

Notitie

Nummer : CPO/ICRE versie
Datum : 3 september 2010
Aan : Min v VROM

Evaluatie beoordelingen Nota Ruimteprojecten

Het Kabinet heeft in 2006 1 mld euro gereserveerd voor financiering van de Nota Ruimte¹. In een verkenningsfase is informatie verzameld over projecten die in aanmerking zouden kunnen komen voor een rijks subsidie. Het belangrijkste criterium om een financiële bijdrage te krijgen, is dat een project bijdraagt aan de ruimtelijke hoofdstructuur of daaraan volgens de Nota Ruimte (financieel) gelijk gestelde gebieden. Daarnaast dienen de projecten een maatschappelijke kosten-batenanalyse (KBA) met een positieve uitkomst te hebben en bovendien van boven lokale aard te zijn². Het Kabinet heeft daarom het Centraal Planbureau (CPB) en het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) gevraagd circa 20 projecten te toetsen ten behoeve van een afweging voor de besteding van het Nota Ruimtebudget.

Voor ieder project is door een extern bureau in opdracht van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) kengetallen maatschappelijke kosten-batenanalyse (KKBA³, in deze notitie verder kortweg KBA) opgesteld. Een second opinion op deze KBA's vormt een belangrijk onderdeel van de beoordelingen door de planbureaus. Het is goed te bedenken dat de beoordelingen door de planbureaus meer behelzen dan een second opinion op de KBA's. Een positieve KBA-uitkomst betekent niet automatisch een gunstige beoordeling. De beoordelingen doen ook uitspraken over de legitimiteit van overheidsingrijpen, waarbij informatie uit de KBA's wel als bouwsteen gebruikt wordt. Daarnaast wordt in de beoordeling stilgestaan bij het probleem dat het project beoogt op te lossen, en de aansluiting van de KBA op deze vraag. In de paragrafen 1 en 2 wordt hier uitgebreider aandacht aan besteed.

¹ 900 mln euro vanuit de FES-middelen 2011-2014 en 100 mln euro daarbovenop voor de uitvoering van de Nota Ruimte.

² TK, vergaderjaar 2006-2007, 30 800 D, nr. 6 en TK, vergaderjaar 2006-2007, 29 435, nr. 174.

³ Een KKBA is een KBA in een vroegtijdig stadium van een project met als doel een uitspraak te doen over de bijdrage van een project aan de maatschappelijke welvaart door de belangrijkste effecten ex-ante in kaart te brengen.

De 18 beoordelingen vonden plaats van najaar 2007 tot en met najaar 2009. Eind november is een gezamenlijke publicatie van CPB en PBL verschenen waarin 16 van deze beoordelingen openbaar zijn gemaakt (CPB Document 196). Twee beoordelingen zijn in januari 2010 als externe notitie van het CPB gepubliceerd, waarmee alle projectbeoordelingen nu openbaar zijn. Parallel aan de beoordelingen heeft ECORYS in opdracht van het Ministerie van VROM een Werkwijzer van Integrale Gebiedsontwikkeling opgesteld (ECORYS, 2010). In deze Werkwijzer is gebruik gemaakt van de ervaring die met het beoordelen van de Nota Ruimteprojecten is opgedaan.

Het Ministerie van VROM heeft gevraagd een evaluatie op te stellen aan de hand van ervaringen met beoordelingen van (KBA's van) Nota Ruimteprojecten. Bijzondere aandachtspunten vormen het nulalternatief en de waardering van externe effecten met de waardering van open ruimte in het bijzonder. Hieronder passeert een aantal aandachtspunten de revue. Voor zover van toepassing volgt aan het einde van een paragraaf een box met enige voorbeelden uit beoordelingen van Nota Ruimteprojecten.

Paragraaf 1 beschouwt in een notendop de voor- en nadelen die KBA's bieden voor besluitvorming bij integrale gebiedsontwikkelingsprojecten. Paragraaf 2 handelt over de relatie tussen de KBA en de voorliggende beleidsvraag. Paragraaf 3 gaat over de legitimiteit van overheidsingrijpen, terwijl paragraaf 4 de relatie met het nulalternatief en de Nota Ruimteprojecten aansnijdt. Na deze meer algemene onderwerpen is paragraaf 5 geheel gewijd aan grondexploitaties in relatie tot KBA's. Paragraaf 6 besteedt uitgebreid aandacht aan de waardering van open ruimte in KBA's, waarna in paragraaf 7 andere externe effecten worden behandeld. Paragraaf 8 gaat in op enige overige methodologische punten. In paragraaf 9 volgt een beknopte toelichting op de diverse beoordelingen. In paragraaf 10 worden puntsgewijs de belangrijkste lessen uit het Nota Ruimte beoordelingstraject gepresenteerd. Paragraaf 11 sluit af met een slotbeschouwing.

1 **Waarom een KBA bij integrale gebiedsontwikkelingsprojecten?**

De KBA levert een denkkader om projecteffecten van uiteenlopende aard op een systematische wijze in beeld te brengen. Een KBA concentreert zich op de maatschappelijke kosten en baten die verbonden zijn aan de uitvoering van een project. De centrale vraag is of en in welke mate een project een positieve bijdrage levert aan de maatschappelijke welvaart. Daarbij wordt een breed welvaartsbegrip gehanteerd, waarin niet alleen financieel-economische doelen, maar ook allerlei andere zaken die mensen belangrijk vinden, besloten liggen. Maatschappelijk wil zeggen dat alle kosten en baten voor de Nederlandse samenleving als geheel in beeld worden gebracht. Een KBA tracht die effecten systematisch en consistent in beeld te brengen zonder

daarbij effecten dubbel te tellen. Juist in de systematische analyse van een groot aantal effecten van verschillende aard ligt de meerwaarde van de KBA als instrument. Toepassing van het KBA-denkkader leidt tot een verzakelijking in de beleidsdiscussie. De KBA-informatie kan behulpzaam zijn voor beleidsmakers bij het nemen van beslissingen. De methode is breed toepasbaar voor het beoordelen van projecten op verschillende beleidsterreinen en wordt wereldwijd gebruikt. Met de beoordeling van de Nota Ruimteprojecten is het KBA-instrument toegepast op het terrein van integrale gebiedsontwikkeling.

Zijn er grenzen aan de toepassing van KBA's voor de beoordeling van dit type projecten? Niet alle effecten kunnen in een KBA altijd op een verantwoorde manier in geld worden uitgedrukt. Zo is het niet goed mogelijk veranderingen op het terrein van natuur en ruimtelijke kwaliteit in geld te waarderen. Juist bij projecten op het terrein van integrale gebiedsontwikkeling kunnen deze effecten een belangrijke rol spelen. Toch kan ook bij projecten waar dergelijke effecten optreden, een KBA belangrijke informatie geven voor het beleid. In die gevallen is het zaak naast het monetaire kosten-batensaldo van het project de gevolgen voor bijvoorbeeld landschap of ruimtelijke kwaliteit afzonderlijk te presenteren. Hiermee kan dan zichtbaar worden welk prijskaartje bijvoorbeeld aan de ontwikkeling van een landschap hangt en de politiek kan dan bepalen of deze prijs acceptabel is.

Het is belangrijk zoveel mogelijk informatie over deze zogenoemde pm-posten te geven. Baten en kosten die niet monetariseerbaar zijn, zijn daarom niet minder belangrijk. In de beoordelingen van de planbureaus worden deze pm-posten dan ook volwaardig meegenomen. Een ongunstige beoordeling van een project met een negatief monetair saldo en een of meerdere positieve pm-posten impliceert dat er gereede aanwijzingen zijn, vanuit de literatuur, dat de waarde van de pm-posten bij dit project niet opweegt tegen het financieel-economisch negatieve saldo. Een beoordeling is gunstig als er een financieel tekort bestaat én als de maatschappelijke baten die de projecteigenaren niet kunnen incasseren, opwegen tegen dat tekort, ongeacht of deze baten nu in geld kunnen worden uitgedrukt of niet⁴. Deze maatschappelijke baten kunnen bestaan uit een verbetering van de ruimtelijke kwaliteit van de omgeving van een project, het sparen van 'open ruimte', baten voor natuur, landschap, cultuurhistorische waarden et cetera.

Toch liggen hier wel de grenzen van een KBA. Bij een project waarbij de effecten hoofdzakelijk bestaan uit niet goed te monetarisieren en ook niet goed te kwantificeren baten, is de toegevoegde waarde van een KBA beperkt. Een voorbeeld hiervan is de Hollandse Waterlinie waar de baten hoofdzakelijk bestaan uit cultuurhistorische baten die niet goed te monetarisieren en zelfs niet eenvoudig te kwantificeren zijn. In sommige gevallen kunnen kosteneffectiviteitsanalyses (KEA's) nog uitkomst bieden om het beleid te voorzien van informatie voor het nemen van besluiten. Hierop wordt in de volgende paragraaf nader ingegaan.

⁴ Zie voor een uitgebreide toelichting paragraaf 3 over legitimiteit.

Een ander punt dat niet in de KBA's tot uitdrukking komt, is (regionale) herverdeling. De effecten worden gepresenteerd op het niveau van de Nederlandse samenleving. Positieve effecten voor de ene regio, bijvoorbeeld op het terrein van werkgelegenheid, worden daarbij vaak teniet gedaan door negatieve effecten voor een andere regio. Daarnaast bestaan er nog kennisvragen die in deze notitie worden besproken.

2 Aansluiting KBA bij de beleidsdoelen

Een KBA geeft informatie die beleidsmakers kunnen gebruiken bij het nemen van besluiten. Bij de opzet van een KBA dient dan ook uitgebreid stil te worden gestaan bij de kwestie welke beleidsvragen voorliggen. Gaat het om de vraag of een project al dan niet moet worden uitgevoerd of betreft de vraag welke inrichtingsvariant een zo gunstig mogelijke bijdrage levert aan de maatschappelijke welvaart (zonder na te gaan of de beste variant de maatschappelijke welvaart niet verlaagt)?

In het eerste geval kan een KBA van een of meerdere projectvarianten ten opzichte van een nulalternatief⁵ inzicht bieden in de vraag of een project naar verwachting de maatschappelijke welvaart verhoogt. Een positieve KBA-uitkomst is, zoals eerder gemeld, een van de voorwaarden voor toekenning van een subsidie uit het Nota Ruimtebudget.

In de tweede situatie is de 'nut- en noodzaakdiscussie' van een project blijkbaar niet meer relevant. Hier kunnen verscheidene oorzaken aan ten grondslag liggen. Het is van belang onderscheid te maken tussen meer objectieve redenen, zoals het voldoen aan normen of als eerder onderzoek heeft aangetoond dat een ingreep noodzakelijk is, versus redenen met een meer subjectief karakter, waaronder draagvlak en politieke besluiten die nog niet zijn vastgelegd. Als het om objectieve redenen niet zinvol is om de nut- en noodzaakdiscussie in een KBA te onderzoeken, dan is een kosteneffectiviteitsanalyse (KEA) meer geëigend. De kosten en baten van een of meerdere projectvarianten ('luxere' en sobere varianten) worden alle afgezet tegen een nulalternatief. Dit is een noodzakelijke 'tussenstap' om in de KEA uiteindelijk de kosten en baten van de 'luxere' projectvarianten ten opzichte van een sober ingevuld referentie-alternatief⁶. Een verschil met een KBA is dat het voor effecten die qua omvang niet verschillen tussen de alternatieven, niet noodzakelijk is om deze ten opzichte van het nulalternatief te bepalen. De beleidsinformatie omvat namelijk *het verschil in effecten* tussen de verschillende inrichtingsalternatieven en het referentie-alternatief. In het geval van de redenen met een meer subjectief karakter, dient, indien nut en noodzaak van een project niet eerder is onderzocht, een KBA te worden uitgevoerd. De kosten en baten worden afgezet ten

⁵ Paragraaf 4 zoomt dieper in op het nulalternatief.

⁶ Het rechtstreeks weergeven van kosten en baten van de zogenoemde 'luxere' projectvarianten ten opzichte van een referentie-alternatief blijkt in de praktijk te leiden tot intransparante en foutgevoelige analyses. Indien de effecten van alle alternatieven eerst ten opzichte van een nulalternatief worden gepresenteerd, zijn de resultaten beter toegankelijk, meer transparant en minder foutgevoelig.

opzichte van een nulalternatief om antwoord te geven op de vraag of een project naar verwachting de maatschappelijke welvaart verhoogt⁷.

De KBA's van de Nota Ruimteprojecten blijken niet altijd antwoord te geven op de voorliggende beleidsvragen. Als het besluit voorligt om al dan niet te gaan bouwen, dan kan, zoals gezegd, een KBA informatie hiervoor aandragen. Indien een principebesluit is genomen en alleen nog een besluit over de inrichtingsvariant moet worden genomen (bijvoorbeeld sobere en ambitieuzere alternatieven), dan dienen in de KBA wel meerdere inrichtingsvarianten te worden onderzocht. Opmerkelijk is dat in een aantal KBA's, waarbij de beleidsvraag betrekking had op de inrichting, veronachtzaamd is om meerdere inrichtingsvarianten te onderzoeken. Het belangrijkste voorbeeld hiervan betreft de Zuidplaspolder, waar een KBA is gemaakt van slechts één inrichtingsvariant. In dat geval kan op basis van de KBA alleen de conclusie worden getrokken over het uitvoeren van een project of niet. De relevante beleidsvraag zal hier echter zijn op welke wijze de verstedelijking het beste kan worden uitgevoerd. Deze vraag kan alleen worden beantwoord door KBA's van verschillende inrichtingsvarianten uit te voeren. In het geval 'nut en noodzaak' van een project vaststaan kan, zoals gezegd, volstaan worden met een KEA.

