

Wat zijn de economische prestaties van Almere in de kenniseconomie?

# De balans van

Ontstaat er meer balans tussen wonen en werken?

# Kennisstad Almere

Wat is de bijdrage van Almere Kennisstad geweest?

# Samenvatting

Staat Almere als kennisstad op de kaart?



(036) 539 99 95

Hebt u vragen?

[raadsgriffie@almere.nl](mailto:raadsgriffie@almere.nl)

Wilt u reageren?

[www.almere.nl/rekenkamer](http://www.almere.nl/rekenkamer)

Meer informatie?

Gemeente Almere



## Samenvatting

Sinds begin 2000 voert de gemeente Almere beleid dat bekend staat als ‘Kennisstad Almere’: de ambitie om Almere als ‘stad van kennis’ op de kaart te zetten. ICT heeft daarin een centrale rol. De Rekenkamer van Almere heeft onderzocht wat dit beleid tot nu toe heeft opgeleverd. Daartoe zijn twee deelonderzoeken verricht. Deelonderzoek 1 geeft antwoord op de vraag hoe effectief het kennisstad-beleid in het algemeen is geweest. In deelonderzoek 2 is specifiek gekeken naar de Stichting Almere Kennisstad, in 2003 opgericht om ICT-projecten te stimuleren en te realiseren.

Deze samenvatting beschrijft kort de inhoud van de beide deelrapporten met de conclusies en aanbevelingen daaruit. Deze worden gevolgd door de conclusies en aanbevelingen van de Rekenkamer zelf. Ook de samengevatte reacties van het college van B en W en van de Stichting Almere Kennisstad zijn opgenomen.

### Leeswijzer Rekenkamerrapport

De eerste twee hoofdstukken van dit Rekenkamerrapport beschrijven aanleiding en vraagstelling van het onderzoek, en lichten de verdeling toe in twee deelonderzoeken. Ook bevatten ze de conclusies en aanbevelingen van zowel de onderzoekers als de Rekenkamer. Daarna zijn in het rapport de twee deelonderzoeken integraal opgenomen: respectievelijk deelonderzoek 1, ‘Almere Kennisstad’, en deelonderzoek 2, ‘Projecten in publiek-private samenwerking; vijf projecten van Stichting Almere Kennisstad nader bekeken’. De bijlagen bevatten onder andere de reactie van het college van B en W op het rekenkamerrapport en een lijst van de geraadpleegde bestuurlijke documenten.

### Onderzoek algemeen

Uit de gemeenteraad is de Rekenkamercommissie Kennisstad samengesteld, die het betreffende Rekenkameronderzoek heeft aangestuurd. De Rekenkamer heeft de onderzoeken uitbesteed aan onderzoeksinstituut Nyfer, gespecialiseerd in vraagstukken over de economische ontwikkeling van steden en regio’s.

De Rekenkamer heeft drie beleidsonderwerpen geformuleerd om te evalueren:

1. Het economisch beleid in het algemeen. Dit moet zorgen voor banengroei door het voor bedrijven aantrekkelijk te maken om zich in

Almere te vestigen. De ICT-sector is daarbij als kansrijke branche geïdentificeerd.

2. De ontwikkeling van projecten om het gebruik van ICT te bevorderen. Met dit doel is de Stichting Kennisstad Almere opgericht.
3. Het beleid om het aanbod van hoger onderwijs in Almere te vergroten. Mede ter bevordering van het vestigingsklimaat.

### Deelonderzoek 1: Almere Kennisstad

De centrale onderzoeksvraag van deelonderzoek 1 luidt: Hoe effectief is het Kennisstadbeleid van de gemeente Almere? Daarbij komen de uitgangspunten van het beleid aan bod, of het doelmatig is georganiseerd en of de doelen zijn bereikt. Nyfer heeft hiertoe onder andere interviews gehouden met betrokkenen en een enquête onder bedrijven uitgezet. Ook is de werkgelegenheidsontwikkeling in Almere vergeleken met het gemiddelde van de 50 grootste gemeenten en met andere groeisteden.

