

## **Overheidsbeleid en ruimtelijke investeringen**

Onderzoek naar aanleiding van de motie  
van Heugten, Vermeij, Wiegman-van Meppelen Schepping







## Overheidsbeleid en ruimtelijke investeringen

Onderzoek naar aanleiding van de motie van Heugten, Vermeij, Wiegman-van Mepelen Schepping

Uitgevoerd in opdracht van VROM WWI

Jan Brouwer, Rik Lukey, Léon Groenemeijer, Berry Blijde, ism Piet Kurpershoek  
Ism Rob de Wildt, Geurt Keers, Jan Scheele-Goedhart, Thijs Luijkx (RIGO)

november 2008 | r2008-0072JB

**ABF RESEARCH**

VERWERSDIJK 8 | 2611 NH DELFT | T [015] 27 99 300





# Inhoudsopgave

---



<b>Samenvatting, conclusies en aanbevelingen</b>	<b>1</b>
<b>1 Inleiding</b>	<b>19</b>
1.1 Aanleiding	19
1.2 Vraagstelling	20
<b>2 Aanpak</b>	<b>21</b>
2.1 Definitie	21
2.2 Globale aanpak	22
2.3 Uitwerking	24
<b>3 Verkenningen</b>	<b>27</b>
3.1 Beschikbare middelen	27
3.2 Trendvariant	29
3.3 Beleidsvariant	35
3.4 Begrotingsvariant	45
<b>4 Analyse ruimtelijke spreiding</b>	<b>51</b>
4.1 Gemeenten, plaatswaarde en intensiteit	51
4.2 Componenten van waardeontwikkeling	54
4.3 Gemeenten naar componenten waardeontwikkeling	58
4.4 De vorming van de plaatswaarde in de periode 1996-2007	60
4.5 Verwachte ontwikkelingen	62
4.6 Bevindingen	63
<b><i>Bijlage 1: Overzicht begrotingen</i></b>	<b>67</b>
<b><i>Bijlage 2: Literatuurlijst</i></b>	<b>69</b>
<b><i>Bijlage 3: Vergelijking ABF/RIGO raming met Investeren in Ruimtelijke Kwaliteit</i></b>	<b>73</b>
<b><i>Bijlage 4: Kostenkengetallen woningbouwlocaties en bedrijventereinen</i></b>	<b>77</b>





## Samenvatting, conclusies en aanbevelingen

---



### Aanleiding

In november 2007 is een motie ingediend door de Tweede Kamerleden van Heugten (CDA), Vermeij (PvdA) en Wiegman-van Meppelen Scheppink (CU) [1]. De motie verzoekt de regering de Kamer te informeren over de omvang van de financiële middelen die tot 2020 voor het uitvoeren van de ruimtelijke investeringsagenda nodig zijn en de te verwachten financiële tekorten. De motie vraagt verder een voorstel te doen voor het opzetten van een ruimtelijke investeringssystematiek, voortbordurend op de vorming van het MIRT (Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport), die meerjarige zekerheid biedt over de financiële inzet van het rijk. Naar aanleiding van de motie is door ABF Research in samenwerking met het RIGO een onderzoek uitgevoerd, waarbij beschikbare middelen, ambities en de te verwachten ontwikkelingen in kaart zijn gebracht.

### Aanpak

De vraag uit de motie is op twee manieren benaderd. De eerste benadering is rechttoe rechtaan. De beschikbare middelen zijn geïnventariseerd via de begrotingen. Daarnaast zijn de voornemens in kaart gebracht via de toelichtingen op de begrotingen, via beleidsnota's en kamerbrieven. Waar nodig zijn de beleidsvoornemens zo concreet mogelijk gemaakt. De beschikbare middelen zijn geconfronteerd met de voornemens. Dat geeft een eerste beeld van eventuele tekorten. Een nadeel van deze aanpak is dat er nogal wat voornemens in voorbereiding zijn en waarover moeilijker een beeld gevormd kan worden. Voorzover mogelijk is dat toch gebeurd. De eerste benadering is dus via vooruitkijken wat per definitie moeilijk is. Er is ook voor een tweede benadering gekozen waarbij naar het belang van de ruimtelijke investeringen is gekeken in relatie tot de stedelijke ontwikkeling. Dat is meer evaluatief en geeft weliswaar niet precies het tekort dat voor de toekomst te verwachten is maar laat wel zien wat de samenhang is en waar kansen en problemen liggen. De uitkomsten van de tweede benadering zijn dus meer kwalitatief en zijn ook nuttig voor het tweede deel van de motie waarin gevraagd wordt naar een investeringssystematiek.

### Omvang ruimtelijke investeringen

De vraag van de motie heeft betrekking op alle ruimtelijke investeringen. Ruimtelijke investeringen bestaan uit investeringen in woningen, gebouwen en grond, weg en waterwerken (GWW werken). Jaarlijks wordt daar ongeveer 60 miljard euro aan uitgegeven door allerlei partijen. In 2007 ging het in totaal om 66 miljard euro. Daarvan 36 miljard euro voor woningen, 17 miljard voor gebouwen en 13 miljard euro voor GWW werken. Het aandeel van het nationaal inkomen is sinds de jaren 80 13 à 14%.

Het aandeel van de overheid in de diverse soorten investeringen is sterk verschillend. Bij GWW werken ligt het rond de 80%. Bij gebouwen is het rond de 25% en het aandeel bij woningen is nihil. Het aandeel van de overheid in de beide eerste sectoren is de laatste jaren langzaam toegenomen. Het totaal aan ruimtelijke investeringen van de overheid was in 2007 14 miljard euro, ofwel zo'n 21% van het totaal. De rijksoverheid draagt daaraan bij via eigen investeringen en bijdragen aan investeringen van derden. Op de rijksbegroting stond voor 2009 een bedrag van ongeveer 6,6 miljard euro voor ruimtelijke investeringen. Daarin zijn de investeringen in gebouwen van de rijksoverheid overigens niet begrepen. Het bedrag omvat zowel rijksinvesteringen als bijdragen van het rijk in investeringen van derden.

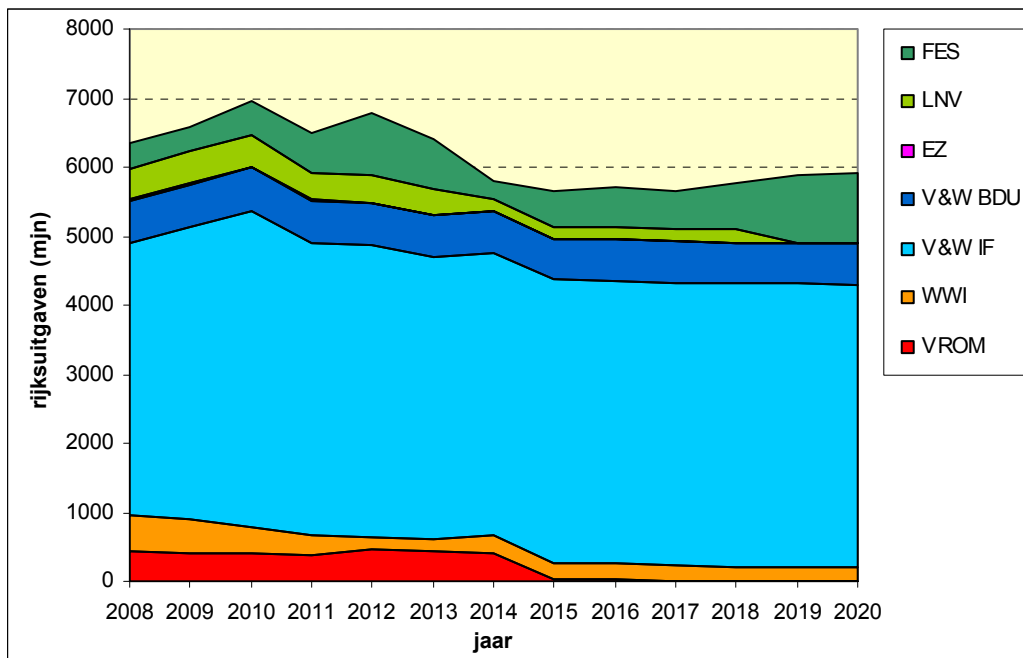
De uitgaven aan beheer en onderhoud blijven deze hele studie buiten beschouwing. Naar mate de omvang van de gebouwde omgeving steeds verder toeneemt, is dit een steeds belangrijker onderwerp. Het verdient zeker aandacht, maar hier is nog moeilijker vat op te krijgen dan de investeringen.

### Beschikbare middelen

Het bedrag van 6,6 miljard euro in loopt op naar 7,0 miljard euro in 2010. In de huidige kabinetsperiode zien we vervolgens een daling naar 6,8 miljard euro in 2012. Daarna is het in de begroting vastgestelde bedrag lager en zakt naar gemiddeld 5,6 miljard euro in de periode 2015-2019 (zie Figuur 1). Over de ontwikkeling van het totaal beschikbare bedrag voor ruimtelijke investeringen na 2012 moet op diverse onderwerpen nog besluitvorming plaats vinden.

Vast staat dat er na 2012 een andere systematiek komt voor het FES (Fonds Economische Structuurversterking) gelden. De beschikbare middelen fluctueren niet meer met dollarkoers en olieprijs, maar er komt jaarlijks een vast bedrag beschikbaar. In de brief aan de Tweede Kamer [2] over dit onderwerp staat dat het jaarlijks ten minste om 1,7 miljard euro gaat. Overigens is nog niet duidelijk of dit hele bedrag zal worden besteed aan ruimtelijke investeringen. In het verleden was dit voor een groot deel wel het geval.

Figuur 1: ontwikkeling beschikbare middelen ruimtelijk investeringen, 2008-2020, bron meerjaren begrotingen





Bij Figuur 1 kunnen de volgende opmerkingen worden gemaakt.

- De rijksbegroting kijkt in principe vier jaar vooruit; over bedragen na 2013 heeft nog geen definitieve besluitvorming plaatsgevonden;
- De projecten die op de FES begroting staan en in de categorie ruimtelijke investeringen passen, zijn voorlopige projecten. Zodra deze worden goedgekeurd, verschijnen deze op de begroting van het desbetreffende departement. Alleen dat deel dat tot de ruimtelijke investeringen kan worden gerekend, is meegenomen. Na 2013 is rekening gehouden met ongeveer 1 miljard euro aan FES middelen per jaar waarvan 70% voor ruimtelijke investeringen
- De beschikbare middelen voor het ministerie LNV zijn ontleend aan het Meerjarenprogramma Vitaal Platteland en lopen tot en met 2013 [3]. De ambities bestrijken een veel langere periode, maar deze zijn nog niet vertaald in definitieve besluitvorming over middelen. Een raming voor de EHS middelen loopt tot en met 2018.
- Op de begroting van het ministerie van EZ staat een bescheiden bedrag voor de herstructurering van bedrijventerreinen. Voor toekomstige ambities is een Taskforce geïnstalleerd, welke onlangs heeft gerapporteerd [28].
- De middelen van het ministerie van V&W zijn ontleend aan het MIRT [4]. Het gaat in de figuur uitsluitend om de ruimtelijke investeringen. Onderhoud en beheer zijn buiten beschouwing gebleven.
- Op de begroting van V&W is ook de zogenaamde Brede Doel Uitkering opgenomen (BDU). Dat bedrag wordt vooral gebruikt voor de exploitatie van het openbaar vervoer. Daarnaast voor regionale investeringen in infrastructuur. Dat bedrag is in de figuur weergegeven.
- Het budget van het ministerie van WWI bestaat uit middelen voor stedelijke vernieuwing (ISV) en stimulering woningbouw (BLS). Het budget voor stedelijke vernieuwing halveert na 2012 en het budget voor BLS daalt met ingang van 2010.
- Op de begroting van het ministerie van VROM staan budgetten voor ruimtelijke projecten en voor milieu. De milieu-uitgaven lopen tot en met 2014 en de ruimtelijke projecten hangen af van het tempo van uitgifte. Vermoedelijk lopen de projecten ook rond die tijd af.
- De ruimtelijke investeringen van provincies en gemeenten voor zover die uit eigen middelen komen staan niet in de figuur.
- In bijlage 1 staat een overzicht van alle begrotingscijfers.

## Beleidsvoornemens

### Inventarisatie

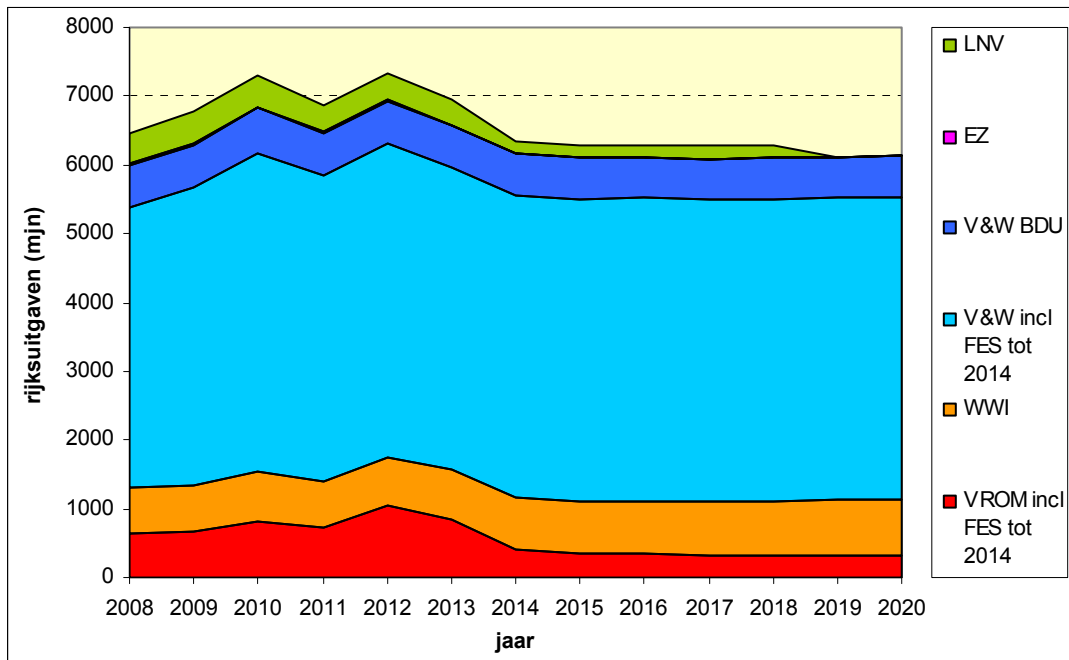
Bij de voornemens is een onderscheid gemaakt in geaccordeerde beleidsnota's en beleidsopgaven die nog in voorbereiding zijn. Voor diverse onderwerpen zijn er commissies en zijn er studies uitgevoerd die zicht geven op de nieuwe beleidsopgaven. Ten einde het geaccordeerde beleid in kaart te brengen met het oog op de ruimtelijke investeringen is gebruik gemaakt van de toelichtingen op de begroting van V&W, VROM, EZ en LNV en verder van de volgende beleidsnota's:

- Nota Mobiliteit [5] en het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport [4].
- Agenda Vitaal Platteland en het bij behorende meerjaren programma [3].
- Urgentie Programma Randstad [6].
- Nota Ruimte en het bijbehorende uitvoeringsprogramma [7].
- Actieplan woningproductie [18] en de brief over de verstedelijkingsafspraken [19].
- Structuurvisie Randstad 2040 [32].

In Figuur 2 staat het totale resultaat met het verloop van het beslag op rijksmiddelen voor zover deze zijn opgenomen in beleidsnota's. De beschikbare FES middelen tot 2014 zijn opgenomen bij de diverse ministeries. De beschikbare FES middelen na 2013 (zie Figuur 1) moeten nog toegewezen worden aan de verschillende onderwerpen. Als alle voornemens uit de genoemde beleidsnota's worden opge-

teld dan komt de behoefte aan middelen in 2010 uit op 7,3 miljard euro en in 2013 op 7,0 miljard. Daarna is het niveau 6,1 miljard euro per jaar. Voor die periode moet nog besluitvorming plaatsvinden. Het verschil tussen voornemens en thans beschikbare middelen varieert per jaar tussen 200 en 600 miljoen euro. In de periode na 2014 is het verschil ongeveer 500 miljoen euro per jaar. Daarbij is nog geen rekening gehouden met de voornemens die nog in voorbereiding zijn. Als daarmee onverkort rekening wordt gehouden dan kan de behoefte aan middelen uitkomen op ongeveer 7,9 miljard per jaar in de periode na 2014. Het verschil tussen beschikbare middelen en behoefte aan middelen is dan meer dan 2 miljard euro per jaar.

Figuur 2: geraamde rijksmiddelen voor ruimtelijke investeringen 2008-2020 op basis van beleidsnota's



### Publiek gestuurde investeringen

Investeringen in infrastructuur, water en groen worden grotendeels publiek gestuurd en door publieke middelen betaald. Deze nemen ook het grootste deel van het budget in beslag en lopen via de begrotingen van LNV en V&W. Per onderwerp wordt een korte toelichting gegeven.

### Infrastructuur

De Nota Mobiliteit [5] behelst de periode 2011-2020. De ambities betreffen de omvang en kwaliteit van het hoofdwegennet, het spoorwegennet, het hoofdvaarwegennet en het regionale verkeer en vervoer. Daarmee is 8 miljard euro per jaar gemoeid, waarvan 5 miljard voor investeringen. De investeringen in het MIRT zijn lager dan dit bedrag. Het afgelopen jaar zijn door V&W zogenaamde Landelijke Markt en Capaciteitsanalyses [10][11][12][13] gedaan per modaliteit. Daarmee is getoetst op de doelstellingen van de Nota Mobiliteit haalbaar zijn met de huidige beleidsmix. In de recente MobiliteitsAanpak is met extra maatregelen het beleid verder ingevuld. Onzekere factoren daargelaten biedt de Nota Mobiliteit nog steeds het kader voor de besluitvorming ten aanzien van de infrastructuur. In Figuur 2 is het geraamde investeringsbedrag uit de Nota Mobiliteit opgenomen. Een onderdeel daarvan is de zogenaamde Brede Doel Uitkering (BDU) voor lagere overheden. Het grootste deel gaat naar de exploitatie van het OV. Naar schatting wordt 600 miljoen van het beschikbare bedrag gebruikt voor ruimtelijke investeringen. Dit bedrag is in deze ramingen ook voor de toekomst aangehouden.

## Water

De voornemens op het gebied van water staan ook in het MIRT. De belangrijkste projecten binnen het thema water die thans al in het MIRT zijn genomen zijn de Maaswerken en Ruimte voor de Rivier. Een grote onzekerheid die zich aandient is de klimaatverandering. De zogenaamde Deltacommissie heeft in september 2008 het rapport Samen Werken met Water [14] uitgebracht. Daarin wordt over de periode 2010-2050 een gemiddeld investeringsbedrag van 1 à 1,5 miljard per jaar genoemd om de verdediging tegen het opkomende water op peil te brengen. Dit bedrag zit niet in de voorliggende raming van de behoefte aan rijksmiddelen volgens de diverse nota's (zie Figuur 2). Er is wel een schatting gemaakt van het totaal aan nieuwe voornemens (zie Figuur 3).

Daarnaast zijn er schattingen gemaakt van de behoefte aan middelen voor de stedelijke wateropgave [15]. Water moet langer in de stad worden vastgehouden. Dat is goed voor het waterbeheer en de stedelijke woonomgeving. Onderzoek van de VNG naar de stedelijke wateropgave komt tot een bedrag van ruim 4 miljard euro. Vermoedelijk gaat dit geen beslag leggen op de rijksbegroting en is er daarvoor geen bedrag in Figuur 3 opgenomen.

## Groen

Het meerjarenprogramma van de Agenda voor een Vitaal Platteland [4] loopt tot en met 2013. Deze voorziet in de uitbouw van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS), de aanleg van stedelijk groen, het behoud van nationale landschappen en de herstructurering van de landbouw. De oppervlakte EHS wordt op dit moment op 453 duizend hectare geschat. De ambitie is 275 duizend hectare nieuw natuurgebied te maken via aankoop en inrichting. Een dergelijke doelstelling gaat over zeer lange termijn. Voor deze doelstelling moet 151,5 duizend hectare nieuw natuurgebied worden verworven. In de periode tot 2014 is in het meerjarenprogramma 19,3 duizend hectare opgenomen. Groen in en om de stad is vooral gericht op recreatie. Daarvoor is een doelstelling van 15,9 duizend hectare geformuleerd. In het meerjarenprogramma tot 2014 is voorzien in het verwerven van 4,1 duizend hectare tot 2014. Deze taakstellingen liggen bij de provincies. Daarvoor worden de gelden uit het ILG gebruikt en voor een deel eigen geld van de provincies. Met alle provincies zijn inmiddels bestuursovereenkomsten getekend.

Voor de periode na 2013 moeten nog nieuwe afspraken worden gemaakt. Daarom zijn er in Figuur 2 nog geen bedragen voor natuur opgenomen.

## Marktgestuurde investeringen

Bij wonen en werken zijn de ruimtelijke investeringen voor het grootste deel privaat en markt gestuurd. De financiële bemoeienis van de overheid is veel kleiner. De relatie tussen ambitie en middelen is dan ook veel meer onzeker. De investeringen in woningen bedroegen in 2007 36 miljard en in gebouwen 17 miljard euro, ofwel samen 53 miljard euro. Er gaan vrijwel geen overheidsbijdragen naar het vastgoed. De overheid of de semi-overheid is natuurlijk ook zelf investeerder in gebouwen. Dat aandeel is de laatste jaren vrij fors gestegen. In 1999 was dat 15% van alle investeringen in utiliteitsgebouwen; op dit moment is dat opgelopen naar 34%, vooral voor zorg en onderwijs. De vestiging van voorzieningen is daarmee langzamerhand ook in ruimtelijke zin een belangrijk instrument van de overheid geworden.

De bijdragen van de ministeries van VROM, WWI en EZ uit Figuur 1 gaan overigens niet rechtstreeks naar woningen of gebouwen, maar zijn bedoeld om de grondkosten of de kosten voor de omgeving te beperken. De woningen en gebouwen profiteren natuurlijk wel indirect van deze bijdragen.

## Wonen

Op de begroting van WWI staan gelden voor stedelijke vernieuwing (ISV) en stimulering woningbouw (BLS). Beide bedragen zullen de komende jaren aanzienlijk dalen. In het actieplan woningproductie [18], de beleidsbrief verstedelijking [19] en de structuurvisie Randstad 2040 staan de voornemens ten

aanzien van het wonen. Ten behoeve van de motie zijn de financiële gevolgen van de verschillende voornemens doorgerend. Het gaat om een technische doorrekening. De uitgangspunten van de verkenning zijn:

- Het CPB scenario Transatlantic Market met iets meer dan 2% economische groei per jaar [24][25].
- De huidige kostenverdeling tussen rijk, gemeente en corporaties voor de komende jaren is gehandhaafd [26].
- De verwachte kosten en opbrengsten volgen de inflatie.
- Het huidige beleid ten aanzien van de woningmarkt blijft gehandhaafd. De voornaamste elementen daarvan zijn het inflatie volgend huurbeleid, de huurtoeslagen, de huurprijsregulering en het belastingregime met elementen als de aftrekbaarheid van de hypotheekrente, de overdrachtsbelasting en de onroerend goed belasting.

De benodigde kostenkengetallen voor de grondexploitatie van een aantal gestandaardiseerde typen woningbouwlocaties zijn door het RIGO bijgewerkt [22]. Met behulp van deze kostenkengetallen is binnen deze context een verkenning opgesteld. Uit de vergelijking van varianten kwam naar voren dat met de huidige rijksmiddelen voor het ondersteunen van woningbouw de langere termijnverwachtingen uit het actieplan niet zonder meer verwezenlijkt worden. De verschillen worden bij de verkenning van de verstedelijking verder uitgewerkt. Het verschil tussen voornemens en beschikbare middelen ten aanzien van het wonen, is een van de voornaamste oorzaken van het algemene verschil. In de paragraaf over verstedelijking wordt hier dieper op ingegaan. Belangrijk is dat met deze kengetallenbepaling nog geen zicht is op de grote investeringen die op heel specifieke plekken mogelijk nodig zijn, zoals voor de schaa sprong Almere.

### Werken

Op de huidige meerjaren begroting staat een bedrag van rond de 20 miljoen euro per jaar voor de herstructurering van bedrijventerreinen. Dat loopt tot en met 2012. Volgens het Actieplan Bedrijventerreinen 2004-2008 [27] van het ministerie van EZ was er in 2003 nog een opgave van 22 duizend hectare. Er is een taskforce in het leven geroepen om de herstructurering tegen het licht te houden. Deze heeft een rapport uitgebracht [28], gebaseerd op een studie van BCI [29]. De taskforce is tot de conclusie gekomen dat er tot 2020 een behoefte is aan herstructurering van 15 duizend hectare. De kosten worden gedekt door bedrijven, gemeenten, provincies en het rijk. Voor het rijk is een bedrag van 128 miljoen euro per jaar berekend. Dit bedrag is opgenomen bij beleidsvoornemens in voorbereiding (zie Figuur 3).

### Ruimte

Onder ruimtelijke projecten wordt verstaan de projecten die via het ministerie van VROM worden gestimuleerd. Het gaat om de projecten in het kader van het BIRK (Besluit Investeren in Ruimtelijke Kwaliteit), de nieuwe sleutelprojecten en de Nota Ruimte projecten. BIRK en de nieuwe sleutelprojecten lopen dit jaar en komend jaar af. Voor het programma Budget Nota Ruimte was in totaal 1 miljard euro uitgetrokken. Daartoe behoren veel stationsprojecten, bijzondere woningbouwprojecten, grote projecten op het gebied van de cultuurhistorie, herstructurering en dergelijke. In totaal zijn er ongeveer 25 projecten in uitvoering of in voorbereiding. Het programma loopt financieel tot en met 2014 .

In de Structuurvisie Randstad 2040 [32] staat dat het kabinet een evaluatie zal doen naar de bestuurlijke, financiële en inhoudelijke effectiviteit van de afgeronde en huidige sleutelprojecten voorafgaand aan een verkenning naar eventueel op te starten 'Randstad Sleutelprojecten'. Op basis van de uitkomsten van het genoemde onderzoek zal het kabinet beslissen of het de verkenning daadwerkelijk start. Voor de periode na 2013 is aangenomen dat het gemiddelde bedrag van de laatste jaren gehandhaafd

blijft (circa 200 miljoen euro per jaar). Dit bedrag is opgenomen bij beleidsvoornemens in voorbereiding (zie Figuur 3).

### Milieu

In 2004 is een landsdekkende inventarisatie uitgevoerd naar de nog aanwezige bodemverontreiniging [30]. Daarin is vastgesteld dat voor het nemen van maatregelen bij locaties waar sprake is van risico's bij het huidige gebruik nog 3,8 miljard nodig is, waarvan ongeveer 50% gefinancierd wordt door de markt. Voor het nemen van maatregelen voor het aanpassen van de bodemkwaliteit aan het gewenste gebruik is nog 11,6 miljard euro nodig. Dit bedrag zal voor 75% door de markt gefinancierd moeten worden. Het kabinet heeft in haar brief van 7 april 2005 aangegeven dat de doelstelling voor het wegnemen van risico's bij het huidige gebruik uiterlijk in 2015 bereikt moet zijn en dat de doelstelling voor het wegnemen van maatschappelijke stagnatie uiterlijk in 2030 bereikt mag zijn. Uitgaande van de hiervoor aangegeven mate van medefinanciering heeft het rijk dan een budget nodig van 1,9 miljard euro, te verdelen over 10 jaar (190 miljoen per jaar) en 2,9 miljard euro te verdelen over 25 jaar (116 miljoen euro per jaar). In de periode van 2006 t/m 2030 is dus een bedrag van ca. 300 miljoen euro per jaar nodig terwijl (na diverse bezuinigingen) er op de begroting van 2008 ca. 150 miljoen beschikbaar is. Dat bedrag loopt op naar 184 miljoen euro in 2014. Daarna moeten nieuwe afspraken worden gemaakt.

### Conclusies beleid en beschikbare middelen

Het totale bedrag op de begroting voor ruimtelijke investeringen staat in 2010 op een maximum van 7,0 miljard euro (zie Figuur 1). Dat zijn de rijksmiddelen voor ruimtelijke investeringen van de ministeries van V&W, VROM, WWI, LNV en EZ. De uitgaven voor gebouwen van andere ministeries (met name voor onderwijs en zorg) zitten niet in dit bedrag. De benodigde middelen komen in 2010 uit op 7,3 miljard euro. Na 2013 zien we een daling van de beschikbare middelen tot ongeveer 5,6 miljard euro in de periode tot 2020. De op dit moment geraamde middelen volgens de diverse beleidsnota's is in die periode 6,1 miljard euro. Tellen we daar de voornemens in voorbereiding bij dan komt het totale bedrag uit op ongeveer 7,9 miljard euro (zie Figuur 3).

Voor de middellange termijn is redelijk helder wat de beschikbare middelen en concrete beleidsambities zijn. Op grond van de uitgevoerde inventarisatie en technische doorrekening dreigen er op middellange termijn tekorten voor:

- Stedelijke vernieuwing
- Stimulering van de nieuwbouw

Op langere termijn is het moeilijker een beeld te geven. Zowel de ambities als de beschikbare middelen zijn in veel gevallen nog niet concreet gemaakt. Per onderwerp kan het volgende worden geconcludeerd:

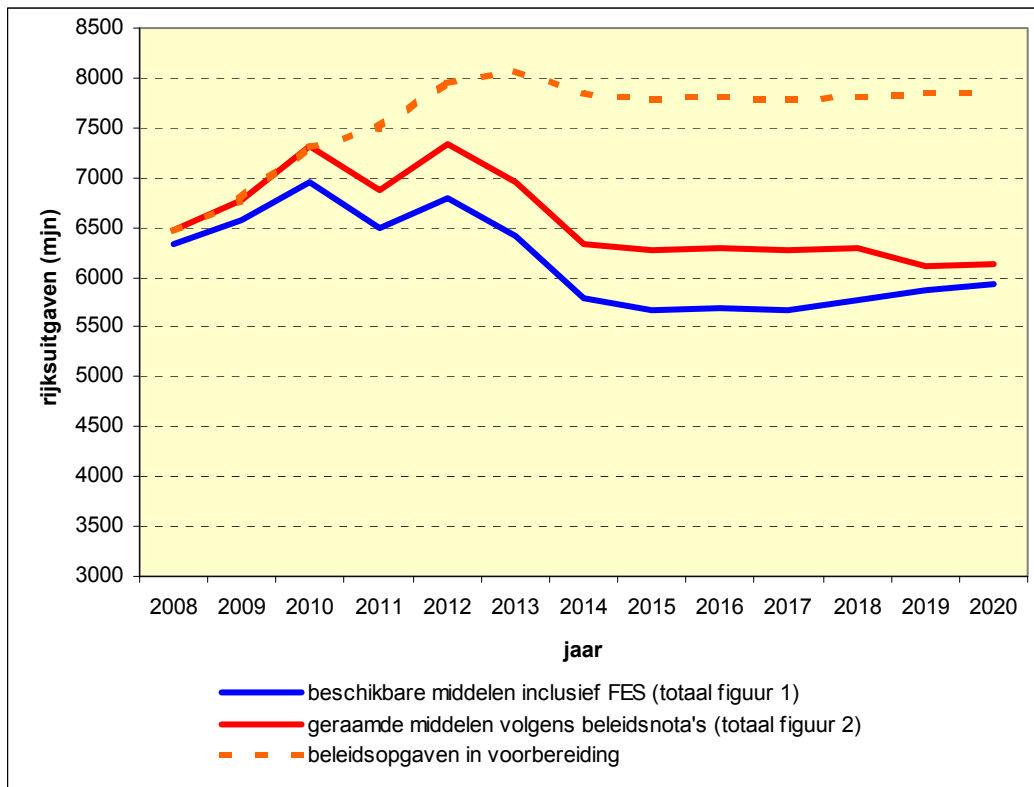
- Ten aanzien van de hoofdinfrastructuur zijn er in de Nota Mobiliteit voor de langere termijn ambities geformuleerd. De thans beschikbare middelen lopen daar enigszins bij achter. Aanpassingen hangen af van toekomstige evaluatie.
- De verschillen tussen beleid en beschikbare middelen lopen in de gemaakte berekening op lange termijn verder op bij de stedelijke vernieuwing en de stimulering van de nieuwbouw.
- Voor milieu-investeringen ligt er een ambitie, maar deze is nog niet omgezet in financiële afspraken na 2014.

Daarnaast is in inschatting gemaakt van de behoefte aan middelen volgens de op basis van beleidsopgaven die nog in voorbereiding zijn. Deze zijn hiervoor al genoemd. Samenvattend gaat het om:

- Het advies van de Deltacommissie [14], waarin een bedrag van ongeveer 1 miljard per jaar genoemd.
- De ambities voor de herstructurering van bedrijventerreinen moeten nog worden omgezet in afspraken over additionele middelen. De Taskforce [28] gaat uit van een behoefte aan rijksmiddelen van 128 miljoen euro per jaar vanaf 2013.
- Het vervolg op de Nota Ruimte projecten [32] staat nog open. In de structuurvisie Randstad 2040 staan voornemens. Er wordt een evaluatie van de eerdere projecten aangekondigd en er worden suggesties gedaan voor nieuwe projecten. Er is voorlopig uitgegaan van een continuering van ongeveer 200 miljoen per jaar.

De voornemens in voorbereiding staan in Figuur 3. Deze zijn zeer indicatief en worden derhalve met een stippellijn weergegeven. De benodigde middelen lopen dan op tot 7,9 miljard euro per jaar.

Figuur 3: verloop middelen voor ruimtelijke investeringen



Er is dus een redelijk omvangrijk verschil tussen beschikbare middelen en vigerende beleidsvoornemens en nieuwe beleidsopgaven. Dat is deels te verklaren uit het feit dat besluitvorming nog moet plaats vinden. Dat geldt zowel voor het beschikbaar stellen van middelen als voor het vastleggen van voornemens.

## Verkenning verstedelijking

### Algemeen

Hiervoor werd geconstateerd dat er met name ten aanzien van het wonen een verschil is tussen beleidsvoornemens en beschikbare middelen. Dit onderwerp wordt in het onderstaande nader toegelicht.

Na de Nota Stedelijke Vernieuwing [16] uit 1997 en de Nota Mensen, Wensen Wonen [17] uit 2000 zijn er geen grote nota's van VROM/WWI meer verschenen op het gebied van het wonen. De voornemens nadien zijn via brieven aan de Tweede Kamer kenbaar gemaakt. Het gaat om het actieplan woningproductie [18] uit 2007, de brief over de verstedelijkingafspraken [19] en de Structuurvisie Randstad 2040 van dit jaar. Daarin staan de ambities voor de periode tot 2020 verwoord. Het gaat om:

- Een programma van circa 80 duizend nieuwbouwwoningen per jaar, zodat er voldoende aanbod is en er bovendien extra ruimte ontstaat voor de herstructurering, die dan oploopt van 20 naar 35 duizend woningen voor de vervangende nieuwbouw in 2020;
- extra huurwoningen met name voor starters en bijzondere groepen;
- een groter aandeel woningbouw binnen de bebouwde kom, ten einde de stad te versterken en de open ruimte te ontzien; gestreefd wordt naar een aandeel van 40%.

