

CPB Notitie

Nummer : 2010/2
Datum : 8 januari 2010 (herzien op 26-1-2010)

Beoordeling Westflank Haarlemmermeer

1 Algemene informatie

Het CPB en het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) zijn door het Kabinet gevraagd ruim 20 projecten¹ te toetsen ten behoeve van een afweging voor de besteding van het zogenoemde Nota Ruimtebudget van 1 mld euro. Hieronder volgt een beoordeling van het project ‘Westflank Haarlemmermeer’. Het CPB heeft de beoordeling uitgevoerd. Het PBL heeft bijgedragen aan de beoordeling en onderschrijft de conclusies.

Korte projectomschrijving

Het project ‘Westflank Haarlemmermeer’ behelst een integrale gebiedsontwikkeling met het volgende programma:

- Seizoens- en piekberging voor water;
- 10.000 woningen;
- Een groenopgave;
- Aanpassing van infrastructuur: N-wegen en hoogwaardig OV

Dit programma wordt gerealiseerd door aanleg van een klimaatbestendige woonwijk rondom een seizoenberging van water, inrichting van groengebieden en aanleg van wegen en busbanen. Het project start in 2012.

¹ 16 beoordelingen zijn reeds verschenen in november 2009, zie www.cpb.nl/nl/pub/cpbreksen/document/196/doc196.pdf

2 Projectbeoordeling

2.1 Legitimiteit overheidsbijdrage

Een financiële bijdrage van de overheid aan het project is legitiem voor zover het project positieve externe effecten met zich meebrengt of publieke voorzieningen omvat. Aanleg van infrastructuur, groen en een waterberging zijn publieke taken. De aanleg van groen en de seizoensberging gaat gepaard met externe effecten. De baten die daarbij ten goede komen aan de nieuwe bewoners kunnen via de grondopbrengsten worden geïnternaliseerd in het project zelf en vormen geen extern effect.

De grondexploitatie kent een overschot van 345 mln euro (in NCW, kosten en opbrengsten exclusief BTW). De kosten van publieke voorzieningen omvatten 448 mln euro. Het project kent daarmee een financieel tekort van 103 mln euro (NCW, exclusief BTW). De gerechtvaardigde omvang van een overheidssubsidie (Nota Ruimtebudget en bijdragen vanuit gemeente, waterschap en provincie tezamen) bedraagt het *minimum* van de absolute waarde van het tekort van de Business Case (het tekort van de financiële of markteffecten van grondexploitatie en publieke voorzieningen samen) en het saldo van de niet-markteffecten van het project.

Subsidiariteit

Het rijk neemt deel aan het project vanwege:

- Het veiligstellen van de belangen van de mainport Schiphol en de greenport Bollenstreek;
- Het waarborgen van de uitvoering van een strategisch groenproject, waarvoor DLG al gronden heeft aangekocht (PASO/Project Mainport en Milieu Schiphol);
- De afstemming van het project met andere projecten in de Noordvleugel waarvoor het rijk (mede-) verantwoordelijkheid draagt, met name de verbinding Schiphol-Amsterdam-Almere en de schaalsprong Almere.

De doelen zijn enkel te realiseren door het slim en innovatief combineren van rode, groene en blauwe functies. De gebiedsontwikkeling is derhalve ook onderdeel van het programma Randstad Urgent.

Veel projectbaten zullen zich ter plekke manifesteren. De gemeente Haarlemmermeer, de provincie Noord-Holland dan wel het Hoogheemraadschap van Rijnland zijn daarmee de aangewezen publieke partijen om de projecten te coördineren en mede te financieren. Volgens de indieners zal een belangrijk deel dan ook door deze partijen worden betaald.

Aan de voorwaarden voor legitimiteit is voldaan.

2.2 Effectiviteit

De aanleg van een seizoensberging zal naar verwachting leiden tot een lagere schade door wateroverlast en tot een hogere waarde van met name nieuwe woningen. De baten van een verhoging van de waterkwaliteit binnen en buiten het plangebied blijken nihil. Hier wordt uitgebreider op ingegaan onder efficiëntie. De aanleg van groen zal het landschap verfraaien, leiden tot een hogere waarde van nieuwe en bestaande woningen en zal daarnaast recreatieve en natuurbaten met zich meebrengen.

