



RAPPORT

Evaluatie DU Groeiopgave Almere

Evaluatie DU Groeiopgave Almere

Vincent Janssen
Philip van Veller
Gert Jan Bosland
Dennis van der Heijden

13 september 2022

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting	4	5. Governance	41
1. Inleiding	8	5.1 Governancestructuur	42
1.1 Achtergrond DU Groeiopgave Almere	9	5.1.1 Overleg Almere 2.0 en programmagroep	42
1.2 Huidige vormgeving DU	9	5.1.2 (Bestuurlijke) overleggen per gebied en thema	42
1.3 Onderzoek	9	5.1.3 Fondsbeheerder	42
2. Aanpak, methodologie en beoordelingskader	11	5.1.4 Besluitvorming	42
2.1 Onderzoeksvragen	12	5.1.5 Samenwerkingsstructuur in de praktijk	43
2.1.1 Terugblikken	12	5.2 Ervaringen en beelden	44
2.1.2 Vooruitblikken	12	5.2.1 Evaluatie procedures 2018	44
2.2 Aanpak en methodologie	12	5.2.2 Beelden	44
2.3 Beoordelingskader	13	5.3 Beantwoording onderzoeksvragen	45
3. Doelstellingen en publieke waarde	14	6. Toekomst DU Groeiopgave Almere	46
3.1 Doelen, ambities en thema's	15	6.1 Referentiegemeenten	47
3.1.1 Voorgeschiedenis	15	6.2 Vergelijking inkomsten en uitgaven	47
3.1.2 Uitvoeringsovereenkomst	16	6.2.1 Openbare orde en veiligheid	49
3.1.3 Ambities en thema's Almere 2.0	16	6.2.2 Onderwijs	50
3.1.4 LISA: naar een inzet op programmalijnen	17	6.2.3 Sport, cultuur en recreatie	51
3.2 Plannen en resultaten van 2015 tot 2021	18	6.2.4 Infrastructuur, ruimte en milieu	52
3.3 Beantwoording onderzoeksvragen	23	6.2.5 Centrummaatstaven en eigen middelen	54
4. Ontwikkeling Almere 2.0	25	6.3 Inkomsten en uitgaven huidige situatie	55
4.1 Ontwikkeling Almere	26	6.4 Inkomsten en uitgaven toekomstige situatie	56
4.1.1 Voorzieningenniveau	26	6.5 Beantwoording onderzoeksvragen	57
4.1.2 Ontwikkeling relevante indicatoren	31	Bijlage 1. Documenten	59
4.2 Ontwikkeling Fonds Verstedelijking Almere FVA	34	Bijlage 2. Geïnterviewde functionarissen	60
4.3 Besteding middelen FVA	37		
4.4 Beantwoording onderzoeksvragen	38		

Management-samenvatting

In opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) heeft Berenschot onderzoek gedaan naar de Decentralisatie Uitkering (DU) groeiopgave Almere. Het onderzoek is begeleid door een begeleidingsgroep waarin BZK, het Rijksvastgoedbedrijf (RVB) en de gemeente Almere vertegenwoordigd waren.

De gemeente Almere, de provincie Flevoland en het Rijk hebben gezamenlijk afspraken gemaakt over de verdere ontwikkeling van Almere. De afspraken liggen vast in het RijkRegioprogramma AmsterdamAlmereMarkermeer (RRAAM). De RRAAMopgave is in 2013 uitgewerkt in de Rijksstructuurvisie AmsterdamAlmereMarkermeer. Ten behoeve van de realisatie van RRAAM is tussen de partijen een uitvoeringsovereenkomst gesloten waarin ook voorzien is in aanvullende bekostiging voor Almere, de DU Groeiopgave. Naast bekostiging vanuit de DU Groeiopgave ontvangt Almere ook middelen uit grondverkoop die het Rijksvastgoedbedrijf in het gebied Oosterwold en in het gebied Pampus genereert. De doelstelling is dat binnen het programma Almere 2.0 de beschikbare middelen worden ingezet om te investeren in een evenwichtige ontwikkeling van Almere tot een hoogwaardig en aantrekkelijk woonmilieu.

Aan de hand van gezamenlijk vastgestelde onderzoeksvragen heeft Berenschot onderzocht in hoeverre de ontwikkeling van Almere 2.0 past binnen de gemaakte afspraken (terugblik) en in hoeverre de DU Groeiopgave in de toekomst nog noodzakelijk is (voorblik). Onze hoofdconclusies staan in deze managementsamenvatting.

Terugblik

Inhoudelijk

In het programma zijn de brede doelstellingen van de Uitvoeringsovereenkomst concreet vertaald naar de

programmaliijnen en projecten in de meerjarenplannen en jaarplannen. De thema's van de Uitvoeringsovereenkomst zijn niet één op één omgezet naar de programmaliijnen. We zien dat de meeste thema's op zich, zij het onder een andere titel, zijn opgepakt via Almere 2.0. Een belangrijke uitzondering hierop is het thema bereikbaarheid. Afgesproken is om het thema bereikbaarheid niet te bekostigen uit het Fonds Verstedelijking Almere (FVA) maar met andere arrangementen.

In de jaarverslagen wordt verondersteld dat het zeer aannemelijk is dat de activiteiten van Almere 2.0 tot positieve effecten voor Almere leidden. Met name op het aantrekken van onderwijs, de (spin-off van) de Floriade en de ontwikkeling van het centrum zijn er duidelijke resultaten behaald voor Almere, waarmee investeringen en innovaties werden gerealiseerd.

In de huidige langetermijnvisie en -strategie, en het bijbehorende handelingsperspectief, wordt naast de groei aandacht geclaimd voor de bestaande stad. Dit is nieuw ten opzichte van de eerdere Lange Termijn Investerings Strategie Almere 2.0 (LISA) uit 2015, waarin expliciet wordt gesteld dat het Fonds Verstedelijking Almere niet bedoeld is ter financiering van reguliere, niet-groeigerelateerde gemeentelijke activiteiten en taken. Evenmin is het bedoeld voor de (gebieds)exploitatie en beheer van bestaande of nieuwe ontwikkelingen.

Ten aanzien van het voorzieningenniveau is als ambitie geformuleerd dat Almere een evenwichtige stad moet worden met een diverse bevolking en goede voorzieningen op het gebied van cultuur, onderwijs, sport en werkgelegenheid. Deze ambities zijn vertaald in programmaliijnen en sleutelprojecten. Wat ons is opgevallen, is dat in de beleidsstukken geen basisanalyse is gemaakt van de wijze waarop het voorzieningenniveau zich zou moeten ontwikkelen, wat de startsituatie is en welke doelstelling voor Almere zou moeten gelden. Daarmee is strategische besturing op het realiseren van de doelstelling (immers, welke doelstelling?) niet goed mogelijk. Wat

we missen is een duidelijke operationalisatie van wat het voorzieningenniveau is dat past bij een stad van de beoogde omvang, wat het is dat dan nu ontbreekt in Almere en hoe dit voorzieningenniveau moet bijdragen aan de aantrekkelijkheid en leefbaarheid van Almere.

In de onderzoeksperiode verbreedt de focus voor het voorzieningenniveau. Hoger onderwijs, recreatie en toerisme en cultuur maakten vanaf het begin deel uit van de mix, later wordt daar ook sport aan toegevoegd en wordt hoger onderwijs verbreed naar onderwijs in het algemeen. Voor bereikbaarheid geldt dat afgesproken is om dit niet vanuit het FVA te bekostigen. Economie en duurzaamheid zitten wel in de programmastructuur van Almere 2.0 als aparte projecten en Almere heeft ook de ambitie om zich op dit terrein te ontwikkelen en te profileren. Duurzaamheid is als extra plus meegenomen in andere voorzieningen, zoals de programmalijn rondom Aeres Hogeschool en de Flevo Campus. Duurzaamheid is dus geen aparte programmalijn, maar zit verweven in andere onderdelen.

Uitgaand van de afbakening zoals gehanteerd in de programmadocumenten, hebben we geanalyseerd hoe het voorzieningenniveau van Almere zich ontwikkeld heeft. Daarbij valt op dat er een kleine toename van werkgelegenheid is en dat de gemeente Almere achterblijft in het aantal culturele voorzieningen, horecagelegenheden en voorzieningen op het gebied van onderwijs en gezondheidszorg in vergelijking met gemeenten van een vergelijkbare omvang. Verder is een belangrijke toevoeging aan het voorzieningenniveau de komst van Hogeschool Windesheim en een faculteit van Aeres Hogeschool. Het verbeteren van station Almere Centrum inclusief een upgrade van de omliggende omgeving levert verder ook een positieve bijdrage. Overall is de conclusie dat het voorzieningenniveau als geheel niet is meegegroeid met het tempo van de stad, maar dat er wel enkele sleutelvoorzieningen zijn toegevoegd – specifiek op het terrein van recreatie, hoger onderwijs en openbaar vervoer.

Tevens hebben we de bevolkingsomvang, woningbehoefte, woningbouw en plancapaciteit in kaart gebracht. In deze cijfers is zichtbaar dat Almere stevig gegroeid is in de afgelopen jaren. De woningvoorraad in Almere groeide tweemaal harder dan in de rest van Nederland en, aldus de minister van BZK, ligt de gerealiseerde woningbouw in lijn met de gemaakte afspraken. Het is reëel te verwachten dat de geplande opgave van 60.000 woningen gerealiseerd gaat worden. Overigens is de doelstelling verhoogd naar 75.000 woningen.

Financieel

De financiële ontwikkeling van het FVA is ook geanalyseerd. De conclusie is dat er meer en sneller geld beschikbaar is gekomen dan oorspronkelijk gepland. In totaal is er € 73,8 miljoen meer in het fonds gestort dan bij de eerste oorspronkelijke raming is voorzien. De uitgaven daarentegen zijn lager dan oorspronkelijk voorzien. In totaal is € 12,3 miljoen minder uitgegeven dan oorspronkelijk begroot.

Voor de ontvangsten uit de grondverkoop van Oosterwold is afgesproken de T+2-systematiek te hanteren. Inkomsten uit de verkoop worden in jaar T gestort in het FVA en pas na twee jaar (T+2) besteed. Door deze werkwijze lopen bestedingen van deze middelen altijd twee jaar achter op de ontvangsten.

De middelen uit het FVA worden verantwoord in de jaarrekening van de gemeente Almere. Hieruit blijkt dat deze besteed zijn aan de doelen, ambities en thema's die zijn overeengekomen in de uitvoeringsovereenkomst. De besteding van de middelen maakt integraal onderdeel uit van de wettelijke controle die de accountant van de gemeente Almere uitvoert. Uit deze controles zijn geen bevindingen naar voren gekomen ten aanzien van de rechtmatigheid van de bestedingen.

We concluderen verder dat naast de gemeente Almere ook het Rijksvastgoedbedrijf en de provincie Flevoland bijdragen hebben geleverd aan het FVA. De bijdragen van deze partijen liggen minimaal op het niveau zoals begroot is bij het tekenen van de uitvoeringsovereenkomst.

Derden dragen 36% bij aan de investeringen. De grootste bijdragen van derden zijn voor de sleutelprojecten Kenniscampus Stadshart (€ 74 miljoen.), Station en stationsomgeving (€ 20 miljoen.) en Almere Centrum (€ 14 miljoen.). De gemeentelijke bijdrage heeft volledig betrekking op Internationaal onderwijs (€ 15 miljoen.). Andere investeringen van de gemeente in bijvoorbeeld onderwijsgebouwen en openbare ruimte en ook gemeentelijke inzet in projecten zijn niet apart zichtbaar gemaakt.

Bestuurlijk

De governance in de Uitvoeringsovereenkomst van Almere 2.0 en het FVA berust bestuurlijk bij het Overleg Almere 2.0. Daaronder was een programmagroep ingericht. De wethouder van Almere zou functioneren als fondsbeheerder. Gedurende de evaluatieperiode is deze topstructuur in stand gebleven en heeft deze gewerkt zoals beoogd. Na een aanvankelijk trage start waarin nog weinig plannen tot stand kwamen, was deze

topstructuur vanaf 2017 in staat om de benodigde sturing te geven aan een meerjarenplan en programmalijnen.

Onder deze topstructuur was in de Uitvoeringsovereenkomst voorzien in (bestuurlijke) overleggen, vormgegeven langs een (groot) aantal gebieden en thema's, die plannen zouden genereren die dan via de programmagroep verder zouden worden gebracht naar het Overleg Almere 2.0. Deze overleggen en procedures langs een (groot) aantal gebieden en thema's zijn er niet gekomen. In plaats daarvan werd een compactere structuur opgezet met duo's van bestuurders (uit gemeente en provincie). Deze opzet functioneerde naar tevredenheid; zowel in inhoudelijke sturing als het genereren van draagvlak bij gemeente en provincie.

De betrokkenheid en sturing vanuit het Rijk was wel aanwezig op het hoogste governanceniveau van het Overleg Almere 2.0. Verder verliep de inzet vanuit het Rijk meer situationeel dan gestructureerd binnen de (voorzien) structuur.

Vooruitblik

In het door ons uitgevoerde onderzoek en in de beantwoording van de onderzoeksvragen zien wij geen redenen om de toekenning van de DU Groeiopgave Almere te herzien. Daarnaast blijkt uit de vergelijking met referentiegemeenten dat de inkomsten per inwoner op de clusters Sport, Cultuur en Recreatie en Infrastructuur, Ruimte en Milieu lager zijn dan van vergelijkbare gemeenten en zeker niet op het niveau van een gemeente met het beoogde voorzieningenniveau. Uit ons onderzoek blijkt dat de middelen uit het gemeentefonds voor het huidige voorzieningenniveau van Almere toereikend zijn. De financiële opgave richt zich echter op het in zeer korte tijd toegroeien naar een voorzieningenniveau horend bij een grotere stad (groeiopgave). Wij achten het daardoor niet realistisch dat Almere de kosten van deze groeistap volledig kan dekken uit grondexploitaties en een (toekomstige) hogere algemene uitkering. Continuering van de DU Groeiopgave Almere ligt daarom voor de hand en vinden wij te verantwoorden aan alle andere gemeenten.

De groeiopgave, die oorspronkelijk 60.000 woningen was maar inmiddels 75.000, leidt tot problematiek van een stad die bovengemiddeld snel groeit. Tijdens de groei van de stad moet Almere de groei van het voorzieningenniveau voorfinancieren. Dit gegeven blijft ook de komende jaren nog steeds actueel. Uit de vergelijking met oudere steden van vergelijkbare omvang blijkt bovendien dat Almere sowieso minder middelen uit het gemeentefonds krijgt voor grootstedelijke voorzieningen.

Op advies van de Raad voor het Openbaar Bestuur wordt invulling gegeven aan een Onderzoeksagenda voor de nieuwe verdeling van het gemeentefonds. Bij de verdeling van de middelen in het klassiek domein krijgt het cluster Infrastructuur, Ruimte en Milieu daarin specifiek aandacht in relatie tot de opbrengsten uit grondexploitatie en de werkelijke gemeentelijke investeringsuitgaven. Wij adviseren het ministerie van Binnenlandse Zaken om de gemeente Almere expliciet in dit onderzoek mee te nemen.

Gedurende ons onderzoek hebben wij geen onderbouwing aangetroffen voor de huidige omvang van de DU Groeiopgave Almere. Daarnaast hebben we geconcludeerd dat het programma adaptief is. Ondanks de verheldering die door het opstellen van LISA ontstaan is, zijn de beoogde voorzieningen en de daarvoor noodzakelijke programmaresultaten onvoldoende scherp om daar een berekening voor een 'passend bedrag' op te baseren. Hierbij is dan ook niet duidelijk te bepalen welke voorzieningen concreet nodig zijn om Almere een passend voorzieningenniveau te geven.

Voor het beantwoorden van die vragen is het ook noodzakelijk om te bepalen wat voor de stad Almere nodig zou moeten zijn en hoe de verhouding met andere omliggende steden en dorpen is. Hierbij kan er aan de ene kant binnen het programma Almere 2.0 bewust voor gekozen worden om grootstedelijke voorzieningen niet (allemaal) zelf in huis te hebben en zich vooral te richten op voorzieningen voor eigen inwoners. Aan de andere kant kan ervoor gekozen worden om voorzieningen voor omliggende gemeenten of zelfs de grotere regio in huis te willen hebben, wat zelfs een keuze kan betekenen die Almere in de toekomst een even volledig voorzieningenniveau geeft als bijvoorbeeld een stad als Utrecht (ruim 350.000 inwoners) dat heeft. Die keuze bepaalt mede de opgave die er ligt voor het voorzieningenniveau. In de gesprekken hebben we hierover verschillende opvattingen gehoord, maar een bestuurlijk vastgesteld uitgangspunt zijn we niet tegengekomen.

Zolang de uitgangspunten en het gewenste eindbeeld onduidelijk blijven en niet gezamenlijk bestuurlijk worden geaccordeerd, blijft de vraag wat het toekomstige voorzieningenniveau zou moeten zijn onbeantwoord. Daarmee is dan ook niet vast te stellen hoeveel middelen passend zijn. Wel constateren we dat er nog steeds een groeiopgave ligt voor Almere en dat Almere ook in de vergelijking met de huidige peer group al achterblijft voor wat betreft voorzieningen. Daarnaast bleek in een financiële vergelijking met andere gemeenten op de voorzieningencusters uit het gemeentefonds

dat Almere minder middelen per inwoner krijgt dan oudere steden. Dit verschil zit met name in het cluster sport, recreatie en cultuur en in het cluster infrastructuur, ruimte en milieu. In vergelijking met de oudere steden bedraagt het verschil in beide clusters circa € 50 per inwoner. Als Almere toe wil groeien naar een vergelijkbaar voorzieningenniveau als deze steden, zit in de huidige bekostiging vanuit het gemeentefonds geen ruimte om deze groei te bekostigen. Of in de definitieve eindsituatie de structurele exploitatielasten van het (hogere) voorzieningenniveau te bekostigen zijn vanuit de reguliere uitkering van het gemeentefonds, is afhankelijk van een aantal factoren die nu nog niet te bepalen zijn.

Op basis van het voorgaande is onze conclusie dat verlaging van de DU Groeiopgave niet voor de hand ligt. In de uitvoeringsovereenkomst is bepaald dat € 7 miljoen (plus indexatie) de maximale omvang is van de DU Groeiopgave. Wij zien voldoende redenen om de komende vijf jaar vast te houden aan dit maximale bedrag.



HOOFDSTUK 1

Inleiding

1.1 Achtergrond DU Groeiopgave Almere

De decentralisatieuitkering (DU) Groeiopgave Almere kent de volgende achtergrond:

- De DU Groeiopgave Almere is een bijdrage uit het gemeentefonds aan de gemeente Almere. De DU is toegekend met ingang van 2015 voor maximaal 22 jaar, ter grootte van (destijds) € 7 miljoen (nu € 9 miljoen door toename als gevolg van accres).
- De stad Almere is in 45 jaar gegroeid van 0 naar 216.000 inwoners (en van 0 naar 86.000 woningen).
- In principe worden de kosten van groei door gemeenten gedekt uit grondexploitaties en door een hogere algemene uitkering uit het gemeentefonds (via de toename van areaal en woningen).
- In 2013 werd het volgende verondersteld:
 - Voor Almere geldt dat het gaat om een verdubbeling van het inwoneraantal; dat is relatief veel:
 - Bij Almere gaat het om een dusdanige groei dat dit de normale flexibiliteit in de gemeentebegroting wellicht overstijgt en niet alle voorfinancieringskosten kunnen worden gedragen.
 - Dit is met name ook omdat vermoedelijk niet alle uitleglocaties winstgevend zullen zijn. Op termijn zouden alle locaties rendabel moeten zijn, maar dat punt wordt voor sommige locaties pas na ontwikkeling bereikt.
 - Bovendien is er sprake van een grotere groei dan voor de eigen behoefte van de gemeente Almere alleen.
- In 2013 was het inwoneraantal ongeveer 195.000. Er was toen groei naar circa 350.000 inwoners voorzien. Inmiddels is de prognose dat Almere zal groeien naar circa 400.000 inwoners.
- Het stedelijke voorzieningenaanbod moest meegroeien in een tempo dat veel hoger ligt dan bij vergelijkbare steden met een langere historie.
- Daarom is het Fonds Verstedelijking Almere (FVA) opgericht:
 - Het FVA is bestemd voor investeringen in projecten ten behoeve van de integrale ontwikkeling van Almere 2.0. Het gaat daarbij om projecten op het gebied van:
 - a. Concurrentiekracht van de bestaande woon- en werkmilieus (via de Almere Tafel);
 - b. Onderwijsstructuur;
 - c. Culturele infrastructuur;
 - d. Sportinfrastructuur;
 - e. Economie en Floriade;

- f. Duurzaamheid;
- g. Programma groenblauw;
- h. Stedelijke bereikbaarheid.

- Het FVA wordt gevoed met gemeentelijke, provinciale en rijksbijdragen, maar ook met de DU groeiopgave Almere.
- De FVA en de DU zijn ingesteld in de Uitvoeringsovereenkomst Almere 2.0 uit 2013.
- Er is afgesproken dat de DU na elke vijf jaar wordt geëvalueerd door het ministerie van BZK (toenmalig door het ministerie van I&M) en Almere, voor het eerst in 2021.

1.2 Huidige vormgeving DU

- De uitkering wordt verstrekt als vast bedrag. Er is niet gekozen voor een koppeling aan de woningbouwopgave gedurende de periode van vijf jaar, omdat het uitgangspunt van de woningbouw een organische en adaptieve aanpak is en de kosten meer met gebieden samenhangen dan met precieze aantallen van woningen.
- De uitkering werd in de periode 2015-2020 niet voor inflatie gecorrigeerd, maar volgde de gemeentefondssystematiek; de uitkering liep mee in het accres (positief en negatief).
- Per 2021 is de DU omgezet naar een Specifieke Uitkering, gezien de kritiek van de Algemene Rekenkamer op het gebruik van het instrument DU. De uitkering loopt dan niet langer mee in het accres, maar wordt geïndexeerd met de loon-prijsbijstelling.
- De omvang van de specifieke uitkering voor 2022 en verder bedraagt € 8,9 miljoen (nog exclusief loonprijsbijstelling).
- Deze uitkering wordt gevoed met een bijdrage uit de Algemene Uitkering van het gemeentefonds en komt dus ten laste van andere gemeenten. Des te meer is het daarom van belang dat de fondsbeheerders de uitkering aan Almere moeten kunnen uitleggen.

1.3 Onderzoek

Het doel van het onderzoek is om te komen tot een onderbouwd oordeel over de noodzaak en de doeltreffendheid van de DU Groeiopgave Almere in de afgelopen vijf jaar. Een onderdeel hiervan is nagaan hoe de groeiopgave zich ontwikkeld heeft. De evaluatie dient als basis voor de bestuurlijke besluitvorming over de voortzetting van de uitkering. In de uitvoeringsovereenkomst uit 2013 is vastgelegd dat de uitkering regelmatig geëvalueerd wordt. Op basis van deze afspraak wordt de evaluatie uitgevoerd. In de uitvoeringsovereenkomst Almere 2.0 (2013) is hierover het volgende opgenomen (pagina 27):

“De decentralisatie-uitkering wordt na elke 5 jaar geëvalueerd door BZK, IenM en Almere. Indien het groeiperspectief structureel en substantieel lager uitkomt ten opzichte van de geprognoseerde 60.000 woningen, kan de uitkering worden verminderd. Bij de evaluatie wordt ingezet op het beperken van administratieve lasten, bijvoorbeeld door de evaluatie te baseren op de monitor woningbouwopgave Noordvleugel die de regio samen met het DG Wonen en Bouwen van het ministerie van BZK wil gaan uitvoeren. Evaluatie leidt niet tot een verhoging van het bedrag; het bedrag is maximaal € 7 miljoen. Wel loopt het bedrag mee met de jaarlijkse accres berekening van het gemeentefonds.”

De evaluatie is een ambtelijk traject waarin nog geen bestuurlijke afwegingen worden gemaakt. In de Uitvoeringsovereenkomst uit 2013 is opgenomen:

“Bij de evaluatie wordt ingezet op het beperken van administratieve lasten, bijvoorbeeld door de evaluatie te baseren op de monitor woningbouwopgave Noordvleugel die de regio samen met het DG Wonen en Bouwen van het ministerie van BZK wil gaan uitvoeren.”

In het eerste deel van het onderzoek zijn de vragen gericht op het verzamelen, analyseren, ordenen en valideren van feitelijke gegevens. Het tweede deel van het onderzoek is gericht op de meer beleidsmatige en toekomstgerichte onderzoeksvragen. Door deze werkwijze wordt voorkomen dat feiten, beelden en opvattingen door elkaar heen gaan lopen. Per fase worden de resultaten om die reden gevalideerd en vastgeklikt. Commitment van alle betrokkenen is belangrijk om te komen tot een rapportage die onomstreden is. In het proces is voldoende tijd ingeruimd voor betrokkenen om tussenresultaten te beoordelen en valideren.



HOOFDSTUK 2

Aanpak, methodologie en beoordelingskader

2.1 Onderzoeksvragen

2.1.1 Terugblikken

Voor de evaluatie zijn onderzoeksvragen vastgesteld die terugblikken. Deze verdelen we onder in kwalitatieve en kwantitatieve vragen.

Kwalitatief:

- Welk beeld geven bestaande evaluaties en rapportages van de bestuurlijke slagkracht, de doeltreffendheid en de doelmatigheid van Almere 2.0?
- Hoe heeft het voorzieningenniveau van Almere zich ontwikkeld en wat is hierbij het toekomstperspectief?
- Welke voor Almere relevante beleidsmatige ontwikkelingen hebben zich voorgedaan sinds de ondertekening van de Uitvoeringsovereenkomst?
- Zijn de middelen in het FVA besteed aan de doelen, ambities en thema's die zijn afgesproken in de Uitvoeringsovereenkomst?
- Heeft de uitkering opgeleverd wat oorspronkelijk is beoogd?

