

Karst Geurs, Gusta Renes, Gerbert Romijn en Peter Zwaneveld

Schaalsprong Almere: een kosten-baten- analyse



Figuur 1: overzichtkaart Almere en omgeving

Stedelijk schoon en een metropolitane uitstraling zijn voorbeelden van de hoge verwachtingen die bestuurders hebben van verstedelijkingsbeleid. Deze effecten zijn veelal lastig te meten en in geld uit te drukken. Het Centraal Planbureau en Planbureau voor de Leefomgeving laten echter voor de Schaalsprong Almere zien dat de maatschappelijke kosten-batenanalyse als instrument om verstedelijkingsprojecten te analyseren veel verder reikt dan vaak wordt gedacht. Ook blijkt de synergie tussen openbaar vervoerinvesteringen en verstedelijking in verhouding tot de investeringskosten beperkt.

Het Rijk heeft met het Urgentieprogramma Randstad (UPR) een nieuwe gebiedsgerichte manier van werken geïntroduceerd (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2007). Doel van de aanpak is het doorbreken van de verkokering bij Rijk en regio, een snellere besluitvorming en het bereiken van synergie in de effecten van projecten door een betere samenhang. Tijdens een Randstadconferentie concludeerde voormalig minister Eurlings dat de nieuwe aanpak succesvol is als medicijn tegen bestuurlijke drukte en dat de snellere besluitvorming is bereikt (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2010). Maar hoe zit het nu met de synergie? Deze vraag zal in dit artikel worden belicht voor één van de UPR-programma's. In de Noordvleugel van de Randstad worden vijf UPR-projecten in onderlinge samenhang gezien: de schaalsprong Almere (de beoogde groei van Almere met zestigduizend woningen en bijbehorende arbeidsplaatsen), verbetering van het openbaar vervoer in de corridor Schiphol-Amsterdam-Almere-Lelystad op de lange termijn, verbetering van de bereikbaarheid in de corridor Almere-Gooi-Utrecht, investeringen in natuurkwaliteit van het IJmeer en het Markermeer en ontwikkeling van de luchthaven Lelystad. Om

de besluitvorming over deze projecten te faciliteren hebben het Centraal Planbureau (CPB) en het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) een maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) uitgevoerd (Zwaneveld e.a., 2009). In de kosten-batenanalyse zijn drie verstedelijkingsalternatieven voor Almere onderzocht: Almere Waterstad, Almere Stad van Water en Groen en Almere Polderstad. Deze verstedelijkingsvarianten zijn gecombineerd met varianten voor de verbetering van de openbaar vervoersverbinding tussen Schiphol en Lelystad en verbeteringen aan wegen en spoorwegen tussen Almere en Utrecht.

In dit artikel beschrijven we de uitkomsten van de MKBA van het CPB en PBL. We richten ons in het bijzonder op de vraag of synergie-effecten optreden tussen de openbaar vervoerprojecten en de verstedelijkingsalternatieven. Er is sprake van synergie-effecten tussen twee projecten als de omvang van kosten of baten van het ene project afhangen van het al of niet uitvoeren van het andere project. Daarnaast trekken we lessen uit het proces van de totstandkoming van de MKBA en de discussie over de resultaten en de besluitvorming die erop volgde.

Aanpak van de kosten-batenanalyse

Om de synergie tussen openbaar vervoerprojecten en verstedelijking in kaart te brengen is gekozen voor een stapsgewijze aanpak. Deze aanpak is methodisch vernieuwend: in bestaande MKBA's van openbaar vervoerprojecten wordt het effect van gebiedsontwikkeling op het rendement van de openbaar vervoerprojecten niet onderzocht. Bij de meeste MKBA's wordt de ruimtelijke omgeving als gegeven verondersteld. In sommige MKBA's worden wel ruimtelijke wijzigingen meegenomen, zoals verdichting rond stations, maar worden deze zowel in het nulalternatief als in projectalternatieven meegenomen. Dit betekent dat alle mogelijke positieve of negatieve synergie-effecten worden toegerekend aan het openbaar vervoerproject, maar niet expliciet worden gemaakt. Hieronder gaan we in op de bij de MKBA gevolgde aanpak. We doorlopen drie stappen, te weten het bepalen van de welvaarts-effecten van de verstedelijkingsvarianten, de kosten en baten van de openbaar vervoerprojecten en het bepalen van de synergie-effecten. Daarna gaan we kort in op de externe en indirecte effecten.

