delft. Hij is gepromoveerd op een proefschrift over infrastructuur, dat internationaal vergelijkend was van karakter. Later heeft hij in studies Denemarken en Duitsland met Nederland vergeleken op het gebied van de beoordeling van projecten.

Dirk Frieling is voormalig hoogleraar stedenbouwkundig ontwerpen aan de TU-Delft, en sinds de jaren tachtig bezig met toekomstverkenningen en de discussie daarover in het Metropolitane debat en de conclusies daaruit via de vereniging Deltametropool.

Pieter Tordoir heeft per onderwerp twee deelnemers gevraagd een korte inleiding voor te bereiden. Hij nodigt iedereen uit aan de discussie deel te nemen op basis van deze inleidingen.

A. Hoe kan de huidige planningssystematiek verbeterd worden?

Ton Kreukels geeft een korte inleiding bij het eerste onderwerp, hij gebruikt daarbij vooral de toegezonden stukken als uitgangspunt. Hij constateert dat de vraag wat planning al dan niet kan betekenen alleen beantwoord kan worden, als je eerst de vraag op lagere schaal over de opgave hebt beantwoord. Planning kan niet top-down, voor de muziek uit, definiëren wat er moet gebeuren. Ton ziet planning als een verlengstuk van wat mensen op verschillende gebieden doen, die bij investeringen uitkomen die lange termijn georiënteerd zijn en wat vervolgens om planning vraagt. Zijn planning is veel meer verbonden met de korte termijn.

Hij vindt het een sprong voorwaarts dat economen en planologen met elkaar aan tafel zitten. Terugkijken op de traditie van de RPD (Rijksplanologische Dienst) was er een lange periode dat de economische afrekenbaarheid niet erg groot was.

Kritisch kijkend naar de stukken van de VROM-raad en de REA lijkt het alsof beiden pleiten voor meer lange termijn. Hij zet daar een groot vraagteken bij. De nota Ruimte doet daar een grote stap terug en dat is een winstpunt. Dat betekent niet dat er niet strategisch gedacht mag worden, maar strategisch betekent niet een overkoepelend programma maken. In de stukken van de VROM-raad moet de definitie van de langetermijnopgave duidelijker naar voren komen.

De boodschap aan het kabinet in de REA-stukken onderschrijft hij. Maar daar wordt de suggestie te veel gewekt dat je zaken voor de lange termijn kunt beoordelen en berekenen. Je moet juist accepteren dat er heel veel dingen zijn, die je nu niet weet en waar je terplekke opeens een beslissing over moet nemen. Veel strategische besluitvorming is niet voorzienbaar. Je moet risico's die zich voordoen kunnen beoordelen en in beeld kunnen brengen, dan is vaak een snelle ingreep vereist. De suggestie dat je als strategisch orgaan kunt zeggen dat je een soort canon voor de komende tijd maakt is onverstandig. Je wordt altijd geconfronteerd met verrassingen en onvoorziene omstandigheden. Je kunt dingen niet overkoepelend overzien voor lange termijn, daar komt een politieke opportuniteit kijken die z'n eigen wijsheid moet hebben. Economen kunnen daarbij hand en spandiensten verlenen. Ton pleit voor een risk-management-benadering waarbij met een soort contingentie-benadering antwoord gevonden moet worden, afhankelijk van de condities.

Concrete aanzetten voor advisering:

In de particuliere bedrijvigheid en instituties is al sprake van heel veel langetermijnplanning (bijvoorbeeld Telecommunicatie). Veel van de internationale ontwikkelingen en condities zijn belangrijk voor een adequate programmering. Het gaat dus om de internationale relaties en ook de binding die zich daarbij voordoet. Wat internationaal onze speelruimte inperkt of conditioneert komt onvoldoende aan de orde, onder andere in de nota Ruimte. Je kunt tegenwoordig niet meer denken over de toekomst zonder de beleidsruimte van Nederland te verkennen. Dit gaat niet alleen om de overheid, vooral in de particuliere sector worden heel veel zaken tegenwoordig bepaald vanuit het buitenland.

Ten tweede is er de vraag wat het aandeel van de overheid is in de planning en wat het aandeel van de particuliere sector en de combinatie van overheid en particuliere sector. Denk bijvoorbeeld aan de Rotterdamse havenontwikkeling in vergelijking met Schiphol. Dit zijn twee heel verschillende regimes. Schiphol werkt voornamelijk zelfinvesterend en Rotterdam vraagt een behoorlijke overheidsinvestering voor de Eerste en Tweede Maasvlakte. Eigenlijk is het vreemd dat in Nederland niet eerst gekeken wordt wat de markt zelf doet voordat de vraag gesteld wordt welk aandeel de overheid in de planning moet nemen. Je kunt je afvragen of het de schuld van de overheid is als de markt en aanpalende instituties niet willen investeren, doordat ze dekking vooraf geeft. Bijvoorbeeld in Canada worden wegen niet alleen privaat gefinancierd maar ook gepland.

Wat kun je verwachten van de diverse betrokken departementen ten aanzien van langetermijnplanning?

Het ministerie van LNV heeft in de periode van de ruilverkaveling een strategisch project getrokken voor een lange periode en ook helemaal uitgevoerd. Ook het ministerie van Verkeer en Waterstaat heeft in de periode tot de jaren zeventig een periode gehad dat ze in nationaal opzicht voorbeeldig waren in een aantal grote projecten. Diezelfde ministeriele culturen laten zien dat er ook nogal wat dingen tussen wal en schip gevallen zijn. In de jaren '70 ten tijde van de oliecrisis is veel beheer en onderhoud van infrastructuur op 0 gezet. Dit heeft tot midden jaren tachtig geduurd. Dit is van belang omdat onderhoud en exploitatie van infrastructuur erg veel te maken heeft met planning. Ton's eerste advies zou zijn: zie planning niet apart, maar zie bij de zorg voor ruimtelijk Nederland exploitatie en ontwikkeling samen, waarbij ook de beurzen met elkaar te maken hebben. Een voorbeeld van hoe het niet moet is het aandeel van het ministerie van EZ in de ruimtelijke agenda. In Nederland

heeft de overheid überhaupt veel voor haar rekening genomen (bijvoorbeeld ook huisvesting). Bij bedrijventerreinen voeren gemeenten nog steeds een eigen beleid waar ze ook financieel door middel van grondbeleid zelf sturen en beheren (waardoor de prijsvorming niet natuurlijk is). Vergeleken met het buitenland is ons beleid op dit punt bijna onverantwoord. Het is de vraag of je met dat 'Oost-Europese' bedrijventerreinen beleid Nederland moet bestoken, terwijl bedrijven en kantoren vaak heel andere eisen stellen. Het is veel beter om meer aan de markt over te laten, met conditionering van de markt kun je dan veel beter sturen. Hetzelfde geldt voor de woningsector.

Hij benadrukt dat we niet terug moeten naar een nieuwe strategienota. Wat belangrijk is, is het definiëren van de echte strategische projecten die voor ruimtelijk Nederland van belang zijn. Die projectprogrammering roept meteen de vraag op naar het aandeel van de lagere overheden. Decentralisatie betekent ook gelden en de risico's van die gelden naar beneden brengen. Daarom hebben we in Nederland nog maar een halve decentralisatie.

Als de gemeenten en provincies hun eigen projectenprogramma's definiëren dan kan je de rijksoverheid veel selectiever zijn. Op rijksniveau gaat het dan om de strategische agenda in internationale sfeer, waar we met andere landen sprongen kunnen maken middels spronginvesteringen.

Ton vindt dat we in Nederland te weinig ruimtelijke ordening bedrijven door de markt te sturen en te conditioneren. Onze VROM-wetgeving is nog steeds verbieden of toestaan. Terwijl voor strategische projecten heel andere (Angelsaksische) instrumenten nodig zijn: door belonen en straffen met prikkels de markt beïnvloeden. Denk daarbij ook aan PPS-constructies. Ook het grondbeleid en de bouwmarkt moet veel meer concurrerend gemaakt worden. De Zuidas is een voorbeeld waar je dit allemaal geïllustreerd ziet.

