



Brede welvaart bij integrale gebiedsontwikkeling: vijf lessen

Bij integrale gebiedsontwikkeling is het belangrijk om vanaf het begin een bredewelvaartsperspectief te hanteren. Door te kijken vanuit een bredewelvaartsperspectief ontstaat een evenwichtige analyse van de effecten van gebiedsontwikkeling. In deze publicatie formuleren we hiervoor vijf inhoudelijke lessen op basis van studies van het CPB, PBL en SCP en recente gesprekken met het werkveld.

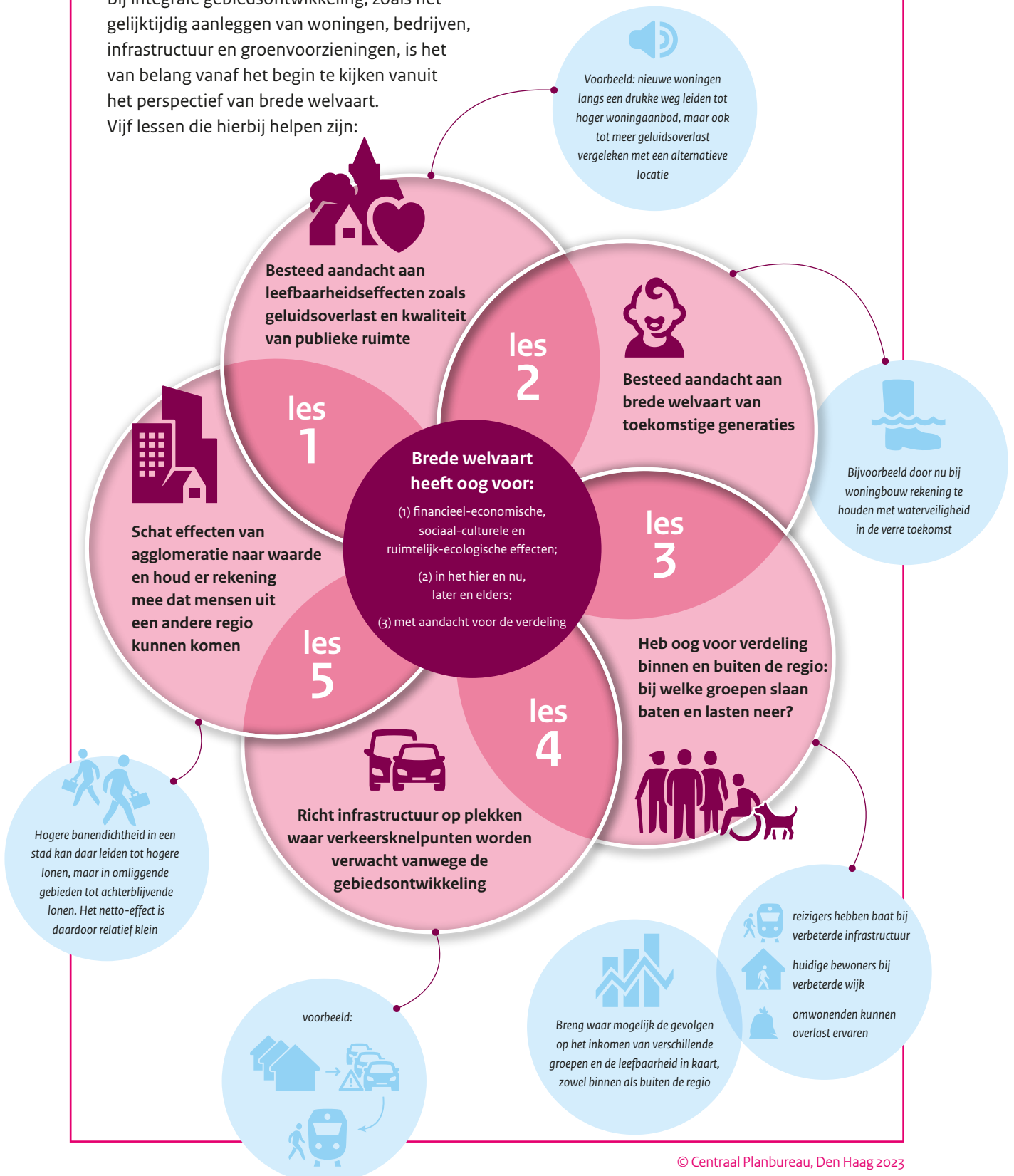
Een bredewelvaartsperspectief heeft oog voor de effecten op verschillende thema's en meerdere dimensies, met aandacht voor verdelingseffecten. Een analyse van brede welvaart zet beleidsgevolgen nadrukkelijk naast elkaar om dilemma's beter zichtbaar te maken.

CPB - maart 2023

Tijl Hendrich
Rob Euwals
Stefan Thewissen

Gebiedsontwikkeling & brede welvaart

Bij integrale gebiedsontwikkeling, zoals het gelijktijdig aanleggen van woningen, bedrijven, infrastructuur en groenvoorzieningen, is het van belang vanaf het begin te kijken vanuit het perspectief van brede welvaart. Vijf lessen die hierbij helpen zijn:



Samenvatting

Bij integrale gebiedsontwikkeling is het belangrijk om vanaf het begin een bredewelvaartsperspectief te hanteren. Bij integrale gebiedsontwikkeling worden doelstellingen op verschillende domeinen tegelijk aangepakt in een afgebakend gebied, bijvoorbeeld door nieuwe woningen te bouwen, bedrijfslocaties te realiseren en nieuwe infrastructuur en groenvoorziening aan te leggen. Integrale gebiedsontwikkeling is daarmee een complex proces, met potentiële effecten binnen en buiten het projectgebied en voor zowel huidige als toekomstige bewoners.