Het rapport beschrijft eerst de geschiedenis van Almere Kennisstad: hoe al in de tweede helft van de jaren negentig initiatieven worden genomen om ICT te integreren in de Almeerse samenleving, gevolgd door de oprichting van het Platform Almere I-CiTy en de keuze om Kennisstad te worden. ICT is daarin de belangrijkste aanjager.

In 2001 wordt de initiatiefgroep Almere Kennisstad in het leven geroepen, die de eerste 12 projecten start. Uiteindelijk worden in 2003 alle inspanningen gebundeld in de Stichting Almere Kennisstad, in publiek-private samenwerking. De stichting richt zich op de beleidsterreinen Wonen, Werken & Leren en Welzijn, en levert hieraan een bijdrage door middel van innovatieve ICT-projecten en het bevorderen van de ICT-bedrijvigheid. Tot op heden zijn 29 projecten gerealiseerd, voor zo’n 10,4 miljoen euro, uit publieke en private middelen. De gemeente heeft hiervan zo’n 3 miljoen euro voor haar rekening genomen, waarvan het grootste deel is besteed aan onderwijs- en welzijnsprojecten.

### Deelonderzoek 1: conclusies onderzoekers

Na de historie van Kennisstad Almere, gaat Nyfer in op de beleidsfilosofie, de organisatie en de effecten van het beleid en wordt een vergelijking met andere gemeenten gemaakt.



Banengroei in Almere zelf is buitengewoon belangrijk, want de woon-werkbalans is uitermate scheef. De grote steden bieden gemiddeld één baan per twee inwoners; in Almere is dat echter één baan per drie inwoners. Resultaat: veel dagelijks pendelverkeer. Bovendien telt Almere relatief weinig hoogopgeleiden, wat een extra nadeel is, omdat landelijk gezien de banengroei zich vooral voor hen voordoeft. Deze uitgangssituatie vatten de onderzoekers dan ook samen onder de titel 'De uitdaging'.

De onderzoekers oordelen positief over de profilering als 'stad van kennis', maar merken wel op dat er inmiddels veel andere steden zijn die zichzelf ook 'kennisstad' noemen. ICT als motor/speerpunt van economisch beleid is 'geen onlogische keuze', die bovendien door de achterevolvende colleges van B en W consequent is volgehouden.

De samenwerking tussen gemeente en bedrijfsleven is te loven, schrijven de onderzoekers. 'Almere is niet bezweken voor de verleiding om zelf "kansrijke" sectoren te definiëren en daar veel overheidsgeld in te steken, zonder over de noodzakelijke kennis te beschikken. In plaats daarvan heeft de gemeente geprobeerd lokale ontwikkelingen en initiatieven te ondersteunen.'

De gemeentelijke investeringen in ICT-projecten en het glasvezelnetwerk zijn 'bescheiden bedragen' gezien de Almeerse ambities.

ICT is mooi als banenmotor, maar als de bereikbaarheid van Almere niet verbetert, zal de economische groei achterblijven. 'Almere zal alle beschikbare middelen moeten inzetten om verbetering van de bereikbaarheid te bevorderen.' Wat voor de bereikbaarheid geldt, geldt ook voor het wonen in Almere: dat moet aantrekkelijk zijn, ook door het aanbod van bijvoorbeeld uitgaansgelegenheden en culturele voorzieningen. De gemeente investeert veel om de achterstand hierin in te lopen, wat 'onverminderd moet worden voortgezet', vinden de onderzoekers.

Dat Almere een kennis- en ICT-beleid heeft, is slechts bekend bij de 'insiders'. 'De externe profilering en doorwerking zijn beperkt gebleven', constateert Nyfer.

De regionale samenwerking in de Noordvleugel is verbeterd, wat een stap is op de goede weg. Deze samenwerking moet worden geïntensiveerd: 'Te vaak nog ziet men elkaar als concurrenten in plaats van partners bij het aantrekken van bedrijvigheid en werkgelegenheid.'