Kwantitatief:

- Hoe heeft het Fonds Verstedelijking Almere zich ontwikkeld sinds 2013 (dotaties en onttrekkingen, huidige omvang) ten opzichte van de destijds gemaakte meerjarenbegroting?
- Hebben alle overige in de Uitvoeringsovereenkomst genoemde partijen hun begrote bijdragen geleverd?
- Welke aanvullende bedragen zijn beschikbaar gekomen via cofinanciering en uit andere bronnen zoals grondexploitaties?
- Hoe hebben relevante indicatoren (zoals bevolkingsomvang, woningbehoefte, woningbouw, plancapaciteit, groeiperspectief, et cetera) zich ontwikkeld sinds de ondertekening van de Uitvoeringsovereenkomst in 2013?

2.1.2 Vooruitblikken

En er zijn twee vragen geformuleerd die vooruitblikken, onderverdeeld in een kwalitatieve en kwantitatieve vraag.

Kwalitatief:

- Is er aanleiding om de argumenten uit 2013 voor het toekennen van de DU Groeiopgave Almere aan te vullen of te herzien?

Kwantitatief:

- Als het toekennen van deze uitkering nog steeds noodzakelijk blijkt, welk bedrag is dan passend bij de huidige stand van zaken en de geactualiseerde groeiopgave?

2.2 Aanpak en methodologie

In de eerste fase van het onderzoek onderzoeken we de vragen die terugblikken, zowel de kwantitatieve vragen als de kwalitatieve vragen. De aanpak die we daarbij hanteren, is tweeledig. Bronnenonderzoek vormt de basis, en aanvullend hierop worden interviews gehouden om achtergronden en verklaringen te horen. Van de eerste fase wordt een nota van bevindingen opgesteld waarop de gemeente Almere en het ministerie van BZK reactie kunnen geven. Daarna wordt de nota van bevindingen in de begeleidingsgroep vastgesteld. De nota van bevindingen vormt de basis voor de tweede fase waarin de vragen aan bod komen die betrekking hebben op de toekomst. Een vergelijking met andere gemeenten maakt hier ook onderdeel van uit.

2.3 Beoordelingskader

Het onderzoek is gestart met het doornemen van documenten.

Op basis hiervan is het beoordelingskader samengesteld.

Per onderzoeksvraag is aangegeven aan welk criterium getoetst gaat worden en welke bronnen gebruikt worden. Het beoordelingskader is vastgesteld in de begeleidingsgroep van 14 februari 2022.

Onderzoeksvraag	Criterium	Brondocumenten
Welk beeld geven bestaande evaluaties en rapportages van de bestuurlijke slagkracht, de doeltreffendheid en de doelmatigheid van Almere 2.0?	Uitvoering stedelijke ambitie Almere.	RRAAM, Uitvoeringsovereenkomst RRAAM, Meerjarenprogramma FVA 2021-2025, Jaarprogramma's en -verslagen Almere 2.0, Monitor woningbouw, evaluatie toets fondsbeheerder, verslagen bestuurlijk overleg.
Hoe heeft het voorzieningenniveau van Almere zich ontwikkeld en wat is hierbij het toekomstperspectief?	Ontwikkeling voorzieningenniveau op basis van programmalijnen en sleutelprojecten.	Woonvisie Thuis in Almere, jaarprogramma's en -verslagen Almere 2.0.
Welke voor Almere relevante beleidsmatige ontwikkelingen hebben zich voorgedaan sinds de ondertekening van de Uitvoeringsovereenkomst?	Impact ontwikkelingen op uitvoering projecten.	Monitor Woningproductie Noordvleugel 2016, Notitie plancapaciteit MRA, Woonvisie Thuis in Almere, Perspectief Oostflank MRA, Kamerbrieven en beantwoording Kamervragen.
Zijn de middelen in het FVA besteed aan de doelen, ambities en thema's die zijn afgesproken in de Uitvoeringsovereenkomst?	Doelmatigheid en rechtmatigheid besteding van middelen.	Jaarprogramma's en jaarverslagen Almere 2.0, Programmabegroting en jaarstukken Almere, rapport van bevindingen accountant Almere.
Heeft de uitkering opgeleverd wat oorspronkelijk is beoogd?	Doeltreffendheid van besteding van middelen.	RRAAM, Uitvoeringsovereenkomst RRAAM, Jaarprogramma's en verslagen Almere 2.0.
Hoe heeft het Fonds Verstedelijking Almere zich ontwikkeld sinds 2013 (dotaties en onttrekkingen, huidige omvang) ten opzichte van de destijds gemaakte meerjarenbegroting?	Realisatie ten opzichte van begroting.	Meerjarenbegroting, programmabegrotingen en jaarstukken Almere.
Hebben alle overige in de Uitvoeringsovereenkomst genoemde partijen hun begrote bijdragen geleverd?	Realisatie ten opzichte van begroting en bestuurlijke afspraken.	Programmabegrotingen en jaarstukken Almere.
Welke aanvullende bedragen zijn beschikbaar gekomen via cofinanciering en uit andere bronnen zoals grondexploitaties?	Realisatie.	Meerjarenprogramma Grondexploitatie Almere (nog niet in bezit), Grondexploitaties RVOB (nog niet in bezit), jaarstukken Almere.
Hoe hebben relevante indicatoren (zoals bevolkingsomvang, woningbehoefte, woningbouw, plancapaciteit, groeiperspectief, et cetera) zich ontwikkeld sinds de ondertekening van de Uitvoeringsovereenkomst in 2013?	Ontwikkeling indicatoren.	Monitor Woningproductie Noordvleugel 2016, Notitie plancapaciteit MRA, Woonvisie Thuis in Almere, Perspectief Oostflank MRA, openbare bronnen zoals CBS.

Tabel 1. **Beoordelingskader.**



HOOFDSTUK 3

Doelstellingen en publieke waarde

Berenschot hanteert het Publieke-Waardemodel, gebaseerd op de inzichten van Mark Moore van de Harvard universiteit (Verenigde Staten). In dit model beschouwen we de samenhang tussen de publieke waarden die beoogd worden, de middelen die ingezet zijn en de legitimiteit van de governance. In dit hoofdstuk staan we stil bij de publieke waarde zoals deze beoogd is in de uitvoeringsovereenkomst en in de afgelopen jaren feitelijk gerealiseerd is.

3.1 Doelen, ambities en thema's

3.1.1 Voorgeschiedenis

In juli 2009 bracht Almere na overleg met andere overheden een structuurvisie¹ uit waarin de term Almere 2.0 werd gemunt. De visie vormt een synthese van een ecologische, sociale, economische en ruimtelijke strategie. De strategie spreekt over een majeure opgave die het schaalniveau van een enkele gemeente overstijgt, zodat het alleen kans van slagen heeft als de Schaalsprong Almere wordt opgevat als een nationale opgave. Zo staat in de structuurvisie:

“De Schaalsprong van Almere is meer, veel meer, dan het invullen van een uitleglocatie. Het gaat letterlijk en figuurlijk om het maken van een stad. De Schaalsprong Almere is dan ook primair een kwalitatieve opgave. Een opgave die zich richt op het bouwen aan voorwaarden waarbinnen een samenleving kan functioneren.”

Het bijzondere karakter van Almere

Almere is een jonge stad, in een periode van minder dan vijftig jaar is de stad gegroeid van nul inwoners naar nu meer dan 200.000 inwoners. Andere steden, met een langere historie, ontwikkelen zich in een veel geleidelijker tempo. Dat betekent dat deze steden ook veel meer tijd hebben om het voorzieningenniveau van de stad mee te laten groeien met de ontwikkeling van het aantal inwoners. Voor Almere geldt dat deze ontwikkeling versneld doorgemaakt moet worden. Dit leidt zowel tot maatschappelijke en organisatorische vraagstukken als tot financiële uitdagingen. De bekostiging van maatschappelijke voorzieningen is vaak gebaseerd op historische indicatoren, daar waar de behoefte aan voorzieningen in de nabije toekomst veel groter wordt. Als het voorzieningenniveau gelijk op wil gaan met de omvang van de stad moeten deze dus voorgefinancierd worden. Andere groeisteden hebben dit vraagstuk ook gehad, maar konden dit door een rustiger groeitempo beter opvangen binnen de bandbreedtes van de bestaande begroting. Door het buitengewoon hoge groeitempo van Almere was dat niet mogelijk. Dat is de achterliggende reden geweest om te zoeken naar mogelijkheden om Almere extra financiële armslag te geven.

In de gebiedsagenda Noord-Holland, Utrecht en Flevoland hebben de partners in de Noordvleugel samen met het Rijk vier majeure verstedelijkingsopgaven benoemd, waaronder het Rijk-Regioprogramma Amsterdam-Almere-Markermeer (RRAAM). De RRAAM-opgave is in 2013 uitgewerkt in de Rijksstructuurvisie Amsterdam-Almere-Markermeer. Ten behoeve van het realiseren van de verstedelijkingsopgave in deze structuurvisie is een negental bestuurlijke ambities voor Almere 2.0 geformuleerd:

1. De stad ontwikkelt een grotere diversiteit in types leefmilieus en woningen, met een toenemende kwaliteit van de leefomgeving.
2. De economie wordt meer divers en daarmee vitaler, met een aantrekkelijker vestigingsklimaat en een toenemende werkgelegenheid.
3. Almere is via weg en openbaar vervoer voor bewoners en bedrijven steeds beter bereikbaar, zowel binnen de stad als in de regio.
4. Het aanbod van voorzieningen wordt groter, diverser en hoogwaardiger, en sluit steeds beter aan bij de behoeften van (huidige en toekomstige) inwoners.
5. Het groenblauwe raamwerk groeit in kwantitatief opzicht mee met de stad, en wordt gevarieerder en beter benut voor maatschappelijke functies.
6. De samenleving wordt meer divers, met een relatief sterke toename van nu nog ondervertegenwoordigde groepen (qua leefstijl, inkomen en leeftijd).
7. Er wordt een omgeving gecreëerd waarbinnen initiatieven van bedrijven, burgers en instellingen steeds meer ruimte krijgen.
8. Energie- en watersystemen worden duurzamer.
9. Het vestigingsmilieu voor wonen, werken en recreëren (zie punten 1 tot en met 8) kent een eigen profiel, met kwaliteiten die bijdragen aan de gewenste diversiteit en dynamiek in de Noordvleugel.

Ontwikkelingsfilosofie²

Het Rijk en de overheden in de Noordvleugel kozen ervoor om het gebied Amsterdam-Almere-Markermeer organisch te ontwikkelen. Organische ontwikkeling gaat uit van geleidelijkheid, adaptieve planning en het benutten van kansen die zich voordoen. Dit betekent dat vooraf geen vaststaand eindbeeld of vaste einddatum wordt vastgelegd, maar dat op flexibele wijze stap voor stap naar een gewenst toekomstperspectief wordt toegewerkt. Op deze manier wordt een ontwikkeling in gang gezet die rekening houdt met onzekerheden, mogelijke kansen en risico's van de toekomst.

¹ Concept Structuurvisie Almere 2.0, Almere, juni 2009.

² Ministerie van Infrastructuur en Milieu: Rijksstructuurvisie Amsterdam-Almere-Markermeer, November 2013.

Een belangrijk onderdeel van de organische ontwikkeling is initiatief van onderaf en een meer centrale rol voor initiatiefnemers. Bij het organisch ontwikkelen past ook het volgen van een kansenstrategie. Sommige kansen zijn concreet (bijvoorbeeld als het gaat over stedelijke bereikbaarheid), andere veel minder (bijvoorbeeld als het gaat over kansen die rondom economie of voorzieningen ontstaan). Een kansenstrategie vraagt om een proactieve houding. Vaak gaat het om samenwerking, waarbij kansen worden herkend en worden benut. Als voorbeelden worden de vestiging van de Hogeschool Windesheim en de Floriade genoemd. Dergelijke grote projecten hebben een betekenis voor de economie en de sociale structuur van Almere en daarmee de Noordvleugel.

Voor de gezamenlijke sturing op hoofdlijnen om kaders te kunnen stellen en de voortgang op de diverse ambities te bewaken, dienden de realisatieparagraaf van de Rijksstructuurvisie, de Bestuursvereenkomst RRAAM en de Uitvoeringsovereenkomst Almere 2.0 als basis.

3.1.2 Uitvoeringsovereenkomst

In een Integraal Afspraken Kader (IAK) hebben Rijk, de provincie Flevoland en de gemeente Almere op 29 januari 2010 vastgelegd hoe zij gezamenlijk vorm zouden gaan geven aan die schaa sprong ten aanzien van de verstedelijking van Almere. Het Rijk en de regio, zijnde de provincies Flevoland, Noord-Holland en Utrecht, de Stadsregio Amsterdam en de gemeenten Amsterdam en Almere hebben in het Rijkregioprogramma Amsterdam-Almere-Markermeer (RRAAM) van 2010 tot 2013 de plannen uitgewerkt en geoptimaliseerd. Op 20 november 2013 werd daartoe de Uitvoeringsovereenkomst³ getekend, die het IAK uit 2010 verving.

De gezamenlijke ambitie is om Almere door te ontwikkelen tot een stad waar het prettig is om te wonen, te werken en te recreëren. Om hooggekwalificeerd personeel, bedrijven, kennisinstellingen en instituten uit binnen- en buitenland aan te trekken, wordt een diverse stedelijke omgeving ontwikkeld met nieuwe goed ontsloten hoogstedelijke en landelijke milieus. De nieuw te ontwikkelen stadsdelen passen in het unieke meerkernige stadsconcept. Almere is een evenwichtige stad met een diverse bevolking en goede voorzieningen op het gebied van cultuur, onderwijs, sport en werkgelegenheid. Met de jonge bevolking kan Almere human capital leveren aan de economie van de Noordelijke Randstad. Dit profiel zorgt voor een complementariteit in de Noordvleugel en daarmee voor een versterking van de internationale concurrentiepositie.

3.1.3 Ambities en thema's Almere 2.0

In de Uitvoeringsovereenkomst heeft de integrale stedelijke ontwikkeling van Almere de titel Almere 2.0 meegekregen. Dit heeft betrekking op:

- de gebieden: Almere Oosterwold, Almere Centrum Weerwater inclusief Floriade, Almere Pampus in samenhang met de IJmeerlijn, Almere Poort, Nobelhorst, alsmede de stedelijke ontwikkeling in het huidige stedelijke gebied van Almere;
- de thema's stedelijke bereikbaarheid, groenblauw, duurzaamheid, onderwijs, cultuur, sport en economie;
- het behoud van de concurrentiepositie van het huidige stedelijke gebied (Almere Tafel);
- de samenwerking tussen het Rijk, de provincie Flevoland en de gemeente Almere alsmede het gezamenlijk financieel kader ten behoeve van de realisatie.

De term 'Almere 2.0' gaat dus over de ontwikkeling zelf (het 'wat') en de wijze waarop de partners dat vormgeven (het 'hoe').

Voor de duurzame ontwikkeling van Almere vonden de ondertekenaars van de overeenkomst het van belang om de thema's economie, onderwijs, sport, culturele infrastructuur, stedelijke bereikbaarheid en groenblauw in Almere parallel aan de gebiedsontwikkelingen te realiseren. Gezien de aard en omvang van de verstedelijking van Almere stijgt de realisatie van deze thema's uit boven de verantwoordelijkheid en afzonderlijke mogelijkheden van elk van de partijen. Partijen spraken daarom af om in gezamenlijkheid zorg te dragen voor de voorwaarden voor de realisatie. Naast de gebiedsontwikkelingen is in de Uitvoeringsovereenkomst daarom een aantal thema's benoemd.

De thema's waar het om ging, waren:

- a. Concurrentiekracht van de bestaande woon- en werkmilieus
- b. Onderwijsstructuur
- c. Culturele infrastructuur
- d. Sportinfrastructuur
- e. Economie en Floriade
- f. Duurzaamheid
- g. Programma groenblauw
- h. Stedelijke bereikbaarheid.

Voor ieder thema werden (uitwerkingen van) verdere plannen aangekondigd. Voor de thema's waren ook specifieke samenwerkingen (governance) voorzien van verschillende overheden en onderdelen daarvan, zoals samenwerking met verschillende ministeries. Bovendien werd een fonds in het leven geroepen, bestemd voor investeringen in projecten ten

³ Rijk-regioprogramma Amsterdam-Almere-Markermeer (RRAAM): Uitvoeringsovereenkomst Almere 2.0, 20 november 2013.

behoefte van de integrale ontwikkeling van Almere 2.0 langs de lijnen van bovenstaande thema's.

Meer dan het FVA

Dit onderzoek betreft de uitwerking via het Fonds Verstedelijking Almere (FVA). De inspanning om de Almere 2.0-opgave te bewerkstelligen is breder dan de inzet via dit fonds. De woningbouwopgave wordt uitgevoerd door de gemeente Almere. Om de binnenstedelijke bereikbaarheid op het niveau van een stad van meer dan 300.000 mensen te brengen wordt er gewerkt onder regie van de provincie Flevoland en met bijdragen van het Rijk, de provincie en de gemeente. Ook wordt er doorlopend gewerkt aan het groenblauwe casco van de stad in samenwerking met de partners. De bereikbaarheidsopgave is buiten de bekostiging vanuit het FVA gelaten. Over deze bekostiging zijn aparte afspraken gemaakt met het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat.

3.1.4 LISA: naar een inzet op programmaliijnen

Binnen de kaders van de uitvoeringsovereenkomst gaf het Overleg Almere 2.0 op 15 april 2014 opdracht voor een nadere prioritering (in de vorm van een investeringsstrategie) om de inzet van het Fonds Verstedelijking Almere optimaal te laten functioneren. In 2015 werd deze Lange Termijn Investerings Strategie Almere (LISA) vastgesteld, met als doel het opzetten van een duurzame lijn die een ordenende werking heeft op de inzet van de overheidsmiddelen (waaronder het Fonds Verstedelijking Almere), gericht op de realisatie van Almere 2.0.⁴ Het Rijk en de provincie hebben in het Overleg Almere 2.0 aangegeven dat in LISA een kansrijke strategie wordt herkend om de geformuleerde doelstellingen in de Structuurvisie Amsterdam-Almere-Markermeer, de Bestuursovereenkomst en de Uitvoeringsovereenkomst met betrekking tot de groei van Almere tot uitvoering te laten komen.

In de LISA werd gekozen voor een programmatische benadering. Hiermee wordt systematisch en gedurende langere tijd een eigen profiel voor Almere ontwikkeld. Met programma's wordt focus en samenhang aangebracht. Hierbinnen geven 'magneten' extra profiel aan programma's: 'hoe hoger de top, hoe breder de basis'. Oftewel: de top heeft een aantrekkende werking op de diverse ondersteunende en toeleverende voorzieningen en activiteiten van het programma. Naast de programmatische aanpak moest ook ruimte blijven voor een aantal afzonderlijke

interventies, als zich vanuit de kansenstrategie kansen aandienen om Almere op een bovenlokaal niveau uitstraling te geven.

Op basis van de bandbreedtes en bestuurlijke opvattingen ontstond zo de volgende beleidslijn. De strategie richt zich op:

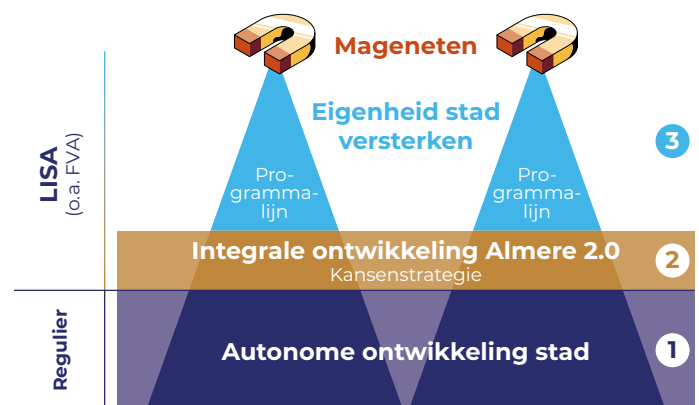
- het doorontwikkelen van de eigenheid van Almere, die tegelijkertijd gericht is op de complementariteit van Almere in de context van de Noordvleugel. De doorontwikkeling is zowel themagericht als gebiedsgericht.

Om dit te bereiken worden voor de realisatie van Almere 2.0:

- doorlopende programmaliijnen gericht op de versterking van de eigenheid van Almere opgezet, en
- worden kansen voor diverse vormen van samenwerking met publieke, maatschappelijke en private organisaties gecreëerd, gefaciliteerd en benut.

Voor het faciliteren van deze programma's en kansen zal het Fonds Verstedelijking Almere ruimte bevatten voor bijdragen op:

- korte termijn (kansenstrategie),
- continuïteit van programmaliijnen,
- lange termijn (magneetfuncties in toekomst).



Figuur 1 Verschillende onderdelen van LISA en de samenhang met de autonome ontwikkeling van de stad (bron: LISA, 2015).

Om het in de Structuurvisie Amsterdam-Almere-Markermeer geschetste toekomstperspectief, de bijbehorende ambities en de strategie zoals ontwikkeld in de LISA te bewerkstelligen werd binnen Almere 2.0 vanaf 2016 ingezet op een vijftal programmaliijnen.⁵ Deze programmaliijnen zijn in 2016 uitgewerkt en in een meerjarenprogramma 2017-2021 opgenomen. Voor elk van deze programmaliijnen is een Programmaplan opgesteld waarin naast beleidsmatige inzet ook een aantal sleutelprojecten is opgenomen. Deze sleutelprojecten

4 Lange Termijn Investerings Strategie Almere 2.0 (LISA), april 2015.

5 Jaarverslag 2016 Almere 2.0.

worden (deels) mogelijk gemaakt met een bijdrage vanuit het FVA. Het Overleg Almere 2.0 heeft in 2016 de volgende vijf programmalijnen vastgesteld, inclusief sleutelprojecten (zie tabel 2).

Programmalijn	Sleutelproject
1. Versterken Hart van de Stad	<ul style="list-style-type: none"> • Knooppunt Station Almere Centrum en omgeving • Almere Centrum • Rondje Weerwater • Floriade
2. Versterken leer- en werkomgeving	<ul style="list-style-type: none"> • Flevocampus • Internationaal Onderwijs
3. Energy on upcycling	<ul style="list-style-type: none"> • Stad zonder Gas • Energy on Upcycling
4. Versterken verblijfsplekken, cultuur, recreatie en toerisme	<ul style="list-style-type: none"> • Nationaal Park Nieuw Land, Almeerse Poort Oostvaardersplassen • Kustzone Almere Poort/Duin
5. Vernieuwend wonen	<ul style="list-style-type: none"> • Jaarlijks Experiment

Tabel 2 Programmalijnen en sleutelprojecten 2016.

3.2 Plannen en resultaten van 2015 tot 2021

Waar in 2015 en 2016 al voorzichtig gestart werd met een aantal kleinere projecten vanuit het Fonds Verstedelijking Almere, markeerde 2017 de start van de programmalijnen en sleutelprojecten. De eerste resultaten van de programmalijnen en sleutelprojecten werden in 2017 zichtbaar. Hierbij werd aangetekend dat dit zich niet in het tempo voltrok als voorzien. In 2017 waren het Programma Groenblauw onder de noemer 'Almere maakt Groen', en het Programma Bereikbaarheid (wegennet in en om Almere) toegevoegd; beide zonder sleutelprojecten. De werkzaamheden in 2017 werden voor de nieuwe projecten gekenmerkt door planvorming, het in de markt zetten van vraagstukken (prijsvragen) en het smeden van allianties met partners binnen en buiten de stad. De grotere investeringen bleven in 2017 uit. Uitvoering werd voorzien in 2018 (of in de jaren erna). In 2018 zou sterker gestuurd worden op het vergroten van de uitvoeringskracht.

Het herstel op de woningmarkt zette in 2018 door en sloeg zelfs om in een grote krapte. In 2018 werden net als in 2017 bijna 2.000 nieuwe woningen opgeleverd in Almere. Gezien het aantal grondverkopen was het de verwachting dat dit tempo de komende jaren zou worden vastgehouden. In totaal zijn in Almere in de periode 2010-2018 bijna 10.000 nieuwe woningen gebouwd. Daarmee was een zesde van de RRAAM-opgave

voltooid. De groei werd aangegrepen om een verdere verbetering van het voorzieningenniveau (onderwijs, cultuur, et cetera) en het vestigingsklimaat in Almere te stimuleren. In 2018 zijn er op dit vlak stappen gezet, onder meer middels de inspanningen vanuit het Fonds Verstedelijking Almere waarbij vol werd ingezet op het versterken van het hoger onderwijs, recreatie en toerisme, de circulaire economie en het stadscentrum.⁶

FVA voor de gamechangers

De groei van Almere is een enorm project. Ofschoon het Fonds Verstedelijking Almere in het leven is geroepen om deze groei mogelijk te maken en te ondersteunen op een reeks aan thema's, zijn de gelden niet toereikend noch bedoeld om alle kosten van de groei als geheel te dragen. Het fonds werd ingezet bij een aantal beeldbepalende 'gamechangers'. De inzet vanuit het fonds moet daarbij volgens betrokkenen worden gezien als een (soms forse, vaak kleine) zet in de goede richting. De bijdrage van die gamechangers zelf aan de stad kunnen in dit perspectief worden gezien als vliegwiel naar een Almere 2.0. Een voorbeeld is de Floriade, waarvan de 'grote' kosten niet vanuit het FVA worden gedragen maar wel activiteiten zoals 'Challenges' (innovatiewedstrijden) die zijn bedoeld om 'reuring' te genereren op weg naar de Floriade, het Innovatiepaviljoen te vullen met activiteiten, maar ook om een bijdrage te leveren aan de doelen van Flevo Campus en daarmee aan de structurele versterking van de Almeerse economie. Een groot deel van de investeringen in de stad wordt gedragen van uit de reguliere exploitatie van de gemeente Almere.

In 2019 ging men door met de uitvoering van de gemaakte afspraken. Deze uitvoering wierp ook vruchten af, onder andere door de geplande bouw van een Flevo Campus op het Floriadeterrein, het openen van een werk- en ontmoetingsplek voor makers van circulaire producten en gebruikers van reststromen en -materialen en het ontstaan van StrandLAB als culturele broedplaats van omwonenden, kunstenaars, creatieven en ondernemers rondom het Almeerderstrand. Daarnaast is gewerkt aan een nieuw Meerjarenprogramma voor het Fonds Verstedelijking Almere met als looptijd 2021-2025.

