

Datum : 30 september 2004

Aan : ICRE

Beoordeling projecten in het kader van de afweging vrije ruimte 2011-2014

Samenvatting

Op verzoek van de ICRE heeft het CPB een aantal projecten beoordeeld voor de periode 2011-2014. Deze beoordeling is een bouwsteen voor het politieke afwegingsproces bij de toedeling van de financiële ruimte die, naar het zich laat aanzien, beschikbaar zal zijn in het ruimtelijk economisch domein.

De ingediende claims verschillen sterk van karakter. Niet alleen qua omvang en beleidsdoelen laten ze grote verschillen zien, maar ook qua mate van concreetheid en beschikbare informatie. Dit is deels verklaarbaar uit het feit dat het om maatregelen gaat die pas in de periode 2011-2014 zullen worden uitgevoerd, maar waarvoor reeds nu eventuele reserveringen aan de orde zijn. Een groot deel van de claims zijn enveloppen ofwel koepelclaims: er worden gelden gevraagd voor een bepaald beleidsdoel en bijhorende maatregelen, maar er is nog geen sprake van concreet ingevulde projectvoorstellen. De beoordeling van dergelijke claims richt zich daarom vooral op hoofdlijnen en principes waarmee bij de concrete vormgeving en selectie van projecten rekening zou moeten worden gehouden. Er is nog ruim tijd beschikbaar voordat de gelden daadwerkelijk besteed gaan worden en dit biedt de mogelijkheid om bij de nadere invulling van de claims de informatie uit de beoordelingen te benutten om het maatschappelijke rendement van het beschikbare budget te versterken.

Infrastructuur¹

Het voorgestelde pakket voor *aanleg van rijkswegen* is zo samengesteld dat de bijdrage aan de streefdoelen van Nota Mobiliteit zo groot mogelijk is. Het pakket als geheel heeft een gunstige kosten-batenverhouding. Het zou nog gunstiger kunnen zijn indien bij de selectie van deelprojecten scherper zou worden gekeken naar de relatieve kosten, inclusief inpassingskosten.

¹ Het gaat hierbij om claims voor aanleg rijkswegen en onderhoud en beheer wegen, spoor en vaarwegen.

Wellicht kan een grotere rol worden toegekend aan prijsbeleid, met name op die plaatsen waar aanleg van wegen relatief duur is. De uitdaging voor de komende periode is dan ook om een strategie te ontwikkelen voor een optimale keuze van de mix aan prijsbeleid en infrastructuuruitbreiding om de capaciteit op een adequaat niveau te houden.

De claims voor *beheer en onderhoud van rijkswegen en vaarwegen* betreffen niet zo zeer projecten als wel een verzoek om een generieke verhoging van het budget voor beheer en onderhoud om achterstanden weg te werken. Bij *spoor* is dat eigenlijk ook het geval maar daar wordt wat specifiek aangegeven om welke vervangingen het gaat. Middelen die noodzakelijk zijn voor de instandhouding van rijkswegen hebben waarschijnlijk een hoog maatschappelijk rendement, voor spoor- en vaarwegen kan dat bij gebrek aan informatie nog moeilijk worden aangegeven. Overigens zij opgemerkt dat de hoogte van de kosten van onderhoud ten opzichte van de vervangingskosten tussen de vervoersmodi verschilt. Bij de rijkswegen en de belangrijkste rijkswaterwegen zijn ze laag, bij het spoor en de kleinere waterwegen hoog.

Op dit moment is er nog niet voldoende inzicht in een optimale onderhoudstrategie. De komende periode moet vooral benut worden om beter inzicht te krijgen in de optimale timing van onderhoud c.q. vervanging. Hierbij moeten niet alleen de kosten van het onderhoud, maar ook de baten voor de gebruikers worden betrokken. De hoogte van de kosten van onderhoud, vervanging en benutting voor het spoor en de kleinere waterwegen geeft ook aanleiding het aanbod van in sommige schakels van deze netwerken te heroverwegen. Wellicht zijn voor sommige onderdelen van het hoofdspoornet goedkopere alternatieven om de sociale functie te waarborgen. Ook bij vaarwegen lijkt het verstandig de gewenste functionaliteit van met name de relatief dure kleine vaarwegen van tijd tot tijd te heroverwegen. Daarnaast is het voor het spoor zaak oog te hebben voor alternatieven om de functionaliteit te handhaven en de betrouwbaarheid te vergroten, zoals maatregelen in de sfeer van aanpassingen in de dienstregeling en verbeteringen in het beheer en onderhoud van het rollend materieel.

De voorgestelde maatregelen ter verhoging van de *veerkracht* op de weg zijn (zeer) effectief en laten ook een gunstig kosten-batensaldo zien, dus investeren in veiligheid loont. Een aanzienlijke kostenbesparing lijkt mogelijk door de maatregelen te combineren met onderhoudswerkzaamheden of capaciteitsuitbreidingen.

Stedelijke kwaliteit²

Bij deze claims gaat het vooral om het continueren van bestaande beleidsimpulsen om problemen met betrekking tot de kwaliteit van de stedelijke leefomgeving te verminderen en de concurrentiepositie van de bedrijvigheid te bevorderen. Er kunnen vraagtekens worden gezet bij de tendens om deze impulsen in de tijd te continueren. Men mag aannemen dat het beleid dat tot op heden is gevoerd op dit terrein en dat tot 2010 zal worden voortgezet de meest dringende

² Het gaat hierbij om claims voor stedelijke vernieuwing, integrale gebiedsopgaven, sanering ongewenste bestemmingen en stadseconomie.

problemen heeft opgelost, c.q. zal oplossen. Als dat zo is - helaas zijn er nog geen evaluaties van het gevoerde beleid beschikbaar - dan is aannemelijk dat er sprake is van afnemende meeropbrengsten, terwijl uit onderliggende studies blijkt dat de kosten van maatregelen in de tijd juist fors toenemen. Dit aspect speelt heel sterk bij bijvoorbeeld de *stedelijke vernieuwing*. Het aantal projecten met een gunstige kosten-batenverhouding neemt onder die omstandigheden af. Hierbij past dan een in de tijd teruglopend budget.

Subsidiariteit

In veel projectvoorstellen is de kwestie van subsidiariteit aan de orde. Het principe 'decentraal wat decentraal kan, centraal wat centraal moet' impliceert dat beslissingen genomen worden op het laagste schaalniveau waarbinnen de kosten en baten neerslaan. Omwille van een goede kosten-baten afweging dienen projecten bij voorkeur zo veel mogelijk op dat schaalniveau, dus veelal lokaal, te worden bekostigd. Een bijdrage van omliggende gemeenten of een bovenlokale bijdrage ligt in principe in de rede voor dat deel van de niet geprijsde baten die buiten de gemeentegrenzen neerslaan of op passanten betrekking hebben.

Financiering door lokale overheden kan op problemen stuiten doordat de mogelijkheden tot eigen belastingheffing beperkt zijn ofwel generieke bijdragen van rijkswegen (bijvoorbeeld gemeentefonds) onvoldoende zijn. Die gevallen kunnen reden zijn voor een groter aandeel van het Rijk in de financiering. Het gevaar dreigt dan wel dat lokale overheden vanwege een geringere eigen financiële betrokkenheid minder kritisch selecteren op de rendabiliteit van projecten. Zo gaat het in een aantal projecten binnen het cluster stedelijke ontwikkelingen om 'trigger money' om lokale privaatspublieke initiatieven te verwezenlijken. De gedachte hierachter is dat er op die manier projecten worden gerealiseerd die de maatschappelijke welvaart vergroten die zonder 'trigger money' niet zouden zijn gerealiseerd. Daarbij bestaat echter wel het risico van strategisch gedrag van de betrokken partijen (men weet dat het Rijk geld beschikbaar heeft), bijvoorbeeld een projectopzet die duurder uitpakt dan wanneer de betrokken partijen het zonder rijksmiddelen zouden moeten stellen. Een belangrijke rechtvaardiging voor de inzet van middelen van rijkswegen zou dan ook moeten liggen in de mate waarin het project (niet geprijsde) maatschappelijke baten heeft die bovenlokaal zijn of passanten betreffen.

De overheidsrol bij dit soort projecten vindt zijn legitimatie vooral in de (niet geprijsde) maatschappelijke baten van verbeterde leefbaarheid. Die baten slaan voor het merendeel lokaal neer en om een goede kosten-batenafweging mogelijk te maken, dienen projecten bij voorkeur zoveel mogelijk lokaal te worden bekostigd. Effecten op het vestigingsklimaat zijn waarschijnlijk bescheiden en het is veelal onduidelijk welke externe effecten op dit terrein subsidies rechtvaardigen.

Binnen het cluster stedelijke kwaliteit scoort het project *sanering ongewenste bestemmingen* relatief goed, omdat middels heldere criteria een selectie is gemaakt van probleemgevallen, wat belangrijk is voor het rendement. Het project *integrale gebiedsopgaven* scoort daarentegen slecht omdat het onvoldoende concreet is.

Hoewel al jaren veel geld in de stedelijke kwaliteit is geïnvesteerd, hebben er nog geen evaluaties plaatsgevonden van de effectiviteit en efficiëntie van het gevoerde beleid. De eerste aanbeveling is dan ook om in de komende periode extra inspanning te steken in beleidsevaluaties en de informatie hieruit te benutten om de keuze en intensiteit van

maatregelen nader te beoordelen. De tweede aanbeveling om het maatschappelijke rendement van de ingediende claims te verbeteren, is om het gevraagde budget meer in lijn te brengen met de omvang van de resterende problemen.

Een maatschappelijk verantwoorde afweging tussen de leefbaarheidbaten en de benodigde publieke middelen lijkt het meest gewaarborgd als de lokale overheden verreweg het grootste aandeel in deze middelen leveren (zie het tekstkader over subsidiariteit). Zo is niet bij alle onderdelen van het project *stadseconomie* duidelijk of hier wel een taak voor de rijksoverheid ligt.

Veenweide gebieden

Het beschermen van deze cultuurhistorisch en landschappelijk waardevolle gebieden rechtvaardigt een inzet van de overheid. Of de voorgestelde maatregelen effectief zijn, is echter op basis van de beschikbare informatie niet te beoordelen. Aanbeveling is dan ook om een kosteneffectiviteitsstudie op te starten van verschillende maatregelen gericht op het behoud van de landschappelijke kwaliteit van de veenweidegebieden.

1 Inleiding

Op verzoek van de ICRE heeft het CPB een aantal financiële claims voor de periode 2011-2014 beoordeeld ten behoeve van het afwegingsproces bij de toedeling van de beschikbare financiële ruimte. Het gaat om de beleidsvoornemens op de volgende terreinen:

- 1 Aanleg rijkswegen (excl. Noordvleugel)
- 2 Beheer en onderhoud rijkswegen
- 3 Beheer en onderhoud spoorwegen
- 4 Beheer en onderhoud rijkswaterwegen
- 5 Verkeersveiligheid
- 6 Stedelijke vernieuwing
- 7 Integrale gebiedsopgaven
- 8 Sanering ongewenste bestemmingen
- 9 Stadseconomie
- 10 Veenweide gebieden

In totaal belopen de claims 10,4 à 12,1 mld euro. Het CPB heeft een algemene welvaartseconomische toetsing uitgevoerd van de voorstellen. Gezien de beschikbare tijd en capaciteit bij het CPB heeft deze toetsing het karakter gehad van een ‘quick scan’. De informatie waarop het CPB zich gebaseerd heeft, is grotendeels afkomstig van de departementen. De door de departementen ingevulde rasters met projectinformatie waren daarbij een belangrijk uitgangspunt, en in aanvulling daarop hebben de departementen op verzoek van het CPB additionele informatie verstrekt.

Bij de toetsing heeft het CPB de volgende criteria gehanteerd:

- *Wat is het doel van het project/cluster?* Behalve het primaire doel van het project worden, indien relevant, ook mogelijke effecten op andere doelen in beeld gebracht.
- *Legitimiteit.* Het gaat hier om de vraag of er vanuit een economisch gezichtspunt een reden voor overheidsingrijpen is (marktfalen?)
- *Subsidiariteit.* Ligt hier een taak voor de rijksoverheid of juist voor lagere overheden?
- *Effectiviteit.* Het gaat hier om de bijdrage van het project/cluster aan het bereiken van het doel. Ook mogelijke effecten op secundaire doelen zijn hier relevant.
- *Efficiency.* Hierbij gaat het om de verhouding tussen de maatschappelijke baten versus de kosten van het project/cluster.
- *Alternatieven.* Hierbij gaat het om de vraag of de maatregel het meest aangewezen instrument is om het betreffende beleidsdoel te bereiken of dat er andere geschikte maatregelen zijn.

- *Urgentie.* Zijn er dringende redenen waarom het project in de periode 2011-2014 moet worden uitgevoerd?

Een groot deel van de claims zijn enveloppen ofwel koepelclaims: er worden gelden gevraagd voor een bepaald beleidsdoel en bijhorende maatregelen maar er is nog geen sprake van concreet ingevulde projectvoorstellen. De beoordeling van dergelijke claims richt zich vooral op principes en verbeterpunten waarmee bij de concrete vormgeving en selectie van projecten rekening zou moeten worden gehouden.

2 Beoordelingen

2.1 Aanleg rijkswegen

2.1.1 Het project

Het project bestaat uit vijftien investeringspakketten om de capaciteit van het rijkswegennet uit te breiden (zie tabel 2.1). In de meeste gevallen gaat het om een uitbreiding met enkele rijstroken, spitsstroken of plusstroken. In enkele gevallen wordt een nieuw kunstwerk aangelegd, zoals een extra brug over de Merwede ten behoeve van de A27. Bij de selectie van de pakketten en de nadere invulling daarvan heeft men vooral gekeken naar de vraag of de investering bijdraagt aan het halen van de doelstelling van de Nota Mobiliteit. De Nota streeft op snelwegen naar reistijden in de spits van maximaal 1½ keer zo lang als de reistijd buiten de spits, en op stedelijke (ring)wegen en niet-autosnelwegen van maximaal 2 keer zo lang als de reistijd buiten de spits.

