

Investeren in ruimtelijke kwaliteit

Vereniging van
Nederlandse
Projectontwikkeling
Maatschappijen

NEPROM



de vernieuwdestad

Investeren in ruimtelijke kwaliteit

Vereniging van
Nederlandse
Projectontwikkeling
Maatschappijen

NEPROM

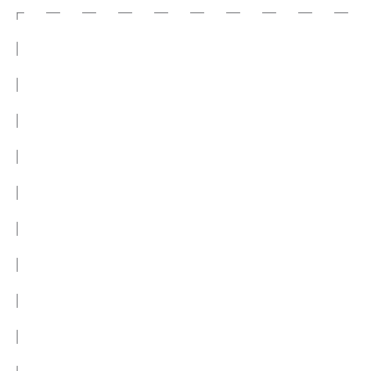


de vernieuwdestad

Inhoud



Voorwoord	4
Samenvatting en conclusies	6
1 Inleiding	10
1.1 Investerings als ruimtelijk instrument	11
1.2 Ruimtelijke opgaven en visies	12
1.3 Organisatie rijksinvesteringen	13
1.4 Focus op gebiedsontwikkeling	13
1.5 Aard van de verkenning	13
1.6 Leeswijzer	14
2 Haalbaarheid woningbouwopgave	16
2.1 Woningbouwopgave	17
2.2 Planologisch perspectief	17
2.2.1 Verwachte woningbouw tot 2010	17
2.2.2 Woningbouw 2010-2015 en een doorkijk naar 2020	18
2.3 Financiële knelpunten	19
2.3.1 Binnenstedelijke locaties	19
2.3.2 Grote uitleglocaties Randstad en omgeving	19
2.4 Conclusies	20
3 Investeringsopgave tot 2020	22
3.1 Inleiding	23
3.2 Investeringsopgaven	23
3.2.1 Grondexploitatie	23
3.2.2 Stedelijke vernieuwing	24
3.2.3 Hoofdinfrastructuur	25
3.2.4 Groen	26
3.2.5 Blauw	27
3.2.6 Bodemsanering	28
3.3 Balans	28
4 Strategische agenda	30
4.1 Investeringsopgave	31
4.2 Verdelingsaspecten	31
4.3 Aardgasbaten en FES	32
4.4 Plannings- en budgetteringsstructuur	33
Literatuur en bijlagen	36
Bijlage A Samenstelling Initiatiefgroep ‘Investeren in Ruimtelijke Kwaliteit’	39
Bijlage B Toelichting investeringsopgaven	40
Bijlage C Bewerking IBO verstedelijking	46
Bijlage D Inrichting Ruimtelijk Investeringsbudget (RIB)	47



Voorwoord



De ruimtelijke kwaliteit van ons land staat onder grote druk

De voortgaande verstedelijking gaat gepaard met landschappelijke verrommeling, verslechtering van de bereikbaarheid en verlies van natuurwaarden. Bovendien staan we voor grote opgaven ter versterking van onze internationale concurrentiepositie, vergroting van de vitaliteit en sociale samenhang van de stedelijke gebieden, het accommoderen van de voorlopig nog doorgroeiende woningbehoefte, het opvangen van recreatieve behoeften en economische structuurveranderingen in het landelijk gebied, het opvangen van de klimaatverandering en verduurzaming van de samenleving in al zijn facetten. De denkrichting daarover is op rijksniveau met een aantal 'grote' nota's wel zo ongeveer bepaald. Enkele visies voor de verdere toekomst zijn bovendien in de maak. De slag naar een voortvarende en effectieve uitvoering moet nu worden gemaakt.

Dat vraagt aanzienlijke investeringen in herinrichting en vastgoedontwikkeling, publiek én privaats. Integrale gebiedsontwikkeling is bij uitstek het kader daarvoor. Partijen kunnen hun rol daarin alleen naar behoren vervullen wanneer zij kunnen beschikken over investeringsmiddelen die passen bij de geformuleerde ambities en bij de lange termijn die aan investeringen in het ruimtelijk domein eigen is. Samen aan de slag met een integraal gebiedsperspectief als focus. Op zoek naar kwaliteit en synergie, met erkenning van ieders verantwoordelijkheid daarin.

De Initiatiefgroep Investeren in Ruimtelijke Kwaliteit verenigt verantwoordelijke spelers in het ruimtelijk domein (zie bijlage A) vanuit het decentraal, openbaar bestuur, projectontwikkelaars, woningcorporaties en maatschappelijke organisaties, alsmede de NEPROM (projectontwikkelaars) en De Vernieuwde Stad (woningcorporaties), die het initiatief

tevens faciliteren. De Initiatiefgroep wil een signaal geven aan kabinet en politiek dat de ruimtelijke investeringsvoornemens op rijksniveau wat betreft volume en toekomstgerichtheid, maar ook in organisatorische zin, ontoereikend zijn om de in het jongste coalitieakkoord geformuleerde ambities waar te maken. Wat betreft dit laatste heeft de Initiatiefgroep in het bijzonder gekeken naar de kabinetsambitie om de jaarlijkse woningproductie te verhogen naar 80.000 à 100.000. Deze ambitie kan echter niet worden losgezien van de andere ambities in het ruimtelijk domein. In onderlinge samenhang zullen die binnen het kader van integrale gebiedsontwikkeling moeten worden geoptimaliseerd en gerealiseerd.

In het voorliggende rapport werkt de Initiatiefgroep haar signaal uit en geeft zij een indicatie van de noodzakelijke publieke investeringen in woningbouwgerelateerde gebiedsontwikkeling op korte en middellange termijn (tot 2020). Tezamen met de andere rijksinvesteringen in de fysieke sfeer vormen zij de ruimtelijke investeringsagenda die via een geïntegreerde plannings- en financieringsstructuur tot realisatie moet komen. Het door het kabinet aangekondigde Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT) kan daarvoor slechts een aanzet zijn, onder andere omdat een solide financiële basis daarvoor nog ontbreekt. De Initiatiefgroep levert met dit rapport niet alleen een aanzet voor zo'n financiële basis, maar ook een denkrichting voor een toekomstige plannings- en financieringsstructuur die recht doet aan de noodzaak van integrale planning en langetermijnbudgettering in de fysieke sfeer, met inachtneming van de EMU-randvoorwaarden.

Namens de Initiatiefgroep,
Peter Noordanus - voorzitter

Samenvatting en conclusies



Investeren in ruimtelijke kwaliteit

De woningbouwafspraken tot 2010 zullen, mede door de inmiddels opgelopen achterstanden, niet worden gehaald. Voor de periode daarna is het planologisch perspectief gunstiger, maar de nu bekende plancapaciteit mist in veel gevallen de nodige hardheid. Probleem is dat het traject van politiek besluit naar de beschikbaarheid van bouwrijpe grond wordt overwoekerd door sectorale regelgeving, waardoor veel bouwlocaties niet tijdig op de markt zullen komen. Dat probleem treft vooral binnenstedelijke locaties, maar ook – zij het wellicht in iets mindere mate – de grotere uitleglocaties. Nog belangrijker is echter dat steeds duidelijker wordt dat de financiële uitvoerbaarheid van gebiedsplannen de *bottleneck* voor de woningbouw in de komende jaren vormt. Daardoor dreigt een aanhoudende druk op het wonen en een voortgaande vlucht in ruimtelijke spreiding en verrommeling. Er is daarom dringend behoefte aan een ruimtelijke investeringsagenda die de kabinetsambities op het vlak van woningbouwgerelateerde gebiedsontwikkeling een financiële basis geeft. De Initiatiefgroep heeft becijferd dat die rijksambities een structurele verhoging van de rijksinvesteringen eisen van circa € 1,5 miljard per jaar nu naar € 3 à 4 miljard per jaar in de toekomst. Investeren in ruimtelijke kwaliteit is daarmee een politiek vraagstuk van de eerste orde aan het worden.

De combinatie van ruimtelijke planvorming en ruimtelijke investeringen is een wezenskenmerk van ruimtelijke ontwikkelingspolitiek (WRR, 1998). Een deel van die investeringen is bedrijfseconomisch niet goed rendabel te maken en dient dus uit de collectieve middelen te worden bekostigd. Veruit het grootste deel van de investeringen in de fysieke sfeer is en blijft echter van private oorsprong. De behoefte aan en de effectiviteit van zowel publieke als private investeringen is

zeer gediend met afstemming en samenhang. Dit vraagt een financiële planning die past bij inhoudelijke ambities en de mogelijkheid om daarover voor een bij de ruimtelijke planning passende, langere termijnafspraken te maken.

De publiek-private Initiatiefgroep Investeren in Ruimtelijke Kwaliteit (voor de samenstelling zie bijlage A) stelt vast dat van een dergelijke financiële planning nog geen sprake is. De ruimtelijk relevante, financiële planning mist een afgewogen dosering en is procesmatig en organisatorisch onvoldoende geïntegreerd in ruimtelijke planning en ontwikkeling. De steeds krachtiger wordende signalen van structureel tekortschietende investeringen in de fysieke sfeer blijven zweven tussen de gescheiden werelden van ruimtelijke ontwikkeling en investeringsplanning. Het kabinetsplan voor een Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT) biedt weliswaar kansen voor een betere inhoudelijke afstemming van de uitvoeringsprogrammering in de traditioneel gescheiden uitvoeringskolommen van het ruimtelijk relevant beleid op met name rijksniveau, maar de brug naar een toereikende en gecoördineerde budgettering is daarmee nog niet geslagen. Ook het motto ‘decentraal wat kan, centraal wat moet’ (Nota Ruimte, 2006) heeft nog niet zijn vertaling gekregen in de financiële verhouding tussen de verschillende overheidslagen, waardoor coördinatie opnieuw – nu op gebiedsniveau – wordt bemoeilijkt en ontwikkeling stagneert. Dit laatste wordt onder andere zichtbaar in achterblijvende woningproductie, vastlopende mobiliteit, voortgaand verlies van natuurwaarden en een nauwelijks beheersbaar proces van voortgaande ruimtelijke verrommeling.

Met het initiatief, waarvan dit rapport de neerslag is, wil de breed samengestelde Initiatiefgroep het vraagstuk van een inadequate en

ontoereikende financiële planning en budgettering in het fysieke domein nadrukkelijk onder de aandacht van kabinet en politiek brengen. De Initiatiefgroep spitst haar signaal toe op de naar huidig inzicht nog lang noodzakelijke inspanningen op de woningmarkt, maar plaatst deze binnen het ruimere kader van de zowel binnen- als buitenstedelijke, woningbouwgerelateerde gebiedsontwikkeling, dat wil zeggen: al of niet multifunctionele gebiedsontwikkeling met in elk geval een substantiële woningbouwcomponent.

De Initiatiefgroep heeft het RIGO onderzoek laten doen naar het planologisch perspectief voor een toereikende woningbouw op korte en middellange termijn. Bovendien is het RIGO gevraagd om steekproefsgewijs een beeld te geven van de financiële knelpunten bij gebiedsontwikkeling met woningbouw. Het RIGO rapporteert hierover afzonderlijk, maar de belangrijkste resultaten zijn in [hoofdstuk 2](#) van dit rapport samengevat. Het beeld bevestigt de verwachting van de Initiatiefgroep dat het kabinetsstreven naar een woningproductie van 80.000 à 100.000 eenheden per jaar tot 2010 niet zal worden gehaald.

Op langere termijn is op basis van beschikbare plancapaciteit een hogere jaarlijkse woningproductie van 90.000 eenheden per jaar te verwachten, maar de hardheid van de plannen op langere termijn is zeer gering, mede vanwege het ontbreken van een solide financiële basis. Afspraken met marktpartijen op decentraal en gebiedsniveau worden daardoor sterk belemmerd.

Waar het hier gaat om een structureel knelpunt dat om systeemveranderingen vraagt die niet op korte termijn realiseerbaar zijn, heeft de Initiatiefgroep zich vervolgens geconcentreerd op de investeringsopgave op middellange termijn. [Hoofdstuk 3](#) en de onderliggende bijlagen B en C vormen de neerslag daarvan. Op basis van bestaand onderzoeksmateriaal en rekening houdend met de daarin gehanteerde onderzoeksperiodes geeft het rapport een generiek en indicatief beeld van de in de periode 2010-2020 benodigde rijksinvesteringen voor tekorten op grondexploitatie (uitleggebieden en binnenstedelijke functieverandering), stedelijke vernieuwing, gebiedsontsluitende hoofdinfrastructuur (incl. openbaar vervoer), groen, blauw en bodemsanering. Uitgangspunt daarbij is een gemiddelde woningproductie van 90.000 woningen per jaar (inclusief toenemende vervangingsbouw), de tot nu toe gangbare wijze van gebiedsontwikkeling, inclusief de daarbij behorende

lastenverdeling, alsmede de in de 'grote' rijksnota's neergelegde kwalitatieve ambities, met name wat betreft het aandeel binnenstedelijke woningbouw en groen.

De totale onrendabele top van de verkende investeringenbehoefte voor woningbouwgerelateerde gebiedsontwikkeling in de periode 2010 tot 2020 ten laste van het Rijk belooft een bedrag van € 30 à 40 miljard. Daar staat bij ongewijzigd financieel beleid een budget van circa € 15 miljard tegenover. De Initiatiefgroep is zich ten volle bewust van het zeer indicatieve karakter van deze cijfers. Aan de uitgevoerde berekeningen liggen vele aannamen en simplificaties ten grondslag. De geraadpleegde bronnen zijn bovendien maar ten dele toegesneden op de probleemstelling van dit rapport. De conclusie is gerechtvaardigd dat een doorwrochte investeringsanalyse voor het ruimtelijk beleid aan overheidszijde eenvoudigweg ontbreekt. De door de Initiatiefgroep uitgevoerde rekenexercitie maakt echter volstrekt duidelijk dat de kwantitatieve en kwalitatieve kabinetsambities op het vlak van woningbouwgerelateerde gebiedsontwikkeling niet haalbaar zijn wanneer de rijksinvesteringen daarin niet structureel worden verhoogd van circa € 1,5 miljard per jaar nu naar € 3 à 4 miljard per jaar in de toekomst. Een dergelijke investeringsclaim, gevoegd bij andere maatschappelijk urgente claims – ook in de fysieke sfeer – dwingt tot strategische discussie.

[Hoofdstuk 4](#) levert een voorzet voor zo'n discussie. De maatschappelijk minst pijnlijke, maar bestuurlijk tot nu toe nauwelijks haalbaar gebleken maatregel is een verhoging van de effectiviteit en de efficiëntie van de reeds beschikbare investeringsmiddelen door een ingrijpende herstructurering van de ruimtelijke programmerings- en financieringsstructuur. De VROM-raad heeft daarvoor een interessant perspectief geschetst, gericht op verbetering van de inbedding van overheidsinvesteringen in een samenhangende ruimtelijke planning per bestuursniveau en een versterkte inzet op subsidiariteit in het overheidsinvesteringsbeleid; dit laatste in feite geheel in de geest van het latere motto van de Nota Ruimte. Voor een Fonds Economische Structuurversterking (FES) volgens de huidige opzet is daarin geen plaats meer. De Initiatiefgroep pleit voor een Ruimtelijk Investeringsbudget (RIB) waarbinnen de voeding en de besteding van de vooralsnog departementale budgetten en fondsen inclusief het FES c.q. de ruimere aardgasbaten worden gecoördineerd. Bij de uitwerking van het RIB kan, met het oog op de

behoefte aan een langjarige geldstroom voor ruimtelijke investeringen en de EMU-randvoorwaarden met betrekking tot overheidstekort en overheidsschuld, aansluiting worden gezocht bij de methodiek van bijvoorbeeld het Groenfonds (zie ook bijlage D).

Naast de nog moeilijk te kwantificeren efficiencywinst van een dergelijke systeemverandering bieden ook de nog onbenutte ruimte in het FES – circa € 15 miljard tot 2020 – en de nog grotere ruimte in de nog niet voor het FES bestemde aardgasbaten aanzienlijke en naar hun aard passende mogelijkheden voor dekking van de investeringsopgaven in de fysieke sfeer. Dit vergt een financieel beleid dat – als het om de ruimtelijke toekomst van ons land gaat – bereid en in staat is om in langere tijdslijnen te denken.

In de sfeer van lastenverdeling tenslotte ziet de Initiatiefgroep nauwelijks ruimte voor verschuivingen naar de decentrale overheden en private ontwikkelingspartijen. Veeleer zal moeten worden gedacht aan (toch) een vergroting van de collectieve investeringslast ten koste van de consumptieve bestedingen maar ten bate van een duurzame toekomst en aan bijvoorbeeld een adequate inzet op het profijtbeginsel, zoals de reeds aangekondigde beprijzing van automobilititeit. Welke ingrepen ook worden gekozen, zij zullen in eerste instantie geen van alle op een enthousiast maatschappelijk onthaal kunnen rekenen. De ruimtelijke investeringsagenda zal dan ook een prominenter plaats moeten krijgen in het maatschappelijk en politiek debat.

Conclusies

1. De door de Initiatiefgroep gedeelde kabinetsambities met betrekking tot ruimtelijke kwaliteit vragen een investeringsniveau dat bij ongewijzigd financieel beleid en bij voortzetting van de huidige ontwikkelpraktijk onhaalbaar is. Alleen al voor woningbouwgerelateerde gebiedsontwikkeling dient zich een tekort aan rijksinvesteringen aan dat indicatief op € 1,5 à 2,5 miljard per jaar kan worden gesteld. Het is dringend noodzakelijk dat het inzicht hierin wordt verscherpt en dat investeringsplanning een volwaardige, geïntegreerde plaats in onze fysieke planning gaat innemen.
2. Voor de dekking van de extra investeringslasten kan worden gedacht aan het nog niet benutte deel van de aardgasbaten, een adequate

inzet op het profijtbeginsel en een verschuiving van consumptieve bestedingen naar investeringen. Beleidsmatig en maatschappelijk zijn dit geen van alle gemakkelijke opties. Investeren in ruimtelijke kwaliteit is dan ook een politiek vraagstuk van de eerste orde aan het worden.

