

Samenvatting

Op verzoek van de Interdepartementale Commissie voor het Economisch Structuurbeleid (ICES) heeft het CPB informatie aangeleverd voor de ‘Verkenning Economische Structuur’ (VES), die het kabinet inmiddels aan de Tweede Kamer heeft gezonden. De VES onderscheidt de volgende acht beleidsterreinen: kennisinfrastructuur, fysieke bereikbaarheid, elektronische bereikbaarheid, ruimtelijke inrichting, natuur, landschap en water, milieukwaliteit, vitaliteit grote steden en dienstverlening overheid.

In dit document is een inventarisatie gemaakt van mogelijke beleidsuitdagingen op deze terreinen en worden beleidsinstrumenten bekeken die in aansluiting op deze uitdagingen zouden kunnen worden ingezet. In het bijzonder zijn de mogelijkheden en beperkingen van overheidsinvesteringen gezien. Deze informatie heeft bouwstenen geboden voor de VES en kan ook inzichten bieden die behulpzaam zijn voor de politieke afwegingen die later nog moeten plaatsvinden en die uiteindelijk zullen neerslaan in concrete investeringspakketten.

De inventarisatie is in korte tijd opgesteld, met name op basis van bestaand onderzoek. Zij biedt zeer op hoofdlijnen een beeld van de mogelijke uitdagingen en beleidsopties op de verschillende terreinen. Deze studie is opgesteld in samenwerking met het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM), het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP), het Ruimtelijk Planbureau i.o. (RPB) en de Adviesdienst Verkeer en Vervoer (AVV).

Hieronder volgt in vogelvlucht een samenvatting van de belangrijkste bevindingen op de verschillende terreinen. ‘Elektronische bereikbaarheid’ en ‘dienstverlening overheid’ worden gezamenlijk behandeld, vanwege de samenhang tussen deze thema’s.

Bereikbaarheid

Door de nieuwe, meer zakelijke benadering van het Nationaal Verkeer- en Vervoerplan (NVVP) zijn de beleidsopgaven op het gebied van de bereikbaarheid beter realiseerbaar. Met name het loslaten van volume-doelen voor het wegverkeer en de onderkenning van de beperkingen om via openbaar vervoer de problemen van het wegverkeer aan te pakken, dragen hiertoe bij. De feitelijke ontwikkeling van de congestie van het wegverkeer is in de achterliggende jaren niet gunstig geweest. Dit zorgt voor een verhoogde beleidsopgave.

Met een combinatie van bouwen, benutten en beprijzen kunnen de beleidsopgaven op het gebied van congestievermindering naar verwachting worden gerealiseerd. Prijsbeleid is een ‘conditio sine qua non’ om de NVVP-doelen voor het wegverkeer te realiseren. Voor het resultaat blijkt het van groot gewicht dat de kilometerheffing naar plaats en tijdstip wordt gedifferentieerd. Investeringsvormen vormen een logisch en noodzakelijk onderdeel van het bereikbaarheidsbeleid. Er zullen al grote inspanningen worden geleverd op dit gebied. Via het Meerjarenprogramma Infrastructuur Transport (MIT) zal in de periode tot 2010 NLG 80 mld worden geïnvesteerd in

de bereikbaarheid, met een zwaar accent op openbaar vervoer (OV) in de Randstad. Bij het ambitieniveau dat wordt gehanteerd is het van belang rekening te houden met het feit dat Nederland al over vrij complete transportnetwerken beschikt, waardoor de mogelijkheden om via infrastructuur-investeringen veranderingen in de ruimtelijk-economische structuur te realiseren, beperkt zijn. Rendabel investeren vraagt in het algemeen om een selectieve aanpak, gericht op duidelijke knelpunten. Bij investeringen in het collectief vervoer is het van belang aan te sluiten bij de vraag, zodat de kosten in redelijke verhouding staan tot de voordelen voor reizigers en de eventuele positieve externe effecten.