Pieter heeft **Kees Vriesman** gevraagd aan te geven waar naar zijn mening verbeteringen mogelijk zijn. Kees maakt een onderscheid tussen product en proces. Bij product hoort ook het ontwerp, niet alleen in de zin van draagvlak maar vooral ook in de zin van functionaliteit. Het ontwerp in ruimtelijke zin gericht op draagvlak, betekent je bezighouden met sociale structuren. Dat mist Kees in de VROM-raad stukken. Koos van Zomeren verkondigt in zijn boek 'Nog in morgens gemeten' de stelling dat het landschap inmiddels al wijzigt binnen één generatie. Dat betekent dat de mensen zich daardoor minder veilig gaan voelen en hun algemeen welzijn wordt gedegradeerd. Bij het idee om de Afsluitdijk te bebouwen is bijvoorbeeld geen rekening gehouden met de betekenis van het element van de plek in het leven van een mens, meer dan het technische stuk van de dijk. Een beter proces leidt tot sneller resultaat en groter draagvlak.

Stellingen:

1. Absoluut noodzakelijk is de bundeling van de vraagkant aan de rijkszijde. Niet alleen in de visievorming, het gaat om eenheid van beleid. De ruimtelijke ordening moet daarin veel sturender optreden. Die bundeling leidt tot betere besluitvorming. In Almere wordt een poging gedaan alle departementen die betrokken zijn, op één lijn te krijgen voor wat betreft de besluitvorming en visie. Dat is heel erg moeilijk, maar de moeite waard om naar te streven. Daarom is Kees blij dat het GOB er is. (Dirk Frieling vindt dat een totale vergissing omdat ze privaat gaan ontwikkelen.) Ook het ministerie van EZ moet erbij betrokken zijn, omdat we in Nederland een klimaat moeten creëren waarbij het goed toeven is. Dat is belangrijk omdat mensen steeds minder gebonden zijn aan hun geboorteland.
2. Per gebied moeten andere publieke partijen bijeen gebracht worden. Als het Rijk iets wil, moet ze provincie, gemeenten en waterschappen daarbij betrekken. Probeer een alliantie aan te gaan.

3. Neem ruimte gebiedsgrenzen, vergroot het probleem. Maak het probleem niet simpel, de problemen maatschappelijk gezien vandaag de dag zijn geen simpele problemen. Ze kennen dus ook geen simpele oplossing. Dat moet benadrukt worden. Naarmate je het gebied (letterlijk of figuurlijk) groter neemt krijg je ook meer kansen.
4. Bundel expertise. Zorg dat er een goed ontwerpteam aan de slag is zowel ontwerpend als financieel. Zorg dat er op een slimme manier gebruik wordt gemaakt van publieke en private middelen. Zorg dat ook expertise met betrekking tot het proces aanwezig is. Bij een investeringsplan gaan we vooral niet op de fouten, niet op datgene wat we willen.
5. Creëer urgentie. Creëer een dreiging. Bij de ontwikkeling van de Vijfde Nota is urgentie gecreëerd door de ruimtevrage te inventariseren. Als je geen urgentie kunt creëren is het de vraag of het een goed project is.

Dirk Frieling betuigt zijn steun aan de eerste stelling van Ton Kreukels dat we moeten ophouden met de langetermijnverhalen. De motie-Lemstra berust op twee grote misverstanden. Ten eerste dat lange termijn wetenschappelijk benaderd, ergens toe leidt. Zolang we niet weten of we vanwege klimaatveranderingen een warme of koude golfstroom in de Noordzee krijgen, heeft het weinig zin om over de lange termijn te praten. Ten tweede veronderstelt Lemstra dat er op langere termijn politieke consensus is, dat is een denkfout. De democratie is er juist op gebaseerd dat we het niet met elkaar eens zijn. Er zijn structurele, duurzame verschillen tussen de opvattingen van mensen over hoe de samenleving zou moeten worden georganiseerd.

Dirk vindt dat het Rijk als operationele partij op operationeel niveau gedurende een aantal jaren consensus moet bereiken over investeringen. Hoe meer dit over de korte termijn gaat hoe liever het Dirk is. Daarentegen moeten lange termijn politieke voorspellingen door de politieke partijen worden gemaakt. Als die er zijn is dat ook nuttig omdat het evenzoveel toetsingscriteria zijn of de plannen op korte termijn wel deugen. Langetermijnscenario's zijn heel nuttig ter toetsing van plannen (zoals Shell al jaren doet) maar ze moeten vooral niet streven naar consensus. Het is belangrijk dat er strijdige toekomstscenario's zijn. Die kunnen gemaakt worden door de wetenschap maar ook de politieke partijen moeten hun kerndoelstellingen vertalen in langetermijnperspectieven. Dat leidt ertoe dat er een politiek en wetenschappelijk instrumentarium is om kortetermijninvesteringen aan te toetsen.

Sylvester Eijffinger reageert op Ton Kreukels. De REA gelooft niet in strategische planning van investeringen op lange termijn. Uit het advies over innovatie en economische groei blijkt bijvoorbeeld dat de REA veel meer bottom-up denkt, ze geloven niet in dirigisme. Het zijn moderne economen die weten dat plannen niet verstandig is. Het accommoderen van behoeften uit de markt is wel belangrijk. Sylvester geeft als voorbeeld de onmogelijkheid om een afrit van de snelweg 8 kilometer te verplaatsen ten behoeve van een high-tech campus in Eindhoven. Dit duurde zolang, dat de private sector het uiteindelijk zelf is gaan financieren met de gemeente. Dit is infrastructuur waar iedereen het belang van inzag maar omdat het niet 'ingepland' was kon het niet. er was dus geen aanpassingsvermogen.

In z'n algemeenheid moeten we kijken naar PPS-achtige constructies. Het grote probleem is dat het commitment van de private sector vaak zwak is bij dit soort zaken. Voor toetsing van de rendementen is ook monitoring door de private sector - delegated monitoring - belangrijk. Als de private sector niet bereid is bij te dragen aan een project schort er mogelijk iets aan de toekomstige rendementen. In die zin zijn beoordelingen en financiering twee zijden van dezelfde munt.

Sweder van Wijnbergen merkt op dat we weten dat teveel planning niet goed is (kijk maar naar Rusland), maar iedereen die in een ontwikkelingsland geweest is weet ook wat er

gebeurt als je helemaal niets plant. Ergens tussen die twee is er een evenwicht. Voor een econoom gaat het eigenlijk om twee dingen bij beslissingen: informatie en coördinatie, en die zijn soms strijdig. Sweder is het eens met Ton Kreukels: er zijn heel veel dingen die we niet weten dus je moet nu niet te veel vastleggen. Dat betekent niet dat we niets moeten doen, maar dat betekent dat je een bias moet hebben naar procedures die je in staat stellen waar mogelijk, later te beslissen. Economen noemen dat optiewaarde. Even niets doen is waarde in wachten. Een heel belangrijk voorbeeld daarvan is milieubeleid. Dat ene beestje vinden we nu onbelangrijk, maar we weten helemaal niet of er over honderd jaar nog zo over gedacht wordt. Als we het beestje uitroeien kunnen ze daar over honderd jaar niet meer over beslissen. Dat is een heel sterk argument om erg zenuwachtig te worden bij de verhalen van Lemstra over meer planning en Pronk die tot in alle details alles voor de komende veertig tot vijftig jaar vast wil leggen. Dat gaat erg inefficiënt om met informatie. Als je het goed hebt is dat mooi, maar de kans dat je het fout hebt, is erg groot en dan kun je niets meer. Dat is een sterk argument om zeer minimalistisch naar planning te kijken. Tweede vraag bij 'processing of information' is: wie zit er het dichtste bij. Dan zie je dat in Den Haag gepland wordt hoe in Amsterdam de metro moet lopen. Dat is in de VS heel anders, daar wordt waar mogelijk gedelegeerd naar beneden. Die zitten veel dichterbij de informatie en lijden er meer onder als het fout gaat. Dat is een argument voor decentraliseren tenzij het echt niet kan. De grens aan decentraliseren is wanneer je teveel externaliteiten hebt, wanneer beïnvloed je de burens teveel.

Het andere punt is coördinatie. Vrije markt is prima, maar wat voor mij aantrekkelijk is, hangt af van wat de buurman doet. Zeker bij ruimtelijke ordening is dat een probleem. Daar kom je niet uit. Sommige problemen worden niet goed door prijzen opgelost. Het is heel lastig om die via een markt op te lossen, niet voor alle bestaande markten. Dan is er toch een meer coördinerende rol nodig. Sweder denkt dat de planning veel meer een coördinerende rol heeft en de grote lijnen moet schetsen. Daarnaast moet uitgesteld worden wat kan en moet men delegeren naar beneden als het enigszins naar beneden kan.