Stap 1: Verstedelijkingsvarianten

In de MKBA is de realisatie van de Schaalsprong Almere als uitgangspunt genomen. Almere moet tussen 2010 en 2030 met zestigduizend woningen groeien. Zie figuur 1 voor de huidige inrichting van Almere. Als gevolg van de Schaalsprong ramen we dat de werkgelegenheid in Almere toeneemt met circa vijftigduizend banen (Zwaneveld e.a., 2009). In deze eerste stap van de MKBA maken we een onderlinge vergelijking van de kosten

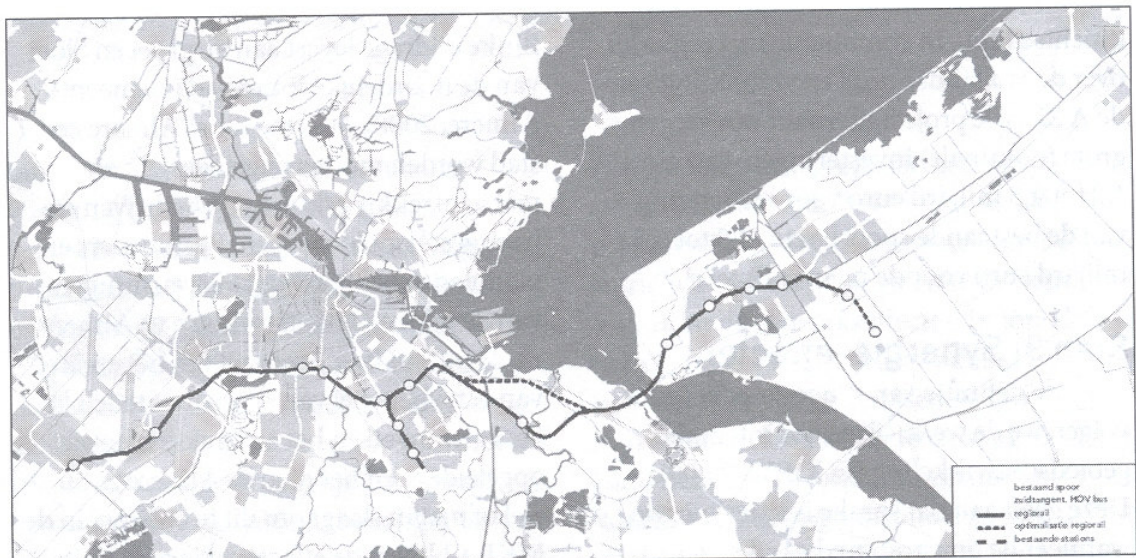
en baten van drie verstedelijkingsalternatieven die de gemeente Almere heeft ontwikkeld (Gemeente Almere, 2008) om de Schaalsprong vorm te geven: Almere Waterstad, Almere Stad van Water en Groen en Almere Polderstad.

In Almere Waterstad wordt de bebouwing geconcentreerd aan de westkant van het huidige Almere met als bijzonderheid dat ook bebouwing wordt gerealiseerd op nieuw aan te leggen eilanden in het IJmeer, vergelijkbaar met IJburg. In Almere Polderstad wordt de bebouwing geconcentreerd aan de oostkant van het huidige Almere. Almere Stad van Water en Groen is een middenvariant samengesteld uit beide varianten. De planologische concepten van deze drie verstedelijkingsvarianten contrasteren sterk. In de concrete uitwerking in termen van woningtypen en locaties van woningen, zoals die door de gemeente Almere voor de MKBA zijn aangereikt, zijn de verschillen echter veel kleiner. In alle verstedelijkingsalternatieven is uitgegaan van bestaand infrastructuurbeleid. Door aanleg van de Hanzelijn en additionele spoorinvesteringen verbeteren de treinverbindingen met bestaand beleid al aanzienlijk. De natuurontwikkeling in het IJmeer en het Markermeer en de ontwikkeling van de luchthaven Lelystad zijn in de verstedelijkingsvarianten als randvoorwaarden gehanteerd. In de MKBA is voor de variant Almere Waterstad wel rekening gehouden met extra kosten voor natuurontwikkeling vanwege de buitendijkse woningbouw.

