



Centraal Planbureau

CPB Notitie | 6 december 2013

De probleemcheck: het verband tussen probleemanalyse en maatschappelijke kosten-batenanalyse



CPB Notitie

Centraal Planbureau
Van Stolkweg 14
Postbus 80510
2508 GM Den Haag
T (070)3383 380
I www.cpb.nl
Contactpersoon
Gerbert Romijn

Datum: 6 december 2013

Betreft: De probleemcheck: het verband tussen probleemanalyse en maatschappelijke kosten-batenanalyse

Samenvatting¹

Een maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) van een gebiedsontwikkelingsproject levert informatie aan degenen die de beslissing moeten nemen om het project al dan niet uit te voeren en de wijze waarop het project wordt uitgevoerd. De effectiviteit en bruikbaarheid van de MKBA staat of valt met de aansluiting van de MKBA op het beleidsdiscours en de beleidsvraag. Het is dan ook van belang van te voren na te gaan welke beleidsvragen in de MKBA centraal dienen te staan en welke beleidsinformatie de MKBA dient te leveren. We betogen dat dit kan worden bewerkstelligd door MKBA-opstellers al in de fase van de probleemanalyse te betrekken bij de beleidsdiscussie.

Deze notitie gaat nader in op het verband tussen de probleemanalyse en de MKBA. In deel I van deze notitie wordt het belang van dit verband beargumenteerd en wordt de *probleemcheck* als nieuw instrument ontwikkeld dat bijdraagt aan het transparant maken van dit verband. De probleemcheck is een check op de verschillende elementen waaruit een probleemanalyse zou moeten bestaan. Dit instrument is erop gericht de discussie over de probleemanalyse te faciliteren om zo tot een gezamenlijk gedragen, scherp afgebakende probleemstelling te komen die kan dienen als uitgangspunt voor de analyse met en interpretatie van de MKBA.

In deel II passen we de inzichten uit deel I toe op een concrete casus, te weten de Schaalsprong Almere en de maatschappelijke kosten-batenanalyse die hiervan in 2009 door CPB en PBL is gemaakt. Het doel van de toepassing is om de voordelen van een scherpe probleemanalyse in de MKBA-praktijk voor het voetlicht te brengen en om de mogelijkheden en meerwaarde van de probleemcheck te laten zien.

¹ Deze notitie is geschreven door Sabine Visser en Gerbert Romijn (contactpersoon). De notitie heeft in belangrijke mate geprofiteerd van het commentaar van en discussie met verschillende collega's van het CPB en het PBL.

1 Inleiding

Een maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) is een onderzoek naar kosten, baten en effecten van overheidsprojecten, zoals de aanleg van infrastructuur of een gebiedsontwikkelingsproject. Het resulteert in een systematisch overzicht van de kosten en baten van een project. De MKBA staat daarmee ten dienste van de analytische ondersteuning van de beleidsvoorbereiding van dergelijke projecten. Het levert informatie aan degenen die de beslissing moeten nemen om het project al dan niet uit te voeren en welke invulling het beste is.

De uitvoering van een MKBA is gebonden aan regels. Desalniettemin kan een MKBA technisch goed zijn uitgevoerd, maar als de vraag die de MKBA beantwoordt niet aansluit bij de behoeften van de beleidsmakers, kan de nuttige rol van de MKBA worden ondergraven doordat er geen antwoord komt op de beleidsvragen. Ook MKBA-opstellers hebben behoefte aan deze informatie. Het maakt immers duidelijk binnen welk kader en vanuit welke insteek een project wordt geanalyseerd. Het maakt tevens duidelijk wat het probleem is en welke oplossingen er voor handen zijn. Het afkaderen van de analyse dient door beleidsmakers en MKBA-opstellers gezamenlijk te worden uitgevoerd, zodat een gemeenschappelijke basis ontstaat voor de interpretatie en het gebruik van de resultaten van de MKBA waarbij kansloze oplossingen snel worden verlaten maar er tegelijkertijd een voldoende breed palet aan kansrijke oplossingen overblijft.

Een *betere* aansluiting en wisselwerking tussen MKBA en beleidsproces kan worden gerealiseerd door *eerder* aansluiting te zoeken. De MKBA en de MKBA-opstellers worden nu vaak pas laat in het beleidsvoorbereidingproces betrokken. Voordat de MKBA wordt uitgevoerd wordt er een uitgebreide inventarisatie gemaakt van de knelpunten, kansen en beleidsdoelen die met een overheidsproject worden geadresseerd. Dit wordt de probleemanalyse genoemd. Een betere en eerdere aansluiting van de MKBA op de beleidsdiscussie zou wellicht kunnen worden bewerkstelligd door MKBA-opstellers bij deze probleemanalyse te betrekken. Wij doen hiervoor in deze notitie een voorstel. Het MKBA wordt hiermee in potentie een relevanter, beter en daarmee effectiever instrument in de analytische ondersteuning van de beleidsvorming.

Deze notitie gaat nader in op het verband tussen de probleemanalyse en de MKBA. In deel I van deze notitie wordt het belang van dit verband beargumenteerd en wordt de *probleemcheck* als nieuw instrument ontwikkeld dat bijdraagt aan transparant maken van dit verband. Daartoe bespreekt paragraaf 2 het belang van een goede aansluiting in de beleidsvoorbereiding tussen de beleidsvraag en de MKBA. Een goede probleemanalyse kan deze aansluiting faciliteren. Paragraaf 3 introduceert een nieuw instrument in het planvormingsproces: de probleemcheck. Dit instrument is er op

gericht de discussie over de probleemanalyse te faciliteren om zo tot een scherpe vraagstelling en afbakening voor de MKBA te komen. Doel is te komen tot een gezamenlijk gedragen probleemstelling die kan dienen als uitgangspunt voor de analyse en interpretatie van de MKBA. Het opent ook de mogelijkheid om MKBA-opstellers eerder in het beleidsproces te betrekken. De probleemcheck is een check op de verschillende elementen waaruit een probleemanalyse zou moeten bestaan. Paragraaf 3.1 bespreekt deze elementen uitvoerig. Dit rapport bouwt daarmee voort op de bestaande KBA-literatuur zoals de OEI-leidraad (Eijgenraam *et al.*, 2000), de Werkwijzer KBA van Integrale Gebiedsontwikkelingen (ECORYS, 2010) en Ossokina en Eijgenraam (2009). Veel van de elementen en discussies in paragraaf 2 en 3 zijn niet nieuw, maar vormen een samenvatting van de genoemde studies. Wel nieuw is de probleemcheck die in paragraaf 3.2 wordt ontwikkeld voor de aansluiting tussen de beleidsvraag en de MKBA. Paragraaf 4 sluit deel I af.

In deel II passen we de inzichten uit deel I toe op een concrete casus, te weten de Schaalsprong Almere en de maatschappelijke kosten-batenanalyse die hiervan in 2009 door CPB en PBL is gemaakt. Het is daarbij niet de bedoeling om de Schaalsprong Almere ter discussie te stellen. Het doel van de toepassing is om de voordelen van een scherpe probleemanalyse in de MKBA-praktijk voor het voetlicht te brengen en om de mogelijkheden en meerwaarde van de probleemcheck te laten zien. In paragraaf 5 wordt daartoe de probleemanalyse achter de Schaalsprong Almere besproken. Voor alle beleidsdoelstellingen die in samenhang met de Schaalsprong worden genoemd, wordt in paragraaf 6 een probleemcheck uitgevoerd. Dat resulteert in een probleemchecktabel in paragraaf 7.

Deel I:

De aansluiting van MKBA op de beleidsvraag

In deel I van deze notitie wordt het belang van dit verband beargumenteerd en wordt de *probleemcheck* als nieuw instrument ontwikkeld dat bijdraagt aan het transparant maken van dit verband. Daartoe bespreekt paragraaf 2 het belang van een goede aansluiting in de beleidsvoorbereiding tussen de beleidsvraag en de MKBA. Een goede probleemanalyse kan deze aansluiting faciliteren. Paragraaf 3 introduceert een nieuw instrument in het planvormingsproces: de probleemcheck. Dit instrument is erop gericht de discussie over de probleemanalyse te faciliteren om zo tot een scherpe vraagstelling en afbakening voor de MKBA te komen. Doel is te komen tot een gezamenlijk gedragen probleemstelling die kan dienen als uitgangspunt voor de analyse en interpretatie van de MKBA. Het opent ook de mogelijkheid om MKBA-opstellers eerder in het beleidsproces te betrekken. De probleemcheck is een check op de verschillende elementen waaruit een probleemanalyse zou moeten bestaan. Paragraaf 3.1 bespreekt deze elementen uitvoerig. Dit rapport bouwt daarmee voort op de bestaande MKBA-literatuur zoals de OEI-leidraad (Eijgenraam *et al.*, 2000), de Werkwijzer KBA van Integrale Gebiedsontwikkelingen (ECORYS, 2010) en Ossokina

en Eijgenraam (2009). In paragraaf 3.2 ontwikkelen we de probleemcheck. Paragraaf 4 sluit deel I af.

2 De MKBA en de beleidsvraag

2.1 De rol van de MKBA in de beleidsdiscussie

De beleidsvoorbereiding van een groot overheidsproject is een ingewikkeld traject dat veelal meerdere jaren in beslag neemt. Er kunnen globaal twee fasen in de beleidsvoorbereiding worden onderscheiden.² In de eerste fase worden problemen en kansen verkend die met het project kunnen worden geadresseerd. Vaak worden verschillende oplossingsrichtingen verkend, waaruit een voorkeursvariant naar voren komt. Er vindt een trechtering plaats van ideeën en oplossingen. Een kengetallen kosten-batenanalyse kan behulpzaam zijn bij deze trechtering, door op basis van kengetallen een globaal beeld te schetsen van de maatschappelijke rentabiliteit van verschillende oplossingsrichtingen. In deze fase wordt ook draagvlak gezocht voor het project.

Een goede probleemanalyse is in deze fase van belang voor een goede aansluiting van de gekozen oplossingsrichtingen op het onderliggende beleidsvraagstuk. Zoals de OEI-leidraad beschrijft dient voorkomen te worden dat de aandacht verschuift van een algemene probleemstelling naar een eng gedefinieerde technische probleemstelling. Dat voorkomt dat relevante oplossingsrichtingen ten onrechte over het hoofd worden gezien.

De tweede fase van de beleidsvoorbereiding zoomt in op geselecteerde oplossingsrichtingen, waarbij de oplossingsrichting overigens nog vrij breed kunnen worden ingevuld. Door middel van diepgaand onderzoek worden de kosten en baten van het voorkeursalternatief in kaart gebracht. Een uitgebreide KBA kan in deze fase een rol spelen door de maatschappelijke kosten en baten van een oplossingsrichting in kaart te brengen. Een KBA kan daarnaast aanleiding geven tot verdere optimalisatie van een oplossingsrichting of kan oplossingsrichtingen identificeren die tot dan toe over het hoofd waren gezien.

² De procedure bij MIRT-projecten (Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport) sluit aan op deze fase-indeling. In de verkenningsfase vindt - op aanbeveling van de commissie Elverding ('Sneller & Beter') - op basis van kengetallen een eerste selectie van oplossingsrichtingen plaats. In het kader OEI bij MIRT-verkenningen wordt gesproken over een 'zeef' van oplossingsrichtingen. In de planstudiefase wordt de voorkeursvariant uitgebreider geanalyseerd.

2.2 De rol van de beleidsdiscussie in de MKBA

De kwaliteit van de probleemanalyse die ten grondslag ligt aan de beleidsvoorbereiding heeft ook gevolgen voor de MKBA. De MKBA staat als “instrument dat een uitspraak doet over de inzet van overheidsmiddelen” ten dienste van de “analytische ondersteuning van de beleidsvoorbereiding”.³ Leidend voor de vormgeving en opzet van de MKBA is dan ook welke beleidsvraag in de MKBA centraal staat. Wanneer verschillende alternatieve oplossingsrichtingen beschikbaar zijn, kan een kosteneffectiviteitanalyse (KEA) middels een alternatievenvergelijking uitwijzen welk alternatief vanuit een welvaartseconomisch perspectief de voorkeur geniet. Het kan daarbij gaan om verschillende oplossingsrichtingen. Zo kan bij de aanleg van een nieuwe wijk gekozen worden voor een hoogstedelijk woonmilieu of juist voor een landelijke uitstraling. Het kan ook gaan om verschillende varianten van dezelfde oplossingsrichting (bijvoorbeeld woningbouw op verschillende locaties). Het gaat hier om het inrichting- of locatiekeuzevraagstuk. Wanneer er slechts één oplossingsrichting wordt overwogen brengt de MKBA de kosten en baten van deze oplossingsrichting in kaart door de ontwikkeling met het project (het projectalternatief) te vergelijken met de ontwikkeling zonder het project (het nulalternatief). Hier gaat het om de ‘nut & noodzaak’-discussie van het project. Met deze analyse wordt duidelijk wat de maatschappelijke rentabiliteit is van het oplossen van het knelpunt of het benutten van de kans. De twee benaderingen kunnen ook worden gecombineerd. Door verschillende oplossingsrichtingen te vergelijken met de ontwikkeling zonder het project, levert de MKBA zowel informatie ten behoeve van de ‘nut&noodzaak’-discussie als informatie waaruit blijkt welk alternatief welvaartseconomisch een hoger rendement levert. Een uitgebreidere bespreking is te vinden in Ossokina en Eijgenraam (2009).

Aan een goede MKBA ligt ook een goede probleemanalyse ten grondslag. De probleemanalyse formuleert wat het probleem of de kans is, geeft aan hoe het zich zou ontwikkelen zonder ingrijpen en identificeert kansrijke oplossingen. Hieruit komt een duidelijke probleemstelling naar voren alsmede een relevante set te onderzoeken projectalternatieven die met de MKBA vervolgens geanalyseerd kunnen worden. Daaruit komt naar voren welke oplossing of het project maatschappelijk rendabel kan bijdragen aan de oplossing ervan.

2.3 Praktijkvoorbeelden

Zoals hierboven beschreven staat de MKBA ten dienste van de beleids- en besluitvorming. Een goede aansluiting van de MKBA op de beleidsdiscussie en de beleidsvraag is daarmee van groot belang voor de bruikbaarheid en het draagvlak

³ Renes en Romijn (2013).

van de MKBA. We geven hieronder vier voorbeelden uit de MKBA-praktijk waarin de aansluiting van de MKBA op de beleidsvraag en beleidsdiscussie een belangrijke rol speelt:

2.3.1 Nota Ruimte projecten

In de evaluatie van de Nota Ruimte projecten concluderen CPB en PBL dat “[d]e KBA’s van de Nota Ruimteprojecten niet altijd antwoord [blijken] te geven op de voorliggende beleidsvragen.”⁴ In verschillende MKBA’s staat een inrichtings- of locatiekeuzevraagstuk centraal. Vanuit dit uitgangspunt zouden deze MKBA’s verschillende varianten in de analyse moeten betrekken. Dit wordt echter in een aantal MKBA’s veronachtzaamd.

Als belangrijkste voorbeeld wordt de MKBA Zuidplaspolder genoemd (Ecorys en Witteveen+Bos, 2008). Bij dit project was de relevante vraag hoe de voorgenomen verstedelijking in de driehoek Rotterdam-Zoetermeer-Gouda het beste vorm gegeven kan worden, waarbij rekening wordt gehouden met de in het gebied aanwezige land- en tuinbouw. De MKBA stelt dat “[h]et doel van het project is om een gebied dat nu verrommeld is en waarop vele claims rusten, kwalitatief te ontwikkelen. De functie van de Zuidplaspolder zal de komende decennia veranderen naar een woonfunctie, gecombineerd met werken en recreëren.”⁵ De beleidsvraag is dus niet zo zeer óf maar hóe er in het gebied wordt ingegrepen. In de MKBA wordt echter slechts één uitvoeringsvariant geanalyseerd. Hiermee kan alleen de vraag naar ‘nut & noodzaak’ worden beantwoord.⁶ Het geeft geen duidelijkheid over de optimale uitvoering van de ingreep. Hiermee sluit de MKBA niet aan bij de beleidsdiscussie en biedt te weinig aanknopingspunten voor de besluitvorming.

In dit geval is de probleemanalyse niet op de juiste manier vertaald naar de opzet van de MKBA. Waar de probleemanalyse aanleiding geeft tot een variantenvergelijking, kiest de MKBA ervoor slechts één oplossingrichting te analyseren. De MKBA levert niet de juiste beleidsinformatie waardoor de aansluiting tussen de beleidsdiscussie en de MKBA spaak loopt. Een nadere bezinning op de probleemanalyse voorafgaand aan de MKBA had in dit geval meerwaarde gehad.

2.3.2 MKBA Zeetoegang IJmond

In de MKBA Zeetoegang IJmond (DHV en Iv-Infra, 2012) staat de vervanging van de huidige Noordersluis bij IJmuiden centraal. Deze sluis loopt tegen het einde van zijn levensduur. Ook dreigt de sluis uit zijn voegen te springen wanneer de groei van de goederenstroom en de tendens naar grotere schepen zich voortzet. Tegen deze

⁴ CPB en PBL (2010), p.5.

⁵ ECORYS en Witteveen+Bos (2008), KKBA Zuidplaspolder.

⁶ Overigens strekt het tot aanbeveling om ook wanneer de ‘nut&noodzaak’-discussie centraal staat meerdere kansrijke oplossingen in de analyse te betrekken. Eén oplossingrichting geeft vaak onvoldoende basis voor beantwoording van de beleidsvraag.

achtergrond kan de vraag worden gesteld *wanneer* de Noordersluis vervangen moet worden en wat de optimale *afmeting* is van de vervangende sluis.

De MKBA berekent de maatschappelijke baten en kosten van vervanging van de Noordersluis met een nieuwe, grotere, sluis in de periode 2016-2019. De KBA analyseert drie verschillende afmetingen. Er wordt niet gekeken naar aanleg van de sluis op een later tijdstip, na 2019. De MKBA sluit hiermee aan bij een bestuurlijk convenant tussen Rijk, provincie en gemeente waarin de partijen overeen zijn gekomen dat het rijk betaald voor de vervanging van de Noordersluis met een sluis van gelijke afmetingen per 2029 wanneer de levensduur ten einde loopt en dat de regio (provincie en gemeente) betalen voor een vroegere aanleg van de sluis en een sluis van grotere afmeting. Hiermee sluit de MKBA dus aan op de beleidsdiscussie.

De resultaten van de MKBA tonen echter aan dat de maatschappelijke rentabiliteit van de sluis onzeker is. In het ene scenario overstijgen de baten van de sluis de kosten. In het andere scenario is het omgekeerde het geval. Dit pleit voor uitstel van het project, zodat met verloop van tijd meer informatie beschikbaar komt over de daadwerkelijke ontwikkeling. De MKBA analyseert de optie om het project uit te stellen echter niet.