De extra impuls voor stedelijke vernieuwing (ISV) eindigt in 2012 en er zijn nog geen nieuwe afspraken gemaakt voor een impuls na die tijd. Het budget voor stimulering woningbouw (BLS) is bij het uitbrengen van de voorjaarsnota van dit jaar aangepast. Deze situatie betekent een halvering van het ISV budget na 2012 en sterke daling van het BLS budget in de periode 2009-2013 (zie Figuur 5 en Figuur 1). De daling van het BLS budget is in eerste instantie een gevolg geweest van de extra middelen voor de wijkaanpak. Dat betreft echter voor het overgrote deel niet fysieke uitgaven, die in deze analyse buiten beschouwing blijven. Overigens zal een deel van het ISV budget zeker ten goede komen aan de 40 wijken. Ongeveer 12% van alle stedelijke wijken waar het ISV budget voor bedoeld is, behoort tot een van de 40 wijken [31]. Verder is de daling van de BLS gelden een gevolg van de extra uitgaven voor de zogenaamde BEW+ regeling. Dat staat voor Bevordering Eigenwoningbezit.

Er is dus reden om de voornemens en lange termijnverwachtingen uit het actieplan woningproductie nog eens tegen het licht te houden. Daarvoor wordt gebruik gemaakt van de behoefte- en stedelijke vernieuwing [9] die in 2006 in opdracht van het Ministerie van VROM is opgesteld. Destijds is een verkenning gemaakt van de opgave ten aanzien van de uitbreiding en de herstructurering van de woningvoorraad en deze te vertalen in de behoefte aan rijksmiddelen. De uitkomsten van deze studie [9] zijn niet zondermeer overgenomen, maar op een aantal punten aangepast. Er is een beleidsvariant doorgerekend op basis van de hiervoor genoemde voornemens uit het actieplan woningproductie [18] en een begrotingsvariant op basis van de begrotingscijfers uit de voorjaarsnota. Bovendien zijn de gebruikte kostenkengetallen aangepast. De vastgoedprijzen zijn sterk in beweging en de destijds gebruikte kengetallen moesten worden herzien op basis van de laatste inzichten. Dat is gebeurd door het RIGO [20][21][22][23]. De uitkomsten van deze analyse staan in dit rapport (zie hoofdstuk 3).

Met behulp van deze nieuwe kostenkengetallen en de bijgestelde voornemens zijn nieuwe verkenningen opgesteld. Daarvoor is gebruik gemaakt van de lange termijn scenario's van de planbureaus [24][25]. De uitgangspunten van de verkenning zijn:

- Het CPB scenario Transatlantic Market met iets meer dan 2% economische groei per jaar
- De huidige kostenverdeling tussen rijk, gemeente en corporaties voor de komende jaren is gehandhaafd [26].
- De verwachte kosten en opbrengsten volgen de inflatie.

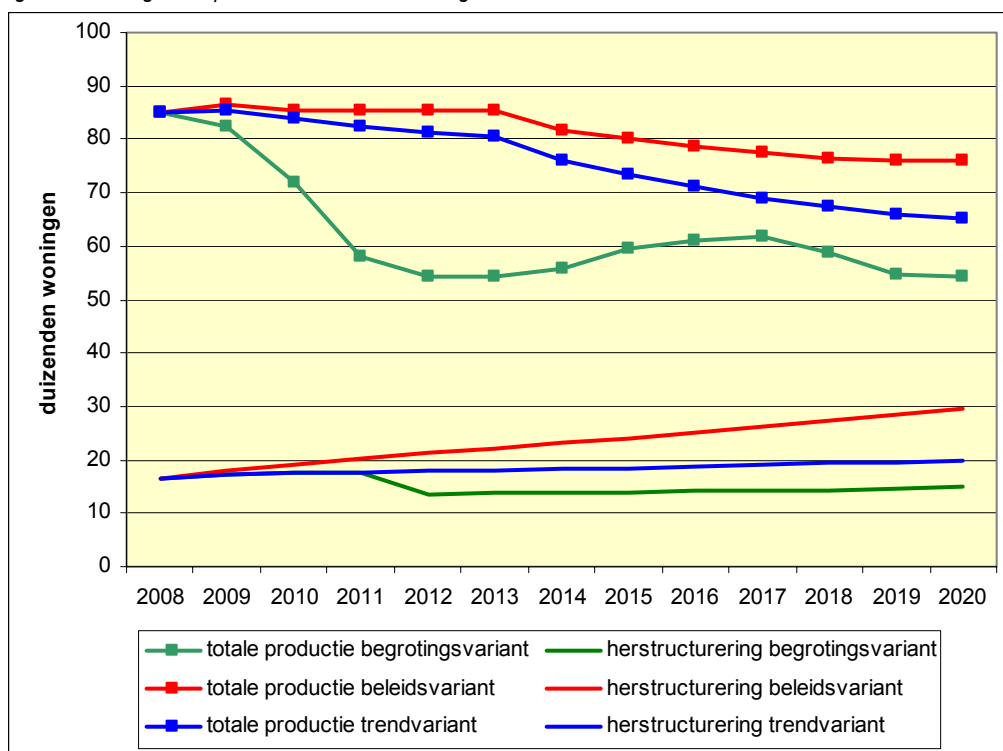
- Het huidige beleid ten aanzien van de woningmarkt blijft gehandhaafd. De voornaamste elementen daarvan zijn het inflatie volgend huurbeleid, de huurtoeslagen, de huurprijsregulering en het belastingregime met elementen als de aftrekbaarheid van de hypotheekrente, de overdrachtsbelasting en de onroerend goed belasting.

Er zijn drie varianten doorgerekend. Een trendvariant op basis van de huidige kostenverdeling en de te verwachten maatschappelijke veranderingen conform het CPB scenario Transatlantic Market; een beleidsvariant conform de bijgestelde beleidsuitgangspunten en een begrotingsvariant waarbij de lopende meerjarenraming als randvoorwaarde geldt.

### Uitkomsten

Het resultaat van de verkenning staat in Figuur 4 en volgend. De omvang van de nieuwbouw van woningen zakt volgens de trend van 85 duizend op dit moment naar 65 duizend per jaar in 2020. De omvang van de herstructurering (dat is vervangende nieuwbouw in stedelijke wijken) neemt volgens de trend ook toe maar extra volgens de beleidsvariant tot zo'n 30 duizend woningen per jaar. Daardoor is ook de omvang van de totale nieuwbouw hoger welke rond de 80 duizend in de periode tot 2020 conform het conform het actieplan woningbouw. Verder is aangenomen dat 40% van de nieuwbouw plaats vindt binnen bestaand stedelijk gebied en dat het slechtste deel van de particuliere woningvoorraad wordt aangepakt. Dat brengt wel extra kosten met zich mee. Bij de begrotingsvariant is geprobeerd een programma samen te stellen dat past binnen de begroting.

Figuur 4: omvang totale productie en herstructurering in drie varianten



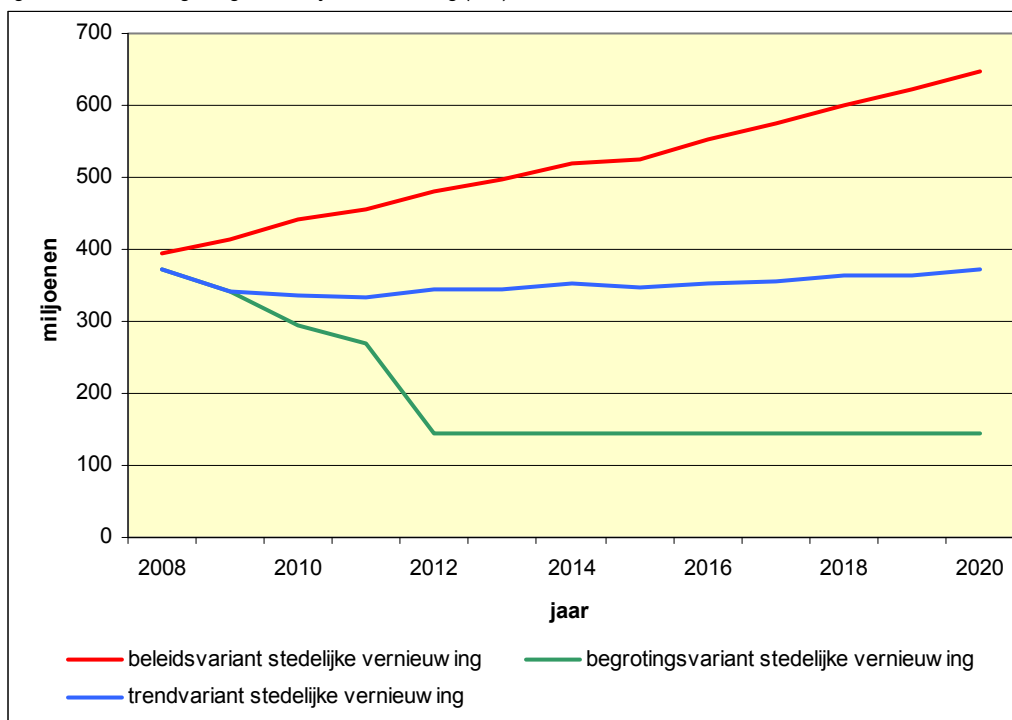
In Figuur 5 zien we de uitgaven voor stedelijke vernieuwing oplopen naar ongeveer 650 miljoen euro in 2020. De uitgaven voor stimulering nieuwbouw (BLS) staan in Figuur 6 en liggen ook hoger dan de lopende begroting vanwege de extra omvang van de functieverandering. Uit de vergelijking van beide varianten kwam naar voren dat:



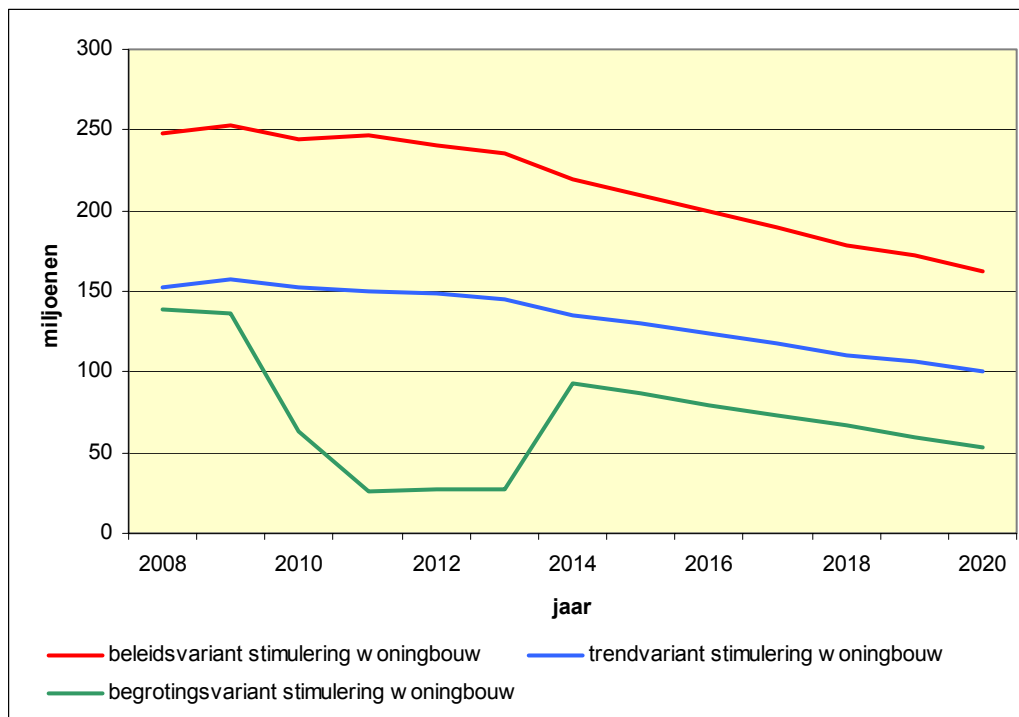
- De voornemens en lange termijnverwachtingen uit het actieplan komen onder druk, hetzij wat betreft het totale volume, hetzij voor andere onderdelen;
- De herstructurering zal ten opzichte van de huidige trend zakken naar zo'n 15 duizend woningen per jaar en ook de uitleg en functieverandering zullen afnemen.
- Het bouwprogramma zakt naar rond de 60 duizend woningen per jaar in de periode tot 2020.
- Het aandeel huurwoningen blijft ook achter en zakt naar minder dan 20% van de productie.
- Bouwen in bestaand stedelijk gebied vraagt volgens de huidige verdeling van tekorten meer van het rijk dan beschikbaar is en zal in die redenering afnemen naar het aangehouden minimum van 25%.

Bij deze uitkomst past de kanttekening dat het gaat om markt gestuurde investeringen. De inschattingen zijn gemaakt op basis van de huidige verhoudingen. Met andere woorden, het gaat om een technische doorrekening bij de huidige verhoudingen. Een vast gegeven van markten is dat deze permanent in beweging zijn. Het is denkbaar dat andere partijen de rol van de overheid overnemen. Het is echter ook denkbaar dat andere partijen het laten afweten en de aangegeven effecten juist versterkt worden. Er zijn zeker risico's verbonden aan een verminderde overheidsbemoediging met stedelijke vernieuwing en de nieuwbouw van woningen.

Figuur 5: ontwikkeling budget stedelijke vernieuwing (ISV), 2008-2020 in drie varianten



Figuur 6: ontwikkeling budget stimulering nieuwbouw (BLS), 2008-2020 in drie varianten



## Analyse verstedelijking

### Algemeen

De tweede benadering die voor dit onderzoek is gevolgd kijkt niet vooruit maar juist terug. Er is een analyse uitgevoerd van de stedelijke ontwikkeling op gemeenteniveau in de periode 1996-2007 (zie hoofdstuk 4). Daarbij zijn alle gemeenten geordend naar intensiteit van het ruimtegebruik en kernkwaliteit. De intensiteit is gedefinieerd aan de hand van het gebruik van de ruimte door bewoners, werkers en bezoekers. Daarbij bleek dat als de omvang en diversiteit van gemeenten toeneemt ook de intensiteit toeneemt. Naarmate de intensiteit groter is, stijgt ook de waarde per vierkante meter. Dat wordt teruggevonden in de waarde van de grond, het vastgoed en de toegevoegde waarde. Het totaal van deze waarden noemen we de plaatswaarde. De plaatswaarde is een goede indicator voor de waardering in diverse opzichten. Het geeft een indicatie van de waarde van de omgeving en van de activiteiten die daarbinnen plaatsvinden. Ruimtelijke investeringen zijn er op gericht de verschillende waarden in stand te houden en waar mogelijk verder te ontwikkelen.

De kernkwaliteiten van gemeenten betreffen de kwaliteit van de omgeving (1), de aanwezige beroepsbevolking (2), de producten en diensten die worden voortgebracht (3) en de aanwezige voorzieningen (4). Afhankelijk van deze kernkwaliteiten is de woon-werk balans, de goederenbalans en de bezoekersbalans anders. Afhankelijk van deze balansen zijn de gemeenten in Nederland geordend.

Het eerste onderscheid is tussen woon en werkgemeenten. Woongemeenten hebben een negatieve woonwerk balans en bij werkgemeenten is dat omgekeerd. Bij woongemeenten zijn er relatief weinig arbeidsplaatsen. Het grootste aantal gemeenten in Nederland zijn woongemeenten. Dat zijn er 323 van de 443 gemeenten uit 2007. De woongemeenten zijn weer onderscheiden op basis van de omvang van de beroepsbevolking. Woongemeenten met een grote beroepsbevolking zijn vooral leverancier van arbeidskrachten, terwijl de kernkwaliteit van woongemeenten met een kleine beroepsbevolking de

omgeving is. De verhouding is ongeveer tweederde tegenover eenderde. De kernkwaliteit van de grote meerderheid van de woongemeenten is op dit moment de grote beroepsbevolking.

Er waren in 2007 120 werkgemeenten. Een betrekkelijk klein aantal gemeenten daarvan, voornamelijk grote steden onderscheiden zich door een hoog voorzieningenniveau en dus een positieve bezoekersbalans. Dan zijn er ongeveer 100 typische werkgemeenten met veel werkgelegenheid in productie en producentendiensten.

### **Gemeentelijke ontwikkeling**

Groei verloopt soms geleidelijk en soms in sprongen. Waardesprongen en stagnatie komen voor bij alle typen onderscheiden gemeenten. De waardeontwikkeling van gemeenten en daarmee ook de ontwikkeling van de werkgelegenheid en de waardering van de omgeving kent diverse oorzaken. Een 1 op 1 verklaring is er niet, omdat de positie en de potentie per gemeente verschilt. Per type gemeente spelen diverse factoren een rol. Daarover zijn de volgende opmerkingen te maken.

Naarmate een gemeente zich verder ontwikkeld stapelen zich kernkwaliteiten. Naarmate zich kernkwaliteiten stapelen neemt de betekenis voor de omgeving toe, neemt de diversiteit en intensiteit toe en daarmee ook de waarde per oppervlakte-eenheid. Te gelijktijd wordt de milieudruk hoger.

De sterkste waardegroei was in de periode 1996-2007 te zien bij de woongemeenten met een groot arbeidsaanbod. Dat was vooral het geval bij gemeenten die bovendien een goed onderwijsaanbod en een lage milieubelasting kennen. Ongeveer 18% van de woongemeenten maakte in de laatste 10 jaar de stap van woon- naar werkgemeente. Voor de verdere ontwikkeling van de plaatswaarde is dit een bijzondere interessante groep.

Omgekeerd waren er een behoorlijk aantal woongemeenten die hun kernkwaliteit, te weten een sterke beroepsbevolking verloren als gevolg van vergrijzing en een lager voorzieningenniveau. Door de verwachte vergrijzing zal dit aantal gemeenten vermoedelijk sterk toenemen. Juist deze gemeenten krijgen te maken met krimp.

De toevoeging van woningen zorgt niet alleen voor het vervullen van de woningbehoefte, maar het is ook een belangrijke factor in de groei van de werkgelegenheid. Er is niet alleen een toename van de verzorgende werkgelegenheid, maar ook van de beroepsbevolking die weer eigen werkgelegenheid aantrekt. Bovendien ontstaat er ruimte voor herstructurering en daarmee voor waardegroei. Wonen volgt werk is langzamerhand omgedraaid in werk volgt wonen. Werk ontstaat daar waar men zich thuis voelt. Wonen en woonomgeving zijn daarmee ook economische factoren van belang geworden.

Een veel gebruikt instrument voor stedelijke ontwikkeling is het beschikbaar stellen van bedrijventerreinen. In veel gevallen werkt dat maar beperkt omdat andere omstandigheden niet meewerken. De ontwikkeling van bedrijventerreinen is eerder een gevolg dan een oorzaak.

Een andere relevante factor is de milieudruk. Bodemkwaliteit, luchtkwaliteit en geluidskwaliteit zijn te combineren tot een indicator ten aanzien van de milieu druk per gemeenten. Er is een zeer sterk verband tussen milieudruk en de intensiteit van het ruimtegebruik. Ruimtelijke intensiteit genereert waarde maar ook grote milieudruk. Een grote milieudruk belemmert verdere ontwikkeling. Gemeenten met een hoge intensiteit en toch weinig milieudruk kennen een hogere waardegroei.

Dat zelfde beeld is er voor wat betreft sociale overlast en aandachtswijken. Gemeenten met de hoogste intensiteit kennen de meeste aandachtswijken en daarmee het grootste aandeel van de 40 wijken.

Cultuur en de creatieve industrie nemen in economisch opzicht aan belang toe. Kunst en cultuur zijn niet alleen een consumptieve sector maar vormen de kern van de creatieve industrie en zijn daarmee ook een bron voor economische vernieuwing. Met name in werkgemeenten die een sprong kunnen maken naar een stad met een hoog voorzieningenniveau is dit van belang.

De overheid is zoals bekend de voornaamste investeerder in grond, weg en waterwerken (GWW). Dat aandeel is opgelopen naar 85%. Minder bekend is dat de overheid via overheidskantoren, scholen en cultuurgebouwen ook een groot deel van de investeringen in de sector gebouwen voor haar rekening neemt. Als ook de zorg als semi-collectieve sector wordt meegerekend dan is het aandeel 36%. De stedelijke ontwikkeling is voor een belangrijk deel te verklaren uit de vestiging van voorzieningen.

Een redelijk aantal grotere steden heeft daardoor de stap van werkstad met veel productie en diensten naar voorzieningestad gemaakt. Daar is de bezoekersbalans omgeslagen van negatief naar positief. Voornaamste oorzaak was hier de groei van het voorzieningenniveau en met name via investeringen in de zorgsector en in cultuur.

## Aanbevelingen

### **Belang ruimtelijke investeringen**

Het belang van ruimtelijke investeringen is groot. De omvang van de ruimtelijke investeringen en economische groei lopen gelijk op. Dat geldt nationaal maar ook lokaal. Gemeenten waarvan de kwaliteit van de omgeving op orde is en investeren in de verdere ontwikkeling daarvan doen het boven gemiddeld goed.

### **Sturing ruimtelijke investeringen**

#### *Meer samenhang in financiële sturing*

Ruimtelijke investeringen vormen geen samenhangend beleidsveld van de overheid. De wijze van bemoeienis, de voorbereiding, de besluitvorming, de planhorizon, de verantwoording, de gebiedsindeling en de ambities zijn per sector zeer divers. Het is moeilijk een goed beeld van de totale inspanning te krijgen. De toedeling van financiële middelen is het voornaamste instrument om samenhang tussen ruimtelijke investeringen tot stand te brengen. De wijze waarop dat gebeurt is nu ook zeer divers. Het verschil in systematiek maakt het bijzonder moeilijk inhoudelijk samenhang tot stand te brengen tussen de diverse sectoren. Via het MIRT is er een begin gemaakt met een betere afstemming. In dit geval tussen verkeer en vervoer en ruimtelijke projecten. Door projecten op een lijst te zetten is er echter nog geen inhoudelijke samenhang. Het is aan te bevelen voor alle ruimtelijke investeringen een eenduidige werkwijze op te stellen. Dat kan door budgetten te bundelen en tot verstedelijkingsafspraken te komen met eenduidige regio's. Voor nationale projecten geldt dan een nationaal programma met een overzichtig voorbereiding en besluitvorming.

#### *Meer middelen inzetten om kansen te benutten*

De sturing van ruimtelijke investeringen kan veel gericht. Er is een begin gemaakt met het richten van middelen naar die gebieden die de meeste kansen bieden. Een goed voorbeeld is het programma Pieken in de Delta [36]. De analyses laten zien dat er veel meer mogelijkheden zijn om kansrijke gebieden te stimuleren, dan via de Nota Pieken in de Delta wordt voorgestaan. De stimulering van woningbouw, bovenlokale voorzieningen, cultuur en de creatieve industrie blijken goed te werken voor de ontwikkeling van de economie maar worden vaak niet als zodanig gebruikt.

#### *Centraal begrip van plaatswaarde hanteren bij beoordeling*

Ruimtelijke investeringen zijn een belangrijk middel voor waardebehoud en waardeontwikkeling. Dat geldt zowel voor de waarde van de omgeving als voor de waarde van het menselijk handelen. Voor-

waarde is dan wel dat de overheid consequent de toekomstige waarde en daarmee de verwachte opbrengst in beeld brengt bij nieuwe investeringen. Dat lijkt logisch maar meestal worden de uitgaven gezien als kostenpost, terwijl de opbrengsten bij anderen liggen. Deze werkwijze is slecht voor de sturing van de middelen en slecht voor een zuinig beheer van middelen. De hier geïntroduceerde plaatswaarde zou in eniger vorm een centrale plaats moeten krijgen. In de besluitvorming.

#### *Middelen voor herstructurering bundelen*

Via het investeringsbudget stedelijke vernieuwing (ISV), de herstructurering van de bedrijventerreinen, de bijdragen voor bodemverontreiniging en geluidsoverlast zijn er verschillende mogelijkheden de herstructurering aan te pakken. Er zijn grote verschillen in de mate van milieudruk. Juist in stedelijke gebieden is er grote concurrentie tussen functies en dit geeft ruimtedruk en milieudruk. Voor de ontwikkeling van herstructureringsgebieden betekent dit meestal extra kosten om beter om te gaan met deze ruimteconcurrentie en milieudruk. Het is daarom aan te bevelen de beschikbare middelen veel meer te focussen op die gebieden waar de behoefte aan herstructurering erg groot is.

#### *Meer invloed gebruiker*

Jaarlijks worden er enorme bedragen geïnvesteerd in de gebouwde omgeving waar iedereen gebruik van maakt en waar iedereen in moet leven. Bij dit onderzoek zijn vrijwel alle geldstromen en zijdelings ook de meeste besluitvormingsprocedures in kaart gebracht en de conclusie is duidelijk. De invloed van de gebruiker is vrijwel nihil. Overheid, corporaties, beleggers en bouwbedrijven bepalen groten-deels waar, wanneer, wat, hoe en voor wie er gebouwd wordt. Inspraak als fenomeen heeft afgedaan en wordt alleen nog gebruikt als hindermacht. De gebruiker zou veel vaker zowel individueel als collectief als opdrachtgever moeten functioneren. De foto's in dit rapport laten zien wat collectief particulier opdrachtgeverschap met afbraakpanden kan doen.

### **Belang stimulering vastgoed**

#### *Stimulering woningbouw behouden*

Ter stimulering van de nieuwbouw van woningen is er een aparte regeling, de zogenaamde BLS regeling (Besluit Locatiegebonden Subsidies). Op dit moment zijn de woningbehoefte, het verstedelijkingsbeleid en de excessieve grondkosten de voornaamste criteria voor de toekenning van deze subsidies. De analyses laten zien dat de woningbouw veel meer doet dan alleen voorzien in de woningbehoefte. Het is een van de belangrijkste triggers om een waardesprong te creëren. Het is aan te bevelen deze stimulans in stand te houden, maar de inzet aan te passen en daarbij met name de rol van de gebruiker te versterken.

#### *Voorzieningen en creatieve industrie inzetten bij verstedelijkingsbeleid*

Voorzieningen of consumentendiensten zijn een ruimtelijk zeer relevante activiteit. Ruimtelijk beleid gaat niet alleen om het beschikbaar stellen van grond voor nieuwe functies maar ook om de stimulering van voorzieningen op de juiste plaats.

De overheid is verreweg de grootste vastgoedbeheerder in Nederland. Actieve inzet van dit vastgoed voor herstructurering en vernieuwing is nog nauwelijks aan de orde. Het zijn meestal de sectorale diensten als onderwijs, cultuur, zorg en recreatie die dit vastgoed vanuit het eigen belang beheren. De potenties die het collectief gefinancierde vastgoed heeft, worden dan niet of nauwelijks benut.

#### *Creatieve industrie inzetten bij verstedelijkingsbeleid*

De creatieve industrie doet het in een aantal gevallen zeer goed als trekker en als smeermiddel van de productiesector. De stimulansen voor de creatieve industrie waren tot nu toe zeer experimenteel en weinig structureel. Het is aan te bevelen dit onderwerp serieus op de agenda te zetten.

## **Tekorten ten aanzien van de verstedelijking**

### *Context woningmarkt opnieuw bezien*

De voorliggende verkenningen laten tekorten zien bij de stedelijke vernieuwing en bij de uitbreiding van de woningvoorraad. De doelstelling ten aanzien van de betaalbaarheid (voldoende huurwoningen), beschikbaarheid (voldoende woningen) en kwaliteit (40% binnenstedelijk) is binnen de huidige context en de huidige kostenverdeling vermoedelijk niet haalbaar. De keuze komt naar voren tussen het laten vallen van de doelstellingen of het aanpassen van de context waarbinnen de woningmarkt moet functioneren.

## **Kostenverdeling**

### *Verder verschuiving van overheid naar markt in huidige situatie moeilijk*

Investerings in woningen zijn niet alleen het grootste deel van alle ruimtelijke investeringen maar vormen ook nog eens de trekker voor heel veel andere investeringen. Dat kan zolang het goed gaat met de prijzen van woningen en ook de verwachtingen goed zijn. Al lange tijd is het zo dat een modale eenverdiener geen woning kan kopen. Op dit moment is het ook moeilijk voor een modale tweeverdiener een woning te kopen. Dat betekent dat de prijzen langzamerhand op een maximum zijn beland. Daarom is bij de verkenning er van uitgegaan dat de kooprijzen van woningen de inflatie volgen en niet meer extra stijgen. Dat betekent ook dat de kostenverdeling van publiek naar markt aan de rand is van wat mogelijk is. De aanbeveling is ook hier dat moet worden gekeken naar de context waarbinnen de huidige woningmarkt moet functioneren en dat een goede afweging tussen extra prijs en kwaliteit niet buiten de gebruiker gemaakt kan worden.

### *Op zoek naar betere mechanismen voor onderhoud en beheer omgeving*

Herstructurering is geen eindig proces. De voornemens rond de herstructurering van bedrijventerreinen, woningvoorraad en bodem lijken dat wel te suggereren. Zolang er geen mechanismen ontwikkeld worden die er voor zorgen dat een omgeving zich met eigen middelen kan herstellen zal er altijd behoefte blijven aan inzet van middelen vanuit het rijk. Bij woningbouwcorporaties is men al enkele tientallen jaren geleden begonnen met vermogensvorming met het oog op de toekomstige kwaliteit. Dat is een succes gebleken. De ramingen laten zien dat er een groeiende behoefte is aan middelen voor de omgeving waarin nog niet is voorzien. Het wordt tijd dat corporaties en overheid de handen ineen slaan om dat probleem op te lossen.

### *Gronduitgifte moet anders*

In deze studie heeft het grondbeleid weinig aandacht gehad. Het is raar dat er zeer veel goedkope grond wordt uitgegeven voor bedrijventerreinen en de grond voor woningbouw vaak onbetaalbaar is. Het een leidt tot kapitaal vernietiging en het andere geval tot overwaardering en speculatie. Het moet toch mogelijk zijn arrangementen uit te denken die aan beide een einde maken.

## **Toekomstige opgaven**

De analyse van de positie van gemeenten laat een aantal interessante veranderingen zien waar het toekomstige beleid rekening mee zal moeten houden. Dat is in de eerste plaats een groot aantal woongemeenten met een sterke beroepsbevolking dat een waardesprong kan maken door de transformatie naar werkgemeente. In de zelfde groep woongemeenten zullen veel gemeenten door vergrijzing juist te maken krijgen met krimp. In beide gevallen zijn er gevaren voor de ontwikkeling van de ruimtelijke kwaliteit. Zowel door overdruk als onderdruk.

De groene investeringen richten zich nu op de EHS en op recreatie om de grotere steden. Investeren in de omgeving is echter ook van belang voor kleinere steden die te kampen hebben met sterke vergrijzing en een teruglopende economie. Via het aantrekkelijk maken van de omgeving ontstaan er

nieuwe impulsen voor een duurzame ontwikkeling en wellicht voor de vestiging van een nieuwe beroepsbevolking.

Naast de veranderingen binnen de woongemeenten is er een groep grotere werksteden die de sprong kan maken naar een hoger voorzieningenniveau. Met name deze steden zijn interessant voor de verdere ontwikkeling van de diensteneconomie.

Een bijzondere categorie zijn de zogenaamde ruimtelijke projecten. Op dit moment loopt het budget voor de Nota Ruimte. Dat omvat 1 miljard euro en ongeveer 25 projecten. Het is aan te bevelen nadere studie te maken van een mogelijk nieuwe generatie projecten. “Normale” ruimtelijke investeringen in woningen, gebouwen en GWW-werken dragen, als het goed is, bij aan een betere omgeving. Goede ruimtelijke projecten zijn meervoudig en zouden de aanzet moeten geven tot een andere positionering van de gemeente. Hiervoor werden drie belangrijke overgangen genoemd. Van woongemeente met een sterke beroepsbevolking naar werkgemeente, van woongemeente met een stabiele bevolking naar vergrijsde gemeente met krimp en van werkstad naar voorzieningenstad. Goede ruimtelijke projecten dragen bij aan de juiste strategische keuze. Bij de bevindingen in hoofdstuk 4.6 wordt een aantal voorbeelden genoemd.







# 1 Inleiding

---

## 1.1 Aanleiding

In november 2007 is een motie in de Tweede Kamer aangenomen van de leden van Heugten, Vermeij, Wiegman-van Meppelen Scheppink. Deze luidt:

*De Kamer, gehoord de beraadslaging,*

*constaterende, dat vanaf het begrotingsjaar 2009 het Budget Investerings Ruimtelijke Kwaliteit (BIRK) niet meer wordt gevuld; voorts constaterende, dat een door de publiek-private Initiatiefgroep Investeren in Ruimtelijke Kwaliteit uitgevoerde berekening aangeeft dat alleen al voor het uitvoeren van de kabinetsplannen op het vlak van woningbouwgerelateerde gebiedsontwikkeling en de daarbij behorende opgave voor binnenstedelijk bouwen minimaal een verdubbeling nodig is van de jaarlijkse investeringen die het Rijk hierin momenteel doet;*

*overwegende, dat het voor de internationale concurrentiepositie van ons land van groot belang is dat er voldoende middelen beschikbaar zijn voor het uitvoeren van de ruimtelijke investeringsagenda, zoals die voortvloeit uit onder meer de Nota Ruimte, de Agenda Vitaal Platteland en het Programma Mooi Nederland; voorts overwegende, dat het voor het scheppen van een goed investeringsklimaat waarin de medeoverheden en private partners hun verantwoordelijkheid kunnen nemen van essentieel belang is dat er meerjarige zekerheid bestaat over de financiële middelen die door het Rijk voor het uitvoeren van de ruimtelijke investeringsagenda beschikbaar worden gesteld;*

*verzoekt de regering de Kamer te informeren over de omvang van de financiële middelen die tot 2020 voor het uitvoeren van de ruimtelijke investeringsagenda nodig zijn en de te verwachten financiële tekorten; een voorstel te doen voor het opzetten van een ruimtelijke investeringssystematiek, voortbordurend op de vorming van het MIRT, die meerjarige zekerheid biedt over de financiële inzet van het Rijk voor het uitvoeren van de ruimtelijke investeringsagenda, en gaat over tot de orde van de dag.*

*Van Heugten, Vermeij, Wiegman-van Meppelen, Scheppink*

De motie is niet onterecht. Er zijn diverse voornemens over de inrichting van ons land en de wijze waarop inzicht wordt gegeven in de overheidsbemoeienis is divers. Deze zijn opgenomen in de Nota Ruimte, de Agenda Vitaal Platteland, de Nota Mobiliteit en Pieken in de Delta. De overheid draagt bij aan individuele projecten en er zijn allerlei programma's voor infrastructuur, stedelijke vernieuwing, woningbouw, water, groen, milieu en dergelijke. De vraag is om hoeveel investeringen het eigenlijk gaat, wat is daarin de bijdrage van de overheid en is dat voldoende gezien de ambities? Diverse partij-

en (zoals de NEPROM) hebben al een hun zorgen geuit of alle goede voornemens wel betaalbaar zijn. Bijlage 3 bevat een vergelijking van de voorliggende verkenning met het rapport van de NEPROM/Vernieuwde Stad getiteld “investeren in ruimtelijke kwaliteit “ [8].

De programmadirectie verstedelijking van het ministerie van VROM heeft aan ABF Research gevraagd een onderzoek uit te voeren voor het beantwoorden van de vragen die in de motie van Heugten worden genoemd. Het onderzoek is in samenwerking met het RIGO uitgevoerd.

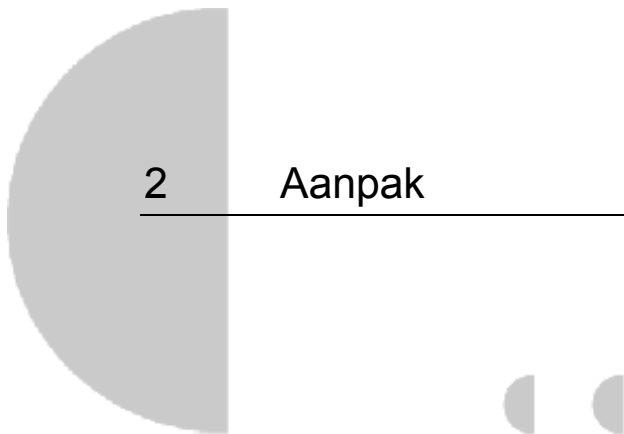
## 1.2 Vraagstelling

De vraagstelling van het onderzoek is:

- Wat is de verwachte omvang van de ruimtelijke investeringen?
- Wat is de behoefte aan financiële middelen om deze investeringen tot stand te brengen?
- Wat zijn de te verwachten tekorten ten aanzien van de financiering?
- Hoe is de toedeling van deze tekorten?
- Wat betekenen deze uitkomsten voor de toekomstige wijze van financiering?