Vijf van de KBA's van de 18 Nota Ruimteprojecten zijn feitelijk kosteneffectiviteitsanalyses, waarin meerdere projectalternatieven onderling met elkaar worden vergeleken ('IJsselsprong Zutphen', 'IJsseldelta', 'Westflank Haarlemmermeer' versie september 2009, 'Groningen Centrale Zone' en 'Almere Weerwater'). Voor deze projecten was de 'nut- en noodzaakdiscussie' niet relevant voor de besluitvorming. In deze gevallen is op een juiste wijze geanalyseerd of de voorgestelde uitvoeringsvariant naar verwachting een gunstiger saldo van baten en kosten heeft dan een meer sober ingevuld referentie-alternatief.

3 KBA vertrekpunt voor beantwoording legitimiteitsvraag

Wanneer is een overheidsbijdrage legitiem?

Een KBA levert informatie om de legitimiteit van overheidsingrijpen te kunnen beoordelen. Voor een project dat zichzelf financieel kan bedruipen, is een subsidie niet legitiem. In het andere geval dient een project gepaard te gaan met zogenoemde positieve externe effecten om een overheidssubsidie te legitimeren. Externe effecten hebben zelf geen marktprijs. Marktpartijen houden er daarom vaak geen rekening mee in hun beslissingen. Voorbeelden van externe effecten zijn effecten op het terrein van milieu, natuur en landschap. Een verbetering van de ruimtelijke kwaliteit en verlies van open ruimte zijn specifieke voorbeelden op het terrein van de ruimtelijke ordening. Het bestaan van publieke goederen, zoals onderwijs,

⁷ Zie ook de Werkwijzer Integrale Gebiedsontwikkeling van ECORYS en het daarin als bijlage opgenomen CPB Memorandum 234, dat speciaal ingaat op de passende definitie van het nulalternatief.

veiligheid en infrastructuur,⁸ vormt een additioneel argument voor legitimering van een overheidssubsidie. Het schaalniveau waarop het overheidsingrijpen dan het meest geëigend is, betreft de subsidiariteitsvraag, die later in deze paragraaf wordt behandeld.

In het recent verschenen memorandum ‘Toelichting beoordelingsmethodiek projectbeoordelingen’,⁹ dat is opgesteld op basis van ervaringen bij beoordelingen van Nota Ruimteprojecten en beoordelingen op het terrein van innovatie en onderwijs worden de voorwaarden voor legitimiteit als volgt verwoord:

“Vanuit welvaartseconomisch oogpunt ligt het in de rede dat de financiële bijdrage van de overheid niet meer gaat bedragen dan het minimum van (i) het (financiële) tekort van de markteffecten van het project en (ii) het positieve saldo van de niet-markteffecten van het project”.

Relatie externe effecten en type project

Legitimiteit van een overheidsbijdrage hangt dus sterk samen met het bestaan van externe effecten. Kijkend naar de KBA's van de Nota Ruimteprojecten kan ruwweg onderscheid gemaakt worden tussen drie typen projecten:

- Binnenstedelijke herstructureringen;
- Buitenstedelijke projecten, hoofdzakelijk gericht op externe effecten (natuur, landschap, waterveiligheid);
- Buitenstedelijke integrale gebiedsontwikkelingsprojecten.

In de eerste categorie vallen projecten als ‘Bossche Spoorzone’, ‘Apeldoorn Kanaalzone’, ‘Nijmegen Waalfront’, ‘Maastricht Belvédère’ en ‘Hengelo Hart van Zuid’. Bij de tweede categorie gaat het om projecten als ‘Nieuwe Hollandse Waterlinie’, ‘Westelijke Veengebieden’ en ‘Waterdunen’. In de derde categorie vallen projecten als ‘Westflank Haarlemmermeer’, ‘Zuidplaspolder’, ‘Mooi en Vitaal Delfland’, ‘IJsselsprong Zutphen’ en ‘IJsseldelta’.

De externe effecten van de eerste categorie projecten zijn in de geanalyseerde Nota Ruimteprojecten relatief bescheiden. Dit komt omdat de meeste effecten veelal beperkt blijven tot het te herstructureren gebied en de positieve effecten van de verbetering van de directe omgeving dus tot uitdrukking komen in de grondprijzen van het gebied zelf. De resterende externe effecten betreffen voornamelijk een verhoging van de ruimtelijke kwaliteit van de omgeving, die tot uitdrukking komt in een waardeestijging van onroerend goed in het aangrenzende gebied, en eventueel nog additionele effecten op het terrein van milieu, geluid en stankoverlast voor zover die niet tot uitdrukking zijn gekomen in deze waardeestijging. Deze

⁸ Infrastructuur is een semi-publiek goed. In het kader van deze evaluatie wordt hier niet nader op ingegaan.

⁹ Ossokina, I.V. en A.S. Verrips (2009), Toelichting beoordelingsmethodiek projectbeoordelingen, CPB Memorandum 232, CPB, Den Haag, 2009.

externe effecten betreffen een - in de geanalyseerde projecten bescheiden - maatschappelijke batenpost die niet tot uitdrukking komt in de grondexploitatie en bieden daarom legitimatie voor overheidsingrijpen. Zoals hierboven aangegeven zou een overheidssubsidie van maximaal het positieve saldo van de niet-markteffecten (hier de externe effecten) van het project in de rede liggen.

Voor de tweede categorie projecten zijn de potentiële externe effecten veelal groot, waardoor een Nota Ruimtesubsidie doorgaans legitiem is. Voor de derde categorie loopt het beeld meer uiteen.

Projectgrens en legitimiteit

Een speciaal aandachtspunt rond de beoordeling van de legitimiteit van een project vormt de projectgrens. Waardestijgingen bij nieuwbouw zijn baten die in principe financieel-economisch te internaliseren zijn en daarom in mindering kunnen worden gebracht op de benodigde subsidie voor een project. Als deze waardestijgingen niet in de afweging worden meegenomen, omdat deze net buiten de door indieners getrokken projectgrens liggen, ontstaat geen adequaat beeld van de benodigde subsidie voor een project. Zo werd in Den Bosch een aanvraag ingediend voor een deel van een groter project. In het deel dat niet werd ingediend, zijn echter waardestijgingen van nog nieuw te bouwen onroerend goed te verwachten. Die waardestijgingen kunnen worden geïncasseerd (of geïnternaliseerd) en vormen daarmee opbrengsten van het bredere project. Deze zouden, na aftrek van de kosten die met dat projectdeel gemoeid zijn, in mindering gebracht moeten worden van de benodigde subsidie in het financieel-economisch onrendabele deel dat is ingediend. In het 5D-overleg van 25 januari 2008 is besloten dat de projectgrens niet te nauw mag worden getrokken.

Subsidiariteit

Tenslotte wordt in een beoordeling onder het kopje legitimiteit aandacht geschonken aan subsidiariteit, het schaalniveau waarop het overheidsingrijpen gelegitimeerd is. Bij Nota Ruimteprojecten van de eerste categorie, de binnenstedelijke herstructureringen, zijn vrijwel alle baten van lokale aard. De gemeente, en eventueel in sommige gevallen de provincie, zijn dan de meest aangewezen publieke partijen om de projecten te coördineren en mede te financieren. In de beoordelingen is bij de binnenstedelijke herstructureringen de volgende argumentatie aangevoerd: “Als de gemeente en provincie niet de financiële ruimte hebben om een maatschappelijk gezien rendabel project mee te financieren, is dat een aanvullende reden voor een bijdrage van het Rijk.” Het subsidiariteitsprincipe heeft daarom niet zwaar meegewogen in de beoordelingen. Gemeentes krijgen echter via het Nota Ruimtebudget wel een prikkel om het onrendabele deel van binnenstedelijke herstructurering in rekening te brengen bij het Rijk. Er bestaan geen heldere criteria over welk deel van de binnenstedelijke investering bij het Rijk in rekening wordt gebracht.

Voorbeelden legitimiteit in KBA's Nota Ruimte

Voorbeelden van projecten waar de legitimiteit een grote rol heeft gespeeld in de beoordeling, zijn 'Maastricht Belvédère', 'Nijmegen Waalfront' en een aantal deelprojecten van 'Rotterdam Stadshavens'. 'Maastricht Belvédère' is ondanks een gunstig KBA-saldo als ongunstig beoordeeld, omdat bij een vergelijking van het projectalternatief met het nulalternatief de inbare baten de kosten meer dan goed maken. Het project kan zichzelf financieel-economisch bedruipen. Dit geldt ook voor een aantal deelprojecten van 'Rotterdam Stadshavens'. Bij 'Nijmegen Waalfront' werd geconstateerd dat de rijksbijdrage niet hoger behoorde te zijn dan het tekort van de geprijsde effecten, waar de gevraagde bijdrage vanuit het Nota Ruimtebudget boven uitging.

Voorbeelden van projecten waarbij de projectgrens een prominente rol heeft gespeeld zijn de Ponte Palazzobrug in Den Bosch waarvan de bouw kan leiden tot hogere vastgoedwaarden in aangrenzende nog te bebouwen gebieden en Scheveningen waar de kwaliteitsimpuls van de boulevard de vastgoedwaarden van nog te bouwen woontorens in Scheveningen Haven zal doen stijgen.

4 Het nulalternatief

De invulling van het nulalternatief vormt een van de kernpunten van een KBA¹⁰. Het nulalternatief is de situatie die optreedt bij het niet doorgaan van een project. In paragraaf 2 is al ingegaan op het verschil tussen een KBA en een KEA. Een les die we uit de beoordelingen van de Nota Ruimteprojecten hebben kunnen trekken, is dat in de omschrijving van een nulalternatief in een KBA geen ruimtelijke knelpunten moeten worden opgelost door een alternatief project (bouw vastgoed). Maatregelen voor instandhouding van bestaande functies en maatregelen om bijvoorbeeld verloedering tegen te gaan kunnen wel deel uitmaken van het nulalternatief. Een nulalternatief moet sober worden ingevuld, een 'doe minimum scenario'. Ook maatschappelijk rendabele delen van een project die sowieso kunnen worden uitgevoerd, maken deel uit van het nulalternatief.

Tijdens de beoordelingen van de Nota Ruimteprojecten ontstond discussie over de invulling van het nulalternatief. In enkele KBA's werd een nulalternatief geformuleerd waarin evenals in het projectalternatief wordt gebouwd, maar dan op een uitleglocatie. Dit is onjuist, het nulalternatief betreft de situatie bij het niet-doorgaan van een project, niet het uitvoeren van een ander project. De resultaten van de KBA zijn hierdoor niet transparant. De effecten omvatten

¹⁰ Ervaringen met beoordelingen van Nota Ruimteprojecten hebben geleid tot het CPB memorandum 234 'Probleemanalyse en daaruit volgende project- en nulalternatieven in KBA's', dat is opgenomen als bijlage in de Werkwijzer Integrale Gebiedsontwikkeling van ECORYS. Ook in de Werkwijzer zelf krijgt de invulling van het nulalternatief bijzondere aandacht.

het verschil in effecten tussen twee projecten zonder dat inzichtelijk is wat de effecten van de projecten afzonderlijk zijn. Een fictief eenvoudig cijfervoorbeeld kan dit verduidelijken:

Project	KBA-uitkomst t.o.v. nulalternatief geen project
A (bouwen op uitleglocatie)	-3
B (binnenstedelijke herstructurering)	-2

Zowel project A als project B verlaagt in potentie de maatschappelijke welvaart. Vanuit het oogpunt van de maatschappelijke welvaart zouden beide projecten dus beter niet kunnen worden uitgevoerd. Indien echter alleen de resultaten gepresenteerd worden in een KBA van project B ten opzichte van 'nulalternatief' A, is de uitkomst +1. De uitkomst wordt vertekend door het negatieve KBA-saldo van project A.

Voor de actieve invulling van het nulalternatief met een project werden verschillende argumenten aangevoerd. In de eerste plaats zou de gespaarde open ruimte¹¹ door transformatie en herstructurering in vergelijking tot het bouwen op een uitleglocatie niet tot uitdrukking komen in de KBA. In de tweede plaats komen knelpunten die ontstaan bij het niet honoreren van een bestaande vraag naar woningen en/of bedrijventerreinen (stijging vastgoedwaarden, congestie), niet tot uitdrukking in de KBA.

Het eerste argument is te ondervangen door meerdere projectalternatieven, waaronder bijvoorbeeld bouwen op een uitleglocatie, eerst af te zetten tegenover een nulalternatief 'geen project'. Een dergelijke analyse verschaft inzicht in de verhouding van baten en kosten van alle projectalternatieven. Indien in het referentie-alternatief gebouwd wordt op een uitleglocatie waarbij open ruimte wordt opgeofferd, terwijl in het projectalternatief een binnenstedelijke herstructurering plaatsvindt, kan met deze analyse een prijskaartje worden gehangen aan de bespaarde open ruimte. In paragraaf 4 over open ruimte wordt hier nader op ingegaan.

Het tweede argument doelt op een praktisch probleem bij de uitvoering van KBA's van gebiedsontwikkeling. Bij een relatief klein project is de veronachtzaming van deze effecten niet ernstig, de prijsveranderingen zijn dan beperkt. Bij grotere projecten zijn deze effecten echter niet verwaarloosbaar. Hoe deze effecten goed geschat kunnen worden, is echter een lastig te beantwoorden vraag en vergt nader onderzoek. Dit punt komt dan ook terug bij de formulering van de kennisagenda in par. 11 Slotbeschouwing. Ook voor dergelijke grote projecten geldt dat met een kosteneffectiviteitsanalyse van meerdere projectvarianten de genoemde bezwaren kunnen worden ondervangen. De analyse geeft dan inzicht in de vraag welke projectvariant vanuit het oogpunt van de maatschappelijke welvaart het beste kan worden uitgevoerd, maar geeft geen antwoord op de vraag of een project überhaupt moet worden uitgevoerd.