Hetzelfde geldt voor de publieke sector. Een groot ministerie is leuker dan een klein ministerie en meer doen is leuker dan minder doen, dat is heel natuurlijk, zo werken grote bedrijven ook. Tegen die neiging moet je weerstand bieden. De vraag moet zijn: waarom zou de overheid dat moeten doen? Hij is het eens met Ton Kreukels: als je dan toch iets moet doen, ga dan van licht naar zwaar. Het feit dat er een reden voor overheidsinmenging is, wil niet zeggen dat de overheid het ook zelf moet doen. Waarom hebben we bijvoorbeeld Rijkswaterstaat. De overheid zou ook eisen kunnen stellen waarbinnen private partijen het zelf mogen doen.

De enige partij die internationaal kan coördineren is de rijksoverheid. Daar is de overheid niet altijd goed in: de Betuwelijn eindigt in een wei, ongeveer. Veel economische processen trekken zich langzamerhand weinig aan van landsgrenzen zeker in de Europese Unie. Een Europese regering hebben we niet, dus er zal veel gecoördineerd moeten worden door de nationale overheden.

Martin de Jong wil op twee punten ingaan.

Het eerste punt is de sense of urgency. Een project kan pas goed van de grond komen, op het moment dat het probleem groot genoeg is. De laatste tijd zijn er erg veel nota's verschenen van de diverse ruimtelijke relevante ministeries. Hoe meer nota's je produceert hoe minder ze waard moeten zijn. Ministeries zouden het uitbrengen van nota's zo lang mogelijk moeten uitstellen. Op een gegeven moment wordt er een soort schaarste gevoeld: waar is de overheid gebleven? De verhalen van 'maakbaarheid kan niet' worden dan in een nieuw licht geplaatst. Daar moeten we op wachten. Daarmee is hij niet pro of contra langetermijnplanning maar er moet wel ergens een diep gevoelde noodzaak zijn. Misschien

is er dan na een jaar of 5 voldoende draagvlak tussen diverse ministeries om iets te gaan schrijven dat meer is dan een bijschaven van zaken.

Ten tweede is er de relatie publiek-privaat. Die relatie ligt in alle ons omringende landen anders. We kunnen de oplossingen van andere landen dus niet zondermeer overnemen. Als we uit het buitenland willen lenen moeten we niet alleen de voorbeelden goed kennen maar ook goed doordenken wat dat in onze institutionele structuur gaat betekenen en hoe burgers en beleidsmakers er op gaan reageren.

Annemiek Rijckenberg begrijpt dat de deelnemers twijfelen aan het nut van langetermijnplanning. Ze herkent hierin een golfbeweging. Zodra er een golfje is van 'zullen we iets langer vooruit denken dan vier jaar' komt er ook een volgende golf die vindt dat dat niet nuttig is. De VROM-raad ziet wel het nut van een langetermijnvisie om relevante investeringen vast te kunnen stellen. Daarom stelt ze de oorspronkelijke vraag naar verbetering van de huidige planningssystematiek graag nogmaals aan de orde.

Karin van Willigen mist de politieke component in het verhaal. Er wordt nu een heel nieuw planningssysteem bedacht en de politiek ziet het pas als het gereed is. Wat gebeurt er dan? We hebben twee ministeries (VROM en V&W) die politiek gezien zwaar in aanzien zijn teruggezaakt en dus weinig meer te vertellen hebben in Nederland. Het idee van ruimtelijke investeringen an sich als zijnde belangrijk komt in de politiek nauwelijks aan de orde. We praten ook steeds over planning alsof dat alleen maar gaat over plannen maken. Daar zijn we niet zo slecht in, in vergelijking met andere landen. Plannen uitvoeren en monitoren en op basis daarvan weer nieuwe plannen maken, de cyclus sluiten dus, dat gebeurt niet in Nederland. Uitvoeren is een helse klus en wordt steeds ingewikkelder doordat er steeds meer spelers op hetzelfde speelveld zijn, zonder regisseur. Bovendien duurt het in Nederland allemaal erg lang, niet alleen de Betuwelijn, maar ook een woonwijk van een paar honderd huizen. Daar zou het advies ideeën voor moeten leveren. Karin vindt het schokkend hoe weinig er in de publieke sector gemonitord wordt. Er worden veel plannen gemaakt maar of, hoe en wanneer die plannen tot uitvoering worden gebracht wordt niet systematisch gemonitord. Iedereen is druk met de begroting, maar 'woensdag gehaktdag' krijgt veel minder aandacht. In het bedrijfsleven wordt éénmaal per jaar goed vooruitgekeken naar het volgende jaar, daarna wordt twaalf keer per jaar gekeken wat de stand van zaken is. Voortgangsrapportage is dus erg belangrijk om met elkaar het idee te hebben dat de planning gehaald moet worden. Er is een commitment ten behoeve van een bepaald doel. Het commitment en het idee dat er iets gemaakt moet worden en dat daar in een evaluatie op voortgeborduurd wordt, mist Karin volkomen bij alles wat uit 'Den Haag' komt.

Sweder van Wijnbergen denkt dat dat mede te maken heeft met het feit dat het een politiek proces is, waarbij mensen een beetje om elkaar heen draaien. De sfeer is dan als ik een fout maak, ga jij mij straks onderuit halen dus laat ik maar niets vertellen over de fout die ik gemaakt heb. Het is geen centraal aangestuurd bedrijf.

Kees Vriesman vult aan dat het ook te maken heeft met de gelaagdheid in de politiek. De gemeente heeft waar het gaat om investeringen veel meer macht dan het Rijk.

Jan Zegering Hadders is wat later binnengekomen. Hij is voorzitter van ING Nederland en al sinds jaar en dag sterk betrokken bij infrastructuur en de planning daarvan. Hij is het niet eens met de stelling dat het bedrijfsleven het beter doet dan het Rijk, want in het bedrijfsleven gaat vaker wat mis dan bij de overheid. Maar om die discussie gaat het niet. Het is in een bedrijf net zo moeilijk plannen als bij de overheid. Het is belangrijk dat de

beschikbare capaciteit gebruikt wordt, welk project voorrang heeft daar kan dan over getwist worden. Op dit moment wordt bijvoorbeeld niet alle capaciteit gebruikt bij Verkeer en Waterstaat onder andere door de fijnstofproblematiek. De stelling dat het bedrijfsleven efficiënter is dan de overheid is volgens Jan absoluut onzin.

Pieter Tordoer merkt op dat de VROM-raad stelt dat de vliegwieleffecten van ruimtelijke investeringen vanuit de overheid, essentieel zijn. Die vliegwieleffecten ontstaan als de overheid zekerheden kan geven op langere termijn aan de private sector. Dan nemen de risico's voor de private sector af, daar kun je vliegwieleffecten mee genereren. Vanavond wordt gezegd dat er niet teveel op de lange termijn gepland moet worden, het moet zoveel mogelijk flexibel blijven, betere maar veel minder planning. Pieter vraagt Jan Zegering Hadders wat hij daarvan vindt. Heb je voor het uitlokken van investeringen langetermijnplanning vanuit de overheid nodig?

Jan Zegering Hadders merkt op dat als in een bedrijf aangevoeld wordt dat je de discussie kunt starten na de besluitvorming, dan geldt hetzelfde voor de overheid. Als de politiek aangeeft dat de burger succes heeft bij het praten over een mier en men voelt dat, dan is dat een argument om de volgende discussie in te gaan. Dus belangrijk voor de planning is een enigszins constante besluitvorming. Er zijn op het ogenblik drie bestuurslagen, dus daar moet wel samengewerkt worden. Alle initiatieven die vanuit de provincie komen om er een betere planning van te maken moet iedereen toejuichen. Daar moet commitment komen en de potten moeten samengevoegd worden. Sommige regio's zijn daar redelijk goed mee op weg. Daar moet alle effort op gezet worden. Dan moet je hopen dat de wetgeving niet een individu de gelegenheid geeft om een leuke actie te beginnen. Dat hangt van argumenten af, maar ook van de argumenten die achteraf nog meegewogen worden, waardoor besluitvorming opgehouden wordt, en een project soms tien, twintig of dertig jaar niet tot stand komt. Er is absoluut geen gebrek aan plannen, er is totaal geen gebrek aan geld maar er is wel gebrek aan consistentie. De mensen voelen: ik ga er nog een keer voor en dan haal ik het wel. Zie bijvoorbeeld Tweede Maasvlakte. De Raad van State heeft het besluit vernietigd maar had ook om nadere onderbouwing kunnen vragen, dan was er een snellere procedure geweest. Het gaat er dus ook om hoe je de bestaande wetgeving toegepast wordt. Om Nederland vooruit te krijgen moet er wel wat meer gevoel van urgentie komen in de verschillende lagen van de bevolking. Om alles te kunnen betalen moet er wel enige progressie zijn in de economie. Als je dat niet over kunt brengen heeft degene die de mier vertegenwoordigt de overhand.