Op het gebied van verkeersveiligheid bestaan hoge ambities. De eerste fase van 'Duurzaam Veilig' loopt in 2002 af. Daarmee worden naar verwachting substantiële resultaten behaald in verbetering van de verkeersveiligheid, tegen relatief lage kosten. Met een goede mix van investeren in infrastructuur, gedragsbeïnvloeding en voertuigmaatregelen zullen ook in de toekomst mogelijkheden bestaan om maatschappelijk rendement te realiseren op dit gebied.

Elektronische bereikbaarheid en dienstverlening overheid

Gerichte overheidsinvesteringen om het ICT-gebruik te bevorderen kunnen de maatschappelijke welvaart vergroten. Daarbij spelen elementen een rol als kennis-spillovers, de kwaliteit van het onderwijs en sociale aspecten van een brede toegankelijkheid van ICT voor burgers.

Grootschalige overheidsinvesteringen doen wel een aanzienlijk beroep op de krappe arbeidsmarkt in de ICT-sector. Uit internationale vergelijking op basis van uiteenlopende criteria blijkt dat Nederland overigens een redelijk gunstige positie heeft op ICT-gebied. Een kritische beschouwing van grootschalige extra inspanningen is op zijn plaats.

Bij communicatie-infrastructuur heeft de overheid met name een rol op het gebied van coördinatie, standaardisatie en het bevorderen van voldoende concurrentie. Investeringen in communicatie-infrastructuur kunnen in beginsel aan de markt worden overgelaten. De overheid kan bijdragen om bepaalde ontwikkelingen te versnellen, maar een dergelijk beleid is in deze dynamische markt niet zonder risico.

Bij de dienstverlening van de overheid lijkt het gezien de omvang van de administratieve lasten voor het bedrijfsleven (NLG 17,9 mld) van belang hier efficiencywinst te behalen door inzet van ICT en aanpassing van wet- en regelgeving.

Het toegankelijk maken van overheidsdata is een publieke taak. Inzet van ICT kan de efficiency van ontsluiting vergroten. Selectiviteit is daarbij van belang. De juiste prikkels voor zowel afnemers als dataleveranciers om data toegankelijk te maken, kunnen de efficiency verhogen. Marginale totale verstrekingskosten (inclusief de kosten van selectie van data en nazorg) lijken het best bij dit principe aan te sluiten.

Voor de overheid ligt er een taak om, binnen het raamwerk van Europese wetgeving, randvoorwaardelijke zaken (privacy, auteursrecht, kostenverrekening, authenticiteit e.d.) te

regelen en onnodige barrières te slechten. Een aandachtspunt hierbij is het principe van ‘doelbinding’ in de privacywet, dat zich moeizaam verhoudt tot toegankelijkheid en administratieve lastenreductie.

Investerings in elektronische overheidsdienstverlening en authentieke registraties kunnen de efficiency van de overheid verhogen. ICT kan echter niet alle coördinatieproblemen tussen overheden oplossen. Fasering van maatregelen, afgestemd op behoeften, gevolgd door een bredere implementatie kan het rendement van investeringen vergroten.

Ruimte

Het centrale instrument op het gebied van ruimtelijke ordening (RO) is regulering. Voor het beschermen van natuur en unieke landschappen is er geen goed alternatief voor een instrument als de ‘groene contour’ dat in de Vijfde Nota wordt geïntroduceerd. Regulering speelt ook een belangrijke rol om de kwaliteit van leefomgeving te bewaken. Ook bij de verstedelijkingsopgaven is regulering belangrijk. Als er ruimte voor verstedelijking wordt geboden die aansluit bij de marktvraag, onder bepaalde condities ten aanzien van differentiatie in woonmilieus en sociale aspecten, dan zal deze ruimte door de markt worden benut. Overheidsinvesteringen zijn belangrijke aanvullende instrumenten voor natuur, landschap en omgevingskwaliteit (zie ‘natuur, landschap en water’).

