

Vergaderjaar 2005–2006

30 647

Verstedelijking

Nr. 1

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTE- LIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 juli 2006

Hierbij ontvangt u, mede namens de Minister van Financiën, het eindrapport van het interdepartementale beleidsonderzoek (IBO) met de titel «Verstedelijking; Locatiekeuzen bij woningbouw»¹. Deze brief bevat de reactie van het kabinet op de uitkomsten en aanbevelingen van dit rapport.

Samenvatting van deze brief

Aanleiding voor dit onderzoek is het streven van de Nota Ruimte om 40% van het uitbreidingsprogramma voor woningen en arbeidsplaatsen binnen het bestaand bebouwd gebied te realiseren². In de Nota Ruimte is daarbij aangegeven dat dit percentage in de komende jaren lager zou kunnen uitvallen³, omdat de makkelijkere en goedkopere locaties het eerst gerealiseerd zijn, en de komende jaren de meer complexe en duurder locaties aanbod komen. Andere factoren die hierbij een rol spelen zijn de relatief hoge kosten van bouwen binnen bestaand bebouwd gebied voor een aantal partijen, vertragingen die kunnen optreden door complexiteit en gebrek aan draagvlak, problemen om het evenwicht tussen rood en groen/blauw in de stad te bewaren en veranderende woonvoorkeuren. Tegen deze achtergrond is in de Nota Ruimte nader onderzoek aangekondigd naar de mogelijkheden tot intensivering van het bestaand bebouwd gebied, en is aangegeven dat op basis van de uitkomsten zal worden nagegaan of er aanleiding is de ambitie voor het bouwen in bestaand bebouwd gebied te herzien. Het rapport «IBO Verstedelijking; Locatiekeuzen bij woningbouw» beantwoordt – voor zover het de woningbouw betreft – deze vraag uit de Nota Ruimte.

Uit de analyse van de maatschappelijke kosten en baten van woningbouw blijkt dat tegenover de hogere kosten van het binnenstedelijk bouwen vaak ook hoge baten staan, zoals het behoud van de open ruimte, hogere gemiddelde grondopbrengsten en doorgaans lagere kosten voor de aanleg van infrastructuur⁴. De mogelijkheden voor intensivering

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² Nota Ruimte; Ruimte voor ontwikkeling, deel 4, § 2.3.2.4. Als grens van het bestaand bebouwd gebied geldt de grens zoals gerealiseerd in het jaar 2000.

³ In de periode 1995–2005 is in de zes in het IBO onderzochte regio's tussen de 31% en 51% van de uitbreiding van de woningvoorraad binnen bestaand gebied (1996) gerealiseerd.

⁴ In gevallen waar op het huidige netwerk nog restcapaciteit beschikbaar is, zullen de kosten voor infrastructuur in de meeste gevallen lager zijn bij verstedelijking in BBG dan in geval van uitleglocaties. Daar waar geen of te beperkte restcapaciteit beschikbaar is kunnen de kosten juist hoger uitvallen, doordat uitbreiding van de capaciteit binnenstedelijk in veel gevallen hoge kosten met zich meebrengt.

verschillen echter per regio en blijken vooral afhankelijk van de complexiteit en grondproductiekosten van de nog beschikbare binnenstedelijke locaties. Zodoende wordt in de regio's waar er weinig goedkope, makkelijke locaties meer voorhanden zijn, méér binnenstedelijk bouwen in de toekomst minder aantrekkelijk in termen van maatschappelijke kosten en baten.

Ik zie de uitkomsten van dit IBO als onderbouwing van de Nota Ruimte. Het feit dat het streefpercentage van 40% door het rijk niet verplichtend is opgelegd, is geheel in lijn is met de conclusie van het IBO dat in sommige regio's een lager percentage wenselijk is, en er in andere juist meer binnenstedelijk gebouwd kan worden.