Door te kijken vanuit een bredewelvaartsperspectief ontstaat een evenwichtige analyse van de effecten van integrale gebiedsontwikkeling. Zo'n perspectief neemt (1) financieel-economische, sociaal-culturele en ruimtelijk-ecologische effecten mee; (2) in het hier en nu, voor toekomstige generaties en in andere regio's en landen; (3) met aandacht voor verdelingseffecten. Een analyse vanuit het oogpunt van brede welvaart geeft de verschillende effecten naast elkaar weer en maakt zo de bijbehorende dilemma's voor beslissers expliciet. Het is geen vereiste om alle effecten in geld te kunnen uitdrukken, al kan monetariseren wel helpen om de orden van grootte van verschillende effecten te vergelijken.

In deze publicatie formuleren we vijf inhoudelijke lessen om bij te dragen aan de toepassing van een bredewelvaartsperspectief in integrale gebiedsontwikkeling. We doen dit op basis van studies van het Centraal Planbureau (CPB), het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) en het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP) en recente gesprekken met het werkveld. De vijf lessen zijn:

1. Besteed aandacht aan leefbaarheidseffecten zoals geluidsoverlast en kwaliteit van de publieke ruimte
2. Besteed aandacht aan brede welvaart van toekomstige generaties, bijvoorbeeld door rekening te houden met de risico's van bodemdaling en wateroverlast
3. Heb oog voor verdelingseffecten binnen en buiten de regio: bij welke groepen slaan baten en lasten neer?
4. Extra infrastructuur kan wenselijk zijn, maar richt deze op concrete knelpunten die ontstaan vanwege de gebiedsontwikkeling zelf.
5. Schat agglomeratie-effecten naar waarde en houd er rekening mee dat mensen ergens anders vandaan komen

Om het proces van gebiedsontwikkeling te structureren, bieden de eerste stappen van de Algemene leidraad voor Maatschappelijke Kosten-Batenanalyse (MKBA) een nuttig denkkader. Vanuit de Algemene MKBA-leidraad schetsen we een proces in drie stappen. Een analyse van integrale gebiedsontwikkeling start met de probleemanalyse en het vroegtijdig verkennen van kansrijke oplossingen. Daarna volgt het opstellen van projectalternatieven, met bijzondere aandacht voor de verschillende deeloplossingen en hun samenhang. Ten slotte volgt de effectenanalyse, die zowel effecten binnen als buiten het projectgebied beschouwt.

Met de vijf lessen willen we voor gebiedsontwikkeling illustreren hoe het bredewelvaartsperspectief de MKBA kan aanvullen en versterken. De lessen raken verschillende domeinen, maar vormen geen op zichzelf staande methodiek. De komende tijd wil het CPB studies uitvoeren om al doende het bredewelvaartsperspectief verder uit te diepen.

Inleiding

In deze publicatie formuleren we vijf inhoudelijke lessen om een bredewelvaartsperspectief toe te passen op integrale gebiedsontwikkeling. Integrale gebiedsontwikkeling is een complex proces waarin meerdere doelstellingen op het gebied van wonen, werken, infrastructuur en natuur tegelijk worden nagestreefd in een afgebakend gebied.¹ De (her)ontwikkeling van een locatie kan gepaard gaan met potentieel tegengestelde belangen voor mensen, natuur en samenleving, voor de inclusiviteit en voor komende generaties. Een bredewelvaartsperspectief ondersteunt een evenwichtige besluitvorming gedurende het gehele proces. Effecten en maatschappelijke belangen worden op die manier geïnventariseerd, geduid en gewogen.

We nemen als vertrekpunt dat projectalternatieven voldoen aan randvoorwaarden zoals bestuurlijke overeenstemming en voldoende stikstofruimte. We gaan hier niet dieper in op deze randvoorwaarden, omdat deze terreinen buiten onze expertise liggen. We richten ons in deze publicatie op de inhoud en het proces van integrale gebiedsontwikkeling in het algemeen en niet op specifieke projecten.

Vragen uit het veld en onze onderzoeksagenda rond brede welvaart en MKBA vormen samen de aanleiding voor deze publicatie. Uit recente gesprekken met departementen en experts kwam naar voren dat meer inzicht in het hanteren van een bredewelvaartsperspectief binnen gebiedsontwikkeling gewenst is. Onze vijf lessen bieden een inhoudelijke ondersteuning, maar op zichzelf vormen de lessen geen nieuwe methodiek.² Daarnaast publiceerde het CPB samen met het PBL een aanvulling op de MKBA-Leidraad met aanbevelingen om het bredewelvaartsperspectief beter mee te nemen. De relatie tussen MKBA en brede welvaart die [Bos et al. \(2022\)](#) daarin schetsen, nemen we ook hier als uitgangspunt.³

De opzet van het vervolg van deze publicatie is als volgt. Sectie 1 bespreekt de vijf lessen voor toepassing van een bredewelvaartsperspectief bij integrale gebiedsontwikkeling. Vervolgens beschrijft sectie 2 de eerste stappen van de Algemene MKBA-Leidraad om het proces van integrale gebiedsontwikkeling te structureren. Tot slot bespreken we in sectie 3 drie open vragen.