In de welvaartsanalyse van de verstedelijkingsalternatieven is gekeken naar de verschillen tussen de drie verstedelijkingsvarianten in de grondexploitatie (vastgoedkosten en -opbrengsten), kosten



Figuur 2: Regiorail via het IJmeer



Figuur 3: Regiorail via de Hollandse brug

van investeringen in stedelijke bereikbaarheid, financiële consequenties voor derden (waaronder het Rijk, de oude grondeigenaren), effecten op natuur, landschap en recreatie, het functioneren van stedelijke agglomeraties en de woningmarkt- en arbeidsmarkteffecten.

Stap 2: Openbaar vervoerprojecten

In de tweede stap wordt voor de verschillende verstedelijkingsalternatieven onderzocht wat de kosten en baten zijn van

verschillende varianten van verbetering van het openbaar vervoer en uitbreiding van weginfrastructuur in de corridors Schiphol-Amsterdam-Almere-Lelystad en/of Almere-Gooi-Utrecht.

Voor Almere Waterstad is onderzocht of een nieuwe IJmeerlijn een zinvolle bijdrage levert aan de bereikbaarheid van Almere. Deze IJmeerlijn loopt vanaf de Zuidas naar IJburg over het IJmeer naar Almere-Pampus en station Almere Centraal (figuur 2). Als alternatief voor de IJmeerlijn wordt

voor Waterstad ook een regionailverbinding via de Hollandse brug onderzocht (figuur 3). Voor het verstedelijkingsalternatief Stad van Water en Groen is onderzocht of met de aanleg van de IJmeerlijn de bereikbaarheid van Almere verbetert. Als alternatief is hier ook kwaliteitsverbetering van de bestaande spoorlijn over de Hollandse Brug onderzocht. Voor Almere Polderstad is slechts één alternatief onderzocht: een nieuwe railverbinding van Almere Centraal via Almere-Oost naar Utrecht/Amersfoort (Stichtse Lijn), in combinatie met regionailverbinding over de Hollandse brug en verbreding van de A 27. Alle projectalternatieven vergen grote (nominale) investeringen: van circa 1,8 tot 4,3 miljard euro voor verbetering van de bestaande spoorlijn tot 4,3 tot 6,5 miljard euro voor de nieuwe IJmeerlijn.

