

Symposium 'MKBA tussen methodiek en politiek'

Den Haag, 27 januari 2011

Adri Duivesteijn, Wethouder Duurzame Ruimtelijke Ordening, Almere

Verbeter de MKBA...

...begin bij de MKBA?

De behoefte om een congres over de MKBA te organiseren, voert terug naar de presentatie van het Rijksbesluit Amsterdam-Almere-Markermeer (RAAM) op 6 november 2009. In deze RAAM-brief komen vijf coherente projecten samen, die bijdragen aan de concurrentiekracht en duurzaamheid van de Metropoolregio Amsterdam. Kern van het Rijksbesluit is een drievoudige schaa sprong in dit gebied; een sprong in het groen/blauwe systeem, het bereikbaarheidssysteem en het stedelijke systeem.

Met dit kabinetsbesluit werd de keuze voor Almere als grootschalige bouwlocatie - 60.000 woningen en 100.000 arbeidsplaatsen - verankerd. Daarbij werd ook het Almeerse ontwikkelingsbeeld, de Concept Structuurvisie Almere 2.0, omarmd. Geen 'Groot Oost', benadrukte de minister van VROM, maar een primair westelijke ontwikkeling van Almere, gecombineerd met een IJmeerverbinding. Er was feitelijk slechts één 'maar' die in de RAAM-brief is opgenomen, en dat is dat de MKBA van deze ontwikkelingsvariant substantieel moet verbeteren¹:

"Het kabinet is er, mede op basis van adviezen van het RVOB en de woningbouw, van overtuigd dat het voorkeursalternatief Almere 2.0 nader geoptimaliseerd kan worden. Op initiatief van de gemeente Almere wordt een gezamenlijke werkmaatschappij opgericht, bestaande uit het Rijk, de provincies Noord-Holland en Flevoland, de gemeenten Almere en Amsterdam, en private partijen. Deze werkmaatschappij heeft als doel het alternatief Almere 2.0 te optimaliseren, in combinatie met openbaar vervoer en natuurmaatregelen in het Markermeer/IJmeer. De opdracht voor de werkmaatschappij is de projecten zo vorm te geven, zodat de MKBA substantieel verbetert (ten opzichte van het oorspronkelijke alternatief West met IJmeerlijn zoals doorgerekend door de planbureaus) en de budgettaire consequenties aanzienlijk worden beperkt. Met substantieel wordt bedoeld, een kosten/baten ratio die gebruikelijk is bij andere complexe ruimtelijke ontwikkelingsprojecten, waarover een positief besluit is genomen. Indien deze partijen er in slagen om de kosten van Almere 2.0 aanzienlijk te reduceren en de potentiële kwaliteit waar te maken, dan verdient dit alternatief bij een vergelijkbaar kostenniveau de voorkeur."

¹

RAAM-brief, 6 november 2009

De stelling van het kabinet lijkt vanzelfsprekend, en ik beschouw het nadrukkelijk als een uit te voeren opdracht. Tegelijkertijd plaatste ik direct een belangrijke kanttekening bij de stelling, namelijk dat wij dan ook moeten kijken naar de MKBA methodiek. Want wanneer wij het hebben over de toekomstige groei van Almere, hebben wij het over de bouw van een stad ter grootte van Nijmegen. En het bouwen van een stad is meer dan het enkelvoudig toevoegen van bouwlocaties - zoals wij dat in de VINEX-wijken zien gebeuren. In dat licht bezien, is het opvallend dat het discours over Almere 2.0 zich soms versmalt tot de eventuele meerkosten van de aanleg van een nieuwe openbaarvervoersverbinding. Dát er een openbaar vervoersverbinding gerealiseerd moet worden, was immers op voorhand duidelijk en is onomstreden. Materieel gaat het debat over Almere 2.0 dan ook primair over de extra kosten van een spoorvariant door het IJmeer, ten opzicht van de kosten van een extra spoor naast de Hollandse Brug. Hoe weeg je dat? Dat is de kernkwestie, die met de door het kabinet geformuleerde opdracht nog pregnanter wordt.

Vandaag staat de vraag centraal, hoe wij grote plannen en in het bijzonder gebiedsontwikkelingen (kunnen) wegen. Het mag duidelijk zijn dat hier sprake is van een spanning tussen de strikt economische analyse van plannen, de vraag hoe andere waarden moeten worden beoordeeld, en wat een verantwoorde wijze van politieke besluitvorming is.

Het mag duidelijk zijn dat ik niet gelukkig ben met het gegeven dat de scope van de beoordeling van de plannen voor de groei van Almere zich versmalt tot de allesoverheersende vraag, of de MKBA van de IJmeerverbinding substantieel zal verbeteren. Het geeft - ik zeg het eerlijk - een bijna beklemmend gevoel. Soms lijkt het of de plannen meer en meer in bezit worden genomen door de rekenmeesters, door de technocraten, en door de uitkomsten van hun werk. De Zweedse politicus Olof Palme heeft het ooit treffend verwoord²:

“Politiek - dat is een kwestie van willen, van iets willen. Politiek is veranderingen willen, omdat veranderingen verbeteringen beloven, de fantasie en de daadkracht voegen, en dromen en visioenen stimuleren.”

Maar waar Palme doelde op dromen en visioenen, zien wij nu dat de kille uitkomst van een MKBA het politieke debat domineert. Hoogleraar Tony Judt heeft dit in zijn boek ‘Het land is moe’ als volgt samengevat³:

“Wanneer we ons de afgelopen dertig jaar afvroegen of we een beleid, voorstel of initiatief ondersteunden, beperkten we ons tot een kosten-batenanalyse, waarmee we terugvielen op economie in de smalste zin van het woord. Die benadering kwam niet voort uit een menselijk instinct, maar die hebben we onszelf aangeleerd.”