3. Enige winst is wellicht nog te halen uit een verhoging van de effectiviteit en de efficiëntie van het ruimtelijk plannings- en budgetteringsstelsel. Het MIRT biedt daarvoor interessante kansen, maar zal breed moeten worden ingevuld en een brug naar de financiële planning moeten slaan. Daarnaast zal een meer geïntegreerde en verruimde programmafinanciering bestuurlijke slagkracht op decentraal niveau moeten gaan leveren, alsmede de bestuurlijke ruimte voor afspraken met marktpartijen. Mede daartoe zal een Ruimtelijk Investeringsbudget (RIB) moeten worden gevormd, dat op EMU-bestendige wijze ruimte schept voor investeringsafspraken op langere termijn.

Inleiding



1

HOOFDSTUK

- .1 **Investerings als ruimtelijk instrument**
- .2 **Ruimtelijke opgaven en visies**
- .3 **Organisatie rijksinvesteringen**
- .4 **Focus op gebiedsontwikkeling**
- .5 **Aard van de verkenning**
- .6 **Leeswijzer**

1.1 **INVESTERINGEN ALS RUIMTELIJK INSTRUMENT**

In de ruimtelijke planning en dus in het streven naar ruimtelijke kwaliteit spelen juridische instrumenten van oudsher een belangrijke rol als sturingsmiddel voor de overheid, vooral voor gemeenten. Dat geldt veel minder duidelijk voor overheidsinvesteringen. Deze zijn lange tijd als ‘volgend’ beschouwd in die zin dat daarmee typisch collectieve goederen – ‘infrastructuur’ in de meest ruime zin – kunnen worden verworven ter realisatie van een eenmaal gewenste ontwikkeling. In de traditionele, actieve grondpolitiek worden die investeringen gewoon ‘meegenomen’ in de grondexploitatie. De formele mogelijkheden daartoe worden met de komende Grondexploitatiewet ook voor meer faciliterend grondbeleid verbeterd door een vereenvoudiging en verruiming van de mogelijkheden voor verhaal van publieke investeringskosten ten bate van private gebiedsontwikkeling.

Door dit laatste zou de gedachte post kunnen vatten dat investeringen zelfs van afnemend belang zijn als publiek sturingsmiddel voor ruimtelijke kwaliteit. Het tegendeel is het geval. In het actuele denken over ontwikkelingsplanologie is juist steeds meer aandacht ontstaan voor het belang van een strategische inzet van publiek geld bij ruimtelijke ontwikkeling. Door de VROM-raad (VROM-raad, 2004) is ontwikkelingsplanologie c.q. ruimtelijke ontwikkelingspolitiek gedefinieerd als ‘het geheel van publieke interventies in het fysieke domein – planvorming daaronder begrepen – dat is gericht op de daadwerkelijke realisatie van ruimtelijke kwaliteit, in samenspraak met belanghebbenden en maatschappelijke organisaties en veelal in samenwerking met marktpartijen.’ Het doen van investeringen behoort nadrukkelijk tot het repertoire van mogelijk noodzakelijke ‘publieke interventies’. Eerder beschouwde ook de WRR de combinatie van ruimte-

lijke planvorming en ruimtelijke investeringen als een van de wezenskenmerken van ruimtelijke ontwikkelingspolitiek (WRR, 1998). Een deel van die investeringen is bedrijfseconomisch niet goed rendabel te maken en dient dus uit de collectieve middelen bekostigd te worden. De belangrijkste redenen daarvoor zijn de volgende:

- het ontbreken van een markt voor de desbetreffende investeringsgoederen (‘collectieve goederen’ zoals verkeers- en vervoersinfrastructuur, natuur- en recreatiegebieden en waterbeheerswerken);
- het ontbreken van effectieve vraag naar maatschappelijk gewenste, ruimtelijke kwaliteit, zoals goede woningen, sociale en fysieke leefbaarheid, duurzaam en compact bouwen, en herstructurering van stedelijk gebied (incl. bedrijfsterreinen) in plaats van voortgaande ontwikkeling van nieuwe uitleglocaties en sanering van ongewenst ruimtegebruik;
- het bijdragen aan een internationaal level playing field c.q. concurrerend, economisch ontwikkelings- en vestigingsklimaat;
- het uitlokken van maatschappelijk gewenste investeringen van private partijen (investeringen als *trigger money* of hefboom c.q. instrument van economisch, sociaal en cultureel structuurbeleid);
- het afkopen van verworven, maar door gewijzigde omstandigheden inmiddels maatschappelijk ongewenste rechten, zoals het recht om te bouwen op planologisch inmiddels ongewenste locaties of het recht op functieverandering in een planologisch niet meer gewenste richting;

- het ontbreken van juridische grondslagen voor kostenverhaal dan wel voor verevening van kosten en baten. Ook met de nieuwe Grondexploitatiewet zal kostenverhaal, nog afgezien van de markttechnische ruimte daarvoor, z'n grenzen vinden in de criteria betreffende profijt, causaliteit en/of proportionaliteit van de in beginsel toe te rekenen kosten en de uitwerking daarvan bij bijvoorbeeld pogingen tot verevening op regionaal niveau.

Het mag mede op grond van deze redenen duidelijk zijn dat investeren in gebiedsontwikkeling niet louter een overheidsopgave is. Sterker nog: veruit het grootste deel van de investeringen in de fysieke sfeer – ongeveer driekwart van de jaarlijkse circa € 50 miljard investeringen in die sfeer – is van private oorsprong (MNP, 2007). De effectiviteit daarvan is, evenals die van overheidsinvesteringen, zeer gediend met afstemming en samenhang (WRR 1998; VROM-raad 2004). Dit maakt integrale gebiedsontwikkeling bij uitstek het kader voor ruimtelijke investeringspolitiek, ook wat de rijksinvesteringen betreft die in het algemeen het schaalniveau van gebiedsontwikkeling overstijgen. De effectiviteit van rijksinvesteringen komt namelijk voor een belangrijk deel op regionaal niveau tot gelding.

1.2 RUIMTELIJKE OPGAVEN EN VISIES

In dit rapport staat de rol van investeringen in de ruimtelijke ontwikkelingspolitiek c.q. in het streven naar 'ruimtelijke kwaliteit' (die per definitie functionaliteit, belevingswaarde en toekomstwaarde omvat) centraal. De Initiatiefgroep vraagt met dit rapport aandacht voor het grote belang van met name (bedrijfseconomisch) onrendabele overheidsinvesteringen in de fysieke sfeer als bijdrage aan een in brede kring gewenst sterker, socialer en mooier Nederland. Niet het wensbeeld zelf staat hier ter discussie, maar de rol die overheidsinvesteringen daarbij spelen. Het wensbeeld is uiteraard wél bepalend voor de dosering van het investeringsinstrument. De Initiatiefgroep neemt daarvoor het geldende beleid en de door het nieuwe kabinet daaraan toegevoegde accenten als uitgangspunt.

De strategische beleidsnota's in het ruimtelijk domein die in de vorige kabinetsperiode zijn vastgesteld gelden op hoofdlijnen ook voor het nieuwe kabinet als uitgangspunt voor het beleid in de periode tot 2011. Centraal daarin staat de Nota Ruimte (2006), waarmee op hoofdlijnen een kader is geschapen voor het ruimtelijk relevante rijksbeleid en daarmee, zij het impliciet, voor het rijksinvesteringsbeleid in de fysieke sfeer. Voor o.a. de ontwikkeling van woonruimte formuleert de Nota Ruimte deels gekwanti-

ficeerde basiskwaliteitseisen die enig houvast bieden bij pogingen tot kwantificering van de maatschappelijke behoefte aan markteconomisch onrendabele investeringen in woningbouwgerelateerde gebiedsontwikkeling, hier opgevat als al of niet multifunctionele gebiedsontwikkeling met in elk geval een substantiële woningbouwcomponent.

In aanvulling op de Nota Ruimte biedt Welvaart en Leefomgeving (2006), een langetermijn-scenariostudie (tot 2040) van het Centraal Planbureau, het Milieu- en Natuurplanbureau en het Ruimtelijk Planbureau, aanvullend houvast bij het inzichtelijk krijgen van de ruimtelijke opgaven op langere termijn, evenals de mede daarop gebaseerde duurzaamheidsverkenning Nederland Later (2007) van het Milieu- en Natuurplanbureau en de Startnotitie van het kabinetsproject Randstad 2040 (2007). Voor de korte termijn biedt bovendien het kabinetsbeleid zoals beschreven in het Urgentieprogramma Randstad (UPR, 2007) relevante informatie met het oog op de formulering van investeringsopgaven.

De nota's van het vorige kabinet inzake Mobiliteit, Agenda Vitaal Platteland en Pieken in de Delta vormen belangrijke uitwerkingen van de Nota Ruimte op deelterreinen en vullen de Nota Ruimte als strategisch beleidskader op rijksniveau aan. In het licht van de nadien verschenen langetermijnverkenningen van de planbureaus (zie hiervoor) is het overigens de vraag of de genoemde sectornota's nog wel helemaal *up to date* zijn. In het vervolg van dit rapport komen de genoemde sectornota's nader aan de orde voor zover zij relevant zijn voor woningbouwgerelateerde gebiedsontwikkeling. De langetermijnverkenningen van de planbureaus worden daarbij zonnig betrokken.

Had het voorgaande hoofdzakelijk betrekking op reeds onder het vorige kabinet geformuleerd beleid, het nieuwe kabinet voegt daar enkele nieuwe accenten aan toe. De in dit verband inhoudelijk belangrijkste zijn:

- verhoging van de woningproductie naar een niveau tussen de 80.000 en 100.000 per jaar;
- aanpak van de meest kwetsbare probleemwijken;
- stapsgewijze invoering van kilometerbeprijzing in het wegverkeer;
- 16.000 ha extra groen in 2013 rond de steden;

- verhoogde inzet op het tegengaan van verrommeling;
- grotere aandacht voor de noodzaak tot aanpassing aan klimaatverandering.

De Initiatiefgroep neemt ook deze nieuwe beleidsaccenten als uitgangspunt en concentreert zich op de vraag in welke orde van grootte rijksinvesteringen nodig zijn om de beleidsambities waar te maken. Wat betreft het groen beperkt de Initiatiefgroep zich daarbij overigens niet tot de hiervoor genoemde, extra opgave rond de steden, voor zover daarvan al sprake is (zie verder hoofdstuk 3). Die kwantitatieve opgave lijkt namelijk niet in overeenstemming met de kwalitatieve ambities van rijksbeleid.

1.3 ORGANISATIE RIJKSINVESTERINGEN

De financiële middelen voor rijksinvesteringen in het ruimtelijk domein zijn overwegend thematisch georganiseerd en daardoor sterk versnipperd. In relatie tot woningbouw zijn de belangrijkste rijksbudgetten op dit moment te vinden in het ISV, het BLS, de BDU verkeer en vervoer, het Infrastructuurfonds, het ILG, het budget ter uitvoering van de Nota Ruimte ('NR-budget'), het budget bodemsanering (waarvan de besteding in steden loopt via het ISV), het budget Recreatie om de stad (voorheen GIOS, deels lopend via ISV en ILG) en het FES (waarvan de besteding loopt via de departementale begrotingen).

Mede door de diverse dwarsverbanden tussen deze budgetten, maar ook omdat enkele van deze budgetten een veel ruimer bestedingsdoel hebben dan woningbouwgerelateerde gebiedsontwikkeling alleen én omdat enkele van deze budgetten worden gebruikt voor decentrale programmafinanciering, is de budgettaire ruimte voor die gebiedsontwikkeling weinig transparant. Deze transparantie wordt ook niet veel groter door de wijze waarop de besteding wordt geprogrammeerd. Ook hier verschillende, departementale en interdepartementale, alsmede decentrale programmeringskaders, waarvan het programmeringskader voor verkeers- en vervoersinfrastructuurprojecten (MIT) nog het meest ontwikkeld en transparant is. Het kabinetsvoornemen om het MIT een bredere opzet te geven door er een Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT) van te maken, kan wat dat betreft belangrijke winst opleveren, maar de uiteindelijke winst hangt sterk af van de wijze waarop het MIRT wordt uitgewerkt en van de bereidheid om de ruimtelijke kwaliteitsambities van het kabinet en daarmee het MIRT van een solide financiële basis te voorzien. Daarom zijn, naast het noodzakelijke budget voor de beoogde ruimtelijke

kwaliteit, ook de organisatie van de rijksbudgettering en de uitvoeringsprogrammering aandachtspunt in dit rapport. Zonder een adequate organisatie is een succesvolle gebiedsontwikkeling immers onmogelijk en zullen de effectiviteit en efficiëntie van de inzet van schaarse rijksmiddelen suboptimaal zijn.

1.4 FOCUS OP GEBIEDSONTWIKKELING

Het voorliggende rapport richt zich, zoals gezegd, met name op geïntegreerde, woningbouwgerelateerde gebiedsontwikkeling. Het is binnen het bestek van deze rapportage niet mogelijk om aandacht te besteden aan de andere onderdelen van de ruimtelijke investeringsagenda, zoals de nationale hoofdinfrastructuur (waaronder ook het mede voor de Randstad als woonmilieu zo belangrijke Groene Hart), de ecologische hoofdstructuur, de herstructurering van grootschalige bedrijfsterreinen, de mainports, adaptatie van de klimaatverandering, enzovoort, waaronder mogelijk ook een deel van de investeringen die in het kader van het Urgentieprogramma Randstad (UPR) en Nederland 2040 aan de orde komen. Ter wille van de inzichtelijkheid van het geheel van ruimtelijke investeringen en de daarbinnen te stellen prioriteiten is een alomvattende presentatie van ruimtelijke investeringen echter wél gewenst. Het signaal van dit rapport is dat een meer effectieve en efficiënte inzet van de middelen daarvoor noodzakelijk is en dat het totale volume van voorwaardenscheppende, fysieke investeringen in de toekomst van Nederland substantieel zal moeten toenemen.

1.5 AARD VAN DE VERKENNING

Er is al veel relevant én gepubliceerd onderzoeksmateriaal. Het ontbreekt vooral aan ordening en overzicht, en soms ook aan financiële vertaling van al wél geformuleerde ambities en taakstellingen. De Initiatiefgroep beperkt zich met dit rapport dan ook grotendeels tot de bewerking en ordening van bestaand materiaal. In aanvulling daarop heeft de Initiatiefgroep alleen aan het RIGO opdracht verleend om een analyse te maken van de haalbaarheid van de woningbouwambities, rekening houdend met de actuele en zich ontwikkelende plancapaciteit, alsmede met de financiële haalbaarheid van een aantal casussen van gebiedsontwikkeling. De rapportage van het RIGO wordt afzonderlijk gepubliceerd (RIGO, 2007). De belangrijkste resultaten ervan zijn in dit rapport verwerkt.

Voor het overige zijn de beschouwingen in dit rapport gebaseerd op geaggregeerde, programmatische opgaven en daaraan gerelateerde, generieke c.q.

op kengetallen gebaseerde investeringsopgaven. Dat levert niet direct een basis voor een concreet, woningbouwgerelateerd rijksinvesteringsprogramma, maar wél een zodanig alarmerend signaal van de noodzaak van een drastische verhoging van de ruimtelijke investeringsinspanning op nationaal niveau dat een pleidooi voor een meer structurele aanpak, met uitgebreider, meer gedegen en ook meer gebiedsgerichte analyses alleszins gerechtvaardigd is. De Initiatiefgroep doet een beroep op kabinet en politiek om daartoe het voortouw te nemen en daarover het gesprek aan te gaan met de andere ruimtelijke investeerders in ons land, niet in de laatste plaats de marktsector.

1.6 LEESWIJZER

Na dit inleidende hoofdstuk richt hoofdstuk 2 zich met name op de planologische en financiële haalbaarheid van de woningbouwambities van het kabinet voor de periode tot 2012 en van overeenkomstige ambities voor de periode daarna, tot 2020. Basis daarvoor is met name de *bottom-up* benadering van het door de Initiatiefgroep opgedragen RIGO-onderzoek (RIGO, 2007).

De meer op structurele wijziging van de ruimtelijke investeringsplanning gerichte generieke analyses komen in hoofdstuk 3 aan de orde. Hoofdstuk 3 geeft een indicatie van het in de periode 2010-2020 benodigde rijksinvesteringsvolume dat past bij de door het Rijk zelf geformuleerde ontwikkelingsambities. Daarbij wordt tevens een indicatie gegeven van het bij ongewijzigde voortzetting van de huidige rijksinspanningen te verwachten budget. Dat levert in combinatie met het benodigde investeringsvolume een indicatie van het bij ongewijzigde ambities en bij ongewijzigde organisatie van planning en financiering noodzakelijke, extra rijksbudget voor investeringen in gebiedsontwikkeling.

Die extra 'claim' stemt tot nadenken. Hoofdstuk 4 geeft de neerslag daarvan. Aan de orde komt de vraag naar de economische aanvaardbaarheid van een forse, vooralsnog structurele verhoging van rijksinvesteringen en van verlegging van de verplichtingenhorizon, een en ander mede in het licht van EMU-verplichtingen. Verder komen aan de orde verdelingsaspecten en de rol van de markt, dekkingsmogelijkheden voor de extra overheidsinvesteringen en de rol die verbetering van de plannings- en budgetteringsstructuur kan spelen bij het verhogen van de effectiviteit van de aan de orde zijnde investeringen.