2.1.2 Onderbouwing claim

Voor deze investeringspakketten is in de periode 2011-2014 een bedrag nodig van 6839 mln euro, in de periode 2015-2020 2611 mln euro. Aangevuld met een bedrag van 4,5 mld euro voor de Noordvleugel en circa 9 mld euro overige (nu niet bij ICRE geclaimde) investeringen is dit het investeringspakket van ruwweg 23 mld euro dat ook in de Nota Mobiliteit wordt genoemd (zie tabel 2.1). De kostenraming volgens de PRI-systematiek heeft een betrouwbaarheidsmarge van 50%.

VenW wijst er op dat inpassingsproblemen rond Amsterdam, Utrecht en Rotterdam de kosten (bovenwettelijk) op kunnen drijven met 900 mln euro in de periode 2011-2014 en met 1600 mln in de periode 2011-2020. Hiervoor wordt nu geen geld geclaimd. De raming van de kosten van het Noordvleugel pakket is met het oog op inpassingsproblemen wel opgehoogd, van aanvankelijk 2 mld euro naar 4,5 mld euro.

Tabel 2.1 Relatie tussen het NoMo-pakket en de ICRE-claim 2011-2020^a

	2011-2014 mln euro	2011-2020
A4 Den Haag - Schiedam	380	380
A7/A8 Hoorn - Amsterdam	220	220
A12 Gouda - Utrecht	580	870
A12 Den Haag - Gouda	416	520
A2/A12 Zuidwest Ring Utrecht	360	360
A13/A20/A16 Ruit Rotterdam	760	1900
A27 Utrecht Noord - Lunetten	250	250
A1 Amsterdam - Amersfoort	733	1100
A2 Amsterdam - Utrecht	380	570
A2 Maasbracht - Geleen	480	600
A27 Gorinchem - Utrecht	800	1200
A9 Badhoevedorp - Alkmaar	400	400
A15 Maasvlakte - Vaanplein	700	700
A73 Nijmegen - Rijkevoort	200	200
A4 Den Haag - Leiden	180	180
Totaal ICRE-claim	6839	9450
Noordvleugel	2000	4500
Overig Nota Mobiliteit	Pm	9000
Totaal Nota Mobiliteit	8839	22950

^a De ICRE-claim bevat ook een goedkoper alternatief. Het verschil bedraagt 1580 mln euro. Dit alternatief aangevuld met de investeringen in de Noordvleugel ad 4,5 mrd euro en overige investeringen ad 1 mrd is het ProPrio-pakket uit de Nota Mobiliteit van circa 13 mrd euro.

2.1.3 Legitimiteit en subsidiariteit

Bij aanleg en onderhoud van rijkswegen is een overheidsrol legitiem omdat de variabele kosten erg laag zijn en de vaste kosten erg hoog waardoor er sprake zal zijn van marktmacht. Maar dankzij de technologische vooruitgang wordt het steeds beter te doen om het profijtbeginsel toe te passen, en het principe van de vervuiler betaalt. Daarom nemen de mogelijkheden toe om aanleg en/of beheer van onderdelen van het netwerk, onder randvoorwaarden, privaat uit te voeren. Maar goede aansluitingen binnen het netwerk zijn van zo groot belang dat een regie op nationaal niveau geboden blijft.

2.1.4 Effectiviteit

De effectiviteit van de vijftien pakketten afzonderlijk is niet berekend. Met het Landelijk Model Systeem (LMS) is wel de effectiviteit bepaald van het totale ICRE-pakket voor de periode 2011-2020 aangevuld met het Noordvleugelpakket van 4.5 mld euro. Bij een groei van de hoeveelheid capaciteitskilometers met circa 3½% neemt de hoeveelheid verkeer met circa

1.7% toe. Een en ander leidt tot een verlaging van de reisduur met circa 2%, gemeten over al het verkeer in heel Nederland.³

Tabel 2.2 Effecten in 2020 van investeringspakket ICRE-claim 2011-2020 aangevuld met Noordvleugelpakket

	Capaciteitskm mutaties in %	Voertuigkm	Reistijden	Investering ^a mld euro	Baten ^b	Rendement in %
Noordvleugel	0,5	0,4	– 0,4	4,5	0,1	3,6
Rotterdam/Den Haag	0,9	0,3	– 0,6	3,4	0,3	9,9
Utrecht	1,0	0,5	– 0,5	3,0	0,2	9,2
Overig	1,1	0,4	– 0,4	2,7	0,2	9,1
Totaal ^c	3,5	1,7	– 1,9	13,6	0,9	7,7

^a Inclusief BTW.

^b Maatschappelijke baten (voor een nadere toelichting zie de hoofdttekst onder Efficiency).

^c Totaal telt noodzakelijkerwijs niet op tot de som van de delen vanwege interacties tussen deelpakketten.

Dit totale pakket is geografisch gezien onderverdeeld naar een viertal deelpakketten, die afzonderlijk met het LMS zijn doorgerekend op verkeerskundige effecten. Daaruit blijkt dat de uitbreiding van het Nederlandse wegennet in capaciteitskilometers met ½% door het Noordvleugelpakket naar verhouding het meest effectief is.

2.1.5 Efficiency

De investeringen leiden tot maatschappelijke baten die vooral bestaan uit reistijdwinsten. Voorts wordt meer verkeer gefaciliteerd hetgeen bijdraagt aan verhoging van de welvaart. Bovendien heeft een verkorting van de reisduur voor het woon-werkverkeer een, bescheiden, positief effect op de arbeidsmarkt. Daar staat tegenover dat door de uitbreiding van de capaciteit de jaarlijkse onderhoudskosten, de milieuemissies, de geluidsoverlast en het aantal verkeersongelukken stijgen. De maatschappelijke baten van genoemd investeringspakket zijn voor het jaar 2020 becijferd op ongeveer 0.9 mld euro. Gerelateerd aan de investeringskosten wijst dit op een maatschappelijk rendement van reëel 7.7% (laatste kolom, tabel 3.3).

De nadere geografische onderverdeling van het hiervoor beschreven investeringspakket duidt er op dat er aanzienlijke verschillen kunnen bestaan tussen rendementen van deelpakketten. Illustratief zijn de investeringen in de Noordvleugel. *Verkeerskundig* gezien is dit het meest effectieve deelpakket, maar als gevolg van hoge inpassingskosten scoort dit deelpakket in termen van *financieel rendement* aanzienlijk ongunstiger dan de andere deelpakketten.

³ D.w.z. op alle hoofdwegen en het grootste deel van het onderliggend wegennet en gemeten over alle dagdelen.

2.1.6 Alternatieven

- Een andere samenstelling van het bouwpakket. Uit de analyse blijkt duidelijk dat het aanleggen van wegen vanuit maatschappelijk oogpunt een rendabele zaak is. De vraag is vooral: waar? Om die vraag te beantwoorden is vooral groot gewicht gehecht aan de streefwaarden voor de reistijden die genoemd worden in de Nota Mobiliteit (de factor 2 en de factor 1½). Die streefwaarden zijn heel specifiek (alleen relevant voor de allerdrukste wegvakken, gemeten in de spits) en ze houden nauwelijks rekening met verschillen in kosten van aanleg. Men zou een breder selectiecriteria kunnen hanteren, door bijvoorbeeld ook gewicht toe te kennen aan knelpunten waar vooral het vrachtverkeer en zakelijk verkeer mee geconfronteerd worden, dat is vaker buiten de spits. En men zou een groter gewicht kunnen geven aan het kostenaspect (bruggen, tunnels enz.). Het resultaat zou zijn een investeringspakket dat grotere welvaartsbaten en een hoger maatschappelijk rendement heeft dan dit pakket.
- Een betere benutting van het onderliggend wegennet. Voor de periode na 2014 is ook een betere benutting van het onderliggend wegennet voorzien. Niet onmiddellijk duidelijk is in hoeverre deze investeringen complementair zijn, en in hoeverre daarmee de noodzaak tot investeren in het rijkswegennet afneemt.
- Beprijzen. In zijn algemeenheid kan beprijzen een belangrijke bijdrage leveren aan het verbeteren van de doorstroming op de wegen. Het maatschappelijk nut van beprijzen zal vooral hoog zijn als het toegepast zou kunnen worden op die plaatsen waar de aanleg van wegen relatief duur is (in en rond steden, bij natuurlijke hindernissen)⁴.

2.1.7 Urgentie

Het hoge rendement van de investeringen geeft het een zekere urgentie. Niet is onderzocht of wellicht enkele deelpakketten een nog hoger rendement zouden hebben indien ze iets later zouden worden uitgevoerd.

2.1.8 Totaalbeeld en verbeterpunten

Het totaalbeeld:

- investeren in rijkswegen loont
- deelpakketten zijn geselecteerd die een zo groot mogelijke bijdrage leveren aan de streefdoelen van de Nota Mobiliteit

Verbeterpunten:

- een breder selectiecriteria kan leiden tot een ander pakket met een hoger maatschappelijk rendement

⁴ Overigens is bij het samenstellen van het pakket al deels met de mogelijkheid van beprijzen rekening gehouden.

- wellicht kan een grotere rol worden toegekend aan prijsbeleid, met name op die plaatsen waar de aanleg van wegen relatief duur is.

Ontvangen documenten/toelichting:

- DGP, Antwoorden op het ICRE-raster met vragen, 23 juni 2004.
- DGP, Verduidelijking van de antwoorden op het ICRE-raster met vragen, mondelinge toelichting, 14 juli 2004.
- AVV, 2004, Uitkomsten van de doorrekening van het ProPrio2 pakket 2011-2020 met het LMS (electronisch), 13 juli 2004.

2.2 Beheer en onderhoud rijkswegen

2.2.1 Het project

Het is feitelijk geen project. Gevraagd wordt om een generieke verhoging van het budget voor Beheer en Onderhoud Rijkswegen. Er zijn enkele achterstanden aan het ontstaan, en zonder deze verhoging zouden die achterstanden oplopen.

2.2.2 Onderbouwing claim

Men vraagt een generieke verhoging van het budget met 50 mln euro per jaar. Voor de periode 2011-2014 is dat samen 200 mln euro. De verhoging bedraagt 5,5% van het reeds bestaande budget van ongeveer 900 mln euro per jaar.

De hoogte van het benodigde budget is afgeleid uit een audit van DHV, aangevuld met enkele berekeningen van de Bouwdienst zelf teneinde rekening te houden met areaalgroei en met het toegenomen belang van onderhoudsgevoelige elektronica.

2.2.3 Legitimiteit en subsidiariteit

Bij aanleg en onderhoud van rijkswegen is een overheidsrol legitiem omdat de variabele kosten erg laag zijn en de vaste kosten erg hoog waardoor er sprake zal zijn van marktmacht. Maar dankzij de technologische vooruitgang wordt het steeds beter te doen om het profijtbeginsel toe te passen, en het principe van de vervuiler betaalt. Daarom nemen de mogelijkheden toe om aanleg en/of beheer van onderdelen van het netwerk, onder randvoorwaarden, privaat uit te voeren. Maar goede aansluitingen binnen het netwerk zijn van zo groot belang dat een regie op nationaal niveau geboden blijft.

2.2.4 Effectiviteit

De claim kan alleen beoordeeld worden als onderdeel van het totale budget voor beheer en onderhoud.

Uitstel van onderhoud betekent meestal dat het duurder wordt: het kost meer om de weg op het gewenste functionele niveau terug te brengen (hoe men dat gewenste functionele niveau zou kunnen bepalen is een efficiency kwestie). Door dit gegeven kan men met behulp van Life Cycle Management (LCM) een kosteneffectieve onderhoudsstrategie ontwikkelen. Dit gebeurt steeds vaker.

2.2.5 Efficiency

Er is weinig bekend over de baten van het onderhoud voor de weggebruikers: wat voor effect hebben verschillen in onderhoudsniveaus of onderhoudsstrategieën op snelheid, veiligheid, leefbaarheid en comfort? Daarom is het moeilijk om efficiënte afwegingen te maken.

Wel is gebleken dat de aanleg van nieuwe wegen maatschappelijk gezien rendabel is, ook als rekening wordt gehouden met de daaruit voortvloeiende kosten van onderhoud. Verder blijkt bij rijkswegen de post onderhoud relatief klein te zijn in vergelijking met de kosten van nieuwbouw. Dan zal voor (het overgrote deel van) het bestaande net moeten gelden dat ook instandhouding rendabel is.

Dit neemt niet weg dat met de gebrekkige kennis die er nu is toch al wel enige mogelijkheden zijn aan te wijzen om de efficiency te verhogen:

- voortgaan met toepassen van prestatiebestekken bij het aanbesteden van vast onderhoud;
- verfijning van het systeem van *lane rental* tijdens de uitvoering van het onderhoud, om de verkeershinder expliciet in de kostenafweging te betrekken;
- scherpere controle op de beladingsgraad van vrachtauto's en hogere boetes bij overbelading;
- differentiatie in onderhoudsnormen en kwaliteitseisen (zo is bij ZOAB de verhouding tussen de extra kosten en de baten voor gebruikers alleen gunstig in de bewoonde omgeving of op druk bereiden wegvakken, elders in de meeste gevallen niet).

Anderzijds moet ook gerekend worden met potentiële tegenvallers:

- de kosten van onderhoud van ZOAB kunnen volgens sommigen nog hoger uitkomen;
- is in de ramingen de sterke groei van het onderhoudsgevoelige vrachtverkeer al meegenomen?

2.2.6 Alternatieven

- LCM wordt op steeds grotere schaal toegepast. Dit leidt al tot een betere afweging tussen kosten van aanleg en kosten van onderhoud. Indien ook de baten voor de gebruikers in de analyse worden betrokken, ontstaat een betere afweging tussen de totale kosten en service levels. Dan wordt ook duidelijk wat de voordelen zullen zijn van het differentiëren van service levels
- Het Amerikaanse Highway Economic Requirements System kan wellicht als benchmark fungeren voor de onderhoudsprogrammering.
- Het IBO Gebruiksvergoedingen Goederenvervoer moet uitwijzen of het in rekening brengen van de onderhoudskosten bij gebruikers tot gedragsreacties leidt waardoor de onderhoudskosten dalen.