¹¹ Zie paragraaf 6 voor een uitgebreide uiteenzetting over de behandeling van 'open ruimte' in KBA's.

Voorbeelden Nulalternatief in KBA's Nota Ruimte

Voorbeelden waarin op een juiste wijze is omgegaan met een nulalternatief als een 'doe minimum' alternatief, waartegenover een of meer projectvarianten zijn afgezet, zijn onder meer 'Waterdunen' (alleen veiligheidsmaatregelen, geen natuur en recreatie), 'Scheveningen' (sobere invulling kustversterking) en de 'Nieuwe Hollandse Waterlinie' (instandhouding monumenten).

In een eerste versie van de KBA 'Apeldoorn Kanaalzone' bleek het nulalternatief te bestaan uit de bouw van woningen op een uitleglocatie. Dit is een alternatief project of referentie-alternatief, geen nulalternatief. Daarnaast bleek de bouw van de woningen op deze uitleglocatie een maatschappelijk negatief rendement te hebben. Een directe vergelijking van het project met dit referentie-alternatief geeft een verkeerd beeld van de rentabiliteit van het project Apeldoorn Kanaalzone. Het kosten-batensaldo werd hiermee overschat. In een herziene KBA is het projectalternatief evenals een referentiealternatief uitleglocatie afgezet tegen een nulalternatief, waardoor beide beleidsopties op een eenduidige wijze met elkaar konden worden vergeleken.

In een eerste versie van de KBA 'Westflank Haarlemmermeer' omvatte het nulalternatief de bouw van 4.000 woningen, terwijl in het projectalternatief 10.000 woningen werden gebouwd. Deze 'verschillen-KBA' gaf geen inzicht in de uitkomsten van de individuele KBA's. De duiding van diverse posten (bijvoorbeeld effecten op de open ruimte, beheer en onderhoud, reductie wateroverlast) werd daardoor niet helder. Dit probleem is in een latere versie hersteld.

In de KBA 'Almere Weerwater' zijn diverse uitvoeringsvarianten afgezet tegenover een referentie-alternatief. Bij de operationalisering is een aantal projecteffecten afgezet tegenover dit referentie-alternatief, terwijl andere effecten zijn afgezet tegenover 'niets doen'. Dit is niet consistent en geeft een verkeerd beeld.

Bij een voorbeeldproject voor de KBA 'Westelijke Veenweidegebieden' werd ook in het nulalternatief uitgegaan van grootschalige noodzakelijke investeringen. De door het project uitgespaarde investeringen zijn als baten van het projectalternatief meegenomen. Omdat het een 'voorbeeldproject' betrof, zijn deze baten geëxtrapoleerd als baten van een groot aantal soortgelijke projecten, terwijl daar in de meeste gevallen helemaal geen grootschalige investeringen worden uitgespaard. De uitgespaarde investeringen waren alleen nodig in die specifieke situatie. De baten in andere gebieden zijn hierdoor overschat.

Bij de 'Zuidplaspolder' is het onderdeel A12 parallelinfrastructuur juist onterecht in het projectalternatief opgenomen in plaats van onderdeel uit te maken van het nulalternatief. De gunstige verhouding van kosten en baten van dit onderdeel suggereert dat deze investeringen sowieso worden uitgevoerd. De investeringen zijn ook los van het project uitvoerbaar. De uitkomsten van het projectalternatief worden hiermee vertekend.

5 Grondexploitatie

Een grondexploitatie¹² biedt een overzicht van de markteffecten (dat wil zeggen, financiële kosten en opbrengsten) van gebiedsontwikkeling en is een essentiële bouwsteen van de KBA gebiedsontwikkeling en van de projectbeoordeling van de Nota Ruimte projecten. De grondexploitatie geeft inzicht in de financiële rentabiliteit van de voorgenomen investering voor de projecteigenaar (in veel gevallen is dit een gemeente).

Als het saldo van de grondexploitatie positief is, dan bedruipt het project zichzelf en is er geen reden voor een financiële bijdrage van het Rijk aan het project. Op basis van het legitimiteitscriterium is de projectbeoordeling dan 'ongunstig', zoals in het geval van project Maastricht Belvédère. Let erop dat de 'ongunstige' beoordeling in dit geval niet betekent dat het een slecht project is, maar dat er geen legitieme reden is om een Rijkssubsidie te verlenen. Feitelijk kunnen alleen projecten waarvoor de grondexploitatie negatief is, in aanmerking komen voor een 'gunstige' beoordeling om een subsidie te verstrekken.

Als het saldo van de grondexploitatie negatief is, maar het project voldoende positieve niet-markteffecten genereert, kan er reden zijn voor een Rijksbijdrage. Voorbeelden zijn vooral te vinden bij de buitenstedelijke integrale gebiedsontwikkelingen. Wanneer het grondexploitatie saldo negatief is en het KBA-saldo positief is, zal dit doorgaans tot een 'gunstige' projectbeoordeling leiden. Hierbij mag een gerechtvaardigde bijdrage van de Rijksoverheid niet groter zijn dan het tekort van de grondexploitatie (zie voor nadere toelichting CPB memorandum 'Toelichting beoordelingsmethodiek projectbeoordelingen'¹³).

Hierbij moet worden opgemerkt dat de grondexploitatie die voor de doelstellingen van een Business Case wordt gemaakt en waarover de Grondexploitatie wet handelt, niet zondermeer kan worden overgenomen in een kosten-batenanalyse en in de projectbeoordeling. Voor de doelstellingen van een KBA en van de hierop gebaseerde projectbeoordeling zijn correcties nodig.¹⁴ Hier zijn verschillende redenen voor te noemen die er mee te maken hebben dat een bedrijfseconomische grondexploitatie de financiële stromen rondom het project beschrijft, terwijl een kosten-batenanalyse en de projectbeoordeling zich op de reële welvaartseffecten richten. Het kan bijvoorbeeld voorkomen dat in de bedrijfseconomische grondexploitatie niet alle relevante investeringskosten aan het project zijn toegerekend. Daarnaast zijn bepaalde onderdelen van een bedrijfseconomische grondexploitatie - bijvoorbeeld subsidies - geen maatschappelijke welvaartseffecten van het project, maar financiële overdrachten, etc. De afspraken over welke onderdelen van een bedrijfseconomische grondexploitatie in een maatschappelijke kosten-batenanalyse wel of niet mogen worden meegenomen, zijn vooralsnog niet uitputtend. Daarom werd in het kader van de Nota Ruimte beoordelingen extra goed

¹² In deze paragraaf bedoelen we onder 'grondexploitatie' ook 'gebiedsexploitatie'.

¹³ Ossokina, I.V. en A.S. Verrips (2009). Toelichting beoordelingsmethodiek projectbeoordelingen, *CPB memorandum 232*, CPB, Den Haag.

¹⁴ Zie ook Werkwijzer Integrale Gebiedsontwikkeling van Ecorys, o.a. par. 2.6 en par. 3.3.1, voor meer uitleg.

gekeken naar de grondexploitaties van de projecten. Dit heeft geresulteerd in een aantal opmerkingen en enkele kennisvragen. Hieronder staat een overzicht verdeeld naar de categorieën: kosten en baten.

Kosten in de grondexploitaties

- Volledigheid van de kosten. Alle investeringen die nodig zijn om gebiedsontwikkeling te kunnen realiseren, moeten in de grondexploitatie worden meegenomen. Wanneer slechts een deel van de baten van een specifieke investering aan een project toekomt, dan is het uiteraard zaak om ook de kosten naar proportionaliteit aan het project toe te rekenen. KBA Stadshavens Rotterdam is een voorbeeld waar de toerekening van de kosten niet correct werd uitgevoerd. De kosten van sommige infrastructuuruitbreidingen in het gebied werden slechts voor een deel aan de grondexploitaties toegerekend terwijl de baten volledig aan het project werden toegerekend. Hiermee ontstaat een onvolledig beeld van de kosten van het project. Hiervoor is in de beoordeling gecorrigeerd.
- Grondverwervingskosten. In een KBA zijn aankoopkosten van grond in principe geen maatschappelijke kost. De verkoop van grond betreft immers een overdracht van middelen van de overheid aan de grondeigenaren. De verloren gegane productie van grond ten gevolge van een project is wél een maatschappelijke kostenpost. In veel KBA's is daarom alleen gerekend met de gedeferde landbouwopbrengsten van de aangekochte grond. Wel moet bedacht worden dat een snellere en vrijwillige verkoop door de oorspronkelijke eigenaren resulteert in een hogere grondprijs (door een hogere grondprijs te offeren kunnen aankopen vrijwillig geschieden in plaats van door jarenlange procedures). Daarnaast moet rekening worden gehouden met de kosten van bedrijfsbeëindiging en verwerving van opstallen. Er is daarom wat voor te zeggen om in KBA's met een hoger bedrag te rekenen dan de verloren gegane landbouwproductie. Hier ligt nog een kennisvraag. Daarbij is het soms lastig om de verwervingskosten te achterhalen vanwege een beperkt inzicht in de bedrijfseconomische grondexploitatie. De Werkwijzer integrale gebiedsontwikkeling van ECORYS onderkent de problematiek, maar bevat geen concrete aanwijzingen hoe om te gaan met de aankoopkosten van grond in KBA's.
- Kosten bedrijfsuitplaatsing. Deze kosten zijn vaak aanzienlijk en kunnen in belangrijke mate verantwoordelijk zijn voor een negatieve grondexploitatie. Zo is bijvoorbeeld in Climate Campus (investeringsvoorstel Stadshavens Rotterdam) een investering van ca €80 mln reëel (circa de helft van de totale investeringskosten) voorzien om de bedrijven in de fruitcluster die momenteel in het plangebied zijn gevestigd, uit te kopen. Ervaring leert echter dat uitstel van de uitplaatsing een belangrijk deel van de uitplaatsingskosten kan besparen doordat bedrijven uit zichzelf vertrekken of doordat hun huurcontract afloopt. In Kanaalzone Apeldoorn was bijvoorbeeld na een jaar één van de twee uit te plaatsen bedrijven uit zichzelf vertrokken. Indien de kosten van bedrijfsuitplaatsing in de grondexploitatie worden meegenomen, moet aannemelijk worden gemaakt waarom kostenbesparing door uitstel welvaartsverlagend zou zijn.

- Kosten van voorzieningen. In voorkomende grondexploitaties worden kosten van voorzieningen meegenomen, waarvan vooraf niet duidelijk is dat deze een rendabele toevoeging voor het project in kwestie betekenen. Deze kosten kunnen het saldo van de grondexploitatie aanzienlijk drukken. Voorbeelden van deze voorzieningen zijn: een park in Apeldoorn Kanaalzone ad €6 mln, kunstwerken in Maashaven (onderdeel van investeringsvoorstel Stadshavens) ad €16 mln, parkeergarages in Katendrecht (onderdeel van investeringsvoorstel Stadshavens) met een onrendabele top van €19 mln. Op zich is er niets op tegen om dergelijke voorzieningen uit de grondexploitatie te financieren (de Grondexploitatiewet staat dit voor bepaalde voorzieningen zelfs expliciet toe). De situatie wordt echter anders wanneer mede door het toevoegen van dergelijke voorzieningen het saldo van de grondexploitatie negatief wordt en er aanleiding ontstaat om een Rijkssubsidie aan te vragen. In dit geval is het nodig om in een KBA te laten zien dat het toevoegen van deze voorzieningen welvaartsverhogend werkt. Dit kan bijvoorbeeld worden gedaan door in een KBA de effecten van twee projectvarianten door te rekenen: een ‘sobere’ variant zonder de betreffende voorzieningen en een variant waarin extra ‘ruimtelijke kwaliteit’ in de vorm van voorzieningen is toegevoegd.
- Kosten van niet-commerciële bevolkingsvolgende voorzieningen (scholen, peuterspeelzalen e.d.). Deze kosten drukken vooral op de grondexploitaties van woningbouwprojecten. In het kader van een kosten-batenanalyse is het echter maar de vraag of deze kosten in een grondexploitatie van gebiedsontwikkeling thuis horen en geen dubbelrekening zijn. Ten eerste, het is goed denkbaar dat deze kosten ook in het nulalternatief moeten worden gemaakt. Bovendien staan tegenover deze kosten extra baten die gemeenten krijgen als gevolg van nieuwbouw (o.a. OZB, toename van de algemene uitkering uit de Gemeentefonds en van specifieke uitkeringen, een eenmalige uitkering per gerealiseerde woning, etc.)

Baten in de grondexploitaties

- Gederfde baten en vermeden kosten. Gederfde inkomsten van gronduitgifte in het nulalternatief (dus zonder het voorliggende gebiedsontwikkelingsproject) en vermeden kosten die in het nulalternatief moeten worden gemaakt om het gebied niet te laten verpauperen, moeten deel uitmaken van de grondexploitaties voor zover deze kosten en baten aan de projecteigenaar toekomen. Bijvoorbeeld, in Stadshavens brengen de te herstructureren bedrijventerreinen ook in het nulalternatief huurinkomsten op, en moet er in het nulalternatief geïnvesteerd worden in onderhoud van de kades. Deze posten moeten deel uitmaken van het grondexploitatie-saldo in de KBA.
- Baten nieuwbouw. Aan de batenkant van de grondexploitatie van vastgoedprojecten staan vooral opbrengsten uit de gronduitgifte. Er zijn echter ook andere opbrengsten die realisatie van nieuwbouw voor gemeenten als projecteigenaar genereert zoals OZB. Het is een kennisvraag hoe deze baten in een KBA behandeld moeten worden.

Concluderend kan worden gesteld dat meer onderzoek gewenst is naar welke onderdelen van een bedrijfseconomische grondexploitatie wel en welke niet in een KBA thuishoren. Dit geldt in het bijzonder voor voorzieningen. Uit de beoordelingen komt naar voren dat het voor de rentabiliteit van gebiedsontwikkeling veel uitmaakt of - en welke - voorzieningen in de grondexploitatie worden opgenomen (zie voorbeelden hiervoor). Als grondexploitaties van verschillende projecten geen eenduidigheid en eventueel dubbelstellingen op dit punt vertonen, dan kunnen ze niet zonder meer gebruikt worden om projecten voor subsidiedoeleinden goed te beoordelen.