Haalbaarheid woningbouw- opgave



2

HOOFDSTUK

- .1 **Woningbouwopgave**
- .2 **Planologisch perspectief**
 - .2.1 **Verwachte woningbouw tot 2010**
 - .2.2 **Woningbouw 2010-2015 en een doorkijk naar 2020**
- .3 **Financiële knelpunten**
 - .3.1 **Binnenstedelijke locaties**
 - .3.2 **Grote uitleglocaties Randstad en omgeving**
- .4 **Conclusies**

Bij woningbouwgerelateerde gebiedsontwikkelingen doen zich in toenemende mate planologische en financiële knelpunten voor. In opdracht van de Initiatiefgroep is onderzocht of er op korte en middellange termijn voldoende bestemmingsplancapaciteit beschikbaar zal zijn voor de door het Rijk geformuleerde kwantitatieve woningbouwambities, op de daarvoor in het ruimtelijk beleid vastgelegde locaties.

In de Nota Ruimte en ook in het Regeerakkoord zijn tevens ambities geformuleerd ten aanzien van de bundeling van verstedelijking. Het kabinet streeft ernaar dat 25 tot 40% van de woninguitbreiding in bestaand bebouwd gebied plaatsvindt. In dit hoofdstuk onderzoeken we of de planologische capaciteit daar een *bottleneck* voor is.

Ten slotte onderzoeken we in hoeverre op dit moment de financiële uitvoerbaarheid van de grondexploitaties van enkele grote uitleglocaties, die in de komende jaren een belangrijk deel van de woningproductie moeten leveren, reeds een knelpunt vormt.

Dit hoofdstuk bevat slechts een samenvatting en de belangrijkste conclusies van ons onderzoek; voor de onderbouwing daarvan verwijzen we naar de uitgebreide rapportage (NEPROM, De Vernieuwde Stad, RIGO, 2007).

2.1 WONINGBOUWOPGAVE

In 2004 maakte de toenmalige minister Dekker afspraken met de regio's over de hoogte van de woningproductie. In die Woningbouwafspraken 2005-2010 is vastgelegd dat jaarlijks 90.000 woningen zullen worden gebouwd (VROM, 2004). Dat is echter tot nu toe niet gelukt. Gemiddeld zijn in de afgelopen periode slechts 77.000 woningen per jaar opgeleverd. Alleen al om die opgelopen achterstanden in te halen is in de resterende jaren tot 2010 een productie van 100.000 per jaar woningen noodzakelijk.

Het kabinet heeft in het Regeerakkoord de ambitie vastgelegd om in de periode tot 2012 gemiddeld 80.000 tot 100.000 woningen per jaar te bouwen. Volgens het kabinet zijn deze aantallen noodzakelijk om de woningmarkt weer vlot te trekken.

De Woningmarktverkenningen van VROM voor de periode tot 2015 geven een behoefte aan van 90.000 woningen per jaar, waarbij gaandeweg het accent meer op vervanging van verouderde woningen komt te liggen (VROM, 2007). Bij die productieomvang neemt de spanning op de woningmarkt zeer geleidelijk af, overigens zonder in 2015 op het gewenste niveau te zitten.

Wij nemen dit scenario van 90.000 woningen per jaar – dat ook valt binnen de ambities van het regeerakkoord en in het verlengde ligt van de woningbouwafspraken – als uitgangspunt voor onze analyses van de beschikbare planologische capaciteit en voor onze financiële beschouwingen in hoofdstuk 3.

2.2 PLANOLOGISCH PERSPECTIEF

2.2.1 VERWACHTE WONINGBOUW TOT 2010

In 2005 en 2006 zijn gemiddeld slechts 77.000 woningen per jaar opgeleverd, in plaats van de 90.000 die waren overeengekomen in de Woningbouwafspraken. Op basis van de huidige bouwaanvragen en van de harde plancapaciteit lijkt voor de periode 2007 tot 2010 de productie te kunnen uitkomen op de 80.000 woningen per jaar. De planologische capaciteit is op zich voldoende om in die productie te voorzien. Er zijn echter andere knelpunten in de latere fasen van het planproces die er zeer waarschijnlijk toe zullen leiden dat de productie uiteindelijk aanzienlijk lager zal komen te liggen. De Initiatiefgroep

signaleert – naast de actuele bouwkostenproblematiek – een toenemende stroperigheid en een gebrek aan slagkracht, die worden veroorzaakt door de gefragmenteerde regelgeving en besluitvorming. De Initiatiefgroep is van mening dat er extra beleidsinspanningen nodig zijn om zelfs de 80.000 woningen per jaar te realiseren.

Voor een aanzienlijk hogere woningproductie dan die 80.000 woningen in de periode tot 2010, zoals ook het kabinet voor ogen staat, is overigens onvoldoende harde plancapaciteit beschikbaar. Het zijn met name een aantal stedelijke regio's, vooral in de Randstad (Haaglanden, BRU, Holland Rijnland en overige Noord-Hollandse stadsregio's) en Gelderland (KAN) en Noord-Brabant (SRE en overige stadsregio's), waar de harde planologische capaciteit tekortschiet om op korte termijn tot een hogere productie te komen. In die regio's zijn in beginsel wel voldoende locaties in ontwikkeling, maar die zijn planologisch nog onvoldoende hard om al binnen enkele jaren aan de productie te kunnen bijdragen.

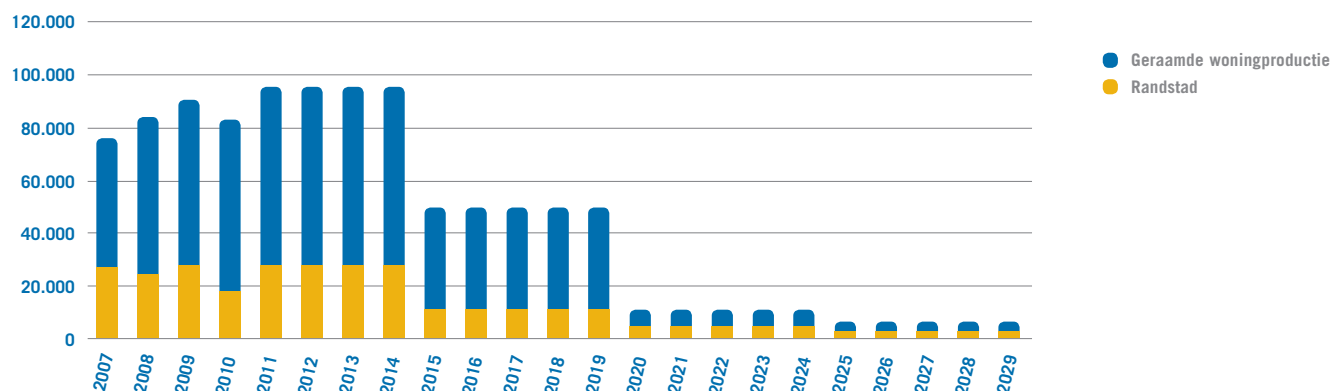
Wij willen aantekenen dat bij die geschatte productie van 80.000 woningen per jaar ook de categorie 'overige woningtoevoegingen' (als gevolg van verbouw van kantoor- en fabriekspanden, woningsplitsing en dergelijke) is meegeteld. In 2006 gaat het om ongeveer 7.000 'overige woningtoevoegingen'. In prognoses van anderen worden die 'overige toevoegingen' soms buiten beschouwing gelaten, waardoor die cijfers aanzienlijk lager uitkomen.

2.2.2 WONINGBOUW 2010-2015 EN EEN DOORKIJK NAAR 2020

Uit de analyse van plancapaciteit blijkt dat er in de periode 2010 tot 2015 voldoende bestemmingsplan capaciteit beschikbaar kan zijn om tot een productie te komen van bijna 93.000 woningen per jaar. In de stedelijke regio's van de Randstad zal de planologische capaciteit echter krap blijven. In de omliggende stedelijke regio's in Gelderland en Noord-Brabant komt in die periode wel gemakkelijker meer planologische capaciteit beschikbaar. Voor nog meer productie dan 90.000 woningen per jaar in 2010-2015 moeten vooral extra locaties in de Randstad – waar de marktdruk het grootst is – worden gezocht, al dan niet in combinatie met het naar voren halen in de tijd van locaties. Ook voor de periode vanaf 2015 zullen in de meeste stedelijke regio's nog de nodige nieuwe locaties moeten worden gezocht, maar dat mag geen verbazing wekken.

De Initiatiefgroep wil aantekenen dat het bij bovenstaande cijfers om de door gemeenten en provincies voorziene, maar nu nog tamelijk zachte, planologische capaciteit gaat. De meeste van de locaties die tegen die tijd tot productie moeten komen, zullen in de komende jaren nog de noodzakelijke planologische procedures moeten doorlopen. Dat vergt aan de kant van provincies en gemeenten grote inspanningen. Bovendien zullen tal van knelpunten voortkomende uit de sectorale wet- en regelgeving moeten worden overwonnen. Gezien de hierboven gesignaleerde relatief krappe planologische capaciteit in de Randstad zullen bij procedurele vertragingen de uitgangspunten van de Nota Ruimte verder onder druk komen te staan.

Geraamde jaarlijkse woningproductie 2007-2020 volgens fasering van beschikbare plancapaciteit (per 1 januari 2007)



Bron: RIGO Research en Advies

2.3 FINANCIËLE KNELPUNTEN

Een belangrijk knelpunt bij het in productie brengen van woninglocaties wordt gevormd door omvangrijke financiële tekorten in de grondexploitaties. Dit doet zich voor bij zowel de binnenstedelijke functieveranderingslocaties als bij nieuwe grote uitleglocaties. Dit zijn nu net de locaties die van groot belang zijn voor het welslagen van het beleid van de Nota Ruimte. Indien die locaties niet bijtijds in ontwikkeling komen, dan zal de druk om woningen te bouwen op minder gewenste, kleinere uitleglocaties verder oplopen. De door de Initiatiefgroep onderschreven beleidsdoelstelling van het tegengaan van de verrommeling komt daarmee ernstig in gevaar.

2.3.1 BINNENSTEDELIJKE LOCATIES

Het bouwen binnen bestaand bebouwd gebied (BBG) heeft vooral in 2005 en 2006 een positieve ontwikkeling doorgemaakt. In 2006 is van de totale productie (inclusief overige toevoegingen) zelfs 45% binnen de bebouwde kom (contour 1971) gerealiseerd.

Van de netto-uitbreiding van de woningvoorraad (waarbij ook rekening wordt gehouden met sloop, samenvoegingen en dergelijke) is in 2006 33% binnen BBG (de kom van 1971) gerealiseerd. Vooral de binnenstedelijke bouwinspanningen van de G4 hebben hieraan bijgedragen. Ook voor de komende jaren zijn er veel plannen voor het bouwen binnen BBG. Het betreft zowel plannen voor functieveranderingslocaties (oude bedrijventerreinen, havengebieden, etcetera) als plannen voor de vernieuwing van verouderde woonwijken (waaronder de 40 prachtwijken).

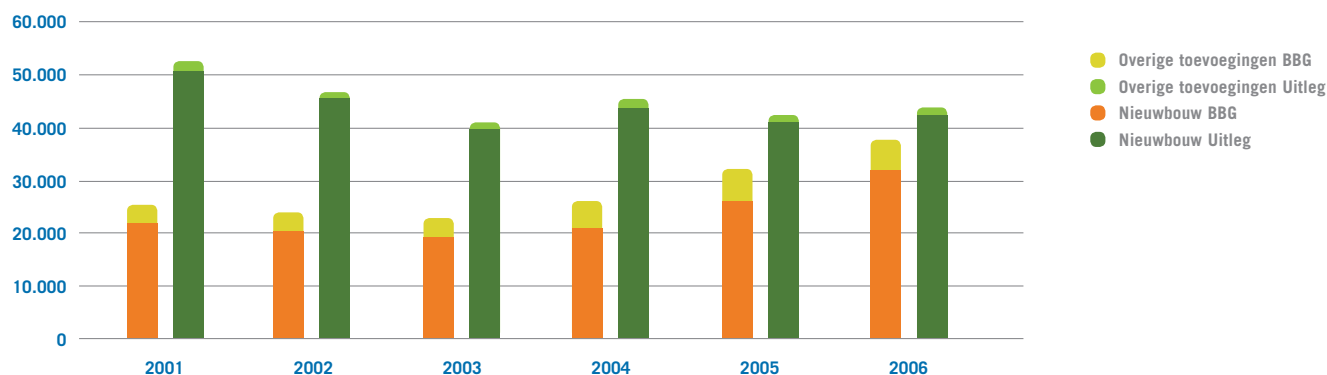
Deze plannen zijn in omvang vergelijkbaar met de binnenstedelijke productie van de afgelopen jaren. Dat betekent dat de ambities van de Nota Ruimte, 40% van de uitbreiding in BBG, onder handbereik komen. Belangrijke voorwaarde voor de realisatie van de ambitieuze gemeentelijke bouwplannen binnen bestaand bebouwd gebied is dat de grondexploitaties ook financieel haalbaar zijn en dat er ook anderszins voldoende financiële middelen voorhanden zijn om flankerende, noodzakelijke investeringen te plegen. In hoofdstuk 3 zal echter blijken dat zich hierbij grote knelpunten voordoen.

2.3.2 GROTE UITLEGLOCATIES RANDSTAD EN OMGEVING

Om op een woningproductie te komen van ruim 90.000 woningen in de periode vanaf 2010 zal ook een aantal nieuwe, grote uitleglocaties in productie moeten komen. Het gaat om een twintigtal grote uitleglocaties in de Randstad en omgeving. Het betreft regio's met grote woningtekorten en een hoge ruimtedruk op het landelijk gebied. Tijdige realisatie van deze grote locaties is van groot belang voor het slagen van het verstedelijkingsbeleid, zoals verwoord in de Nota Ruimte.

Het aandeel nieuwbouwcapaciteit op deze 20 grote locaties betreft ongeveer 25% van de mogelijke planologische capaciteit van de Randstad in de periode 2011-2014 (16% van de Randstad en omliggende stedelijke regio's). Deze 20 locaties zijn onderzocht op actuele woningbouwfasering en op eventuele knelpunten die moeten worden opgelost om de eerste

Woningproductie 2001-2006: nieuwbouw en overige toevoegingen BBG/Uitleg



Bron: CBS; bewerking: RIGO

woningbouw vanaf 2010 (of een tot twee jaar later) te kunnen opleveren. Voor 10 van de 20 locaties zijn ook de financiële knelpunten nader in beeld gebracht. De conclusie is dat het totale financiële tekort op deze tien gebiedsontwikkelingen indicatief bijna € 3 miljard bedraagt. De tekorten betreffen onder andere verwerving, kwaliteit woonmilieu, hoofdweginfrastructuur, OV-aanleg, regionaal groen en wateropvang.

Bij de ontwikkeling van deze nieuwe grote gebiedsontwikkelingen met woningbouw – zoals Zuidplaspolder, Valkenburg, Bloemendalerpolder, Haarlemmermeer – vormen vooral die grote financiële tekorten het grootste knelpunt. De diverse betrokken overheden (Rijk met verschillende departementen, provincie en gemeente) schuiven in een aantal gevallen de ‘rekening’ van de gebiedsontwikkeling aan elkaar door, waardoor de voortgang van de planontwikkeling ernstig wordt opgehouden. In andere gevallen wachten betrokken lagere overheden op signalen van het Rijk om de financiële uitvoerbaarheid zeker te stellen.

Vertraging op de grote uitleglocaties zal ertoe leiden dat meer wordt gerealiseerd op kleine, meer verspreid liggende locaties. Daar ligt een duidelijk risico voor het realiseren van de verstedelijkingsambities: bundeling van de woningbouw op grotere locaties om ‘verrommeling’ van het landelijk gebied tegen te gaan. Dit speelt ook binnen de stedelijke regio's, waar naast veel kleine binnenstedelijke locaties ook veel kleine uitleglocaties zijn.

2.3 CONCLUSIES

Het kabinet heeft de ambitie om in de komende jaren 80.000 tot 100.000 woningen te laten bouwen. Op langere termijn (2010–2015 en verder) is er in elk geval behoefte aan de productie van gemiddeld 90.000 woningen per jaar.

Tot 2010 zal de productie echter op maximaal 80.000 woningen per jaar blijven steken, omdat er gewoonweg onvoldoende harde planologische capaciteit in de Randstad en omgeving beschikbaar is om tot een hogere productie te komen. Op zo'n korte termijn kan die capaciteit ook niet meer worden uitgebreid. Overigens maken oplopende bouwkosten en sectorale wetgeving het zelfs zeer waarschijnlijk dat de productie substantieel onder de 80.000 blijft steken. Omdat de woningbouw op de gewenste locaties in de stad en op de grotere locaties nabij de stad minder snel tot stand komt, dreigt er te worden uitgeweken naar het landelijk gebied waar dit nu juist beleidsmatig niet is gewenst.

Voor 2010-2015 lijkt het beeld wat beschikbare bouwlocaties betreft planologisch gezien gunstiger. De Initiatiefgroep is van mening dat er in die periode voldoende harde planologische capaciteit beschikbaar kan zijn om tot een productie van ruim 90.000 woningen per jaar te komen. Voor die productie is het niet noodzakelijk om méér locaties in ontwikkeling te brengen. Uit de analyses is ook gebleken dat er voldoende binnenstedelijke bouwcapaciteit beschikbaar is om in die periode 40% van de woninguitbreiding in bestaand bebouwd gebied te realiseren. Voor de periode 2015 tot 2020 zullen uiteraard nog wel de nodige nieuwe locaties moeten worden gevonden.

De Initiatiefgroep constateert dus dat planologische capaciteit op zich niet de grootste *bottleneck* is om tot een productie van 90.000 woningen per jaar te komen in de periode 2010–2015. De Initiatiefgroep wijst er met nadruk op dat er aan enkele essentiële voorwaarden moet worden voldaan om daadwerkelijk de benodigde harde planologische capaciteit beschikbaar te krijgen. Het Rijk moet zich tot het uiterste inspannen om het doorlopen van de planologische procedures te versoepelen. Dat betekent dus de strijd aangaan met gefragmenteerde, sectorale regelgeving, stroperige besluitvorming en gebrek aan slagkracht. In het kader van deze rapportage gaan wij daar niet nader op in. Ten slotte, en dat is waar dit rapport wel zeer uitvoerig op ingaat, moet het Rijk zich grote inspanningen getroosten om de woningbouwgerelateerde gebiedsontwikkelingen ook financieel uitvoerbaar te maken.