In het navolgende wordt eerste de aanpak uiteengezet. Daarna volgen de uitkomsten.



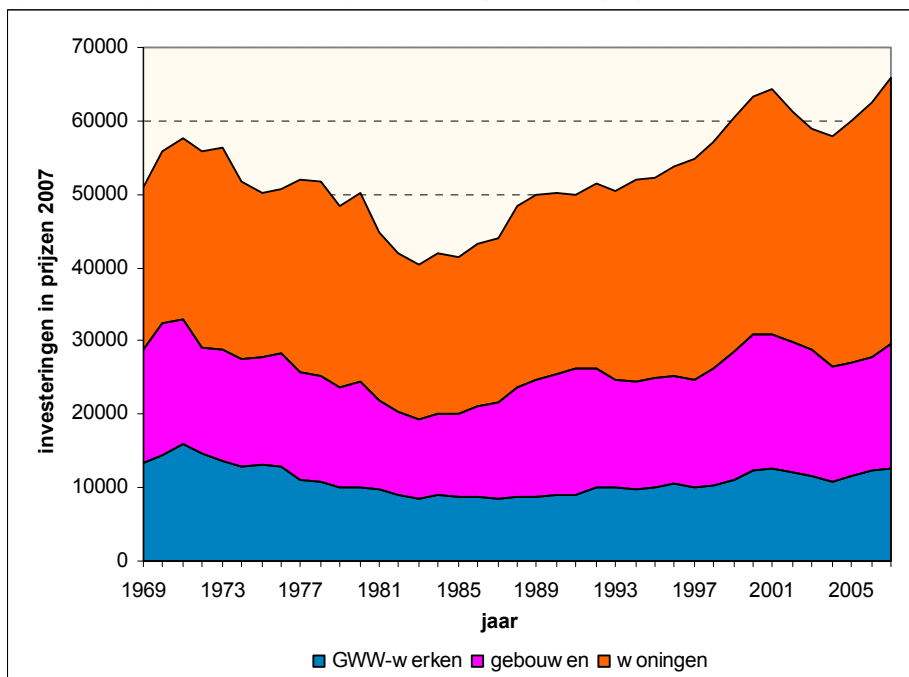


## 2 Aanpak

### 2.1 Definitie

De motie vraagt om inzicht in de ruimtelijke investeringsagenda. Ruimtelijke investeringen zijn investeringen in vastgoed en grond, weg en waterwerken (GWW-werken). Het gaat om investeringen in woningen, voorzieningen, bedrijfsgebouwen, groen, infrastructuur, waterwerken en dergelijke. Gezamenlijk kenmerk is dat het in alle gevallen gaat om fysieke aanpassingen van de omgeving met een lange levensduur. In totaal is de omvang van de ruimtelijke investeringen ongeveer 60 miljard euro per jaar. Dat is meer dan de helft van alle investeringen in vaste activa. De rest betreft machines, voertuigen en dergelijke. Het verloop van deze investeringen staat in Figuur 7. Rond 1970 was er de piek in de bouwproductie en een grote activiteit op het gebied van infrastructuur en waterwerken (o.a. Deltawerken). Na een dal aan het begin van de jaren 80 is het investeringsvolume inmiddels boven het niveau van rond 1970.

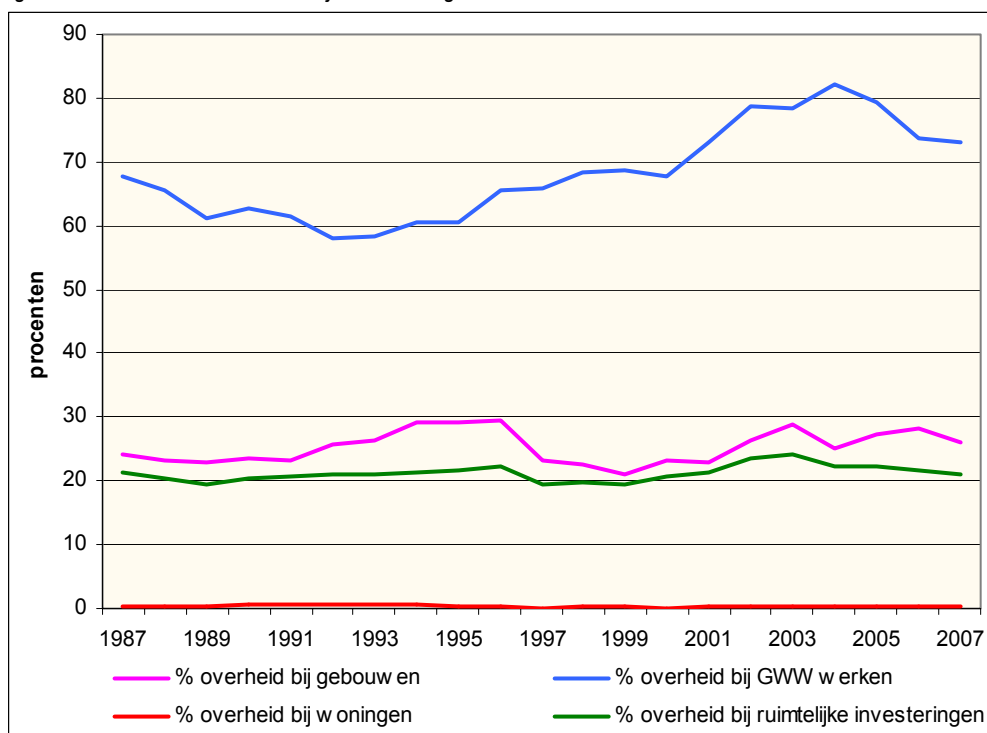
Figuur 7: omvang ruimtelijke investeringen 1969-2007, prijzen 2007 (mln)



Dat is vooral te danken aan de woningbouw. Het aantal nieuwbouwwoningen is minder geworden, maar de nieuwbouw is luxer en duurzamer geworden. De omvang van de GWW-werken is in de loop van de tijd gezakt. Het aandeel daalde van 26% naar 18% in 1990. Sindsdien zien we een herstel en houden de investeringen in GWW-werken gelijke tred met de andere investeringen. Dit zal mede een gevolg zijn van de extra inspanningen op dit vlak (Betuwelijn, HSL, uitbreiding Schiphol e.d).

Voor de periode sinds 1987 is het mogelijk het aandeel van de overheid te laten zien in de ruimtelijke investeringen. Dat is bij de GWW-werken opgelopen naar 70 à 80%, dankzij de net genoemde oorzaken. Bij de gebouwen schommelt het aandeel tussen de 20% en 30%. Dat gaat om gebouwen voor de huisvesting van overheidsdiensten, bestuurslichamen, scholen, cultuurgebouwen en dergelijke. De zorg valt hier buiten. Dat zijn semi-overheidsinstanties die wel voor een groot deel afhankelijk zijn van de overheid. Als dat aandeel ook wordt meegenomen gaat het om 36% van alle investeringen in gebouwen. De directe investeringen van de overheid in woningen zijn vrijwel nihil, zodat het totaal aandeel van de overheid op alle ruimtelijke investeringen net boven de 20% uitkomt.

Figuur 8: aandeel overheid in ruimtelijke investeringen



## 2.2 Globale aanpak

Diverse ministeries zijn betrokken bij de besluitvorming rond ruimtelijke investeringen:

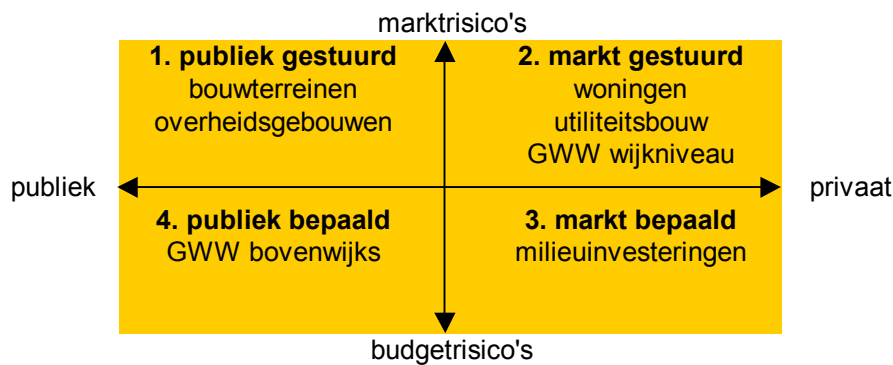
- Verkeer en Waterstaat via investeringen in infrastructuur en waterbeheer
- VROM via grote ruimtelijke projecten, stedelijke vernieuwing, woningbouw en milieumaatregelen
- EZ met name via bijdragen aan investeringen in bedrijventerreinen
- LNV door de investeringen in groen
- Andere ministeries door de investeringen in de huisvesting van voorzieningen, zoals bijvoorbeeld de zorgsector, onderwijs, justitie en cultuur.

Provincies en gemeenten doen ook ruimtelijke investeringen. Daarvoor is men deels afhankelijk van de middelen van de centrale overheid. Investeringsbudgetten als de Brede Doel Uitkering (BDU) voor verkeer, voor stedelijke vernieuwing (ISV) en landelijke gebieden (ILG) worden via de gemeenten of provincies uitgegeven. Daarnaast zal men uit eigen middelen investeringen doen. Voor zover dat mogelijk was, zijn die investeringen in kaart gebracht.

De rol van de overheid ten aanzien van ruimtelijke investeringen is zeer divers. De overheid is initiatiefnemer, opdrachtgever, subsidiegever, financier, kwaliteitsbewaker en regisseur. Afhankelijk van het onderwerp heeft men verschillende petten of combinaties van petten op.

In dit onderzoek staat de rol van de overheid als (mede)investeerder en subsidiegever voorop. De motie vraagt naar de omvang van de ruimtelijke investeringen in relatie tot allerlei beleidsdoelen en eventuele tekorten. Juist deze rollen van de overheid zijn dan in het geding en niet de overheid in de rol van toezichthouder en handhaver.

Figuur 9: ruimtelijke investeringen en diverse rollen



Als investeerder zijn er voor de overheid en marktpartijen verschillende posities (zie Figuur 9). In de figuur is onderscheid gemaakt tussen de partijen die investeren (publiek of privaat) en in de aard van de risico's. Dat zullen we publiek gestuurd, markt gestuurd, markt bepaald en publiek bepaald noemen. We spreken van publiek gestuurd als de overheid de risiconemende partij is. Dat geldt als de overheid bouwterreinen aanbiedt. Veel gemeenten kopen grond en trachten dat op de markt aan te bieden voor bedrijven of woningeigenaars. De overheid laat daarnaast vaak voor eigen gebruik gebouwen neerzetten. Daarmee worden ook marktrisico's genomen. Zodra het gebouw om wat voor reden dan ook beschikbaar komt, is het een verhandelbaar goed. De benadering die we voor de publiek gestuurde investeringen volgen is:

- Wat zijn de marktverwachtingen en de ambities voor deze investeringen?
- Wordt er op grond van deze verwachtingen een bijdrage van de (welke) overheid verwacht?
- Is er wellicht sprake van een tekort met het oog op 2020?
- Wat zijn de verwachtingen gegeven de huidige budgettaire ruimte?

Dan zijn er de markt gestuurde investeringen. Dat zijn wat betreft ruimtelijke investeringen woningen en private utiliteitsgebouwen. De omvang en aard van deze investeringen wordt bepaald door marktpartijen. De invloed van de overheid loopt via de toelating, het aanbod van grond of via premies. De werkwijze die bij dit type investeringen wordt gehanteerd, is gelijk aan het voorgaande.

De derde categorie is markt bepaald genoemd. De omvang van de investeringen wordt bepaald door het budget van de overheid, maar het initiatief ligt bij andere en meestal private partijen. Dat geldt bijvoorbeeld voor milieu-investeringen, zoals bodemsanering. Bodemsanering kent twee doelstellingen.

Eenzijds het beheersen/wegnemen van de risico's van een verontreiniging voor mensen en ecosystemen. Anderzijds het voorkomen dat gewenste maatschappelijke ontwikkelingen stagneren als gevolg van de aanwezigheid van bodemverontreiniging. In beide gevallen geldt het principe de vervuiler betaalt en zou het markt gestuurd zijn. De ervaring heeft geleerd dat dit in veel gevallen niet mogelijk is en dat de overheid een deel van de kosten betaald. Het budget is dan de randvoorwaarde. De omvang van de investering op dit vlak wordt bepaald door de beschikbare middelen. De werkwijze wordt dan:

- Wat zijn de marktverwachtingen en de ambities voor deze investeringen?
- Wat kan er op grond van de beschikbare middelen worden uitgevoerd?
- Is er wellicht sprake van een tekort met het oog op 2020?
- Wat zijn de verwachtingen gegeven de huidige budgettaire ruimte?

Tenslotte zijn er de publiek bepaalde investeringen. Dat geldt voor veel investeringen in infrastructuur, water en voor groen. Deze investeringen komen alleen tot stand als de overheid daar middelen voor ter beschikking stelt. Men kan zeggen dat alle bovenwijkse investeringen in de sector grond, weg en waterwerken budget gestuurd is. De hoogte van het budget is gebaseerd op ramingen / scenario's en dergelijke, maar is uiteindelijk een bestuurlijke beslissing. De benadering voor deze budget gestuurde investeringen verloopt in 4 stappen:

- Wat zijn de ambities ten aanzien van deze investeringen?
- Wat wordt daarvan gerealiseerd ?
- Is er wellicht sprake van een tekort met het oog op 2020?
- Wat zijn de verwachtingen gegeven de huidige budgettaire ruimte?

Voorgaande komt er op neer dat voor de eerste drie onderwerpen het noodzakelijk is een marktverkenning te maken. De overheid is zelf investeerder of verleent bijdragen. In de eerste twee gevallen is dat om investeringen te stimuleren; in het derde geval is het budget een randvoorwaarde. Voor de laatste categorie, de publiek bepaalde investeringen, is een marktverkenning geen noodzaak, maar kan uiteraard wel extra informatie leveren. Bij infrastructuur gebeurt dat op grote schaal; bij groen is dat moeilijker.

## 2.3 Uitwerking

De aanpak bestaat uit twee benaderingen. De eerste benadering is rechttoe rechtaan en bestaat uit een inventarisatie van voornemens en beschikbare middelen (a). De tweede benadering is een analyse van de ruimtelijke ontwikkelingen in de afgelopen 10 jaar om de betekenis van ruimtelijke investeringen beter te begrijpen (b).

### a) Verkenning voornemens en beschikbare middelen tot 2020:

1. **Inventarisatie relevante beleidsnota's en bijbehorende overheidsbudgetten voor de ruimtelijke investeringen.** Een aantal beleidsnota's wordt genoemd in de motie. Op de begroting van een aantal ministeries staan bedragen die in dit verband van belang zijn. Dat zijn bedragen die voorkomen op de begrotingen van V&W, VROM, LNV en EZ. Dat geeft een totaalbeeld van investeringen en de bijdragen. Naast een beeld van de omvang wordt ook zoveel mogelijk de ruimtelijke spreiding van de diverse budgetten aangegeven. Daar waar dat noodzakelijk is, is de informatie aangevuld met gegevens van provincies.
2. **Verkenning van de omvang van de investeringen per thema.** Pas onlangs is een lange termijnverkenning van de planbureaus verschenen [24][25]. De studie doet geen uitspraak over de verwachte omvang van de ruimtelijke investeringen, maar biedt wel aanknopingspunten. Deels wordt de omvang bepaald door marktverwachtingen en deels door specifieke budgetten van overheden. De hiervoor genoemde inventarisaties moeten daar inzicht in geven. Met deze aanvulling moeten alle ruimtelijke investeringen in beeld komen. In principe worden



3 varianten doorgerekend, te weten een trendvariant, een beleidsvariant en een begrotingsvariant, om de eerder genoemde vragen te beantwoorden.

3. **Aangeven van de financiële effecten.** De derde stap is het laten zien van de gevolgen van de voorgenomen investeringen. Daarvoor zijn alle kostenkengetallen door het RIGO bijgewerkt. Dat wil zeggen dat de kosten voor woningbouw, bedrijfsgebouwen, bouwrijp maken van grond regionaal gedifferentieerd zijn bijgewerkt ten opzichte van eerder berekeningen [9] [20]. Op basis van de kostenkengetallen van het RIGO is een schatting gemaakt van de omvang van de investeringen en de kostenverdeling over partijen. Dat wordt gedaan voor de publiek gestuurde en de markt gestuurde investeringen. De overige investeringen worden bepaald door de beschikbare budgetten.

**b) Analyse verstedelijking vanaf 1996**

4. **Inventarisatie trends uit het verleden.** De gegevens over de ontwikkeling van bevolking, werkgelegenheid, voorzieningen, bodemgebruik, vastgoedprijzen, bezoekers, investeringen in woningen, gebouwen en GWW en dergelijke worden per gemeente bijeengebracht. Daardoor ontstaat een beeld van de omvang en aard van de investeringen en de bijdrage van de overheid daarin. Het gaat om een inventarisatie van relevante maatschappelijke ontwikkelingen en ruimtelijke investeringen.
5. **Analyse ruimtelijke spreiding investeringen en middelen.** Op basis van de beschikbare gegevens is een analyse uitgevoerd van de voornaamste ruimtelijke veranderingen in relatie tot de ruimtelijke investeringen. Dat moet inzicht geven in het belang en de werking daarvan.
6. **Evaluatie uitkomsten en aanbevelingen.** De laatste stap is de evaluatie van de uitkomsten. Dat gebeurt door de uitkomsten op meerdere aspecten te analyseren en te combineren en knelpunten naar voren te brengen. Dat leidt tot aanbevelingen voor een nieuwe financieringsmethodiek.







## 3 Verkenningen

### 3.1 Beschikbare middelen

Er is een inventarisatie gemaakt van de beschikbare middelen. Daartoe zijn de verschillende begrotingen en beleidsvoornemens in kaart gebracht. Het gaat om de meerjarenbegrotingen voor 2009 van de ministeries VROM, WWI, V&W, EZ en LNV. Bovendien zijn de FES-gelden apart onderscheiden. Tabel 1 geeft een overzicht. In Tabel 28 van bijlage 1 staat een meer gedetailleerd overzicht. De totale uitgaven voor ruimtelijke investeringen lopen op van 6,3 miljard euro in 2008 naar 7,0 miljard euro in 2010, waarna zich een daling inzet. De toename is vooral een gevolg van de toename van de uitgaven voor V&W. De daling heeft diverse oorzaken. De begrotingen lopen over de periode 2008-2013. Soms zijn er afspraken voor een langere periode; soms loopt het programma af en zijn er nog geen nieuwe afspraken.

Tabel 1: overzicht uitgaven aan ruimtelijke investeringen per ministerie, 2008-2020, bron begroting 2009

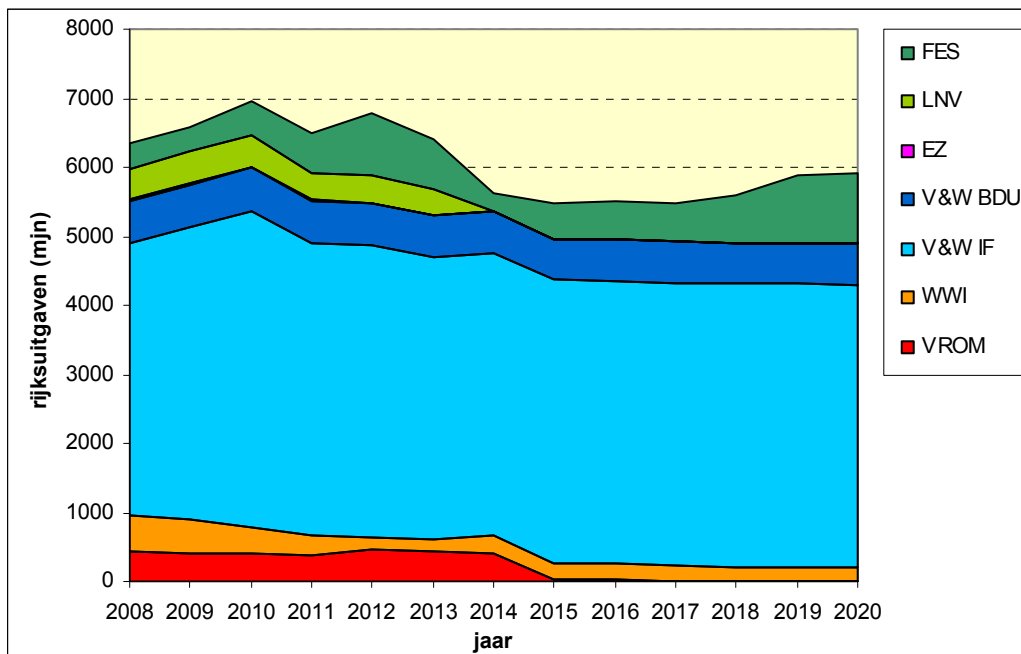
Ministerie	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	15-20 per jr
	mijn euro							
VROM	430	407	409	375	468	427	420	11
WWI	524	495	374	301	173	172	239	215
VenW/IF	4554	4850	5214	4825	4824	4692	4700	4700
EZ	14	14	16	27	25	0	0	0
LNV	456	471	463	382	387	386	168	120
FES	359	345	481	572	911	726	268	719
<b>TOTAAL</b>	<b>6338</b>	<b>6582</b>	<b>6957</b>	<b>6483</b>	<b>6787</b>	<b>6403</b>	<b>5795</b>	<b>5767</b>
	index 2008=100							
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2020
VROM	100	95	95	87	109	99	98	0
WWI	100	94	71	57	33	33	45	38
VenW/IF	100	106	114	106	106	103	103	103
EZ	100	101	112	190	180	0	0	0
LNV	100	103	102	84	85	85	37	0
FES	100	96	134	159	254	202	75	285
<b>TOTAAL</b>	<b>100</b>	<b>104</b>	<b>110</b>	<b>102</b>	<b>107</b>	<b>101</b>	<b>91</b>	<b>93</b>

Per ministerie wordt een korte toelichting gegeven:

- De uitgaven voor gebouwen voor de huisvesting van diensten, voorzieningen en dergelijke zitten niet in de tabel. Deze investeringen worden meegenomen bij de marktverkenning.

- De uitgaven van het Ministerie van VROM betreffen vooral Nota Ruimte projecten en milieu-uitgaven. De uitgaven voor de Nota Ruimte projecten zijn in totaal 1 miljard euro en betreffen zo'n 25 projecten. Nog niet alle middelen zijn uitgegeven, maar de verwachting is dat dit voor 2015 het geval zal zijn. Er is nog geen nieuw programma en derhalve zijn er (nog) geen nieuwe middelen gereserveerd. De uitgaven voor milieu betreffen bodem en lucht en zijn ongeveer 200 miljoen per jaar. De afspraken over deze bedragen lopen tot en met 2014. Er ligt echter nog een grote opgave, maar deze moet nog bevestigd worden. Voor de periode daarna zijn nog geen bedragen opgenomen.
- De ruimtelijke investeringen van het ministerie van WWI betreffen bijdragen voor stedelijke vernieuwing (ISV) en voor stimulering woningbouw (BLS). Het budget loopt af, omdat de extra investeringsimpuls voor ISV afloopt en omdat een deel van de uitgaven voor BLS worden aangewend voor de 40 wijken en voor de verruiming van de regeling bevordering eigenwoningbezit (BEW+).
- De uitgaven voor de wijken staan vermeld in een brief aan de Tweede Kamer van het Ministerie van WWI [32]. Daaruit blijkt dat het grootste deel van deze middelen wordt besteed aan niet-fysieke uitgaven. Deze vallen derhalve buiten de scope van dit onderzoek, waarbij de ruimtelijke investeringen centraal staan. Overigens zal wel een deel van de ISV-middelen ten goede komen van de 40 wijken. Onderveer 12% van alle woningen in stedelijke wijken staat in een van de 40 wijken. Om hoeveel het precies gaat is niet bekend [31].
- De uitgaven voor infrastructuur dalen licht volgens de begroting. Over een eventuele aanvulling vanuit FES-gelden, moet nog worden besloten. Vanaf 2012 moet een nieuwe FES wet gaan gelden. Er komt een nieuwe systematiek. Over omvang en besteding van deze gelden moet ook nog worden besloten. De aangegeven bedragen zijn voorlopige cijfers van het ministerie van Financiën.

Figuur 10: verloop uitgaven voor ruimtelijke investeringen, 2008-2020



- Op de begroting van V&W staat ook de zogenaamde Brede Doel Uitkering voor lagere overheden. Geschat is dat 33% wordt benut voor ruimtelijke investeringen.
- De bedragen voor de herstructurering van bedrijventerreinen staan op de begroting van EZ en zijn op dit moment niet zo groot. Het gaat om enkele tientallen miljoenen per jaar. Dit pro-

programma loopt af in 2012. Er is een taskforce ingesteld om de voornemens uit het actieplan bedrijventerreinen nader te bezien voor een programma voor langere termijn [28].

- De ruimtelijke investeringen in groen en recreatie lopen via het investeringsbudget landelijk gebied (ILG). De bedragen zijn vastgelegd in het meerjarenprogramma voor vitaal platteland [3]. Dat programma loopt tot en met 2013. Voor de EHS lopen de afspraken tot 2018.
- De FES-gelden betreffen voor een deel ruimtelijke investeringen. Tot en met 2013 is dat redelijk helder, omdat de voorstellen bekend zijn. Het gaat dan om 70% van alle FES-gelden. Na dat tijdstip is een schatting gemaakt, met een vergelijkbaar aandeel.

Voorgaande zorgt voor een ontwikkeling zoals die in Figuur 10 is te zien. Als er geen nieuwe afspraken worden gemaakt, dan dalen de uitgaven van 7 miljard in 2010 naar ruim 5,6 miljard per jaar in de periode 2015-2020. Dit zijn de bedragen zoals die uit de diverse begrotingen komen. Als de overheid het huidige niveau van investeringen op peil wil houden, dan bestaat er nog beleidsruimte. Als de overheid op dit onderwerp wil bezuinigen, dan is die ruimte er ook.

## 3.2 Trendvariant

### 3.2.1 Uitgangspunten trendvariant

Er is een trendvariant opgesteld van de ruimtelijke investeringen per gemeente wat betreft de investeringen met marktrisico's. Het gaat om alle investeringen in gebouwen, woningen en GWW-werken voorzover die samenhangen met de investeringen in vastgoed. De trendraming dient als referentiepunt voor dit type van investeringen. De werkwijze is als volgt. De huidige verhoudingen ten aanzien van vraag en aanbod worden vastgesteld. Vervolgens wordt een inschatting gemaakt van de te verwachten veranderingen in externe omstandigheden. Dat kan gaan om veranderingen in de omvang en samenstelling van de bevolking, de huishoudensamenstelling het inkomen, prijzen en dergelijke. Bij gelijkblijvende verhoudingen kan zodoende het effect op de uitgaven van de overheid worden bepaald. De beleidsvariant en de begrotingsvariant kunnen vervolgens worden hiervan worden afgeleid. Voor de raming gelden de volgende uitgangspunten:

- Het centraal scenario is het scenario Transatlantic Market (TM). Dat is een van de scenario's van de planbureaus met een gematigde economische groei en bevolkingsontwikkeling [24][25].
- De omvang en de ruimtelijke spreiding van de nieuwbouw is conform de laatste beleidsafspraken op dit punt [19].
- De omvang van het aantal te onttrekken woningen is op basis van de trends van de laatste jaren geschat.
- De omvang van de herstructurering wordt bepaald door de omvang van de woningonttrekkingen in stedelijke wijken. Deze is afgeleid van de veroudering van de woningvoorraad en de verwachte situatie op de woningmarkt. De omvang van de functieverandering wordt bepaald door de verwachte omvang van de functieverandering van bedrijfsterreinen; de rest van de woningbouw vindt op uitleglocaties plaats.
- De differentiatie in de woningbouw wordt bepaald op basis van de vraag naar woningen. Dat geldt voor alle vormen van ingrepen.
- De verwachte ontwikkeling van de utiliteitsbouw is afgeleid van de ontwikkeling van de werkgelegenheid, trends uit het verleden en het gemeentetype.
- De verwachte ontwikkeling van de uitgifte van bedrijfsterreinen is ook afgeleid van de verwachte werkgelegenheid en de uitbreiding van de voorraad gebouwen in de sector nijverheid.

- De omvang van de herstructurering van bedrijfsterreinen is afgeleid van de trends van de laatste jaren. De ruimtelijke spreiding wordt bepaald door de omvang van de voorraad te herstructureren bedrijfsterreinen.

Het scenario TM is opgesteld door de planbureaus en is later via het WLO project (WLO = welvaart en leefomgeving) doorgerekend op regionaal niveau. Het oorspronkelijke startjaar was 2002. Dat is bijgewerkt naar 2007. De groeicijfers zijn vanaf dat tijdstip genomen. De kerncijfers staan in Tabel 2. De economische groei komt in dit scenario uit op ongeveer 2% per jaar. De groei van het arbeidsaanbod en de werkgelegenheid zijn beperkt vanwege de vergrijzing. De potentiële beroepsbevolking neemt maar langzaam toe.

Tabel 2: kerncijfers scenario TM

grootheden	Transatlantic
	Market TM 2002-2020
(% groei per jaar)	
bevolking	0,3
arbeidsaanbod	0,4
AOW-ers	2,1
WAO-ers	0,1
werkgelegenheid	0,3
arbeidsproductiviteit	1,9
BBP	2,2
BBP per capita	1,9
BBP per huishouden	1,3

Op basis van deze uitgangspunten is het mogelijk de verwachte omvang van de woningvoorraad, gebouwvoorraad (exclusief landbouw) en de bijkomende lokale GWW-investeringen per gemeente te schatten. Vervolgens is een schatting gemaakt van de omvang van de investeringen en de eventuele bijdrage van de rijksoverheid. Daarvoor is gebruik gemaakt van de kostenkengetallen van het RIGO. Eigenlijk zijn het kengetallen voor kosten en opbrengsten. Korthedshalve worden het kostenkengetallen genoemd. Uit een steekproef van plannen zijn kengetallen afgeleid voor de grondkosten, de bouwkosten en opbrengsten per type woning en type locatie. In de grondkosten wordt rekening gehouden met de kosten voor verharding, groen, parkeren en sociaal vastgoed. De bouwkosten en opbrengsten zijn bepaald afhankelijk van de eigendomsverhouding, woninggrootte en woningtype. In een eerder stadium is door het RIGO voor de behoefteraming stedelijke vernieuwing een aantal kengetallen bijeengebracht [20]. Deze zijn afgeleid uit plannen van een aantal jaren oud. Deze plannen zijn aangevuld met een aantal nieuwe plannen om te komen tot een meer recente set kengetallen. Verder zijn de onderwerpen verbreed. Het gaat over woningbouwplannen, voor herstructurering en uitleg, en over de uitleg en herstructurering van bedrijfsterreinen. Over de kostenkengetallen is een aparte rapportage gemaakt [22][23]. De bijlage bevat een samenvatting.

De opzet voor het doorrekenen van kostenkengetallen is overigens enigszins aangepast. In de oorspronkelijke aanpak werden kosten en opbrengsten per zone en per type gebied vastgesteld. Nederland is toen verdeeld in 3 zones met hoge prijzen (midden van het land), gemiddelde prijzen (tussengebied) en lage prijzen (periferie). Het nadeel van deze methode was dat onvoldoende rekening werd gehouden met verschillen in opbrengsten per gemeente. Tussen gemeenten vindt immers geen verevening plaats, terwijl dat met de oude aanpak impliciet wel gebeurde. Daarom is op basis van cijfers van de NVM een meer gedetailleerde schatting gemaakt van de te verwachten opbrengsten.

Voor de kostenkengetallen gelden nu de volgende uitgangspunten:

- De kengetallen met betrekking tot de kosten zijn gedifferentieerd naar zone (centrale zone, tussengebied en periferie), type gebied (stedelijke wijken en overige wijken) en type ingreep (herstructurering, functieverandering, uitleg).
- De kengetallen ten aanzien van de opbrengsten zijn gedifferentieerd naar gemeente, type gebied en type ingreep. De berekeningen vinden per gemeente plaats, zodat er niet impliciet sprake is van verevening tussen gemeenten.
- Per type ingreep en per type gebied zijn er vaste verhoudingen voor wat betreft de investeringen in de omgeving. Dat betreft de dichtheid van de bebouwing, het aandeel verharding, het aandeel groen, de parkeernorm en de omvang van het sociaal vastgoed. Deze verhoudingen zijn afgeleid van de geïnventariseerde plannen en voor de toekomst niet aangepast.
- De kengetallen over de uitleg van bedrijventerreinen zijn gedifferentieerd naar COROP-gebied en zijn niet gedifferentieerd naar type gebied.
- Voor de trendvariant is verondersteld dat de regionale verschillen ten aanzien van de prijzen gehandhaafd blijven en dat de prijzen de inflatie volgen.

De combinatie van programma en kengetallen voor woningen, gebouwen en lokale GWW-werken geeft een beeld van de kosten en opbrengsten per type ingreep en bovendien van de regionale spreiding.

Er is verder een toedeling van de kosten gemaakt naar de verschillende partijen. Daarvoor gelden de volgende uitgangspunten [26]:

- Er worden geen bijdragen verstrekt aan woningen, met uitzondering van een deel van de particuliere woningverbetering.
- De bijdragen betreffen uitsluitend de grondkosten.
- Er wordt geen rekening gehouden met de onrendabele top op de investering in woningen van woningcorporaties. Deze is voor eigen rekening.
- Corporaties betalen een vast bedrag voor de grondkosten.
- Bij herstructurering is bij een negatief saldo de kostenverdeling tussen rijk en gemeente 85% om 15% van het resterende tekort.
- In geval van functieverandering betaalt de gemeente 15% van de totale grondkosten als bijdrage in het tekort. Als er dan nog een tekort is, dan komt dat voor rekening van het rijk.
- Bij uitleglocaties is de verhouding tussen gemeente en rijk elk 50% van een eventueel tekort.
- Er is geen bijdrage van het rijk op investeringen in gebouwen.
- Er is geen bijdrage van het rijk bij de uitleg van bedrijfslocaties.
- Voor de herstructurering van bedrijfslocaties geldt een vast bedrag per hectare openbare ruimte.

Het resultaat van de trendvariant is dus een raming van de ruimtelijke investeringen en de behoefte aan rijksmiddelen als de huidige trends in de vraag worden gehonoreerd voor wat betreft de woningbouw en waarbij de financiële systematiek van de overheid wordt gehandhaafd.

### 3.2.2 Uitkomsten trendvariant wonen en werken

#### Algemeen

Op basis van het scenario TM is een schatting gemaakt van de ontwikkeling van het aantal woningen, arbeidsplaatsen en gebouwen. Conform het scenario zien we op alle onderdelen een gematigde groei. De omvang van de nieuwbouw van woningen zakt van 85 naar 65 duizend woningen per jaar. Te gelijktijd zien we een toename van het aantal onttrekkingen van 19 naar 24 duizend woningen per jaar als gevolg van veroudering van de woningvoorraad. Bij woningen is er een redelijke 1 op 1 relatie tus-

sen de groei van de huishoudens en de groei van de woningvoorraad. Dat geldt niet voor gebouwen. Zo daalt de omvang van de industriële werkgelegenheid al een lange periode. Sinds 2000 was de daling ongeveer 100 duizend arbeidsplaatsen. Toch werd er per jaar 2 miljoen m<sup>2</sup> aan bedrijfsgebouwen neer gezet. Bij bedrijfsgebouwen is de vervanging van gebouwen veel groter.