2.2.7 Urgentie

Zoals hierboven bepleit, zou er standaard een zorgvuldige afweging gemaakt moeten worden tussen preventief onderhoud, correctief onderhoud en gewenste service levels, rekening houdend met de baten voor de gebruikers. Zolang dat niet is gebeurd, is niet met zekerheid te zeggen of vervangingen gemiddeld genomen moeten worden versneld, of juist vertraagd.

2.2.8 Totaal beeld en verbeterpunten

Het totaal beeld:

- dit is geen project, maar een verzoek om het budget generiek en blijvend met 5,5% te verhogen;
- instandhouding van het rijkswegennet heeft waarschijnlijk een hoog maatschappelijk rendement;
- op het budget kan bespaard worden, o.a. door betere aanbestedingsprocedures en door differentiatie van normen en kwaliteitseisen;
- er zijn ook potentiële tegenvallers, o.a. bij de onderhoudskosten van ZOAB

Mogelijke verbeterpunten:

- betrek bij LCM ook de baten voor de gebruikers;
- wellicht is het Amerikaanse HERS een goede benchmark voor de onderhoudsprogrammering.

Ontvangen documenten:

- RWS, Antwoorden op het ICRE-raster met vragen, 16 juni 2004
- RWS, Verduidelijking van de antwoorden op het ICRE-raster met vragen, 5 juli 2004.
- TNO, Evaluatie Onderhoudskosten ten behoeve van de Nota Mobiliteit, 12 augustus 2004.

Een achttal achtergrondrapporten van Rijkswaterstaat.

2.3 Beheer en onderhoud spoorwegen

2.3.1 Het project

Het project is onderdeel van de Nota Mobiliteit en bestaat uit de additionele werkzaamheden ten opzichte van regulier beheer en reguliere instandhouding inclusief de vervangingen die reeds onderdeel uitmaken van de reguliere werkzaamheden (bovenbouw vernieuwing). Het project bestaat uit:

- Het vervangen van de infrastructuur, niet zijnde bovenbouw (rails en dwarsliggers); het gaat hier in eerste instantie om het beveiligingssysteem en om de energievoorziening
- Het onderhouden van infrastructuur die na 2007 wordt opgeleverd (zoals bijvoorbeeld Hanzelijn, Nieuwe sleutelprojecten, etc.).

De baten worden als volgt geschetst:

- Wellicht een afname van de onderhoudskosten op termijn.
- De functionaliteit van het spoorstelsel blijft tenminste gehandhaafd op het huidige niveau en neemt op een aantal punten wellicht toe.
- Wellicht een toename van de betrouwbaarheid van het spoorstelsel op termijn.

2.3.2 Onderbouwing claim

De kosten van de additionele vervangingen bedragen 1,2 mld euro (2011 – 2014) en van het onderhoud van de nieuwe infrastructuur 0,2 mld euro (2011 – 2014). Men verwacht vanwege efficiencywinsten kostenbesparingen van ongeveer 0,3 mld euro over de periode 2011-2014, zodat het totale project 1,1 mld euro kost.

Deze claims voor additionele vervangingen kunnen niet los worden gezien van het totaal aan maatregelen dat in de Nota Mobiliteit op het terrein van beheer en onderhoud en vervangingen spoor zijn voorzien (4,3 mld euro in de periode 2011-2014 en 14,8 mld voor de hele periode 2011-2020).

2.3.3 Legitimiteit en subsidiariteit

Bij aanleg en onderhoud van spoorinfrastructuur is een overheidsrol legitiem omdat er veelal sprake is van lage variabele kosten en hoge vaste kosten waardoor er sprake kan zijn van marktmacht. Er is momenteel een tendens tot introductie/verhoging van verbruiksvergoedingen waaruit de variabele kosten worden gedekt.

2.3.4 Effectiviteit en efficiency

We kunnen niet veel zeggen over effectiviteit/efficiency van de budgetverhoging. Vervanging van het beveiligingssysteem en de energievoorziening is waarschijnlijk effectief in het kader van handhaven van functionaliteit en betrouwbaarheid van het spoorstelsel. Daarbij moet wel worden aangetekend dat in het kader van het Herstelplan fase 1, dat voor een groot deel voor 2011 wordt uitgevoerd, reeds een bescheiden aantal investeringen is voorzien met betrekking tot de instandhouding van het spoor. Bij de beoordeling van de efficiency ontbreekt voornamelijk de noodzakelijke informatie, daar wordt op dit moment door ProRail aan gewerkt, zodat over de kosten-batenverhouding voornamelijk weinig concreets kan worden gezegd. Wel kan worden opgemerkt dat toesplitsen van de vervangingen op de intensief gebruikte trajecten gunstig is voor de kosten-batenverhouding.

Maar het is noodzakelijk om bij deze aanvraag voor verhoging van het budget de aanwending van het totale budget onder de loupe te nemen, en niet alleen voor de periode 2011-2014 maar ook daarna. Een van de vragen is dan hoe hoog het achterstallig onderhoud is. TNO concludeert dat de meningen hierover verdeeld zijn. Het is best mogelijk dat er in het verleden te hoge (onnodige) uitgaven zijn gedaan doordat er een te geringe drive tot efficiencyverbetering was. Het onderhoud op het spoor wordt nog sterk gedomineerd door technische ingenieursnormen en door budgetautonomie; een meer op integrale afwegingsmechanismen afgestemde onderhoudsplanning is conceptueel wel ontwikkeld, maar in de praktijk nog niet ingevoerd, ook omdat de daarvoor benodigde informatie- en beheersystemen nog niet aanwezig zijn⁵.

De voorgenomen uitgaven voor onderhoud en vervanging ad 16,7 mld euro voor de periode 2011-2020 zijn aan de hoge kant.⁶ Ze zijn hoog in historisch perspectief, ook al moet hierbij wel opgemerkt worden dat de leeftijdsopbouw van de bestaande systemen ongunstig is. Ze zijn ook hoog in verhouding tot het relatief kleine marktaandeel van het spoor, bij het personenvervoer 8% bij het goederenvervoer 4%. Maar een technisch systeem als het spoor zou in zijn algemeenheid ook meer onderhoud kunnen vergen dan een minder technisch systeem als het rijkswegennet. Ze zijn ook hoog in verhouding tot de waarde van het bestaande systeem, namelijk 50%. Dus de voorgenomen uitgaven voor beheer, onderhoud en vervangingen bedragen 5% per jaar.⁷ Daarbij past wel weer de kanttekening dat de voorgenomen vervangingen mede aan de dure kant zijn omdat het doorgaan ook een upgrading betekent (betere technieken, hogere kwaliteit, meer capaciteit). Wat verder opvalt is, dat de nieuw op te leveren infrastructuur (Betuweroute, HSL-Zuid, Hanzelijn, sleutelprojecten, Zuiderzeelijn) in de periode 2011-2020 al 3,1 mld euro aan onderhoud vergt.

⁵ TNO Inro, Evaluatie onderhoudskosten ten behoeve van de Nota Mobiliteit, augustus 2004, p. iv.

⁶ 14,8 mld uit NoMo tabel 8.1 plus 1,9 mld euro onderhoud gefinancierd uit verbruiksvergoedingen

⁷ Hierbij zijn de rentelasten ad 1,2 mld euro en de onderhoudsuitgaven van nieuwe infrastructuur ad 3,1 mld euro buiten beschouwing gelaten.

De nieuwe systematiek die ProRail introduceert om onderhouds- en vervangingskosten vanuit kostenoogpunt te optimaliseren (Life Cycle Management) is een zinvolle aanpak om de kosten te minimaliseren bij gegeven uitgangspunten omtrent het capaciteits- en kwaliteitsniveau. Een belangrijk aandachtspunt hierbij is het gebruik van een adequate disconteringsvoet. Bij de tot nu toe gehanteerde aanpak zijn de toekomstige baten van de vervangingsinvesteringen niet verdisconteerd in de tijd. Hierdoor worden de toekomstige baten in de vorm van besparingen op onderhoud overschat en wordt de optimale levensduur onderschat.

Al met al ontstaat het beeld dat het spoor, na de extra financiële impuls voor het onderhoud in de periode tot 2010, in de periode 2011-2020 om uiteenlopende redenen opnieuw een grote budgetbehoefte zal kunnen hebben. De vraag kan dan ook worden gesteld wat daar aan baten tegenover staan. Helaas ontbreekt vooralsnog voldoende informatie over de relatie tussen de uitvoering van (achterstallig) onderhoud en de effecten voor de gebruikers in termen van reistijdwinst, betrouwbaarheid of veiligheid en de effecten voor de vervoerder in termen van capaciteitswinst. Daardoor is er nog onvoldoende (kwantitatief) zicht op welke baten kunnen worden verwacht en kan ook niet worden gezien of de baten tegen de kosten opwegen.

TNO merkt in het kader van mogelijke verbeteringen bij het onderhoudsmanagement op dat er alternatieve strategieën denkbaar zijn waarbij meer rekening wordt gehouden met de differentiatie van het onderhoud naar rato van het belang van de verbinding of het baanvak. Zo is tentatief becijferd dat bij een reductie van de vervangingsinvesteringen over de NoMo periode 2011-2020 van de begrote 6 mld euro naar 3,5 mld euro en een concentratie van deze vervangingsinvesteringen op de druk bereden baanvakken, er maar voor 1/3 deel van het net sprake zou zijn van achterstallige investeringen. Er zou, aldus TNO, misschien best wat ruimte zijn voor selectieve buitengebruikstelling van minder bereden baanvakken.

In feite wordt in NoMo een zelfde lijn gevolgd: gesteld wordt dat de te besteden middelen met voorrang naar de hoofdverbindingssassen uit de Nota Ruimte gaan en dat daarbinnen prioriteit gegeven wordt aan de verbindingen met meer dan 40.000 reizigers per dag. Dat zijn de verbindingen waar de reizigersopbrengsten de integrale kosten van exploitatie en infrastructuur dekken.

Een en ander leidt tot de conclusie dat er (verdere) verbeteringen mogelijk lijken ten aanzien van de systematiek van onderhoudsplanning. Die verbeteringen zijn deels al in gang gezet, maar verdere aanbevelingen kunnen ook voortvloeien uit komende ProRail onderzoeken en het nog op te starten IBO Beheer en onderhoud infrastructuur. Verder verdient het aanbeveling, en in feite wordt die koers ook in NoMo bepleit, om te kijken voor welke delen van het spoornet deze voorgenomen grootscheepse vervanging én upgrading maatschappelijk gezien waardevol is.

2.3.5 Alternatieven

- Voor het realiseren van doelen op het gebied van capaciteit, betrouwbaarheid en tot op zekere hoogte ook veiligheid kan naast investeringen vooral worden gedacht aan maatregelen in de sfeer van aanpassingen in de dienstregeling en verbeteringen in het beheer en onderhoud van het rollend materieel. Grofweg een derde deel van de oorzaken van vertragingen is gelegen in mankementen aan de infrastructuur; een even groot aandeel als dat van defecten in het rollend materieel en oorzaken door derden⁸. Daarnaast werken vertragingen door op de rest van het vervoersysteem. Het is bekend dat de omvang van deze zogenaamde secundaire vertragingen vier maal zo hoog is als die van de ‘primaire’ vertragingen zelf⁹. Deze doorwerking kan worden gereduceerd door aanpassingen in de dienstregeling. Dit beleid moet vorm gaan krijgen in het Startpakket Benutten en Bouwen, waarvoor middelen zijn vrijgemaakt voor de periode 2004-2012.
- Bij onderhoudswerkzaamheden kan, zoals bij de weg, gebruik worden gemaakt van het systeem van *lane rental*, om de hinder voor de gebruikers expliciet in de kostenafweging te betrekken; dit zou een geringe verbetering ten opzichte van de huidige manier van afweging van belangen op kunnen leveren;
- Zoals boven genoemd: selectief vervangen naar mate van de intensiteit waarmee baanvakken worden bereden. Het gaat dan niet alleen om het sneller vervangen van druk bereden baanvakken omdat deze sneller slijten, maar ook om een differentiatie in het gewenste kwaliteitsniveau van een baanvak met het oog op de intensiteit van het gebruik.

2.3.6 Urgentie

Op basis van de ons beschikbare informatie is het lastig een uitspraak te doen over de urgentie van de uitgaven in de periode 2011-2014. Dit hangt af van de ontwikkeling van de onderhoudskosten bij uitstel, de consequenties daarvan voor de gebruikers van het spoor en niet in de laatste plaats van een afweging van de maatschappelijke kosten en baten van instandhouding van het spoor voor de verschillende trajecten en de consequenties daarvan voor delen van het netwerk. Dit dient eveneens in samenhang te worden gezien met het gehele onderhoudsbudget zoals voorgesteld in de NoMo.

2.3.7 Totaalbeeld en verbeterpunten

- De voorgestelde projecten in het kader van een extra impuls onderhoud en beheer spoor voor de periode 2011-2014 zijn voorgesteld zijn waarschijnlijk effectief, maar of ze efficiënt zijn valt op basis van de beschikbare informatie niet vast te stellen.

⁸ Bron: Min V&W 2003, Plannen van Aanpak beheer en onderhoud en Ecorys 2002, MKBA Benutten en Bouwen deel B, berekeningen.

⁹ NS, Prorail, Railion, 2003 Benutten en Bouwen.