Inleiding

In Nederland wordt sinds de jaren tachtig beleid gevoerd om het bouwen van woningen binnen de grenzen van de bestaande steden en dorpen te stimuleren. Niet alleen spaart dit de schaarse open ruimte en leidt het tot behoud van natuur en landschap, ook helpt dit het draagvlak voor maatschappelijke voorzieningen zoals openbaar vervoer, winkels en scholen in stand te houden. Het bestaand bebouwd gebied biedt op verschillende manieren kansen voor het toevoegen van woningen en arbeidsplaatsen, bijvoorbeeld door ruimte meervoudig te gebruiken of door verouderde bedrijfsterreinen opnieuw te ontwikkelen.

Ook dit kabinet streeft naar een optimale benutting van de ontwikkelingsmogelijkheden in het bestaand bebouwd gebied. In de Nota Ruimte is aangegeven dat gemeenten en provincies de mogelijkheden in het bestaand bebouwd gebied optimaal moeten benutten waarbij gestreefd wordt naar het realiseren van veertig procent van de uitbreiding van het aantal woningen en arbeidsplaatsen binnen de grenzen van het bestaand bebouwd gebied.

Verdichting in het bestaand bebouwd gebied kan niet eindeloos doorgaan. Binnen onze steden en dorpen moet ook ruimte blijven voor voldoende parken en plantsoenen¹. Bovendien acht ik het wenselijk dat er meer speelruimte voor kinderen komt, moet er meer ruimte gevonden worden voor waterberging, streeft het kabinet er naar de sociale veiligheid in steden te verhogen en de vitaliteit van het platteland te vergroten². Ook wil ik het tempo en de omvang van de woningbouwproductie verder omhoog brengen, waarbij ik het uitgangspunt hanteer dat gebouwd dient te worden conform de kwalitatieve vraag van consumenten. Deze vraag bestaat voor ongeveer twee derde uit ruimere woonmilieus en een derde uit meer stedelijke milieus³. Bovendien streeft het rijk naar verbetering van de milieukwaliteit in en om de steden, zoals de kwaliteit van de lucht en het saneren van verontreinigde bodems.

Tussen al deze beleidsdoelen⁴ uit de Nota Ruimte en de Agenda Vitaal Platteland kan spanning bestaan. Dit betekent dat de mogelijkheden voor bouwen in bestaand bebouwd gebied regionaal en lokaal zeer verschillend kunnen zijn en dus een integrale afweging in elke afzonderlijke regio vereist is. Daarom ook heb ik geen algemeen verplichtend percentage op willen leggen.

Reactie op de uitkomsten van het IBO

Een van de voornaamste uitkomsten van het onderzoek⁵ is dat binnen het bestaand bebouwd gebied («BBG») steeds meer de complexere en duurdere locaties aan snee komen, maar dat het saldo van de maatschappelijke kosten en baten van binnenstedelijk bouwen in de onderzochte

¹ Om deze reden is in het onderzoek als voorwaarde gehanteerd dat woningbouw binnen bestaand bebouwd gebied niet ten koste mag gaan van het stedelijk groen.

² Zie ook de Agenda Vitaal Platteland (2004).

³ Woningmarktverkenningen «Socrates» (2004).

⁴ In de Monitor Doelbereik Nota Ruimte zullen de planbureaus regelmatig aangeven in hoeverre deze doelen gehaald worden.

⁵ Eindrapport IBO «Verstedelijking; Locatiekeuzen bij woningbouw» (Maart 2006).

periode 1995–2005 vaak gunstig is. Tegenover hogere grondproductie-kosten in BBG staan namelijk aanzienlijke baten, zoals het sparen van de open ruimte, een hoge consumentenwaardering welke tot uiting komt in hoge grondopbrengsten, en doorgaans lagere aanlegkosten van infra-structuur. Op basis hiervan concludeer ik dat het gevoerde Vinex beleid succesvol was ten aanzien van locatiekeuzen¹, aangezien een flink aantal van de Vinex locaties binnen BBG was gelegen. Volgens het rapport had nog meer binnenstedelijke ontwikkeling zelfs een beter saldo opgeleverd tussen 1995 en 2005.

In de periode 2010–2020 wijzigt dit beeld voor de meeste van de onderzochte regio's. Meer binnenstedelijk bouwen levert dan een minder gunstig saldo van maatschappelijke kosten en baten op als daarbij dure locaties ontwikkeld worden. Dit beeld wisselt sterk per regio, en is afhankelijk van de het aantal betaalbare locaties dat in een regio nog beschikbaar is. In sommige regio's levert meer binnenstedelijk bouwen daardoor nog steeds een positiever saldo van maatschappelijke kosten en baten op dan meer bouwen op uitleglocaties.