Het onderscheid in rode contouren en balansgebieden is niet geheel duidelijk en vanuit het oogpunt van een optimale allocatie niet altijd voor de hand liggend. Dit is een aandachtspunt bij de nadere vormgeving van het ruimtelijk ordeningsbeleid door Rijk en medeoverheden.

Overheidsbudgetten om samenwerking te stimuleren en coördinatie op het meest geëigende schaalniveau te bevorderen kunnen een effectievere allocatie bevorderen.

Het concept van stedelijke netwerken lijkt niet goed aan te sluiten bij het schaalniveau waarop de belangrijkste processen plaatsvinden. Het stadsgewestelijk niveau is dominant. Dit geldt in het bijzonder voor grootschalige stedelijke netwerken, zoals ‘Brabantstad’ en de ‘Deltametropool’. Het woon-werkverkeer tussen de vier grote gemeenten in de Randstad, blijkt bijvoorbeeld op het niveau van de Randstad als geheel zeer klein te zijn. Verkeersstromen, zowel in het woon-werkverkeer als in het recreatieve verkeer spelen zich voornamelijk af binnen de kerngemeenten en tussen de kerngemeenten en hun randgemeenten. Het beperktere verkeer op langere afstand is bovendien diffuus en niet sterk geconcentreerd op de relatie tussen de vier grote steden onderling.

Bij de leidende rol die aan OV lijkt te zijn toebedacht bij de verstedelijking kunnen vraagtekens worden geplaatst. Gelet op de beperkingen van OV en de hoge ambities van het kabinet ten aanzien van extra kwaliteit van de verstedelijking, kan men zich afvragen of dit een effectieve strategie is.

Het RO-beleid moet niet worden overvraagd. Voor veel zaken (b.v. milieu, mobiliteit) is

regulering buiten de RO mogelijk en kan prijsbeleid soms goed werken. Hiermee kan de druk op de RO verminderen en de effectiviteit van het RO-beleid toenemen.

Natuur, landschap en water

Er ligt een duidelijke beleidsopgave voor natuur. De ambities van het kabinet op natuurgebied zijn de afgelopen jaren diverse malen verhoogd. De realisatie van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) loopt enigszins achter op het schema van gereedkoming in 2018. De taakstelling voor natuur en landschap omvat de verwerving van ca 160.000 ha en herinrichting van ca 210.000 ha. Wat de EHS betreft, moeten de additionele kosten van versnelling worden afgewogen tegen de baten van eerdere gereedkoming.

Overheidsinvesteringen voor grondaankoop voor de EHS, en de inrichting en beheer van natuurgebieden liggen in de rede. Niet alle grond hoeft te worden aangekocht: beheersubsidies voor gebieden van derden met gebruiksrestricties is een alternatief, dat al in de praktijk wordt toegepast. Ook met regulering en planologische vastlegging kunnen natuur en landschap worden beschermd. Flankerend milieu- en RO-beleid kan de effectiviteit van natuurinvesteringen verhogen.

Ook voor de ontwikkeling van groen in en om de stad en op het gebied van landschappelijke kwaliteit kunnen overheidsinvesteringen, al dan niet in Publiek-Private Samenwerking (PPS)-verband, een rol spelen.

Op het gebied van water liggen belangrijke beleidsuitdagingen. Klimaatontwikkeling en bodemdaling brengen beleidsopgaven met zich mee voor de veiligheid en het tegengaan van wateroverlast. Daarnaast zijn verdroging, bodemdaling, verzilting en de bescherming van zoetwatervoorraden problemen die aandacht vragen. Waterrijk gebied kan gecombineerd worden met natuur, recreatie of wonen, maar kan ook gebruiksbeperkingen opleggen voor verstedelijkingsmogelijkheden in de toekomst.