Wat betreft de bedrijvigheid maken we in dit rapport een onderscheid in business to business (b2b) activiteiten en de activiteiten gericht op de consument (b2c). Dat zijn alle voorzieningen als winkels, horeca, scholen, zorg, cultuur en dergelijke. Het totaal aan nieuwbouw voor industrie, logistiek en zakelijke diensten (b2b) was de laatste jaren ruim 5 miljoen m<sup>2</sup> nieuw oppervlak per jaar. Dit aantal is op basis van de trends van de laatste jaren en de omvang van de werkgelegenheid geëxtrapoleerd. Bij de sector utiliteitsgebouwen is de omloopsnelheid van een gebouw veel groter en is het ruimtegebruik met name in de nijverheid per werkende groot. Jaarlijks zien we nog een groei van het aantal m<sup>2</sup> per werkende. De omvang van de investeringen in gebouwen voor consumenten (b2c) was 3,5 miljoen m<sup>2</sup>. Dit aantal neemt sterker toe, omdat met name in deze sectoren een groei van de werkgelegenheid wordt verwacht, zoals in de zorg. Het totale oppervlak aan nieuwe gebouwen komt dan op 9 miljoen m<sup>2</sup> per jaar in 2020.

Tabel 3: ontwikkeling woningen, arbeidsplaatsen, gebouwen, 2008-2020, trendvariant

jaar	woning voorraad	nieuw bouw woningen	onttrek kingen woningen	arbeidsplaatsen			oppervlak nieuwe gebouwen		
				productie diensten	voorzie ningen	totaal	productie diensten	voorzie ningen	totaal
			dzd			dzd			dzd.m2
2008	7038	85	19	4275	3205	7480	5008	3542	8550
2009	7103	85	20	4287	3225	7512	5028	3570	8598
2010	7169	84	20	4300	3245	7545	5049	3597	8647
2011	7233	82	20	4313	3265	7578	5071	3625	8696
2012	7295	81	21	4326	3285	7610	5090	3651	8741
2013	7355	80	21	4338	3304	7642	5109	3677	8786
2014	7415	76	22	4351	3324	7675	5129	3702	8832
2015	7469	73	22	4364	3343	7707	5149	3728	8877
2016	7521	71	22	4377	3363	7740	5170	3754	8923
2017	7570	69	23	4390	3382	7772	5190	3779	8969
2018	7616	67	23	4403	3402	7805	5211	3804	9014
2019	7660	66	24	4416	3421	7837	5232	3828	9060
2020	7703	65	24	4430	3440	7870	5253	3853	9106

## Wonen

De omvang van de nieuwbouw van woningen kan worden onderscheiden in vervangende nieuwbouw en nieuwbouw ten behoeve van de uitbreiding van de woningvoorraad. Herstructurering is alle vervangende nieuwbouw in stedelijke wijken. Dat zijn zogenaamde centrum stedelijke en buitencentrum wijken. De omvang van de herstructurering loopt in de trendvariant langzaam op van 16 duizend woningen in 2008 naar 20 duizend woningen in 2020 (zie Tabel 4). Dat komt door de veroudering van de woningvoorraad. We zien dat bijna alle onttrekkingen te vinden zijn in de huursector in stedelijke wijken. Het aandeel huurwoningen bij herstructurering is ongeveer 40%. In Nederland zijn er 117 stedelijke gemeenten. Dat zijn gemeenten met hoogstedelijke wijken. In deze gemeenten wordt de herstructurering tot stand gebracht. Daarvan zit het grootste deel in de rode cijfers. De benodigde ISV middelen volgens de trendvariant zijn in 2008 372 miljoen euro. Daarna wordt het bedrag bepaald door de trends in het aanbod en de kostenkengetallen. Door de toename van de herstructurering zien we een toename van de uitgaven van het rijk naar 371 miljoen euro in 2020.

Er resteren in de trendvariant ongeveer 3 duizend vervangende nieuwbouwwoningen per jaar die niet tot de herstructurering worden gerekend en dus buiten de ISV vallen.

Tabel 4: omvang herstructurering, 2008-2020, trendvariant

jaar	verv. nieuwbouw		woningen met ISV bijdrage			
	geen herstruc turing	herstruc turing	aandeel huur woningen	woningen herstruc turing	gebieds resultaat	bijdrage rijk
		dzd	in %	dzd	mjn	mjn
2008	2	16	43	13	-367	372
2009	2	17	43	13	-386	342
2010	2	18	43	14	-396	336
2011	3	18	43	13	-393	334
2012	3	18	43	14	-406	345
2013	3	18	44	14	-406	345
2014	3	18	44	14	-414	352
2015	3	18	44	14	-408	347
2016	3	19	44	14	-415	353
2017	3	19	44	14	-420	357
2018	3	19	44	15	-428	364
2019	3	19	44	15	-427	363
2020	3	20	44	15	-437	371

Functieverandering en uitleg zorgen voor een groei van de woningvoorraad. Functieverandering is alle nieuwbouw binnen bestaand stedelijk gebied waarbij de andere functies over gaan in wonen. Vaak gaat het om oude bedrijventerreinen. Bij uitleg worden landbouwgronden voor uitbreiding gebruikt. In beide gevallen zien we een daling door de afname van het programma voor stedelijke uitleg. Het aandeel functieverandering ten opzichte van de totale uitbreiding neemt iets af naar 36% in 2020.

Tabel 5: omvang functieverandering en uitleg, 2008-2020, trendvariant

jaar	uitbreiding voorraad		aandeel functie verandering	woningen met BLS bijdrage			
	uitleg	functie verandering		aandeel huur woningen	woningen uitleg funct.ver	gebieds resultaat	bijdrage rijk
	dzd	dzd	in %	in %	dzd	mjn	mjn
2008	41	25	37	30	26	-307	152
2009	40	26	39	30	26	-314	157
2010	37	27	42	30	27	-307	152
2011	41	21	34	30	24	-306	151
2012	39	22	35	30	23	-301	149
2013	38	21	35	31	23	-294	145
2014	34	20	37	31	22	-275	135
2015	33	19	37	31	21	-263	130
2016	31	18	37	31	20	-252	125
2017	30	17	36	31	19	-239	118
2018	28	17	37	31	18	-225	111
2019	28	16	36	30	18	-217	107
2020	27	15	36	30	17	-204	100

Het aandeel huurwoningen komt op circa 30%. Ongeveer 40% van alle woningen wordt gebouwd in een gebied met een negatieve grondexploitatie. Als het resultaat voor deze gemeenten wordt opgeteld dan komt dat uit op een bedrag tussen de 200 en 300 miljoen. De bijdrage van de rijksoverheid is ongeveer de helft en daalt licht als gevolg van deze ontwikkelingen.

### Werken

Het volgende onderwerp is de omvang van de uitgifte van bedrijventerreinen. Deze blijft redelijk op peil. Voor de overheid is er een licht positie saldo. Bij de herstructurering geldt dat niet. Daar zien we een negatief saldo. Het huidige peil van de uitgaven blijft nagenoeg constant. Er heeft geen verevening

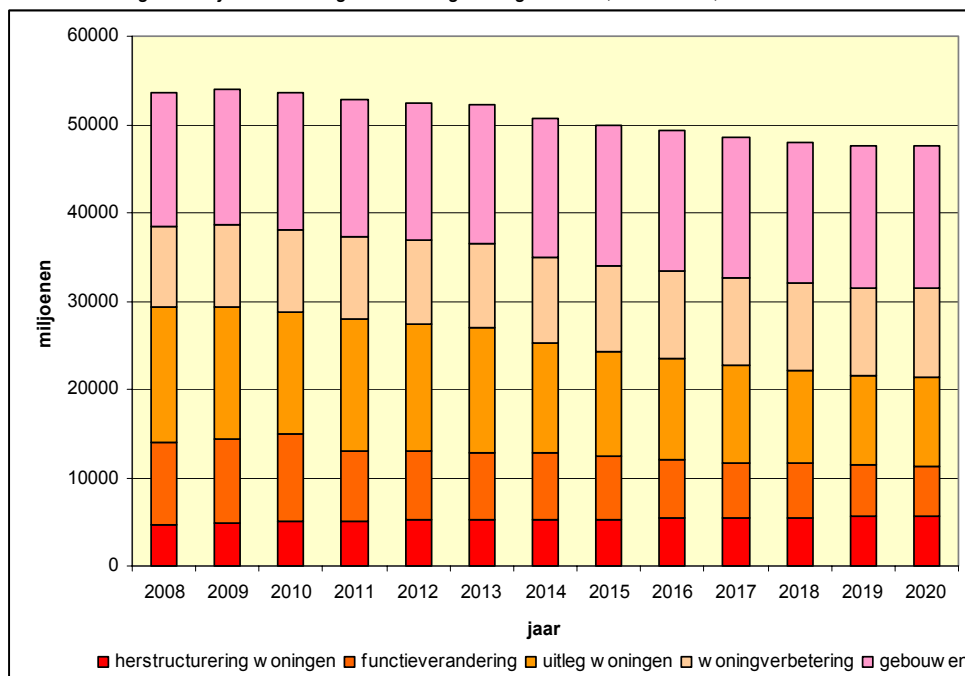
plaats gevonden binnen de gemeente met betrekking tot deze saldi. Dat geldt ook voor de saldi van de woningexploitatie.

Tabel 6: uitgifte bedrijfsterreinen, 2008-2020, trendvariant

jaar	uitgifte per jaar	saldo opbrengst per jaar	omvang herstruc turing	bijdrage rijk
	ha	mjn	ha	mjn
2008	803	6,0	324	39
2009	808	6,1	325	39
2010	813	6,1	325	39
2011	818	6,1	326	39
2012	822	6,2	326	39
2013	827	6,2	327	39
2014	832	6,2	327	39
2015	837	6,3	328	39
2016	842	6,3	328	39
2017	847	6,3	329	39
2018	852	6,4	330	40
2019	857	6,4	330	40
2020	862	6,4	331	40

Ten slotte wordt een overzicht gegeven van de omvang van de investeringen die in deze berekening zijn meegenomen. Deze komen uit op ongeveer 54 miljard euro in 2008. Dat zijn alle investeringen rond wonen en werken. Een belangrijke post die in het voorgaande niet is vermeld, betreft de omvang van de investeringen in bestaande gebouwen. Deze is geschat op basis van het verloop van de bouwvergunningen in relatie tot de veroudering van de voorraad vastgoed.

Tabel 7: omvang ruimtelijke investeringen in woningen en gebouwen, 2008-2020, trendvariant



De totale omvang van de investeringen daalt volgens de trendvariant. Dat komt door de daling van de nieuwbouw voor uitleg en functieverandering. Deze daling wordt maar ten dele gecompenseerd door de toename van nieuwbouw voor herstructurering en de groei van de woningverbetering.



Dit is nog niet het complete bedrag voor ruimtelijke investeringen. Er moet nog een aantal aspecten worden toegevoegd. Dat zijn alle bovenlokale GWW-investeringen voor infrastructuur, water en groen. Trendvariant en begrotingsvariant zijn in deze gevallen gelijk omdat de omvang van de investeringen geheel bepaald wordt door het budget (zie paragraaf 3.4.3).

## 3.3 Beleidsvariant

### 3.3.1 Inventarisatie

De trendvariant is een soort nulmeting van waaruit alternatieven bepaald kunnen worden. Er is daarnaast een beleidsvariant en een begrotingsvariant opgesteld. In de beleidsvariant zijn de diverse beleidsvoornemens vertaald in hogere kwaliteitseisen die vervolgens zijn doorgerekend op financiële gevolgen. Bij de begrotingsvariant is dat precies andersom. Er wordt nagegaan welke middelen ter beschikking staan en welk programma past binnen de beschikbare middelen. Voor de beleidsvariant is een inventarisatie gemaakt van de diverse beleidsvoornemens. Deze zijn ontleend aan een aantal beleidsnota's en begrotingsstukken. Onderstaande overzichten geven een beeld van de voornemens zoals die zijn gevonden. Het gaat om de voornemens van VROM, WWI, EZ, V&W en LNV. Het is natuurlijk een zeer beknopte weergave.

De diversiteit is groot. Soms is zijn beleidsdoelen heel abstract en soms zeer concreet. Het is ondoenlijk voor alle ministeries een aparte raming te maken en voor alle thema's en onderwerpen na te gaan in hoeverre deze gehaald worden of niet. De vraag is nu hoe al deze onderwerpen dan wel benaderd kunnen worden. In dit onderzoek is een aantal centrale thema's benoemd en is langs deze weg een beleidsscenario opgesteld, waarbij wonen en werken centraal zijn gesteld.

Naast de voornemens is in de tabel een aantal kolommen opgenomen. Er is bij de diverse voornemens een aantal algemene keuzes aangegeven. De thema's betreffen economie, ruimtelijke ontwikkeling en ecologische ontwikkeling. In economisch opzicht gaat het om groei of afname, of beter gezegd het voorkomen van afname. In de tabel is in de eerste kolom aangegeven bij welke thema's dat aan de orde is. Er is onderscheid gemaakt in groei of herstructurering (G of H). Bij de onderwerpen internationale concurrentiepositie, krachtige steden en vitaal platteland is aangenomen dat het hier gaat om het faciliteren van groei. Bij herstructurering is dat expliciet aangegeven.

Het tweede thema is ruimtelijke ontwikkeling. Daar gaat het om concentratie of spreiding (C of S). Met name bij VROM is dat het centrale thema, waarbij het schaalniveau de stad is of het stedelijk gebied. De analyses in hoofdstuk 4 laten zien dat een juiste wijze van concentratie van activiteiten goed is voor groei. In de meeste gevallen zijn de maatregelen gericht op de concentratie van activiteiten of juist het voorkomen van spreiding.

Het derde thema is duurzaamheid en ecologische kwaliteit. Bij dit thema is een onderscheid gemaakt in beschermen of juist ontwikkelen (B of O).

Figuur 11: overzicht ambities per beleidsveld

Ministerie	hoofd doel	subdoelen	economisch	ruimtelijk	ecologisch	bestuurlijk
<b>VROM</b>						
		internationale concurrentiepositie versterken	G	C		MS
		krachtige steden	G	C		MS
		vitaal platteland	G	S		MS
		borging van (inter)nationale ruimtelijke waarden				
		bundeling: wonen en werken in bundelingsgebieden		C		MS
		uitbreiding woningvoorraad: 40% in bestaand bebouwd gebied 2000		C		MS
		aandeel bebouwing in landelijk gebied (24%) neemt niet toe		C	B	MS
		wandelen en fietsen binnen 5 km neemt toe in de G50		C		BP
		intensiteit gebruik centra neemt toe		C		MS
		verstedelijking in nationale landschappen zoveel mogelijk beperken		C	B	MS
		migratiesaldo nul in nationale landschappen		C	B	MS
		behoud panorama's hoofdinfrastructuur		C	B	
		areaal kernkwaliteit in nationale landschappen blijft op niveau			B	
		sanering van 100 hectare ongewenste bebouwing/glas	H			MS
		meer tevredenheid over (nationaal) landschap			O	MS
		duurzame milieukwaliteit van bodem- en watersysteem				
		onaanvaardbare risico's bij huidig gebruik zijn in 2015 weggenomen of			B	MB
		beperkingen voor ruimtelijke ontwikkelingen wegnemen (tot uiterlijk 2030)			B	MB
		verbeteren van de lokale luchtkwaliteit				
		voldoen aan Europese normen			O	MB
		verminderen van geluidshinder				
		sanering verkeerslawaaï			B	MB
		geïntegreerd milieubeleid voor andere overheden				
		o.a. PMR				PB
		Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit				
		o.a. via fysieke maatregelen			B	PB
		vergroten van de externe veiligheid				
		sanering niet-aanvaardbare risicovolle situaties (LPG-tankstations.	H		B	MB
		duurzame bescherming en ontwikkeling van Waddenzee				
		vergroten/versterken van de waarden			B	PB
<b>WWI</b>						
		stimuleren van krachtige steden en vitale wijken				
		40 wijken in acht tot tien jaar wijkactieplannen uitvoeren	H	C		MS
		Verbeteringen in grote steden in 2010 conform convenanten	H			MS
		voorkomen nieuwe probleemwijken	H			MS
		stimuleren van voldoende woningbouw en duurzame kwaliteit				
		hogere woningproductie				MS
		terugdringen woningtekort				MS
		keuzemogelijkheden voor burgers				MS
		ruimte voor herstructurering	H	C		MS
		geschikte woningen voor bijzondere doelgroepen				MS
		duurzame woningen			B	MS
G=groei	C=concentratie	B=beschermen	MS=markt gestuurd	PS=publiek gestuurd		
H=herstructurering	S=spreiding	O=ontwikkelen	MB=markt bepaald	PB=publiek bepaald		

Figuur 12: overzicht ambities per beleidsveld (vervolg)

Ministerie	hoofd subdoelen	oel	economisch	h	ruimtelijk	ecologisch	bestuurlijk
<b>EZ</b>							
	benutten van gebiedsgerichte economische kansen						
	Pieken in de Delta (zes gebieden)		G				MS
	350 ha herstructurering bedrijventerreinen per jaar in topprojecten		H	C			PS
	700 ha nieuwe bedrijventerreinen per jaar in topprojecten		G				PS
	vergroten van de economische kracht van de G31		G				MS
<b>LNV</b>							
	Verduurzaming van het Nederlandse Agrocomplex						
	bevorderen van randvoorwaarden en faciliteren van ontwikkeling van agrocomplex				C		MS
	Stuctuurverbetering van de grondgebonden landbouw						
	Via provincies (ILG) faciliteert LNV versterking van ruimtelijke inrichting van grondgebonden bedrijven		G				MS
	Instant houden van de biodiversiteit in de natuur						
	Realisatie Ecologische Hoofdstructuur					O	PB
	Ontwikkelen, versterken en behouden van landschappen						
	Vier prioriteiten: nationale landschappen					B	MB
	toegankelijke gebieden in en om de stad,						PB
	landelijke routenetwerken						PB
	beheer van recreatiegebieden en recreatieve voorzieningen					O	PB
<b>V&amp;W/IF</b>							
	Fileaanpak						
	Verwezenlijken acceptabele reistijden		G				PB
	Beperken voertuigverliesuren		G				PB
	Aanpak van knelpunten		G				PB
	Anders betalen voor mobiliteit						PB
	Concurrentiepositie Nederland						
	Urgentieprogramma Randstad		G	C			PB
	Mainports		G	C			PB
	Groei en kwaliteit in het OV						
	Samenhangende aanpak					B	
	OV chipkaart					O	
	Duurzame en klimaatbestendige leefomgeving						
	Water in de stad					O	PB
	Schone mobiliteit, veilige netwerken					B	PB
G=groei	C=concentratie	B=beschermen	MS=markt gestuurd	PS=publiek gestuurd			
H=herstructurering	S=spreiding	O=ontwikkelen	MB=markt bepaald	PB=publiek bepaald			

De laatste kolom geeft aan hoe het desbetreffende thema in praktijk wordt gebracht. In Figuur 9 is een onderscheid gemaakt in publiek gestuurd (PS), markt gestuurd (MS), markt bepaald (MB) en publiek bepaald (PB), afhankelijk van de aard van de risico's en de opdrachtgever. Via een codering is geprobeerd aan te geven wat de voornaamste sturingsfilosofie is per instrument. Bij de vaststelling van de beleidsvariant is daarmee rekening te houden. Bij de publiek gestuurde en markt gestuurde investeringen zijn de marktontwikkelingen bepalend en eventuele bijdragen zijn vooral bedoeld dit type investeringen te stimuleren. Bij de publiek bepaalde en markt bepaalde investeringen is het budget de randvoorwaarde.

### 3.3.2 Uitgangspunten beleidsvariant

#### Algemeen

Voor de budget gestuurde voornemens zijn er over het algemeen concrete ambities, een daarbij hoerend programma en budget. Deze worden in deze studie gewoon overgenomen. Dat is vooral het geval

bij LNV en V&W. Bij de markt gestuurde programma's ligt dat anders. Daar moeten veronderstellingen worden geformuleerd over de interactie tussen overheidsbemoeienis en marktwerking. Dat geldt vooral voor VROM en EZ, dus voor wonen en werken. Uiteindelijk moeten beide benaderingen elkaar natuurlijk wel raken en versterken. Er is een tabel samengesteld waarin een zo concreet mogelijke vertaling van de trendvariant en de beleidsvoornemens is weergegeven. Tabel 8 is ingedeeld in wonen, werken en GWW- investeringen. De uitgangspunten van de trendvariant zijn al verwoord in het vorige hoofdstuk. In de tabel zijn de voornemens op de verschillende beleidsterreinen naast de trendvariant gezet.

### Wonen

De nieuwbouwproductie van woningen laat volgens de trend een daling zien, terwijl de onttrekkingen juist toenemen. Wat de spreiding van de nieuwbouw betreft zijn er lopende beleidsafspraken. Door het ministerie van VROM is een actieplan woningbouw aan de kamer gestuurd [18] en later een brief over de verstedelijkingsafspraken [19]. De voornemens zijn in de beleidsvariant opgenomen. Voor de omvang van de herstructurering is een toename verondersteld. Deze is niet alleen gericht op de 40 wijken, maar op alle stedelijke wijken met een behoefte aan herstructurering. Daarbij dient wel gekeken te worden naar de gemeenten waar de omstandigheden zodanig zijn dat herstructurering mogelijk is. Door de toename van de herstructurering blijft de nieuwbouw op het huidige peil.

Het aandeel van de nieuwbouw huurwoningen is in herstructureringgebieden ongeveer 40%. Dat is conform de huidige en verwachte behoefte. Dat geldt ook voor de functieverandering.

Een belangrijk deel van de particuliere woningvoorraad is er slecht aan toe. Bij eerdere behoeftebepalingen [9] is aangegeven dit deel van circa 100 duizend woningen weg te werken. De gedachte daarbij is de woningen met steun van de overheid te verbeteren tot een basis niveau waarna de nieuwe gebruiker het in eigen beheer kan voltooien.

Het aandeel huurwoningen in uitlegggebieden is op dit moment erg laag (17%). De huidige en ook verwachte behoefte is hoger. In de beleidsvariant wordt de trendmatige vraag gevolgd.

Praktisch betekent dit een verhoging van het bouwen in bestaand stedelijk gebied via functieverandering. Dat aandeel in de toename van de woningvoorraad is nu 33%. In de beleidsvariant is dat 40%. Dit uitgangspunt is ook opgenomen in de Structuurvisie Randstad 2040 [32].

De kostenkengetallen voor wonen worden zowel voor de trend als voor de beleidsvariant gehandhaafd. Dit is om een technische doorrekening te maken. Andere verhoudingen van de kostenverdeling zijn niet onderzocht op gedragseffecten, waardoor de rijksbijdrage anders kan uitvallen.

De bijdrage van corporaties aan de grondkosten is in de trendvariant geschat op circa 20 duizend euro per woning. Dat is de beleidsvariant gehandhaafd. Een aanpassing op basis van de kosten is te overwegen. Hetzelfde geldt voor de wijze waarop nu de toedeling plaatsvindt.

De grondopbrengsten worden voor een belangrijk deel bepaald door de (ontwikkeling van de) woningprijzen. In de trend is dat nu inflatievolgend. Dat is bij de beleidsvariant gehandhaafd.

Tabel 8: grootheden (knoppen) voor trend en beleidsvariant

grootheid	nu 2007	trend 2020	beleid eenheid 2020
<b>wonen</b>			
onttrekkingen	19	24	38 dzd woningen
nieuwbouw	85	65	79 dzd woningen
spreading nieuwbouw	conform praktijk	conform afspraken	conform afspraken
omvang herstructurering woongebieden	16	20	34 dzd woningen
aandeel huurwoningen bij herstructurering	43	44	33 in %
omvang particuliere woningverbetering	conform praktijk	constant	aanpak 100 dzd woningen
aandeel huurwoningen uitbreiding	30	30	30 in %
bouwen in bestaand stedelijk gebied	37	36	41 in %
kosten kengetallen wonen	conform praktijk	conform praktijk	conform praktijk euro/m2
bijdrage corporaties aan de grond	ca 20 dzd	ca 20 dzd	op basis van euro kosten
toedeling grondkosten	conform praktijk	conform praktijk	aangepast
gemiddelde woningprijs	235 dzd per woning	inflatie volgend	inflatie volgend
omvang regionale grondopbrengsten	conform praktijk	conform praktijk	conform praktijk
<b>werken</b>			
omvang uitleg bedrijfsterreinen	800 ha pj	op basis van trend	op basis van hectare behoefte
omvang herstructurering bedrijfsterreinen	325 ha pj	op basis van trend	op basis van hectare behoefte
kosten kengetallen werken	conform praktijk	conform praktijk	conform praktijk euro/m2
toedeling grondkosten	conform praktijk	conform praktijk	aangepast
nota ruimte projecten	aflopend in 2014	aflopend in 2014	op basis van behoefte
<b>GWW werken</b>			
bodemsanering	conform praktijk	conform afspraken	conform afspraken
groenprojecten	aflopend in 2014	aflopend in 2014	op basis van behoefte
infrastructuurprojecten	conform MIRT	conform MIRT	conform MIRT

## Werken

De uitleg van bedrijventerreinen is bij de beleidsvariant volgens de trend. Er lijkt geen groot tekort te zijn. De knelpunten zitten in de herstructurering van bedrijventerreinen. In diverse beleidsnota's worden veel hogere ambities genoemd [27]. Pas onlangs is het advies van de Taskforce Herontwikkeling Bedrijventerreinen afgerond. De uitkomsten zijn nog niet overgenomen in de beleidsvariant. Er is nog geen beleidsnota waarin de voorstellen staan.

De BIRK projecten en de sleutelprojecten lopen nu af en over enige jaren geldt dat ook voor de Nota Ruimte projecten. Dat is als trend aangehouden. Nieuwe ambities moeten komen uit een analyse van de gemeentelijke ontwikkelingen. Daar is als eerste aanzet een apart hoofdstuk voor opgenomen.

## GWW-sector

De GWW-werken volgen lokaal de investeringen in woningen en gebouwen. Bovenlokaal is dat het rijk en de provincies die de omvang van de investeringen vaststellen. De aanpak is hier zoals in de tabel is aangegeven.

Het bevorderen van economische groei en het bevorderen van ruimtelijke kwaliteit en duurzaamheid staan in de diverse nota's voorop. Het voorkomen van onoverbrugbare achterstanden is een ander centraal thema. Dat kan door herstructurering van de woningvoorraad en bedrijfsterrinen. Ruimtelijk werken ook een aantal maatschappelijke thema's door als vergrijzing en integratie. Daarom is een analyse uitgevoerd van de ontwikkelingen op gemeenteniveau om daar beter zicht op te krijgen ten einde in een later stadium de diverse ambities scherper te kunnen formuleren (zie hoofdstuk 4).

### 3.3.3 Uitkomsten beleidsvariant wonen en werken

#### Algemeen

De uitkomsten van de beleidsvariant worden op dezelfde wijze weergegeven als bij de trendvariant. Tabel 9 geeft de ontwikkeling van het aantal woningen en gebouwen. De beleidsvariant gaat uit van dezelfde ontwikkeling ten aanzien van bevolking, huishoudens en werkgelegenheid. Dat leidt tot een gelijke omvang wat betreft de uitbreiding van de voorraad woningen en gebouwen. Het verschil betreft vooral de mate van herstructurering. Bij woningen leidt dat tot meer onttrekkingen. Dat aantal loopt nu op van 19 duizend naar 35 duizend in 2020. Dat is ruim 10 duizend boven het verwachte aantal volgens de trend. Deze extra onttrekkingen zijn te vinden bij de gemeenten met een grote herstructureringsopgave. Dat kan zowel op het platteland als in de grote steden zijn en verder bij de zogenaamde 40 wijken.

De groei van het oppervlak aan nieuwe utiliteitsgebouwen blijft gelijk ten opzichte van beleidsvariant. De omvang van de vervanging is al redelijk hoog. Het probleem betreft vooral de kwaliteit van de bedrijventerreinen.

Tabel 9: ontwikkeling woningen, arbeidsplaatsen, gebouwen, 2008-2020, beleidsvariant

jaar	woning	nieuw	onttrek	arbeidsplaatsen			oppervlak nieuwe gebouwen		
	voorraad	bouw	kingen	productie	voorzie	totaal	productie	voorzie	totaal
		woningen	woningen	diensten	ningen		diensten	ningen	
			dzd			dzd			dzd.m2
2008	7038	85	19	4275	3205	7480	5008	3542	8550
2009	7103	86	21	4287	3225	7512	5028	3570	8598
2010	7169	85	22	4300	3245	7545	5049	3597	8647
2011	7233	85	23	4313	3265	7578	5071	3625	8696
2012	7295	85	25	4326	3285	7610	5090	3651	8741
2013	7356	85	26	4338	3304	7642	5109	3677	8786
2014	7415	82	27	4351	3324	7675	5129	3702	8832
2015	7469	80	28	4364	3343	7707	5149	3728	8877
2016	7521	78	30	4377	3363	7740	5170	3754	8923
2017	7570	77	31	4390	3382	7772	5190	3779	8969
2018	7616	77	32	4403	3402	7805	5211	3804	9014
2019	7660	76	34	4416	3421	7837	5232	3828	9060
2020	7703	76	35	4430	3440	7870	5253	3853	9106

Meer vastgoed leidt tot een hoger bodemgebruik. Bij de beleidsvariant gaat het om een intensiever bodemgebruik. Dat treedt op door functieverandering en door de verhoogde ambitie ten aanzien van het bouwen in bestaand stedelijk gebied. In de trendvariant was de toename van het stedelijk oppervlak van 622 duizend hectare naar 667 duizend hectare in 2020, ofwel 45 duizend hectare. In de ambitie variant is dat minder en wel 43 duizend hectare. In hoofdstuk 4 komt het belang van een intensief ruimtegebruik aan de orde.

Tabel 10: stedelijk bodemgebruik, 2008-2020, beleidsvariant

jaar	wonen	werk voorzie- ningen	bebouwd dzd.ha	overig stedelijk oppervlak	stedelijk oppervlak	niet stedelijk oppervlak	totaal dzd.ha
2008	233	108	341	281	622	2747	3369
2009	235	109	344	282	626	2743	3369
2010	237	109	347	283	630	2739	3369
2011	239	110	349	284	634	2735	3369
2012	241	111	352	285	637	2732	3369
2013	243	112	354	286	641	2728	3369
2014	244	113	357	288	645	2724	3369
2015	246	113	359	289	648	2721	3369
2016	248	114	362	290	652	2717	3369
2017	249	115	364	291	655	2714	3369
2018	250	116	366	292	659	2710	3369
2019	252	117	368	293	662	2707	3369
2020	253	118	371	295	665	2703	3369

### Wonen

De tabellen laten zien wat het beleidsprogramma betekent voor de uitkomsten. De omvang van de herstructurering loopt op van 16 duizend naar 30 duizend woningen in 2020. Voor alle onttrokken woningen is er in stedelijke gemeenten vervangende nieuwbouw. Er zijn van de 117 stedelijke gemeenten ongeveer 80 gemeenten met een negatief resultaat op de grondexploitatie. Daar vindt 70% van alle herstructurering plaats. Het benodigde bedrag aan rijks gelden is in 2008 ongeveer gelijk aan de trendvariant. Door de hogere herstructurering en het meer intensieve ruimtegebruik neemt het bedrag sneller toe tot 512 miljoen euro in 2020.

Verder is een schatting gemaakt van de behoefte aan middelen voor particuliere woningverbetering. Het programma loopt jaarlijks op met zo'n duizend woningen per jaar. Dat moet na 12 jaar de aanpak van 100 duizend woningen zijn voltooid. Bij eerder onderzoek is een analyse van deze problematiek gedaan [9]. Dit onderzoek en voorbeelden in het land (met name in Rotterdam) maakten duidelijk dat het mogelijk is deze woningen op hoog niveau te renoveren. De overheid draagt 15 duizend euro bij om deze woningen op basisniveau te brengen; de toekomstige bewoner betaalt de rest van de investering.

Tabel 11: omvang herstructurering, 2008-2020, beleidsvariant

jaar	verv. nieuwbouw		woningen met ISV bijdrage				particul. woning verbe- tering	totaal
	geen herstruc- turering	herstruc- turering	aandeel huur woningen	woningen herstruc- turering	gebieds resultaat	bijdrage rijk		
		dzd	in %	dzd	mjn	mjn	mjn	mjn
2008	2	16	33	12	-351	298	98	396
2009	3	18	33	13	-381	324	89	413
2010	3	19	33	14	-407	346	95	441
2011	3	20	34	15	-424	360	94	454
2012	3	21	34	15	-455	387	93	480
2013	4	22	34	16	-476	404	92	496
2014	4	23	34	17	-503	428	92	520
2015	4	24	34	17	-517	440	85	525
2016	4	25	34	18	-551	468	83	552
2017	4	26	34	19	-578	492	84	575
2018	4	27	34	19	-607	516	83	599
2019	4	28	34	20	-634	539	82	621
2020	4	30	33	21	-658	559	88	647

De groei van de woningvoorraad is niet veel anders bij de trendvariant en de beleidsvariant. De woningvoorraad komt in beide gevallen uit op bijna 7,7 miljoen woningen in 2020. Er is wel een verschuiving te zien van uitleg naar functieverandering. Naast de normale inspanning voor functieverandering komt er vermoedelijk extra ruimte beschikbaar dankzij de herstructurering van de bedrijventerreinen. Er is vanuit gegaan dat ongeveer 5% van het totale oppervlak gebruikt zal worden voor woningbouw. Dat is voldoende om de doelstelling van 40% binnenstedelijk bouwen te halen. De uitgaven voor functieverandering nemen daardoor licht toe. Verder is de dichtheid verlaagd bij stedelijke uitleg. Dat moet extra kwaliteit geven voor dit soort gebieden. Er ontstaat dan meer ruimte voor groen en water. De kosten gaan dan omhoog. Deze lagen volgens de trend tussen de 120 aflopend naar 100 miljoen in 2020. Bij de beleidsvariant is er ook een daling van de rijksbijdragen als gevolg van de afnemende nieuwbouw, maar nu van 250 miljoen naar 160 miljoen.

Tabel 12: omvang functie verandering en uitleg, 2008-2020, beleidsvariant

jaar	uitbreiding voorraad		aandeel functie veran- dering	woningen met BLS bijdrage			
	uitleg	functie veran- dering		aandeel huur woningen	woningen uitleg funct.ver	gebieds resultaat	bijdrage rijk
	dzd	dzd	in %	in %	dzd	mjn	mjn
2008	38	29	43	30	33	-482	248
2009	36	29	45	30	33	-488	253
2010	33	30	48	30	34	-477	244
2011	37	25	40	30	29	-474	246
2012	36	25	41	30	28	-466	241
2013	36	24	40	30	28	-455	235
2014	31	23	43	30	27	-425	219
2015	30	22	43	30	26	-405	210
2016	29	21	42	30	24	-385	200
2017	27	20	42	30	23	-366	190
2018	26	19	42	30	22	-346	178
2019	26	18	41	30	21	-336	172
2020	25	17	41	30	20	-318	163

### Werken

De uitkomsten voor wat betreft de uitgaven voor de herstructurering van bedrijventerreinen zijn gelijk aan de trendvariant. Er is onlangs een rapport uitgebracht van de Taskforce Herontwikkeling Bedrijventerreinen [28]. Dit advies bevat een raming van de behoefte aan herstructurering. Men wil in de periode tot 2020 15 duizend hectare herstructureren. Dat zou neer komen op een behoefte aan extra rijksmiddelen van ongeveer 128 miljoen euro per jaar. Wanneer dit advies wordt overgenomen hoort het thuis in de beleidsvariant.

De laatste tabel ten aanzien van de beleidsvariant heeft betrekking op de totale investeringen. Door de extra herstructurering is de omvang van de investeringen hoger. Het totale bedrag daalt echter wel van rond de 54 miljard euro op dit moment naar 51 miljard euro per jaar in 2020.