Noot voor de lezer: in deze publicatie verwijzen we soms naar specifieke passages uit eerder werk. Op plekken waar we dit doen, hebben we een link aangebracht die direct naar de juiste pagina verwijst.

¹ De investeringen voor dergelijke projecten lopen vaak in de miljarden. Rebel (2021) beschouwt veertien recente voorbeelden van grootschalige gebiedsprojecten zoals de Groningen Stadshavens/ Eemskanaalzone, Den Haag Central Innovation District/ Binckhorst, en Amsterdam-West (met o.a. doortrekking N-Z-lijn). De Oude Lijn en Amsterdam-West zijn door het CPB ook geanalyseerd in het kader van het Nationaal Groeifonds (CPB, 2021a, 2021b).

² We hebben voor deze publicatie gesprekken gevoerd met de ministeries van Infrastructuur en Waterstaat, Binnenlandse Zaken, Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Financiën en Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening. Ook spraken we met Rijkswaterstaat, PBL, SCP en met enkele MKBA-consultants. Wij danken betrokkenen voor hun inbreng en vragen.

³ Zie ook [figuur 2.1](#) uit Bos et al. (2022)

1 Vijf lessen voor brede welvaart

1.1 Invalshoeken brede welvaart

Een bredewelvaartsperspectief op integrale gebiedsontwikkeling heeft oog voor de effecten op verschillende *thema's* en meerdere *dimensies*, met aandacht voor *verdelingseffecten* (CPB/PBL/SCP, 2022).

1. Thema's

Een bredewelvaartsperspectief beschouwt beleidsgevolgen op financieel-economische, sociaal-culturele en ruimtelijk-ecologische *thema's*. Deze thema's zijn inhoudelijke aspecten waaraan mensen waarde hechten. Relevante thema's zijn bijvoorbeeld subjectief welzijn, sociale cohesie, consumptie en inkomen, gezondheid, onderwijs, passende ruimtelijke kwaliteit en biodiversiteit.

2. Dimensies

Een bredewelvaartsperspectief kijkt naar beleidsgevolgen op verschillende *dimensies* waar en wanneer deze inhoudelijke thema's van toepassing zijn. Hierbij worden de dimensies hier en nu, later en elders onderscheiden. De dimensie "later" betreft de keuzes nu voor de brede welvaart voor toekomstige generaties. Voor deze dimensie is een analyse van beleidsgevolgen op bronnen van welvaart voor toekomstige generaties (natuurlijk, sociaal, menselijk en economisch kapitaal) van cruciaal belang. De dimensie "elders" richt zich op relevante beleidseffecten op welvaart in andere regio's en landen.

3. Verdelingseffecten

Een bredewelvaartsperspectief besteedt bij alle relevante thema's en in alle dimensies aandacht aan *verdelingseffecten*. Het kan daarbij gaan om verschillen in effecten voor inkomensgroepen, maar ook bijvoorbeeld forensen versus niet-forensen.

Een analyse van brede welvaart zet de verschillende beleidsgevolgen nadrukkelijk naast elkaar om dilemma's beter zichtbaar te maken. De analyse telt dus niet de effecten op tot één netto geldbedrag (een "maatschappelijk saldo"). Het doel is namelijk om de dilemma's in het streven naar verschillende bredewelvaartsdoelen expliciet te maken. Aan de ene kant kan de keuze voor een bepaald doel ten koste van een ander doel gaan. Er kan bijvoorbeeld een afruil zijn tussen grondgebruik voor economisch kapitaal zoals huizen en infrastructuur en grondgebruik voor natuur. Aan de andere kant kunnen bredewelvaartsdoelen elkaar ook juist versterken. Investerings in groen kunnen bijvoorbeeld positieve effecten hebben op de leefomgeving, gezondheid en sociale participatie. Omdat de verschillende effecten naast elkaar worden getoond en niet opgeteld, is het in geld uitdrukken van de verschillende effecten geen vereiste.

Een bredewelvaartsperspectief op integrale gebiedsontwikkeling ondersteunt beslissers in hun besluiten over de inzet van eindige middelen en beperkte geografische ruimte. Het is uiteindelijk aan de politiek om beleidsdoelen te formuleren, te prioriteren in die doelen en geïnformeerd afwegingen en uiteindelijk keuzes te maken. Daarmee is het aan de volksvertegenwoordigers om tot de normatieve uitspraak te komen of een bepaalde beleidsinterventie met het oog op brede welvaart gewenst is (CPB, 2022).

1.2 Vijf lessen voor brede welvaart in gebiedsontwikkeling

Op basis van studies van de laatste jaren van CPB, PBL en andere instellingen en recente gesprekken met departementen, experts, PBL en SCP trekken wij vijf inhoudelijke lessen voor het toepassen van een bredewelvaartspectief bij gebiedsontwikkeling. De lessen raken meerdere domeinen, maar vormen geen zelfstandige methodiek en staan niet op volgorde van prioriteit of belangrijkheid.

Les 1: Besteed aandacht aan leefbaarheidseffecten

Leefbaarheidseffecten kunnen bij integrale gebiedsontwikkeling aanzienlijk zijn en vragen daarom ruime aandacht. Leefbaarheidseffecten zijn effecten van niet-financieel-economische aard die voortkomen uit de kwaliteit van de leefomgeving, zoals aanwezigheid van groen, lage geluidsoverlast, schone lucht, passende kwaliteit van publieke ruimtes en sociale cohesie.