² Olof Palme, Politiek is een kwestie van willen, 1970
³ Tony Judt, Het land is moe, 2010

Ik deel de scherpste van zijn observatie niet, maar kan mij er wel in verplaatsten. Want ook ik word geconfronteerd met een versmalling van een vraagstuk dat meer kanten heeft dan enkel en alleen het moneteriseren van welvaartsbaten. Het mooie van ruimtelijke ordening is nu juist dat het over meer, veel meer, gaat. Voor mij was het reden om, tijdens het Randstad Urgent congres op 16 november 2009, opnieuw aan te geven dat een verbetering van de MKBA - in dit geval voor de realisatie van de IJmeerlijn - moet starten bij de MKBA zelf⁴:

“Op papier is een MKBA een disciplinerend instrument dat ons helpt een afgewogen besluit te kunnen nemen, maar de ervaring leert ons dat een MKBA zich vaak versmalt tot het ‘prijskaartje’, en dat de cijfers vervolgens een absolute status hebben - dus vaak doorslaggevend zijn. Kwalitatieve en maatschappelijke overwegingen blijven in de besluitvorming veelal buiten beeld. Desondanks is er nooit eerder gekomen tot een brede, zakelijke discussie over de opzet en status van dergelijke analyses. Ik pleit dan ook voor een gezamenlijk georganiseerd congres, waar een dergelijke discussie gevoerd kan worden (...) Het zou mooi zijn als de werelden van de wetenschap, bestuur en politiek samen komen; als professionals op verschillende terreinen zich buigen over de vraag waarom sommige projecten positief of negatief scoren, en of de beoogde maatschappelijke en bestuurlijke doelstellingen met een MKBA volledig tot hun recht komen. We zetten geen vraagtekens bij het ‘fenomeen MKBA’. Wat wél ter discussie staat, is de vraag of we de juiste meetlat gebruiken.”

Dat brengt ons nu - ruim één jaar na mijn oproep - bij elkaar, op een congres dat het resultaat is van een intensieve samenwerking tussen de gemeente Almere en het ministerie van Infrastructuur en Milieu. Honderden professionals die acteren op het snijvlak van ontwikkeling en toepassing van MKBA's enerzijds en bestuurlijke processen anderzijds, zijn vandaag bijeen. Enigszins gechargeerd kunnen wij stellen dat het hier gaat om de deskundigen die de MKBA opstellen versus de ervaringsdeskundigen, bestuurders die ‘slachtoffer’ zijn (geworden) van de MKBA. Maar liever ga ik uit van dat wat ons bindt: een gedeelde behoefte aan een inhoudelijk debat over de rol en de methodiek van de MKBA's, in relatie tot ontwikkelingsgebieden binnen de ruimtelijke ordening.

Wie is die Adri Duivesteijn nou eigenlijk?

Laat ik eerst iets ophelderen. Als bestuurder heb ik - vanuit verschillende perspectieven - veelvuldig met MKBA's te maken gehad, en heb ik mij altijd expliciet in het discours gemengd. Ik kan mij dan ook goed voorstellen dat u zich afvraagt: wie is die Adri Duivesteijn nu eigenlijk? En belangrijker: is hij consequent geweest en gebleven, waar het gaat om zijn opvattingen over de MKBA? Persoonlijk denk ik van wel, en ik licht dat graag aan u toe. Laat ik daarom beginnen met een korte terugblik op mijn verschillende rollen.

A1: Als wethouder in Den Haag (1986)

De eerste keer dat ik werd geconfronteerd met waarden die zich niet in geld laten uitdrukken, maar die niettemin een grote bijdrage aan de ontwikkeling van de stad leveren, was als wethouder in Den Haag. In 1986 gaf ik de aanzet tot een groot, volgens sommigen kostbaar en daarom ook omstreden project: de bouw van een nieuw stadhuis in het hart van Den Haag, naar een ontwerp van Richard Meier. In die tijd bestonden er geen MKBA's zoals wij die nu kennen. Projecten werden voornamelijk beoordeeld op directe kosten; maatschappelijke baten, indirecte, effecten bleven in de berekeningen buiten beeld.

Juist omdat het Haagse Stadhuis als 'geldverslindend' project werd beschouwd - het is mij nooit gelukt uit te leggen dat het project voor de gemeente 'budgettair neutraal' is gerealiseerd - en er nauwelijks oog was voor het hefboomeffect dat een dergelijke strategische interventie zou hebben, besloot ik de 'filosofie ten aanzien van de onverkoopbare voordelen' op papier te zetten⁵:

"Ook in Den Haag spitste de discussie zich toe op de financiële aspecten. Natuurlijk waren die van groot belang. Voor het beschikbare budget was het mogelijk een stadhuis te bouwen, maar we opereerden op de rand van het mogelijke. En op het vliegveld van New York, wachtend op het vertraagde vliegtuig naar Chicago, bekwam me voor het eerst de vrees dat met een eenzijdig financiële discussie allerlei niet in geld uit te drukken voordelen uit het zicht konden verdwijnen. Daarom begon ik aan een lijstje met de voordelen van het plan die niet in de stadhuisberekeningen konden worden opgenomen maar toch geld zouden opleveren, direct of indirect, op korte of langere termijn. Ze vallen buiten een financiële discussie omdat ze gratis zijn, bij de prijs inbegrepen. Ik schreef velletje na velletje vol met mijn nieuwe 'filosofie ten aanzien van de onverkoopbare voordelen': de overheid als opdrachtgever met een voorbeeldfunctie – binnenstad en de kwaliteit genereren investeringen, culturele ontwikkeling – promotie, geheel gratis; trekt sowieso bezoekers, zie vele architectuurreizen, maar meer nog kan bij voldoende allure herkenningspunt ontstaan zoals Opera voor Sydney, zoals Martinitorren voor Groningen, zoals Paleis op de Dam in Amsterdam, zoals Euromast in Rotterdam (...). Waar schort het aan in de Haagse binnenstad:

- Sterk functioneel verval; bijvoorbeeld oude centrum; geen nieuwe functies, net als vroeger de lege paleizen.
- Stad heeft geen brandpunt waar alles samenkomt, zoals Kurhaus in Scheveningen, zoals Hoog Catharijne in Utrecht. De plek waar het einde en het begin is en waar je altijd geweest moet zijn."