Voorbeelden kosten grondverwerving in KBA's Nota Ruimteprojecten

Een KBA waarin niet direct gerekend is met gedeerde landbouwopbrengsten, is de KBA 'Westflank Haarlemmermeer', waarbij de prijs van landbouwgrond als benadering is genomen van de verloren gegane landbouwproductie. In de regel zijn de gedeerde opbrengsten lager dan de prijs van landbouwgrond. Het verschil is een baat voor de oude grondeigenaren. Voor de KBA 'Waterdunen' geldt hetzelfde, want daarin zijn de kosten bepaald op basis van verwachte verwervingskosten.

6 Open ruimte

Externe effecten vormen de legitimering voor een subsidie vanuit het Nota Ruimtebudget. Vanwege het belang van de post 'open ruimte' in de Nota Ruimteprojecten is een aparte paragraaf gewijd aan dit externe effect. De volgende paragraaf behandelt de meest voorkomende overige externe effecten.

Een belangrijke motivatie achter herstructurering, transformatie en compact bouwen in de stad is het sparen van open ruimte door het vermijden van bouwen elders. In de diverse KBA's van Nota Ruimteprojecten is open ruimte niet eenduidig en consistent behandeld. Soms wordt ruimtewinst ten onrechte niet opgevoerd en soms ten onrechte juist wel. Hoewel dit in tegenspraak lijkt, is dit niet het geval. Het is afhankelijk van het project en de opzet van de KBA of een post voor verloren gegane of bespaarde open ruimte moet worden opgevoerd. Uit de KBA's van Nota Ruimteprojecten kan een aantal lessen worden getrokken.

Een herstructureringsproject levert ten opzichte van het nulalternatief niet-herstructureren niet direct een besparing op van open ruimte. Het ruimtebeslag op de betreffende locatie wijzigt namelijk niet. In de KBA dient daarom niet automatisch een batenpost voor besparing open ruimte te worden opgenomen¹⁵.

¹⁵ Ossokina, I.V. en C.J.J. Eijgenraam (2009), Probleemanalyse en de daaruit volgende project- en nulalternatieven in KBA's, CPB Memorandum 234, CPB, Den Haag.

Een vaak terugkerende beleidsvraag betreft echter hoeveel open ruimte door het integrale gebiedsontwikkelingsproject wordt bespaard en wat de maatschappelijke kosten en baten zouden zijn indien elders - op een uitleglocatie - open ruimte wordt opgeofferd om in dezelfde uitbreidingsbehoefte te voorzien. Die beleidsvraag kan, zoals onder het kopje nulalternatief al aangestipt, worden beantwoord door zowel de kosten en baten van het voorgestelde projectalternatief als van een referentiealternatief 'bouwen op een uitleglocatie' te analyseren tegenover een nulalternatief en daarna de KBA-posten met elkaar te vergelijken. In het referentiealternatief dient een kostenpost te worden opgenomen voor de verloren gegane open ruimte. Bij het binnenstedelijke alternatief is die post er niet. Binnenstedelijk bouwen is meestal duurder dan bouwen op een uitleglocatie, maar kost geen (of minder) 'open ruimte'. De waardering van 'open ruimte' komt zeggezeg tot uitdrukking in het ontbreken van een aftrekpost in het binnenstedelijke alternatief. De 'lat' ligt daarom in een KBA voor een binnenstedelijk projectalternatief lager dan voor een referentiealternatief 'bouwen op een uitleglocatie'. Per geval kan worden nagegaan welk alternatief vanuit het oogpunt van de maatschappelijke welvaart de voorkeur verdient.

Hierbij dient overigens wel rekening te worden gehouden met de beperkte vergelijkbaarheid van inbreidings- en uitleglocaties. Deze typen locaties mogen misschien in termen van aantallen te bouwen woningen/bedrijven vergelijkbaar zijn, maar dat wil niet zeggen dat ze ook in kwalitatieve termen overeenstemmen. Immers, doorgaans worden in binnenstedelijke projecten heel andere, stedelijke woonmilieus gepland dan buiten bestaand stedelijk gebied, bijvoorbeeld hoogstedelijke milieus in plaats van suburbane milieus. Deze zijn veelal gericht op verschillende doelgroepen. Indien een projectalternatief en een referentiealternatief worden vergeleken met een nulalternatief, dient met eventuele verschillen in woonmilieus rekening te worden gehouden.

Bij verplaatsing van activiteiten, veelal bedrijven die bij uitvoering van het project worden uitgeplaatst, moet bedacht worden dat deze bedrijven elders *ook* (open) ruimte innemen. Het ligt niet voor de hand dat deze ruimte per definitie kleiner is dan de ruimte die voorheen werd ingenomen, bijvoorbeeld als rekening wordt gehouden met uitbreidingsmogelijkheden. De kosten en baten van de bedrijfsverplaatsing dienen in de KBA tot uitdrukking te komen.

Maar hoeveel is open ruimte nu waard en hoe kan deze worden gewaardeerd? Als verondersteld wordt dat ruimtelijk ordeningsbeleid (economisch) rationeel¹⁶ is, is de maatschappelijke waarde van een marginale verkleining van de nationale open ruimte ongeveer gelijk aan de waarde van de grondprijsstijging bij de toekenning van de bouwrechten. De overheid is de eigenaar van de bouwrechten. Het toekennen van een bouwrecht is in beginsel een overheveling van een waarde van de overheid (het bouwrecht) naar de grondeigenaar (de ontvanger van het bouwrecht). Een

¹⁶ Er zijn verschillende soorten rationaliteit in het geding, waarbij de politieke rationaliteit (doelen van eigen achterban realiseren) belangrijker kunnen zijn dan economische rationaliteit (maatschappelijke welvaart realiseren).

rationele overheid zal het bouwrecht pas verstrekken, indien ze de maatschappelijke waarde van het bouwrecht minimaal gelijk acht aan de maatschappelijke waarde van de open ruimte. De veelal aanzienlijke waardesprong van landbouwgrond indien een restrictie op bebouwing wordt opgeheven (een baat die is opgenomen in het exploitatiesaldo van bebouwing), weerspiegelt ex ante de waarde van open ruimte. Er ontstaat een baat voor de grondeigenaar, maar tegelijkertijd ook de kost van het verloren gaan van 'open ruimte'. In gevallen waarin het verlies aan 'open ruimte' een klein effect is in de hele KBA, kan soms met deze redenering worden volstaan.

Maar juist voor een beslissing om al dan niet tot bouwen over te gaan, biedt deze redenering weinig soelaas. Pas uit een serie beleidsmatige keuzes in de praktijk valt op te maken hoeveel waarde er in het beleid wordt toegekend aan 'open ruimte', de zogenoemde schaduwprijs van 'open ruimte'. Daarbij is 'open ruimte' een abstract begrip en is sprake van een grote heterogeniteit met grote verschillen in ruimtelijke kwaliteit: de ene open ruimte is de andere niet. Wat de zaak compliceert, is dat de waardesprong bij uitgifte als bedrijventerrein veel lager (vaak zelfs nul) blijkt te zijn dan de waardesprong bij uitgifte voor woningbouw (na aftrek van de kosten voor het bouwrijp maken). Het is moeilijk voorstelbaar dat het verlies aan 'open ruimte' een andere maatschappelijke waarde heeft indien er bedrijven worden neergezet dan indien dezelfde ruimte beschikbaar komt voor woningbouw.¹⁷

Er bestaan kortom nog veel haken en ogen bij de waardering van 'open ruimte'. Het werk aan de beoordelingen van Nota Ruimteprojecten heeft deze vragen (opnieuw) op de kennisagenda gezet.

¹⁷ Dit kan overigens deels verklaard worden door het gedrag van gemeenten die in hun streven naar (behoud van) werkgelegenheid sneller bereid zijn om bedrijventerreinen ter beschikking te stellen dan grond voor woningbouw.

Voorbeelden waardering 'open ruimte' in KBA's Nota Ruimte

In de KBA 'Nijmegen Waalfront' is een maatschappelijke baat van bespaarde open ruimte als pm opgevoerd. De redenering is dat elders bouwen 80 ha ruimtebeslag zou vergen in plaats van 27 ha in het project Waalfront. Het CPB concludeerde dat er geen ruimtewinst is, omdat het ruimtebeslag op de locatie Waalfront niet verandert. Voor het vrijmaken van het terrein is een verhuizing van bedrijven nodig, wat een nieuw ruimtebeslag elders geeft en daarom aldaar direct leidt tot ruimteverlies. Daarvoor hoeft geen aparte aftrekpost te worden opgenomen als ervan mag worden uitgegaan dat de waardering van open ruimte gewaardeerd is in de grondprijzen op de nieuwe locatie en deze grondprijzen zijn meegenomen in de verhuiskosten.

In de KBA 'Apeldoorn Kanaalzone' is ten onrechte een verlies aan open ruimte opgevoerd door uitplaatsing van een chemisch bedrijf. Dit verlies aan open ruimte op de nieuwe locatie zit namelijk al besloten in de integrale verhuiskosten van het bedrijf (in de grondprijs op de nieuwe locatie). De kosten van een verlies aan open ruimte bij bouw op een uitleglocatie in Apeldoorn is in de KBA geraamd op 243.000 euro per hectare.

In de KBA 'IJsselsprong Zutphen' is een post voor verloren gegane open ruimte veronachtzaamd. De KBA concludeert dat het niet op voorhand duidelijk is of de externe effecten van bebouwing positief of negatief zullen uitvallen. Dit is op deze locatie echter niet goed voorstelbaar. In Nederland wordt een stringent ruimtelijke ordeningsbeleid gevoerd. Een belangrijk motief hiervoor is dat op die manier waardevolle open ruimte in stand kan worden gehouden. Het zou hier volgens de KBA om een bijzondere situatie gaan waarin de externe baten van bebouwing de externe kosten neutraliseren. Dit is gezien de ligging aan de IJssel volgens het CPB moeilijk voorstelbaar. De kosten van het verlies aan open ruimte van de bouw van 2.800 woningen in een tot nu toe niet bebouwd deel van de IJsselvallei is ten onrechte niet meegenomen. Vergelijk dit met de waarde in het vorige voorbeeld die in dezelfde regio Stedendriehoek aan het verlies van open ruimte van droog terrein rond Apeldoorn wordt toegerekend.

7 Overige externe effecten

7.1 Waardestijging bestaand vastgoed

De uitvoering van een project verandert de ruimtelijke kwaliteit van de directe omgeving van het project. Dit is een extern effect. De huidige eigenaren, bewoners en gebruikers profiteren van de toegenomen ruimtelijke kwaliteit door het project, wat tot uitdrukking komt in hogere onroerend goedprijzen. Het effect is in een groot aantal KBA's monetair gewaardeerd. De omvang van de waardestijging en de straal waarin deze plaatsvindt, zijn afhankelijk van de aard en omvang van het betreffende project. Bij een meer ingrijpend project is een hogere

waardestijging in een groter aangrenzend gebied te verwachten dan bij een project van geringe omvang. In de KBA's van de Nota Ruimteprojecten varieerde de waardestijging van 2 tot ca 5% van de woningwaarde en de reikwijdte van het effect schommelt tussen 150 en 500 meter. De aangenomen waardestijgingen zijn gebaseerd op veronderstellingen en niet op specifiek onderzoek op de betreffende locatie¹⁸. Illustratief voor de onzekerheden en bandbreedtes rond de veronderstelde waardestijgingen is het project 'Stadshavens'. Voor dit project zijn twee KBA's gemaakt door twee verschillende bureaus. Doordat het ene bureau een 50 meter grotere straal van de uitstralingseffecten en iets andere kengetallen dan het andere bureau hanteerde, kwam het op 1,5 tot 3 keer hogere uitstralingsbaten uit.

Op het terrein van kantoorpanden heeft het PBL in 2009 nader onderzoek verricht¹⁹. Uit dit onderzoek bleek, met uitzondering van de bereikbaarheid, de invloed van omgevingskenmerken op de waarde van kantoorpanden erg beperkt.

Al met al ligt op het gebied van de uitstralingseffecten van gebiedsontwikkeling op bestaand vastgoed nog een kennisvraag die nader onderzocht dient te worden.

Voorbeelden waardestijging onroerend goed in KBA's Nota Ruimte

Bij de KBA 'Maastricht Belvédère' is uitgegaan van een waardestijging van 2% over 300 meter. Bij Nijmegen heeft het CPB deze effecten enigszins naar beneden bijgesteld van een 5% waardestijging over 500 meter in de KBA naar 5% over 200 meter plus een bijtelling voor vermeden geurhinder van 120 euro per jaar per gezin binnen een straal van 500 meter. Ook in de KBA Hengelo is naar de mening van de planbureaus de waardestijging overschat door uit te gaan van een te groot gebied in verhouding tot het project. In de 'Bossche Spoorzone' is in de KBA uitgegaan van een reëel geachte waardestijging van 5% over 200 meter, maar is de waardestijging van nabijgelegen niet bebouwd terrein overschat.