In de KKBA van Witteveen+Bos worden de effecten van het projectalternatief vergeleken met een referentiealternatief waarin 10.000 woningen in de regio worden gebouwd met een lagere ruimtelijke kwaliteit. De effectiviteit van een aantal maatregelen is om die reden niet bekend ten opzichte van het nulalternatief waarin niet expliciet wordt gebouwd. De verschillen tussen de baten in het project- en referentiealternatief zijn wel bekend. De effectiviteit van de maatregelen die zowel in het referentie- als in het projectalternatief worden uitgevoerd (piekberging, ondergronds brengen hoogspanningsbekabeling) valt buiten het bestek van deze analyse. De geplande infrastructuur zou naar verwachting reistijdbaten teweeg brengen, de uitkomsten van de vervoerstudie (met negatieve baten ten opzichte van het referentiealternatief) zijn niet goed verklaarbaar. De omvang van de baten worden besproken onder efficiëntie.

Onzekerheden en risico's

Het gevaar van algenvorming is in het nieuwste ontwerp ondervangen. Het ontwerp van de seizoensberging is zodanig dat door de wind stroming kan ontstaan. Dit vormt derhalve geen risico meer.

Er bestaan onzekerheden in de bijdragen door andere overheden. Er zijn wel bedragen toegezegd, maar de hardheid daarvan is onzeker. Voor de bijdrage vanuit het ILG is de voorwaarde dat het groen in 2013 gerealiseerd is. Omdat het project in 2012 start, vormt dat een aanvullend risico.

Aan de voorwaarden van effectiviteit is deels voldaan ('watereffecten' zeer beperkt). Er bestaan daarnaast nog enige risico's en onzekerheden.

2.3 Efficiëntie

Witteveen + Bos heeft een KKBA Integrale ontwikkeling Westflank Haarlemmermeer opgesteld. In tabel 2.2 zijn de kosten en baten uit deze KKBA weergegeven (projectalternatief

versus referentiealternatief waarin 10.000 woningen in de regio worden gebouwd met een lagere ruimtelijke kwaliteit). Het KBA-saldo van het projectalternatief ten opzichte van het referentiealternatief bedraagt -152 mln euro NCW (en enkele pm-posten). De KKBA maakt een onderscheid tussen de publieke investeringen en baten daarvan en de kosten en baten van de woongebieden. De KKBA zal hierna worden besproken.

Het referentiealternatief bestaat uit twee bouwlocaties met 'standaard' woonwijken in Hoofddorp en Nieuw-Vennep. De KKBA doet daarmee geen uitspraken over nut en noodzaak van de bouw van 10.000 woningen in de regio. De keuze van het referentiealternatief lijkt op basis van plankaarten en woningbouwprogramma's in het verleden weloverwogen gemaakt. Deze beoordeling gaat derhalve ook niet in op de nut- en noodzaakdiscussie. De beleidsvraag die voorligt is of een bijdrage uit het Nota Ruimtebudget vanuit het oogpunt van legitimiteit en efficiëntie geëigend is voor uitvoering van het project zoals in het raster omschreven ten opzichte van een soberder plan voor de bouw van 10.000 woningen in de regio, de aanleg van groen, water en infrastructuur conform tabel 2.1.

Fout! Tekstfragment niet gedefinieerd. **Kengetallen referentiealternatief en projectalternatief**