Opgemerkt moet worden dat niet alle plannen ook inderdaad tot uitvoering kwamen. Een voorbeeld is Plan Eden: een internationaal educatief botanisch park, een ontwikkelingsomgeving voor de fysieke en sociale transitie

op gebieden van duurzaamheid, zoals voedsel, gezondheid en circulariteit.⁷ Met het realiseren van Eden was 60 miljoen euro gemoeid, waarvan de initiatiefnemer de grootste kosten zou dragen en vanuit het Fonds Verstedelijking Almere 10 miljoen euro werd bijgedragen. Dit gereserveerde bedrag is weer terug in het fonds gestort.

In maart 2020 brak de coronacrisis uit. De crisis heeft niet gezorgd voor groot oponthoud in de werkzaamheden die in de verschillende sleutelprojecten voor dit jaar gepland

stonden. Wel temporiseerde het coronavirus de voordien sterke economische groei van Almere. Dit was het jaar dat het nieuwe Meerjarenprogramma voor het Fonds Verstedelijking Almere voor de periode 2021-2025 is vastgesteld. In dit Meerjarenprogramma is de ambitie voor de periode 2021-2025 geschetst, met de bijbehorende (nieuwe) sleutelprojecten.

In het jaarverslag 2020 van Almere 2.0 wordt een update gegeven over de status van de projecten behorende bij het meerjarenprogramma 2017-2021. In tabel 3 geven we de belangrijkste ontwikkelingen en de bijbehorende gerealiseerde investering weer.

⁷ Jaarprogramma 2019 Almere 2.0.

Sleutelproject	Investering tot 2021	Voortgang tot 2021
<i>Hart van de Stad</i>		
Station en stationsomgeving	€ 4.910.000,-	<ul style="list-style-type: none"> Aannemers zijn gecontracteerd en de sloop van de Weststalling is begonnen. Daarnaast is het Definitief Ontwerp voor het Mandela- en Stationsplein opgeleverd en gepresenteerd.
Almere Centrum	€ 2.008.000,-	<ul style="list-style-type: none"> Er is een visie "Zeegroen" ontwikkeld voor de route door het Centrum. Daarnaast is er een uitvoeringsplan gemaakt voor twee kunstwerken nabij het station. Voor de herinrichting van de Stadhuispromenade is een uitvoeringsontwerp opgesteld en deze opdracht is aanbesteed.
Rondje Weerwater	€ 15.311.000,-	<ul style="list-style-type: none"> De track langs de oever van Stedenwijk is aangelegd. Daarnaast is het ontwerp voor de Limburgbrug en de track langs de Zuid-over vastgesteld. De Esplanade is in 2020 opengesteld voor publiek. Daarnaast zijn er ontwerpen gemaakt voor een strand aan de oever van de Esplanade, een horecapaviljoen en drijvende stijgers in de Fantasiehaven.
Floriade	€ 2.645.000,-	<ul style="list-style-type: none"> Er zijn vergunningen verleend voor de bouw van twee circulaire bruggen. De bouw van deze bruggen is medio 2020 gestart. De bouw van het provinciale paviljoen op Floriade Expo 2022 is gestart.
<i>Leer- en werkomgeving</i>		
Floriade werkt!	€ 961.000,-	<ul style="list-style-type: none"> De voorbereiding voor de derde en laatste Floriade Challenge is gestart. De vereniging Flevo Food heeft zich ontwikkeld tot een vereniging met negentig leden. Via deze vereniging is er 900.000 kilogram aan voedsel aan consumenten geleverd. De bouw van het paviljoen Food Forum is van start gegaan. Food Forum moet gaan fungeren als een plek waar ontmoetingen georganiseerd kunnen worden tussen ondernemers en kennisinstellingen over de toekomst van stedelijke voedselvoorziening.

Sleutelproject	Investering tot 2021	Voortgang tot 2021
Flevo Campus	€ 9.399.000,-	<ul style="list-style-type: none"> • Er is een onderzoeksagenda opgesteld met innoveren en experimenteren als kernactiviteiten. Vanuit deze agenda richt de Campus zich op economisch onderzoek, innovaties en vouchers voor bedrijven. • Het Low Food Gastronomy College is in ontwikkeling en het officiële startmoment heeft inmiddels plaatsgevonden. Als onderdeel hiervan worden er masterclasses gegeven voor toekomstige topchefs. Vanwege corona zijn deze masterclasses uitgesteld naar 2021. • Aeres Hogeschool heeft het programma Researchers in Residence beëindigd vanwege de uitvoerbaarheid en financiële beperkingen. Dit programma is vervangen door Research Fellows. In december zijn onder dit programma twee nieuwe research fellows bij Aeres Hogeschool gestart. • De inhoudelijke ontwikkeling van een nieuwe Master is afgerond. • De tweede uitgave van de Floriade Dialogues Summit is uitgesteld naar het najaar 2021. • De bundel 'Over eten' is uitgegeven en bij de presentatie online besproken.
Internationale Campus	€ 412.000,-	Er is een winnend ontwerp gekozen voor de internationale campus. Dit voorontwerp is eind 2020 verder uitgewerkt. Tevens is de vergunning voor het bouwproject verleend.
Circulaire Economie en Energie		
Citylab Stedelijke Grondstoffen	€ 2.833.000,-	Citylab heeft een Steiger Festival georganiseerd met als doel circulair ondernemen en circulaire producten onder de aandacht te brengen. Daarnaast heeft er een verkenning plaatsgevonden naar de locatie voor een warehouse voor circulaire producten, dit warehouse krijgt de naam Meermin. Er worden circulaire scans aangeboden. Ondernemers hebben hier animo voor maar de gewenste hoeveelheid wordt nog niet afgenomen. De aankoop van een stuk grond op De Steiger voor de circulaire hub is in gang gezet. Er is een businessplan voor een circulair voedselconcept en ontmoetingsplek Foodhally voor op De Steiger. Er is een gebiedsregisseur gestart op de Steiger, deze regisseur moet circulair ondernemerschap stimuleren.
Competitie Upcycle City	€ 2.593.000,-	CIRWINN is een facilitator van biobased en circulaire bedrijvigheid en werkgelegenheid geworden, waarmee het de beoogde resultaten overstijgt. In 2020 is het uitvoeringsplan voor deelplan 5 uitgewerkt. Daar deze fase nog niet in de uitvoering zit, is er deze periode sprake van onderbesteding ten opzichte van de begroting.
Terugdringen voedselverspilling	€ 0,-	
Duurzame Energie - Energiefonds	€ 633.000,-	Er is een verkenning gedaan naar een nieuwe financiering als vervolg op de duurzaamheidslening. Dit is nog niet rond. Particulieren hebben vanwege de coronacrisis niet meer deelgenomen aan de leningen via het Woning Abonnement.
Stad zonder gas/Duurzame energie - UDG	€ 329.000,-	Vanaf het derde kwartaal is het seismisch onderzoek gestart naar mogelijke locaties voor een proefboring.
Duurzaamheidsagenda	€ 626.000,-	Een aantal projecten uit het programma Duurzaamheid zijn met budget uit het FVA verder uitgewerkt. Daarnaast wordt er een circulair ambachtscentrum gevormd. Er is een lector Innovatie & Groenstedelijke ruimte gestart.
Cultuur en Toerisme		
Kustzone Almere Poort/Duin	€ 4.067.000,-	De verbreding van het Almeerderstrand en Meerstrand is van start gegaan. StrandLAB heeft ondanks de coronacrisis een aantal activiteiten en publieke presentaties kunnen organiseren. Sinds juni 2020 heeft StrandLAB een fysiek Atelier op het Almeerderstrand. Deze locatie is in september 2020 geopend.

Sleutelproject	Investering tot 2021	Voortgang tot 2021
Museale voorziening	€ 465.000,-	De kwartiermaker is in maart 2020 gestart met het uitwerken van een businesscase voor de museale voorziening. In 2020 is een concept voor een drijvend kunstpaviljoen aan het centrale plein van de Expo gemaakt. De museale voorziening is onderdeel geworden van de Culturele Basis Voorziening en kan van 2021 - 2024 rekenen op een jaarlijkse subsidie van € 250.000 vanuit het Rijk.
Nationaal Park Nieuw Land – Almeerse Poort	€ 1.978.000,-	De eerste fase van het project Almeerse Poort is in de uitvoeringsfase. In 2020 zijn er meerdere tegenslagen geweest omtrent grote grazers, stikstof en PFAS. Dit heeft gevolgen voor de planning. De gemeenteraad heeft middelen beschikbaar gesteld voor de exploitatie van de uitbreiding van het Natuurbelevingscentrum de Oostvaarders. Eind 2020 heeft Flevoland een nieuwe rotonde in de Buitenring gerealiseerd. In samenwerking met Flevo-Landschap is een koersdocument opgesteld voor het Lepelaarplassengebied.
Vernieuwend wonen	€ 3.095.000,-	In 2020 is er ingezet op het ophalen van inzichten uit experimenten en het overdragen van kennis over innovaties. Er is een digitaal magazine over het transformatie-experiment gemaakt waarin de lessen uit dit project worden beschreven. Daarnaast is er gewerkt over een publicatie over de opbrengsten van het Woningbouwatelier tot nu toe. Experiment Who Cares: in de zomer van 2020 zijn de huidige kaders hiervan opgerekend en verwerkt in een Almeers Recept. Daarnaast zijn er enkele presentaties gegeven over de lessen en resultaten van het experiment Who Cares. WikiHouse: negen zelfbouwers zijn gestart met het ontwikkelen van hun WikiHouse. Het ontwikkelproces voor het Circulair Paviljoen is opgestart.

Tabel 3 Status projecten meerjarenprogramma 2017-2021.

Het jaarprogramma 2021 was een mix van projecten die reeds in uitvoering zijn op basis van jaarprogramma 2017-2021 en nieuwe projecten op basis van het meerjarenprogramma 2021-2025. In 2020 zijn een aantal grote sleutelprojecten uit het meerjarenprogramma van 2017-2021 in uitvoering gekomen, zoals het station Almere Centrum, de nieuwbouw Aeres Hogeschool (Flevo Campus) en de aanleg van het evenementenstrand bij Almere Poort. De uitvoering van deze en andere projecten werd in 2021 voortgezet.

De programmalijnen en sleutelprojecten zien er nu als volgt uit:

Programmalijn	Sleutelproject
1. Hart voor de stad	<ul style="list-style-type: none"> Afronding van Station en stationsomgeving Fase 2 (Rondje) Weerwater Doorontwikkeling van Almere Centrum Floriade Expo 2022
2. Leer- en werkomgeving	<ul style="list-style-type: none"> Afronding Floriade Werkt! Volgende fase Flevo Campus Tweede fase Internationale Campus Kenniscampus Stadshart MBO ICT Field Lab
3. Circulaire Economie en Energie	<ul style="list-style-type: none"> Competitie Upcycle City 2.0 Stedelijke grondstofstromen Praktijk- en Innovatiecentrum Stedelijk Voedselsystemen Energiefonds Balanceren elektriciteitsnet Geothermie
4. Cultuur, toerisme en sport	<ul style="list-style-type: none"> Kustzone Almere Poort/Duin Museale voorziening Nationaal Park Nieuw Land – Almeerse Poort Sport en bewegen in de openbare ruimte Topsport Buitenzwembad
5. Vernieuwend Wonen	
6. Groene en waterrijke identiteit	<ul style="list-style-type: none"> Ontwikkeling unieke groene en blauwe gebieden Realisatie excellente groene en gezonde leefomgeving Ecologische verbindingen

Tabel 4 Programmalijnen en sleutelprojecten 2021.

In 2019 zijn de gemeenten Amsterdam en Almere, provincie Flevoland en het Rijk een gezamenlijk proces gestart om de nieuwe omstandigheden en inzichten te verwerken in een actuele langetermijnvisie en strategie. In juni 2021 werd een nieuw Handelingsperspectief⁸ uitgebracht getiteld 'Almere, stad met toekomst'. Het is een 'wenkend perspectief', een aanvulling op de ambities van RRAAM en Almere 2.0 in de vorm van een actuele visie. Het bestaat uit meerdere onderdelen met een eigen scope en reikwijdte: 'Perspectief Oostflank MRA' en een uitvoeringsagenda. Het Handelingsperspectief is opgesteld in opdracht van de gemeente Almere, provincie Flevoland, de ministeries van EZK, LNV, en BZK, Rijksvastgoedbedrijf en de gemeente Amsterdam.

De redenen om een nieuw Handelingsperspectief te ontwikkelen waren:

- Er is woningnood in Almere en in de Metropoolregio Amsterdam. Daarom gaat Almere tempo maken en zal een groot aantal woningen gerealiseerd worden. Deze opgave is groter, urgenter en anders (naast uitbreiding ook verdichting) dan de huidige plannen.
- Er is behoefte aan een impuls voor het ondernemersklimaat en de voorzieningen. Almere heeft op dit moment de laagste score van de hele noordelijke Randstad in de verhouding tussen arbeidsplaatsen en woningen. Ook het voorzieningenniveau is niet op het peil dat verwacht mag worden bij een stad met meer dan 200.000 inwoners; laat staan bij een stad die kan doorgroeien naar 350.000 à 400.000 inwoners.
- Er is veel meer dan in het verleden aandacht nodig voor de stad die er al is. Dus voor mensen die nu al in Almere wonen en voor bestaande wijken. Het voortdurend inspelen op veranderende behoeftes en wensen is hiervoor wenselijk. Ook zijn er aandachtspunten op het vlak van welzijn en gezondheid. Daarnaast is er meer aandacht nodig voor het beheer en onderhoud van de stad.
- De huidige infrastructuur nadert de grenzen van haar capaciteit.
- Er zijn investeringen nodig in de huidige groenvoorzieningen en in de groenstructuur die wordt voortgezet in de nieuwe stadsdelen. Tevens wordt de stad meer verbonden met aanpalende landschappen.
- De steeds urgenter wordende vraagstukken rond energietransitie, klimaatadaptatie, circulariteit en voedselproductie vragen om een stevigere aanpak dan in het verleden werd voorzien.

Dit perspectief op de verdere ontwikkeling van Almere is niet volledig nieuw, zo staat te lezen in 'Almere, stad met toekomst'. De 'Almere Principles' vormen nog altijd een belangrijke basis, evenals actuele beleidskaders van de gemeente Almere. Bovendien sluit het aan bij de eerdere visie zoals verwoord in de Rijksstructuurvisie Amsterdam-Almere-Markermeer en de Uitvoeringsovereenkomst Almere 2.0 uit 2013. Veel ambities en uitgangspunten, zoals die destijds zijn verwoord, zijn nog altijd waardevol en accuraat.

Een belangrijk verschil is dat ook de bestaande stad nu in de thematiek is opgenomen. "Achter de vele kwaliteiten van Almere gaan eveneens een aantal kwetsbaarheden op sociaal-maatschappelijk niveau schuil. Bijvoorbeeld bij kansengelijkheid in het onderwijs of armoede. Veel sterker dan voorheen gaat daarom aandacht uit naar wensen en behoeftes van

⁸ Almere, stad met toekomst. Een actueel perspectief op Almere nu en later. Almere, juni 2021.

de Almeerders”, zo staat in het Handelingsperspectief. Het voorzieningenniveau van Almere schiet nog steeds tekort, aldus de nieuwe visie. Almere heeft bovendien voor het eerst te maken met (de noodzaak voor) stedelijke vernieuwing. Bovendien betekenen de plannen voor de verdichting van het centrum iets voor de leefbaarheid.

De urgente opgaven zijn vervat in zes pijlers die de basis vormen van ‘Almere, stad met toekomst’. De pijlers vormen het start- en uitgangspunt voor de ontwikkelingen die de komende tien jaar worden ingezet. De pijlers zijn daarmee zowel aandachtspunten als doelstellingen. Er zijn zes pijlers:

1. Voldoende woningen en gevarieerde woonomgevingen;
2. Goed ondernemersklimaat met voorzieningen;
3. Sterke en veerkrachtige samenleving;
4. Uitstekende bereikbaarheid;
5. Hoogwaardige landschappen met allure;
6. Klimaatbestendig, energieneutraal en circulair.

Om het toekomstbeeld dichter bij te halen met concrete stappen voor de komende tien jaar is er samen met alle partners gewerkt aan een uitvoeringsagenda. Deze Uitvoeringsagenda Almere, stad met toekomst 2022-2024 beschrijft de eerste stap in het vervolgen van ‘onze gezamenlijke reis op weg naar een nog mooiere stad’. Zoals het aantrekken van meer werkgelegenheid, het versterken van het onderwijs over de gehele breedte en een preventieve wijkaanpak voor verouderende wijken. Daarnaast beschrijft deze agenda de volgende fase voor het doorontwikkelen van het centrum van Almere en de voorbereiding op het nog vorm te geven Almere Pampus. Hierbij wordt ook gekeken naar de bereikbaarheid van Almere en Flevoland op de lange termijn, zowel met het openbaar vervoer als met de auto. Dit pakket aan werkzaamheden vereist ook een verdere versteviging van de ambtelijke uitvoerings- en innovatiekracht.

3.3 Beantwoording onderzoeksvragen

In deze paragraaf trekken we conclusies voor de onderzoeksvragen die betrekking hebben op publieke waarde.

Welk beeld geven bestaande evaluaties en rapportages van de doeltreffendheid en de doelmatigheid van Almere 2.0?

Zijn de middelen in het FVA besteed aan de doelen, ambities en thema's die zijn afgesproken in de Uitvoeringsovereenkomst (doelmatigheid)?

Heeft de uitkering opgeleverd wat oorspronkelijk is beoogd?

De doeltreffendheid moet worden gezien in relatie tot de doelen die zijn gesteld in de Uitvoeringsovereenkomst en verder zijn gespecificeerd in de LISA, de meerjarenplannen en de jaarplannen met programmalijnen en projecten. Cruciaal in dit verband is de vertaling die daarbij is gegeven aan de brede doelstellingen van de Uitvoeringsovereenkomst naar de programmalijnen en projecten in de meerjarenplannen en jaarplannen. De thema's van de Uitvoeringsovereenkomst zijn niet een-op-een omgezet naar de programmalijnen. We zien dat de meeste thema's op zich, zij het onder een andere titel, zijn opgepakt via Almere 2.0, met als belangrijke uitzondering het thema bereikbaarheid. Afgesproken is om de bereikbaarheid niet te bekostigen uit het FVA maar met andere arrangementen.

De Uitvoeringsovereenkomst en de instelling van het FVA is een directe interventie geweest in de groei van Almere. Dit heeft ervoor gezorgd dat Almere 2.0 als centrale netwerkactor een rol ging vervullen in de uitwisseling van informatie en kennis en in het samenspel van gemeente, provincie, Rijk, kennisinstellingen, maatschappelijke organisaties en bedrijfsleven. De effecten die Almere 2.0 realiseert, komen veelal met en via haar partners tot stand. Zo creëert Almere 2.0 bijvoorbeeld niet zelfstandig nieuwe schoolgebouwen en hoogwaardige onderwijsplekken, maar heeft zij Almere geholpen om (meer) hoger onderwijs binnen te halen waardoor uiteindelijk extra onderwijsplekken werden gerealiseerd. De impact van de inspanningen van Almere 2.0 op de groei van Almere is daarmee veelal indirect. De focus lag op, zoals in LISA is verwoord, een aantal ‘magneten’ (door betrokkenen ‘game changers’ genoemd) en kansen.

In de jaarverslagen wordt verondersteld dat het zeer aannemelijk is dat de activiteiten van Almere 2.0 tot positieve effecten voor Almere leidden. Met name op het aantrekken van onderwijs, de (spin-off van) de Floriade en de ontwikkeling van het centrum zijn er duidelijke resultaten behaald voor Almere, waarmee investeringen en innovaties werden gerealiseerd.

Welke voor Almere relevante beleidsmatige ontwikkelingen hebben zich voorgedaan sinds de ondertekening van de Uitvoeringsovereenkomst?

Sinds de ondertekening van de Uitvoeringsovereenkomst hebben zich ontwikkelingen voorgedaan die zijn onderkend in het Handelingsperspectief van 2021. Dit gaat om:

- De woningnood, waardoor de woningbouw wordt versneld en de doelen naar boven zijn bijgesteld;
- De behoefte aan een impuls voor het ondernemersklimaat en de voorzieningen die nog steeds tekortschieten voor een stad van deze grootte;
- De aandacht die nodig is voor en wordt gegeven aan de mensen die nu al in Almere wonen en voor de bestaande wijken (bereiken van de fase van stedelijke vernieuwing);
- De huidige infrastructuur die de grenzen van haar capaciteit nadert;
- Investeringsnodig zijn in groenvoorzieningen en de groenstructuur;
- De steeds urgenter wordende vraagstukken rond energietransitie, klimaatadaptatie, circulariteit en voedselproductie.

In de huidige langetermijnvisie en -strategie, en het bijbehorende handelingsperspectief, wordt naast de groei aandacht geclaimd voor de bestaande stad. Dit is in tegenspraak met de LISA waarin expliciet wordt gesteld dat het Fonds Verstedelijking Almere niet bedoeld is ter financiering van reguliere, niet-groeigerelateerde gemeentelijke activiteiten en taken. Evenmin is het bedoeld voor de (gebieds)exploitatie en beheer van bestaande of nieuwe ontwikkelingen.



HOOFDSTUK 4

Ontwikkeling Almere 2.0

In dit hoofdstuk geven we de ontwikkeling van relevante indicatoren weer. Hierbij kijken we naar de geleverde **input** vanuit de bestuurlijke partners, de uitvoering van projecten (**throughput**) en de financiële en projectresultaten (**output**)

4.1 Ontwikkeling Almere

4.1.1 Voorzieningenniveau

Partijen hebben gezamenlijk groeiambities geformuleerd voor Almere. Door het realiseren van in totaal 60.000 woningen groeit Almere door naar een stad van circa 300.000 inwoners. Bij een stad van 300.000 inwoners hoort ook een bepaald voorzieningenniveau dat nu nog niet aanwezig is. In de nota 'Almere, stad met toekomst' wordt de ambitie verder verhoogd naar een groei met 75.000 woningen en naar een inwoneraantal van 350.000 tot 400.000 inwoners. Vanuit de gezamenlijke opgaven om de groei van Almere te faciliteren is om die reden in de programmering van Almere 2.0 veel aandacht gegeven aan het thema voorzieningenniveau.

In de geactualiseerde versie van het meerjarenprogramma 2017-2021 is de ambitie rondom het voorzieningenniveau van Almere expliciet gemaakt. Met name ambitie 4 gaat over het voorzieningenniveau. Specifiek zijn voorzieningen genoemd op het gebied van:

- Hoger onderwijs
- Recreatie en toerisme
- Cultuur.

Deze ambities zijn verder in de programmalijnen uitgewerkt. In programmalijn Hart van de Stad gaat het om de volgende voorzieningen:

- Station en stationsomgeving
- Almere Centrum
- Rondje Weerwater
- Floriade.

In de programmalijn Versterken leer- en werkomgeving zijn benoemd:

- Floriade werkt
- Flevo Campus
- Internationaal onderwijs.

En ten slotte, in de programmalijn Versterken verblijfsplekken cultuur, recreatie en toerisme:

- Kustzone Almere Poort/Duin
- Nationaal Park Nieuw Land–Almeerse Poort
- Eden
- Culturele Strategie
- Pampushout Zuid.

In het meerjarenprogramma 2021-2025 zijn hieraan nog een aantal voorzieningen toegevoegd:

- Kenniscampus Stadshart
- Mbo ICT FieldLAB
- Museale voorziening
- Sporten en bewegen in openbare ruimte
- Topsport
- Buitenzwembad
- Almeerderhout
- Eemvallei
- Excellente groene en gezonde leefomgeving.

Onze bevindingen over de ontwikkeling van het voorzieningenniveau zijn de volgende:

- In de uitvoeringsovereenkomst 2013 is op pagina 8 als gezamenlijke ambitie geformuleerd dat "Almere ... een evenwichtige stad is met een diverse bevolking en goede voorzieningen op het gebied van cultuur, onderwijs, sport en werkgelegenheid."
- In dezelfde uitvoeringsovereenkomst is over de investeringen opgemerkt dat deze mede als doel hebben de voorzieningestructuur van het (huidige) stedelijke gebied op het niveau te brengen dat passend is bij de toekomstige omvang van de stad (thema's economie, groenblauw, bereikbaarheid, duurzaamheid, onderwijs, cultuur en sport) (pagina 26).
- In het meerjarenprogramma 2017-2021 (geactualiseerde versie 2019) wordt onder de programmalijn Hart van de Stad over het voorzieningenniveau opgemerkt dat "er wordt toegewerkt naar een voorzieningenniveau en functiemix die horen bij een stad van 200.000 tot 300.000 inwoners." (pagina 20.) Als ambitie 4 is opgenomen dat het gaat om voorzieningen op het terrein van:
 - Hoger onderwijs
 - Recreatie en toerisme
 - Cultuur.
- Deze ambitie is verder vertaald in programmalijnen met sleutelprojecten.
- In het meerjarenprogramma 2021-2025 is op pagina 5 de volgende formulering gehanteerd "Almere is een evenwichtige stad met een diverse bevolking en goede voorzieningen op het gebied van cultuur, onderwijs, sport en werkgelegenheid." Waarbij ten opzichte van 2015 sport is toegevoegd en hoger onderwijs is veranderd in onderwijs.
- Ten opzichte van de formulering in de uitvoeringsovereenkomst ontbreken in beide uitwerkingen echter de onderwerpen economie, bereikbaarheid en duurzaamheid. Voor bereikbaarheid geldt dat afgesproken is dit niet vanuit het FVA te bekostigen. Economie en

duurzaamheid zitten wel in de programmastructuur van Almere 2.0 als aparte projecten en Almere heeft ook ambitie zich op dit terrein te ontwikkelen en te profileren. Duurzaamheid is als extra plus meegenomen in andere voorzieningen zoals de programmalijn rondom de Aeres Hogeschool en de Flevo Campus. Duurzaamheid is dus geen aparte programmalijn, maar zit verweven in andere thema's.