- De voorstellen maken deel uit van de totale budgetbehoefte van 16,7 mld euro voor beheer en onderhoud van het spoor in de periode 2011-2020. Dat is veel, bijvoorbeeld in vergelijking met de vervangingswaarde van 31 mld euro van het bestaande net.
- Dan moet de vraag gesteld worden, net als bij de aanleg van nieuwe infrastructuur, of er maatschappelijk gezien wel behoefte is aan een dergelijke grootscheepse operatie van vervanging en upgrading. Het geeft minstens aanleiding het aanbod van sommige schakels van het hoofdspoornet te heroverwegen.
- Ten aanzien van dat totale pakket geldt dat verbeteringen mogelijk lijken, zowel ten aanzien van de systematiek van onderhoudsplanning, als ten aanzien van een efficiënte aanwending van middelen in die zin dat, door de intensiefst bereden trajecten prioriteit te geven, de kosten-batenverhouding kan worden verbeterd. Dat laatste wordt in feite ook in NoMo bepleit en er is ook al enigszins mee gerekend.
- Een dergelijke kritische houding ten aanzien van het bestaande net kan ook aangenomen worden bij eventuele toekomstige uitbreidingen (Hanzelijn, ZZL).
- Het loont de moeite de ingeslagen weg van betere benutting, mede te bereiken door verbeteringen in het rollende materieel en verbeteringen in de dienstregeling, voort te zetten, althans op de drukke baanvakken.
- Tenslotte zijn kostenbesparingen mogelijk in de uitvoering van het onderhoud, onder meer door in onderhoudscontracten betere efficiëncyprikkels in te bouwen voor de uitvoerders van het onderhoud; ook hiermee is in de Nota Mobiliteit al grotendeels gerekend.

Ontvangen documenten

- V&W, Raming instandhoudingskosten spoor 2004-2020, versie 3, 23 juni 2004.
 - V&W, Raster Beheer en Onderhoud Spoor, 14 juli 2004.
 - V&W, Nadere onderbouwing van de ingediende claim, 21 juli 2004.
 - V&W, Toelichting op de ingediende claim, 19 augustus 2004.
 - TNO, Evaluatie onderhoudskosten ten behoeve van de Nota Mobiliteit, augustus 2004
- Diverse achtergronddocumenten van V&W.

2.4 Beheer en onderhoud rijkswaterwegen

2.4.1 Het project

Het is feitelijk geen project. Gevraagd wordt om een generieke verhoging van het budget voor Beheer en Onderhoud Rijkswaterwegen. Er zijn enkele achterstanden, die lopen tot het jaar 2010 op ondanks de extra impuls van het Hoofdlijnenakkoord. En zonder de gevraagde verhoging zouden die achterstanden in de periode 2010-2020 verder oplopen.

De Nota Mobiliteit (Nomo) vermeldt dat het onderhoud gericht is op het handhaven van het functionele niveau van de vaarwegen. Dit betekent bijvoorbeeld dat een bepaald kanaal aan de eisen van een bepaalde soort schepen moet voldoen. In bepaalde gevallen zijn eisen voor de te af te voeren hoeveelheid water van toepassing of de gewenste flora en fauna. Onderscheid wordt gemaakt tussen basisonderhoud en maatregelen gericht op het aanpakken van het achterstallige onderhoud, vervanging van objecten en zogenoemde benuttingmaatregelen. Onder dit laatste wordt verstaan het aanpassen/uitbreiding van objecten, zoals het verbreden en verdiepen van een kanaal of het verhogen van bruggen. Ook verbetering van beheermaatregelen, als bijvoorbeeld verbetering van het bedienen van bruggen hoort hierbij.

2.4.2 Onderbouwing claim

De claim, 0,4 mld euro voor de periode 2011-2014, dient om achterstanden weg te werken en vooral ook om het verder oplopen van achterstanden te voorkomen. Het is bedoeld als een aanvulling op het reguliere budget van 2,4 mld euro. Om te kunnen beoordelen of achterstanden zullen oplopen zal ook kritisch gekeken moeten worden naar de voorgenomen aanwending van het budget voor basisonderhoud en naar voorgenomen benuttingmaatregelen.

Het budget voor basisonderhoud is gebaseerd op een audit van DHV uitgevoerd in 1999 (zie tabel 2.3). Conclusie van deze audit was dat 588 miljoen euro per jaar nodig was om de functionaliteit van de verschillende objecten in stand te houden. Dit is al meer dan het historische bedrag dat rond de 400 miljoen euro per jaar schommelde. Bovendien is nog geld nodig voor basisinformatie (bijv. NAP systeem) en voor bediening (bijv. van bruggen en sluizen).

Tabel 2.3 Gemiddelde basisonderhoud volgens audit DHV

	Miljoen euro per jaar
Waterkeren/veiligheid	77
Hoofdtransportassen	229
Hoofdvaarwegen	81
Overige vaarwegen	82
Waterkwaliteit	119
Totaal	588

Wat betreft de benuttingmaatregelen, 1,2 mld euro in de periode 2011-2020, wordt in Nomo het verhogen van bruggen en het verdiepen en verbreden van sluizen van hoofdtransportassen en hoofdvaarwegen genoemd om de doorvaart van containerschepen met meer containers mogelijk te maken. (bijvoorbeeld 4 in plaats van 3 hoog).

2.4.3 Legitimiteit en subsidiariteit

Bij aanleg en onderhoud van rijkswaterwegen is een overheidsrol legitiem omdat de variabele kosten erg laag zijn en de vaste kosten erg hoog waardoor er sprake zal zijn van marktmacht. Maar dankzij de technologische vooruitgang wordt het steeds beter mogelijk om het profijtbeginsel toe te passen (en het principe van de vervuiler betaalt). Daarom nemen de mogelijkheden toe om delen van het onderhoud privaat uit te voeren, en om beheer van onderdelen van het netwerk uit te besteden, allemaal onder publieke randvoorwaarden. Immers, goede aansluitingen binnen het transportnetwerk zijn van zo groot belang dat een regie op nationaal niveau geboden blijft.

Waterkeren (veiligheid) en kwaliteit van het water hebben duidelijke kenmerken van collectieve goederen. Dit is een extra reden voor overheidsinterventie.

2.4.4 Effectiviteit

Bij het beheer en onderhoud van rijkswaterwegen is een begin gemaakt met een functiegerichte analyse. Voorlopig is daarom nog niet zo veel bekend over het effect van meer of minder onderhoud op de functionaliteit van de waterwegen. De analyse is ook erg gecompliceerd omdat waterwegen zo veel verschillende functies hebben (waterkeren, waterafvoer, transport, visserij, recreatie enz.).

In de raming is verondersteld dat de behoefte aan vervoerscapaciteit blijft groeien. Als het om containers gaat dan is dat zeker aannemelijk, maar voor het bulkvervoer is dit niet zo vanzelfsprekend. Anders dan verondersteld zal het bulkvervoer niet met 2% per jaar toenemen. Het Havenbedrijf Rotterdam verwacht (Verkenningen 2020) een stagnatie van de bulksector. Zo zal het kolenvervoer ten behoeve van de Nederlandse centrales volgens de prognoses van RIVM in 2030 volledig zijn verdwenen, door de vervanging van kolen door aardgas. Daarnaast is agribulk een krimpende sector.

2.4.5 Efficiency

De scheepvaart is sterk in ontwikkeling. Daarom is het verstandig de gewenste functionaliteit soms te heroverwegen. De raming van de onderhoudskosten berust vooral op de audit van DHV uit 1999. Liggen hier kosten-batenafwegingen aan ten grondslag? Raken een aantal uitgangspunten in der loop der tijden toch niet achterhaald? Dit pleit er voor binnen enkele jaren

een nieuwe audit uit te voeren, waarin kosten baten analyses worden gemaakt om het maatschappelijk gezien gewenste niveau van functionaliteit te bepalen.

Een deel van het totale budget voor Rijkswaterwegen is bedoeld voor benuttingmaatregelen. Volgens de toelichting in de Nota Mobiliteit betreft het vooral verbeteringen, dat wil zeggen verhogingen van de functionaliteit. Daar zijn niet altijd goede argumenten voor. Als het bijvoorbeeld gaat om de vervoerscapaciteit van kanalen, dan is het verhogen van klassen niet altijd op zijn plaats. Het verlagen van klasse kan soms besparingen opleveren die groter zijn dan het verlies aan transportbaten. TNO heeft een voorbeeld uitgewerkt voor een deel van het Wilhelminakanaal. Dit kan als illustratie dienen. Ten behoeve van de vorige ICES-ronde is ook berekend dat een upgrading van de Twentse kanalen onvoldoende maatschappelijke baten zou opleveren. Aanleg van een tweede kolk voor de Sluis bij Eefde zou daarentegen maatschappelijk gezien weer wel rendabel zijn.

In Nomo wordt op enkele plaatsen gewezen op het mislopen van maatschappelijke baten vanwege te lage onderhoudsniveaus. Voorzover die cijfers berusten op eerder uitgevoerde onderzoeken in die richting (bijvoorbeeld van KPMG) zijn ze niet erg overtuigend, omdat bijvoorbeeld alleen maar wordt gerekend met alles of niets situaties: als iets minder geld zou worden uitgegeven aan onderhoud dan zou die vaarweg helemaal nooit meer gebruikt kunnen worden voor transport.

Naar het zich laat aanzien zal de MKBA Waterbodems die binnenkort wordt afgerond nuttige informatie opleveren wat het baggeren betreft.

2.4.6 Alternatieven

Gedacht kan worden aan het volgende:

- Het Besluit Waterbodems lijkt minder effectief te zijn, omdat het wel (zeer strikte) eisen stelt aan het storten van baggerspecie, en niet aan het laten liggen van baggerspecie. Bovendien is het de vraag of de eisen nog wel sporen met de laatste inzichten over de effecten voor de omgeving. Het maakt baggeren erg duur en het zet een rem op baggerwerken.
- Onderzocht kan worden of lange termijn onderhoudscontracten met aannemers besparingen kunnen opleveren.
- Is er wel voldoende concurrentie in de baggermarkt? Als dit niet het geval is kunnen concurrentiebevordende maatregelen belangrijke besparingen opleveren.
- Kleinere vaarwegen vergen relatief gezien het meeste onderhoud. Een heroverweging van hun transportfunctie is dan op zijn plaats.

2.4.7 Urgentie

Over de effectiviteit is nog weinig bekend. Daarom is ook moeilijk aan te geven hoe hoog de urgentie is. Maar het onderhoud heeft waarschijnlijk grote baten voor de veiligheid en voor het vervoer over de hoofdtransportassen. Als dat juist is dan zou uitstel van dit deel van het onderhoud leiden tot het mislopen van belangrijke maatschappelijke baten.

2.4.8 Totaal beeld en verbeterpunten

Het totaalbeeld:

- de binnenvaart speelt een essentiële functie in het Nederlandse en Europese vervoersysteem;
- bij de besteding van het onderhoudsbudget wordt altijd eerst de veiligheid gewaarborgd, daarna de functionaliteit van de hoofdtransportassen;
- het is verstandig de gewenste functionaliteit van met name van de relatief dure kleinere vaarwegen van tijd tot tijd te heroverwegen;
- de geraamde kosten berusten op een audit van DHV van 1999.

Mogelijke verbeterpunten:

- beter inzicht geven in het effect van meer of minder onderhoud op de functionaliteit;
- benuttingmaatregelen baseren op een expliciete kosten-batenafweging;
- mogelijke aanpassing van het Besluit Waterbodems (vervuild slib);
- aanbestedingsprocedures met lange termijn onderhoudscontracten zijn te overwegen;
- concurrentie in de baggermarkt bevorderen.

Ontvangen documenten:

- Decisio, Maatschappelijk waardevolle binnenvaart!? Bouwstenen voor een visie, april 2004.
 - KPMG, Quick scan effecten gebrek aan onderhoud vaarwegen, januari 2004.
 - RWS, Antwoorden op het ICRE-raster met vragen, 16 juni 2004
 - RWS, Verduidelijking van de antwoorden op het ICRE-raster met vragen, 5 juli 2004.
 - TNO, Evaluatie Onderhoudskosten ten behoeve van de Nota Mobiliteit, 12 augustus 2004.
- Een aantal achtergrondrapporten van Rijkswaterstaat.

2.5 Verkeersveiligheid

2.5.1 Het project

Het project bestaat uit twee delen. Allereerst een rijksbijdrage via de Brede Doel Uitkering (BDU). De lagere overheden worden daardoor in staat gesteld maatregelen te nemen in het kader van Duurzaam Veilig 2. Het betreft aanpassingen van infrastructuur op met name gemeentelijk en provinciaal niveau, handhaving en voorlichting, regionale gedragsmaatregelen en voertuigmaatregelen.

Voorts extra geld op de begroting van VenW ter verhoging van de verkeersveiligheid op het rijkswegennet. Dit onderdeel bestaat alleen uit investeringen in de infrastructuur. Denk hierbij aan verlenging van korte invoegstroken, verwijderen of afschermen van objecten langs de weg, uniformering van bebakening, aanpakken van gevaarlijke spoorwegovergangen, enz.

2.5.2 Onderbouwing claim

Voor verhoging van de veiligheid op het rijkswegennet wordt 375 mln euro geclaimd voor de periode 2011-2014 (94 mln euro per jaar). Dit leidt naar schatting tot 14 verkeersdoden en 123 ziekenhuisgewonden minder in 2020. Als rijksbijdrage aan de lagere overheden wordt hetzij 80 mln euro hetzij 180 mln euro per jaar geclaimd (zie tabel 2.4).

Tabel 2.4 ICRE-claim Verkeersveiligheid^a

	2000	2010	2020 ^b	Effect van beleid	
				Scenario 1	Scenario 3B
Rijksbijdrage 2010-2020 (mln euro per jaar) ^c				80	180
Verkeersdoden	1.160	900	1.021	– 112	– 252
Ziekenhuisgewonden	19.040	17.900	18.488	– 1400	– 3150

^a Exclusief het effect van maatregelen op rijkswegen.

^b Aantal verkeersdoden kan in 2020 nog 200 lager uitkomen "als het in Europees verband lukt om voertuigtechnologie vergaand in te voeren".

^c Aangenomen dat lagere overheden eenzelfde bedrag bijpassen.

Bron: AVV, Prognose Verkeersveiligheid 2010-2020, d.d. 14 maart 2004

2.5.3 Legitimiteit

Doorgaans wordt onderscheid gemaakt tussen twee soorten verkeersslachtoffers: first party victims die ontstaan door eigen toedoen, second party victims die ontstaan door toedoen van andere weggebruikers. Dit onderscheid is nuttig voor de analyse van de legitimiteit van overheidsmaatregelen: in hoe verre is verhoging van de verkeersveiligheid een taak van de overheid?