Nu het Stadhuis een vanzelfsprekend, gezichtsbepalend onderdeel van Den Haag is, kunnen wij stellen dat veel 'onverkoopbare voordelen' zich inmiddels inderdaad hebben uitbetaald. Het is nooit gemonetariseerd, maar ik ben er van overtuigd dat het Stadhuis Den Haag veel welvaartswinst heeft opgeleverd, en nog dagelijks oplevert. In een hernieuwde discussie over wel of geen Stadhuis,

⁵

Het Haagse Stadhuis, Bouwen in een slangenkuil, Adri Duivesteijn i.s.m. Fred Feddes, 1994

zouden alle argumenten van de toenmalige pessimisten moeiteloos worden ontkracht. Waarbij ik eerlijkheidshalve moet toegeven dat de pessimisten ons wel scherp hebben gehouden, en wij daarom wellicht minder risico hebben genomen dan anders het geval zou zijn geweest. Tegenkracht kan ook positief zijn.

A2: Als voorzitter van de Tijdelijke Commissie Infrastructuur (2004)

De Tijdelijke Commissie Infrastructuur van de Tweede Kamer is ingesteld nadat zich een reeks van overschrijdingen had voorgedaan bij met name de Betuweroute en de HSL, en het parlementaire onderzoek richtte zich in eerste instantie op deze twee complexe besluitvormingsprocessen. Later zou daar de Zuiderzeelijn aan worden toegevoegd. Er was in al deze projecten sprake van een 'rapportenoorlog' van voor- en tegenstanders. Al deze contrasterende rapporten en onderzoeken maakten het voor het parlement vrijwel onmogelijk om te komen tot een oordeel op basis van - min of meer - geobjectiveerde gegevens. De roep om een toetsingskader was bij alle politieke partijen dan ook indringend aanwezig.

De TCI heeft terecht geleid tot het gebruik van een toetsingskader, wat het de politiek mogelijk maakte om op een meer zakelijke wijze te komen tot een evenwichtiger politiek oordeel. Het objectiveren van informatie stond daarin centraal.

Het mag duidelijk zijn dat ik mij als voorzitter van de TCI - juist omdat het ontbreken van eenduidige, geobjectiveerde informatie politieke besluitvorming vertroebelt, bemoeilijkt, zo niet onmogelijk maakt - heb vereenzelvigd met het feit dat er sprake moet zijn van min of meer gestandaardiseerde beslisinformatie. Besluiten mogen niet slechts tentatief zijn, of primair gestoeld op politieke intuïtie. Het voeren van een discussie over 'nut en noodzaak' vormt een essentieel onderdeel van het politiek besluitvormingsproces. Onderleggers als een MKBA zijn onontbeerlijk voor evenwichtige besluitvorming. Er is ten principale dus niets tegen het moneteriseren van maatschappelijke baten.

De TCI heeft ook aangegeven, en dat is in mijn ogen een minstens zo belangrijke aanbeveling, dat het mogelijk moet worden om verschillende grote projecten met elkaar te vergelijken. Het gaat dus niet alleen om een beoordeling of analyse van een afzonderlijk project. Om prioriteiten te kunnen stellen, moeten projecten ook in verhouding tot elkaar (kunnen) worden beschouwd. De MKBA moet daar aan bijdragen. Het is dus meer dan een enkelvoudige analyse; het is tevens een weeginstrument.

Maar de TCI - en ik kom daar later nog op terug - heeft ook gewaarschuwd voor het feit dat bij grote projecten niet alles kan worden gevangen in zakelijke, geobjectiveerde onderleggers. Om Palme nogmaals aan te halen: "Politiek - dat is een kwestie van willen, van iets willen." Met andere woorden: politiek is niet de uitkomst van een technocratische rekenmachine, het beoogt meer te zijn. U zult dat met mij eens zijn.

A3: Als wethouder in Almere (2006)

Dan de derde rol. Sinds 2006 ben ik wethouder Duurzame Ruimtelijke Ontwikkeling in Almere. De voornaamste reden om naar Almere te gaan, lag in het feit dat de stad aan de vooravond van een omvangrijke ontwikkeling staat: een verdubbeling van de stad, in oppervlakte en inwoneraantal, zowel in kwantitatief als in kwalitatief opzicht. Het is evident dat dergelijke ontwikkelingen leiden tot complexe besluitvormingsprocessen, zoals de TCI die beschreef. Ik was mijzelf daar als geen ander van bewust. Het discours over de MKBA in relatie tot mijn eigen plannen, verbaast mij dan ook geenszins.

Maar ervaring maakt mensen rijker. Zo ook bij mij. Wat ik in Almere meer en meer ben gaan beseffen, is dat de geobjectiveerde onderleggers die ik als voorzitter van de TCI heb bepleit, niet als vanzelfsprekend de volledige omvang van een groot project omvatten. Sterker nog: het is tot aan de dag van vandaag niet goed mogelijk om de betekenis en effecten van een gebiedsontwikkeling te objectiveren. Juist omdat een dergelijk beoordelingskader onvoldoende tot ontwikkeling is gekomen, zien wij dat de MKBA in de dagelijkse praktijk een bijna absolute status heeft verworven. En dat is op z'n minst vreemd, omdat een MKBA zich slechts op een deel van een gebiedsgewijze ontwikkeling focust. Ik ben mij daar over gaan verwonderen.

Ik neem u graag mee langs die persoonlijke ervaringen, en die toenemende verwondering. Het zijn drie praktijkprojecten, die er toe hebben geleid dat ik kanttekeningen plaats bij de betekenis die aan de MKBA wordt toegekend. Sterker: op basis van mijn ervaringen, durf ik te stellen dat de MKBA met een regelmaat een ander doel dient dan een zuiver objectieve afweging van kosten en baten⁶, in ieder geval een immens werkgelegenheidsproject voor economen vormt⁷, en - waar het gaat om de beoordeling van grootschalige verstedelijkingsprocessen - niet altijd toereikend is⁸.