7.2 Recreatie

In diverse KBA's is een poging gedaan om de recreatiebaten monetair te waarderen. De waardering is gebaseerd op bestaande 'recreatietekorten' in het betreffende gebied, aannames over potentiële bezoekers en een waardering voor diverse soorten verblijven. Enquêtes vormen de belangrijkste bron van deze informatie. Het leeuwendeel van de recreatiebaten bestaat uit de

¹⁸ Zie ook de Werkwijzer KBA Gebiedsontwikkeling, par. 3.4. In de KBA Zuidas (p. 70) maakt het CPB op basis van wetenschappelijke inzichten en expert opinions de volgende inschatting van de uitstralingseffecten van de ondertunneling van spoor en weg: 10% stijging in het plangebied Zuidas (het gebied met de straal van ca 200-250 meter aan beide zijden van de tunnel) en 5% stijging buiten plangebied maar binnen de straal van 500 meter van de tunnel. Ondertunneling in Zuidas is een heel ingrijpende wijziging in grondgebruik. Deze uitstralingseffecten worden dus meestal als een maximum gezien. Bovendien zijn in deze waardestijging voor kantoren tevens de agglomeratie-effecten die optreden op de Zuidas inbegrepen.

¹⁹ Weterings et al, (2009), De waarde van de kantooromgeving: effecten van omgevingskenmerken op de huurprijzen van kantoorpanden, PBL, Den Haag, 2009.

belevingswaarden - de toename van het consumentensurplus²⁰ - van bezoekers, soms vermeerderd met een bescheiden zogenoemd producentensurplus²¹. In de meeste gevallen wordt, terecht, rekening gehouden met verdringing van andere recreatiemogelijkheden en een potentiële dubbeltelling van de stijging van onroerend goedwaarden in de omgeving met de recreatiebaten van de bewoners. De baten van een grotere keuzevrijheid in het recreëren, wat wel een welvaartsbaat is, is meestal niet meegenomen.

Bij de operationalisering van de waardering van recreatiebaten dient te worden uitgegaan van een toename van het consumentensurplus. Het is voor de interpretatie van de uitkomsten van groot belang de consequenties van de onzekerheden in de aannames voldoende te benadrukken, bijvoorbeeld door het uitvoeren van gevoeligheidsanalyses. Dit gebeurt in de praktijk nog weinig.

De omvang van de recreatiebaten is uiteraard afhankelijk van de aard en omvang van de projecten. De baten variëren van erg beperkt (Nijmegen, Hengelo), substantieel (circa 1/3 deel van de totale baten bij Waterdunen, Hollandse Waterlinie) tot doorslaggevend (80% van de totale baten bij Scheveningen).

Voorbeeld recreatiebaten in KBA Nota Ruimte

Een voorbeeld van een KBA waar ten onrechte niet gerekend is met de toename van het consumentensurplus van nieuwe en bestaande bezoekers is de 'Nieuwe Hollandse Waterlinie'. In de KBA zijn als recreatiebaten de kosten opgenomen die moeten worden gemaakt om de recreatiebaten te consumeren. Dit is niet gelijk aan de gecreëerde toename van welvaart uit belevingsbaten door de nieuwe recreatiemogelijkheden. Feitelijk had een schatting van het consumentensurplus moeten plaatsvinden. Daarvoor wordt soms de zogenaamde reiskostenmethode gebruikt. Deze meet de **vermindering** van de reiskosten die ontstaat doordat het project voor de recreanten een bestemming toevoegt met dezelfde recreatiewaarde als enige bestaande recreatie-objecten.

7.3 Natuur, landschap en cultuur

In enkele KBA's is getracht om natuur- en cultuurbaten monetair te waarderen. Dit is gebeurd aan de hand van stated preference²² methoden. De planbureaus hebben bij de methode van stated preference voor deze typen baten zodanig belangrijke kanttekeningen geplaatst, dat deze methoden in deze gevallen eigenlijk geen bruikbare resultaten kunnen leveren. Het is onder meer onduidelijk wat precies is gemeten en de kennis van de respondenten over de effecten is

²⁰ Een welvaartsbaat die neerslaat bij consumenten die recreëren. Deze bestaat uit het maximumbedrag dat iemand bereid is te betalen voor een goed of dienst, verminderd met het werkelijk te betalen bedrag.

²¹ Een welvaartsbaat die neerslaat bij producenten, in dit geval ondernemers in de horeca, campings e.d.

²² Methode om de vraag naar een goed of dienst te ramen die gebaseerd is op antwoorden van consumenten op vragen naar hoe ze zouden reageren in een hypothetische situatie van veranderingen in prijzen en/of inkomen.

beperkt. Bovendien is de relevante populatie en de omvang die bij de effecten hoort, niet goed vast te stellen. Daarnaast lijkt er een dubbel telling te bestaan met de eveneens bepaalde recreatiebaten in de betreffende projecten.

Op dit moment kleven aan het monetair waarderen van natuur- en landschapsbaten nog veel haken en ogen. Dat wil geenszins zeggen dat in KBA's geen aandacht geschonken moet worden aan (unieke) natuurwaarden, verervingswaarden en de waarde van kwalitatief hoogwaardige open ruimte. Nadat zoveel mogelijk posten in geld zijn uitgedrukt, blijft een, waarschijnlijk, negatief saldo van baten en kosten over en een niet op geld gewaardeerde post voor natuur. Door dit negatieve saldo te delen door het aantal hectare natuur dat wordt gecreëerd, volgt een bedrag dat de samenleving *ten minste* over zou moeten hebben per hectare natuur om te komen tot een project dat de maatschappelijke welvaart verhoogt. Door dit bedrag per hectare te vergelijken met de kosten per hectare van projecten waar soortgelijke natuur wordt gecreëerd, kan enig zicht worden gekregen op de orde van grootte van de potentiële baten. Daarbij wordt ervan uitgegaan dat, gemiddeld genomen, de kosten van natuurprojecten ten minste zullen opwegen tegen de baten²³. De natuurwaarde-indicator van het PBL, die rekening houdt met kwaliteit en uniciteit van natuur, is een nuttig hulpmiddel om de natuureffecten overzichtelijk in beeld te brengen. Wellicht zal het op den duur mogelijk zijn om met deze geaggregeerde indicator de kosteneffectiviteit van natuurprojecten te evalueren. Daarbij moet wel in ogenschouw worden genomen dat het gaat om de *verandering* in ruimtelijke kwaliteit en natuurwaarde ten gevolge van het project. Bovendien moet rekening worden gehouden met de regionale context waarin het project wordt gepland. Omdat de aard en omvang van de aanwezige natuur per regio verschilt, kan ook de toegevoegde waarde van de nieuw gecreëerde natuur per regio variëren.

²³ Overigens is deze procedure lastiger te implementeren als meer dan één effect moeilijk te monetariseren is.

Voorbeelden natuur-, cultuur en landschapsbaten in KBA's Nota Ruimte

In de KBA's 'Waterdunen', 'Nieuwe Hollandse Waterlinie' en 'Westelijke Veenweidegebieden' zijn de ecosysteem- en biodiversiteitsbaten gewaardeerd met behulp van betalingsbereidheid (willingness to pay) op basis van stated preference. Ook in de 'Oude Rijnzone' is gerekend met een bestaanswaarde van natuur- en recreatiegebieden op basis van stated preference. In de KBA 'Westflank Haarlemmermeer' zijn de natuurbaten van natte natuur veronachtzaamd.

Omdat het waarderen van natuurbaten lastig is, worden soms wat kunstmatige pogingen ondernomen om baten te monetariseren. In onder meer de KBA 'Westelijke Veenweidegebieden' is een milieubaat opgenomen voor de afvang van fijn stof ten gevolge van uitvoering van het project. Deze baat vormt met 137.500 euro per ha in de Krimpenerwaard een substantiële post in de KBA. In de FES-beoordelingsronde van 2006 heeft het CPB een groot aantal kanttekeningen geplaatst bij de waardering van de afvang van fijnstof door bomen (Verrips, CPB, 2006). Recentelijk bleek daarenboven dat door bomen juist de relatief grovere deeltjes worden afgevangen en juist die zijn niet zo schadelijk voor de gezondheid. In de meest recente versie van de KBA van 'Westflank Haarlemmermeer' is om die reden alleen een pm-post opgenomen voor de mogelijke baten van de afvang van fijnstof. De potentiële baten van de afvang van fijn stof door bomen zijn te betwijfelen en hooguit erg beperkt. Hetzelfde geldt voor de baten van de afvang van CO₂ door bomen. De reden hiervoor is dat ten gevolge van het project de voedselvraag op mondiaal niveau niet zal veranderen. Onttrekking van landbouwgrond in Nederland zal er ceteris paribus toe leiden dat elders in de wereld natuur zal worden omgezet in landbouwgrond, waarmee de totale opvangcapaciteit van CO₂ op mondiaal niveau grosso modo gelijk blijft. De baten van de afvang van fijn stof en CO₂ dienen in dergelijke gevallen in KBA's niet te worden meegenomen.

Het CPB heeft de in deze paragraaf beschreven kosteneffectiviteitsanalyse uitgevoerd voor het project 'Waterdunen'. Het bedrag per hectare dat uit deze analyse resulteerde is vergeleken met kosten voor projecten waarbij natuur met een soortgelijk hoogwaardig natuurtype is gecreëerd. Deze bleken in dezelfde orde van grootte te liggen.

7.4 Arbeidsmarkteffecten, productiviteitswinsten, clustervoordelen en imago-effecten

In de meeste KBA's zijn deze effecten, indien van toepassing, opgenomen als pm-post. In Stadshavens zijn deze baten – na correctie van het CPB – gewaardeerd op 15% van de directe transportbaten. Het is namelijk mogelijk dat er als gevolg van verbetering van de infrastructuur agglomeratie-effecten optreden die per saldo positief zijn. Het CPB doet momenteel onderzoek naar de hoogte van deze effecten, waarvan de omvang overigens niet mag worden overschat. De welvaartseffecten op nationale schaal zijn in vrijwel alle gevallen erg beperkt. Bij

arbeidsmarkteffecten kan gesteld worden dat werknemers die aan het project gerelateerde arbeidsplaatsen vervullen, in de situatie zonder het project elders in de economie productief kunnen worden ingezet. Per saldo is in de meeste gevallen sprake van een verschuiving van werkgelegenheid. Uitzondering vormen projecten die uitgevoerd worden in een regio met een relatief hoge structurele werkloosheid, of projecten waarbij de toegevoegde waarde van de nieuwe werknemers groter zou zijn dan in het geval dat zij elders werkzaam zijn.

Voorbeelden arbeidsmarkteffecten, productiviteitswinsten, clustervoordelen en imago-effecten in KBA's Nota Ruimte

In de KBA 'Hengelo Hart van Zuid' zijn onterecht baten voor productiviteitswinsten en arbeidsmarkteffecten opgenomen. In de KBA 'Waterdunen' is een beperkte monetaire post opgenomen vanwege de lokale situatie op de arbeidsmarkt. In de beoordeling van de KBA 'Mooi en Vitaal Delfland' zijn *schaalvoordelen* door herstructurering van glastuinbouw een doorslaggevende baat.

8 Overige methodologische punten

Disconteringsvoet

Een disconteringsvoet, die de tijdsvoorkeur voor geld uitdrukt, bestaat uit een risicovrije reële rentevoet van 2,5%²⁴ en een risico-opslag van, meestal, 3%.

Rekening houden met de recente aanpassing van de disconteringsvoet, waarbij de 'standaard' risico-opslag van 3% wordt gehalveerd voor *op geld gewaardeerde* externe effecten met een onomkeerbaar karakter²⁵, zou op de conclusies van de beoordeelde projecten weinig invloed hebben gehad. Alleen de posten verlies aan open ruimte en beperking luchtverontreiniging (zowel CO₂ als lokale verontreiniging) zijn voorbeelden van posten die voor zo'n beperking (dus hantering van een discontovoet van 4%) in aanmerking komen en dus in absolute zin groter zouden worden.

BTW

In een binnenkort te verschijnen memorandum van het CPB wordt betoogd dat kosten en baten in een KBA consistent in hetzelfde prijspeil moeten staan en dat dit in de huidige Nederlandse KBA-praktijk niet het geval is. Aanbevolen wordt om consequent alle kosten en baten uit te drukken in marktprijzen inclusief BTW. Als dit door een gebrek aan informatie niet mogelijk is, kan een correctiepost worden opgenomen, om zo toch tot een eenduidige vergelijking te komen van kosten en baten. Deze inzichten zijn gaandeweg de beoordelingen tot stand gekomen.

²⁴ Ministerie van Financiën, brief van 8 maart 2007 (IRF 2007-0090 M), brief 29 352.

²⁵ Advies werkgroep lange termijn discontovoet, 2 september 2009 en Ministerie van Financiën: brief 29 352 nr 4 m.b.t. de langetermijn discontovoet; september 2009.

In de KBA's van de Nota Ruimteprojecten zijn de investerings- en onderhoudskosten exclusief BTW opgenomen. Bij de meest recente beoordelingen van de planbureaus is een correctiepost opgenomen, bij de eerdere beoordelingen is dat niet gebeurd. Voor projecten waar geen correctiepost is opgenomen, betekent dit meestal dat de resultaten te positief zijn voorgesteld, omdat de BTW van investerings- en onderhoudskosten niet is meegenomen, terwijl de baten wel inclusief BTW zijn weergegeven.

9 Beknopte toelichting op beoordelingen

In onderstaande tabel staat een overzicht van de beoordelingen van de Nota Ruimteprojecten met een beknopte toelichting op de beoordeling en voor zover bekend welke rol de beoordeling in het besluitvormingsproces heeft gespeeld. In bijlage 1 is aan deze tabel tevens toegevoegd welke claim uit het Nota Ruimtebudget is gedaan en welk subsidiebedrag uiteindelijk is toegekend met een beknopte toelichting van het Ministerie van VROM.