### Ruimte

Onder ruimteprojecten wordt verstaan de projecten die via het ministerie van VROM worden gestimuleerd. Het gaat om de projecten in het kader van het BIRK (Besluit Investerings in Ruimtelijke Kwaliteit), de nieuwe sleutelprojecten en de Nota Ruimte projecten. BIRK en de nieuwe sleutelprojecten lopen dit jaar en komend jaar af. Voor het programma Budget Nota Ruimte was in totaal 1 miljard euro uitgetrokken. Daartoe behoren veel stationsprojecten, bijzondere woningbouwprojecten, grote projecten op het gebied van de cultuurhistorie, herstructurering en dergelijke. In totaal zijn er ongeveer 25



projecten in uitvoering of in voorbereiding. Het programma loopt afhankelijk van het tempo nu tot en met 2014. Voor de periode daarna zijn nog geen voornemens bekend.

Tabel 13: omvang investeringenwoningen en gebouwen, 2008-2020, beleidsvariant

jaar	omvang investeringen					
	woningen				gebouwen	totaal
	herstructurering	functie verandering	uitleg	verbeteringen	wen ex landbouw	
						mjn.euro
2008	4963	10521	13810	9181	15389	53864
2009	5421	10849	13442	9269	15469	54450
2010	5785	11257	12237	9362	15549	54190
2011	6076	9069	13663	9437	15631	53877
2012	6435	9039	13123	9512	15708	53816
2013	6683	8740	12962	9585	15785	53755
2014	7014	8508	11350	9655	15862	52390
2015	7220	8094	10868	9722	15939	51843
2016	7577	7570	10524	9786	16016	51474
2017	7886	7157	10069	9846	16093	51051
2018	8237	6849	9579	9904	16170	50739
2019	8536	6531	9353	9959	16247	50627
2020	8773	6308	9258	10013	16325	50676

### 3.3.4 Uitkomsten beleidsvariant infrastructuur, water en groen

#### Infrastructuur

De Nota Mobiliteit behelst de periode 2011-2020. De ambities betreffen de omvang en kwaliteit van het hoofdwegennet, het spoorwegennet, het waterwegennet en het regionale verkeer en vervoer. Daarmee zijn 8 miljard per jaar gemoeid waarvan 5 miljard euro voor investeringen. De investeringen in het MIRT komen nog niet helemaal aan dit bedrag (zie Tabel 28). Het afgelopen jaar zijn door V&W zogenaamde Landelijke Markt en Capaciteitsstudies gedaan per modaliteit. Daaruit moet naar voren komen hoe de prioriteitsstelling moet liggen om de ruimte die er nog is tussen de bedragen uit de Nota Mobiliteit en het MIRT, kan worden opgevuld. Onzekere factoren daargelaten biedt de Nota Mobiliteit nog steeds een kader voor de besluitvorming ten aanzien van de infrastructuur.

#### Water

De belangrijkste projecten binnen het thema water die thans al in het MIRT zijn genomen zijn de Maaswerken en Ruimte voor de Rivier. Een onzekerheid die zich aandient is de klimaatverandering. De zogenaamde Deltacommissie heeft in september 2008 het rapport Samen Werken met Water [14] uitgebracht. Daarin wordt voor de komende decennia een bedrag van 1 à 1,5 miljard per jaar genoemd om de verdediging tegen het opkomende water op peil te brengen. Dit bedrag zit niet in de voorliggende raming van de rijksmiddelen.

Daarnaast zijn er schattingen gemaakt van de behoefte aan middelen voor de stedelijke wateropgave. Water moet langer in de stad worden vastgehouden. Dat is goed voor het waterbeheer en de stedelijke woonomgeving. Voorlopige schattingen komen tot een bedrag van 0,7 a 4 miljard euro [15]. Nog onduidelijk is op welke wijze dat betaald moet worden. Ook dit zit staat niet raming van de beleidsvariant.

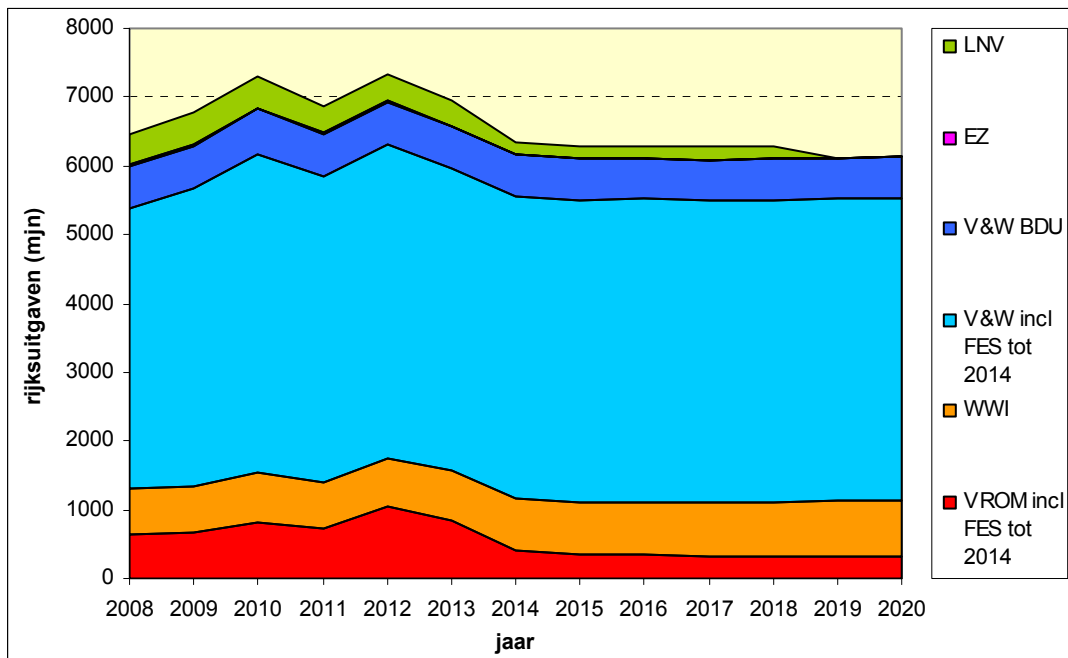
**Groen**

Het meerjarenprogramma van de Agenda voor een Vitaal Platteland [3] loopt tot en met 2013. Deze voorziet in de uitbouw van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS), de aanleg van stedelijk groen, het behoud van nationale landschappen en de herstructurering van de landbouw. De oppervlak EHS wordt op dit moment op 453 duizend hectare geschat. De ambitie is 275 duizend hectare nieuw natuur gebied te maken via aankoop en inrichting. Een dergelijke doelstelling gaat over zeer lange termijn. Voor deze doelstelling moet 151,5 duizend hectare nieuw natuur gebied worden verworven. In de periode tot 2014 is in het meerjarenprogramma 19,3 duizend hectare opgenomen. Groen in en om de stad is gericht op recreatie. Daarvoor is een doelstelling van 15,9 duizend hectare. In het meerjarenprogramma tot 2014 is voorzien in het verwerven van 4,1 duizend hectare tot 2014. Deze taakstellingen liggen bij de provincies. Daarvoor wordt het ILG gebruikt en voor een deel eigen geld. Met alle provincies zijn inmiddels bestuursovereenkomsten getekend. Voor de periode na 2013 zijn er wel ambities maar deze zijn nog niet vertaald in een beslag op middelen.

**3.3.5 Rijksgelden beleidsvariant**

Als nu alle ambities worden opgeteld voor zover die bekend zijn, dan ontstaat de ontwikkeling zoals die in de onderstaande figuur is aangegeven. Het maximum ligt dan in 2012 met 7,3 miljard euro en op termijn zakt dit bedrag naar gemiddeld 6,1 miljard euro in de periode 2015-2019. Daarbij geldt natuurlijk de kantekening dat een aantal ambities nog niet zijn omgezet in een concrete claim op middelen, laat staan beleidsafspraken. Dat geldt helemaal voor de projecten rond ruimte en groen en ten dele voor water en infrastructuur. Figuur 3 uit de samenvatting geeft een indicatie van het verloop van de behoefte aan middelen als de hiervoor genoemde beleidsvoornemens die nog in voorbereiding zijn ook worden meegenomen. Het bedrag loopt dan op naar 7,9 miljard euro in de periode tot 2020.

Figuur 13: ontwikkeling rijksmiddelen op basis van de beleidsvariant, 2008-2020 (mijn euro)



## 3.4 Begrotingsvariant

### 3.4.1 Uitgangspunten begrotingsvariant

Bij de begrotingsvariant geldt de begroting als randvoorwaarde. Dat zijn de bedragen die in Tabel 1 worden genoemd. Om tot een variant te komen die past binnen de thans bekende begroting, moeten de ambities worden bijgesteld. Als er een 1 op 1 verhouding is tussen budget en activiteiten dan is het simpel. Een halvering van het budget betekent dan een halvering van de activiteiten. Daarvoor is echter niet gekozen. Bij markt gestuurde investeringen hangt de omvang van de investeringen van meer factoren af. Daarom is er een programma opgesteld dat nog haalbaar wordt geacht en dat past binnen de lopende begroting. Ten einde een dergelijk programma samen te stellen, is een gevoeligheidsanalyse gedaan. Daarvoor was de trendvariant het startpunt. Bij de trendvariant zijn de benodigde rijksgelden in 2020 371 miljoen voor stedelijke vernieuwing (ISV) en 100 miljoen voor stimulering woningbouw (BLS). Samen is dat 471 miljoen euro. De volgende varianten zijn bekeken:

- Minder huurwoningen, bijvoorbeeld naar het huidige niveau van zo'n 20% van de totale nieuwbouw. Dat leidt tot 100 miljoen euro lagere uitgaven.
- Minder herstructureren leidt ook tot minder uitgaven. Het halveren van de huidige inspanning leidt tot een daling van 200 miljoen euro in 2020.
- Er is ook gekeken wat de uitkomst zou zijn als corporaties voor de grond de kostprijs gaan betalen. Dat zou tot een daling van de uitgaven leiden van ongeveer 150 miljoen euro.

Op dit moment betalen corporaties veel aan de voorbereidingskosten van herstructurering. Als er minder activiteiten plaats vinden of als er minder huurwoningen worden gebouwd, zal dat ook invloed hebben. De verschillende onderdelen hangen met elkaar samen en zijn niet optelbaar. Er is een begrotingsvariant opgesteld waarbij vooral is ingeleverd op de kwantiteit en niet op de kwaliteit. Dit levert de volgende uitgangspunten die anders zijn dan bij de trendvariant:

- Minder herstructurering, maar tegelijkertijd meer koopwoningen in het programma. Het programma voor herstructurering blijft op het huidige niveau en komt uit op 15 duizend woningen in 2020. Aanvankelijk kan nog 75% van de onttrekkingen via herstructurering worden aangepakt. In 2020 is dat gezakt tot 60%.
- De totale nieuwbouw is lager door de daling van de herstructurering en komt dan uit op 60 duizend woningen in 2020.
- Het aandeel huurwoningen zakt dan van 40% naar 20% over de periode 2008-2020. Dat is lager dan het huidige niveau dat bij herstructurering rond de 25% ligt.
- Er is een daling van het aandeel functieverandering verondersteld met 10% ten opzichte van de trend.
- Het aandeel huurwoningen bij uitleg en functieverandering halveert ook, van 30% naar 15%.
- De bijdrage van corporaties in de grondkosten is op basis van de werkelijke kosten.

Ten opzichte van de trendvariant zijn dus de omvang en de kostenverdeling bij alle investeringen aangepast.

### 3.4.2 Uitkomsten begrotingsvariant wonen en werken

#### Algemeen

De uitkomsten worden weergegeven op dezelfde wijze als bij eerdere varianten. In Tabel 14 staat de ontwikkeling van de voorraad woningen en gebouwen. Door de lagere herstructurering is ook de omvang van de nieuwbouw geringer. We zien een daling van de nieuwbouw van 85 duizend in 2008 naar 60 duizend woningen in 2020. Het aantal onttrekkingen blijft op peil. Dat is immers het aantal onttrek-

kingen dat op grond van de veroudering van de woningvoorraad verwacht mag worden. De mate waarin door vervangende nieuwbouw gezorgd wordt voor herstructurering, daalt van 85% naar 60%. In de begrotingsvariant is de omvang onvoldoende om de veroudering bij te houden, laat staan achterstanden weg te werken.

De woningvoorraad komt in deze variant uit op 7,6 miljoen woningen in 2020. Dat is duidelijk minder dan de beleidsvariant, waarbij de woningvoorraad ongeveer 100 duizend woning hoger uitkwam. Dat betekent een toename van het kwantitatieve tekort met meer dan 1% van de woningvoorraad. Dit zou ook van invloed kunnen zijn op de prijsvorming. De ervaring heeft geleerd dat de ontwikkeling van de rente en de prijzen van de bestaande koopvoorraad bepalend zijn voor de ontwikkeling van de bouw-prijzen. Beide grootheden zijn binnen dit scenario een gegeven, zodat ook de nieuwbouwprijzen niet veranderen.

Tabel 14: ontwikkelingen woningen, arbeidsplaatsen en gebouwen, 2008-2020, begrotingsvariant

woning voorraad	nieuw bouw woningen	onttrek kingen woningen	arbeidsplaatsen			oppervlak nieuwe gebouwen		
			productie diensten	voorzie ningen	totaal	productie diensten	voorzie ningen	totaal
			dzd			dzd.m2		
7038	85	19	4275	3205	7480	5008	3542	8550
7104	82	20	4287	3225	7512	5028	3570	8598
7167	72	20	4300	3245	7545	5049	3597	8647
7218	58	20	4313	3265	7578	5071	3625	8696
7256	54	16	4326	3285	7610	5090	3651	8741
7294	54	17	4338	3304	7642	5109	3677	8786
7331	56	17	4351	3324	7675	5129	3702	8832
7370	59	17	4364	3343	7707	5149	3728	8877
7413	61	17	4377	3363	7740	5170	3754	8923
7456	62	17	4390	3382	7772	5190	3779	8969
7501	59	18	4403	3402	7805	5211	3804	9014
7542	55	18	4416	3421	7837	5232	3828	9060
7579	54	18	4430	3440	7870	5253	3853	9106

De gevolgen voor het bodemgebruik staan in Tabel 15. Het ruimtegebruik is niet veel anders dan bij de trendvariant. Het verschil zit vooral in de kwaliteit van de woonomgeving. Het totaal bebouwde oppervlak komt in 2020 uit op 667 duizend hectare.

Tabel 15: stedelijk bodemgebruik 2008-2020, begrotingsvariant

jaar	wonen	werk voorzie ningen	bebouwd	overig stedelijk oppervlak	stedelijk oppervlak	niet stedelijk oppervlak	totaal
			dzd.ha				dzd.ha
2008	233	108	341	281	622	2747	3369
2009	235	109	344	282	626	2743	3369
2010	237	109	347	283	630	2739	3369
2011	239	110	349	284	634	2735	3369
2012	240	111	351	285	637	2732	3369
2013	242	112	353	286	640	2729	3369
2014	243	113	355	288	643	2726	3369
2015	244	113	358	289	646	2722	3369
2016	246	114	360	290	650	2719	3369
2017	247	115	362	291	653	2716	3369
2018	248	116	364	292	657	2712	3369
2019	250	117	367	293	660	2709	3369
2020	251	118	369	295	663	2705	3369

## Wonen

De omvang van de herstructurering volgt redelijk de trendvariant tot 2011. Dan volgt een halvering van het budget. Dat is opgelost door een lagere herstructurering en een groter aandeel koopwoningen bij herstructurering. Met name door de laatste ingreep zijn er minder gemeenten met een negatief saldo. De uiteindelijke uitkomst is gelijk aan de bedragen die op de begroting staan.

Tabel 16: omvang herstructurering, 2008-2020, begrotingsvariant

jaar	verv. nieuwbouw		woningen met ISV bijdrage			
	geen herstruc- turering	herstruc- turering	aandeel huur woningen	woningen herstruc- turering	gebieds resultaat	bijdrage rijk ISV
	dzd	dzd	in %	dzd	mjn	mjn
2008	2	16	43	13	-367	372
2009	2	17	43	13	-386	342
2010	2	18	43	14	-396	296
2011	3	18	43	13	-393	270
2012	3	14	19	7	-169	145
2013	3	14	19	8	-169	145
2014	3	14	19	8	-173	145
2015	3	14	19	8	-168	145
2016	3	14	19	8	-172	145
2017	3	14	19	8	-170	145
2018	3	14	19	8	-172	145
2019	3	15	19	8	-172	145
2020	3	15	19	8	-175	145

De bijdragen voor functieverandering en uitleg verminderen met ingang van 2009. Daaraan is tegemoet gekomen door vermindering van de functieverandering en, net als bij de herstructurering, een verlaging van het aandeel huurwoningen. Deze keuze is noodgedwongen en eigenlijk niet goed te verantwoorden. Wanneer er minder huurwoningen gebouwd worden voor de herstructurering dan zou dat gecompenseerd moeten worden met juist meer huurwoningen bij uitleg. Zeker als het gaat om een evenwichtige spreiding van de bevolking is dat aan te bevelen. Gezien de beperkingen is dat niet mogelijk.

Tabel 17: omvang functieverandering en uitleg, 2008-2020, begrotingsvariant

jaar	uitbreiding voorraad		aandeel functie veran- dering	woningen met BLS bijdrage			
	uitleg	functie veran- dering		aandeel huur woningen	woningen uitleg funct.ver	gebieds resultaat	bijdrage rijk BLS
	dzd	dzd		in %	in %	dzd	mjn
2008	41	25	37	30	26	-307	139
2009	39	24	38	30	26	-321	136
2010	37	15	28	17	18	-220	64
2011	27	10	28	17	16	-189	26
2012	27	11	28	17	15	-190	27
2013	27	10	28	17	15	-183	27
2014	28	11	28	17	14	-175	93
2015	31	12	28	17	13	-169	87
2016	32	12	27	17	12	-159	80
2017	33	12	27	17	12	-151	73
2018	30	11	28	17	12	-142	67
2019	27	10	27	17	11	-136	60
2020	27	10	27	16	10	-125	53

De uitgifte van bedrijfsterreinen en de herstructurering is gelijk aan de trendvariant. Deze kwam redelijk overeen met de begroting.

Tabel 18: uitgifte en herstructurering bedrijventerreinen, 2008-2020, begrotingsvariant

jaar	uitgifte	saldo	omvang	bijdrage
	per jaar	opbrengst	herstruc	rijk
	ha	mjn	ha	mjn
2008	803	6,0	324	39
2009	808	6,1	325	39
2010	813	6,1	325	39
2011	818	6,1	326	39
2012	822	6,2	326	39
2013	827	6,2	327	39
2014	832	6,2	327	39
2015	837	6,3	328	39
2016	842	6,3	328	39
2017	847	6,3	329	39
2018	852	6,4	330	40
2019	857	6,4	330	40
2020	862	6,4	331	40

Tabel 19 geeft een overzicht de verwachte omvang van de investeringen. Deze komen overeen met de trendvariant. Het lagere programma wordt gecompenseerd door het hogere aandeel koopwoningen. Het totaal aan investeringen in gebouwen en woningen is op dit moment ongeveer 53 miljard euro. Door de lagere programma's met name in de woningbouw daalt ook de omvang van de investeringen. In deze variant komt de omvang van de investeringen uit op 47 miljard euro in 2020.

Tabel 19: omvang investeringen in woningen en gebouwen, 2008-2020, begrotingsvariant

jaar	omvang investeringen					
	woningen	functie	uitleg	verbete	gebou	totaal
	herstruc	verande		ringen	wen	
	turering	ring			ex	
					landbouw	
						mjn
2008	4698	9198	15342	9181	15253	53671
2009	4894	9533	15723	9269	15333	54751
2010	5010	8096	20722	9295	15413	58443
2011	5041	6369	16677	9399	15494	52927
2012	4753	6390	16436	9474	15571	52570
2013	4773	6198	16111	9555	15647	52243
2014	4853	6059	15513	9626	15724	51734
2015	4823	5777	14819	9693	15801	50873
2016	4935	5396	14267	9753	15878	50181
2017	4924	5118	13601	9813	15955	49364
2018	5019	4924	12924	9866	16032	48718
2019	5085	4716	12542	9899	16109	48288
2020	5165	4572	12349	9611	16186	47370

### 3.4.3 Uitkomsten begrotingsvariant infrastructuur, water en groen

Voor investeringen in infrastructuur, water en groen gelden de bedragen en afspraken zoals die zijn opgenomen in het MIRT. Bij infrastructuur en water gaat het om concrete rijksprojecten. Daarnaast bestaat voor infrastructuur de zogenaamde Brede Doeluitkering. Dat gaat om 1,8 miljard euro per jaar

die wordt aangewend door provincies en stedelijke regio's. De schatting is dat een deel van de gelden, te weten 33%, wordt gebruikt voor ruimtelijke investeringen. Dat bedrag is opgenomen in Tabel 1 en Tabel 28. Het grootste deel van de BDU wordt besteed aan de exploitatie van openbaar vervoer.

De rijksuitgaven voor investeringen in landbouw en groen staan op de begroting van LNV en worden via het ILG (Investeringsbudget Landelijke Gebieden) uitgekeerd aan de provincies. Met de provincies zijn bestuursovereenkomsten getekend om de doelen op de diverse terreinen te kunnen verwezenlijken. Wat de ruimtelijke investeringen betreft gaat het vooral om de verwerving en inrichting van natuur en recreatiegebieden. Uit de bestuursovereenkomsten en uit de begrotingen van de diverse provincies blijkt dat de provincies ook uit eigen middelen extra investeren in groen. Deze extra investeringen zorgen voor een toename van gemiddeld 35% bovenop de uitgaven die via het ILG lopen.

Omdat investeringen in infrastructuur, water en groen over het algemeen publiek bepaald zijn, is er een redelijk nauwe relatie tussen budget en prestatie. Tegenvallers kunnen altijd voorkomen en in sommige gevallen veel commotie veroorzaken, maar hier is er van uitgegaan dat de programma's gerealiseerd worden binnen de aangegeven middelen.







foto: Jeroen Musch



# 4

## Analyse ruimtelijke spreiding

---

### 4.1 Gemeenten, plaatswaarde en intensiteit

#### Plaatswaarde

In de motie van Heugten, cs worden zorgen uitgesproken over mogelijke financiële tekorten op de ruimtelijke investeringsagenda bij terreinen als het binnenstedelijk bouwen, de internationale concurrentie positie en de kwaliteit van de omgeving. In deze onderwerpen komen economische, sociale, culturele en ecologische kwesties naar voren. Daarom is voor een tweede benadering gekozen die achterom kijkt om te zien in hoeverre ruimtelijke investeringen een rol hebben gespeeld bij de gemeentelijke ontwikkelingen.

In deze analyse worden de diverse aspecten integraal benaderd aan de hand van een centraal begrip, dat is de plaatswaarde. De plaatswaarde is gedefinieerd als de som van de waarde van het vastgoed en de waarde van de activiteiten die daar plaats vinden. Het is de handelswaarde van alle roerende en onroerende goederen die binnen een gebied aanwezig zijn. Een dergelijk bedrag kan slechts benaderd worden maar geeft wel een beeld van de waarde die tot stand gebracht is. Veel ruimtelijke investeringen zijn er op gericht deze waarde te behouden of te doen toenemen. Ruimtelijke investeringen vormen de context van ons dagelijks handelen. Zij vertegenwoordigen een eigen waarde en maken waardevorming via economisch handelen mogelijk.

De groei van de welvaart zorgt ervoor dat de waarde van ons land steeds meer toeneemt. Dat is te vinden in de toegevoegde waarde van economische activiteiten en in de vastgoedwaarde. Een hoge toegevoegde waarde laat zien wat het effect is van het economisch handelen. Een hoge vastgoedwaarde geeft aan wat de waardering is voor de plek. Deze waarden zijn terug te vinden in alle gemeenten. Het totaal noemen we de plaatswaarde van de gemeente. De plaatswaarde is gebonden aan de plek en is geschat voor alle gemeenten. Het belang van de plaatswaarde is evident. Zowel particulier als collectief bezien is het behoud, het op peil brengen en de ontwikkeling daarvan een centraal thema bij investeringen in de ruimtelijke inrichting.

De plaatswaarde is natuurlijk een zeer theoretische grootheid. Men zou kunnen zeggen het een indicatie is voor de handelswaarde van een hele gemeente. Bij wijze van stunt is een keer door projectontwikkelaar TCN een bod gedaan op de gemeente Warmond [34]. De plaatswaarde is dan een aardige indicatie voor de koopsom. Daarbij worden het vastgoed tegen de WOZ waarde gewaardeerd en de bedrijven op basis van de omzet. Er zijn alternatieve definitieën denkbaar maar als indicatie voor de waarde van omgeving en activiteiten is deze definitie bruikbaar.

## Intensiteit

In tweede begrip dat hier wordt geïntroduceerd is ruimtelijke intensiteit. Naarmate mensen dichter bij elkaar wonen en werken neemt de interactie toe en neemt ook de diversiteit van het handelen toe. Een veel gebruikte maat hiervoor is de dichtheid, maar deze maat geeft nog onvoldoende de mate van interactie weer. Er is daarom een maat voor de intensiteit van het ruimtegebruik opgesteld die is samengesteld uit het aantal bewoners, arbeidsplaatsen en bezoekers aan het stedelijk gebied per oppervlakte-eenheid. Bewoners hebben een vaste woonplek binnen de gemeente, de arbeidsplaats wordt bezet door een werkende van binnen of buiten de gemeente en de bezoeker is de gebruiker van de voorzieningen binnen de gemeente. In het laatste geval kan het gaan om scholieren, patiënten, cliënten, dagjes mensen, toeristen enzovoort. Allemaal mensen die gebruik maken van de voorzieningen in de gemeente die zowel van binnen als van buiten kunnen komen. Bij een in zichzelf gekeerde gemeente vallen bewoners, werkenden en bezoekers samen. Bij een zeer extraverte gemeente komen veel bezoekers en werkenden van buiten. Voor elke van deze grootheden is een index per oppervlakte eenheid vastgesteld. Deze indices zijn opgeteld en geven daarmee een maat voor de intensiteit van het ruimtegebruik. Beter was het geweest de tijdsbesteding van bewoners, werkenden en bezoekers binnen de gemeentegrenzen als maat te gebruiken, maar daarover ontbreken de gegevens.

De intensiteit is ingedeeld in 5 klassen lopend van lage intensiteit naar een zeer hoge intensiteit. De index is bepaald op basis van Z-scores. De verdeling van de intensiteit is bijzonder scheef. Er zijn 128 gemeentes die rond het gemiddelde liggen en de helft van de gemeenten ligt daar onder. Een beperkt aantal heeft hogere scores met 2 a 3 keer boven de standaard afwijking. Het gaat om 37 gemeenten met een hoge intensiteit en 15 met een zeer hoge intensiteit. De hoogste scores zijn te vinden bij steden als Amsterdam, Den Haag, Leiden, Haarlem, Delft, Groningen, Gouda en Utrecht. De verdeling staat in Tabel 20. In de laatste kolom staat de gemiddelde omvang van de bevolking. Deze neemt duidelijk toe met de intensiteit.

De totale waarde van het vastgoed is bepaald aan de hand van de WOZ-waarde. De toegevoegde waarde is per gemeente bepaald op basis van de gemiddelde toegevoegde waarde per soort arbeidsplaats. De totale woningwaarde (huur en koop) is in 2007 door het CBS geschat op 1500 miljard euro; het totaal van de gebouwen kwam uit op 400 miljard euro en de toegevoegde waarde bedroeg in 2007 bijna 600 miljard euro, waardoor de plaatswaarde uitkwam op 2500 miljard euro. Het totale stedelijke gebied is volgens de bodemstatistiek van het CBS ongeveer 600 duizend hectare. Het is dan mogelijk de plaatswaarde per oppervlakte eenheid te schatten.

Tabel 20: gemeenten naar intensiteit ruimtegebruik en plaatswaarde in 2007

soort gemeente	woning waarde	gebouwen waarde	vastgoed waarde	toegev waarde	plaats waarde	aantal gemeenten	omvang bevolking
					mijn per ha	abs	dzd
lage intensiteit	1,6	0,4	2,0	0,5	2,5	205	19
gemiddelde intensiteit	2,5	0,5	3,0	0,8	3,8	128	31
boven gemiddelde intensiteit	2,8	0,7	3,5	1,1	4,6	58	47
hoge intensiteit	3,2	1,0	4,3	1,5	5,7	37	83
zeer hoge intensiteit	4,7	1,6	6,3	2,3	8,6	15	184
NL	2,5	0,7	3,2	1,0	4,1	443	37

bron: vastgoedwaarde CBS, toegevoegde waarde berekend op basis van werkgelegenheid

De plaatswaarde is berekend afhankelijk van de intensiteit. De gemiddelde plaatswaarde is in heel Nederland 4,1 miljoen euro per hectare stedelijk gebied. In gemeenten met een lage intensiteit is de gemiddelde plaatswaarde 2,5 miljoen euro per hectare bebouwd gebied. De goedkoopste gemeenten in Nederland liggen in Oost Groningen met een waarde van rond de 1 miljoen euro per hectare. De gemeente met de hoogste plaatswaarde is Amsterdam met 11 miljoen euro per hectare. De klasse met

de hoogste intensiteit komt uit op gemiddeld 8,6 miljoen per hectare. Bijna de helft van de gemeenten heeft een lage intensiteit. De bijdrage aan de totale plaatswaarde is echter maar 27%. De 40 meest intensieve gemeenten genereren evenveel waarde. Deze zijn niet alleen groter maar ook meer divers en economisch sterker. Grote steden herbergen niet alleen meer mensen maar genereren ook relatief meer waarde. Dat geldt zowel voor het vastgoed als voor de toegevoegde waarde. De tabel laat zien dat er een duidelijk verband is tussen beide. Het in stand houden en verder ontwikkelen van waarde zowel ten aanzien van de omgeving als ten aanzien van het economisch handelen is een centraal politiek thema en mede de achtergrond van de motie. Ruimtelijke investeringen dragen bij aan het in stand houden en verder ontwikkelen van de plaatswaarde.

De toegevoegde waarde is per gemeente niet gemeten maar berekend op basis van de aanwezige werkgelegenheid. Via de nationale rekeningen is bekend wat de toegevoegde waarde is per arbeidsplaats per branche. Deze gegevens zijn gebruikt om de toegevoegde waarde per gemeente te schatten. De onderste regel van Tabel 20 laat de gemiddelden zien per hectare stedelijk gebied voor heel Nederland.

### Kenmerken gemeenten

De intensiteit van het ruimtegebruik is bepaald op basis van het gebruik door de ruimte van bewoners, werkenden en bezoekers. De intensiteit kan uitgedrukt worden in een index met het gemiddelde voor Nederland op 100. De verschillen staan in Tabel 21. De intensiteit is in de hoogste categorie een factor 4 hoger dan in de laagste categorie. Daarbij wordt alleen rekening gehouden met de aanwezigheid van gebruikers en niet met de beweging die extra gebruikers met zich mee brengen. In dat geval zouden de verschillen nog wel eens groter kunnen zijn.

Verskil in intensiteit brengt grote verschillen in omvang van de gemeente, diversiteit en waarde met zich mee. Dat blijkt uit allerlei karakteristieken die duidelijk anders zijn afhankelijk van de intensiteit.

De grotere diversiteit aan functies vergt ook grotere vaardigheden. In de tabel staat de verhouding tussen het aantal hoger en lager geschoolden. Deze is voor heel Nederland ongeveer 1. In grote intensieve en diverse steden ligt deze verhouding geheel anders. Er is een veel grotere behoefte aan scholing en opleiding. In de meest intensieve steden zijn er bijna 2 keer zoveel hoge dan lage opgeleiden, terwijl dat in de minst intensieve gemeenten juist omgekeerd is. Deze karakteristieken zorgen voor economische kracht, maar ook voor problemen. Grotere steden met een hoge intensiteit hebben veel en divers werk en trekken derhalve mensen aan. Dat is te zien in het aandeel allochtone bevolking. Dat neemt lineair toe met de intensiteit.

Tabel 21: sociale en fysieke aspecten gemeenten naar intensiteit in 2007

soort gemeente	intensiteit	verhouding hoge/lage opleiding	aandeel niet actieven	allochtone bevolking	sociale participatie	achter standen/ problemen	woningen boven milieunorm
	index	in %	in %	in %	index	index	in %
lage intensiteit	59	43	7,1	9	1,2	-1,1	28
gemiddelde intensiteit	88	86	7,4	14	0,5	-0,9	40
boven gemiddelde intensiteit	120	94	8,5	18	0,1	0,1	55
hoge intensiteit	137	124	10,3	26	-1,0	1,7	89
zeer hoge intensiteit	229	174	12,3	35	-1,8	3,5	111
NL	100	99	9,0	19	-0,1	0,4	63

bron: CBS, ABF, RIVM

Grotere steden hebben een hogere arbeidsdeelname maar tegelijkertijd is de sociale participatie in steden met een hoge intensiteit veel lager. Je zou kunnen zeggen dat de hoge arbeidsparticipatie in

steden ten koste gaat van de sociale participatie. De sociale participatie is overigens vastgesteld op basis van de deelname aan sociale activiteiten als omgang met burens, familie, deelname aan verenigingen en dergelijke [35]. Dat verklaart ook de moeilijke integratie in steden met een hoge intensiteit. De toegang tot de arbeidsmarkt is moeilijk en de sociale participatie is laag.

Voor de vaststelling van de 40 wijken is een index samengesteld die een maat is voor de achterstanden en problemen in wijken[35]. Deze index kan ook per gemeente worden berekend. Voor heel Nederland komt deze waarde uit op ongeveer 0. Gemeenten met veel achterstanden en problemen scoren hoog op deze index. De uitkomst is duidelijk. Steden met een intensief gebruik van de ruimte hebben eerder kans op extra overlast en problemen. Blijkbaar gaat overlast vaak samen met een hoge intensiteit. Er zijn echter ook uitzonderingen. Gemeenten met een lage intensiteit en toch veel problemen en omgekeerd.

Het zal ongetwijfeld zo zijn dat de gemeenten met een hoge intensiteit en dus veel forensen en bezoekers ook veel verkeer en mobiliteit met zich meebrengen. Het RIVM meet per postcode hoeveel woningen boven een bepaald milieunorm zitten. Het gaat om een eventuele overschrijding ten aanzien van fijnstof, stikstofdioxide, geluidsoverlast, een mogelijke spoedlocatie voor bodemsanering en een lage externe veiligheid. In totaal zitten 4,5 miljoen woningen boven een van deze normen. Dat is 63% van alle woningen. In de meest extensieve gemeenten is dat slechts 28% en in de intensieve gemeenten komt de score uit op 111%. Dat wil zeggen bij verschillende woningen meerdere normen worden overschreden. De gemeente met de hoogste score is Rotterdam. Deze is 178. Dat wil zeggen dat er gemiddeld bijna 2 milieunormen per woning worden overschreden.

De uitkomsten laten het belang van intensief ruimtegebruik zien voor de ontwikkeling van de welvaart en tevens ook de keerzijde. De omvang van de fysieke en sociale problemen nemen toe met hogere intensiteit.

## 4.2 Componenten van waardeontwikkeling

### Ontwikkeling plaatswaarde

Dankzij de economische ontwikkeling, de groei van de bevolking en de werkgelegenheid en dankzij de groei van de voorraad vastgoed neemt de plaatswaarde steeds verder toe. Het is mogelijk de ontwikkeling over de laatste 10 jaar te laten zien. Tien jaar geleden waren er geen gemeenten met een plaatswaarde van 8 miljoen of meer per hectare (in prijzen van 2007). Nu zijn het er 9. Vooral het aantal gemeenten in de categorieën daaronder zijn gegroeid. Dat is ten koste gegaan van de gemeenten in de laagste categorie. In 1997 waren dat er nog 165 en nu zijn dat er 47. De groei komt vooral door de gestegen woningprijzen ten opzichte van de inflatie en door de groei van de werkgelegenheid en daarmee van de toegevoegde waarde. Het aantal gemeenten in 2007 is gelijk aan 443. Alle gegevens uit het verleden zijn doorgerekend voor dit aantal.