Praktijkcasus 1: A6/A9/A1/A10 - De MKBA als machtsmiddel om tegen te zijn

Vanaf 2004 is onderzocht hoe het tracé A6/A9/A1/A10 kan worden uitgebreid - een ontwikkeling die vergelijkbaar is met de realisatie van de randweg rond Eindhoven. Inmiddels is zicht op een spoedige ondertekening van het Tracébesluit, maar aanvankelijk was sprake van een fel bestuurlijk debat, dat zich richtte op een tweetal varianten: een tunnel die de A9 en de A6 met elkaar zou verbinden ('verbindingsalternatief'), en een upgrade van het traject van de A9 tot de A1 ('stroomlijnvariant'). Voor beide varianten was een planstudie uitgevoerd, het CPB heeft daarvoor een MKBA opgesteld. Zowel het verbindingsalternatief als de stroomlijnvariant scoorden slecht, beiden met een duidelijke oorzaak: hoge inpassingkosten.

Het was duidelijk dat binnen het ministerie van Financiën weerstand bestond tegen - de inpassingkosten van - de stroomlijnvariant. Toen de toenmalige bewindspersonen Karla Peijs (minister van Verkeer en Waterstaat) en Sybilla Dekker (minister van VROM) de Noodvleugelbrief ter besluitvorming aan het kabinet voorlegden, toverde Gerrit Zalm (minister van Financiën), zonder

⁶ Praktijkcasus 1
⁷ Praktijkcasus 2
⁸ Praktijkcasus 3

planstudie, een geheel nieuwe 'locatiespecifieke' variant uit zijn hoge hoed. De inhoudelijke grondslag van deze variant was vrijwel één op één ontleend aan de onderliggende MKBA. Kern van de variant was dat het gehele tracé in delen zou worden geknipt, en dat alleen de knelpunten waarbij sprake zou zijn van rendabele maatschappelijke baten zouden worden opgelost. Zalm versmalde deze infrastructurele ingreep dus tot het enkelvoudige vraagstuk van 'auto's in de file'. Maar de uitbreiding betekende meer. Voor Almere creëert de A6 bijvoorbeeld kansen voor verstedelijking in het hart van de stad; het stadshart kan worden opgewaardeerd tot een bipolair centrumgebied met een regionale functie. De variant die Zalm presenteerde was dan ook een volstrekte ontkenning van de bredere betekenis van de aanpak van de A6/A9/A1/A10. Materieel gaat het bij deze ruimtelijke interventie om de herpositionering van Almere, Amsterdam-Bijlmermeer, Amstelveen en Schiphol. Het gaat om een aantal fantastische verdichtingslocaties in een hoogstedelijk centrumgebied. Het leidt tot een verbetering van de stedelijke leefbaarheid, wat vervolgens zorgt voor een economische impuls van ongekende omvang. Met andere woorden: in dit geval werd de MKBA een instrument voor een bewindspersoon om zijn 'tegen' handen en voeten te geven. In zo'n debat worden dan al snel termen gebezigd als 'een negatieve MKBA', 'welvaartsverlies' en 'verantwoordelijkheid' - vaak ook in die combinatie.

Uiteindelijk kwam van uitstel geen afstel. Na een aantal rituele dansen werd, na het aantreden van het kabinet Balkenende IV, besloten tot de verdere ontwikkeling van de stroomlijnvariant. Wij hadden al lang gestart kunnen zijn met de uitvoering. Het welvaartsverlies dat vertraging met zich meebrengt zal wel nooit gemeten worden, maar neem van mij aan dat dit omvangrijk is. Maar omdat de schade in zekere zin anoniem is, is het geen onderwerp van politiek debat (geworden).

Samenvattend was dit een moment waarop ik mij realiseerde dat het bestuurlijk fout is om het afwegingskader van een project te versmallen tot slechts enkele effecten, in plaats van het geheel aan door een interventie gegenereerde effecten in beeld te brengen. Het lijkt ergens op die vroegere schooltijd, waarin je op je rapport één onvoldoende mag hebben. Met een MKBA loop je het risico dat het totale rapport slechts uit één cijfer bestaat. Dat was nu juist niet de bedoeling van de TCI; de commissie heeft nooit beoogd dat een project wordt afgerekend op één enkel aspect, hoe belangrijk en kostbaar dat aspect ook is. Het ging de TCI wel degelijk om een integrale beoordeling van een gebiedsontwikkeling. Het is ook niet voor niets dat de noodzaak van een Structuurvisie als kader voor infrastructuurprojecten centraal staat in de aanbevelingen van de TCI. Projecten moeten zich juist vanuit die integraliteit bewijzen.

Praktijkcasus 2: OV SAAL - Hoe lang moet het spoor zijn voor een geloofwaardige MKBA: moneteriseren of kruidenieren?

Dat de spoorcapaciteit van het tracé OV SAAL - dat loopt van Schiphol, via Amsterdam en Almere naar Lelystad - moet worden uitgebreid is al geruime tijd duidelijk. In 2007 is er daadwerkelijk tot die uitbreiding besloten. Wie met de trein vanuit Almere reist, ziet ook de urgentie. De treinen zitten overvol, en met het oog op de opening van de Hanzelijn in 2013 is een zeer speedige uitbreiding van

de spoorcapaciteit in Almere onbetwist. Maar die urgentie maakt het niet vanzelfsprekend dat er snel een oplossing komt. Er zijn immers verschillende oplossingen mogelijk; zo ontstaat er enkel voor het korte termijn maatregelenpakket al een reeks van alternatieven en varianten voor het tracé in Almere. Het spoor kan bijvoorbeeld geheel of partieel worden verdubbeld, of er komen inhaal- of keerspooren.