Elke weggebruiker is in eerste instantie zelf verantwoordelijk voor de first party veiligheid. De weggebruiker kan deze al dan niet verhogen door veiliger rijgedrag en/of door een investering in een veiliger voertuig, dat is primair een keus van de weggebruiker zelf. Als het gaat om first

party veiligheid treedt de overheid vooral op als wegbeheerder: zij dient een kwalitatief goede weg aan te bieden, ook wat betreft de veiligheidsaspecten, tegen redelijke kosten.

De legitimiteit van overheidsingrijpen is evidentier bij second party veiligheid. In dit geval kan de overheid naast het aanbieden van een kwalitatief goede weg eventueel ook maatregelen nemen tegen de wil van individuele weggebruikers in. Dit is legitiem omdat het dient ter bescherming van de andere weggebruikers.

2.5.4 Subsidiariteit

De zorg voor de verkeersveiligheid op de rijkswegen is duidelijk een taak voor de rijksoverheid. Maar of er ook een taak is voor het Rijk ten aanzien van de veiligheid op de regionale wegen is minder evident. Het gaat immers primair om de veiligheid ter plekke. Desondanks kunnen er wel enig bovenregionale effecten zijn. Een rijksbijdrage gelijk aan de geraamde bovenregionale baten ligt dan in de rede. Er kan een tweede argument zijn voor rijksbijdragen aan lokale overheden. AVV merkt op dat er landelijke baten zijn van uniformiteit: “Met name in complexe situaties is de begrijpelijkheid en leesbaarheid van de situatie van belang” (AVV, 2003a, p. 9). Het is dus zaak dat er landelijk uniforme eisen gesteld worden aan de wijze van signalering, de vormgeving van kruispunten, enz. Dit rechtvaardigt een rijksbijdrage ter dekking van eventuele meerkosten die het gevolg zijn van landelijk uniforme eisen. Een besparing op collectief gefinancierde medische voorzieningen is een derde vorm van bovenregionale baten. Maar het is de vraag of deze drie vormen van bovenregionale baten inderdaad zo groot zijn dat een verdeelsleutel van 50%/50% op zijn plaats is.

2.5.5 Effectiviteit en efficiency

Volgens regionale rapportages van Duurzaam Veilig 2 zou een investering van 4 mld euro het aantal verkeersdoden met 340 per jaar verlagen en het aantal jaarlijkse ziekenhuisgewonden met 4170 per jaar (zie AVV, 2003b, p. 9, tabel 2.4). Gemiddeld zou een investering van 12 mln euro dus leiden tot 1 verkeersdode en 12 ziekenhuisgewonden per jaar minder.

De geraamde effectiviteit van het decentrale pakket ligt daar iets onder. De voorgestelde decentrale maatregelen ad 3.600 mln euro over 10 jaar (scenario 3B, incl. bijdragen van decentrale overheden) zouden het aantal verkeersdoden met 252 per jaar verlagen (zie tabel 2.4). Dat is dus 14 mln euro per verkeersdode. De effectiviteit van het rijkswegenpakket ligt lager. De voorgestelde investering met 375 mln euro over 4 jaar zou het aantal verkeersdoden met 14 per jaar verlagen.

De geraamde effectiviteit van het decentrale pakket is desondanks bijna dubbel zo hoog als waar destijds bij de ICES-claim 2002 mee werd gerekend. Toen werd geraamd dat een investering van 5 mld euro het aantal verkeersdoden met 200 per jaar zou verlagen¹⁰. Enerzijds

¹⁰ Van die claim van 5 mld euro is toen 0,7 mld euro, met een rijksbijdrage van 343 mln euro, gehonoreerd.

is dit het resultaat van een beter inzicht in het effect van de maatregelen, anderzijds door een betere mix van het pakket, aldus de indieners van het project.

In het basisscenario stijgt het aantal verkeersslachtoffers tussen 2010 en 2020 (zie tabel 2.4). Volgens de auteurs komt dat door de relatief sterke stijging van het vrachtverkeer, hetgeen inderdaad in de lijn der verwachting ligt, en door vergrijzing. Maar over de vraag of vergrijzing inderdaad tot meer verkeersslachtoffers leidt wordt zeer verschillend gedacht.

Daarnaast moet niet worden uitgesloten dat de verbetering van de voertuigtechnologie sneller zal verlopen dan waarmee is gerekend. Die ontwikkeling is grotendeels autonoom. Ten eerste omdat een belangrijk deel van de technologie in de V.S. en Japan wordt ontwikkeld. Ten tweede omdat weggebruikers met het stijgen van hun inkomen zullen willen investeren in betere voertuigen ter verhoging van hun eigen (first party) veiligheid. De basisraming zou dus al te pessimistisch kunnen zijn. En vanwege “afnemende meeropbrengsten” zou de geraamde effectiviteit van de raming te optimistisch kunnen zijn.

Bij de ICES beoordeling 2002 werd al geconstateerd dat de voorgenomen maatregelen efficiënt waren: de maatschappelijke baten waren groter dan de kosten. Dus de nu voorgestelde maatregelen laten, vanwege de hogere slachtoffer-reductie, een nog gunstiger kosten-batensaldo zien, al zijn daarbij -zoals hierboven gemeld - enkele kritische kanttekeningen te plaatsen. Niettemin kan worden geconcludeerd dat investeringen in veiligheid efficiënt zijn

2.5.6 Alternatieven

Een aanzienlijke kostenbesparing lijkt mogelijk door de maatregelen te combineren met onderhoudswerkzaamheden of capaciteitsuitbreidingen. Dit geldt zeker ook voor het onderliggend wegennet¹¹.

De second party veiligheid kan verbeteren door een verhoging van de privaatrechtelijke schadevergoedingen. Ook al gaat het hier om privaatrecht, de opstelling van de rijksoverheid kan hier toch van invloed op zijn. Dit zal leiden tot hogere verzekeringspremies, en daarmee tot een hogere bonus voor schadevrij rijden.

2.5.7 Urgentie

Indien grote kostenbesparingen te realiseren zijn door verkeersveiligheid te integreren in onderhoudswerkzaamheden en capaciteitsuitbreidingen, dan is er weinig noodzaak om op korte termijn separaat te investeren in verkeersveiligheid. Dit zal voor een deel van het wegennet het geval zijn.

Ook de grotendeels autonome verbetering van de voertuigtechnologie vermindert de urgentie van grootschalige investeringen in de infrastructuur op korte termijn.

¹¹ Bij het rijkswegenpakket is al gerekend met samenloop met capaciteitsuitbreiding.

2.5.8 Totaal beeld en verbeterpunten

Het totaal beeld:

- investeren in verkeersveiligheid loont;
- de geraamde stijging van het aantal slachtoffers in het basisscenario zou te pessimistisch kunnen zijn; en daarmee de gerapporteerde effectiviteit van de maatregelen iets te optimistisch;
- de argumenten voor een hoge rijksbijdrage voor regionale maatregelen zijn minder sterk;
- er zijn goede alternatieven voor grootschalige investeringen op korte termijn.

Mogelijke verbeterpunten:

- besteed op een evenwichtige wijze aandacht aan de alternatieven.

Ontvangen documenten:

- DGP, Antwoorden op het ICRE-raster met vragen, 29 juni 2004 (met als bijlage een lijst met voorgenomen maatregelen op het rijkswegennet).
- DGP, Verduidelijking van de antwoorden op het ICRE-raster met vragen, 5 juli 2004.
- AVV, Verschil in effectiviteit ICES-claim/ICRE-claim Verkeersveiligheid, 12 augustus 2004.
- AVV, 2003a, Ontwikkelingen in de verkeersveiligheid tussen 2010 en 2020, 1 mei 2003.
- AVV, 2003b, Effectberekening maatregelen verkeersveiligheid voor Nota Mobiliteit, 11 november 2003.
- AVV, 2004, Prognose Verkeersveiligheid 2010-2020, 14 maart 2004.

2.6 Stedelijke vernieuwing

2.6.1 Project

De envelop betreft het continueren van huidig beleid met betrekking tot de woningproductie en de herstructurering van de bestaande woningvoorraad. De woningbouwproductie in de uitleggebieden en in het bestaand bebouwd gebied dient -in overeenstemming met de kwalitatieve woningbehoefte- te worden versneld en verhoogd om het woningtekort te verlagen en de woningmarkt te doen laten ontspannen, opdat meer ruimte ontstaat voor de herstructurering en transformatie van de bestaande voorraad en de vitaliteit van de steden verbetert (evenwicht tussen kwantitatieve en kwalitatieve vraag en aanbod, structurele verhoging van de kwaliteit van de fysieke omgeving en behoud en terugkeer midden en hogere inkomens naar de stad).

2.6.2 Onderbouwing claim

In concreto gaat het om continuering van twee bestaande regelingen, te weten het Besluit Locatiegebonden Subsidies (BLS) en de Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV). Bij het BLS gaat het om een rijksbijdrage (1,1 miljard euro¹²) voor het ontwikkelen van woningbouw binnen bestaand bebouwd stedelijk gebied. Voor woningbouwlocaties in onbebouwd gebied (o.a. aan de randen van de steden) worden geen ICRE-middelen gevraagd.¹³ De ISV-claim is gebaseerd op de omvang van het beschikbare ISV-budget voor de periode 2005 t/m 2009 (1,8 miljard euro). Duidelijk is dat het totale gevraagde budget (2,9 miljard euro) niet volledig wordt toegekend. De claim is wel gedeeltelijk al gehonoreerd. 1,2 miljard euro is definitief toegekend en een bijdrage van maximaal 0,6 miljard moet nog worden afgewogen. In totaal gaat het op jaarbasis om 450 miljoen euro, waarvan 150 miljoen als aanvullende ICRE-claim. Onduidelijk is hoe het totale toe te kennen bedrag over de twee onderdelen verdeeld zal worden.

2.6.3 Legitimiteit en subsidiariteit

Bij BLS gaat het om het stimuleren van woningbouwproductie binnen bebouwd stedelijk gebied. In principe dienen mensen zelf volledig de lasten van hun woning op te brengen. Anders is het als door oprukkende bebouwing of verpaupering de leefbaarheid van de omgeving te veel wordt aangetast. De aantasting van de leefbaarheid is een zogeheten extern effect,

¹² Gebaseerd op normatieve grondtekorten van verschillende type woningen bij een woningopgave van 25% van de woningopgave binnen bestaand bebouwd stedelijk gebied (51 000 woningen), een gemiddeld aandeel sociale huurwoningen van 15% en een eigen bijdrage van gemeenten van 7,5%. Bij een eigen bijdrage door gemeenten van 15% zou de benodigde rijksbijdrage uitkomen op 0,84 miljard.

¹³ Uit een studie van Rigo (BLS2000: Investeringskosten woningbouwlocaties 2005-2010',) blijkt dat het merendeel van deze locaties met een positief exploitatiesaldo zijn te ontwikkelen. Hierbij is uitgegaan van een uniforme opbrengst per woning en is een inventarisatie gemaakt van de grondkosten. In de praktijk hebben locaties aan de rand van de stad grotere opbrengsten, waardoor het beeld nog gunstiger uitpakt.

waarbij mensen onvoldoende rekening houden met de gevolgen van hun gedrag voor derden. Bij ISV gaat het eveneens om het verbeteren van de kwaliteit van de stedelijke omgeving. Een overheidsrol bij het verbeteren van de kwaliteit van de leefomgeving is legitiem. De baten daarvan slaan grotendeels lokaal neer, hetgeen betekent dat het toch primair een taak voor lokale overheden zou moeten zijn.

2.6.4 Effectiviteit en efficiency

Besluit Locatiegebonden Subsidies

Het gaat hier om de tegemoetkoming in de hoge onrendabele kosten van binnenstedelijke locaties, waarbij bedrijven dienen te worden uitgeplaatst en hiervoor in de plaats woningbouw zal worden ontwikkeld. Uit een studie van Ecorys naar de grondkosten van dit type locaties voor de periode 2005-2010 blijkt dat de kosten hoog zijn en in de tijd naar verwachting steeds verder oplopen. Ondanks de stijgende grondopbrengsten stijgen de kosten blijkbaar nog forser. Een rendabele investeringsstrategie vereist onder deze omstandigheden hoge positieve effecten op de leefbaarheid in de stad, die bovendien in de tijd fors toenemen.

De gevraagde bijdrage is gebaseerd op een kwantitatieve beleidsopgave, waarbij 25% van de te ontwikkelen woningen in stedelijk bebouwd gebied moet komen. Dit percentage lijkt te zijn gebaseerd op de woonvoorkeuren van mensen, maar legt geen verband met de betalingsbereidheid van mensen en met de kosten-batenverhouding van de locaties.

De vraag is of bij uitvoering van de projecten de positieve effecten op de leefbaarheid ook gelijke tred zullen houden met de explosieve kostenontwikkeling. Aannemelijk is dat na jaren van BLS-beleid nu locaties aan de beurt komen met een ongunstiger kosten-batenverhouding. Een maatschappelijk rendabele strategie vereist in dat geval selectiviteit. Het alternatief voor het ontwikkelen van woningbouw op te dure binnenstedelijke locaties is het ontwikkelen van woningbouw op nieuwe locaties. Uit de rapportage van Rigo blijkt dat deze locaties zich aanzienlijk rendabeler laten ontwikkelen. Weliswaar gaat dit ten koste van het buitengebied, maar hier staat tegenover dat de baten voor de woonconsumenten hoger zijn en dat de aantasting per saldo beperkt is, omdat ook bij de ontwikkeling van binnenstedelijke bebouwde locaties steeds intensievere bebouwing (bedrijven of instellingen) naar het buitengebied wordt verplaatst.

Een bijzonder aandachtspunt betreft de sterk stijgende verwervingskosten, die verband houden met het uitkopen van grondposities. Diegenen die uitgekocht worden ontvangen niet alleen de

rents vanuit de grondwaarde, maar ontvangen daarboven ook forse vergoedingen.¹⁴ Hierbij rijst de vraag of strategisch gedrag van deze partijen mede oorzaak is van de zeer hoge uitkoopsommen. Het strategische gedrag zal vooral optreden in de situatie waarbij de gemeente koste wat kost de locaties wil ontwikkelen. Een strategie, waarbij alleen de locaties met een gunstige kosten-batenverhouding worden ontwikkeld, biedt vanwege de dreiging dat het project door te hoge kosten niet doorgaat bedrijven de prikkel om deze kosten te beperken.

