

Rapportage

Betreft: oordeel van de onafhankelijk deskundige als bedoeld in artikel 2 van de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (rijksbegrotingsvoorschriften) over de beleidsdoorlichting artikel 5 'Ruimtelijke ordening en Omgevingswet'. De uitgaven onder dit begrotingsartikel bestaan volledig uit de volledige Rijksbijdrage aan 7, nog niet eerder geëvalueerde ruimtelijke investeringen van het Rijk vanuit de budgetten voor de programma's 1e en 2e Nieuwe Sleutelprojecten (NSP), Besluit Investerings Ruimtelijke Kwaliteit (BIRK) en Nota Ruimte-projecten (NR).

Deze beleidsdoorlichting heeft beoogd om uitspraken te doen over de doeltreffendheid en efficiëntie van de Rijksbijdrage bij (integrale) projecten van ruimte en infrastructuur. In de context van de procedure (tijd en budget) is Ecorys daar behoorlijk ingeslaagd. Zo heeft Ecorys op basis van kwalitatieve inzichten relevante conclusies getrokken, met name op het gebied van randvoorwaarden en leereffecten. Een voorbeeld is dat deelname van de overheid vaak een belangrijke voorwaarde is om (integrale) gebiedsontwikkeling van de grond te krijgen. Een ander voorbeeld is de conclusie dat niet sec de hoogte van de overheidsbijdrage van belang is, maar juist de kennisinfrastructuur vanuit de overheid (zoals inbreng van de Rijksbouwmeester).

Echter, zoals de auteurs van het rapport ook beamen, biedt het rapport geen harde conclusies over de doeltreffendheid en efficiëntie van de Rijksbijdrage bij (integrale) projecten van ruimte en infrastructuur. Daarvoor zijn enkele cruciale vragen niet beantwoord. Ter toelichting moge onderstaande dienen. Toekomstig onderzoek zou kunnen bijdragen om hier antwoord op te bieden.

1. Verantwoording over proces en kwaliteit van de beleidsdoorlichting.

De totstandkoming van de beleidsdoorlichting (offerte traject) is zorgvuldig en in overeenstemming met de rijksregels voor inhuur tot stand gekomen. De opdrachtgever heeft een begeleidingscommissie ingesteld waarin ambtenaren van het eigen ministerie (BzK) evenals van het ministerie van IenW zitting hebben gehad, evenals wetenschappelijk medewerkers van het PBL en het CPB. Voor zover ik kan inschatten bevatte de begeleidingscommissie voldoende deskundigheid en onafhankelijkheid.

Wat betreft het proces zijn tussentijdse concepten van het rapport zijn altijd tijdig gedeeld door Ecorys. De begeleidingscommissie had de mogelijkheid om te reageren op deze concepten. Dit commentaar werd in de commissie onderling, op een transparante wijze, gedeeld. Met de input van de begeleidingscommissie is doorgaans constructief omgegaan. Ecorys heeft het commentaar naar behoren verwerkt. De beschrijving van de gehanteerde onderzoeksmethode is adequaat en was in feite 'second-best' om te komen tot een evaluatie van het gevoerde beleid. Gegeven de beperkingen rondom tijd en budget was deze strategie logisch. De 'first-best' strategie om te komen tot een beleidsevaluatie (zoals beschreven hieronder bij punt 2a.) was binnen de beperkingen niet haalbaar. Hierover is helder gecommuniceerd door Ecorys.

2. Nadere beschouwing over het rapport en beleid

Zoals vermeld in het rapport is op basis van de verkregen kwalitatieve gegevens niet op te maken in welke mate de Rijksbijdrage heeft geleid tot efficiënter beleid. Om hierover een oordeel te vellen zou idealiter een ander onderzoeksdesign worden gehanteerd (punt a.). Verder heb ik twee overwegingen toegevoegd: een over het subsidiariteitsbeginsel (moet het Rijk wel ingrijpen, of kan dit ook worden overgelaten aan lagere overheden?) en een over het lokale belastinggebied (zou bij wijziging van het lokale belastinggebied de rol van het Rijk automatisch kleiner worden?).