Tabel Projecten Nota Ruimtebudget, beoordeling, claim Nota Ruimtebudget en toegekende subsidie Nota Ruimtebudget

Project	Beoordeling
1 Apeldoorn Kanaalzone	Ongunstig
2 Den Bosch Spoorzone Kop van 't Zand	Ongunstig
2a Den Bosch Spoorzone Pallazobrug	Gunstig
3 Scheveningen Boulevard	Gemengd
4 Maastricht Belvédère	Ongunstig
5 Nijmegen Waalfront	Gemengd tot gunstig
6 Waterdunen	Gemengd tot gunstig
7 Nieuwe Hollandse Waterlinie	Gemengd
8 Zuidplaspolder	Gemengd
9 Oude Rijnzone	Onbeoordeelbaar
10 Groningen Centrale zone	Gemengd tot gunstig
11 Westelijke Veenweiden	Onbeoordeelbaar
12 Hengelo Hart van Zuid	Licht ongunstig
13 IJsseldelta Kampen	Ongunstig
14 Mooi en Vitaal Delfland	Gunstig
15 Almere Weerwater	Ongunstig
16 Rotterdam Stadshavens	Ongunstig (maar deels verbeterbaar)/onbeoordeelbaar
17 Zutphen IJsselsprong	Deel gunstig, deel ongunstig, deel onbeoordeelbaar
18 Haarlemmermeer Westflank	Ongunstig

Apeldoorn Kanaalzone:

Een ongunstige beoordeling om redenen van efficiency (baten wegen niet op tegen de kosten).

De informatie uit de beoordeling heeft geresulteerd in een fors verbeterde business case.

Den Bosch:

Het onderdeel Palazzobrug kende een gunstige beoordeling, terwijl de kop van 't Zand een ongunstige beoordeling heeft gekregen. Het negatieve KBA-saldo van het laatstgenoemde onderdeel was relatief beperkt. Een belangrijk aandachtspunt bij dit project betrof de projectgrens, waarbij te incasseren stijgingen van grondprijzen van nieuw uit te geven terrein in mindering gebracht zouden moeten worden op de te verstrekken subsidie.

Scheveningen Boulevard:

De beoordeling is gemengd. Naar verwachting verhogen voorgestelde investeringen op het terrein van recreatie de maatschappelijke welvaart. Het is aan de hand van voorliggende analyse niet na te gaan welke van de voorliggende uitvoeringsvarianten, met uiteenlopende kosten, vanuit maatschappelijk oogpunt de voorkeur verdient.

Maastricht Belvédère:

Dit project kende een ongunstige beoordeling vanwege een negatieve beoordeling op legitimiteit. Het project lijkt zichzelf te kunnen bedruipen, een subsidie is niet legitiem. Het project is wel efficiënt.

Nijmegen Waalfront:

Het voorgestelde project is efficiënt. De oorspronkelijk gevraagde rijksbijdrage is echter hoger dan wat buiten de markt om nodig is om de baten te realiseren. De beoordeling is om die reden gemengd tot gunstig. De toegekende subsidie is navenant aangepast.

Waterdunen:

De beoordeling is gemengd tot gunstig. De baten voor natuur en landschap, als pm-post weergegeven, wegen naar verwachting op tegen het negatieve financieel-economische saldo van het project. Er bestaan enige verbeterpunten.

Nieuwe Hollandse Waterlinie:

De beoordeling is gemengd. De baten van dit project bestaan uit het behoud van de cultuurhistorische waarde van de Nieuwe Hollandse Waterlinie. Dit type baten is in de regel niet goed te kwantificeren. Daarom moet de politiek uiteindelijk vaststellen of, *ex ante*, de baten tegen de kosten opwegen. Het ontbreekt aan informatie om tot een meer gedetailleerd oordeel te komen.

Zuidplaspolder:

De beoordeling is gemengd vanwege een gemengde beoordeling op efficiëntie. Een belangrijk knelpunt in het project vormt het ontbreken van meerdere inrichtingsvarianten om het beleid

inzicht te geven in de consequenties van verschillende uitvoeringen van het project voor de maatschappelijke welvaart.

Oude Rijnzone:

De vraag of het project Oude Rijnzone bijdraagt aan de maatschappelijke welvaart kon op basis van de KBA niet worden beantwoord. Het project is daarmee onbeoordeelbaar. Op basis van de analyse kon wel worden vastgesteld dat het project mogelijk geoptimaliseerd zou kunnen worden door de plannen voor clusters met een negatief baten-kostensaldo aan te passen.

Groningen Centrale Zone:

De beoordeling is gemengd tot gunstig. De baten wegen naar verwachting op tegen de kosten. Er bestaan wel enkele verbeterpunten en onzekerheden. Gezien het zeker in dit project overwegend lokale karakter van de projecten constateert de beoordeling dat, vanuit een oogpunt van subsidiariteit, voor beide projecten maar een (relatief) bescheiden bijdrage uit het budget van de Nota Ruimte te rechtvaardigen is.

Westelijke Veenweiden:

Het project is onbeoordeelbaar, omdat geen objectief antwoord mogelijk is op de vraag of de maatschappelijke waarde van het project het negatieve saldo van de gemonetariseerde kosten en baten van het project overtreft. Voor de unieke cultuurhistorische waarden en de natuurwaarden van het veenweidegebied moet de politiek uiteindelijk vaststellen of, *ex ante*, de baten de kosten waard zijn. Wel zou per deelproject kunnen worden nagegaan of de niet in euro's uitgedrukte waarden met de voorgestelde maatregelen op de meest kosteneffectieve wijze worden gerealiseerd. Dit zou tevens tot een eventuele prioritering en/of selectie van de twaalf deelprojecten kunnen leiden.

Hengelo Hart van Zuid:

De beoordeling is licht ongunstig. De kosten overtreffen de baten, ook als rekening wordt gehouden met baten die niet goed in geld kunnen worden uitgedrukt. Het negatieve saldo is relatief beperkt.

IJsseldelta Kampen:

Het project kent een ongunstige beoordeling, omdat aan de voorwaarde van effectiviteit bij de bypass op dit moment niet is voldaan. De zomerbedverdieping waartoe conform de PKB Ruimte voor de Rivier is besloten, schept de mogelijkheid tot heroverweging van het bypass project. De vaste commissie van Verkeer en Waterstaat van de Tweede Kamer heeft het CPB inmiddels gevraagd om een herbeoordeling waarbij ook nieuwe informatie kan worden betrokken. (Zie CPB Notitie: Aanvulling op de beoordeling project IJsseldelta-Zuid, 3 mei 2010.)

Mooi en Vitaal Delfland:

De beoordeling is gunstig, maar vanuit het subsidiariteitsbeginsel zou een bescheiden bijdrage vanuit het Rijk in de rede liggen. De deelprojecten zijn na de beoordeling fors geoptimaliseerd, waardoor de tekorten aanmerkelijk zijn afgenomen.

Almere Weerwater:

De beoordeling is ongunstig om redenen van efficiëntie, de kosten overtreffen de baten in ruime mate. Inmiddels zijn nieuwe ramingen opgesteld, waarbij de meerkosten 30 mln euro lager uitvallen dan in het beoordeelde voorstel. Net als bij andere projecten hebben de planbureaus aangepaste voorstellen in de volgende fase van planvorming niet opnieuw bekeken.

Rotterdam Stadshavens:

Het project bestaat uit 11 deelprojecten. Voor 10 deelprojecten is het oordeel om verschillende redenen ongunstig. Drie van deze deelprojecten hebben een positief saldo financiële effecten en kunnen zichzelf bedruipen. Een subsidie is niet legitiem. Drie deelprojecten zijn in de huidige vorm onrendabel, maar lijken op basis van de KBA-informatie wel verbeterbaar. Voor vier projecten is het beeld van de efficiëntie ongunstig. Het resterende elfde project is onbeoordeelbaar vanwege een gebrek aan informatie.

Zutphen IJsselsprong:

De beoordeling is gesplitst in drieën: een waterstaatkundig deel dat gunstig is, een deel woningbouw dat ongunstig is en een deel voor natuur en groen dat door een gebrek aan informatie niet te beoordelen is.

Haarlemmermeer Westflank:

De beoordeling is ongunstig. Een belangrijke reden daarvoor is dat het project maar deels aan de voorwaarden voor effectiviteit voldoet. De effecten op watergebied blijken volgens daarop gericht onderzoek van experts zeer beperkt. Verder kent het project een relatief hoog negatief saldo van kosten en baten, waarbij een belangrijke pm-post voor natuur niet zal opwegen tegen dit negatieve saldo. Enkele overige pm-posten van een bescheiden omvang veranderen dit beeld niet. Belangrijk voor de afweging is verder dat de natuurbaten ook gerealiseerd kunnen worden met een natuurproject dat geheel losstaat van voorliggend voorstel.

10 Belangrijke lessen uit beoordelingen van KBA's

Uit de opgedane ervaringen met de beoordelingen kunnen verschillende lessen worden getrokken, waarvan de belangrijkste hieronder heel beknopt zijn weergegeven:

- Een KBA biedt een nuttig denkkader om projecteffecten van verschillende aard op een systematische manier in beeld te brengen. Het toepassen van een KBA biedt inzicht in nut en noodzaak van een project en helpt om de besluitvorming te verzakelijken. Dit is ook bij de projecten Nota Ruimtebudget gebleken. Als het om objectieve redenen niet zinvol is om nut en noodzaak van een project te onderzoeken, dan kan volstaan worden met een kosteneffectiviteitsanalyse (KEA). De kosten en baten van een of meerdere projectvarianten worden dan afgezet tegen een sobere projectvariant (referentie-alternatief).
- Het nulalternatief betreft het niet doorgaan van een project. Daarom bevat het nulalternatief geen alternatief project om ruimtelijke knelpunten aan te pakken.
- Voor een project dat zichzelf financieel kan bedruipen, is een subsidie niet legitiem.
- De externe effecten van de binnenstedelijke herstructureringsprojecten zijn bij de hier geanalyseerde Nota Ruimteprojecten relatief bescheiden. Dit komt omdat een groot deel van de effecten in deze projecten beperkt blijft tot het te herstructureren gebied en de positieve effecten dus tot uitdrukking komen in de grondprijzen en daarmee niet extern zijn.
- De externe effecten van buitenstedelijke projecten die gericht zijn op natuur, landschap en water zijn veelal relatief omvangrijk.
- Een herstructureringsproject levert ten opzichte van het nulalternatief niet-herstructureren niet automatisch een besparing op van open ruimte. De beleidsvraag hoeveel open ruimte met een herstructureringsproject wordt bespaard en wat hiervan de kosten zijn, kan worden beantwoord door zowel de kosten en baten van het voorgestelde projectalternatief als van een referentiealternatief 'bouwen op een uitleglocatie' te analyseren tegenover een nulalternatief en daarna de KBA-posten met elkaar te vergelijken. De waardering van 'open ruimte' komt dan tot uitdrukking in het ontbreken van een aftrekpost in het binnenstedelijke alternatief. De 'lat' ligt daarom voor een binnenstedelijk projectalternatief lager dan voor een referentiealternatief 'bouwen op een uitleglocatie'.
- Het monetair waarderen van natuur en landschap is vooralsnog lastig. Toch kunnen KBA's hier goede handvatten bieden om uitspraken te doen over de verwachte bijdrage van een project aan de maatschappelijke welvaart. Door alle andere posten zoveel mogelijk in geld te waarderen, blijft een niet in geld gewaardeerde positieve post over en een veelal negatief saldo van kosten en baten. Het beleid zou aan die batenpost ten minste de waarde van het financiële tekort moeten toekennen om te kunnen spreken over een maatschappelijk rendabel project. Door in de KBA zoveel mogelijk kwantitatieve informatie te geven over de natuur- of landschapseffecten en een vergelijking te bieden met soortgelijke projecten uit het verleden kunnen uitspraken worden gedaan over de kosteneffectiviteit van het project.
- Vrijwel alle effecten van een project die de welvaart beïnvloeden, zijn in een KBA begrepen. Voor het beleid is een rol weggelegd bij de waardering van elementen die niet in geld gewaardeerd zijn, in een andere weging van elementen uit de KBA, het wegen van de herverdeling die door een project plaatsvindt (sommige groepen gaan erop vooruit, andere gaan erop achteruit) en in het maken van politieke keuzes.

11 Slotbeschouwing

Hieronder volgen de volgens de planbureaus belangrijkste baten, naast de rol in het besluitvormingsproces, van twee jaar KBA's en beoordelingen van Nota Ruimteprojecten.

Relatie beleid en KBA

Er heeft bewustwording plaatsgevonden van de relatie tussen de voorliggende beleidsvraag en het product dat met de KBA wordt opgeleverd. Dit levert een belangrijke bijdrage aan de totstandkoming van een goede probleemanalyse voor beleidsmakers, een cruciaal onderdeel in het besluitvormingsproces. De KBA's hebben geleid tot meer zakelijkheid en transparantie in de beleidsdiscussie.

Een KBA biedt een nuttig denkkader om projecteffecten van verschillende aard op een systematische manier in beeld te brengen. Het toepassen van een KBA biedt inzicht in nut en noodzaak van een project en helpt om de besluitvorming te verzakelijken. Het analyseren van meerdere inrichtingsvarianten in KBA's levert extra beleidsinformatie over de consequenties van verschillende keuzes. Als de 'nut- en noodzaakdiscussie' niet relevant is, kunnen KBA's gebruikt worden door ambitieuzere en meer sobere projectvarianten ten opzichte van een nulalternatief te analyseren. De analyse krijgt dan het karakter van een kosteneffectiviteitsanalyse (KEA).

Methodologie verbeterd

Een tweede constatering is dat er veel is geleerd, zowel door KBA-opstellers, planbureaus als door de indieners. De kwaliteit van de KBA's is *grosso modo* in de loop der tijd verbeterd. Voor diverse methodologische vraagstukken zijn oplossingen voorgesteld. Voor de planbureaus hebben de ervaringen met de beoordelingen van de KBA's tot een vooruitgang in de methodologie geleid, die is uitgemond in diverse publicaties²⁶. De verduidelijking van de methodologie parallel aan de beoordelingen was echter voor het beleid een lastig proces.