Verder valt op dat de omvang van de claim gebaseerd is op een eigen bijdrage van gemeente van 7,5%. Dit percentage lijkt gering in verhouding tot de leefbaarheidbaten die vooral lokaal neerslaan. Het gevaar is dat gemeentes nu te snel kiezen voor het herontwikkelen van ongunstige locaties omdat de kosten ervan afgewenteld worden naar derden. Ecorys heeft ook berekeningen uitgevoerd met een bijdrage van 15%, waardoor de benodigde bijdrage fors lager uitvalt. Een motivatie voor de keuze van de lage eigen bijdrage van gemeenten wordt niet gegeven.

Impuls Stedelijke Vernieuwing

Ook de ISV-regeling richt zich op het verbeteren van de leefbaarheid in de stad. Het gaat met name om het verbeteren van de openbare ruimte binnen een stedelijke locatie. De projecten zijn vaak onderdeel van een groter gebiedsgerichte aanpak, waarbij ook huiseigenaren, woningcorporaties en projectontwikkelaars investeren in het verbeteren van hun onroerend goed. De regeling lijkt effectief. De middelen uit de regeling leiden rechtstreeks tot verbetering van de openbare ruimte.

Centrale vraag is echter of continuering van de omvang van de ISV-gelden een efficiënte strategie is. Het gaat sinds 1997 namelijk om forse bestedingen ten behoeve van de verbetering van een voorraad aan problemen. Aangenomen mag worden dat met de jarenlange investeringen de voorraad aan problemen ook verminderd is. Een voorbeeld hiervan is de aanpak van het achterstallig onderhoud van huizen in de steden. Uit onderzoek blijkt dat het achterstallig onderhoud aanzienlijk is teruggedrongen. Het is geen rendabele strategie om na het terugdringen van grote problemen c.q. oplossingen met lage kosten door te gaan met het steeds verder terugdringen van de problemen. Op een gegeven moment resteren projecten met een ongunstige verhouding tussen de leefbaarheidbaten en de kosten. Een maatschappelijke rendabele strategie vereist een selectie van alleen die projecten met een gunstige kosten-batenverhouding. Hierbij past ook een in de tijd teruglopend budget aan middelen.

¹⁴ Ecorys verwacht volgens haar rapport dat de schadeloosstellingen de kosten in de toekomst nadrukkelijk zullen doen toenemen.

Evaluatie van beleid

Opvallend is dat het gaat om continuering van reeds bestaande regelingen voor de periode 2011-2014, zonder dat er een evaluatie van het beleid heeft plaatsgevonden. Inzicht wat de vele miljarden nu hebben opgeleverd ontbreekt. Het verdient aanbeveling om een evaluatie van het beleid uit te voeren en dit bij de besluitvorming van de definitieve toekenning te betrekken.

2.6.5 Totaal beeld

Centrale vraag is of continuering van de bestaande regelingen een maatschappelijk efficiënte strategie is. Door afnemende meeropbrengsten en oplopende kosten zullen steeds meer projecten met een ongunstige kosten-batenverhouding resteren. Het rendement van de rijksbijdragen is substantieel te verbeteren door alleen budget beschikbaar te stellen voor projecten met een gunstige verhouding tussen de leefbaarheidbaten en de overheidsbijdrage. Een relatief grote bijdrage door gemeenten biedt een prikkel voor een betere selectie van de gunstige projecten.

Overigens geldt dat de door de ICRE toe te kennen bijdragen op voorhand al ontoereikend zijn om de bestaande regelingen in de dezelfde omvang te continueren. Op zichzelf sluit dit al beter aan bij bovengenoemde constatering. Een kritische blik op de doelmatigheid van de continuering van het beleid blijft ook in deze omstandigheden aangewezen. Onder meer kan gekeken worden of grotere eigen bijdragen van gemeenten en van private partijen die baat hebben bij het beleid de doelmatigheid kunnen vergroten.

Ontvangen documenten:

- Raster Stedelijke vernieuwing
- Verduidelijking ICRE-raster Stedelijk vernieuwing
- Nadere toelichting op ICRE claims stedelijke vernieuwing (incl. aansluitingstabel)
- Ecorys-rapport, Herijking BLS grondkostenbijdragen binnenstedelijke locaties 2005-2010, 2003
- Rigo-rapport, BLS 2000, Investeringskosten woningbouwlocaties 2005-2010 (incl bijlage), 2001

2.7 Integrale gebiedsopgaven

2.7.1 Project

Doel is het gericht op gang brengen van gebiedsontwikkelingen die bijdragen aan de versterking van de nationale Ruimtelijke Hoofdstructuur en daarmee bijdragen aan de internationale concurrentiepositie van Nederland.

2.7.2 Onderbouwing claim

De gevraagde rijksbijdrage bedraagt 75 miljoen euro per jaar voor de periode 2011 - 2014 en komt daarmee in totaal uit op 300 miljoen euro. Er wordt geen onderbouwing voor het bedrag gegeven. Benefitsharing behoort volgens het raster tot de mogelijkheden, zodat bij gunstige ontwikkelingen een opbrengst richting de schatkist tot de mogelijkheden behoort.

2.7.3 Legitimiteit en subsidiariteit

Een overheidsrol is legitiem als de maatregelen de leefbaarheid versterken. Een overheidsrol bij het versterken van de concurrentiepositie is alleen legitiem als door marktfalen de voordelen van bedrijven niet binnen ontwikkelingsprojecten kunnen worden geïnternaliseerd. Het ontwikkelen van bedrijfslocaties die aansluiten bij de marktwensen en betalingsbereidheid van bedrijven rechtvaardigt op zichzelf geen overheidsbijdrage.

De voordelen van verbetering van de leefbaarheid slaan vooral lokaal neer. Dit rechtvaardigt een grote bijdrage van de lokale overheid. In zoverre de baten ook betrekking hebben op passanten van de knooppunten of buiten de gemeente is een bijdrage vanuit rijk of andere lokale overheden gerechtvaardigd.

2.7.4 Effectiviteit en efficiency

Het raster is onduidelijk over waar de gevraagde bijdrage aan zal worden besteed. De effectiviteit en efficiency van de bijdrage is dan ook niet goed beoordeelbaar. Nadere door ons gevraagde informatie biedt ook geen concrete informatie over de besteding¹⁵, maar maakt wel duidelijk dat het moet gaan om projecten die meerwaarde bieden in de ruimtelijke hoofdstructuur en noemt hierbij knooppunt/centrumontwikkeling, waarbij het gaat om projecten met een hoog risico en die van nationaal belang zijn en/of ter versterking van de internationale economische concurrentiepositie dienen.

¹⁵ Voorbeeld hiervan is het volgende citaat "Het rijk moedigt aan dat er een zeer ruime productie van grond voor woningen en bedrijven plaatsvindt. Daardoor zullen stedelijke terreinen altijd in een ongunstiger marktpositie komen (nader uit te zoeken bij het IBO-verstedelijking) terwijl aan de andere kant in het rijksbeleid ook wordt voorgestaan dat stedelijke ontwikkeling en verbetering van de grond komt. In de meeste gevallen kan compensatie worden geboden met o.a. ISV en GSB (breed), maar er zijn gevallen denkbaar waar dat niet zo is."

Volgens de weinig concrete informatie gaat het dus om knooppuntontwikkelingen met internationaal concurrerende kantoorlocaties. Het gaat, vrij vertaald, om een derde generatie van 10 sleutelprojecten. Verwacht mag worden dat na een eerste en tweede generatie sleutelprojecten belangrijke projecten zijn uitgevoerd. De vraag rijst dan of van een derde generatie geen afnemende meeropbrengsten moeten worden verwacht. Een analyse van eerdere generaties sleutelprojecten was niet positief¹⁶. Afnemende meeropbrengsten bij de derde generatie sleutelprojecten kunnen dit beeld verslechteren. Dat het volgens de toelichting gaat om projecten met toenemende complexiteit en excessieve kosten maakt het beeld nog ongunstiger.

Verder dreigt bij dergelijke projecten het gevaar van overdimensionering als gevolg van de beschikbaarheid van rijksmiddelen. Projecten voor bedrijven die op de markt uitkunnen, worden onvoldoende aansprekend gevonden en er wordt extra belastinggeld aangesproken voor een ruimere projectopzet, waarvoor bedrijven zelf niet bereid zijn te betalen. Het project Amsterdam-Zuidas is een voorbeeld van een project met overdimensionering. In plaats van te verdienen op een toplocatie en deze opbrengsten vervolgens te benutten voor verbetering van de stad elders, wordt het project zo grootschalig aangepakt dat er tekorten ontstaan die met belastinggeld moeten worden gedekt. Als dit een breder verschijnsel is, dan is dit vanuit maatschappelijke kosten-batenoptiek niet gunstig. Een relatief grote bijdrage door de gemeente beperkt het gevaar op overdimensionering.

Het aangedragen argument dat bij een project met een hoog risico een rijksbijdrage gerechtvaardigd is, is niet valide. Achterliggende gedachte is dat de overheid de risico's beter kan dragen, omdat de eventuele kosten kunnen worden afgewenteld op de belastingbetalers. Een uit maatschappelijk economisch oogpunt betere strategie is om de risico's ook bij de rijksbijdrage te laten meewegen. Als bedrijven het project zonder overheidsbijdrage een te riskante activiteit vinden, dan moet dit voor de overheid bij een onvoldoende omvang van externe baten een reden zijn om niet in het project te willen participeren.

Verder zijn er binnenkort evaluaties van ruimtelijke investeringen, de BIRK en de NSP. Het verdient aanbeveling om bij de definitieve toekenning van de gelden deze informatie te betrekken.

2.7.5 Totaal beeld

Door gebrek aan concreetheid is de gevraagde bijdrage moeilijk te beoordelen. Op zichzelf is er geen legitimiteit om met rijksbijdrage bij de marktwens aansluitende bedrijfslocaties te ontwikkelen. Een bijdrage vanuit de overheid moet dan vooral gerechtvaardigd worden door de

¹⁶ 'Selectief investeren; ICES-maatregelen tegen het licht', CPB, RIVM, RPB en SCP, Den Haag, 2002.

leefbaarheidbaten. De verwachtingen van het maatschappelijk rendement zijn niet gunstig. Bovendien kan voor de leefbaarheidsbaten van andere regelingen als ISV en GSB gebruik worden gemaakt. Streng selectie bij het toekennen van een rijksbijdrage blijft een goede prikkel om het gevaar van overdimensionering te beteugelen.

Ontvangen documenten:

- Raster Investeringsbudget Gebiedsontwikkelingsprojecten
- Verduidelijking ICRE-raster Gebiedsontwikkelingsprojecten
- Reactie op vragen CPB over Investeringsbudget Gebiedsontwikkelingsprojecten

2.8 Sanering ongewenste bestemmingen

2.8.1 Project

Het oplossen van de saneringsproblematiek van in de woonomgeving gelegen (voornamelijk) middelgrote bedrijven. Maatregelen betreffen het verplaatsen van bedrijven met risico's of hinder voor de in de nabijheid gelegen woningen.

2.8.2 Onderbouwing claim

De totale claim voor de periode 2011 – 2014 bedraagt 72 miljoen euro (18 miljoen per jaar). De claim gaat uit van een totaal bedrag van 750 miljoen euro aan herinvesteringskosten, waarvan maximaal 25% door de rijksoverheid zal worden bekostigd. De claim is gebaseerd op een inventarisatie uit 2001 van 25 probleemgevallen met een geschat tekort van 30 miljoen euro per project. De aanpak zal naar verwachting tien jaren vergen.

2.8.3 Legitimiteit en subsidiariteit

Het beperken van negatieve externe effecten als onveiligheid en hinder voor omwonenden is een legitieme taak voor de overheid.

Idealiter zou de veroorzaakte overlast voor rekening moeten zijn van de veroorzaker. Dit kan compensatie van de omwonenden zijn of de kosten van maatregelen die de overlast beperken. Het bedrijf kan dan zelf kiezen voor de goedkoopste oplossing, dan wel besluiten het bedrijf te verplaatsen of te beëindigen. In de praktijk werkt het echter anders. Bij de huidige regelgeving kan een bedrijf niet worden gedwongen zich te verplaatsen zonder een vergoeding van de kosten van de verplaatsing. De voordelen van de verplaatsing slaan lokaal neer, met name in de directe omgeving van de bedrijven. Dit rechtvaardigt een grote bijdrage vanuit de gemeente. De bijdrage kan worden bekostigd uit de eventuele grondopbrengsten van de vrijkomende terreinen.

2.8.4 Effectiviteit en efficiency

Het vergoeden van de kosten van verplaatsing van bedrijven is een effectieve manier om de risico's of de overlast van de bedrijfsactiviteiten voor omwonenden te beperken.

Ook voor de sanering van ongewenste bestemmingen geldt het principe dat een maatschappelijk rendabele strategie vereist dat alleen die gevallen worden aangepakt waarbij de baten van vermindering van risico's en/of hinder en de baten van een eventueel andere inrichting van het gebied in gunstige verhouding staan tot de kosten. Niet iedere overlast rechtvaardigt op maatschappelijk economische gronden een verplaatsing. Bovendien beperkt een dergelijke aanpak de mogelijkheden van strategisch gedrag van het te verplaatsen bedrijf. Bij een

eventuele dreiging dat de verplaatsing vanwege te hoge kosten niet doorgaat, zal een bedrijf eerder geneigd zijn ook de voordelen van een verplaatsing (ruimere groeimogelijkheden, efficiëntere inrichting bedrijfspand) in het kostenplaatje te betrekken.