Tabel 22: aantal gemeenten naar plaatswaarde tussen 1997 en 2007, prijzen 2007

plaatswaarde per gemeente	aantal gemeenten			aantal gemeenten		
	1997	2002	2007	1997	2002	2007
			abs			in %
tot 2 mln per ha	165	84	47	37	19	11
2 tot 4 mln	232	263	229	52	59	52
4 tot 6 mln	39	81	125	9	18	28
6 tot 8 mln	7	13	33	2	3	7
8 mln en meer per ha	0	2	9	0	0	2
NL	443	443	443	100	100	100

De groei van de waarde van gemeenten is geen geleidelijk proces. Dat geldt zowel voor de ontwikkeling in de tijd als per onderwerp. Groei kan voortkomen uit de eigen kracht en kan men zien als een soort natuurlijke ontwikkeling. Groei kan ook voortkomen uit export. Dat geldt voor een land, maar ook voor steden. De meest intensieve steden hebben een grote betekenis voor hun omgeving. Men brengt goederen voort, biedt opleidingen en zorg; men kan er winkelen, uitgaan, cultuur bezoeken enzovoort. De kracht van veel intensieve steden is de diversiteit. Dat geldt veel minder voor de meeste andere gemeenten; deze onderscheiden zich meestal op enkele aspecten.

### Componenten ontwikkeling

De vraag is nu of het mogelijk is de aard van de plaatswaarde en de ontwikkeling daarvan zodanig te ordenen dat er een helder verband ontstaat met de ruimtelijke investeringen. Daartoe wordt in Figuur 14 een viertal ontwikkelingen weergegeven.

Figuur 14: componenten van gemeentelijke groei



Dat is horizontaal het onderscheid in het versterken van de verblijfsfunctie en het versterken van de productiefunctie, ofwel het onderscheid in tussen wonen en werken. En verticaal tussen het versterken van de externe verkopen of juist van de interne bestedingen binnen de gemeente. In het schema is aangegeven via welk type van ontwikkeling de verschillende richtingen worden bevorderd.

Aan de bovenkant van het schema gaat het om gemeentelijke producten die elders hun weg vinden. Dat kan gaan om arbeidskrachten die buiten de gemeente emplooi vinden. Het product van veel woongemeenten, zoals de voormalige groeikernen, is de leverantie van arbeidskrachten aan andere steden. Het kan ook gaan om de productie van diensten en goederen die buiten de gemeente hun weg vinden. Deze worden voortgebracht door de eigen landbouw, industrie en zakelijke dienstensector. Het voornaamste is dat het resultaat van het handelen buiten de gemeente zijn weg vindt.

Aan de onderkant van het schema is dat juist omgekeerd. Het gemeentelijke product kan alleen binnen de eigen grenzen worden genoten. Voor de woongemeente is dat vooral het vastgoed en de woonomgeving en voor een werkgemeente zijn dat naast het wonen ook nog de voorzieningen. Voorzieningen noemen we alle consumentendiensten. Dat is onderwijs, zorg, cultuur, recreatie, detailhandel en horeca. De gebruikers zijn de eigen bevolking en bij voldoende interessant aanbod zijn dat ook mensen van buiten.

Mensen hebben niet één maar veel vaker meerdere rollen. Men is bewoner, werkende, bezoeker, cliënt, patiënt, dienstverlener, forens enzovoort. Afhankelijk van de kracht en de positie van een gemeente worden die rollen in meer of mindere mate vervuld. Links boven in de figuur zijn er veel forensen en met de klok mee gaat het om de extra aanwezigheid van werkenden, cliënten en bezoekers.

Per segment zijn er verschillen in de balans wat betreft werkenden en bezoekers. Aan de linkerkant van het schema is er een negatieve woon-werk balans. Het versterken van de verblijfsfunctie zorgt er voor dat er per saldo meer mensen buiten de eigen gemeente werken. Bij de werksteden is dat omgekeerd. Door het versterken van de productiefunctie komen dagelijks meer mensen naar de betreffende gemeente toe om te werken. Aan de boven en onderkant van het schema ligt dit weer anders. Gemeenten aan de bovenkant zullen een negatieve bezoekers balans hebben en aan de onderkant is dat juist omgekeerd. Mensen komen vanwege de aantrekkelijke omgeving of vanwege de voorzieningen.

Ruimtelijke investeringen vormen een belangrijk middel om de ontwikkeling in een van de richtingen te bevorderen. Versterken van de verblijfsfunctie vindt plaats door investeringen in wonen, water en groen. Versterken van de productiefunctie vindt plaats door investeringen in bedrijfsterreinen, bedrijfsvastgoed, voorzieningen. De verbetering van de bovengemeentelijke infrastructuur zorgt voor een verbetering van de externe bereikbaarheid en draagt bij aan het versterken van de externe verkopen; de verbetering van de gemeentelijke infrastructuur en de openbare ruimte moet bijdragen aan de kwaliteit van de interne bereikbaarheid en daarmee aan de interne bestedingen.

### Typing gemeenten naar componenten

Het schema is werkzaam op meerdere ruimtelijke schaalniveaus. Dorpen zijn op deze wijze te karakteriseren, maar ook steden en agglomeraties. In Tabel 23 zijn alle gemeenten geordend op basis van Figuur 14. Daarbij gaat het om de karakterisering van de situatie in 2007. Later kijken we ook naar de veranderingen in de positie van gemeenten.

We zagen al dat naarmate een gemeente groter is de intensiteit groeit en ook de plaatswaarde, zowel in absolute zin als per hectare. Daarom is in eerste instantie een onderscheid gemaakt tussen gemeenten met een hoge en een lage intensiteit. De laatste groep is duidelijk het grootst. De gemeenten met een hoge intensiteit zijn alle 110 gemeenten uit Tabel 20 met een bovengemiddelde intensiteit. Deze worden woon en werksteden genoemd. De grootte van deze gemeenten loopt van 40 duizend tot 200 duizend en meer inwoners.

De rest is aangeduid als woon en werkplaatsen. De grootte van deze gemeenten varieert tussen de 20 en 40 duizend inwoners. Het was overigens beter geweest de analyse uit te voeren op het niveau van de fysieke kernen en niet op de bestuurlijke grenzen. Met de beschikbare gegevens was dat niet mogelijk. De tabel laat zien dat de componenten van gemeentelijke groei ook duidelijk onderscheidend zijn. De woningwaarde per hectare is duidelijk hoger in woonsteden en woonplaatsen. De waarde van de gebouwen is per hectare hoger in werksteden en werkplaatsen.

Tabel 23: plaatswaarde naar type gemeente in 2007

soort gemeente	aantal gemeenten	gemid omvang bevolking	woning waarde	gebouwen waarde	vastgoed waarde	toegevoegde waarde	plaats waarde
	abs	dzd	mijn per ha				
werkstad hoge intensiteit veel voorzieningen	15	188	4,4	1,5	6,0	2,3	8,2
werkstad hoge inten. veel productie en diensten	48	79	2,8	0,9	3,7	1,4	5,1
woonstad hoge intensiteit veel arbeidsaanbod	37	42	3,6	0,7	4,3	1,1	5,4
woonstad hoge intensiteit omgeving georiënteerd	10	38	4,5	0,7	5,2	1,0	6,2
werkplaats lage inten. veel productie en diensten	25	39	2,2	0,7	2,9	1,1	4,0
werkplaats lage inten. gem niveau arbeidsplaatsen	32	32	1,6	0,5	2,1	0,7	2,9
woonplaats lage intensiteit veel arbeidsaanbod	179	21	2,0	0,4	2,4	0,5	2,9
woonplaats lage intensiteit omgeving georiënteerd	97	22	2,0	0,4	2,4	0,5	2,8
NL	443	37	2,5	0,7	3,2	1,0	4,1

bron: CBS

De toegevoegde waarde neemt volgens de opzet van Figuur 14 toe met de klok mee van links onder naar rechts onder. Op deze wijze vindt er bij stedelijke ontwikkeling een stapeling van kernwaarden plaats en daarmee een groei van de plaatswaarde.

In de plaatswaarde liggen meerdere aspecten van waarde besloten. Het gaat om de gebruikswaarde (vooral via het werken), de belevingswaarde (vooral via het wonen) en de toekomstwaarde (in alle aspecten). De plaatswaarde is daarom een belangrijke grootheid.

### **Voorbeelden ontwikkeling**

De ontwikkeling van de plaatswaarde verloopt niet lineair maar over het algemeen schoksgewijs. Dat komt omdat groei niet op alle maar op enkele van de vier aspecten plaatsvindt. Bovendien is er een algemene volgorde met de klok mee conform Figuur 14. Dat komt omdat arbeidsaanbod een voldoende woningaanbod veronderstelt; een groei van de productie veronderstelt voldoende arbeidsaanbod en een overaanbod aan voorzieningen veronderstelt voorgaande aspecten.

Een mooi voorbeeld van deze algemene lijn vormen de grote stadsuitbreidingen aan het begin van de 20<sup>ste</sup> eeuw. De verschillende grote steden van ons land maakten toen een sprong van klein naar grootstad. Door de stadsuitbreidingen zoals Spangen in Rotterdam en plan West in Amsterdam werd op grote schaal arbeidskrachten geworven voor de opkomende industrie. Dat leidde tot een snel toenemende productie en vervolgens ontstond een aantal grootschalige voorzieningen als grote warenhuizen, stadions en dergelijke. Stadion de Kuip werd bijvoorbeeld geopend in 1937 en is in zekere zin het sluitstuk van de onstuimige groei van Rotterdam voor de Tweede Wereldoorlog.

Een ander voorbeeld vormt de ontwikkelingsgang van diverse groeikernen. Groeikernen stammen uit de jaren 70 en 80 van de vorige eeuw. De omgeving was geschikt (nabij grote stad), dat leidde tot aanpassing van de omgeving vooral via woningbouw. De groeikernen die toen ontstonden werd eerst de leverancier van een nieuwe omgeving (groen wonen) en later van arbeidskrachten (forensen) voor de stad. Inmiddels zijn we ongeveer 30 jaar verder en we zien de werkgelegenheid in een aantal gevallen fors toenemen. Dat komt omdat forensen soms een bedrijf in de directe omgeving te starten of omdat bedrijven van elders voor een vestiging nabij een groot arbeidspotentieel kozen. Een aantal oude groeikernen is zodoende van woonstad werkstad geworden. Voorbeelden zijn Duiven en Capelle aan de IJssel. Een volgende stap zou kunnen zijn dat deze oude groeikernen bovenlokale voorzieningen aantrekken. Dat vergt echter weer een aanpassing van de omgeving, omdat de oorspronkelijke groeikern hier niet voor bedoeld was. Daarmee is de cirkel van Figuur 14 rond.

Volgens Tabel 23 is er zeker een algemene lijn, maar er zijn natuurlijk uitzonderingen. Terugval komt voor omdat de omgeving achteruit gaat, het arbeidspotentieel minder wordt of de markt voor sommige producten of diensten verdwijnt. Dat betekent dat er zowel investeringen nodig zijn voor de verdere ontwikkeling als voor het behoud van de verworven positie. De ontwikkeling van gemeenten is niet een voorgeschreven en algemeen bewandeld pad. Kansen en problemen doen zich voor; initiatieven zijn deels toevallig deels gepland. Zo zijn er meerdere verhalen te vertellen over de ontwikkelingsgang van gemeenten. Dat geldt voor de havenstadjes langs de kust en de voormalige visserplaatsen langs de Zuiderzee, de oude industriesteden, de hanzesteden, de mijnstreek, de tuinbouwstreek, de bestuurssteden enzovoort. Elk van deze steden en dorpen hebben een ontwikkelingsgang doorgemaakt, welke via Figuur 14 is te typeren. De vraag is nu welke veranderingen de laatste jaren een rol speelden en welke naar verwachting de komende tijd van belang worden.

## 4.3 Gemeenten naar componenten waardeontwikkeling

### Kenmerken gemeenten

De steden met de hoogste intensiteit hebben de meeste arbeidsplaatsen per hoofd en omgekeerd hebben de woonplaatsen met een lage dichtheid heel weinig arbeidsplaatsen per hoofd van de bevolking. De verschillen zijn groot. Ook zien we dat het aantal arbeidsplaatsen in de productie in de steden met veel voorzieningen even hoog is als in steden met minder voorzieningen. De voorzieningen zijn nog eens extra boven op de sterke productie en dienstensector. We zien een stapeling van kernkwaliteiten. De overheid heeft overigens via zorg, onderwijs en cultuur een belangrijke stem in de bepaling van het voorzieningenniveau.

Bij gemeenten met een lage intensiteit was een onderscheid naar gemeenten naar veel of weinig voorzieningen niet zinvol. Een extra hoog voorzieningen niveau vergt blijkbaar een zekere schaal en komt bij gemeenten met een lage intensiteit niet voor. Werksteden met een lage intensiteit waren wel te onderscheiden naar omvang van de productiesector. Dat is een sterke positie rechtsboven in Figuur 14. Kleinere steden als Meppel, Oss, Velsen, Vianen, Best, Son en Breugel behoren tot deze categorie.

Tabel 24 :basiskkenmerken gemeenten naar soort en omvang in 2007

soort gemeente	intensiteit NL=100	arbeidsplaatsen per dzd inwoners				bevolking tot 55 jr
		totaal per hoofd	productie en prod diensten	voorzie ningen	creatieve industrie	
	index				abp/dzd inw	in %
werkstad hoge intensiteit veel voorzieningen	216	597	324	273	141	77
werkstad hoge inten. veel productie en diensten	134	560	324	237	114	74
woonstad hoge intensiteit veel arbeidsaanbod	127	376	221	156	67	74
woonstad hoge intensiteit omgeving georiënteerd	128	327	177	150	65	67
werkplaats lage inten.veel productie en diensten	91	597	407	190	89	73
werkplaats lage inten.gem niveau arbeidsplaatsen	73	502	290	213	73	71
woonplaats lage intensiteit veel arbeidsaanbod	64	326	192	134	50	74
woonplaats lage intensiteit omgeving georiënteerd	60	331	174	157	55	67
NL	100	460	264	195	87	73

bron: ABF, LISA, CBS

Het is mogelijk enkele kenmerken te laten zien van de onderscheiden gemeenten. De samenstelling van de bevolking verschilt per type gemeente. Er wonen in steden met hoge dichtheid meer alleenstaanden en mensen die aan het begin van hun carrière staan. Ook het aandeel allochtonen laat een helder profiel zien. Allochtonen zien we vaker in steden met een hoge dichtheid en relatief veel arbeidsplaatsen. Het blijkt ook dat in werksteden meer achterstanden en problemen kennen en er is minder sociale cohesie. Bij gevolg is het aandeel aandachtwijken in de werksteden met een hogere dichtheid ook veel groter. De zogenaamde 40 wijken zijn vrijwel alle te vinden in de beide eerste categorieën.

Voorgaande geeft een redelijk eenduidig beeld. Men kan de vermeerdering van waarde zien als de treden van een trap. Op de onderste trede gaat het om weinig functies in een lage dichtheid. Bovenaan de trap is het dorp uitgegroeid tot een stad met een veel grotere omvang, een veel hogere dichtheid, relatief meer werk en een veel grotere variëteit aan functies.



Tabel 25: kenmerkenbevolking per type gemeente in 2007

soort gemeente	verhouding hoge/lage opleiding	aandeel niet actieven	allochtone bevolking	sociale partici patie	achter standen/ problemen	woningen boven milieunorm
	in %	in %	in %	index	index	index
werkstad hoge intensiteit veel voorzieningen	178	12,3	34	-1,8	3,5	111
werkstad hoge inten. veel productie en diensten	109	10,6	25	-0,8	1,5	86
woonstad hoge intensiteit veel arbeidsaanbod	102	7,2	18	0,3	-0,3	43
woonstad hoge intensiteit omgeving georiënteerd	118	7,4	20	-0,4	0,5	66
werkplaats lage inten.veel productie en diensten	83	7,3	15	0,8	-1,0	49
werkplaats lage inten.gem niveau arbeidsplaatsen	66	8,7	14	-0,1	-0,5	44
woonplaats lage intensiteit veel arbeidsaanbod	61	6,4	10	1,2	-1,2	27
woonplaats lage intensiteit omgeving georiënteerd	62	7,8	12	0,7	-0,8	33
NL	99	9,0	19	-0,1	0,4	63

bron: CBS, ABF, RIVM

Tabel 26: kenmerken wijken per type gemeente in 2007

soort gemeente	aandeel alleen staanden	aandeel aandachts wijken	aandeel creatieve wijken	aandeel 40 wijken	aandeel stedelijke wijken
	in %				
werkstad hoge intensiteit veel voorzieningen	51	34	28	15	69
werkstad hoge inten. veel productie en diensten	39	16	26	10	50
woonstad hoge intensiteit veel arbeidsaanbod	29	10	15	3	46
woonstad hoge intensiteit omgeving georiënteerd	35	15	15	0	65
werkplaats lage inten.veel productie en diensten	28	2	16	0	19
werkplaats lage inten.gem niveau arbeidsplaatsen	30	5	9	0	11
woonplaats lage intensiteit veel arbeidsaanbod	25	2	4	0	4
woonplaats lage intensiteit omgeving georiënteerd	29	3	4	0	2
NL	35	8	11	7	22

bron: CBS, ABF

### Ontwikkeling gemeenten

De grote meerderheid van de gemeenten behoorde in 1996 tot de woonplaatsen met een lage intensiteit. Het aantal arbeidsplaatsen per hoofd is lager dan gemiddeld in alle sectoren en het arbeidsaanbod is hoger dan gemiddeld. Daar woonde in 1996 42% van de bevolking. Dit soort gemeenten is sterk afgenomen. In 11 jaar tijd is het aantal gedaald van 307 naar 179 gemeenten. Nu woont daar nog 23% van de bevolking. De groei van het aantal arbeidsplaatsen heeft gezorgd voor een switch van woonplaats naar werkplaats en de vergrijzing zorgde voor een switch van woonplaats naar gemeenten die vooral op de omgeving zijn georiënteerd. Dat zijn de woonplaatsen met veel ouderen. Dit aantal nam toe van 13 naar 97 in dezelfde periode. Een vergelijkbare ontwikkeling zien we bij de woonsteden met een hoge intensiteit.

Tabel 27: type gemeente naar intensiteit en oriëntatie

soort gemeente	gemeenten naar type		verschil	
	1996	2007	96-2007	index 96-2007
werkstad hoge intensiteit veel voorzieningen	8	15	7	188
werkstad hoge inten. veel productie en diensten	31	48	17	155
woonstad hoge intensiteit veel arbeidsaanbod	55	37	-18	67
woonstad hoge intensiteit omgeving georiënteerd	3	10	7	333
werkplaats lage inten.veel productie en diensten	16	25	9	156
werkplaats lage inten.gem niveau arbeidsplaatsen	10	32	22	320
woonplaats lage intensiteit veel arbeidsaanbod	307	179	-128	58
woonplaats lage intensiteit omgeving georiënteerd	13	97	84	746
NL	443	443	0	100

## 4.4 De vorming van de plaatswaarde in de periode 1996-2007

### Algemeen

De analyse van de dichtheid aan mensen en hun activiteiten in Nederlandse gemeenten aan het begin van de 21-ste eeuw doet zich voor in de vorm van een waardetrap. De trap loopt van extensief en voor het overgrote deel woonactiviteiten, steeds verder omhoog naarmate de intensiteit aan mensen en hun activiteiten toeneemt en die toename gepaard gaat met toename in verscheidenheid in activiteiten. De basis van de trap is de aantrede. Dit is de groep van gemeenten met een plaatswaarde in hun gebied dat iets ligt boven de woonwaarde. De eerste optrede van de waardetrap is de groep van gemeenten waarin gedurende een bepaalde periode door de woongemeenschap, al dan niet zelfstandig dan wel van buitenaf gestimuleerd of opgeroepen, een hoeveelheid activiteiten heeft plaatsgevonden die hebben geleid tot een bepaalde groei van de gevormde waarde in het gebied.

Die specifieke activiteiten in het gebied worden na verloop van tijd algemeen, of verliezen hun onderscheidende kracht. Bij afname of stilstand van groei is de tweede aantrede bereikt. Op de tweede aantrede aangekomen is gedurende een bepaalde periode consolidatie van de bereikte activiteiten nodig. In die periode vindt de versterking van de tweede aantrede plaats en is onderhoud van de eerste aantrede gewenst. Dan groeit de plaatswaarde langzamer maar is wel sterker en stabiel. Na enige tijd, bij sommige decennia en anderen eeuwen, herhaalt dit proces zich.

De waardetrap is aan onderhoud onderhevig en dient vernieuwd te worden om met haar tijd mee te gaan. Bovendien moeten nieuwe stappen gezet kunnen worden. De vraag is nu hoe het beklimmen van de waardetrap verloopt.

Er is een aantal algemene trends waarneembaar. In de periode 1996-2007 is de woningvoorraad minder snel gegroeid dan het aantal werkenden, ofwel per woning zijn er meer werkenden. Binnen de woningvoorraad is het aandeel koopwoningen zeer sterk toegenomen. De woningprijzen stegen sneller dan de inflatie.

Er is zoals gezegd een sterke groei van het aantal werkenden. Deze arbeid heeft vooral een plek in de dienstensector. De toename van het aantal werkenden per huishouden zorgt voor een groei van de bestedingsmogelijkheid per huishouden. Daar tegenover staat een daling van het personen per huishouden. In 1985 kon een alleen werkend gezinshoofd nog een woning kopen. Nu is dat al moeilijk voor een tweeverdienend stel.

De onderlinge afhankelijkheid tussen gemeenten neemt steeds meer toe. Het aantal mensen dat pendelt tussen woon en werk gemeente en ook het aantal bezoekers van buiten de gemeente neemt permanent toe. Door deze onderlinge afhankelijkheid is ook de afstemming van de ruimtelijke investeringen noodzaak.

### Verandering positie gemeenten

De volgende stap is de typering van gemeenten naar de verandering in hun positie. De mutaties uit Tabel 27 zijn weergegeven in Figuur 15. Horizontaal staat de verdeling van alle 443 gemeenten in 1996 en verticaal dezelfde verdeling in 2007. De diagonaal is de waardetrap. De gemeenten die op de diagonaal staan, zijn niet van positie veranderd. In de figuur zijn dat de rode blokjes. Dat is 63% van alle gemeenten. De gemeenten boven de diagonaal in de donkergroene vakjes hebben een stap omhoog gemaakt op de waardeladder. En onder de diagonaal staan de gemeenten die gedaald zijn. Zeer kleine aantallen (1 of 2 gemeenten) zijn buiten beschouwing gebleven en hebben geen aparte kleur gekregen.

Figuur 15 is interessant omdat we kunnen zien hoeveel gemeenten van positie zijn veranderd en om welke gemeenten het gaat. Voor de analyse van de veranderingen moet er een onderscheid gemaakt worden in aanvangscondities en de investeringen die in de afgelopen jaren zijn gemaakt. De figuur maakt duidelijk dat met name de gemeenten met een hoog arbeidsaanbod bijzonder interessant zijn. Deze hebben de afgelopen jaren de grootste veranderingen doorgemaakt. In de figuur zijn dat type 3 en 7. Dat zijn de gemeenten met hoog arbeidsaanbod en een lage respectievelijk hoge intensiteit. Per mutaties zijn diverse kenmerken bekeken. In het navolgende worden de uitkomsten samengevat. De bijbehorende tabellen zijn kortheidshalve achterwege gelaten.

Figuur 15: mutaties in de positie van gemeenten tussen 1996 en 2007

		8	7	6	5	4	3	2	1	totaal aantal gemeenten 2007
		extensief omgeving	extensief arbeid	extensief gemengd	extensief productie diensten	intensief omgeving	intensief arbeid	intensief productie diensten	intensief voorzie- ningen	
1	intensief voorzie- ningen	0	0	0	0	0	4	3	8	15
2	intensief productie diensten	0	4	0	1	0	16	27	0	48
3	intensief arbeid	0	6	0	0	0	30	1	0	37
4	intensief omgeving	0	2	0	0	3	5	0	0	10
5	extensief productie diensten	0	11	2	12	0	0	0	0	25
6	extensief gemengd	0	23	8	1	0	0	0	0	32
7	extensief arbeid	0	178	0	1	0	0	0	0	179
8	extensief omgeving	13	83	0	1	0	0	0	0	97
totaal aantal gemeenten 1996		13	307	10	16	3	55	31	8	443

Als we de aanvangscondities bekijken dan kan het volgende worden geconcludeerd over de gevonden mutaties:

- Naast een groot arbeidsaanbod speelt een rol een lage milieudruk. Er waren in totaal 307 + 55 gemeenten met een relatief groot arbeidsaanbod. De gemeenten die een extra waarde sprong gemaakt hebben, kennen een relatief lage milieudruk. Verder zien we dat de opgave voor herstructurering lager is. Beide factoren hangen met elkaar samen.
- Een andere belangrijke startconditie is een hoog niveau van onderwijsvoorzieningen. Dat wil zeggen relatief veel aanbod van onderwijs. Dankzij de aanwezigheid van veel het onderwijs trekken gemeenten nieuw arbeidsaanbod aan en blijven aantrekkelijk voor de arbeidsmarkt.

Met andere woorden als een gebied intern op orde is, is het maken van een waardesprong veel gemakkelijker. Naast de startcondities zijn ook de uitgevoerde investeringen van belang:

- Nieuwbouw van woningen is hoe dan ook een belangrijke motor voor groei in velerlei opzichten. Vrijwel alle gemeenten die een sterke groei van de woningvoorraad kenden ook een sterke groei van de beroepsbevolking, van de werkgelegenheid en de plaatswaarde. Nieuwbouw zorgt voor ondersteunende werkgelegenheid, vernieuwing van de omgeving en nieuw arbeidsaanbod en daarmee kans op stuwende werkgelegenheid. Het omgekeerde komt vrijwel niet voor. Voorbeelden zijn Zwolle, Harderwijk en Barneveld.
- De voornaamste groeisectoren waren in de afgelopen jaren de consumentendiensten en met name de zorg. Gemeenten die daarvan hebben kunnen profiteren hebben in veel gevallen ook een waarde sprong kunnen maken.
- De uitgifte van bedrijventerreinen is lang niet in alle gevallen een goede indicator van de verwachte groei van werkgelegenheid en daarmee de plaatswaarde. Er zijn bijvoorbeeld veel vergrijsde gemeenten die toch veel uitgeven en daarmee weinig effect sorteren. Uitgifte van nieuwe terreinen werkt met name als de begincondities op orde zijn.
- De uitgifte van bedrijventerreinen werkt ook goed ten aanzien van de waardeontwikkeling op gunstige logistieke plekken. Dan zien we met name een groei van de logistieke werkgelegenheid. Voorbeelden zijn gemeenten als Oldenzaal, Heerenveen, Oss, Tiel, Leusden, Waddinxveen, Capelle aan de IJssel en Moerdijk. Bij dit onderzoek was het niet mogelijk een verband te leggen met de investeringen in infrastructuur. De termijnen waarop effecten zichtbaar worden vergen vermoedelijk meer tijd.
- De creatieve industrie is in. Onder creatieve industrie wordt verstaan alle branches die eenmalige producten maken en dus permanent een beroep doen op de creativiteit. Daartoe behoort naast de kunst, ontwerp, architectuur, onderzoek, ICT en advies. Deze sector behoort grotendeels tot de producenten diensten (b2b) en voor een beperkt deel tot de consumenten diensten (b2c). De groei van de werkgelegenheid was met de zorg het hoogste in de laatste 10 jaar. Een aantal gemeenten die een waardesprong hebben gemaakt kenden ook een sterke groei van de creatieve industrie. De kracht van de creatieve industrie zit in de flexibiliteit zowel naar binnen als naar buiten de gemeente. We zien dat met name bij werksteden met een sterke productiesector (categorie 2 en 5) het belang van een sterke creatieve sector. Stimuleren van deze sector kan door te investeren in cultuur, ontmoeting (horeca, openbare ruimte) en in geschikte bedrijfshuisvesting.

Voorgaande oorzaken spelen in samenhang of ten dele bij de gemeenten die de afgelopen jaren een extra waardesprong hebben gemaakt. Dat zijn de gemeenten boven de diagonaal in Figuur 15. Voor de gemeenten die onder de diagonaal zijn te vinden geldt dat men achter is gebleven in waardeontwikkeling. Daarvoor zijn diverse oorzaken aan te wijzen. Dat zijn minder gunstige startcondities, sterke vergrijzing en dalende werkgelegenheid in de productiesector. In de figuur zijn dat de grijze vlakken met 5 respectievelijk 83 gemeenten. Voor het waardebehoud van deze gemeenten zouden investeringen in met name water en groen een voornamelijk rol kunnen. Of dat ook het geval is kon op basis van de beschikbare informatie niet worden vastgesteld.

## 4.5 Verwachte ontwikkelingen

In het vorige hoofdstuk is een verkenning opgesteld van de ontwikkeling van de bevolking en werkgelegenheid. Deze zijn gebaseerd op het Transatlantic Market scenario van het CPB. De resultaten staan in hoofdstuk 3. Samen met de gevonden karakteristiek van de gemeenten is de verwachte ontwikkeling van het vastgoed en het ruimtegebruik per gemeente geschat. Dat levert een globaal toekomstig beeld van de verwachte spreiding van de verstedelijking en de daarbij behorende plaatswaarde. Veel elementen van de hiervoor genoemde aspecten die een rol spelen zijn niet bekend, maar van een aantal is een inschatting gemaakt. Hoe gemeenten op deze trends zullen inspelen en van welke kansen ge-

bruik wordt gemaakt is niet te zeggen, maar op basis van de uitgevoerde trendmatige verkenning kunnen wel enkele uitkomsten worden gegeven. Deze worden kort samengevat:

- Als we de tot nu toe gebruikte indeling van gemeenten naar intensiteit en kernkwaliteit toepassen op de verwachte situatie in 2020, dan zien we een zeer sterke toename van de gemeenten in categorie 4 en 8. Dat zijn de gemeenten met een vergrijzende, stabiele of dalende bevolking en een achterblijvende werkgelegenheid. Dit gaat vooral ten koste van de gemeenten met een groot arbeidsaanbod (3 en 7).
- Het aantal werkgemeenten (categorie 2 en 6) stijgt licht door de overgang van de woongemeenten met een sterk arbeidsaanbod. Het aantal hangt af van de begincondities en de ruimtelijke investeringen.
- Het aantal woongemeenten met een groot arbeidsaanbod zal daardoor fors dalen (3 en 7) door de eerder genoemde vergrijzing en door het aantrekken van werkgelegenheid in een aantal van deze gemeenten.
- Het aantal intensieve werkgemeenten (categorie 1) met een hoog voorzieningenaanbod blijft volgens de trend constant en dat geldt ook voor de extensieve werkgemeenten met veel werkgelegenheid in productie en diensten (categorie 5). Een en ander is natuurlijk onder de veronderstelling dat de bestaande werkgelegenheid in stand blijft en nog verder groeit zoals in het scenario Transatlantic Market het geval is.

## 4.6 Bevindingen

In het voorgaande is een verkenning uitgevoerd van de ruimtelijke investeringen en de inspanning van de overheid. Verder is een analyse uitgevoerd van de positie van diverse gemeenten en een beknopte verkenning van de toekomstige positie. Op grond van deze activiteiten kan een aantal bevindingen worden geformuleerd. Deze bevindingen zijn een nevenproduct van het primaire doel van deze studie, namelijk het in kaart brengen van ambities en beschikbare middelen.

Ruimtelijke investeringen vormen geen samenhangend beleidsveld van de overheid. De wijze van bemoeienis, de voorbereiding, de besluitvorming, de planhorizon en de ambities zijn per sector zeer divers. Het is moeilijk een goed beeld van de totale inspanning te krijgen.

De betekenis van de ruimtelijke investeringen is echter groot. In 2007 werd 66 miljard euro uitgegeven aan ruimtelijke investeringen. Dat is 58% van alle investeringen in ons land. De rol van de overheid ten aanzien van dit onderwerp is ook bijzonder groot via de ruimtelijke ordening, de bouwregelgeving en niet in de laatste plaats doordat de overheid ongeveer 20% van alle ruimtelijke investeringen voor haar rekening neemt. De inrichting van ons land is in hoge mate een overheidszaak en overheidstaak.

Het verschil in systematiek maakt het bijzonder moeilijk inhoudelijk samenhang tot stand te brengen tussen de diverse sectoren. Via het MIRT is er een begin gemaakt met een betere afstemming. In dit geval tussen verkeer en vervoer en ruimtelijke projecten. Door projecten op een lijst te zetten is er echter nog geen inhoudelijke samenhang.

De toedeling van financiële middelen is het voornaamste instrument om samenhang tussen ruimtelijke investeringen tot stand te brengen. De wijze waarop dat gebeurt is nu zeer divers. Er zijn vaste verdeelsleutels over lange termijn met een uitgebreide verantwoording (ISV), maar ook met beperkte verantwoording (BDU). Er zijn bestuurlijke afspraken over programma's (BLS) en over projecten (Nota Ruimte). Ook de voorbereiding is divers. Er zijn lange geïnstitutionaliseerde voorbereidingstrajecten (MIRT) en korte termijn onderhandelingstrajecten over in wezen vergelijkbare projecten (grootschalige voorzieningen). Verder is ook het ruimtelijk schaalniveau als ook de termijn waarover wordt besloten zeer divers. Iedere sector hanteert een of meerdere gebiedsindelingen en besluitvormingstermijnen.

We kennen de WGR gebieden, de WBA gebieden, de G31, stadsregio's, stedelijke netwerken en uiteraard de provincies.

Bij de analyses komt het begrip plaatswaarde wellicht uit de lucht vallen, maar in de plaatswaarde liggen de voornaamste waarden besloten waarop ruimtelijke investeringen zich richten. Dat is de vastgoedwaarde, waarin de kwaliteiten van de omgeving tot uitdrukking komt en de toegevoegde waarde voor het economisch handelen. Het belang van de ruimtelijke investeringen voor het behoud en de ontwikkeling van de plaatswaarde is evident. De analyses laten dat zien. Het niveau en de ontwikkeling van de plaatswaarde is een indicatie voor de te verwachten opbrengsten. Toch speelt dat in de toedeling van middelen maar een bescheiden rol. Deze is meestal kosten georiënteerd. Zo zou de verdeling van de ISV middelen er heel anders uit zien als er niet alleen kosten maar ook naar potentiële opbrengsten zou worden gekeken.

Investeren houdt de inzet van middelen in op plaatsen waar opbrengsten worden verwacht. Via de MKBA's (= maatschappelijke kosten baten analyses) heeft de overheid een middel om te toetsen of een individueel project opbrengsten genereert. Door de versnipperde toedeling zijn de middelen beperkt om er voor te zorgen dat opbrengsten van projecten elkaar kunnen versterken.

Investeringen kan men in economische opzicht onderscheiden in middelen gericht op herstructurering en op groei. Het blijkt dat een gezonde omgeving waar herstructurering heeft plaats gehad of nog niet nodig is veel betere kansen geeft voor een verdere ontwikkeling. Er is dus alles voor te zeggen de middelen voor de herstructurering van bedrijfstreinen, woonomgeving, woningvoorraad, bodem en water gericht in te zetten op gebieden die dat het hardste nodig hebben. Door de versnipperde aanpak is dat nu niet het geval.