Overheidsinvesteringen liggen gezien aard en omvang van de beleidsopgaven in de rede. 'Ruimte voor water' is een interessant aanvullend instrument om de waterproblematiek in brede zin te lijf te gaan. Traditionele maatregelen als dijkverhoging en uitbreiding van de gemaalcapaciteit van pompen blijven in voorkomende gevallen reële alternatieven. Per gebied is maatwerk nodig, waarbij oplossingen op het niveau van een stroomgebied moeten worden beschouwd. Maatschappelijke kosten-batenanalyses kunnen hiervoor nuttige informatie geven.

Milieu

De beleidsopgaven liggen met name op het gebied van klimaatverandering, geluidshinder en de externe veiligheid. Deze beleidsuitdagingen kunnen vaak worden gerealiseerd via gedragsaanpassing, regulering en handhaving Regulering en marktconforme instrumenten

kunnen bijvoorbeeld bijdragen aan een reductie van CO₂ en andere emissies.

Overheidsinvesteringen liggen in veel gevallen minder in de rede, behoudens enige uitzonderingen, zoals subsidies voor onderzoek en ontwikkeling. Ook bij de verzurende deposities moet eerder gedacht worden aan regulering (in Europees verband) dan aan investeringen.

Voor geluid en lokale leefbaarheid kunnen overheidsinvesteringen (bijvoorbeeld 'stil asfalt') een rol van betekenis spelen naast regulering en marktconforme instrumenten. Het vraagstuk van externe veiligheid kent weliswaar belangrijke uitdagingen, maar geen instrumentering die primair in de investerings sfeer ligt. Het eerst aangewezen lijkt hier regelgeving, inclusief adequate handhaving. Indien ook na handhaving een maatschappelijk ongewenste situatie blijft bestaan, waarin op korte termijn verandering wenselijk is, kunnen overheidsmiddelen een rol spelen (bijvoorbeeld voor een bedrijfsverplaatsing). Ook bij herstel van in het verleden ontstane maatschappelijk ongewenste situaties kunnen overheidsinvesteringen (bijvoorbeeld voor bodemsanering) noodzakelijk zijn.

Conclusie is dat een ambitieus milieubeleid inzake klimaat, verzuring, geluidshinder en risico-beheersing met name een stevige inzet van regulering en marktconforme instrumenten vereist, die kunnen worden ondersteund met gerichte investeringen.

Vitaliteit steden

De beleidsinspanningen voor het Grotestedenbeleid (GSB) zijn geconcentreerd in drie pijlers: economie en werk, fysiek en sociaal. Op het gebied van economie en arbeidsmarkt zijn de feitelijke ontwikkelingen in de steden de afgelopen jaren gunstig geweest, ook ten opzichte van het landelijke beeld. Overheidsmaatregelen die goed aansluiten bij sociaal-economische problemen zijn vaak nationaal van aard (arbeidsmarktbeleid, sociale zekerheid). Ervaringen met regionale en sectorale groeistimulering zijn in het algemeen niet erg gunstig. Gelet op de aard van de sociaal-economische problemen liggen specifieke lokale maatregelen die aangrijpen bij de aanbodkant van de arbeidsmarkt meer in de rede.

De woningvoorraad van de grote steden is vaak eenzijdig van karakter. Het beleid richt zich op een grotere differentiatie in de woningvoorraad en een betere omgevingskwaliteit om de stad aantrekkelijker te maken voor koopkrachtiger bevolkingsgroepen en de doorstroming op de woningmarkt te verbeteren. De resultaten blijven echter achter bij het toegenomen ambitieniveau: in de G4 is het aandeel koopwoningen in de woningproductie weliswaar hoger dan in de woningvoorraad, maar het ligt onder het Nederlands gemiddelde. De omzetting van huur- naar koopwoningen verloopt stroef. De genoemde doelstellingen kunnen naar verwachting voor een groot deel worden gerealiseerd via deregulering. Als meer ruimte aan de markt wordt geboden, onder bepaalde condities ten aanzien van differentiatie in woonmilieus en sociale aspecten, dan zal het aanbod in de steden beter op de vraag gaan aansluiten.