- Doordat er geen consequent gehanteerde afbakening is van 'het voorzieningenniveau' is het lastig te bepalen wat de startsituatie was, hoe het huidige voorzieningenniveau is en welke bijdrage Almere 2.0 hieraan geleverd heeft.
- Ook hebben we in door ons bestudeerde documenten geen analyse aangetroffen welk voorzieningenniveau passend zou zijn, welke voorzieningen ontbreken en hoe de samenhang is met de ontwikkeling van Almere.
- Daarmee ontbreekt het aan een harde baseline om de investeringsprojecten te beoordelen en een algeheel sluitende conclusie te formuleren over het voorzieningenniveau.
- Het ontbreken van heldere kaders maakt ook dat in de rapportage en in de sturing het lastig is op strategisch niveau te sturen op 'het voorzieningenniveau'.
- Wel is het mogelijk om de realisatie van de sleutelprojecten die in de verschillende programmalijnen benoemd zijn, te beoordelen. Over het behalen van de mijlpalen en de financiële inspanningen wordt gerapporteerd in de jaarverslagen 2016-2021.
- Bij de verschillende projecten wordt gerapporteerd over de resultaten en afwijkingen ten opzichte van de planning en mijlpalen. Een groot deel van de projecten bevindt zich in de planvormende fase, waardoor uitspraken over de definitieve realisatie nog niet mogelijk zijn. Bij enkele projecten wordt vertraging in planvorming gerapporteerd (zie figuur 3).
- In de verslaglegging is per programmalijn en sleutelproject een financiële rapportage opgenomen. De afwijkingen ten opzichte van de begroting worden toegelicht (zie figuur 2).
- De relatie tussen de mate van inhoudelijke voortgang en de financiële realisatie is op basis van de jaarverslagen lastig te leggen. De rapportages zouden op dit punt sterker kunnen.
- Op basis van de jaarverslagen is het totaalbeeld dat de projecten gerealiseerd worden zoals ze in het programma afgesproken zijn, hoewel er soms in de uitvoering vertraging ontstaan is.
- Omdat veel projecten nog niet volledig afgerond zijn per 31 december 2020, is het totale effect op het voorzieningenniveau nog niet te bepalen.

Hart van de Stad

Om Almere op de lange termijn een rol als onderscheidende kern binnen de grootstedelijke regio Amsterdam te laten vervullen, krijgt het hart van de stad de komende jaren een forse verstedelijkingsimpuls. Ook in de economische structuurversterking van Almere speelt het centrum een voorname rol. Er wordt toegewerkt naar een voorzieningenniveau en functiemix die horen bij een stad van 200.000 tot 300.000 inwoners. Het gebied wordt zichtbaar en voelbaar als hart van de stad, zal een sterkere regionale betekenis krijgen en wordt de ontmoetingsplek voor zowel bewoners als bezoekers.

Projecten

bedragen x € 1.000

	begroting	realisatie	resultaat
Programmasturing lijn 1	414	150	264
Station (en omgeving)	9.445	2.837	6.608
Almere Centrum	2.424	768	1.656
Rondje weerwater	11.351	9.053	2.299
Floriade	2.975	2.100	875
	26.609	14.908	11.701

Figuur 2 Voorbeeld van financiële rapportage over één van de programmalijnen (Hart van de Stad), bron jaarverslag gemeente Almere 2020

Rondje Weerwater

Met het Rondje Weerwater worden de noordoever (Almere Centrum) en de zuidoever van het Weerwater met elkaar verbonden.

Track Rondje Weerwater

In 2020 is de track aangelegd tangs de gehele oever van de Stedenwijk tussen het stadscentrum en de Limburgbrug. Daarbij hoort ook de verlichting en ander straatmeubilair zoals banken. Het ontwerp voor de Limburgbrug is in 2020 vastgesteld en opgedragen voor uitvoering in 2021. Afgelopen jaar is ook het ontwerp voor de track langs de Zuidoever Weerwater opgesteld. Dit stuk van de track verbindt Stedenwijk met de Floriade.

Esplanade

Het werk aan de Esplanade is in 2020 gereed gekomen. Daarnaast is een ontwerp gemaakt voor een strand aan de oever van de Esplanade. Met dit ontwerp voor een stadsstrand wordt beoogd de gebruikswaarde van

de Esplanade verder te verhogen. Ook is een initiatief voor een horecapaviljoen vertaald naar een ontwerp voor een locatie op de Esplanade. Opening hiervan is voorzien in 2021. Ten slotte is het ontwerp gemaakt voor een aantal

drijvende steigers in de Fantasiehaven voor afvaarten van een veerverbinding tussen de Esplanade en de Floriade.

Weerwaterbrug

De aanleg van de Weerwaterbrug is gestart en eind 2020 zijn de contouren van de brug zichtbaar aan het worden. In 2020 is ook het ontwerp aangescherpt van de aanlandingen (hoogteaanpassingen) van de weerwaterbrug op het Floriaderrein en het Lumierepark. De uitvoering loopt door tot halverwege 2021.

De onderschrijving van € 2,3 miljoen voor het Rondje Weerwater wordt verklaard doordat een deel van het project in 2021 wordt uitgevoerd i.p.v. 2020, onder andere verbeteren Limburgbrug, deel track zuidoever, groenvoorziening Maastrichtkwartier. Voltooiing van Limburgerbrug en groenvoorziening vindt plaats in de eerste kwartaal van 2021

Figuur 3 **Voorbeeld van een inhoudelijke rapportage over één van de sleutelprojecten (Rondje Weerwater), bron jaarverslag gemeente Almere 2020, pagina 262.**

Huidige voorzieningenniveau gemeente Almere

Het voorzieningenniveau van een stad behelst het beschikbare aanbod aan voorzieningen en diensten in de directe nabijheid die het welzijn van inwoners ondersteunen. Volgens de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) (burgerpeiling Almere, 2017) zijn toegankelijke en kwalitatief hoogwaardige voorzieningen een belangrijke randvoorwaarde voor de ontwikkeling van de collectieve redzaamheid van inwoners, met name onder inwoners die fysieke beperkingen ervaren. Als er in een buurt voldoende en aantrekkelijke plekken zijn waar verschillende groepen elkaar vanzelfsprekend treffen, kan sociaal vertrouwen en familiariteit ontstaan en kunnen eventuele negatieve groepsbeelden doorbroken worden.

Gezien de vele soorten voorzieningen en een beperkte beschikbaarheid van betrouwbare data, hebben we in overleg met de begeleidingsgroep een selectie van voorzieningen gemaakt. Deze selectie is gemaakt aan de hand van drie factoren: de beïnvloedbaarheid door de gemeente/overheid, de bijdrage aan het welzijn van de inwoner en de beschikbaarheid van betrouwbare data.

Uit de beschikbare data van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) hebben we aan de hand van bovenstaande factoren vijf categorieën geselecteerd die ofwel goed te beïnvloeden zijn door de gemeente of een significante bijdrage leveren aan het welzijn in de stad. Dit zijn gezondheidszorg, onderwijs, horeca, culturele voorzieningen en detailhandel (dagelijkse levensmiddelen).

Door deze selectie ontbreekt een aantal belangrijke voorzieningen in onze analyse. Zo blijkt bijvoorbeeld uit interviews en bestudeerde documenten dat Almere 2.0 zich onder meer richt op recreatie- en sportvoorzieningen. Het Centraal Bureau voor de Statistiek stelt wel data beschikbaar over de afstand tot openbaar groen en semi-openbaar groen. Onder deze categorie vallen onder meer voorzieningen als sport- en verblijfsrecreatieve terreinen, parken, bossen en recreatieve binnenwateren. Echter, wat betreft deze groenvoorzieningen komen de meest recente data uit het jaar 2015. Deze data achten wij dan ook niet bruikbaar voor deze evaluatie.

In de paragrafen hieronder zetten we per voorziening uiteen waarom we deze hebben opgenomen in de vergelijking met andere gemeenten:

Gezondheidszorg

Hoewel de beschikbare gezondheidszorg weinig beïnvloedbaar is door de gemeente, heeft de beschikbare medische zorg impact op het welzijn van inwoners. Met name de huisarts is een belangrijke pijler in de eerstelijnszorg in Nederland en biedt tevens toegang tot de tweedelijnszorg. De beschikbaarheid van de tweedelijnszorg in een gemeente is onder meer afhankelijk van het aantal ziekenhuizen in de omgeving. De hoeveelheid ziekenhuizen en huisartsenpraktijken hoeven niets te zeggen over de kwaliteit van de zorg, de beschikbare capaciteit en wachttijd voor behandelingen. Wij nemen in onze vergelijking aan dat meer beschikbare voorzieningen ook betekenen dat de zorg toegankelijker is. Het CBS heeft data beschikbaar van het aantal huisartsenpraktijken en ziekenhuizen in de verschillende gemeenten.

Onderwijs

Het onderwijsaanbod in de gemeente vormt een belangrijke voorziening voor inwoners. Ieder kind gaat in Nederland naar school. Om passend onderwijs aan te kunnen bieden, zal het aantal beschikbare scholen toe moeten nemen met de groei van het aantal inwoners. Daarnaast vindt Nederland het belangrijk dat scholieren na hun middelbare schooltijd door kunnen studeren. Verder dragen voorzieningen op het gebied van hoger onderwijs ook bij aan de levendigheid en het culturele klimaat in een stad. Dat is ook de reden dat vanuit het fonds FVA afgerond één miljoen euro is geïnvesteerd in Aeres Hogeschool. Hoewel Almere 2.0 geen zeggenschap heeft over het onderwijs kan het middels extra investeringen vanuit het fonds wel bijdragen aan de ontwikkeling van onderwijsvoorzieningen en -huisvesting in de gemeente. Het CBS heeft data beschikbaar over het aantal basis- en middelbare scholen per gemeente. Daarnaast valt er op het internet vrij gemakkelijk een indicatie

te krijgen van het aantal hogescholen en universiteiten per gemeente en het aantal inschrijvingen op hogescholen. Daarbij valt op dat Almere ten opzichte van de referentiegemeenten nog steeds fors minder studenten heeft aan hogescholen. Tegelijkertijd is er wel sprake van een gestage groei in de onderzochte periode.

Culturele voorzieningen

Uit het visiedocument Almere, Stad met toekomst blijkt dat Almere 2.0 inzet op de verdere ontwikkeling van culturele voorzieningen. Er wordt momenteel nagedacht over museumontwikkeling nabij het Rondje Weerwater. Culturele voorzieningen vormen een educatieve en recreatieve functie in een stad en zijn daardoor onmisbaar voor inwoners. Het CBS heeft data beschikbaar voor diverse attracties, bioscopen, musea en podiumkunsten per gemeente.

Horeca

De gemeente stelt in het bestemmingsplan vast waar horecagelegenheden mogelijk zijn. Verder heeft de gemeente zelf geen invloed op de ontwikkeling van horeca. Voorzieningen als restaurants, cafés en hotels dragen bij aan de sfeer, toerisme en economie in een stad. Het CBS heeft data beschikbaar over het aantal restaurants, hotels en cafés per gemeente.

Detailhandel

De beschikbaarheid van dagelijkse levensmiddelen zijn essentieel voor de leefbaarheid van een stad, met name voor de inwoners die minder mobiel zijn. De toegankelijkheid en nabijheid van deze voorzieningen dragen dan ook bij aan het welzijn van inwoners. De gemeente heeft maar een beperkte invloed op deze voorzieningen. Het CBS heeft data beschikbaar voor supermarkten en andere voorzieningen die dagelijkse levensmiddelen aanbieden. We nemen hier wederom aan dat een groter aantal supermarkten ook betekent dat de toegankelijkheid van dagelijkse levensmiddelen toeneemt.

Voorzieningenniveau in perspectief

Om het huidige voorzieningenniveau in de gemeente Almere te kunnen beoordelen is het nuttig om het voorzieningenniveau te vergelijken met andere gemeenten die een vergelijkbaar aantal inwoners hebben én net als Almere een losstaande stad vormen. Voor deze vergelijking hebben we de gemeenten Nijmegen (177.359 inwoners), Groningen (233.273 inwoners), Eindhoven (235.691 inwoners) en Tilburg (221.947 inwoners) geselecteerd.

Tabel 5 geeft een vergelijking van het aantal voorzieningen per categorie in de verschillende gemeenten weer. Het

valt op dat de gemeente Almere in vrijwel elke categorie aanzienlijk achterloopt op de andere gemeenten. Enkel in het basisonderwijs blijkt de gemeente Almere een vergelijkbaar aantal voorzieningen te hebben als de andere gemeenten. Almere heeft ongeveer hetzelfde aantal basisscholen binnen een afstand van drie kilometer. In het hoger onderwijs op hbo-niveau heeft Almere twee locaties met hogescholen en een hogeschool specifiek voor accountancy-opleidingen. De capaciteit van deze instellingen blijft echter behoorlijk achter bij de andere gemeenten. Tabel 6 geeft het aantal inschrijvingen per hogeschool in Almere en de vergelijkbare gemeenten weer. In het jaar 2020 zijn er in totaal 5.416 leerlingen ingeschreven bij de twee door de overheid gefinancierde hogescholen. In de andere gemeenten varieert dit aantal tussen de 15 duizend en 35 duizend inschrijvingen. Almere 2.0 heeft met een investering van één miljoen uit het FVA een bijdrage geleverd aan de ontwikkeling van de Aeres Hogeschool in Almere. Een voorziening op wo-niveau ontbreekt in de gemeente Almere: de overige steden hebben allemaal een universiteit.

Almere kent minder huisartsenpraktijken en ziekenhuizen op korte afstand van haar inwoners. De gemeente ligt wel nabij een aantal grote ziekenhuizen in Amsterdam waaronder UMC Amsterdam (dertig kilometer afstand). Het is aannemelijk dat het UMC een aantal specialistische zorgtaken voor patiënten uit de gemeente Almere voor zijn rekening neemt.

Verder blijft het aantal horecavoorzieningen behoorlijk achter bij de vier andere gemeenten. Tilburg kent zes keer en Groningen zelfs acht keer het aantal cafés in de gemeente Almere. Hier lijkt de historie van stad en het feit dat de andere gemeenten universiteitssteden zijn, een rol te spelen. Ook heeft Almere minder hotels en restaurants dan de vergelijkbare gemeenten.

Op het gebied van culturele voorzieningen kent gemeente Almere name minder musea, podiumkunsten en bioscopen ten opzichte van de vier vergelijkbare gemeenten. Almere geeft aan hier de komende jaren in te willen investeren.

Rol Almere 2.0

Almere heeft een inhaalslag te maken op het voorzieningenniveau in de stad. Het aandeel van Almere 2.0 en de investeringen vanuit het FVA vallen niet een-op-een te relateren aan het totale voorzieningenniveau in Almere. Uit de gesprekken en documenten blijkt wel dat er vanuit Almere 2.0 en het FVA een bijdrage is geleverd aan de bereikbaarheid (station Almere), recreatief groen (onder andere Rondje weerwater), culturele voorzieningen (voorbereiding

museumontwikkeling) en onderwijs (onder andere Aeres Hogeschool). Dat het programma bijdraagt aan de ontwikkeling van voorzieningen in de stad staat buiten kijf. Of de investeringen vanuit Almere 2.0 ook ‘spillover effects’ hebben naar de andere voorzieningen zoals de gezondheidszorg, horeca en de detailhandel valt niet te concluderen.

Voorzieningen	Almere	Nijmegen	Groningen	Eindhoven	Tilburg
Gezondheidszorg	Inwoners van de gemeente Almere kunnen drie ziekenhuizen binnen een afstand van twintig kilometer en elf huisartsenpraktijken binnen een afstand van vijf kilometer bereiken.	Inwoners van de gemeente Nijmegen kunnen zes ziekenhuizen binnen een afstand van twintig kilometer en negentien huisartsenpraktijken binnen een afstand van vijf kilometer bereiken.	Inwoners van de gemeente Groningen kunnen drie ziekenhuizen binnen een afstand van twintig kilometer en 28 huisartsenpraktijken binnen een afstand van vijf kilometer bereiken.	Inwoners van de gemeente Eindhoven kunnen acht ziekenhuizen binnen een afstand van twintig kilometer en 27 huisartsenpraktijken binnen een afstand van vijf kilometer bereiken.	Inwoners van de gemeente Tilburg kunnen zes ziekenhuizen binnen een afstand van twintig kilometer en 25 huisartsenpraktijken binnen een afstand van vijf kilometer bereiken.
Onderwijs	Inwoners van de gemeente Almere kunnen binnen een afstand van drie kilometer veertien basisscholen en drie middelbare scholen bereiken. Daarnaast kent de gemeente twee hogescholen en een hogeschool specifiek voor de Accountancy.	Inwoners van de gemeente Nijmegen kunnen binnen een afstand van drie kilometer elf basisscholen en zeven middelbare scholen bereiken. Daarnaast kent de gemeente een universiteit.	Inwoners van de gemeente Groningen kunnen binnen een afstand van drie kilometer tien basisscholen en acht middelbare scholen bereiken. Daarnaast kent de gemeente twee hogescholen en een universiteit.	Inwoners van de gemeente Eindhoven kunnen binnen een afstand van drie kilometer dertien basisscholen en zes middelbare scholen bereiken. Daarnaast kent de gemeente drie hogescholen en een universiteit.	Inwoners van de gemeente Tilburg kunnen binnen een afstand van drie kilometer veertien basisscholen en vijf middelbare scholen bereiken. Daarnaast kent de gemeente twee hogescholen en een universiteit.
Horeca	Inwoners van de gemeente Almere kunnen dertien cafés en drie hotels binnen een afstand van vijf kilometer bereiken. Daarnaast kunnen zij 31 restaurants binnen een afstand van drie kilometer bezoeken.	Inwoners van de gemeente Nijmegen kunnen 87 cafés en dertien hotels binnen een afstand van vijf kilometer bereiken. Daarnaast kunnen zij tachtig restaurants binnen een afstand van drie kilometer bezoeken.	Inwoners van de gemeente Groningen kunnen 101 cafés en negentien hotels binnen een afstand van vijf kilometer bereiken. Daarnaast kunnen zij 137 restaurants binnen een afstand van drie kilometer bezoeken.	Inwoners van de gemeente Eindhoven kunnen 106 cafés en negentien hotels binnen een afstand van vijf kilometer bereiken. Daarnaast kunnen zij honderd restaurants binnen een afstand van drie kilometer bezoeken.	Inwoners van de gemeente Tilburg kunnen 77 cafés en acht hotels binnen een afstand van vijf kilometer bereiken. Daarnaast kunnen zij 62 restaurants binnen een afstand van drie kilometer bezoeken.
Culturele voorzieningen	Inwoners van de gemeente Almere kunnen binnen tien kilometer van hun huis vijf attracties, één bioscoop, twee podiumkunsten en nul musea bezoeken.	Inwoners van de gemeente Nijmegen kunnen binnen tien kilometer van hun huis drie attracties, zeven bioscopen, tien podiumkunsten en tien musea bezoeken.	Inwoners van de gemeente Groningen kunnen binnen tien kilometer van hun huis twee attracties, drie bioscopen, zeven podiumkunsten en zes musea bezoeken.	Inwoners van de gemeente Eindhoven kunnen binnen tien kilometer van hun huis vier attracties, vier bioscopen, elf podiumkunsten en acht musea bezoeken.	Inwoners van de gemeente Tilburg kunnen binnen tien kilometer van hun huis vijf attracties, drie bioscopen, zes podiumkunsten en vier musea bezoeken.
Detailhandel	Inwoners van de gemeente Almere kunnen binnen drie kilometer van hun huis tien grote supermarkten en 25 andere winkels voor dagelijkse levensmiddelen bereiken.	Inwoners van de gemeente Nijmegen kunnen binnen drie kilometer van hun huis veertien grote supermarkten en 55 andere winkels voor dagelijkse levensmiddelen bereiken.	Inwoners van de gemeente Groningen kunnen binnen drie kilometer van hun huis negentien grote supermarkten en 68 andere winkels voor dagelijkse levensmiddelen bereiken.	Inwoners van de gemeente Eindhoven kunnen binnen drie kilometer van hun huis 21 grote supermarkten en 54 andere winkels voor dagelijkse levensmiddelen bereiken.	Inwoners van de gemeente Tilburg kunnen binnen drie kilometer van hun huis zeventien grote supermarkten en 63 andere winkels voor dagelijkse levensmiddelen bereiken.

Tabel 5 Voorzorgniveauniveau Almere vergeleken met vier gemeenten met een vergelijkbaar aantal inwoners.

Gemeente	Hogeschool	2016	2017	2018	2019	2020
Almere	Aeres Hogeschool.	463	547	577	627	667
	Christelijke Hogeschool Windesheim	2.578	3.133	3.739	4.271	4.749
	Totaal	3.041	3.680	4.316	4.898	5.416
Nijmegen	Fontys Hogeschool	150	134	92	91	79
	Hogeschool van Arnhem en Nijmegen	22.724	23.159	24.333	24.731	26.384
	Totaal	22.874	23.293	24.425	24.822	26.463
Groningen	Hanzehogeschool.	27.446	28.663	29.025	29.066	30.459
	Hogeschool Inholland	171	168	158	153	158
	Stenden Hogeschool	831	754	773	849	931
	Totaal	28.448	29.585	29.956	30.068	31.548
Eindhoven	Design Academy	686	711	701	712	731
	Fontys Hogeschool	22.447	22.522	23.101	23.520	24.810
	Totaal	23.133	23.233	23.802	24.232	25.541
Tilburg	Fontys Hogeschool	14.551	14.298	13.944	13.857	14.005
	Avans Hogeschool	1.362	1.313	1.282	1.301	1.392
	Totaal	15.913	15.611	15.226	15.158	15.397

Tabel 6 Aantal inschrijvingen aan door de overheid bekostigde hbo-instellingen per gemeente. Bron: Vereniging van Hogescholen.

4.1.2 Ontwikkeling relevante indicatoren

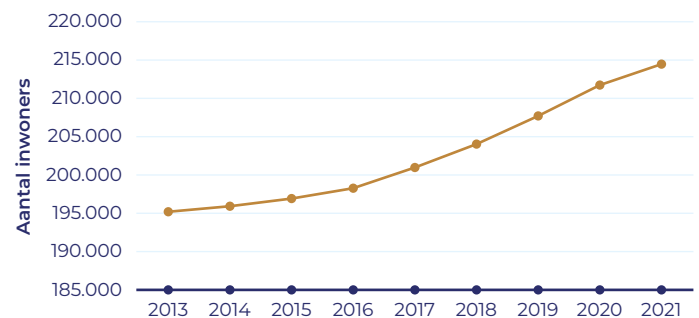
Bevolkingsgroei

De gemeente Almere is een van de snelst groeiende gemeente van Nederland. Dit is ook terug te zien in de cijfers. Onderstaande tabel geeft de groei in het inwonersaantal van Almere weer ten opzichte van Nederland en de totale Noordvleugel. In de periode tussen 2013 en 2021 is de bevolking van Almere gegroeid van 195 duizend inwoners naar 214 duizend inwoners. In percentages is dat een groei van 10,0%. Daarmee groeide Almere harder dan de rest van Nederland en harder dan de Noordvleugel. Alleen de gemeente Utrecht komt in de buurt van deze groeicijfers.

Regio's	2013	2021*	groei 2013-2021 in percentages
Nederland	16.779.575	17.475.415	4,1%
Noordvleugel	4.368.035	4.677.865	7,1%
Almere	195.213	214.715	10,0%

Tabel 7 Totale Bevolkingsgroei Almere tussen 2013 en 2021 vergeleken met Nederland en de Noordvleugel Bron: CBS.

Figuur 4 geeft het aantal inwoners in de periode 2013–2021 grafisch weer.



Figuur 4 Ontwikkeling van het inwonersaantal van de gemeente Almere in de periode 2013-2021.

Woningvoorraad

In de periode tussen 2013 en 2021 is het aantal woningen in Almere toegenomen van ruim 78 duizend naar ruim 88 duizend. Dit betekent een groei van meer dan 10 duizend woningen. In percentages uitgedrukt komt dit neer op een groei van 13,5%. De totale Nederlandse woningvoorraad nam met 6,7% toe, de woningvoorraad in de Noordvleugel groeide met 8,9%.

De conclusie is dat Almere in de periode 2013–2021 harder is gegroeid dan Nederland in totaal en de Noordvleugel. In de rest van Nederland komt met name de provincie Utrecht qua groei

in de buurt van Flevoland/Almere. Overige provincies volgen daarna.

In een brief aan de Kamer (5 november 2020) en in beantwoording van Kamervragen (5 februari 2021) geeft de minister van BZK aan dat de gerealiseerde woningbouw in lijn ligt met de afspraken en ambities zoals afgesproken in RRAAM en de uitvoeringsovereenkomst. Voor de beoordeling van de aantallen is van belang dat er in overeenkomsten is afgesproken een adaptieve ontwikkelstrategie te volgen. Hierbij wordt de ontwikkeling van de markt gevolgd bij het realiseren van woningbouw. Een harde meerjarenplanning is om die reden ook niet gemaakt. Een cijfermatige toets aan die planning is dan ook niet te maken. Wel is met de gerealiseerde woningbouw en de beschikbare plancapaciteit het reëel te verwachten dat het doel van 60.000 woningen gerealiseerd gaat worden.

Regio's	2013	2021*	groei aantal woningen 2013-2021 in percentages
Regio's	aantal	aantal	
Nederland	7.535.315	8.043.808	6,7%
Noordvleugel	1.979.123	2.154.356	8,9%
Almere	78.330	88.874	13,5%

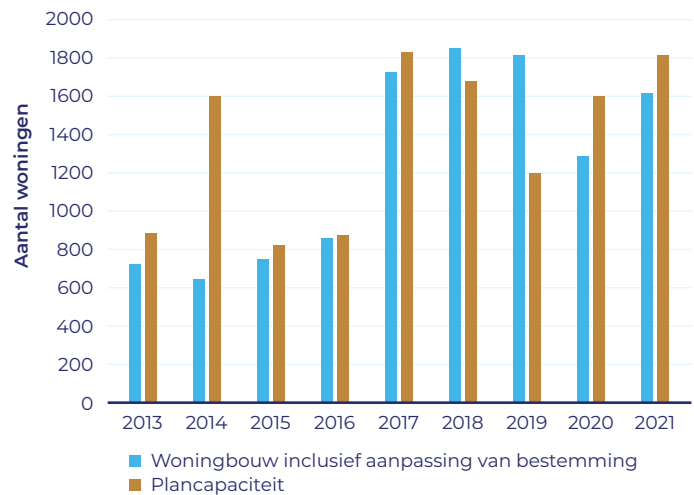
Bron: CBS

Tabel 8 **Verandering van de woningvoorraad in Almere vergeleken met Nederland en de Noordvleugel.**

Ontwikkeling woningbouw en plancapaciteit door de jaren heen.