Investerings- opgave tot 2020



3

HOOFDSTUK

- .1 **Inleiding**
- .2 **Investeringsopgaven**
 - .2.1 Grondexploitatie
 - .2.2 Stedelijke vernieuwing
 - .2.3 Hoofdinfrastructuur
 - .2.4 Groen
 - .2.5 Blauw
 - .2.5 Bodemsanering
- .3 **Balans**

3.1 INLEIDING

De Initiatiefgroep wil met dit rapport primair de noodzaak van een verhoging van de rijksinvesteringen in woningbouwgerelateerde gebiedsontwikkeling agenderen, alsmede de noodzaak van 'verder vooruit kijken' op dat terrein. Daarbij past een indicatieve benadering voor een periode die 'wat verder' vooruit kijkt. Daarvoor is in deze rapportage de periode 2010-2020 gekozen, op te vatten als een 10-jarige periode. Deze periode sluit aan bij in de literatuur gangbare analyseperiodes, de periode van de lopende woningbouwafspraken, de periodes van de woningbouwgerichte overheidsbudgettering (BLS en ISV) en de tranchering van het Budget Nota Ruimte.

Zeker op een dergelijke, wat langere termijn kan een strategische investeringsdiscussie voor de vraagzijde niet louter op langetermijnplannen worden gebaseerd. Investeringsplanning op langere termijn vraagt daarvoor te veel flexibiliteit. Bovendien verhouden de vraag- en aanbodzijde in het investeringsdebat zich tot elkaar als de bekende kip tot het even bekende ei. Daarom én vanwege de strategische insteek van dit rapport kiest de Initiatiefgroep voor een generieke benadering waarin voornamelijk geaggregeerde, programmatische opgaven en daaraan gerelateerde, geaggregeerde dan wel op kengetallen gebaseerde investeringsopgaven leiden tot een macro-investeringsbehoefte.

Deze investeringsbehoefte wordt in de navolgende paragrafen toegespitst op de belangrijkste, voorwaardenscheppende investeringsvelden, te weten grondexploitatie, stedelijke vernieuwing c.q. vernieuwing van bestaande woongebieden zonder (substantiële) toevoeging van woningen, hoofdinfrastructuur, groen, blauw en bodemsanering. Dit alles zo veel

mogelijk voor zover gerelateerd aan woningbouw. De woningbouwopgave volgens hoofdstuk 2 is daarbij uitgangspunt. Per investeringsveld wordt tevens een indicatie gegeven van het budget bij ongewijzigd beleid, zodat de noodzaak van extra investeringen inzichtelijk wordt. Voor de wijze waarop de hier gehanteerde cijfers tot stand zijn gekomen, wordt verwezen naar bijlage B en de daarbij behorende bijlage C.

Dit hoofdstuk sluit af met een balans van het voorgaande.

3.2 INVESTERINGSOPGAVEN

3.2.1 GRONDEXPLOITATIE

Bij woningbouwgerelateerde gebiedsontwikkeling zijn globaal de volgende drie gebiedstypen te onderscheiden:

- A. binnenstedelijke functieveranderingslocaties oftewel transformatiegebieden;
- B. uitleglocaties oftewel buitenstedelijke gebieden;
- C. stedelijke vernieuwingsgebieden oftewel bestaande, te vernieuwen woongebieden.

De gebiedstypen A en C vormen samen de gebieden in 'bestaand stedelijk gebied' (BBG). Binnen het huidige subsidiestelsel loopt een scheidslijn tussen de gebiedstypen A en B enerzijds en gebiedstype C anderzijds. Voor A en B is het Besluit Locatiegebonden Subsidies (BLS) het kader voor algemene, grondexploitatiegerichte subsidiëring. Daar gaat het vervolg van deze paragraaf op in. Voor gebiedstype C is het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV) het subsidiekader, overigens ook grotendeels gericht op de onrendabele top van de gebiedsexploitatie. De ISV-gerelateerde investeringsopgave komt aan de orde in paragraaf 3.2.2.

Voor een schatting van de op de grondexploitatie van de gebiedstypen A en B te verwachten tekorten heeft de Initiatiefgroep aansluiting gezocht bij het zogenaamde IBO (Interdepartementaal Beleidsonderzoek) verstedelijking (IBO, 2006) en de mede daarop gebaseerde ABF/RIGO-studie inzake de behoefte aan stedelijke vernieuwing c.q. herstructurering op functie-veranderingslocaties in de periode 2010-2019 (ABF/RIGO, 2006).

In het IBO verstedelijking lijkt alternatief 1, met zijn 15% hogere aandeel van woningbouw in bestaand bebouwd gebied (BBG), het best aan te sluiten bij de ambities van de Nota Ruimte. Dat alternatief wordt hier dan ook als uitgangspunt genomen. Wanneer de in het IBO in beschouwing genomen regio's naar het hele land worden 'opgeschaald', dan kan bij gelijkblijvend BLS-aandeel in grondexploitatietekorten de BLS-budgetbehoefte over 2010-2020 indicatief op circa € 3,5 miljard worden gesteld.

De eerdergenoemde ABF/RIGO-studie geeft een bandbreedte van € 2,5 tot € 6,5 miljard. De ondergrens past bij een trendmatig vervolg van het huidige beleid. De bovengrens past bij verhoogde ambities op het punt van kwaliteit en duurzaamheid, die naar de indruk van de Initiatiefgroep aansluiten bij het op dit moment geldende beleid.

In de voorgaande cijfers wordt geen onderscheid gemaakt tussen grondexploitatie binnen en buiten BBG (de gebiedstypen A en B). Beleidsmatig is daarover discussie mogelijk. Immers, vanuit een marktgeoriënteerde benadering zou er aanleiding kunnen zijn om subsidies te beperken tot de beleidsmatig gewenste, maar relatief dure gebiedsontwikkeling binnen BBG, al of niet nader gedifferentieerd naar transformatie en vernieuwing. In het kader van deze verkenning is een dergelijke verdiepingsslag echter niet mogelijk gebleken. Alleen de hiervoor gepresenteerde ABF/RIGO-cijfers laten een onderscheid tussen BBG en uitleggebieden toe. Zonder uitleglocaties varieert de BLS-behoefte van (ten minste Transatlantic Market-trendscenario) € 1,3 miljard tot (bij hoge beleidsambities) € 3,4 miljard. Bij deze afschatting zijn echter de volgende kanttekeningen mogelijk:

- a. Ook grootschalige uitleglocaties kunnen relatief duur zijn en derhalve markttechnisch onhaalbaar zonder exploitatiesubsidiëring.
- b. Woningbouw binnen BBG omvat deels, door de koppeling aan de bebouwde kom in 2000, gebieden met de karakteristieken van (grootschalige) uitleglocaties, zodat het in de aangehaalde studies gemaakte onderscheid vanuit marktperspectief enigszins arbitrair is.

- c. De aangehaalde BLS-ramingen zijn al toegespitst op typen locaties met een ongunstig exploitatieperspectief, zodat van een poging tot differentiatie geen groot budgettair effect mag worden verwacht.

Alles bijeen biedt een bedrag van rond € 5 miljard volgens de Initiatiefgroep dan ook een alleszins verdedigbare indicatie van de in de periode 2010-2020 noodzakelijke rijksinspanning voor woningbouwgerelateerde grondexploitatie. Per woning gaat het gemiddeld om ruim € 5.500, een bedrag dat op zichzelf en in verhouding tot de stichtingskosten van woningen niet buitensporig hoog kan worden genoemd.

Niettemin is deze budgetbehoefte aanzienlijk meer dan het voor diezelfde periode bij ongewijzigd beleid beschikbare budget van circa € 1,25 miljard. Dit wordt veroorzaakt door een in de Nota Ruimte versterkte inzet op woningbouw in bestaand stedelijk gebied, met alle complicaties, hogere verwervingskosten en bijkomende kwaliteitsopgaven van dien, alsmede de grote behoefte aan sociale woningbouw (ABF/RIGO, 2006).

De sterke stijging van de budgetbehoefte voor grondexploitatie roept vanzelfsprekend de vraag op of geen grotere bijdrage van de andere partijen in gebiedsontwikkeling mag worden verlangd. Op die vraag komt de Initiatiefgroep terug in hoofdstuk 4. Op deze plaats past echter al de kanttekening dat onder andere ook de huidige lastenverdeling uitgangspunt van de berekeningen is geweest en dat de sterk stijgende BLS-budgetbehoefte dientengevolge gepaard gaat met een evenredige toename van het historisch gezien al veel grotere aandeel van de andere partijen in de exploitatietekorten. Zo beschouwd kan de benodigde rijksbijdrage zelfs als een minimum worden aangemerkt. Daar staat slechts tegenover dat de hiervoor bedoelde 'opschaling' waarschijnlijk tot enige overschatting van de BLS-budgetbehoefte leidt als gevolg van oververtegenwoordiging van BLS-locaties in de IBO-regio's.

Alles overziende is het dan ook realistisch om indicatief te rekenen met een additionele budgetbehoefte van circa (5 - 1,25 =) € 3,75 miljard.

3.2.2 STEDELIJKE Vernieuwing

Onder stedelijke vernieuwing wordt op deze plaats verstaan de vernieuwing van bestaande woongebieden, in het algemeen kwaliteitsverbetering c.q. sloop-nieuwbouw zonder (per saldo) substantiële toevoeging aan de woningvoorraad; gebiedstype C volgens de indeling in paragraaf 3.2.1.

Budgettair gaat het om de bestedingsdoelen van het ISV, voornamelijk betrekking hebbend op grond-/gebiedsexploitatie ten laste van de gemeente.

Opschaling van de ISV-behoefte volgens ABF/RIGO (2007) in de periode 2010-2020 in verband met de hier aangenomen, iets hogere woningbouw-ambitie leidt tot een budgetbehoefte van € 5,85 miljard à € 7,59 miljard. Het laatstgenoemde bedrag past het best bij de terechte kabinetsambities op dit terrein. Zelfs die ambities lijken in langetermijnperspectief nog aan de bescheiden kant omdat daar impliciet een wel zeer lange levenscyclus van woningen in herstructureringsgebieden aan ten grondslag lijkt te liggen (MNP, 2007). Het zou goed zijn wanneer de lengte van die levenscyclus onderwerp wordt van een duurzaam stedelijk vernieuwingsbeleid.

Tegenover genoemde budgetbehoefte staat bij ongewijzigd beleid voor de periode 2010-2020 een beschikbaar budget van circa € 3 miljard. Ook hier dient zich dus, voor een belangrijk deel door vergelijkbare oorzaken, een aanzienlijke groei van de budgetbehoefte aan. Bij de door het kabinet uitgesproken hoge ambities ligt de additionele budgetbehoefte indicatief op een bedrag van $(7,59 - 3) = € 4,6$ miljard voor de periode 2010-2020. Daarbij wordt ervan uitgegaan dat de extra inspanningen in het kader van het kabinetsplan voor de zogenaamde aandachtswijken nog geen wezenlijke aanzet daarvoor bieden. Die inspanningen lijken immers hoofdzakelijk gericht op de sociale en economische agenda voor die wijken, terwijl de van de woningcorporaties gevraagde extra (financiële) inspanningen voornamelijk te maken zullen hebben met (her)investeringen in woningen en met breed op te vatten activiteiten in het kader van de leefbaarheid.

3.2.3 HOOFDINFRASTRUCTUUR

In vervolg op de Nota Mobiliteit (V&W, 2005/2006) zijn elf zogenoemde regionale netwerkanalyses uitgevoerd die inzicht moeten geven in de behoefte aan investeringen in regionale infrastructuur voor zowel wegverkeer als openbaar vervoer. De infrastructuur voor woningbouwgerelateerde gebiedsontwikkeling kan als onderdeel daarvan worden beschouwd. Deze netwerkanalyses worden in samenwerking tussen Rijk, provincies, WGR-plusregio's en de desbetreffende gemeenten uitgevoerd en brengen de ruimtelijke ontwikkeling en de mobiliteitsontwikkeling van alle modaliteiten in kaart, alsmede de daaruit voortvloeiende, potentiële problemen en opgaven in de onderzochte gebieden voor de periode 2010-2020. In de netwerkanalyses wordt geen onderscheid gemaakt

naar beheersgrenzen en wordt o.a. uitgegaan van kilometerbeprijzing. De inmiddels voltooide netwerkanalyses bieden nog geen geharmoniseerd en gewogen beeld van de noodzakelijke, financiële inspanningen, maar het globale totaalbeeld is dat aanzienlijke extra inspanningen noodzakelijk zijn. De resultaten van de netwerkanalyses zullen worden betrokken bij een tussentijdse evaluatie van de Brede Doeluitkering verkeer en vervoer (BDU) en worden meegenomen bij de integrale verdeelsleutel voor BDU-middelen. Daarbij zal ongetwijfeld mede een rol spelen de inzet die in het kader van het MIRT zal worden bepaald en die, naar valt aan te nemen, net als in het MIT ten dele betrekking zal hebben op regionale infrastructuur.

In het kader van dit rapport is de woningbouwgerelateerde verkeers- en vervoersinfrastructuur aan de orde voor zover die in redelijkheid niet op de grondexploitatie kan worden verhaald. Deze infrastructuur is enigszins vergelijkbaar met de infrastructuur waarvoor onder het VINEX-regime een Hoofdinfrastructuursubsidie (HIS) kon worden verleend en waarvoor in het huidige bekostigingsregime budget moet worden gevonden in de BDU dan wel rechtstreeks in de rijksmiddelen voor infrastructuurontwikkeling (rijksbijdrage grote regionale/lokale projecten). De eerdergenoemde netwerkanalyses geven (nog) geen inzicht in de toekomstige behoefte aan hoofdinfrastructuur en de daarvoor benodigde financiële middelen. Het is ook de vraag of het in het algemeen weinig transparante, iteratieve proces van analyseren en onderhandelen dat inzicht ooit zal kunnen leveren. Er is behoefte aan een meer generieke benadering van de behoefte aan hoofdinfrastructuur die kan dienen als voorlopig financieel kader voor regionale onderhandelingen en die kan helpen om in de financiële meerjarenplanning al enigszins op de uitkomsten van de regionale analyses voor te sorteren.

De Initiatiefgroep heeft gekeken in hoeverre het IBO verstedelijking handvatten voor zo'n generieke benadering biedt. Ook hiervoor is aansluiting gezocht bij IBO-alternatief 1 (extra bouw in BBG). Opschaling van de IBO-uitkomsten voor infrastructuurkosten in de periode 2010-2020 naar evenredigheid van de woningproductie op landelijk niveau leidt tot een eerste, zeer grove indicatie van de woningbouwgerelateerde kosten van hoofdinfrastructuur, te weten een bedrag van € 7,6 miljard. De IBO-benadering heeft voor het doel van dit rapport echter belangrijke beperkingen. Het IBO houdt namelijk uitsluitend rekening met kosten van reeds voorziene rijksuitgaven volgens het MIT en daarmee ook uitsluitend met investeringen in rijksinfrastructuur en rijksbijdragen aan regionale infrastructuur. Daarin zijn dus niet de ten laste van de BDU komende

investeringen begrepen. Bovendien geldt voor zowel het MIT als de BDU dat daaraan geen methodische behoefteeraming op lokaal/regionaal niveau ten grondslag ligt.

In het IBO is vanwege beperkt beschikbare data en de eveneens beperkte onderzoekscapaciteit verondersteld dat voor ontwikkelingen binnen BBG géén extra infrastructuur nodig is (IBO, 2006 p. 51). De praktijk maakt deze veronderstelling weinig aannemelijk.

Bij wijze van alternatieve benadering heeft de Initiatiefgroep daarom ook gekeken naar het OTB-onderzoek inzake de stedelijke investeringsopgave 2003-2014 (OTB, 2002). Met name de daarin genoemde investeringen in stedelijke en regionale infrastructuur voor individueel én collectief personenvervoer leiden bij ongewijzigde verdeling over de verschillende overheidsniveaus en een vergrote inzet op binnenstedelijk bouwen tot een bedrag van € 20 miljard als indicatie van het noodzakelijke investeringsvolume voor de periode 2010-2020. Het indicatieve karakter van deze raming maakt een specificatie naar wegverkeer en openbaar vervoer weinig zinvol. In verband met de toenemende bereikbaarheidsproblemen in met name de stedelijke gebieden en de toenemende urgentie van binnenstedelijk bouwen lijkt op dit moment echter een accentverschuiving naar openbaar vervoer noodzakelijk, dit ondanks de in het OTB-onderzoek qua investeringsbehoefte al ongeveer gelijkwaardige positie van het openbaar vervoer.

De bij voortzetting van huidig beleid te verwachten middelen voor de investeringsopgave voor hoofdinfrastructuur in relatie tot gebiedsontwikkeling zijn niet als zodanig geoormerkt en kunnen dus eveneens slechts als schatting en onder verschillende aannamen worden bepaald. Ook hiertoe gebruik makend van IBO-informatie schat de Initiatiefgroep het woningbouwgerelateerde deel van het rijksbudget voor regionale/lokale infrastructuur op € 0,87 miljard per jaar. Bij ongewijzigd beleid zou een overeenkomstig budget voor 2010-2020, afgezien van inflatie, dus € 8,7 miljard zijn. Dit leidt tot een indicatieve, additionele budgetbehoefte van $(20 - 8,7) = € 11,3$ miljard.