Aspect	Referentiealternatief	Projectalternatief
Woningbouwopgave	Realisatie 10.000 woningen op basis van het programma Getsewoud aan de westkant van Hoofddorp en Nieuw Vennep	Realisatie 10.000 woningen conform gebiedshypothese
Sociale woningbouw	40% sociale woningbouw	40% sociale woningbouw
Inrichting	Traditionele inrichting (Vinex, met standaard aandacht voor ruimtelijke kwaliteit waardoor standaard v.o.n. prijzen van de woningen)	Klimaatbestendige inrichting en aandacht voor ruimtelijke kwaliteit en duurzaamheid waardoor hogere v.o.n. prijzen van de woningen
Oplevering	Vertraagde oplevering i.v.m. stagnatie van het proces en langere doorlooptijd door geringere afzetbaarheid van de woningen	Geen vertraagde oplevering
Wateropgave	1 miljoen m ³ piekberging, traditioneel waterbeheer (doorspoelen)	1 miljoen m ³ piekberging, 2 miljoen m ³ seizoensberging (flexibel peilbeheer, vaarpolder, recreatieve plas en waterlopen)
Groenopgave	Realisatie van 500 hectare PASO groen ten westen van Nieuw-Vennep, zoals omschreven in het door de provincie Noord-Holland vastgestelde Raamplan Haarlemmerméér Groen	Realisatie van in totaal 915,6 hectare groen, waarvan 517,2 hectare groen zoals in gebiedshypothese (groen en recreatief) en 398,4 hectare gemengde functies die bijdragen aan recreatief groen
Infrastructuur	<p>Netwerk van weginfrastructuur</p> <ul style="list-style-type: none"> - Verbreding/opwaardering N207 tussen A4 en N205 - Aanpassing van de N201 tussen de Cruquiusbrug en de aansluiting N205 - Verbreding zuidelijk deel N205 (Nieuwe Bennebroekerweg /N207) - Verbreding/opwaardering van de Nieuwe Bennebroekerweg (tot A4) - Transformatie regionale autowegennet, o.a. <ul style="list-style-type: none"> · Gelijkvloerse kruisingen op de N205 en N207 worden als ongelijkvloerse kruisingen aangelegd <p>Transformatie lokaal autowegennet, o.a. verbindingswegen vanuit de nieuwbouwlocaties naar de N201, Nieuwe Bennebroekerweg en N207</p>	<p>Netwerk van weginfrastructuur</p> <ul style="list-style-type: none"> - Verbreding/opwaardering N207 tussen A4 en N205 - Verbreding zuidelijk deel N205 (Nieuwe Bennebroekerweg/N207) - Verbreding/opwaardering van de Nieuwe Bennebroekerweg (tot A4) - Transformatie regionale autowegennet, o.a. <ul style="list-style-type: none"> · Gelijkvloerse kruisingen op de N205 en N207 worden als ongelijkvloerse kruisingen aangelegd - Transformatie lokale autowegennet, o.a. verbindingswegen vanuit de nieuwbouwlocaties naar de N201, Nieuwe Bennebroekerweg en N207
Openbaar vervoer	Aanleg HOV tot Nieuw-Vennep. Een lokale buslijn door Hoofddorp West via Hoofddorp zuid naar Hoofddorp NS en een aftakking van de zuidtangente langs Hoofddorp zuid naar Nieuw Vennep west.	Aanleg HOV via Nieuw-Vennep tot Lisse
Hoogspanningsleiding	Ondergronds brengen 150 KV (oude tracé – door Lisserbroek)	Ondergronds brengen 150 KV (oude tracé – door Lisserbroek)

Fout! Tekstfragment niet gedefinieerd. **Overzicht van de maatschappelijke kosten en baten (NCW in M€)**

	Referentiealternatief	Projectalternatief	Project min referentie
Kosten publieke investeringen			
Publieke investeringen	311	448	137
Gederfde opbrengsten landbouwgrond	29	59	30
Beheer en onderhoud groen	24	24	0
Beheer en onderhoud infrastructuur	26	25	- 1
Subtotaal publieke investeringen	390	556	166
Kosten investeringen woongebieden			
Realisatie openbare ruimten woongebieden	244	253	9
Gederfde opbrengsten landbouwgrond (wonen)	13	17	4
Subtotaal investeringen woongebieden	257	270	13
Totaal kosten/investeringen	647	826	179
Baten publieke investeringen			
Besparing wateroverlast	0	3	3
Waterkwaliteit	0	PM	PM
Luchtkwaliteit	PM	PM	- PM
Woongenot bestaande woningen	0	1	1
Recreatie	3,1	3,3 + PM	0,2
Reistijdwinst aanleg infrastructuur ²	Niet te berekenen	Niet te berekenen	- 24
Baten van openbaar vervoer	Niet te berekenen	Niet te berekenen	PM
Externe effecten infrastructuur	Niet te berekenen	Niet te berekenen	0
Internationaal vestigingsklimaat	PM	PM	PM
Subtotaal publieke baten			- 20 + PM
Baten woongebieden			
Grondopbrengsten (excl. BTW)	571	615	44
Consumentensurplus sociale woningbouw	13	16	3
Subtotaal baten woongebieden	584	631	47
Totaal baten			27 + PM
Saldo publieke investeringen			- 186
Saldo woongebieden	327	361	34
Saldo totaal			- 152+PM

Fout! Tekstfragment niet gedefinieerd.

Hoofdwegen - 20,4

² De reistijdwinst is alleen voor het projectalternatief ten opzichte van het referentiealternatief bepaald.

Hoofdwateren	11,6
Ringvaart	1,2
Groen	35,9
HOV	- 4
Fietsroutes	4,2
Watersysteem	54,6
Bevaarbaarheid	33,5
Plankosten	19,5
Totaal	136,5

Saldo grondexploitatie

De hogere investeringen in ruimtelijke kwaliteit in het woongebied in het projectalternatief ten opzichte van het referentiealternatief van 13 mln euro NCW (exclusief BTW) lijken op het eerste gezicht (maatschappelijk) rendabel: de baten in het projectalternatief van de woongebieden bedragen 47 mln euro NCW meer dan in het referentiealternatief (exclusief BTW). De KKBA concludeert dan ook in de conclusies en aanbevelingen “de investeringen in de woongebieden hebben wel een positief saldo.”