Ik zie in deze uitkomst een onderbouwing van het streven, zoals verwoord in de Nota Ruimte, om ook in de toekomst een aanzienlijk deel van de uitbreiding van de voorraad aan woningen en arbeidsplaatsen in het bestaand bebouwd gebied te realiseren. Het feit dat het streefpercentage van 40% door het rijk niet verplichtend is opgelegd, is geheel in lijn met de conclusie van de IBO-werkgroep dat het optimale aandeel binnenstedelijk per regio sterk kan verschillen. Die regionale verschillen maken regionaal maatwerk, ook door het rijk, noodzakelijk.

Wat mij opvalt is dat de verschillen tussen de beleidsalternatieven «meer binnenstedelijk, minder uitleg» respectievelijk «minder binnenstedelijk, meer verspreide uitleglocaties», afgezet tegen de totale investeringskosten van woningbouw, gemiddeld genomen beperkt lijken, al zijn de verschillen per woning soms groot. De opstellers van het rapport wijzen er echter terecht op dat de kosten en baten binnen de beleidsalternatieven ongelijk verdeeld zijn over de betrokken actoren en bovendien per regio verschillen. Wat voor de één voordelig is, kan voor de ander een nadeel zijn. Zo zijn woonconsumenten, reizigers en recreanten gemiddeld genomen meer gebaat bij meer binnenstedelijk bouwen, maar hebben projectontwikkelaars en grondeigenaren doorgaans meer profijt bij meer woningbouw op uitleglocaties. Verschillende onderdelen van de overheid zitten hier vanzelfsprekend ook verschillend in. Zo hoeven overheden² in de regel minder infrastructuur aan te leggen als op locaties binnen BBG gebouwd wordt, maar aan de andere kant kunnen gemeenten inkomsten genereren uit grondbezit indien de bestemming van die grond wijzigt. Per saldo echter levert het scenario van meer binnenstedelijk bouwen de overheid als geheel het meeste voordeel op aangezien de kosten van ontsluiting van uitleglocaties doorgaans zeer hoog zijn, de open ruimte gespaard wordt en de benodigde voorzieningen reeds in de nabijheid zijn. Het onderzoek heeft overigens niet duidelijk gemaakt hoe dit saldo precies over de verschillende overheden is verdeeld.

In de Nota Ruimte is aangegeven dat de ontwikkeling van nieuwe uitleglocaties altijd in samenhang moeten worden gezien met opties voor het benutten van locaties in BBG. Provincies en (samenwerkende) gemeenten zijn verantwoordelijk voor planvorming en uitvoering (in samenwerking met marktpartijen). In de Nota Ruimte geeft het rijk een aantal randvoorwaarden³ mee aan nieuwe bouwlocaties, waaronder de bundeling van nieuwe verstedelijking, een goede regionale afstemming van de locaties, een tijdige en adequate ontsluiting, een goede aansluiting op het watersysteem, het behoud en verbetering van de verhouding tussen groen en

¹ Voorkeursvolgorde in, aan, op afstand van BBG. Zie Vierde nota (1988), de Vierde nota Extra (VINEX, 1994), en de Actualisering Vierde nota Extra (Vinac, 1997).

² Provincies en samenwerkende gemeenten.

³ Basiskwaliteit steden, dorpen en bereikbaarheid; Nota Ruimte Hoofdstuk 2, § 3.

verstedelijking en het versterken van de landschappelijke variatie tussen stad en land.

In de Uitvoeringsagenda Nota Ruimte geeft het rijk aan hoe het condities schept voor de decentrale (beleids)uitvoering, met andere woorden dat wat «centraal moet» om het «decentraal wat kan» mogelijk te maken. Belangrijke voorbeelden zijn de nieuwe Wet ruimtelijke ordening, de Grondexploitatiewet en het genereren en verspreiden van kennis over gebiedsontwikkeling¹. Dit is echter niet een eindpunt maar juist het begin: het komt nu aan op krachtige implementatie. Het rijk zal het proces volgen, daarbij onder meer beijkend of er voldoende plancapaciteit is, binnenstedelijk en op uitleglocaties.