Herstructurering is geen eindig proces. De voornemens rond de herstructurering van bedrijventreinen, woningvoorraad en bodem lijken dat wel te suggereren. Zolang er geen mechanismen ontwikkeld worden die er voor zorgen dat een omgeving zich met eigen middelen kan herstellen zal er altijd behoefte blijven aan inzet van middelen vanuit het rijk. Bij woningbouwcorporaties is men al enkele tientallen jaren geleden begonnen met vermogensvorming met het oog op de toekomstige kwaliteit. Dat is een succes gebleken. De woningvoorraad staat er bouwtechnisch veel beter bij dan 30 of 40 jaar geleden. Het succes is zelfs z groot dat de overheid begonnen is het vermogen af te romen. De ramingen laten zien dat er een groeiende behoefte is aan middelen voor de omgeving waarin nog niet is voorzien. Het wordt tijd dat corporaties en overheid de handen ineen slaan om dat probleem op te lossen.

Er is een begin gemaakt met het richten van middelen naar die gebieden die de meeste kansen bieden. Een goed voorbeeld is het programma Pieken in de Delta [36]. De analyses laten zien dat er veel meer middelen zijn om kansrijke gebieden te stimuleren, dan via de Nota Pieken in de Delta wordt voorgestaan. De stimulering van woningbouw, bovenlokale voorzieningen en cultuur blijken goed te werken voor de ontwikkeling van de economie maar worden niet als zodanig gebruikt.

De onderlinge afhankelijkheid van gemeenten wordt steeds groter. Dat is eenvoudig te zien aan de stromen werkenden en bezoekers tussen gemeenten. Iedere gemeente heeft een eigen rol, positie en mogelijkheden. In regionaal verband kan dat worden versterkt. Door de grote diversiteit aan regionale kaders en de diversiteit aan toedeling van middelen ontstaat grote bestuurlijke drukte [37]. Men moet als het ware op veel te veel borden tegelijk spelen. Niet iedereen heeft daarvoor het talent.

Het belang van goed wonen wordt al lange tijd door vrijwel alle partijen onderschreven. Het tot stand komen van woningen ging vroeger met veel subsidie gepaard. Tegenwoordig wordt alleen nog in bijzondere gevallen subsidie gegeven (via de BLS). Ook dit laatste restje staat onder druk. Men vindt dat

woningen zonder subsidie tot stand moeten komen. Daar zit een kern van waarheid in, maar daarmee wordt een middel afgeschaft dat achteraf veel meer positieve effecten te weeg heeft gebracht dan van te voren was voorzien. Gemeenten die extra hebben gebouwd kenden een veel betere economische ontwikkeling. Dat leidt niet alleen tot meer ondersteunende voorzieningen; het schept ruimte voor herstructurering, nieuwe beroepsbevolking wordt aangetrokken en daarmee ook extra werkgelegenheid. Er wordt een slinger gegeven aan de klok die achter Figuur 14 ligt besloten. Alvorens te besluiten tot afschaffing is het verstandig een hernieuwde inzet te overwegen. Dat kan overigens alleen binnen goed georganiseerd regionaal verband.

Als we naar de afgelopen 10 jaar kijken dan waren het vooral de gemeenten met een sterk arbeidsaanbod die zich sterk hebben ontwikkeld ten aanzien van de werkgelegenheid. Deze groep heeft de sterkste sprong gemaakt in de plaatswaarde. Een sterk arbeidsaanbod in combinatie met goede opleidingsfaciliteiten en een goede woonomgeving is een prima voedingsbodem voor een sterke gemeentelijke ontwikkeling. Met name de component arbeidsaanbod is van groot belang gebleken. Men kan ook zeggen dat het werk is verhuisd naar de plek waar men zich thuis voelt. De ontwikkeling van kleine en middelgrote woongemeenten die nog weinig last hebben van milieudruk en ruimtedruk en nog profiteren van goed arbeidspotentieel is kansrijk. Dat lijkt mooi, maar dit is tevens een van de voornaamste oorzaken van de zogenaamde verrommeling. Veel van deze gemeenten leunen te sterk op hun oude bestaande structuur. Er is behoefte aan een nieuwe generatie ruimtelijke projecten die wel deze kansen benutten en tegelijkertijd kwaliteit tot stand brengt. Een suggestie is te starten met een nieuw concept voor rondwegen, die meerdere functies vervuld (etalage, verkeersafwikkeling, milieuverwerking, ruimte voor werk, scheiding stad en ommeland). Nadere studie levert ongetwijfeld meerdere concepten.

Bij prognoses is weinig zeker. Maar aan vergrijzing is niet te ontkomen. Alle mensen die de komende 65 jaar 65 en ouder worden zijn al geboren en dat zijn er heel wat. Met name de woongemeenten krijgen te maken met dit fenomeen. Werkgemeenten kennen vaak van nature instroom van studenten en werkenden en houden zodoende gemakkelijker een meer evenwichtige bevolkingsstructuur. De woongemeenten met een sterke beroepsbevolking zijn niet alleen kansrijk voor nieuwe werkgelegenheid maar ook voor sterke vergrijzing. Als dat een keer goed begonnen is dan werkt dat ook sterk remmend op economische activiteiten. In gemeenten met krimp is de vergrijzing veel sterker dan elders. De laatste 10 jaar waren er ongeveer 100 gemeenten met een dalende bevolking. Dat aantal zal vermoedelijk toenemen naar zo'n 250 gemeenten van de in totaal 443 in 2007. Het aantrekkelijk houden van deze gemeenten is een belangrijke uitdaging. Veel woongemeenten staan gezien het voorgaande op een tweesprong. Er is dus ook behoefte aan een nieuwe generatie ruimtelijke projecten die rekening gaat houden met dit fenomeen.

Voorzieningen (b2c) worden vaak gezien als ondersteunend en hebben bij de ruimtelijke ontwikkeling betrekkelijk weinig aandacht gehad. Het blijkt echter dat de sterkste steden in ons land zich juist op dit vlak sterk ontwikkelen. Veel grotere gemeenten die een schaalessprong in hun ontwikkeling hebben gemaakt doen dat dankzij de vestiging van voorzieningen. Dat kan gaan om voorzieningen op het gebied van zorg, scholing, cultuur, sport en recreatie. De overheid is dankzij de investeringen in voorzieningen een van de grootste vastgoed investeerders, zo niet de grootste. De ruimtelijke economische betekenis daarvan wordt vaak onderschat. Zoals problemen vaak ontstaan door het gebrek aan voorzieningen, zo ontstaan kansen door de vestiging van voorzieningen. Voorzieningen zorgen voor toeloop van bezoekers, cliënten, scholieren, patiënten, enzovoort. Daardoor ontstaan allerlei vormen van interactie en meerwaarde. Een betrekkelijk nieuw terrein is op welke wijze de vorming van nieuwe voorzieningen gestimuleerd kan worden. De brede school, het kulturhüs in Overijssel en centra voor de creatieve industrie zijn voorbeelden van nieuwe vormen van interactie die extra aandacht verdienen.

De bestaande generatie ruimtelijke projecten loopt af. Er zijn voldoende aanleidingen dit programma voort te zetten. Heel wat gemeenten staan voor een belangrijke strategische keuzen:

- Hoe om te gaan met krimp of hoe de huidige werkgelegenheid te behouden?
- Hoe wordt de gemeente meer klimaatbestendig of hoe kan de milieu overlast worden beperkt?
- Hoe kan het voorzieningen niveau worden behouden of kunnen voorzieningen de motor van de economie worden?

Goede ruimtelijke projecten zouden er op gericht moeten zijn een strategische verandering van de positie van de betreffende gemeente te weeg te brengen.



foto: Jeroen Musch





## Bijlage 1: Overzicht begrotingen

---

Tabel 28 bevat een overzicht van de begrotingsposten, zoals die zijn meegenomen in de analyse. De informatie is vooral ontleend aan de miljoenennota en de rijksbegroting over de periode 2009-2013. Een samenvatting van deze tabel staat in de hoofdtekst (zie Tabel 1).

### **VROM**

- Op de VROM begroting zijn er diverse posten die aflopen. Dat geldt voor de BIRK projecten, Nota Ruimte projecten en Belverdere. Voor deze onderwerpen staat een vast budget. Het verloop in de tijd is onzeker, omdat nog niet alle projecten zijn toegekend. Het toekomstige verloop is derhalve geschat.
- Het budget voor bodemsanering loopt formeel tot en met 2014. Er zijn voorlopige afspraken dit te handhaven. De hoogte van het bedrag is nog onzeker.
- Het Waddenfonds loopt tot en met 2016. Dan volgt een evaluatie. Over het vervolg zijn nog geen afspraken.

### **WWI**

- In de budgetten voor WWI zijn de afspraken uit de voorjaarsnota verwerkt.
- Het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing is vanaf 2012 ongeveer gehalveerd. In de begroting is voor het jaar 2010 een bedrag van 296 miljoen opgenomen; hiervan is 15 miljoen bestemd voor ISV2. Voor de ISV3 periode is totaal ca 1,2 miljard euro ter beschikking. Het is de kabinetsinzet om het ISV per 1 januari 2011 te decentraliseren.
- Het BLS (Besluit Locatiegebonden Subsidies) is in de jaren 2010-2013 gekort ten behoeve van de wijkaanpak en extra uitgaven voor stimulering eigenwoningbezit. Daarna wordt het voortgezet op een lager niveau.
- De gelden voor de wijkaanpak betreffen vooral sociale activiteiten en vallen buiten de tabel.

### **V&W**

- De budgetten van V&W zijn onderscheiden naar de posten die via het Investeringsfonds lopen en de rest.
- Vanaf 2013 is wel het totale bedrag bekend maar niet het verloop in de tijd. Het beschikbare bedrag is gelijkmatig over de resterende periode uitgesmeerd.
- Over de aanvulling vanuit het Infrastructuurfonds moet aparte besluitvorming plaatsvinden.
- Het budget voor de Brede Doel Uitkering is ongeveer 1,8 miljard per jaar en gaat naar provincies en WGR gebieden. Analyse van de diverse begrotingen heeft geleerd dat ongeveer 33% van de geld gebruikt wordt voor investeringen en de rest voor beheer en exploitatie OV.

### **EZ**

- Het budget voor herstructurering bedrijven terreinen loopt in principe af in 2012. Over verlenging en aanpassing loopt nog besluitvorming.

## LNV

- De agenda vitaal platteland loopt tot en met 2013. Over de periode daarna moet nog besluitvorming plaatsvinden.

Tabel 28: Overzicht begrotingen met ruimtelijke investeringen

Artikel	Omschrijving	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<b>VROM (XI)</b>														
2	BIRK (FES)	101	9	9	20	1	1	0	0	0	0	0	0	0
2	Nieuwe Sleutelprojecten (FES)	35	21	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2	Bufferzones (via ILG)	6	6	6	6	6	6	0	0	0	0	0	0	0
2	Nota Ruimte	75	150	150	75	175	175	0	0	0	0	0	0	0
2	Belvedere	2	2	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
4	Bodemsanering	142	143	158	184	184	183	183	0	0	0	0	0	0
5	Verminderen van geluidshinder	27	26	27	28	28	28	28	0	0	0	0	0	0
8	Oplossen risicovolle situaties	7	16	20	28	40	0	0	0	0	0	0	0	0
AP	Waddenfonds	34	34	34	34	34	34	34	34	34	0	0	0	0
		<b>430</b>	<b>407</b>	<b>409</b>	<b>375</b>	<b>468</b>	<b>427</b>	<b>420</b>	<b>34</b>	<b>34</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
<b>WWI</b>														
1	Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing	372	342	296	270	145	145	145	145	145	145	145	145	145
1	Innovatieprogramma Stedelijke Vernieuwing	13	17	15	5	1	0	0	0	0	0	0	0	0
2	Stimuleren voldoende woningproductie (BLS)	139	136	64	26	27	27	93	87	80	73	67	60	53
		<b>524</b>	<b>495</b>	<b>374</b>	<b>301</b>	<b>173</b>	<b>172</b>	<b>239</b>	<b>232</b>	<b>225</b>	<b>219</b>	<b>212</b>	<b>205</b>	<b>199</b>
<b>VenW/IF</b>														
11.03	Hoofdwatersystemen: Aanleg	347	467	554	431	321	199	199	199	199	199	199	199	199
11.05.02/03	Hoofdwatersystemen: Planstudies	7	59	63	63	71	38	38	38	38	38	38	38	38
12.03	Hoofdwegennet: Aanleg en Planstudie na besluit	1143	1152	1001	794	921	432	432	432	432	432	432	432	432
12.04	Hoofdwegennet: Geïntegreerde contractvorming	295	327	266	253	202	180	180	180	180	180	180	180	180
12.05.02	Hoofdwegennet: Planstudies voor tracébesluit	93	340	815	191	387	1232	1232	1232	1232	1232	1232	1232	1232
13.03	Spoorwegen: Aanleg	617	669	784	838	591	397	397	397	397	397	397	397	397
13.04	Spoorwegen: Geïntegreerde contractvorming/PPS	145	138	139	140	141	143	143	143	143	143	143	143	143
13.05.01/02	Spoorwegen: Planstudies	169	301	115	147	312	402	402	402	402	402	402	402	402
14.01	Grote Regionale/lokale projecten	196	228	184	245	195	220	220	220	220	220	220	220	220
14.02	Regionale Mobiliteitsfondsen	170	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
15.03	Hoofdvaarwegennet: Aanleg en planstudie na besluit	94	126	102	129	128	68	68	68	68	68	68	68	68
15.05.02	Hoofdvaarwegennet: Planstudies voor tracébesluit	26	26	90	144	146	132	141	141	141	141	141	141	141
16.01	Project Mainportontwikkeling Rotterdam	24	31	36	427	406	272	272	272	272	272	272	272	272
16.02	Ruimte voor de rivier	103	197	286	323	330	310	310	310	310	310	310	310	310
16.03	Maaswerken	40	59	35	41	37	41	41	41	41	41	41	41	41
17.02	Betuweroort	181	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
17.03	Hogesnelheidslijn	201	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
17.05	Zuiderzeelijn	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
18.03	Intermodaal vervoer	1	2	6	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	subtotaal V&W	3850	4124	4475	4169	4189	4066	4075	4075	4075	4075	4075	4075	4075
<b>V&amp;W</b>														
36	Bewaken, waarborgen en verbeteren leefomgeving	93	108	90	51	37	25	25	25	25	25	25	25	25
39	Brede Doeluitkering (BDU)	611	618	648	606	598	600	600	600	600	600	600	600	600
		<b>4554</b>	<b>4850</b>	<b>5214</b>	<b>4825</b>	<b>4824</b>	<b>4692</b>	<b>4700</b>	<b>4700</b>	<b>4700</b>	<b>4700</b>	<b>4700</b>	<b>4700</b>	<b>4700</b>
<b>EZ (XIII)</b>														
3	belang	14	14	16	27	25	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>LNV (XIV)</b>														
22.11	Ruimte voor grondgebonden landbouw	19	23	22	25	26	25	0	0	0	0	0	0	0
22.12	Ruimte niet grondgebonden landbouw	24	37	19	7	0	0	0	0	0	0	0	0	0
23.11	Verwerven EHS	78	85	88	74	79	87	66	70	72	71	70	0	0
23.12	Inrichten EHS	139	132	129	121	129	127	97	103	107	104	104	0	0
24.11	Nationale landschappen	20	25	23	22	23	23	5	5	5	5	5	0	0
24.13	Groen en de stad	88	80	81	51	51	49	0	0	0	0	0	0	0
24.14	Recreatie	39	39	38	36	36	35	0	0	0	0	0	0	0
27.11	Reconstructie zandgebieden	50	52	64	45	42	40	0	0	0	0	0	0	0
		<b>456</b>	<b>471</b>	<b>463</b>	<b>382</b>	<b>387</b>	<b>386</b>	<b>168</b>	<b>178</b>	<b>184</b>	<b>180</b>	<b>179</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
<b>FES</b>														
15	projecten in voorbereiding	359	345	481	572	911	726	268	519	556	562	685	973	1022
<b>TOTAAL</b>	<b>Uitgaven ruimtelijke investeringen</b>	<b>6338</b>	<b>6582</b>	<b>6957</b>	<b>6483</b>	<b>6787</b>	<b>6403</b>	<b>5795</b>	<b>5663</b>	<b>5699</b>	<b>5661</b>	<b>5776</b>	<b>5879</b>	<b>5921</b>



## Bijlage 2: Literatuurlijst

---



- [1] Motie van het kamerlid van Heugten cs, Tweede kamer der Staten Generaal, Vergaderjaar 2007-2008, kamerstuk 31200 XI (2007), Den Haag
- [2] Vaststelling van de begrotingsstaat van het fonds economische structuurversterking voor het jaar 2008, brief aan de Tweede Kamer, 31200D,nr 11, Den Haag
- [3] Agenda Vitaal Platteland, meerjarenprogramma 2007-2013 (2006), ministerie van Landbouw, natuur en Voedselveiligheid, Den Haag
- [4] MIRT (2007), Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Den Haag
- [5] Nota Mobiliteit, naar een voorspelbare en betrouwbare bereikbaarheid (2004), Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Ministerie van VROM, Den Haag
- [6] Urgentieprogramma Randstad; naar een duurzame en concurrerende topregio (2007), Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Den Haag
- [7] Nota Ruimte, ministeries van VROM, LNV, V&W en EZ (2003), Den Haag
- [8] Investeren in ruimtelijke kwaliteit (2007), NEPROM, De Vernieuwde Stad, Den Haag
- [9] Behoefteraming Stedelijke Vernieuwing, periode 2010-2019, beleidsvarianten (2006), ABF Research, Delft
- [10] LMCA Spoor (2007), ministerie van Verkeer en Waterstaat, Den Haag
- [11] LMCA Regionaal spoor (2007), ministerie van Verkeer en Waterstaat, Den Haag
- [12] LMCA Wegen (2007), ministerie van Verkeer en Waterstaat, Den Haag
- [13] Varen voor een vitale economie, een veilige en duurzame binnenvaart (2007), ministerie van Verkeer en Waterstaat, Den Haag
- [14] Samen werken met water, bevindingen van de Deltacommissie (2008), Den Haag

- [15] Kosten stedelijke wateropgave ten behoeve van de Decemhernota (2007), LBOW cluster water en stad, DHV
- [16] Nota Stedelijke Vernieuwing (1997), ministerie van VROM, Den Haag
- [17] Nota Mensen, Wensen, Wonen (2000), ministerie van VROM, Den Haag
- [18] Actieplan woningproductie, brief aan de Tweede Kamer, 31200 XVIII, nr10 (2007), ministerie van VROM, Den Haag
- [19] Brief verstedelijkingsafspraken 2010-2020 (2008), ministerie van VROM, Den Haag
- [20] Kengetallen voor de ISV 3 periode (2006), RIGO, Amsterdam
- [21] Stedelijke Vernieuwing: kosten en baten (2006), RIGO, Cebeon, SEO, Amsterdam
- [22] Kengetallen behoeferaming woningbouw (2008), RIGO, Amsterdam
- [23] Kengetallen bedrijventerreinen (2008), RIGO, Amsterdam
- [24] Four Futures for Europe (2003), Centraal Planbureau, Den Haag
- [25] Welvaart en leefomgeving (2006), Centraal Planbureau, Milieu en natuurplanbureau en Ruimtelijk Planbureau, Den Haag
- [26] De kosten in beeld, de kosten verdeeld (2002), ministerie van VROM, Aedes, VNG, Neprom, Den Haag
- [27] Actieplan bedrijventerreinen 2004-2008 (2004), ministerie van Economische zaken, Den Haag
- [28] Kansen voor kwaliteit, een ontwikkelingsstrategie voor bedrijventerreinen (2008), Advies van de Taskforce herstructurering bedrijventerreinen, Den Haag
- [29] Indicatie voor de herstructureringsopgave voor bedrijventreinen in Nederland (2008), Buck Consultants International, Nijmegen
- [30] Inventarisatie bodemverontreiniging (2004), ministerie van VROM, Den Haag
- [31] Behoeferaming Stedelijke Vernieuwing; Korte termijn raming met doorkijk naar 2020 en eerste aanzet programma 40 wijken (2007), Den Haag
- [32] Structuurvisie Randstad 2040 (2008), Den Haag
- [33] Brief aan de Tweede Kamer over de verdeling van het extra wijkengeld (2008), dgw-wi/w2008051471, Den Haag
- [34] Een stad kopen: wild of kansrijk idee (2007), Karl Bijsterveld, Building Business

- [35] Ruimtelijke concentratie van achterstanden en problemen; vaststelling selectie 40 aandachts-  
wijken en analyse achtergronden (2007), ABF Research, Delft
- [36] Pieken in de Delta, nationale gebiedsgerichte economische perspectieven (2006), Ministerie van  
Economische Zaken, Den Haag
- [37] De grenzeloze regio (2007), Habiforum, Nirov, Den Haag



foto: Jeroen Musch





## Bijlage 3: Vergelijking ABF/RIGO raming met Investeren in Ruimtelijke Kwaliteit

---

### Inleiding

De NEPROM/De Vernieuwde Stad hebben in oktober 2007 het rapport “Investeren in ruimtelijke kwaliteit” [8] uitgebracht. Er is indicatief becijferd dat er in totaal circa € 15 tot €25 miljard tekort aan rijksmiddelen zal zijn voor de periode 2010-2020. De raming van ABF Research en RIGO Research en Advies wijst niet in die richting. Deze bijlage bevat een analyse van de verschillen tussen de beide ramingen. Beide ramingen hanteren andere uitgangspunten en leiden dan ook tot andere uitkomsten. Een belangrijke verschil zit in de raming van de infrastructuur. NEPROM/De Vernieuwde Stad ramen een extra investeringsbehoefte aan regionale en lokale hoofdinfrastructuur (wegen en openbaar vervoer) waarvoor in de raming van het kabinet geen onderbouwing is gevonden. Wel geldt dat de benodigde investeringen in de stedelijke infrastructuur voor de komende periode van verstedelijking nog niet precies in kaart zijn gebracht. Uitgaande van de veronderstelling dat het niveau van ruimtelijke investeringen van het rijk tot 2020 op min of meer hetzelfde niveau blijft, is er ruimte om daarover beslissingen te nemen. Voorts hanteren NEPROM/De Vernieuwde Stad een hoger jaarlijks woningbouwprogramma (+10.000). Het verschil tussen de benodigde en beschikbare rijksmiddelen is in de raming van ABF/RIGO minder groot.

Deze bijlage bevat een nadere analyse van de verschillen tussen de beide ramingen. Bij deze analyse is uitgegaan van de beleidsvariant in de ABF/RIGO studie “Overheidsbeleid en ruimtelijke investeringen”.

### Hoofdpunten van verschil

#### 1) Alle ruimtelijke investeringen versus woningbouw gerelateerd

In de raming van NEPROM/De Vernieuwde Stad zijn alleen ramingen gemaakt voor woningbouwgerelateerde investeringen. Daardoor worden niet meegenomen: investeringen in nationale hoofdinfrastructuur (V&W, groot deel investeringen/rijksbudgetten MIRT), de investeringen in de EHS en in bedrijventerreinen (nieuwe uitleg en herstructurering).

#### 2) Periode

In “Overheidsbeleid en Ruimtelijke investeringen” is de periode 13 jaar, van 2008 tot en met 2020; bij NEPROM/De Vernieuwde Stad 10 jaar, van 2010 tot 2020.

#### 3) ‘Ambitieniveau’

Het programma voor de woningbouw verschilt: in “Overheidsbeleid en ruimtelijke investeringen” een productie van 80.000 woningen per jaar (vervanging gemiddeld 27.000 per jaar, uitbreiding van de

voorraad van 53.000 per jaar); versus NEPROM/De Vernieuwde Stad 90.000 per jaar (33.600 vervanging, 56.400 uitbreiding van de voorraad).

Op andere onderdelen die ook te vergelijken zijn, blijken er eveneens verschillen in ambitie/behoefte, met name bij regionaal groen en regionale en lokale hoofdinfrastructuur (BDU).

## Vergelijkbare investeringsposten

### a) Woningbouw Stedelijke vernieuwing ISV

NEPROM/De Vernieuwde Stad baseren zich op de eerdere behoefte van ABF/RIGO uit 2006 [9]. Hierbij wordt gekozen voor de hoge variant met eerder genoemde hoge ambitie van 33.600 vervangende nieuwbouw. Dit geeft een totale behoefte van €7,59 miljard aan rijksbijdragen. De raming in "Overheidsbeleid en ruimtelijke investeringen" komt iets lager uit op € 6,7 miljard. Daarbij is er een groot verschil in woningaantal sloop/nieuwbouw, ook door een verschil in periode. In de raming in "Overheidsbeleid en ruimtelijke investeringen" is er daarentegen een post particuliere woningverbetering opgenomen van circa €90 miljoen per jaar. Bij vergelijking van de benodigde rijksbijdragen per woning ISV (exclusief particulier woningverbetering) in 10 jaar komt de raming "Overheidsbeleid en ruimtelijke investeringen" uit op €16.200 per woning (sloop-nieuwbouw ISV) en NEPROM/De Vernieuwde Stad op €22.600 per woning (sloop-nieuwbouw ISV). Deze lagere uitkomst in de raming "Overheidsbeleid en ruimtelijke investeringen" houdt verband met update van eerdere de ABF/RIGO-raming. Ondanks aanpassing van prijspeil (GWW, bouwkosten, woningopbrengsten) is de behoefte aan rijksbijdrage ISV per woning lager. Dit komt door een meer verfijnde regionale differentiatie in woningopbrengsten in de marktsector en een verhoging van de grondopbrengsten voor sociale woningbouw in lijn met de praktijk van de recente jaren.

### b) Woningbouw functieverandering en uitleg BLS

NEPROM/De Vernieuwde Stad baseren zich ook hierbij op de eerdere behoefte van ABF/RIGO uit 2006. Dit geeft een totale behoefte van €5,0 miljard aan rijksbijdragen (BLS). De raming in "Overheidsbeleid en ruimtelijke investeringen" komt lager uit op €2,8 miljard. Dit komt deels door een verschil in jaarlijks woningaantal en door het verschil in periode. Daarvoor gecorrigeerd komt de raming in "Overheidsbeleid en ruimtelijke investeringen" op een behoefte aan rijksbijdrage BLS per woning op circa €4.000 per woningen en NEPROM/De Vernieuwde Stad op €8.900 per woning. Dit verschil (per woning) komt deels door update van de ABF/RIGO kengetallen (meer regionale differentiatie in woningopbrengsten marktsector en verhoging grondopbrengsten sociale woningbouw). Het verschil wordt voor een ander, belangrijk deel verklaard doordat NEPROM/De Vernieuwde Stad een variant met hogere kwaliteitsambities heeft gehanteerd.

### c) Regionale en lokale hoofd infrastructuur (BDU)

Bovenop het BDU-deelbudget in het MIRT ramen NEPROM/De Vernieuwde Stad een indicatief extra benodigd budget van €11,3 miljard voor regionale en lokale hoofdinfrastructuur (weg en openbaar vervoer) om nieuwe woonlocaties goed te kunnen aansluiten op het bestaand net met benodigde aanpassingen aan het net als gevolg van de nieuwe woonlocaties.

De raming "Overheidsbeleid en ruimtelijke investeringen" gaat er vanuit dat het BDU-budget toereikend is voor de investeringsopgave voor regionale en lokale infrastructuur. Daarnaast komen er via de grondexploitaties van woningbouwlocaties en bedrijventerreinen middelen beschikbaar voor bovenwijkse infrastructuur (de post bijdrage bovenwijkse voorzieningen in grondexploitaties). Indirect levert het rijk hieraan soms ook bijdragen als er sprake is van grondexploitatietekorten.

Tot nu toe zijn er geen duidelijke indicaties naar voren gekomen dat de BDU-budgetten dienen te worden aangepast aan een grotere behoefte. Op termijn kan mogelijk een grotere behoefte blijken dan in



het MIRT tot 2020 is aangenomen. Zeer recent is voor de eerst komende drie jaar een knelpuntbudget voor oudere infrastructuur door het kabinet ingesteld. Bij de komende verstedelijkingsgesprekken met de regio's en provincies zal ook naar voren kunnen komen of er sprake is van een extra opgave.

#### d) Regionaal groen

In de raming "Overheidsbeleid en ruimtelijke investeringen" wordt uitgegaan van het kabinetsdoel 16.000 ha groen in en om de steden (GIOS) te realiseren tot 2014. Voor dit doel wordt de aankoop van 4.000 ha nodig geacht, omdat niet alles wat als recreatiegebied ingericht wordt ook aangekocht zal worden. Vanaf 2014 is er geen beleidsopgave meer gesteld.

NEPROM/De Vernieuwde Stad hebben een hogere behoefte aan regionaal groen geraamd uitgaande van een streefwaarde van het NMP van 400 m<sup>2</sup> groen per nieuwe woning binnen 5 km van de woning. Bij een bruto woningbouw van 90.000 woningen per jaar komt men op een behoefte van 36.000 ha regionaal groen in 2010 tot 2020, met een benodigd extra budget van in totaal €3 miljard.

#### e) Wateropgave en bodemsanering

In het rapport van NEPROM/De Vernieuwde Stad wordt voor de wateropgave en bodemsanering in relatie tot woningbouwgerelateerde verstedelijking geconstateerd dat er onvoldoende informatie beschikbaar is voor een raming van de benodigde middelen. Deze post is PM. In het onderzoek "Overheidsbeleid en ruimtelijke investeringen" wordt dit voor de wateropgave ook geconstateerd. Er zijn inmiddels voor de stedelijke wateropgave wel schattingen maar met een grote bandbreedte, waarbij bovendien de kostenverdeling nog niet kan worden ingevuld. Daarnaast geeft het rapport van de Delacommissie meer inzicht in de wateropgave.

Voor de kosten van bodemsanering en de rijksbijdrage daarin zijn de ramingen van VROM gehanteerd.

#### f) Budget Nota Ruimte

In het rapport van NEPROM/De Vernieuwde Stad wordt het Budget Nota Ruimte ten dele als dekingsmiddel gezien voor de woningbouwgerelateerde verstedelijkingsopgave. Gerekend wordt met een budget van €750 miljoen. In het ABF/RIGO onderzoek wordt het Nota Ruimtebudget gezien als instrument van rijksbijdragen voor bijzondere projecten die niet in andere ramingen zijn meegenomen.

## Conclusie

De conclusie is dat beide ramingen slechts op een beperkt aantal punten kunnen worden vergeleken. Het rapport Investeren in ruimtelijke kwaliteit van NEPROM/De Vernieuwde Stad wijst op een globaal geraamd tekort aan rijksbijdragen van € 15 tot 25 miljard voor dekking van woningbouwgerelateerde ruimtelijke investeringen in 2010 tot 2020. Hierbij zijn de investeringen in nationale hoofdinfrastructuur (exclusief BDU) en EHS en bedrijventerreinen (uitleg en herstructurering) niet inbegrepen. PM zijn wateropgave en bodemsanering.

Bij te vergelijken posten is de lagere raming van ABF/RIGO ten opzichte van de raming van NEPROM/De Vernieuwde Stad te verklaren door een lager woningbouwprogramma (10.000 woningen per jaar minder), het gebruiken van geactualiseerde ramingen ISV en BLS waarbij is aangesloten op het huidige rijksbeleid aangaande ruimtelijke kwaliteit. De raming voor de benodigde rijksmiddelen voor regionaal groen is bij NEPROM/De Vernieuwde Stad hoger vanwege hogere ambities dan het huidige rijksbeleid. Dit geldt ook voor de geraamde behoefte aan regionale en lokale hoofdinfrastructuur (wegen en openbaar vervoer), waarvoor in de raming "Overheidsbeleid en ruimtelijke investeringen" geen onderbouwing is gevonden.





## Bijlage 4: Kostenkengetallen woningbouwlocaties en bedrijventereinen

---





# Kostenkengetallen woningbouwlocaties en bedrijventerreinen

## Bijlage 4

In opdracht van  
**VROM**

Rob de Wildt  
Geurt Keers  
Jan Scheele-Goedhart  
Thijs Luijkx

november 2008



RIGO Research en Advies BV  
De Ruyterkade 139  
1011 AC Amsterdam  
telefoon 020 522 11 11  
telefax 020 627 68 40  
<http://www.rigo.nl>

Rapportnummer: P10260



# Inhoudsopgave

<b>1</b>	<b>WONINGBOUW ISV EN BLS</b>	<b>3</b>
1.1	LOCATIETYPEN, PROGRAMMA EN RUIMTEGEBRUIK	4
1.2	KOSTENKENGETALLEN	7
1.3	KENGETALLEN OPBRENGSTEN	10
<b>2</b>	<b>BEDRIJVENTERREINEN</b>	<b>15</b>
2.1	BEDRIJVENTERREINEN UITLEGLOCATIES	15
2.2	HERSTRUCTURERING BEDRIJVENTERREINEN	18





# 1

## Woningbouw ISV en BLS

RIGO en ABF hebben in 2006 de *Behoefteraming stedelijke vernieuwing 2010-2019* opgesteld. Deze raming is geactualiseerd door RIGO en ABF, waarbij RIGO de kengetallen heeft aangeleverd voor kosten en opbrengsten. Dit hoofdstuk licht de actualisatie van de kengetallen voor de woningbouw toe.

In de raming wordt onderscheid gemaakt tussen sloop-nieuwbouw-, functieveranderings- en uitleglocaties. De kengetallen voor sloop-nieuwbouwlocaties (ISV) zijn gebaseerd op voorcalculatorische gebiedsexploitaties van 40 woningbouwplannen. Deze plannen zijn een afspiegeling van dergelijke plannen in Nederland.<sup>1</sup>

De kengetallen voor functieveranderings- en uitleglocaties (BLS) sluiten aan bij de kengetallen zoals gebruikt voor IBO Verstedelijking. Deze kengetallen zijn ook afgeleid van voorcalculatorische grondexploitaties.

Het prijspeil van de vorige raming was 1-1-2005. De kengetallen zijn geïndexeerd tot 1-1-2008 met de relevante indexen of opnieuw bepaald (woningopbrengsten). De woningopbrengsten zijn bepaald voor 68 woningmarktregio's (waren er 3). In de nieuwe raming zijn geen dynamische eindwaardeberekeningen gemaakt, maar is gerekend met een vast percentage aan rentekosten over de grondkosten van 7,5%.<sup>2</sup> Verder zijn de opbrengsten van sociale huurwoningen gelijk gesteld aan de som van de bouwkosten en grondwaarde voor sociale huur.

Alle bedragen in deze bijlage zijn exclusief BTW, tenzij anders vermeld.

voetnoot

<sup>1</sup> De wijkaanpak van minister voor WWI is gericht op de sociale pijler van stedelijke vernieuwing en heeft geen relatie tot de kengetallen voor fysieke investeringen.

<sup>2</sup> Dit staat gelijk aan 5% rente over alle grondkosten gedurende anderhalf jaar.