De kosten en baten van de woongebieden kunnen echter niet geheel los worden gezien van de publieke investeringen. In het saldo van de grondexploitatie is een prijsstijging ten gevolge van het uitvoeren van de publieke investeringen begrepen. Indien de extra publieke investeringen in het projectalternatief (met name groen en water) achterwege gelaten zouden worden, zouden de woningprijzen in het projectalternatief waarschijnlijk dalen. Indien die daling meer dan 1,5% zou bedragen, dan zou het alleen uitvoeren van de investeringen in een hogere ruimtelijke kwaliteit in het woongebied in het projectalternatief niet meer opwegen tegen de hogere baten.

In het bouwplan is 40% sociale woningbouw opgenomen. Een lager percentage aan sociale huurwoningen kan het exploitatiesaldo enigszins gunstiger doen uitkomen.

Verloren landbouwproductie versus aankoop prijs grond

De grondprijs van landbouwgrond geeft volgens de KKBA een goede indicatie voor de toekomstige landbouwopbrengsten en is als kostenpost opgenomen in de KKBA. De verwervingskosten worden gezien als een herverdeling. Of er hiermee niet kosten worden vergeten, hangt ervan af of in de grondexploitatie de kosten voor bedrijfsbeëindiging, sloop e.d. zijn meegenomen als kostenpost. Omdat het gaat om een ‘verschillen KKBA’ zijn veronachtzaamde kosten alleen relevant indien zij verschillen tussen project- en referentiealternatief. Met andere woorden, indien in beide alternatieven de kosten voor bedrijfsbeëindiging, sloop en hogere kosten door onvrijwillige onteigening om en nabij gelijk zijn, dan heeft dit geen invloed op de uitkomsten van de KKBA.

Infrastructuur

Uit het overzicht projectalternatief versus referentiealternatief lijkt op te maken dat in het projectalternatief minder wegaanpassingen worden uitgevoerd dan in het referentiealternatief³. Bij navraag aan de KBA-opstellers blijkt dat de uitgaven voor zowel wegen als hoogwaardig openbaar vervoer (HOV) in het projectalternatief respectievelijk 20,4 mln en 4 mln euro NCW *lager* zijn dan in het referentiealternatief. In het projectalternatief worden daarentegen 4 mln euro NCW meer aan fietspaden besteed dan in het referentiealternatief. De vervoersbaten zijn bepaald met een vervoersmodel. Tegenover ca 20 mln euro aan lagere kosten staan 24 mln euro aan negatieve baten.

BTW en disconteringsvoet

De kosten zijn berekend exclusief BTW. In een nog te verschijnen memorandum van het CPB wordt betoogd dat in een KBA met kosten en baten inclusief BTW gerekend moet worden. Dit zal ook met ingang van nu de regel zijn. In tabel 2.4 is een correctiepost opgenomen van -25 mln euro NCW om hiervoor te compenseren, waarmee het KBA-saldo verslechtert. Voor alle posten is een disconteringsvoet van 5,5% gehanteerd. Omdat de externe effecten die kunnen worden gemonetariseerd erg beperkt zijn, zou het hanteren van een lagere disconteringsvoet voor deze effecten geen invloed hebben op het eindbeeld.

Water

De seizoensberging heeft een bergingscapaciteit van ca 2 mln m³. De peilfluctuatie is 0,65 meter. Doelen van de seizoensberging (op watergebied) zijn vermindering van de wateroverlast, verbetering van de waterkwaliteit in het plangebied, verbetering van de waterkwaliteit buiten het plangebied (boezem en rest van de Haarlemmermeerpolder), besparing op inlaatwater en daarmee op pompkosten, levering van schoon water.

De baten van een reductie van de wateroverlast zijn met 3 mln euro NCW beperkt. De overige waterbaten blijken uit onderzoek van Royal Haskoning ook uiterst beperkt om de volgende redenen (overgenomen uit KKBA Witteveen+Bos):

- Er is nu geen sprake van verzilting in plangebied en in de toekomst (tot circa 2050) is die ook niet te verwachten, omdat de Westflank van de Haarlemmermeer onder invloed staat van zoete kwel. Het huidige en toekomstige groen ondervinden geen hinder van te hoge chloridegehalten in het referentiealternatief. Het plangebied heeft daardoor nu en in het referentiealternatief geen doorspoelbehoefte, zodat op doorspoeling ook niet bespaard kan worden (geen baat);

³ Aanvullende informatie Witteveen+Bos per mail en verwerkt in tabel 2.3. In de KKBA is een afwijkende tabel met toelichtende tekst opgenomen, waarin juist meer wegaanpassingen in het projectalternatief plaatsvinden.