Doordat de MKBA een relevant alternatief niet in de analyse betreft, wordt de bruikbaarheid van de MKBA in de besluitvorming beperkt. Een onvoldoende uitgewerkte probleemanalyse is er de oorzaak van dat de KBA zich in dit geval richt op slechts een deel van de relevante beleidsvraag (de afmeting), terwijl een ander relevant deel van de beleidsvraag (de fasering) buiten beschouwing wordt gelaten in de probleemanalyse.⁷

2.3.3 MKBA Afsluitdijk

Aanleiding voor de MKBA van de Afsluitdijk (Grevers en Zwaneveld, 2011) was de constatering dat de dijk niet meer aan de vigerende veiligheidsnorm, met een kans op overstroming van 1 op de 10.000 voldeed. Gegeven deze achtergrond kan de vraag worden gesteld wat maatschappelijk gezien de meest rendabele wijze is om de dijk weer aan de norm te laten voldoen. Dit komt neer op een alternatievenvergelijking. In aanloop tot de KBA werden er echter vraagtekens geplaatst bij de gekozen veiligheidsnorm. Is deze optimaal? Deze vraagstelling leidt tot een ander type MKBA. In de praktijk is ervoor gekozen om eerst een alternatievenvergelijking uit te voeren gegeven de huidige veiligheidsnorm (Grevers en Zwaneveld, 2011). In een later stadium wordt in een kosten-batenanalyse de optimale veiligheidsnorm voor de Afsluitdijk bepaalt (Zwaneveld en Verweij, 2012).

⁷ Eigenlijk gaat het er dus om dat de opdrachtgever de juiste vraagstelling aan de MKBA meegeeft. Als de vraagstelling en de opzet van de MKBA niet op elkaar aansluiten, moet de MKBA-opsteller dat aan de orde stellen.

In de eerste analyse (Grevers en Zwaneveld, 2011) werden zes projectalternatieven vergeleken om de Afsluitdijk aan de vigerende veiligheidsnorm te laten voldoen. De probleemstelling werd gecompliceerd door het feit dat de Afsluitdijk, naast de functie als waterkering, ook andere kernfuncties heeft op het gebied van waterbeheer van het IJsselmeer en als verbindingsweg tussen Friesland en Noord-Holland. Dit stelt randvoorwaarden aan de ingrepen die in het kader van de waterkeringfunctie van de Afsluitdijk worden gedaan. Daarnaast kwam de vraag op of de grootschalige investering in de afsluitdijk geen kans bood om gelijktijdig andere initiatieven te ontplooiën. Deze initiatieven stonden in het teken van duurzaamheid, natuur, recreatie, ruimtelijke ontwikkeling en mobiliteit.

Om de analyse in de MKBA af te bakenen en zodanig duidelijke en overzichtelijke beleidsinformatie te bieden is een onderscheid gemaakt tussen kernelementen en ambitieonderdelen in de projectalternatieven. Van de kernelementen is een KEA gemaakt. De KEA beoordeelt welke van de geselecteerde oplossingsrichtingen tegen zo laag mogelijke kosten aan de hoofddoelstelling kan voldoen. Van de ambitieonderdelen zijn kosten-batenanalyses gemaakt, zodat kan vastgesteld worden of deze ingrepen maatschappelijk rendabel zijn.

In de MKBA van de Afsluitdijk heeft de beleidsdiscussie en de beleidsdoelstelling een concrete vertaling gekregen in de opzet van de MKBA. Een scherpe probleemanalyse stond aan de basis van deze vertaalslag.

2.3.4 MKBA Verstedelijkingvarianten Almere

De centrale vraag van de MKBA naar verstedelijkingvarianten voor Almere (Zwaneveld *et al.*, 2009) is op welke manier de Schaalsprong van Almere - uitbreiding van Almere door de bouw van 60.000 woningen in de periode 2010-2020 geflankeerd door investeringen in infrastructuur en voorzieningen - het beste kan worden vormgegeven. De 'nut & noodzaak' van de Schaalsprong Almere zelf staat in deze MKBA niet ter discussie. De analyse richt zich op verschillende uitvoeringsvarianten van het project: een westelijk georiënteerde uitbreiding van Almere wordt vergeleken met een oostwaartse uitbreiding en een middenvariant.

De kosten en baten van de uitbreiding zelf worden niet onderzocht. Dat heeft nadelen. Bepaalde effecten en beleidsdoelen, waarvan beleidsmakers veel verwachten, worden in zo'n analyse mogelijk niet duidelijk zichtbaar. Dat doet zich bijvoorbeeld voor wanneer deze effecten tussen de uitvoeringsvarianten weinig verschillen. In een variantenvergelijking zijn dergelijke effecten minder zichtbaar dan in een kosten-batenanalyse waarin de situatie met het project wordt vergeleken met de situatie zonder het project. Beleidsmakers herkennen zich daardoor mogelijk niet in het beeld dat in de analyse wordt geschetst. Zo schreef Adri Duivesteijn in zijn rol als wethouder van Almere naar aanleiding van deze MKBA dat "Kwalitatieve en

maatschappelijke overwegingen [...] in de besluitvorming veelal buiten beeld [blijven].”⁸

Bij deze MKBA was er een mismatch tussen de verwachtingen van de beleidsmakers en de opzet van de MKBA. De opzet van de MKBA was in overeenstemming met de beleidsvraag. Ook is de opzet van de MKBA door de betrokken beleidsmakers goedgekeurd. Toch sloot de opzet en daardoor de analyse niet aan op de verwachtingen van sommige betrokken belanghebbenden. Een probleemanalyse die door zowel MKBA-opstellers als beleidsmakers gezamenlijk wordt gedragen en gezamenlijk wordt vertaald in de opzet en het kader van de MKBA zou een dergelijke situatie wellicht kunnen voorkomen.

Deze casus wordt verder uitgewerkt in deel II van deze notitie

2.4 Het belang van een goede aansluiting

Uit de praktijkvoorbeelden in paragraaf 2.3 komt naar voren dat een goede aansluiting tussen de beleidscontext en beleidsdiscussie enerzijds en de opzet van de MKBA anderzijds van groot belang is. Gebrek aan aandacht voor de beleidscontext waarin een project wordt geanalyseerd leidt tot fouten en onbegrip. Fouten ontstaan wanneer er uit gebrek aan contextspecifieke kennis verkeerde keuzes worden gemaakt ten aanzien van de opzet van de MKBA. Bijvoorbeeld zoals in de MKBA Zuidplaspolder waarin het project niet wordt afgezet tegen relevante alternatieven. Deze MKBA levert dan niet de juiste informatie op ter beantwoording van de voorliggende beleidsvraag.

Onvoldoende aandacht voor de verbinding tussen de MKBA en de beleidscontext kan ook leiden tot onbegrip. Voor alle analyses is het noodzakelijk om het probleem af te kaderen. Geen enkele analyse slaagt erin het beleidsprobleem in al haar facetten te onderzoeken. Ook niet de MKBA. Wanneer er onvoldoende wordt gecommuniceerd over de wijze waarop de analyse in de MKBA wordt afgekaderd, kan dat leiden tot onbegrip bij beleidsmakers en betrokkenen wanneer zij bepaalde aspecten van het project niet terug zien in de analyse. Dit ondergraaft het draagvlak voor de MKBA als instrument in de beleidsvoorbereiding.

Een goede aansluiting tussen beleidscontext en MKBA is dus van groot belang. Een goede probleemanalyse kan een belangrijke schakel zijn in de verbinding van tussen de beleidscontext en MKBA door de beleidscontext af te bakenen en de relevante beleidsvragen te benoemen. De opzet van de MKBA dient hierop te worden afgestemd.

⁸ Randstad Urgent Conferentie op 16 november 2009.

3 Een nieuw planinstrument: de probleemcheck

Zoals in de vorige paragraaf is betoogd, is de probleemanalyse een verbintenissschakel tussen de beleidscontext en de MKBA. Om deze schakel vorm te geven, introduceren wij in deze paragraaf een nieuw planinstrument: de probleemcheck. De probleemcheck toetst de probleemanalyse op de elementen waaraan een scherpe probleemanalyse ten minste moet voldoen. Deze elementen worden in paragraaf 3.1 uitvoerig besproken. De probleemcheck is bedoeld als discussie-instrument. Door gezamenlijk de beleidscontext af te bakenen, de relevante beleidsvragen te benoemen en de opzet van de MKBA hierop af te stemmen zorgen MKBA-gebruikers en MKBA-uitvoerders voor een gemeenschappelijke basis voor de uitvoering en interpretatie van de MKBA.

Beide partijen hebben daartoe een prikkel. Voor de MKBA-opstellers geldt dat duidelijke uitgangspunten de verhaallijn van de MKBA vormgeven en onderbouwen. Dit leidt ook tot een betere beoordeelbaarheid van de MKBA en het project. Wanneer we bijvoorbeeld kijken naar de criteria waarlangs FES-projecten door het CPB worden beoordeeld - te weten legitimiteit, effectiviteit en efficiency - zien we een duidelijke overlap met de aspecten die in de probleemanalyse aan bod komen. De vraag of overheidsingrijpen in de rede ligt (legitimiteit) wordt in het eerste element van de probleemanalyse behandeld. De vraag welke overheid een rol zou moeten spelen (subsidiariteit) en hoe deze rol zou moeten worden vormgegeven komen in element drie aan bod. De effectiviteit van het project of de maatregel wordt in het vierde element van de probleemcheck behandeld. Het laatste FES-criterium, de efficiëntie van het project, is onderwerp van de MKBA. De probleemcheck loopt niet vooruit op de uitkomst van de MKBA, maar schept een kader waarin de analyse met de MKBA kan worden vormgegeven.

Ook beleidsmakers hebben baat bij een goede probleemanalyse. De probleemcheck biedt daarbij inzicht in hoe de MKBA aansluit op de beleidsvraag. Dit schept een basis voor de interpretatie van de MKBA-uitkomsten. De probleemcheck biedt ook de mogelijkheid voor verdere optimalisatie van het project. Een MKBA wordt vaak vrij laat in het beleidsvoorbereidingproces ingezet. Op dat moment komt veel informatie die gedurende het proces is verzameld bij elkaar. Het is dan ook een goed moment om nog een keer kritisch naar het project te kijken: Sluit het project goed aan bij het knelpunt of de kans? Zijn alle relevante alternatieven onderzocht? Zijn de beleidsdoelen helder? Zeker wanneer er sprake is van een langdurig besluitvormingsproces kan een herbezinning op de oorspronkelijke aanleiding en kritische reflectie op de relatie tussen het project en de doelen nieuwe inzichten opleveren. De aandacht voor de verdelingseffecten en risico's van het project in het vierde element van de probleemcheck geeft ten slotte mogelijk aanleiding tot verdere

optimalisatie in het ontwerp van het project door fasering of het inbouwen van extra flexibiliteit (Visser en Wortelboer-van Donselaar, 2010).

3.1 Elementen van de probleemanalyse

Waaruit bestaat een goede probleemanalyse? In deze paragraaf benoemen we vijf elementen die van belang zijn. Aan de OEI-leidraad en de Werkwijzer Integrale Gebiedsontwikkeling (hierna: Werkwijzer IGO) kunnen vier elementen worden ontleend. Voor complexe projecten voegen we daar nog een vijfde aan toe. Hieronder gaan we achtereenvolgens op deze elementen in:

Toetsing van de verwachte ontwikkeling die zonder de beleidsingreep zal optreden aan de beleidsdoelstellingen

In deze stap van de probleemanalyse worden de knelpunten en kansen in kaart gebracht die met het project kunnen worden aangepakt. Deze knelpunten kunnen zowel kwantitatief als kwalitatief van aard zijn. Zo kan er een gebrek zijn aan woonruimte in algemene zin, maar kan er ook een gebrek zijn aan een bepaald type woonmilieu (bijvoorbeeld eengezinswoningen in een stedelijke omgeving). De knelpunten en kansen worden met het oog op de toekomst in kaart gebracht door te kijken hoe het knelpunt of het gebied zich ontwikkelt als er niet wordt geïnvesteerd.

Merk daarbij op dat sommige knelpunten in de ruimtelijke ordening vanzelf worden opgelost, bijvoorbeeld doordat marktpartijen het probleem zelf oppakken. Is er bijvoorbeeld in een regio veel vraag naar woonruimte, dan zal dit zich vertalen in hogere woningprijzen. Voor vastgoedontwikkelaars wordt het dan rendabeler om in deze regio woonruimte te creëren. Het zelfde geldt natuurlijk voor kansen die met gebiedsontwikkeling kunnen worden opgepakt. Zolang deze private initiatieven niet tot knelpunten leiden (bijvoorbeeld doordat waardevol geachte natuur verdwijnt of een knelpunt ontstaat op de wegen), hoeft de overheid in beginsel niet in te grijpen.

Vanuit de beschrijving van de verwachte ontwikkeling zonder het project ontstaat een goed zicht op de beleidsdoelen die met het project worden nagestreefd en wat beleidsmakers van een project verwachten. Het is dan ook een opstapje naar een MKBA die uitgebreider in gaat op de effecten, kosten en baten van een project.

Vaststelling en afbakening van een beleidsvraagstuk

Op het moment dat een ingreep wel noodzakelijk lijkt, kan de doelstelling nog steeds divers zijn: wat wil men bereiken? Willen we voorkomen dat het probleem verergert, of willen we alleen de ergste gevolgen bestrijden? Op het moment dat bijvoorbeeld een tekort aan bedrijventerreinen wordt geconstateerd kan het doel van een ingreep zijn om aan alle wensen – zowel van gevestigde als nieuw te vestigen bedrijven in de regio – te voldoen. Een andere insteek is om te voorkomen dat bedrijven wegtrekken.

Daarnaast kan sprake zijn van een kwalitatieve wens: er is voldoende ruimte, maar de huidige terreinen zijn verouderd. De keuze is dan tussen herstructurering van de bestaande terreinen of realisatie van nieuwe terreinen elders. Ook vragen als wanneer er ingegrepen moet worden (nu of later) en in welke regio gezocht kan worden naar locaties om de oplossing te realiseren spelen bij de afbakening van het beleidsvraagstuk een rol.

Ontwerp van oplossingen (projecten)

Dan de ingreep zelf: Welke mogelijkheden zijn er om het doel van het beleidsvraagstuk te bereiken? Er zijn vaak meerdere mogelijkheden. Extra woningen kunnen zowel door herstructurering van een bestaande wijk als door nieuwbouw worden gerealiseerd. Zij kunnen binnen bestaand bebouwd gebied worden gerealiseerd of op een uitleglocatie. Soms is sprake van een samenloop van problemen, die een combinatie van verschillende soorten ingrepen vraagt. Als er behoefte is aan verschillende woonomgevingen kunnen die – afhankelijk van de woonvoorkeuren – deels binnen bestaand bebouwd gebied en deels op een uitleglocatie worden gerealiseerd.

Fysieke ingrepen zijn daarnaast niet altijd nodig. Een goede probleemanalyse bevat dan ook een inventarisatie van verschillende instrumenten om het knelpunt aan te pakken of een kans te benutten. Een belangrijk voorbeeld is prijsbeleid. Congestie op de weg kan worden opgelost door de aanleg van een extra rijstrook of verbinding. Prijsbeleid kan weggebruikers echter prikkelen om andere keuzes te maken in hun rijgedrag, bijvoorbeeld door een ander vertrektijdstip te kiezen. Hiermee wordt de congestie ook beperkt. Regelgeving kan ook een alternatief zijn voor een fysieke ingreep. Soms volstaat het om andere partijen bij elkaar te brengen om tot een oplossing te komen.

Verschiede partijen kunnen meewerken aan de ingreep. Projectontwikkelaars kunnen het project zelfstandig uitvoeren, waarbij de overheid faciliterend optreedt, bijvoorbeeld door goede randvoorwaarden voor het project te scheppen of partijen bij elkaar te brengen. Soms is een nauwere samenwerking tussen gemeente en projectontwikkelaar gewenst, bijvoorbeeld bij de financiering. Mogelijkheden voor publiek-private samenwerking kunnen dan worden onderzocht. Ook woningcorporaties kunnen een belangrijke rol spelen, bijvoorbeeld als een deel van het project bestaat uit herstructurering van een bestaande wijk waar de woningcorporatie een groot deel van de woningen bezit. De overheid staat dus niet altijd aan het roer en staat lang niet altijd alleen aan het roer.

Toetsing van de verwachte effecten van oplossingsrichtingen aan beleidsdoelstellingen

Ten slotte worden de verwachte effecten van de oplossingsrichtingen in kaart gebracht. Centraal daarbij staat de effectiviteit. Behoeftes aan groene, landelijke, woonmilieus kan bijvoorbeeld niet, of slechts tegen zeer hoge kosten, binnen

bestaand bebouwd gebied worden gerealiseerd. Naast de effectiviteit, spelen ook andere overwegingen een rol. Bij gebiedsontwikkeling kunnen dat overwegingen zijn zoals verlies aan open ruimte, hinder bij de aanleg, omgevingskwaliteit en uitstralingseffecten. Ook kan het realiseren van een uitleglocatie nabij een drukke snelweg het fileprobleem aldaar zodanig verscherpen dat aanvullende investeringen in infrastructuur nodig zijn. Met zulke potentiële bijwerkingen dient rekening gehouden te worden.

Bij dit element van de probleemanalyse ontstaat enige spanning met het karakter van de MKBA. Een MKBA toetst namelijk niet of een beleidsdoel wordt gerealiseerd, maar toetst of een maatregel al of niet welvaartsverhogend is. De KBA reikt daartoe informatie aan over de effecten, kosten en baten van een bepaalde beleidmaatregel. Het is aan de politiek en de beleidsmakers om die informatie te interpreteren en om te zetten in beleid. De probleemanalyse, waarin dit element wordt uitgewerkt, wordt dan ook in een vroegere fase van het besluitvormingsproces - voorafgaand aan de KBA - gemaakt. De probleemanalyse is een input in de MKBA. In de MKBA wordt de probleemanalyse weliswaar uitgebreid besproken omdat deze gevolgen heeft voor de opzet van de MKBA, maar de probleemanalyse wordt onafhankelijk van de MKBA uitgevoerd.

De OEI-leidraad, geschreven voor infrastructuurprojecten, geeft bovenstaande vier elementen van een probleemanalyse. Speciaal voor complexe projecten, zoals integrale gebiedsontwikkeling, voegen wij daar nog een element aan toe:

Toetsing van onderlinge verhouding van verschillende doelstellingen of ingrepen

Wanneer er zich in een gebied verschillende problemen of kansen voordoen kan dat aanleiding zijn om te kiezen voor een combinatie van verschillende ingrepen. Deze verschillende ingrepen kunnen elkaar versterken, maar kunnen elkaar ook tegenwerken.

Integrale gebiedsontwikkelingsprojecten combineren per definitie meerdere ingrepen in de ruimte met elkaar. Er zijn vaak ook verschillende doelstellingen die met het project worden nagestreefd. Als vijfde en laatste element zou een goede probleemanalyse bij gebiedsontwikkeling dan ook moeten nagaan hoe de verschillende doelstellingen en ingrepen zich tot elkaar verhouden. Zijn alle doelstellingen consistent? Is er samenhang tussen de verschillende ingrepen? Versterken deze elkaar of werken ze elkaar juist tegen?