De onderzoekers oordelen positief over de oprichting van de Stichting Almere Kennisstad, en constateren dat deze zeer actief is geweest in het entameren van ICT-projecten. De PPS-constructie heeft minder goed gewerkt, vooral omdat er te veel partijen bij betrokken waren. Recentelijk is de bestuursstructuur aangepast, wat naar verwachting beter zal uitpakken. Niet alle 29 projecten die de stichting in gang heeft gezet, zijn succesvol te noemen maar, schrijven de onderzoekers: 'Het programma als geheel kende wel een duidelijke focus die consistent werd vastgehouden.' De informatievoorziening aan de gemeenteraad had echter beter moeten. Dit zou voor meer draagvlak hebben gezorgd.

Over de resultaten van het kennisstadbeleid zijn de onderzoekers voorzichtig-kritisch. Enerzijds tot nu toe 'teleurstellend', omdat de doelstelling van 4000 banen per jaar extra lang niet is gehaald. Andere *new towns* doen het beter dan Almere en er zijn nog lang niet genoeg HBO- en WO-opleidingen naar Almere gehaald. Anderzijds noemen de onderzoekers het beleid zeker niet 'mislukt'. Er is meer tijd nodig om een goed oordeel te kunnen vellen en Almere moet nu eenmaal van ver komen. Zo heeft de slechte economische conjunctuur Almere parten gespeeld en is de bevolking veel meer gestegen dan in vergelijkbare steden, waardoor de banengroei ook minder gewicht in de schaal heeft gelegd. Het aantal startende bedrijven in Almere is de laatste jaren sterk toegenomen, evenals het aantal ICT-banen.

### Deelonderzoek 1: aanbevelingen Nyfer

Het beleid Almere Kennisstad wordt de komende jaren voortgezet. Dan zullen echter wel aansprekende resultaten moeten worden geboekt om draagvlak voor het beleid te behouden. Ook is een strengere selectie van projecten nodig. Almere moet beter nadenken over wat haar troeven zijn. Elf speerpunten, zoals in het Economisch Actieplan van het college, zijn er te veel. 'Dit leidt tot versnippering van aandacht en verzwakt de focus van het beleid.'



Verbeteren van de bereikbaarheid en (woon)aan-trekkelijkheid moet bovenaan de beleidsagenda blijven staan. Bovendien moet Almere zich minder afhankelijk opstellen van de Amsterdamse hogeschool en universiteiten. ‘Deze zullen weinig genegen zijn om door verplaatsing van faculteiten in eigen vlees te snijden.’

Tot slot adviseren de onderzoekers om meer gelegenheden te creëren waar politiek, onderwijs en bedrijfsleven elkaar ontmoeten. Als dat belangstelling oplevert van bedrijven om zich in Almere te vestigen, moet daar vervolgens slagvaardig op worden gereageerd.

#### Deelonderzoek 1: conclusies Rekenkamer

De Rekenkamer vat de resultaten van het kennisstadbeleid samen als ‘goed beleid, maar een tot op heden tegenvallend resultaat’. Zij wijst op de extra achterstanden waar Almere tegen moet knokken, zoals de te kort schietende infrastructuur en de ingezakte ICT-sector begin deze eeuw. Al met al, zo schrijft de Rekenkamer, ‘heeft Almere het economisch niet slecht gedaan’. Wel had meer kunnen worden ingezet de profilering van Almere als kennisstad. Ook het aantrekken van opleidingen in het hoger onderwijs valt tegen, waarbij Almere succes zou kunnen hebben door meer te mikken op particuliere initiatieven.

#### Deelonderzoek 1: aanbevelingen Rekenkamer

De Rekenkamer beveelt de gemeenteraad aan om de ambitie van een complete stad vast te houden. Er liggen genoeg plannen; de kunst is nu om ze te gaan uitvoeren. Ook wijst de Rekenkamer de raad op het risico dat het Economisch Actieplan met elf speerpunten mogelijk te hoog gegrepen is.