Sweder van Wijnbergen vindt het te makkelijk om het milieu te ridiculiseren. Als je het milieu niet serieus genoeg neemt krijg je toch af en toe rampen. Het is niet allemaal triviaal. Puur als econoom is hij erg huiverig als iemand het vliegwieleffect van overheidsinvesteringen benadrukt vanwege de hogere private investeringen die dat oplevert. Private investeringen zijn een afweging van risico tegen kosten. Als je die risico's wegneemt krijg je waarschijnlijk te veel investeringen want dan ziet het private bedrijfsleven de risico's niet meer terwijl ze er wel zijn, maar ze worden bij de burger neergelegd en die mag er niet over meepraten.

Die zekerheid is een schijnzekerheid. Er zijn dingen die we echt niet weten en dat is een recept voor magistrale fouten. Je kunt wel 20 jaar zekerheid geven, maar als je na 4 jaar ontdekt dat het de verkeerde kant opgaat moet je dan 16 jaar doorakkeren de verkeerde kant op? Omgaan met risico's is de kern van het bedrijfsleven. Dat risico naar de overheid schuiven is de meest erge vorm van subsidieverslaving in plaats van ondernemen.

Volgens **Duco Stadig** is er bij een project niet één punt in de tijd dat erover besloten wordt. Bij de Tweede Maasvlakte is er bijvoorbeeld een moment geweest dat het geld er was, op dat moment stond in de krant 'het gaat door'. Vervolgens kwam er een traject over de gevolgen voor de natuur en daar is het misgegaan. Er zijn dus verschillende stadia. Tijdens de uitvoering zijn er honderden momenten dat er uitvoeringsbeslissingen genomen worden, die zijn allemaal voor burgers aanvechtbaar.

Jan Zegering Hadders vult aan dat overheid (en bedrijfsleven) er in hun planningsproces vanuit moeten gaan dat bij alle projecten er een kink in de kabel kan komen. Er moeten voldoende voorbereide projecten zijn, zodat bij een onverwachte eventualiteit er een ander project van de plank gehaald kan worden. In Nederland zijn te weinig voorbereide projecten om de bouwstroom continu te houden.

Duco Stadig vindt een langetermijnplanning belangrijker dan van jaar tot jaar het geld opmaken.

Kees Vriesman heeft als directeur Staatsbosbeheer niet zozeer de behoefte dat concrete projecten worden benoemd voor de lange termijn, maar dat de waarden die je na moet streven benoemd worden. Dat is veel belangrijker. Bijvoorbeeld een waarde als 'het moet goed toeven zijn in Nederland' betekent wat voor V&W voor Natuur en voor Landbouw. Als we ervoor kiezen dat biodiversiteit waardevol is, dan is dat sturend. De waarde is weg bij de overheid.

Pieter Tordoir sluit dit deel af met de volgende beschouwing. Zoals Dirk al zei: de politieke partijen moeten natuurlijk beelden hebben over wat zij op de langere termijn willen. Dat veroorzaakt discussie tussen politieke partijen over de langetermijnbeelden. Daar zal hopelijk een zekere mate van consensus ontstaan die een soort nationale urgentie aangeeft. Die urgentie leidt tot planning.

De algemene lijn die Pieter uit de discussie haalt is: nu wordt er in Nederland nogal gerommeld. Velen zeggen: doe het wat minder maar dan wel veel beter. Vergeet de monitoring niet. We moeten de vraag bundelen en veel beter rekening houden met de internationale context. We moeten er rekening mee houden dat de langere termijn absoluut onzeker is en dus flexibiliteit inbouwen en no-regret maatregelen opsporen.

B. Hoe kan de huidige beoordelingssystematiek verbeterd worden?

Martin de Jong houdt een korte inleiding, met name over de OEI-methode omdat dat de laatste jaren de meest opmerkelijke ontwikkeling was.

Toen OEEI ontstond was dat heel hard nodig, want ondanks de vele meters rapport die voor die tijd bij een project geproduceerd werden, was de uitkomst belabberd (Betuwelijn). De OEEI wordt wel genoemd een *bullshit-detector*. En dat is het ook. Projecten die financieel niet kunnen worden eruit gehaald. Dat was ook de belangrijkste opdracht van OEEI. Op een gegeven moment werd OEEI (overzicht economische effecten infrastructuur) omgezet in OEI (overzicht effecten infrastructuur). In eerste instantie leek dat een goede ontwikkeling omdat andere effecten via een ander perspectief toegevoegd zouden kunnen worden. Al gauw bleek dat het een strategische machtsgreep was. De claim dat alle effecten betrokken kunnen worden was er, waardoor het geen strikt economisch document zou zijn, maar ondertussen werd vastgehouden aan de 'econocratische' wijze van redeneren. Het werd dus een economisch instrument dat meer dan een economische boodschap kon gaan verkondigen

en daarmee andere methoden meer naar de marge kon manoeuvreren. Vanaf dat moment werd de OEI-methode ook gebruikt voor de beoordeling van projecten waarvoor het niet geschikt was zoals gebiedsgericht beleid en niet-infrastructurele projecten. De conclusie van Martin is dat OEI een waardevol instrument is voor een economische analyse. Als je de OEI gaat opleggen dat er over allerlei vakgebieden (ecologie, veiligheid, techniek, planologie) vooraf een uitspraak gedaan moet worden dan wordt de functie teveel verzwaard. Dan kun je hooguit met heel versimpelde kerngetallen uit andere studies gaan werken. Een ander nadeel van instrumenten zoals OEI is dat er een heel sterke nationale focus in zit. Op dit moment manoeuvreert Nederland zich heel duidelijk buiten het centrum van Europa. Er is bij KBA's in verschillende landen wel dezelfde welvaartstheoretische manier van denken, maar de posten verschillen van land tot land (consumentencomfort, milieu kwantificeren). Een KBA is meer een raamwerk dan een methode. Vanuit planologisch/milieukundige visie geredeneerd is het niet verstandig om het morrelen aan de OEI-systematiek centraal te stellen. Je kunt wel discussiëren over de hoogte van de discontovoet. Alle energie richten op het aanpassen of afbreken van OEI is een heilloze weg, niet alleen omdat het een waardevol instrument is maar ook omdat in die methode de centrale planologische, milieukundige, enz., boodschap niet terug te vinden zou zijn.

Zijn voorstel is om van de OEI weer een OEEI te maken. Voor een OEI heb je meer nodig dan een economische benadering. Daar moeten andere rapportages naast staan die wervender zijn dan de MER op dit moment is. Dan krijg je een OEI die een MCA (multi-criteria analyse) is met allerlei typen overzichten vanuit verschillende benaderingswijzen. Hoe verwervender zo'n effect rapportage (MER, VER, PER) wordt aangezet en hoe visionairder qua concepten, hoe meer die effect rapportages sturend kunnen zijn in een debat. Voor de planbureaus betekent dit dat het CPB z'n werk erg goed gedaan heeft. Het CPB is niet alleen economisch, maar ook politiek gezaghebbend. Daar kunnen het SCP en het RPB van leren. Op het moment dat zij erin slagen een goede systematiek te ontwikkelen dan zullen die methodes ook brede ingang vinden en is er een MCA naast de OEEI.

Bij de discussie over planning was de algemene tendens dat het lastig is om ver vooruit te kijken. **Pieter Tordoir** vraagt zich af of dat ook geldt voor de beoordeling van projecten? Daar wil je toch ook effecten inschatten over langere tijd. Gelden voor beoordelingssystematiek dezelfde kanttekeningen als voor de planningssystematiek?

Sweder van Wijnbergen wil graag reageren op het verhaal over OEI, omdat dat als eerste is ingezet bij de ICES-ronde ter voorbereiding van 1998. Een aantal van deze discussies zijn toen ook gevoerd. Het is wat minder eenzijdig dan door Martin de Jong wordt voorgesteld. Er zijn wel tekortkomingen. Toen Sweder bij EZ kwam kreeg hij van toenmalig minister Wijers te horen dat hij aan het eind van het jaar afgerekend zou gaan worden op het ICES-advies. Het is een hele klus om al die ministeries in één hok te houden. Een van de dingen die opviel was dat er geen methodologie was om keuzes te maken. Als economen kies je dan voor projectanalyse. Er was een hoogleraar die zei projectanalyse is totaal nutteloos, voor kleine projecten doet het er niet toe want die doe je gewoon tussendoor als je geld hebt. Voor de grote projecten zijn de basisaannames fout omdat die door de grootte van het project, door het project beïnvloed worden. Toch wilde Sweder een projectanalyse doen, en kreeg vervolgens te horen dat er zoveel niet-economische factoren zijn. Het is in elk geval niet juist dat KBA's alleen economische factoren meenemen. Er zijn de laatste decennia pogingen gedaan de milieueffecten, onzekerheden mee te nemen en men is daar verrassend ver mee gekomen. De planbureaus proberen dat al jaren serieus. het kan beter maar ze doen hun best. Dat is dus een onredelijk verwijt.