Op basis van de ruimtelijke plannen van de in het «IBO Verstedelijking» betrokken regio's constateer ik dat mijn streven om het bestaand bebouwd gebied optimaal te benutten breed gedeeld wordt. Wel hebben de decentrale overheden aangegeven dat binnenstedelijk bouwen een buitengewoon complexe aangelegenheid is². Het kabinet neemt deze signalen ter harte en zal op afzienbare termijn in samenwerking met IPO en VNG een bijeenkomst organiseren waarbij de praktijk van de binnenstedelijke opgave centraal staat. Een aantal van de aanbevelingen van de werkgroep «IBO Verstedelijking» zullen in dit verband opgepakt worden. In het laatste deel van deze brief ga ik hier uitvoerig op in.

Besluitvorming over woningbouwlocaties

Een van de deelvragen van dit IBO was in hoeverre besluitvorming over woningbouwlocaties evenwichtig is, in de zin dat alle relevante effecten in overweging worden genomen. Het rapport constateert dat de externe effecten van woningbouw, zoals op de open ruimte en sociale veiligheid, vaak onvoldoende meegewogen worden. Doorgaans is het sluitend maken van grondexploitaties leidend bij de beslissing om een locatie te bebouwen. Winsten die op lucratieve uitleglocaties gemaakt worden kunnen ingezet worden voor andere doelen, zeker ook binnen het ruimtelijk beleid en de woningbouw. Ook stelt het rapport dat de diverse rijks-subsidies³ een nog onbekend effect kunnen hebben op locatiekeuzen, aangezien deze doorgaans één specifiek doel nastreven en er bij de inzet niet gekeken wordt naar de bredere effecten van de ingreep.

Ik constateer dat het niet gelukt is om deze vierde onderzoeksvraag van het IBO volledig te beantwoorden. Meer informatie en ideeën onderbouwen. Het signaal dat grondwinst soms boven ruimtelijk beleid gaat is bekend, evenals het gegeven dat gemeenten (en marktpartijen) de inkomsten uit grond doorgaans aanwenden om het ruimtelijke beleid te financieren, bijvoorbeeld voor het aanleggen van voorzieningen en voor stedelijke vernieuwing in bestaande wijken. Verevening is daarbij een belangrijk instrument.

Dit kabinet heeft diverse nieuwe instrumenten geïntroduceerd, zoals de Wro, de Grondexploitatiewet en het ISV2 (programmatische afstemming centrumgemeente met randgemeenten), die meer mogelijkheden bieden voor evenwichtige regionale locatiekeuzen. Ten aanzien van de subsidie-instrumenten merk ik op dat het niet alleen gaat om hoe een instrument door het rijk is ingericht, maar zeker ook om hoe het in de praktijk wordt toegepast. Het rijk heeft conform de sturingsfilosofie van de Nota Ruimte «decentraal wat kan, centraal wat moet» een belangrijk deel van het beslissen én betalen in handen gegeven van (samenwerkende) gemeenten en provincies. Daar ligt de verantwoordelijkheid om de subsidies en niet-financiële instrumenten verstandig in te zetten.

¹ Eindrapport «Ontwikkel kracht!», Adviescommissie Gebiedsontwikkeling (November 2005).

² «Met vereende kracht. Uitkomsten ex ante evaluatie sturingsfilosofie bundelingsbeleid Nota Ruimte». Lysias advies BV (Juni 2006).

³ Zoals het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing, het Besluit Locatiegebonden Subsidies, de Brede Doeluitkering voor lokale en regionale infrastructuur.

Naast wettelijke regelingen en subsidies draagt het rijk ook op andere manieren actief bij aan de revitaliserings-, herstructurerings- en transformatieopgaven zoals het inzetten van aanjaagteams van experts, en het genereren en verspreiden van kennis, mede door middel van initiatieven van de kenniscentra op dit gebied.

Aan het eind van deze brief, bij de reactie op de aanbevelingen, zal ik ingaan op de haalbaarheid en wenselijkheid om een regionale MKBA op te stellen.