3.2.4 GROEN

Ondanks het grote belang van belevings- en (extensief-recreatief) gebruiksgroen, ook in economische zin, en de aanzienlijke achterstanden in ontwikkeling tot een orde van grootte van 20 à 40.000 ha (MNP, 2007) volstaat de Initiatiefgroep in het kader van dit rapport met de voor woningbouw-

gerelateerde gebiedsontwikkeling gewenste inspanningen op het gebied van groenontwikkeling. Door de groenontwikkelingsopgave te koppelen aan het totale woningbouwvolume wordt overigens al wel een voorzichtige bijdrage aan het inlopen van achterstanden geleverd, namelijk voor zover het woningbouwvolume betrekking heeft op sloop-nieuwbouw.

Voor een schatting van de investeringsopgave sluit de Initiatiefgroep aan bij de MNP-streefwaarde van 400 m² per nieuwe woning (MNP, 2007). De streefwaarde van 75 m² groen per woning volgens de Nota Ruimte (VROM, 2006) betreft wijkgroen dat in het algemeen uit de grondexploitatie moet kunnen worden gedekt. Dit laatste geldt niet of veel minder voor het regionaal groen waar de genoemde MNP-streefwaarde betrekking op heeft. Toegepast op alle woningbouw 2010-2020 leidt deze streefwaarde tot een claim van 36.000 ha. De daarvoor noodzakelijke investeringen zijn sterk afhankelijk van inrichting en beheersvorm, maar kunnen met gebruikmaking van kengetallen op € 2 à 4 miljard worden gesteld. Langs de weg van monetarisering van het verlies van open ruimte als gevolg van woningbouw kan zelfs een schade van ruim € 6,4 miljard worden berekend, eventueel te vertalen in een gelijke, compenserende investering in groen.

Bloemendalerpolder

Tussen Muiden en Weesp ligt de Bloemendalerpolder, een veenweidegebied begrensd door de Vecht in het oosten en het Amsterdam-Rijnkanaal in het westen. Op het totale grondgebied van Muiden en Weesp zijn 4.500 nieuwe woningen gepland. Ten minste 2.350 daarvan moeten in de Bloemendalerpolder komen, waar tevens een kwalitatief hoogwaardig natuurlandschap moet worden gerealiseerd met een Natte As-verbinding, een aqua-ecoduct voor de A1 bij de Vecht, viaducten en tunnels voor wandel- en fietspaden en aansluitingen op het water. Om de beoogde landschappelijke kwaliteit te realiseren moet de A1 verlegd, verdiept en mogelijk overkapt worden, hetgeen ook van belang is om de luchtkwaliteit te verbeteren en daardoor de woningbouw überhaupt mogelijk te maken. Het project is een PPS tussen vijf overheden en drie marktpartijen, deels verenigd in consortia en in het Gemeenschappelijk Ontwikkelingsbedrijf van het Rijk (GOB). Het voorlopig geschatte tekort is een half miljard euro oftewel ruim € 200.000 per woning.

De spreiding in behoeftecijfers en kostenramingen is dus zeer groot. De kennis van de noodzakelijke inspanningen voor groenontwikkeling is dan ook nog erg gebrekkig, maar de cijfers geven niettemin gevoel voor de, nog afgezien van bestaande tekorten, forse financiële inspanningen die in de sfeer van stedelijk/regionaal groen noodzakelijk zijn. Dát, én de noodzaak van een aanzienlijk effectiever plannings- en organisatiestructuur, alsmede ontwikkelingscultuur voor groenontwikkeling (Regio Randstad, 2002 en 2004) is al geruime tijd alom bekend en erkend. De klachten over de verrommeling van Nederland zijn volgens de Initiatiefgroep mede het gevolg van het structureel bij de voortgaande verstedelijking achterblijven van een robuuste groenontwikkeling op vooral regionaal niveau. Het is hoog tijd voor een doorzichtige en doortastende aanpak.

Het ontbreken daarvan is er mede oorzaak van dat de beschikbare financiële middelen weinig inzichtelijk zijn. Wel constateert het Meerjarenprogramma (MJP) Vitaal Platteland (LNV, 2004) zelf dat de middelen niet toereikend zijn om de ambities waar te maken. Het 'gat' in de financiering wordt echter niet concreet aangegeven. Daarbij speelt mee dat de besteding van de verschillende, beschikbare budgetten (aan landschap, recreatie, EHS enzovoort en dan nog in vele subcategorieën) niet eenvoudig aan beleidsdoelen (bijvoorbeeld bevordering recreatie in en om de stad) te koppelen valt. Het is zelfs de vraag of de door het nieuwe kabinet geformuleerde ambitie om tot 2013 16.000 ha groen rond de steden te realiseren (Kabinet, 2007, p. 36) feitelijk al niet begrepen is in een bestaande, exact even grote ILG-taakstelling van de provincies. Het kabinet zal daar overigens weinig geld aan over houden. De genoemde kabinetsambitie is slechts

Haarlemmermeer

Aan de westflank van de Haarlemmermeer moeten 10 tot 15.000 woningen komen, allerlei infrastructuur, piek- en seizoenwaterberging en recreatieve groenontwikkeling als verbinding tussen het groen in Noord-Holland en het Groene Hart. Vooral de waterberging is complex. De verzilting van de Haarlemmermeer moet duurzaam worden tegengegaan. Op de toekomstige vraag naar zoet water moet worden ingespeeld. Meer berging en een compartimering van het watersysteem zijn nodig. Het financiële tekort van de totale gebiedsontwikkeling wordt voorlopig op circa een miljard euro geschat, een bedrag van € 65 à 100.000 per woning.

een bedrag van € 42 miljoen waard (Kabinet, 2007, p. 39), hetgeen toch vrijwel verwaarloosbaar mag worden genoemd wanneer men zich realiseert dat reeds een zeer bescheiden investering van € 10/m² een totale investering van € 1,6 miljard zou vragen.

Alles bijeen schat de Initiatiefgroep bij grove benadering, bij ongewijzigd beleid en behoudens substantiële verschuivingen in de besteding van met name ILG-middelen (voor zover die er na 2013 nog zijn) het budget voor 'extra-exploitatief' (regionaal) groen in de periode 2010-2020 op € 0,5 à 1 miljard. Een effectieve, bij de stedelijke ontwikkeling van ons land passende groenontwikkeling vraagt zeker € 3 miljard meer.

3.2.5 BLAUW

Over de (kosten van de) woningbouwgerelateerde wateropgave is nog nauwelijks generieke informatie beschikbaar. De planbureaus (CPB, MNP en RPB, 2006 p. 155) spreken van 1 à 3.000 ha extra areaal voor waterberging bij stadiuitbreidingen in de periode 2002-2040. De financiële vertaling daarvan is nog niet duidelijk en lijkt sterk afhankelijk van de mogelijkheden voor meervoudig ruimtegebruik. Incidentele informatie over bijvoorbeeld de wateropgave in relatie tot het gebied Haarlemmermeer-west (zie kader) duidt overigens op soms aanzienlijke kosten. Deze lijken echter zodanig afhankelijk van de lokale situatie dat daarover nog nauwelijks generieke conclusies zijn te trekken. Wel is al duidelijk dat grote lokale en regionale verschillen dwingen tot collectieve bijdragen aan de kosten van grootschalige waterbeheervoorzieningen.

Bij een zo weinig uitgekristalliseerde, nieuwe investeringsopgave is uiteraard ook het beeld van de mogelijk inzetbare dekkingsmiddelen nog onhelder. Waar het in dit rapport bovendien gaat om de behoefte aan rijksinvesteringen in gebiedsontwikkeling is juist op dit terrein ook de vraag aan de orde in hoeverre de niet uit grondexploitatie te dekken lasten van 'blauwe' investeringen ten laste van het Rijk dienen te komen in plaats van bijvoorbeeld de algemene middelen en/of de belastingruimte van de waterschappen.

Cijfermatige conclusies zijn hier dus nog niet mogelijk, zelfs niet indicatief. Dat onderstreept echter eens te meer het belang van agendering van de blauwopgave, met name voor zover deze verbonden is aan klimaatverandering. Onduidelijkheid over de belasting van grondexploitaties daarmee kan de voortgang van gebiedsontwikkeling sterk belemmeren.

3.2.6 BODEMSANERING

De bodemsaneringopgaven in relatie tot woningbouw zijn weinig inzichtelijk, evenals de daarvoor beschikbare middelen. Het is binnen het kader van deze rapportage vrijwel onmogelijk gebleken om generieke uitspraken te doen over de woningbouwgerelateerde bodemsaneringopgave, de kosten daarvan en de middelen daarvoor. Het algemene beeld is weliswaar dat het Rijk al flink in bodemsanering investeert en dat bodemsanering tot nu toe in het algemeen geen doorslaggevende belemmering is geweest voor de realisatie van belangrijke woningbouwlocaties, maar tegelijk is de verwachting dat de verhoogde inzet op binnenstedelijke herstructurering c.q. transformatie kan wel degelijk belemmerd gaan worden door ontoelaatbare bodemverontreiniging. Enkele in bijlage B genoemde casussen illustreren dat. De indruk bestaat dat op de verschillende bestuursniveaus ervan wordt uitgegaan dat (meer)kosten voortvloeiend uit bodemsanering bij gebiedsontwikkelingen wel uit de grondexploitatie kunnen worden gedekt. De wat dit betreft 'makkelijke' locaties zijn echter vaak al als eerste (her)ontwikkeld. De moeilijke zijn nu aan snee. Een vlucht naar uitleggebieden als gevolg hiervan zou strijdig zijn met de EU-bodemstrategie, die prioriteit geeft aan het (her)ontwikkelen van 'brownfields' boven 'greenfields'. Bij de budgettering van de bodemsanering, al of niet in het kader van het ISV, dient in samenhang met de vaststelling van BLS-bijdragen dan ook nadrukkelijk aandacht te worden gegeven aan de dekking van bodemsaneringkosten op met name een aantal binnenstedelijke transformatielocaties.

3.3 BALANS

De volgende tabel vat de voorgaande, sectorale beschouwingen cijfermatig samen.

Indicatieve raming van de additionele behoefte aan rijksinvesteringen in woningbouwgerelateerde gebiedsontwikkeling 2010-2020

Soort investeringen	Behoeft in miljoen €	Budget in miljoen €	Tekort in miljoen €
Grondexploitatie	5.000	1.250	3.750
Stedelijke vernieuwing	7.600	3.000	4.600
Hoofdinfrastructuur	20.000	8.700	11.300
Regionaal groen	4.000	< 1.000	< 3.000
Bodemsanering	PM	PM	PM
Ruimtelijke	PM	PM	PM
Hfd.structuur (NR)	n.v.t.	< 750	n.v.t.
Totaal	36.600 + PM	< 14.700 + PM	< 22.650 + PM

Bij de vaststelling van de Nota Ruimte is onderkend dat voor de gewenste ruimtelijke hoofdstructuur financiële rijksinspanningen noodzakelijk zijn. Dit heeft voorlopig geleid tot het vrijmaken van FES-middelen tot een bedrag van € 1 miljard voor de periode 2011-2014, waarvan inmiddels € 250 miljoen naar voren is gehaald voor de periode 2007-2010. De ter besteding daarvan in aanmerking komende projecten zijn inmiddels bepaald, maar nog zeer globaal gedefinieerd. Duidelijk is al wel dat op z'n minst een deel van die projecten binnen de scope van deze rapportage vallen en dat het zogenaamde NR-budget derhalve op z'n minst ten dele mag worden beschouwd als dekkingsmiddel voor de rijkskosten van woningbouwgerelateerde gebiedsontwikkeling. In verband daarmee is voor de periode 2010-2020 in de bovenstaande tabel een niet-sectorgebonden budget van maximaal € 0,75 miljard toegevoegd.

De Initiatiefgroep is zich ten volle bewust van het zeer indicatieve karakter van deze cijfers. Aan de uitgevoerde berekeningen liggen vele aannamen en onvermijdelijke simplificaties ten grondslag. De geraadpleegde bronnen zijn bovendien maar ten dele toegesneden op de probleemstelling van dit rapport. Mede gezien het hierover gevoerde overleg is echter de conclusie gerechtvaardigd dat een doorwrochte investeringsanalyse voor het ruimtelijk beleid ontbreekt. De door de Initiatiefgroep uitgevoerde rekenexercitie maakt echter volstrekt duidelijk dat de kwantitatieve en kwalitatieve kabinetsambities op het vlak van woningbouwgerelateerde gebiedsontwikkeling niet haalbaar zijn wanneer de rijksinvesteringen daarin niet structureel worden verhoogd van circa € 1,5 miljard per jaar nu naar € 3 à 4 miljard per jaar in de toekomst. Dat komt, uitgedrukt in een fictief bedrag per woning, qua orde van grootte overeen met enkele actuele, binnenstedelijke transformatieopgaven en ligt zelfs ruim onder het niveau van enkele actuele uitleglocaties (zie eerdere kadertekst Bloemendalerpolder en Haarlemmermeer-west). De Initiatiefgroep gebruikt hier echter nadrukkelijk de term 'fictief', omdat het in wezen niet gaat om investeringen in woningen, maar in gebieden die zonder die investeringen ongeschikt voor woningbouw zouden zijn. Gebieden bovendien die (juist) ook om andere redenen vaak investeringen in ruimtelijke kwaliteit vergen.



Strategische agenda



4

HOOFDSTUK

- .1 **Investeringsopgave**
- .2 **Verdelingsaspecten**
- .3 **Aardgasbaten en FES**
- .4 **Plannings- en budgetteringsstructuur**

4.1 **INVESTERINGSOPGAVE**

Hoofdstuk 3 leidt tot de conclusie dat voor een integrale, woningbouwgerelateerde gebiedsontwikkeling in Nederland, uitgaande van breed gedragen ruimtelijke kwaliteitsambities (waaronder de kwantitatieve woningbouwopgave) en van een ongewijzigde ontwikkelingsaanpak, inclusief de daarbij behorende lastenverdeling, een aanzienlijke verhoging van rijksinvesteringen noodzakelijk is. Het gewenste niveau ligt dan in een orde van grootte van € 3 à 4 miljard per jaar in plaats van de huidige naar schatting € 1,5 miljard per jaar.

Uiteraard heeft de Initiatiefgroep zich afgevraagd of een zo forse verhoging in breder perspectief realistisch is. In verband daarmee wijst de Initiatiefgroep erop dat de totale jaarlijkse investeringen in de fysieke sfeer in Nederland op een niveau van circa € 50 miljard liggen, bijna 10% van ons nationale inkomen (MNP, 2007). De gezamenlijke overheden nemen daarvan ongeveer een kwart voor hun rekening; over een periode van 10 jaar derhalve circa € 125 miljard. De bij ongewijzigde ambities en aanpak voor woningbouwgerelateerde gebiedsontwikkeling noodzakelijke, extra rijksinspanning in de fysieke sfeer ligt dus in de orde van grootte van 12 à 20% van de genoemde huidige inspanning van de gezamenlijke overheden. Die percentages komen nog royaal hoger te liggen wanneer tevens rekening wordt gehouden met extra inspanningen van de decentrale overheden. Bij de onderliggende berekeningen is immers uitgegaan van gelijkblijvende verhoudingen tussen de bijdragen van de verschillende overheden. De decentrale overheden zullen dus voor verhoudingsgewijs gelijke lastenstijgingen komen te staan.

Deze extra inspanning is zonder meer zwaar te noemen, zeker wanneer men zich realiseert dat zich ook andere maatschappelijk essentiële

'investeringsclaims' binnen het fysieke domein aandienen (landelijke hoofdinfrastructuur, ecologische hoofdstructuur, mainportbeleid, herstructurering bedrijfsterrainen, adaptatie klimaatverandering), om nog maar te zwijgen van de claims daarbuiten. In breder maatschappelijk verband zou een overeenkomstige verschuiving van consumptieve bestedingen naar duurzame investeringen in de toekomst echter relatief veel minder drastisch zijn. De strategische vraag is dan ook aan de orde of onze nationale, collectieve investeringsquote niet geleidelijk zal moeten toenemen, rekening houdend met de toenemende druk op schaarse ruimte.

4.2 **VERDELINGSASPECTEN**

Dit rapport concentreert zich op rijksinvesteringen, al of niet via door het Rijk gevoede, decentrale fondsen. In de berekeningen is ervan uitgegaan dat bestaande normen en mechanismen voor de verdeling van investeringslasten dezelfde blijven. Mede gezien het daaruit voortvloeiende, forse beroep op rijksinvesteringen ligt de vraag voor de hand of een verzwaring van de ruimtelijke investeringsopgave niet gepaard moet gaan met een herverdeling van de lasten tussen de verschillende overheden en tussen de collectieve en de private sector. De Initiatiefgroep merkt daarover het volgende op.

In paragraaf 4.1 is er al op gewezen dat binnen de gekozen benadering ook de decentrale overheden naar evenredigheid voor extra investeringen komen te staan. Het gemeentelijk aandeel in overheidsbijdrage aan grondexploitatie en stedelijke vernieuwing wordt voor de periode 2010-2019 op ongeveer 30% geraamd (ABF/RIGO, 2006). De overige 70% vormen het rijksaandeel. Een reële groei van noodzakelijke rijksinvesteringen betekent in de hier gekozen benadering dus een relatief gelijke groei van gemeente-

lijke investeringen. Buiten de overheid dragen dan ook nog eens de woningcorporaties aanzienlijk bij aan de onrendabele investeringen in uitleggebieden en stedelijke vernieuwing. Binnen het bestaande verdeelstelsel komt ABF/RIGO (2006) op bedragen die sterk afhankelijk zijn van economische omgevingsscenario's en beleidsambities, maar die in alle gevallen ruim hoger liggen dan de rijksinvesteringsbijdragen. De in dit verband relevante investeringen in hoofdinfrastructuur, groen, blauw en bodemsanering, die volgens de huidige verdeelregels eveneens ten dele ten laste van met name gemeenten komen, zijn in de voorgaande verdeelcijfers niet eens begrepen.