Ook voor de maatregelen op de korte termijn moet een MKBA worden gemaakt. Binnen het kader van deze MKBA zien wij dat er voor een betrekkelijk overzichtelijk spoor vijf varianten worden ontwikkeld, die elk weer in kleinere tracés worden opgedeeld. Binnen de MKBA worden niet alleen de alternatieven gemonetariseerd, maar ook alle afzonderlijke onderdelen. Ik geloof zelfs dat er voor de hele SAAL-corridor sprake was van een positief resultaat, maar dat die positieve waardering werd weggedrukt door een negatief saldo op onderdelen van het tracé. Hoe het ook zij, het heeft iets ridicuuls; de totale Flevolijn is slechts 23 kilometer lang, en het deel tussen Almere Muziekwijk en Almere Oostvaarders beslaat nog geen tien kilometer. Toch is dat deel in drieën geknipt, om vervolgens per deel een kosten-batenanalyse uit te voeren. Het gaat over één lijn en een tijdsperiode tot uiterlijk 2020, waarna opnieuw ingrijpende nieuwe maatregelen noodzakelijk zijn. Met verbazing heb ik kennis genomen van deze werkwijze. Persoonlijk zou ik hebben volstaan met een toets of de investeringen betekenis hebben voor de midden- en de langere termijn, maar nee, er werd gekozen voor een gedetailleerde MKBA. Dat is geen monetariseren; dat is kruidenieren.

Wat is dan de invloed van een dergelijke MKBA? Ik weet het niet. Ik weet wel dat minister Camiel Eurlings (Verkeer en Waterstaat) uiteindelijk het budget de doorslag liet geven. Zo kwam er een partiële verdubbeling van het spoor, dat vervolgens weer werd teruggedraaid toen bleek dat het budget fors werd overschreden omdat de geluidsmaatregelen op de Hanzelijn abusievelijk niet waren meegenomen. De reizigers staan nog steeds opeengepakt in de trein, en er is nog altijd geen zekerheid hoe snel een korte termijn oplossing er kan zijn.

Praktijkcasus 3: Schaalsprong Almere - Hoe weeg je (integrale) gebiedsontwikkeling?

Hoewel de immense terugval van de huidige woningproductie anders doet vermoeden, is het wel degelijk zo dat de bevolkingsontwikkeling in Nederland vraagt om een omvangrijke woningbouwproductie. Dat betekent dat er ook in de komende dertig jaar een groot aantal nieuwe woningen noodzakelijk is. Een aanzienlijk deel van die groei zal in de noordelijke Randstad moeten worden geacommodeerd. In de RAAM-brief wordt geprognosticeerd dat het gaat om zo'n 220.000 woningen tot 2030: 50.000 in Amsterdam, 45.000 in Almere plus 15.000 ten behoeve van de NV Utrecht, en op kleinere schaal op diverse locaties. Deze prognoses worden op korte termijn geëvalueerd.⁹ Mijn verwachting is dat er geen grote wijzigingen zullen optreden. Wel kan ik mij voorstellen dat in de termijnen verschuivingen zullen optreden. Onze plannen zijn daar ook op toegerust. Wij kunnen bouwen, maar wij moeten dat niet. Dat heet ontwikkelingsplanologie, gecombineerd met organische stedenbouw. De vraag staat centraal, niet het aanbod.

⁹ Motie 31089, nummer 80, 25 januari 2011

De keuze voor Almere als groeilocatie is niet nieuw. Al in de Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening (2002) en de Nota Ruimte (2004) is - in het licht van de gewenste verstedelijking in de Metropoolregio Amsterdam enerzijds, en het behoud van kwetsbare natuurgebieden als Waterland, de scheggen van Amsterdam, het Groene Hart en de Utrechtse Heuvelrug anderzijds - gekozen voor een uitbreiding van deze polderstad. Een keuze die is gemaakt op basis van een kengetallenanalyse, waaruit overigens ook naar voren kwam dat de groei van Almere veel voordelen biedt, maar één belangrijk nadeel heeft, namelijk de aanleg van infrastructuur die enkel en alleen door de afstand duurder uitkomt. Wij moeten dan ook niet verwonderd zijn dat dit, in de plannen zoals wij die hebben gepresenteerd, wordt bevestigd. Een kleine opfrisser: bouwen in het Groene Hart is goedkoper, maar dan moet je dat Groene Hart ook willen prijsgeven. Gelukkig heeft het parlement daar niet voor gekozen; zo iets noemen we 'aanvaard beleid'.

De groei van Almere staat niet op zichzelf, maar moet worden gecombineerd met een verbetering van de bereikbaarheid en een kwaliteitsverbetering van het IJmeer en Markermeer. In de RAAM-brief is de verdubbeling van Almere expliciet benoemd tot scharnierproject; het is het brandpunt van de stedelijke, ecologische en infrastructurele schaa sprong.

In het antwoord op de vraag van het Rijk - kan Almere plaats bieden aan 60.000 nieuwe woningen en 100.000 extra arbeidsplaatsen? - hebben het Rijk, de Metropoolregio Amsterdam en de gemeente Almere de Concept Structuurvisie Almere 2.0 opgesteld. Kern van die Structuurvisie is het vergroten van de diversiteit. We voegen nieuwe, sterk onderscheidende stadsdelen toe, geschakeerd langs een nieuwe ontwikkelingsas. Aan de westzijde van de stad komt Almere IJland als unieke waterstad in het Markermeer en IJmeer, als een verbindende schakel tussen de onderdelen van de Metropoolregio Amsterdam. Vervolgens Almere Pampus, direct aan het water, waar hoogstedelijke woon- en werkmilieus zullen ontstaan. Almere Weerwater wordt het fysieke en mentale hart van de stad. Aan de oostzijde komt Almere Oosterwold, een stadsdeel dat zich organisch zal ontwikkelen. De Structuurvisie is, zoals gezegd, geen blauwdruk. Wij leveren geen eindbeelden, maar een faciliterend kader, waarbinnen de stad op basis van een concrete vraag op organische wijze kan groeien. De plannen kunnen gefaseerd worden gerealiseerd. Het is ook een plan dat uiteen valt in drie werkgebieden. Elk gebied is afzonderlijk te ontwikkelen, maar ontwikkelingen zijn altijd verbonden met beslissingen over de voor die locatie noodzakelijk infrastructuur.