Wat zeker een onredelijk verwijt is, is dat het alleen nationale factoren zouden zijn.

Sweder ziet twee grote problemen met OEI. Ten eerste bij hele grote projecten is er het probleem dat er wijzigingen in de economische structuur aangebracht worden, die de methodologie onderuit halen. Daar heb je een ander soort benadering voor, die er wel is, waar ook heel veel onzekerheden aan zitten maar die het tenminste probeert. Dat is iets waar hij een tijdje geleden veel discussies over gehad heeft.

Tweede punt is omgaan met onzekerheid. Als er één successtory is binnen de economie dan is het valuation of contingencies, kijk maar naar de optiewereld. Daar zijn economen echt heel goed in geweest. Die formules en benadering werken uitstekend. Die methodes kunnen toegepast worden bijvoorbeeld voor veiligheid waardoor dat soort dingen meegenomen kan worden, maar dat gebeurt niet. Het planbureau schiet daarin tekort. De manier waarop ze met onzekerheid omgaan is achterhaald. Ze komen niet verder dan het Shell-verhaal met verschillende scenario's. Er kan veel meer, contingency valuation is een ver ontwikkeld vak, de olie-industrie gebruikt het al jaren. Dat zou een hele grote verbetering zijn juist vanwege een aantal vragen die hier naar voren komen zoals: Hoe ga je met het feit om dat je een heleboel dingen niet weet?

Dan ben je ook meteen over al die debatten over discontovoeten af.

Martin de Jong geeft aan dat hij niet bedoelt dat OEI alleen economische objecten meeneemt, maar dat het alle objecten op een economische wijze waardeert. Altijd nutsmaximalisatie of winst, e.d. centraal stelt.

Volgens **Sweder van Wijnbergen** is dat onjuist.

Pieter Tordoir heeft begrepen dat het monitiseren het probleem is, in een KBA moet alles een gemeenschappelijke noemer krijgen. Je moet er uiteindelijk een plus of een min onder kunnen zetten. Een belangrijk probleem is dat dingen als bijvoorbeeld natuurwaarde en externe effecten heel lastig te monitiseren zijn omdat er geen markt voor bestaat. Juist bij langetermijnontwikkelingen, waarbij ook waarden en normen in het geding zijn die verschuiven, raak je al snel aan zaken die heel moeilijk te monitiseren zijn en die PM komen in KBA's.

Sweder van Wijnbergen vraagt een voorbeeld, want hij ziet niet in dat externe effecten niet te waarderen zouden zijn. Externe effecten betekent alleen dat degene die de beslissing neemt daar zelf niet de gevolgen van ondervindt.

Martin de Jong is het eens dat het in veel gevallen wel kan, wat hij betwist is hoe gezaghebbend dat getal is voor anderen die geen econoom zijn.

Sweder van Wijnbergen concludeert dat het kennelijk niet gezaghebbend is, want Martin is geen econoom en vindt het onzin.

Martin de Jong vindt het wel waardevol maar niet het enige signaal.

Sweder van Wijnbergen denkt dat het veel te maken heeft met het feit dat men niet goed omgaat met onzekerheid. Het idee dat het een heilig getal is, is een gevolg van het feit dat planbureaus slecht omgaan met onzekerheid. Dat haalt de geloofwaardigheid onderuit.

Annemiek Rijckenberg vult aan dat het niet alleen de planbureaus zijn, maar ook het beleid dat gebaseerd wordt op berekeningen, scenario's, e.d. neemt die andere effecten niet in ogenschouw. Alles wordt afgemeten, met name lange termijn ruimtelijke investeringen, dus groene investeringen vallen altijd door de zeef.

Volgens **Sweder van Wijnbergen** is dat niet zo.

Jan Zegering Hadders is helemaal voor berekeningen, maar wel tegelijkertijd. Je moet heel goed realiseren dat het een berekening is in de geest van de tijd.

Twee voorbeelden:

Het Sachalin-project bij Shell. Dat hebben ze ongetwijfeld tevoren berekend maar het is inmiddels tweemaal zo duur en milieutechnisch klopt er niets van. Shell heeft hele mooie modellen, maar ze zitten er aan alle kanten naast.

Tweede voorbeeld is de Noord-Zuidlijn. Iedereen vindt het een fantastisch project, maar als je vandaag, met de wetenschap van vandaag, dezelfde berekening zou maken en dan commentaar leveren op de vorige berekening, dat is niet fair. Er is gewerkt met het beste inzicht op het moment dat de keuze gemaakt moest worden.

Wat je bijvoorbeeld bij de Betuwelijn ziet is dat men achteraf gaat filosoferen of het goed of niet goed is. In het tijdsgewricht van toen (minder verkeer, containers op de rail) was het een antwoord op de beleidsintenties. Later blijkt dat het project veel duurder wordt door milieueisen, e.d. maar dat kon je toen nog niet weten. Er is sprake van voortschrijdend inzicht. Ook bij de Zuiderzeelijn is er sprake van voortschrijdend inzicht. In de loop van de tijd is de opvatting over de levensvatbaarheid van de Randstad veranderd. Het aanleggen van een Zuiderzeelijn hoort in een beleid dat zegt dat elke uithoek van Nederland mee moet gaan in de vaart der volkeren. Inmiddels is het voor de internationale concurrentiepositie belangrijk dat de Randstad wordt gepositioneerd als een kernachtige satelliet in Europa. Dat is dus een ander gegeven, waardoor een andere opvatting over de Zuiderzeelijn ontstaat door een ander beleidsuitgangspunt.

Sweder van Wijnbergen merkt op dat OEI niet het laatste woord hoeft te zijn. Wat OEI doet is aangeven aan politici wat de kosten zijn van je zin doorzetten. OEI zegt niet dat je iets wel of niet moet doen, OEI legt uit wat de kosten zijn.

Pieter Tordoir merkt op dat hij begrepen heeft van Martin dat in de praktijk de beoordelingen van het CPB wel heel leidend zijn en bijna de plaats van de politiek hebben ingenomen. Delen de anderen die analyse?

Duco Stadig ziet achteraf wel een fout bij de ontwikkeling van de Noord-Zuidlijn. Ten tijde van de investeringsbeslissing hadden ze volgens Duco achteraf gezien, een onzekerheidsmarge van 40% moeten nemen, dat was maar 10%. Bij grote projecten in de initiële fase moet je enorme marges nemen.

Pieter Tordoir ziet dat als een rode draad door de analyses: omgaan met onzekerheid, zowel in de planning alsook in de beoordeling. Daar kan een enorme slag gemaakt worden. Suggesties om nader in te vullen hoe je dat kunt doen zijn van harte welkom.

Ton Kreukels vindt OEI als basisprocedure prima. Met de toevoeging van onzekerheidsfactoren zal er een enorme rek komen in het toepassingsbereik. Er is nog een probleem. Een project dat dat goed illustreert is het BART (Bay Area Rapid Transit) project in San Francisco. Een investering in een nieuwe kwaliteit lightrail voor de hele Bay Area. Peter Hall heeft dat in zijn boek als 'planning disaster' opgenomen. Dat is een van de grootste blunders die een wetenschapper ooit heeft kunnen maken. Als je in San Francisco rondloopt zal niemand het een 'planning disaster' willen noemen. Het is een succesproject dat elders in Amerika nageaapt is. Het probleem van dit soort projecten is dat het gaat om een zogenoemde 'spronginvestering'. Er wordt een kwaliteitssprong gemaakt en daar zit een risico aan. Daar zitten soms andere standaarden aan vast, technologische ontwikkelingen die je niet tevoren kunt beoordelen. In Japan is de Shinkansen-spoorlijn ontwikkeld ten tijde

van de Olympische spelen en daarmee heeft Japan een enorme ontwikkeling doorgemaakt want de maat van het transport was weer bij de tijd. Dus bij ruimtelijke investeringen hebben we een techniek nodig (naast OEI) om dit soort 'spronginvesteringen' te beoordelen.