Figuur 5 geeft de ontwikkeling in de woningbouw en plancapaciteit in de gemeente Almere weer. In de woningbouwcijfers zijn ook de woningen die middels een wijziging van bestemming beschikbaar zijn gekomen meegenomen. De grafiek laat zien dat de woningbouw vanaf 2017 een forse impuls heeft gekregen. Dit valt samen met de start van de bouw in de wijk Oosterwold. Na 2019 neemt het aantal gebouwde woningen weer af.

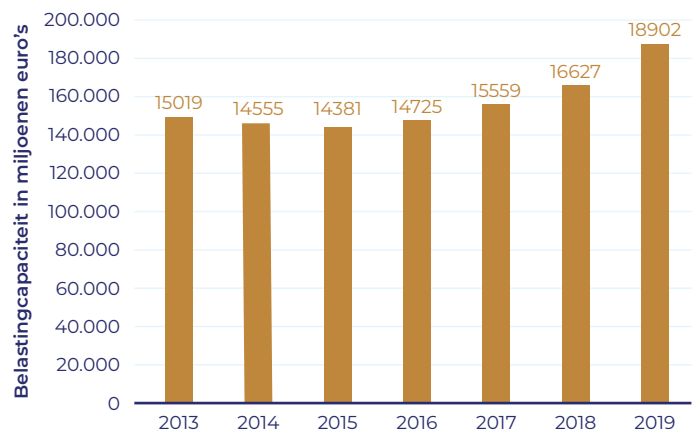
De plancapaciteit heeft over de jaren ongeveer dezelfde trend als de gerealiseerde woningbouw. De gehanteerde definitie van plancapaciteit is harde plancapaciteit (onherroepelijk of vastgestelde plannen) en zachte plancapaciteit (in voorbereiding of potentieel).



Figuur 5 **Woningbouw en Plan capaciteit gemeente Almere**
Bron: CBS en de gemeente Almere.

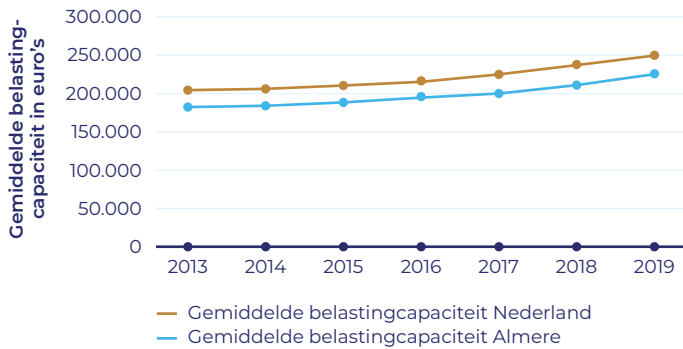
Belastingcapaciteit

In de afgelopen jaren zijn de WOZ-waarden van woningen in Nederland gestegen. Dit is ook in Almere het geval. Figuur 6 geeft de ontwikkeling van de totale belastingcapaciteit (de som van de WOZ-waarden van woningen) weer in de gemeente Almere. De belastingcapaciteit is met 25,86% gestegen van € 15 miljard in 2013 naar € 18,9 miljard in 2019.



Figuur 6 **Belastingcapaciteit woningen gemeente Almere.**
Bron: CBS.

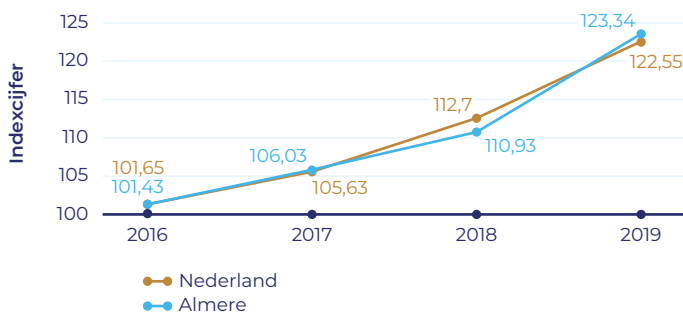
Deze stijging zien we ook terug in de gemiddelde belastingcapaciteit (WOZ-waarde). De gemiddelde belastingcapaciteit per woning in Almere bedroeg in 2015 € 182 duizend en in 2019 € 225 duizend. Dit is een stijging van 23,34%. Landelijk is de gemiddelde WOZ-waarde gestegen van € 203 duizend in 2015 naar € 249 duizend in 2019, een stijging van 22,55% (zie figuur 7).



Figuur 7 **Gemiddelde belastingcapaciteit gemeente Almere vergeleken met Nederland.**

Bron: CBS, Analyse Berenschot.

De gemiddelde belastingcapaciteit in Almere ligt door de jaren heen ongeveer € 23 duizend onder het landelijk gemiddelde (zie figuur 7). Verder volgt de ontwikkeling van de belastingcapaciteit de landelijke trend. Dit is in figuur 8 grafisch weergegeven aan de hand van de belastingcapaciteitsindex. De ontwikkeling van de woningvoorraad zorgt niet voor een afwijkend verloop van de belastingcapaciteit.

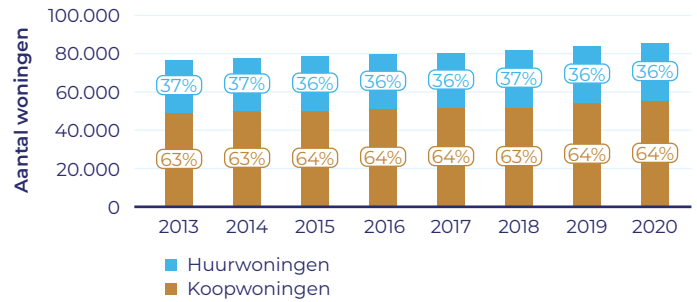


Figuur 8 **Belastingcapaciteitsindex gemeente Almere vergeleken met Nederland Basisjaar 2015 = 100.**

Bron: CBS, Analyse Berenschot.

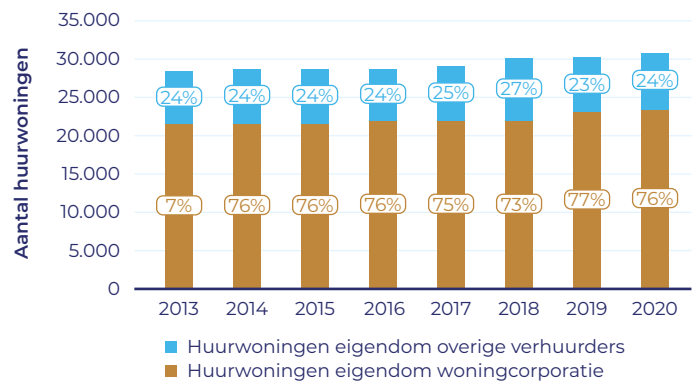
Ontwikkeling woningvoorraad naar type woning

De toename in de woningvoorraad van de gemeente Almere heeft nauwelijks invloed gehad op de verdeling huur- en koopwoningen in de gemeente. In 2013 was het aantal huurwoningen 28.321 en het aantal koopwoningen 49.206. Dit komt neer op respectievelijk 37% en 63% van de totale woningvoorraad. In 2020 was het totaal het aantal huurwoningen 30.895 en het aantal koopwoningen 54.906. Dit is respectievelijk 36% en 64% van de totale woningvoorraad en betekent een relatief kleine verandering van één procentpunt in de verhouding koop- en huurwoningen (zie figuur 9).



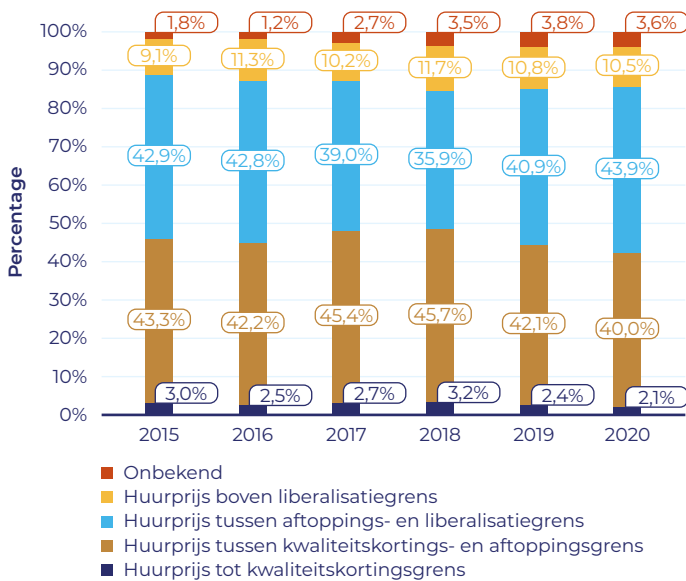
Figuur 9 **Aandeel koop- en huurwoningen op het totaal aantal woningen (exclusief de woningen waarvan het eigendom onbekend is). Bron: CBS.**

Van de 30.895 huurwoningen in 2020 is 76% eigendom van woningcorporaties. 24% van de huurwoningen is eigendom van overige verhuurders. Dit is dezelfde verhouding als in 2013. De woningbouw tot 2020 heeft dus geen invloed op de verdeling huurwoningen in het bezit van woningcorporaties en overige verhuurders (zie figuur 10).



Figuur 10 **Eigendom van huurwoningen in de gemeente Almere (exclusief de woningen waarvan het eigendom onbekend is) Bron: CBS.**

Dat 76% van de huurwoningen (in 2020) eigendom is van woningcorporaties betekent niet dat dit allemaal sociale huurwoningen zijn. Sociale huurwoningen zijn gedefinieerd als woningen waarvan de huurprijs onder de liberalisatiegrens ligt. Figuur 11 laat zien dat in 2020 10,5% van de woningen van woningcorporaties in Almere verhuurd wordt met een huurprijs boven de liberalisatiegrens. Dit betekent dat 86% van de woningen in het bezit van woningcorporaties sociale woningverhuur is (van 3,6% van de woningen is de huurprijs onbekend). In 2015 was dit nog 89,2% (1,8% onbekend). Relatief gezien is er dus een reductie in de verhouding sociale woninghuur en reguliere huur. Dit geldt onder de aanname dat de overige verhuurders geen sociale huur aanbieden.



Figuur 11 **Huurprijs van huurwoningen in de gemeente Almere die in het bezit zijn van woningcorporaties.**
Bron: waarstaatjegemeente.nl.

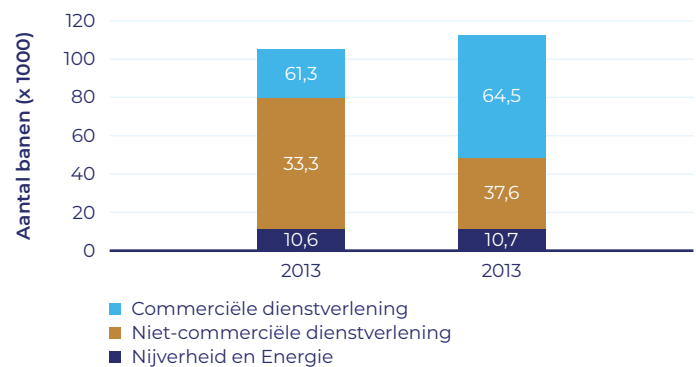
gaan we verder in op de belastingcapaciteit ten opzichte van een referentiegroep van andere gemeenten.

Werkgelegenheid

De werkgelegenheid in de sectoren Nijverheid en Energie, Commerciële- en Niet-commerciële dienstverlening is in de periode 2013-2017 toegenomen (zie figuur 13). De grootste groei in het aantal banen was te zien in de niet-commerciële dienstverlening.

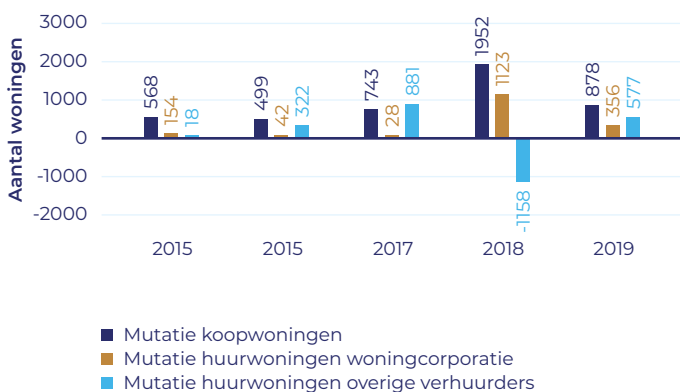
In totaal zijn er in Almere 7.600 banen bijgekomen. Dit komt neer op een toename van 7,22%. In 2017 was het inwonersaantal van Almere met 2,92% toegenomen. Destijds groeide het aantal banen sneller dan de bevolkingsomvang.

Vanwege de beschikbare data tot 2017 valt er met deze data geen conclusie te verbinden aan het functioneren van de FVA op de werkgelegenheid.



Figuur 13 **Werkgelegenheid per sector binnen 20 kilometer van een inwoner van de gemeente Almere.**
Bron: CBS.

Figuur 12 geeft de jaarlijkse mutatie in de woningvoorraad naar type woning weer. Opvallend is dat een groot aantal huurwoningen in 2018 in het bezit raakt van woningcorporaties. Daarnaast zien we in 2018 dat het aantal koopwoningen met 1.952 woningen toeneemt.



Figuur 12 **Mutaties in de woningvoorraad (exclusief de woningen waarvan de eigenaar onbekend is) naar type woning**
Bron: CBS, Analyse Berenschot.

4.2 Ontwikkeling Fonds Verstedelijking Almere FVA

In de uitvoeringsovereenkomst van 20 november 2013 en in de nadere uitwerking van de deze overeenkomst uit 2015 is geen meerjarenbegroting opgenomen. De dotaties en onttrekkingen kunnen dus niet vergeleken worden met een destijds gemaakte meerjarenbegroting. Het feit dat er bij de start geen meerjarenbegroting aanwezig was, komt logischerwijs voort uit de gekozen ontwikkelstrategie die marktgericht, adaptief en kansgericht was. Bij een dergelijke strategie past het niet om alle inkomsten en uitgaven voor langere periode exact in jaarschijven onder te verdelen. De ontwikkeling is immers vraaggericht en volgend op behoeften en ontwikkelingen in de markt.

Uitkering gemeentefonds

Door de gelijkblijvende verhouding tussen het aantal koop- en huurwoningen en een stabiel aandeel sociale huurwoningen, valt de toegenomen belastingcapaciteit grotendeels toe te schrijven aan waardeinstijgingen van woningen. Deze waardeinstijging is gemiddeld genomen niet anders dan in de rest van Nederland. De ontwikkeling van de woningvoorraad in de periode 2015 -2019 heeft dan ook niet gezorgd voor een trendbreuk in de belastingcapaciteit van Almere. In hoofdstuk 6

Over de ontvangsten uit grondverkoop van Oosterwold is afgesproken de T+2-systematiek te hanteren. Inkomsten uit de verkoop worden in jaar T gestort in het FVA en pas na twee jaar (T+2) besteed. Door deze werkwijze lopen bestedingen van deze middelen altijd twee jaar achter op de ontvangsten.

In het meerjarenprogramma 2017-2021 is een eerste meerjarenbegroting voor de periode 2017-2021 opgenomen (zie tabel 9). Dit meerjarenprogramma is in 2019 geactualiseerd (zie tabel 10).

	2017	2018	2019	2020	2021	Totaal 2017-2021	2022-2026	Totaal
Beschikbare middelen	19,1	15,4	15,4	16,0	17,3	83,3	108,8	192,0
Uitgaven	15,8	21,2	25,0	16,9	8,1	87,1	105,5	192,6
Saldo cumulatief	3,4	-2,3	-12,0	-13,0	-3,8	0	-0,6	-0,6

Tabel 9 **Ontwikkeling Fonds Verstedelijking Almere meerjarenprogramma 2017-2021, bedragen * € 1 miljoen.**

	Realisatie t/m 2018	2019	2020	2021	Totaal 2017-2021
Beschikbare middelen	44,6	23,3	39,0	28,7	135,6
Uitgaven	21,6	42,1	54,5	17,8	136,0
Saldo cumulatief	23,0	4,2	-11,3	-0,4	-0,4

Tabel 10 **Ontwikkeling Fonds Verstedelijking Almere geactualiseerd meerjarenprogramma 2017-2021 (2019), bedragen * € 1 miljoen.**

De feitelijke realisatie van het Fonds Verstedelijking Almere is gerapporteerd in de jaarrekening. Bij uitvoering van het onderzoek was de jaarrekening van 2020 de laatst door de gemeenteraad vastgestelde jaarrekening. Wij hebben ons daarop gebaseerd. De feitelijke ontwikkeling is in onderstaande tabel opgenomen.

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Totaal
Dotaties	7,3	12,4	21,6	28,6	30,7	39,1	139,7
Onttrekkingen	0,8	2,1	8,0	10,7	15,3	29,7	66,7
Saldo per 31/12	6,5	16,8	30,3	48,2	63,6	73,0	73,0

Tabel 11 **Dotaties en onttrekkingen Fonds Verstedelijking Almere, bedragen * € 1 miljoen. Bron: jaarrekening 2020, gemeente Almere.**

Bij een vergelijking van de realisatie ten opzichte van de raming uit het meerjarenprogramma 2017-2021 vallen de volgende zaken op:

- Tot en met 2020 is meer geld beschikbaar gekomen dan oorspronkelijk geraamd, € 139,7 miljoen ten opzichte van oorspronkelijk € 65,9 miljoen, een verschil van € 73,8 miljoen. Ook ten opzichte van de geactualiseerde raming uit 2019 is er meer geld binnengekomen, namelijk € 139,7 miljoen ten opzichte van € 106,9 miljoen, een verschil van € 32,8 miljoen.

- De verklaring hiervoor is dat de grondopbrengsten van Oosterwold sneller kwamen dan verwacht en door de prijsontwikkeling ook hoger lagen dan oorspronkelijk gedacht.
- De uitgaven blijven daarentegen achter ten opzichte van de oorspronkelijke raming, € 66,7 miljoen ten opzichte van oorspronkelijk € 79 miljoen, het verschil bedraagt € 12,3 miljoen. Bij de geactualiseerde raming waren uitgaven voorzien van € 118,2 miljoen, het verschil met de realisatie van € 51,5 miljoen.
- Grootste oorzaak van de onderrealisatie is vertraging in de voorbereiding en uitvoering van de projecten. Bijvoorbeeld doordat er een nieuw ontwerp gemaakt moest worden of een aanbestedingsprocedure langer duurde. Ook juridische procedures (bezwaren tegen vergunningen) leiden in een enkel geval tot vertraging. Een enkele keer blijkt een project niet haalbaar en worden om die reden de begrote middelen niet besteed. Deze vallen in dat geval terug in het FVA en komen beschikbaar voor andere projecten.
- Het verschil tussen het gerealiseerde saldo ten opzichte van het geraamde saldo op basis van de oorspronkelijke raming bedraagt € 86,1 miljoen, ten opzichte van de geactualiseerde raming is dit verschil € 84,3 miljoen.
- Als conform de T+2-systematiek beoordeeld wordt, bedragen de inkomsten in de periode 2015-2018 (T) € 69,9 miljoen en de uitgaven in de periode 2015-2020 (T+2) € 66,6 miljoen; per saldo is € 3,3 miljoen minder uitgegeven dan dat er ontvangen is. Hiermee is het verschil aanzienlijk kleiner.
- De conclusie is dat de middelen sneller beschikbaar zijn gekomen dan oorspronkelijk voorzien en dat de uitgaven daarentegen langzamer zijn verlopen dan voorzien. Conform de T+2-systematiek blijft het FVA met een beperkte afwijking van € 3,3 miljoen binnen de kaders van uitgaven twee jaar na de ontvangsten. Doordat dotaties en onttrekkingen via een bestemmingsreserve van de gemeente Almere verlopen, blijven de niet bestede middelen voor latere jaren beschikbaar.

In de Uitvoeringsovereenkomst Almere 2.0 en de Nadere uitwerking uitvoeringsovereenkomst zijn voor gemeente, provincie en Rijk de componenten opgenomen waaruit de bijdrage aan het fonds bestaat. In onderstaand overzicht is per component de gerealiseerde bijdrage vermeld (alle bedragen * € 1.000,-).⁹

⁹ Door een niet aansluitende balansspecificatie in zowel de jaarrekening 2017 van de gemeente Almere als het Jaarverslag Almere 2.0, gesommeerde en afgeronde bedragen en de inzet van resolverende middelen sluit bovenstaand overzicht niet volledig aan op de dotaties in het eerdere overzicht.

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Totaal
Gemeentelijke bijdragen							
Decentralisatie-uitkering	7.000	7.230	7.285	7.444	8.082	8.676	
Opbrengst Gemeentegrond Oosterwold	-	-	-	353	800	100	
Kostenverhaal Almere Oosterwold	-	-	-	-	-	-	
Subtotaal	7.000	7.230	7.285	7.797	8.882	8.776	46.970
Provinciale bijdragen							
	-	3.835	7.273	6.768	4.600	11.700	
Subtotaal	-	3.835	7.273	6.768	4.600	11.700	34.176
Rijksbijdrage							
Opbrengst Rijksgrond Oosterwold	321	1.335	6.740	14.409	17.019	18.480	
Opbrengst Rijksgrond Pampus	-	-	-	-	-	-	
Subtotaal	321	1.335	6.985	14.409	17.019	18.480	58.549

Tabel 12 **Stortingen in het FVA 2015-2021**

De verschillende categorieën lichten we hieronder kort toe:

- De decentralisatie-uitkering is in de uitvoeringsovereenkomst opgenomen voor € 7,0 miljoen. De stijging in de periode 2015-2020 is volledig toewijsbaar aan de stijging van het accres in het gemeentefonds.
- De gerealiseerde opbrengst van de gemeentegrond in het bezit van Almere is tot en met 2020 € 1,25 miljoen. In de Jaarrekening 2015 stond de boekwaarde van het totale gemeentelijk grondbezit in Oosterwold op € 2,0 miljoen.
- Vanuit het kostenverhaal Almere Oosterwold zijn in de periode tot en met 2020 geen bijdragen in het fonds gestort. Relevant is dat in 2015 en 2016 vanuit het fonds aan Almere middelen beschikbaar zijn gesteld voor proceskosten Oosterwold (€ 0,3 miljoen). Deze middelen moeten worden terugbetaald. Het ritme van deze terugbetaling is afhankelijk van de opbrengsten in het kostenverhaal Oosterwold in het jaar ervoor. De gemeenten Almere en Zeewolde hebben samen met het RVB, het waterschap en de provincie Flevoland een gemeenschappelijke regeling Oosterwold opgericht waarin de kosten en voorfinanciering worden verrekend. Hiervoor is op de balans van Almere een voorziening gevormd waarin de baten uit het kostenverhaal worden gestort en worden afgedragen aan partners die voorfinanciering hebben gedaan.
- Stortingen vanuit de provincie vinden plaats op basis van projectaanvragen. Naast de hierboven opgenomen middelen was er eind 2020 nog € 2,3 miljoen beschikbaar, mede omdat de provincie besloten heeft het restant van de middelen uit het Investeringsprogramma Flevoland-Almere (IFA) over te hevelen naar het FVA. Dit betreft € 5,6 miljoen.
- De opbrengsten van de Rijksgrond Oosterwold was, uitgaande van taxaties in 2013, in de uitvoeringsovereenkomst geraamd op circa € 130 miljoen. In de actualisatie van het Meerjarenprogramma van april 2021 wordt, naast bovenstaande realisatie, uitgegaan van nog € 33 miljoen in de komende jaren
- Er worden geen opbrengsten uit verkoop van Rijksgrond in Almere Pampus verwacht voor 2025.

Door de programmaorganisatie is een overzicht opgeleverd van sleutelprojecten. Uit dit overzicht blijkt dat er in de periode 2017 tot en met 2025 in totaal € 378 miljoen wordt geïnvesteerd. De bijdragen vanuit het fonds bedragen 60%, die van de gemeente 4% en die van derden 36%. De grootste bijdragen van derden zijn voor de sleutelprojecten Kenniscampus Stadshart (€ 74 miljoen), Station en stationsomgeving (€ 20 miljoen) en Almere Centrum (€ 14 miljoen).

De gemeentelijke bijdrage heeft volledig betrekking op Internationaal onderwijs (€ 15 miljoen). Andere investeringen van de gemeente in bijvoorbeeld onderwijsgebouwen en openbare ruimte en ook gemeentelijke inzet in projecten zijn niet apart zichtbaar gemaakt.

Er wordt geen geld uit grondexploitatie in het FVA gestort. Enkele projecten worden wel deels uit grondexploitatie bekostigd, waaronder Kustzone Poort, Stationsonderdelen en Uitkoop FEBO.

4.3 Besteding middelen FVA

	2016	2017	2018	2019	2020	Totaal
Begroot	10.560	16.496	17.354	28.821	45.593	118.824
Gerealiseerd	2.073	8.030	10.669	15.322	29.709	65.803
Verschil	8.487	8.466	6.685	13.499	15.884	53.021
Realisatie%	19,6%	48,7%	61,5%	53,2%	65,2%	55,4%

Tabel 13 **Gerealiseerde projectkosten FVA periode 2016-2020 in € 1.000,-.**
Bron: programmarekeningen gemeente Almere.