Hoe weeg je integrale gebiedsontwikkeling?

Juist omdat het een integrale opgave betreft, hebben wij plannenmakers getracht te komen tot een zo breed mogelijke beoordeling van onze plannen. In een effectenmatrix hebben deskundigen drie varianten - Waterstad, Stad van water en groen en Polderstad - op negen waarden getoetst, en zo tegen elkaar afgezet. Deze waarden hebben onder andere betrekking op de ontwikkeling tot een complete stad, op differentiatie in woon- en leefomgeving, op diversiteit van de economie, op alzijdige bereikbaarheid, op versterking van de natuur en het landschap, op het voorzieningenniveau en op de

sociale dynamiek. De varianten zijn uiteraard ook beoordeeld op beheersbaarheid van procedurele en financiële risico's.

Het interessante van het proces is dat wij de varianten - met een dergelijke integrale effectenmatrix - in volle breedte hebben bestudeerd. Uit onze analyse bleek 'Waterstad' overtuigend het meest positief te scoren. Er is dan ook voor gekozen deze variant nader te optimaliseren. Uiteindelijk zijn wij gekomen tot de ontwikkelingsvisie 'Waterstad Plus', waarbij het accent op de westzijde van de stad ligt, op Almere Pampus, Almere IJland en het omringende water.

Waar in ons planproces sprake was van verbreding, gaan wij nu naar versmalling. Van een integrale effectenmatrix stappen wij over op de meetlat van een MKBA, en dat op dat moment gebeurt er iets vreemds. Het lijkt of de hele wereld wegvalt; het gaat niet langer om differentiatie, om duurzaamheid, om voorzieningen, om natuur, landschap of sociale cohesie - nee, het gaat enkel nog om waarden die te monetariseren zijn. Ja, in ons geval is er een serieuze poging ondernomen om de MKBA te verbreden - bijvoorbeeld door agglomeratievoordelen toe te voegen - maar in essentie is sprake van een traditionele MKBA, langs de lijn van de OEI-leidraad, en staan de effecten van de aanleg van een spoorlijn centraal. De samenvatting van het overzicht van "maatschappelijke kosten en baten van verstedelijkingsvarianten en openbaar vervoer projecten voor Almere", dat door het CPB en het Planbureau voor de Leefomgeving is opgesteld, maakt dit kristalhelder. Een volledige weergave van deze 'korte samenvatting'¹⁰:

"De kosten-batenanalyse (KBA) van de Rijksbesluiten Amsterdam-Almere-Markermeer (RAAM) onderzoekt de combinatie van verstedelijkingsalternatieven voor Almere en daaraan gekoppelde spoorinvesteringen. In de eerste stap vergelijkt de KBA het maatschappelijke rendement met verschillende verstedelijkingsalternatieven voor de Schaa sprong Almere: de bouw van 60 duizend woningen. Het westelijk georiënteerde verstedelijkingsalternatief Waterstad scoort welvaartseconomisch beduidend minder en kent meer financiële en juridische risico's dan de middenvariant Stad van water en groen en het oostelijk georiënteerde Polderstad. Alle onderzochte openbaarvervoerprojecten, zoals een nieuwe spoorlijn over het IJmeer of over de Stichtse brug en uitbreiding van de bestaande spoorcapaciteit over de Hollandse Brug, zijn onrendabel. Er treden positieve synergie-effecten op tussen de verstedelijkingsvarianten en specifieke ov-problemen, maar in verhouding tot de investeringskosten zijn deze niet groot."

Deze samenvatting illustreert de focus van de MKBA. De kern laat zich eenvoudig vatten: het scoort welvaartseconomisch beduidend minder, alle varianten scoren onrendabel. Om Judt nogmaals aan te halen: door ons te beperken tot kosten-batenanalyses, vallen we terug op economie in de smalste zin van het woord. Hoe belangrijk MKBA's ook lijken te zijn, ze kunnen nooit los worden gezien van een meer integrale beoordeling. Het gaat immers om een omvangrijke gebiedsontwikkeling op het

¹⁰ Maatschappelijke kosten en baten van verstedelijkingsvarianten en openbaarvervoerprojecten voor Almere, Centraal Planbureau, Planbureau voor de Leefomgeving, november 2009

allerhoogste schaalniveau. Een vergelijking met onze effectenmatrix laat duidelijk zien dat slechts een beperkt aantal elementen onder een vergrootglas worden gelegd, maar desondanks een allesbepalende betekenis krijgen.

Dat is allemaal tot daar aan toe, als de onderliggende parameters maar substantieel zijn. Wat zijn nu die parameters? Eén daarvan is het aantal reizigers. Dat zijn er vandaag zo'n 42.000 per dag, maar dit aantal zal stijgen tot 130.000 in 2030. Op basis van deze cijfers en een beetje gezond verstand, zou je moeten concluderen dat een nieuwe spoorlijn onvermijdelijk is. Ik geloof ook dat het voor iedereen evident is, dat er naast de Flevolijn een nieuw spoor moet komen dat Almere en Amsterdam met elkaar verbindt. Materieel betekent dat, dat wordt erkend dat een miljardeninvestering - we hebben het over circa €4,5 miljard - onafwendbaar is. Een tweede parameter is de factor reistijd, die is bijna bepalend voor de uitkomst. Het CPB en het Planbureau voor de Leefomgeving noemen de beperkte verbetering van de reistijd dan ook "de belangrijkste verklaring voor het feit dat alle onderzochte openbaar vervoer projecten onrendabel zijn".