- Er zijn geen afnemers van schoon water dat door de seizoensberging geleverd kan worden. Het overschot aan schoon water loopt via de hoofdvaart van de Haarlemmermeer weg en de goede kwaliteit gaat daarbij verloren (geen baat);
- Ten opzichte van het gebied van Rijnland (110.000 ha) als geheel is het plangebied (1.500 ha) klein. De huidige inlaatbehoefte is ook klein. Besparing op de inlaatbehoefte van het plangebied heeft een marginale invloed op de totale inlaatbehoefte van Rijnland als geheel. Daarbij komt dat in zeer droge jaren de seizoensberging niet werkt. Uit ontwerpberoeeningen blijkt dat 4x per 14 jaar toch waterinlaat in het plangebied nodig is voor handhaving van het minimumpeil in de seizoensberging. Deze watervraag kan zelfs groter uitvallen dan in het referentiealternatief, vanwege de grotere verdamping van 25 % open water in het projectalternatief ten opzichte van 8 % tot 10 % in het referentiealternatief. Daarbij komt dat er nauwelijks kosten verbonden zijn aan de waterinlaat bij Gouda (geen baat gerelateerd aan besparing van inlaatkosten);
- De waterkwaliteit (nutriënten) in het plangebied verbetert ten opzichte van de huidige situatie, mits de seizoensberging goed ontworpen wordt en er geen algenbloei kan ontstaan. Echter, in het referentiealternatief kan naar verwachting ook een acceptabele waterkwaliteit ontstaan (geen stank, geen ziekten) vergelijkbaar met een standaard VINEX-wijk, omdat door de functieverandering van landbouw naar wonen en groen veel van de nutriëntenbelasting verdwijnt (geen waterkwaliteitsbaat in het plangebied);
- Het waterkwaliteitseffect van de seizoensberging op de boezem is nog onbekend, omdat er geen waterkwaliteitsbereoeeningen van Rijnland beschikbaar zijn, maar zullen gezien de kleine omvang van het projectgebied naar verwachting gering zijn (geen waterkwaliteitsbaat op de boezem);
- Er is geen sprake van besparing op kosten van wateraanvoermaatregelen (wateraanvoer uit het IJsselmeer, bijvoorbeeld) die door de aanleg van de seizoensberging deels overbodig zouden worden, omdat het hoogheemraadschap van Rijnland nog geen plannen heeft om in het licht van de klimaatveranderingen wateraanvoermaatregelen te gaan nemen (geen baat van uitgespaarde wateraanvoerkosten).

Tot zover de toelichting op het afwezig zijn van waterbaten in de KKBA op basis van het onderzoek van Royal Haskoning. De waterbaten zijn volgens het CPB goed weergegeven in de KKBA. In een expertbijeenkomst op 7 oktober zijn kanttekeningen geplaatst bij de bevindingen van Royal Haskoning. Er is geen nieuw onderzoek voorhanden die de analyse van Royal Haskoning weerlegt. Vooralsnog wordt derhalve uitgegaan van deze analyse. Mogelijk bestaan er kennislacunes en is het zaak een en ander goed uit te zoeken.

Natuur, recreatie en open ruimte

In het projectalternatief wordt meer groen (en water) gerealiseerd en ook het type verschilt. Het gaat om 692 ha natte natuur, 332 ha groen om de stad en 124 ha water. De KBA raamt dat er nauwelijks recreatiebaten zijn, omdat de opvangcapaciteit van bos hoger is dan van natte

natuur. Daarnaast bestaan er na aanleg van het groen in het referentiealternatief nauwelijks tekorten aan recreatiemogelijkheden in de regio. Wel moet worden opgemerkt dat in de natte natuur in het projectalternatief eerder gerecreëerd kan worden dan in het bos in het referentiealternatief dat een tijd nodig heeft om tot volle wasdom te komen. De inschatting is dat hiermee het beeld niet sterk zal wijzigen. De baten die tot uitdrukking komen in een hogere vastgoedwaarde van bestaande woningen zijn eveneens beperkt, omdat het om een gering aantal bestaande woningen gaat. Hogere vastgoedwaarden voor nieuwe woningen zijn in de grondexploitatie verdisconteerd. De KBA veronachtzaamt wel de natuurbaten van de natte natuur met een relatief hoge natuurwaarde (zie ook de natuurwaarde-indicator in 'Natuureffecten in de MKBA's van projecten voor integrale gebiedsontwikkeling', PBL, juni 2009). Of de baten daarvan opwegen tegen de kosten is niet eenvoudig te duiden. Op basis van de beschikbare informatie is een kosteneffectiviteitsanalyse lastig te maken, omdat de kosten voor water en groen hier niet goed te scheiden zijn en te linken aan een aantal hectares.