De scheve woon-werkbalans in Almere is niet zomaar verleden tijd. Duidelijk is wel dat de keuze voor ICT als aanjager van de lokale economie, een juiste is. Verder liggen er kansen in regionale samenwerking, al moet er dan ook echt een gemeenschappelijk belang zijn. Ook van de rijksoverheid zijn inspanningen noodzakelijk.

Glasvezel is ook elders steeds meer vanzelfsprekend, zodat Almere zich hier niet extra mee kan onderscheiden. De Rekenkamer adviseert de gemeenteraad om zich te laten informeren over de laatste stand van zaken rond de aanleg van het

Almeerse glasvezelnet. ‘De Rekenkamer adviseert de gemeenteraad om na te gaan of het risicovol investeren met een lange terugverdientijd (20-25 jaar) via een “revolving fund” of via een minderheidsbelang wel een taak voor de (decentrale) overheid is.’

#### Deelonderzoek 2: ‘Projecten in publiek-private samenwerking; vijf projecten van Stichting Almere Kennisstad nader bekeken’

Deelonderzoek 2 gaat over de doelmatigheid en doeltreffendheid van vijf projecten van de Stichting Almere Kennisstad. Ook is gekeken naar de meerwaarde van de PPS-constructie van de stichting. Het onderzoek is gedaan met behulp van schriftelijke bronnen en interviews met betrokkenen, zowel voorstanders als sceptici.

De volgende vijf projecten zijn geselecteerd:

1. Web in de Wijk
2. Wijkportaal Literatuurwijk
3. Digitaal Hoger Onderwijs
4. Digitale Marktplaats/Infomere
5. Domotion

Het financiële beslag van deze projecten is ongeveer 20 procent van de totale kosten van alle 29 kennisstadprojecten. De onderzoekers vinden dat aan de hand van vijf projecten geen algemeen oordeel te geven valt over de effectiviteit van de stichting, maar de projecten geven wel een indicatie.

De projecten zijn beoordeeld aan de hand van zeven criteria voor succes:

1. Is de centrale doelstelling behaald?
2. Welke neveneffecten hebben zich voorgedaan?
3. Is sprake van continuering van een project, bijvoorbeeld door marktpartijen?
4. Zijn de doelstellingen van tevoren SMART geformuleerd?
5. Is een project gestart naar aanleiding van een vraag uit de samenleving? In de praktijk biedt deze ‘bottom up-benadering’ meer kans op succes.
6. Zijn de marktpartijen financieel geëncmitteerd?
7. Is de kosten-batenverhouding realistisch?

Tot slot is ook gekeken naar het innovatieve karakter van een project. Dat was immers een voorwaarde van de Stichting Almere Kennisstad aan projectvoorstellen.

### **Deelonderzoek 2: conclusies onderzoekers**

De onderzoekers beoordelen elk project aan de hand van de hiervoor genoemde criteria. In het laatste hoofdstuk van hun rapport vatten zij hun bevindingen samen in een schematisch overzicht. Daaruit blijkt dat geen van de projecten een succes is geweest. Wel laat elk project een wisselend beeld zien in de mate waarin het aan de criteria voldoet.

Zo wordt Web in de Wijk nog steeds voortgezet en is niet duidelijk of Wijkportaal Literatuurwijk een wezenlijke bijdrage heeft geleverd aan de kwaliteit van wonen en welzijn, sociale cohesie en zelfredzaamheid van de bewoners. Het project Digitaal Hoger Onderwijs wordt ‘mislukt’ genoemd, al heeft het wel positieve neveneffecten voor het IIE als onderwijsinstelling. Digitale Marktplaats/Infomere lijdt onder het gebrek aan bereidheid bij private partijen om te investeren in het voortbestaan van de website. Bij het project Domotion, ten slotte, zou meer moeten worden gedaan met de resultaten.