Mede gezien de financiële structuur van zowel gemeenten als corporaties is het alles bijeen dan ook zeer de vraag of tussen deze partijen en het Rijk een substantiële herverdeling ten gunste van het Rijk mogelijk is. Uit een analyse van de G4 is in elk geval reeds gebleken dat er geen grond (meer) is voor de wel gehoorde opvatting dat met name de gemeentelijke gronden ontwikkelbedrijven over aanzienlijke ruimte in hun algemene bedrijfsreserves en in hun verdienvermogen beschikken. Integendeel, uit meerjarenprognoses grondexploitatie blijkt dat de grond- en ontwikkelbedrijven van de G4 over het algemeen niet eens kunnen voorzien in een minimale risicobuffer voor het lopende programma. Laat staan dat zij extra bijdragen of zelfs überhaupt substantiële bijdragen zouden kunnen leveren aan het programma voor na 2010.

Kan de commerciële ontwikkelingssector dan misschien wat meer voor zijn rekening nemen? Ook hier moeten de mogelijkheden niet worden overschat. Het verdienvermogen van de ontwikkelingssector vindt zijn grenzen in de concurrentieverhoudingen op de vastgoedmarkt en in de eisen aan de betaalbaarheid van onder andere woonproducten. In weerwil van de beeldvorming dienaangaande sluiten de marges van het ontwikkelende bedrijfsleven in het algemeen goed aan bij in de markt geldende, redelijke rendementseisen. Dit terwijl van de bedrijven wel wordt gevraagd om in gebiedsontwikkeling meer en langduriger risico's te nemen. Er is dan ook sprake van een cultuur van afwentelingsoptimisme, die zich bijvoorbeeld ook manifesteert in de wel gehoorde opvatting dat de nieuwe Grondexploitatiewet mogelijkheden biedt voor een aanzienlijke verruiming van de aanbouwproductie toe te rekenen gebiedsontwikkelingskosten. Daarmee wordt niet alleen voorbijgegaan aan de grenzen die de vastgoedmarkt en het streven naar betaalbaar wonen stellen, maar lijkt ook voorbij te worden gegaan aan het feit dat de kosten van gebiedsontwikkeling reeds in aan-

zienlijke mate op vastgoedontwikkeling worden verhaald. De uitgebreide kostensoortenlijst bij de Grondexploitatiewet, die in goed overleg met de private ontwikkelingssector tot stand is gekomen, is illustratief daarvoor. Het zou van weinig realisme getuigen wanneer daarenboven nog substantiële bijdragen van de ontwikkelingssector aan een verlaging van de onrendabele top van gebiedsontwikkeling zouden worden verwacht.

Een en ander betekent dat de beoogde ruimtelijke kwaliteit van Nederland en met name van de Randstad om onvermijdelijk pijnlijke ingrepen vraagt. Een verhoging van de effectiviteit en de efficiëntie van de reeds beschikbare investeringsmiddelen biedt wellicht enige, zij het nog moeilijk te kwantificeren mogelijkheden (zie verder paragraaf 4.3 en 4.4), maar deze zullen naar verwachting slechts beperkte dekking bieden voor de ruimtelijke investeringsopgave. Daarvoor zal derhalve ook moeten worden gedacht aan (toch) een vergroting van de collectieve investeringslast en bijvoorbeeld een adequatere inzet op het profijtbeginsel. De voorgenomen, sterkere beprijzing van mobiliteit is mede op te vatten als een uitwerking van dit laatste.

Welke ingrepen ook worden gekozen, zij zullen in eerste instantie geen van alle op een enthousiast maatschappelijk onthaal kunnen rekenen. Investeren in ruimtelijke kwaliteit is dan ook een politiek vraagstuk van de eerste orde geworden. De ruimtelijke investeringsagenda is meer dan alleen een kwestie van betere organisatie van de fysieke planning en financiering. Het is ook het maken van maatschappelijk lastige keuzen.

4.3 AARDGASBATEN EN FES

Tot de strategische agenda voor de ruimtelijke investeringsopgave behoort ongetwijfeld ook de inzet van het Fonds Economische Structuurversterking (FES) en/of de aardgasbaten, die momenteel slechts ten dele via het FES tot besteding komen. Het FES heeft als doel 'het financieren van investeringsprojecten van nationaal belang waarmee wordt beoogd de economische structuur te versterken'. Het fonds wordt sinds 1999 voornamelijk gevoed met een vast percentage (40,9% vanaf 2007) van de niet-belastingmiddelen uit aardgasbaten. In de besteding van het fonds ligt de nadruk op investeringen in de fysieke sfeer met het oog op de economische ontwikkeling van ons land. Gaandeweg is in de afbakening van het investeringsveld enige verruiming ontstaan waardoor het FES op dit moment mede relevant is voor de voorwaardenschepende investeringen die in dit rapport aan de orde zijn.

De ramingen in de FES-begroting 2007 reikten tot 2011 en waren voor de laatste jaren gebaseerd op een olieprijs van \$ 26 per vat en een euro/dollarkoers van 1,20. Die prijsaannee was extreem behoudend en werd door het CPB al niet meer als uitgangspunt genomen voor de budgettaire meerjarenramingen. Daarin is al gerekend met een olieprijs van \$ 70 per vat in 2007, aflopend naar \$ 60 per vat in 2011. De genoemde euro/dollarkoers daarentegen was vanuit een oogpunt van aardgasbaten al enige tijd te optimistisch te noemen. In de begroting 2008 is de voedingsystematiek van het FES inmiddels veranderd. De onderliggende aannamen over de ontwikkeling van de aardgasbaten waren bij de afronding van dit rapport nog niet inzichtelijk.

VNO/NCW komt in een recente analyse van de ontwikkeling van de aardgasbaten (VNO/NCW, 2007) op basis van reëlere, zij het nog steeds enigszins behoudende olieprijsen (\$ 50 à 60 per vat) en koersontwikkelingen (tot € 1 = \$ 1,40) tot een raming van de FES-voeding van circa € 35 miljard in de periode 2008-2020. Daarvan heeft, eveneens volgens VNO/NCW, reeds € 20 miljard een bestemming. De 'vrije ruimte' van circa € 15 miljard ligt ongetwijfeld grotendeels in de periode 2010-2020. Dat bedrag zou overigens nog veel groter kunnen zijn wanneer het aandeel van de FES-voeding in de totale aardgasbaten – de eerdergenoemde 40,9% – ter discussie zou worden gesteld. Vanuit investeringspolitiek gezichtspunt zou daar veel voor te zeggen zijn. Dat neemt echter niet weg dat in de budgettaire meerjarenramingen van het CPB (zij het t/m 2011) en in de CPB-vergrijzingssommen voor de lange termijn (zij het met toch nog tamelijk behoudende olieprijs-uitgangspunten) op z'n minst een deel van de reële te verwachten aardgasbaten reeds is ingecalculleerd. Heroverweging van het aandeel van de FES-voeding in de totale aardgasbaten zou het algemeen financieel-economisch beleid derhalve onder druk zetten.

Overigens hebben de aardgasbaten op langere termijn uiteraard een niet-structureel karakter. Het regeerakkoord 2007-2011 merkt op dat de aardgasbaten na 2025 zullen opdrogen, maar dat Nederland ook na 2025 ambities zal hebben op het gebied van FES-waardige investeringen. Het kabinet heeft zich dan ook voorgenomen om een nieuwe voedings- en uitgavensystematiek voor het FES te formuleren met meer stabiliteit (vaste voeding) en goede criteria gericht op investeringen ter versterking van de economische structuur c.q. investeringen in infrastructuur, kennis en innovatie, duurzame energie, waterbeheersing, alsmede overige ruimtelijke investeringen. Een mogelijke invulling van die systematiek is het

aanwenden van aardgasbaten voor schuldreductie en het voeden van het FES met de hieruit voortvloeiende rentebesparing. In de begroting 2008 is met de voorgenomen stelselveranderingen inmiddels een begin gemaakt door de overschakeling op een vaste voeding van het FES.

Het is nog niet duidelijk wat het kabinetsvoornemen kan gaan betekenen voor het gehele ruimtelijk plannings- en financieringsstelsel (zie verder paragraaf 4.4). Evenmin is duidelijk of dat voornemen extra ruimte zal scheppen voor structuurversterkende investeringen, bijvoorbeeld door een (drastische) verhoging van de inzet van aardgasbaten als FES-voeding. Duidelijk is echter wél dat het FES en de nog niet aan het FES toebedachte aardgasbaten een belangrijke bijdrage zouden kunnen leveren aan de ruimtelijke investeringsopgave voor de periode tot 2020. FES en (overige) aardgasbaten zullen dan ook nadrukkelijk een rol moeten spelen in de discussie over de ruimtelijke investeringsagenda en de financiering daarvan.

4.4 PLANNINGS- EN BUDGETTERINGSSTRUCTUUR

In paragraaf 1.3 schetste de Initiatiefgroep al kort een beeld van de gefragmenteerde organisatie en budgettering van de ruimtelijke uitvoeringsprogrammering in ons land. De belangrijkste knelpunten zijn:

Onvoldoende horizontale coördinatie, dat wil zeggen: onvoldoende coördinatie tussen de verschillende, grotendeels sectorale investeringsvelden, met als gevolg onvoldoende effectieve en efficiënte investeringen en ondermaatse gebiedskwaliteiten;

Weinig doordachte financiële verhoudingen, gekenmerkt door een onevenwichtige mix van projectfinanciering (FES, NR-budget), brede programmafinanciering (ILG), smalle programmafinanciering (ISV, BLS, Recreatie om de stad), medefinanciering uit algemene middelen (vrijwel alle sectoren) en een combinatie van al deze financieringsvormen (V&V-sector door de combinatie van Infrastructuurfonds, FES, BDU en algemene middelen). Het motto 'decentraal wat kan, centraal wat moet' (Nota Ruimte, 2006) is nog niet vertaald in de financiële verhoudingen, met als gevolg een onvoldoende financiële afweging en een verdere bemoeilijking van de horizontale coördinatie;

Onvoldoende financiële doorkijk op de juist voor ruimtelijke planning zo wezenlijke middellange tot lange termijn. Dit knelpunt manifesteert zich

vooral op rijksniveau, mede door het op rijksniveau geldende kasstelsel en het bijgevolg ontbreken van de juist voor ruimtelijke ontwikkeling zo wezenlijke kapitaalsdienst, waarover de decentrale overheden wél beschikken. Ook dit knelpunt versterkt het knelpunt van onvoldoende horizontale coördinatie;

Het gemis aan een stabiliserend mechanisme in het FES, waardoor het investeringsvolume is gekoppeld aan een sterk wisselende fondsvoeding, met als gevolg een onzorgvuldige en dus suboptimale besteding van publieke middelen (REA, 2006);

Onvoldoende basis voor afspraken met marktpartijen, en bijgevolg stagnatie van gebiedsontwikkeling en gemiste kansen voor planoptimalisatie. Dit knelpunt is in feite een afgeleide van de voorgaande knelpunten die een belemmering vormen voor tijdige en alomvattende afspraken over gebiedsontwikkeling tussen bevoegde publieke partijen, veelal gemeenten, en private ontwikkelaars, opdrachtgevers en beleggers.

Deze knelpunten rechtvaardigen op zich al een herstructurering van de ruimtelijke programmerings- en financieringsstructuur, maar de urgentie daarvan is nog groter nu duidelijk wordt dat een ongewijzigde voortzetting van de bestaande praktijk tot een wel zeer omvangrijke, verdere belasting van de staatskas zal moeten leiden. De conclusie uit de VINEX-evaluatie (RIGO, 2007) dat het VINEX-beleid met zijn althans ten dele gebundelde afsprakenkaders c.q. uitvoeringscontracten relatief minder geld kostte dan het vroegere groeikernenbeleid, ondersteunt de gedachte dat met verdergaande bundeling en integratie van planningstaken en geldstromen belangrijke besparingen kunnen worden geboekt. Het mag duidelijk zijn dat besparingen op de in dit rapport zichtbaar gemaakte investeringsopgaven zeer welkom zijn.

Voor de wijze waarop een geïntegreerde en geoptimaliseerde ruimtelijke investeringspolitiek vorm kan krijgen, biedt het VROM-raadadvies over ICES-3 (VROM-raad, 2002) een interessant perspectief. Kern van het advies is een betere inbedding van overheidsinvesteringen in een samenhangende ruimtelijke planning per bestuursniveau en een versterkte inzet op subsidiariteit in het overheidsinvesteringsbeleid, in feite geheel in de geest van het latere motto van de Nota Ruimte. De daarbijbehorende financiële structuur kent volgens de VROM-raad op rijksniveau een investeringskader nationale hoofdstructuur voor strategische rijksprojecten. Dat kader

wordt bepaald door een gecoördineerde budgettering op basis van een strategische visie op de nationale hoofdstructuur. Organisatorische en procedurele voorzieningen moeten vervolgens een versterking van de coördinatie van de departementale projectbesluitvorming waarborgen. Het MIRT, zoals genoemd in het jongste regeerakkoord, zet een belangrijke stap in die richting met dien verstande dat:

- a. nog onzeker is in hoeverre het MIRT de budgettering, waaronder ook de besteding van sectorale budgetten, zal coördineren in plaats van deze alleen maar te bundelen;
- b. voorshands nog geen sprake is van insnoering van de ruimtelijke uitvoeringsprogrammering op rijksniveau tot werkelijke rijksprojecten;
- c. nog niet duidelijk is of het MIRT de ruimtelijke uitvoeringsprogrammering op rijksniveau ook over de volle breedte zal omvatten, dus inclusief investeren in bijvoorbeeld groen en waterbeheer.

De rijksbijdragen voor regionale projecten moeten in de visie van de VROM-raad het karakter krijgen van een gebundelde, strategische programma-financiering die regionale budgethouders handelingsvrijheid geeft binnen strategische programma-afspraken. De VROM-raad neigt ertoe om daarbij, zeker voorlopig, nog onderscheid te maken tussen regionale programma-budgetten voor de stedelijke netwerken en voor de plattelandsgebieden. Het ILG geeft inmiddels een aanzet daarvoor, zij het dat dit meer in een thematische dan in een territoriale afbakening van investeringsopgaven op regionaal niveau lijkt te passen. De grootste stap moet echter nog worden gezet in de programmering en budgettering van investeringen in de stedelijke netwerken. Hier liggen nog sterk gescheiden programma-budgetten (voornamelijk BDU V&V, ISV, BLS en groen/blauw) en hier heeft de subsidiariteitsgedachte het Rijk nog onvoldoende op afstand gezet.

Bij dit alles moet worden bedacht dat de begrippen programmering en budgettering in de visie van de VROM-raad duidelijk te onderscheiden zijn, maar niet in gelijke mate zijn uitgewerkt. Met name de relatie tussen de strategische beleidsvorming en de uitvoeringsprogrammering enerzijds en de budgettering c.q. het financieel ruimtelijk beleid anderzijds blijft nog wat onuitgewerkt. De VROM-raad ziet het als een kabinetsverantwoordelijkheid om op basis van het algemeen financieel-economisch beleid enerzijds en een samenhangende ruimtelijke visie anderzijds het strategisch investeringsvolume over de volle breedte van de ruimtelijke planning te bepalen, evenals de toedeling daarvan aan de diverse rijks- en regionale budgethouders. De voorbereiding van dat strategisch investeringsbeleid

zal op nader te bepalen wijze interdepartementaal vorm moeten worden gegeven. De besteding van dat investeringsvolume is in de visie van de raad echter een verantwoordelijkheid van de verschillende budgethouders, binnen het kader van een gecoördineerde ruimtelijke planning.

De Initiatiefgroep sluit zich hier op hoofdlijnen bij aan en trekt het gestelde over ICES door naar het FES. Het streven naar een gecoördineerde en meer bij het subsidiariteitsbeginsel passende ruimtelijke programmering en budgettering verzet zich immers evenzeer tegen een geïsoleerd fonds als het FES. Bovendien is het FES nog met enkele specifieke knelpunten behept (zie hiervoor) en komt de huidige opzet van het FES niet tegemoet aan de behoefte aan een stabiel, structuurversterkend investeringsfonds met mogelijkheden voor langetermijnafspraken. De Initiatiefgroep dringt aan op een proces van voortschrijdende programma- en budgetintegratie op rijks- en regionaal niveau. In het proces van budgetintegratie kan een al of niet extracomptabel Ruimtelijk Investeringsbudget (RIB) het kader zijn voor interdepartementale afstemming van voeding en besteding van de vooralsnog zelfstandige, departementale budgetten en fondsen, ambtelijk gecoördineerd door een Interdepartementale Commissie Ruimtelijke Investeringsfondsen. De door het kabinet voorgenomen hervorming van het FES of, liever nog, de bredere heroverweging van de besteding van de aardgasbaten dienen er volgens de Initiatiefgroep toe te leiden dat ook die middelen kunnen worden meegenomen als integraal onderdeel van het geheel van ruimtelijke rijksinvesteringen. Bij de uitwerking van het RIB en de plaats van de aardgasbaten daarin kan, mede met het oog op de behoefte aan een langjarige geldstroom voor ruimtelijke investeringen, aansluiting worden gezocht bij de methodiek van bijvoorbeeld het Groenfonds om te waarborgen dat de uitwerking van het RIB goed aansluit bij de randvoorwaarden die binnen de EMU gelden met betrekking tot overheidstekort en overheidsschuld. Voor een toelichting daarop wordt verwezen naar bijlage D. Essentieel in de opzet is voor de Initiatiefgroep dat budgetten in een langer termijnperspectief – dus ook in de periode na 2012 – kunnen worden toegewezen. Geïntegreerde gebiedsontwikkelingen – werken aan de ruimtelijke kwaliteit van ons land – vergen nu eenmaal een meer toekomstgerichte blik en een langjarig (financieel) commitment.

Literatuur en bijlagen



Literatuur

ABF Research, 2002

Ruimtebehoefte wonen, werken en voorzieningen herberekend.

ABF Research en RIGO, 2006

De Behoeftte aan Stedelijke Vernieuwing 2010-2019.