Gehanteerde methoden

Ik heb veel waardering voor de grote inspanning die geleverd is om tot dit rapport te komen. De materie bleek omvangrijk en complex, desondanks is het tot een uitvoerige analyse gekomen van vele maatschappelijke effecten van woningbouw. Tegelijk constateer ik dat de methodiek nog niet ver genoeg gevorderd is om een volledig beeld te kunnen geven van alle maatschappelijke effecten van woningbouw. Sommige elementen ontberen nog een (geaccepteerde) methode, zoals de waardering van de open ruimte en het stedelijk groen, en de sociale effecten van woningbouw. Wel ben ik er van overtuigd dat het IBO rapport de methodische stand van zaken van dit moment goed weergeeft.

Ik merk ik op dat in het onderzoek niet alle, maar een deel van de woningbouw is onderzocht, namelijk dat deel waarmee in de beleidsalternatieven «geschoven» wordt (vijftien procent). Bovendien blijkt de invloed van het type locatie dat ontwikkeld wordt zeer groot, wat de uitkomsten van deze analyse niet alleen regiospecifiek maar vooral ook locatiespecifiek maakt. Ten slotte: het IBO heeft zich beperkt tot woningbouw, waar mijn streven tot benutting van het BBG ook arbeidsplaatsen betreft.

Aanbevelingen

Op basis van bovenstaande reactie op het IBO rapport in het algemeen zal ik hierna ingaan op de zeven aanbevelingen van de opstellers.

1. Regionale inventarisatie capaciteit BBG en infrastructuur

IBO: De algemene 40% streefwaarde voor bouwen in BBG is te grof. Het is verstandig om per regio te kijken in welke mate nog tegen redelijke kosten in BBG gebouwd kan worden. Onderzoek nader wat de fysieke mogelijkheden zijn voor nieuwbouw binnen BBG, rekeninghoudend met ruimte voor bedrijven, behoud van groen en water in de stad en kwaliteitsverbetering van bestaande woningen. Onderzoek tevens per regio wat de (rest)capaciteit van de aanwezige infrastructuur is.

Reactie: Ik neem deze aanbeveling over. De 40% streefwaarde in de Nota Ruimte is mede vanwege de, ook in het onderzoek geconstateerde, regionale verschillen bewust niet algemeen verplichtend opgelegd, maar geeft een ambitie aan die door de decentrale overheden zeer breed gesteund wordt. Decentrale overheden zijn vervolgens aan zet om dit te vertalen in voldoende capaciteit in bestemmingsplannen. Met de al bestaande «Monitor plancapaciteit» wordt hierin reeds enig inzicht gegeven. Ik zal tijdens de aangekondigde bijeenkomst aan de orde stellen hoe ik samen met de decentrale overheden door middel van deze monitor nader kan inventariseren welke ruimtelijke mogelijkheden er zijn voor het toevoegen van woningen en arbeidsplaatsen in het bestaand bebouwd gebied, en of dat tegen redelijke kosten kan.

2. Handhaaf een goede mix tussen BBG, grote uitleg en verspreide locaties

IBO: Het is en blijft noodzakelijk dat overheden de vraag van consumenten naar specifieke woonmilieus als uitgangspunt nemen in de besluitvorming. Binnen die voorkeuren kan een afweging gemaakt worden tussen verschillende locaties.

Reactie: Ik onderschrijf deze aanbeveling van harte. In de Nota Ruimte heb ik aangegeven dat het tijdig voorzien in locatiedcapaciteit (binnen en buiten BBG) voor de kwantitatieve en kwalitatieve woningvraag een van de uitgangspunten voor het ruimtelijk beleid moet zijn. Het is aan de (samenwerkende) gemeenten en provincies om in de ruimtelijke plannen die afweging te maken. Het benutten van de ontwikkelingsmogelijkheden in het bestaand bebouwd gebied is een van de strategieën daarvoor. Ook de markt heeft hierbij een verantwoordelijkheid.

3. Maak meer gebruik van kosten-batenanalyse

IBO: Het verdient aanbeveling dat (samenwerkende) gemeenten en provincies het instrument kosten-batenanalyse gebruiken als hulpmiddel om hun plannen rond woningbouw en bereikbaarheid af te wegen. Wel is het nodig de daarvoor te gebruiken methodieken verder te ontwikkelen. Het rijk kan hierbij een faciliterende rol spelen.