Inzicht in leefbaarheidseffecten in hun eigen eenheden (bijvoorbeeld geluidsoverlast in decibel) is al waardevol voor het maken van afwegingen. Een alternatief is het omzetten van leefbaarheidseffecten in een effect op gezondheid. Dit zou op basis van onderzoek naar bijvoorbeeld geluidsoverlast en luchtverontreiniging mogelijk zijn.⁴ Een project met nieuwe woningen dicht langs een drukke weg betekent bijvoorbeeld een stijging van het woningaanbod, maar het leidt ook tot geluidsoverlast voor de huishoudens die daar gaan wonen. Die overlast is er mogelijk niet als diezelfde woningen op een andere locatie gebouwd zouden worden.

De effecten op huizenprijzen kunnen helpen als indicator voor leefbaarheidseffecten. Studies tonen grote verschillen in effecten op huizenprijzen van verschillende typen projecten. Zo hebben ondertunnelingen in Maastricht en Delft aanzienlijke positieve effecten gehad op omliggende huizenprijzen (Tijm et al., 2018; Ruijven en Tijm, 2019, te verschijnen). Daarentegen vonden [Ruijven et al. \(2019\)](#) dat effecten van verbetering van stationsgebieden in Breda, Arnhem en Tilburg heel verschillend waren voor de beide kanten van het spoor. Afhankelijk van de locatie was het effect positief, negatief of afwezig. Ook van energie-infrastructuur als windmolens en zonneweiden is bekend dat ze de huizenprijzen in de directe omgeving negatief beïnvloeden.⁵

Effecten op huizenprijzen staan echter niet per definitie gelijk aan welvaartseffecten. Wat het effect van een ingreep is op huizenprijzen is vaak moeilijk te bepalen en context-specifiek. Huizenprijzen kunnen beïnvloed worden door ontwikkelingen in een gebied die niet het gevolg zijn van de beleidsinterventie. Daarnaast kan overlast tijdens de bouw tijdelijk voor negatieve effecten zorgen. Bovendien hebben mensen - op het moment dat ze voor een locatie kiezen - niet alle kennis over de effecten op hun omgeving. Zo vinden (Ruijven en Tijm, te verschijnen) een significant, maar relatief klein verband tussen huizenprijzen en luchtvervuiling, terwijl luchtvervuiling wel duidelijk gekoppeld is aan hoge gezondheidskosten (CE Delft, 2017).

Les 2: Besteed aandacht aan de gevolgen voor toekomstige generaties

Benoem in de analyse expliciet de verschillende langetermijneffecten, de risico's en de kansen voor toekomstige generaties. Een gebiedsontwikkelingsproject kan positieve en negatieve effecten hebben op de hulpbronnen voor de brede welvaart voor toekomstige generaties (brede welvaart "later"). Deze hulpbronnen kunnen we aanduiden als "kapitalen"; economisch, natuurlijk en sociaal kapitaal (CPB, PBL, SCP, 2022). Een

⁴ Zie bijvoorbeeld CE Delft (2017), CE Delft (2022) en RIVM (2019).

⁵ Zie [Bos et al. \(2022\)](#), tabel 8.1 voor een kort overzicht van de literatuur.

integrale afweging vraagt dat beslissers de effecten op bijvoorbeeld natuurlijk en sociaal kapitaal meewegen, naast de effecten voor de huidige bewoners en de bewoners in de nabije toekomst.⁶

Door de effecten op economisch, natuurlijk en sociaal kapitaal afzonderlijk te beschouwen, ontstaat transparantie over de dilemma's die voor besluitvorming relevant zijn. Een voorbeeld is de keuze om een stuk grond te bestemmen voor een nieuwe woonwijk (economisch kapitaal) of juist voor een nieuw natuurgebied (natuurlijk kapitaal). Een ingreep kan op meerdere soorten kapitaal invloed hebben, zo kan een nieuw natuurgebied ook economisch kapitaal vormen door bezoekers toe te laten tegen betaling. Wordt het in het natuurgebied echter drukker, dan kan datzelfde natuurlijk kapitaal onder druk komen te staan.

Voor een integrale afweging is het nodig om alle relevante effecten te duiden, inclusief de effecten die moeilijk te kwantificeren of moneteriseren zijn. Beslissers kunnen bij de identificatie en duiding van welvaartseffecten putten uit bestaande indicatoren voor brede welvaart, zoals milieu-indicatoren uit de Monitor brede welvaart van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS, 2022). Langetermijneffecten op met name natuurlijk en sociaal kapitaal kunnen vaak niet eenvoudig in geld worden uitgedrukt. Voor een transparante besluitvorming helpt het om waar mogelijk de niet-gemonetariseerde effecten in volumes of kwaliteitscriteria aan te geven. Een voorbeeld hiervan is de natuurpuntenmethode voor de effecten van maatregelen op biodiversiteit (Bos en Ruijs, 2021). Als een kwantitatieve weergave niet mogelijk is, kan de 'stand' en 'richting' van een relevante indicator mogelijk aangeven welke risico's of kansen hier liggen ([Bos et al., 2022](#)).

Bodemdaling en wateroverlast zijn belangrijke onderwerpen als het gaat om de langetermijneffecten van integrale gebiedsontwikkeling. Zo zijn er ongeveer 900.000 nieuwe woningen gepland tot 2030 en die zouden deels komen te liggen in gebieden die kwetsbaar zijn voor klimaatverandering.⁷ Bij bouw in laaggelegen gebied bestaat kans op schade in de toekomst door bodemdaling of toenemende regenval. Het advies is om risico's op de langere termijn te benoemen ([Bos et al., 2022](#), aanbeveling 11). Deze les is daarmee in lijn met het principe 'Bodem en Water sturend' (I&W, 2022), waarin het voor de lange termijn waarborgen van waterveiligheid uitgangspunt wordt bij het beoordelen van grootschalige projecten.

Les 3: Heb oog voor verdelingseffecten binnen en buiten de regio

Maak onderscheid in de verdeling van baten en lasten over de relevante betrokken groepen. Onder deze groepen kunnen huidige bewoners van het projectgebied vallen, nieuwe bewoners, werkkenden, reizigers of bezoekers en grondeigenaren. Binnen deze groepen kunnen subgroepen relevant zijn. Zo hebben hoger opgeleide werknemers andere vervoersvoorkeuren dan laagopgeleiden (Ossokina et al., 2014). De verdelingseffecten verschillen per project, maar er zijn een aantal algemene tendensen. Voordelen van het verbeteren van een woonwijk slaan neer bij huidige bewoners. Voordelen van nieuwe infrastructuur slaan neer bij reizigers door kortere reistijd, nadelen ervan kunnen ontstaan als er overlast is voor omwonenden. Grondbaten vallen toe aan grondeigenaren.⁸ Het ideaal is om deze effecten te kunnen kwantificeren, bijvoorbeeld voor inkomens- of leefbaarheidseffecten voor de betrokken groepen. Een kwalitatieve weergave in de vorm van een figuur zoals in de Economische Analyse Zoetwater kan echter ook zinvol zijn (Stratelligence, 2021, figuur 56).

Besteed daarnaast aandacht aan de verdeling van effecten van integrale gebiedsontwikkeling elders, in andere regio's en landen. Gebiedsontwikkeling heeft per definitie effecten die ook buiten de eigen regio neerslaan (Romijn en Zondag, 2012). Als gebiedsontwikkeling het projectgebied aantrekkelijker maakt, kan

⁶ De MKBA-leidraad bevat additionele informatie over het in kaart brengen van langeretermijneffecten ([Romijn & Renes, 2013](#)). Belangrijk is het weergeven en duiden van langetermijnontwikkelingen over de tijd zonder de beschouwde beleidswijziging (het nul-alternatief) en daarbij rekening te houden met inflatie en tijdsvoorkeuren (verdiscontering) om kosten en baten te kunnen vergelijken.

⁷ Zie de Kamerbrief Provinciale Woningbouwafspraken ([link](#)) en het Briefadvies Deltacommissaris woningbouw en klimaatadaptie (spoor 2, [link](#))

⁸ [Verstraten et al. \(2019\)](#) beschrijven een aantal beleidsopties om deze baten te herverdelen.

het mensen en banen naar het gebied trekken. Andere regio's kunnen dan inwoners en banen verliezen. Ook als de effecten van een project op nationaal niveau positief uitkomen, kunnen er gebieden zijn die kansen op groei mislopen of zelfs erop achteruitgaan. Een analyse die alleen effecten in het projectgebied beschouwt, gaat hieraan voorbij en laat mogelijk regionale verdelingseffecten buiten beschouwing.

Les 4: Zorg voor extra infrastructuur op verwachte knelpunten

Additionele infrastructuur⁹ kan wenselijk zijn, maar richt deze op concrete knelpunten die ontstaan vanwege de gebiedsontwikkeling zelf. Kijk daarbij vooral naar het directe effect: als gebiedsontwikkeling met meer woningen zou leiden tot verkeersopstoppingen, kan additionele infrastructuur zinvol zijn om knelpunten te voorkomen. In de groeifondsvoorstellen Zuidelijke Randstad en Metropoolregio Amsterdam werden bijvoorbeeld de spoorlijn Delft-Schiedam en de Schipholtunnel als knelpunten benoemd en het belang van deze knelpunten zou verder toenemen door extra woningbouw. De MKBA's van deze voorstellen namen de directe (inter-)regionale reistijdwinsten als gevolg van de investeringen echter niet voldoende mee (CPB, 2021a, 2021b).¹⁰ Ook de bereikbaarheid zelf kan een knelpunt vormen, bijvoorbeeld wanneer voorzieningen zoals ziekenhuizen niet binnen een bepaalde tijd bereikbaar zijn (Bastiaanssen en Breedijk, 2022).

Les 5: Schat de agglomeratie-effecten naar waarde

Als gebiedsontwikkeling de banendichtheid verhoogt, kan dat leiden tot een stijging van de lonen, maar het verwachte netto-effect moet naar waarde worden geschat.¹¹ Deze stijging in dichtheid kan tot stand komen door hoogbouw, maar ook door nieuwe infrastructuur die banen sneller bereikbaar maakt. In Nederland leidt een verdubbeling van de banendichtheid van een stad via deze *agglomeratie-effecten* tot ruwweg één procent hogere lonen (Verstraten en Zwaneveld, 2018) – de 'stedelijke loonpremie'. Projecten voor gebiedsontwikkeling zullen een dergelijke stijging in de regel niet met zich meebrengen.¹²

Daarnaast betekent een agglomeratiewinst voor de ene stad ook een verlies voor kleinere, omliggende steden en dorpen waar mensen wegtrekken. In een bredewelvaartsanalyse dienen beslissers expliciet de gevolgen voor de brede welvaart in andere regio's en landen (brede welvaart "elders") mee te wegen (zie les 3). Raspe et al., (2015) laten met een rekenvoorbeeld zien dat een aanzienlijke stijging van banendichtheid in stedelijk gebied netto leidt tot een relatief kleine productiviteitsstijging. Aandacht voor agglomeratie-effecten was er bijvoorbeeld in de groeifondsvoorstellen Zuidelijke Randstad en Metropoolregio Amsterdam. De ingeschatte effecten waren echter niet representatief voor Nederland als geheel, omdat geen rekening werd gehouden met het feit dat agglomeratiewinst voor de ene stad verlies betekent voor andere gebieden (CPB, 2021a, 2021b).

2 Structureer het proces

Naast de vijf lessen pleiten we voor toepassing van de eerste drie stappen van de Algemene MKBA-Leidraad om het proces van gebiedsontwikkeling te structureren.¹³ Een gestructureerde aanpak is

⁹ Bijvoorbeeld extra ov-lijnen of wegen naast de noodzakelijke ontsluiting van woningen en bedrijven.

¹⁰ In vervolgonderzoek is dit alsnog meegenomen, zie [link](#).

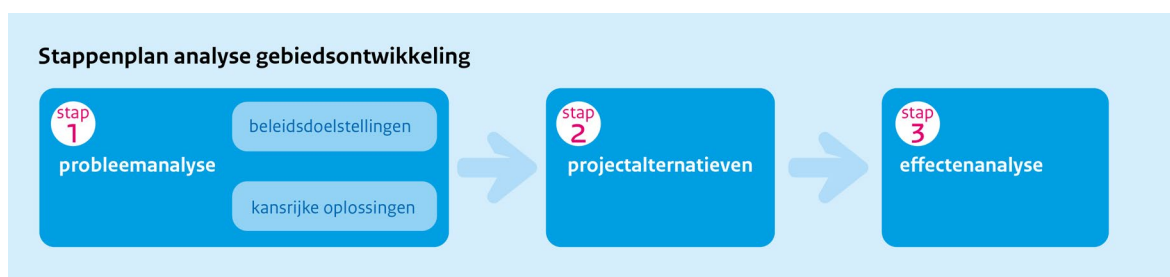
¹¹ Het gaat hier om zogeheten agglomeratie-effecten aan de productie kant. Aan de consumptiekant kan het ook gaan om meer horeca, winkels en cultuur. Er kunnen ook negatieve agglomeratie-effecten optreden zoals files, vervuiling en criminaliteit.

¹² Een fictief rekenvoorbeeld: stel dat er in de gemeente Amsterdam (672.000 banen in 2021) door gebiedsontwikkeling 50.000 nieuwe banen worden gerealiseerd op dezelfde oppervlakte. De banendichtheid van Amsterdam stijgt dan met $50 / 672 * 100\% = 7.4\%$. Dat is dus ver verwijderd van een verdubbeling, waarvoor een toename met 100% nodig is.

¹³ De Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur: *De MKBA-afwegingsystematiek omvat veel componenten die deel uitmaken van brede welvaart. De systematiek leent zich daarom in potentie goed voor het in kaart brengen van de verschillende aspecten van brede welvaart die in een integrale afweging zouden moeten worden betrokken* (RLI, 2021). Zie Verhees et al. (2022) voor de rol van de MKBA bij gebiedsontwikkeling.

belangrijk voor een transparant en efficiënt proces vanwege de complexiteit van gebiedsontwikkeling met meerdere potentieel botsende belangen en doelen. Romijn en Zondag (2012) gebruiken de Schaalsprong Almere als casus om te beschrijven hoe om te gaan met een probleemstelling en nulalternatief met meerdere ingrepen, zoals bij gebiedsontwikkeling gebruikelijk is. Daarnaast werken zij het denkkader verder uit met stappen voor wonen, werken, vervoer, voorzieningen en leefbaarheid. Daarnaast richten Bos en Verrips (2019) zich specifiek op grootschalige infrastructurele projecten waarbij tegelijk de leefomgeving wordt verbeterd, zoals de ondertunneling van de A2 bij Maastricht.

In figuur 1 schetsen we de hoofdlijnen van het denkkader in drie stappen. Deze stappen zijn afgeleid van de onderzoekstappen uit [Romijn en Renes \(2013a\)](#). We bespreken de stappen hier niet in detail, maar verwijzen naar (specifieke delen uit) de relevante publicaties.



Figuur 1: Schematisch denkkader gebiedsontwikkeling

De analyse van gebiedsontwikkeling start met het formuleren van de problemen, beleidsdoelstellingen en kansen in het gebied (stap 1). Voorbeelden uit de probleemstelling van Schaalsprong Almere zijn het verhoudingsgewijs lage voorzieningenniveau van Almere, een beperkte differentiatie in woon- en werkmilieus in relatie tot de verwachte bevolkingontwikkeling en achterblijvende bereikbaarheid (Romijn en Zondag, 2012).

Bij de probleemanalyse hoort ook het verkennen van kansrijke oplossingen (stap 1). Aan welke randvoorwaarden moet een oplossing voldoen en welke doelen willen beleidsmakers realiseren? Bij gebiedsontwikkeling kan het om meerdere randvoorwaarden en doelen gaan, en om hier overzicht te houden heeft het PBL een planobjectivering ontwikkeld (Hamers et al., 2013, Bijlsma et al., 2023).¹⁴ Dit instrument ordent en objectiveert de mogelijke doelen op een contextgevoelige en transparante manier, waarbij kan worden gecommuniceerd over de grenzen van disciplines heen.¹⁵ Een voordeel van de methode is dat die naast kwantificeerbare doelen ook ruimte biedt voor de formulering van zachtere doelen zoals verblijfskwaliteit en het stadsgezicht.

Wanneer een beeld ontstaan is van kansrijke oplossingen, volgt de formulering van projectalternatieven. (stap 2). In de regel zal een project voor gebiedsontwikkeling bestaan uit meerdere deeloplossingen met een onderlinge samenhang. In de Kosten-Batenanalyse (KBA) van de Schaalsprong Almere laten [Zwaneveld et al. \(2009\)](#) zien hoe de structuur van projectalternatieven van een dergelijk project kan bestaan uit meerdere niveaus en deelprojecten. Zo beschouwen Zwaneveld et al. (2009) voor de KBA Almere in totaal drie verstedelijkingsvarianten met ieder een aantal mogelijke deelprojecten waaronder een brug of een metrolijn.

Het denkkader eindigt met de onderbouwing van de effecten ten opzichte van een situatie zonder beleid om zo de verschillende oplossingen te kunnen afwegen (effectanalyse, stap 3). Hierbij gaat het om effecten binnen het projectgebied, maar ook om de veranderingen die het project teweegbrengt in omliggende gebieden. De omgevingsscenario's uit de Toekomstverkenning Welvaart en Leefomgeving (WLO) zijn hierbij

¹⁴ [Romijn en Renes \(2013b\)](#) stelden de planobjectivering voor, Hamers et al. (2013) werken deze verder uit.

¹⁵ Waaronder bijvoorbeeld bestuurskunde, economie, stedenbouwkunde, planologie, geografie, milieu- en verkeerskunde.

bruikbaar als referentie voor de verwachte ontwikkelingen op het gebied van wonen, werken en recreëren (Romijn en Zondag, 2012). Het uitgangspunt blijft hierbij dat meer woningen bouwen in het projectgebied ten opzichte van de WLO leidt tot minder woningbouw elders. Aannamen over de reikwijdte kunnen daarbij een grote invloed hebben op projectuitkomsten als reistijdwinst en grondbaten. Om dit te illustreren komen Romijn en Zondag (2012) met een scenario waarin de extra woningbouw in Almere gepaard gaat met minder woningbouw in de rest van Nederland tegenover scenario's met alleen minder woningbouw in de Randstad of zelfs alleen in Amsterdam.

3 Open vragen

In deze sectie bespreken we drie open vragen voor de toepassing van een bredewelvaartsperspectief bij integrale gebiedsontwikkeling.

Sociale effecten

Er is nog weinig bekend over de effecten van gebiedsontwikkeling *in het sociale domein*, zoals op segregatie en sociale cohesie. Na een grootschalige ingreep kunnen nieuwe inwoners binnenkomen en bestaande vertrekken, bijvoorbeeld vanwege stijgende huren en de reallocatie van sociale woningbouw. Hoe verandert de brede welvaart van de nieuwkomers en de 'blijvers' en wat gebeurt er met de welvaart van vertrekkende bewoners en de locaties waarheen ze gaan? Zo leidde renovatie van de woningvoorraad in achterstandswijken weliswaar tot stijging van de huizenprijzen van enkele procenten (Koster en Van Ommeren, 2019), maar die stijging staat niet noodzakelijkerwijs gelijk aan een welvaartsstijging op landelijk niveau. Daarnaast hangen segregatie en sociale cohesie samen met de samenstelling van wijken (Vermeij en Kullberg, 2015) maar het is op voorhand niet te zeggen of een veranderende samenstelling van een wijk tot minder segregatie en meer sociale cohesie leidt.

Grondmarkt

Verder is over *grondopbrengsten* in het algemeen veel bekend, maar niet over de specifieke uitwerking op specifieke locaties. Deze grondbaten zijn projectafhankelijk en hebben vaak een groot aandeel in de totale (monetaire) baten. Door onbebouwd terrein aan te wijzen als bouwgrond voor gebiedsontwikkeling, stijgt de waarde sterk (Michielsen et al., 2019). De grondmarkt is een bijzondere markt met weinig transacties, een complexe waardebeoordeling en vaak een informatieachterstand van de kopers (Buitelaar, 2021). Mogelijk is er (lokaal) sprake van marktmacht, waardoor grondeigenaren overwinsten kunnen maken en projecten moeilijker van de grond komen. De Autoriteit Consument en Markt is daarom een onderzoek gestart naar marktmacht op de grondmarkt en de invloed ervan op de woningbouw (ACM, 2021).¹⁶

Ontwikkeling methodiek

Het CPB gaat de komende tijd verschillende projecten uitvoeren om al doende kennis en ervaring op te doen over hoe een bredewelvaartsperspectief de MKBA kan aanvullen en versterken. Hiermee willen we verdere invulling geven aan de toepassing van een bredewelvaartsperspectief in beleidsanalyse en bijdragen aan de verdere ontwikkeling van de MKBA-methodiek.

¹⁶ Zo vonden Buitelaar en Krabben (2023) in 51 tot 54% van de gemeenten een sterk geconcentreerde markt voor nieuwbouwwoningen, waarin een klein aantal aanbieders een relatief groot marktaandeel heeft. Een sterke marktconcentratie kan een aanwijzing zijn voor marktmacht. Of er echt sprake is van marktmacht, is een vraag voor vervolgonderzoek.

Literatuur

ACM, 2021, ACM gaat werking grondmarkt voor woningbouw nader onderzoeken ([link](#)).