Brinkman, 2007, Inleiding tijdens Randstadconferentie Regio Randstad, 8 juni 2007.

Centraal Planbureau (CPB), Milieu- en Natuurplanbureau (MNP) en Ruimtelijk Plan-bureau (RPB), 2006

Welvaart en Leefomgeving.

Interdepartementale Werkgroep Verstedelijking, Eindrapportage, 2006

Interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) verstedelijking; Locatiekeuzes bij woningbouw.

Kabinet, 2007

Samen werken samen leven, Beleidsprogramma Kabinet Balkenende IV 2007-2011.

Milieu- en Natuurplanbureau (MNP), 2007

Nederland Later.

Milieu- en Natuurplanbureau (MNP), 2007

Maatschappelijke Kosten-BatenAnalyse van de Nederlandse bodemsaneringsoperatie.

Ministerie van EZ, 2004

Notitie Pieken in de Delta.

Ministerie van LNV, 2004

Agenda voor een Vitaal Platteland - Inspelen op veranderingen.

Dit beleidsdocument is tezamen met het *Meerjarenprogramma (MJP) Vitaal Platteland* uitgebracht.

Ministerie van LNV, 2007

Informatie over *Programma Groene Partners* op de website van LNV.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2005

Nota Mobiliteit, deel III.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2006

Nota Mobiliteit, deel IV.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat (namens het kabinet), 2007

Urgentieprogramma Randstad (UPR).

Ministeries van VROM, LNV, V&W en EZ, 2006

Nota Ruimte, deel IV.

Ministerie van VROM (namens het kabinet), 2007

Startnotitie Randstad 2040.

Literatuur

Ministerie van VROM, 2007

Dossier Bodem en ISV op de VROM-website.

Raad van Economische Adviseurs (REA), 2006

De verleiding van een opgaande conjunctuur, advies over de Voorjaarsnota 2006.

Regio Randstad, 2002

Achterblijvende groenontwikkeling in de Randstad; Het land van praterij heeft behoefte aan een vaandeldrager.

Regio Randstad, 2004

Randstad in 't Groen; Van stagnatie naar realisatie.

OTB, 2002

De stedelijke investeringsopgave 2003-2014.

RIGO, 2007

Evaluatie verstedelijking VINEX 1995-2005.

NEPROM, De Vernieuwde Stad, RIGO, 2007

Haalbaarheid woningbouwambities; Plancapaciteit en de rol van nieuwe grote uitleglocaties.

Stuurgroep Groene Hart van de provincies, 2006

Het Groene Hart, icoon van Nederland.

VNO/NCW-bureau, 2007

Deltaplan Duurzame Economische Structuurversterking, vooralsnog niet gepubliceerd.

VROM-raad, 2004

Gereedschap voor ruimtelijke ontwikkelingspolitiek, Advies 039.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), 1998

Ruimtelijke Ontwikkelingspolitiek.

Initiatiefgroep Investeren in Ruimtelijke Kwaliteit

Samenstelling

Peter Noordanus

AM / NEPROM (voorzitter Initiatiefgroep)

Dietmar Werner

Volker Wessels / NEPROM

Friso de Zeeuw

Rabo Bouwfonds / NEPROM

Maarten van Poelgeest

Wethouder gemeente Amsterdam

Jan Hagendoorn

OGA Amsterdam

Harrie Bosch

Wethouder gemeente Utrecht

Marnix Norder

Wethouder gemeente Den Haag

Leonard Kok

DSO Den Haag

Sascha Baggerman

Gedeputeerde provincie Noord-Holland

Ton Hooijmaijers

Gedeputeerde provincie Noord-Holland

Jim Schuyt

De Alliantie / De Vernieuwde Stad

Alfred van den Bosch

De Alliantie / De Vernieuwde Stad

Henk Jagersma

Staedion / De Vernieuwde Stad

Jan Jaap de Graeff

Natuurmonumenten

Pim Vermeulen

BNG Den Haag

Roelof Balk

Nationaal Groenfonds / Fondsenbeheer

Hugo Priemus

OTB / TU Delft

Ton van der Ham

Oicon Houten (rapporteur)

Geurt Keers

RIGO Amsterdam (rapporteur hoofdstuk 2)

Jan Fokkema

NEPROM

Toelichting investeringsopgaven

De navolgende beschouwingen geven meer gedetailleerd inzicht in de wijze waarop de investeringsopgaven in hoofdstuk 3 zijn gekwantificeerd. Per investeringsveld wordt steeds achtereenvolgens ingegaan op de investeringsbehoefte en bestaande investeringsmiddelen, dit laatste uitgaande van ongewijzigde voortzetting van de huidige financiële inspanningen.

GRONDEXPLOITATIE

Behoefte

Voor een schatting van de op grondexploitatie te verwachten tekorten bieden twee recente studies aanknopingspunten: het zogenaamde IBO Verstedelijking (IBO, 2006) en een ABF/RIGO-studie inzake de behoefte aan stedelijke vernieuwing in de periode 2010-2019 (ABF/RIGO, 2006). In deze laatste studie is overigens in belangrijke mate gebruik gemaakt van informatie uit het IBO Verstedelijking.

Het IBO Verstedelijking geeft een maatschappelijke kosten-batenanalyse van een 15% hoger (alternatief 1) dan wel juist lager (alternatief 2) aandeel van woningbouw in bestaand stedelijk gebied (BBG), zowel in het verleden als in de toekomst. De analyses geven ook inzicht in het bedrijfseconomisch exploitatieperspectief. Bijlage C geeft een samenvattend overzicht daarvan. De BBG-bouw is in de door het IBO geselecteerde regio's gemiddeld 39% van de totale woningbouw. Waar dit landelijk ruim lager lag (in de VINEX-regio's circa 30%; RIGO, 2007) en het streven op landelijk niveau juist op 40% van het uitbreidingsprogramma (VROM, LNV, V&W en EZ, 2006, p. 146) is gericht – inmiddels iets gematigd tot 25 à 40% door het kabinet (Kabinet, 2007) – ligt keuze voor alternatief 1 in het kader van deze verkenning het meest voor de hand. Het exploitatietekort in de in het IBO Verstedelijking onderzochte regio's is dan derhalve € 4.729 miljoen.

Wanneer op overeenkomstige wijze het door het IBO onderzochte, historische ('ex post') tekort over de periode 1995-2005 wordt bepaald – gemiddeld circa € 10.000 per woning – en wordt geconfronteerd met de (landelijk) gemiddelde BLS-bijdrage van circa € 1.450/woning, dan kan de historische BLS-bijdrage worden gesteld op circa 15% van het exploitatietekort. Bij een in de toekomst gelijkblijvend percentage en 'opschaling' van het toekomstig exploitatietekort volgens het IBO naar een landelijke woningbouwtaakstelling van gemiddeld 90.000 woningen per jaar kan als schatting de BLS-budgetbehoefte over 2010-2020 worden gesteld op $(0,9 \text{ miljoen woningen} / 0,18 \text{ miljoen woningen} \times 4.729 \times 0,15 =) € 3.550 \text{ miljoen}$ oftewel circa € 3,5 miljard.

De eerder bedoelde ABF/RIGO-studie geeft een directer beeld van de BLS-behoefte in de periode 2010-2019 (zie de navolgende aan die studie ontleende 'Tabel 2'). De daarin aangegeven verschillende niveaus van rijksbijdragen hangen samen met beleidsmatige keuzen (nulvariant stelt rijksbijdrage per definitie op nul, begrotingsvariant stelt rijksbijdrage gelijk aan de huidige, de trendvarianten zijn gebaseerd op ongewijzigd beleid bij veranderende exogene omstandigheden, de verschillende 'ambities' hebben betrekking op de aard en de grootte van de gewenste kwaliteits-sprong) en economische omgevingsscenario's (Transatlantic Market [TM] en Strong Europe [SE]).

Tabel 2 **Omvang Rijksbudget 2010 - 2019 per variant; prijzen 2005**

Rijksbijdrage x miljard €	ISV	BLS totaal	BLS bbg	BLS uitleg	Totaal
Nulvariant	-	-	-	-	-
TM begroting	2,6	1,6	1,0	0,6	4,2
TM trend	5,4	2,5	1,3	1,1	7,9
SE trend	5,6	2,6	1,4	1,2	8,3
TM ambitie AD wijken	6,5	3,7	2,3	1,4	10,2
TM ambitie kwaliteit	6,4	6,5	3,4	3,1	12,9
TM ambitie duurzaamheid	7,0	6,5	3,4	3,1	13,5

Bron: ABF/RIGO, 2006

De totale BLS-behoefte varieert volgens deze studie van (tenminste Transatlantic Market-trendscenario) € 2,5 miljard tot (bij hoge beleidsambities) € 6,5 miljard. Daarin komt ten opzichte van de hiervoor op het IBO Verstedelijking gebaseerde waarde van circa € 3,5 miljard vooral het effect van eventueel hogere beleidsambities tot uitdrukking.

Beleidsmatig is er wellicht aanleiding om onderscheid te maken tussen de grondexploitatie binnen en buiten bestaand stedelijk gebied en binnen BBG eventueel nog tussen transformatie en vernieuwing. Vanuit een marktgeoriënteerde benadering zou er immers aanleiding kunnen zijn om subsidies te beperken tot de beleidsmatig gewenste, maar relatief dure gebiedsontwikkeling in BBG en daarbinnen eventueel te differentiëren naar transformatie en vernieuwing. In het kader van deze verkenning is een dergelijke verdiepingsslag echter niet mogelijk. Alleen de hiervoor gepresenteerde ABF/RIGO-cijfers laten een onderscheid tussen BBG en uitleg toe. Zonder uitleglocaties varieert de BLS-behoefte van (tenminste Transatlantic Market-trendscenario) € 1,3 miljard tot (bij hoge beleidsambities) € 3,4 miljard. Bij deze afschatting zijn echter de volgende kanttekeningen mogelijk:

- a. Ook grootschalige uitleglocaties kunnen relatief duur zijn en derhalve markttechnisch onhaalbaar zonder exploitatiesubsidiëring.
- b. Woningbouw binnen BBG omvat deels, door de koppeling aan BBG in 2000, gebieden met de karakteristieken van (grootschalige) uitleglocaties, zodat het in de aangehaalde studies gemaakte onderscheid vanuit marktperspectief enigszins arbitrair is.
- c. De aangehaalde BLS-ramingen zijn al toegespitst op typen locaties met een ongunstig exploitatieperspectief, zodat van een poging tot differentiatie geen groot budgettair effect mag worden verwacht.

Middelen

De huidige rijksinspanningen voor grondexploitatie krijgen gestalte binnen het kader van het BLS en bedragen € 120 miljoen/jaar (ABF/RIGO, 2006) à € 130 miljoen/jaar (IBO, 2006). Voor de periode 2010-2020 biedt voortzetting van bestaande inspanningen derhalve een basisbudget van circa € 1,25 miljard.

STEDELIJKE Vernieuwing

Behoefte

Onder stedelijke vernieuwing wordt op deze plaats verstaan: kwaliteitsverbetering c.q. sloop-nieuwbouw zonder (per saldo) toevoeging aan de woningvoorraad. Budgettair gaat het om de bestedingsdoelen van het ISV. De overige stedelijke vernieuwing wordt verondersteld onderdeel te zijn van de grondexploitatie volgens de vorige paragraaf.

De ISV-behoefte volgens ABF/RIGO (2007) in de periode 2010-2020 is eveneens af te lezen aan 'Tabel 2' en varieert van (tenminste Transatlantic Market-trendscenario) € 5,4 miljard tot € 7 miljard. Daarbij is uitgegaan van een gemiddelde, jaarlijkse nieuwbouwproductie van 83.000 woningen (bij 31.000 onttrekkingen per jaar). Op grond van paragraaf 2.1 wordt hier uitgegaan van een gemiddelde van 90.000 woningen per jaar en een evenredig verhoogde inzet op vervangingsbouw. Evenredige verhoging van de daarvoor noodzakelijke (ISV-)rijksbijdrage leidt tot een budgetbehoefte van € 5,85 miljard à € 7,59 miljard.

Middelen

De huidige rijksinspanningen hiervoor krijgen gestalte binnen het kader van het ISV en bedragen in periode 2005-2010 gemiddeld circa € 300 miljoen per jaar. Voor de periode 2010-2020 biedt voortzetting van bestaande inspanningen derhalve een basisbudget van circa € 3 miljard.

HOOFDINFRASTRUCTUUR

Behoeft

Onder hoofdinfrastructuur wordt in dit verband verstaan: de woningbouwgerelateerde verkeers- en vervoersinfrastructuur die in redelijkheid niet op de grondexploitatie verhaald kan worden. Het betreft infrastructuur waarvoor onder het VINEX-regime een Hoofdinfrastructuursubsidie (HIS) kon worden verleend en waarvoor in het huidige bekostigingsregime budget moet worden gevonden in de Brede Doeluitkering verkeer en vervoer (BDU) dan wel rechtstreeks in de rijksmiddelen voor infrastructuurontwikkeling (rijksbijdrage grote regionale/lokale projecten).

Een 'macro'-benadering van de behoefte aan hoofdinfrastructuur, dat wil zeggen: een benadering waarin geabstraheerd wordt van concrete regionale/lokale situaties, is behept met extra onzekerheden, met name op de middellange termijn. Op die termijn (10 à 15 jaar) is de infrastructuurbehoefte immers sterk afhankelijk van de in de netstructuur rond een bouwlocatie 'toevallig' aanwezige restcapaciteit. Op langere termijn ontstaat er een soort uitmiddeling van de aanvankelijke, lokale verschillen op dat punt; op de minder lange termijn zijn die verschillen nog goed voelbaar. Dit komt o.a. tot uitdrukking in de door het IBO Verstedelijking (IBO, 2006) onderzochte regio's.

Niettemin kijkend naar datzelfde IBO zou een macrobenadering voor woningbouwgerelateerde verkeers- en vervoersinfrastructuur kunnen worden gebaseerd op de daarin opgenomen infrastructuurkosten (zie ook hier bijlage C voor een samenvatting van de meest relevante cijfers). Volgens dezelfde redenering als hiervoor onder grondexploitatie is ook hier het alternatief 1 (extra bouw in BBG) beleidsmatig het meest voor de hand liggend, hetgeen overigens op deze plaats volgens het IBO Verstedelijking kostenbesparend werkt. De woningbouwgerelateerde infrakosten 2010-2020 in de onderzochte regio's kunnen volgens die bijlage op € 1,52 miljard worden gesteld. Wanneer deze kosten naar evenredigheid van de woningproductie tot landelijk niveau worden opgeschaald, dan ontstaat een eerste, zeer grove indicatie van de woningbouwgerelateerde kosten van hoofdinfrastructuur in de periode 2010-2020 van (0,9 miljoen woningen/0,18 miljoen woningen x 1,52 =) circa € 7,6 miljard.

Deze benadering heeft echter belangrijke beperkingen. Het IBO houdt namelijk uitsluitend rekening met kosten van reeds voorziene rijksuitgaven volgens het MIT en daarmee ook uitsluitend met investeringen in rijksinfrastructuur en rijksbijdragen aan regionale infrastructuur. Daarin zijn dus niet de ten laste van de BDU komende investeringen begrepen. Bovendien geldt voor zowel het MIT als de BDU dat daaraan geen methodische behoefteaming op lokaal/regionaal niveau ten grondslag ligt. In het IBO is vanwege de beperkt beschikbare data en de eveneens beperkte onderzoekscapaciteit verondersteld dat voor ontwikkelingen binnen BBG geen extra infrastructuur nodig is (IBO, 2006 p. 51). De onderzoekers zelf tonen zich daar al weinig van overtuigd, maar praktijkvoorbeelden duiden ook vaak op het tegendeel. Zo vraagt gebiedsontsluitende infrastructuur voor de ontwikkeling van de noordelijke IJ-oever in Amsterdam al een investering van ten minste € 8.000 per woning. Ook bijvoorbeeld de plannen Stadshavens Rotterdam en Binckhorst Den Haag vragen gebiedsontsluitende infrastructuur waarvoor de generieke IBO-ramingen geen ruimte bieden.

De in de Nota Mobiliteit (V&W, 2005/2006) aangekondigde, regionale netwerkanalyses moeten in feite het nodige inzicht gaan geven in de behoefte aan investeringen in regionale infrastructuur, waarvan infrastructuur voor woningbouwgerelateerde gebiedsontwikkeling een onderdeel is. Deze netwerkanalyses worden in samenwerking tussen Rijk, provincies, WGR-plusregio's en de desbetreffende gemeenten uitgevoerd, en brengen de ruimtelijke ontwikkeling en de mobiliteitsontwikkeling van alle modaliteiten in kaart, alsmede de daaruit voortvloeiende, potentiële problemen en opgaven in de onderzochte gebieden voor de periode 2010-2020. In de netwerkanalyses wordt geen onderscheid gemaakt naar beheersgrenzen en wordt o.a. uitgegaan van kilometerbeprijzing. Inmiddels zijn elf netwerkanalyses (vrijwel) afgerond. Deze leveren nog geen geharmoniseerd en gewogen beeld van de noodzakelijke, financiële inspanningen, maar het globale totaalbeeld is dat aanzienlijke extra inspanningen noodzakelijk zijn. De resultaten van de netwerkanalyses zullen worden betrokken bij een tussentijdse evaluatie van de BDU en worden meegenomen bij de integrale verdeelsleutel voor BDU-middelen. Daarbij zal ongetwijfeld mede een rol spelen de inzet die in het kader van het MIRT zal worden

bepaald en die, naar valt aan te nemen, net als in het MIT ten dele betrekking zal kunnen hebben op regionale infrastructuur.