In de programmabegroting- en rekening heeft de gemeente Almere een aparte paragraaf Fonds Verstedelijking Almere opgenomen. In deze paragraaf vindt zowel de inhoudelijke als de financiële verantwoording aan de gemeenteraad van Almere plaats. Omdat de baten en lasten integraal onderdeel uitmaken van de begroting en rekening van de gemeente Almere worden ook de baten en lasten van het Fonds Verstedelijking Almere gecontroleerd door de accountant van de gemeente Almere. Uit de controle van de accountant op de jaren 2016 tot en met 2020 zijn geen bevindingen naar voren gekomen. De middelen zijn daarmee rechtmatig besteed en de verantwoording is getrouw.

De verantwoording zoals opgenomen in de paragraaf Fonds Verstedelijking Almere komt een-op-een overeen met de programmaliijnen en sleutelprojecten zoals afgesproken in de beide meerjarenprogramma's. Onze conclusie is dat de middelen besteed worden aan de doelen en ambities zoals overeengekomen. In de realisatie van de middelen valt op dat deze in alle jaren achterblijft ten opzichte van de begroting. In 2016 was de realisatie met 19,6% het laagst, maar ook in de jaren daarna komt deze niet boven 65,2%. De niet gerealiseerde projectlasten blijven beschikbaar in het FVA. Hiermee wordt zeker gesteld dat in de toekomst de middelen aan de afgesproken ambities en doelen worden besteed.

Voor de achterblijvende realisatie ten opzichte van de begroting worden in de programmarekeningen uiteenlopende analyses gemaakt. Grootste oorzaak van de onderrealisatie is vertraging in de voorbereiding en uitvoering van de projecten. Bijvoorbeeld doordat er een nieuw ontwerp gemaakt moest worden of een aanbestedingsprocedure langer duurde. Ook juridische procedures (bezwaren tegen vergunningen) leiden in een enkel geval tot vertraging. Een enkele keer blijkt een project niet haalbaar en worden om die reden de begrote middelen niet besteed. Deze vallen in dat geval terug in het FVA en komen beschikbaar voor andere projecten.

Een deel van de kosten die ten laste van het FVA zijn gebracht, hebben betrekking op projecten die in relatie staan tot Floriade. In deze gevallen betreft het uitgaven aan voorzieningen die ook na de Floriade duurzaam gebruikt kunnen worden voor doelstellingen passend binnen het programma. Deze projecten zijn volgens de geldende governancestructuur opgezet en bestuurlijk vastgesteld. Naar ons oordeel zijn de middelen die aan deze projecten tot en met 2020 zijn besteed passend binnen de programmadoelstellingen en niet gebruikt om de exploitatie van de Floriade te ondersteunen.

De conclusie is dat een groot deel van de projecten ten opzichte van de planning en begroting vertraging oploopt. Er zijn geen aanwijzingen dat de projectbegrotingen in het algemeen te ruim zijn. Soms blijken projecten politiek of economisch niet haalbaar.

4.4 Beantwoording onderzoeksvragen

Met betrekking tot de onderzoeksvragen die betrekking hebben op de ontwikkeling van Almere 2.0 (input-throughput-output), trekken we in deze paragraaf de voorlopige conclusies.

Hoe heeft het voorzieningenniveau van Almere zich ontwikkeld en wat is hierbij het toekomstperspectief?

Hoe hebben relevante indicatoren (zoals bevolkingsomvang, woningbehoefte, woningbouw, plancapaciteit, groeiperspectief, et cetera) zich ontwikkeld sinds de ondertekening van de Uitvoeringsovereenkomst in 2013?

Ten aanzien van het voorzieningenniveau is als ambitie geformuleerd dat Almere een evenwichtige stad moet worden met een diverse bevolking en goede voorzieningen op het gebied

van cultuur, onderwijs, sport en werkgelegenheid. Deze ambities zijn vertaald in programmaliijnen en sleutelprojecten. Wat ons is opgevallen, is dat in de beleidsstukken geen basisanalyse is gemaakt van de wijze waarop het voorzieningenniveau zich zou moeten ontwikkelen, wat de startsituatie is en welke doelstelling voor Almere zou moeten gelden. Daarmee is strategische besturing op het realiseren van de doelstelling (immers, welke doelstelling?) niet goed mogelijk. Wat we missen is een duidelijke operationalisatie van wat het voorzieningenniveau is dat past bij een stad van de beoogde omvang, wat dan nu ontbreekt in Almere en hoe dit voorzieningenniveau moet bijdragen aan de aantrekkelijkheid en leefbaarheid van Almere.

In de onderzoeksperiode verbreedt de focus voor het voorzieningenniveau. Hoger onderwijs, recreatie en toerisme en cultuur maakten vanaf het begin deel uit van de mix, later wordt daar ook sport aan toegevoegd en wordt hoger onderwijs verbreed naar onderwijs in het algemeen. Voor bereikbaarheid geldt dat afgesproken is dit niet vanuit het FVA te bekostigen. Economie en duurzaamheid zitten in de programmastructuur van Almere 2.0 als aparte projecten en Almere heeft ook ambitie zich op dit terrein te ontwikkelen en te profileren. Duurzaamheid is als extra plus meegenomen in andere voorzieningen zoals de programmaliijn rondom de Aeres Hogeschool en de Flevo Campus. Duurzaamheid is dus geen aparte programmaliijn, maar zit verweven in de andere onderdelen.

Uitgaand van de afbakening zoals gehanteerd in de programmadocumenten, is geanalyseerd hoe het voorzieningenniveau van Almere zich ontwikkeld heeft. Daarbij valt op dat er een kleine toename van werkgelegenheid is en dat de gemeente Almere achterblijft in het aantal culturele voorzieningen, horecagelegenheden, voorzieningen op het gebied van onderwijs en gezondheidszorg in vergelijking met gemeenten van een vergelijkbare omvang. Verder is een belangrijke toevoeging aan het voorzieningenniveau de komst van Hogeschool Windesheim en een faculteit van Hogeschool Aeres. Het verbeteren van station Almere Centrum inclusief een upgrade van de omliggende omgeving levert verder ook een positieve bijdrage. Overall is de conclusie dat het voorzieningenniveau als geheel niet is meegegroeid met het tempo van de stad, maar dat er wel enkele sleutelvoorzieningen zijn toegevoegd – specifiek op het terrein van recreatie, hoger onderwijs en openbaar vervoer.

Tevens zijn de bevolkingsomvang, woningbehoefte, woningbouw en plancapaciteit in kaart gebracht. In deze cijfers

is zichtbaar dat Almere stevig gegroeid is in de afgelopen jaren. De woningvoorraad in Almere groeide tweemaal harder dan in de rest van Nederland en, aldus de minister van BZK, ligt de gerealiseerde woningbouw in lijn met de gemaakte afspraken. Het is reëel te verwachten dat de geplande opgave van 60.000 woningen gerealiseerd gaat worden. Overigens is de doelstelling verhoogd naar 75.000 woningen.

Almere als ecosysteem

De vraag of en in welke mate Almere zich ontwikkelt tot een 'volledige' stad, kan worden beantwoord met kwantitatieve gegevens, maar laat zich ook goed benaderen vanuit de ecosysteemtheorie.

De term ecosysteem is voor het eerst gebruikt in de jaren dertig van de 20ste eeuw door botanisten om op die manier organismen (de levensgemeenschap, dat wil zeggen dieren en planten) samen met hun fysieke omgeving (de biotoop, dat wil zeggen lucht, water, bodem), en de wisselwerkingen tussen beide, binnen een min of meer afgebakend geografisch gebied te kunnen bestuderen.

Een ecosysteem omvat alles dat bijdraagt aan het in stand houden van het leven erbinnen. Ecosystemen kunnen op verschillende schaalniveaus worden bestudeerd.

Een oceaan of regenwoud kan als ecosysteem worden beschouwd, maar er zijn ook ecosystemen op kleinere schaal zoals de Waddenzee of de Veluwe of, op een nog beperktere schaal, een beukenbos of een zandplaat. In het ecosysteem bepaalt de biotoop in grote lijnen de vorm van de levensgemeenschap. De hoeveelheid regenval bepaalt bijvoorbeeld welke organismen in een bepaald gebied kunnen leven. Maar andersom heeft de levensgemeenschap ook invloed op de biotoop: het voorkomen van bepaalde organismen is bepalend voor de bodemstructuur.

Als we het begrip ecosysteem vanuit een bestuurskundige bril bekijken, dan kan het worden gezien als een systeem van bestuurlijke, economische en maatschappelijke actoren (de levensgemeenschappen) die in wisselwerking met en in onderlinge afhankelijkheid van elkaar en binnen de bestaande omstandigheden in een min of meer afgebakend (regionaal) geografisch gebied (de biotoop) werken aan de aanpak van maatschappelijke opgaven. Een stad als Almere is dus opgebouwd uit verschillende levensgemeenschappen die onderling in meer of mindere mate met elkaar in contact staan en, in wisselwerking met de biotoop, maatschappelijke opgaven realiseren. De overheden (gemeente, provincie, Rijk) vormen het bestuurlijke deel van het ecosysteem dat via eigen handelen (infrastructuur aanleggen, voorzieningen bieden) en het leggen van verbindingen een bijdrage

levert aan het geheel. Het economische deel bestaat uit de ondernemers en andere economische actoren; het maatschappelijke deel bestaat uit de inwoners en hun verbanden, initiatieven, en dergelijke.

Wanneer we kijken hoe Almere zich heeft ontwikkeld als ecosysteem, zien we een steeds hechter systeem dat nog steeds groeit. De benadering laat tevens zien dat de factor tijd niet te onderschatten is. Bestuurlijk, economisch en maatschappelijk groeit Almere en de delen grijpen diep(er) op elkaar in. Dat gaat niet met één grote klap maar geleidelijk.

Hoe heeft het Fonds Verstedelijking Almere zich ontwikkeld sinds 2013 (dotaties en omtrekkingen, huidige omvang) ten opzichte van de destijds gemaakte meerjarenbegroting?

Zijn de middelen in het FVA besteed aan de doelen, ambities en thema's die zijn afgesproken in de Uitvoeringsovereenkomst (rechtmatigheid)?

Hebben alle overige in de Uitvoeringsovereenkomst genoemde partijen hun begrote bijdragen geleverd?

Welke aanvullende bedragen zijn beschikbaar gekomen via cofinanciering en uit andere bronnen zoals grondexploitaties?

De financiële ontwikkeling van het FVA hebben we ook geanalyseerd. De conclusie is dat er meer en sneller geld beschikbaar is gekomen dan oorspronkelijk gepland. In totaal is er € 73,8 miljoen meer in het fonds gestort dan bij de eerste oorspronkelijke raming is voorzien. De uitgaven daarentegen zijn lager dan oorspronkelijk voorzien. In totaal is € 12,3 miljoen minder uitgegeven dan oorspronkelijk begroot.

De middelen uit het FVA worden verantwoord in de jaarrekening van de gemeente Almere. Hieruit blijkt dat deze besteed zijn aan de doelen, ambities en thema's die zijn overeengekomen in de uitvoeringsovereenkomst. De besteding van de middelen maakt integraal onderdeel uit van de wettelijke controle die de accountant van de gemeente Almere uitvoert. Uit deze controles zijn geen bevindingen naar voren gekomen ten aanzien van de rechtmatigheid van de bestedingen.

We concluderen verder dat naast de gemeente Almere ook het Rijksvastgoedbedrijf en de provincie Flevoland bijdragen hebben geleverd aan het FVA. De bijdragen van deze partijen liggen minimaal op het niveau zoals begroot is bij het tekenen van de uitvoeringsovereenkomst.

Derden dragen 36% bij van de investeringen. De grootste bijdragen van derden zijn voor de sleutelprojecten Kenniscampus Stadshart (€ 74 miljoen), Station en stationsomgeving (€ 20 miljoen) en Almere Centrum (€ 14 miljoen). De gemeentelijke bijdrage heeft volledig betrekking op Internationaal onderwijs (€ 15 miljoen). Andere investeringen van de gemeente in bijvoorbeeld onderwijsgebouwen en openbare ruimte en ook gemeentelijke inzet in projecten zijn niet apart zichtbaar gemaakt.

Er wordt geen geld uit grondexploitatie in het FVA gestort. Enkele projecten worden wel deels uit grondexploitatie bekostigd, waaronder Kustzone Poort, Stationsonderdelen en Uitkoop FEBO.





HOOFDSTUK 5

Governance

Dit hoofdstuk besteedt aandacht aan de wijze waarop sturing wordt gegeven aan de (inzet vanuit) het fonds. In dat kader gaan we in op de wijze waarop de governance was ingericht, zich heeft ontwikkeld en functioneert in de ogen van de partners.

5.1 Governancestructuur

Op 20 november 2013 werd de Uitvoeringsovereenkomst Almere 2.0¹⁰ getekend. De overeenkomst heeft het karakter van een bestuursovereenkomst en bevat bestuurlijke afspraken die zijn goedgekeurd door de Provinciale Staten en de gemeenteraad en door het Rijk zijn gepubliceerd in de Staatscourant. Met deze overeenkomst wordt in het kader van Almere 2.0 onder meer het FVA in het leven geroepen en de governance geschetst van de gezamenlijke inspanningen van gemeente, provincie en (onderdelen van het) Rijk.

5.1.1 Overleg Almere 2.0 en programmagroep

In de uitvoeringsovereenkomst worden de minister van IenM (namens het Rijk de regievoerende minister), de gedeputeerde van provincie Flevoland en de wethouder van Almere bestuurlijk verantwoordelijk gesteld voor de coördinatie van Almere 2.0. Voor een goede gezamenlijke, integrale en gecoördineerde aanpak van de stedelijke ontwikkeling van Almere is het Overleg Almere 2.0 ingesteld, onder voorzitterschap van het ministerie van IenM. Het overleg bestaat uit:

- de directeur generaal Ruimte en Water namens de minister van IenM (voorzitter);
- een vertegenwoordiger op directeursniveau vanuit het RVB;
- vertegenwoordiger vanuit DG Wonen en Bouwen namens de minister voor Wonen en Rijksdienst;
- een vertegenwoordiger op directeursniveau namens de minister en staatssecretaris van EZ;
- de verantwoordelijke gedeputeerde van de provincie Flevoland;
- de verantwoordelijke wethouder voor Almere 2.0 van de gemeente Almere;
- de verantwoordelijke wethouder voor Financiën (als beheerder van het FVA) van de gemeente Almere;
- gemeente Amsterdam, sinds 2018: gezien de scope en samenhang van de vraagstukken is in 2018 ook de gemeente Amsterdam toegetreten tot het Bestuurlijk Overleg Almere 2.0.

Het overleg is verantwoordelijk voor de coördinatie van de realisatie van Almere 2.0, de coördinatie van de uitvoering van de afspraken de uitvoeringsovereenkomst, de afstemming met de overige ontwikkelingen binnen het programma RRAAM, het vaststellen van het meerjarenprogramma, het jaarprogramma en het financieel jaarverslag en de eventuele bijstelling en wijziging van de Uitvoeringsovereenkomst.

Naast het bestuurlijk overleg is er een Programmagroep, bestaande uit het Rijk, vertegenwoordigd door het RVB (voorheen RVOB) en de ministeries van BZK en EZK, de provincie Flevoland en de gemeente Almere. Het ministerie van I&W staat meer op afstand. Deze Programmagroep is verantwoordelijk voor de voorbereiding en uitvoering van de besluiten van het Overleg Almere 2.0, de afstemming tussen de bestuurlijke overleggen en het Overleg Almere 2.0, het opstellen van voorstellen voor de afstemming tussen beschikbare middelen, de inhoudelijke ambities en het realisatietempo van Almere 2.0 ten behoeve van het Overleg Almere 2.0 en het bewaken van de afspraken uit deze overeenkomst en de samenhang met eventuele eerdere en toekomstige overeenkomsten.

5.1.2 (Bestuurlijke) overleggen per gebied en thema

In de Uitvoeringsovereenkomst is sprake van een stelsel van (bestuurlijke) overleggen rond de gebieden en thema's. Dat (beoogde) stelsel ziet er als volgt uit (zie tabel 14).

In 2016 is de werkwijze verlegd naar het werken langs vijf programmalijnen inclusief een bijbehorende governancestructuur.

5.1.3 Fondsbeheerder

De gemeente Almere beheert het FVA namens de partijen conform artikel 4.5 van de Uitvoeringsovereenkomst en de door de partijen vastgestelde Nadere Overeenkomst die uit dit artikel voortvloeit. Hierbij treedt de wethouder Financiën van de gemeente Almere op als verantwoordelijk bestuurder voor het beheer van het FVA. De wethouder wordt daarin ambtelijk ondersteund door Concern Financiën en Almere 2.0. Er is daarbij een functionele scheidslijn tussen de ondersteuning van de wethouder Financiën in diens rol van fondsbeheerder en andere wethouders als bestuurders op de programma's.

5.1.4 Besluitvorming

In de Nadere uitwerking van de Uitvoeringsovereenkomst Almere 2.0 is de besluitvorming rond Almere 2.0 en het FVA uitgewerkt. De Programmagroep stelt daarin jaarlijks voor de uitgaven en inkomsten een jaarprogramma op en een begroting voor het daarop volgende jaar op basis van ingediende projectvoorstellen door de (bestuurlijke) overleggen van thema's en gebieden, een meerjarenprogramma voor vijf jaar met een doorkijk naar tien jaar en een jaarrekening over het voorafgaande jaar voorzien van een accountantsrapport.

¹⁰ Rijk-regioprogramma Amsterdam-Almere-Markermeer (RRAAM): Uitvoeringsovereenkomst Almere 2.0, 20 november 2013.

Gebied/thema	Deelnemers
Almere Oosterwold	Het (bestuurlijk) overleg Oosterwold bestaat uit het Rijk (vertegenwoordigd door het Rijksvastgoed- en ontwikkelingsbedrijf (RVOB), namens de minister voor Wonen en Rijksdienst), de provincie Flevoland, de gemeenten Zeewolde en Almere en het Waterschap Zuiderzeeland.
Almere Centrum Weerwater	Het (bestuurlijk) overleg Almere Centrum Weerwater bestaat uit: de gemeente Almere, het Rijk (vertegenwoordigd door, Rijkswaterstaat (RWS) namens de minister van IenM en het RVOB namens de minister voor Wonen en Rijksdienst) en de agendaleden Waterschap Zuiderzeeland en de provincie Flevoland.
Concurrentiekracht van bestaande woon- en werkmilieus (Almere Tafel)	De Almere Tafel is samengesteld uit het Rijk (vertegenwoordigd door, de minister voor Wonen en Rijksdienst) en de gemeente Almere.
Onderwijsstructuur	Het (bestuurlijk) overleg onderwijsstructuur bestaat uit het Rijk (vertegenwoordigd door, vertegenwoordigers namens de minister van OCW), de provincie Flevoland en de gemeente Almere.
Culturele Infrastructuur	Het (bestuurlijke) overleg culturele infrastructuur bestaat uit het Rijk (vertegenwoordigd door, vertegenwoordigers namens de minister van OCW), de provincie Flevoland en de gemeente Almere.
Sportinfrastructuur	Het (bestuurlijk) overleg Sport 2.0 bestaat uit het Rijk (vertegenwoordigd door, vertegenwoordigers namens de minister van VWS), de provincie Flevoland en de gemeente Almere. Partijen betrekken het NOC*NSF bij dit overleg.
Economie	Het (bestuurlijk) overleg economie is samengesteld uit het Rijk (vertegenwoordigd door, vertegenwoordigers namens de minister van EZ), de provincie Flevoland en de gemeente Almere.
Duurzaamheid	Het (bestuurlijk) overleg voor duurzaamheid is samengesteld uit het Rijk (vertegenwoordigd door, vertegenwoordigers namens de staatssecretaris van IenM), de provincie Flevoland en de gemeente Almere. Partijen betrekken het Waterschap Zuiderzeeland bij het overleg.
Programma Groenblauw	Het (bestuurlijk) overleg bestaat uit het Rijk (vertegenwoordigd door, vertegenwoordigers van de staatssecretaris van EZ), de provincie Flevoland en de gemeente Almere. Hierbij betrekken partijen de terreinbeherende organisaties.
Stedelijke bereikbaarheid	Het (bestuurlijk) overleg Stedelijke bereikbaarheid is samengesteld uit het Rijk (vertegenwoordigd door, vertegenwoordigers namens de minister van IenM), de provincie Flevoland en de gemeente Almere.

Tabel 14 **Bestuurlijke overleggen per thema.**
Bron: Uitvoeringsovereenkomst 2013

Het Overleg Almere 2.0 stelt het conceptjaarprogramma en het conceptmeerjarenprogramma vast. Besluitvorming in het Overleg Almere 2.0 vindt plaats op basis van consensus. In de jaren 2015, 2016, 2017 en 2018 werd daarbij ook gebruik gemaakt van een extern bureau voor een second opinion. Vaststelling van het jaarprogramma en het meerjarenprogramma door het Overleg Almere 2.0 vindt plaats na instemming van Provinciale Staten van Flevoland en de gemeenteraad van Almere. Het Overleg Almere 2.0 stelt de jaarrekening vast.

Uitgangspunt voor het jaarprogramma is dat het projecten bevat die voldoende ver zijn uitgekristalliseerd om een concreet besluit over het beschikbaar stellen van financiële middelen te kunnen nemen. Daartoe is een beoordelingskader ontwikkeld dat op september 2014 is vastgesteld door het Overleg Almere 2.0. Het kader is onderverdeeld in vier stappen van abstract naar concreet:

- Thema's en gebieden;
- Doelen (uit visies van thema's en gebieden);
- Indicatoren kwalitatief;
- Indicatoren kwantitatief.

Wanneer nog geen definitief besluit kan worden genomen is het mogelijk dat het project al wel in het jaarprogramma wordt opgenomen, maar dat daarbij de voorwaarde wordt gesteld dat gedurende het jaar alsnog een expliciet (financierings)besluit nodig is. Dit voorstel doorloopt dan dezelfde procedure als het jaarprogramma zelf. Deze procedure is vergelijkbaar met die van een begrotingswijziging. Deze procedure is ook van toepassing op kansen die in de loop van het jaar voorbij komen en niet op het eerstvolgende jaarprogramma kunnen wachten.

5.1.5 Samenwerkingsstructuur in de praktijk

In de LISA¹¹ is ervoor gekozen om vijf programmalijnen op te zetten die bestaan uit een samenstel van de projecten, activiteiten en middelen uit de visies voor de thema's en gebieden van Almere 2.0. Ook wordt niet jaarlijks, maar eens in de vijf jaar een meerjarenprogramma opgesteld. Het Rijk en de provincie hebben in het Overleg Almere 2.0 aangegeven dat in LISA een kansrijke strategie wordt herkend om de geformuleerde doelstellingen in de Structuurvisie Amsterdam-Almere-Markermeer, de Bestuursovereenkomst en de Uitvoeringsovereenkomst met betrekking tot de groei van Almere tot uitvoering te laten komen.

¹¹ Lange Termijn Investerings Strategie Almere 2.0 (LISA), april 2015.

Tegen deze achtergrond is in het Overleg Almere 2.0 van 20 januari 2016 het volgende besloten:

1. De afspraken ten aanzien van het aanvragen, het uitvoeren en het realiseren van gehonoreerde projecten in het Fonds Verstedelijking Almere verschuiven van de bestuurlijke overleggen naar de programma-organisatie per programmalijn.
2. Per programmalijn is een bestuurlijke trekker verantwoordelijk voor aanvragen en de verantwoording.
3. Alle andere afspraken blijven onverminderd van kracht.

De samenwerkingsstructuur die in de Uitvoeringsovereenkomst wordt geschetst met de (vele) structurele bestuurlijk overleggen is dus niet van de grond gekomen. Betrokkenheid van (partijen vanuit) het Rijk was en is meer ad hoc rond specifieke onderwerpen en/of projecten. In plaats van de bestuurlijke overleggen op de gebieden en thema's is sprake van bestuurlijke duo's van gemeente en provincie die de programmalijnen en sleutelprojecten bestuurlijk trekken. Collegeleden en gedeputeerden trekken daarbij gelijk op als coördinerend bestuurders, hetgeen is geaccordeerd door het Overleg Almere 2.0 van 7 september 2016. De programmalijnen worden ambtelijk gecoördineerd door programmaleiders die de voorstellen ten behoeve van jaarprogramma's voorbereiden. Het Bestuurlijk Overleg Almere 2.0 kent middelen toe aan programmalijnen en daarbinnen aan de sleutelprojecten. De besluitvorming over individuele projecten is verschoven van het Overleg Almere 2.0 naar de programmaorganisatie.

De fondsbeheerder adviseert aan het Overleg Almere 2.0 over de doeltreffendheid en doelmatigheid, en wordt daarbij ondersteund door Concern Financiën en Almere 2.0.

Besluitvorming van de gemeenteraad en Provinciale Staten verloopt synchroon in de tijd, conform de Uitvoeringsovereenkomst.

5.2 Ervaringen en beelden

5.2.1 Evaluatie procedures 2018

In 2018 is in opdracht van de gemeente Almere een evaluatie opgesteld¹² van de procedures van het FVA. Daarvoor is in beeld gebracht hoe de verschillende betrokken partijen, zowel intern in de gemeente Almere als daarbuiten, de werkwijze van het proces van de programmering en de toetsing op criteria ervaren. Voor de governance relevante bevindingen luiden als volgt:

- De start van het proces om tot projecten een eerste jaarprogramma te komen, was moeizaam. De basis voor het FVA was in 2013 gelegd, maar begin 2015 was er nog geen jaarprogramma tot stand gekomen. Omdat de programmagroep sterk de behoefte voelde om op gang te komen, is aan projectleiders gevraagd om snel met voorstellen te komen. Het gevolg was dat rijp en groen voorstellen werden gedaan en dat deze een ad-hocbeoordelingsproces zijn doorlopen. Het oordeel van geïnterviewden was dat het goed was dat het op gang was gekomen en tegelijkertijd dat de werkwijze zo niet moest worden herhaald omdat een aantal projecten te klein van omvang was en onvoldoende krachtig om werkelijk het verschil te maken.
- De aanpak met de vijf programmalijnen wordt breed omarmd en heeft het niveau van de ondersteunde projecten op een hoger plan gebracht.
- Het was een 'gouden greep' om bestuurlijke duo's van twee overheden verantwoordelijk te maken voor de sleutelprojecten. Door deze bestuurlijke borging ontstaat in de ambtelijke organisaties slagkracht om in de uitvoering van de projecten tempo te maken. Tevens zorgt het voor een soepele procesgang in raden en staten.
- De fondsbeheerder opereert namens de drie overheden en laat toetsen uitvoeren op de continuïteit en hardheid van de investeringen. Deze toetsen worden stevig ingezet en dat leidt tot verbetering van de projectvoorstellen. Daar waar een projectvoorstel soms onvoldoende rijp is, wordt vaak besloten om een project toe te kennen, maar dan onder voorwaarden. Dat leidt er wel toe dat projectvoorstellen die goed zijn uitgewerkt, op het moment van toetsing een scherpere toetsing krijgen dan projecten die minder ver zijn uitgewerkt.
- Na vier jaar werd de meerwaarde van de second opinion als minder ervaren.
- De procedure met het doorlopen van alle stappen vraagt veel tijd. De vroege formulering (in april) van projectvoorstellen heeft als nadelen dat er te weinig tijd is om te leren van de uitvoering van het lopende jaar, en dat er beperkt tijd is om een goed voorstel op te stellen.