Kennisagenda

Er is vooruitgang geboekt in de methodologie, maar niet 'alles' is opgelost. De meest prangende kennisvragen op de agenda die uit de beoordelingen naar mening van de planbureaus volgen, zijn:

²⁶ CPB Memorandum 232 'Toelichting beoordelingsmethodiek projectbeoordelingen', CPB Memorandum 234 'Probleemanalyse en daaruit volgende project- en nulalternatieven in KBA's'. De Werkwijzer Integrale Gebiedsontwikkelingen van ECORYS. Twee Nota Ruimteprojecten hebben als casus gefungeerd in de PBL Beleidsstudie 'Natuureffecten in de MKBA's van projecten voor integrale gebiedsontwikkeling' (PBL, juni 2009), waarin een natuurwaarde-indicator is ontwikkeld.

- De methodiek van de waardering van ‘open ruimte’, zoals uiteengezet in paragraaf 6;
- In het nulalternatief ontstaat een zekere spanning tussen vraag en aanbod (van onroerend goed) die tot uitdrukking kan komen in prijzen en congestie. Op welke wijze zou deze mogelijke spanning meegenomen kunnen worden in KBA’s van gebiedsontwikkeling? Te denken valt aan de ontwikkeling van regionale woningmarktmodellen om deze spanningen in beeld te brengen, zoals die wel bestaan op transportgebied;
- De kosten van grondverwerving in een KBA en de rol van een grondexploitatie. Welke posten zijn inbegrepen in een grondexploitatie (wegen, groen, voorzieningen), gebeurt dit op een eenduidige wijze en hoe moet hiermee worden omgegaan in KBA’s?
- Ex-post gerealiseerde waardeinstijgingen van onroerend ten gevolge van uitvoering van projecten die de ruimtelijke kwaliteit verbeteren, kunnen meer houvast bieden bij de ex-ante schatting van de omvang van waardeinstijgingen en de straal waarin deze waardeinstijgingen zich voordoen.

Verbeterpunten voor projecten en timing van de KBA

Op de derde plaats zijn KBA’s en beoordelingen soms aanleiding geweest voor verbeteringen in projecten, zoals Groot Mijdrecht en de Westflank Haarlemmermeer. Vaak kan een KBA gebruikt worden om maatschappelijk rendabele delen van een project te onderscheiden of om de rentabiliteit van onderdelen te verbeteren. Zo zou bij ‘Almere Weerwater’ het KBA-saldo van de projectalternatieven wellicht kunnen verbeteren door een gefaseerde invulling van het project. Bij de ‘Westelijke Veenweiden’ zou per deelproject kunnen worden nagegaan of de niet in euro’s uitgedrukte waarden met de voorgestelde maatregelen op de meest kosteneffectieve wijze zullen worden gerealiseerd. Dit zou tevens tot een eventuele prioritering en/of selectie van deelprojecten kunnen leiden.

Voor het CPB en het PBL is een belangrijke les om in KBA’s actief te zoeken naar verbeterpunten van het project, voor zover die in de korte tijd gedurende de beoordeling zijn te vinden. In de meer recente beoordelingen, bijvoorbeeld ‘Stadshavens’ en ‘Westflank Haarlemmermeer’, is explicieter aandacht besteed aan aangrijpingspunten om projecten te verbeteren aan de hand van de analyse van de KBA. Dit is een belangrijke rol voor de KBA. Door in een vroegtijdig stadium een KBA uit te voeren kunnen de uitkomsten gebruikt worden om de projecten te verbeteren en de discussie over de projecten te verzakelijken. In een later stadium kan dan een volwaardige KBA gedaan worden. Deze rol van de KBA wordt ook in de OEI-leidraad aanbevolen, maar in de praktijk nauwelijks toegepast.

De timing van een KBA in de projectfase is van groot belang en hangt ook samen met de beleidsvragen die voorliggen. Door een KBA in een vroegtijdig stadium van een project uit te voeren, kan een project nog tijdig worden bijgestuurd voordat door commitments en lokale verwachtingen majeure wijzigingen in de projectuitvoering zeer lastig worden. Voor het Ministerie van VROM betekent dit zorgvuldig balanceren met de verwachtingen van partijen. De afstemming van KBA’s in het gehele proces van een project kan kortom nog worden verbeterd.

Capaciteit planbureaus en kwaliteit KBA's externe bureaus

In de periode 2007-2009 is door het CPB ca 2,5 fte besteed aan de beoordelingen van de Nota Ruimteprojecten. Het beoordelingswerk legde daarnaast nog 1 fte beslag op de capaciteit van het PBL. Door het regelmatig onvoorspelbare karakter van de planning was deze capaciteit niet altijd goed in te plannen.

De kwaliteit van de KBA's van externe bureaus bleek in een aantal gevallen onvoldoende. Dit had niet alleen te maken met methodologische onduidelijkheden die gedurende het traject tot aanscherping hebben geleid, maar ook met standaard zaken in KBA's. Daarom zouden aan de hand van de beoordelingen van de KBA's ook lessen getrokken moeten worden door opdrachtgevers en externe bureaus, vertaald in kwaliteitseisen die opdrachtgevers stellen bij het uitzetten van KBA's in de toekomst.

Goede communicatie van essentieel belang

Tenslotte blijkt steeds weer dat een goede communicatie over de uitkomsten van KBA's en beoordelingen van groot belang is. Een goed uitgevoerde KBA omvat *alle* relevante welvaartseffecten die uitvoering van een project teweeg brengt ten opzichte van de situatie waarin het project niet wordt uitgevoerd. De onzekerheden in de uitkomsten vormen onderdeel van de KBA-resultaten. Een KBA gaat uit van objectiveerbare feiten, de afweging van die feiten is aan de politiek. De conclusies die uit de KBA-analyses kunnen worden getrokken, moeten helder voor het voetlicht komen voor de beleidsmakers en aansluiten bij de beleidsvragen die bij hen leven.

Bijlage 1 Rol van de beoordelingen door CPB en PBL in de besluitvorming

In onderstaande tabel is een overzicht weergegeven van de 18 beoordelingen, de aanvraag uit het Nota Ruimtebudget, de uitkomsten van de beoordelingen van de planbureaus en de uiteindelijke toekenning van een Nota Ruimtesubsidie. De tekst daaronder is een beknopte toelichting van het Ministerie van VROM op de subsidieverlening.

Tabel Projecten Nota Ruimtebudget, beoordeling, claim Nota Ruimtebudget en toegekende subsidie Nota Ruimtebudget

Project	Beoordeling	Claim Nota Ruimtebudget (mln euro)	Toegekende subsidie Nota Ruimtebudget (mln euro)
1 Apeldoorn Kanaalzone	Ongunstig	18	11
2 Den Bosch Spoorzone Kop van 't Zand	Ongunstig	15	9
2a Den Bosch Spoorzone Pallazobrug	Gunstig	6	4
3 Scheveningen Boulevard	Gemengd	19	10,8
4 Maastricht Belvédère	Ongunstig	26	10
5 Nijmegen Waalfront	Gemengd tot gunstig	40	25
6 Waterdunen	Gemengd tot gunstig	26	18
7 Nieuwe Hollandse Waterlinie	Gemengd	88,8	35
8 Zuidplaspolder	Gemengd	60	24
9 Oude Rijnzone	Onbeoordeelbaar	n.b.	17,5
10 Groningen Centrale zone	Gemengd tot gunstig	76	16
11 Westelijke Veenweiden	Onbeoordeelbaar	176	113
12 Hengelo Hart van Zuid	Licht ongunstig	70	14,5
13 IJsseldelta Kampen	Ongunstig	50	22,4
14 Mooi en Vitaal Delfland	Gunstig	36,2	34,9
15 Almere Weerwater	Ongunstig	150	88,6
16 Rotterdam Stadshavens	Ongunstig (maar deels verbeterbaar)/onbeoordeelbaar	100	31
17 Zutphen IJsselsprong	Deel gunstig, deel ongunstig, deel onbeoordeelbaar	50	20
18 Haarlemmermeer Westflank	Ongunstig	n.b.	48

1. Apeldoorn Kanaalzone (ongunstig, bijdrage € 11,0 mln.)

De bijdrage wordt gemotiveerd vanwege een fors verbeterde business case n.a.v. de beoordeling van de MKBA. De Rijksbijdrage ligt fors lager dan de gevraagde bijdrage waarbij voor het verschil de provincie zal worden aangesproken. Voorts is duidelijk dat het voor de regio alleen mogelijk is om 45% van haar woningbouwopgave binnenstedelijk te realiseren als het project in de Kanaalzone wordt uitgevoerd. Tevens:

- het herstel van het beken- en sprengensysteem. Hiermee wordt een duurzaam watersysteem voor de stad gecreëerd;
- Behoud landschap: een onderdeel van het project is de “Groene Knoop”, een plek als landschappelijke en ecologische verbinding tussen oost en west
- grootschalig transformatieproject van een deels verrommeld bedrijventerrein dat de stad nu in tweeën deelt naar een goed ingerichte, verbindende zone voor wonen en schone bedrijvigheid

2. Den Bosch Spoorzone Kop van 't Zand (ongunstig, bijdrage € 9,0 mln.) en Ponte Palazzo (gunstig, bijdrage € 6,0 mln.)

De bijdrage wordt gemotiveerd vanuit de beperkt negatieve uitkomst van de MKBA en de grote financiële inspanning die Den Bosch reeds heeft gepleegd in de totaalontwikkeling Paleiskwartier.

3. Scheveningen Boulevard (gemengd, bijdrage € 10,8 mln.)

Naar aanleiding van het opheffen van de zwakke schakel Scheveningen is besloten om, nu het gebied toch op de schop gaat, aansluitend een kwaliteitsslag te maken aan Scheveningen Boulevard. Door het CPB wordt in zijn beoordeling van de MKBA geconstateerd dat het resultaat van dit model uitkomt op € 8,8 miljoen positief. De belangrijkste kanttekening van het CPB is dat hoewel de aannames m.b.t. de recreatiebaten niet onaannemelijk lijken, de onzekerheden in die aannames en de effecten daarvan op de uitkomsten aanzienlijk zijn. Dit is dan ook de reden waarom het CPB op het onderdeel efficiency, en daarmee voor het totaal, een gemengd oordeel geeft. De MR acht de door SEO gehanteerde uitgangspunten aan de voorzichtige kant en daarmee de uitkomst van de MKBA aannemelijk vandaar dat een bijdrage wordt toegekend.

4. Maastricht Belvédère (ongunstig, bijdrage € 10,0 mln.)

Er wordt geconstateerd dat Maastricht Belvédère een goed voorbeeld is van een kansrijke integrale binnenstedelijke ontwikkeling. Het CPB heeft het aspect legitimiteit negatief beoordeeld. Dit wordt veroorzaakt door reeds gerealiseerde verwerving van het aangrenzende Sphinxterrein waardoor deze kosten niet worden meegenomen. De MR concludeert dat Maastricht adequaat heeft gehandeld toen de kans op verwerving zich voordeed in 2005. De gemeente Maastricht heeft aangegeven dat Belvedere prioriteit heeft binnen het totale programma. De provincie Limburg heeft te kennen gegeven om bij te dragen in onsluitende infrastructuur in fase 2 van het project.

5. Nijmegen Waalfront (gemengd tot gunstig, bijdrage € 25,0 mln.)

Dit project behelst een transformatie van een verouderd bedrijfsterrein midden in de stedelijke zone. In het programma is opgenomen dat milieuhinderlijke bedrijvigheid wordt gesaneerd en er ruimte komt voor schone ondernemingen. Het project heeft een relatie met het PKB Ruimte

voor de Rivier en is van groot belang binnen de regio Arnhem/Nijmegen. Veel gemeentelijke middelen worden ingezet, ook vanuit OZB-gelden. Desalniettemin laat de businesscase een flink tekort zien (50 miljoen euro). Het rijk zet in op een rijksbijdrage van 25 miljoen mits de provincie haar bijdrage hoger inzet dan 9 miljoen; het kwaliteitsniveau van het project moet gehandhaafd worden.

6. Waterdunen (gemengd tot gunstig, bijdrage € 18,0 mln.)

Het project betreft een landwaartse robuuste kustversterking gecombineerd met het creëren van een gebied met hoogwaardige zoutwaternatuur/wetland op landbouwgrond, zilte teelten en een recreatiecomplex. De aanpak van de zwakke schakel Zeeuws-Vlaanderen is het antwoord op de veiligheidsrisico's ivm de klimaatverandering.

De innovatieve gebiedsontwikkeling biedt ruimte voor landwaartse kustversterking, waardoor mogelijkheid wordt geboden om veiligheid te borgen door een natuurlijke aanwas en afslag van de duinen. Transformatie van het landschap naar een uniek zoutwaternatuurgebied/Wetland onder invloed van gecontroleerde getijdenwerking. Vanwege de duidelijke synergie tussen kustversterking en de natuurontwikkeling wordt een bijdrage NRb gepast geacht.

7. Nieuw Hollandse Waterlinie (gemengd, bijdrage € 35,0 mln.)

CPB vindt dat een Rijksbijdrage in dit project maatschappelijk verantwoord is maar dat de hoogte ervan een politieke afweging is. Geconstateerd wordt dat de NHW op veel politiek commitment kan rekenen gezien het bestuursakkoord uit 2006 en de betrokkenheid van de Liniecommissie. De MR gaat akkoord met een bijdrage van € 35,0 mln. onder de voorwaarde dat voor de rest van het project geen aanvullende Rijksmiddelen (behoudens de reguliere budgetten welke LNV beschikbaar heeft) meer beschikbaar worden gesteld.