Merkwaardig is het grote verschil in de kosten van bevaarbaarheid tussen project- en referentiealternatief (33,5 mln euro, zie tabel 2.3). In de KKBA wordt gezegd dat het gebied niet geschikt is voor pleziervaart, omdat het geen verbinding heeft met de ringvaart, maar dat het vooral voor kano's, surfplanken, e.d. gebruikt zal worden. Tijdens de factfinding bijeenkomst werd gesproken over aanleg van kleine havens in de dorpen die aan de ringvaart liggen. Er zouden geen sluizen in de plannen zitten om het gebied zo toch toegankelijk te maken voor pleziervaart. Als er geen pleziervaart mogelijk is, waarom moet er dan fors geïnvesteerd worden in de bevaarbaarheid?

De KBA neemt geen post op voor verlies aan 'open ruimte', omdat in het referentiealternatief evenveel open ruimte verloren gaat. In deze kentallen KBA is dit een juiste benadering.

Alternatieven

De KKBA beschouwt twee uitvoeringsvarianten in het gebied. Van alternatieve invullingen zijn het CPB geen gegevens bekend.

Totaalbeeld efficiëntie

Aan de hand van de opmerkingen die onder de diverse posten zijn gemaakt, heeft het CPB een aangepaste tabel opgesteld (tabel 2.4), waarbij tevens de presentatie is gewijzigd om zo het verschil tussen financieel-economische kosten en baten en externe effecten meer tot uitdrukking te brengen. Het project heeft ten opzichte van een referentiealternatief een negatief saldo van baten en kosten van 177 mln euro en enige pm-posten die – wellicht met uitzondering van de niet onderzochte natuurbaten – verder alle gering van omvang zijn. De kosten en baten in de KKBA van Witteveen+Bos zijn over het algemeen op een juiste wijze gewaardeerd, waarbij

nog wel moet worden opgemerkt dat de kosten en baten exclusief in plaats van inclusief BTW zijn berekend. De baten op watergebied in de KKBA zijn terecht erg beperkt. De natuurbaten van de aanleg van natte natuur zijn in de KKBA veronachtzaamd. De KKBA concludeert onterecht dat de investeringen in de woongebieden wel een positief saldo kennen, omdat dit niet kan worden beschouwd als een afzonderlijk project.

Het combineren van de seizoensberging met wonen brengt extra kosten met zich mee: het peil kan niet teveel worden verlaagd, waarmee de seizoensberging aan effectiviteit inboet. De baten van hogere prijzen van onroerend goed wegen niet op tegen de kosten. De externe effecten van het project zijn, behoudens de natuureffecten, relatief beperkt. Of de baten van een aantal hectares natte natuur opwegen tegen de kosten vergt een separaat besluit, losstaand van voorliggend project en het Nota Ruimtebudget, waarbij gekeken dient te worden naar mogelijkheden voor optimalisatie bij de creatie van natte natuur. Het uitvoeren van voorliggend project zal naar verwachting de maatschappelijke welvaart verlagen.

In een aanvullende notitie ‘Expertoordeel KKBA Westflank Haarlemmermeer’ wordt gesteld dat secundaire en tertiaire baten bij de besluitvorming zouden moeten worden meegewogen en dat enkele belangrijke pm-posten niet zijn meegenomen: de baten voor het watertekort en waterkwaliteit, natuurbaten met een indicatie van 70 mln euro NCW, recreatiebaten horende bij de sociale woningbouw en kennisontwikkeling. Dit wekt de indruk dat er belangrijke aanvullende baten zouden zijn die in de KKBA en beoordeling van het CPB niet zijn meegenomen. Dat is echter niet het geval. Wij kunnen, gesteund door Witteveen + Bos, gedegen onderbouwen dat, behoudens de natuurbaten, geen pm-posten van een beduidende omvang zijn veronachtzaamd.