De onderzoekers oordelen positief over de inspanningen van de Stichting Kennisstad Almere in het stimuleren en faciliteren van innovatieve projecten. ‘De oprichting van een stichting om in nauwe samenwerking met marktpartijen en op afstand van de dagelijkse politiek economische projecten te realiseren was een zinvolle constructie.’ Echter, over de keuze voor PPS als bestuursvorm voor de Stichting Kennisstad Almere, zijn de onderzoekers kritisch. Zij constateren dat de stichting nooit een ‘zuivere PPS’ is geweest, wat ook in de nieuwe bestuursvorm niet het geval is. Al met al zijn de marktpartijen onvoldoende gecommitteerd en zijn er te veel projecten met alleen gemeenschapsgeld uitgevoerd. ‘Het risico van teleurstellende resultaten, zeker bij innovatieve projecten die per definitie risicovol zijn, is daardoor onvoldoende beheerst.’

### **Deelonderzoek 2: aanbevelingen onderzoekers**

Marktpartijen moeten meer worden gecommitteerd aan Kennisstad-projecten, bevelen de onderzoekers aan. Zo is het risico kleiner dat een project na afloop doodbloedt. Daarnaast zou de vrijblijvendheid van projecten moeten worden verminderd, door van tevoren te onderzoeken of er echt ‘in de markt’ behoefte is aan het project. ‘Minder projecten van betere kwaliteit moet het devies zijn.’ De derde aanbeveling gaat over de verantwoording aan raad en college. Deze moet vaker en duidelijker

gebeuren, bijvoorbeeld in de vorm van periodieke managementrapportages.

### **Deelonderzoek 2: conclusies Rekenkamer**

De Rekenkamer erkent de op het eerste gezicht negatieve resultaten van de beschreven projecten. Met de subsidiëring is onvoldoende effect bereikt en de kosten hebben niet in verhouding gestaan tot de baten. Naar het oordeel van de Rekenkamer is dit vooral het gevolg van onvoldoende betrokkenheid en onvoldoende cofinanciering door de partners van Almere Kennisstad. De gemeente had als subsidieverstrekker daarom meer eisen moeten stellen. ‘Hiermee had voorkomen kunnen worden dat projecten enkel worden gestart en in de lucht gehouden vanwege de aanwezigheid van de subsidiegelden.’

De Rekenkamer onderschrijft de conclusie van Nyfer dat de Stichting Almere Kennisstad vooral een overheidsproject is gebleven en niet een volwaardig PPS-karakter heeft gekregen. De gekozen stichtingsvorm is niet bevorderlijk voor een transparante verantwoording aan raad en college over de besteding van gemeenschapsgelden, vindt de Rekenkamer. In de praktijk is deze verantwoording er onvoldoende geweest. ‘In dit opzicht voldoet de gekozen constructie naar het oordeel van de Rekenkamer niet.’

### **Deelonderzoek 2: aanbevelingen Rekenkamer**

De raad heeft geen expliciet besluit genomen over voortzetting van de subsidie aan de Stichting Almere Kennisstad voor de periode 2007 tot 2010. De Rekenkamer beveelt het college aan om dit besluit alsnog aan de raad voor te leggen. Ten eerste zouden er duidelijke voorwaarden moeten worden gesteld aan stimulerings- of innovatiesubsidies voor het voortzetten van (innovatieve) projecten. Ten tweede moeten er heldere voorwaarden komen voor cofinanciering door derden en moet vooraf per project een marktonderzoek. Ten derde beveelt de Rekenkamer aan om te bezien of de beleidsterreinen ‘Wonen’, ‘Werken & Leren’ en ‘Welzijn’, nog actueel zijn bij nieuwe ICT-projecten. Het college zou een nieuw beleidsplan voor de Stichting Almere Kennisstad moeten aanbieden aan de raad.