Stap 3: Synergie-effecten

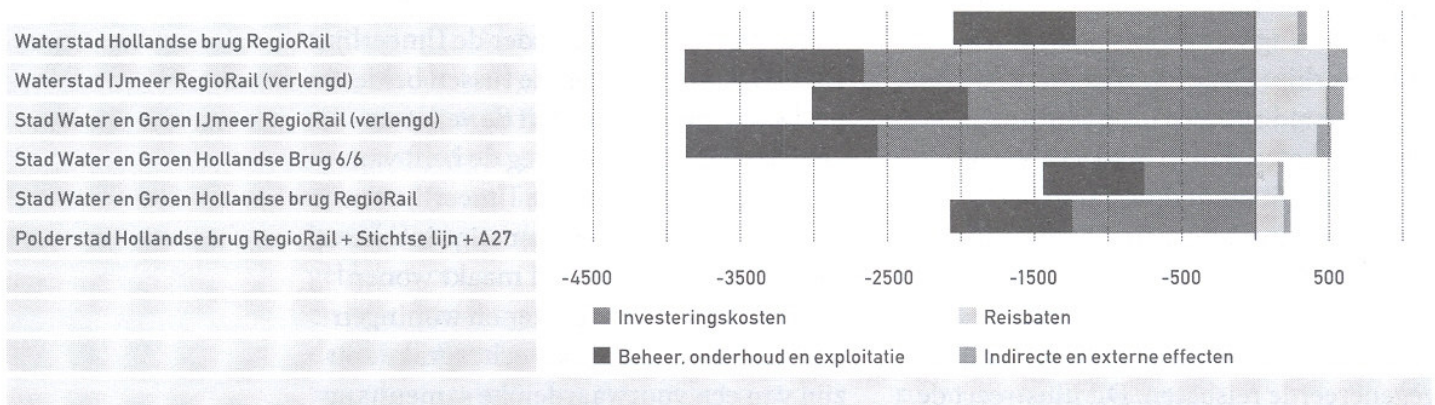
Voor de definitie van synergie-effecten volgen we de werkwijze voor integrale gebiedsontwikkeling (ECORYS, 2009). Deze geeft aan dat sprake is van synergie wanneer de omvang van het effect van een project afhangt van het al dan niet tevens uitvoeren van een ander project. In sommige gevallen versterkt het ene project het andere, in andere gevallen is een project zelfs voorwaardelijk voor het effect van een ander project. Overigens kunnen synergie-effecten ook negatief zijn: maatregelen kunnen elkaar verzwakken. In dit geval richten we ons op de vraag of synergie-effecten optreden tussen de openbaar vervoerinvesteringen en de verstedelijkingsvarianten. Bij stap 2 zijn de combinaties van verstedelijkingsalternatieven en openbaar vervoerverbindingen zo gekozen dat we een beeld krijgen van de synergie-effecten van de openbaar vervoerprojecten in combinatie met een verstedelijkingsalternatief.

Eenzelfde openbaar vervoerproject kan immers beter renderen bij de ene verstedelijkingsvariant dan bij de andere. Het verschil in rendement wordt veroorzaakt doordat de mate van synergie tussen het openbaar vervoerproject en verstedelijkingsvarianten varieert.

Almere zal door de Schaalsprong in vijftienvier jaar uitgroeien tot de vierde stad van Nederland. Het beleidsmatig streven is dat Almere daarmee ook een flinke bijdrage levert aan de groei en bloei van de noordelijke Randstad (Gemeente Almere, 2008). Hiertoe moet Almere een stad worden met een eigen gezicht en met aantrekkingskracht op bedrijven en hooggeschoolde mensen. Bestuurders en planologen hebben hoge verwachtingen van de invloed en uitstraling van Almere na de uitbreiding. Het gaat om het creëren van een vliegwiel van centrum-stedelijke voorzieningen en het aantrekken hoger-opgeleiden. Of het nieuwe Almere er nu wel of niet in slaagt om dit te creëren, in de MKBA blijven de effecten daarvan buiten beeld. We kijken immers alleen naar de verschillen tussen de drie verstedelijkingsvarianten. En omdat de verschillen tussen de drie verstedelijkingsvarianten beperkt zijn, treden er ook na nauwkeurige beschouwing nauwelijks verschillen op in deze effecten.

Er treden ook indirecte economische dichtheidseffecten op door de verbeteringen in de infrastructuur tussen Almere en Amsterdam en Almere en Utrecht. Een verbeterde verbinding betekent immers een toename van de concentratie van bevolking en werkgelegenheid wat betreft reistijd, waardoor arbeidsmarkten beter werken, er een groter draagvlak is voor

Figuur 4 Rendabiliteit openbaar vervoersalternatieven



publieke voorzieningen en kennisuitwisseling makkelijker is. Openbaar vervoerprojecten dragen zo bij aan het functioneren van stedelijke agglomeraties en de daarbij behorende hoge productiviteit. Voor het berekenen van deze baten is in de MKBA gekozen om een opslag van dertig procent te gebruiken over de directe vervoersbaten. Een dergelijk percentage kan worden gezien als een bovengrens.

Resultaten van de MKBA

De analyses laten zien dat het westelijke verstedelijkingsalternatief Waterstad welvaartseconomisch het minst rendeert en meer risico's kent dan Stad van Water en Groen en Polderstad. Het MKBA-saldo van Waterstad is bijna een miljard euro lager dan dat van de verstedelijkingsvariant Stad van Water en Groen. Dit komt vooral doordat voor Pampus buitendien extra kosten moeten worden gemaakt voor het opspuiten van nieuwe eilanden en er geen sprake is van planwinst door bestemmingsverandering van bestaande gronden. Het MKBA-saldo van Polderstad is maximaal tweehonderd miljoen euro lager dan Stad van Water en Groen.