De expertnotitie geeft een indicatie van de natuurbaten van 70 mln euro. Dit zou ruim onvoldoende zijn om het monetaire tekort van 177 mln euro te compenseren. Daarbovenop kunnen vraagtekens gezet worden bij de totstandkoming van deze 70 mln euro: uiteindelijk gaat het om *het verschil* in ruimtelijke kwaliteit en natuur tussen het project- en het referentie-alternatief. Het vermenigvuldigen van 700 ha natte natuur met een waardering per hectare is onjuist, aangezien ook in het referentie-alternatief de nodige natuur wordt aangelegd die in het project alternatief niet tot stand komt (waaronder 500 ha groen conform het vastgestelde Raamplan Haarlemmermeer Groen).⁴ Alleen het saldo van projectalternatief en nulalternatief komt tot uiting in de KBA.

Het beeld van de efficiëntie is ongunstig.

⁴ De baten van de aanleg van natte natuur kunnen hoog zijn en opwegen tegen de kosten, maar die aanleg kan *alleen* welvaartsverhogend zijn indien dit volledig los wordt gezien van het geformuleerde projectalternatief, waarin het merendeel van de maatregelen maatschappelijk onrendabel is.

Fout! Tekstfragment niet gedefinieerd. **Overzicht van de maatschappelijke kosten en baten (NCW in M€)**
aanpassing CPB

	Referentiealternatief	Projectalternatief	Project min referentie
Kosten			
Publieke investeringen	311	448	137
Gederfde opbrengsten landbouwgrond	42	76	34
Beheer en onderhoud groen	24	24	0
Realisatie openbare ruimten woongebieden	244	253	9
Totaal kosten/investeringen	647	826	179
Financieel-economische baten			
Grondopbrengsten (excl. BTW)	571	615	44
Consumentensurplus sociale woningbouw	13	16	3
Correctiepost BTW	Niet relevant	Niet relevant	-25
Subtotaal baten woongebieden	584	631	22
Saldo financieel-economische kosten en baten	Niet te berekenen	Niet te berekenen	-157
Externe effecten en effecten infrastructuur			
Besparing wateroverlast	0	3	3
Waterkwaliteit	0	PM	PM
Luchtkwaliteit	PM	PM	- PM
Woongenot bestaande woningen	0	1	1
Recreatie	3,1	3,3 + PM	0,2
Natuur en biodiversiteit	PM	PM	PM
Internationaal vestigingsklimaat	PM	PM	PM
Reistijdwinsten	Niet te berekenen	Niet te berekenen	-24
Totaal externe baten			-20,2 + PM
Saldo totaal			- 177+PM

2.4 Totaal beeld

Het project betreft de bouw van 10.000 woningen in de Haarlemmermeer, de aanleg en inrichting van een seizoensberging, de realisatie van 350 ha groen en 40 ha water buiten de seizoensberging en enige infrastructurele maatregelen.

Deze beoordeling gaat niet in op de nut- en noodzaakdiscussie. Een beoordeling op effectiviteit is daarom maar beperkt mogelijk. De beleidsvraag die voorligt is of een bijdrage uit het Nota Ruimtebudget vanuit het oogpunt van legitimiteit en efficiëntie geëigend is voor uitvoering van het project zoals in het raster omschreven ten opzichte van een soberder plan voor de bouw van 10.000 woningen in de regio, de aanleg van groen, water en infrastructuur conform de projectbeschrijving in de KKBA.

De gemeente Haarlemmermeer, de provincie Noord-Holland dan wel het Hoogheemraadschap van Rijnland zijn de aangewezen publieke partijen om de projecten te

coördineren en mede te financieren. Volgens de indieners zal een belangrijk deel dan ook door deze partijen worden betaald. Hiermee voldoet het project aan het criterium van subsidiariteit.

Aan de voorwaarden voor legitimiteit is voldaan.

Aan de voorwaarden van effectiviteit is deels voldaan. De effecten op watergebied blijken volgens daarop gericht onderzoek zeer beperkt. Er bestaan daarnaast nog enige risico's en onzekerheden.

Het project heeft ten opzichte van een referentiealternatief een negatief saldo van baten en kosten van 177 mln euro en enige pm-posten, waarvan de baten van natte natuur de enige post is van substantiële omvang (692 ha natte natuur, 332 ha groen om de stad en 124 ha water versus 500 ha groen in het referentiealternatief). De kosten en baten in de KKBA van Witteveen+Bos zijn over het algemeen op een juiste wijze gewaardeerd. De natuurbaten van de aanleg van natte natuur zijn in de KKBA veronachtzaamd. De KKBA concludeert verder onterecht dat de investeringen in de woongebieden wel een positief saldo kennen, omdat dit geen afzonderlijk project is. Het saldo van de KKBA is, met deze opmerkingen in ogenschouw genomen, nog steeds erg negatief.