Reactie: Ik neem deze aanbeveling over. Ik zal in samenwerking met onder meer de planbureaus en kennisinstituten het initiatief nemen om tot doorontwikkeling van de methodiek te komen en vervolgens in samenwerking met de (samenwerkende) gemeenten en provincies en mijn collega ministers een handreiking opstellen om tot een brede afweging van locaties te kunnen komen. Ik zal dit ook tijdens de reeds aangekondigde bijeenkomst aan de orde stellen. Deze methode zal vervolgens niet verplicht worden gesteld, maar kan dienen als hulpmiddel, vooral in de vroege fase van het opstellen van regionale structuurplannen en voor grote projecten waarbij het rijk betrokken is.

Ik merk hierbij op dat bij het opstellen van een dergelijke analyse het proces minstens zo belangrijk is als de uitkomst: wat wordt er gemeten, hoe wordt dat gedaan en welke aannames worden daarbij gehanteerd? Hierdoor kan een maatschappelijke kosten-baten analyse («MKBA») nooit een definitief besluit als uitkomst geven, het is wel een belangrijk hulpmiddel bij het afwegen van de effecten van woningbouw tegen andere, bestuurlijke, politieke en inhoudelijke afwegingen.

Waar het rijk direct betrokken is bij locatiekeuzen wordt overigens al regelmatig gewerkt met kosten baten analyses. De ervaringen hierbij zullen benut worden bij het opstellen van de handreiking.

4. Geef de provincies (en samenwerkende gemeenten) een grotere rol

IBO: De Nota Ruimte geeft (samenwerkende) gemeenten en provincies een meer ontwikkelende rol dan in het verleden. Dat betekent dat provincies in het voortraject bij de keuze van nieuwe woningbouwlocaties een grotere rol kunnen spelen in plaats van het toetsen van bestemmingsplannen achteraf. Samen met gemeenten kunnen kosten en baten van woningbouw op verschillende locaties worden geanalyseerd.

Reactie: Ik onderschrijf deze aanbeveling. De nieuwe Wet ruimtelijke ordening, de Grondexploitatiewet bieden hierbij de gewenste instrumenten. Wel hebben alle betrokkenen nog tijd nodig om te wennen aan

de nieuwe rol¹. Het kabinet is, indien nodig, uiteraard bereid daarbij een helpende hand te bieden.

5. Laat bestemmingswijzigingswinst meer ten goede komen aan projecten

IBO: Om de winst van de wijziging van een bestemming te benutten voor het woningbouwproject kan het veroorzakerbeginsel uit Nota Ruimte worden toegepast. Hierdoor kunnen meer kosten in de grondexploitatie worden gedekt. De in het kader van de Grondexploitatiewet nog op te stellen AMvB kostensoortenlijst biedt hiervoor de mogelijkheid. In deze AMvB moeten in elk geval de kosten van infrastructuur een plaats krijgen (voor zover sprake is van causaliteit, proportionaliteit en profijt).

Reactie: Ik onderschrijf deze aanbeveling. Het is aan provincies en (samenwerkende) gemeenten om evenwichtige locatiekeuzen te maken. Financiële overwegingen zijn daarbij van belang zolang het gaat om het sluitend krijgen van grondexploitaties. In de AMvB kostensoortenlijst zal aangegeven worden welke kostensoorten verhaald kunnen worden op de grondeigenaren, op basis van de criteria causaliteit, proportionaliteit, en profijt.

6. Maak overheidsinstrumenten scherper

IBO: Breng nader in kaart in welke mate bestaande overheidsinstrumenten die ingrijpen op locatiekeuzes voor woningbouw een «evenwichtige» verstedelijkingskeuze kunnen bevorderen.