Overheidsinvesteringen, al dan niet in PPS-verband, kunnen de kwaliteit van de leefomgeving verbeteren. De grootstedelijke problemen die onder de sociale pijler gerekend worden, zijn nog steeds relatief groot. Overheidsinvesteringen in een veilige publieke ruimte en onderwijs en training voor achterstandsgroepen liggen in de rede. Gelet op het feit dat er al belangrijke inspanningen op deze gebieden worden geleverd, verdient de efficiëntie van nieuwe investeringen extra aandacht.

Kennis

Bij de drie pijlers van de kenniseconomie - onderwijs, wetenschappelijk onderzoek en technologisch onderzoek bij bedrijven - is een streven zichtbaar naar meer autonomie voor respectievelijk scholen, onderzoekers en bedrijven. Dit vereist een zodanige inrichting van processen en 'incentive-structuren' dat decentrale partijen beslissingen nemen die in overeenstemming zijn met het algemeen belang. Het beleid dient daarnaast rekening te houden met het feit dat de beschikbaarheid van hoogopgeleiden grenzen stelt aan de effectiviteit van extra investeringen in onderwijs en onderzoek.

De onderwijsuitgaven zijn in Nederland relatief laag vergeleken met andere landen. Niettemin scoort ons land goed wat betreft onderwijsparticipatie, opleidingsniveau en prestaties bij internationaal vergelijkbare toetsen. Voor het onderwijs tekenen zich drie beleidsopgaven af: voorkomen van voortijdig schoolverlaten, tegengaan van lerarentekorten en hervormingen gericht op kwaliteitsverbetering. Instrumenten die kansrijk kunnen worden ingezet zijn investeringen in voorschoolse programma's, evenals investeringen in arbeidsomstandigheden die bijdragen aan de aantrekkelijkheid van het lerarenvak. Een zekere budgetautonomie kan hier maatwerk ten goede komen.

In het hoger onderwijs zijn de afgelopen jaren belangrijke investeringen gepleegd en daarnaast zijn middelen gereserveerd. Extra overheidsuitgaven in het hoger onderwijs dienen kritisch te worden beoordeeld op nut en noodzaak, gegeven het feit dat de overheid hier al veel aan uitgeeft. Dat geldt in zekere mate ook voor een nieuwe impuls voor ICT in het onderwijs, gelet op de inspanningen die hier al worden geleverd. Institutionele vernieuwing kan het rendement van investeringen in het onderwijs verhogen.

Nederland geeft relatief veel uit aan wetenschappelijk onderzoek bij universiteiten. Ook de Nederlandse onderzoekprestaties zijn boven gemiddeld. Verhoging van uitgaven aan wetenschappelijk onderzoek ligt dan ook niet direct voor de hand. Zorg bestaat over de mate waarin het Nederlandse bedrijfsleven de vruchten plukt van nieuw ontwikkelde kennis. In dat kader verdient invoering van onderzoeksvouchers voor bedrijven nadere studie.

Het Nederlandse bedrijfsleven geeft relatief weinig uit aan R&D, terwijl zulke uitgaven wel een hoog maatschappelijk rendement hebben. Creatie van doorbraaktechnologie speelt voor kleinere landen zoals Nederland echter een beperkte rol, terwijl kennisdiffusie aan belang wint. Wel blijft

investeren in kennis van technologie en organisatie nodig om de doorbraaktechnologie toe te kunnen passen binnen de specifieke situatie bij een bedrijf. Vanwege informatie-achterstand zijn de mogelijkheden tot sturing door de overheid beperkt. Belangrijke aandachtsvelden zijn: toepassing van doorbraaktechnologie, informatieverstrekking en de rol van de overheid als kennismakelaar daar waar branche-organisaties deze taak onvoldoende oppakken. Er is slechts een beperkte rol voor extra investeringen ter ondersteuning van technologisch onderzoek bij bedrijven. De belangrijkste stimuleringsregeling, de WBSO, zou door een scherpere focus op vernieuwing en op kleinere bedrijven aan effectiviteit kunnen winnen.