Een indicatie van de werkelijke behoefte aan investeringen in regionale infrastructuur, hoewel waarschijnlijk niet altijd gebaseerd op multimodale netwerk analyses en evenmin rekening houdend met de effecten van kilometerbeprijzing, kan worden ontleend aan een onderzoek voor de G30 en de VNG inzake de stedelijke investeringsopgave 2003-2014 (OTB, 2002). Met name de daarin genoemde investeringen in stedelijke en regionale infrastructuur voor individueel én collectief personenvervoer geven een in het kader van dit rapport relevante indicatie, te weten een bedrag van circa € 2,3 miljard per jaar. Daarvan zou ruim € 1,7 miljard ten laste van het Rijk dienen te komen. Op grond daarvan geeft, rekening houdend met een vergrote inzet op binnenstedelijk bouwen en toenemende ruimtelijke inpassingsproblemen, een bedrag van € 20 miljard een verdedigbare indicatie van het noodzakelijke investeringsvolume voor de periode 2010-2020.

Middelen

De bij voortzetting van huidig beleid te verwachten middelen voor de hier bedoelde hoofdinfrastructuur zijn niet als zodanig geoormerkt en kunnen dus alleen worden geschat. Ondanks de voorgaande kanttekeningen bij het IBO Verstedelijking (IBO, 2006) kunnen de historische, woningbouwgerelateerde infrastructuurkosten in de onderzochte regio's (volgens nulalternatief = werkelijke ontwikkeling) daarvoor een sleutel bieden. Die kosten kunnen als volgt worden samengevat:

Regio	A = woningbouw 1995 - 2003 ¹	B = infrakosten/won nulalternatief ²	A x B in miljoen €
ROA	71.000	8.027	570
HGL	36.800	8.693	319
BRU	24.700	13.857	342
KAN	16.700	5.984	100
SRE	22.300	7.151	159
GR-AS	2.900	2.445	7
Totaal	174.400	n.v.t.	1.497

¹ Afgeleid van IBO-tabel 5 (ex post) en verschuiving = 15% van de totale bouwopgave

² Zie IBO-bijlage 11, tabel B 11

Op basis daarvan kunnen de historische rijksuitgaven aan hoofdinfrastructuur per woning in de geselecteerde regio's op gemiddeld circa € 8.600 worden gesteld. Het landelijk gemiddelde van het totale rijksinfrastructuurbudget voor regionale/lokale infrastructuur, uitgedrukt als bedrag per woning, was voor ongeveer dezelfde periode (1995-2004) volgens IBO-tabel 1: € 22.700. Als dat gemiddelde ook voor de IBO-regio's gold, dan kan men stellen dat het historisch aandeel van de woningbouwgerelateerde infrastructuurkosten in het totale rijksinfrastructuurbudget voor regionale/lokale infrastructuur $8.600/22.700 =$ circa 38% was. Landelijk is het totale rijksinfrastructuurbudget voor regionale/lokale infrastructuur momenteel (periode 2005-2010) per jaar: € 2,28 miljard (IBO-tabel 1). Het woningbouwgerelateerde deel daarvan kan aldus worden geschat op 38% daarvan oftewel € 0,87 miljard per jaar. Bij ongewijzigd beleid zou een overeenkomstig budget voor 2010-2020, afgezien van inflatie, dus € 8,7 miljard zijn.

INVESTERINGSOPGAVE GROEN

Behoefte

De beschikbaarheid van voldoende belevings- en (extensief-recreatief) gebruiksgroen is van zodanige invloed op de kwaliteit van de leefomgeving als geheel dat het verdedigbaar zou zijn om de achterstanden op dat gebied mee te nemen in de voorliggende analyse van noodzakelijke, woningbouwgerelateerde investeringen. En die achterstanden zijn aanzienlijk. Het MNP (2007) komt op basis van literatuurgegevens tot een bestaand tekort van ten minste 20 à 35.000 ha bosequivalent en verwijst naar literatuur waarin het extensief-recreatief groentekort zelfs op circa 40.000 ha wordt gesteld. Het recente conceptuitvoeringsprogramma 2007-2013 Groene Hart (Stuurgroep Groene Hart, 2006), waarvoor € 700 miljoen rijksgeld nodig is, kan worden opgevat als een bijdrage aan het inlopen van achterstanden, die ongetwijfeld van grote waarde is voor het perspectief van de Randstad als Europese regio.

Niettemin wordt op deze plaats volstaan met een noodzakelijkerwijs ruwe schatting van de voor woningbouwgerelateerde gebiedsontwikkeling gewenste inspanningen op het gebied van groenontwikkeling. Door de groenontwikkelingsopgave te koppelen aan het totale woningbouwvolume

wordt al wel een voorzichtige bijdrage aan het inlopen van achterstanden geleverd, namelijk voor zover het woningbouwvolume betrekking heeft op sloop-nieuwbouw.

Wat betreft het bij nieuwbouw gewenste groen formuleert de Nota Ruimte (VROM, 2006) een streefwaarde van 75 m² groen per woning binnen een straal van 500 m. Volgens het MNP (2007) gaat het hier echter slechts om wijkgroen, dat in het algemeen uit de grondexploitatie moet kunnen worden gedekt, en niet om bovenwijkse groenvoorzieningen. Het MNP komt op een streefwaarde van 400 m² per nieuwe woning binnen 5 kilometer van de woning. Deze zullen in het algemeen, vanwege het regionale karakter, niet goed aan bouwlocaties kunnen worden toegerekend en zouden derhalve collectief moeten worden bekostigd. Voor de kosten daarvan geeft het MNP met verwijzing naar de literatuur een indicatief niveau van 4% van de grondprijs voor stedelijke ontwikkeling. Toegepast op alle woningbouw 2010-2020 ontstaat een claim van 36.000 ha. Volgens de genoemde 4%-norm zouden de investeringskosten daarvan in een orde van grootte van € 2 à 3 miljard liggen. Uitgaande van zeer extensief recreatief grondgebruik en een all-in-prijs daarvoor van ten minste € 10/m² zou echter een investering van ten minste € 4 miljard nodig zijn.

Een geheel andere benadering zou kunnen worden gevonden in monetarisering van het verlies van open ruimte als gevolg van woningbouw. Het IBO Verstedelijking biedt daarvoor cijfers op basis van een schaduwprijsmethode. Voor de door het IBO onderzochte regio's komt deze bij alternatief 1 (= relatief veel BBG-bouw) voor de periode 2010-2019 op € 1,275 miljard. Opschaling naar rato van de woningbouw in Nederland als geheel leidt tot een totale schade van ruim € 6,3 miljard. Vanuit de compensatiegedachte zou dit tevens een indicatie kunnen zijn van de voor het behoud van groene kwaliteiten benodigde investeringen.

Middelen

De planning en financiering van de 'extra-exploitatieve' groene contramal van het stedelijk gebied is weinig inzichtelijk en daarmee ook het volgens het vigerende beleid beschikbare budget voor woningbouwgerelateerd regionaal groen. De Agenda Vitaal Platteland (LNV, 2004) stelt de leefbaar-

heid van het platteland en het belang van een vitale en duurzame agrarische sector centraal. De ruimtelijke uitspraken over het landelijk gebied, die voorheen waren opgenomen in het Structuurschema Groene Ruimte, zijn bovendien opgenomen in de Nota Ruimte en vormen dus geen onderdeel meer van de 'plattelandsagenda'. In programmatische en financiële zin biedt het Meerjarenprogramma (MJP) Vitaal Platteland (LNV, 2004) niettemin een wat bredere uitwerking van de 'Agenda', maar door de veelheid aan deelprogramma's en -budgetten is de rijksinzet op verbetering van de 'groene' (waaronder recreatieve) kwaliteiten van ons land weinig inzichtelijk. Wel constateert het MJP zelf dat de middelen vooralsnog niet toereikend zijn om de ambities waar te maken, overigens zonder het 'gat' in de financiering concreet aan te geven.

Het 'bestaand' budget voor woningbouwgerelateerd (regionaal) groen is dan ook niet eenvoudig aan te geven, temeer doordat de bestedingen (aan landschap, recreatie, EHS enzovoort en dan nog in vele subcategorieën) niet eenvoudig te koppelen zijn aan beleidsdoelen (bijvoorbeeld bevordering recreatie in en om de stad). Het grootste budget zit in het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG; circa € 450 miljoen/jaar t/m 2013; bij gelijke voortzetting na 2013 dus circa € 4,5 miljard in de periode 2010-2020), maar dat wordt decentraal ingevuld, heeft ook veel andere doelen en omvat niet alle 'groenrelevante' rijksuitgaven. Specifiek voor recreatie in en om de stad staat een afnemend budget op de LNV-begroting van krap € 55 miljoen in 2007 tot ruim € 40 miljoen in 2011. Vanuit de VROM-begroting (ISV) wordt daar nog een bescheiden bedrag aan toegevoegd, maar dat lijkt niet structureel.

Volgens LNV (LNV, 2007) zijn de provincies via het ILG de komende jaren verantwoordelijk voor de aanleg van 16.000 ha grootschalig recreatiegroen en 500 ha regionaal recreatiegroen, maar de hardheid daarvan en de relatie met stedelijke gebiedsontwikkeling zijn niet duidelijk en de inzet op regionaal groen is zonder meer zeer bescheiden te noemen. Het is overigens de vraag of de door het nieuwe kabinet geformuleerde ambitie om tot 2013 16.000 ha groen rond de steden te realiseren (Kabinet, 2007, p.36) wellicht dezelfde is als de eerder genoemde, aan LNV-informatie ontleende, even grote taakstelling. De kabinetsambitie is in elk geval een bedrag van € 42 miljoen waard (Kabinet, 2007, p.39), hetgeen toch een vrijwel

verwaarloosbaar bedrag mag worden genoemd wanneer men zich realiseert dat reeds een zeer bescheiden investering van € 10/m² een totale investering van € 1,6 miljard zou vragen.

Alles bijeen kan bij grove benadering, bij ongewijzigd beleid en behoudens substantiële verschuivingen in de besteding van met name ILG-middelen (voor zover die er na 2013 nog zijn) het budget voor 'extra-exploitatief' (regionaal) groen in de periode 2010-2020 op € 0,5 à 1 miljard worden geschat.

INVESTERINGSOPGAVE BLAUW

Over de investeringsopgaven in 'blauw' c.q. in waterbeheer als gevolg van adaptatie van de klimaatverandering is, voor zover de Initiatiefgroep bekend, nog geen generieke of generaliseerbare informatie in relatie tot woningbouwgerelateerde gebiedsontwikkeling beschikbaar. Op deze plaats wordt daarom volstaan met een verwijzing naar de korte beschouwing in paragraaf 3.2.5 van dit rapport.

INVESTERINGSOPGAVE BODEMSANERING

De bodemsaneringsopgaven in relatie tot woningbouw zijn weinig inzichtelijk, evenals de daarvoor beschikbare middelen. Complicerende factoren zijn:

- uiteenlopende cijfers (VROM, 2007; MNP, 2007) over de omvang van de bodemsaneringsproblematiek en het ontbreken van verbijzondering naar woningbouwgerelateerde gebiedsontwikkeling;
- wijzigingen in het stelsel van rijksbijdragen (van Wbb en FES naar ISV) en de later doorgevoerde bezuiniging daarin c.q. het uitsmeren van rijksbudget over een langere periode (tot 2030 i.p.v. 2020);
- werkingssfeer en drempelwaarden van bijdrageregelingen waardoor bijvoorbeeld sterk uiteenlopende beelden bestaan over het feitelijk en beoogd aandeel van het Rijk in de kosten.

Het is binnen het kader van deze rapportage dan ook vrijwel onmogelijk gebleken om zonder diepgaande studie generieke uitspraken te doen over de woningbouwgerelateerde bodemsaneringsopgave en de daarmee verbonden financiële afbreukrisico's. Uit een aantal casussen is echter bekend dat het hier soms om een aanzienlijke belasting van de gebiedsontwikkeling kan gaan. Zo is in de eerste fasen van transformatie van het gebied Noordelijke IJ-oever per woning een naar voorlopig inzicht niet verhaalbaar bedrag van ruim € 11.000 met bodemsanering gemoeid. Dit bedrag draagt in belangrijke mate bij aan het geraamde, integrale exploitatietekort van circa € 33.000 per woning. In het Haagse gebied Binckhorst komen de kosten van bodemsanering, naar evenredigheid verdeeld over verschillende gebiedsfuncties, op een bedrag van tussen de € 4.400 en 6.200 per woning bij een integraal exploitatietekort van circa € 40.000 per woning.

Bewerking IBO Verstedelijking

Exploitatiekosten woningbouwlocaties 2010 - 2020, afgeleid van IBO-verstedelijking

Regio	A = woningbouw 2010 - 2020 ³	Exploitatietekort / woning ⁴			A x B in miljoen €	A x C in miljoen €	A x D in miljoen €
		B = nulalternatief	C = alternatief 1 (15% meer BBG)	D = alternatief 2 (15% meer uitleg)			
ROA	49.000	22.680	26.876	16.778	1.111	1.317	822
HGL	32.000	13.869	18.589	6.875	444	595	220
BRU	31.000	12.501	16.140	7.664	388	500	238
KAN	26.000	32.053	35.441	35.631	833	921	926
SRE	19.000	29.800	30.731	25.140	566	584	478
GR-AS	23.000	29.259	35.311	26.031	673	812	599
Totaal	180.000	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	4.015	4.729	3.283

Infrastructuurkosten woningbouwlocaties 2010 - 2020, afgeleid van IBO-verstedelijking

Regio	A = woningbouw 2010 - 2020 ³	Exploitatietekort / woning ⁴			A x B in miljoen €	A x C in miljoen €	A x D in miljoen €
		B = nulalternatief	C = alternatief 1 (15% meer BBG)	D = alternatief 2 (15% meer uitleg)			
ROA	49.000	12.275	9.527	13.191	601	467	646
HGL	32.000	11.059	8.294	11.980	354	265	383
BRU	31.000	12.641	9.893	13.557	392	307	420
KAN	26.000	8.977	6.229	9.893	233	162	257
SRE	19.000	9.799	7.078	10.707	186	134	203
GR-AS	23.000	10.809	8.061	11.725	249	185	270
Totaal	180.000	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	2.015	1.520	2.179

³ afgeleid van IBO-tabel 5 (ex ante) en verschuiving = 15% van de totale bouwopgave.

⁴ afgeleid van IBO-tabel 11, tabel B 12 als verschil tussen grondproductiekosten en grondopbrengsten.

Inrichting Ruimtelijk Investeringsbudget (RIB)

De inrichting en voeding van het Ruimtelijk Investeringsbudget (RIB), zoals voorgesteld door de Initiatiefgroep, moet uiteraard in overeenstemming worden gebracht met de randvoorwaarden die gelden binnen de EMU met betrekking tot het overheidstekort en de overheidsschuld. Dit stelt eisen aan de nadere uitwerking.

Tegen die achtergrond stelt de Initiatiefgroep voor om in de uitwerking te kiezen voor financiële toezeggingen en/of reserveringen op termijn met toenemende hardheid in de loop van de tijd, die geëffectueerd worden met stortingen in nader te bepalen fondsen op een EMU-conveniërend moment. Dit laatste betekent dat de financiële ruimte of buffer voor toekomstige rijksinvesteringen in integrale gebiedsontwikkeling in formele zin wordt gecreëerd op de momenten waarop dat met het oog op de EMU-normen verantwoord en wenselijk is. De middelen worden op die momenten feitelijk geoormerkt en verplicht voor het overkoepelende doel van 'ruimtelijke investeringen' ter dekking van de beleids- en investeringsvoornemens van het MIRT en de regionale fondsen. Aan te bevelen is om daarvoor een rechtspersoon (stichting) in te richten met een bestuur dat wordt benoemd door de overheid. Dit bestuur gaat overigens niet over de daadwerkelijke verplichting in en toedeling aan projecten. Die specifieke beschikkingsbevoegdheid – voor te bereiden door een Interdepartementale Commissie Ruimtelijke Investerings – kan op verschillende niveaus worden neergelegd en komt, voor zover middelen aan regionale fondsen worden toegekend, feitelijk op decentraal niveau te liggen. Dit alles naar analogie van langjarige geldstromen voor investeringen die lopen via het Groenfonds, waaronder het ILG en middelen voor grondverwervingen EHS, of via het Nationaal Restauratiefonds voor de monumentenzorg. Eveneens naar analogie daarvan ligt het voor de hand te besluiten om de aldus geoormerkte (overheids)middelen 'mee te laten draaien' in het Geïntegreerd Middelenbeheer van het Rijk, teneinde efficiency in de rijksliquiditeitsontwikkeling te waarborgen.

Een dergelijke oplossingsrichting geeft een comptabel verantwoorde structuur aan de financiering van overheidsinvesteringen op langere termijn. Bovendien werkt zo'n mechanisme anticyclisch en biedt het een goed alternatief voor de huidige FES-systematiek.

Het aldus gecreëerde Ruimtelijk Investeringsbudget kan bovendien een goede basis bieden voor private voorfinanciering van de beoogde investeringen in ruimtelijke kwaliteit.

COLOFON INVESTEREN IN RUIMTELIJKE KWALITEIT
EEN PUBLICATIE VAN NEPROM EN DE VERNIEUWDE STAD

TEKST

TON VAN DER HAM - OICON, HOUTEN

GEURT KEERS - RIGO, AMSTERDAM

REDACTIE

JAN FOKKEMA, DIANA SAAGER, ARJAN HOFMANN - NEPROM

VORMGEVING EN FOTOGRAFIE

MERCEIJ & VELTENAAR CREATIVES, ROTTERDAM

DRUK

NPN DRUKKERS, BREDA

VOORBURG, OKTOBER 2007

© NEPROM & DE VERNIEUWDE STAD



NEPROM



de vernieuwdestad

Westeinde 28
Postbus 620
2270 AP Voorburg
T 070 369 20 68
F 070 387 40 89
www.neprom.nl

Postbus 8217
3503 RE Utrecht
T 030 880 39 14
F 030 880 39 09
www.devernieuwdestad.nl