Over de voortzetting van de stichtingsconstructie is de Rekenkamer kritisch. Zij vindt dat markt-partijen en overheid gelijkwaardig moeten bijdragen en beveelt een duidelijke subsidie-beschikking aan.



### Algemene aanbeveling Rekenkamer

De Rekenkamer constateert dat het economisch beleid vele beleidsonderwerpen raakt, waardoor raadsleden onmogelijk alle ontwikkelingen kunnen bijhouden. Toch moet de raad door het college goed worden geïnformeerd. De Rekenkamer beveelt het college daarom aan om de raad minimaal eens per jaar te informeren, op bijvoorbeeld een 'bestuurlijke balansdag', over de diverse ontwikkelingen bij 'het in balans brengen van Almere in de richting van een complete stad'.

### Reactie college

Het college van B en W heeft uitvoerig gereageerd op het Rekenkamerrapport. Deze samenvatting vermeldt alleen de opvallendste punten hieruit.

Wat het hoger onderwijs betreft, wijst het college op het convenant Hoger Onderwijs Flevoland uit januari 2007. Dit heeft er al toe geleid dat nieuwe instellingen zich hebben gemeld. 'De tijd van een complete geografische verkaveling van het hoger onderwijs in Flevoland onder de verschillende onderwijsaanbieders is voorbij.' Het college kondigt een actieprogramma aan.

Nyfer en Rekenkamer zijn kritisch over de resultaten van de Kennisstadprojecten. Het college betreurt dat er alleen projecten zijn gekozen die na 2004 zijn gestart, waardoor geen representatief beeld is geschetst. Ook deelt het college de mening niet dat de projecten geen resultaat hebben opgeleverd. 'Er zijn voldoende aanwijzingen dat zaken in beweging zijn gekomen.'

Aan het corrigeren van de scheve woon-werkbalans wordt hard gewerkt, schrijft het college. Belangrijk daarin is onder andere het Urgentieprogramma Randstad, waarover de raad inmiddels is geïnformeerd.

De Rekenkamer beveelt een jaarlijkse 'bestuurlijke balansdag' aan. Het college wijst op een aantal momenten van verantwoording, en merkt daarbij op: 'Over de invulling van de verantwoordingsdag in 2008 beraden we ons thans en treden wij graag in nader overleg met de raad.'

### Reactie Stichting Almere Kennisstad

De volledige reactie van de Stichting Almere Kennisstad staat in de betreffende bijlage. Een paar opvallende punten zijn in deze samenvatting opgenomen.

De stichting vindt dat er een niet-representatief beeld wordt geschetst van de Kennisstadprojecten, door er slechts vijf te kiezen. 'In die zin beoordelen wij het onderzoek als tamelijk eenzijdig en niet evenwichtig.' Bovendien is alleen naar de effecten op de economische ontwikkeling gekeken, terwijl de stichting ook als opdracht heeft om aan de sociale ontwikkeling bij te dragen.

De constatering dat de resultaten van de projecten tekort schieten, wordt door de stichting nadrukkelijk niet onderschreven. Ook is zij kritisch over de vermeende ontbrekende betrokkenheid van marktpartijen. Daarnaast wijst zij erop dat Almere door andere gemeenten en door marktpartijen wordt gezien als koploper in ICT-innovaties.



## Colofon

Gemeente Almere  
Raadsgriffie  
Secretariaat Rekenkamer  
Postbus 200  
1300 AE Almere  
Telefoon: (036) 539 99 95  
Email: raadsgriffie@almere.nl

**Tekst:**

Ida Stroosnijder Teksten  
Van Diemenstraat 202  
2518 VH Den Haag

**Vormgeving:**

Gemeente Almere  
SBZ Communicatie/vormgeving

**Oplage:**

160 Exemplaren

**Drukwerk:**

Koninklijke  
Broese & Peereboom BV

---

Gemeente Almere  
Raadsgriffie  
Secretariaat Rekenkamer  
Postbus 200  
1300 AE Almere

---

Gemeente Almere