Annemiek Rijckenberg vraagt waarom de HSL-Oost in Nederland door geen enkele toets is gekomen? Hoe krijg je dat in je afwegingen?

Pieter Tordoir merkt op dat de passagiersstroom bij de HSL-Oost te klein is. De reistijdwinst is ook niet zo groot, er is een capaciteitsprobleem. De betrouwbaarheid is het probleem, niet zozeer de tijd. Het probleem is de vervoerswaarde. Die vervoerswaarde is laag omdat de grootstedelijke gebieden te weinig investeren in lightrail. Het hele netwerk van openbaar vervoer in Nederland is te dun, te oud en te slecht onderhouden om echt iets te kunnen betekenen. Daarom vindt de VROM-raad dat er bij mobiliteit gesproken moet worden over een transitie die in gang gezet moet worden, waarbij niet alleen snelspoor internationaal van belang is. Snelspoor moet aangetakt kunnen worden aan regionetten. Kortom op alle bestuursniveaus moeten tegelijkertijd dingen in gang gezet worden. Daardoor worden individuele projecten waardevoller.

In de beoordeling wordt hiermee nog geen rekening gehouden. Zouden we de beoordeling kunnen verbeteren, en hoe dan, om met dit soort transitie-effecten rekening te houden?

Duco Stadig merkt op dat dat soort projecten anders beoordeeld moeten worden. Ze moeten onderscheiden worden van de grote bulk.

Sylvester Eijffinger begint zijn referaat met het voorbeeld dat hij enige tijd gereisd heeft naar Berlijn, waar hij hoogleraar was. Hij heeft dat hoogleraarschap opgezegd omdat uiteindelijk de reistijd per trein van Tilburg naar Keulen net zo lang was als de vlucht naar Berlijn met natransport daar.

Voor Sylvester zijn twee dingen essentieel. Ten eerste als we publieke investeringen doen is er sprake van externe effecten. De vraag is op welk niveau die externe effecten zich afspelen: op Europees, nationaal, regionaal, provinciaal of gemeentelijk niveau of zelfs ergens daar tussenin? De besluitvorming moet komen op het niveau waarop de externe effecten een rol spelen. Daar wordt vaak niet over nagedacht. Ook de kosten moeten dan op hetzelfde niveau gebracht worden.

Het tweede probleem is asymmetrische informatie, private informatie. Dat doet zich bij heel veel investeringsbeslissingen voor. Dit heeft te maken met het feit dat heel veel mensen graag de 'upward risk' willen hebben maar niet de 'downward risk'. Private informatie betekent dat mensen niet hun volledige oordeel en afwegingen kenbaar hoeven maken. Daarom is het belangrijk dat je een soort mechanisme hebt (PPS-achtige constructies) waarbij op een zeker moment belanghebbenden die een privaat belang hebben bij het monitoren van risico's, erbij betrokken worden. Niet alleen voor financiering maar ook voor delegated monitoring. Dat is een van de manieren om om te kunnen gaan met asymmetrische informatie. Dit gebeurt nog te weinig. Het 'downward risk' wordt te weinig meegenomen. Dat is jammer, niet alleen in termen van financiering maar ook omdat het monitoringproces niet aanwezig is.

Vanuit de economische analyse zijn dus best nog verbeteringen mogelijk, maar daar moet goed over nagedacht worden.

De optietheorie is bijvoorbeeld een heel goede manier om onzekerheid te monitoren. Ook de hele literatuur vanuit de asymmetrische informatie (Stiglitz), de positieve politieke economie die duidelijk aangeeft hoe governance-systemen vorm gegeven moeten worden.

Over financiering staat al heel veel in het REA-advies. De REA is van mening dat alle functies in het FES (sparen, stabiliseren, investeringsfunctie) niet goed ontwikkeld zijn. Het FES is begonnen als reactie op de Dutch disease, heel begrijpelijk in de tijd. Er is geen stabilisatiefunctie, het werkt volstrekt procyclisch.

Duco Stadig vraagt of dat niet veranderd kan worden.

Annemiek Rijckenberg merkt op dat het door de Directeuren-Generaal van de verschillende departementen toentertijd zo opgezet is om zelf speldengeld te hebben zonder de politiek.

Sylvester Eiffinger vervolgt dat de spaar- en beleggingsfunctie ook niet altijd goed beheerd is. De REA pleit voor óf het Noorse voorbeeld waar de centrale bank het beheer doet, óf het geconsolideerd bekijken. Er zijn investeringsbeslissingen die vanuit de FES plaatsvinden, er zijn ook investeringsfuncties die buiten de FES omgaan. Waarom zou dat gescheiden moeten?

Voor wat betreft de investeringsfunctie zie je (in alle landen) dat het heel moeizaam is om de verwachte rendementen realistisch in te schatten. Je moet dus naar betere governance-systemen om de besluitvorming te laten plaatsvinden en Sylvester denkt dat er veel meer decentralisatie, subsidiariteit gehanteerd moet worden om het besluitvormingskarakter recht te doen.

C. Hoe kan de huidige financieringssystematiek verbeterd worden?

De ervaring van **Sweder van Wijnbergen** met ICES is eigenlijk best goed, ook gezien de vergelijking met andere landen. Het was een proces in ontwikkeling. Toen hij begon trof hij een zeer verbale 'multicriteria analyse' en heeft geprobeerd daar systematiek in aan te brengen. Wat opviel was dat dit (tegen de mode van de tijd) de ambtenarij op z'n best was. Het waren een aantal ministeries die redelijk serieus probeerden het langetermijndenken te vertalen in beslissingen die nu genomen moesten worden. Sweder kwam van buiten, vond dat de planbureaus wel afgeschaft konden worden, vond de overheid eigenlijk niets, maar was zeer positief onder de indruk van de kwaliteit van de discussie en de kwaliteit van de besluitvorming. Toen werd gediscussieerd onder regie van EZ, het is nu opgesplitst met RO bij VROM en kennis bij Onderwijs. Er werd zeer open gesproken, met opzet zonder notulen. Er werd ruim aandacht gegeven, niet alleen aan economische criteria. Kortom toen liep het best goed. Inmiddels wordt er veel meer uitbesteed, er worden consultants binnen gehaald, het is bij de spending ministeries ondergebracht, dat is jammer want daarmee ben je een beetje het multidisciplinaire kwijt. Over de financiering is Sweder het helemaal met Sylvester eens. De FES is geen fonds, de FES is een onding. Macro-economisch gezien vertaalt de FES onzekerheid in olie- en aardgasinkomsten in onzekerheid in uitgaven, en dat is precies wat je niet wil. Wat je wil is een besluitvormingsproces wat om kan gaan met fouten, dat robuust is. Een manier om dat te doen is een stabilisatie zetten tussen inkomsten en uitgaven, dat zou een fonds doen. Maar het FES is geen fonds want in de wet staat dat inkomsten binnen hetzelfde jaar weer uitgegeven moet zijn. Dat is een serieuze fout, dat is macro-economisch schadelijk, leidt tot verspilling. Er is heel weinig goeds te zeggen over het FES. Het idee erachter was te zorgen dat de 'asset' gas in een andere 'asset' omgezet wordt, infrastructuur is ook kapitaal. Sinds Thom de Graaff is dat ook niet meer zo, het 'bruggetje' slaat er een wagenwijd gat in en in feite is het gewoon overheidsconsumptie (bijvoorbeeld nu: het FES levert één miljard euro zodat minister Zalm vooruit kan lopen op de korting van de EU). De vraag is of de aardgasbaten aangewend moeten worden voor de aflossing van de staatsschuld waardoor een stabiel begrotingsbeleid ontstaat of is er een

functie voor een fonds. Zo'n fonds moet twee dingen doen: ten eerste stabiliteit creëren en ten tweede sparen: een redelijke afweging maken tussen generaties nu en generaties in de toekomst.

De spaarfunctie kan via het fonds, maar dat heeft weinig zin als de overheid via het fonds twee miljard spaart en vier miljard uitgeeft omdat van het fonds geleend kan worden. Het is geen substituut voor een geïntegreerd, geconsolideerd budgetbeleid. Er valt dus iets te zeggen voor een fonds, maar daarmee ben je er niet. Je moet niet vervolgens het fonds ongedaan maken door pluspunten in het fonds weer uit te geven door kortetermijndenken. Sweder pleit heel sterk voor een totale verandering. Een andere visie op het FES waarbij de band tussen inkomsten van vandaag en uitgaven van vandaag doorgesneden wordt.

Pieter Tordoir vraagt of Sweder bedoelt op het gebied van investeringen.

Sweder van Wijnberger antwoordt dat er veel te zeggen is voor ontspalking.