a. Het onderzoeksdesign

In het rapport worden conclusies getrokken op basis van kwalitatieve gegevens (interviews). Het is niet zeker dat op basis van kwantitatieve gegevens vergelijkbare conclusies getrokken zouden worden. Zo zijn de positieve conclusies over de Rijksbijdrage van betrouwen bij de geëvalueerde projecten logisch te verklaren: dit is extra geld dat kan bijdragen aan een succesvolle uitvoering van het project. De

betrokkenen kunnen niet direct een referentiesituatie bedenken waarbij het Rijk geen bijdrage zou hebben geleverd. Zo kunnen zij niet direct inschatten in hoeverre betrokkenheid van de Rijksoverheid er voor zorgt dat projecten integraler worden waar ze anders veel sectoraler zouden zijn aangepakt. Echter, door gebruik te maken van kwantitatieve gegevens kan een dergelijke referentiesituatie wel worden ontwikkeld. In een eerdere evaluatie van de eerste generatie sleutelprojecten werd een dergelijke strategie toegepast (van der Wouden et al., 2009). Hierbij werden projecten met Rijksbetrokkenheid (de NSP1) vergeleken met vergelijkbare projecten zonder Rijksbetrokkenheid.

b. Legitimiteit van overheidsingrijpen en het subsidiariteitsbeginsel

Uit het rapport is niet op te maken in hoeverre overheidsingrijpen gedifferentieerd moeten worden naar overheidslagen. Met andere woorden, is overheidsingrijpen van de Rijksoverheid gelegitimeerd vanwege nationale belangen, of ligt overheidsingrijpen voor lokale overheden meer voor de hand? Een onderscheid tussen het type (integrale) project is hierbij van belang.

De NSP2 projecten gingen over de HSL stations, die werden bedacht in de context van een heropleving van Nederlandse steden tijdens de jaren 90. De HSL stations werden ontwikkeld vanuit het oogpunt om de (internationale) concurrentiepositie van Nederlandse steden te verbeteren. Daarnaast maken de HSL stations onderdeel uit van de OV-hoofdinfrastructuur van Nederland, en die is op zich al de verantwoordelijkheid van de Rijksoverheid. De legitimiteit van de betrokkenheid van de Rijksoverheid bij de kwaliteit van station en stationsomgeving is daardoor veel gemakkelijker te onderbouwen: deze investeringen laten de investeringen van de rijksoverheid in de infrastructuur beter renderen, doordat ze de stations aantrekkelijker maken en daardoor het gebruik van OV bevorderen.

Bij de projecten rondom Birken Nota Ruimte projecten ligt een dergelijke rol voor de Rijksoverheid minder voor de hand. Hoewel de Rijksoverheid zou kunnen bijdragen aan Rijksdoelen zoals het afwegen van nationale en sectorale ruimteclaims, is het niet zeker of het Rijk hierin een meerwaarde heeft ten opzichte van geen Rijksbetrokkenheid.

c. De rol van het lokale belastinggebied

In het rapport wordt geconcludeerd dat de betrokkenheid van de Rijksoverheid heeft geholpen om integrale projecten van de grond te krijgen. Bijvoorbeeld omdat de projecten een grote onrendabele top hadden, het grondbezit te complex was of doordat geen van de partijen zeer risicovol wilde investeren. Dit is een belangrijke conclusie. Echter is deze conclusie ook een consequentie van de huidige vormgeving van het lokale belastinggebied van gemeenten.

Op dit moment beschikken gemeenten doorgaans niet over voldoende financiële middelen om de gewenste (integrale) projecten te bekostigen. Door o.a. de relatief lage o.z.b. tarieven en de vereveningssysteem is de mogelijkheid om investeringen in ruimtelijke ontwikkeling terug te verdienen zeer beperkt. Indien het lokale belastinggebied zou worden uitgebreid dan zouden gemeenten zelf vaak een grote financiële bijdrage kunnen leveren aan (integrale) gebiedsontwikkeling. Dat zou de rol voor de Rijksoverheid beperken.

Koen van Ruijven, Centraal Planbureau, 03-11-2020