Maar is reistijd de essentie van ons plan? Was het onze doelstelling de reistijd, die nu al kort is, nog verder te verkorten? Is de huidige reistijd om van woning naar werk te komen, ongeveer 24 minuten, onaanvaardbaar lang? En is een reistijd van 20, 19, 18 of 17 minuten zo'n revolutionaire verandering dat daarmee gedragspatronen worden beïnvloed? Gaan meer of minder mensen meer of minder werken? Zullen meer bedrijven zich in Almere vestigen, als wij 3, 4 of 7 minuten op onze reistijd weten te besparen? De vraag stellen is hem beantwoorden: nee, natuurlijk niet. Zeker, ik erken dat de reiziger baat heeft bij iedere gewonnen minuut. Maar of dat ook opgaat voor de stad, mag worden betwijfeld. Zo blijkt uit onderzoek dat Lyon - met de komst van de HSL - niet per se beter bereikbaar is geworden voor inwoners van Parijs, maar Parijs wel voor inwoners van Lyon. Wat is de echte betekenis van reistijd?, vraag je je af. Toch heeft reistijd een enorme impact op de uitkomst van de MKBA.

Anders gezegd: het is wrang dat een beperkte reistijdwinst ertoe leidt dat onze plannen onrendabel zijn - en daar ook op worden afgerekend -, juist omdat reistijd niet de essentie van onze plannen raakt. Het gaat niet alleen om de vraag of je één of twee minuten eerder in Amsterdam bent. Het gaat (bijvoorbeeld) om multimodaliteit, het gaat erom Almere tot in de haarvaten met de Metropoolregio te verbinden, het gaat erom dat Almere niet eenzijdig ontsloten is. De ring van Amsterdam heeft meer dan dertig op- en afritten. Vraag een willekeurige Amsterdammer - of liever nog: een willekeurige Nederlander - welke ontsluitingen je zou kunnen afsluiten, en iedereen zal je voor gek verklaren. Waar het gaat om Almere is, vreemd genoeg, het omgekeerde het geval. De stad is slechts via de Hollandse Brug bereikbaar, uiterst kwetsbaar, maar een extra ontsluiting is allerminst vanzelfsprekend. Sterker: daar worden minuten gemonetariseerd.

In essentie komt het erop neer dat wij kiezen voor een gezonde stad. Een gezonde stad is een stad die alzijdig is ontsloten. De huidige MKBA is een ontoereikend middel om de waarde van een

volledige stad in de brede betekenis van het woord te kunnen wegen. De parameters van de MKBA, zoals bijvoorbeeld een 'beperkte reistijdwinst', mogen niet bepalend zijn voor een eindoordeel van onze plannen. Het gaat niet om tijdwinst, maar om bereikbaarheid, het gaat niet om heel veel sneller maar om vaker, beter en comfortabeler reizen. Het gaat om een bereikbare stad. Reistijd is een overgewaardeerde parameter die onze plannen ridiculiseert.

Twee werelden, twee talen

'Alles van waarde is weerloos', dichtte Lucebert in 1974. In het verlengde van deze vaak geciteerde dichtregel zou ik willen stellen dat 'niet alles van waarde in geld valt uit te drukken'. Hoewel het handelen van bestuurders doorgaans door idealen wordt gedreven, blijken indirecte, immateriële, zachte, niet te monetariseren waarden in onze beoordelingsmethode niet of nauwelijks tot hun recht te komen. In evaluaties van de MKBA's wordt dit ook onderschreven¹¹:

“De voornaamste inhoudelijke worsteling bij het opstellen van MKBA's betrof de monetaire waardering van immateriële baten, vooral in de sfeer van ruimtelijke kwaliteit. Het blijkt dat de methodiek nog niet voldoende ontwikkeld is om planonderdelen rond ruimtelijke kwaliteit te kunnen monetariseren.”

Uit diezelfde evaluatie blijkt echter wel dat “voordat definitief kon worden vastgesteld of een project in aanmerking komt voor een bijdrage vanuit het Nota Ruimte Budget, elk project een aantal fasen moet doorlopen. Een verkenningsfase waarin een MKBA werd opgesteld (...)”¹² Er ontstaat daarmee een spanning, waar iedereen die werkt aan gebiedsontwikkelingen mee te maken heeft. Zij moeten ruimte bieden voor het opstellen van een MKBA, terwijl ze weten dat diezelfde MKBA slechts een zeer beperkt deel van hun project monetariseert. En de waarden die worden gemonetariseerd, sluiten misschien niet eens aan op de achterliggende redenen, of op de essentie van het project. Hier wreekt het zich dat wij te maken hebben met een systematiek, waarin geen sprake is van een breder afwegingskader. Door het ontbreken van een dergelijk kader krijgt de MKBA een te absolute betekenis.

Het is ook niet voor niets dat in de inleiding van de OEI-leidraad wordt beschreven dat er een discrepantie bestaat tussen de werelden van de welvaartseconomen en die van de ruimtelijke ontwikkelaars. Sterker: deze werelden conflicteren met elkaar. Enerzijds is er de meetlat van economen, anderzijds is er de visie van bestuurders¹³:

““Economie en ruimtelijke ordening zijn in enkele opzichten aparte denkwerelden. In economie staan directe effecten van projecten voorop, terwijl in ruimtelijke ordening indirecte en externe effecten van projecten centraal staan. Vanuit economie gezien dient een project vooral het doel waarvoor het in het leven is geroepen. Vanuit

¹¹ B&A, 2010

¹² Evaluatie MKBA's Nota Ruimte, B&A, 2010

¹³ Inleiding OEI-leidraad, Ecorys, 2009

ruimtelijke ordening gezien is dat slechts een sectoraal doel om bredere doelen te bereiken, bijvoorbeeld economische groei en werkgelegenheid (...) Economen en planologen staan verschillend ten opzichte van overheidsingrijpen. Voor economen geldt dat overheidsingrijpen alleen gerechtvaardigd is wanneer het saldo van de externe effecten de prijs van het overheidsingrijpen overtreft (...) Planologen zijn vooral gespitst op de voordelen die overheidsingrijpen met zich meebrengt. Zij hebben daardoor soms minder oog voor de prijs die de maatschappij voor het overheidsingrijpen betaalt.”

Alles overwegende...