2.8.5 Alternatieven

Een manier om de kosten terug te dringen is het gefaseerd aanpakken van de verplaatsing door een vaste termijn van meerdere jaren af te spreken waarbinnen een bedrijf moet zijn verplaatst. De kosten van een bedrijf (desinvesteringen) zijn immers lager als men ruim van te voren rekening kan houden met een verplaatsing, dan in geval van een zeer snelle verplaatsing.

Een andere mogelijkheid is om met normering en handhaving de risico's voor omwonenden tot acceptabele niveaus terug te dringen, waarbij bedrijven zelf de kosten van eventuele verplaatsing of beëindiging dragen.

2.8.6 Totaal beeld

Een bijdrage vanuit de overheid is legitiem. Een maatschappelijk rendabele strategie vergt wel een nadere selectie van projecten op basis van de maatschappelijke kosten-batenverhouding. Gekeken kan worden of met fasering, normering en handhaving de kosten niet verder kunnen worden teruggedrongen.

Ontvangen documenten:

- Raster Sanering ongewenste bebouwing in de woonomgeving
- Antwoorden op vragen ter verduidelijking op het raster, 1 juli 2004
- Rapport Royal Haskoning, Sanering ongewenste bestemmingen, evaluatie bestaand instrumentarium, 2002
- Commentaar op concept beoordeling (email 19 augustus).

2.9 Stadseconomie

2.9.1 Project

De envelop ‘Stadseconomie GSB IV’ is de voortzetting van één van de drie deelprogramma’s van het Grote Steden Beleid voor de periode 2011 - 2014. Doel is om via integrale inzet van rijksmiddelen bij te dragen aan krachtige steden. Uitgangspunt voor de invulling van de envelop is de voorloper GSB III, het pakket dat zich richt op de periode 2005 - 2009. De twee aan de pijler ‘(Stads)economie’ gerelateerde outcome-doelstellingen zijn het binden van de midden- en hogere inkomens aan de stad en het vergroten van de economische kracht van de stad.

De steden zal worden gevraagd zelf met voorstellen voor projecten komen. De thema’s uit GSB III kunnen als voorbeeld voor de invulling van het vierde pakket worden genomen. Voor stadseconomie zijn die thema’s: Herstructurering bedrijventerreinen, Breedband, Verbetering dienstverlening overheid, Criminaliteit tegen bedrijven en nog een aantal open doelstellingen, waarop steden kunnen intekenen.

2.9.2 Onderbouwing claim

De jaarlijkse rijksbijdrage voor GSB III bedraagt 32 miljoen euro. Continuering van het huidig beleid vereist volgens de indieners een even zo groot jaarlijks bedrag voor de periode 2011 - 2014. Hiervan wordt 8 miljoen euro bekostigd vanuit de EZ-begroting, waardoor er jaarlijks voor 24 miljoen aanvullend moet worden gefinancierd. De gevraagde ICRE-bijdrage bedraagt derhalve 96 miljoen euro. Hiervan gaat grofweg zestig procent naar de vier grote steden.

Onduidelijk is in hoe benodigde ICRE-bijdrage over de door de lokale overheden in te dienen projecten zal zijn verdeeld. Ervaring met GSB II leert dat tweederde van het budget besteed werd aan herstructurering van bedrijventerreinen. Het geld werkt dan als zogeheten ‘triggermoney’: naast de rijksbijdrage investeren ook andere publieke en private partijen in de projecten. Voor GSB III komt die duidelijkheid er na het sluiten van de convenanten in januari 2005

2.9.3 Legitimiteit en subsidiariteit

Verbeteren van de leefbaarheid en de economische vitaliteit van de stad

Een aantal thema’s beogen de leefbaarheid van de stad te verbeteren en daarmee indirect een bijdrage te leveren aan de outcome-doelstellingen.

De leefbaarheid van de omgeving is een ongeprijsd extern goed. Mensen en bedrijven houden door het ontbreken van de juiste financiële prikkels onvoldoende rekening met de positieve en

negatieve effecten van hun gedrag op de leefomgeving. Een rol van de overheid is legitiem om een hoger welvaarniveau te bereiken. Een overheidsrol bij het versterken van de economische vitaliteit is alleen legitiem als door marktfalen de voordelen van bedrijven niet binnen de uit te voeren projecten kunnen worden geïnternaliseerd. Het herstructureren van bedrijfslocaties die aansluiten bij de marktwensen en betalingsbereidheid rechtvaardigt op zichzelf geen overheidsbijdrage.

2.9.4 Verbeteren van de (elektronische) dienstverlening van de overheid

Het onderdeel 'Dienstverlening van de overheid' betreft onder andere projecten die het elektronisch uitvoeren van een aantal publieke diensten aan burgers en bedrijven mogelijk moet maken. Het toegankelijk maken van overheidsdata en het leveren van overheidsdiensten zijn legitieme publieke taken. Echter, het profijtbeginsel waarbij burgers en bedrijven voor de door hun afgenomen diensten betalen rechtvaardigt op zichzelf geen overheidsbijdrage. Een overheidsrol is enkel legitiem als marktfalen (schaalvoordelen bij het gezamenlijk (laten) ontwikkelen van toepassingen) een efficiëntere uitvoering van de taken belemmert.

Hiernaast gebruikt EZ de regeling om door het maken van prestatieafspraken een efficiëntere dienstverlening van gemeenten aan bedrijven op tal van andere punten uit te lokken. Door het ontbreken van lokale concurrentie is deze aanpak ook legitiem.

2.9.5 Bevordering gebruik van breedband

Bevordering van het gebruik van 'Breedband' is geen heldere overheidstaak. De snelle ontwikkeling van breedband in de afgelopen jaren bewijst dat de markt ook zonder overheidsbijdrage een breed scala aan concurrerende breedbandproducten kan aanbieden. Vanwege de blijkbaar zeer geringe betalingsbereidheid van mensen of bedrijven/instellingen die nog niet voor een breedbandaansluiting hebben gekozen, mag van het breed aanbieden van breedband geen hoog maatschappelijk voordeel worden verwacht. Voor specifieke bedrijven kan vanwege de aard van hun activiteiten een supersnelle internet van cruciaal belang zijn, maar hiervoor biedt vestiging in de nabijheid van de hoge snelheids knooppunten van Surfnet (bijvoorbeeld Watergraafmeer) voldoende mogelijkheden. Het 'launching customer'-argument om vanuit de rijksoverheid breedband bij publieke instellingen te bekostigen is vanwege het al brede gebruik dan ook niet aan de orde.

2.9.6 Subsidiariteit

Een groot deel van de beoogde effecten van de maatregelen slaan lokaal neer. Voorzover er een taak is weggelegd voor de overheid zou het dan moeten gaan om de lokale overheden. Een grote (financiële) betrokkenheid van de lokale overheid heeft het voordeel dat er een goede afweging tussen projecten op basis van de verwachte baten en kosten wordt gemaakt. Een te

grote inbreng vanuit de rijksoverheid heeft het gevaar dat maatschappelijk onrendabele projecten wel tot uitvoering worden gebracht.

2.9.7 Effectiviteit en efficiency

Algemeen

Door het karakter van de envelop ontbreekt een beeld van concrete toepassingen waaraan de ICRE-bijdrage zal worden besteed. Het zijn de lokale overheden die wordt gevraagd om concrete projecten aan te dragen. Dit betekent dat beoordeling zich vooral richt op de voorstellen die de lokale overheden in het kader van GSB III hebben aangedragen. Nadat een concrete invulling van het GSB IV tot stand is gekomen is een nadere selectie vereist van projecten op basis van hun verwachte maatschappelijk rendement.

Eén doel van de envelop is het binden van hoge- en middeninkomens aan de stad. De relatie tussen de maatregelen en het binden van deze groep is zeer indirect, waarmee de bijdrage van de maatregelen aan het verbeteren van dit doel ook zeer beperkt lijkt. De grootste bijdrage van de maatregelen mag dan ook verwacht worden in het verbeteren van de leefbaarheid van de stad. Het gaat dan in het bijzonder om de onderdelen ‘Herstructurering bedrijventerreinen’ en ‘Criminaliteit tegen bedrijven’. Verbetering van de leefbaarheid kan ook de economische kracht van de stad vergroten (het tweede doel).

De bijdrage van ICRE-claim ‘Stadseconomie GSB IV’ betreft een voortzetting van de economische pijler van GSB III. De vanzelfsprekendheid waarmee het GSB-programma wordt gecontinueerd vraagt om een kritische kanttekening. Het betreft hier geen evidente publieke taak van de overheid, waarbij de overheid moet investeren om het aanbod aan een toenemende of veranderde vraag te laten voldoen (denk bijvoorbeeld aan wegen). Het betreft hier vooral het verbeteren van de leefbaarheid van de stad en haar omgeving, waarbij de afweging tussen de omvang van de (leefbaarheids)baten en de benodigde publieke middelen centraal moet staan. Aangenomen mag worden dat de voorraad aan stedelijke problemen door de grote impulsen in de tijd afneemt, waarbij de projecten met lage kosten of grote leefbaarheidbaten als eerste worden opgelost. Dit betekent dat de kosten-batenverhouding van projecten gericht op het verminderen van de resterende problemen zich in de tijd ongunstig moet ontwikkelen. Hierbij past een in de tijd afnemend budget voor de aanpak van de genoemde thema’s, in het bijzonder dat voor de herstructurering van bedrijventerreinen

De invulling van concrete projecten wordt aan de steden zelf overgelaten. Door middel van prestatieafspraken en afstemming met randgemeenten wordt de efficiëntie en outputgerichtheid van gemeenten gestimuleerd. Bovendien kan de bijdrage van de thema’s aan de geselecteerde

outputindicatoren hiermee beter inzichtelijk worden gemaakt. Een gevraagde rijksbijdrage van meer dan 50% moet door de gemeente worden gemotiveerd. Verder is EZ voornemens om met behulp van benchmarking de kwaliteit van de dienstverlening van gemeenten aan bedrijven bij de besteding van de gelden te betrekken. Deze vormgeving zal naar verwachting de maatschappelijk efficiëntie van de besteding van de gelden ten opzichte van GSB II verbeteren.

De ICRE-claim betreft een vierde generatie GSB-beleid, terwijl de derde generatie GSB-beleid nog moet starten en een goede evaluatie van eerdere generaties ontbreekt. In 2005 is een evaluatie van de tweede generatie GSB-beleid voorzien. Wel zijn er jaarboeken verschenen die de ontwikkelingen binnen de G30 beschrijven, maar dit biedt voor een beoordeling van het uitgevoerde beleid onvoldoende handvat. Het verdient aanbeveling om voorafgaand aan de definitieve toekenning van gelden aan projecten de uitkomsten van de evaluatie in de besluitvorming te betrekken.

2.9.8 Herstructurering bedrijventerreinen

De belangrijkste baten van herstructurering van bedrijventerreinen moeten liggen bij de verbetering van de leefbaarheid. De bijdrage aan de verbetering van de stadseconomie is beperkt. Immers, veel bedrijven hebben een geringe betalingsbereidheid voor het revitaliseren van een bedrijventerrein. Als bedrijven een bijdrage wordt gevraagd, die gelijk is aan hun geringe betalingsbereidheid (het voordeel van bedrijven wordt dan teniet gedaan door de bijdrage), dan kan een resterende tekort alleen worden gerechtvaardigd door leefbaarheidbaten.

Bij de eerste ICES -beoordeling in 1998¹⁷ is ten aanzien van het herstructureren van bedrijventerreinen opgemerkt dat het weinig aantrekkelijk is om alle in meer of mindere mate verouderde bedrijventerreinen op voorhand met belastinggeld te herstructureren. Zo zijn er situaties waar tegen redelijke kosten belangrijke positieve externe effecten kunnen worden gerealiseerd, maar zijn er ook situaties waar excessieve kosten moeten worden gemaakt in vergelijking tot de maatschappelijke baten. Een studie verricht door Ecorys¹⁸ naar de ontwikkeling van grondkosten van binnenstedelijke locaties meldt dat de kosten naar verwachting in de tijd fors verder zullen oplopen. Logisch is dan de meest kansrijke bedrijventerreinen in termen van behoud en aantrekken van bedrijven en leefbaarheidsaspecten te subsidiëren. Voorafgaand aan de periode 2011-2014 zijn en worden nog veel subsidies aan herstructurering van bedrijventerreinen besteed. Aangenomen mag worden dat de meest kansrijke locaties voor een groot deel dan al zijn aangepakt. Een selectievere aanpak zal naar verwachting ook kunnen leiden tot een afnemende inzet van rijksmiddelen

¹⁷ Kiezen of delen: ICES-maatregelen tegen het licht', CPB Document No 103, blz. 95 - 97.

¹⁸ 'Herijking BLS grondkostenbijdragen binnenstedelijke locaties 2005-2010', Ecorys 2003. Hierin is gekeken naar de opbrengsten en kosten van binnenstedelijke locaties waarbij verplaatsing van bedrijven aan de orde is.

Volgens het actieplan Bedrijventerreinen 2004-2008 geeft EZ prioriteit aan de herstructurering van circa 25 geselecteerde bedrijventerreinen (zogenoemde topprojecten). Naast de GSB-gelden bestaat er ook de Topperregeling, die bedoeld is om deze topprojecten mede te bekostigen. Het merendeel van de gelden slaat neer in de G30. In geval van de aanwezigheid van een Topproject stuurt EZ sterk aan op herstructurering. In afwezigheid van een topproject hebben steden meer vrijheid om middelen aan de andere thema's te besteden. Verwachting is dat door de sturing herstructurering een substantieel van het totale pakket zal blijven uitmaken.

Bevordering gebruik van breedband

Vanwege het ontbreken van heldere legitimiteit voor een overheidsbijdrage ligt een bijdrage vanuit de overheid niet in de rede. Er zijn geen duidelijke aanwijzingen dat de markt niet goed zou functioneren.

Dienstverlening door de overheid

Het verbeteren van de efficiency van de dienstverlening is vanuit het profijtbeginsel op zichzelf geen reden voor een overheidsbijdrage. Voor een efficiënte inzet van een rijksbijdrage moet het gaan om projecten die door coördinatieproblemen tussen overheden niet of tegen hogere kosten tot stand komen. Vraag is echter of geld hier het meest geëigende instrument voor het overwinnen van coördinatieproblemen is. Bovendien geldt dat momenteel al veel op dit terrein gebeurt. Het gebruik van websites kan dienen als illustratie. In drie jaar tijd is het aantal gemeenten met een voor een breed publiek toegankelijke website toegenomen van 37% tot 100%. Vanwege deze hoge snelheid van ontwikkelingen is het uiterst onzeker of hier in de periode 2011 - 2014 nog een belangrijke beleidsopgave bestaat. De kosten van de eerder genoemde benchmarking en de daaraan gekoppelde prestatieafspraken komen niet ten laste van het budget.

Criminaliteit tegen bedrijven

Maatregelen gericht op het verminderen van de criminaliteit tegen bedrijven kunnen maatschappelijk rendabel zijn. Er ontbreekt echter concrete informatie over de na 2010 (nog) in te zetten instrumenten. Hierdoor is een beoordeling van de inzet van een rijksbijdrage niet goed te maken. De bestrijding van criminaliteit tegen bedrijven is een taak van de politie. De vraag rijst of de aanpak en prioriteitstelling door de politie niet beter integraal kan worden gemaakt.

2.9.9 Totaal beeld

Een overheidsbijdrage is legitiem voor die onderdelen die zich richten op het verbeteren van de leefbaarheid. Vanwege een ongunstige kostenontwikkeling en afnemende meeropbrengsten van de projecten die zich richten op de resterende problemen binnen de economische pijler van het GSB-beleid, lijkt een nadere selectie van projecten met een gunstige kosten baten verhouding

een zinvolle strategie om een goed rendement van de rijksbijdragen zeker te stellen. Gevaar dreigt dat door de bijdrage vanuit het rijk gemeenten aan deze projecten hun prioriteit geven en daarmee andere lokale projecten met een beter rendement niet uitvoeren. Om deze redenen worden kanttekeningen geplaatst bij het continueren van de huidige omvang van rijksbijdragen binnen de economische pijler van het Grote Steden Beleid. Bovendien wordt ook de suggestie gedaan om de ervaringen uit de komende evaluatie bij de definitieve toekenning van projecten te betrekken.

Ontvangen documenten:

- Raster Stadseconomie GSB IV
- Reactie op vragen Stadseconomie (email 17 augustus)
- Korte reactie op CPB-notitie (9-8-2004)
- Actieplan Bedrijventerreinen 2004-2008
- Reactie op beoordeling van claim Stadseconomie (email 19 augustus)

2.10 Veenweide gebieden

2.10.1 Het project

Het westelijke veenweidegebied beslaat in totaal zo'n 200.000 hectare. Het gebied ligt in het Groene Hart en het Noord-Hollands Midden. Het veenweidegebied is vooral in gebruik als landbouwgrond.

Het project heeft betrekking op die delen van het veenweidegebied waarin het watersysteem sterk onder druk staat en waarin de daling van de bodem het grootst is. Met het project moet de kwaliteit van het veenweidegebied worden vergroot. Kernwoorden daarbij zijn: een duurzaam landgebruik en een duurzaam water- en bodembeheer. In totaal hebben de voorgenomen projectmaatregelen betrekking op ongeveer 50.000 hectare. In concreto gaat het om de volgende maatregelen:

- Maatregelen aan het watersysteem, zoals het verleggen van waterplassen (oppervlaktewater) en het verbeteren en aanleggen van civiele waterbouw- en waterloopkundige werken.
- Het herverkavelen van landbouwpercelen en het aanpassen van beplantingen.
- Bestemmingswijzigingen die tot een verbetering van het watersysteem en het verminderen van de bodemdaling leiden. Hiervoor zullen ook gronden moeten worden verworven.

2.10.2 Onderbouwing van de claim

Het project moet worden gezien als *een eerste stap* naar het 'volledig op orde brengen' van het westelijke veenweidegebied. Verdeeld over 4 jaar is met het project een bedrag van 200 miljoen euro gemoeid (4 maal 50 miljoen euro). De kosten van het 'volledig op orde brengen' van het gebied zijn aanzienlijk groter. Hoewel nog geen gedetailleerde schattingen bestaan, zal een volledig herstel ruwweg een bedrag vergen van tussen de 2 en de 4 miljard euro over een periode van 10 à 15 jaar. Dit veel grotere project valt onder de primaire verantwoordelijkheid van andere partijen zoals de provincies, waterbeheerders en marktpartijen.

Het project moet dus worden gezien als een eerste impuls van dit veel grotere project.

2.10.3 Legitimiteit

De effecten van een kwaliteitsverbetering (resp. van het afremmen van een kwaliteitsverslechtering) vallen goeddeels buiten de monetaire sfeer. Met het project zijn dus niet-monetaire baten en monetaire kosten gemoeid. Omdat de baten in de niet-monetaire sfeer liggen, mag niet worden verwacht dat zonder ingrijpen van de (een) overheid de baten zullen worden gerealiseerd. Dit pleit in beginsel voor een actieve rol van de overheid. Met 'in beginsel' wordt in dit verband bedoeld dat ingrijpen economisch gelegitimeerd is indien de maatschappelijke baten hoger gewaardeerd worden dan de maatschappelijke kosten.

2.10.4 Subsidiariteit

Ligt het voor de hand dat de *rijksoverheid* dit project ter hand neemt?

Op het eerste gezicht niet. Het gaat om een regionaal probleem. Het is dus ook een regionaal project, in de zin dat de projectbaten vooral door de bewoners in de regio Randstad zullen worden genoten. Het lijkt daarom meer voor de hand te liggen dat de betrokken provincies, te weten Noord- en Zuid-Holland en Utrecht, in samenspraak met de betrokken gemeenten en waterschappen het project voor hun rekening nemen. Anderzijds kan worden geconstateerd dat de problematiek in het westelijke veenweidegebied bestuurlijk en inhoudelijk complex is. Aanpak vraagt samenwerking tussen een groot aantal publieke en private partijen. Van belang is ook dat het westelijke veenweidegebied als cultureel erfgoed, een gebied van nationale betekenis is. Een startinvestering door het Rijk, gelijk aan 5 à 10% van de totale kosten (200 miljoen euro van de 2 à 4 miljard euro) als eerste impuls om het gehele westelijke veenweidegebied op orde te brengen lijkt daarom op het eerste gezicht niet onredelijk. Vooral als daarmee een bijdrage wordt geleverd aan het bestuurlijk 'op de rails' zetten van het grotere totale westelijke veenweide-project. Relevant is ook dat de Rijksoverheid een verantwoordelijkheid heeft ten aanzien van de implementatie van de kaderrichtlijn water. De doelen van deze kaderrichtlijn voor het veenweidegebied kunnen deels met het project worden gerealiseerd.

Wel bestaat het risico dat de rijksbijdrage aan dit toch voornamelijk regionale probleem, strategisch gedrag uitlokt in de zin dat, vanuit een oogpunt van nationale welvaart, minder efficiënt met de nationale belastingmiddelen wordt omgegaan (vgl. de EU-structuurfondsen). En ook moet duidelijk zijn dat de impuls niet als opstap wordt gezien voor volgende bijdragen na 2014.

2.10.5 Effectiviteit

Met de gegevens uit de projectomschrijving valt weinig over de effectiviteit van het project te zeggen.

Of de maatregelen effectief zijn, is op de eerste plaats een technische vraag. De summiere opsomming van maatregelen in de 'Vragenlijst projecten/enveloppen afweging Vrije Ruimte 2011-2014' staat niet toe om daar een antwoord op te baseren. Bij de uiteindelijke vaststelling van de maatregelen zal de vraag naar effectiviteit op een laag aggregatieniveau moeten worden beantwoord. De beoordeling dient zich dus niet primair te richten op de vraag of het project effectief is, maar of (clusters van) individuele maatregelen effectief zijn.

Maar los van de technische vraag of met de voorgestelde maatregelen, indien nader uitgewerkt, de gestelde doelen daadwerkelijk kunnen worden bereikt, roept de summiere projectomschrijving twee additionele effectiviteitsvragen op.

De eerste heeft te maken met de voortdurende daling van de bodem in het westelijke veenweidegebied. Wordt, in samenhang met het grotere achterliggende project, deze daling voorkomen, of is er slechts sprake van een afremming? Indien dit laatste het geval is, komt de effectiviteitsvraag in een ander licht te staan. Van belang is dan in welke mate de bodemdaling wordt afgeremd.

De tweede vraag heeft te maken met het beheer en onderhoud. Het project zal gevolgen hebben voor de huidige gebruikers. Die huidige gebruikers bestaan voornamelijk uit melkveehouders. Een duurzaam waterbeheer en een aanpassing van het landschap zal vermoedelijk negatieve gevolgen hebben voor de huidige gebruikers. Het is zelfs mogelijk dat veel bedrijven economisch niet meer levensvatbaar zullen zijn. Een verdere verpaupering van het gebied zou dan het gevolg kunnen zijn. In de 'Vragenlijst' staat hier alleen over vermeld dat de kosten hiervoor buiten het project vallen. Toch is inzicht hierin noodzakelijk, ze zijn namelijk hoe dan ook onlosmakelijk verbonden met het project. Hetzelfde geldt voor de te verwerven gronden en nieuwe economische activiteiten. De eerste vergen onderhoud en beheer door de verwerver (de overheid) en van de laatste valt niet te verwachten dat die zonder een jaarlijkse bijdrage economisch levensvatbaar zijn.

2.10.6 Efficiency

Over de efficiency, gedefinieerd als: de baten minus de kosten, valt, op basis van de beschikbare gegevens, zo mogelijk, nog minder te zeggen. Maar zelfs indien een veel gedetailleerder omschrijving van projectkosten en -baten beschikbaar zou zijn, dan nog valt, vanwege het niet-monetaire karakter van de baten, de projectopbrengst (de teller in de efficiency-berekening), moeilijk in kwantitatieve euro-termen vast te stellen. Vanwege enerzijds de unieke ligging en anderzijds het unieke karakter van het westelijk veenweidegebied is een vergelijking van de kosten en baten van vergelijkbare projecten elders ook nauwelijks mogelijk. Om de afweging van kosten en baten te vergemakkelijken zou het nuttig zijn de baten in ieder geval in 'eigen kwantitatieve termen' te expliciteren, en niet te blijven steken in algemeenheden als 'er wordt een bijdrage geleverd aan duurzaam landgebruik'

2.10.7 Alternatieven

Het meest voor de hand liggende alternatief is (voorlopig) 'niets doen'. Gezien de langzame maar gestage landschappelijke achteruitgang van het gebied, de afnemende perspectieven voor de landbouw alsmede de voortdurende daling van de bodem aan de ene kant en het unieke karakter, de ligging dichtbij de dichtbevolkte bevolkingscentra en de belangrijke rol in de regionale watersystemen aan de andere kant lijkt 'niets doen' op het eerste gezicht geen aantrekkelijk alternatief. Anderzijds, worden bij niets doen investeringskosten uitgespaard. Bovendien is het nog onvoldoende duidelijk of met het project de doeleinden daadwerkelijk worden bereikt.

Geconcludeerd kan derhalve worden dat een herinrichting van het gebied (een gebiedsimpuls) weliswaar een aantrekkelijke optie lijkt, maar dat dit alleen geldt indien er een zekere garantie is dat het doel op een kosteneffectieve manier wordt bereikt. Vanwege de bestuurlijke complexiteit en de vele tegengestelde belangen kan bij die garantie voorlopig nog een vraagteken worden geplaatst. Het gevaar bestaat dat een erg groot deel van de gelden aan plannenmakerij en overleg zal worden besteed.

De vraag of de voorgestelde gebiedsimpuls vanuit een oogpunt van maatschappelijke welvaart 'optimaal' is en of er geen aantrekkelijkere alternatieven zijn dan hetgeen wordt voorgesteld, kan met de ter beschikking gestelde gegevens niet worden beantwoord.

2.10.8 Urgentie

In eerste instantie kan men zich afvragen of het stoppen van processen die al vele tientallen, ja soms honderden, jaren aan de gang zijn, erg urgent is. Leidt uitstel met 5, 10 of 25 jaar niet tot aanzienlijk minder kosten en nauwelijks minder baten? Vermoedelijk wel. Er zijn echter twee redenen die aan de aanpak van het westelijk veenweidegebied toch een zekere urgentie verlenen.

De eerste hangt samen met de hervorming van het gemeenschappelijke landbouwbeleid. Als onderdeel van die hervorming worden de garantieprijzen voor zuivelproducten fors verlaagd. Hoewel de effecten van die prijsdaling voor een deel gecompenseerd zullen worden door een stijging van directe toeslagen, zal er, per saldo, toch een aanzienlijke daling van het inkomen optreden. Een verdere verslechtering van de huidige toch al niet rooskleurige inkomenssituatie van de meeste melkveehouders in het veenweidegebied, zal vermoedelijk tot problemen op een aantal bedrijven leiden. Het effect hiervan op het landschap zal vermoedelijk niet positief zijn. De tweede reden heeft te maken met de kaderrichtlijn water. In beginsel moet de waterkwaliteit aan de eisen van die richtlijn voldoen.

Beide redenen pleiten voor een integrale aanpak van de problemen in het gebied.

2.10.9 Totaalbeeld en verbeterpunten

De kwaliteit van het westelijk veenweidegebied gaat gestaag achteruit. Maatregelen om een verdere teloorgang van dit cultuurhistorisch en landschappelijk waardevol gebied te keren, kunnen in beginsel alleen maar worden toegejuicht. Echter, of voor een eerste impuls, zoals voorgesteld in het project, 200 miljoen euro nodig zijn, valt op basis van de beschikbare informatie onmogelijk te zeggen. Dat is dan ook het belangrijkste verbeterpunt: een veel gedetailleerdere verantwoording van het gevraagde bedrag.

Ontvangen documenten

- Vragenlijst projecten/enveloppen afweging Vrije Ruimte 2011-2014, project impuls westelijk veenweidegebied.

- Verduidelijking ICRE-raster westelijke veenweidegebieden
- Diverse, van LNV ontvangen, achtergronddocumenten over de veenweideproblematiek