Alle onderzochte projecten zijn maatschappelijk onrendabel (figuur 4). De reisbaten zijn zelfs onvoldoende om de jaarlijkse onderhoudskosten te dekken, waardoor de gebruikseffecten in totaal negatief zijn. Hoe kunnen openbaar vervoerinvesteringen tussen de grootste stad en de toekomstige vierde stad van Nederland nu zo onrendabel zijn? Dit komt vooral doordat de onderzochte openbaar vervoerprojecten erg kostbaar zijn en relatief weinig toevoegen aan de bereikbaarheid van Almere. Ter illustratie: de IJmeer Reginrail in Waterstad verkort de reistijd tussen Pampus en het centrum van Amsterdam met zeventien minuten, maar tussen Almere Centrum of Almere Haven en Amsterdam centrum niet of nauwelijks. De IJmeerlijn biedt dus vooral voor nieuwe woningen in Pampus voordeel. Daarbij moet bedacht worden dat de bereikbaarheid in het referentiescenario al sterk is verbeterd. Het kabinet had immers al besloten tot (gedeeltelijke) spoorverdubbeling naar Almere, wat een frequentieverhoging naar twaalf treinen per uur tussen Amsterdam en Almere mogelijk maakt.

De keuze voor het ene of het andere verstedelijkingsalternatief heeft invloed op de omvang van de reisbaten van de IJmeerlijn. Deze lijn genereert in Waterstad ruim twintig procent meer reisbaten dan in Stad van Water en Groen. Dit komt doordat in het verstedelijkingsalternatief Stad van Water en Groen minder woningen in Pampus gepland zijn met navenante effecten op de met de nieuwe verbinding gegenereerde reisbaten. Dit illustreert de synergie-effecten die kunnen optreden bij het combineren van verstedelijkingsprojecten en openbaar vervoerprojecten. Het geeft ook aan dat inrichtingsvraagstukken daarbij belangrijk zijn en dat dergelijke effecten in MKBA's zichtbaar kunnen worden gemaakt door een stapsgewijze inrichting van een MKBA te volgen.

Lessen uit de MKBA

Een kosten-batenanalyse van een groot-schalige integrale gebiedsontwikkeling, zoals de Schaalsprong Almere, is een stuk gecompliceerder dan een sectorale kosten-batenanalyse van een infra-structuurproject. In de aanpak van de MKBA is gekozen voor een methodisch vernieuwende, stapsgewijze aanpak, waarbij de verstedelijkings- en de openbaar vervoerprojecten als losse projecten worden gezien. Met deze aanpak is het mogelijk de samenhang en synergie te analyseren tussen (deel)projecten van een integraal gebiedsontwikkelingsplan.

Een belangrijk discussiepunt bij de totstandkoming van de MKBA was de mate van synergie tussen de IJmeerlijn en de deelplannen aan de westzijde van Almere. In de visie van de gemeente

Almere kunnen de gewenste hoogwaardige, metropolitane woonmilieus niet worden gerealiseerd zonder de IJmeerlijn. De vraag is of de synergie tussen beide projecten zo ver reikt. Uit de vervoersanalyses blijkt dat ruwweg de helft van de reistijdwinsten van de IJmeerlijn ten goede komt aan de toekomstige inwoners van Almere Pampus. Dit maakt wonen in Pampus aantrekkelijker en woningen waardevoller. Echter, als echt sprake zou zijn van een voorwaardelijke samenhang zouden ook de kosten van de IJmeerlijn naar rato toegerekend moeten worden aan de woningbouw. Als we de helft van de investeringskosten van de IJmeerlijn ook zouden toerekenen aan deze inwoners, dan zou een bedrag zijn van ongeveer vijfenzeventigduizend euro per woning. Dat is erg veel en het is onwaarschijnlijk dat toekomstige bewoners van Pampus een dergelijk bedrag extra willen uit trekken voor hun woning vanwege de aanwezigheid van een IJmeerlijn. Bovendien laten de vervoersanalyses zien dat het aandeel openbaar vervoergebruik op reizen van en naar Pampus door de IJmeerlijn toeneemt van 22 procent naar 28 procent. Dat is een behoorlijke toename, maar ook geen wereld van verschil. Een voorwaardelijke samenhang tussen een hoogwaardig, metropolitaan Pampus en de IJmeerlijn ligt daarmee niet voor de hand. Een voorwaardelijke samenhang is er wellicht wel voor de specifieke doelgroep die de planologen voor ogen staat, namelijk de hogeropgeleide stedelingen. Voor andere doelgroepen kan Pampus zonder de IJmeerlijn echter wel een alternatief zijn.