5.2.2 Beelden

In de gesprekken die werden gevoerd in het kader van dit onderzoek kwamen de volgende beelden naar voren die het beeld uit de rapportages bevestigen:

- De structuur en werking van de governance leiden tot voldoende betrokkenheid en (mogelijkheid tot) grip vanuit de gemeente en de provincie.

¹² Ecorys: Evaluatie procedure toets Fondsbeheerder Fonds Verstedelijking Almere, februari 2018.

- Het Rijk is minder betrokken in de basis, zeker ten opzichte van de structuur zoals deze was voorgesteld in de Uitvoeringsovereenkomst. Wel is het Rijk zichtbaar in het bestuurlijk Overleg Almere 2.0.
- De provincie voert regelmatig een intern debat. Haar bijdrage is geen vanzelfsprekendheid maar (telkens) een keuze van de Staten.
- De gemeenteraad van Almere gaat niet 100% over het FVA en dus niet voor 100% over de middelen die worden besteed. Tegelijkertijd is de publieke waarde wel in lijn met de ambities van de gemeente.

5.3 Beantwoording onderzoeksvragen

Met betrekking tot de onderzoeksvraag die betrekking heeft op de governance, trekken we de volgende voorlopige conclusies:

Welk beeld geven bestaande evaluaties en rapportages van de bestuurlijke slagkracht van Almere 2.0?

- De governance in de Uitvoeringsovereenkomst van Almere 2.0 en het FVA berust bestuurlijk bij het Overleg Almere 2.0. Daaronder was een programmagroep ingericht. De wethouder van Almere zou functioneren als fondsbeheerder. Gedurende de evaluatieperiode is deze topstructuur in stand gebleven en heeft deze gewerkt zoals beoogd. Na een aanvankelijk trage start waarin nog weinig plannen tot stand kwamen, was deze topstructuur vanaf 2017 in staat om de benodigde sturing te geven aan een meerjarenplan en programmaliijnen.
- Onder deze topstructuur was in de Uitvoeringsovereenkomst voorzien in (bestuurlijke) overleggen, vormgegeven langs een (groot) aantal gebieden en thema's, die plannen zouden genereren die dan via de programmagroep verder zouden worden gebracht naar het Overleg Almere 2.0. Deze structuur en procedures zijn er niet gekomen. In plaats daarvan werd een compactere structuur opgezet met duo's van bestuurders (uit gemeente en provincie). Deze opzet functioneerde naar tevredenheid, zowel in inhoudelijke sturing als het genereren van draagvlak bij gemeente en provincie.
- De betrokkenheid en sturing vanuit het Rijk was wel aanwezig op het hoogste governanceniveau van het Overleg Almere 2.0. Verder verliep de inzet vanuit het Rijk meer situationeel dan gestructureerd binnen de (voorziene) structuur.





HOOFDSTUK 6

Toekomst DU Groeiopgave Almere

6.1 Referentiegemeenten

Elke gemeente in Nederland heeft een eigen historie, opbouw en omvang en is daardoor uniek. Dat maakt het onderling vergelijken van gemeenten per definitie complex. Tegelijkertijd zijn er veel praktijkvoorbeelden in het openbaar bestuur waarin gemeenten geïnclassificeerd worden op één of meerdere kenmerken.

Op basis van de ontwikkelopgave van Almere hebben we twee groepen gedefinieerd van gemeenten. Daarbij is in eerste instantie gekeken naar het aantal inwoners, daarna naar het voorzieningenniveau. De eerste groep is vergelijkbaar met de huidige gemeente Almere: ze zijn in de afgelopen periode fors gegroeid en hebben een vergelijkbaar voorzieningenniveau. Deze gemeenten zijn:

- Haarlemmermeer
- Lelystad
- Purmerend
- Zoetermeer.

De tweede groep heeft (in de meeste gevallen) meer inwoners dan Almere en heeft een hoger voorzieningenniveau (zie ook paragraaf 4.1.3). Dit zijn:

- Eindhoven
- Groningen
- Nijmegen
- Tilburg.

Alle vergelijkingen zijn weergegeven in euro's per inwoner: de totale inkomsten en uitgaven zijn dus gedeeld door het aantal inwoners in het betreffende jaar. Deze presentatiewijze wordt bestuurlijk veel gebruikt om verschillen te duiden.

Daarbij zijn alle vergelijkingen voor de omvang van de gemeente gecorrigeerd. Uitgangspunt hierbij is dat andere maatstaven (zie 'systematiek gemeentefonds', paragraaf 6.2), zoals het aantal jongeren en het aantal huishoudens, in dezelfde verhouding meegroeien met het aantal inwoners.

6.2 Vergelijking inkomsten en uitgaven

In de vergelijking met andere gemeenten hebben wij ten eerste gekeken naar de inkomsten. De belangrijkste reden daarvoor is dat het instellen van de DU Groeiopgave Almere vooral daarmee gemotiveerd is. Een tweede reden is dat we dan gegevens uit de herijking van het gemeentefonds

kunnen gebruiken, waarbij de inkomsten van gemeenten gebaseerd zijn op gevalideerde IV3-gegevens¹³ van een groot aantal steekproefgemeenten en op lineaire regressie. Wij zijn van oordeel dat dit een betrouwbaarder beeld geeft dan gebruik van niet-gevalideerde IV3-gegevens van enkele vergelijkingsgemeenten. Voor de beeldvorming zijn deze cijfers wel in dit hoofdstuk opgenomen. Daarbij is gebruik gemaakt van de realisatiecijfers van 2020.

De verdeling van het gemeentefonds is gebaseerd op kenmerken van gemeenten. Het gemeentefonds kent tientallen maatstaven die de belangrijkste kenmerken van gemeenten zo goed mogelijk definiëren, zoals het aantal inwoners, de oppervlakte van het land en de centrumfunctie van een gemeente. Alle gemeenten ontvangen per maatstaf hetzelfde bedrag per eenheid om gemeenten in een gelijkwaardige financiële uitgangspositie te brengen. Bij de verdeling van de algemene uitkering wordt rekening gehouden met verschillen in noodzakelijke uitgaven tussen gemeenten (kostenoriëntatie) en de mogelijkheden die een gemeente heeft om die kosten te kunnen dekken uit eigen inkomsten (draagkracht). Doel hiervan is dat vergelijkbare gemeenten bij een gelijke belastingdruk een gelijkwaardig voorzieningenniveau kunnen realiseren.

Het gemeentefonds is in de achterliggende jaren volledig herijkt. De nieuwe verdeling wordt stapsgewijs ingevoerd met ingang van 1 januari 2023. De invoering gaat heel geleidelijk en daardoor zijn de inkomsten van veel gemeenten nog sterk gebaseerd op de oude verdeling. Om die reden zijn de vergelijkingen hieronder steeds weergegeven voor zowel de oude als de nieuwe verdeling van het gemeentefonds.

De gemeenten hebben wij onderling vergeleken op basis van vier groepen van clusters uit het klassiek domein, zoals die ook in het herijkingstraject van de fondsbeheerders zijn gebruikt. Deze clusters zijn:

- Openbare Orde en Veiligheid
- Onderwijs
- Sport, Cultuur en Recreatie
- Infrastructuur, Ruimte en Milieu.

Het sociaal domein is niet in de vergelijking betrokken, omdat de dienstverlening in dat domein ook buiten de scope van het Fonds Verstedelijking Almere valt.

¹³ Iv3 staat voor "Informatie voor Derden" en is een informatiesysteem met financiële gegevens uit de begroting en jaarrekening van o.a. alle gemeenten in Nederland.

Systematiek gemeentefonds

Nederlandse gemeenten ontvangen uit het gemeentefonds een uitkering voor het uitvoeren van basistaken.

Uitgangspunten van het gemeentefonds zijn dat gemeenten met de bekostiging in staat moeten zijn een basispakket uit te voeren waarbij rekening gehouden wordt met specifieke omstandigheden van de gemeente en de mogelijkheid om eigen inkomsten te verwerven.

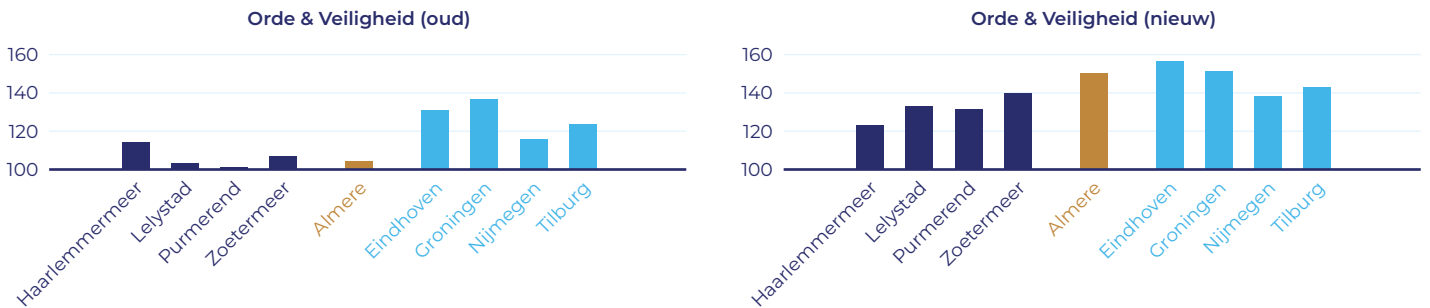
Door de systematiek worden te grote verschillen tussen gemeenten in financiële draagkracht voorkomen en wordt gegarandeerd dat inwoners en bedrijven in beginsel een basisvoorzieningsniveau van hun gemeenten kunnen verwachten.

De verdeling vindt plaats op basis van maatstaven waar onderzoek naar historische kostenfactoren aan ten grondslag ligt. Op basis van de maatstaven wordt per cluster bepaald hoeveel kosten een gemeente in beginsel zou moeten maken om een taak uit te voeren. De middelen die een gemeente op basis daarvan ontvangt, zijn echter wel vrij te besteden. Het is dus niet zo dat bijvoorbeeld de inkomsten die een gemeente ontvangt op basis van maatstaven voor onderwijs ook daadwerkelijk aan onderwijs moeten worden besteed. De maatstaven bieden echter wel houvast om te kijken hoeveel een gemeente naar verwachting zou moeten besteden aan een bepaalde taak. Het gemeentefonds houdt ook rekening met de belastinginkomsten van een gemeente. Als er in een gemeente relatief veel of dure huizen zijn of bijvoorbeeld veel bedrijfspanden, kan een gemeente in beginsel ook meer belastingopbrengsten genereren. Voor een 'arme' gemeente met minder dure huizen geldt het omgekeerde. Een deel van de potentiële belastingopbrengst wordt in mindering gebracht op de uitkering uit het gemeentefonds, de zogenaamde negatieve maatstaf. Als de potentiële belastingopbrengst hoog is, is de uitkering uit het gemeentefonds relatief laag, en vice versa. Hiermee vindt feitelijk een herverdeling plaats van 'rijke' gemeenten naar 'arme' gemeenten waarmee alle gemeenten in staat zijn hun taken goed uit te voeren op een basisniveau. De potentiële belastingopbrengst is een fictief bedrag. De gemeenteraad is vrij om zelf te beslissen hoe hoog het tarief en de opbrengsten zijn en of er dus meer of minder inkomsten zijn voor de gemeente. Hiermee hebben gemeenten beleidsvrijheid om meer of minder voorzieningen dan het basisniveau aan te bieden.



6.2.1 Openbare orde en veiligheid

Dit cluster omvat zowel de fysieke veiligheid (brandweer en crisisbeheersing) als de sociale veiligheid.



Figuur 14 **Inkomsten uit het gemeentefonds in het cluster Orde & Veiligheid in de oude en nieuwe verdeling in € per inwoner.**
Bron: fondsbeheerders gemeentefonds.

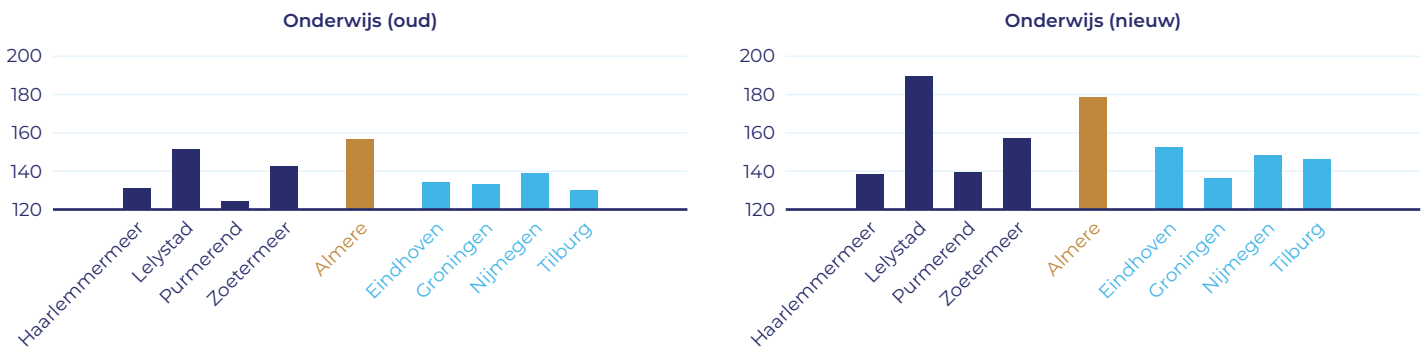
Opvallend is dat de inkomsten van Almere in de oude verdeling gelijk zijn aan de eerste groep, terwijl de inkomsten in de nieuwe verdeling vergelijkbaar zijn met de tweede groep. Dit is verklaarbaar vanuit het feit dat vooral sociale veiligheid in grote steden tot veel kosten voor toezicht en handhaving leidt en Almere ook nu al op de daarvoor gekozen maatstaven grote volumes heeft. In de realisatiecijfers over 2020 (die ook per inwoner zijn weergegeven) is dat beeld overigens nog maar beperkt herkenbaar.

	Haarlemmermeer	Lelystad	Purmerend	Zoetermeer	Almere	Eindhoven	Groningen	Nijmegen	Tilburg
1. Veiligheid	€ 150	€ 109	€ 104	€ 114	€ 104	€ 150	€ 105	€ 105	€ 143
1.1 Crisisbeheersing en brandweer	€ 97	€ 78	€ 75	€ 79	€ 60	€ 64	€ 86	€ 81	€ 75
1.2 Openbare orde en veiligheid	€ 53	€ 31	€ 28	€ 35	€ 45	€ 87	€ 19	€ 25	€ 68

Figuur 15 **Uitgaven per inwoner in het taakveld Veiligheid in € per inwoner. Jaarrekening 2020.**
Bron: CBS

6.2.2 Onderwijs

Dit cluster omvat de gemeentelijke taken op het gebied van onderwijshuisvesting en onderwijsbeleid.



Figuur 16 **Inkomsten uit het gemeentefonds in het cluster Onderwijs in de oude en nieuwe verdeling in € per inwoner.**
Bron: fondsbeheerders gemeentefonds.

In zowel de oude als de nieuwe verdeling is een vergelijkbaar patroon zichtbaar. Dit is verklaarbaar uit het feit dat de inkomsten sterk gebaseerd zijn op maatstaven met het aantal jongeren en het aantal leerlingen. Voor dit onderzoek is dit cluster dan ook minder relevant.

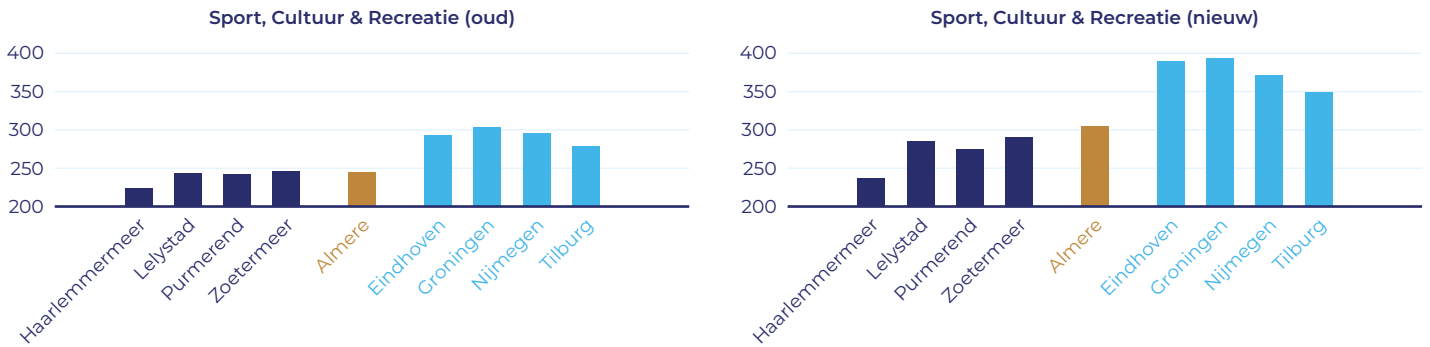
Het kostenpatroon is in 2020 overigens wel volledig vergelijkbaar met dat van de inkomsten.

	Haarlemmermeer	Lelystad	Purmerend	Zoetermeer	Almere	Eindhoven	Groningen	Nijmegen	Tilburg
4. Onderwijs	€ 153	€ 222	€ 124	€ 161	€ 214	€ 178	€ 146	€ 183	€ 165
4.1 Openbaar basisonderwijs	-	-	€ 4	€ 1	-	-	-	-	€ 6
4.2 Onderwijshuisvesting	€ 80	€ 135	€ 71	€ 82	€ 105	€ 83	€ 69	€ 92	€ 44
4.3 Onderwijsbeleid en leerlingzaken	€ 73	€ 87	€ 49	€ 76	€ 109	€ 95	€ 77	€ 92	€ 115

Figuur 17 **Uitgaven per inwoner in het taakveld Onderwijs in € per inwoner. Jaarrekening 2020.**
Bron: CBS

6.2.3 Sport, cultuur en recreatie

Dit cluster omvat sportaccommodaties en -beleid, recreatie, cultuur, musea, media en cultureel erfgoed.



Figuur 18 **Inkomsten uit het gemeentefonds in het cluster Sport, Cultuur & Recreatie in de oude en nieuwe verdeling in € per inwoner.**
Bron: fondsbeheerders gemeentefonds.

Opvallend is dat het inkomstenniveau van Almere zich zowel in de oude als nieuwe verdeling op het niveau van de eerste groep bevindt. Het verschil tussen de eerste en tweede groep wordt vooral verklaard door de mate waarin de betreffende gemeente een centrumfunctie vervult, zowel lokaal, regionaal als landelijk. Ruim 30% van de middelen in dit cluster wordt (zowel in het oude als nieuwe model) verdeeld op basis van het vervullen van een centrumfunctie. Een (niet onderzocht) aandachtspunt is of Almere - gezien o.a. de ligging - deze centrumfunctie na de groeifase wel kan vervullen en daar in de maatstaven ook voor gehonoreerd zal worden.

De inkomsten voor Sport, Cultuur en Recreatie hangen – zoals hierboven vermeld – sterk af van de centrumfunctie van de gemeente. In de huidige situatie dragen die maatstaven nog maar beperkt bij aan de inkomsten. Een nadere toelichting hierop is opgenomen in paragraaf 6.2.5.

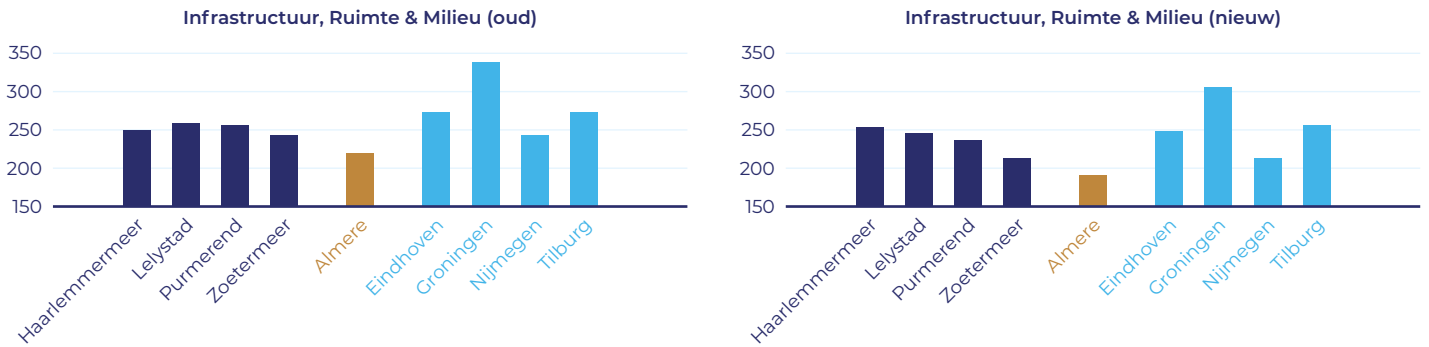
In de realisatiecijfers is in 2020 hetzelfde patroon herkenbaar als in de inkomsten, met uitzondering van de gemeente Haarlemmermeer.

	Haarlemmermeer	Lelystad	Purmerend	Zoetermeer	Almere	Eindhoven	Groningen	Nijmegen	Tilburg
5. Sport, cultuur en recreatie	€ 396	€ 252	€ 286	€ 291	€ 288	€ 366	€ 420	€ 335	€ 344
5.1 Sportbeleid en activering	€ 18	€ 3	€ 60	€ 12	€ 27	€ 16	€ 7	€ 26	€ 18
5.2 Sportaccommodaties	€ 138	€ 59	€ 31	€ 69	€ 46	€ 104	€ 97	€ 72	€ 88
5.3 Cultuurpresentatie, cultuurproductie en cultuurparticipatie	€ 104	€ 59	€ 63	€ 74	€ 75	€ 148	€ 101	€ 87	€ 89
5.4 Musea	€ 3	-	€ 11	€ 7	€ 5	€ 27	€ 85	€ 29	€ 36
5.5 Cultureel erfgoed	€ 3	-	€ 2	€ 2	€ 0	€ 3	€ 5	€ 16	€ 1
5.6 Media	€ 42	€ 30	€ 26	€ 37	€ 53	€ 2	€ 0	€ 34	€ 31
5.7 Openbaar groen en (openlucht) recreatie	€ 89	€ 101	€ 94	€ 91	€ 82	€ 66	€ 124	€ 70	€ 80

Figuur 19 **Uitgaven per inwoner in het taakveld Sport, Cultuur & Recreatie in € per inwoner. Jaarrekening 2020.**
Bron: CBS

6.2.4 Infrastructuur, ruimte en milieu

Dit cluster omvat alle gemeentelijke taken met betrekking tot infrastructuur, milieu, ruimtelijke ordening en (economische) ontwikkeling.



Figuur 20 Inkomsten uit het gemeentefonds in het cluster Infrastructuur, Ruimte & Milieu in de oude en nieuwe verdeling in € per inwoner. Bron: fondsbeheerders gemeentefonds.

Opvallend is dat Almere van de referentiegemeenten zowel in de oude als in de nieuwe verdeling de minste inkomsten per inwoner ontvangt. Dit wordt vooral veroorzaakt door de volumes van Almere op de maatstaven omgevingsadressendichtheid (het gemiddeld aantal adressen per vierkante kilometer) en de oppervlakten van bebouwing binnen de woonkernen. Naarmate Almere verder verstedelijkt mag verwacht worden dat de waarden van deze maatstaven per inwoner stijgen (en uiteraard het aantal inwoners) en daarmee de inkomsten op een hoger niveau komen te liggen.

In de realisatiecijfers zien we dat in 2020 de kosten per inwoner al op een aanzienlijk hoger niveau lagen, met

name veroorzaakt door uitschieters bij Openbaar Vervoer, Ruimtelijke Ordening en Grondexploitatie. Voor Openbaar Vervoer geldt dat tegenover de lasten ook net zulke hoge baten staan vanuit de provincie Flevoland (kosten van concessie) en in 2020 incidenteel vanuit de Rijksoverheid (beschikbaarheidsvergoeding in verband met COVID-19). Tegenover de lasten voor de grondexploitatie (niet-bedrijventerreinen) staan ook baten in de grondexploitatie. Bij de lasten voor ruimtelijke ordening geldt ook dat er baten tegenover staan, bijvoorbeeld bij vergunningverlening. De hogere lasten passen bij een zich ontwikkelende stad, maar worden dus ook gecompenseerd door baten.