Sinds mijn oproep ‘verbeter de MKBA, begin bij de MKBA’ tijdens het Randstad Urgent congres, heb ik - met name langs de lijn van mijn praktijkervaringen - ontdekt dat de werkelijke opgave niet primair schuilt in een verdere perfectionering van de MKBA. De methodiek van de MKBA is een uitstekend en minutieus doorontwikkeld instrument, behulpzaam om theoretisch greep te krijgen op het moneteriseren van mogelijke welvaartswinst, dan wel welvaartsverlies. De MKBA geeft een helder beeld van wat goed of slecht is; +1 is goed, -1 is slecht. Daarmee biedt het houvast aan diegenen die graag ‘harde cijfers’ willen hebben, om op grond daarvan te kunnen beslissen.

Echter, de vraag is of de beslissingen die daaruit volgen wel verstandige beslissingen zijn. Duidelijk is dat de MKBA aantoonbaar leidt tot een versmalling van de veelheid aan afwegingen; afwegingen die stuk voor stuk wel degelijk een rol zouden moeten spelen in een gebiedsontwikkeling. De MKBA is - zeg ik zonder enig voorbehoud - een incompleet en daardoor gemankeerd instrument voor een integrale afweging bij gebiedsontwikkelingen. De titel van dit symposium luidt weliswaar ‘MKBA tussen methodiek en politiek’, maar in de kern gaat het om de discrepantie tussen sectoraal en integraal, tussen harde en zachte waarden, tussen wat je kunt moneteriseren en wat niet in geld uit te drukken valt.

In december van 2009 diende Tweede Kamerlid Esmé Wiegman een motie in, om de MKBA systematiek te herijken en de focus te verruimen. Ik kan mij vinden in haar tweede oproep. Voor wat betreft de herijking van de systematiek: wat mij betreft zou dat opnieuw een te smalle conclusie zijn. Het gaat er niet om de methodiek verder te verfijnen, het gaat er om dat ons afwegingskader principieel wordt verbreed, en dat de MKBA daarmee een integraal onderdeel wordt van een breder wetenschappelijk afwegingskader. Als wij daar in gezamenlijkheid naar toe kunnen groeien, zou mij dat veel waard zijn. Als wij daar vandaag toe besluiten, denk ik dat wij Nederland een grote dienst bewijzen.

Verbeter de MKBA...

...eindig bij de MCAG

De vraag is dan vervolgens: hoe ziet zo'n breder afwegingskader eruit? Naar mijn mening en gezien mijn ervaring, vormt de methode van de multicriteria-analyse voor gebiedsontwikkeling (MCAG) een goed uitgangspunt:

“Multicriteria-analyse is een wetenschappelijke evaluatiemethode om tussen diverse discrete alternatieven een rationele keuze te maken. Bijvoorbeeld: met een multicriteria-analyse kunnen scores op economische, ecologische en sociale criteria bij elkaar worden opgeteld, om alternatieve trajecten voor een nieuwe weg te rangschikken. De doelen van een multicriteria-analyse zijn het ordenen van gegevens, het transparant maken van beslissingsprocessen en het ondersteunen van beslissers (...) Multicriteria-analyse wordt zowel bij de overheid als bij de private sector aangewend voor het rationaliseren van keuzes op diverse vlakken, zoals bij milieueffectrapportages. De methode lijkt op MKBA, maar bij multicriteria-analyse hoeven niet alle criteria te worden uitgedrukt in monetaire eenheden.”

In Almere hebben wij goede ervaringen opgedaan met de methodiek van de multicriteria-analyse; we hebben de analyse gebruikt bij de totstandkoming van de Concept Structuurvisie Almere 2.0. Binnen deze multicriteria-analyse werden scores toegekend aan onder andere differentiatie in woningtypologieën, economie, infrastructuur, versterking van diversiteit in water, natuur en landschap, hoogwaardige kringlopen van grondstoffen en afval, het aanbod van voorzieningen, een diverse samenleving en, niet in de laatste plaats, aan een haalbaar project met beheersbare financiële en procedurele risico's. Ik geloof dat de MCAG een solide basis voor de uitwerking van een wetenschappelijke afwegingskader voor gebiedsontwikkelingen zou kunnen zijn. Belangrijke voorwaarde is dat de MCAG zodanig wordt ontwikkeld dat deze analyse, zowel qua objectiviteit als qua transparantie, van een gelijke kwaliteit wordt als de MKBA.

Tot slot...

Het primaat van de politiek

De urgentie om te komen tot een verbreding van de beoordeling van grote projecten, in het bijzonder van gebiedsontwikkelingen, is groot. Je zou zelfs kunnen zeggen dat het - in een tijd van afnemende overheidsmiddelen - des te dringender is dat verschillende projecten niet alleen afzonderlijk worden beoordeeld, maar ook onderling worden vergeleken. In mijn perceptie is de huidige systematiek onvolledig en dus gemankeerd. Besluitvorming over grote projecten moet zorgvuldiger. Ik bedoel dat overigens niet onvriendelijk, want ik geloof stellig in het feit dat politici zich moeten verantwoorden. De vraag is echter: hebben zij daarvoor de juiste middelen?

Tegelijkertijd moet duidelijk zijn en blijven, dat politiek ook een andere dynamiek kent. Het is goed om de basis van besluitvorming te rationaliseren. Het ligt in de rede dat wij dat doen. Maar een MKBA schrijft geen wetten; die analyses zijn geen knellend keurslijf. Ik wil, als optimale uiting van consequent gedrag, de voorzitter van TCI dan ook aanhalen die tijdens de behandeling van het rapport 'Grote projecten uitvergroot; een infrastructuur voor besluitvorming' tegen de Tweede Kamer zei:

“Het toetsingskader en de beoordeling van nut en noodzaak kunnen nooit zo statisch zijn dat de politiek zichzelf uitschakelt. Zelfs als iets niet nuttig en noodzakelijk is, dan kan de politiek nog zeggen dat het gerealiseerd moet worden. De politiek heeft het recht om fouten te maken of goede dingen te doen.”

Als ik, om dat consequente gedrag nog even door te zetten, dat vertaal naar mijn huidige rol als wethouder in Almere, sluit ik af met een knipoog: wie moeten voorkomen dat wij, met de tunnelvisie van een MKBA, een brug onmogelijk maken.