Reactie: Op basis van dit rapport kan ik niet concluderen hoe de verschillende instrumenten evenwichtige locatiekeuzen beïnvloeden. Ik ben wel bereid hier nader naar te kijken. Ik zal samen met mijn collega's van Financiën, Verkeer en Waterstaat en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de (samenwerkende) gemeenten en de provincies bekijken hoe ik door middel van casestudies tot een inzicht in deze materie kan komen. Ik zal hierbij aansluiten bij de projecten waar het rijk reeds nauw bij betrokken is, zoals de Nieuwe Sleutelprojecten en de voorbeeldprojecten gebiedsontwikkeling, en zal gebruik maken van reeds beschikbare kennis zoals uit het programma «Ruimte en Mobiliteit».

Ook dit punt zal aan de orde komen tijdens de aangekondigde bijeenkomst.

7. Evalueer inzet hoogwaardig openbaar vervoer vooraf

IBO: Uit het onderzoek blijkt dat de kosten van grootschalige uitleglocaties ongunstig worden beïnvloed door het Vinex-beleid om bij deze locaties hoogwaardig openbaar vervoer aan te leggen. Het verdient aanbeveling om per nieuwe locatie afzonderlijk af te wegen of en in welke vorm hoogwaardig openbaar vervoer beleidsmatig wenselijk en doelmatig kan worden gerealiseerd. Dit vraagt om een realistische benadering van het openbaar vervoer in het geheel van de gebiedsontwikkeling.

Reactie: Ik onderschrijf deze aanbeveling, maar merk op dat de Nota Ruimte en de Nota Mobiliteit hiertoe ook geen verplichting bevatten. Het kabinet heeft in deze nota's aangegeven dat gestreefd moet worden naar een optimale benutting van de bestaande infrastructuur, en bij nieuwe uitleglocaties naar een tijdige en adequate ontsluiting, ook met openbaar vervoer, met als motto «eerst bewegen, dan bouwen». De (samenwerkende) gemeenten en de provincies hebben door middel van de Brede Doeluitkering voor verkeer en vervoer zelf de mogelijkheid om te bepalen

¹ «Met vereende kracht. Uitkomsten ex ante evaluatie sturingsfilosofie bundelingsbeleid Nota Ruimte». Lysias advies BV (Juni 2006).

welke vorm van ontsluiting van een locatie gewenst en mogelijk is¹. De wijze waarop het rijk direct bijdraagt aan de ontsluiting van uitleglocaties wordt mede bepaald aan de hand van de regionale netwerkanalyses welke in het kader van de Nota Mobiliteit zijn uitgevoerd.

Ten slotte

Ik ga er van uit dat ik u met het bovenstaande voldoende geïnformeerd heb, en zal de aangekondigde acties ter hand nemen.

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
S. M. Dekker

¹ Pas bij projecten boven de € 112,5 mln (€ 225 mln voor Haaglanden, Regionaal Orgaan Amsterdam, en Stadsregio Rotterdam) neemt het rijk een deel van de financiering op zich.

1. Aanleiding

In het kader van de Nota Ruimte heeft discussie plaatsgevonden over de vraag hoeveel woningen, nodig voor uitbreiding van de woningvoorraad, er vanaf 2010 gebouwd zouden kunnen worden in bestaand bebouwd gebied – 2000, en hoeveel daarbuiten. In de Nota ruimte is als streefwaarde 40% bouwen binnen bestaand bebouwd gebied – 2000 opgenomen en als achtergrond voor investeringbeslissingen 25%. Aangekondigd is dat nader onderzoek zal worden gedaan naar de mogelijkheden tot intensivering in het bestaande bebouwde gebied – 2000, waarbij onderzoek uit de eerste helft van de jaren negentig naar bouwen in bestaand stedelijk gebied versus bouwen in nieuwe uitleglocaties, ter toelichting van de VINEX-afspraken, wordt geactualiseerd (RPD, Prijs van een plek, 1994).