Overheidsconsumptie moet zich bezighouden met wat op lange termijn stabiel gefinancierd kan worden en met welke dingen wij willen dat de overheid doet. En heeft wel iets te maken met wat wij aan aardgas hebben, ofwel het permanente inkomensequivalent. Als je meer wilt uitgeven op de hele lange termijn en dat sustainable kunt doen met dat fonds dan zou je inderdaad kunnen zeggen: het ene asset in het andere. Dan pak je het in ieder geval niet af van toekomstige generaties.

Dus: geef je het aan consumptie uit dan zul je die verdeling moeten maken, wil je verder gaan prima, als het een investering is want dat geef je ook door aan toekomstige generaties. Dus grotendeels een investeringsfonds en het verbreken van de koppeling dat inkomsten van vandaag leiden tot uitgaven vandaag.

Kees Vriesman vult aan dat van belang is dat EZ als niet-investeringsdepartement de leiding had. Dat is in politiek Den Haag heel belangrijk. De 'spending ministeries' kunnen niet die afstand nemen die nodig is voor een redelijke afweging van de verschillende projecten.

Pieter Tordoir merkt op dat de VROM-raad vindt dat ruimtelijke ordening in een soort koepel zou moeten zijn waar je die afweging wel zou kunnen maken. Maar in de praktijk is dat lastig. In theorie is ruimtelijke ordening het afwegingsplatform voor alle aspecten in de ruimtelijke ordening. Financiën heeft daarin een andere rol.

Jan Zegering Hadders vindt dat je alleen de private sector moet inschakelen als je daar een voordeel mee behaalt, anders kun je het beter door de staat laten doen, want die is per definitie goedkoper (omdat het geld goedkoper is bij de overheid). De overheid moet dus kijken als iets per se gerealiseerd moet worden en er is een tekort of ze gebruik kan maken van resources die ze verantwoord vindt. Het kan zijn dat bepaalde onzekerheden van de overheid overgedragen kunnen worden aan de private sector, dat kan een voordeel zijn. Regulering kan een doel zijn (roadpricing) en geld stuurt.

Onzekerheden. In de tijd dat Jan (bij de Postbank) betrokken was bij het al dan niet financieren van de tunnel De Noord werd er in de Kamer serieus gesproken over een afname van de groei van het autoverkeer met 35%. Na internationaal onderzoek waaruit bleek dat er zelfs in tijden van een economische crisis geen kilometer minder werd gereden, had de Postbank verreweg de meest optimistische begroting in aantallen auto's en dus de laagste prijs per auto. Daardoor won de Postbank. Dit voorbeeld om aan te geven dat het private bedrijfsleven best wel met risico's durft om te gaan.

De Wijkertunnel en de tunnel De Noord zijn de eerste twee werken van de overheid (V&W) die binnen de tijd en fors binnen de begroting zijn gerealiseerd. De 35 miljoen winst bij de Wijkertunnel heeft ING op de dag van de opening teruggegeven om niet aan de overheid. De Zeeburgertunnel daarentegen heeft 14 maanden ongebruikt gereed gelegen omdat men net

te weinig geld had om de elektronische bedrading af te maken. Het grote voordeel om een private partij het werk uit te laten voeren is dat er elke dag geld is. Dat zou de overheid ook moeten doen.

Op een gegeven moment liep de bouw van de tunnel De Noord achter op schema. Door de aannemer aan het contract te houden (wat voor de aannemer niet helemaal voordelig was) werd de achterstand snel ingelopen. De Postbank was niet anders gewend dan de tegenpartij aan het contract houden, Rijkswaterstaat had daar erg veel moeite mee, omdat het niet 'aardig' was. In een PPS heb je dus een betere, normale, onderling zakelijke verhouding. Op een bepaald moment moet je ingesleten gedragspatronen doorbreken. Dat kan heel goed door een buitenstaander in een project te halen.

De Wijkertunnel is door eigenaar (de bank) verzekerd en van de verzekeraar moeten er brandoefeningen gehouden worden. De overheid verzekert niet en hoeft dus ook geen oefeningen te houden. De Wijkertunnel is daarmee de enige tunnel waar keurig volgens schema, betaald door de gemeentes, brandoefeningen gehouden worden. Het zijn de veiligste tunnels ter wereld omdat ze aan alle eisen van de verzekeraar voldoen. Dit illustreert dat het binnenhalen van anderen, met een ander doel, oogmerk, know how, professie voordelen kan brengen binnen het project.

Jan weet dat de Noord-Zuidlijn gedeeltelijk een 'openeinde' contract is. Daar zal door de aannemers maximaal misbruik van gemaakt worden. Als Bos Premier wordt hoopt Asscher bij Bos het geld te halen. Je zult zien dat het hele tekort van de Noord-Zuidlijn door Den Haag betaald wordt. Dat zou bij iedere politieke partij gebeuren. Ze gaan Amsterdam niet dit onmetelijke bedrag aandoen, dat wordt vereffend.

Planning en vooruitzien. Op een bepaald moment is Almere bedacht, daar moet dus een planning komen. Omdat er geen totaalvisie is over die driehoek in Nederland krijg je allemaal wilde plannen (brug van Hofstra). Er zijn wel ideeën maar hoe Almere ontsloten moet worden en hoe dat met investeringen gaat, is niet duidelijk. Dus goede alternatieven worden afgeschoten wegens gebrek aan een langetermijnvisie die men tevoren had moeten neerleggen waardoor Almere zich beter in relatie tot Amsterdam zou kunnen ontwikkelen.

Duco Stadig vraagt of Jan het had over financiering of over opdrachtgeverschap.

Jan Zegering Hadders antwoordt dat opdrachtgeverschap de dirigent is. Die kan gebruik maken van resources. Die resources kun je in eigen dienst hebben, maar je kunt ook derden daarbij inschakelen. Je moet heel goed nagaan of door die derde de kwaliteit van de besluitvorming rond het project omhoog gaat. Als daar een voordeel te halen is, is het interessant een derde in te schakelen. Adviseurs die niets te verliezen hebben daar heb je dan niets aan, je moet mensen hebben die hun nek moeten uitsteken met hun eigen risico.

Pieter Tordoir stelt voor de bijeenkomst af te sluiten en vraagt wie nog het woord wil voeren.

Sweder van Wijnbergen onderschrijft de basisboodschap van Jan Zegering Hadders. In Den Haag heeft hij meegemaakt dat PPS gezien wordt (zeker door V&W) als 'cheap money'. Dat is radicaal de verkeerde manier van benaderen. De voordelen van PPS liggen in de kwaliteit van de executie van het project. Die voordelen heb je niet bij budgetfinanciering (we kunnen dingen doen waar we eigenlijk geen geld voor hebben) want wat politici vergeten is dat het bedrijfsleven alleen geld geeft als het later er weer uit komt. Dat geld had de overheid er ook uit kunnen halen. Dan is het helemaal geen goedkoop geld, maar vaak duur geld omdat het bedrijfsleven het risico meeprijst. Het voordeel ligt dus in de kwaliteit.

Het probleem met PPS is vaak dat er contracten gesloten worden door nogal ongelijke partijen. Contracten zijn er niet om te regelen als alles goed gaat, contracten zijn er om te

regelen wat je moet doen als het fout gaat. Daar vult de staat dikwijls de public-private-partnership niet goed in.

Jan Zegering Hadders merkt op dat in Nederland in 1986 is begonnen met PPS-constructies. Na de Wijkertunnel is nooit meer een groot project gerealiseerd. De afdeling die de Postbank toen begonnen is is nu de grootste adviesafdeling in Europa, ze zijn betrokken als adviseur of financier bij alle grote projecten in Europa. Jan snapt niet dat in andere landen er allerlei projecten gerealiseerd worden terwijl in Nederland de PPS de facto stilstaat.

Karin van Willigen onderschrijft dat. Het is een groot probleem om de deskundigheid binnen bedrijven vast te houden en voldoende bedrijven te kunnen opleiden. Bij opdrachtgevers is dat precies zo. Er gaat veel geld naar buitenlandse projecten. Dutch Infrastructure Fund: 150 miljoen waarvan 10% in Nederland blijft en 90% naar allemaal leuke projecten in Europa gaat. Er zijn in Nederland minimaal 3 projecten (van 50 á 70 miljoen euro) per jaar nodig om de deskundigheid op peil te houden.