	Haarlemmermeer	Lelystad	Purmerend	Zoetermeer	Almere	Eindhoven	Groningen	Nijmegen	Tilburg
2. Verkeer, vervoer en waterstaat	€ 216	€ 279	€ 149	€ 153	€ 315	€ 204	€ 228	€ 272	€ 239
2.1 Verkeer en vervoer	€ 193	€ 201	€ 134	€ 144	€ 150	€ 180	€ 168	€ 198	€ 195
2.2 Parkeren	€ 12	€ 29	€ 14	€ 9	€ 49	€ 18	€ 53	€ 64	€ 43
2.3 Recreative havens	-	€ 3	-	-	€ 1	-	-	-	€ 0
2.4 Economische havens en waterwegen	€ 4	-	-	-	€ 5	€ 1	€ 4	€ 6	€ 1
2.5 Openbaar vervoer	€ 8	€ 45	€ 2	-	€ 110	€ 6	€ 2	€ 5	€ 0

	Haarlemmermeer	Lelystad	Purmerend	Zoetermeer	Almere	Eindhoven	Groningen	Nijmegen	Tilburg
3. Economie	€ 152	€ 96	€ 72	€ 47	€ 65	€ 56	€ 81	€ 30	€ 57
3.1 Economische ontwikkeling	€ 8	€ 9	€ 8	€ 4	€ 26	€ 9	€ 22	€ 16	€ 41
3.2 Fysieke bedrijfsinfrastructuur	€ 127	€ 51	€ 56	€ 20	€ 29	€ 18	€ 40	€ 0	€ 6
3.3 Bedrijvenloket en bedrijfsregelingen	€ 16	€ 5	€ 6	€ 5	€ 1	€ 11	€ 12	€ 5	€ 6
3.4 Economische promotie	€ 2	€ 31	€ 2	€ 18	€ 9	€ 18	€ 7	€ 10	€ 4
8. Volkshuisvesting, ruimt. ordening en stedelijke vern.	€ 510	€ 303	€ 224	€ 155	€ 568	€ 380	€ 205	€ 679	€ 141
8.1 Ruimtelijke ordening	€ 36	€ 45	€ 3	€ 42	€ 160	€ 107	€ 63	€ 17	€ 49
8.2 Grondexploitatie (niet-bedrijventerreinen)	€ 442	€ 229	€ 88	€ 69	€ 327	€ 84	€ 13	€ 554	€ 52
8.3 Wonen en bouwen	€ 33	€ 29	€ 133	€ 44	€ 81	€ 189	€ 129	€ 108	€ 40

Figuur 21 **Uitgaven per inwoner in het taakveld Verkeer, vervoer en waterstaat, Economie en Volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en stedelijke vernieuwing in € per inwoner. Jaarrekening 2020.**
Bron: CBS

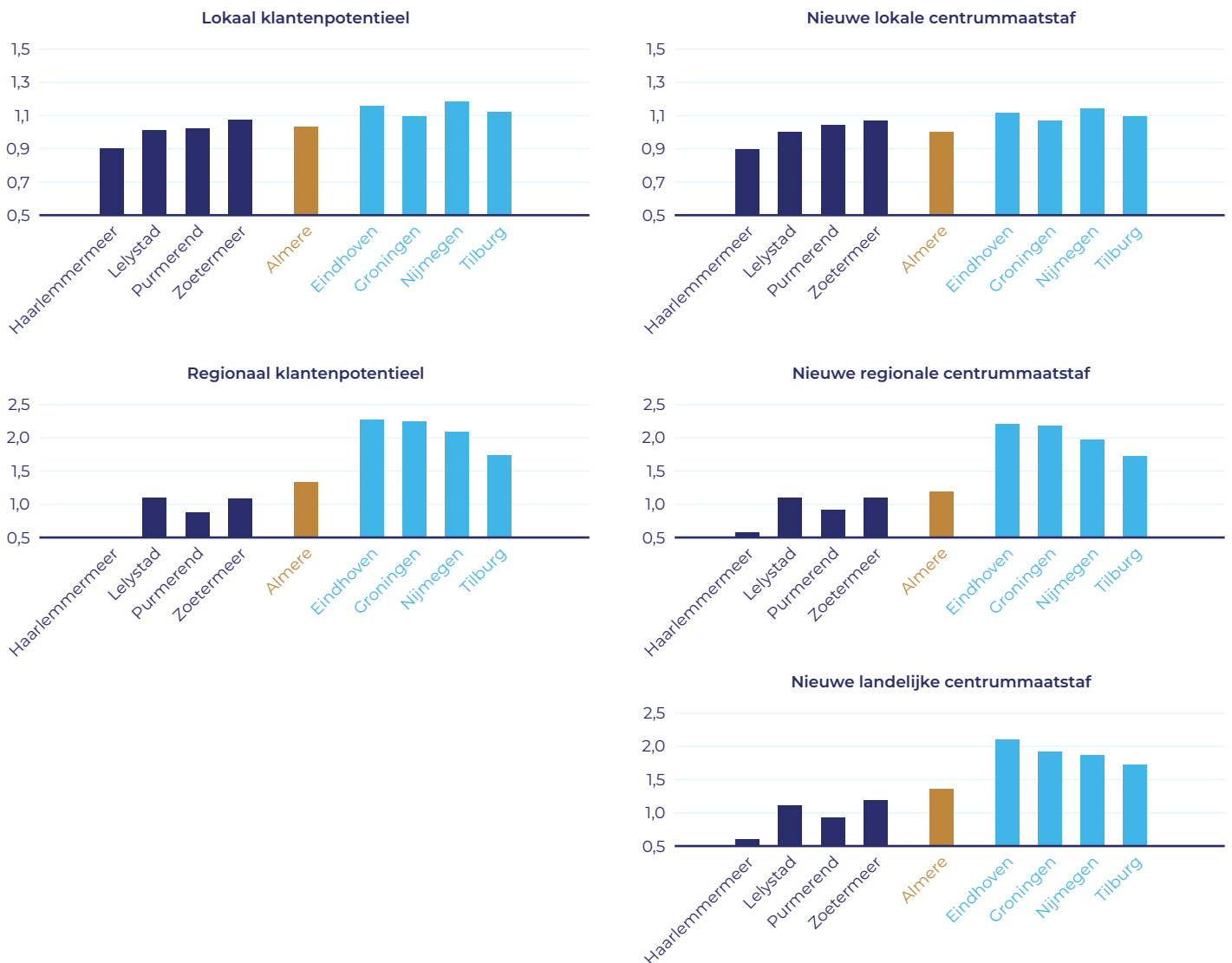


6.2.5 Centrummaatstaven en eigen middelen

Zoals hierboven beschreven zijn de inkomsten van gemeenten in enkele clusters (sterk) afhankelijk van de centrumfunctie die een gemeente vervuld voor de omliggende gemeenten.

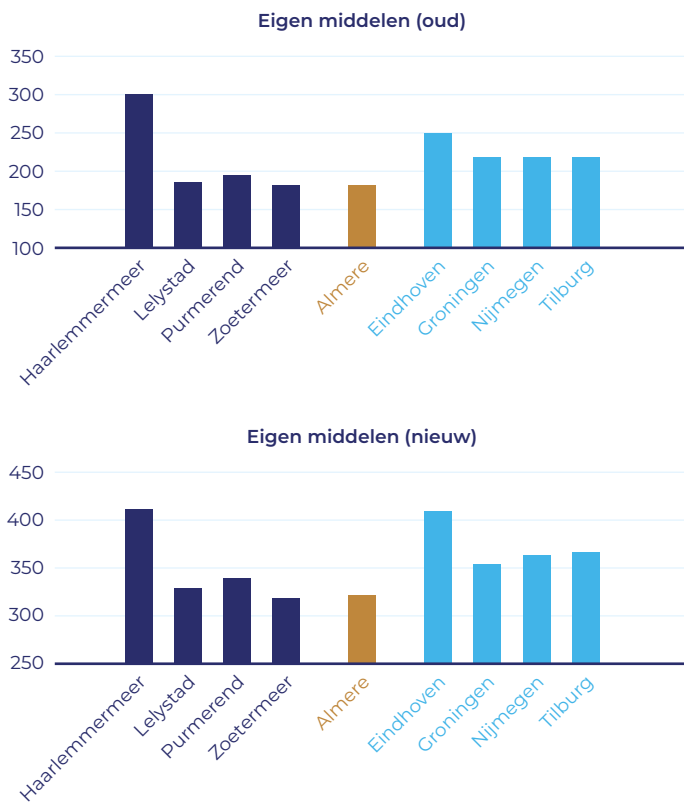
In de oude verdeling van het gemeentefonds waren er twee maatstaven voor de centrumfunctie: het lokaal en het regionaal klantenpotentieel. In het nieuwe gemeentefonds zijn deze maatstaven vervangen voor een lokale, regionale en landelijke centrumfunctie.

In onderstaande figuren is de maatstaf per gemeente gedeeld door het aantal inwoners. Dan blijkt dat in de huidige situatie die maatstaven nog maar beperkt bijdragen. Almere bevindt zich op de regionale en landelijke maatstaven op een niveau dat vergelijkbaar is met dat van de eerste referentiegroep.



Figuur 22 **Maatstaven voor de centrumfunctie in de oude en nieuwe verdeling van het gemeentefonds, gedeeld door het aantal inwoners.**
Bron: fondsbeheerders gemeentefonds.

In de vergelijking met andere gemeenten is het ook relevant welke mogelijkheden een gemeente heeft om kosten te kunnen dekken uit eigen inkomsten. De maat daarvoor in het gemeentefonds is het cluster Eigen middelen en omvat genormeerde OZB-inkomsten en een sub-cluster Overige Eigen Middelen (OEM).



Figuur 23 Omvang van het cluster Eigen Middelen in de oude en nieuwe verdeling in -€ per inwoner.
Bron: fondsbeheerders gemeentefonds.

Let op: in het nieuwe gemeentefonds wordt meer rekening gehouden met de eigen inkomsten van een gemeente. Daarom worden in bovenstaande figuren links en rechts verschillende schalen gebruikt. Daarnaast zijn alle bedragen negatief, maar hierboven positief weergegeven.

Uit figuur 23 wordt duidelijk dat deze inkomsten zowel in de oude als de nieuwe verdeling zich op het niveau van de eerste groep bevinden. Haarlemmermeer heeft in deze vergelijking een uitzonderingspositie door de bedrijvigheid binnen de gemeentegrenzen (Schiphol).

6.3 Inkomsten en uitgaven huidige situatie

In het rapport hebben we een vergelijking gemaakt met twee groepen andere gemeenten ('new towns' en bestaande grote steden). Hierbij is gekeken naar de bekostiging vanuit het gemeentefonds op enkele clusters, de feitelijk gerealiseerde uitgaven van Almere en overige baten op het cluster. Hieronder schetsen we het beeld van elk van deze clusters.

Voor het **cluster infrastructuur, ruimte en milieu** geldt dat de bekostiging vanuit het gemeentefonds voor Almere lager is dan de gemeenten waarmee vergeleken is. De daadwerkelijk gerealiseerde uitgaven liggen echter fors hoger. Deze hogere uitgaven worden weer gecompenseerd door hogere eigen inkomsten. Specifiek gaat het dan om baten uit grondexploitaties, subsidies voor openbaar vervoer en voor vergunningverlening.

Voor het **cluster sport, cultuur en recreatie** valt op dat de in de oude verdeling van het gemeentefonds Almere een bekostiging kreeg die vergelijkbaar was met de bekostiging van de andere 'new towns'. De bestaande grote steden krijgen op basis van dit cluster een groter bedrag uit het gemeentefonds. De lasten op dit cluster lagen in 2020 ongeveer tussen deze twee groepen in. In de nieuwe verdeling van het gemeentefonds ligt het bedrag dat Almere op basis van de maatstaven krijgt vrij dicht in de buurt van het feitelijk niveau van lasten.

Voor het **cluster onderwijs** liggen de lasten van Almere fors hoger dan bij andere gemeenten, met uitzondering van Lelystad. In de nieuwe verdeling van het gemeentefonds op basis van de maatstaven voor onderwijs liggen de inkomsten dicht bij het uitgavniveau dan voorheen, hoewel ze er nog steeds onder liggen.

Voor het **cluster openbare orde en veiligheid** geldt dat Almere een vergelijkbaar uitgavenpatroon heeft ten opzichte van de meeste referentiegemeenten in beide groepen. In de nieuwe verdeling van het gemeentefonds krijgt Almere echter wel meer middelen voor openbare orde en veiligheid.

Voor het **cluster eigen middelen (belastingcapaciteit)** geldt dat de woningwaarde zich vergelijkbaar ontwikkeld heeft met die van de rest van Nederland (zie ook hoofdstuk 4). Maar gemiddeld ligt de opbrengstcapaciteit per inwoner in Almere wel lager dan in de rest van de referentiegroep. Dat blijkt ook uit het feit dat de gemiddelde woningwaarde in Almere iets onder het landelijk gemiddelde ligt. Dat maakt voor een beperkt deel

het verschil in belastingcapaciteit met de referentiegemeenten. Een groter deel wordt verklaard doordat de waarde van niet-woningen gedeeld door het aantal inwoners beneden gemiddeld is. Per saldo heeft Almere minder belastingcapaciteit dan de gemeenten in de referentiegroep.

De clusters uit het gemeentefonds laten voor Almere ten opzichte van de referentiegemeenten plussen en minnen zien. Het overall beeld is dat de verschillen tussen de clusters onderling elkaar compenseren. De belastingcapaciteit van Almere is wel lager dan de referentiegemeenten, maar dit wordt weer deels gecompenseerd door de werking van het gemeentefonds (zie het tekstblok 'Systematiek gemeentefonds' aan het begin van dit hoofdstuk).

Ten opzichte van de beide groepen gemeenten geldt dat de inkomsten en belastingcapaciteit van Almere vooral overeenkomen met de 'new town'-groep en minder met de groep van de bestaande grote steden. Op het cluster sport, cultuur en recreatie is hierbij vooral de centrumfunctie bepalend.

Voor de feitelijke uitgaven in 2020 geldt dat deze voor Almere redelijk in lijn liggen met de inkomsten op basis van de maatstaven. Uitzondering hierop is het cluster infrastructuur, ruimte en milieu. Daar zijn echter wel goede verklaringen voor, doordat tegenover de extra lasten ook extra baten staan.

De overall-conclusie is dat in de huidige situatie Almere de kosten en inkomsten in lijn liggen met de verdeling van het gemeentefonds. In principe zou Almere in staat moeten zijn om voor de huidige stad een goed voorzieningenniveau te bieden. Er zitten geen dusdanig grote onevenwichtigheden in de verdeling dat een correctie op basis van de huidige omvang nodig is.

6.4 Inkomsten en uitgaven toekomstige situatie

Uitgangspunt van de DU Groeiopgave Almere was de groeiambitie van de stad. Deze was oorspronkelijk bepaald op 60.000 woningen, maar is inmiddels bijgesteld tot 75.000 woningen. Uit de analyse in hoofdstuk 4 blijkt dat deze groeiambitie in de afgelopen jaren is gevolgd en ook in de nabije toekomst nog steeds actueel is. Dit blijkt uit de beschikbare harde en zachte plancapaciteit.

Als Almere doorgroeit naar een stad met 400.000 inwoners zal dat niet alleen een schaa sprong betekenen in woningbouw en voorzieningen in wijken, maar ook in bovenwijkse

voorzieningen. Bijvoorbeeld grootschalige recreatie, cultuur, sportvoorzieningen, openbaar vervoer en (hoger) onderwijs. Een vergelijking met gemeenten die al op de schaalgrootte zitten die Almere in de toekomst naar verwachting krijgt, laat zien dat in deze gemeenten het uitgavniveau vooral op het onderdeel sport, cultuur en recreatie en het cluster infrastructuur, ruimte en milieu fors hoger ligt dan in Almere op dit moment.

Uit de kwalitatieve vergelijking met andere gemeenten op het gebied van voorzieningen blijkt bovendien dat Almere op alle voorzieningsgebieden een achterstand heeft in te lopen. Om ook in de toekomst een aantrekkelijke woon- en werkstad te zijn, moet Almere zowel in kwantiteit en kwaliteit een sprong maken. Deels gaat het daarbij om private/commerciële voorzieningen als winkels en horeca, maar ook om publieke voorzieningen als onderwijs, gezondheidszorg, cultuur en recreatie. Om de eerste categorie voorzieningen verder te ontwikkelen, is soms flankerend beleid vanuit de gemeente nodig (bijvoorbeeld ruimte geven, aanleg infrastructuur of regelgeving). Voor de tweede categorie komt daarbovenop dat soms onrendabele toppen moeten worden bekostigd of de gemeente een structurele bekostiging levert in de vorm van subsidies of zelfs direct de voorziening zelf levert.

Het risico dat hiermee samenhangt is dat Almere zich te eenzijdig ontwikkelt en er onvoldoende balans is tussen wonen en werken en de uitgaande pendel hoog blijft. Deze ontwikkeling sluit ook aan op de bestuurlijke uitgangspunten zoals gezamenlijk vastgelegd in RRAAM.

Vanuit Almere is gericht beleid nodig om de kwantitatieve en kwalitatieve sprong te kunnen maken. In de reguliere bekostiging van gemeenten (gemeentefonds en eigen middelen) zit onvoldoende ruimte om de groei van het huidige niveau naar het toekomstige niveau te kunnen maken.

Of in de uiteindelijke situatie (na het realiseren van de sprong in het voorzieningenniveau naar het gewenste niveau) de bekostiging vanuit het gemeentefonds afdoende is, is afhankelijk van een aantal factoren zoals de lasten van de voorzieningen zelf (kostenkant) en de ontwikkeling van de maatstaven 'centrumfunctie' en 'omgevingsadressendichtheid'. Als deze maatstaven zich niet of beperkt ontwikkelen, voorziet de bekostiging vanuit het gemeentefonds niet in een voorzieningenniveau zoals de 'old towns' dat hebben.

6.5 Beantwoording onderzoeksvragen

Met betrekking tot de onderzoeksvragen die betrekking hebben op de toekomst, trekken we de volgende voorlopige conclusies:

Is er aanleiding om de argumenten uit 2013 voor het toekennen van de DU Groeiopgave Almere aan te vullen of te herzien?

In de beantwoording van de voorgaande onderzoeksvragen zien wij geen redenen om de toekenning van de DU Groeiopgave Almere te herzien. Daarnaast blijkt uit de vergelijking met referentiegemeenten dat de inkomsten per inwoner op de clusters Sport, Cultuur en Recreatie gelijk respectievelijk lager zijn dan van vergelijkbare gemeente en zeker niet op het niveau van een gemeente met het beoogde voorzieningenniveau. Wij achten het daardoor niet realistisch dat Almere de kosten van deze groeistap volledig kan dekken uit grondexploitaties en een (toekomstige) hogere algemene uitkering. Continuering van de DU Groeiopgave Almere ligt daarom voor de hand en vinden wij te verantwoorden aan alle andere gemeenten.

De groeiopgave, die oorspronkelijk 60.000 woningen was maar inmiddels 75.000, leidt tot problematiek in een stad die bovengemiddeld snel groeit. Tijdens de groei van de stad moet Almere de groei van het voorzieningenniveau voorfinancieren. Dit gegeven blijft ook de komende jaren nog steeds actueel. Uit de vergelijking met oudere steden van vergelijkbare omvang blijkt bovendien dat Almere sowieso minder middelen uit het gemeentefonds krijgt voor grootstedelijke voorzieningen.

Op advies van de Raad voor het Openbaar Bestuur wordt invulling gegeven aan een Onderzoeksagenda voor de nieuwe verdeling van het gemeentefonds. Bij de verdeling van de middelen in het klassiek domein krijgt het cluster Infrastructuur, Ruimte en Milieu daarin specifiek aandacht in relatie tot de opbrengsten uit grondexploitatie en de werkelijke gemeentelijke investeringsuitgaven. Wij adviseren het ministerie van Binnenlandse Zaken om de gemeente Almere expliciet in dit onderzoek mee te nemen.

Als het toekennen van deze uitkering nog steeds noodzakelijk blijkt, welk bedrag is dan passend bij de huidige stand van zaken en de geactualiseerde groeiopgave?

Gedurende ons onderzoek hebben wij geen onderbouwing aangetroffen voor de huidige omvang van de DU Groeiopgave Almere. Daarnaast hebben we geconcludeerd dat het

programma adaptief is. Ondanks de verheldering die door LISA ontstaan is, zijn de beoogde voorzieningen en de daarvoor noodzakelijke programmaresultaten onvoldoende scherp om daar een berekening voor een 'passend bedrag' op te baseren. Hierbij is dan ook niet duidelijk te bepalen welke voorzieningen concreet nodig zijn om Almere een passend voorzieningenniveau te geven.

Voor het beantwoorden van die vragen is het ook noodzakelijk om te bepalen wat voor de stad Almere nodig zou moeten zijn en hoe de verhouding met andere omliggende steden en dorpen is. Hierbij kan er aan de ene kant binnen het programma Almere 2.0 bewust voor gekozen worden om grootstedelijke voorzieningen niet (allemaal) zelf in huis te hebben en zich vooral te richten op voorzieningen voor eigen inwoners. Aan de andere kant kan ervoor gekozen worden om voorzieningen voor omliggende gemeenten of zelfs de grotere regio in huis te willen hebben, wat zelfs een keuze kan betekenen die Almere in de toekomst een even volledig voorzieningenniveau geeft als bijvoorbeeld een stad als Utrecht (ruim 350.000 inwoners) dat heeft. Die keuze bepaalt mede de opgave die er ligt voor het voorzieningenniveau. In de gesprekken hebben we hierover verschillende opvattingen gehoord, maar een bestuurlijk vastgesteld uitgangspunt zijn we niet tegengekomen.

Zolang de uitgangspunten en het gewenste eindbeeld onduidelijk blijven en niet gezamenlijk bestuurlijk worden geaccordeerd, blijft de vraag wat het toekomstige voorzieningenniveau zou moeten zijn, onbeantwoord. Daarmee is dan ook niet vast te stellen hoeveel middelen passend zijn. Wel constateren we dat er nog steeds een groeiopgave ligt voor Almere en dat Almere ook in de vergelijking met de huidige peergroup al achterblijft voor wat betreft voorzieningen. Daarnaast bleek in een financiële vergelijking met andere gemeenten op de voorzieningenclusters uit het gemeentefonds dat Almere per inwoner minder middelen krijgt dan oudere steden. Dit verschil zit met name in het cluster sport, cultuur en recreatie en in het cluster Infrastructuur, Ruimte en Milieu. Het verschil in deze clusters bedraagt in beide gevallen in vergelijking met het gemiddelde van de oudere steden uit de referentiegroep ca. € 50 per inwoner. Als Almere toe wil groeien naar een vergelijkbaar voorzieningenniveau als deze steden, zit in de huidige bekostiging vanuit het gemeentefonds geen ruimte om deze groei te bekostigen. Of in de definitieve eindsituatie de structurele exploitatielasten van het (hogere) voorzieningenniveau te bekostigen zijn vanuit de reguliere uitkering van het gemeentefonds, is afhankelijk van een aantal factoren die nu nog niet te bepalen zijn.

Op basis van het voorgaande is onze conclusie dat verlaging van de DU Groeiopgave niet voor de hand ligt. In de uitvoeringsovereenkomst is bepaald dat € 7 miljoen (plus indexatie) de maximale omvang is van de DU Groeiopgave. Wij zien voldoende redenen om de komende vijf jaar vast te houden aan dit maximale bedrag



Bijlage 1.

Documenten

- Accountantsverslag gemeente Almere (2020)
- Almere, Stad met toekomst (2021)
- Brief RVB Prognose 2022-2025 (2022)
- CBS data: Nabijheid voorzieningen (2020)
- CBS data: Maatstaven Financiële-verhoudingswet (2015-2020)
- Evaluatie toets fondsbeheerder (2018)
- Jaarprogramma's FVA (tot 2021)
- Jaarverslagen Almere 2.0 (tot 2021)
- Kamerbrief over woningbouw Almere en Flevoland (2020)
- Meerjarenprogramma FVA (2021-2025)
- Meerjarenprogramma FVA 2017-2021 (2019)
- Monitor Woningproductie Noordvleugel (2016)
- Nadere uitwerking uitvoeringsovereenkomst (2015)
- Notitie Plan capaciteit MRA (2020)
- Overzicht raming 2022-2024 (2022)
- Perspectief Oostflank MRA (2020)
- Rijksstructuurvisie RRAAM (2013)
- Uitvoeringsovereenkomst Almere 2.0 (2013)
- Verslagen Bestuurlijk Overleg Almere 2.0 (2014-2020)
- Waarstaatjegemeente.nl (2015-2020)
- Woonvisie Thuis in Almere 2020-2030 (2020).

Bijlage 2.

Geïnterviewde functionarissen

- Accounthouder Flevoland, Ministerie van Economische Zaken en Klimaat
- Adviseur Bedrijfsvoering, Rijksvastgoedbedrijf
- Directielid, provincie Flevoland
- Financieel Beleidsadviseur Concernfinanciën, gemeente Almere
- Programma- en projectdirecteur, Rijksvastgoedbedrijf
- Programmacontroller, Almere 2.0
- Programmadirecteur, Almere 2.0
- Programmamanager gebiedsontwikkeling, provincie Flevoland
- Programmamanager, Almere 2.0
- Projectdirecteur Almere-Centrum, gemeente Almere
- Projectmanager, Rijksvastgoedbedrijf
- Regio-ambassadeur Noord-West, Ministerie van Economische Zaken en Klimaat
- Secretaris-Directeur, Metropoolregio Amsterdam
- Strategisch Financieel Adviseur, Almere 2.0
- Strategisch Programmamanager, Almere 2.0.



‘WIJ ZIJN BERENSCHOT, GRONDLEGGERS VAN VOORUITGANG’

Wij zien een Nederland dat altijd in ontwikkeling is. Zowel sociaal als organisatorisch verandert er veel. Al meer dan 80 jaar volgen wij deze ontwikkelingen op de voet en werken we aan een vooruitstrevende samenleving. Daarbij staan we voor duurzaam advies en de implementatie hiervan. Altijd gericht op vooruitgang én echt iets kunnen betekenen voor mensen, organisaties en de maatschappij.

Alles wat we doen, is onderzocht, onderbouwd en vanuit meerdere invalshoeken bekeken. In ons advies zijn we hard op de inhoud, maar houden rekening met de menselijke maat. Onze adviseurs doen er alles aan om complexe vraagstukken om te zetten naar praktische oplossingen waar u iets mee kan. Wij geven advies en bieden digitale oplossingen waarbij we ons focussen op:

- Toekomst van werk en organisatie
- Energietransitie
- Toekomst van zorg
- Transformatie van openbaar bestuur

Berenschot Groep B.V.

Van Deventerlaan 31-51, 3528 AG Utrecht

Postbus 8039, 3503 RA Utrecht

030 2 916 916

www.berenschot.nl