De voor- en nadelen van bouwen binnen versus buiten bestaand bebouwd gebied zijn vaak spiegelbeeldig: wat in het ene geval een voordeel is, is in het andere geval een nadeel. Bouwen in bestaand bebouwd gebied heeft ten opzichte van bouwen buiten bestaand bebouwd gebied het nadeel dat het vaak complexer is en daardoor meer tijd kost en in veel gevallen hogere directe kosten met zich meebrengt dan bouwen buiten bestaand bebouwd gebied. Bijvoorbeeld doordat de relatief minder complexe (en daardoor minder «dure») locaties de afgelopen jaren het eerst gerealiseerd zijn en de meer complexe en dure locaties de komende jaren aan bod komen. Voordeel van bouwen in bestaand bebouwd gebied is dat kan worden aangesloten op bestaande infrastructurele, water-, culturele, groen-, sport- en andere voorzieningen, terwijl een aantal van die voorzieningen in nieuwe uitleggebieden van de grond af aan moeten worden opgebouwd, afhankelijk van de omvang (schaalgrootte) en locatie van het nieuwe uitleggebied. Een ander voordeel kan zijn dat door het bouwen in bestaand bebouwd gebied meer wordt bijgedragen aan het (draag)krachtig en leefbaar houden van een stad dan door middel van de bouw daarbuiten. Daarnaast spelen congestiekosten, infrastructuurkosten, grondopbrengsten en het verlies aan open ruimte door woningbouw een rol (vgl. KKBA Verstedelijkingsalternatieven Randstad). Relevant zijn daarnaast de woonpreferenties: hoeveel huishoudens willen er wonen in nieuwe woningen op locaties (woonmilieus) in bestaand bebouwd gebied, en hoeveel huishoudens geven de voorkeur aan een nieuwe woning in woonmilieus buiten bestaand bebouwd gebied? Er is geen adequate en actuele maatschappelijke kosten-batenanalyse beschikbaar.

2. Probleemstelling

Welke maatschappelijke kosten en baten spelen een rol bij de afweging van bouwen in bestaand bebouwd gebied en bouwen buiten bestaand bebouwd gebied, bij welke partijen liggen deze kosten en baten en hoe kan een evenwichtige keuze worden bevorderd?

3. Onderzoeksvragen

- Welke maatschappelijke kosten en baten spelen een rol bij de afweging tussen bouwen *in* bestaand bebouwd gebied en bouwen *buiten* bestaand bebouwd gebied – 2000, in de periode 2010–2015–2020?
- Bij welke partijen (gemeenten, Rijk, provincies, waterschappen, woningbouwcorporaties, projectontwikkelaars, huiseigenaren en bewoners) liggen deze kosten en baten?
- Hoe hoog zijn de kosten en baten voor de genoemde partijen, afhankelijk van het in de periode 2010–2015–2020 naar verwachting benodigde

soort en type nieuwe woningen (het kwalitatieve woningbouwprogramma, volgens de behoefte aan nieuwe woningen en woonmilieus)? Voor de beantwoording van deze vraag kunnen casestudies worden uitgevoerd. Er zal specifiek aandacht worden geschonken aan de grondexploitatie per woning bij bouwen in bestaand bebouwd gebied versus bouwen buiten bestaand bebouwd gebied. Indien nodig en mogelijk zal in de analyses een actuelere grens dan – 2000 worden gebruikt. Er zal rekening worden gehouden met verschillende varianten van economische groei.

- Hoe kan worden bereikt dat bij het bepalen van het aantal binnen- versus buiten bestaand bebouwd gebied te bouwen woningen een evenwichtige keuze wordt gemaakt, gebaseerd op alle relevante overwegingen, waaronder het behalen van een tijdige productie van de tussen 2010–2015–2020 benodigde woningen?

4. Onderzoeksaanpak

- Literatuurstudie; wetenschappelijke publicaties, evaluatiestudies, beleidsnota's, overige publicaties (bijvoorbeeld Onderzoek herijking BLS 2000/2001 (Ecorys); Quickscan BLS 2003 (Ecorys); onderzoek – Ecorys: woningbouw locatievarianten KBA – Deltametropool (2003); onderzoek CPB: Woningbouw locatievarianten KBA Deltametropool (2003/2004). RIGO research en advies: investeringskosten woningbouwlocaties Deltametropool (2003), RPD «Prijs van een Plek» (1994)
- Extern onderzoek.

5. Samenstelling werkgroep

De betrokken departementen zijn: VROM, LNV, V&W, EZ, BZK en FIN. Daarnaast zullen het Centraal Planbureau, het Ruimtelijk Planbureau en twee externe deskundigen worden uitgenodigd deel te nemen aan de werkgroep.