Voor de MKBA verdient het daarbij aanbeveling om een onderscheid te maken in hoofd- en nevendoelestellingen. De hiërarchische relatie tussen beleidsdoelstellingen kan in beeld worden gebracht met een doelenboom.⁹ Daarbij moet ook aandacht besteed worden aan de hiërarchie tussen doelen van de Rijksoverheid en doelen van

⁹ Ook een Logical Framework analyse ('logframe') kan uitkomst bieden, zie de Werkwijzer IGO (Ecorys, 2010).

decentrale overheden. Zolang de beleidsdoelen op één overheidsniveau worden geformuleerd, zijn er weinig coördinatieproblemen. Er is dan slechts één probleemeigenaar (bijvoorbeeld de gemeente), die kan besluiten welk probleem of welke ingreep voorrang heeft. Bij complexe projecten zijn echter vaak verschillende bestuurslagen betrokken met ieder hun eigen belangen en doelen (Renes en Romijn, 2013). Dat kan leiden tot gebrekkige coördinatie en consistentie. In deel II van deze notitie is voor een concrete casus - de Schaalsprong Almere - een doelenboom uitgewerkt vanuit de lokale overheid en vanuit de nationale overheid. Vergelijking van deze twee doelenbomen laat zien dat de beleidsdoelstellingen van de verschillende overheden niet perfect overlappen. Er dient voorafgaand aan de MKBA duidelijk te worden gecommuniceerd welke beleidsvraag in de MKBA centraal staat en hoe zich dat vertaalt in de opzet van de MKBA.

3.2 De probleemcheck

In paragraaf 3.1 zijn de verschillende elementen van een probleemanalyse besproken. Aan de hand van deze elementen is het mogelijk om na te gaan of de probleemanalyse voldoende scherp is ingevuld. Natuurlijk is dat altijd een subjectieve evaluatie. Wat voor de één voldoende duidelijk is, is dat voor de ander niet. Een kwalitatieve beschrijving van de probleemanalyse aan de hand van bovengenoemde criteria biedt echter mogelijkheden om een dialoog op te starten tussen de uitvoerder van de MKBA, de opdrachtgever en eventuele stakeholders om zo tot een gezamenlijke afbakening van het beleidsprobleem te komen. Dit zorgt voor een gedeeld kader en uitgangspunt op basis waarvan een MKBA kan worden uitgevoerd en op basis waarvan de MKBA-uitkomsten kunnen worden geïnterpreteerd.

Wanneer er onduidelijkheid is over de uitgangspunten of de probleemstelling van de MKBA, pleiten we er dan ook voor om voorafgaand aan de MKBA een probleemcheck te doen. In de probleemcheck wordt de probleemanalyse aan de hand van bovenstaande criteria beoordeeld. De bevindingen worden samengevat in tabel 3.1:

Aan de hand van stoplichtgrafieken wordt in de probleemcheck aangegeven in hoeverre het betreffende onderdeel van de probleemanalyse inhoudelijk adequaat is ingevuld.¹⁰ Dit is een startpunt voor de discussie over de beleidssetting en uitgangspunten van de MKBA. Tabel 3.1 geeft onder ieder element van de probleemanalyse een aantal subvragen. Deze opsomming is niet limitatief, maar kan naar behoefte worden ingekort en uitgebreid.

¹⁰ In deel II werken wij de probleemcheck uit door deze toe te passen op een concrete casus, namelijk de Schaalsprong Almere.

Tabel 3.1 Probleemcheck

	Beleids-doelstelling I	Beleids-doelstelling II	Beleids-doelstelling III
Element I:			
Wat is ontwikkeling zonder overheidsingrijpen?			
Is er sprake van een knelpunt?			
Is overheidsingrijpen nodig?			
Element II:			
Is het beleidsvraagstuk duidelijk?			
Element III:			
Sluit het project aan bij het knelpunt?			
Zijn er alternatieven beschouwd?			
Wat is de rol van de (Rijks-)overheid?			
Element IV:			
Is de oplossing effectief?			
Zijn de effecten in kaart gebracht?			
Is er aandacht voor verdelingseffecten			
Is er aandacht voor risico's?			
Element V:			
Is er samenhang tussen verschillende doelstellingen?			
Zijn alle doelstellingen consistent?			
Is er mogelijk synergie?			

Wie is verantwoordelijk en wanneer wordt een probleemcheck uitgevoerd?

Beide partijen - opdrachtgever en uitvoerder van de MKBA - hebben dus profijt van een scherpe probleemanalyse. Beide partijen zijn dan ook gezamenlijk verantwoordelijk voor een goede aansluiting van de MKBA op de beleidsvraag en beleidscontext. Een probleemcheck zou dan ook gezamenlijk moeten worden uitgevoerd. De probleemcheck wordt uitgevoerd voorafgaand aan de MKBA en loopt niet vooruit op de inhoud en conclusie van de MKBA.

Bij welk type project?

Een probleemcheck is een extra onderzoekslast.¹¹ Een probleemcheck is dan ook niet altijd haalbaar. Wij raden een probleemcheck vooral aan wanneer er twijfel of onduidelijkheid bestaat over de te onderzoeken beleidsvraag en te kiezen opzet van de MKBA. We geven hieronder een aantal voorbeelden van situaties waarin een probleemcheck toegevoegde waarde kan hebben:

- Bij complexe projecten, die meerdere aspecten, ingrepen en beleidsdoelen combineren, kunnen problemen ontstaan in de afkadering van de

¹¹ Wij wijzen er daarbij wel op dat een goede beschrijving van de probleemanalyse in de MKBA ook nu tot de vereisten voor een goede MKBA horen.

probleemstelling. Een probleemcheck kan voordelen hebben wanneer het leidt tot een duidelijkere prioriteitstelling tussen doelstellingen.

- Projecten waarbij meerdere bestuurslagen betrokken zijn kunnen profiteren van een probleemcheck. Een dialoog tussen de opstellers van de MKBA en de diverse probleem-eigenaren leidt tot een duidelijk kader en duidelijke uitgangspunten van de KBA. Het vergroot mogelijk ook het begrip en het draagvlak voor de MKBA-uitkomsten.
- In de beleidsvoorbereiding van sommige projecten wordt terug gevallen op zeer algemene en breed omschreven doelen om draagvlak voor het project te genereren (Renes en Romijn, 2013). De beschrijving van de doelen is soms zeer open, zodat deze voor verschillende interpretaties vatbaar is. Voor de MKBA-praktijk zijn dit soort doelen moeilijk te hanteren. Een probleemcheck is een mogelijk instrument om deze doelen een meer concrete invulling te geven.
- Ten slotte constateren Renes en Romijn (2013) dat projecten in het voorbereidingsproces veelvuldig worden aangepast, bijvoorbeeld om kostenreducties te bewerkstelligen. Het kan zijn dat de oorspronkelijke beleidsdoelen daarbij op de achtergrond geraken. Een probleemcheck biedt een mogelijkheid voor herbezinning op deze beleidsdoelen en gaat na in hoeverre het project aansluit bij de doelen.

4 Conclusie

Een MKBA onderzoekt de maatschappelijke kosten en baten van overheidsprojecten. Het levert daarmee informatie voor beleidsmakers en staat ten dienste van het beleidsvormingsproces. Het nut en de bruikbaarheid van de MKBA staat of valt met de aansluiting van de MKBA op de beleidsdiscussie. Deze notitie introduceert een nieuw instrument die deze aansluiting kan faciliteren: de probleemcheck. De probleemcheck toetst de probleemanalyse die aan de MKBA ten grondslag ligt op een vijftal elementen:

1. Toetsing van de verwachte ontwikkeling die zonder de beleidsingreep zal optreden aan de beleidsdoelstellingen;
2. Vaststelling van een beleidsvraagstuk;
3. Ontwerp van oplossingen (projecten);
4. Toetsing van de verwachte effecten van oplossingsrichtingen aan beleidsdoelstellingen;
5. Toetsing van onderlinge verhouding van verschillende doelstellingen of ingrepen;

De probleemcheck beoogt daarmee een dialoog op gang te brengen tussen de gebruiker en de uitvoerder van de MKBA over de te kiezen uitgangspunten van de MKBA. Daarmee wordt een gemeenschappelijke basis gezocht waarlangs de MKBA kan worden vormgegeven en worden geïnterpreteerd. Als bijkomend voordeel biedt

de probleemcheck de mogelijkheid om de MKBA-opstellers eerder in het beleidsvormingsproces te betrekken. Dit versterkt wederom de verbinding tussen KBA en beleidsdiscours.

Een scherpe probleemanalyse heeft voor alle betrokken partijen voordelen. De MKBA-opsteller - die toetst of het project bijdraagt aan de maatschappelijke welvaart - krijgt hierdoor een duidelijke afbakening van zijn onderzoeksvraag en analyse. Voor de gebruiker van de MKBA biedt een scherpe probleemanalyse een kader waarmee hij de MKBA-resultaten kan interpreteren. Dit kan leiden tot een groter begrip van de MKBA-uitkomsten en daarmee een groter draagvlak voor de MKBA.

Het instrument is dan ook niet in de laatste plaats bedoeld als communicatiemiddel tussen de opsteller van de MKBA en de gebruiker van de MKBA. Naast een duidelijk analysekader, heeft een scherpe probleemanalyse als voordeel dat mogelijke bijwerkingen en neveneffecten van het project eerder worden geïdentificeerd. Dit kan leiden tot alternatieve oplossingsrichtingen of tot verdere optimalisatie van het project.

De probleemcheck vindt plaats voorafgaand aan de MKBA in een afzonderlijke onderzoeksstap en is de gedeelde verantwoordelijkheid van de opdrachtgever van de MKBA en de MKBA-opsteller. De probleemcheck wordt aanbevolen bij complexe projecten, zoals projecten die meerdere beleidsdoelstellingen en ingrepen combineren, projecten waarbij verschillende overheidslagen betrokken zijn of projecten die in het voortraject veelvuldig zijn aangepast. In deel II wordt het gebruik van de probleemcheck geïllustreerd door hem toe te passen op een concrete casus: de Schaalsprong Almere.

Deel II:

Toepassing van de probleemcheck op de casus Schaalsprong Almere

In deel I werd het instrument probleemcheck geïntroduceerd. Het instrument is gericht op een betere verbinding tussen de MKBA en het beleidsdiscours. Daarmee wordt de MKBA een effectiever en relevanter instrument in de analytische ondersteuning van de beleidsvorming. De probleemcheck toetst de probleemanalyse die aan de MKBA ten grondslag ligt op een aantal elementen waaruit een goede probleemanalyse zou moeten bestaan. De probleemcheck beoogt met deze toets een dialoog op gang te brengen tussen de gebruiker en de uitvoerder van de MKBA over de te kiezen uitgangspunten van de MKBA. Daarmee wordt een gemeenschappelijke basis gezocht waarlangs de MKBA kan worden vormgegeven en worden geïnterpreteerd.

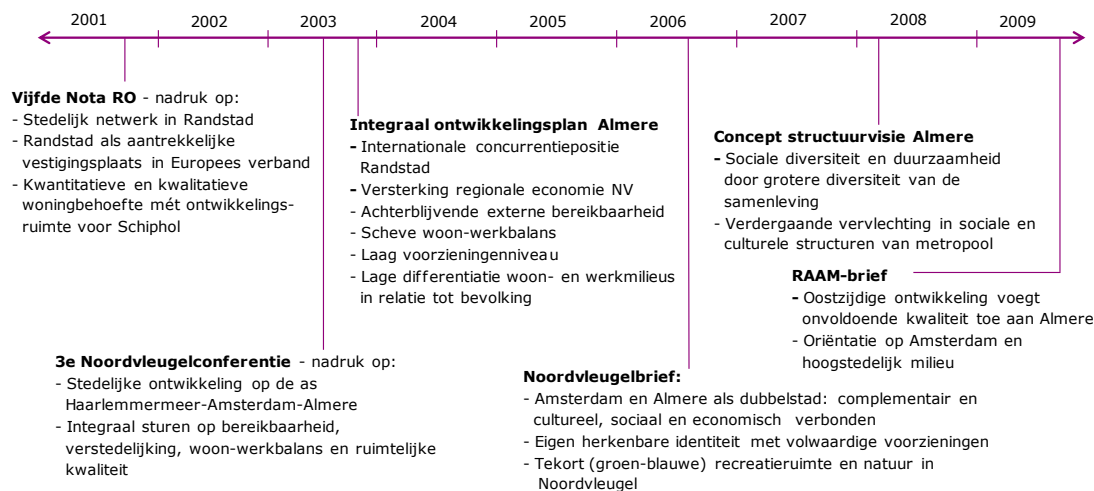
Om het instrument probleemcheck verder te concretiseren en in te vullen, passen wij de probleemcheck in deel II van deze notitie toe op een bestaande casus, namelijk de Schaalsprong Almere. Het is daarbij expliciet niet onze intentie om de Schaalsprong ter discussie te stellen. De exercitie is bedoeld om de voordelen van een scherpe probleemanalyse in de MKBA-praktijk voor het voetlicht te brengen. De probleemcheck werd in deel I aanbevolen voor complexe projecten. Daarvan kan sprake zijn wanneer meerdere aspecten, ingrepen en beleidsdoelen worden gecombineerd, meerdere bestuurslagen bij het project betrokken zijn, beleidsdoelen van het project in zeer algemene termen worden omschreven, het project in het voorbereidingsproces meerder malen is aangepast of wanneer het voorbereidingsproces van een project over een lange tijdsperiode heeft plaatsgevonden. Verschillende van deze criteria zijn op de Schaalsprong van toepassing, waarmee het project met recht als complex kan worden gekarakteriseerd. Een probleemcheck heeft hier dus mogelijk meerwaarde. Daarmee is de Schaalsprong een aantrekkelijke casus om het instrument te illustreren.

In paragraaf 5 wordt daartoe de probleemanalyse achter de Schaalsprong Almere besproken. Voor alle beleidsdoelstellingen die in samenhang met de Schaalsprong worden genoemd, wordt in paragraaf 6 een probleemcheck uitgevoerd. Dat resulteert in een probleemchecktabel in paragraaf 7.

5 De Schaalsprong in beleidsnota's

Juist omdat de Schaalsprong staand beleid is, hoeven wij de probleemanalyse niet zelf te maken. De Schaalsprong is immers een reactie op een geconstateerd (beleids)probleem. Aan de hand van relevante beleidsdocumenten zullen wij de probleemanalyse die aanleiding gaf tot de Schaalsprong reconstrueren. Wij beschouwen daarvoor beleidsdocumenten uit de periode 2001-2009. Figuur 5.1 geeft een overzicht van de belangrijkste beleidsdocumenten met betrekking tot de Schaalsprong uit deze periode, waarbij de insteek en conclusies ten aanzien van de Schaalsprong in steekwoorden is weergegeven. Het overzicht is niet uitputtend. Bijlage 1 geeft een uitgebreider overzicht van de verschillende beleidsdocumenten.

Figuur 5.1 De Schaalsprong Almere in diverse beleidsnota's



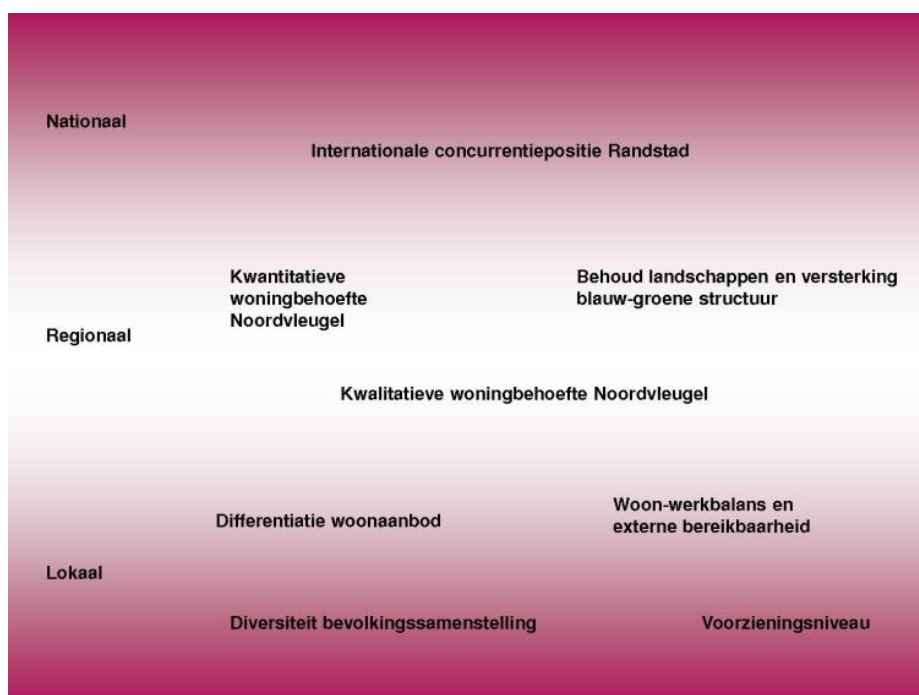
Sinds de jaren zestig wordt het beleid ten aanzien van de ruimtelijke ordening in Nederland vastgelegd in diverse Nota's Ruimtelijke Ordening. De Schaalsprong Almere vindt haar oorsprong in de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening (2001, hierna: Vijfde Nota) en diens opvolger de Nota Ruimte (2004). Ten behoeve van de beleidsvorming wordt een inschatting gemaakt van de verwachte behoefte aan woningen en bedrijventerreinen. Hieruit volgt de verwachte ruimtevrage voor wonen, werken en voorzieningen.

De Schaalsprong Almere wordt in de Vijfde Nota gepresenteerd als antwoord op de woningbehoefte in de Randstad in de periode 2010-2020/2030. De omvang van de woningbehoefte (en daarmee de opgave voor Almere) verschilt enigszins tussen de nota's en door de tijd. In de Vijfde Nota wordt uitgegaan van een opgave van 60.000 à 70.000 woningen. In de Nota Ruimte wordt uitgegaan van 40.000 woningen. In de meest recente voorstellen (Almere 2.0) wordt weer uitgegaan van 60.000. De woningbehoefte wordt niet alleen in kwantitatieve zin beschreven, er wordt ook een kwalitatieve inschatting gemaakt: naast behoefte aan *meer* woningen, blijkt er ook een behoefte aan een bepaald *type* woonomgeving in de Randstad, met name aan centrum-stedelijke milieus met een hoge dichtheid en groen-stedelijke en landelijke milieus met een lage dichtheid.

De keuze om de woningbouwbehoefte van de Randstad of de Noordvleugel in Almere te plaatsen wordt in deze nota's vooral gemotiveerd door de wens om ruimte voor de ontwikkeling van Schiphol vrij te houden en voldoende ruimte voor natuur, landschap en cultuurhistorie te waarborgen. Hierbij valt te denken aan het handhaven van kwetsbare landschappen zoals het Groene Hart, de Utrechtse Heuvelrug en Laag Holland (met name Waterland). Daarnaast wordt in sommige beleidsstukken ook de mogelijkheid om de woningbouw in Almere te faseren en plan- en beleidsvorming bij te sturen genoemd als een voordeel van Almere boven andere locaties.

De nota's besteden veel aandacht aan de concurrentiepositie van de Randstad ten opzichte van andere Europese steden. De Vijfde Nota zet sterk in op het begrip stedelijke netwerken. Een netwerkstad heeft binnen deze optiek een actieradius van enkele tientallen kilometers waarbinnen sprake is van één woning- en arbeidsmarkt. Functiescheiding tussen steden is daardoor mogelijk, mensen hoeven niet per se in dezelfde stad te wonen, te werken en te recreëren. Voorwaarde daarvoor is natuurlijk dat de onderlinge bereikbaarheid is gewaarborgd. Naast de woningbouwopgave gaat dan ook veel aandacht uit naar de bereikbaarheid en ontsluiting van de Randstad en Almere in het bijzonder. Het streven in de Vijfde nota is om de steden in de Randstad als één stad te laten functioneren: de Deltametropool. Via concentratie van de woningbouwopgave in Almere en de daarmee gepaard gaande verdere verstedelijking van Almere kan Almere een sterkere en zelfstandige positie binnen het stedelijke netwerk veroveren. Hiervan profiteert in deze optiek het hele netwerk, waardoor de internationale concurrentiepositie van de Randstad verbetert.

Figuur 5.2 Beleidsdoelen Schaalsprong Almere naar ruimtelijk schaalniveau



De nationale en regionale beleidsdoelen zoals geformuleerd in de Vijfde Nota en de Nota Ruimte worden in samenspraak met de regio en gemeente in latere beleidsstukken verbonden aan lokale beleidsdoelen. Als lokale knelpunten (en daarmee beleidsdoelen) van Almere worden aangewezen: (i) de achterblijvende externe bereikbaarheid; (ii) de scheve woon-werkbalans; (iii) het verhoudingsgewijs lage voorzieningenniveau; (iv) de beperkte differentiatie in woon- en werkmilieus in relatie tot de verwachte bevolkingsoontwikkeling van Almere; en (v) de behoefte aan

een grotere diversiteit van de Almeerse bevolking. De beleidsdoelen worden weergegeven in Figuur 5.2.¹²

Door de tijd heen wordt de Schaalsprong in een steeds lager ruimtelijk schaalniveau geplaatst. De Vijfde Nota presenteert de Schaalsprong als oplossing voor problemen in de Randstad. In de Nota Ruimte geldt de Noordvleugel als referentie, met de nadruk op de as Haarlem-Amsterdam-Almere. In latere beleidsstukken verkleint zich het schaalniveau nog verder en is de oriëntatie beperkt tot het gebied Amsterdam-Almere. Deze stukken gaan uit van de dubbelstadgedachte, waarin Almere en Amsterdam als complementaire steden functioneren. Met deze engere ruimtelijke oriëntatie komt de aandacht meer op de lokale knelpunten en beleidsdoelstellingen te liggen.

Verschillende alternatieven voor de Schaalsprong Almere worden onderzocht, zoals in Ecorys-NEI (2004). Deze studie vergelijkt de Schaalsprong Almere (zoals beschreven in de Vijfde nota) middels een kengetallen kosten-batenanalyse met een aantal grootschalige woningbouwlocaties aan de binnenring en de buitenring van de Randstad en kleinschaligere locaties verspreid over de Randstad. De Schaalsprong komt niet als beste uit de bus. Er kleven echter enkele haken en ogen aan de analyse, zo blijkt uit de second opinion van het CPB. De kritiek richt zich met name op de transporteffecten van de verschillende verstedelijkingslocaties. De gevonden rangorde ten aanzien van de woningmarkt en de woonvoorkeuren wordt wel als plausibel beschouwd. Een verstedelijkingsvariant waarin de woningbouwopgave van de Randstad wordt gespreid over de verschillende locaties genereert hogere baten dan concentratie van de opgave in Almere.

Ook binnen Almere zijn verschillende locaties vergeleken, bijvoorbeeld in Rebelgroup/Ecorys (2006) en Zwaneveld et al. (2009). Daarbij zijn westelijk georiënteerde verstedelijkingsstrategieën vergeleken met oostelijk georiënteerde varianten en een middenvariant. Beide studies concluderen dat de westelijk georiënteerde variant de minst gunstige verhouding van maatschappelijke kosten en baten heeft.

Beleidsmatig hebben zowel de regionale overheden als de Rijksoverheid een voorkeur uitgesproken voor een westelijke verstedelijkingsstrategie (RAAM-brief d.d. 6 november 2009). Het Rijk heeft hierbij wel als voorwaarde gesteld dat de maatschappelijke kosten en baten beter met elkaar in evenwicht dienen te zijn. Hiertoe zijn nadere onderzoeken uitgezet, waarvan de conclusies in 2012 zijn gepubliceerd. Deze laatste beleidscyclus over Almere is niet meegenomen bij de illustratieve toepassing van de probleemcheck in deel II van deze notitie.

¹² Wij hebben hierbij niet de illusie uitputtend te zijn. Wel hebben wij ernaar gestreefd de belangrijkste doelstelling in het figuur op te nemen.

6 Probleemcheck

In deel I worden een aantal elementen benoemd waaraan een goede probleemanalyse dient te voldoen en waarop de probleemanalyse kan worden gecheckt. In hoeverre zien wij deze elementen terug in de probleemanalyse zoals deze zojuist uit de beleidsdocumenten is gedestilleerd? In figuur 5.2 worden acht beleidsdoelstellingen van de Schaalsprong genoemd: de internationale concurrentiepositie van de Randstad, de kwantitatieve woningbehoefte in de Noordvleugel, het behoud van landschappen en versterking van de blauw-groene structuur, de kwalitatieve woningbehoefte in de Noordvleugel, differentiatie van het woningaanbod in Almere, de woon-werkbalans en externe bereikbaarheid, de diversiteit van de bevolkingssamenstelling van Almere en het voorzieningenniveau van Almere. Per beleidsdoelstelling zullen wij de probleemanalyse toetsen aan de hand van de genoemde elementen in deel I.

6.1 Woningbehoefte en behoud landschappen

1. *Toetsing verwachte ontwikkeling zonder ingreep aan de beleidsdoelstellingen*
In de beleidsdiscussie wordt uitgegaan van een bepaalde woningbehoefte in de Noordvleugel, die dient te worden opgevangen met woningbouw. Deze woningbehoefte is voor een lange periode (tot 2040) in kaart gebracht. Daarbij wordt uitgegaan van een overwegend demografische benadering: uitgaande van bevolkingsprognoses en veronderstellingen over o.a. de huishoudensamenstelling en woonvoorkeuren wordt de ruimtebehoefte voor wonen, werken en recreatie in kaart gebracht. Hieruit komen potentiële knelpunten naar voren. Een dergelijke demografische benadering is echter geen woningmarktanalyse, waarin de verwachte vraag, het verwachte aanbod en de resulterende schaarsteverhoudingen in onderlinge samenhang worden geanalyseerd. De vraag is of dit een groot manco is?

Ten aanzien van de kwantitatieve woningbouwopgave kan worden geconstateerd dat de overheid van oudsher een regierol heeft in de ruimtelijke ordening en de woningbouw. Dit ligt ook bij de Schaalsprong Almere voor de hand omdat het gaat om een woningbouwopgave van substantiële omvang in een regio met relatief weinig ruimte (Noordvleugel). Indien de woningbouwopgave aan de markt zou worden overgelaten zou dat ten koste kunnen gaan van relatief schaarse open ruimte en waardevolle natuur. Woningbouw is op haar beurt in het recente verleden leidend geweest in de (bevolkings)-ontwikkeling van de regio's (Vermeulen en Van Ommeren, 2006). Dat heeft echter ook tot minder gelukkige keuzes geleid. Lelystad is bijvoorbeeld geen schoolvoorbeeld van een succesvolle new town en ook Almere is niet onomstreden. De gekozen benadering die uitgaat

van de verwachte demografische ontwikkeling lijkt echter verdedigbaar.¹³ Een marktanalyse zou desondanks nuttige aanvullende informatie hebben opgeleverd. Confrontatie van vraag en aanbod en de daaruit voortvloeiende prijsontwikkelingen geven aan op welke locaties de knelpunten het meest nijpend zijn. Op deze locaties zal woningbouw waarschijnlijk tevens het meest renderen.

Een marktanalyse is ook bij uitstek geschikt om de woonvoorkeuren in kaart te brengen. Ook hier is de inschatting in de beleidsstukken echter vooral gebaseerd op een demografische benadering. Bij de analyse van de kwalitatieve woonvoorkeuren is gebruik gemaakt van het Woning Behoeftte Onderzoek. Per huishoudtype is bepaald wat de vraag is naar een bepaald woonmilieu. Gegeven de ontwikkeling van huishoudsamenstelling volgt daaruit een vraag naar bepaalde woonmilieus (Brouwer et al., 2002). Hierbij is aangenomen dat de vraag naar woonmilieus, gegeven het huishoudtype, niet verandert. Dit hoeft natuurlijk niet zo te zijn. Wanneer de prijzen van bepaalde woningtypes of woonmilieus veranderen, zullen huishoudens willen uitwijken naar een ander woonmilieu of een ander woningtype. Ook hier is dan niet evident dat de sturende hand van de overheid is te prefereren boven een marktconforme oplossing.

2. *Vaststelling van een beleidsvraagstuk*

Het beleidsvraagstuk dat uit de beleidsdiscussie naar voren komt is niet óf woningbouw dient plaats te vinden; nut en noodzaak van de woningbouwopgave staan niet ter discussie. Het vraagstuk is alleen wáár deze woningen dienen te worden gerealiseerd: in Almere of elders. De consequentie voor de KBA is dat er kan worden volstaan met een kosten-effectiviteitsanalyse, waarbij verschillende locaties met elkaar worden vergeleken. Dit is ook het uitgangspunt de analyses in Ecorys-NEI (2004), Rebelgroup/Ecorys (2006) en Zwaneveld *et al.* (2009).

3. *Ontwerp van oplossingen (projecten)*

Door de keuze voor Almere blijven waardevol geachte natuur en cultuurhistorische landschappen buiten schot. Zo blijkt ook uit Kuijper *et al.* (2003). Ten aanzien van het behoud van groen/blauwe waarden steekt Almere relatief gunstig af ten opzichte van andere verstedelijkingsvarianten in de Randstad. Ook blijft ruimte voor verdere ontwikkeling van Schiphol beschikbaar. Met het oog op de beschikbare ruimte op de hoofdinfrastructuur in de Randstad is Almere ook een goede keuze. Een uitgebreide investeringsagenda – van o.a. de verbreding van de A6 tussen Almere Buiten en de Hollandse Brug – zorgt ervoor dat de ruimte op de hoofdinfrastructuur rondom Almere (met name richting Amsterdam) de komende jaren wordt vergroot. De Schaalsprong leidt daardoor niet tot overmatige belasting van de transportinfrastructuur. Er lijkt vooralsnog

¹³ Verkade (2010) maakt een uitzondering voor scenario's waarin de bevolking naar verwachting zal krimpen. In dergelijke scenario's lijken woonconsumenten moeilijker te sturen en is meer aandacht nodig voor de markt. Dit lijkt echter bij de Schaalsprong Almere niet aan de orde. In alle scenario's neemt de bevolking van de Noordvleugel naar verwachting toe.

voldoende ruimte om de extra vervoersvraag op te vangen.

Naast deze voordelen van Almere, wijst de probleemanalyse op een aantal punten naar mogelijke alternatieve locaties. In termen van de baten die op de woningmarkt kunnen worden gerealiseerd lijkt Almere in ieder geval niet de meest rendabele optie (Ecorys-NEI, 2004). Alternatieve locaties voor Almere dienen daarom te worden onderzocht. Voor een aantal locaties is dat in bovenstaande studie van Ecorys gedaan. De studie kende echter een aantal onvolkomenheden en biedt daarom geen uitsluitel. Een aantal andere alternatieven, zoals de noordelijke IJ-oever van Amsterdam en Zaanstad, lijken niet of nauwelijks te zijn onderzocht.¹⁴

Hoewel bundeling en concentratie voordelen kan hebben (De Groot, 2010), zijn hieraan ook enkele nadelen verbonden. Ten eerste gaat bundeling ten koste van de keuzemogelijkheden voor de woonconsument: er valt minder te kiezen. Dit leidt in beginsel tot een welvaartsnadeel ten opzichte van de situatie waarin de woningbouw wordt gespreid over meerdere locaties, zie ook de bespreking in Verrips et al. (2004). In samenhang daarmee kent bundeling van de woningbouw hogere afzetrisico's dan een meer gespreide variant: er wordt immers op één paard gewed. Er zal dus goed moeten worden onderzocht waarom bundeling en concentratie van de woningbouwopgave meerwaarde heeft ten opzichte van een meer gespreide woningbouw.

In kwalitatieve zin is er vanuit de regio met name behoefte aan centrumstedelijke woonmilieus met een hoge dichtheid en groenstedelijke en landelijke milieus met een lage dichtheid. De oostelijk georiënteerde verstedelijkingsstrategieën van Almere lijken meer aan te sluiten bij de wens naar landelijke en groene milieus, terwijl de westelijk georiënteerde plannen zich meer richten op centrumstedelijke woonmilieus.¹⁵ De vraag is of Almere de beste locatie is om te voldoen aan de regionale vraag naar centrumstedelijke woonmilieus. In paragraaf 6.4 gaan wij hier nader op in.

4. *Toetsing van de verwachte effecten van oplossingsrichtingen aan beleidsdoelstellingen*

De Schaa sprong leidt tot een aanzienlijke uitbreiding van de woningvoorraad in Almere en de Noordvleugel. Mits de gekozen invulling overeenstemt met de ontwikkeling van de woonvoorkeuren, kan daarmee een deel van het voorziene woningtekort in de Noordvleugel worden opgevangen. Hiermee kan naar verwachting ook worden voldaan aan de wens om waardevol geachte natuur en cultuurhistorische landschappen te behouden. De voorgenomen uitbreiding van

¹⁴ Zie ook NRC 11 september 2010: "Stop de nieuwbouwwijken!".

¹⁵ Daarbij kan wel worden aangemerkt dat het planonderdeel 'Oost groot' in de oostelijk georiënteerde verstedelijkingsstrategie uitgaat van vergelijkbare dichtheden als sommige delen van de westelijk georiënteerde strategie (Pampus binnendijks klein).

de woningvoorraad heeft consequenties voor de lokale woningmarkt van Almere. Een sterke uitbreiding van het aanbod kan op korte termijn een drukkend effect hebben op het prijspeil van bestaande woningen (Zwaneveld *et al.*, 2009 en De Vries en Boelhouwer, 2004). Hiermee dient in de fasering van de woningbouwplannen rekening te worden gehouden.

6.2 Internationale concurrentiepositie Randstad en versterking economische structuur op de as Schiphol – Amsterdam – Almere

1. *Toetsing verwachte ontwikkeling zonder ingreep aan de beleidsdoelstellingen*
De Schaalsprong wordt in de Vijfde Nota en in de Nota Ruimte expliciet in verband gebracht met de internationale concurrentiepositie van de Randstad en de economische structuur van de regio. Hierbij kunnen een drietal kanttekeningen worden geplaatst. Ten eerste is niet duidelijk wat onder deze begrippen moet worden verstaan. Economische structuur is in de economische wetenschap niet eenduidig gedefinieerd en is vooral een beleidsmatig begrip (Rienstra en Visser, 2010). Beide termen lijken te refereren aan de aanbodzijde van de economie. Ten tweede wordt in de beleidsstukken niet duidelijk gemaakt in hoeverre het te verwachten woningtekort bijdraagt aan een verslechtering van de internationale concurrentiepositie of economische structuur. Noch wordt de verwachte ontwikkeling daarvan zonder de Schaalsprong expliciet in kaart gebracht. Dat is ook moeilijk omdat deze ontwikkeling mede (grotendeels?) afhankelijk is van andere factoren die de aanbodzijde van de economie van de Randstad versterken. Hierbij valt te denken aan het belastingsregime, de bereikbaarheid, het kennisniveau van werknemers of het innovatievermogen van de bedrijven in de Randstad. De ontwikkeling van de internationale concurrentiepositie is daarnaast mede afhankelijk van de concurrentiekracht van andere regio's. Ten slotte wordt niet duidelijk gemaakt waarom een marktconforme oplossing/allocation van de woningbouwopgave niet meer zou bijdragen aan deze doelstelling dan een allocatie vanuit overheidswege.
2. *Vaststelling van een beleidsvraagstuk*
Het beleidsvraagstuk is op welke wijze de woningbouwopgave zo kan worden ingericht dat deze – in combinatie met maatregelen op andere beleidsterreinen zoals bereikbaarheid, kennis en innovatie – optimaal bijdraagt aan de internationale concurrentiepositie van de Randstad ofwel de economische structuur van de as Schiphol-Amsterdam-Almere.
3. *Ontwerp van oplossingen (projecten)*
De oplossing van het beleidsvraagstuk wordt gezocht in de inbedding van Almere in het stedelijke netwerk van de Randstad, waardoor specialisatie,

functiescheiding en vergaande samenwerking mogelijk zou zijn. De vraag die daarbij kan worden gesteld is in hoeverre het concentreren van de woningbouwopgave in Almere meer bijdraagt aan de internationale concurrentiepositie en economische structuur dan alternatieve locaties. Het is bijvoorbeeld denkbaar dat clustering van de woningbouwopgave rondom de bestaande vier grote steden – en rondom Amsterdam in het bijzonder – meer oplevert dan clustering in de nieuw te ontwikkelen grote stad Almere. Dit wordt in de (probleem)analyse niet uitgezocht.

4. *Toetsing van de verwachte effecten van oplossingsrichtingen aan beleidsdoelstellingen*

Het is niet evident of en in hoeverre woningbouw in het algemeen en de Schaalsprong Almere in het bijzonder bijdraagt aan de internationale concurrentiepositie en de economische structuur van de regio. In de literatuur zijn velerlei determinanten van het concurrentievermogen van een regio geïdentificeerd. Er is echter slechts weinig bekend over de relatieve betekenis van de individuele determinanten en het ruimtelijk schaalniveau waarop deze determinanten werkzaam zijn (PBL, 2010). Er zijn in het recente verleden een aantal studies verschenen naar de concurrentiepositie van de Randstad. Volgens een studie van het PBL (2010) ligt de belangrijkste beleidsmatige uitdaging bij de kenniseconomie, met name innovatie. Dit wordt bevestigd door Manshanden et al. (2010). De OESO (2007) adviseert daarnaast de woningmarkt en arbeidsmarkt flexibeler te maken. Al deze aanbevelingen vertonen weinig samenhang met de Schaalsprong.

Een aanbeveling die dichter bij de Schaalsprong aanhaakt is de aanbeveling van de OESO om de interne bereikbaarheid binnen de Randstad te verbeteren en de coördinatie tussen de vier grote steden op economisch terrein te versterken. Ook bestaat er een uitgebreide literatuur over agglomeratie-effecten die zegt dat bundeling van wonen en/of werken in hoge dichtheden kan leiden tot een hogere productiviteit of een hoger woongenot (de Groot et al., 2010).¹⁶ De nadruk ligt hier op de woorden: kunnen optreden. Er is namelijk relatief weinig bekend over welke factoren doorslaggevend zijn voor het ontstaan van deze effecten. Het is dan ook niet duidelijk of dit soort effecten als gevolg van de Schaalsprong daadwerkelijk zullen optreden.

Ten slotte dient goed te worden gekeken naar de verdelingseffecten van de Schaalsprong. Gaat bundeling van de woningbouwopgave in Almere ten koste van ontwikkeling elders? Op welke andere locaties zou er kunnen worden gebouwd en zou dit niet meer opleveren? Stimulering van Almere gaat dan ten koste van de ontwikkeling van andere delen van de Noordvleugel. Overigens geldt dit

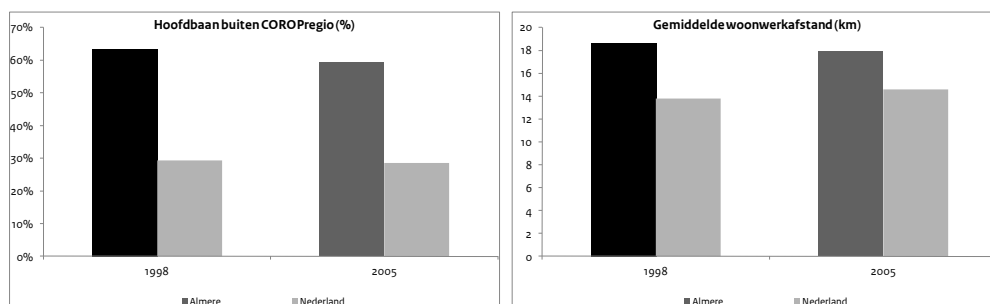
¹⁶ Agglomeratie-effecten doen zich zowel in de consumptiesfeer (woongenot) voor als in de productiesfeer (productiviteit en lonen). Agglomeratie-effecten in de consumptiesfeer komen in paragraaf 6.4 aan bod.

argument ook op een hoger ruimtelijk schaalniveau. Zoals beschreven in PBL (2010) concurreren bedrijven uit de Randstad veel meer met bedrijven uit andere Nederlandse provincies dan met buitenlandse regio's. Stimulering van de concurrentiepositie van de Randstad betekent dan een herverdeling van de concurrentiekracht en welvaart binnen Nederland.

6.3 Woon-werkbalans

1. *Toetsing verwachte ontwikkeling zonder ingreep aan de beleidsdoelstellingen*
Almere is op dit moment vooral bekend als woonstad. Uit onderstaande figuur blijkt dat een verhoudingsgewijs groot deel van de Almeerse beroepsbevolking werkzaam is in een andere stad of regio (met name Amsterdam e.o.).

Figuur 6.1 Huidige woon-werkbalans Almere



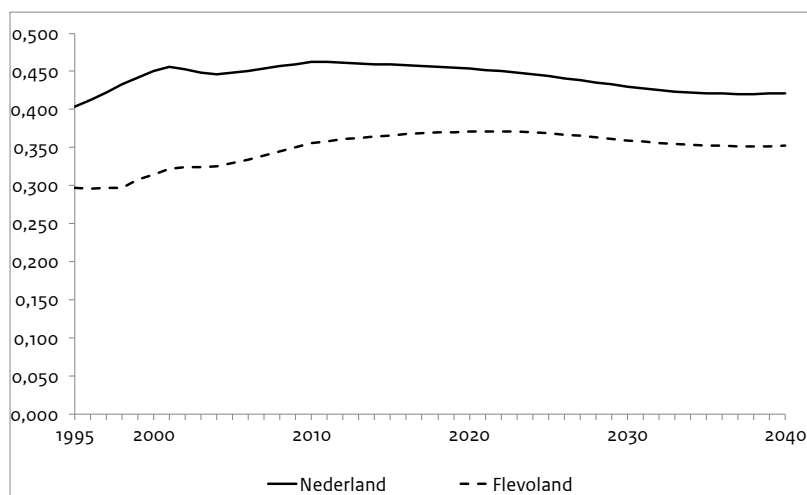
Bron: CBS Statline (2010).

De vraag is echter hoe deze balans zich in toekomst zonder overheidsingrijpen ontwikkelt. Figuur 6.1 laat zien dat er de laatste tien tot vijftien jaar al enige convergentie naar het landelijke niveau heeft plaatsgevonden. Ook Marlet en van Woerkens (2010) laten zien dat Almere over de periode 1999-2009 de hoogste werkgelegenheidsgroei heeft gekend van de vijftig grootste gemeenten in Nederland. Zwaneveld et al. (2009) laten zien dat in de door het CPB opgestelde toekomstscenario's al enige convergentie is voorzien in het aantal banen per inwoner van Flevoland naar het landelijke gemiddelde (zie figuur 6.2 voor het WLO-scenario *Transatlantic Markets*). De woon-werkbalans in Flevoland blijft echter nog wel achter bij het Nederlandse gemiddelde.

Belangrijker is echter de vraag waarom het tekort op de woon-werkbalans een probleem is. Dit is niet a priori duidelijk. Veroorzaakt deze woon-werkbalans problemen op de Almeerse arbeidsmarkt, bijvoorbeeld een tekort aan arbeidskrachten? Dat is niet evident. Wellicht is de situatie van wonen in Almere (met betrekkelijk grote woningen) en werken in Amsterdam (met betrekkelijk hoge lonen) voordelig gegeven de voorkeuren van de inwoners in Almere? Op dat moment ligt het probleem hoofdzakelijk bij de dagelijkse file tussen

Amsterdam en Almere (de resulterende reistijdverliezen en wellicht het milieuaspect). Dat vraagt om een andere oplossing.

Figuur 6.2 Verwachte woon-werkbalans Flevoland (aantal banen per inwoner)



Bron: Zwaneveld *et al.* (2009).

2. Vaststelling van een beleidsvraagstuk

Het beleidsvraagstuk is op welke manier de verstedelijkingsopgave van de regio kan worden ingericht zodat de woon-werkbalans tussen Amsterdam en Almere meer in evenwicht wordt gebracht. Zoals onder punt 1 is betoogd kunnen wel een aantal kanttekeningen bij deze doelstelling worden geplaatst.

3. Ontwerp van oplossingen (projecten)

De realisatie van 60.000 extra woningen in Almere zonder meer zal de woon-werkbalans in eerste instantie schever maken. Daarom wordt ernaar gestreefd om binnen de Schaalsprong ook 100.000 extra arbeidsplaatsen in Almere te realiseren. Vraag is of een alternatieve oplossing – zoals het realiseren van meer woningen nabij de werklocaties of gespreid over de Randstad – niet meer voor de hand ligt. Ook de westelijke oriëntatie van de Schaalsprong is in dit opzicht een minder voor de hand liggende keuze. Deze oriëntatie – gekoppeld aan een goede bereikbaarheid van Amsterdam – lijkt woon-werkpendel naar Amsterdam op het eerste gezicht juist in de hand te werken.

4. Toetsing van de verwachte effecten van oplossingsrichtingen aan beleidsdoelstellingen

Wat is het effect van de Schaalsprong op de woon-werkbalans van Almere? De realisatie van 100.000 arbeidsplaatsen in Almere kan inderdaad een positief effect hebben op de woon-werkbalans in Almere. Het is echter niet evident dat deze groei gerealiseerd kan worden. Zo concluderen Zwaneveld *et al.* (2009) dat een toename van 50.000 arbeidsplaatsen realistischer is. De mogelijkheid voor de overheid om dergelijke ontwikkelingen te sturen lijkt daarnaast beperkt. Het is

niet a priori duidelijk of de nieuwe arbeidsplaatsen daadwerkelijk worden bezet door inwoners van Almere. Mogelijk trekken deze arbeidsplaatsen forenzen uit de omliggende regio aan. De effecten van de Schaalsprong voor de omliggende regio's dienen dan ook goed in kaart te worden gebracht. Uitbreiding van Almere kan ten koste gaan van krimp elders - er vindt dan een herverdeling van de welvaart plaats. Het is de vraag of het saldo van deze effecten positief uitvalt. Ten slotte wordt de Schaalsprong geflankeerd door aanzienlijke investeringen in de infrastructuur op de corridor Amsterdam - Almere. Deze investeringen faciliteren het woon-werkverkeer op deze corridor en zouden wel eens een averechts effect kunnen hebben op de woon-werkbalans.

6.4 Differentiatie woonmilieus en bevolkingssamenstelling

1. *Toetsing verwachte ontwikkeling zonder ingreep aan de beleidsdoelstellingen*
Almere is een relatief jonge stad met een relatief jonge bevolking (Almere, 2003). De bevolking van Almere kent relatief veel gezinnen met jonge kinderen. In aansluiting daarop telt de woningvoorraad relatief veel eengezinswoningen en relatief weinig meergezinswoningen in de koopsector (Zwaneveld et al., 2009). Deze bevolkingssamenstelling zou kunnen veranderen, hetgeen een vraag naar andere woningtypes kan genereren. Bijvoorbeeld doordat de huidige generatie kinderen uit huis gaan en hun ouders kleiner gaan wonen. Als deze groepen in Almere willen blijven, ontstaat hierdoor wellicht een grotere vraag naar appartementen in Almere. Het woningaanbod in Almere zou zich hierop moeten aanpassen. De overheid kan dit via de invulling van de Schaalsprong sturen. Het is echter de vraag in hoeverre dit nodig is: naarmate de vraag naar bepaalde woningtypes verandert, wordt het ontwikkelen hiervan ook rendabeler. De markt zou hierop – ook zonder overheidsingrijpen – kunnen anticiperen.

Daarnaast heeft Almere de ambitie om de bevolkingssamenstelling minder eenzijdig te maken. De vraag is of de Almeerse bevolking de stempel 'eenzijdig' wel verdient. De huidige bevolkingssamenstelling van Almere wijkt bijvoorbeeld niet beduidend af van het Nederlandse gemiddelde. De samenstelling verschilt wel ten opzichte van bijvoorbeeld Amsterdam. Het referentiekader is daarom van wezenlijk belang. Ook is niet evident wat het probleem is van een eenzijdige bevolkingssamenstelling, wat de achterliggende oorzaak ervan is en hoe de situatie zich in de toekomst zonder overheidsingrijpen ontwikkelt. Wellicht kan een 'overschot' van een bepaalde bevolkingsgroep (bijvoorbeeld pubers) leiden tot problemen in de sfeer van veiligheid en leefbaarheid in de buurt, zoals hangjongeren en overlast (Marlet en van Woerkens, 2007). De vraag is of dit soort problemen niet beter te bestrijden zijn met meer gerichte ingrepen.

Ten slotte kan de aanwezigheid van bepaalde bevolkingsgroepen ook bepaalde voordelen hebben. Zo kunnen hoger opgeleiden bijdragen aan een hogere productiviteit en een hoger woongenot in een stad (Glaeser et al., 1992). Zij geven namelijk gemiddeld meer geld uit in restaurants en andere uitgaansgelegenheden, waardoor een groter draagvlak ontstaat voor voorzieningen, en zijn zij eerder geneigd een eigen bedrijf te beginnen wat de lokale economie kan stimuleren (Marlet, 2009). Hoogopgeleiden zijn juist de groep waar Almere een tekort aan zegt te hebben en met de westelijk georiënteerde Schaalsprongvariant wenst aan te trekken.

2. *Vaststelling van een beleidsvraagstuk*

Het beleidsvraagstuk is hoe de verstedelijkingsopgave zo is in te richten dat een gevarieerder woningaanbod in Almere tot stand komt dat anticipeert op de verwachte ontwikkeling van de bevolkingssamenstelling én aantrekkelijk is voor de bevolkingsgroepen die de stad Almere vanuit de sociale duurzaamheidsagenda wil aantrekken.

3. *Ontwerp van oplossingen (projecten)*

Alle onderzochte oplossingsrichtingen kennen een relatief groot aandeel meergezinswoningen, waardoor variatie in het totale woningaanbod in Almere toeneemt. De westelijk georiënteerde verstedelijkingsvariant komt het meeste tegemoet aan het streven naar meer diversiteit (Zwaneveld *et al.*, 2009). Het kwalitatief hoogwaardige stedelijke milieu dat in deze variant wordt gerealiseerd is gericht op de hoog opgeleide stedeling.

4. *Toetsing van de verwachte effecten van oplossingsrichtingen aan beleidsdoelstellingen*

De plannen van de Schaalsprong lijken ten aanzien van de eerste beleidsdoelstelling effect te sorteren. Anticiperend op de verwachte bevolkingsontwikkeling wordt het aanbod meergezinswoningen in de plannen aanzienlijk vergroot. Een vraag is wel of de huidige invulling van het voorkeursalternatief aansluit bij de woonvoorkeuren van deze bewoners. Volgens de redeneerlijn zijn dit huidige bewoners van Almere die in de toekomst behoefte hebben aan een ander type woning. De plannen voorzien echter ook in een ander type woonmilieu. In plaats van het huidige, ruim opgezette en groene, woonmilieu van Almere, voorzien de nieuwe plannen in hoogstedelijke woonmilieus. Dit brengt dan ook enige afzetrisico's met zich mee.

Ook de effecten voor de huidige bewoners van Almere die niet voornemens zijn te verhuizen dienen in kaart te worden gebracht. Deze huidige bewoners hebben in het verleden gekozen voor het ruim opgezette, suburbane en groene karakter van Almere. Het karakter van de stad zou kunnen veranderen door de Schaalsprong. De aanzienlijke uitbreiding van de stad kan ook andere problemen in het leven

roepen, bijvoorbeeld grootstedelijke problemen zoals achterstandsbuurten. Welke voor- en nadelen kennen de plannen voor de huidige bewoners?

Ten aanzien van de tweede beleidsdoelstelling – een grotere diversiteit in de bevolkingssamenstelling – is de effectiviteit a priori moeilijker vast te stellen (Zwaneveld et al., 2009, paragraaf 4.3.2). De gekozen invulling van de Schaalsprong – met een sterke oriëntatie op Amsterdam en een nadruk op een centrumstedelijk woonmilieu met hoge dichtheden – is afgestemd op de bevolkingsgroep die Almere wenst aan te trekken: hoogopgeleiden. Juist dit segment van de woningmarkt kent echter veel concurrentie in omliggende gebieden (Amsterdam en IJburg), hetgeen de nodige afzetrisico's meebrengt (Zwaneveld et al., 2009). In hoeverre wil de hoogopgeleide stedeling met een voorkeur voor een centrumstedelijk woonmilieu in Almere wonen? Met andere woorden: in hoeverre kun je als overheid deze woonconsumenten 'sturen' in de richting van Almere door het creëren van een bepaald soort woonmilieu?

Zelfs als het lukt de hoogopgeleiden aan te trekken, is het niet vanzelfsprekend dat de positieve effecten die verondersteld worden daarvan uit te gaan, ook daadwerkelijk optreden. Ook is het gezien de sterke oriëntatie van de huidige plannen op Amsterdam niet evident dat de effecten in Almere zullen optreden: als deze nieuwe bewoners werken en recreëren in *Amsterdam*, gaan daarvan niet noodzakelijkerwijs positieve effecten uit voor *Almere*.

6.5 Differentiatie voorzieningenniveau

1. *Toetsing verwachte ontwikkeling zonder ingreep aan de beleidsdoelstellingen*
Naast verdere differentiatie van de bevolkingssamenstelling bevat de sociale duurzaamheidsagenda van Almere ook het verder ontwikkelen en uitbreiden van het voorzieningenniveau. De twee doelstellingen vertonen een sterke wisselwerking: een meer gediversifieerde bevolkingssamenstelling creëert draagvlak voor een groter en breder aanbod van voorzieningen. Omgekeerd geldt een breder aanbod van (culturele) voorzieningen als een belangrijke aantrekkingskracht voor hoger opgeleiden (Marlet, 2009).

Volgens CEBEON (2003) kent Almere in verhouding tot een zestal referentiesteden een tekort aan voorzieningen op het gebied van onderwijs (speciaal, beroepsopleidend en hoger onderwijs), gezondheidszorg, voorzieningen voor ouderen, maatschappelijke opvang en culturele voorzieningen zoals bibliotheken, theaters, bioscopen en musea. Het relatieve tekort in Almere op het gebied van theaters, poppodia en musea wordt bevestigd in een uitgave van Atlas voor Gemeenten (Marlet en van Woerkens, 2010). In beide studies wordt het voorzieningenaanbod in Almere vergeleken met het

aanbod in andere steden. De vraag is of dit wel zo'n goede benadering is om het tekort in Almere in beeld te brengen. Interessanter is wellicht de vraag of het huidige aanbod door de inwoners van Almere als ontoereikend wordt ervaren. Almere heeft ten opzichte van andere steden een eigen unieke identiteit, die wordt gekenmerkt door de aanwezigheid van veel stedelijk groen en open ruimte van allerlei typen. Dit zijn ook voorzieningen. Daarnaast is het diverse en hoogwaardige aanbod van voorzieningen in Utrecht en Amsterdam goed te bereiken vanuit Almere. Wellicht is de huidige constellatie van voorzieningen wel voldoende gegeven de voorkeuren van de bewoners van Almere.

De bovenstaande redenering gaat met name op voor culturele voorzieningen. Voor voorzieningen in de sfeer van gezondheidszorg en voorzieningen voor ouderen lijkt het minder aantrekkelijk om deze op afstand te houden. Deze voorzieningen zijn echter gedeeltelijk bevolkingsvolgend. Zodra er vanuit de bevolkingsgroei en bevolkingsamenstelling vraag ontstaat naar dit type voorzieningen zal ook het aanbod zich waarschijnlijk aanpassen. Met de toename van de bevolking van Almere – en de bijbehorende stijging van de lokale belastinggrondslag – stijgt bovendien de financiële armslag voor de gemeente om deze voorzieningen te realiseren.

Ten slotte komt hier wederom de vraag naar voren in hoeverre overheidsingrijpen noodzakelijk en overheidssturing mogelijk is. Dit geldt met name voor private voorzieningen zoals horeca. De overheid kan niet garanderen dat deze voorzieningen er komen. Zij kan wel faciliterend optreden door de plannen zo in te richten dat er ruimte is voor het gewenste type voorziening.

2. *Vaststelling van een beleidsvraagstuk*

Het beleidsvraagstuk is om de Schaalsprong zodanig vorm te geven dat er voldoende ruimte is voor voorzieningen en de voorwaarden te scheppen voor het daadwerkelijk realiseren van deze voorzieningen.

3. *Ontwerp van oplossingen (projecten)*

In alle verstedelijkingsvarianten die in Zwaneveld et al. (2009) zijn onderzocht is ruimte gereserveerd voor het realiseren van met name niet-commerciële voorzieningen. De meeste ruimte voor voorzieningen wordt gereserveerd in de oostelijk georiënteerde verstedelijkingsvariant (zo'n 45% meer in m² dan in de westelijk georiënteerde verstedelijkingsstrategie). De westelijke verstedelijkingsstrategie kent wel een groter accent op het aantrekken van bepaalde bevolkingsgroepen (hoogopgeleiden, studenten) die in de literatuur als belangrijke dragers van de stedelijke cultuur worden gezien.

Voor de MKBA-praktijk is verder nog relevant welke voorzieningen een integraal onderdeel uitmaken van het project. Volgens de OEI-leidraad is een project 'de kleinst mogelijke verzameling van onderling samenhangende investeringen die

naar verwachting technisch uitvoerbaar en economisch haalbaar is'. Bepaalde typen voorzieningen zullen ook los van de Schaalsprong technisch en economisch realiseerbaar zijn. Hiermee dient bij de formulering van de projectalternatieven rekening te worden gehouden.

4. *Toetsing van de verwachte effecten van oplossingsrichtingen aan beleidsdoelstellingen*

In de voorgestelde uitbreidingsplannen voor Almere wordt ruimte gereserveerd voor de realisatie voor voorzieningen. Of het uiteindelijk lukt om deze voorzieningen te realiseren is een tweede vraag. De argumentatielijnen die in de beleidsstukken (bijvoorbeeld Almere 2030: De sociale agenda) terug is te vinden is enigszins contra-intuïtief. Enerzijds dienen hoogopgeleiden te worden aangetrokken om een groter aanbod van voorzieningen in Almere te kunnen realiseren. Anderzijds is een westelijke oriëntatie met een goede bereikbaarheid van het centrum (en de centrumvoorzieningen) van Amsterdam noodzakelijk om deze hoger opgeleiden aan te trekken (zie bijvoorbeeld Zwaneveld et al., 2009: p.101). Dit werpt de vraag op of de oriëntatie en goede bereikbaarheid van Amsterdam (en daardoor de concurrentie van Amsterdamse voorzieningen) de realisatie van een uitgebreid voorzieningenaanbod in Almere niet in de weg staat? Deze doelstelling lijkt dan ook met de nodige onzekerheid te zijn omkleed.

6.6 **Beleidsdoelstellingen in samenhang**

De voorgaande paragrafen bespreken de probleemanalyse ten aanzien van de *individuele* beleidsopgaven die in relatie tot de Schaalsprong zijn genoemd. Er lijken nog een aantal vragen open te staan. Ten aanzien van deze individuele beleidopgaven is de keuze voor de ene of de andere ingreep dus nog niet duidelijk. Is de conclusie anders als het totale beeld in ogenschouw wordt genomen? Uit het voorgaande blijkt duidelijk dat de Schaalsprong in verband wordt gebracht met een grote waaier aan beleidsdoelstellingen. Is de Schaalsprong de juiste remedie voor deze totale set van gesignaleerde beleidsdoelen? Deze paragraaf analyseert de onderlinge relatie tussen de beleidsdoelen.

Ten eerste speelt de vraag of er een duidelijke mate van samenhang tussen de beleidsdoelstellingen is. Sommige beleidsdoelen zijn zeer goed aan elkaar te relateren; zo is het opvangen van de woningbehoefte goed te combineren met het aanbrenge van een grotere variëteit aan woonvormen. Andere beleidsdoelen vertonen echter a priori weinig concrete samenhang of lijken elkaar zelfs in de weg te zitten. Zo kan extra woningbouw in combinatie met een verbeterde bereikbaarheid van Amsterdam met het openbaar vervoer leiden tot een schevere (en niet minder scheve) woon-werkbalans.

Ten tweede kan het voorkomen dat de gezamenlijke aanpak van de beleidsdoelstellingen meerwaarde heeft. Aanpak van beleidsdoelstelling X resulteert dan in een effectievere aanpak van doelstelling Y. Dit worden synergie-effecten genoemd. Voor sommige beleidsdoelstellingen biedt gezamenlijke aanpak inderdaad mogelijk een meerwaarde. Zo zal woningbouw en bevolkingsgroei leiden tot een groter aanbod aan voorzieningen. Echter, sommige aspecten van de Schaalsprong staan synergie juist in de weg. Zo kan de sterke oriëntatie op Amsterdam juist ten koste gaan van het realiseren van een grotere variëteit aan voorzieningen in Almere.

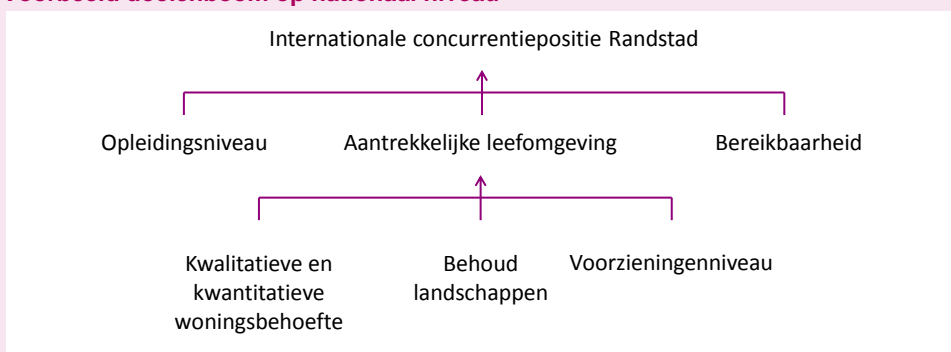
Een consistente en eenduidige afstemming tussen de beleidsdoelen heeft dus meerwaarde. Zoals we in paragraaf 5 zagen wordt in de beleidsstukken geen scherp onderscheid gemaakt tussen hoofd- en nevendoele. Dit bemoeilijkt de taak van de MKBA-opsteller: het is makkelijker om verschillende ingrepen te vergelijken als duidelijk is welke beleidsdoelen het belangrijkste zijn. Zo'n hiërarchische relatie kan worden aangebracht en weergegeven door middel van een doelenboom of een Log Frame analyse. In onderstaand tekstkader worden verschillende doelenbomen voor de Schaalsprong Almere uitgewerkt. Voor meer informatie over deze Log Frame analyse wordt verwezen naar de Werkwijzer IGO. De Algemene Rekenkamer (2000) geeft aanwijzingen hoe een doelenboom kan worden vorm gegeven.

Een bijkomstig probleem bij deze casus is dat de beleidsdoelen op verschillende overheidsniveaus zijn geformuleerd. Dat bemoeilijkt de coördinatie en de onderlinge consistentie van beleidsdoelen. Zolang de beleidsdoelen op hetzelfde overheidsniveau worden geformuleerd, zijn er weinig coördinatieproblemen. Er is dan slechts één probleemeigenaar (bijvoorbeeld de gemeente), die kan besluiten welk probleem of welke ingreep voorrang krijgt. De Schaalsprong is echter in verband gebracht met beleidsdoelstellingen op verschillende niveaus: nationaal, regionaal en lokaal. De Schaalsprong is met verloop van tijd in de beleidsdocumenten steeds meer in het teken van lokale beleidsdoelen te staan. Dat is logisch. De plannen die oorspronkelijk op Rijksniveau zijn bevestigd, worden vervolgens door de lokale overheid ter plaatse concreet uitgewerkt. Het ligt voor de hand dat de lokale overheid in deze uitwerking aansluit bij lokale problemen en beleidsdoelstellingen. Het is echter wel essentieel dat de beleidsdoelstellingen op verschillende niveaus bij elkaar aansluiten en dat wanneer de beleidsdoelstellingen conflicteren er één probleemeigenaar is die aangeeft welk probleem of beleidsdoel prioriteit heeft.

Doelenboom Schaalsprong Almere

In dit tekstkader werken wij ter illustratie een doelenboom uit voor de Schaalsprong Almere. De eerste doelenboom neemt het nationale niveau als uitgangspunt. De Schaalsprong wordt hierbij in het teken gesteld van de internationale concurrentiepositie van de Randstad. Vanuit dit hoofddoel worden nevendoelen geformuleerd in de sfeer van bereikbaarheid en leefomgeving.

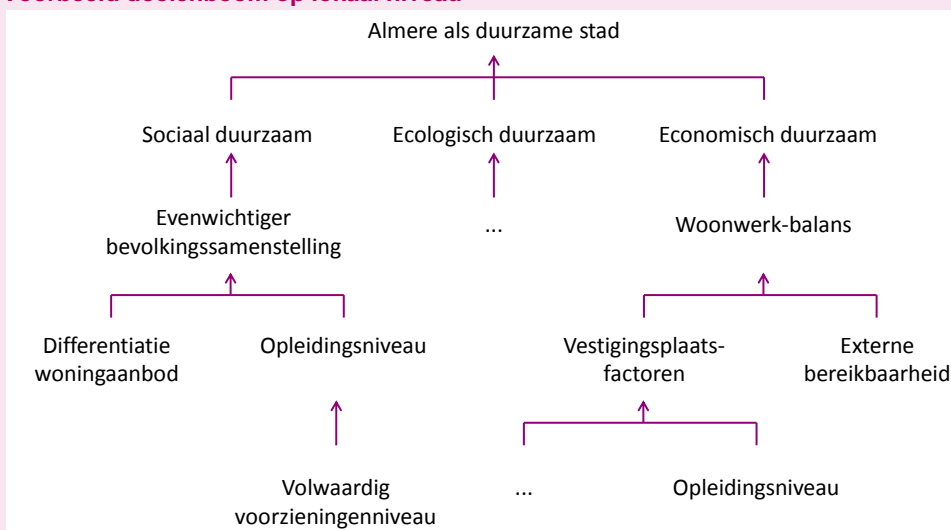
Voorbeeld doelenboom op nationaal niveau



In de tweede doelenboom wordt de Schaalsprong vanuit lokaal perspectief gezien. De Schaalsprong wordt langs drie dimensies van duurzaamheid geconcretiseerd: sociale, ecologische en economische duurzaamheid. Ten dienste van deze verschillende vormen van duurzaamheid worden subdoelen geformuleerd.

Duidelijk is dat beide doelenbomen een aantal elementen gemeenschappelijk hebben. In beide bomen komen de begrippen opleidingsniveau, bereikbaarheid en voorzieningen terug. Er zijn echter ook de nodige verschillen tussen beide doelenbomen. Zo is de prioriteitstelling tussen de verschillende doelstellingen anders en wordt er vanuit een andere perspectief naar dezelfde begrippen gekeken. Bereikbaarheid wordt in de eerste doelenboom gezien als manier om het vestigingsklimaat in de Randstad op peil te houden of te versterken. In de tweede doelenboom staat bereikbaarheid vooral in het teken van de scheve woon-werkbalans van Almere. Ten behoeve van de MKBA is het van belang dat alle beleidsdoelen van het project in één consistente doelenboom worden geplaatst.

Voorbeeld doelenboom op lokaal niveau



7 Conclusie

De bespreking van de beleidsliteratuur over de Schaalsprong in paragraaf 2 maakt duidelijk dat de Schaalsprong met recht een complex project genoemd kan worden. De beleidsvoorbereiding van de Schaalsprong heeft meerdere jaren in beslag genomen. Het project is gedurende deze periode aan verandering onderhevig geweest. Ook zijn er steeds andere beleidsdoelen aan de Schaalsprong gekoppeld en hebben steeds andere actoren en overheidslagen zich met het project beziggehouden. Het is dan ook wellicht niet verwonderlijk dat de probleemanalyse achter het project aan scherpte heeft ingeboet. Uit het overzicht blijkt dat de Schaalsprong Almere in de beleidsdocumenten als oplossing wordt gezien voor een vrij brede en wellicht zelfs diffuse waaier van beleidsdoelstellingen.

Uit paragraaf 6 komt naar voren dat de probleemanalyse op vele punten vragen oproept. Onze bevindingen zijn samengevat in tabel 7.1, de probleemcheck. Hierbij is aangegeven in hoeverre invulling is gegeven aan de verschillende elementen van een probleemanalyse zoals besproken in deel I. Per element zijn een aantal subvragen geformuleerd zodat nader kan worden bepaald op welke punten de probleemanalyse duidelijk is, vragen opwerpt ofwel aanvulling behoeft. Deze subvragen zijn niet uitputtend.

De probleemanalyse is het duidelijkst ten aanzien van de regionale woningbehoefte. De probleemanalyse toont aan dat er vanuit de demografische ontwikkeling in de komende decennia druk zal ontstaan op de woningmarkt in de Noordvleugel. Ongeleide gebiedsontwikkeling kan daarbij leiden tot aantasting van waardevol geachte natuur- en cultuurhistorische landschappen. Ten aanzien van de probleemanalyse van de overige beleidsdoelstellingen en de doelstellingen in samenhang bestaan nog een groot aantal vragen. Een aantal punten komt daarbij steeds terug.

Tabel 7.1 Probleemcheck Schaalsprong Almere

	Woning- behoefte	Internationale concurrentie- positie	Woonwerk balans	Differentiatie woonaanbod en bevolkings- samenstelling	Voorzieningen
<i>Element I:</i>					
Wat is ontwikkeling zonder overheidsingrijpen?					
Is er sprake van een knelpunt?					
Is overheidsingrijpen nodig?					
<i>Element II:</i>					
Is het beleidsvraagstuk duidelijk?					
<i>Element III:</i>					
Sluit het project aan bij het knelpunt?					
Zijn er alternatieven beschouwd?					
<i>Element IV:</i>					
Is de oplossing effectief?					
Zijn de effecten in kaart gebracht?					
Is er aandacht voor verdelingseffecten					
Is er aandacht voor risico's?					
<i>Element V:</i>					
Is er samenhang tussen verschillende doelstellingen?					
Zijn alle doelstellingen consistent?					
Is er mogelijke synergie?					
Noot: Groen betekent dat de probleemanalyse ten aanzien van dit punt duidelijk is. Geel betekent dat er enkele onduidelijkheden bestaan. Rood betekent dat er fundamentele vragen open staan.					

Ten eerste besteedt de probleemanalyse relatief weinig aandacht aan de reactie van de markt. Zo wordt bijvoorbeeld de reactie van de lokale woningmarkt op de demografische druk in termen van aanbod, prijzen en (uitwijk-)gedrag van woonconsumenten niet in beeld gebracht. Deze omissie is overigens goed te verklaren: een kwantitatieve inschatting van de verwachte marktontwikkeling is vaak lastig te maken. Het blijft echter een belangrijk ingrediënt van een goede probleemanalyse. Alleen met een dergelijke analyse ontstaat het noodzakelijke inzicht in de omvang, locatie en timing van het knelpunt. Van sommige beleidsdoelstellingen is het onderliggende knelpunt niet duidelijk gemaakt. Is de scheve woon-werkbalans in Almere wel een probleem of is het een resultante van de woonvoorkeuren van de inwoners van Almere? Is de bevolking van Almere eenzijdig

en waarom wordt dit als knelpunt gezien? Beantwoording van deze vragen maakt het makkelijker om de legitimiteit van overheidsingrijpen aan te tonen. Als de patiënt naar verwachting op eigen kracht kan herstellen of wanneer de patiënt nu en in de toekomst geen klachten ondervindt van zijn symptomen, hoeft de arts immers niet in te grijpen.

Ten tweede zijn alternatieven voor de Schaalsprong onvoldoende beschouwd. Dit is wellicht het grootste manco in de huidige probleemanalyse. Bij veel van de gesignaleerde beleidsdoelstellingen van de Schaalsprong kan de vraag worden gesteld of de Schaalsprong Almere de optimale manier is om aan de beleidsdoelstellingen te voldoen. Zo kan gebundelde woningbouw nabij een stad mogelijk een bijdrage leveren aan de aantrekkelijkheid van de Randstad als internationale vestigingsplaats. Bundeling van woningbouw nabij Amsterdam zou hier echter a priori meer aan lijken te kunnen bijdragen dan bundeling nabij Almere. Investeren in de kenniseconomie heeft wellicht een nog groter effect.

Ten slotte kan de probleemanalyse op een groot aantal punten nog worden aangevuld en aangescherpt. Zo hebben wij op verschillende plekken in paragraaf 3 gewezen op mogelijke verdelingseffecten tussen regio's. Investeren in de concurrentiepositie van de Randstad kan bijvoorbeeld ten koste gaan van andere regio's in Nederland, waarmee bedrijven uit de Randstad concurreren. Ook brengt een scherpe probleemanalyse bepaalde risico's duidelijk naar voren. Dit levert belangrijke additionele beleidsinformatie op. Zo zou de Schaalsprong een averechts effect kunnen hebben op de woon-werkbalans in Almere omdat het a priori niet duidelijk is of de benodigde extra arbeidsplaatsen kunnen worden gerealiseerd. Ook hebben de plannen in Almere Pampus lokaal enige concurrentie, bijvoorbeeld in IJburg, zodat deze worden omgeven door de nodige afzetrisico's. Dit heeft wederom een weerslag op het vermogen om de bevolkingssamenstelling en het voorzieningenaanbod in de gewenste richting te beïnvloeden. Vroegtijdige erkenning van dergelijke projectgerelateerde risico's biedt de mogelijkheid om daar bij het ontwerp van de oplossingsrichting rekening mee te houden door bijvoorbeeld extra flexibiliteit en bijstuurmogelijkheden in te bouwen (Visser en Wortelboer- van Donselaar, 2010).

Een belangrijke kanttekening bij dit rapport is dat de wetenschappelijke economische kennis omtrent verstedelijkingsprocessen nog vrij beperkt is. Het is daarom relatief eenvoudig om blinde vlekken en onzekerheden in de probleemanalyse aan te wijzen. Moeilijker is het om de analyse aan te vullen. Daarvoor is op een aantal terreinen aanvullend onderzoek nodig. Als vervolg van de KEA Verstedelijkingsopties Almere (Zwaneveld et al., 2009) onderzoeken Renes en Romijn (2012) een aantal kennislacunes van verstedelijkingsprocessen om deze zo mogelijk in te vullen. Zo wordt er onderzoek gedaan naar de rol van voorzieningen en agglomeratie-effecten. Daarnaast worden er stappen ondernomen om kennis uit aanpalende vakgebieden, zoals de stedenbouwkunde, planologie of stedelijke geografie, te betrekken in de

MKBA-praktijk. Met dit onderzoek hopen CPB en PBL de kennis en kijk op verstedelijkingsprocessen te verrijken.

Conclusie

De toepassing van de probleemcheck op de Schaalsprong Almere toont aan dat de probleemanalyse die aan het project ten grondslag ligt nog veel vragen behoeft. Het is daarbij niet onze intentie om het project Schaalsprong ter discussie te stellen. Veel meer maakt de exercitie duidelijk dat alvorens een vertaalslag van het beleidsdiscours naar een MKBA kan worden gemaakt deze probleemanalyse aanvulling nodig heeft, maar vooral ook afbakening. Wanneer dit niet gebeurt, is het moeilijk voor MKBA-opstellers om de juiste uitgangspunten voor de MKBA te vinden of herkennen betrokkenen zich niet in het uiteindelijke beeld van het dat uit de MKBA naar voren komt. De probleemcheck - met al de vragen die daarin worden opgeworpen - geeft een aanknopingspunt voor de discussie tussen gebruikers en uitvoerders van de MKBA over de vraagstelling, opzet en insteek van de MKBA. Dit versterkt de aansluiting van de MKBA op de beleidsvragen en de beleidsdiscussie. Het instrument MKBA wint hiermee aan effectiviteit, draagvlak en relevantie.

Literatuur

Algemene Rekenkamer, 2009, Handreiking verantwoord en over beleid.

Brouwer, J., L. Mattemaker en H. Heida, 2002, *Ruimte vraag wonen, werken en voorzieningen herberekend; verkenning 2000-2030 voor deel 3 van de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening*, ABF Research, Delft.

CEBEON, 2003, Het niveau van voorzieningen in Almere.

CPB en PBL, 2010, Evaluatie beoordelingen Nota Ruimteprojecten, ICRE versie, CPB en PBL notitie 20 september 2010.

DHV en Iv-Infra, 2012, Maatschappelijke Kosten Batenanalyse Zeetoeegang IJmond, Documentnummer: WPMKBA-20120216-SRI-02, 16 februari 2012.

ECORYS-NEI, 2004, *KKBA Verstedelijkingsalternatieven Randstad, Rotterdam*: ECORYS-NEI.

ECORYS, 2010, *Werkwijzer kosten-batenanalyse van integrale gebiedsontwikkelingen; versie ICRE*, Rotterdam.

ECORYS en Witteveen+Bos, 2008, *KKBA Zuidplaspolder*, juli 2008, ECORYS Nederland BV.

Eijgenraam, C.J.J., C.C. Koopmans, Tang, P.J.G., Verster, A.C.P., 2000, *Evaluatie van infrastructuurprojecten; leidraad voor Kosten-batenanalyse, Deel I: Hoofdrapport Onderzoeksprogramma Economische Effecten Infrastructuur*, Den Haag.

Glaeser, E., H. Kallal, J. Scheinkman and A. Shleifer, 1992, Growth in Cities, *The Journal of Political Economy*, vol. 100, nr. 6, pp. 1126-1152.

Grevers, W. en P. Zwaneveld, 2011, *Een kosteneffectiviteitsanalyse naar de toekomstige inrichting van de Afsluitdijk*, Den Haag: De Swart uitgeverij, ISBN 978-90-5833-510-4.

Groot, H. de, G. Marlet, C. Teulings en W. Vermeulen, 2010, *Stad en Land*, Den Haag: De Swart uitgeverij, ISBN 978-90-5833-478-7.

Kuiper, R., R. de Niet, A.C.M. de Nijs, 2003, Quick Scan, Groen/blauwe effecten woningbouwlocaties Deltametropool, RIVM rapport 550016002/2003.

Manshanden, W.J.J., W. Jonkhoff, Th. van Bree, E. Rietveld, O. Koops, B. Boonstra en F. Branders, 2010, De Top 20 van Europese stedelijke regio's; Randstad Holland in internationaal perspectief, TNO-rapport TNO-034-DTM-2010-01257-76133.

Marlet, G., 2009, *De aantrekkelijke stad; Moderne locatietheorieën en de aantrekkingskracht van Nederlandse steden*, Nijmegen: VOC Uitgevers.

Marlet, G. en C. van Woerkens, 2007, *Op Weg naar Early Warning; Omvang, oorzaak en ontwikkeling van problemen in de wijk*, Utrecht: Stichting Atlas voor Gemeenten.

Marlet, G. en C. van Woerkens, 2010, *Atlas voor gemeenten 2010: De 50 grootste gemeenten van Nederland op 40 punten vergeleken*, Utrecht: Stichting Atlas voor Gemeenten.

OESO, 2007, *Territorial Review: Randstad Holland, Netherlands*, ISBN 978-92-64-00791-8.

Ossokina, I.V. en C.J.J. Eijgenraam, 2009, Probleemanalyse en daaruit volgende project- en nulalternatieven in KBA's, CPB Memorandum 234.

PBL, 2010, Werken aan de internationale concurrentiepositie van de Randstad, Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag/Bilthoven, september 2010.

Projectdirectie Sneller & Beter, 2010, Kader OEI bij MIRT-Verkenningen, www.rijkswaterstaat.nl/see

Rebelgroup en ECORYS, 2006, Ontwikkelingsopties Almere; verkennende Business Case en Kengetallen KBA, 18 mei 2006.

Romijn, G. en G. Renes, 2013, *Plannen voor de Stad*, CPB-PBL boek 6.

Rienstra, S. en J. Visser, 2010, Infrastructuur en economische structuurversterking; de relatie met de kosten-batenanalyse, KIM-rapport KIM-10-A06.

Verkade, E.M., 2009, Regionaal economische gevolgen van bevolkingskrimp, in N. van Nimwegen en L. Heering, red., *Bevolkingsvraagstukken in Nederland anno 2009; Van groei naar krimp. Een demografische omslag in beeld*, pag. 163–187, NiDi Rapport 80.

Vermeulen, W. en J.N. van Ommeren, 2006, Housing supply and the interaction of regional population and employment, CPB Discussion Paper 65.

Verrips, A., P. Besseling, W. Groot, I. Ossokina en E. Verkade, 2004, Second opinion KKBA's 'Verstedelijkingsalternatieven Randstad' en 'Corridor', CPB Document 57.

Visser, J. en P. Wortelboer- van Donselaar, 2010, Nut en noodzaak: het afwegen van kosten en baten. Een bijdrage aan snellere en betere besluitvorming bij infrastructuurprojecten, KiM publicatie december 2010.

Vries, P. de en P. Boelhouwer, 2004, *Langetermijnevenwicht op de koopwoningmarkt; Relatie woningprijs, inkomen en woningproductie*, Zeist: A-D Druk BV.

Zwaneveld, P.J., G. Romijn, G. Renes en K. Geurs, 2009, Maatschappelijke kosten en baten van verstedelijkingsvarianten en openbaarvervoerprojecten voor Almere, CPB Document 193.

Zwaneveld, P.J. en G. Verweij, 2012, Optimale waterveiligheidsnormen voor de Afsluitdijk en dijken rond het IJsselmeer en het Markermeer, *mimeo*.

Bijlage 1 Chronologie van een beleidsbeslissing

Hoe is de besluitvorming rondom de Schaalsprong tot stand gekomen? Deze bijlage bespreekt de belangrijkste beleidsdocumenten omtrent de Schaalsprong in de periode 2001-2009. De bespreking is zeker niet uitputtend. De documenten zijn geselecteerd op basis van beschikbaarheid en beleidsrelevantie. Zij worden op chronologische volgorde besproken. De Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening beschouwen wij hierin als natuurlijk beginpunt.¹⁷ De RAAM-brief geldt als voorlopig eindpunt.

Januari 2001: Naar een blauwgroene deltametropool: Randstad 2010-2030 referentiekader voor Randstedelijke keuzes

Ten behoeve van de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening hebben verschillende overheidslagen uit de Randstad (gemeentes, provincies en stadsregio's) een visie ontwikkeld op de toekomst van de Randstad. Inzet van deze visie is de wens om de Randstad beter te positioneren op nationaal en Europees niveau. Hiertoe dient een kwaliteitssprong naar een 'blauwgroene Deltametropool' te worden gemaakt, onder andere door een breder scala van woon- en werkmilieus te realiseren. De nota zet in op het begrip netwerksteden. Dit zijn steden met een actieradius van enkele tientallen kilometers waarbinnen sprake is van één woning- en arbeidsmarkt. Binnen de Randstad gelden de vier grote steden als 'ankers' binnen het stedelijke netwerk.

De toegenomen mobiliteit en verbeterde informatie- en communicatietechnologie hebben ervoor gezorgd dat functies los komen te staan ten opzichte van elkaar: wonen en werken, voorzieningen en recreatie, onderdelen van productieketens. Bereikbaarheid is voor veel functies belangrijker dan nabijheid, het principe waarop de traditionele opvattingen over de stad zijn gebaseerd. (p.14)

Uitgangspunt van de voorgestelde verstedelijkingsstrategie is dat de woningbehoefte binnen de eigen regio wordt opgevangen. Verstedelijkingsruimte dient te worden gevonden binnen bestaand stedelijk gebied en op meerzijdig ontsloten knopen in het netwerk van openbaarvervoersvoorzieningen. Differentiatie van het woonaanbod verloopt langs twee sporen:

Het eerste spoor richt zich op het toevoegen van zeer intensieve, metropolitane woon- en werkmilieus. De centra van de grote steden en de centra van historische steden als Delft, Leiden, Haarlem en Dordrecht komen hiervoor in aanmerking... Het andere spoor richt zich op het toevoegen van extensievere groene milieus aan de steden. (p.53)

¹⁷ Sinds 1960 is het beleid ten aanzien van de ruimtelijke ordening in Nederland vastgelegd in diverse Nota's Ruimtelijke Ordening. De Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening schetst de hoofdlijnen van het nationale ruimtelijk beleid voor de periode 2000-2020, met een doorkijk naar 2030.

De mogelijkheden voor stedelijke uitbreiding in de Noordelijke Randstad worden vooral geplaatst in Zuidelijk Flevoland. Almere wordt hierbij gezien als schakel tussen de netwerksteden Amsterdam en Utrecht. Hiertoe dient wel een betere infrastructurele verbinding te worden gerealiseerd. Met name de IJmeerlijn zou bijdragen aan de verbinding van *de westelijke stedelijke potentie van Almere met Amsterdam*” (p.56). Verder wordt gememoreerd dat *de rijkdom aan nieuwe woon- en werkmilieus de economische positie van de Noordvleugel als geheel versterken*” (p.56). Daarnaast wordt de ontwikkelingsruimte van Schiphol aangedragen als motivering voor woningbouw rond Almere. Vooral de geluidscontouren rondom Schiphol vormen een beperking van de verstedelijkingsruimte in de Noordelijke Randstad.

Januari 2001: Ruimte maken en ruimte delen, Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening en PKB deel III van de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening (januari 2002)

In deze nota wordt het nationaal ruimtelijk beleid uiteengezet voor de periode tot 2020 (met doorkijk naar 2030). Net als in de blauwgroene Deltametropool wordt sterk ingezet op stedelijke netwerken, waarbij het stedelijke netwerk in de Randstad op Europese niveau geldt als aantrekkelijke vestigingsplaats.

Binnen een stedelijk netwerk is er sprake van verregaande samenwerking, differentiatie en specialisatie van de deelnemende gemeenten:

De kracht van het concept is [...] dat de steden in de netwerken niet allemaal hetzelfde doen, maar kansen benutten om elkaar aan te vullen en een zekere taakverdeling af te spreken. (p.32 PKB)

Achterliggende gedachte bij het concept is dat niet elke plaats afzonderlijk, maar dat alle deelnemers binnen een stedelijk netwerk gezamenlijk een compleet spectrum aan woon/werkmilieus en de inrichting van het buitengebied organiseren. (p.179 PKB)

Ten aanzien van de woningbehoefte in de Randstad kiest de nota voor concentratie van nieuwe verstedelijking op en aan de Randstadring, in combinatie met versterking van bestaande infrastructurele netwerken. Hiertoe worden zogenaamde bundelingsgebieden aangewezen. Dit wordt gemotiveerd vanuit landschappelijke en ecologische kwaliteit en de hoge investeringskosten van ontsluitende infrastructuur:

Het kabinet komt tot de conclusie dat ontwikkelingen aan de buitenflanken of binnen flanken van de Deltametropool onvoldoende synergie-effecten hebben om de aantasting van landschappelijke en ecologische kwaliteiten en hoge investeringskosten in infrastructuur te verantwoorden. (p.45 PKB)

Het Groene Hart, Noord-Hollands-Midden en de Hoeksche Waard worden aangewezen als nationale landschappen. Grootschalige uitleglocaties ten noorden van het Noordzeekanaal en ten zuiden van de Oude Maas en in de Bollenstreek worden tot 2020 uitgesloten.

De omvang van de woningbehoefte – zowel in kwantitatieve als kwalitatieve zin – is door ABF in kaart gebracht (Brouwer, 2002), zie Tabel A.1. Hieruit blijkt dat de kwantitatieve woningbehoefte in het westen van Nederland aanzienlijk is in verhouding tot de woningbehoefte van Nederland als geheel. Qua woonmilieu lijkt er vooral behoefte aan centrum-stedelijke milieus met een hoge dichtheid en groen-stedelijke en landelijke milieus met een lage dichtheid.

Tabel A.1 Woningbehoefte in drie scenario's voor landsdeel West en Nederland 2000-2030 (x1000)

	West Hoog	Midden	Laag	Nederland Hoog	Midden	Laag
Centrum-stedelijk	216	193	169	408	373	343
Buiten-centrum	82	- 34	- 196	279	49	- 182
Groen-stedelijk	149	168	175	279	315	324
Centrum-dorps	230	155	90	518	316	125
Landelijk-dorps	184	182	201	439	398	393
Totaal	864	663	438	1927	1447	1002

Bron: ABF, Wonen, werken en voorzieningen herberekend. Verkenning 2000-2030 voor deel 3 van de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening, Delft
 Noot: Het scenario Midden en Laag zijn respectievelijk gebaseerd op de scenario's European Coordination en Divided Europe.

Almere wordt aangewezen als 'toplocatie' binnen de Deltametropool. Verstedelijking kan in Almere verdergaand worden gebundeld door Almere te laten doorgroeien met een aantal van 60.000 à 70.000 woningen in de periode 2010-2030. Hierbij is aandacht voor de lokale behoeften vanuit Almere. Zo dienen *...wonen, werken, recreatie, groen, water, infrastructuur en andere bij een dergelijke groei passende voorzieningen in samenhang [te] worden uitgewerkt. (p.51 PKB)* en dienen *...voorzieningen op een bij een groot centrum behorend niveau [te] worden gebracht, in de meest brede zin des woords. (p.53 PKB)*

April 2001: Ex-ante evaluatie van de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening

In 2001 hebben de gezamenlijke planbureaus een ex-ante evaluatie uitgevoerd van de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening. Hierin worden onder andere vraagtekens gezet bij de netwerkstadgedachte:

Het in de Vijfde Nota gehanteerde planologische concept van stedelijke netwerken heeft slechts van beperkte betekenis voor het goed laten functioneren van woningmarkt, arbeidsmarkt en 'verplaatsingsmarkt'. (Persbericht)

Dit ligt onder andere aan de geografische reikwijdte van het begrip:¹⁸

¹⁸ Deze kanttkening wordt bevestigd in het SER-advies over de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening d.d. 21 september 2001: *De raad is er niet van overtuigd dat nu al de tijd gekomen is om primair (of zelfs uitsluitend) in te steken op het schaalniveau van het stedelijke netwerk, omdat veel ruimtelijke functies en de daarmee verbonden verplaatsingsbehoefte zich met name op het stads(gewestelijke) niveau concentreren. (p.8)*

Stedelijke netwerken als stadsgewest overschrijdend concept sluit niet aan op het huidig en toekomstig ruimtelijk-functioneel schaalniveau van ruimtelijke functies als wonen, werken, recreëren en andere voorzieningen. (p.43)

De stelling wordt onderbouwd door een analyse van verhuisgedrag, locatiebeslissingen van bedrijven en de reikwijdte van vrije tijdsactiviteiten. Daarnaast worden vraagtekens geplaatst bij het vermogen van investeringen in het openbaar vervoer om de interactie tussen steden in het netwerk afdoende tot stand te brengen:

Met de investeringen [in het openbaar vervoer] kan de ruimtelijke interactie binnen stedelijke netwerken toenemen, maar de absolute omvang ervan is te klein om stedelijke netwerken die het stadsgewestelijk niveau overschrijden als één geheel te laten functioneren. (p.39)

November 2002: Stellingnamebrief Nationaal Ruimtelijk Beleid

Door de val van het tweede paarse kabinet is de 5e nota Ruimtelijke Ordening niet in werking getreden. In november 2002 bevestigt het nieuwe kabinet Balkenende I de plannen rondom Almere uit de vijfde nota in de Stellingnamebrief Nationaal Ruimtelijk Beleid.

September 2003: Derde Noordvleugelconferentie

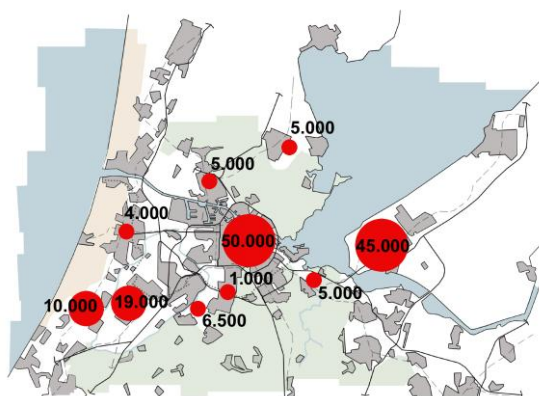
In zogenaamde Noordvleugelconferenties komen de bestuurders uit de Noordvleugel samen om de ruimtelijke ontwikkelingen van de Noordvleugel vorm te geven. In de derde Noordvleugelconferentie in 2003 wordt een voorkeur uitgesproken voor

Concentratie van de stedelijke ontwikkeling op de as Haarlemmermeer - Amsterdam - Almere vanwege de zeer nauwe samenhang tussen wonen, werken en infrastructuur en de mogelijkheid om op deze ontwikkelingsas via lokalisering, fasering en investeringen integraal te sturen op bereikbaarheid, verstedelijking, woon-werkbalans en ruimtelijke kwaliteit.

(Standpunt 2, derde Noordvleugelconferentie)

Deze keuze is weergegeven in onderstaande figuur

Figuur A.1 Verstedelijingsstrategie uit derde Noordvleugelconferentie



3e NV: Woningaantallen model van zuidwest naar Almere 2010-2030

Bron: Derde Noordvleugelconferentie.¹⁹

Er wordt gekozen voor een ontwikkelingsstrategie beginnend vanuit het zuidwesten en eindigend in Almere. Dit met het oog op de nog te realiseren uitbreiding van de infrastructuur tussen Amsterdam en Almere. De woningbouwopgave in Almere tot 2030 bedraagt 45.000 woningen.

December 2003: Toekomst Almere – integraal ontwikkelingsplan

In het integraal ontwikkelingsplan Almere bevestigen het Rijk, de provincies Flevoland, Noord-Holland en Utrecht en de gemeenten Almere en Amsterdam de invulling van de woningbouwopgave uit de 3e Noordvleugelconferentie. Deze is weergegeven in Tabel A.2. Daarnaast wordt rekening gehouden met de overloop van de woningbouwopgave uit Utrecht (20.000 woningen). De totale woningbouwopgave voor Almere komt daarmee op 65.000.

Tabel A.2 Woningbouwopgave Noordvleugel Randstad - 3e Noordvleugelconferentie

Bestaand bebouwd gebied	
Amsterdam	50
Haarlem	4
Zaanstad	5
Amstelveen	1
Totaal bestaand bebouwd gebied	60
Uitleggebieden	
Almere	45
Haarlemmermeer/Bollenstreek	29
Legmeerpolder, Bloemendaler polder, Purmerend	16
Totaal Uitleggebieden	90

¹⁹ Zie hier: <http://www.regionalesamenwerking.amsterdam.nl/live/index.jsp?nav=310&loc=1220&det=12007>

Volgens het integraal ontwikkelingsplan Almere biedt de Schaalsprong oplossingen voor knelpunten op drie niveaus: nationaal, regionaal en lokaal. Als hoofddoelstellingen van de Schaalsprong worden gezien:²⁰

1. Verbetering van de internationale concurrentiepositie van de Deltametropool;
2. Versterking van de regionale economie van de Noordvleugel door Almere op te nemen in het stedelijke netwerk van de Noordvleugel;
3. Verbreding van de stad Almere in sociaal, economisch en ecologisch opzicht.

Dit laatste wordt uitgewerkt in een beschouwing op een aantal 'onevenwichtigheden' in de huidige ontwikkeling van Almere die middels de Schaalsprong kunnen worden geadresseerd:

- Achterblijvende externe bereikbaarheid
- Een scheve woon-werkbalans
- Een verhoudingsgewijs laag voorzieningenniveau (vooral op de terreinen onderwijs, gezondheidszorg, ouderenvoorzieningen, maatschappelijke opvang en culturele voorzieningen)
- Een beperkte differentiatie in woon- en werkmilieus in relatie tot de verwachte ontwikkeling van de Almeerse bevolking.

Deze onevenwichtigheden worden in het integraal ontwikkelingsplan getalsmatig geïllustreerd (zie ook paragraaf 3).

Het integraal ontwikkelingsplan Almere is niet omgezet in een bestuursakkoord. Het beleid met betrekking tot de Schaalsprong Almere is voortgezet in de Nota Ruimte.

2004: Kengetallen Kosten Batenanalyse 'Verstedelijking Deltametropool', Kengetallen Kosten Batenanalyse 'Corridor Schiphol-Amsterdam-Almere' en second opinion CPB

Ten behoeve van de Nota Ruimte heeft ECORYS-NEI (2004) vier verschillende verstedelijkingsopties voor de Randstad geanalyseerd in samenhang met mogelijke infrastructuurpakketten. Het gaat om de verstedelijkingsstrategie conform de vijfde nota (nadruk op grootschalige woningbouw in Almere) en de strategieën Uitstraling (grootschalige verstedelijking aan de buitenrand), Instraling (grotere bouwlocaties aan de binnenrand in en om het Groene Hart) en Spreiding (kleinere locaties verspreid over de Randstad). De KKBA laat zien dat locatieontwikkeling in Almere bedrijfseconomisch niet rendeert.

²⁰ Toekomst Almere Integraal ontwikkelingsplan: een gezamenlijke visie op verbonden uitdagingen, p.43.

Figuur A.2 Verstedelijkingsvarianten Deltametropool



Bron: Kuiper *et al.* (2003).

Volgens de second opinion van het CPB geeft de KKBA 'verstedelijking' geen betrouwbaar beeld van de verschillen in welvaart tussen de verstedelijkingsvarianten. Dit ligt met name aan de berekening van de mobiliteitseffecten en de indirecte effecten van de verstedelijkingsvarianten. De gevonden rangorde van de baten op de woningmarkt naar aanleiding van de verstedelijkingsvarianten (met 'spreiding' als hoogste gevolgd door 'instraling', 'uitstraling' en 'Vijfde nota') wordt wel plausibel beschouwd.

De KKBA Corridor wordt als onbruikbaar voor besluitvorming bestempeld, vanwege ernstige tekortkomingen in de vervoerwaardestudie.

In een aparte notitie concludeert het Milieu- en Natuurplanbureau dat verstedelijking langs de buitenrand van de Deltametropool ('uitstraling') en verstedelijking conform de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening de minste aantasting van groen/ blauwe waarden oplevert.

April 2004: Nota Ruimte

In de nota Ruimte wordt de gedachte van een Deltametropool losgelaten. In plaats daarvan wordt een apart beleid geformuleerd voor de Noordvleugel, Zuidvleugel en het Groene Hart. De internationale oriëntatie van het beleid blijft:

De voorwaarden worden geschapen voor een Randstad die zich qua dynamiek en ontwikkelingsmogelijkheden kan meten met andere grootstedelijke en metropolitane gebieden in Europa en de wereld. (p.8)

De verstedelijkingsstrategie langs de as Haarlemmermeer - Amsterdam - Almere zoals geformuleerd in de derde Noordvleugelconferentie wordt bevestigd. Het kabinet gaat in de Nota Ruimte uit van een scenario met een lagere groei van de

woningbehoefte dan gehanteerd in de 5e Nota Ruimtelijke Ordening. Daarmee wordt ook de woningbouwopgave van Almere teruggeschaald naar 40.000 woningen in de periode 2010-2030. De beleidsdoelen die in het integraal ontwikkelplan Almere ten aanzien van het stedelijk concept van Almere zijn geformuleerd worden hier bevestigd: verbetering woon-werkbalans, differentiatie in woonmilieus en voorkoming van een achterblijvend voorzieningenniveau.

De keuze voor Almere als verstedelijkingslocaties wordt in de Nota Ruimte expliciet gemotiveerd. Zo wordt er gememoreerd dat de ruimte in de Randstad voor woningbouw schaars is, vanwege de verdere ontwikkeling van Schiphol en bijzondere waarden (natuur, landschap en cultuurhistorie). Daarnaast biedt Almere mogelijkheden tot flexibiliteit en fasering in de woningbouwopgave van de Randstad:

Gezien de onzekerheden over de toekomstige groei van de bevolking en van de economie, over de mogelijkheid om 40% van de woningbouwopgave in bestaand bebouwd gebied te realiseren en over de mogelijkheden voor woningbouw rond Schiphol, kiest het kabinet voor een gefaseerde aanpak van de stedelijke ontwikkeling van Almere. Zo kan gedurende de loop van het ontwikkelingsproces bijgestuurd worden. (p.13)

April 2006: Structuurdocument Noordvleugel

In dit document wordt een probleemanalyse gegeven van de belangrijkste kwesties die in de Noordvleugel spelen (zie ook volgende paragraaf) en wordt de gewenste ontwikkeling in de Noordvleugel geschetst. Deze omvat:

1. Versterking van de internationale concurrentiepositie;
2. Betrouwbare bereikbaarheid;
3. Vergroting van de kracht en dynamiek van de steden;
4. Versterking van de groen/blauwe culturele kwaliteit;

Er wordt uitgegaan van een verstedelijkingsopgave voor Almere van 45.000 woningen, waarvoor drie verstedelijkingsscenario's worden geformuleerd. In het eerste scenario ('west buitendijks') wordt de woningbouw gedeeltelijk op een buitendijkse locatie gerealiseerd. Het scenario is relatief sterk op Amsterdam gericht. Het tweede scenario ('west binnendijks') heeft ook een westelijk oriëntatie maar ziet af van buitendijkse gebiedsontwikkeling. Het derde scenario ('oost en west') kent een meer oostwaarts gerichte ontwikkelingsoriëntatie.

Mei 2006: Advies VROM-raad en Raad voor Verkeer en Waterstaat

In 2006 brengen de VROM-raad en de Raad voor Verkeer en Waterstaat, op verzoek van de Ministeries van VROM en V&W, advies uit over het rijksprogramma Noordvleugel. Ten aanzien van Almere luidt het advies om in te zetten op een westwaartse ontwikkeling van Almere. Amsterdam en Almere dienen zich te ontwikkelen tot dubbelstad:

Amsterdam en Almere dienen beide te beschikken over de eigen 'normale stedelijke voorzieningen' passend bij hun omvang. Maar de raden zien Amsterdam en Almere wel als één bipolaire stad die functioneert als een daily urban system. De raden menen daarom dat Amsterdam en Almere als één entiteit moeten worden gezien als het gaat om de verdeling van stuwende activiteiten voor de internationale economische concurrentiepositie. Investerings in de functionele samenhang tussen Amsterdam en Almere zijn daarbij onontkoombaar. (p.7)

Het advies vraagt daarnaast om een grotere nadruk op de groen-blauwe kwaliteit van het Noordvleugelprogramma in het algemeen en de ontwikkeling van Almere in het bijzonder:

De raden menen echter dat het beoogde wervende woon-, werk- en leefmilieu alleen tot stand kan komen met een grote investering in de groen-blauwe kwaliteiten van de regio... Het IJmeer moet zijn functie in het (Europees) ecologisch netwerk duurzaam kunnen blijven vervullen. Het IJmeer en omgeving is tegelijkertijd een essentieel element van de wervingskracht van de totale Noordvleugel. De raden hebben een innovatief metropolitaan ontwerp voor dit gebied voor ogen, dat als een Central Park formaat XL voor de regio zou moeten functioneren. De woonopgave zal op een organische wijze de groen-blauwe ontwikkeling moeten volgen. Almere moet water daarbij als structurend element benutten, wellicht eerder door het water naar binnen te halen dan door buitendijks te bouwen. (p.9-10)

Mei 2006: kKBA ontwikkelingsopties Almere

In 2006 heeft ECORYS in samenwerking met RebelGroup een kengetallen kosten-batenanalyse opgesteld voor een woningbouwopgave van 45.000 woningen in Almere. Er zijn drie alternatieven onderzocht: Binnendijks West, Buitendijks West en Oost. De variant Oost komt daarbij uit de bus met het hoogste KBA-saldo. Daarbij wordt echter opgemerkt dat bepaalde effecten, zoals indirecte effecten en natuureffecten, niet in dit saldo zijn verwerkt en dat niet duidelijk is of de kwantitatieve waardering van deze effecten het beeld fundamenteel zou veranderen.

Juli 2006: IBO Verstedelijking

ECORYS (2006) heeft in het kader van de IBO verstedelijking verschillende locaties voor woningbouw in de noordelijke Randstad vergeleken. In de analyse is een onderscheid gemaakt tussen woningbouw in bestaand bebouwd gebied (BBG) of woningbouw op uitleglocaties. In dit onderzoek zijn ook verschillende uitleglocaties in Almere beschouwd.

Het onderzoek concludeert dat ten aanzien van de projecten die in de periode 1999-2003 zijn gerealiseerd, woningbouw in BBG in de Stadsregio Amsterdam (inclusief Almere) rendabeler was dan woningbouw op nieuwe uitleglocaties (VINEX). Dit wordt hoofdzakelijk toegeschreven aan de hoge kosten van nieuwe OV-infrastructuur om deze locaties te ontsluiten.

Voor woningbouw die na deze periode nog gerealiseerd moet worden ontstaat een ander beeld. De maatschappelijke rentabiliteit van extra woningbouw in bestaand bebouwd gebied neemt af omdat alle relatief goedkope BBG-locaties al zijn gebruikt. De kosten van het ontwikkelen van de overgebleven BBG-gebieden zijn veelal hoog. De kosten van de aanleg van nieuwe infrastructuur en het opofferen van open ruimte bij woningbouw op uitleglocaties wegen op tegen de hogere grondproductiekosten in BBG.

IBO Verstedelijking

Welke locaties in de Noordelijke Randstad zijn in de IBO verstedelijking geanalyseerd? Voor de periode 1999-2003 zijn in een ex-post analyse de locaties IJburg, Middelveldse Akerpolder, Purmerend West, Getsewoud/Floriande/Vijfhuizen, Zaanstad Saendelft, Almere geanalyseerd. Voor de periode na 2003 zijn in een ex-ante analyse de locaties IJburg, Hoofddorp West, Bloemendalerpolder, Noorder Legmeerpolder en Almere betrokken. Ook kleinschalige uitleglocaties in de gemeenten die deel uit maken van de stadsregio Amsterdam (voorheen: Regionaal Orgaan Amsterdam) zijn in de analyse betrokken.

Augustus 2006: Noordvleugelbrief

De gedachte dat Almere en Amsterdam zich zullen ontwikkelen tot een dubbelstad zoals voorgesteld door de adviesraden wordt door het kabinet onderschreven in de Noordvleugelbrief. Dit leidt volgens de brief wel tot een dubbele uitdaging:

Aan de ene kant groeit Almere uit tot een integraal onderdeel van de Noordvleugel. De stad draagt bij aan de economische structuurversterking van het hele gebied. Amsterdam en Almere vormen een dubbelstad. De steden zijn complementair aan elkaar en op cultureel, sociaal en economisch gebied aan elkaar verbonden. Aan de andere kant ontwikkelt de stad een eigen, herkenbare identiteit met volwaardige economische en maatschappelijke voorzieningen. De stad groeit niet alleen maar ontwikkelt zich tot een complete, evenwichtige stad, met grootstedelijke voorzieningen (p.21).

De woningbouwopgave voor Almere wordt ten opzicht van de Nota Ruimte uitgebreid van 45.000 woningen naar 60.000 woningen vanwege een voorziene extra overloop uit de regio Utrecht. Er worden zowel ten westen als ten oosten van Almere kansen voor verstedelijking gesignaleerd. Ten westen van Almere wordt ingezet op een stedelijk-maritiem woon- en werkmilieu van hoog niveau met een sterke oriëntering op Amsterdam. Ten oosten van Almere wordt ingezet op meer kleinschalige woningbouw. Er wordt ingezet op een gefaseerde en flexibele ontwikkelingsstrategie.

De brief kondigt ten slotte het voornemen aan de toeristisch-recreatieve potenties van het waterfront van Almere te onderzoeken. De ontwikkeling van Almere wordt daarmee in verband gebracht met een in het Structuurdocument gesignaleerde

beleidsopgave, namelijk een tekort aan (groen-blauwe) recreatieruimte en natuur in de Noordvleugel en Utrecht.

Ook wordt er gerefereerd aan een andere beleidsdoelstelling van de Schaalsprong: de scheve woonwerkbalans. Hierover zegt de brief onder meer:

Door uitbreiding van Almere met 60.000 woningen [wordt] de woon-werkbalans in de toekomst nog onevenwichtiger. Almere (en de rest van Flevoland) hebben unieke kwaliteiten die kansen bieden om de economische structuur te versterken. Een betere benutting van deze kansen is van belang voor de concurrentiepositie van de Noordvleugel. (p.20)

Juni 2009: Concept structuurvisie Almere 2.0 en samenvatting concept structuurvisie

In 2009 zijn de zogeheten 'Almere Principles' geformuleerd die als leidraad dienen voor de verdere duurzame ontwikkeling van Almere. Het eerste principe luidt *Koester diversiteit*, zowel op ecologisch, sociaal en economisch gebied. De wens naar sociale diversiteit en sociale duurzaamheid wordt in de concept structuurvisie uitdrukkelijk verbonden met de Schaalsprong:

*Almere is een stad, waarin de middenklasse overheerst. Almere is op dit moment meer woonstad dan werkstad en in het woningbestand overheerst het suburbane woonmilieu. Om sociaal duurzaam te zijn, moet de diversiteit van de bevolking toenemen. Bij een Schaalsprong krijgt de Almeerse samenleving niet de tijd om via een geleidelijke organische ontwikkeling haar diversiteit te laten toenemen. Bij de Schaalsprong zal bewust gestuurd moeten worden op het vergroten van de **diversiteit** van de samenleving en de bijbehorende toename van de **kwaliteit** van het suburbaan wonen, werken, leven en leren. (p.93)*

Hierbij wordt uitgegaan van een grootstedelijke oriëntatie:

Almere zal dan ook verdergaand vervlochten moeten raken met de sociale en culturele structuren van de metropool. Voor een sociaal duurzame samenleving in Almere en vanuit de internationale ambities voor de metropool is een toename van sociale diversiteit in Almere essentieel. (p.16 samenvatting)

November 2009: Maatschappelijke kosten en baten van verstedelijkingsvarianten en openbaarvervoerprojecten voor Almere

In 2009 hebben het Centraal Planbureau en het Planbureau voor de Leefomgeving gezamenlijk de kosten en baten van de verschillende verstedelijkingsalternatieven van de Schaalsprong, in samenhang met investeringen in het openbaar vervoer, geanalyseerd. Uit de analyse komt naar voren dat het westelijk georiënteerde verstedelijkingsalternatief Waterstad een relatief slechter kosten-batensaldo

vertoonde ten opzichte van het oostelijk georiënteerde alternatief of de middenvariant. Bovendien kent deze variant meer financiële en juridische risico's.

De verschillende openbaar vervoerinvesteringen die in samenhang met de verstedelijkingsalternatieven zijn geanalyseerd, blijken niet rendabel. Dit wordt mede verklaard uit het feit dat er tot 2030 al substantiële investeringen worden gedaan in de bereikbaarheid van Almere per auto en openbaar vervoer.

November 2009: RAAM-brief

In de RAAM-brief geeft het kabinet haar visie op de toekomstige ontwikkeling van Almere. Er wordt een voorkeur uitgesproken voor westelijke ontwikkeling van Almere conform het voorkeursalternatief van de regio: Almere 2.0. Belangrijke voorwaarden die daarbij worden gesteld is dat de kosten van deze variant aanzienlijk te reduceren zijn en de potentiële kwaliteit van de variant zijn waar de maken (RAAM-brief, p.8).

De keuze wordt als volgt toegelicht:

Omvangrijke stedelijke ontwikkeling aan de oostzijde van Almere, zoals in het onderzoeksalternatief Oost met Hollandse Brug en Stichtse Lijn, is om verschillende redenen niet wenselijk. Het alternatief voegt onvoldoende nieuwe kwaliteiten toe aan de bestaande stad en aan het noordelijke deel van de Randstad: er wordt meer van hetzelfde gerealiseerd. Op die manier leidt de Schaalsprong niet tot een kwaliteitsimpuls. Ook bestaan grote twijfels over de afzetbaarheid van de woningen in dit alternatief. Een stedelijk zwaartepunt in Oost zal bovendien de ontwikkelingsas Schiphol - Amsterdam - Almere niet ondersteunen. Tot slot belemmert dit alternatief eventuele verdere ontwikkeling van de luchthaven Lelystad en de daaraan verbonden voordelen voor de regionale economie...De regio heeft op kwalitatieve gronden gekozen voor Almere 2.0. Dit model past goed bij de ambities om meer differentiatie te brengen in de woningmilieus en daarmee de bevolkingssamenstelling in Almere. Er kunnen in de nabijheid van Amsterdam en gelegen aan het water woningen in een hoogstedelijk milieu worden gebouwd. Onderzoek naar de IJmeerlijn wijst uit, dat zo'n verbinding in belangrijke mate kwaliteit toevoegt en kan bijdragen aan het beter verbinden van regionale economische markten, en aan de uitwisseling van wonen, werken en cultuur in de regio Amsterdam-Almere. (p.29)



Dit is een uitgave van:

Centraal Planbureau
Van Stolkweg 14
Postbus 80510 | 2508 GM Den Haag
T (070) 3383 380

info@cpb.nl | www.cpb.nl

December 2013