## 1.1 Locatietypen, programma en ruimtegebruik

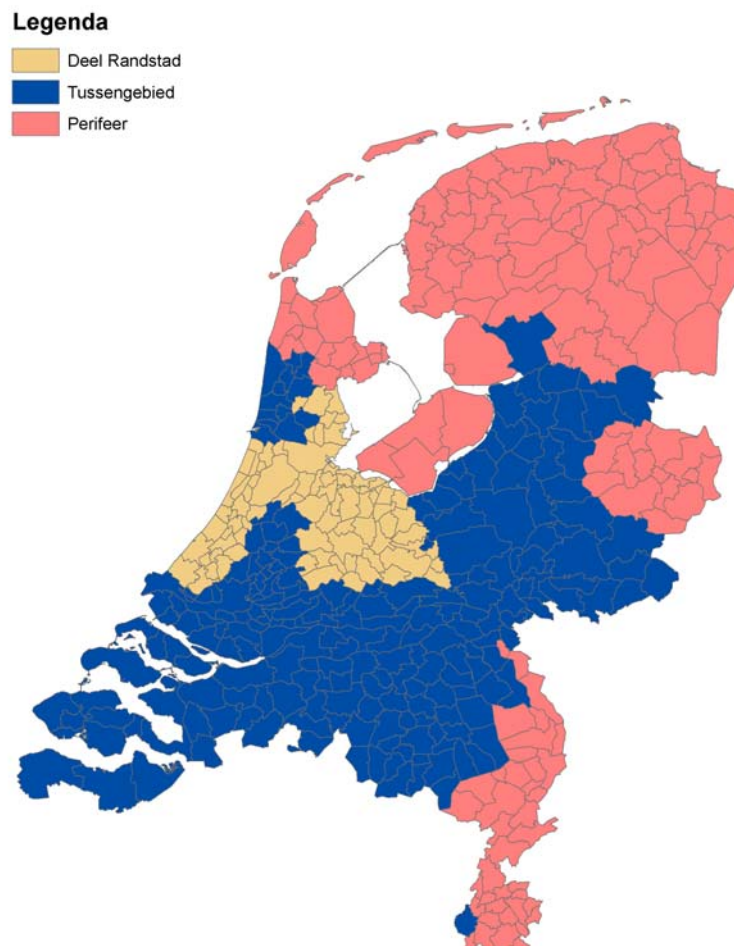
### Typen locatie

De kosten en baten van woningbouwlocaties hangen samen met het programma en ruimtegebruik. Binnen de drie typen locatie (ISV, BLS en buiten WBA) wordt een nadere indeling gemaakt zodat in totaal zes typen locatie worden onderscheiden.

Binnen sloop-nieuwbouw (ISV) wordt verschil gemaakt tussen centrumlocaties, zoals de Indische buurt in Amsterdam en parkstadlocaties, zoals de westelijke tuinsteden in Amsterdam. Functieveranderings- en uitleglocaties worden zowel binnen als buiten woningbouwafsprakengebieden (WBA-gebieden) onderscheiden.

Daarnaast wordt een geografische indeling aangehouden in de gebieden 'Deel Randstad', 'Tussengebied' en 'Perifeer'. Deze indeling is gebaseerd op een marktregio-indeling binnen Nederland.

**Figuur 1** Indeling marktregio's



De 18 locaties hebben elk een specifiek woningbouwprogramma en ruimtegebruik. Deze zijn bepalend voor de kostenkengetallen in de grondexploitatie. De grondkosten per woningequivalent zijn vastgesteld per locatietype.

**Tabel 1 Typen locatie**

		Deel Randstad	Tussengebied	Perifeer
ISV	Centrumstedelijk	1	7	13
	Parkstedelijk	2	8	14
BLS (WBA)	Functieverandering (FV)	3	9	15
	Uitleg	4	10	16
Buiten WBA	Functieverandering (FV)	5	11	17
	Uitleg	6	12	18

### Ruimtegebruik

Grondgebruik en grondkosten hangen sterk met elkaar samen. De woningdichtheid van een gebied is zeer bepalend voor de grondkosten per woning. Uitgangspunt voor het grondgebruik per locatietype is onveranderd ten opzichte van de behoefteraming 2006. Het geraamde ruimtegebruik biedt voldoende mogelijkheden om verhoogde ambities op terrein van waterkwaliteit en -kwantiteit op te vangen.

Bij sloop-nieuwbouw wordt een bestaande woonwijk geherstructureerd. Daarbij is ook het bestaande ruimtegebruik van belang. Uitgangspunt is een woningdichtheid van 60 woningequivalenten per hectare zowel in de bestaande situatie als in de plannen. Als één woning gesloopt wordt komt er één nieuwe voor terug (geen verdichting, noch verdunning).

Ook geldt voor zowel de bestaande situatie als de nieuwbouwplannen dat 7% van de woningequivalenten uit voorzieningen bestaat. Van de te slopen woningen is 10% particulier en 90% eigendom van corporaties. De uitgeefbare ruimte neemt toe ten koste van openbare ruimte.

**Tabel 2 Ruimtegebruik sloop-nieuwbouw**

	Deel Randstad		Tussengebied		Perifeer	
	Parkstad	Centrum	Parkstad	Centrum	Parkstad	Centrum
Woningdichtheid nw	60	60	60	60	60	60
Uitgeefbaar/won nw	95	67	110	75	109	77
Woningdichtheid oud	60	60	60	60	60	60
Uitgeefbaar/won oud	58	58	58	58	58	58

De bestaande situatie bij functieveranderinglocatie is sterk uiteenlopend: bedrijventerreinen, voorzieningen, sportvelden, etc. Bij uitleglocaties is de bestaande functie vaak groen of agrarisch.

**Tabel 3 Ruimtegebruik functieverandering (FV) en uitleg**

BLS	Deel Randstad		Tussengebied		Perifeer	
	FV	Uitleg	FV	Uitleg	FV	Uitleg
Woningdichtheid	40	25	35	25	35	25
Uitgeefbaar/won	82	132	77	145	77	145
Buiten WBA						
Woningdichtheid	40	25	35	25	35	25
Uitgeefbaar/won	92	130	87	145	87	162

**Woningtypen**

ABF berekent de woningbehoefte in de periode 2010-2020. Daarbij wordt een indeling aangehouden in 6 woningtypen (tabel 4). De bouwkosten en de opbrengsten per woning zijn gerelateerd aan deze woningtypen.

**Tabel 4 Woningtypen**

Woningtype	Woonoppervlakte (m2 gbo)
Eengezinswoning (egw), goedkoop	115
Eengezinswoning, middel	140
Eengezinswoning, duur	175
Meergezinswoning (mgw), goedkoop	75
Meergezinswoning, middel	95
Meergezinswoning, duur	120

**Voorzieningen (woningequivalenten)**

In woonwijken worden voorzieningen gebouwd die gekoppeld zijn aan het wonen (buurtsupermarkt, lokale zorgvoorzieningen, scholen). In het ruimtegebruik en bij de grondkosten worden deze voorzieningen meegerekend als woningequivalenten waarvoor geldt dat 100 m2 voorziening overeenkomt met één woning. De bouwkosten en opbrengsten zijn afhankelijk van het type voorziening. Uitgangspunt is dat 7% van de totaal te bouwen woningequivalenten bestaat uit voorzieningen. Deze zijn verder onderverdeeld zoals opgenomen in tabel 5.

**Tabel 5 Voorzieningen**

	Aandeel van totaal woningequivalenten
Winkels	0,5%
Zorg/bijzondere woonvormen	4,5%
Onderwijs/welzijn	2,0%
Totaal aandeel voorzieningen	7,0%

**Gebouwd parkeren**

Parkeren legt beslag op ruimte in woonwijken. De gehanteerde norm is 1,6 parkeerplaatsen per nieuw te bouwen woning. Parkeren wordt vaak gedeeltelijk in gebouwde voorzieningen opgelost. Bepalende factoren zijn de locatie van de wijk (ten opzichte van het centrum), de woningtypen en de marktsituatie. De aantallen gebouwde parkeerplaatsen hangen samen met de samenstelling van de wijk.

**Tabel 6 Gemiddeld aantal gebouwde parkeerplaatsen per woning, ISV**

	Deel Randstad		Tussengebied		Perifeer	
	Parkstad	Centrum	Parkstad	Centrum	Parkstad	Centrum
ISV	0,26	0,60	0,36	0,57	0,33	0,56

**Tabel 7 Gemiddeld aantal gebouwde parkeerplaatsen per woning, FV en uitleg**

	Deel Randstad		Tussengebied		Perifeer	
	FV	Uitleg	FV	Uitleg	FV	Uitleg
BLS	0,44	0,31	0,53	0,32	0,53	0,32
Buiten WBA	0,36	0,43	0,44	0,34	0,43	0,29

**1.2 Kostenkengetallen****Bouwkosten**

De bouwkosten van nieuwbouwwoningen zijn harder gestegen dan inflatie tussen 2005 en 2008. De kengetallen voor woningbouw zijn geïndexeerd met de CBS-outputindex voor nieuwbouwwoningen, dis is 9,0% in drie jaar.

De kengetallen zijn verder gecorrigeerd voor wijzigingen in het Bouwbesluit en toegenomen kwaliteit in nieuwbouwwoningen. Sinds 2005 is de EPC-norm aangepast van 1,0 naar 0,8. Het kostenniveau in de oude raming was sterk gericht op sociale huur en voorzichtig te noemen voor koopwoningen. Er is een kwaliteitsverhogend effect van 10% meegenomen in de kengetallen, bovenop de bouwkostenindex.

**Tabel 8** Bouwkosten woningen per m2 gbo<sup>3</sup>

			Deel Randstad	Tussengebied	Perifeer
		Oppervlakte (m2 gbo)	prijs/m2	prijs/m2	prijs/m2
Egw	Goedkoop	115	1.324	1.259	1.192
	Middel	140	1.443	1.404	1.322
	Duur	175	1.611	1.512	1.422
Mgw	Goedkoop	75	1.690	1.605	1.521
	Middel	95	1.749	1.661	1.566
	Duur	120	1.810	1.718	1.617

De bouwkostenkengetallen voor voorzieningen zijn geïndexeerd met dezelfde bouwkostenindex als voor woningbouw, evenals de kengetallen voor gebouwde parkeerplaatsen.

**Tabel 9** Bouwkosten voorzieningen per m2 gbo

	Deel Randstad	Tussengebied	Perifeer
Winkels	1.251	1.189	1.126
Zorg/bijz. woonvoorz.	1.547	1.470	1.393
Onderwijs/welzijn	1.547	1.470	1.393

De bouwkosten voor een gebouwde parkeerplaats zijn gesteld op € 20.000 per plaats in de raming 2006. De kosten zijn hier omgeslagen per woning op basis van het aantal gebouwde parkeerplaatsen dat is meegenomen in de raming (zie tabel 6 en tabel 7).

**Tabel 10** Bouwkosten gebouwd parkeren per woningequivalent sloop-nieuwbouw

	Deel Randstad		Tussengebied		Perifeer	
	Parkstad	Centrum	Parkstad	Centrum	Parkstad	Centrum
ISV	6.170	14.160	8.570	13.570	7.850	13.330

voetnoot

<sup>3</sup> Kleine verschillen in bouwkosten van verschillende locatietypen zijn hier niet weergegeven.

**Tabel 11 Bouwkosten gebouwd parkeren per woningequivalent FV en uitleg**

	Deel Randstad		Tussengebied		Perifeer	
	FV	Uitleg	FV	Uitleg	FV	Uitleg
BLS	10.470	7.380	12.610	7.620	12.610	7.620
Buiten WBA	8.570	10.230	10.470	8.090	10.230	6.900

**Grondkosten**

Grondkosten vallen onder grond-, weg- en waterbouw. De kosten in deze sectoren zijn zeer sterk gestegen in de periode 2005 – 2008, vergeleken met inflatie en ook vergeleken met de bouwkosten. De GWW-index van het CBS is in deze drie jaar gestegen met 25,5%. De belangrijkste redenen hiervoor zijn de toegenomen vraag en een prijscorrectie, gezien de beperkte prijsstijgingen in de jaren tot 2005.

De kengetallen voor grondkosten zijn geïndexeerd met deze GWW-index. Bij sloop-nieuwbouw (ISV) zijn naast grondkosten ook kosten voor de inbreng van vastgoed, het tijdelijk beheer en sloopkosten gemeoid. De kengetallen voor verwervingen en tijdelijke exploitatie (te slopen woningen) vallen niet in de GWW-sector. Deze prijzen zijn geïndexeerd met inflatie (4,7%).

**Tabel 12 Grondkosten sloop-nieuwbouw (€ per woningequivalent)**

	Deel Randstad		Tussengebied		Perifeer	
	Parkstad	Centrum	Parkstad	Centrum	Parkstad	Centrum
Tijdelijke exploitatie	16.111	16.111	15.970	15.970	15.829	15.829
Bouw- en woonrijp	13.962	12.949	13.582	12.929	17.930	12.879
Inbreng soc h/won*	13.611	13.611	13.611	13.611	13.611	13.611
Inbreng part/won *	73.290	73.290	73.290	73.290	73.290	73.290
Inbreng voorz/m2	817	817	817	817	817	817
Grondkosten/won#	52.871	51.858	52.359	51.706	56.575	51.525

\* inbreng is niet omgerekend per woning in verband met herkenbaarheid van de bedragen.

# exclusief 7,5% rentekosten over alle grondkosten.

**Tabel 13** Grondkosten functieverandering en uitleg (€ per woningequivalent)

	Deel Randstad		Tussengebied		Perifeer	
	FV	Uitleg	FV	Uitleg	FV	Uitleg
BLS locatie per won#	58.349	56.759	61.295	56.443	53.733	56.446
Buiten WBA per won#	39.047	44.126	41.449	44.384	37.562	44.241

# exclusief 7,5% rentekosten over alle grondkosten.

### 1.3 Kengetallen opbrengsten

Uitgangspunt in alle plannen is dat gemeenten residueel rekenen. De opbrengsten uit woningbouw en overig vastgoed zijn daarom maatgevend voor de grondopbrengsten. Deze zijn het verschil tussen de opbrengsten van vastgoed en de bouwkosten.

#### Opbrengsten woningen

Het NVM-transactiebestand is gehanteerd om verschillen in woningopbrengsten te schatten voor verschillende woningtypen van een recent bouwjaar. Het NVM-transactiebestand heeft echter onvoldoende transacties van recent gebouwde woningen geregistreerd om per gemeente woningprijzen af te leiden voor de 6 woningtypen.<sup>4</sup> Daarom is voor de woningopbrengsten een zo laag mogelijke clustering toegepast, die in de praktijk neerkomt op onderscheid naar woningmarktgebieden en daarbinnen tussen kerngemeente en omliggende gemeenten. Daarbij ontstaat een restgroep van overige gemeenten die per provincie samen zijn genomen. Dit heeft geresulteerd in 68 woningmarktgebieden. De analyse van transacties mondt uit in een gedifferentieerd beeld van woningopbrengsten naar woningtype en woningmarkten. Figuur 2 en figuur 3 laten respectievelijk de gemiddelde prijsniveaus zien van eengezins- en meergezinswoningen per woningmarktgebied. Tabel 14 geeft de gemiddelde prijzen in de drie marktregio's weer.

Voor sociale huurwoningen is de opbrengst gelijk gesteld aan de bouwkosten plus een normatieve grondprijs. De gehanteerde grondprijzen zijn € 25.000 voor eengezinswoningen en € 18.000 voor meergezinswoningen (ex BTW).<sup>5</sup> De onrendabele top die ontstaat doordat deze investering niet wordt terugverdiend uit de toekomstige opbrengst.

voetnoot

- <sup>4</sup> Het NVM-bestand bevat weinig woningen in de goedkope prijsklasse. Uitgangspunt is dat de goedkope, middeldure en dure woningen zich verhouden als 20%:40%:40%. Deze prijzen gelden op alle locaties behalve de parkstadlocaties in sloop-nieuwbouwgebieden. De prijzen liggen in deze wijken relatief laag omdat de wijken vaak slecht bekend staan. De referentie voor het prijsniveau op deze locaties zijn de mediane prijzen van alle transacties.
- <sup>5</sup> I. Diekerhof, G. De Kam en J. Kamminga, *Grondprijs remt productie goedkope huurwoningen*, 2006 (Aedes-magazine).



stige huuropbrengst blijft buiten beschouwing: dit is een kostenpost voor de woningcorporatie en speelt in de grond- en gebiedsexploitatie geen rol.

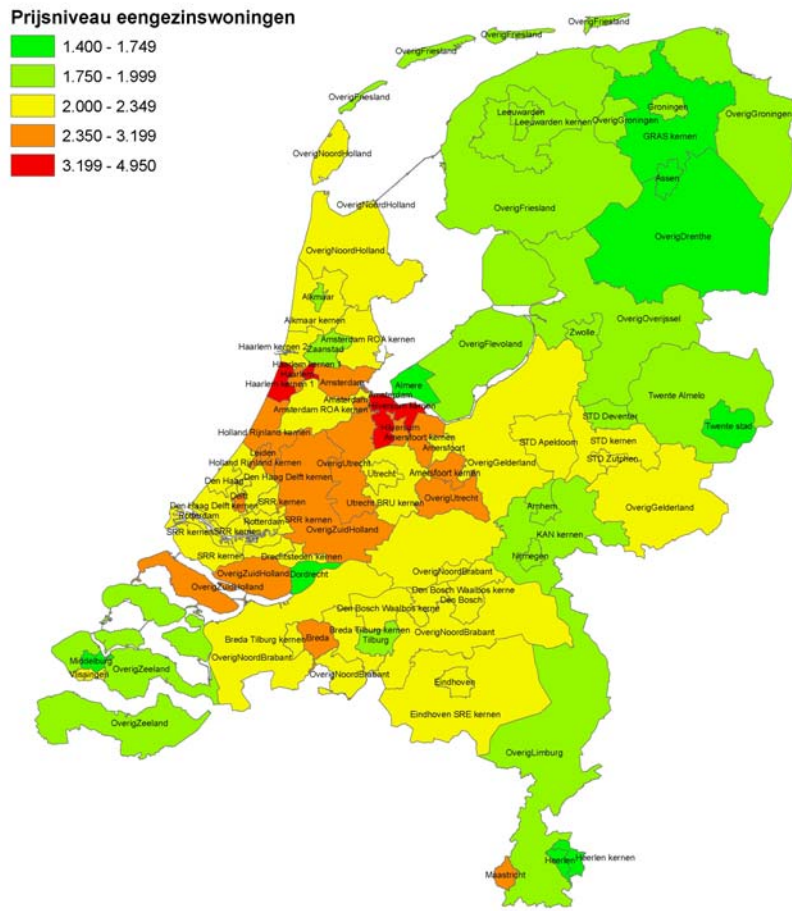
**Tabel 14** Geschatte VON-prijzen woningen bouwjaar 2001-2007, per regio<sup>6</sup> (2007)

		Aandeel transacties	Oppervlakte (m <sup>2</sup> gbo)	Deel Randstad		Tussengebied		Perifeer	
				prijs	prijs/m <sup>2</sup>	prijs	prijs/m <sup>2</sup>	prijs	prijs/m <sup>2</sup>
Egw	Goedkoop	20%	115	215.000	1.870	215.000	1.870	179.000	1.492
	Middel	40%	140	285.000	2.111	280.000	2.000	249.500	1.782
	Duur	40%	175	470.000	2.686	435.000	2.417	361.000	2.063
Egw totaal		100%		312.000	2.229	305.000	2.061	267.000	1.780
Mgw	Goedkoop	20%	75	177.500	2.351	166.500	2.250	156.000	2.000
	Middel	40%	95	240.000	2.553	220.000	2.316	212.500	2.063
	Duur	40%	120	380.000	3.220	330.000	2.750	307.000	2.456
Mgw totaal		100%		261.250	2.613	238.000	2.380	225.000	2.113

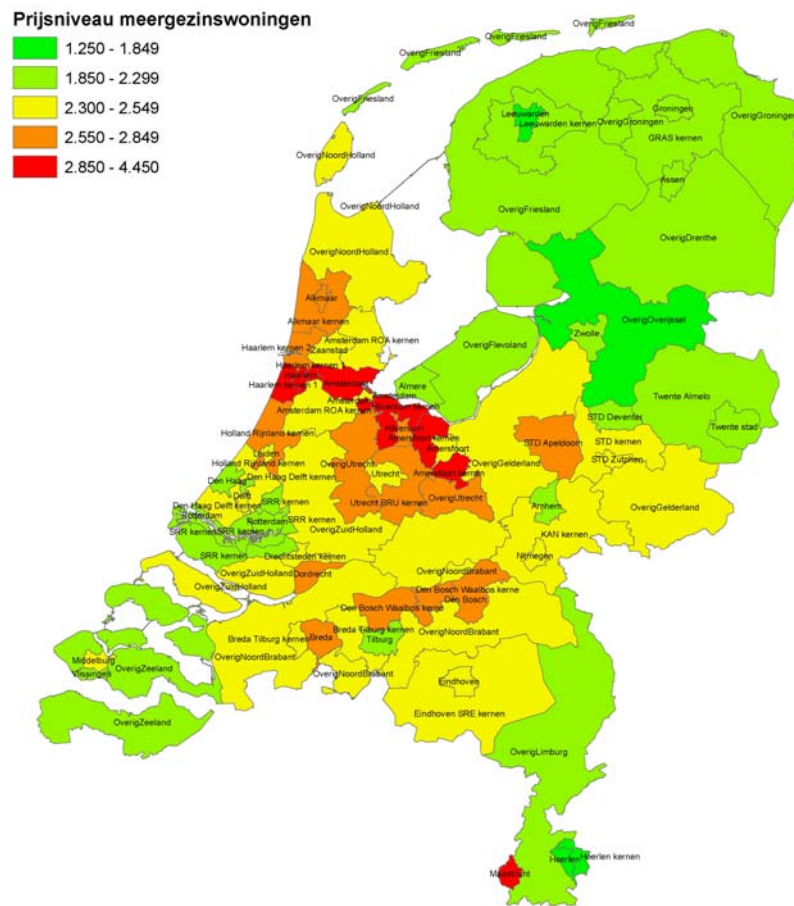
voetnoot

<sup>6</sup> Uitgangspunt is dat de transactiepreizen vergelijkbaar zijn met VON-prijzen, incl. 19% BTW.

Figuur 2 Geschatte VON-prijzen egw per woningmarktgebied (€/m2, 2007)



**Figuur 3**      **Geschatte VON-prijzen mgw per woningmarktgebied (€/m<sup>2</sup> gbo)**



### Opbrengsten voorzieningen en gebouwd parkeren

De opbrengsten van voorzieningen varieert met de gebruiksfunctie. De prijzen van winkels worden bepaald door de markt, de waarden van maatschappelijke voorzieningen worden normatief vastgesteld door (semi)overheden. De prijs voor een gebouwde parkeervoorziening is gesteld op € 10.000 per plaats in de raming 2006. De opbrengsten zijn hier omgeslagen naar woning en hangen af van het aantal gebouwde parkeerplaatsen per woning dat is meegenomen in de raming (zie tabel gebouwd parkeren).

De opbrengsten uit de raming 2006 zijn het uitgangspunt voor de prijzen per 1-1-2008. De prijzen voor maatschappelijk vastgoed zijn geïndexeerd met inflatie. De opbrengsten van winkels zijn geïndexeerd met de waardestijging van winkels (ROZ/IPD, 2008) van 22,5%. De opbrengsten van gebouwd parkeren zijn geïndexeerd met de bouwkostenindex (= meer dan inflatie).

**Tabel 15 Opbrengsten/vastgoedwaarde voorzieningen (€ per m2 gbo)**

	Deel Randstad	Tussengebied	Perifeer
Winkels	1.750	1.660	1.570
Zorg/bijz. woonvoorz.	1.630	1.550	1.470
Onderwijs/welzijn	1.570	1.490	1.410

**Tabel 16 Opbrengsten gebouwd parkeren per woningequivalent, sloop-nieuwbouw (€)**

	Deel Randstad		Tussengebied		Perifeer	
	Parkstad	Centrum	Parkstad	Centrum	Parkstad	Centrum
ISV	3.080	7.080	4.280	6.780	3.930	6.660

**Tabel 17 Opbrengsten gebouwd parkeren per woningequivalent, FV en uitleg (€)**

	Deel Randstad		Tussengebied		Perifeer	
	FV	Uitleg	FV	Uitleg	FV	Uitleg
BLS	5.240	3.690	6.310	3.810	6.310	3.810
Buiten WBA	4.280	5.120	5.240	4.050	5.120	3.450

# 2

## Bedrijventerreinen

### 2.1 Bedrijventerreinen uitleglocaties

#### Aanpak

Om kengetallen te bepalen voor de kosten en de uitgifteprijs van bedrijventerreinen is de volgende methode gebruikt:

- Uit de IBIS database met ontwikkelde en in ontwikkeling zijnde bedrijventerreinen is een selectie gemaakt van 800 terreinen waarvan financiële gegevens bekend zijn over de uitgifteprijs.
- Voor deze 800 terreinen is gezocht naar het verwachte saldo op eindwaarde zoals dit wordt vermeld in de gemeentelijke jaarrekeningen. Het gaat om het meest actuele saldo voor een bedrijventerrein in exploitatie, gebaseerd deels op werkelijke kosten en opbrengsten en deels op voorcalculatorische ramingen. Dit saldo is voor bijna 200 projecten gevonden, verdeeld over 80 gemeenten.
- Op basis van de nu bekende gegevens over de opbrengsten en het saldo zijn de kosten van het project berekend. Uit het totaal zijn zowel voor de bruto oppervlakte van het terrein als voor de netto uitgeefbare grond de investeringskosten per m<sup>2</sup> berekend.
- Op basis van de 200 bedrijventerreinen waarvoor zowel de uitgifteprijs als het geraamde exploitatiesaldo bekend is, is een indeling gemaakt in 40 COROP gebieden. Voor deze COROP gebieden kan een kengetal gegeven worden voor de kosten en prijs per m<sup>2</sup> bedrijventerrein.

#### Regio's met onvoldoende gegevens

Voor zes COROP gebieden ontbraken gegevens. De kengetallen voor deze zes gebieden zijn op de volgende wijze bepaald:

- 1 Friesland Zuid Oost: de gemiddelde uitgifteprijs is overgenomen uit de Ibis database. Op basis van de uitgifteprijs zijn de kosten berekend aan de hand

van de verhouding tussen kosten en prijs zoals die geldt in de andere Friese COROP gebieden Noord Friesland en Zuidwest Friesland.

- 2 Groningen overig: de gemiddelde uitgifte prijs is overgenomen uit de IBIS database. Op basis van de uitgifteprijs zijn de kosten berekend aan de hand van de verhouding tussen kosten en prijs zoals die geldt in de omliggende COROP gebieden Noord Friesland, Zuid Oost Friesland en Noord Drenthe.
- 3 Delfzijl en omgeving: het gemiddelde van Oost Groningen en Groningen overig.
- 4 Het Gooi en Vechtstreek: de waarde van Utrecht.
- 5 IJmond: de gemiddelde waarde van Zaanstreek en Alkmaar & omstreken.
- 6 De agglomeratie Haarlem: het gemiddelde van Leiden & Bollenstreek en de agglomeratie Amsterdam.

#### Overige opmerkingen

Het aantal waarnemingen in enkele COROP gebieden is gering. Voor Zuid Oost Holland, Groot Amsterdam en Zaanstreek zijn per regio slechts gegevens over één project beschikbaar.

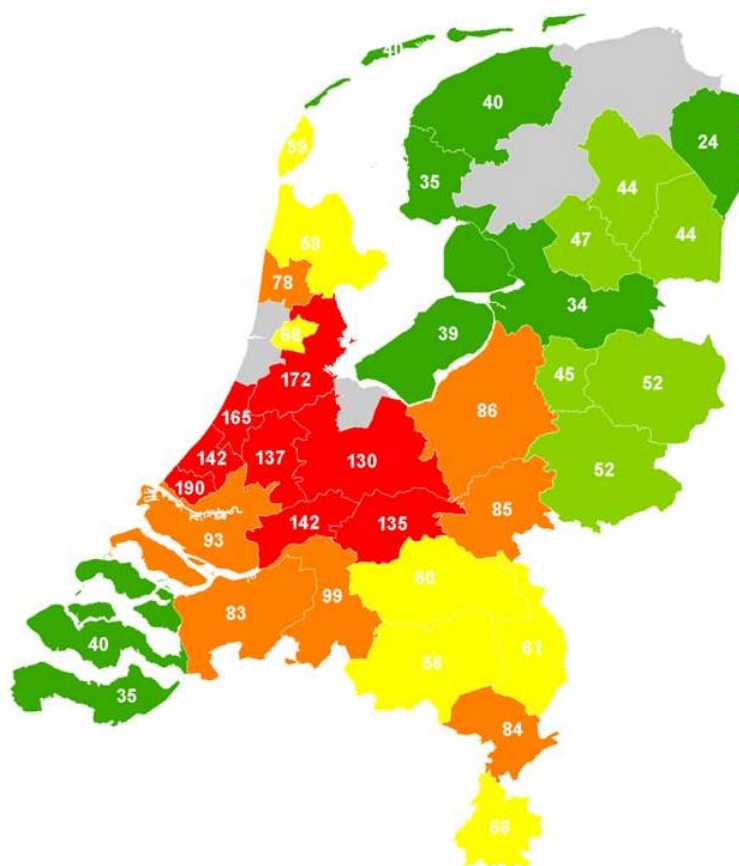
Tot slot zijn alle bedragen exclusief BTW.

**Tabel 18 Raming investeringskosten per m<sup>2</sup> bruto en netto bedrijventerrein**

Coropnr	Corop	Uitgifteprijs per m <sup>2</sup> netto	Kosten per m <sup>2</sup> netto	Bruto/netto factor	Kosten per m <sup>2</sup> bruto
1	OOST-GRONINGEN	€ 36	€ 35	1,47	€ 24
2	DELFIJL EN OMGEVING	€ 45	€ 42	1,35	€ 31
3	OVERIG GRONINGEN	€ 54	€ 52	1,23	€ 42
4	NOORD-FRIESLAND	€ 48	€ 47	1,17	€ 40
5	ZUIDWEST-FRIESLAND	€ 42	€ 40	1,35	€ 30
6	ZUIDOOST-FRIESLAND	€ 45	€ 43	1,27	€ 34
7	NOORD-DRENTHE	€ 61	€ 56	1,26	€ 44
8	ZUIDOOST-DRENTHE	€ 52	€ 52	1,2	€ 44
9	ZUIDWEST-DRENTHE	€ 59	€ 60	1,29	€ 47
10	NOORD-OVERIJSEL	€ 40	€ 39	1,15	€ 34
11	ZUIDWEST-OVERIJSEL	€ 67	€ 65	1,45	€ 45
12	TWENTE	€ 91	€ 77	1,47	€ 52
13	VELUWE	€ 131	€ 115	1,34	€ 86
14	ACHTERHOEK	€ 84	€ 79	1,51	€ 52
15	ARNHEM/NIJMEGEN	€ 142	€ 126	1,48	€ 85
16	ZUIDWEST-GELDERLAND	€ 169	€ 156	1,16	€ 135
17	UTRECHT	€ 187	€ 179	1,38	€ 130
18	KOP VAN NOORD-HOLLAND	€ 87	€ 81	1,38	€ 59
19	ALKMAAR EN OMGEVING	€ 131	€ 125	1,61	€ 78
20	IJMOND	€ 163	€ 156	1,5	€ 106
21	AGGLOMERATIE HAARLEM	€ 221	€ 198	1,18	€ 169
22	ZAA NSTREEK	€ 196	€ 187	1,4	€ 134

23	GROOT-AMSTERDAM	€ 182	€ 172	1	€ 172
24	HET GOOI EN VECHTSTREEK	€ 187	€ 179	1,38	€ 130
25	AGGLOMERATIE LEIDEN EN BOLLEN-STREEK	€ 259	€ 225	1,36	€ 165
26	AGGLOMERATIE 'S-GRAVENHAGE	€ 238	€ 230	1,62	€ 142
27	DELFT EN WESTLAND	€ 238	€ 248	1,3	€ 190
28	OOST-ZUID-HOLLAND	€ 220	€ 184	1,34	€ 137
29	GROOT-RIJNMOND	€ 128	€ 125	1,34	€ 93
30	ZUIDOOST-ZUID-HOLLAND	€ 213	€ 194	1,36	€ 142
31	ZEEUWSCH-VLAANDEREN	€ 52	€ 49	1,39	€ 35
32	OVERIG ZEELAND	€ 54	€ 52	1,3	€ 40
33	WEST-NOORD-BRABANT	€ 110	€ 102	1,22	€ 83
34	MIDDEN-NOORD-BRABANT	€ 140	€ 132	1,33	€ 99
35	NOORDOOST-NOORD-BRABANT	€ 109	€ 81	1,37	€ 59
36	ZUIDOOST-NOORD-BRABANT	€ 111	€ 82	1,46	€ 56
37	NOORD-LIMBURG	€ 77	€ 74	1,21	€ 61
38	MIDDEN-LIMBURG	€ 113	€ 109	1,29	€ 84
39	ZUID-LIMBURG	€ 83	€ 82	1,24	€ 66
40	FLEVOLAND	€ 55	€ 53	1,36	€ 39

**Figuur 3 Raming investeringskosten per m<sup>2</sup> bruto bedrijventerrein**



N.B. Voor de grijze gebieden ontbreken gegevens. De kosten voor deze regio zijn benaderd op basis van de kosten in omliggende regio's.

## 2.2 Herstructurering bedrijventerreinen

### Uitgangspunten

Buck Consultants kiest als lijn dat bij herstructurering de overheid investeert in de 30% openbare ruimte. De kosten daarvan bedragen zo'n € 0,4 miljoen per ha. Per bruto hectare bedrijfsterein is dat dan € 0,12 miljoen. Het overzicht van een aantal bedrijfsterreinen laat een variatie zien tussen € 0,05 en € 0,3 miljoen en komt gemiddeld uit op € 0,15 miljoen. De duurdere projecten zien we meer in de Randstad. Op deze bedrijfsterreinen is er ruimtewinst door intensiever gebruik van ongeveer 10% van de terreinen (voor rekening van private partijen).<sup>7</sup>

Naast deze kosten ligt er een opgave tot bodemsanering op verouderde bedrijventerreinen die volgens Buck in 2006 is geraamd op €575 mln. De kosten voor de openbare ruimte bedragen, uitgaande van 5.920 ha, €2.368 mln. voor de periode 2006-2020. Dan wordt bijna 20.000 ha bedrijfsterein aangepakt ofwel ongeveer 1.300 ha per jaar, op een totale voorraad van zo'n 65.000 ha.

Zo'n 5% van de verouderde bedrijfsterreinen krijgt volgens Buck een andere bestemming.

Buck komt tot een claim van €1,3 tot €1,4 miljard, waarbij ook een deel van de private opgave door het rijk wordt bekostigd. De resterende €1,6 miljard komt voor rekening van gemeenten en private partijen. De kosten van bodemsanering zijn hierbij meegenomen. Deze zijn namelijk niet in de raming van VROM voor bodemsanering opgenomen.

### Verwerking in investeringsraming

We kunnen veronderstellen dat de herstructurering van bedrijfsterreinen voor de private partijen vooral de extra kosten van het vrijmaken van het terrein genereert, in vergelijking met een nieuw terrein. Voor een zittend bedrijf staat daartegenover dat men geen nieuwe grond hoeft te kopen. Voor een nieuwe vestiger is de locatie slechts interessant wanneer de extra kosten van sloop en bouwrijp maken worden gecompenseerd door een lagere aankoopssom. Per saldo zouden we kunnen veronderstellen dat de investering in een verouderd bedrijfsterein voor de private investeerder niet hoger zullen zijn dan in een nieuw terrein. Wat als extra investeringspost dus resteert zijn de investeringen in openbare ruimte en bodemsanering, waarbij voor het overige geen onderscheid hoeft te worden gemaakt tussen bestaande en nieuwe bedrijfsterreinen.

De herstructurering van 1.300 ha per jaar betekent een flinke intensivering. De Taksforce Herstructurering Bedrijventerreinen gaat uit van 325 ha in de afgelopen jaren, een ophoging met 500 ha (pilot) in 2009 en additioneel 1.000 ha vanaf 2010

voetnoot

<sup>7</sup> BCI, *Financiële claim toekomstige herstructureringsopgave bedrijventerreinen*, Den Haag/Nijmegen, januari 2007.



(bovenop 325 ha). Dit sluit aan op de raming van Buck. Dit kost voor het Rijk in 2009 € 30-35 miljoen extra en € 65-70 miljoen per jaar vanaf 2010.<sup>8</sup>

De trend- en de begrotingsvariant kan uitgaan van 325 ha, de beleidsvariant zal er vanaf 2010 1.000 per jaar aan toevoegen (in 2009 een pilot met 500 ha).

voetnoot

<sup>8</sup> Taskforce Herstructurering Bedrijventerreinen, *Tussenrapportage*, Den Haag, april 2008.