8. Zuidplaspolder (gemengd, bijdrage € 24,0 mln.)

De bijdrage wordt gemotiveerd doordat de KKBA sluit met een positief saldo van € 429 miljoen (NCW 2008). Daarnaast levert het project niet te kwantificeren baten op doordat de verrommeling van het gebied een halt wordt toegeroepen, met name door concentratie van nu nog verspreid gelegen glastuinbouwbedrijven. Tot slot zal het internationaal vestigingsklimaat verbeteren doordat verkeerstechnisch zeer gunstig gelegen bedrijventerreinen beschikbaar komen en er 'woningen in het groen' worden gerealiseerd.

9. Oude Rijnzone (onbeoordeelbaar, bijdrage NRb € 17,5 mln. plus € 12,5 mln. v. Heugten)

De bijdrage wordt gemotiveerd vanwege integrale ontwikkeling van goed ontsloten en ingepaste woon-, werk- en recreatielocaties door zowel herstructurering van bestaand bebouwd gebied als nieuwe uitleg. Bijdrage aan kwaliteit van het Groene Hart, het benutten van verouderde bedrijventerreinen, het tegengaan van verrommeling en het voorzien in de

ruimtelijke behoefte in dit deel van de Randstad. 2400 woningen uitleg, 600 woningen op transformatielocaties, 180 ha bedrijventerrein herstructurering, 125 ha bedrijventerrein nieuw, 120 ha natuur en recreatie.

Bedrijventerreinenstrategie waarbij oorspronkelijke behoefteaming naar beneden bijgesteld op basis van het Transatlantic Scenario. De SER ladder is expliciet toegepast op de fasering van de (her-)ontwikkeling. Het beschikbare aanbod op bedrijventerreinen wordt in de eerste fase tot 2015 in ontwikkeling gebracht samen met de start van de herontwikkeling en zware herprofilering van bestaande terreinen. De ontwikkeling van gereserveerde nieuwe uitleg is pas na 2015 aan de orde. Een deel van de nieuwe uitleg kan zelfs doorschuiven na de periode 2020.

10. Groningen Centrale zone (gemengd tot gunstig, bijdrage € 16,0 mln.)

De bijdrage wordt gemotiveerd vanwege transformatie verouderde bedrijventerreinen en verdichten tot toplocaties van het Noorden voor onder andere de kenniseconomie met een landelijk bereik en gemengde hoogwaardige woonwerkmilieus. Belangrijkste knelpunten: bereikbaarheid en de kwaliteit van de openbare ruimte, inclusief (sociale) veiligheid. Bijdrage gevraagd in de kosten voor de noodzakelijke infrastructuur, de inrichting van de openbare ruimte en de aankoop van de daarvoor benodigde grond.

Bijdragen aan Nota Ruimte doelen: bevorderen van krachtige steden/stedelijke netwerken en het versterken van de economie en de concurrentiepositie.

11. Westelijke Veenweiden (onbeoordeelbaar, bijdrage € 113,0 mln.)

Motivatie: De totale NRB-aanvraag voor het programma Westelijke Veenweiden bestaat uit 12 integrale gebiedsontwikkelingen en 2 generieke projecten. Belangrijkste doelstellingen betreffen terugdringen van de bodemdaling, een stabiel en robuust watersysteem en een duurzaam en vitaal landgebruik. In 2008 is reeds een versnellingsbijdrage van € 35,0 mln. beschikbaar gesteld aan de Westelijke Veenweiden. De uiteindelijke NRB bijdrage van € 113,0 mln. wordt in zijn geheel gereserveerd in het Nota Ruimte budget/FES maar zal aan de 9 individuele projecten die in aanmerking komen voor een NRB bijdrage pas uitgekeerd worden als kan worden aangetoond dat het betreffende project uitvoeringsgereed is.

12. Hengelo Hart van Zuid (licht ongunstig, bijdrage € 14,5 mln.)

De bijdrage wordt gemotiveerd vanwege de bovenregionale functie van project CS Twente en Hart van Zuid, vestiging van nationale en internationale bedrijven lokt investeringen uit die een bijdrage leveren aan Nederlandse economie. Het project draagt onder andere bij aan uw ambities op het terrein van krachtige steden/stedelijke netwerken en het versterken van de economie en de concurrentiepositie. Klimaat om te clusteren levert agglomeratie- en schaalvoordelen op.

13. IJsseldelta Kampen (ongunstig, bijdrage € 22,4 mln.)

Het CPB-oordeel leunt zwaar op waterveiligheidsbelangen, gaat daarmee echter voorbij aan andere (nationale) belangen uit integrale gebiedsontwikkeling. Na weging CPB oordeel is het voorkeursalternatief aangepast tot 'gefaseerde blauwe bypass', waarbij dat aangepaste voorkeursalternatief meer decentraal geld genereert voor in principe nationale belangen. Doorslaggevend in de toekenning van een bijdrage is met name het momentum om nu een volledige integrale gebiedsontwikkeling te realiseren met een 'gefaseerde afstemming tussen gebiedsontwikkeling en waterveiligheid'. Daarnaast geldt dat gezien de looptijd van het proces, de aangebrachte fasering en de diverse nog te plegen inrichtingsonderzoeken er volop ingespeeld kan worden op onzekerheden met betrekking tot normen waterveiligheid die de effectiviteit en efficiëntie kunnen beïnvloeden.

14. Mooi en Vitaal Delfland (gunstig, bijdrage € 34,9 mln.)

Volgens de planbureaus wordt het project op alle aspecten gunstig beoordeeld maar vanuit subsidiariteitsbeginsel zou een beperkte bijdrage in de rede liggen. Beide deelprojecten hebben t.o.v. de oorspronkelijke aanvraag fors geoptimaliseerd waardoor de tekorten voor elk deelproject rond de € 22,0 mln. liggen. Het project draagt op verschillende manieren bij aan doelen van de Nota Ruimte, nl. duurzaam efficiënt ruimtegebruik, versterking van de internationale concurrentiepositie en krachtige steden en een vitaal platteland.

15. Almere Weerwaterzone (ongunstig, bijdrage € 88,6 mln.)

Uitgangspunt Almere WWZ is afgraven dijklichaam ter hoogte van de Weerwaterzone en overkluizingsmogelijkheden creëren waardoor de huidige barrière-werking tussen Almere Stad en Almere Haven wordt weggenomen.

In de door het CPB beoordeelde MKBA zijn inmiddels achterhaalde ramingen van de meerkosten van het op maaiveld brengen van de A6 t.h.v. de WWZ ten opzichte van handhaven van het huidige dijklichaam toegepast. Nieuwe ramingen van deze meerkosten komen ca. € 30,0 mln. lager uit. Daar waar het saldo van de MKBA met toepassing van de oude ramingen op € 30,0 mln. negatief uitkwam en daarom een ongunstig oordeel van het CPB kreeg zou dit saldo met toepassing van de herziene raming ongeveer op nul zijn uitgekomen en naar verwachting geen ongunstig oordeel hebben gekregen van het CPB.

16. Rotterdam Stadshavens (ongunstig/verbeterbaar/onbeoordeelbaar, bijdr. € 31,0 mln.)

Het project Rotterdam Stadshavens betreft de herstructurering en duurzame transformatie van het stadshavengebied (1.600 ha, waarvan circa 1.100 ha droog). Hierdoor krijgen haven en stad een versterking van de economische structuur, worden aantrekkelijke en hoogwaardige woon- en werkmilieus (ca. 12.000 woningen), maatschappelijke functies en bedrijvigheid gerealiseerd, wordt haventerrein herontwikkeld en vernieuwd en wordt de bereikbaarheid van het gebied verbeterd.

De bijdrage uit het Nota Ruimte budget komt ten goede aan zes deelprojecten, te weten Climate Campus en Vierhavens, RDM-terrein, Kwaliteitsimpuls Rondje Rijnhaven, Kwaliteitsimpuls Waalhaven Oost, Waalhaven Boulevard en Entree Sluisjesdijk. De kwaliteiten van het Groene Hart blijven mede gespaard door deze binnenstedelijke verdichting. De inrichting van Stadshavens wordt duurzaam en klimaatbestendig.

De beoordeling van de MKBA door het CPB pakt zeer ongunstig uit. Op het eerste gezicht lijkt het CPB op een aantal punten terechte kritiek te hebben (met name dubbeltellingen). Belangrijkste kritiekpunt VROM is echter dat CPB voorbij gaat aan een aantal randvoorwaardelijke investeringen in infra en geluidbeperking om het sowieso mogelijk te maken om van bedrijvigheid om te schakelen naar gemengd milieu van wonen en bedrijvigheid. Het lijkt erop dat het CPB in het opknippen van het project en het beschouwen van afzonderlijke maatregelen voorbij gaat aan de integraliteit van de gebiedsontwikkeling en de beoogde doelstellingen (transformatie/herstructurering en vasthouden/aantrekken van gezinnen met midden en hogere inkomens).

17. Zutphen IJsselsprong (deel gunstig, deel ongunstig, deel onbeoordeelbaar, bijdr. € 20,0 mln.)

Door drie grote watermaatregelen, namelijk twee dijkverleggingen en een extra buitendijkse geul te combineren ontstaat synergie en kostenbesparing. Resterend vrijkomend sediment wordt daarbij, indien geschikt, toegepast voor andere planonderdelen binnen hetzelfde gebied (ondermeer bij de voorbereiding van het woongebied en de wegeaanleg). De twee dijkverleggingen leveren voldoende waterstandverlaging volgens de PKB-doelstelling. De extra geul levert veel meer waterstandverlaging op. De langetermijndoelstelling die voortvloeit uit de 18.000 m³/s aanvoer via de Rijn wordt hiermee gehaald. Ten westen van de Hoven ontstaat zo de ruimte voor een integrale gebiedsontwikkeling met circa 3000 woningen, infrastructuur en een robuuste ecologische verbindingszone.

Het project draagt bij aan de Nota Ruimte doelen krachtige steden en vitaal platteland, klimaatbestendigheid, versterking ecologische hoofdstructuur, en verbetering van de bereikbaarheid.

18. Westflank Haarlemmermeer (ongunstig, bijdrage € 48,0 mln.)

De mogelijkheden om woningbouw te realiseren in de Noordvleugel van de Randstad zijn beperkt door de aanwezigheid van Schiphol (geluid- en veiligheidscontouren) en natuurgebieden. Hierom is de Westflank van de Haarlemmermeer aangewezen als één van de belangrijkste woningbouwlocaties in de Noordvleugel. Daarnaast is de ontwikkeling van belang voor het internationale vestigingsklimaat van de regio en daarmee Nederland, dat in beginsel zeer sterk is dankzij de aanwezigheid van Schiphol, de greenports en het grootstedelijk milieu rond Amsterdam. Er wordt voor een deel zeer hoogwaardige woningbouw gerealiseerd (in

groen en aan water), waardoor het woon- en leefklimaat in de regio versterkt wordt, ook voor bijvoorbeeld expats.

Een belangrijk onderdeel van deze ontwikkeling is de aanleg van een seizoensberging voor de opvang van 2 mln. m³ water. Daarnaast zal ca. 900 ha groen en recreatie worden aangelegd. In de MKBA scoorde het project erg negatief en waardoor ook de beoordeling van de planbureaus negatief was.

De MR heeft besloten om het project een rijksbijdrage toe te kennen van 48 miljoen om de volgende redenen:

- er ligt na een zorgvuldig proces een kansrijk plan met commitment van de regio, dat voldoet aan de gestelde rijksdoelen
- er is weliswaar onzekerheid over wat de beste oplossing is voor de verwachte forse zoetwaterproblematiek in de Randstad, maar het is van groot belang op dit vlak ervaring op te doen en kennis te ontwikkelen. Bovendien zijn aanzienlijke kostenreducties in de businesscase doorgevoerd, die niet in de KBA zijn meegenomen.
- het project levert een belangrijke bijdrage aan de zelfvoorzienendheid van de regio op het gebied van de zoetwatervoorziening. Hiermee is het project een belangrijke pilot voor de zoetwatervoorziening Nederland, een van de deelprojecten van het Deltaprogramma. Het project draagt bij aan de noodzakelijke kennis voor dit deelproject van het DP.
- de zelfvoorzienendheid dient mede te worden gezien in relatie tot meer grootschalige ingrepen zoals bijvoorbeeld de peilverhoging van het IJsselmeer. Door de zelfvoorzienendheid van gebieden te verhogen zal het peil van het IJsselmeer mogelijk minder hoeven te worden verhoogd. Deze relatie is op dit moment niet kwantificeerbaar, laat staan te moneteriseren en kan dus niet worden meegenomen in de MKBA. De verwachting is echter dat het effect van zelfvoorzienendheid op de peilverlaging aanzienlijk kan zijn, waardoor de dijken minder hoeven te worden verhoogd (en dus tot kostenbesparingen leidt).
- de seizoensberging levert een belangrijke bijdrage aan de openheid van het landschap, de natuur en de recreatie in het gebied. In de MKBA is dit positieve effect slechts aan direct omwonende toegekend hetgeen onterecht is. Ook mensen uit een ruimere omgeving zullen hiervan profiteren.
- Tot slot vormt innovatie een belangrijke pijler in het plan. Het uitgangspunt is een energieneutrale polder en klimaatbestendig bouwen, onder andere door energiebesparing, warmte buiten houden in zomer en binnen houden in winter, CO₂-afvang en gebruik in kassen, restwarmte kassen gebruiken voor woningen, stedenbouwkundig ontwerpen om hitte eilanden te voorkomen. Ook dit soort zaken zijn lastig/niet te moneteriseren.
- het is helder dat investeringen in de kwaliteit van het gebied noodzakelijk zijn om aan de gestelde doelen zoals verwoord in het Randstad Urgent contract te voldoen. Door het dubbel ruimtegebruik dienen de Nota Ruimte middelen meerdere doelen tegelijkertijd en scheppen daarmee de voorwaarde voor het realiseren van het door het rijk gewenste vestigingsmilieu.

Het niet toekennen van Nota Ruimte middelen leidt tot (forse) vertraging van het Randstad Urgent project Westflank Haarlemmermeer.