Tot slot

Op alle hierboven verkende terreinen liggen beleidsopgaven. De achtergrond van deze beleidsopgaven lopen uiteen. Op sommige gebieden is sprake van relatief nieuwe of duidelijk verhoogde ambities, zoals rond kennis, ruimte voor water en de elektronische dienstverlening en elektronische bereikbaarheid. Op andere terreinen zijn de beleidsopgaven nog steeds aanwezig, doordat het beoogde resultaat nog niet is behaald. Dit geldt bijvoorbeeld voor de congestie op de wegen en sommige milieupgaven. Op andere terreinen is sprake van het nog niet volledig realiseren van de voorziene beleidsinzet in combinatie met tussentijdse verhogingen van het ambitieniveau (natuur en landschap). Het grote stedenbeleid (GSB) geeft een gemengd beeld te zien: de (grote) steden blijken over een behoorlijke economische vitaliteit te beschikken en de werkloosheid onder kwetsbare groepen is ook duidelijk gedaald. Hoewel hier een opgave blijft liggen, is de problematiek minder scherp dan enkele jaren geleden het geval was. Op andere terreinen lijken de opgaven onverminderd groot, zoals bijvoorbeeld de veiligheid en de problemen rond de woningmarkt in de grote steden.

De mate waarin deze ambities op een effectieve en efficiënte wijze kunnen worden gerealiseerd middels overheidsinvesteringen verschilt per terrein. In het algemeen kan worden geconcludeerd dat in lang niet alle gevallen overheidsinvesteringen het meest aangewezen zijn. Als investeringen niet goed aangrijpen bij de aard van het probleem of de uitdaging, dan zal de effectiviteit gering zijn. Zo zijn investeringen in openbaar vervoer niet effectief in de strijd tegen de files of in het beperken van de milieubelasting van het verkeer. Ook de mogelijkheden om sociaal-economische problemen in de steden op te lossen door sectorale stimulering (ICT, toerisme) zijn zeer beperkt. Investeringen liggen vaak in de rede als de overheid de partij is die het aanbod verzorgt, zoals bij de elektronische overheidsdienstverlening, de fysieke infrastructuur, de Ecologische Hoofd Structuur of bij verbeteren van (veilige) publieke ruimte. Op het gebied van kennis en bij verschillende sociale doelen spelen investeringen ook een rol van betekenis.

Ook in die gevallen geldt echter dat een afweging met of combinatie met ander beleid van groot

belang is. De analyses wijzen uit dat regulering en prijsbeleid op veel terreinen van belang zijn. Dit speelt in het bijzonder in de ruimtelijke ordening en bij het milieubeleid, maar prijsbeleid is bijvoorbeeld ook voor het realiseren van de bereikbaarheidsdoelen een 'conditio sine qua non'. Het belang van institutionele factoren is voorts groot. Dit geldt voor het kennisdossier, de elektronische overheid en elektronische bereikbaarheid en voor sociaal-economische vraagstukken. Het is zaak voor zowel marktpartijen als medeoverheid goede prikkels in te bouwen, zodat gedrag wordt gestimuleerd in de maatschappelijk meest gewenste richting. Meer aandacht hiervoor zal belangrijke positieve effecten kunnen hebben en bovendien de effectiviteit en efficiëntie van de investeringsstrategie op uiteenlopende terreinen kunnen vergroten.

Een effectieve en efficiënte investeringsstrategie vereist in het algemeen een gerichte, selectieve aanpak met oog voor de realiteiten in een gevestigde markteconomie met ontwikkelde fysieke, ruimtelijke en kennisnetwerken. Een goede timing en, waar mogelijk en zinnig, een goede fasering zijn belangrijke kwesties die het maatschappelijk rendement van overheidsinvesteringen kunnen vergroten.