Het combineren van de seizoensberging met wonen brengt extra kosten met zich mee: het peil kan niet teveel worden verlaagd, waarmee de seizoensberging aan effectiviteit inboet. De baten van hogere prijzen van onroerend goed wegen niet op tegen de kosten. De externe effecten van het project zijn, behoudens de natuureffecten, relatief beperkt. Of de baten van de creatie van een aantal hectares natte natuur opwegen tegen de kosten vergt een separaat besluit, losstaand van voorliggend project en het Nota Ruimtebudget. Daarbij dient dan gekeken te worden naar mogelijkheden voor optimalisatie bij de creatie van natte natuur. Het uitvoeren van voorliggend project zal naar verwachting de maatschappelijke welvaart verlagen.

In een aanvullende notitie 'Expertoordeel KKBA Westflank Haarlemmermeer' wordt gesteld dat secundaire en tertiaire baten bij de besluitvorming zouden moeten worden meegewogen en dat enkele belangrijke pm-posten niet zijn meegenomen: de baten voor het watertekort en waterkwaliteit, natuurbaten met een indicatie van 70 mln euro NCW, recreatiebaten horende bij de sociale woningbouw en kennisontwikkeling. Dit wekt de indruk dat er belangrijke aanvullende baten zouden zijn die in de KKBA en beoordeling van het CPB niet zijn meegenomen. Dat is echter niet het geval. Wij kunnen, gesteund door Witteveen + Bos, gedegen onderbouwen dat, behoudens de natuurbaten, geen pm-posten van een beduidende omvang zijn veronachtzaamd.

De expertnotitie geeft een indicatie van de natuurbaten van 70 mln euro. Dit zou ruim onvoldoende zijn om het monetaire tekort van 177 mln euro te compenseren. Daarbovenop kunnen vraagtekens gezet worden bij de totstandkoming van deze 70 mln euro: uiteindelijk gaat het om *het verschil* in ruimtelijke kwaliteit en natuur tussen het project- en het referentiealternatief. Het vermenigvuldigen van 700 ha natte natuur met een waardering per hectare is

onjuist, aangezien ook in het referentie-alternatief de nodige natuur wordt aangelegd die in het project alternatief niet tot stand komt (waaronder 500 ha groen conform het vastgestelde Raamplan Haarlemmermeer Groen).⁵ Alleen het saldo van projectalternatief en nulalternatief komt tot uiting in de KBA.

Al met al delen wij de conclusie van de expertnotie niet. De aanvullende argumenten geven geen aanleiding voor 'een politieke afweging op basis van een waardering van onbenoemde pm-posten ten opzichte van een negatief monetair saldo'⁶. Deze argumenten zijn niet zwaarwegend genoeg om het beeld van de KKBA in doorslaggevende mate te veranderen.

Het totaalbeeld van het project is ongunstig.

Bronnen

Ministerie VROM, Raster project

Witteveen + Bos, 4 september 2009, KKBA Westflank Haarlemmermeer, Deventer

Factfinding bijeenkomst d.d. 21 september te Utrecht.

Bestuurlijk Overleg Westflank Haarlemmermeer, Westflank Haarlemmermeer Parels in de polder, programma van eisen gebiedsontwikkeling Westflank Haarlemmermeer Gebiedshypothese, april 2009.

Natuureffecten in de MKBA's van projecten voor integrale gebiedsontwikkeling' (PBL, juni 2009).

Aanvullingen Witteveen+Bos kosten en effecten infrastructuur

Reactie Ministerie VROM op conceptrapportage per e-mail 9 oktober

Reactie PBL op conceptrapportage per e-mail 7 oktober

Verslag expert sessie Westflank Haarlemmermeer d.d. 7 oktober 2009

⁵ De baten van de aanleg van natte natuur kunnen hoog zijn en opwegen tegen de kosten, maar die aanleg kan *alleen* welvaartsverhogend zijn indien dit volledig los wordt gezien van het geformuleerde projectalternatief, waarin het merendeel van de maatregelen maatschappelijk onrendabel is.

⁶ Samenvatting van de slotzinnen uit de expertnotitie.

Van Ierland, In 't Veld en Kuypers, Expertoordeel KKBA Westflank Haarlemmermeer, oktober 2009.

Witteveen + Bos R.L.J. Nieuwkamer, Reactie op aanvullende opmerkingen naar aanleiding van de expertsessie op 7 oktober 2009, oktober 2009.

CPB Zwaneveld en Eijgenraam, nog te verschijnen, Memorandum: Het gebruik van consistente prijzen voor KBA-effecten: bij voorkeur marktprijzen (incl. btw).

CPB Ossokina en Verrips, Memorandum: Beoordelingsmethodiek projectbeoordelingen.