Bastiaanssen, J. en M. Breedijk, 2022, Toegang voor iedereen? Een analyse van de (on)bereikbaarheid van voorzieningen en banen in Nederland, : 69.

Bijlsma, L., H. van Amsterdam, A. Harbers en E. Dammers, 2023, Kansen rondom spookknooppunten, PBL, Den Haag.

Bos, F., B. Hof en J. Tijm, 2022, Maatschappelijke kosten-batenanalyse en brede welvaart; een aanvulling op de Algemene MKBA-Leidraad, CPB Publicatie ([link](#)).

Bos, F. en A. Ruijs, 2021, Quantifying the Non-Use Value of Biodiversity in Cost–Benefit Analysis: The Dutch Biodiversity Points, *Journal of Benefit-Cost Analysis*, vol. 12(2): 287-312 ([link](#)).

Bos, F. en A. Verrips, 2019, Toelichting voor MKBA's van gebiedsontwikkeling en transportinfrastructuur, CPB Notitie, CPB ([link](#)).

Buitelaar, E., 2021, De werking van de grondmarkt en de rol van de overheid - Verkenning en reflectie, PBL ([link](#)).

Buitelaar, E. en E. van der Krabben, 2023, Woningbouw en Marktconcentratie, ACM, Den Haag ([link](#)).

CBS, 2022, Monitor brede welvaart, Centraal Bureau voor de Statistiek ([link](#)).

CE Delft, 2017, Handboek Milieuprijzen, CE Delft ([link](#)).

CE Delft, 2022, De prijs van een reis, 22.200185.073, CE Delft ([link](#)).

CPB, 2021a, Metropolaan Openbaar Vervoer en Verstedelijking Zuidelijke Randstad, CPB-analyse voorstellen Nationaal Groeifonds: eerste beoordelingsronde 2021. [link](#).

CPB, 2021b, Schaa sprong Metropolaan OV-systeem MRA en Verstedelijking, CPB-analyse voorstellen Nationaal Groeifonds: eerste beoordelingsronde 2021 ([link](#)).

CPB, 2022, Brede welvaart: het CPB voorbij het bbp, CPB Publicatie ([link](#)).

CPB, PBL, en SCP, 2022, Verankering van brede welvaart in de begrotingssystematiek ([link](#)).

Hamers, D., L. Bijlsma en A. van Hoorn, 2013, Planobjectivering - Een nieuw instrument voor de ruimtelijke analyse van stedelijke projecten in aanvulling op de maatschappelijke kosten-batenanalyse, PBL ([link](#)).

I&W, 2022, Water en Bodem sturend, Kamerbrief I E NW/BSK-2022/283041 ([link](#)).

Koster, H.R.A. en J. van Ommeren, 2019, Place-Based Policies and the Housing Market, *The Review of Economics and Statistics*, vol. 101(3): 400-414 ([link](#)).

Michielsen, T., S. Groot en J. Veenstra, 2019, Het bouwproces van nieuwe woningen ([link](#)).

Ossokina, I., H.L.F. de Groot, X. Ji en C. Teulings, 2014, Agglomeratie, Transport, Infrastructuur en welvaart, CPB ([link](#)).

Rebel, 2021, Business case aanpak 14 grootschalige gebieden ([link](#)).

- RIVM, 2019, Methodierapport gezondheidsindicatoren Schone Lucht Akkoord ([link](#)).
- RLI, 2021, Rli-advies 'Naar een integraal bereikbaarheidsbeleid,' RLI-2021/241.
- Romijn, G. en G. Renes, 2013a, Algemene Leidraad Maatschappelijke Kosten-BatenAnalyse, CPB Boek, CPB & PBL ([link](#)).
- Romijn, G. en G. Renes, 2013b, Plannen voor de Stad, CPB/PBL ([link](#)).
- Romijn, G. en B. Zondag, 2012, Het nulalternatief voor KBA's van grote gebiedsgerichte projecten: Een verkenning op basis van de casus Schaalsprong Almere, CPB-PBL Notitie ([link](#)).
- Ruijven, K. van en J. Tijm, 2019, De leefbaarheidseffecten van Spoorzone Delft, CPB Notitie. [link](#).
- Ruijven, K. van en J. Tijm, te verschijnen, Leefbaarheidseffecten van integrale infrastructuurprojecten: lessen uit onderzoek, CPB Publicatie.
- Ruijven, K. van, P. Verstraten en R. Euwals, 2019, Diverse effecten stationsprojecten op huizenprijzen, CPB Notitie ([link](#)).
- Stratelligence, 2021, Economische analyse zoetwater ([link](#)).
- Tijm, J., T. Michielsen en P. Zwaneveld, 2018, CPB Notitie ([link](#)).
- Verhees, F., J. Marseille en P. Kee, 2022, MKBA in Integrale gebiedsopgaven ([link](#)).
- Vermeij, L. en J. Kullberg, 2015, Niet van de straat: de lokale samenleving in globaliserende, groeiende steden, SCP, Den Haag ([link](#)).
- Verstraten, P., K. van Ruijven en R. Euwals, 2019, Profijt en bekostiging van ruimtelijke ontwikkeling, CPB Policy Brief ([link](#)).
- Verstraten, P. en P. Zwaneveld, 2018, Opties om de stedelijke productiviteit te bevorderen, CPB Policy Brief ([link](#)).
- Zwaneveld, P., G. Romijn, G. Renes en K. Geurs, 2009, Maatschappelijke kosten en baten van verstedelijkingsvarianten en openbaarvervoerprojecten voor Almere, CPB/PBL ([link](#)).