Duco Stadig merkt op dat het vanavond gaat over de lange termijn en het probleem dat te vertalen in investeringsprogramma's, alsof dat de enige vorm van vertaling zou zijn. Omdat de lange termijn zo onzeker is wil hij een lans breken voor planologische reservering. Bijvoorbeeld het water: misschien stijgt het 1 meter, misschien 3 en misschien 5. Als het 1 meter stijgt moeten we doen wat we nu doen. Als het 5 meter stijgt moeten we met z'n allen verhuizen. Als het 3 meter stijgt moet je alle dijken verbreden. Zolang je niet zeker weet wat het wordt moet je tegen alle dijkbeheerders zeggen: houd ruimte voor die verbreding.

Pieter Tordoer ziet dit als een planologische vertaling van risicomanagement. De cirkel is rond. Hij gaat nu als afsluiting geen samenvatting van de avond geven. Wel is duidelijk dat het VROM-raadsadvies zal gaan over: hoe ga je met risico's om. Daar loopt Nederland achter. Er kunnen sterke verbeteringen aangebracht worden, zowel in de manier waarop we plannen en projecten programmeren, de manier waarop we beoordelen als de manier waarop we financieren. Na het gesprek van vanavond begrijpt Pieter dat er ook voldoende kennis is om dat te kunnen gaan verbeteren. Er blijft een spanning dat je dingen in grootschalige samenhang moet oppakken, bij steeds meer zaken ligt het subsidiariteits-niveau op een steeds hoger schaalniveau. Dat betekent ook dat de risico's en complexiteit meteen navenant toenemen.

Pieter dankt iedereen hartelijk voor hun aanwezigheid en inbreng.



Van Duco Stadig ontvingen wij bijgaande aanvulling op zijn bijdrage aan de expertmeeting.

TIJDENS ONZE BIJEENKOMST WOENSDAG KON IK NIET ALLES KWIJT WAT IK WILDE ZEGGEN. DAT HEB IK DAAROM, IETS BIJGESCHAAFD EN NAAR AANLEIDING VAN DE BIJEENKOMST UITGEWERKT, NEERGELEGD IN BIJGAANDE NOTITIE.

Nadenken en plannen voor Nederland 2040

notitie n.a.v. expertmeeting VROM-raad 27 september 2006

1. De omvang van het onderwerp en van de onzekerheidsmarges m.b.t. de relevante variabelen maken dat een heuristische gezond verstand-benadering de aangewezen aanpak is.
2. Het gezonde verstand en de lagen-benadering zeggen dat je moet beginnen met het water. Wat daar is te verwachten weten we niet. De marges in de voorspellingen zijn enorm. Ruwweg zijn drie scenario's denkbaar:
 - Het loopt zoals de meeste voorspellingen nu aangeven. Dan moeten we structureel wat meer geld uittrekken voor intensiveringen van het huidige programma. Op sommige plekken geeft dat kansen voor locatie-ontwikkeling.
 - Het valt vreselijk tegen (dus de waterstanden stijgen 15 meter, wat hier en daar wordt gezegd). Dan is er geen houden aan en moeten we met Noord Rijnland-Westfalen gaan praten over fusie en over het samen ontwikkelen van de zone tot 100 km. van de nieuwe kust. Straks spreken we allemaal toch Engels en de bevolking loopt daar nu al terug. Dit scenario lijkt voorlopig nogal utopisch. Maar helemaal ondenkbaar is het niet, dus het is verstandig het in het achterhoofd te houden.
 - Tussen die beide in qua waarschijnlijkheid zitten scenario's waarin het tegenvalt. Het voorzichtigheidsmotief zegt dan dat je daar serieus rekening mee moet houden. Dat leidt tot planologische reserveringen voor drastische dijkverzwaringen - geen woningbouw op de Afsluitdijk dus. Daarnaast zullen lopende investeringsprogramma's moeten worden versneld en zal bijvoorbeeld de Randstad waterstaatkundig compartimenteerbaar moeten worden gemaakt. Voor sommige polders is het maken van evacuatieplannen verstandig.
3. De volgende laag is die van het groen. Als alle plannen voor de EHS enz. worden uitgevoerd, is die laag op zich redelijk op orde. Wel moet er een nieuwe denk- en ontwerpslag worden gemaakt voor wat betreft de toekomst van de veenweidegebieden. Nu is besloten dat de functie het peil volgt in plaats van andersom, heeft de traditionele landbouw daar op termijn weinig kans meer. En daarmee is het open Hollandse landschap in de huidige vorm en omvang niet meer houdbaar. Dat geldt zowel bij verwildering/verbossing als bij verstedelijking of vervanging door glastuinbouw. Een nieuwe visie vergt vervolgens krachtige en vastberaden regie, anders is de verrommeling niet te stuiten.
4. Op de laag van het verkeer gaat het vooral om de vraag hoe de energievoorziening en de reis- en transportkosten zich ontwikkelen. Het meest waarschijnlijk is dat die kosten sterk blijven stijgen. Gegeven ook het onvermijdelijk ooit in te voeren prijsbeleid op de weg lijkt na uitvoering van de lopende plannen een algehele capaciteitsvergroting van het rijkswegennet niet aan de orde. Opheffen van knelpunten in de sfeer van doorstroming en storingsgevoeligheid wel - niet alleen in de vorm van hier en daar extra asfalt, maar vooral in de vorm van een veel betere meet- en regeltechniek.

Voor het spoorwegstelsel zijn enkele grote systeem- en structuurverbeterende ingrepen nodig, zoals de verbinding naar het noorden, viersporigheid op de hele randstadring, capaciteitsvergroting Utrecht-Arnhem-grens en dergelijke. Daarnaast fors blijven investeren in uitbouw stadsgewestelijke ov-netten.
5. Resteert de rode laag, met de demografie en de economie. Bedrijventerreinen hebben we nu wel genoeg en - na uitvoering van wat is voorgenomen - hectares verstedelijkt gebied ook.

Binnen de steden en hun ommelanden is echter een permanent proces van herstructurering nodig: steeds opnieuw zijn er gebieden/plekken/buurtten het minst in trek. Steeds opnieuw treedt daar dan de inmiddels bekende vervalspiraal in werking die (slechts) met een forse investering in stenen en mensen is te keren. Omdat de opbrengspotenties ter plaatse onveranderlijk zwak zijn, is er steeds opnieuw een stevige ISV-achtige impuls nodig om de eerste fase van herstel door te komen.

Op strategisch niveau leidt dit tot de conclusie dat er een forse structurele ISV/BLS-stroom moet blijven vloeien - 2 á 3x zoveel als nu, zou ik zeggen - die samen met de middelen uit de onderwijs- en werkgelegenheidshoek in een brede doeluitkering wordt gestopt. Of liever nog in het Gemeentefonds.

6. Het voorgaande leidt tot een beperkt aantal - maximaal 10, zou ik zeggen - Nationale Strategische Projecten. Daarvoor komt een meerjarig Investeringsfonds, dat door een structurele bijdrage uit het FES wordt gevoed. Hoogte van het bedrag bijv. 5-jaarlijks vast te stellen. Voor het overige wordt met het FES gehandeld conform advies REA.
7. Het Investeringsfonds wordt beheerd door een klein Programmabureau dat deelprojecten kan "erkennen". Die erkenning leidt tot een rompmatige behandeling (dus geen OEI meer!) en daarmee tot een absolute voorrang in het MIT en vergelijkbare investeringsplanningen van andere departementen. De beheerder van het MIT en zijn collega's declareren bij het Investeringsfonds; de bestaande systematieken blijft verder intact.
8. Tijdig klaar zijn voor de toekomst betekent tijdig beginnen met de voorbereidingen. Strategische Projecten kosten al gauw 10 jaar aan voorbereiding t/m besluitvorming - die vaak gefaseerd plaatsvindt -, daarna nog 2-4 jaar voor de uitwerking en vervolgens 3-10 jaar voor de eigenlijke uitvoering. Om uitvoeringsrijpe plannen gereed hebben voor als de nood echt aan de man komt, moet het maken van dergelijke plannen dezelfde status krijgen als voor de eigenlijke projecten geldt. Dus behandelen conform punt 7.
9. Geheel los van het voorgaande nog een andere opmerking. Het valt me regelmatig op dat een bepaald project en de uitvoeringswijze daarvan verward worden. Bijvoorbeeld de A6-A9: het project is vergroting van de wegcapaciteit Amsterdam-Almere. Daarvoor is ruim 2 miljard gereserveerd en niemand stelt dat ten principale ter discussie. De discussie gaat over de uitvoeringswijze, waarvoor zoals bekend meerdere varianten bestaan. (In het kader van compartimentering zou overigens een variant op een dijk te prefereren zijn...)

02-10-2006 D.B. Stadig