Bestuurders, stedenbouwkundigen en planologen hebben hoge verwachtingen van verstedelijkingsbeleid. In een artikel

in het Financieel Dagblad vraagt Adri Duivesteijn, wethouder Ruimtelijke Ordening in Almere, zich echter af waarom de analyse zich beperkt tot vervoerswaarde en tijds winst. “Waarom spelen maatschappelijke en kwalitatieve effecten nauwelijks een rol in de analyse?” (Duivesteijn, 2009). Het is lastig gebleken om aan betrokken bestuurders en beleidsmakers duidelijk te maken dat deze effecten in algemene zin wel terugkomen in de MKBA (zij het met de nodige meetproblemen en onzekerheidsmarges), maar dat ze grotendeels tegen elkaar wegvallen als het gaat om een analyse van verschillen tussen de verstedelijkingsvarianten. Dit vraagt daarom om nadere aandacht bij het opstellen van MKBA's. Hoe komen maatschappelijke en kwalitatieve effecten tot uitdrukking in MKBA's, zijn daar verbeteringen mogelijk en hoe kunnen ze beter over het voetlicht worden gebracht?

In deze MKBA hebben we inzicht gegeven in de maatschappelijke kosten en baten van verschillende onderdelen en de mate waarin het samenvoegen van projecten uit het Urgentieprogramma Randstad voor de Noordvleugel tot synergie-effecten heeft geleid. De conclusie uit de MKBA is dat er substantiële projectbaten zijn door synergie-effecten. Echter, de investeringskosten van de onderzochte openbaar vervoerprojecten blijken vele malen groter dan de maatschappelijke baten van de projecten. Het Urgentieprogramma Randstad is dus mogelijk succesvol in de aanpak van bestuurlijke drukte en realisatie van snellere besluitvorming (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2010), maar biedt zeker geen garanties voor synergie tussen projecten.

Karst Geurs (k.t.geurs@utwente.nl) is universitair hoofddocent aan de Universiteit Twente bij de vakgroep verkeer, vervoer en ruimte. Gusta Renes (gusta.renes@pbl.nl) is wetenschappelijk onderzoeker bij het Planbureau voor de Leefomgeving. Gerbert Romijn (g.romijn@cpb.nl) en Peter Zwaneveld (p.j.zwaneveld@cpb.nl) werken bij het Centraal Planbureau.

Literatuur

- Duivesteijn, A. (2009) *IJmeerverbinding als basisvoorziening*. *Financieel Dagblad*, 27 november 2009
- ECORYS (2009) *Werkwijzer van integrale gebiedsontwikkeling*. ECORYS Nederland BV., Rotterdam
- Gemeente Almere (2008) *Van bouwstenen naar drie alternatieven*. Gemeente Almere
- Gemeente Almere (2000) *Concept Structuurvisie Almere 2.0*. Gemeente Almere
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2007) *Randstad Urgent*. Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Den Haag
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2010) *Randstad Urgent: 242 besluiten in 40 projecten in 3 jaar tijd* (persbericht). Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Den Haag
- Zwaneveld, P., G. Romijn, G. Renes & K. Geurs (2009) *Maatschappelijke kosten en baten van verstedelijkingsvarianten en openbaar vervoerprojecten voor Almere*. Centraal Planbureau/Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag