

# **Locatiekeuzes bij woningbouw**

Eindrapportage van de werkgroep  
Verstedelijking



# Inhoud

<b>Samenvatting</b>	<b>5</b>
<b>1 INLEIDING</b>	<b>17</b>
1.1 Aanleiding en probleemstelling	17
1.2 Doel en onderzoeksvragen	19
1.3 Onderzoeksaanpak	19
1.4 Opbouw rapport	21
<b>2 WONINGBOUW IN PERSPECTIEF</b>	<b>23</b>
2.1 Inleiding	23
2.2 Woningen en woningbouw in kerncijfers	23
2.3 Maatschappelijke ontwikkelingen en ruimtelijk beleid	25
2.4 Rijksinstrumenten nader beschouwd	28
2.5 Woningbouw(beleid) onderzochte regio's	34
<b>3 MAATSCHAPPELIJKE KOSTEN-BATEN ANALYSE LOCATIEKEUZES BIJ WONINGBOUW</b>	<b>41</b>
3.1 Inleiding	41
3.2 MKBA als instrument	41
3.3 MKBA toegepast op woningbouw	43
3.4 MKBA woningbouw en rol overheid	44
3.5 Eerste uitwerking MKBA locatieskeuzes voor woningbouw	45
<b>4 RESULTATEN MKBA WONINGBOUW</b>	<b>55</b>
4.1 Inleiding	55
4.2 MKBA ex-post (periode 1995-2005)	55
4.3 MKBA ex-ante (periode 2010-2020)	65
4.4 Vergelijking uitkomsten ex-post en ex-ante analyse	73
4.5 Actorenanalyse	74
4.6 Antwoord op eerste drie onderzoeksvragen	76
<b>5 LOCATIEKEUZES WONINGBOUW MAATSCHAPPELIJK OPTIMAAL?</b>	<b>79</b>
5.1 Inleiding	79
5.2 Besluitvorming en belangen woningbouw	79
5.3 Evenwichtige keuzes?	85
5.4 Effecten rijksbeleid	87
5.5 Antwoord op vierde onderzoeksvraag	88
<b>6 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN</b>	<b>92</b>
6.1 Conclusies	92
6.2 Aanbevelingen	94
<b>Literatuurlijst</b>	<b>97</b>
<b>Bijlage 1</b> <b>Taakopdracht IBO verstedelijking</b>	<b>99</b>
<b>Bijlage 2</b> <b>Samenstelling van de werkgroep</b>	<b>101</b>

<b>Bijlage 3</b>	<b>Geïnterviewde organisaties en experts</b>	<b>102</b>
<b>Bijlage 4</b>	<b>Achtergrondinformatie over woningbouw gerelateerde instrumenten</b>	<b>103</b>
<b>Bijlage 5</b>	<b>Subsidies per regio</b>	<b>104</b>
<b>Bijlage 6</b>	<b>Toelichting MKBA-posten</b>	<b>105</b>
<b>Bijlage 7</b>	<b>Uitbreidingsbehoefte ex-post en ex-ante</b>	<b>110</b>
<b>Bijlage 8</b>	<b>Woningbouwprofielen</b>	<b>111</b>
<b>Bijlage 9</b>	<b>Grondproductiekosten en –opbrengsten</b>	<b>113</b>
<b>Bijlage 10</b>	<b>Opbouw prijzen op woning- en grondmarkt</b>	<b>115</b>
<b>Bijlage 11</b>	<b>Gemiddelde kosten/baten per woning per onderzochte periode</b>	<b>116</b>
<b>Bijlage 12</b>	<b>Beschrijving actoren</b>	<b>118</b>

# Samenvatting

## **Nota Ruimte: waar moeten in de toekomst nieuwe woningen worden gebouwd?**

### **Huidig beleid: bouwen in de stad**

Een belangrijk element in het ruimtelijk beleid is de locatiekeuze voor nieuwe woningen in de toekomst. Het beleid dat tot nu toe wordt gevoerd, kent een voorkeursvolgorde. Bouwen in het stedelijk gebied wordt geprefereerd boven het bouwen in het landelijk gebied. Door de nieuwe woningen te concentreren in en rond de steden kunnen voorzieningen, zoals ziekenhuizen, scholen en stations en winkels beter worden benut. Een ander argument is dat het voorkomen van omvangrijke woningbouw in het landelijke gebied leidt tot het behoud van de schaarse open ruimte in Nederland.

### **Beleid continueren?**

Nu de afgelopen twintig jaar het accent gelegen heeft op het bouwen in verstedelijkt gebied, komt de vraag op of dit beleid in de toekomst in dezelfde mate moet worden gecontinueerd. De ruimte in de steden is begrensd en vergaande verdichting kan tot ongewenste effecten leiden. De keuze tussen binnen- en buitenstedelijk bouwen is geen absolute keuze, het gaat om de juiste verhouding. De Nota Ruimte bepaalt dat de beschikbaarheid van ruimte voor wonen kwantitatief en kwalitatief aan moet sluiten bij de vraag, dat uitbreidingsmogelijkheden in het buitengebied altijd in samenhang met de opties binnen bestaand stedelijk gebied moeten worden bekeken en dat mogelijkheden voor verdichting optimaal benut moeten worden.

Om veel woningen te bouwen op een kleine oppervlakte, is hoogbouw een mogelijke oplossing. Niet op alle locaties is hoogbouw echter even goed inpasbaar. Bestuurders en bewoners hebben de vrees dat hoogbouw in sommige binnensteden afbreuk doet aan het historische stadsgezicht. Een andere mogelijkheid is het transformeren van bedrijventerreinen in woonwijken: hieraan zijn echter vaak hoge kosten verbonden. Ook kan overwogen worden om groenstroken in de stad te bebouwen (verdichting). De Nota Ruimte stelt grenzen aan verdichting, bijvoorbeeld door te bepalen dat deze niet ten koste mag gaan van de oppervlakte groen in het bebouwde gebied.

### **Streefwaarde 40% in Bestaand Bebouwd Gebied**

In de Nota Ruimte wordt verder een voorkeur uitgesproken om 40% van de uitbreiding van de woningvoorraad in verstedelijkt gebied te bouwen. Het verstedelijkt gebied is gedefinieerd als

het Bestaand Bebouwd Gebied (BBG). In BBG liggen de steden met hun aanbouwwijken en ook dorpen (kleine kernen) op het platteland.

De keuze voor de streefwaarde van 40% in BBG is niet uitgebreid onderbouwd. In de Nota Ruimte is daarom aangegeven dat nader onderzoek zal worden gedaan naar de mogelijkheden tot intensivering in BBG. Dit rapport 'Verstedelijking: locatiekeuzes bij woningbouw' werpt nader licht op de vraag of er aanleiding is de ambitie voor bouwen in BBG te herzien.

## **Interdepartementaal Beleidsonderzoek**

Elk jaar neemt het ministerie van Financiën het initiatief om onderzoek te verrichten naar beleidsthema's, ter beoordeling van de effectiviteit en efficiëntie van het beleid. Dit gebeurt in de vorm van een Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO). Voor de vraagstelling over woningbouw in de Nota Ruimte heeft het kabinet een taakopdracht voor een IBO vastgesteld. Het IBO is verricht door een interdepartementale werkgroep aangevuld met externe deskundigen.

### **Probleemstelling**

Het IBO 'Verstedelijking: Locatiekeuzes bij woningbouw' heeft tot doel te onderzoeken welke maatschappelijke kosten en baten een rol spelen bij de afweging te bouwen in BBG en/of te bouwen buiten BBG, bij welke partijen deze kosten en baten liggen en hoe een evenwichtige afweging kan worden bevorderd. Waar de Nota Ruimte streeft om 40% van het totale uitbreidingsprogramma voor woningen en arbeidsplaatsen te realiseren binnen BBG, is besloten om het IBO te beperken tot de uitbreiding van de bestaande woningvoorraad. Het beleid t.a.v. locaties voor bedrijventerreinen, (hoofd)infrastructuur en vervangende nieuwbouw is alleen beschouwd, wanneer voor de uitbreiding van de bestaande woningvoorraad directe infrastructuurontsluiting of verplaatsing van bedrijven of landbouw nodig is. Het gaat bij de probleemstelling primair om de locatiekeuze voor uitbreiding van de bestaande woningvoorraad en niet om de vraag naar de wenselijkheid van de bouw van nieuwe woningen op zichzelf.

De IBO-werkgroep heeft een maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) laten uitvoeren door het onderzoeksbureau ECORYS om zicht te krijgen op de maatschappelijke kosten en baten van de bouw van nieuwe woningen op alternatieve locaties. Daarnaast heeft het IBO-secretariaat interviews gehouden om meer inzicht te krijgen in de bestuurlijke processen bij woningbouw.

## **Woningbouw in perspectief**

De ruimtelijke keuzes die nu en in de toekomst gemaakt worden door publieke en private partijen zijn mede het gevolg van ontwikkelingen en beleid in het verleden. Wat zijn de meest

pregnante ontwikkelingen van de afgelopen dertig jaar en wat is de uitdaging voor de toekomst?

- Er is in de jaren zestig en zeventig een beleid gevoerd van gebundelde deconcentratie. Bouw buiten de grote steden in 15 groeikernen had de voorkeur om zo een overvolle Randstad te voorkomen.
- In de jaren tachtig en begin jaren negentig werd beleid gevoerd om meer kwaliteit in de steden te brengen en zo hogere en middeninkomens vast te houden. De voorkeursvolgorde voor bouwlocaties veranderde naar: in de stad, aan de randen van de stad en als laatste op afstand van de stad. Kwalitatief betere woningen werden in en aan de randen van de grote steden gebouwd (VINEX-uitleglocaties: bijv. Leidsche Rijn, IJburg en Ypenburg).
- In de Nota Ruimte wordt woningbouw gepland in de nationale stedelijke netwerken en bundelingsgebieden. De voorkeursvolgorde wordt gehandhaafd in de vorm van een streefwaarde: in, aan en op afstand van de stad. Er is meer ruimte voor woningbouw voor de eigen aanwas op het platteland.
- De nieuwbouwproductie van woningen is de laatste jaren veel lager dan in de jaren zeventig en tachtig. De huidige omvang van de woningvoorraad nadert de 7 miljoen; ongeveer de helft daarvan staat in West-Nederland. Van deze voorraad is 54% een koopwoning, 34% een huurwoning in de sociale sector en de overige 12% is een particuliere huurwoning. Van het Nederlandse grondgebied is in totaal ongeveer 11% bebouwd voor wonen, werken en voorzieningen. Het overgrote deel van de Nederlandse ruimte is landbouwgrond (56%).
- In de komende 30 jaar komen er naar schatting nog 1 miljoen mensen bij en zijn er circa 1,5 miljoen woningen nodig. De vraag is waar deze woningen moeten komen.

## **Opzet van de Maatschappelijke Kosten-Batenanalyse**

De maatschappelijke Kosten-Batenanalyse (MKBA) richt zich op twee perioden:

- Terugkijkend: Evaluatie van de periode 1995-2005 (ex-post)
- Vooruitkijkend: Toekomstige woningbouw 2010-2020 (ex-ante).

Voor beide perioden is een kosten-batenanalyse opgesteld. Er zijn zes stedelijke regio's onderzocht:

- Regionaal Orgaan Amsterdam (ROA) en Almere
- BestuursRegioUtrecht (BRU)
- Haaglanden
- Samenwerkingsverband Regio Eindhoven (SRE)
- Knooppunt Arnhem – Nijmegen (KAN)
- Groningen/Assen (GR-AS).

Deze regio's zijn gekozen omdat ze samen een behoorlijk aandeel (36%) van de totale woningbouw in Nederland hebben en ze goed gespreid zijn. Zo worden verschillen in druk op de woningmarkt en de ruimte in het onderzoek meegenomen.

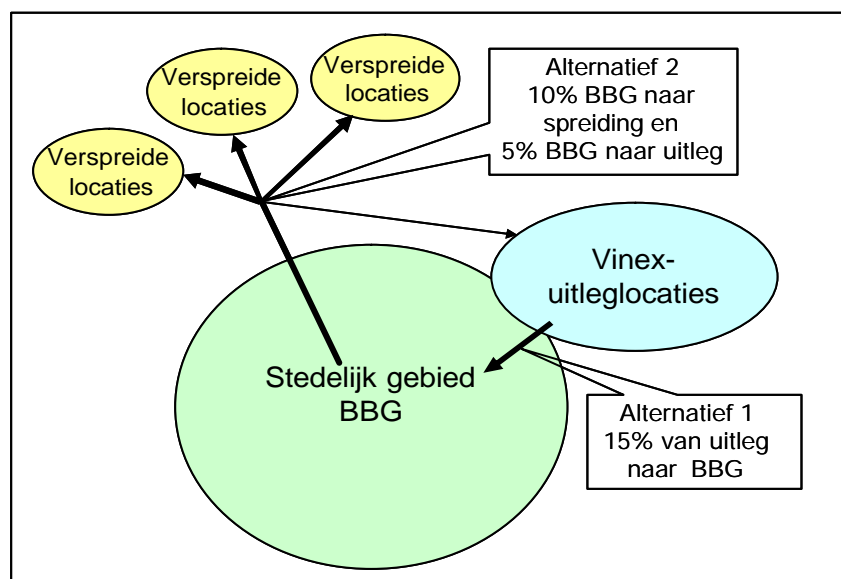
De MKBA vergelijkt verschillende locaties voor nieuwbouw. Er zijn drie soorten locaties bekeken:

- in BBG (in het verstedelijkte deel van de regio)
- buiten BBG op een uitleglocatie (dat is een VINEX-wijk aan de rand van de stad)
- buiten BBG op verspreide, kleinschalige locaties (toevoeging van woningen aan dorpen in de regio).

Er zijn steeds drie alternatieven onderzocht, die elk een eigen mix kenden van woningbouw op deze drie locaties. Er is 'geschoven' met 15% punt van woningbouw tussen de drie alternatieven. Het nulalternatief is de gerealiseerde dan wel geplande woningbouw in een regio met een bepaalde verhouding tussen BBG en VINEX-uitleglocaties buiten BBG. In 'beleidsalternatief 1' is verondersteld dat er 15% punt minder gebouwd zou zijn op de VINEX-uitleglocaties en dit toegevoegd zou zijn aan de steden zelf (binnen de grenzen van BBG, voor ex-post BBG1996 en voor ex-ante BBG2000).

In beleidsalternatief 2 is geanalyseerd wat er gebeurt als 15% punt minder in de stad zelf zou zijn gebouwd en deze woningen voor een groot deel op verspreide locaties (dorpen in de regio) en voor een klein deel op de VINEX-uitleglocaties zouden zijn toegevoegd. In de onderstaande figuur zijn de twee beleidsalternatieven grafisch weergegeven.

**Figuur I: Beleidsalternatieven**



### Effecten

De effecten van woningbouw zijn onder te verdelen in geprijsde en niet-geprijsde effecten. De belangrijkste geprijsde effecten van het schuiven met woningbouw tussen alternatieve



locaties doen zich voor op de markt voor nieuwbouwwoningen, de grondmarkt en de vervoersmarkt. Naast de geprijsde effecten zijn ook niet-geprijsde effecten meegewogen op bijvoorbeeld open ruimte, natuur en milieu. In de analyse van de cases zijn als belangrijkste posten meegenomen:

**Tabel I: MKBA-posten**

<b>Woning- en grondmarkt</b>	Grondproductiekosten, grondopbrengsten, exploitatiekosten, bestemmingswijzigingswinsten van grondeigenaren, woongenot
<b>Vervoersmarkt</b>	Infrastructuurkosten, exploitatiekosten, baten OV-ontsluiting, kwaliteit en rentabiliteit bestaand OV (deels), congestie (deels) en reistijden
<b>Externe effecten</b>	Open ruimte (stedelijk) groen, milieu, leefbaarheid

Het onderzoek kent een aantal beperkingen. Sommige effecten konden niet (volledig) worden ingeschat in de analyse. Het betreft vooral onderdelen van leefbaarheid, rentabiliteit OV, infrastructuurkosten en congestie in steden en rond verspreide locaties buiten BBG. Verder is soms gewerkt met kengetallen, die niet volledig aansluiten bij de lokale situatie. Er is in het onderzoek geschoven met een beperkt aantal woningen (15% van de uitbreiding van de woningvoorraad) en er zijn aanwijzingen dat de resultaten veranderen bij (veel) grotere verschuivingen. Daarnaast zijn de uitkomsten gevoelig voor aannames over bijvoorbeeld de restcapaciteit van het OV en het type binnenstedelijke locatie dat ontwikkeld wordt. Naar de toekomstige beschikbaarheid van binnenstedelijke locaties is geen gedetailleerd onderzoek gedaan.

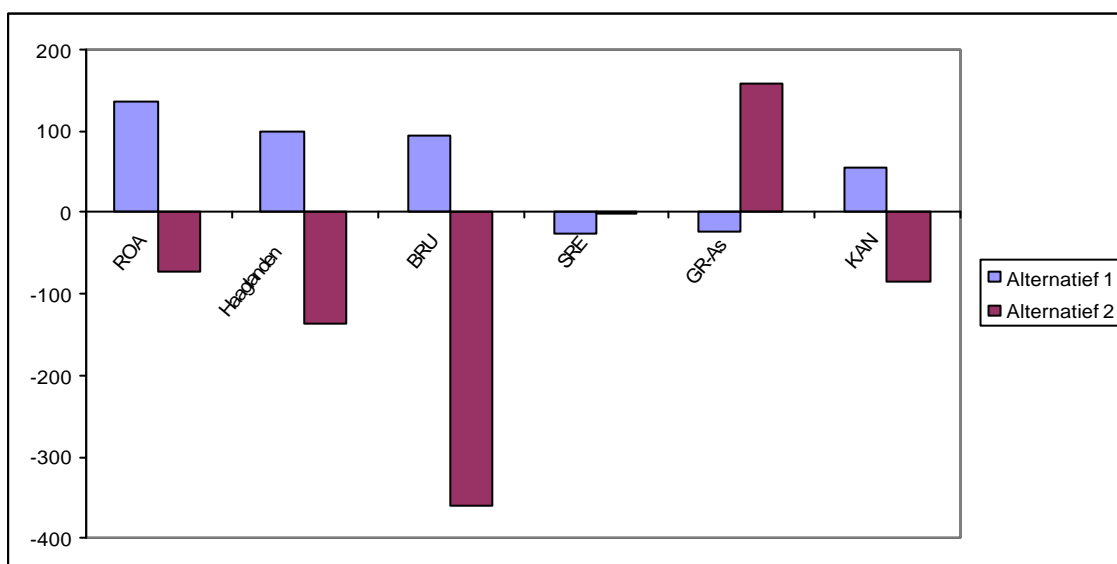
Ondanks deze beperkingen is de werkgroep van mening dat de belangrijkste maatschappelijke kosten en baten in beeld gebracht zijn. Hoewel de uitkomsten niet kunnen worden beschouwd als het definitieve beeld van de kosten en baten van woningbouw op verschillende locaties, geven ze wel een indicatie van dat eindbeeld.

Woningprijzen binnen BBG zijn (voor dezelfde woning) hoger dan buiten BBG. Dit komt onder andere doordat de consument wonen binnen BBG hoger waardeert dan wonen buiten BBG. De stad biedt meer voorzieningen (winkels, scholen, uitgaansgelegenheden e.d.) en betere bereikbaarheid (stations voor openbaar vervoer en knooppunt van wegen). Maar het bouwen in BBG is wel duurder, onder meer vanwege de hogere prijs van de grondverwerving. Bij een integrale afweging van alle kosten en baten is niet op voorhand te zeggen of bouwen binnen of buiten BBG het gunstigst is. Dit hangt onder meer af van de aanleg van infrastructuur om nieuwe woningen te ontsluiten en van externe effecten, zoals het beslag op open ruimte bij het bouwen buiten BBG.

## Resultaten 1995-2005

In de onderstaande figuur zijn de resultaten van de MKBA ex-post te zien. Op de verticale as staat het saldo van kosten en baten ten opzichte van het nulalternatief (in miljoen euro). Een positieve waarde betekent dat in dit alternatief de welvaartseffecten gunstiger zijn dan die van het nulalternatief, een negatieve waarde betekent een ongunstiger uitkomst. Als eerste valt op dat de zes regio's uiteenlopende resultaten laten zien. Bij alternatief 1 (*meer bouwen in BBG*) zijn er vier regio's (ROA, Haaglanden, BRU en KAN) die vooruitgaan ten opzichte van het nulalternatief en twee regio's (SRE en GR-AS) die in beperkte mate achteruit gaan. Bij alternatief 2 (*meer bouwen op verspreide locaties en VINEX-uitleg*) scoren de regio's (m.u.v. GR-AS) negatief.

Figuur II: Resultaten MKBA ex-post, per regio (in mln. euro's)

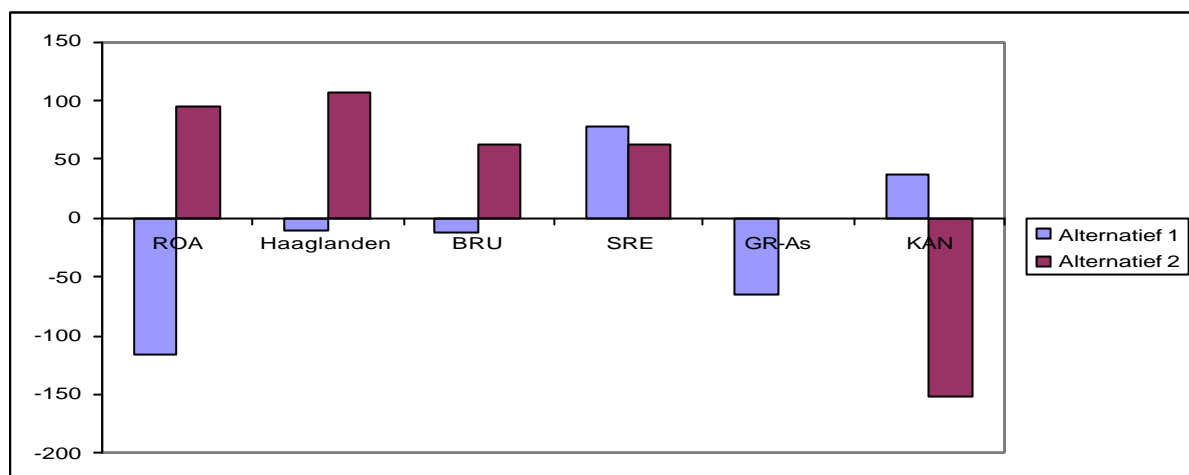


De conclusie over de periode 1995-2005 is dat de voorkeursvolgorde van 'in, aan en op afstand van de stad' voor de meeste regio's het goede beleid lijkt te zijn geweest. Als naar de welvaart gekeken wordt, dan had er in een aantal regio's zelfs nog meer in BBG gebouwd mogen worden. Of dit in de praktijk ook mogelijk zou zijn geweest hangt o.a. af van beschikbare locaties en de duur van procedures. Dat is in dit onderzoek niet onderzocht. De bouw op de kleinschalige verspreide locaties zou aanzienlijk slechter voor de welvaart zijn geweest. De belangrijkste oorzaken hiervan zijn de grotere reisafstand voor de bewoners op deze locaties, die leidt tot langere reistijden en congestie en een groter beslag op de open ruimte door aanbouw in de kleine kernen.

## Resultaten 2010-2020

De resultaten voor de woningbouw in de toekomst wijken duidelijk af van die voor het verleden, zoals geïllustreerd in de onderstaande figuur. Extra bouw in BBG (alternatief 1) pakt negatief uit in ROA en GR-AS. In SRE en KAN is dat juist gunstig. Haaglanden en BRU scoren vrijwel neutraal.

**Figuur III: Resultaten MKBA ex-ante, per regio (in mln. euro's)**



De verklaring voor dit sterk wisselende beeld is te vinden in het type locaties dat in een regio nog beschikbaar is. Er worden vier typen locaties binnen BBG onderscheiden, waar woningbouw mogelijk is (tabel II). De goedkope locaties (sloop/nieuwbouw en verdichting) worden schaars en gemeenten (met name ROA en GR-AS) gaan over op duurdere locaties (transformatie van bedrijventerreinen en interventielocaties). In SRE en KAN is er nog ruimte om door te gaan met bouw in BBG.

In het nulalternatief (met forse bouw op de VINEX-uitleglocaties) is een belangrijke kostenpost de aanleg van de infrastructuur om de uitleglocaties te ontsluiten. Voor iets meer dan de helft was deze infrastructuur voor Hoogwaardig Openbaar Vervoer (HOV). Uit het onderzoek is gebleken dat het gebruik van bussen in plaats van HOV leidt tot substantieel lagere kosten.

**Tabel II: Typen woningbouwlocaties**

Definitie	
1) Kwaliteitsverbetering (sloop-nieuwbouw)	Toevoeging woningen aan naoorlogse wijken
2) Intensivering (verdichting)	Verdichting op groen, sportvelden of rondom infrastructuur
3) Omzetting (transformatie)	Functieverandering industrie en haventerreinen of voorzieningen (incl. grootschalige sloop en nieuwbouw)
4) Interventie	Overkluizing infrastructuur en emplacementen

Bron: Ecorys, 2006

Vervolgens kan geconcludeerd dat het alternatief 2 *meer bouwen op verspreide locaties en VINEX-uitleg* voor de vier grootste regio's (ROA, Haaglanden, BRU en SRE) tot een verbetering kan leiden. Niet gedetailleerd onderzocht is of er voldoende beschikbare verspreide locaties in de regio's beschikbaar zijn. Opvallend is dat in KAN dit alternatief van spreiding erg slecht uitwerkt, wat veroorzaakt wordt door relatief hoge grondproductiekosten en infrastructuurkosten voor uitleglocaties in deze regio. Het is voor de toekomst dus geen wetmatigheid dat bouwen buiten BBG altijd beter is voor de welvaart.

### Actorenanalyse

De maatschappelijke kosten en baten van meer of minder woningbouw in BBG slaan bij verschillende partijen neer. Als relevante partijen zijn geïdentificeerd: grondeigenaren, initiatiefnemers (ontwikkelaars, grondbedrijven, corporaties), bouwbedrijven, woonconsumenten, overheden, OV-exploitanten, reizigers en burgers. Voor de overheid is in dit onderzoek geen onderscheid gemaakt tussen de verschillende bestuurslagen. Hoewel er verschillen zijn tussen de regio's kan toch een aantal algemene constatering worden gedaan. In de onderstaande tabel is voor beide beleidsopties voor twee perioden aangegeven welke actoren de kosten en baten dragen. Een negatief cijfer betekent dat de kosten hoger zijn dan de baten.

De belangrijkste constatering is dat de initiatiefnemers geen prikkel hebben om in BBG te bouwen omdat zij het grootste deel van de kosten dragen. De baten komen vooral bij de overheid en de burger terecht. Spiegelbeeldig profiteren initiatiefnemers en grondeigenaren juist van het bouwen op verspreide locaties, o.a. door de wijziging van de bestemming van de grond waardoor hen bestemmingswijzigingswinst toevalt. De kosten liggen met name bij de reiziger (hogere congestie), de burger (minder open ruimte, minder leefbaarheid en verslechtering van het milieu) en de overheid (hogere infra- en exploitatiekosten).

**Tabel III: Verdeling saldo kosten-baten per actor (in mln. euro's)**

	Projectalternatief 1 (meer bouwen in BBG)		Projectalternatief 2 (meer bouwen op verspreide locaties)	
	1995-2005	2010-2020	1995-2005	2010-2020
<b>initiatiefnemer</b>	-335	-564	422	559
<b>grondeigenaar</b>	-48	-106	189	97
<b>woonconsument</b>	97	3	-21	8
<b>ov exploitant</b>	3	-2	1	2
<b>Reiziger</b>	-37	12	-420	-120
<b>Burger</b>	172	240	-500	-244
<b>Overheid</b>	482	331	-170	-26
<b>saldo</b>	<b>334</b>	<b>-86</b>	<b>-499</b>	<b>276</b>

Bron: Ecorys, 2006

## **Besluitvorming woningbouw**

Het zijn gemeenten en provincies die in een ingewikkeld proces samen besluiten waar er wordt gebouwd. Bij deze besluitvorming is het voor de gemeente van belang dat de grondexploitatie van de woningbouw sluitend is. Omdat niet alle welvaartseffecten worden meegenomen in een grondexploitatie kunnen gemeenten suboptimale keuzes maken. Het is de rol van de provincie om de externe effecten, waaronder het beslag op open ruimte en de consequenties voor de infrastructuur, mee te wegen.

## **Conclusies**

### *1. Bouwen in BBG is maatschappelijk gezien niet altijd kostbaar*

Het bouwen in BBG is duurder dan het bouwen op locaties buiten BBG. Toch blijkt woningbouw in BBG, vooral in het verleden, in maatschappelijk opzicht niet slecht te scoren. Tegenover de hogere kosten staat de hoge waardering van stedelijke voorzieningen door de gemiddelde consument en het sparen van de open ruimte.

### *2. Bouwen op locaties buiten BBG wordt in een aantal regio's aantrekkelijker*

De conclusie over het verleden is dat meer concentratie van bouwen in BBG voor de meeste onderzochte regio's gunstig lijkt te zijn geweest voor de welvaart. In de toekomst is dit waarschijnlijk voor de meeste regio's, met name in de Randstad, niet meer het geval en is bouwen op locaties buiten BBG gunstiger. Dit komt vooral doordat de fysieke beschikbaarheid van betaalbare locaties in BBG lijkt af te nemen. Ook de aanleg van infrastructuur vormt een bepalende factor bij de locatiekeuze.

### *3. Regionaal gedifferentieerde streefwaarde bouwen in BBG gewenst*

De algemene streefwaarde van 40% uitbreiding van de bestaande woningvoorraad in BBG van de Nota Ruimte blijkt in dit onderzoek niet de hoogste welvaart te genereren. In sommige regio's is een hogere streefwaarde gewenst, in andere regio's een lagere streefwaarde. Het is beter om de streefwaarde per regio te bepalen.

### *4. Saldo welvaartseffecten per woning is omvangrijk*

Het saldo van kosten en baten verschilt tussen het nulalternatief en de beleidsalternatieven en loopt van circa minus 90 miljoen euro tot 425 miljoen euro (ex-ante analyse). Het saldo vormt 7% tot 33% van de investeringskosten voor de verschoven woningen (exclusief kosten OV-ontsluiting). Per verschoven woning gaat het om circa. 3.000 tot 16.000 euro. De verschillen tussen de regio's zijn aanzienlijk.

### *5. Belangrijke kosten en baten*

De uitkomsten van de kosten-batenanalyse worden in hoge mate bepaald door enkele kosten- en batenposten. Voor de afweging in de toekomst kan gesteld worden dat:

- De grondproductiekosten (o.a. de prijs voor de verwerving van de grond) stijgen op locaties in BBG relatief harder dan erbuiten.

- De infrastructuurkosten worden voor de locaties buiten BBG relatief hoger dan in BBG.
- Het beeld t.a.v. de grondopbrengsten is gedifferentieerd tussen de regio's. Er zijn regio's met betaalbare locaties in BBG waar de opbrengsten nog hoog zijn, in andere regio's zijn de opbrengsten op verspreide locaties hoger.
- Het beslag op open ruimte wordt in de toekomst belangrijker door een hogere waardering van groen. Het bouwen op verspreide locaties scoort slechter doordat meer hectares groen worden gebruikt.
- De congestiekosten verminderen in de toekomst door de aanleg van infrastructuur. De keuze waar infrastructuur wordt aangelegd bepaalt in belangrijke mate de ontwikkeling van de congestie.

#### *6. Bestemmingswijzigingswinst vormt sterke prikkel voor bouwen buiten BBG*

In het huidige systeem is er voor grondeigenaren winst te boeken door een (agrarische) bestemming te veranderen in bouwgrond. Deze prikkel kan, zeker als gemeenten grondeigenaar zijn, een evenwichtige keuze tussen locaties verstoren, zeker als externe effecten onvoldoende worden meegewogen.

#### *7. Besluitvorming niet optimaal*

Gemeenten stellen voor de locaties een grondexploitatie op. In vergelijking met een maatschappelijke kosten-batenanalyse is een dergelijke grondexploitatie beperkter. Vanuit maatschappelijk oogpunt belangrijke kosten worden niet meegenomen in een grondexploitatie, waaronder het beslag op open ruimte en de aanleg van (bovenwijkse) infrastructuur. In het overleg met de provincie komen dergelijke zaken in kwalitatieve zin aan de orde (o.a. toets op streekplan en overleg met rijksvertegenwoordigers). Het is de vraag of dit overleg tussen gemeente en provincie leidt tot de beste keuzes voor toekomstige woningbouw. De rijkssubsidies (o.a. in het kader van BLS, ISV, bodemsanering, BDU/GDU en OV Infra) zijn beperkt in verhouding tot de totale investeringskosten in woningbouw. De huidige inzet van rijkssubsidies is veelal gericht op het behalen van bepaalde prestaties en kan daarmee wel de keuzes tussen woningbouwlocaties (negatief of positief) beïnvloeden.

#### *8. De kosten-batenanalyse blijft deels kwalitatief en is gevoelig voor veronderstellingen*

Bij de kosten-batenanalyse is gestreefd om alle effecten van het schuiven met woningen tussen locaties mee te nemen, waar mogelijk te kwantificeren en in geld uit te drukken. Echter, voor een aantal posten is dit niet gelukt: leefbaarheid (m.n. ruimtelijke kwaliteit), kwaliteit/rentabiliteit openbaar vervoer en infrastructuurkosten. De uitkomsten van de kosten-batenanalyse zijn afhankelijk van de gekozen uitgangspunten en de methode. Er zijn in het onderzoek gevoeligheidsanalyses gemaakt met andere uitgangspunten en daaruit blijkt dat de hoofdconclusies overeind blijven. Tegelijk is duidelijk dat de cijfermatige uitkomsten van de MKBA voorzichtig geïnterpreteerd moeten worden.

## **Aanbevelingen**

### *1. Analyseer per regio waar het beste gebouwd kan worden*

De algemene 40% streefwaarde in de Nota Ruimte 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. Bouwen op een dure locatie in BBG (bijv. een overkluizing van infrastructuur) kan in bijzondere gevallen de welvaart verhogen indien er meerwaarde ontstaat doordat bijvoorbeeld stadsdelen worden geïntegreerd. Onderzoek tevens per regio wat de (rest)capaciteit van de aanwezige infrastructuur is.

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

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 de verschillende locaties.

### *3. Maak meer gebruik van kosten-batenanalyse*

Het verdient aanbeveling dat provincies en Wet gemeenschappelijke regeling-plusgebieden 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 en berekeningswijzen verder te ontwikkelen en te verbeteren. Het rijk kan hierbij een faciliterende rol spelen.

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

De Nota Ruimte geeft provincies (en samenwerkende gemeenten) 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.

### *5. Laat bestemmingswijzigingswinst meer ten goede komen aan projecten*

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 er sprake is van causaliteit, proportionaliteit en profijt).

### *6. Maak overheidsinstrumenten scherper*

Breng nader in kaart in welke mate bestaande overheidsinstrumenten die ingrijpen op locatiekeuzes voor woningbouw, een 'evenwichtige' verstedelijkingskeuze kunnen bevorderen.

*7. Evalueer inzet hoogwaardig openbaar vervoer vooraf*

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.



# 1 INLEIDING

## 1.1 Aanleiding en probleemstelling

In de aanloop naar de Nota Ruimte heeft tussen de departementen van VROM en Financiën discussie plaatsgevonden over de vraag waar nieuwe woningen het beste gebouwd kunnen worden. Het beleid, dat tot nu toe wordt gevoerd, kent een voorkeursvolgorde. Bouwen in stedelijk gebied wordt geprefereerd boven het bouwen in het landelijk gebied. Door de nieuwe woningen te concentreren in en rond de steden kunnen voorzieningen, zoals bijvoorbeeld ziekenhuizen, scholen, stations en winkels, beter worden benut. Een ander argument is dat het voorkomen van omvangrijke woningbouw in het landelijk gebied leidt tot het behoud van de schaarse open ruimte in Nederland. Zo kan een belangrijke kwaliteit van het landelijke gebied behouden blijven. Het landelijke gebied biedt zo als groene ruimte de mogelijkheid om te recreëren.

Nu de afgelopen 20 jaar het accent gelegen heeft op het bouwen in verstedelijkt gebied, komt de vraag op of dit beleid in de toekomst in dezelfde mate kan worden gecontinueerd. De ruimte in de steden is begrensd en vergaande intensivering kan tot ongewenste effecten leiden. Zo kunnen bijvoorbeeld parken en groenstroken onder druk komen te staan om te worden bebouwd, wat leidt tot verlies aan recreatiemogelijkheden direct naast de deur. Om veel woningen te bouwen op een kleine oppervlakte, is een oplossing om meer hoogbouw toe te passen. In sommige steden is dit goed inpasbaar, maar er zijn ook steden, waar bestuurders en bewoners vrees hebben dat hoogbouw afbreuk doet aan het historische stadsgezicht.

In het ruimtelijke ordeningsbeleid wordt onderscheid gemaakt tussen verstedelijkt gebied en niet-verstedelijkt gebied. Het begrip dat hiervoor wordt gehanteerd is het Bestaand Bebouwd Gebied (BBG). Er is een kaart beschikbaar waarop voor heel Nederland is aangegeven wat binnen BBG ligt. Niet alle woningen liggen in BBG, solitair gelegen boerderijen in het landelijk gebied vallen buiten BBG. In BBG liggen de steden met hun aanbouwwijken en ook dorpen (kleine kernen) op het platteland.

Door onder meer de doorzettende trend van individualisering neemt de omvang van een gemiddeld huishouden nog steeds af. Dit effect en de groeiende bevolking leiden ertoe dat er steeds meer woningen nodig zijn voor de Nederlandse bevolking. De vraag is hoeveel woningen, nodig voor uitbreiding van de woningvoorraad, er vanaf 2010 gebouwd zouden kunnen worden binnen de grenzen van het BBG en hoeveel daarbuiten. Als grens voor het BBG geldt hierbij de grens zoals gerealiseerd in het jaar 2000. In de Nota Ruimte is als ambitie voor de realisatie van woningen en arbeidsplaatsen in het BBG 2000 40% van het

totale uitbreidingsprogramma opgenomen. In de praktijk van de afgelopen jaren ligt dit percentage lager dan 40%. Het kabinet hanteert daarom als achtergrond voor haar investeringsbeslissingen 25% van het totale uitbreidingsprogramma.

#### **Box 1: Onderzoek naar aanleiding van de Nota Ruimte<sup>1</sup>**

*Het streefgetal voor de realisatie van woningen en arbeidsplaatsen in het bestaand bebouwd gebied is 40% van het totale uitbreidingsprogramma. Als grens van het bestaand bebouwd gebied geldt de grens zoals gerealiseerd in het jaar 2000. In de praktijk van de afgelopen jaren ligt dit percentage lager vanwege de relatief hoge kosten van bouwen binnen bestaand bebouwd gebied voor een beperkt aantal partijen, vertragingen die kunnen optreden door complexiteit en draagvlak, problemen om het evenwicht tussen rood en groen/blauw in de stad te kunnen bewaren en veranderende woonvoorkeuren. Het kabinet hanteert als achtergrond voor investeringsbeslissingen een tegenvallende productie binnen bestaand bebouwd gebied, i.c. 25% van het totale uitbreidingsprogramma. Tegen de achtergrond van het bovenstaande is er aanleiding nader onderzoek te doen 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 bebouwd gebied versus bouwen in nieuwe uitleglocaties, wordt geactualiseerd. Mede op basis van de uitkomsten van dit onderzoek zal worden nagegaan of er aanleiding is de ambitie voor bouwen in bestaand bebouwd gebied te herzien.*

In de Nota Ruimte is nader onderzoek aangekondigd (zie box 1) naar de mogelijkheden tot intensivering in het BBG2000. Daarnaast zal onderzoek uit de eerste helft van de jaren negentig naar bouwen in BBG versus bouwen op nieuwe uitleglocaties (Rijksplanologische Dienst, 1994) worden geactualiseerd. Mede op basis van de uitkomsten van dit onderzoek zal worden nagegaan of er aanleiding is de ambitie voor het bouwen in BBG te herzien. Het IBO 'Verstedelijking: locatiekeuzes bij woningbouw' is de uitkomst van dit onderzoek.

#### *Probleemstelling*

De probleemstelling dit IBO luidt: welke maatschappelijke kosten en baten spelen een rol bij de afweging te bouwen in BBG en/of te bouwen buiten BBG, bij welke partijen liggen deze kosten en baten en hoe kan een evenwichtige afweging worden bevorderd. Bedacht dient te worden dat de probleemstelling zich primair beperkt tot de locatiekeuze voor uitbreiding van de bestaande woningvoorraad en niet gaat over de vraag naar de wenselijkheid van de bouw van nieuwe woningen op zichzelf. Ook de maatschappelijke kosten en baten van de aanleg van bedrijventerreinen en van infrastructuur op alternatieve locaties zijn niet onderzocht. De oorspronkelijke titel van het IBO ('verstedelijking', zie de taakopdracht in bijlage 1) is dan ook genuanceerd tot 'Verstedelijking: locatiekeuzes bij woningbouw'.

---

<sup>1</sup> Nota Ruimte, paragraaf 2.3.2.4.

## 1.2 Doel en onderzoeksvragen

In het IBO wordt gekeken naar de kosten van de woningbouw op verschillende locaties. Ook worden de baten van woningbouw op verschillende locaties (voordelen voor verschillende partijen, onder wie de nieuwe bewoners) in beeld gebracht. Door de maatschappelijke kosten en baten voor verschillende locaties te berekenen, kan op basis van het saldo een uitspraak worden gedaan welke locaties vanuit een maatschappelijk oogpunt de voorkeur genieten. Ook wordt inzichtelijk gemaakt bij welke partijen deze kosten en baten liggen en hoe kan worden bevorderd dat betrokken partijen een evenwichtige keuze maken bij de afweging om binnen of buiten BBG te bouwen.

In het onderzoek komen de volgende vragen aan de orde:

1. Welke maatschappelijke kosten en baten spelen een rol bij de afweging tussen woningbouw *in* bestaand bebouwd gebied en woningbouw *buiten* bestaand bebouwd gebied, in de periode 2010 – 2015 – 2020.
2. Bij welke partijen (bijvoorbeeld gemeenten, rijk, provincies, waterschappen, woningbouwcorporaties, projectontwikkelaars, huiseigenaren en bewoners) liggen deze kosten en baten?
3. Hoe hoog zijn de maatschappelijke 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)?
4. 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?

## 1.3 Onderzoeksaanpak

Onder verstedelijking wordt verstaan de geleidelijke uitbreiding van intensief gebruikte gebieden voor de functies wonen, werken, infrastructuur en commerciële en non-profit diensten. Om de complexiteit van het onderzoek te beperken richt het IBO zich uitsluitend op de locatiekeuze van woningbouw ter uitbreiding van de bestaande woningvoorraad.

De eerste drie onderzoeksvragen richten zich op de omvang van de maatschappelijke kosten en baten van woningbouw binnen en buiten BBG en op de vraag bij welke partijen deze kosten en baten neerslaan. De IBO-werkgroep<sup>2</sup> heeft ervoor gekozen deze vragen te beantwoorden met behulp van een maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA). Het

---

<sup>2</sup> De samenstelling van de werkgroep is in bijlage 2 opgenomen.

onderzoeksbureau Ecorys heeft deze MKBA uitgevoerd (Ecorys, 2006). De vierde onderzoeksvraag is gericht op het verkrijgen van inzicht in de overwegingen die een rol spelen in het afwegingsproces rond woningbouw en op het verbeteren van dit proces. De beantwoording van de vierde vraag is door het IBO-secretariaat verricht.

### MKBA woningbouw

Een MKBA is een hulpmiddel om de effecten van verschillende overheidsmaatregelen in kaart te brengen en te vergelijken. Het gaat er vooral om helderheid te verkrijgen over de omvang en aard van de effecten: wie wordt door woningbouw op een bepaalde locatie benadeeld en wie profiteert ervan? Het gaat hierbij om de effecten voor de nieuwe bewoners zelf, maar ook om effecten op al bestaande bewoners in de omgeving en op de natuur en landschap.

MKBA's worden binnen de rijksoverheid al geruime tijd gebruikt voor het in beeld brengen van de maatschappelijke kosten en baten van grote(re) projecten<sup>3</sup>. Het betreft hier met name infrastructurele projecten, maar ook op andere beleidsterreinen worden MKBA's meer en meer toegepast. Een recent voorbeeld van een toepassing op het terrein van de ruimtelijke ordening is de (Kengetallen) Kostenbatenanalyse Verstedelijkingsalternatieven Randstad (Ecorys, 2004), waarvan de resultaten zijn meegenomen in de Nota Ruimte.

In het verleden is een aantal met een MKBA vergelijkbare analyses op het terrein van woningbouw gedaan. In 1985 heeft SEO (Universiteit van Amsterdam) onderzoek verricht naar de kosten en baten van het gekozen woningbouwbeleid. Bouwen in de bestaande stad kwam maatschappelijk gezien als meest optimaal naar voren. Dit kwam vooral door de besparing op de aanleg van nieuwe rail- en weginfrastructuur.

Ten aanzien van de locatiekeuze in het kader van de Vierde Nota Extra (VINEX) zijn verschillende afwegingen gemaakt. De Planologische KernBeslissing (PKB) deel 3 bevatte een classificatie van de verschillende locaties (binnenstedelijk en uitleg) op duurzaamheidscriteria<sup>4</sup>. Daarna zijn, voorafgaand aan het sluiten van de VINEX contracten door de RijksPlanologische Dienst de kosten en baten van de verschillende locaties afgewogen (RPD, 1994). Met het in ogenschouw nemen van álle kosten en baten, inclusief de niet gemonetariseerde kwalitatieve waarden, was bouwen in de stad véruit het gunstigst,

---

<sup>3</sup> In 2000 is de leidraad OEEI (Overzicht Economische Effecten Infrastructuur) opgesteld met richtlijnen waar MKBA's voor infra-projecten aan moeten voldoen. In 2002 is op basis van een evaluatie besloten de 'E' van economie uit de term OEEI te schrappen, omdat de term suggereerde dat het alleen om (financieel)economische effecten gaat. Sindsdien wordt gesproken van Overzicht Effecten Infrastructuur (OEI). In 2004 zijn aanvullingen op de OEI-leidraad opgesteld en aan de Tweede Kamer aangeboden.

<sup>4</sup> De criteria zijn: nabijheid centra, ontsluiting openbaar vervoer, terugdringen autogebruik, aantasting natuur&landschap, duurzaam bouwen, duurzaam gebruik.

vooral door de versterkende effecten op de regionale ruimtelijke, sociale en economische structuur.

### Afwegingsproces

Om zicht te krijgen op de overwegingen die een rol spelen bij de woningbouw en hoe de besluitvorming op hoofdlijnen verloopt, zijn bij de woningbouw betrokken partijen geïnterviewd (bijlage 3). De bevindingen van deze interviews zijn in een bijeenkomst met geïnterviewde partijen uitgewisseld. De vanuit de praktijk genoemde overwegingen zijn vervolgens geconfronteerd met de uitkomsten van de MKBA om de vraag te beantwoorden of er een evenwichtige keuze is gemaakt voor bouwen binnen dan wel buiten BBG. Een 'evenwichtige keuze' wordt hierbij geïnterpreteerd als een keuze waarbij alle relevante overwegingen van betrokken actoren zijn meegenomen en die leidt tot de maatschappelijk gezien best mogelijke uitkomst in termen van een MKBA. Ook de tijdige productie van woningen speelt hierbij een rol. Vervolgens is globaal bekeken hoe de op de woning- en grondmarkt meest ingrijpende financiële rijksinstrumenten bijdragen aan een 'evenwichtige keuze' en of een aanpassing van deze instrumenten wenselijk zou zijn.

## **1.4 Opbouw rapport**

Om de onderzoeksvragen in een bredere context te plaatsen wordt in hoofdstuk 2 een overzicht gegeven van het woningbouwbeleid in de afgelopen decennia en van het huidige kabinet, met de bijbehorende wettelijke en financiële instrumenten. Ook komt de woningbouwopgave in de zes onderzochte regio's aan bod. In hoofdstuk 3 wordt aangegeven welke methodiek is gebruikt bij de MKBA. In hoofdstuk 4 wordt de methodiek toegepast op zes cases om inzicht te krijgen in de kosten en baten van woningbouw in zes stedelijke regio's (ROA, Haaglanden, SRE, BRU, GR-AS en KAN). Hoofdstuk 5 geeft een overzicht van de overwegingen die een rol spelen bij de keuze tussen bouwen binnen en/of buiten BBG en hoe deze overwegingen zich verhouden tot de uitkomsten van de MKBA in hoofdstuk 4. Tevens wordt bekeken hoe een aantal financiële rijksinstrumenten bijdraagt aan een maatschappelijk optimale uitkomst.

Het IBO-rapport sluit in hoofdstuk 6 af met een aantal conclusies en aanbevelingen.



## 2 WONINGBOUW IN PERSPECTIEF

### 2.1 Inleiding

Het doel van dit hoofdstuk is om de vraagstelling van dit IBO in een bredere context te plaatsen. De ruimtelijke keuzes die nu en in de toekomst gemaakt worden door publieke en private partijen zijn mede het gevolg van ontwikkelingen en beleid in het verleden. Het is daarom nuttig te bekijken hoe de ruimtelijke configuratie van de huidige woningvoorraad tot stand is gekomen en op welke manier beleid en instrumenten van de rijksoverheid daarop van invloed zijn geweest.

Allereerst wordt een beeld geschetst van de woningmarkt in een aantal kerncijfers (paragraaf 2.2). In paragraaf 2.3 wordt teruggekeken op de maatschappelijke ontwikkelingen en het ruimtelijke beleid van de afgelopen 30 jaar. Vervolgens worden in paragraaf 2.4 de rijksinstrumenten nader beschouwd. Het woningbouwbeleid van de zes onderzochte regio's zelf wordt kort weergegeven in paragraaf 2.5.

### 2.2 Woningen en woningbouw in kerncijfers

In de afgelopen 30 jaar is het aantal woningen in Nederland met 3 miljoen toegenomen tot 7 miljoen en tegelijk steeg het aantal inwoners van 13 naar 16 miljoen. Een dalende omvang van gezinnen en de individualisering hebben bijgedragen aan een continu dalende gemiddelde woningbezetting.

Volgens het CBS zullen er tot 2040 nog zo'n

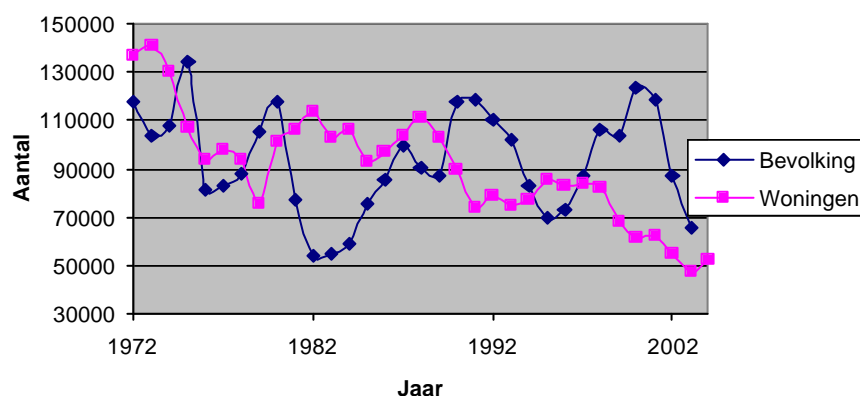
1 miljoen mensen bijkomen, daarna wordt een krimp van de bevolking verwacht. Het aantal huishoudens wordt dan geschat op rond de 8,5 miljoen.

De nieuwbouwproductie van woningen was in de jaren zeventig en tachtig veel groter dan de afgelopen jaren (zie

figuur 1). Werden begin jaren zeventig jaarlijks nog rond de 140.000 woningen aan de voorraad toegevoegd, 30 jaar later is dit gedaald tot ruim eenderde daarvan.

De huidige omvang van de woningvoorraad nadert de 7 miljoen; ongeveer de helft daarvan

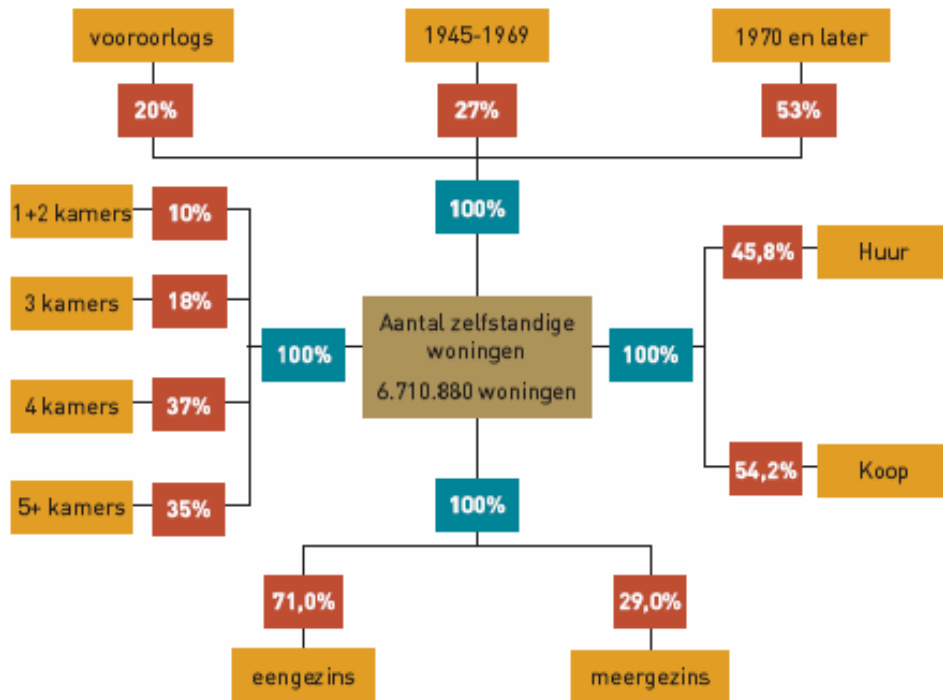
**Figuur 1: Jaarlijkse groei woningvoorraad en bevolking (1972-2004)**



Bron: RPB, 2004

staat in West-Nederland<sup>5</sup>. Van deze voorraad is 54% een koopwoning, 34% een huurwoning in de sociale huursector en de overige 12% is een particuliere huurwoning. Meer dan 70% van de Nederlandse woningvoorraad bestaat uit eengezinswoningen. De meerderheid van de voorraad is gebouwd na 1970.

**Figuur 2. Kenmerken Nederlandse woningvoorraad per 1/1/2003**



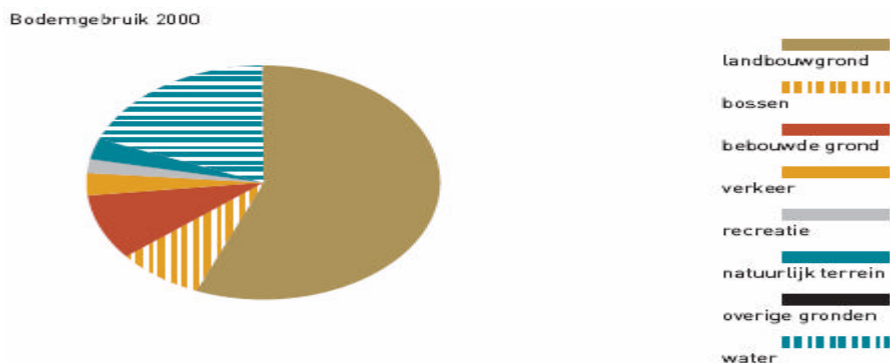
Bron: VROM, 2004(1)

Van de Nederlandse ruimte (incl. Waddenzee en IJsselmeer) is in totaal ongeveer 11% bebouwd, dat wil zeggen in gebruik voor wonen, werken en voorzieningen (RPB, 2004). Ten opzichte van andere ruimtegebruikfuncties is het areaal werken tussen 1993 en 2000 het snelst gestegen, met 13% per jaar. In dezelfde periode nam het oppervlak wonen met gemiddeld 8% per jaar toe. Deze groei is redelijk gelijkmatig verdeeld over de provincies en heeft voor 88% plaats gevonden aangrenzend aan het bestaand bebouwd gebied (OTB/UU, 2005). Het merendeel van de Nederlandse ruimte is nog steeds landbouwgrond (circa 56%).

<sup>5</sup> statline.cbs.nl



**Figuur 3**



Bron: VROM, 2004 (1)

## 2.3 Maatschappelijke ontwikkelingen en ruimtelijk beleid

### Jaren zestig en zeventig: nieuwbouw aan de steden en in groeikernen

De inrichting van Nederland kent een eeuwenoude traditie van ruimtelijke ingrepen (bijvoorbeeld inpolderingen), natuurlijke beperkingen van de bodem voor bebouwing (veen en water) en relatief hoge bevolkingsconcentratie in het westen van het land. Sinds de invoering van de Woningwet (1901) werd de ordening systematisch geregeld op gemeentelijk niveau. In de ons omringende landen werd in de jaren zestig de ruimtelijke ordening naar rijksniveau getild, in Nederland gebeurde dit in 1960 met het verschijnen van de eerste Nota betreffende de Ruimtelijke Ordening. De reden voor de bemoeienis van het rijk met de ruimtelijke ordening van het land lag in de gevreesde congestie van het westen van het land (de 'motor' van de wederopbouw) door forse binnenlandse migratiestromen, uit het hele land naar het westen en van de steden naar dorpen in het stedelijk ommeland. De grootste angst was dat de Randstad, met een sterke bevolkingsgroei, zou uitdijen en samensmelten tot één steenmassa en onbestuurbare stad met getto's. Een beleidsmatig antwoord hierop volgde echter pas in de Tweede Nota uit 1966: 'gebundelde deconcentratie' in de vorm van het groeikernenbeleid. Woningbouw werd gestuurd met de aanwijzing van een beperkt aantal kernen (uiteindelijk 15) die flink mochten groeien zoals Zoetermeer, Purmerend en Nieuwegein. Het beleid leidde nog niet tot een rem op de groei van de grote steden in de Randstad. Pas met de Derde Nota (1973) werd het bijpassend instrumentarium, wettelijk en financieel, echt goed geregeld en ging de nieuwbouw in deze gemeenten veel vlotter.

### Vanaf jaren tachtig: aandacht voor de bestaande woningvoorraad in de steden

Nadat jarenlang de aandacht vooral was uitgegaan naar locatiekeuzen voor grootschalige nieuwbouw, werd in de jaren tachtig in toenemende mate aandacht gevraagd voor de zorgelijke ontwikkeling van de bestaande (groot)stedelijke woningvoorraad. Met name door de (vier) grote steden, die door geringe nieuwbouw en ernstige kwaliteitsgebreken in de bestaande voorraad geconfronteerd werden met een trek van huishoudens met een modaal

of hoger inkomen uit de stad naar suburbane (groei-) kernen in het ommeland. In 1981 bracht het rijk de Nota Stads- en dorpsvernieuwing uit die leidde tot extra geld voor de steden, ontschotting tussen beleidssectoren, decentralisatie van bevoegdheden en later een periode van meerjarenplanning van stadsvernieuwing op (interdepartementaal) rijksniveau. Dit proces werd afgesloten begin jaren negentig met de nota Belstato (beleid voor stadsvernieuwing in de toekomst). Deze nota is in de jaren negentig weer herijkt, resulterend in de nota Stedelijke Vernieuwing (1997). Daarin werd geconstateerd dat ondanks de aanzienlijke kwaliteitsslag in de bestaande voorraad, de (grote) steden nog steeds de nodige problemen ondervonden. Deze problemen waren vooral van economische en sociale aard. Er was een meer integrale aanpak nodig, waarin naast fysieke maatregelen ook sociaal-economische en sociaal-maatschappelijke maatregelen een plaats moesten krijgen. Als antwoord hierop zijn het grote stedenbeleid (GSB) en stedelijke vernieuwingsbeleid geïntroduceerd.

De aandacht voor de steden werkte ook door in het ruimtelijk beleid. In de bestaande steden bleek meer ruimte voor woningbouw te zijn dan voorheen werd gedacht, onder meer door het verdwijnen van binnenstedelijke industrie. De taakstelling voor de groeikernen werd naar beneden bijgesteld. Het accent verschoof van het groeikernenbeleid naar de versterking van de grote steden en het bouwen in stadsgewesten. Intensivering kreeg de voorkeur. Indien dit niet mogelijk was, diende te worden gebouwd aan de rand van bestaande steden, en daarna op afstand aansluitend aan bebouwde kernen ('compacte stad'-beleid, Structuurschets stedelijke gebieden, 1985).

### **Eind jaren tachtig, begin jaren negentig: milieu, concurrentiepositie en grote bouwopgave**

Aan het einde van de jaren tachtig was de samenleving doordrongen van alarmerende milieuproblemen en van de verslechterde internationale concurrentiepositie. Voor de ruimtelijke inrichting betekende dit een discussie hoe het aan deze sectorale doelstellingen kon bijdragen. Het VINEX-beleid<sup>6</sup> ging uit van de bouw van 650.000 woningen voor de periode 1995 tot en met 2005. De kaderwetgebieden (grote stedelijke regio's) dienden ongeveer de helft van de woningbouwopgave voor hun rekening te nemen, de kleinere stedelijke regio's en de gebieden daarbuiten elk een kwart. Daarnaast bleef de voorkeursvolgorde voor nieuwe bebouwing (in, aan en op afstand van de bestaande stad) bestaan<sup>7</sup>. Deze voorkeur beperkte de groeiende mobiliteitsbehoefte enigszins (RPB, 1995-1), bevorderde zorgvuldig ruimtegebruik, ontzag het landelijke gebied en de natuur zoveel mogelijk en droeg bij aan het instandhouden van het draagvlak van de voorzieningen in de

---

<sup>6</sup> Onder VINEX worden in deze passage korthedshalve drie nota's geschaard, te weten de Vierde nota (Vino, 1988), de Vierde nota Extra (VINEX, 1994), en de Actualisering Vierde nota Extra (Vinac, 1997). Hiermee wordt tekort gedaan aan de verschillen tussen de opeenvolgende nota's. Zo lag tussen Vino en VINEX een kabinetwisseling.

<sup>7</sup> Door de aanzienlijke bouwopgave was een aantal (zeer grote) uitleglocaties nodig. Ondanks het feit dat VINEX ook veel binnenstedelijke locaties kent, maakten de grote uitleglocaties VINEX tot een ingeburgerde term.

bestaande steden. Verspreide woningbouw diende zoveel mogelijk te worden ingeperkt ter bescherming van het landschap en de openheid, maar ook ter ondersteuning van de ontwikkeling van de grote VINEX uitleglocaties.

### **Eind jaren negentig, begin 2000: kwaliteit voorop of toch kwantiteit?**

Eind jaren negentig kende Nederland een zeer goede economische periode. De gedachte was dat er geen woningtekort meer zou zijn en dat mensen door de economische voorspoed meer eisen zouden gaan stellen aan het wonen. De nadruk kwam te liggen op de kwaliteit van de woning en de woonomgeving (VROM, 2000) en een verhoging van de ambities voor de herstructurering van de bestaande stad. Echter, kort na het verschijnen van deze nota verslechterde de economische situatie en zakte de woningmarkt en als gevolg daarvan de bouwproductie aanzienlijk in. Het jaar 2002 kende de laagste woningbouwproductie in ten minste 30 jaar (RPB, 2004) en sindsdien is het accent verschoven van de kwaliteit naar de kwantiteit. Naast het inzakken van de conjunctuur speelt ook een aantal knelpunten de woningbouw parten (zie paragraaf 2.4, box 2). Om het woningtekort tussen 2005 en 2010 met 1%-punt terug te dringen (naar 1,5%) zijn recent tussen rijk en (samenwerkende) gemeenten en provincies afspraken gemaakt voor de bouw van ca. 445.000 woningen.

### **Huidige tijd: krachtige steden, vitaal platteland**

De verdere groei van de bevolking en welvaart, de verdergaande individualisering en de toenemende mobiliteit van mensen leiden tot een steeds grotere onderlinge samenhang tussen plekken in stedelijke gebieden. Men spreekt van het ontstaan van de 'netwerksamenleving' en de 'netwerkeconomie'. Dit heeft ook ruimtelijke implicaties. De inmiddels door de Eerste en Tweede Kamer aangenomen Nota Ruimte spreekt in dit verband van 'nationale stedelijke netwerken'. Binnen deze zes onderscheide netwerken (Randstad Holland, Brabantstad, Knooppunt Arnhem/Nijmegen, Netwerkstad Twente, Groningen/Assen en Tripool Zuid Limburg) zijn zogenoemde bundelingsgebieden aangegeven waarbinnen het merendeel van de nieuwbouw dient plaats te vinden. Zo wordt ook het draagvlak voor (hoogwaardige) voorzieningen en ondersteunende diensten vergroot, waardoor de steden geschikt worden voor de netwerksamenleving en -economie. Samen met het streven naar behoud van het landschap en de open ruimte liggen bovenstaande argumenten ten grondslag aan het continueren van het beleid van de (niet dwingend opgelegde) voorkeursvolgorde voor nieuwe woningbouw: 'in, aan en op afstand van de stad'<sup>8</sup>. In vergelijking met voorgaande nota's wordt dit streven ondersteund met een aanvullend argument, te weten als een middel om eenzijdig samengestelde woonwijken met een lage sociaal-economische status en een eenzijdig en laagwaardig woningaanbod aan te pakken (bestandsdifferentiatie). Zo dient te

---

<sup>8</sup> Dit uitgangspunt is door de Tweede Kamer onderstreept door toevoeging van de 'SER-ladder' die een denkvolgorde voorstaat van benutting van de bestaande bebouwde ruimte, eventueel door herstructurering en transformatie en daarna pas kijken naar nieuwe uitleg.

worden voorkomen dat achterstandswijken ontstaan met een negatieve uitstraling, die een succesvolle integratie van minderheden in Nederland in de weg staan.

Pendant van de krachtige steden is het streven naar een vitaal platteland. De Nota Ruimte biedt meer ruimte voor woningbouw dan voorheen. Gemeenten mogen ten minste bouwen voor de eigen natuurlijke bevolkingsaanwas. Tegelijkertijd blijft het uitgangspunt gelden dat te grote spreiding van woningen dient te worden voorkomen, zodat het open karakter van de meer landelijke gebieden en het buitengebied behouden blijft.

In de Nota Ruimte spelen meer selectiviteit op rijksniveau en decentralisatie een belangrijke rol. Zo doet het rijk – in tegenstelling tot de VINEX - geen richtinggevende uitspraken meer over grootschalige woningbouwlocaties buiten het bestaande bebouwde gebied (m.u.v. enkele locaties in de Noordvleugel van de Randstad, waaronder Almere).

## **2.4 Rijksinstrumenten nader beschouwd**

In dit IBO worden de rijksinstrumenten bekeken die momenteel het meest direct aangrijpen op de woningbouw en die een directe of indirecte invloed uitoefenen op de keuze voor inbreiding of uitbreiding van het bebouwd gebied<sup>9</sup>. Het betreft:

- de ‘woningbouwafspraken’ tussen rijk en decentrale overheden;
- het Besluit Locatiegebonden Subsidies (BLS);
- het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV);
- de budgetten voor rijksinfrastructuur in het kader van het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport (MIT) en voor regionale/lokale infrastructuur;
- subsidies voor bodemsanering;
- de Nota Ruimte, met het streefgetal van 40% binnen BBG, decentralisatie van verantwoordelijkheden en aanpassing van de Wet Ruimtelijke Ordening (WRO) en het grondbeleid.

Onderstaande tabel biedt een overzicht van de aantallen woningen die conform de VINEX-convenanten respectievelijk de woningbouwafspraken gebouwd moeten worden en van de rijksbudgetten in het kader van BLS, ISV, rijksinfrastructuur, lokale en regionale infrastructuur en bodemsanering (zie bijlage 4 voor achtergrondinformatie over deze instrumenten). Voor de periode 2010-2020 zijn nog geen budgetten vastgesteld.

---

<sup>9</sup> Er zijn meer instrumenten die aangrijpen op (de locatie van) de woningbouw (o.a. regelgeving, gemeentefonds), maar deze zijn in het kader van dit IBO niet nader bekeken.

**Tabel 1: Woningbouwopgaven en rijksbudgetten**

<b>Instrumenten</b>	<b>Periode 1995-2004</b>	<b>Periode 2005-2010</b>
<i>Afspraken over groei van de woningvoorraad</i>	<i>650.000 woningen</i>	<i>445.000 woningen</i>
	<b>Budgetten (afgerond, cumulatief, in mln. euro's)</b>	
Besluit Locatiegebonden Subsidies	890	650
Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (incl. bodemsanering, excl. IPSV)	1.340	1.500*
Regionale/locale infrastructuur (MIT)	2.700	1.700
Regionale/lokale infrastructuur	12.050	9.700
<b>Totaal</b>	<b>16.980</b>	<b>13.550</b>

\* zonder middelen stadseconomie

Bron: ministeries van VROM en V&W

### **Woningbouwafspraken en BLS**

De VINEX woningbouwopgave betrof in totaal 650.000 woningen, waarvan 457.000 in de stedelijke regio's. Er was voor de stedelijke regio's een BLS budget beschikbaar van 794 miljoen euro om bij te dragen aan het wegwerken van tekorten in grondexploitaties. Doordat VINEX wijken meer dan de groeikernen met private middelen ontwikkeld moesten worden kregen marktpartijen een grotere invloed dan voorheen op de uiteindelijke uitvoering van de woningbouw. Tegelijkertijd hadden de rijkssubsidies het karakter van een eenmalig bod: de gemeenten konden financiële tegenvallers niet langer op het rijk verhalen<sup>10</sup>. In de vorm van convenanten werden afspraken tussen rijk, provincies en stadsbesturen vastgelegd. Het rijk onderhandelde voor de VINEX-convenanten rechtstreeks met de BON (Bestuur op Niveau-) regio's, voor de overige stadsgewesten liepen de afspraken via de provincies.

Na het sluiten van de convenanten bleek dat de vraag naar woningen groter was dan voorzien. Het rijk formuleerde nieuwe opgaven in de Nota Mensen, Wensen, Wonen, maar de realisaties bleven ver achter bij de ambities van deze nota. In 2001 is een breed samengestelde 'taskforce' ingesteld om de oorzaken daarvan in kaart te brengen en aanbevelingen te doen om de productie te versnellen. Naar aanleiding van de bevindingen (zie box 2) zijn teams van experts samengesteld die regio's kunnen adviseren in complexe situaties, om zo de bouw vlot te trekken.

<sup>10</sup> Gesteld wordt dat doordat het rijk de risico's (grootendeels) bij de gemeenten neerlegde, deze uit voorzichtigheid langlopende contracten met een beperkt aantal grote projectontwikkelaars tekenden. Hierdoor werd het moeilijk om flexibel in te spelen op de woningmarkt. Ook de kwaliteit was een punt van zorg (bereikbaarheid, krappe kavels, weinig parkeerruimte, eenvormigheid). Zie: Tweede Kamer, 2000.

## **Box 2: Knelpunten woningbouw**

*In het eindrapport van de Taskforce Woningbouwproductie (VROM, 2002) worden als voornaamste knelpunten genoemd: de complexiteit van het bouwproces (waaronder de complexe regelgeving en procesgang), de moeizame onderhandelingen tussen partijen, een gebrek aan continuïteit en transparantie en de onvoldoende beschikbaarheid van professionals. De werkgroep wijst ook op de veranderde context: de woningbouw is niet langer overwegend een object van centrale aansturing door de rijksoverheid. Als gevolg van de decentralisatie en de afgenomen rijkssubsidies dragen de gemeenten zelf de verantwoordelijkheid voor het woningbouwproces en is er meer ruimte gekomen voor de marktwerking, zij het dat de woningbouw geen volledig marktobject is geworden. Alle partijen hebben daardoor een andere rol gekregen en deze rollen zijn zowel binnen de organisaties als in de relatie met de andere betrokkenen (nog) niet volledig helder.*

Meer algemeen probeert dit kabinet de woningmarkt in beweging te brengen door in samenhang de woningproductie aan te jagen, de stedelijke herstructurering te stimuleren en het huurbeleid te moderniseren. Voor de periode 2005 tot en met 2009 zijn daartoe voor 20 stedelijke regio's woningbouwafspraken gemaakt tussen rijk, provincies, Wet gemeenschappelijke regeling (Wgr-) plusgebieden, stedelijke regio's en gemeenten. Om het woningtekort terug te brengen van 2,5 % nu tot 1,5 % in het jaar 2010 moeten er circa 445.000 woningen aan de voorraad worden toegevoegd, waarvan 358.500 woningen in de stedelijke regio's en 86.500 in de gebieden daarbuiten.

Evenals voor de VINEX opgave (1995-2005) stelt het rijk voor de woningbouwafspraken 2005-2010 voor de stedelijke regio's locatiesubsidie (BLS) beschikbaar als bijdrage in grondexploitatietekorten op complexe maar maatschappelijk wel gewenste woningbouwlocaties in zowel binnenstedelijk gebied als in het uitleggegebied. Om de woningbouwprestaties te halen werd bij de VINEX het BLS ingezet als *lumpsum* bijdrage met verantwoording en eventuele sanctionering bij achterblijvende prestaties achteraf. Nu, bij de woningbouwafspraken voor de periode 2005-2010, is de uitbetaling van de BLS bijdrage strakker gekoppeld aan de geleverde woningbouwprestaties.

### **Stedelijke vernieuwing**

Tot eind jaren negentig waren er speciaal voor de vooroorlogse delen van steden en dorpen stadsvernieuwingsmiddelen beschikbaar. Sindsdien heeft het beleid een verdere ontwikkeling doorgemaakt naar decentralisatie en meer marktwerking. Op het gebied van het woonbeleid is die omslag gemaakt in 1995, met de verzelfstandiging van de corporatiesector (in combinatie met de zogenaamde financiële brutering) en de decentralisatie van bevoegdheden (zoals woonruimteverdeling- en woningtoewijzingsbeleid) naar gemeenten en corporaties. Sinds 1994 bestaat het Grootstedenbeleid (GSB), dat in de jaren erna uitgebouwd is tot een systeem van drie samenhangende brededoeluitkeringen (BDU): sociaal (waaronder integratie en veiligheid), fysiek en economie. Voor de BDU fysiek kent het GSB sinds 2000 het Investeringsbudget Stedelijke vernieuwing (ISV). Met 31 grote gemeenten (de 'G31') heeft het

rijk rechtstreeks prestatieafspraken gemaakt op basis van de meerjaren ontwikkelingsprogramma's en rijksmiddelen. Voor de overige gemeenten zijn er ook middelen voor stedelijke vernieuwing beschikbaar, deze gemeenten vallen onder het budgetbeheer van de provincies. Met ingang van 2005 is een nieuwe GSB- en ISV- periode ingegaan: tot 2010 is circa 1,5 miljard euro beschikbaar, inclusief bodemsanering.

De kabinetsdoelstellingen met betrekking tot cultuurhistorie bij stedelijke vernieuwing, bodemsanering en grootschalig groen in en om de stad lopen mee in de systematiek van het GSB/ISV waardoor behalve VROM ook het ministerie van OCW (cultuurimpuls) en het ministerie van LNV (grootschalig groen in en om de stad) in het ISV participeren. Met ingang van de nieuwe periode is de fysieke stadseconomie niet meer opgenomen in het ISV maar in de BDU economie.

### **Ontsluiting nieuwbouwlocaties: MIT en GDU/BDU**

De ontsluiting van de nieuwbouwlocaties lag voorheen vooral bij de rijksoverheid. Ten tijde van de VINEX-opgave (tot 2005) financierden en planden regio's en provincies de regionale en lokale infrastructuur tot 11,5 miljoen euro uit de Gebundelde Doeluitkering (GDU) van V&W. De rest van de lokale ontsluitingen betaalde het rijk uit de middelen voor decentrale infrastructuur binnen het Infrastructuurfonds en de rijksinfrastructuur (op- en afritten snelwegen en rail) uit het MIT.

Sinds enkele jaren is het beleid in belangrijke mate gedecentraliseerd en kunnen provincies en Wgr-plusgebieden zelf kiezen welke infrastructuur en OV-exploitatie geschikt is voor nieuwe woningbouwlocaties. In 2004 is de GDU-grens opgehoogd ('GDU+') zodat alle projecten tot 112,5 miljoen euro (225 miljoen euro voor Haaglanden, regio Rotterdam en regio Amsterdam) nu decentraal gefinancierd en gepland worden. In uitzonderingsgevallen kunnen voor hele grote en ondeelbare projecten de meerkosten daarboven door het rijk uit het MIT gefinancierd worden. Deze GDU is per 1/1/2005 bovendien samengevoegd met onder meer de middelen voor exploitatie OV en verkeersveiligheid tot een nieuwe Brede Doeluitkering Verkeer en Vervoer (BDU). Ontvangende regio's en gemeenten hebben een vrij grote vrijheid in de besteding van deze middelen. Besteding dient slechts te passen binnen enkele inhoudelijke voorwaarden o.b.v. de geldende nationale mobiliteitsnota en natuurlijk geldt ook hier een rechtmatigheidstoets achteraf.

### **Subsidies voor bodemsanering**

De sanering van de vervuilde bodem wordt aangepakt in de periode 2000 tot en met 2022, verdeeld in vier perioden van 5 jaar en een laatste periode van 3 jaar. Voor de eerste vier perioden is circa 800 miljoen euro per periode beschikbaar. Voor de laatste periode is circa 600 miljoen euro beschikbaar. In de perioden van ISV1 en ISV2 worden deze middelen toegevoegd aan deze budgetten.

Gemeenten en provincies financieren de bodemsaneringen in eerste aanleg door na te gaan of een veroorzaker, eigenaar of projectontwikkelaar de financiering van de sanering op zich

moet nemen. Via het ISV kan een beroep worden gedaan op aanvullende rijksfinanciering. Provincies en gemeenten dragen veelal zelf ook tot circa 10% bij in de kosten. Het kost echter ongeveer 18 miljard euro om alle ernstige bodemverontreinigingen ultimo 2022 te hebben gesaneerd of te beheersen. Het rijk heeft circa 4,5 miljard euro beschikbaar. De verwachting is dat met deze middelen de doelstelling van het derde Nationaal Milieubeleidsplan wordt gerealiseerd, o.a. door bodemsanering te integreren in ruimtelijke ontwikkelingen. Bedrijven, huis- en winkeleigenaren en projectontwikkelaars hebben belang bij bijvoorbeeld de revitalisering van een stadscentrum. Veroorzakers van verontreiniging kunnen door de overheid worden verplicht mee te betalen.

## **Nota Ruimte**

Het verschil tussen de Vijfde Nota Ruimtelijk Ordening en de Nota Ruimte is niet zozeer de beleidsinhoud, maar veeleer de achterliggende sturingsfilosofie van decentralisatie, deregulering en uitvoeringsgerichtheid. Het rijk concentreert zich op de smal gedefinieerde, eigen taak en laat de uitwerking en uitvoering verder aan provincies en gemeenten over. Die krijgen op hun beurt steeds meer met private partijen te maken als gevolg van de voorgestane ontwikkelingsplanologie en het gangbaarder worden van PPS constructies. Om de overheden goed toe te rusten op deze nieuwe rol wordt samen met de Nota Ruimte ook voorzien in een gewijzigd instrumentarium: een nieuwe Wet ruimtelijke ordening en nieuw grondbeleid.

### **Het streven naar intensivering in BBG**

Waar de (nooit door de Tweede Kamer aangenomen) Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening nog voorzag in de opvang van minimaal 50% van de nieuwe woningbouw in BBG van elke kern (vastgelegd met een zogenaamde 'rode contour'), geldt in de Nota Ruimte als PKB tekst 'slechts' het streven naar optimale benutting van intensiveringsmogelijkheden van het bestaand bebouwd gebied. Wat optimale benutting in de praktijk betekent wordt overgelaten aan de medeoverheden. Zij hebben met de Nota Ruimte immers ook te maken met criteria voor andere aspecten, zoals een goede regionale afstemming van de locaties, een goede ontsluiting van de locaties, het versterken van de landschappelijke variatie tussen stad en land, het kwantitatief en kwalitatief voldoen aan de woonvraag en het behoud van groen en water in de stad. Als maatstaf in het streven naar optimale benutting van het BBG (en het behoud van open ruimte) is als uitgangspunt een landelijk gemiddelde als -niet verplichte- streefwaarde geformuleerd van 40% van de uitbreiding van de woningvoorraad.

### **Wet ruimtelijke ordening**

Een geheel nieuwe Wro moet de ruimtelijke besluitvorming efficiënter maken, de handhaving verbeteren en een eenvoudiger rechtsbescherming bieden<sup>11</sup>. De meest in het oog springende

---

<sup>11</sup> Het wetsvoorstel is momenteel in behandeling door de Eerste Kamer. Er wordt ingezet op inwerkingtreding begin 2007.



verandering is een door alle overheden verplicht op te stellen structuurvisie. Dit vormvrije document bevat de hoofdzaken van het te voeren ruimtelijk beleid en een beschrijving van de gevallen waarin naar verwachting de bevoegdheden uit de nieuwe WRO zullen worden aangewend. De rijksstructuurvisie, waarover door Eerste en Tweede kamer zal worden beraadslaagd, komt in de plaats van de Planologische Kernbeslissing (zoals VINEX en Nota Ruimte). De structuurvisie werkt slechts zelfbindend en heeft dus geen juridisch bindende doorwerking naar lagere overheden. Daarvoor bevat de WRO ander instrumentarium, zoals de mogelijkheid tot het stellen van algemene regels aan bestemmingsplannen via een algemene maatregel van bestuur of provinciale verordening, en de mogelijkheid tot het vaststellen van een rijks- of provinciaal bestemmingsplan.

Het bestemmingsplan blijft het centrale instrument van de ruimtelijke ordening. Voor het gehele gemeentelijk grondgebied moet een bestemmingsplan opgesteld worden, dat minstens elke tien jaar moet worden geactualiseerd. Als er geen wijzigingen voorgenomen worden kan dit eenvoudigweg worden verlengd zonder de gehele procedure te hoeven doorlopen. Het primaat van de bestemmingsplanbevoegdheid ligt bij de gemeenten. Rijk en provincie mogen er ook een opstellen maar zullen dit enkel doen als een grote ingreep meerdere gemeenten of provincies treft. Het goedkeuringsvereiste van de provincie vervalt. De provincie kan via een provinciale verordening of een aanwijzing regels geven die in een gemeentelijk bestemmingsplan moeten worden opgenomen.

De nieuwe WRO introduceert ook het 'projectbesluit', waarbij gemeenten (provincie/rijk) alvast aan een project kunnen beginnen, vooruitlopend op een (spoedige) herziening van het bestemmingsplan. Het projectbesluit vervangt de huidige 'artikel 19 procedure'. Daarnaast kan een gemeente de vergunningverlening voor een project coördineren en de vergunningen via één besluitvormings- en beroepsprocedure laten verlopen.

### **Grondbeleid**

Met het verschijnen van de Nota Grondbeleid in 2001 is een begin gemaakt met de modernisering van het instrumentarium voor grondbeleid. Deze modernisering heeft betrekking op het instrumentarium voor zowel actief als voor faciliterend grondbeleid. Zo is in 2004 bijvoorbeeld de uitbreiding van de werkingssfeer van de Wet Voorkeursrecht Gemeenten in werking getreden, waardoor nu alle gemeenten voor in beginsel alle ruimtelijke functies het voorkeursrecht kunnen toepassen. Verder is in september 2005 het wetsvoorstel voor de Grondexploitatiewet naar de Tweede Kamer gestuurd. Deze wet biedt een heldere regeling voor het verhalen van kosten van publieke voorzieningen in situaties waarin particuliere partijen (projectontwikkelaars) een woningbouwlocatie ontwikkelen. De Grondexploitatiewet geeft gemeenten meer mogelijkheden om regie te voeren in situaties van particuliere locatieontwikkeling. Dit is van belang omdat private partijen behoorlijke grondposities hebben ingenomen op met name uitbreidingslocaties (OTB, 2004). Ook wordt

het instrumentarium voor kostenverhaal en verevening op het regionale schaalniveau versterkt<sup>12</sup>.

Het nieuwe grondbeleidsinstrumentarium staat in beginsel neutraal ten opzichte van bouwen in de bestaande stad of op uitbreidingslocaties: instrumenten kunnen in beide situaties gebruikt worden. Gezien de verschillende aspecten die aan een belangrijk instrument als de Grondexploitatiewet zitten (aanpakken free riders, regelen sociale woningbouw, particulier opdrachtgeverschap) is vooraf niet aan te geven in hoeverre dit instrument de keuze voor binnenstedelijk bouwen of bouwen in uitbreidingsgebieden zal beïnvloeden.

## **2.5 Woningbouw(beleid) onderzochte regio's**

In deze paragraaf wordt het woningbouwbeleid belicht in de zes onderzochte regio's: ROA, Haaglanden, BRU, SRE, GR-AS en KAN. Eerst wordt een aantal gemene delers uiteengezet, daarna volgt een korte schets van de situatie en beleid per regio.

### **2.5.1 Overeenkomsten**

Vijf van de zes onderzochte regio's kennen grote VINEX uitleglocaties; de regio Groningen/Assen heeft er voor gekozen kleinschaliger locaties te ontwikkelen. De uitleglocaties zijn door de regio's en gemeenten uitgekozen en vele daarvan zijn al voordat de convenanten werden afgesloten benoemd in regionale plannen. De locaties zijn aangedragen bij het rijk, die ze vervolgens heeft overgenomen in de Vierde Nota extra.

Veel regio's zijn momenteel bezig met het opstellen van regionale structuurvisies. De verhouding tussen woningbouw in BBG en op uitleg speelt daarbij vaak expliciet een rol. Ook in het kader van de Meerjaren Ontwikkelingsprogramma's voor het ISV (2005-2010) dienen steden de verhouding intensivering/nieuwe uitleg aan te geven. Benutting van het bestaande bebouwde gebied (intensivering) wordt door alle zes de regio's expliciet en met ambitie nagestreefd, zo blijkt uit de conceptplannen. Elke regio geeft een voorkeursvolgorde aan waarbij herstructurering en intensivering voorgaan op uitbreiding. Regelmatig wordt daarbij gerefereerd aan de zogenoemde SER-ladder, die ook als toelichtende tekst in de Nota Ruimte is opgenomen. Regio's noemen het behoud van het landschap rondom de steden en versterking van de sociale en ruimtelijke structuur van de bestaande steden als voornaamste redenen voor deze voorkeursvolgorde. Ook het voorzien in centrumstedelijk wonen is een belangrijk argument. In enkele regio's speelt bovendien een gebrek aan uitbreidingslocaties (Haaglanden, ROA, BRU), wat niet wegneemt dat ook regio's waar dit een minder groot

---

<sup>12</sup> Voor een totaal overzicht van de ontwikkeling van de instrumentarium voor grondbeleid zie de brief van het kabinet van 24 november 2004 (Kamerstukken II, 2004/05, 27581, nr. 20).

probleem is (bijv. Groningen/Assen) stevig inzetten op intensivering boven uitbreiden. Vaak speelt ook een visie en/of ambitie ten aanzien van stad mee, bijvoorbeeld met het oog op de (internationale) concurrentiepositie.

## 2.5.2 De zes onderzochte regio's

Hoeveel woningen hebben de zes onderzochte regio's in de VINEX-periode (1995-2005) gerealiseerd en op welke locatie? Onderstaande tabel geeft hiervan een overzicht. Het gaat hierbij telkens om uitbreiding van de voorraad, dus zonder vervangende nieuwbouw en ook zonder 'toevoegingen anderszins' (splitsingen, verbouw van kantoren tot woonruimte).

**Tabel 2: Woningbouwopgaven per regio (1995-2005)**

	ROA	Haaglanden	BRU	KAN	SRE	GR-AS*
<b>Woningbouwopgaven 1995-2005 (bruto)</b>	100.100	42.500	31.600	24.100	29.200	5.000
<b>Gerealiseerd eind '03</b>	71.000	36.800	24.700	16.600	22.300	4.300
<b>Waarvan binnen BBG</b>	33%	40%	31%	51%	46%	41%

*\*Cijfers betreffen enkel het stadsgewest Groningen*

*Bron: ministerie van VROM*

Bijlage 5 bevat subsidies die regionaal zijn ingezet voor woningbouw en infrastructuur.

### *Regionaal Orgaan Amsterdam en Almere*

In de VINEX periode had ROA (nog inclusief Almere) een flink aandeel in de totale woningbouwopgave, te weten minimaal 100.100 woningen. Plek voor nieuwe uitleg werd gevonden in met name Almere, Haarlemmermeer, en IJburg. Eind 2003 waren 71.000 nieuwe woningen gebouwd (STOGO, 2005). Voor de periode 2005 – 2009 is ROA met het rijk overeengekomen 43.000 woningen te bouwen (inclusief vervangende nieuwbouw en toevoegingen anderszins). In de Nota Ruimte wordt de uitwerkingen van woningbouwlocaties gelaten aan de provincies. De Nota Ruimte stelt beperkingen aan woningbouw rond Schiphol, waardoor sommige door de regio geplande locaties geen of beperkte doorgang kunnen vinden. Over de groei van Almere bestaat nog discussie met het rijk: in de zomer van 2006 zal hierover besloten worden. Bij de beleidsuitgangspunten hanteert de provincie zuinig ruimtegebruik als een belangrijke peiler (Streekplan Noord Holland Zuid, 2003), waarbij 50% intensivering (bruto) een uitgangspunt is. De Noordvleugelconferentie van de Randstad heeft in 2003 bepaald dat "de binnenstedelijke inzet – ambitieus maar niet onrealistisch- uitgangspunt is bij alle mogelijke oplossingen voor woningbouw in de Noordvleugel". De gemeente Amsterdam heeft deze regionale voornemens opgenomen in het structuurplan 2005-2010 met de titel 'Kiezen voor stedelijkheid'. Amsterdam heeft aangegeven dat er binnen Amsterdam nog ruimte is voor een netto toevoeging van 50.000 woningen in de

periode tot 2030. Dit plan doet echter geen uitspraken voor de periode na 2010. Intensivering van het grondgebruik in Amsterdam wordt vooral gericht op goed bereikbare plekken (weg en OV). Hierbij dient vermeld te worden dat Amsterdam een andere definitie van 'bestaand bebouwd gebied' hanteert dan het rijk, zo wordt IJburg (ca 20.000 woningen) door de gemeente meegeteld als BBG. Amsterdam gaat op termijn uit van een vrij groot aandeel binnenstedelijke nieuwbouw op interventielocaties, circa 22% van de bruto productie (RIGO, 2005). Het gaat vooral om enige duizenden woningen op de Zuid-As, te ontwikkelen vanaf 2013.

#### *Bestuur Regio Utrecht*

De VINEX afspraak was dat BRU 31.600 woningen zou bouwen. Plek voor de uitleg werd gecreëerd in vooral Leidsche Rijn (de grootste VINEX-locatie van Nederland, uiteindelijk 30.000 woningen, in VINEX afspraak 20.000) en Houten-Zuid (ca 6.000 woningen). Eind 2003 waren 24.700 woningen gereed. Voor de periode 2005 - 2009 heeft BRU woningbouwafspraken gesloten met het rijk voor de bouw van 23.695 woningen (inclusief vervangende nieuwbouw en toevoegingen anderszins). De beleidsuitgangspunten die de regio hanteert bij nieuwbouw van woningen is, volgens het streekplan van de provincie Utrecht (vastgesteld eind 2004), prioriteit voor herstructurering en revitalisering. Vervolgens komen inbreiding en intensivering in beeld. Pas daarna kan gekozen worden voor uitbreiding van het stedelijke gebied. De provincie faciliteert in haar gehele grondgebied het proces van zorgvuldig ruimtegebruik, door onder meer kennisverspreiding en subsidievertrekking voor binnenstedelijke projecten. Het BRU zelf stelt momenteel een regionaal structuurplan op, waarin zij ook de provinciale ambities een plek moet geven. De intensiveringsambitie wordt door het BRU expliciet overgenomen, maar voorzien van de nodige financiële en ruimtelijke kanttekeningen. Er zijn heel veel nieuwe woningen nodig, daarvan zal toch een deel buiten de stad moeten worden gebouwd. Het BRU streefde naar een nieuw te ontwikkelen kern in de gemeente Bunnik. Deze is echter niet in het streekplan opgenomen. Zodoende zijn er behalve de polder Rijnenburg geen uitbreidingslocaties van enige serieuze omvang meer voorhanden, waardoor de nadruk nog sterker op binnenstedelijke locaties komt te liggen. Daarbij ligt een sterke nadruk op functieveranderinglocaties. Slechts een gering deel zal plaats vinden op interventie- en intensiveringslocaties.

#### *Haaglanden*

De VINEX afspraak was dat het kaderwetgebied Haaglanden 42.500 woningen zou bouwen. Plek voor de overige uitleg werd gevonden op grote locaties zoals, met name Ypenburg (10.500 woningen), Leidschenveen (6.800 woningen) en Wateringen (6.500 woningen). Eind 2003 waren 36.800 woningen gereed. Voor de periode 2005 - 2009 heeft Haaglanden (mede ondertekend door Zuid-Holland en Den Haag) woningbouwafspraken gesloten met het rijk voor de bouw van 34.000 woningen (inclusief vervangende nieuwbouw en toevoegingen anderszins). De ruimte in de regio voor woningbouw is schaars. Er resten nog de glastuinbouwgebieden (wat regionaal aanvoelt als het slachten van de kip met de gouden

eieren) en de groengebieden, die echter waardevol en vaak beschermd zijn. De keuze is feitelijk of binnenstedelijk of uitleg aan randen van de regio (bijv. Valkenburg, Zuidplaspolder). Haaglanden heeft in het kader van de Nota Ruimte aan het rijk laten weten geen grootschalige woningbouw te willen op deze uitleglocaties. Ingevolge het streekplan Zuid Holland West (2003) geldt een streven van 50% intensivering in de periode tot 2015 (van wonen en werken, bruto, grens BBG1996). Dit percentage mag echter per regio variëren, en mag niet ten koste gaan van het aantal m2 groen en dient gepaard te gaan met een groei van het oppervlak water vanwege een aanzienlijke opgave voor waterberging in deze regio. In de provinciale ruimtelijke structuurvisie Zuid-Holland 2020 (2004) wordt de aandacht gevestigd op intensivering rond OV knopen, zoals bij de projecten Stedenbaan, RijnGouweLijn en RandstadRail. Voor groenere milieus wordt in het plan ruimte gezocht aan de stadsranden. In het Regionaal Structuurplan Haaglanden (2002) wordt aan de hand van concrete locaties aangetoond hoe tot 2010 binnen de stad verdicht zal worden. Haaglanden bereidt momenteel een herziening van het RSP voor en wil de uitgangspunten hiervoor in 2006 vaststellen. Ook de recent gepubliceerde structuurvisie van de gemeente Den Haag, 'Wereldstad aan zee', is ambitieus qua binnenstedelijke intensivering. Onder meer hoogbouw zou hierin moeten voorzien. Den Haag ziet dit niet als strijdig met de woonwensen: met name ouderen en starters zouden prima naar hun zin in hoogbouw kunnen wonen.

#### *Samenwerkingsverband regio Eindhoven*

De VINEX afspraak was dat in SRE 29.200 woningen zouden worden gebouwd. Plek voor uitleg werd gevonden in met name Meerhoeven (6.000 woningen), Brandevoort (3.000 woningen) en een aantal kleinere locaties. Eind 2003 waren 22.300 woningen gereed. Voor de periode 2005 - 2009 heeft SRE woningbouwafspraken gesloten met het rijk voor de bouw van ruim 23.000 woningen (voor 15.735 daarvan stelt het rijk BLS beschikbaar). In het streekplan van de provincie Noord-Brabant geldt dat 50% van de nieuwe woningen binnen BBG dient te worden gerealiseerd (bruto, grens BBG1996) met als voornaamste reden het behoud van het Brabantse landschap. Het SRE heeft een deeltaak voor de regio opgesteld, het Regionaal Structuurplan Eindhoven, waarin aangegeven wordt hoe aan dit streven voldaan zal worden. De regio geeft aan dat binnenstedelijk bouwen een belangrijk middel is om stedelijkheid te creëren. Deze behoefte is nog sterker nu Eindhoven in de Nota Ruimte de status van 'brainport' heeft gekregen, wat volgens de regio de creatie van een meer hoogstedelijk milieu vereist om hoger opgeleiden aan te trekken c.q. vast te houden. Tot circa 2030 denkt de stad de voorraad te kunnen uitbreiden door nieuwbouw op functieveranderingslocaties en in mindere mate op intensiveringslocaties. De gemeente verwacht geen interventielocaties te zullen ontwikkelen.

#### *Samenwerkingsverband Regiovisie Groningen-Assen*

Bij VINEX is afgesproken dat door de stad Groningen 5.000 woningen zouden worden gebouwd. Plek voor uitleg werd gevonden op een aantal kleinere locaties (Groningen wilde zelf geen grote uitleglocatie). Van deze locaties aan de rand van de stad is De Held een van

de grootste. Eind 2003 waren 4.300 woningen gebouwd. Bij VINEX zijn voor Assen geen bijzondere afspraken gemaakt. Voor de periode 2005 – 2009 is de regio Groningen-Assen met het rijk in de woningbouwafspraken overeengekomen 22.113 nieuwe woningen te bouwen (inclusief vervangende nieuwbouw en toevoegingen anderszins). In de regio wordt hoog ingezet op intensivering, niet zozeer op nieuwe uitleglocaties. Er zijn voor Groningen veel plannen voor de bestaande stad, met name op functieveranderingslocaties. Gesignaleerd wordt dat het landschap steeds zwaardere eisen aan de locatiekeuzes stelt. De visie op de toekomstige woningbouw van deze regio is vastgelegd in de Regiovisie Groningen-Assen (2004). De belangrijkste opgaven daarin zijn het versterken van de economische ontwikkeling, het opvangen van de woningbouwdruk en het ontwikkelen van het landelijk gebied als contramal van de stedelijke centra, met bijzondere aandacht voor waterberging en -beheer. Twee provincies en twaalf gemeenten hebben zich via een convenant verplicht samen te werken en ieder, ook financieel, bij te dragen aan deze opgaven met een geschat investeringsvolume van zo'n 1 miljard euro. Daarnaast is in het kader van de Nota Ruimte met het rijk een ontwikkelagenda opgesteld om de opgaven die de regio niet alleen aan kan, handen en voeten te geven. Zo zal Groningen Centrale Zone als integrale gebiedsontwikkeling worden opgepakt en wordt een netwerkanalyse opgesteld om te bepalen welke infrastructurele maatregelen gewenst zijn naast de reeds voorgenomen investeringen. Een inventieve financieringsstrategie moet er voor zorgen dat in het project Regiopark de groen-blauwe contramal kan worden gerealiseerd.

Ter versterking van de economie worden nieuwe woningen en arbeidsplaatsen gepland rondom de OV- en wegstructuur van Groningen naar Assen. Voor de periode na 2009 gelden ook de plannen voor Meerstad, een grote locatie ten Noordoosten van Groningen. Al met al zijn er nu meer dan genoeg locaties om in ontwikkeling te brengen, zowel binnenstedelijk als in nieuwe uitleg.

#### *Knooppunt Arnhem – Nijmegen*

De VINEX afspraak was dat in KAN 24.100 woningen zouden worden gebouwd. Voornaamste uitleglocaties zijn de Waalsprong bij Nijmegen (6.500), en Schuytgraaf (2.200 woningen) bij Arnhem. Die grote locaties zijn met jaren vertraging van start gegaan. Randgemeenten hebben op de marktsituatie ingespeeld en hebben duurdere woningen gerealiseerd. Eind 2003 waren er 16.600 woningen gereed. Voor de periode 2005 – 2009 heeft KAN met het rijk afgesproken in de woningbouwafspraken 24.591 woningen te zullen bouwen (inclusief vervangende nieuwbouw en toevoegingen anderszins). De provincie Gelderland hanteert in zijn streekplan 2005 als uitgangspunt dat de regio's een aanzienlijk deel van het bouwprogramma voor wonen en werken dienen te accommoderen in BBG (30% netto uitbreiding, grens BBG2000). De regio Arnhem-Nijmegen heeft deze ambitie met kracht overgenomen. Na jaren van grootschalige uitbreidingen verlegt de regio in het Regionaal Plan 2005-2020 de bestuurlijke inzet met veel nadruk naar de herontwikkeling van de bestaande stad door middel van herstructurering van wijken, intensivering op knooppunten en transformatie van verouderde bedrijventerreinen. Een intensiveringspercentage wordt in de

nota echter niet genoemd, wel wordt gesteld dat er geen nieuwe uitbreidingswijken zullen komen na realisatie van de drie VINEX-locaties. De regio streeft hiermee naar het versterken van het grootstedelijk klimaat in de steden. Andere, hiermee samenhangende, ruimtelijke opgaven in het regionale plan zijn: verknoping van bus en trein tot één samenhangend regionaal OV-netwerk, de ontwikkeling van een recreatief routenetwerk, verbetering van de groene kwaliteit rondom de stad en zichtbaar maken van cultuurhistorische elementen. Binnenstedelijke nieuwbouw in Nijmegen zal naar verwachting met name plaats vinden op functieveranderingslocaties en in veel mindere mate op intensiveringslocaties. Interventielocaties worden naar verwachting nauwelijks ontwikkeld. In Arnhem verschuift de komende jaren de aandacht van reeds gerealiseerde functieveranderingslocaties naar sloop en nieuwbouw in twee grote herstructureringswijken. Uitbreiding van de voorraad zal in beperkte mate plaatsvinden op intensiverings- en functieveranderingslocaties en naar verwachting niet op interventielocaties al zou de herontwikkeling van het stationsgebied (een Nieuw Sleutelproject) daartoe aanleiding kunnen geven<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> RIGO constateert in de rapportage dat gemeenten onbekend zijn met de in dit IBO gehanteerde locatie-indeling. Het bureau verwacht dat zodoende het aandeel interventielocaties onderschat is en in de toekomst voor de onderzochte regio's gezamenlijk op circa 10% van de binnenstedelijke productie zal betreffen waar dat tot op heden 3% was.





### **3 MAATSCHAPPELIJKE KOSTEN-BATEN ANALYSE LOCATIEKEUZES BIJ WONINGBOUW**

#### **3.1 Inleiding**

Achtereenvolgens zullen in dit hoofdstuk aan de orde komen: het instrument MKBA (paragraaf 3.2), een MKBA toegespitst op woningbouw (paragraaf 3.3), een MKBA en de rol van de overheid (paragraaf 3.4) en een eerste uitwerking van een MKBA woningbouw voor locatiekeuzes bij woningbouw (paragraaf 3.5).

#### **3.2 MKBA als instrument**

Een MKBA is een analyse-instrument dat vanuit een maatschappelijk perspectief de voor- en nadelen in beeld brengt van verschillende oplossingsalternatieven van een probleem, waarvoor de overheid zich gesteld ziet (zie box 3). MKBA's nemen als uitgangspunt de welvaartstheorie, die stelt dat wanneer markten perfect werken, er via het prijsmechanisme een maximaal welvaartsniveau zal worden gerealiseerd. Wanneer markten niet perfect werken, zal dit maximale welvaartsniveau niet automatisch bereikt worden. Typische voorbeelden van verstoringen zijn de aanwezigheid van marktmacht (bijvoorbeeld een dominante grondeigenaar), collectieve goederen (bijvoorbeeld open ruimte) en externe effecten (bijvoorbeeld veiligheid in stadswijken). Aangezien in de praktijk veel markten (waaronder de woningmarkt) niet perfect werken, kan er reden zijn voor de overheid om verstoringen in markten op te willen heffen en/of te verminderen.

Een tweede reden voor overheidsingrijpen vormt een ongewenste verdeling van de welvaart. De welvaartstheorie geeft echter geen antwoord op de vraag wanneer de verdeling van de welvaart optimaal is. Dit vraagt een politiek oordeel. Wel kan een welvaartstheoretische analyse informatie geven over de verdelingseffecten van verschillende oplossingsalternatieven, door in beeld te brengen bij wie de voordelen en bij wie de nadelen terechtkomen.

### **Box 3: Voor- en nadelen van het instrument MKBA**

*Een MKBA biedt een denkkader om maatschappelijke kosten en baten van oplossingsalternatieven op een systematische wijze in beeld te brengen. In de analyse worden alle kosten en baten meegenomen en wel voor de Nederlandse samenleving als geheel. Het is van belang de analyse te starten met het in kaart brengen van aard, omvang en urgentie van de problematiek: welke doelstellingen wil men bereiken, wat zijn de problemen/uitdagingen? Vervolgens wordt in beeld gebracht welke alternatieven er zijn om de doelstellingen te bereiken en wat de effecten (kosten/baten) van deze alternatieven zijn en bij welke partijen ze neerslaan. Naarmate de (beleids)alternatieven beter aansluiten bij de aard, omvang en urgentie van de problematiek, zal de efficiëntie van het (beleids)alternatief gunstiger uitvallen. Daarnaast kan een MKBA nuttig zijn om timing en fasering van (deel)projecten mee te wegen in de besluitvorming: zo kan uitstel van een project leiden tot hogere kosten of lager baten (omgekeerd is uiteraard ook mogelijk). Ook biedt een MKBA de mogelijkheid om positieve of negatieve synergie tussen individuele projecten in beeld te brengen.*

*Aanvullend zijn nog de volgende voordelen van een MKBA te noemen. De toepassing van een kader kan bijdragen aan een verzakelijking van de beleidsdiscussie. Het formuleren van problematiek, oplossingsalternatieven en effecten vereist afstemming tussen de betrokken partijen. Zo zal transparant moeten worden gemaakt welke effecten worden meegenomen en welke aannames en waarderingsmethodes gehanteerd worden. Het proces van het opstellen van een MKBA kan bijdragen aan het bereiken van consensus onder bestuurders en begrip bij het publiek<sup>14</sup>. Tevens draagt een kader bij aan integrale besluitvorming: alle (maatschappelijke) kosten en baten van verschillende alternatieven worden in kaart gebracht. De kans dat suboptimale besluiten worden genomen wordt hierdoor verkleind, zeker als een MKBA aan het begin van het besluitvormingsproces wordt uitgevoerd. Tot slot kan een kader helpen de programmering van projecten voor een langere periode te optimaliseren.*

*Als nadelen van een MKBA kunnen worden genoemd (Tweede Kamer, 2005):*

- Bepaalde effecten zijn niet (goed) in geld uit te drukken en krijgen vervolgens als PM post te weinig aandacht in de afweging.*
- Bij kosten en baten kan sprake zijn van zeer grote verschillen tussen de betrokkenen: elk (groot) project heeft winnaars en verliezers. De in theorie mogelijke compensatie van nadelen vindt in de praktijk doorgaans zelden plaats. Dit verklaart waarom in de praktijk de voorkeur vaak uitgaat naar een alternatief dat een wat minder gunstig netto saldo heeft, maar waarbij het verschil tussen de winnaars en verliezers minder groot is.*

---

<sup>14</sup> Eén van de aanvullingen op de OEI leidraad (2004) gaat voor een belangrijk deel over hoe een MKBA ingebed kan worden in de besluitvormingstrajecten.

*- Een MKBA wordt nogal eens gezien als een technocratische analyse die voorbij gaat aan het proces van planvorming en uitvoering.*

*- Een MKBA is beperkt toegankelijk voor niet-economen, waardoor nogal eens de indruk ontstaat dat alleen de economische effecten zijn meegenomen. Dit kan ten koste gaan van het draagvlak voor de methode.*

### **3.3 MKBA toegepast op woningbouw**

Een MKBA begint met een probleemanalyse. De nadruk ligt hierbij op het in kaart brengen van maatschappelijke problemen en van de belangrijkste marktverstoringen die een optimale marktuitskomst in de weg staan. In dit IBO is de probleemstelling: waar kan in de toekomst de nieuwe woningbouw vanuit maatschappelijk oogpunt het beste plaatsvinden? In de Nota Ruimte wordt als streefwaarde aangegeven dat 40% van de uitbreiding van de woningvoorraad zou moeten plaatsvinden binnen BBG. Bedacht dient te worden dat het bij dit vraagstuk primair gaat om de locatiekeuze van nieuw te bouwen woningen en niet om de vraag naar de wenselijkheid van de bouw van nieuwe woningen op zichzelf.

In een perfect werkende markt komt de locatiekeuze neer op de vraag op welke locatie de woonconsument de meeste waar voor zijn geld krijgt. Aangezien zowel de (bouw-)kosten als de betalingsbereidheid van de woonconsument voor een vergelijkbare woning per locatie verschillen, zullen beide in kaart moeten worden gebracht om de meest gunstige locatie te bepalen. Daarbij is het vaststellen van een woningprijs niet eenvoudig, omdat die een groot aantal kwaliteitskenmerken van de omgeving bevat. Niet alleen de grootte en kwaliteit van de woning, maar ook omgevingskenmerken als ligging, nabijheid van voorzieningen, infrastructurele ontsluiting en aanwezigheid van groen worden vertaald in de woningprijs. Ook de mate waarin het nieuwe aanbod aan de vraag voldoet is hierop van invloed. De vraag kan zeer divers zijn: sommige woonmilieus zijn enkel buiten BBG te realiseren en andere milieus slechts daarbinnen.

De voor de woningbouw relevante markten (woningmarkt, grondmarkt, vervoersmarkt) kennen forse marktimperfecties. Zo is er sprake van externe effecten die met de locatiekeuze samenhangen (bijvoorbeeld congestie en leefbaarheid) en van opoffering van collectieve goederen zoals groen en open ruimte. Het meewegen van deze aspecten in de MKBA woningbouw is noodzakelijk, maar vaak complex. Zo ontbreken marktprijzen voor de externe effecten en is er voor een aantal van de externe effecten (nog) geen wetenschappelijke overeenstemming hoe deze effecten te kwantificeren of zelfs te moneteriseren. Een complicerende factor is dat de overheid zelf de veroorzaker is van een aantal marktimperfecties, doordat hij de besluitvorming over de woningbouw grotendeels naar zich heeft toegetrokken (bijvoorbeeld door toewijzing van de locaties waarop woningen kunnen worden gerealiseerd). Hierdoor kunnen waargenomen of afgeleide prijzen een vertekend

beeld geven van de werkelijke kosten en baten die in de MKBA zouden moeten worden meegenomen. Voor zover de ruimtelijke rantsoenering ten doel heeft om een deel van de externe effecten te internaliseren leidt dit tot extra complicaties vanwege het gevaar van dubbeltelling van afzonderlijke externe effecten. Een andere complicerende factor is dat actoren locatiebeslissingen nemen op basis van factoren die spelen op verschillende markten (o.a. woningbeschikbaarheid, baankans, vervoersmogelijkheden). Voor de modellering van deze simultane beslissingen is momenteel geen goed modelinstrumentarium met welvaartsfuncties aanwezig. Hierdoor is de raming van effecten van verschillende woningbouwalternatieven voor de verschillende actoren relatief elementair.

### **3.4 MKBA woningbouw en rol overheid**

Bij vraagstukken over ruimtegebruik in het algemeen en woningbouw in het bijzonder heeft de Nederlandse overheid vanouds een belangrijke rol (zie hoofdstuk 2). Omdat ruimtegebruik verschillende externe effecten genereert waarmee marktpartijen geen rekening houden in hun private beslissingen, zou een ongereguleerde grondmarkt maatschappelijk gezien een niet optimale uitkomst kunnen opleveren.

In theorie kan de beslissing waar gebouwd wordt zowel door de overheid als door marktpartijen worden genomen. In de Nederlandse praktijk spelen beide partijen een rol. In de meeste gevallen ligt het initiatief weliswaar bij de overheid (wijst bouwlocaties aan), maar er zal in beginsel niet gebouwd worden als marktpartijen de locaties niet rendabel kunnen ontwikkelen. Niet rendabele locaties kunnen wel 'rendabel' worden wanneer de overheid een deel van de kosten voor zijn rekening neemt (subsidies, eigen activiteiten). De overheid kan, met andere woorden, wel een MKBA maken voor een optimale locatiekeuze, maar het hangt van de kosten-baten afweging van de marktpartijen af of er gebouwd gaat worden. Daarom wordt aanvullend op een (M)KBA vaak een business case opgesteld, om de haalbaarheid voor investerende partijen te onderzoeken.

Twee grootheden zijn cruciaal bij de bepaling en realisatie van woninglocaties: het saldo van de private kosten en baten en het totale saldo van de woningbouwalternatieven (inclusief externe effecten). Het saldo van de private kosten en baten moet voor marktpartijen (o.a. grondeigenaren, ontwikkelaars, kopers, huurders) positief zijn (anders wordt er niet gebouwd), terwijl de overheid (rijk, provincies, gemeenten) vooral zal kijken naar het totale saldo. Aangezien meerdere partijen betrokken zijn bij het besluitvormingsproces, is het realiseren van een maatschappelijk optimale uitkomst niet eenvoudig.

### **3.5 Eerste uitwerking MKBA locatieskeuzes voor woningbouw**

De IBO-werkgroep heeft een aantal cases laten uitwerken door het onderzoeksbureau Ecorys als eerste toepassing van een MKBA voor locatiesekeuzes voor woningbouw. Voor een goed begrip van de resultaten van deze MKBA, die in hoofdstuk 4 aan de orde komen, wordt in deze paragraaf de bij de MKBA gebruikte methodiek op hoofdlijnen beschreven. Voor een uitvoerige beschrijving van de gebruikte methodiek wordt verwezen naar het rapport van het onderzoeksbureau (Ecorys, 2005).

#### **3.5.1 Keuze cases**

Er zijn zes stedelijke regio's onderzocht:

- Regionaal Orgaan Amsterdam en Almere,;
- BestuurRegioUtrecht;
- Haaglanden;
- Samenwerkingsverband Regio Eindhoven;
- Knooppunt Arnhem – Nijmegen;
- Groningen/Assen.

De keuze voor deze zes regio's is enerzijds ingegeven door de wens omwille van representativiteit een aanzienlijk deel van de woningbouw in Nederland in de analyses te betrekken. Deze regio's representeren 36% van de totale woningbouw die heeft plaatsgevonden/plaatsvindt in de periode 1995 – 2005, en een voorziene 32% voor de periode 2010 – 2020. Anderzijds bestond de wens om een goede spreiding in Nederland te kiezen, zodat verschillen in druk op de woningmarkt en de ruimte in het onderzoek worden meegenomen. De regio's ROA, BRU en Haaglanden kenmerken zich door een relatief hoge druk, de regio's SRE, KAN en GR-AS door een relatief lage druk.

#### **3.5.2 Relevante markten en welvaartseffecten**

De belangrijkste effecten van het schuiven met woningbouw tussen alternatieve locaties doen zich voor op de markt voor nieuwbouwwoningen, de hieraan gerelateerd grondmarkt en de vervoersmarkt<sup>15</sup>. De effecten worden verdeeld in indirecte effecten (kosten en baten van de beleidsalternatieven op de nieuwbouwwoningmarkt en grondmarkt), indirecte effecten (geprijsde effecten die aan andere markten dan de nieuwbouwwoningmarkt en grondmarkt worden doorgegeven) en externe effecten (onbedoelde en niet geprijsde effecten op derden). In de analyse van de cases zijn als belangrijkste posten meegenomen (Ecorys, 2004):

---

<sup>15</sup> Uit onderzoek (Ecorys, 2004) is gebleken dat de effecten van woningnieuwbouw op arbeids- en goederenmarkten relatief bescheiden zijn: de effecten van de beleidsalternatieven op de arbeids- en goederenmarkten zijn daarom niet in kaart gebracht.

**Tabel 3: MKBA-posten**

	Directe effecten	Indirecte effecten	Externe effecten
Woning- en grondmarkt	Grondproductiekosten, grondopbrengsten, exploitatiekosten, bestemmingswijzigings- winsten van grondeigenaren, woongenot	Geen	Open ruimte, (stedelijk) groen, milieu, leefbaarheid
vervoersmarkt	Infrastructuurkosten, exploitatiekosten, baten OV-ontsluiting	Kwaliteit en rentabiliteit bestaand OV	Congestie en reistijden

Bron: Ecorys, 2006

Dit IBO pretendeert niet alle mogelijk relevante posten te hebben onderzocht, maar heeft op basis van de beschikbare informatie wel de effecten op de meest belangrijke posten in de analyse meegenomen. In de praktijk kunnen bij de bestuurlijke afwegingen op lokaal niveau ook andere factoren relevant zijn, zoals politieke en maatschappelijke druk en marktontwikkelingen.

### 3.5.3 Beleidsalternatieven

In een MKBA worden in principe twee ontwikkelingen met elkaar vergeleken: de ontwikkeling na invoering van nieuw beleid (beleidsalternatief) en de autonome ontwikkeling zonder nieuw beleid (het nulalternatief of referentiealternatief). Geanalyseerd wordt welke effecten (in termen van kosten en baten) een bepaald beleidsalternatief heeft.

In deze MKBA gaat het nulalternatief uit van het gerealiseerde aandeel van de woningbouw binnen BBG in het totaal van de woningbouw per regio. Deze ontwikkeling wordt vergeleken met twee hypothetische beleidsalternatieven:

- **Alternatief 1:** *Meer bouw van woningen in BBG en minder bouw op uitleglocaties.* Het aandeel BBG wordt verondersteld 15%-punt hoger te zijn dan de realisatie per regio is geweest of in de afspraken voor het toekomstige beleid is vastgelegd (het nulalternatief). De extra woningen in BBG worden evenredig in mindering gebracht op het aantal gerealiseerde woningen in grootschalige (VINEX) uitleglocaties (ex-post) en op het aantal te realiseren woningen in de voor de toekomst voorziene grootschalige uitleglocaties (ex-ante).
- **Alternatief 2:** *Meer bouw van woningen op uitleglocaties en minder bouw in BBG.* Het aantal woningen in BBG wordt verondersteld 15%-punt lager te zijn dan dat van het nulalternatief. Verondersteld wordt dat deze woningen daarvoor in de plaats gebouwd zijn of worden op grootschalige (VINEX) uitleglocaties (ex-post) of voor de toekomst voorziene grootschalige

uitleglocaties (ex-ante) en kleinschalige (verspreide) uitleglocaties gelegen in de bestuursregio's.

Voor alle zes regio's worden deze drie alternatieven met elkaar vergeleken<sup>16</sup>. Het onderzoek richt zich op twee evaluatieperiodes:

**Verleden (ex-post): 1995-2005**

**Toekomst (ex-ante): 2010-2020**

De eerste evaluatieperiode heeft betrekking op de effecten van het beleid uit de periode 1995-2005 (uitvoerperiode VINEX-beleid), de tweede op de verwachte effecten van het beleid uit de periode 2010-2020 (tijdshorizon Nota Ruimte)<sup>17</sup>. De eerste periode is onderzocht om gegevens te genereren voor de tweede evaluatieperiode (keuzes in 1995-2005 bepalen in hoge mate de keuzemogelijkheden voor 2010-2020) en om een uitspraak te kunnen doen of het gevoerde VINEX-beleid de maatschappelijke welvaart heeft geoptimaliseerd<sup>18</sup>. De tweede evaluatieperiode is met name interessant om uitspraken te kunnen doen over de gewenste richting van het toekomstige beleid.

Onderstaande tabellen geven aan hoe het nulalternatief en de twee beleidsalternatieven zijn gedefinieerd bij in de ex-post evaluatie en de ex-ante evaluatie.

---

<sup>16</sup> Onbekend is in hoeverre non-lineaire effecten optreden wanneer met meer of minder dan 15% van de nieuwbouwhuizen wordt geschoven.

<sup>17</sup> In beide gevallen is de tijdshorizon van de analyse 25 jaar.

<sup>18</sup> Bij de beoordeling van de bijdrage van het VINEX-beleid aan de welvaart zou opgebracht kunnen worden dat ten tijde van het vormgeven van het VINEX-beleid mogelijk andere doelstellingen en prioriteiten bestonden dan nu: dit zou van invloed kunnen zijn op de berekening van de effecten van de alternatieven (bijvoorbeeld door de keuze van waarderingsmethodes). Vooralsnog is ervan uitgegaan dat doelstellingen en prioriteiten van het VINEX-beleid niet/nauwelijks zijn gewijzigd.

**Tabel 4: Uitgangspunten ruimtelijke spreiding woningbouw in nulalternatief en beleidsalternatieven, ex-post en ex-ante**

	ex-post analyse	ex-ante analyse
Nulalternatief	Realisatie verdeling woningbouw over BBG en uitleg	Verdeling woningbouw over BBG en uitleg cf. verdeling ex-post; keuze grootschalige uitleglocaties cf. Nota Ruimte
Alternatief 1	+ 15% woningbouw in BBG (minder op grootschalige VINEX uitleglocaties)	+ 15% woningbouw in BBG (minder op grootschalige Nota Ruimte uitleglocaties)
Alternatief 2 <sup>19</sup>	- 15% BBG, meer woningbouw (2/3) op kleinschalige verspreide locaties, 1/3 op grootschalige uitleglocaties	- 15% BBG, meer woningen (2/3) op kleinschalige verspreide locaties, 1/3 grootschalige Nota Ruimte uitleglocaties

Bron: Ecorys, 2006

### 3.5.4 Belangrijkste aannames en uitgangspunten

Een MKBA is een methode die noodzakelijkerwijs op een bepaald abstractieniveau plaatsvindt. Niet alle zaken die in de praktijk aan de orde zijn, kunnen worden meegenomen. Zeker voor de toekomst geldt dat er nog onzekerheden zijn, waarvoor aannames nodig zijn. De keuze van de aannames is een politieke aangelegenheid. In het IBO is daarom gestreefd naar maximale transparantie en zo realistisch mogelijke aannames en uitgangspunten. Het spreekt voor zich dat de keuze van aannames en uitgangspunten van invloed is op de uitkomsten van de analyse (zie paragraaf 3.5.6). De belangrijkste uitgangspunten bij de MKBA zijn:

- Idealiter wordt in MKBA's gewerkt met marktconforme prijzen. De in dit onderzoek beschouwde markten zijn evenwel geen perfecte markten (zie paragraaf 3.3). Als gevolg van het ontbreken van marktconforme prijzen is voor een aantal posten gezocht naar alternatieve indicatoren. Zo bestaan voor de beschermde huurwoningen geen marktconforme huurprijzen: hiervoor is uitgegaan van de gerealiseerde huurprijzen. In bijlage 6 is per post aangegeven welke indicator is gebruikt voor de berekening van de effecten.
- Het onderzoek richt zich op het beleid ten aanzien van de locatiekeuze voor uitbreiding van de bestaande woningvoorraad, wat enger is dan de ruimtelijke ordening in algemene

<sup>19</sup> Bij projectalternatief 2 hebben verschillende regio's kanttekeningen geplaatst. Ze stellen dat in verband met allerhande beperkingen (Schiphol, groengebieden), dergelijke gespreide woningbouw via kleinschalige uitleglocaties niet (altijd) tot de mogelijkheden behoren. In deze MKBA wordt verondersteld dat niet kan worden gebouwd in de EHS en de nationale landschappen, maar daar buiten wel (dus bijvoorbeeld in de bufferzones).



zin. Het beleid t.a.v. locaties voor bedrijventerreinen en (hoofd)infrastructuur en vervangende nieuwbouw is in beperkte mate beschouwd: wanneer voor de uitbreiding van de bestaande woningvoorraad directe infrastructuurontsluiting of verplaatsing van bedrijven of landbouw nodig is, dan zijn deze aspecten in de analyse meegenomen.

- Om te definiëren wat wel en niet binnen BBG valt is voor de ex-post analyse de grens BBG1996 gehanteerd en voor de ex-ante analyse de grens BBG2000. De grens 1996 sluit het beste aan bij de IBO vraagstelling voor de VINEX-periode. De grens 2000 wordt gehanteerd in de Nota Ruimte en sluit als zodanig het beste aan bij de IBO vraagstelling voor de periode 2010–2020. De verschuiving van de grens bemoeilijkt een vergelijking tussen de uitkomsten van de ex-post en de ex-ante analyse.
- De daadwerkelijk gerealiseerde aantallen woningen en de verdeling van de woningbouw over BBG en daarbuiten is de basis voor het nulalternatief bij de ex-post analyse. Voor de zes regio's samen gaat het om in totaal 174.300 woningen, waarvan 15% (26.145) wordt verschoven in de alternatieven (tabel 5). De verdeling tussen BBG en daarbuiten is gebaseerd op historische cijfers en verschilt per regio: zo is in de periode 1995-2003 in ROA 33% van de nieuwbouw binnen BBG gerealiseerd en in KAN 51% (tabel 6)

**Tabel 5: Aantal te verschuiven woningen, per regio en totaal**

	ROA	HGL	BRU	KAN	SRE	GR-As	Totaal
Ex-post	10.650	5.520	3.700	2.500	3.350	430	26.145
Ex-ante	7.350	4.750	4.625	3.900	2.850	3.400	27.000

Bron: Ecorys, 2006

**Tabel 6: Aannames intensivering, per regio en alternatief (ex-post en ex-ante, in % BBG)**

	ROA	HGL	BRU	KAN	SRE	GR-AS
Nulalternatief	33%	40%	31%	51%	46%	41%
Alternatief 1	48%	55%	46%	66%	61%	56%
Alternatief 2	18%	25%	16%	36%	31%	26%

Bron: Ecorys, 2006

- Bij het verschuiven van de woningen tussen binnen en buiten BBG is de historisch gerealiseerde aard van de woningen (huur, koop, meergezins, eengezins) hetzelfde gehouden. Voor de ex-ante analyse is verondersteld dat omvang en aard van de toekomstige nieuwbouw in de drie alternatieven gelijk zijn aan de woningbehoefte conform het PRIMOS 2003 middenscenario (kwantitatief en kwalitatief) van het

WoningBehoeftOnderzoek (WBO, 2002) en de Socrates-prognoses 2004<sup>20</sup>. Hierbij is een structureel woningtekort verondersteld van 1,5% vanaf 2010. De verdeling van de nieuwbouw over BBG- en uitleglocaties in de zes regio's volgt de historische verdeling die ook in de ex-post analyse is gehanteerd (zie bijlage 7). In de ex-ante analyse gaat het in totaal om 179.318 woningen: hiervan worden in de beleidsalternatieven circa 27.000 woningen verschoven (tabel 5).

- Binnen BBG worden verschillende typen woningbouwlocaties onderscheiden, met elk hun eigen kenmerken, kosten en baten. Het betreft kwaliteitsverbetering, intensivering, omzetting en interventie (zie tabel 7). Uit eerder onderzoek (RIGO, 2004) is gebleken dat in het algemeen eerst de makkelijkste locaties binnen BBG worden bebouwd (kwaliteitsverbetering en intensivering) en daarna de moeilijker locaties (omzetting en interventie).

**Tabel 7: Typen woningbouwlocaties**

	Kenmerken
1) Kwaliteitsverbetering (sloop-nieuwbouw)	Stadsvernieuwing in met name de naoorlogse woonwijken.
2) Intensivering (verdichting)	Woningbouw op kleinere terreinen die worden (her)ontwikkeld als woongebied. Bijv. sportvelden, braakliggende terreinen of terreinen rondom infrastructuur
3) Omzetting (functieverandering)	Woningbouw op grootschaligere terreinen die worden herontwikkeld als woongebied. Bijv. oude industrie- en haventerreinen en voormalige bedrijventerrein midden in de stad, of voorzieningen (oude scholen)
4) Interventie	Bijzondere categorie omzetting: woningbouw waarmee overkluizing van infrastructuur, of railemplacementen is gemoeid. Transformatie van bijvoorbeeld rioolwaterzuiveringsinstallaties en elektriciteitscentrales tot woningen.

Bron: Ecorys, 2006

- De combinatie van typen woningbouwlocaties (een bepaald woningbouwprofiel) wordt bepaald door de plaatselijke fysieke (on)mogelijkheden (bijvoorbeeld de beschikbaarheid van braakliggende grond, de ambitie/wensen van de gemeenten en de regionale tekorten aan bepaalde woningen en bepaalde woonmilieus). Bij zowel de ex-post als ex-ante analyse is verondersteld dat het type 'kwaliteitsverbetering' niet leidt tot toevoeging van woningen aan de bestaande woningvoorraad<sup>21</sup>. Bij de ex-post analyse is voor het nulalternatief uitgegaan van de typen woningbouwlocaties zoals gerealiseerd gedurende de periode 1999-2003. Vervolgens is bij het alternatief met meer woningbouw binnen

<sup>20</sup> Voor elk van de regio's is een regionale uitsnede van de gegevens gemaakt. Benadrukt wordt dat de programmering in de decentrale praktijk niet overeen hoeft te komen met de programmering zoals in dit onderzoek gebruikt.

<sup>21</sup> In een gevoeligheidsanalyse in paragraaf 4.3.4 wordt aangegeven wat de effecten zijn van toevoeging van woningen binnen het profiel kwaliteitsverbetering.

BBG veronderstelt dat de lastiger locatietypen eerder dan in het nulalternatief aan bod komen. In het beleidsalternatief met meer woningbouw buiten BBG komen de lastiger locatietypen later aan bod dan in het nulalternatief (zie bijlage 8 voor woningbouwprofielen). De feitelijke beschikbaarheid van mogelijkheden om in BBG te bouwen is niet gedetailleerd onderzocht.

- Buiten BBG zijn twee locatietypen onderscheiden: grootschalige uitleg (> 1000 woningen) en kleinschalige (verspreide) locaties. Zowel in de ex-post als de ex-ante analyse is verondersteld dat in alternatief 2 tweederde van de 15% punt wordt gerealiseerd op de kleinschalige locaties en eenderde op grootschalige uitleglocaties. Verondersteld is dat in de nationale landschappen en de Ecologische Hoofdstructuur niet kan worden gebouwd, maar daar buiten wel.
- Ter bepaling van de infrastructuurkosten zijn de rijksuitgaven volgens het MIT<sup>22</sup> (over de periode 1995-2005) toegekend aan de woninglocaties<sup>23</sup> en zijn de kosten per huis uitgerekend. Door te schuiven met +/- 15% van het nieuwbouwaantal is bekeken wat het effect per alternatief is<sup>24</sup>. Bij bouwen in BBG en op de spreidingslocaties is ervan uitgegaan dat geen extra regionale wegen, hoofdwegen of hoogwaardig OV hoeven te worden aangelegd<sup>25</sup>. Deze aanname is van invloed op de uitkomsten van de MKBA (zie de gevoeligheidsanalyse in par. 4.3.4). De hoogte van infrastructuurkosten zijn sterk locatieafhankelijk en zouden nader onderzocht moeten worden: dit viel echter buiten het kader van deze MKBA. Voor de beleidsalternatieven zijn geen pakketten van regionale en hoofdinfrastructuur samengesteld. Deze aanname is verantwoord, aangezien autonome vervoersontwikkelingen veel belangrijker zijn voor het besluit om hoofdinfrastructuur aan te leggen dan gewijzigde vervoersontwikkelingen door het bouwen van een relatief gering aantal woningen op alternatieve locaties. Indien grotere aantallen woningen zouden worden verschoven tussen de alternatieven, dan is te verwachten dat onder maatschappelijke druk capaciteitsuitbreidingen aan de orde komen. De kosten hiervan kunnen bovenproportioneel uitpakken, aangezien uitbreidingen binnen BBG relatief duur

---

<sup>22</sup> Het betreft de investeringen in rijksinfrastructuur en de rijksbijdrage aan regionale infrastructuur, indien deze de BDU grens van 112,5 mln euro (225 voor ROA en Haaglanden) overstijgt. Regionale en lokale projecten onder deze grens worden gefinancierd uit de regionale BDU uitkering aan provincies en Wgr-plusgebieden en zijn als kosten opgenomen onder de post 'grondproductiekosten'.

<sup>23</sup> Niet alle infrastructuurkosten zijn toegerekend aan de woonlocaties: o.b.v. profijt, causaliteit en proportionaliteit is ingeschat in hoeverre de infra ten goede komt aan de locatie en aan de rest van het gebied.

<sup>24</sup> Hierbij wordt ervan uitgegaan dat de infrastructuur schaalbaar is, wat in de praktijk niet altijd zo is.

<sup>25</sup> Verondersteld wordt dat er in BBG en rond spreidingslocaties voldoende restcapaciteit in het OV en de wegen aanwezig is. Deze aanname kan (met name in de spits) worden betwist, maar in het kader van dit onderzoek was het niet mogelijk om de restcapaciteit te onderzoeken, net zo min als de investeringen die nodig zijn indien de restcapaciteit onvoldoende is. Deze aanname werkt ook door in de exploitatiekosten.

zijn. In dit onderzoek is verondersteld dat de kosten van ondercapaciteit tot uitdrukking komen in de congestie<sup>26</sup>.

- De in het onderzoek gehanteerde aannames zijn niet altijd gebaseerd op de lokale situatie (soms is bijvoorbeeld gewerkt met kengetallen), terwijl juist de lokale situatie zeer bepalend is voor de uitkomsten.
- In een MKBA worden normaliter de effecten ingeschat voor verschillende scenario's. Omdat het in dit onderzoek om relatief kleine aantallen verschoven woningen gaat, zijn de scenario's vanwege de geringe mate van onderscheidend vermogen, achterwege gelaten.

### **3.5.5 Berekeningswijzen**

In dit onderzoek is het niet gelukt om alle relevant geachte effecten van de beleidsalternatieven exact te moneteriseren. Dit is voor een belangrijk deel toe te schrijven aan het feit dat er onder onderzoekers en beleidsmakers (nog) geen consensus bestaat over de te hanteren berekeningswijze van bepaalde posten. Zo zijn voor de post 'open ruimte, stedelijke groen, natuur' twee berekeningswijzen gehanteerd (vermijdingskosten en waardeverandering van de grond) en zijn de posten kwaliteit en rentabiliteit OV en leefbaarheid respectievelijk niet en ten dele gemonetariseerd. 'Ruimtelijke kwaliteit' is in het geheel niet geoperationaliseerd. Voor een overzicht van de gehanteerde berekeningswijzen per kosten- en batenpost, zie bijlage 6.

### **3.5.6 Robuustheid onderzoek**

In de MKBA is een aantal uitgangspunten gekozen om de analyse mee te verrichten. Zeker voor de toekomst is het niet zeker of de uitgangspunten zullen overeenkomen met de werkelijkheid. Het is dan de vraag in welke mate de conclusies van het onderzoek zouden veranderen, indien andere uitgangspunten zouden zijn gekozen. Daarom is in het onderzoek ook gebruik gemaakt van gevoeligheidsanalyses (zie par. 4.3.4).

De volgende uitgangspunten zijn in de gevoeligheidsanalyse gezien:

1. Geen hoogwaardige OV ontsluiting voor grootschalige locaties
2. Lagere aandelen woningbouw op interventie- en omzettingslocaties
3. Hogere aandelen goedkopere huurwoningen en minder koop (gemiddeld en duur)
4. Hogere dichtheden woningen
5. Meerkosten minimum groen per woning Nota Ruimte.

Uit de gevoeligheidsanalyses blijkt dat de conclusies niet sterk veranderen. Het meest gevoelige uitgangspunt is de gehanteerde verdeling van de uitbreidingsbehoefte over typen

---

<sup>26</sup> De vraag is of de gemonetariseerde waarde voor toename van congestie enigszins in verhouding staat tot de kosten die gemaakt zouden moeten worden om de infrastructuur te optimaliseren. Om dit te kunnen vaststellen is nader onderzoek noodzakelijk.

woningbouwlocaties binnen BBG. Als er makkelijker c.q. goedkoper te ontwikkelen locaties in BBG beschikbaar zijn, dan dalen de grondproductiekosten van het bouwen binnen BBG aanzienlijk.

Naast de punten die in de gevoeligheidsanalyse zijn onderzocht, zijn er nog enkele andere voorbeelden van uitgangspunten die mogelijk leiden tot andere uitkomsten. Deze uitgangspunten zijn niet nader onderzocht. Wel kan een aantal verwachtingen worden gegeven over het effect van de keuze van het uitgangspunt.

- Er is een beperkt aantal regio's onderzocht. Het onderzoek is niet (volledig) representatief voor heel Nederland: er zijn zes van de circa 20 woonregio's onderzocht, waarbij per regio een selectie is gemaakt van de locaties binnen deze regio. Er is met de opdrachtgever bewust een selectie gemaakt van de woonregio's. Er zijn in omvang belangrijke regio's meegenomen, er is gezorgd voor een goede spreiding over het land en een goede spreiding over verschillende typen woningmarkten. Bij de uitkomsten bleken er tussen regio's aanzienlijke verschillen te bestaan. Deze diversiteit wordt in de conclusies beschreven. De verwachting is dat de gekozen regio's representatief zijn voor de geformuleerde conclusies.
- Er ontbreken marktconforme huurprijzen. Liberalisering van het huurbeleid zal waarschijnlijk het verschil tussen bouwen binnen/buiten BBG vergroten, aangezien de locatie een rol gaat spelen bij het tot stand komen van de huurprijzen. Wat zal dit per saldo betekenen voor de kosten/baten van locaties binnen/buiten BBG? Liberalisering van de huursector leidt tot gemiddeld hogere huren in het tot nu toe gereguleerde huursegment zowel binnen BBG als op uitleglocaties. Vooral in BBG zal de stijging echter hoog zijn, omdat het aandeel gereguleerde huur hoger ligt dan buiten BBG en het verschil in marktwaarde en gereguleerde huurprijs binnen BBG hoog is. Dit leidt bij liberalisering van de huursector tot een groter verschil in residuele grondopbrengsten tussen BBG en uitleglocaties dan nu in de basis MKBA is geraamd. Hierdoor neemt het negatieve MKBA saldo van extra bouw in BBG af. Het effect op de verschillen tussen de alternatieven is in totaliteit evenwel beperkt, omdat de liberalisering zowel van toepassing is voor woningen op uitleglocaties als voor woningen in BBG en omdat het percentage sociale huurwoningen in de toekomstige uitbreiding in de prognoses van het ministerie van VROM laag is.
- De aanleg van infrastructuur en bedrijventerreinen is ten dele meegenomen. Wat zou het effect op de resultaten kunnen zijn indien woningbouw moet concurreren om ruimte met infrastructuur en bedrijventerreinen? Dit is impliciet meegenomen bij de analyse omdat uitgegaan is van marktprijzen, die tot stand komen op basis van concurrentie met andere functies. Het is de vraag of de locaties voor nieuwe bedrijventerreinen de mogelijkheden voor woningbouw belemmeren. Vaak zijn de potentiële locaties voor de functies niet gelijk, bijvoorbeeld omdat bedrijventerreinen aan de snelweg worden gelegd en woningbouw niet. Er wordt een beperkte invloed verwacht van een ander uitgangspunt.

- Er is in het onderzoek geschoven met een beperkt aantal woningen (+/- 15% van de nieuwbouw). Onbekend is in hoeverre non-lineaire effecten wel of niet met de +/- 15% in beeld zijn gebracht. Zeker in combinatie met de veronderstelling betreffende infrastructuur kunnen effecten bovenproportioneel uitpakken. Er is echter een bovengrens aan het aantal woningen dat kan worden verschoven tussen typen locaties. De consumenten hebben een bepaalde woningvoorkeur, die niet op alle locatietypen te realiseren is. Veel woningen met een tuin zijn niet in BBG te realiseren. Dat betekent dat het met bijv. 30% verschuiving moeilijk wordt om aan deze woonvoorkeuren te voldoen en dat de woningen moeilijk verkoopbaar of verhuurbaar worden. De verwachting is wel dat bij 30% verschuiving de effecten zich meer dan twee keer zo sterk zullen voordoen in vergelijking met 15% verschuiving. De gesignaleerde gevoeligheid voor de betaalbare locaties binnen BBG betekent dat de kosten meer dan lineair stijgen in die regio's waar deze locaties schaars zijn.
- De aanname t.a.v. infrastructuur en bouwen buiten BBG. De aanname tweederde verspreide locaties en eenderde grote uitleg in combinatie met de aanname om alleen de aanlegkosten van infrastructuur mee te nemen bij uitleg en niet bij bouwen binnen BBG en bij verspreide locaties geeft een onderschatting van de kosten van bouwen binnen BBG (getemperd door een onderschatting van de kosten van verspreide locaties). Het is duidelijk dat met name de Randstad en SRE te maken hebben met capaciteitsproblemen op het gebied van infrastructuur. De vergroting van de capaciteit is kostbaar. Het is de vraag in welke mate de aanpassing van deze infrastructuur reeds is voorzien en gefinancierd en in welke mate dit specifiek wordt veroorzaakt door verschuiving van woningbouw binnen regio's. Met de gebruikte verkeersmodellen blijkt dat de verandering voor het regionale verkeerssysteem in de ordegrootte is van enkele tienden van procenten. Het is niet mogelijk een gefundeerde uitspraak te doen of er lokaal capaciteitsgrenzen worden doorbroken door verschuiving van woningbouw.

## 4 RESULTATEN MKBA WONINGBOUW

### 4.1 Inleiding

De methodiek zoals beschreven in hoofdstuk 3 is voor zes stedelijke regio's nader uitgewerkt. De uitkomsten van deze cases bieden een illustratie van de maatschappelijke kosten en baten van woningbouw en vormen een antwoord op de eerste drie onderzoeksvragen van dit IBO<sup>27</sup>.

Paragraaf 4.2 bevat de onderzoeksuitkomsten voor periode 1995-2005 (ex-post) op basis waarvan een aantal algemene conclusies kan worden getrokken. Aangezien de uitkomsten per regio verschillen, wordt in paragraaf 4.3 een beeld per regio geschetst. In paragraaf 4.4 zijn de onderzoeksuitkomsten voor de periode 2010- 2020 (ex-ante) gepresenteerd, in paragraaf 4.5 aangevuld met het regionale beeld. Om de robuustheid van de uitkomsten te verifiëren is een aantal gevoeligheidsanalyses bij de ex-ante analyse uitgevoerd (paragraaf 4.6). In paragraaf 4.7 zijn de uitkomsten van de ex-post analyse en de ex-ante analyse met elkaar vergeleken om verschillen en overeenkomsten aan te kunnen geven. Om de derde onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden is vervolgens een actorenanalyse uitgevoerd (paragraaf 4.8). Tot slot wordt in paragraaf 4.9 antwoord gegeven op de eerste drie onderzoeksvragen.

### 4.2 MKBA ex-post (periode 1995-2005)

In deze paragraaf worden voor de periode 1995-2005 de kosten en baten van alternatief 1 (15%-punt meer woningbouw in BBG) en alternatief 2 (15%-punt meer woningbouw op uitleglocaties en verspreide locaties) vergeleken met het nulalternatief (realisatie VINEX-beleid). In tabel 8 staan de effecten per regio voor alternatief 1 en in tabel 9 staan de effecten per regio voor alternatief 2.

---

<sup>27</sup> Voor de beantwoording van de onderzoeksvragen is geput uit de MKBA die Ecorys ten behoeve van het IBO heeft verricht (Ecorys, 2006).

**Tabel 8: MKBA ex-post, effecten alternatief 1 (meer in BBG) in miljoenen euro's t.o.v. nulalternatief (Contante waarde, 2004)**

	<b>Totaal</b>	<b>ROA</b>	<b>HAAGL</b>	<b>BRU</b>	<b>SRE</b>	<b>GR-AS</b>	<b>KAN</b>
Grondproductiekosten	510	86	130	165	177	8	-56
Infrastructuurkosten	-491	-177	-88	-94	-44	-2	-86
Exploitatiekosten	4	-27	12	20	38	2	-41
<b>Totale kosten</b>	<b>23</b>	<b>-118</b>	<b>54</b>	<b>91</b>	<b>171</b>	<b>8</b>	<b>-183</b>
Grondopbrengsten	175	173	11	75	69	-20	-133
Bestemmingswijzigingswinst grondeigenaren	-48	-21	-14	-4	-13	-1	5
Baten OV-exploitanten	0	-3	1	2	4	0	-4
Woongenot	97	19	29	28	17	1	3
<b>Totale directe effecten</b>	<b>224</b>	<b>168</b>	<b>27</b>	<b>101</b>	<b>77</b>	<b>-21</b>	<b>-129</b>
Kwaliteit & rentabiliteit bestaand OV	Pm	Pm	Pm	Pm	Pm	Pm	Pm
<b>Totale indirecte effecten</b>	<b>Pm</b>	<b>Pm</b>	<b>Pm</b>	<b>Pm</b>	<b>Pm</b>	<b>Pm</b>	<b>Pm</b>
Congestie	-37	-221	81	62	34	2	5
Open ruimte, stedelijk groen en natuur	22 a 96	9 a 42	-11 a 28	2 a 7	6 a 27	1 a 2	-6 a-10
Baten: leefbaarheid	29 + Pm	9 + Pm	7 + Pm	5 + Pm	3 + Pm	1 + Pm	4 + Pm
Baten: milieu	47	18	12	10	5	1	1
<b>Totale externe effecten</b>	<b>58 a 135</b>	<b>-85 a-152</b>	<b>111 a 128</b>	<b>79 a</b>	<b>48 a 69</b>	<b>5 a 6</b>	<b>-4 a 0</b>
	<b>+Pm</b>	<b>+Pm</b>	<b>+Pm</b>	<b>84+Pm</b>	<b>+Pm</b>	<b>+Pm</b>	<b>+Pm</b>
<b>Saldo kosten en baten</b>	<b>258 a 336</b>	<b>103 a134</b>	<b>81 a 101</b>	<b>89 a 94</b>	<b>-46 a -25</b>	<b>-24 a -23</b>	<b>50 a 54 +</b>
	<b>+Pm</b>	<b>+Pm</b>	<b>+Pm</b>	<b>+Pm</b>	<b>+Pm</b>	<b>+ Pm</b>	<b>Pm</b>

Bron: Ecorys, 2006



**Tabel 9: MKBA ex-post, effecten alternatief 2 (meer buiten BBG) in miljoenen euro's t.o.v. nulalternatief (Contante waarde, 2004)**

	Totaal	ROA	HAAGL	BRU	SRE	GR-AS	KAN
Grondproductiekosten	-333	-120	-39	-61	-137	-33	57
Infrastructuurkosten	200	59	42	50	20	0	29
Exploitatiekosten	-35	-18	1	-3	-34	-6	25
<b>Totale kosten</b>	<b>-168</b>	<b>-79</b>	<b>4</b>	<b>-14</b>	<b>-151</b>	<b>-39</b>	<b>111</b>
Grondopbrengsten	89	-41	156	-58	-34	-3	69
Bestemmingswijzigingswinst grondeigenaren	189	16	90	44	30	0	9
Baten OV-exploitanten	-4	-2	0	0	-4	-1	3
Woongenot	-21	8	4	-11	-14	-3	-5
<b>Totale directe effecten</b>	<b>253</b>	<b>-19</b>	<b>250</b>	<b>-25</b>	<b>-22</b>	<b>-7</b>	<b>76</b>
Kwaliteit & rentabiliteit bestaand OV	Pm	Pm	Pm	Pm	Pm	Pm	Pm
<b>Totale indirecte effecten</b>	<b>Pm</b>	<b>Pm</b>	<b>Pm</b>	<b>Pm</b>	<b>Pm</b>	<b>Pm</b>	<b>Pm</b>
Congestie	-420	-60	-156	-216	-59	97	-26
Open ruimte, stedelijk groen en natuur	-111 a		-68 a -				
Baten: leefbaarheid	-376	-5 a -32	179	-16 a -88	-12 a -60	-1 a 0	-9 a -17
Baten: milieu	-35 +						
	Pm	-11 + Pm	-9 + Pm	-6 + Pm	-4 + Pm	-1 + Pm	-4 + Pm
	-89	-29	-38	-39	-8	30	-5
<b>Totale externe effecten</b>	<b>-920 a</b>	<b>-132 a</b>	<b>-382 a</b>	<b>-349 a</b>	<b>-131 a -</b>	<b>124 a 125</b>	<b>-52 a -44</b>
	<b>+Pm</b>	<b>+Pm</b>	<b>+Pm</b>	<b>-277+Pm</b>	<b>83 +Pm</b>	<b>+Pm</b>	<b>+Pm</b>
	<b>-499 a</b>						
<b>Saldo baten en kosten</b>	<b>-234</b>	<b>-72 a -46</b>	<b>-136 a -</b>	<b>-360 a</b>	<b>-2 a 46</b>	<b>156 a 157</b>	<b>-87 a 79</b>
	<b>+Pm</b>	<b>+Pm</b>	<b>25 +Pm</b>	<b>-288 +Pm</b>	<b>+Pm</b>	<b>+Pm</b>	<b>+Pm</b>

Bron: Ecorys, 2006

#### 4.2.1 Algemeen beeld

Op grond van de MKBA ex-post kan worden geconcludeerd dat het beter voor de welvaart was geweest als in de VINEX-periode in de zes onderzochte regio's meer binnen BBG was gebouwd. Indien meer gebouwd was buiten BBG, dan had dit geleid tot minder welvaart. De analyse laat eveneens zien dat de welvaartseffecten van de beleidsalternatieven verschillen per regio. Dit wordt extra inzichtelijk wanneer de verschillen worden uitgedrukt in bedragen per verschoven woning (zie tabel 10). Voor de randstadregio's (ROA, Haaglanden en BRU) zou alternatief 1 (intensivering binnen BBG) preferent zijn geweest, met een welvaartsvoordeel t.o.v. het nulalternatief uiteenlopend van circa 9.700 tot 25.300 euro per

woning<sup>28</sup>. Voor de overige regio's is het beeld wisselend. Voor de regio KAN is de wijze waarop de post 'open ruimte, stedelijk groen en natuur' is gemonetariseerd van doorslaggevende betekenis bij het vaststellen van het preferente alternatief.

**Tabel 10: Maatschappelijke effecten beleidsopties (per woning, in euro's)**

	ROA	Haaglanden	BRU	SRE	GR-AS <sup>29</sup>	KAN	Totaal
<b>Aantal woningen</b>	26.145	10.647	5.520	3.709	3.351	432	2.487
<b>Alternatief 1</b>							
		14674 a	23993 a	-13727 a	-55594 a -	20108 a	9868 a
	9674 a 12586	18298	25341	-7460	52120	21717	12832
<b>Alternatief 2</b>							
	-6763 a	-24638 a	-97052 a	-597 a	365068 a	-34988 a	-19101 a
	-4321	-4529	-77642	13727	361362	31771	-8950

Bron: bewerking gegevens Ecorys, 2006

De posten die de grootste welvaartseffecten kennen, zijn: grondproductie, infrastructuur, open ruimte en congestie. Het relatieve belang van de posten verschilt echter aanzienlijk, zowel tussen de alternatieven als tussen de regio's. Over het algemeen kan gesteld worden dat de welvaartseffecten in sterke mate bepaald worden door regionale en locatiespecifieke omstandigheden.

Over het algemeen zou meer bouwen binnen BBG de grondexploitatie (grondopbrengsten minus grondproductiekosten) hebben verslechterd, maar tegelijkertijd meer positieve externe effecten hebben gegenereerd. Meer bouwen buiten BBG zou een spiegelbeeldig effect hebben gehad.

#### **4.2.2. De belangrijkste posten nader beschouwd**

##### **Grondproductiekosten**

Eén van de grootste kostenposten in alle beleidsopties en regio's is de post grondproductiekosten. Deze bestaan uit de verwervingskosten, de sloopkosten, de kosten voor bouwrijp en woonrijp maken, de kosten van infrastructuur (directe ontsluiting), de rentekosten en de overige kosten (management etc.).

Uit het onderzoek van Ecorys blijkt dat de kosten niet zozeer regiospecifiek zijn, als wel locatiespecifiek. Bij locatiespecifieke elementen gaat het niet alleen om bijzondere fysieke kenmerken of "excessieve kosten" (voor bijvoorbeeld bodemsanering en geluidwerende schermen), maar ook om het onderhandelingsresultaat rond de verwervingswaarde van de grond.

<sup>28</sup> Het uitdrukken van de kosten/baten per woning zegt niets over hoe en door wie deze kosten/baten uiteindelijk gefinancierd zouden moeten worden.

<sup>29</sup> Mogelijk is hier sprake van overschatting van de congestiekosten.

Naast locatiespecifieke elementen is ook het woningbouwprofiel (zie par. 3.5.4) sterk van invloed op de kosten. Er bestaan namelijk aanzienlijke verschillen tussen de grondproductiekosten in geval van kwaliteitsverbetering<sup>30</sup>, intensivering, omzetting en interventie versus uitleglocaties (zie bijlage 9). Hierdoor liggen de kosten van woningbouw binnen BBG in het algemeen hoger dan de kosten van woningbouw buiten BBG<sup>31</sup>. Binnen BBG is het profiel interventie het duurst, gevolgd door omzetting en intensivering.

### **Grondopbrengsten**

De grondopbrengsten worden residueel bepaald (als het verschil tussen de woningprijs en de bouwkosten, zie bijlage 10). De grondopbrengsten verschillen voor de zes regio's tussen BBG en groot- en kleinschalige uitleg door verschillen in de woningprijzen en de bouwkosten. De verschillende kwaliteiten van locaties in termen van ligging, bereikbaarheid en woonomgeving uiteten zich in de betalingsbereidheid van de woonconsument en daarmee uiteindelijk in de woningprijs en grondopbrengsten. Bijlage 9 geeft een overzicht van de grondopbrengsten per woningbouwtype. Daarnaast verschillen de grondopbrengsten per regio door verschillen in het woningbouwprofiel (zie bijlage 8).

In het algemeen zijn de grondopbrengsten in het binnenstedelijk gebied hoger dan daarbuiten. Hier staan echter wel hogere grondproductiekosten tegenover, waardoor de prikkel voor ontwikkelaars en grondbedrijven om binnen BBG grond te ontwikkelen afneemt. Buiten BBG zijn de grondopbrengsten doorgaans lager, maar dit wordt gecompenseerd door lagere grondproductiekosten.

Op basis van alleen de grondexploitatie zou meer bouwen buiten BBG dan ook het meest gunstige alternatief zijn geweest (zie onderstaande tabel)<sup>32</sup>. Er spelen echter meer effecten (zie hieronder).

---

<sup>30</sup> Verondersteld wordt dat het profiel kwaliteitsverbetering niet leidt tot toevoeging van woningen aan de woningvoorraad. Op deze veronderstelling is een gevoeligheidsanalyse toegepast (zie paragraaf 4.3.4).

<sup>31</sup> In alternatief 1 wordt een deel van de dure locaties niet gerealiseerd, hetgeen een besparing oplevert t.o.v. het nulalternatief. In alternatief 2 worden juist dure locaties toegevoegd, waardoor de kosten hoger uitpakken.

<sup>32</sup> In absolute bedragen scoren alle alternatieven negatief als naar de grondexploitatie wordt gekeken (m.u.v. ROA). Alternatief 2 scoort echter minder negatief dan het nulalternatief en alternatief 1.

**Tabel 11: Saldo grondexploitatie ex-post**

	Totaal	ROA	HAAGL	BRU	SRE	GR-AS	KAN
<b>Alternatief 1</b>							
Grondproductiekosten	510	86	130	165	177	8	-56
Grondopbrengsten	175	173	11	75	69	-20	-133
<b>Saldo</b>	<b>-335</b>	<b>87</b>	<b>-119</b>	<b>-90</b>	<b>-108</b>	<b>-28</b>	<b>-77</b>
<b>Alternatief 2</b>							
Grondproductiekosten	-333	-120	-39	-61	-137	-33	57
Grondopbrengsten	89	-41	156	-58	-34	-3	69
<b>Saldo</b>	<b>422</b>	<b>79</b>	<b>195</b>	<b>3</b>	<b>103</b>	<b>30</b>	<b>12</b>

Bron: Ecorys, 2006

### Infrastructuurkosten

Tot de post infrastructuurkosten worden gerekend de kosten van aansluiting van wegen op rijkswegen<sup>33</sup> en Hoogwaardige Openbaar Vervoersverbindingen (HOV).

Meer woningbouw in BBG zou, gegeven de geringe aantallen woningen waarmee in dit onderzoek is geschoven, voor de periode 1995 – 2005 in alle regio's tot besparingen in infrastructuurinvesteringen hebben geleid. Uiteraard speelt hierbij een rol dat is verondersteld dat de aanwezige infrastructuur in de regio's voldoende is om de groei van het verkeer op te vangen. Eventuele capaciteitstekorten komen terug in de kosten van congestie (zie paragraaf 3.5.4 voor de aannames inzake infrastructuur). Bouwen buiten BBG echter geeft de hoogste infrastructuurkosten. Voor een belangrijk deel worden deze hoge kosten veroorzaakt door de aanleg van ontsluitingen voor de grootschalige VINEX uitleglocaties (voor HOV en de auto).

### Congestie

De verkeerseffecten, gemeten in reistijden en congestie, van de beleidsalternatieven zijn in beeld gebracht m.b.v. regionale verkeersmodellen (Nieuw Regionaal Model, NRM). De effecten op de voertuigkilometers en congestie zijn weliswaar klein<sup>34</sup>, maar door de grote absolute aantallen reizigers (miljoenen per dag) zijn de effecten gemonetariseerd aanzienlijk<sup>35</sup>. De effecten zijn voor alle regio's (uitgezonderd ROA) positief als er meer in BBG wordt gebouwd, gegeven de aanname dat het bestaande OV nog over voldoende restcapaciteit beschikt. Er wonen in alternatief 1 meer mensen in de stad wat reistijdbaten oplevert, omdat veel werklocaties in de stad zijn en OV-infrastructuur in het stedelijk gebied al beschikbaar is. Daarentegen leidt nieuwbouw buiten BBG (m.u.v. GR-AS) tot reistijdverliezen ten opzichte van het nulalternatief. Er worden meer kilometers afgelegd op het wegennet vanwege de

<sup>33</sup> De directe ontsluiting van de woninglocaties op N-wegen wordt toegerekend aan de grondproductiekosten.

<sup>34</sup> Het aantal bewoners dat (meer) gaat reizen door verplaatsing van de woningen is beperkt in verhouding tot het totaal aantal reizigers in de regio.

<sup>35</sup> De congestie-effecten van de alternatieven 1 en 2 zijn vermoedelijk overschat, doordat de infra-pakketten van deze alternatieven niet zijn geoptimaliseerd. Voor optimalisatie was in dit onderzoek onvoldoende tijd beschikbaar.

spreiding van woonlocaties en dit veroorzaakt op verschillende wegvlakken congestie voor een grote groep reizigers.

### **Open ruimte**

Onder de post open ruimte valt zowel de aantasting van stedelijk groen als de aantasting van het landschap en de natuur buiten de stad. Er bestaat (nog) geen consensus hoe deze posten moeten worden gemonetariseerd, daarom is gewerkt met een bandbreedte voor de kosten<sup>36</sup>. Bouwen in BBG brengt per saldo de minste aantasting van stedelijk groen en landschap met zich mee. De hogere geldelijke waardering van een hectare stedelijk groen t.o.v. een hectare landschap wordt gecompenseerd door het relatief lager aantal hectares op te offeren stedelijk groen (efficiënter ruimtegebruik). Bouwen buiten BBG laat in alle regio's de hoogste aantasting van landschap en groen zien.

### **Overige gemonetariseerde posten**

Een aantal posten blijkt in de bestudeerde cases van minder belang te zijn. Het gaat om de exploitatiekosten van de woongebieden, om de bestemmingswijzigingswinst voor grondeigenaren, het woongenot van consumenten en een aantal milieueffecten.

### **Exploitatiekosten**

De exploitatiekosten omvatten de kosten voor exploitatie van woongebieden (bijvoorbeeld onderhoud van groenvoorzieningen) en de kosten van de infrastructuur die nodig was voor de woningen. Buiten BBG bouwen geeft over het algemeen het gunstigste beeld en binnen stedelijk gebied het minst gunstige beeld. Overigens geldt bij deze post de kanttekening dat de analyse betrekkelijk rudimentair is<sup>37</sup>.

### **Bestemmingswijzigingswinst**

Bestemmingswijzigingswinst voor grondeigenaren is de extra winst die ontstaat doordat er een marktverstoring is. De grondmarkt bestaat door het ruimtelijk ordeningsbeleid uit gescheiden markten, o.a. voor bouwgrond en landbouwgrond. Als door een bestemmingswijziging landbouwgrond de bestemming bouwgrond krijgt, dan kan goedkoop verkregen grond duur worden verkocht: dit genereert bestemmingswijzigingswinst. Vooral bestemmingswijzigingen buiten BBG zijn winstgevend voor grondeigenaren (zie ook de

---

<sup>36</sup> Er zijn twee waarderingmethoden gehanteerd. Allereerst is het fysieke effect geraamd, te weten het aantal aangetaste hectares, waarna op basis van de vermijdingskosten enerzijds en waardeverandering van de grond anderzijds een bandbreedte is bepaald. Bij de waardering is rekening gehouden met de schaarste aan en de kwaliteit van het groen en het landschap in een bepaald gebied.

<sup>37</sup> De kosten zijn berekend door 1,5% van de grondproductie- en infrastructuurkosten te nemen. Het saldo van de grondproductiekosten en de infrastructuurkosten bepaalt het effect voor de exploitatiekosten. Regionale verschillen in deze post hangen dus volledig samen met de verschillen in grondproductiekosten en infrastructuurkosten tussen de regio's.

actorenanalyse in paragraaf 4.5). Binnen de stad is veel minder bestemmingswijzigingswinst te behalen, aangezien er veel minder sprake is van landbouwgrond die van functie wijzigt, ook t.o.v. het nulalternatief (VINEX-locaties worden ingeruild voor grond binnen BBG die al de bestemming 'bouwgrond' heeft). Op basis van onderzoek door Ecorys is verondersteld dat de bestemmingswijzigingswinst circa 50% bedraagt van het verschil tussen de agrarische waarde en de verwervingswaarde.

### **Woongenot**

Een verschil in woongenot tussen het nulalternatief en de beleidsalternatieven kan optreden als zich verschillen voordoen tussen de kenmerken van de woning zelf en de kenmerken van de woonomgeving. Prijsverschillen tussen woningen worden geacht het verschil in voorkeur van de woonconsument goed weer te geven: als maatstaf voor het woongenot wordt 5% van de woningprijs (VON) genomen. Aangezien de prijzen van nieuwbouwwoningen in BBG over het algemeen het hoogst liggen, kent alternatief 1 in alle regio's het hoogste woongenot. De consument is bereid meer te betalen voor een woning in stedelijk gebied dan voor een vergelijkbare woning buiten BBG (RPB, 2005,2).

### **Milieueffecten**

De berekeningen ten aanzien van de uitstoot van CO<sub>2</sub>, NO<sub>x</sub> en fijnstof zijn gerelateerd aan het aantal (auto)voertuigkilometers dat in een woningbouwalternatief wordt gerealiseerd. Met uitzondering van Groningen-Assen geldt dat alternatief 1 het aantal voertuigkilometers terugdringt, wat in milieutermen de hoogste baten oplevert t.o.v. de andere alternatieven.

### **Niet gemonetariseerde effecten**

Het is in deze studie niet mogelijk gebleken om de **leefbaarheidseffecten** van de alternatieven in kaart te brengen, laat staan te monetariseren. Voor sommige posten is het zelfs niet duidelijk of de beleidsalternatieven positieve of negatieve effecten veroorzaken. Dit geldt bijvoorbeeld voor de posten veiligheid en draagvlak voor buurt- en wijkvoorzieningen zoals scholen en winkels. Ten aanzien van veiligheid geldt dat mensen zich in de steden minder veilig voelen dan op uitleglocaties. Echter, nieuwe woningbouw in het bestaande stedelijke gebied kan een oppepper voor de buurt betekenen, waardoor de gevoelens van onveiligheid kunnen afnemen.

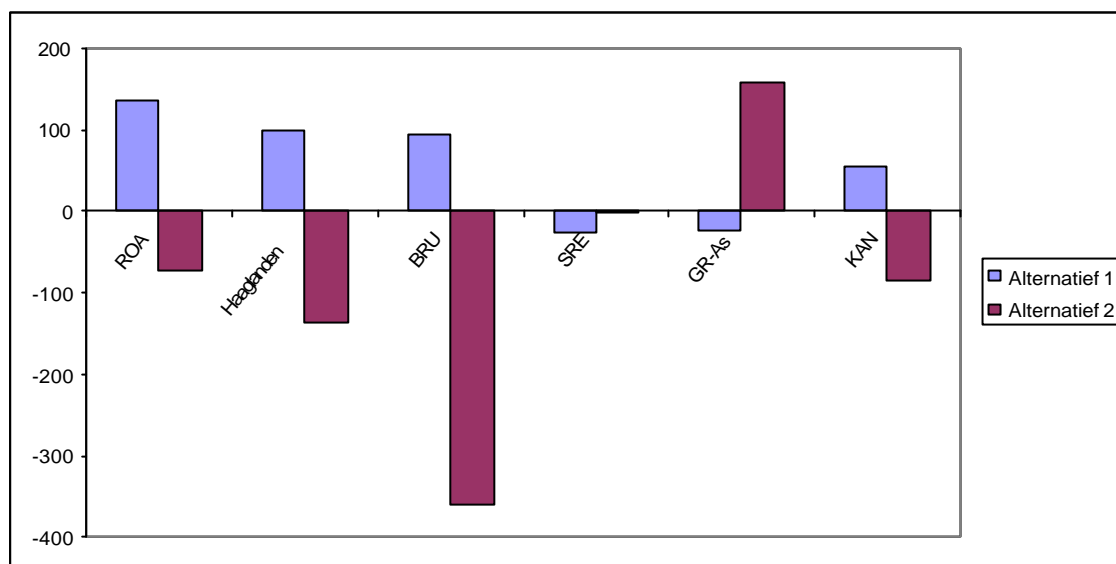
De enige leefbaarheidspost die gemonetariseerd is, betreft de uitstralingseffecten voor omliggende wijken: de bouw van huizen zal de omliggende wijken (waarschijnlijk) goed doen, waardoor de huizenprijzen in omliggende wijken zullen stijgen (aannee: 5% van de VON-prijs). Bouwen binnen BBG scoort hierop beter dan bouwen buiten BBG.

Meer onderzoek naar de effecten van woningbouw op de leefbaarheidsaspecten is nodig om een betere uitspraak te kunnen doen in een MKBA. Het in kaart brengen van de effecten op de leefbaarheid is vooral van belang omdat deze aspecten vaak een belangrijke rol spelen in de afwegingen die lokale bestuurders maken.

### 4.2.3 Regionaal beeld

De welvaartseffecten van de beleidsalternatieven verschillen per regio: het saldo van de effecten kan dan ook het best per regio worden bekeken. Onderstaand figuur geeft per regio het gesaldeerde welvaartseffect weer.

Figuur 4: Kosten/baten van de beleidsalternatieven (per regio, in mln. euro's)



Bron: Ecorys, 2006

In **ROA** stemmen de welvaartseffecten van de beleidsalternatieven overeen met het algemene beeld zoals in paragraaf 4.2.1 is geschetst. Een uitzondering hierop vormen de zeer hoge congestiekosten t.o.v. het nulalternatief en alternatief 2: dit is met name toe te schrijven aan de hogere belasting van de ringweg A10 en het onderliggend wegennet waardoor al bestaand knelpunten verergeren. Daarnaast is het opmerkelijk dat bij bouwen binnen BBG de grondopbrengsten de grondproductiekosten overtreffen (zie tabel 11). Waarschijnlijk ligt dit deels aan de relatief lage grondkosten in Almere, waar in de ex-post periode grond onder de marktprijs van Domeinen gekocht kon worden. Per saldo is alternatief 1 het meest aantrekkelijk.

**Haaglanden** wijkt qua beeld van alternatief 1 niet veel af van het algemene beeld. Weliswaar heeft alternatief 2 opmerkelijk hoge grondopbrengsten, deze worden meer dan teniet gedaan door hoge congestiekosten en aantasting van de open ruimte. De grondopbrengsten (per woning) zijn, zoals blijkt uit planexploitaties, relatief gunstig geweest op kleinschalige locaties als Pijnacker en Zoetermeer. De effecten van alternatief 2 zijn negatief voor congestie en open ruimte vanwege de grotere afstand tot werkgebieden en door het beslag op open ruimte in de regio.

In **BRU** volgen zowel alternatief 1 als 2 het algemene beeld van deze alternatieven. Alternatief 2 kent hoge congestiekosten en een beperkt positief saldo op de grondexploitatie. Het alternatief met meer uitleg scoort in BRU relatief gunstig, vanwege de relatief lagere grondproductiekosten op kleinschalige uitleglocaties (zoals Nieuwegein en Bunnik) ten opzichte van BBG. De effecten van meer uitleglocaties zijn negatief voor de congestie in BRU vanwege de relatief grotere afstand tot de werkgebieden.

In **SRE** komt het nulalternatief het best uit de bus. Alternatief 2 heeft relatief lage grondproductiekosten, terwijl alternatief 1 juist hoge grondproductiekosten kent. De verklaring hiervoor is dat in SRE in het verleden een aantal uitleglocaties (VINEX) is ontwikkeld met relatief lage grondproductiekosten, zoals Dierdonk, Heivelden en Bliksembosch. Mede hierdoor scoort alternatief 2 (met extra uitleglocaties) iets beter dan alternatief 1.

**GR-AS** is de enige regio waar alternatief 2 in welvaartstermen het hoogst scoort, met name door lage grondproductiekosten, minder congestie en aantasting van het milieu. Dit wordt veroorzaakt doordat in het verleden de gemiddelde grondproductiekosten voor VINEX uitleglocaties (zoals Meerstad en Ruischerwaard) relatief veel lager bleken te zijn dan die van locaties in BBG. Daar komt bij dat de waarderingsprijs van open ruimte in GR-AS lager is dan voor de andere regio's, waardoor dit effect relatief wat geringer is. Opmerkelijk ten opzichte van het algemene beeld is dat bij GR-AS in alternatief 1 de grondopbrengsten lager uitvallen dan in het nulalternatief. Dit heeft met de gerealiseerde grondopbrengsten van de plannen te maken: deze zijn binnen BBG lager (en voor interventielocaties zelfs negatief) dan buiten BBG. Dit is ook te verwachten in deze regio, aangezien er minder woningschaarste is in stedelijk gebied ten opzichte van de andere regio's en het ommeland groene kwaliteiten kent.

**KAN** is interessant omdat de grondproductiekosten en –opbrengsten zich in beide alternatieven spiegelbeeldig verhouden t.o.v. de andere regio's: lagere kosten en opbrengsten in alternatief 1 en hogere kosten en opbrengsten in alternatief 2. Dit komt doordat in KAN in het verleden een aantal dure uitleglocaties zijn gerealiseerd (zoals de Waalsprong en Melkweide), maar tegelijkertijd met relatief hoge woningprijzen door de gunstige ligging rond stad, groen en Waal. De lagere grondopbrengsten in alternatief 1 worden echter gecompenseerd door geringere infrastructuurkosten en exploitatiekosten.



### 4.3 MKBA ex-ante (periode 2010-2020)

In deze paragraaf worden voor de periode 2010-2020 de kosten en baten van meer bouwen in BBG (alternatief 1) en meer bouwen buiten BBG (alternatief 2) vergeleken met het nulalternatief (extrapolatie gerealiseerd VINEX-beleid). In tabel 12 staan de effecten per regio voor alternatief 1 en in tabel 13 staan de effecten per regio voor alternatief 2.

**Tabel 12: MKBA ex-ante, alternatief 1 (meer in BBG) in miljoenen euro's t.o.v. nulalternatief (Contante waarde, 2004)**

	<b>Totaal</b>	<b>ROA</b>	<b>HAAGL</b>	<b>BRU</b>	<b>SRE</b>	<b>GR-AS</b>	<b>KAN</b>
Grondproductiekosten	596	250	98	67	48	81	52
Infrastructuurkosten	-399	-109	-71	-69	-42	-50	-58
Exploitatiekosten	68	49	9	0	2	10	-2
<b>Totale kosten</b>	<b>265</b>	<b>190</b>	<b>36</b>	<b>-2</b>	<b>8</b>	<b>41</b>	<b>-8</b>
Grondopbrengsten	32	86	-20	-20	29	-26	-17
Bestemmingswijzigingswinst grondeigenaren	-106	-29	-10	-20	-13	-14	-20
Baten OV-exploitanten	7	5	1	0	0	1	0
Woongenot	3	3	2	-2	0	0	0
<b>Totale directe effecten</b>	<b>-64</b>	<b>65</b>	<b>-27</b>	<b>-42</b>	<b>16</b>	<b>-39</b>	<b>-37</b>
Kwaliteit & rentabiliteit bestaand OV	Pm	Pm	Pm	Pm	Pm	Pm	Pm
<b>Totale indirecte effecten</b>	<b>Pm</b>	<b>Pm</b>	<b>Pm</b>	<b>Pm</b>	<b>Pm</b>	<b>Pm</b>	<b>Pm</b>
Congestie	12	-52	29	-10	40	-17	22
Open ruimte, stedelijk groen en natuur	58 a 213	12 a 57	8 a 21	13 a 41	6 a 26	7 a 28	12 a 40
Baten: leefbaarheid	21 + Pm	5 + Pm	5 + Pm	4 + Pm	2 + Pm	2 + Pm	3 + Pm
Baten: milieu	-3,5	-0,5	-2	-6	2	2	1
<b>Totale externe effecten</b>	<b>87,5 a</b> <b>242,5+</b> <b>Pm</b>	<b>-35,5 a 9,5</b> <b>+Pm</b>	<b>40 a</b> <b>53 +Pm</b>	<b>1 a</b> <b>29 +Pm</b>	<b>50 a</b> <b>70 +Pm</b>	<b>-6 a</b> <b>15 +Pm</b>	<b>38 a</b> <b>66 +Pm</b>
<b>Saldo kosten en baten</b>	<b>-242 a</b> <b>-87 +Pm</b>	<b>-161 a</b> <b>-116+Pm</b>	<b>-23 a</b> <b>-10 +Pm</b>	<b>-39 a</b> <b>-11 +Pm</b>	<b>58 a</b> <b>78 +Pm</b>	<b>-86 a</b> <b>-65 + Pm</b>	<b>9 a</b> <b>37 + Pm</b>

Bron: Ecorys, 2006

**Tabel 13: MKBA ex-ante, alternatief 2 (meer buiten BBG) in miljoenen euro's t.o.v. nulalternatief (Contante waarde, 2004)**

	Totaal	ROA	HAAGL	BRU	SRE	GR-AS	KAN
Grondproductiekosten	-500	-199	-98	-129	-143	-31	100
Infrastructuurkosten	133	36	24	23	14	17	19
Exploitatiekosten	-123	-55	-24	-33	-40	-6	35
<b>Totale kosten</b>	<b>-490</b>	<b>-218</b>	<b>-98</b>	<b>-139</b>	<b>-169</b>	<b>-20</b>	<b>154</b>
Grondopbrengsten	59	19	71	-6	-59	19	15
Bestemmingswijzigingswinst							
grondeigenaren	97	29	0	21	13	14	20
Baten OV-exploitanten	-14	-6	-3	-4	-4	-1	4
Woongenot	8	10	7	-5	-6	4	-2
<b>Totale directe effecten</b>	<b>150</b>	<b>52</b>	<b>75</b>	<b>6</b>	<b>-56</b>	<b>36</b>	<b>37</b>
Kwaliteit & rentabiliteit bestaand OV	Pm	Pm	Pm	Pm	Pm	Pm	Pm
<b>Totale indirecte effecten</b>	<b>Pm</b>	<b>Pm</b>	<b>Pm</b>	<b>Pm</b>	<b>Pm</b>	<b>Pm</b>	<b>Pm</b>
Congestie	-120	-6	-53	-25	-20	-26	10
Open ruimte, stedelijk groen en natuur	-194 a - 45	-9 a -58	-5 a 0	-8 a -43	-5 a -26	-8 a -27	-40
Baten: leefbaarheid	-26 + Pm	-6 + Pm	-6 + Pm	-5 + Pm	-3 + Pm	-2 + Pm	-4 + Pm
Baten: milieu	-24	-5	-7	-9	-1	-1	-1
							<b>-35 a</b>
<b>Totale externe effecten</b>	<b>-364 a</b>	<b>-75 a -26</b>	<b>-71 a -66</b>	<b>-82 a -47</b>	<b>-50 a -29</b>	<b>-56 a -37</b>	<b>-5</b>
	<b>-215 + Pm</b>	<b>+ Pm</b>	<b>+Pm</b>	<b>+Pm</b>	<b>+ Pm</b>	<b>+ Pm</b>	<b>+Pm</b>
<b>Saldo baten en kosten</b>	<b>276 a 425</b>	<b>195 a 244</b>	<b>102 a 107</b>	<b>63 a 98</b>	<b>63 a 84</b>	<b>0 a 19</b>	<b>-152 a -</b>
	<b>+ Pm</b>	<b>+Pm</b>	<b>+Pm</b>	<b>+ Pm</b>	<b>+ Pm</b>	<b>+Pm</b>	<b>122</b>

Bron: Ecorys, 2006

#### 4.3.1 Algemeen beeld

Op grond van de MKBA ex-ante kan worden geconcludeerd dat als in de toekomst (2010-2020) in de Randstad meer wordt gebouwd buiten BBG, dit positief kan uitwerken op de welvaart.

Net als bij de ex-post analyse verschillen de welvaartseffecten van de beleidsalternatieven per regio. De onderstaande tabel maakt dit inzichtelijk. Voor alle regio's (uitgezonderd KAN) leidt meer bouwen buiten BBG tot meer welvaart t.o.v. het nulalternatief. Het welvaartsvoordeel kan oplopen tot circa 33.000 euro per woning. Voor KAN leidt alternatief 2 tot aanzienlijk welvaartsverlies t.o.v. het nulalternatief (circa 31.000 euro per woning).

**Tabel 14: Maatschappelijke effecten beleidsalternatieven (per woning, in euro's)**

	ROA	Haaglanden	BRU	SRE	GR-AS	KAN	Totaal
<b>Aantal verschoven woningen</b>	7.343	4.752	4.625	2.857	3.398	3.923	26.900
<b>Alternatief 1</b>	- 21.925 a -15.729	-4.841 a -2.105	-8.433 a -2.378	20.303 a 27.304	-25.306 a -19.127	9.431 a 16.823	-8.997 a -3.216
<b>Alternatief 2</b>	26.556 a 33.228	21.467 a 22.519	13.622 a 21.190	22.053 a 29.404	0 a 5.591	-38.745 a -31.098	10.261 a 15.801

Bron: bewerking gegevens Ecorys, 2006

Analoog aan de ex-post analyse zijn de belangrijkste posten de grondproductie, infrastructuur, open ruimte en congestie. Als alleen gekeken wordt naar de grondexploitatie, dan wordt bouwen buiten BBG in de toekomst (nog) aantrekkelijker: dit kan voor een belangrijk deel worden toegeschreven aan het steeds duurder worden van bouwen binnen BBG.

Uit gevoeligheidsanalyses blijkt dat beleidswijzigingen sterk van invloed zijn op de totale welvaart in de regio's. Zo hebben met name het aanleggen van een hoogwaardige OV-verbinding en het realiseren van woningen op de duurdere locatietypen aanzienlijke welvaartseffecten.

#### **4.3.2 De belangrijkste posten nader beschouwd**

##### ***Grondproductiekosten***

Om de verwachte grondproductiekosten (en grondopbrengsten) te bepalen is voor elke locatie een fictieve grondexploitatie opgesteld op basis van eenheidsprijzen. De kosten van meer bouwen binnen BBG blijken voor alle regio's hoger te zijn dan bij meer bouwen buiten BBG (m.u.v. KAN). Ten eerste liggen de kosten voor bouwen binnen BBG per hectare hoger dan bouwen buiten BBG (zie bijlage 9). Ten tweede verwachten de meeste regio's vooral meer duurdere locatietypen (inventie en omzetting) te realiseren (zie bijlage 8), aangezien de goedkopere locaties (intensivering) geacht worden te zijn benut. Omdat de woningbouwprofielen (deels) ambities van gemeenten weerspiegelen, bestaat er beleidsvrijheid welk profiel daadwerkelijk gerealiseerd zal gaan worden. Om de effecten van andere keuzes inzichtelijk te maken is een gevoeligheidsanalyse opgenomen voor het woningbouwprofiel (zie paragraaf 4.3.4).

##### ***Grondopbrengsten***

Net als in de ex-post analyse liggen de grondopbrengsten per hectare van locaties binnen BBG hoger dan van locaties buiten BBG (zie bijlage 9). Gegeven het veronderstelde woningbouwprofiel (bijlage 8), heeft meer bouwen buiten BBG de voorkeur voor de regio's Haaglanden, GR-AS en KAN, terwijl binnenstedelijk bouwen voor ROA en SRE het meest aantrekkelijk is. Vooral de hogere bouwkosten van dure locaties (wat negatief doorwerkt in de

residuele grondopbrengsten in BBG) maakt bouwen binnen BBG minder gunstig t.o.v. de ex-post analyse.

Louter op basis van de grondexploitatie wordt meer bouwen buiten BBG in de toekomst aantrekkelijker (zie tabel 15).

**Tabel 15: Saldo grondexploitatie ante**

	Totaal	ROA	HAAGL	BRU	SRE	GR-AS	KAN
<b>Alternatief 1</b>							
Grondproductiekosten	596	250	98	67	48	81	52
Grondopbrengsten	32	86	-20	-20	29	-26	-17
<b>Saldo</b>	<b>-564</b>	<b>-164</b>	<b>-118</b>	<b>-87</b>	<b>-19</b>	<b>-107</b>	<b>-69</b>
<b>Alternatief 2</b>							
Grondproductiekosten	-500	-199	-98	-129	-143	-31	100
Grondopbrengsten	59	19	71	-6	-59	19	15
<b>Saldo</b>	<b>559</b>	<b>218</b>	<b>169</b>	<b>123</b>	<b>84</b>	<b>50</b>	<b>-85</b>

Bron: Ecorys, 2006

### **Infrastructuurkosten**

Net als bij de ex-post analyse komt meer bouwen binnen BBG voor alle regio's het gunstigst uit de analyse en meer bouwen buiten BBG het minst gunstigst.

### **Congestie**

Bij het berekenen van de congestie met de Nieuwe Regionale Modellen is er vanuit gegaan dat het wegennet wordt aangepast zoals voorzien in het MIT: hierdoor zullen knelpunten uit de periode 1995-2005 zich in de toekomst minder voordoen. Meer bouwen in BBG komt het beste uit de bus (opnieuw ROA uitgezonderd) en meer bouwen buiten BBG het slechtst. Overigens wordt verondersteld dat er voor 2020 geen specifieke extra op de alternatieven toegesneden infrastructuur wordt aangelegd voor de grote woonconcentraties: hier verslechtert meer bouwen buiten BBG relatief t.o.v. de andere alternatieven.

### **Open ruimte**

Voor de waardering van open ruimte, het stedelijk groen en de natuur wordt uitgegaan van een stijgende waardering voor open ruimte door een toenemend welvaartsniveau en een grotere relatieve schaarste aan open ruimte. Het beeld uit de ex-post analyse blijft ongewijzigd: binnenstedelijk bouwen betekent minder aantasting van het groen dan daarbuiten.

### **Overige posten**

Net als bij de ex-post analyse legt een aantal posten uit de MKBA minder gewicht in de schaal. Zowel bij de **exploitatiekosten**, de **bestemmingswijzigingswinst van de grondeigenaren** als het **woongenot** is het beeld vergelijkbaar met de uitkomsten van de ex-post analyse: de

effecten zijn bij meer buiten BBG bouwen gunstiger dan in het nulalternatief, terwijl binnenstedelijk bouwen slechter scoort.

Voor wat betreft de **milieueffecten** zijn beide alternatieven voor ROA, BRU en Haaglanden ongunstiger dan het nulalternatief (meer uitstoot van CO<sub>2</sub>, NO<sub>x</sub> en PM<sub>10</sub> emissies). Voor SRE, GR-AS en KAN geldt dat bouwen binnen BBG een licht positief effect laat zien. In deze regio's neemt bij extra woningbouw in BBG de automobilititeit af.

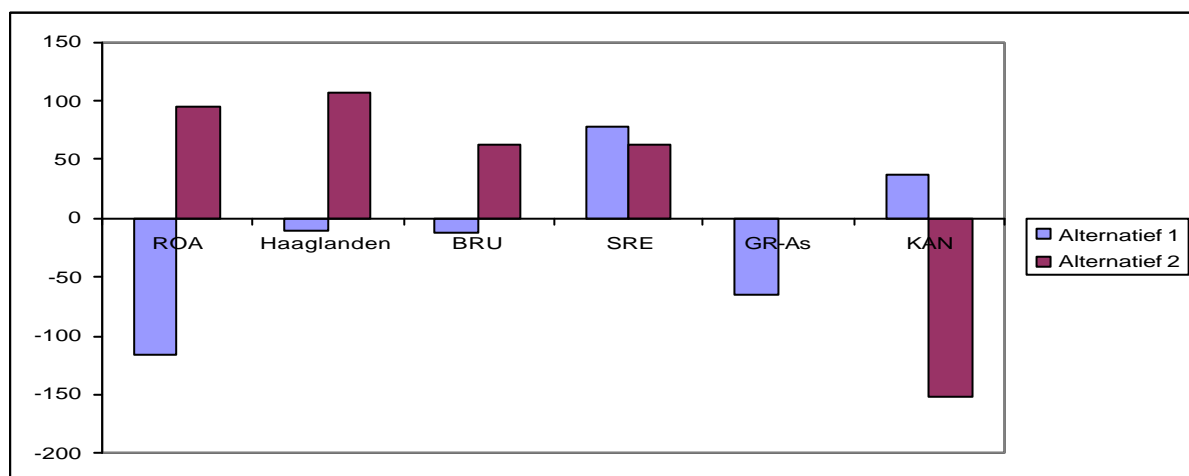
#### ***Niet gemonetariseerde effecten***

Ook in de ex-ante analyse zijn de meeste **leefbaarheidseffecten** niet gemonetariseerd. Bij de uitstralingseffecten voor omliggende wijken zijn de effecten iets kleiner dan in de ex-post analyse. De VON-prijzen van woningen binnen BBG nemen namelijk relatief af ten opzichte van de VON-prijzen van woningen buiten BBG. Bij meer bouwen in stedelijk gebied zijn de effecten het gunstigst.

#### **4.3.3 Regionaal beeld**

Onderstaand figuur geeft per regio het gesaldeerde welvaartseffect weer.

**Figuur 5: Vergelijking kosten/baten tussen de beleidsalternatieven (per regio, in mln. euro's)**



Bron: bewerking gegevens Ecorys, 2006

Voor **ROA** lijkt het alternatief met extra woningbouw in BBG in de toekomst nadelig te zijn. Dit wordt vooral veroorzaakt doordat de grondproductiekosten van woningbouw in BBG in deze regio relatief hoog liggen in vergelijking met uitleg. Per woning liggen deze kosten hoog in vergelijking tot de andere regio's. Dit heeft enerzijds te maken met het hogere aandeel interventielocaties binnen BBG in ROA en anderzijds ook met hogere eenheidsprijzen voor verwerving. Daarnaast leidt extra concentratie van woningbouw in BBG in deze regio tot hogere congestiekosten.

Ook in **Haaglanden** leidt het alternatief met concentratie van woningbouw in BBG tot een negatief saldo. In deze regio wordt dit eerder verklaard door lagere directe effecten (grondopbrengsten) dan door hogere grondproductiekosten. Dit komt omdat de grondopbrengsten voor o.a. de interventielocaties in deze regio wat lager uitvallen dan in ROA.

Ook in **BRU** kent alternatief 1 een negatief saldo. Ook in BRU zijn de grondopbrengsten lager dan in het nulalternatief. Maar in BRU speelt ook het negatieve effect van concentratie van de woningbouw in BBG op congestie een rol. De grondproductiekosten zijn in BRU bij bouw in BBG wel hoger, maar per woning valt dit nog mee doordat het aandeel interventie wat lager is in vergelijking met ROA.

In **SRE** leidt het alternatief met meer woningbouw in BBG juist tot een positief saldo. Dit omdat de grondproductiekosten zowel absoluut als per woning maar beperkt hoger zijn in BBG (mede vanwege een gering percentage interventielocaties) ten opzichte van uitleg. Daarnaast heeft extra woningbouw in BBG in SRE positieve effecten in termen van congestie in vergelijking met de andere regio's.

Alternatief 1 leidt in **GR-AS** tot een negatief saldo. Zoals bij de andere regio's zijn de grondproductiekosten hoger bij woningbouw in BBG, maar in GR-AS zijn ook de grondopbrengsten veel lager (vooral opvallend uitgedrukt per woning). Dit komt omdat de woningprijzen in Groningen-Assen relatief laag liggen, wat zorgt voor lage tot negatieve grondopbrengsten. Door het opvallend hoge percentage interventielocaties dat gemeenten in deze regio voorzien drukt dit laatste zwaar op de resultaten.

Tenslotte is voor **KAN** het saldo van het alternatief met extra woningbouw in BBG positief. Dit komt enerzijds door de positieve externe effecten van extra woningbouw in KAN (minder congestie, meer behoud van open ruimte), maar ook doordat in KAN de grondproductiekosten van woningbouw in BBG maar beperkt hoger liggen en de infrakosten(besparing) relatief zwaar weegt. De grondproductiekosten (zowel absoluut als per woning) liggen maar beperkt hoger in BBG doordat gemeenten een beperkt aandeel woningbouw binnen BBG op dure interventielocaties voorzien.

#### **4.3.4 Gevoeligheidsanalyses**

Om de invloed van beleidswijzigingen op de uitkomsten van de MKBA te bepalen is een aantal gevoeligheidsanalyses uitgevoerd, aanvullend op de ex-ante analyse. Hierbij is gekozen voor een analyse van de aannames achter de grootste (tussen locaties)

differentiërende kosten/batenposten, te weten grondproductiekosten, grondopbrengsten, OV-ontsluitingskosten en open ruimte<sup>38</sup>. Daarnaast zijn de aannames inzake aandeel sociale nieuwbouw en woningdichtheden onderzocht, aangezien deze factoren bij de grondexploitatie een belangrijke rol spelen (zie hoofdstuk 5).

De in tabel 16 samengevatte resultaten laten zien dat de invloed van beleidswijzigingen ten opzichte van de basis MKBA aanzienlijk kan zijn.

**Tabel 16: Mutatie saldo basis MKBA door beleidswijzigingen (in euro's, per woning)**

	Alternatief 1	Alternatief 2
1) Geen Hoogwaardig OV	-10.782	+3.606
2) lagere aandeel woningen op interventie en omzettingslocaties	+12.306	-1.673
3) hoger aandeel sociale woningbouw	+409	-892
4) hogere dichtheid woningen	-446	-4.684
5) Meerkosten groen per woning	3.346	-2.565

Bron: bewerking gegevens Ecorys, 2006

#### 1. Geen hoogwaardige OV ontsluiting voor grootschalige uitleglocaties

In de MKBA ex-ante wordt uitgegaan van hoogwaardige OV-ontsluiting (HOV) van uitleglocaties (continuering VINEX-beleid). In de toekomst is het ook mogelijk te kiezen voor 'normale' ontsluitingen (normale busverbindingen). Bij gebruik van normale ontsluiting vervallen de extra kosten voor het HOV (circa 55% van de totale infra-kosten), evenals een deel van de exploitatiekosten. Verondersteld wordt dat de bus gebruik maakt van de bestaande openbare weg en dat dit niet leidt tot additionele congestie. Voor alle regio's afzonderlijk geldt dat door het schrappen van het HOV bouwen binnen BBG bouwen buiten BBG aantrekkelijker wordt (zie tabel 16), al varieert de omvang van het effect per regio. In SRE, waar beide alternatieven in de basis MKBA dicht bij elkaar liggen, wordt door het schrappen van het HOV buiten BBG bouwen gunstig t.o.v. meer bouwen binnen BBG.

#### 2. Lagere aandelen woningbouw op interventie- en omzettingslocaties

De kosten en opbrengsten van locatietypen verschillen aanzienlijk. In de basis MKBA is uitgegaan van een woningbouwprofiel zoals ingeschat door de gemeenten op basis van hun plannen. Gemeenten verwachten door een toenemend ruimtegebrek binnen BBG steeds meer duurdere locaties te moeten gaan ontwikkelen. Aangezien hier (deels) sprake is van een keuze, is berekend wat een aanpassing van het woningbouwprofiel doet met de maatschappelijke kosten en baten. Hiertoe worden de (duurdere) typen interventie en/of

<sup>38</sup> De post open ruimte en stedelijk groen is verwerkt in de bandbreedte voor deze post in de basis MKBA.

functieverandering met 10% - punt verminderd en worden deze woningen gelijk (5%-punt) verdeeld over de goedkopere typen kwaliteitsverbetering<sup>39</sup> en intensivering. Door het relatief grote effect van de aanpassing van het woningbouwprofiel wordt in een aantal regio's binnenstedelijk bouwen aantrekkelijker dan bouwen buiten BBG (Haaglanden, BRU). In KAN echter wordt juist alternatief 2 het meest aantrekkelijk, omdat bij KAN in het nulalternatief al geen interventielocaties worden voorzien in de plannen.

### 3. Hoger aandeel sociale woningbouw

De basis MKBA gaat uit van de behoefte aan sociale huurwoningen conform het PRIMOS middenscenario. De daadwerkelijke toekomstige vraag en regionale/locale beleidswensen ten aanzien van de sociale woningbouw hoeven echter niet met deze uitgangspunten overeen te komen. De gevoeligheidsanalyse veronderstelt in alle alternatieven 10%-punt meer sociale woningbouw. De gemiddelde opbrengsten per woning voor het gehele bouwprogramma dalen in alle alternatieven met ongeveer 10% als gevolg van het hogere aandeel sociale woningbouw<sup>40</sup>. Verondersteld wordt dat de verdeling over BBG, uitleg, de locatietypen en dichtheden hetzelfde blijven als in de basis MKBA. Doordat het effect van 10% meer sociale woningbouw over de hele linie van alle alternatieven redelijk gelijkmatig doorwerkt, wijzigen de verschillen tussen de alternatieven nauwelijks en voor geen enkele regio verandert de voorkeursvariant.

### 4. Hogere dichtheid woningen

Woningdichtheid vormt één van de bepalende factoren voor de kosten en baten van woningbouw. Om de gevoeligheid van het saldo van de basis MKBA te bepalen wordt de dichtheid van woningbouw binnen en buiten BBG gevarieerd. Gerekend is met een hogere dichtheid per hectare (36 woningen i.p.v. 30 woningen). Er wordt niet uitgegaan van veranderingen in het woningbouwprofiel. Per saldo is het effect van een hogere dichtheid gering: voor geen enkele regio verandert de voorkeursvariant, de verschillen tussen de varianten nemen zelfs af.

### 5. Meerkosten groen per woning

In de Nota Ruimte staat het streven om op een uitleglocatie per woning minimaal 75 m<sup>2</sup> groen te reserveren. In de basis MKBA is deze norm niet voor alle locaties meegenomen, maar het is wel wenselijk om de kosten van een dergelijk streven volledig in beeld te brengen. Door de toepassing van een minimum aan groen per woning daalt het percentage uitgeefbare grond voor woningbouw. Uitgegaan wordt van minder woningen (lagere dichtheid over het totale plangebied). Het groen maakt de woningen meer waard, waardoor de opbrengst per woning stijgt, wat deels de hogere kosten van aanleg van groen compenseert. Aangezien het streven

---

<sup>39</sup> In de praktijk leidt kwaliteitsverbetering in sommige regio's wel tot een netto uitbreiding van de nieuwbouwwoningen (bijvoorbeeld in SRE).

<sup>40</sup> Gemiddeld gaat het per woning om 2.000 tot 6.000 euro lagere opbrengsten.



alleen voor uitleg geldt, verandert het saldo van binnen BBG nauwelijks, terwijl het saldo van alternatief 2 enigszins verslechtert: dit beeld geldt voor alle regio's.

#### 4.4 Vergelijking uitkomsten ex-post en ex-ante analyse

Op basis van een vergelijking van de gemonetariseerde welvaartseffecten verschilt de volgorde van de voorkeursalternatieven van de meeste regio's tussen de ex-post analyse en de ex-ante analyse. Zo is in de drie grote regio's (ROA, Haaglanden, BRU) sprake van een omslag: van bouwen binnen BBG naar bouwen buiten BBG. De kleinere regio's geven een gevarieerd beeld. In SRE (afhankelijk van de gehanteerde waardering van open ruimte) en GR-AS is eveneens sprake van een omslag, maar dan van het nulalternatief naar binnenstedelijk bouwen respectievelijk van buiten BBG bouwen naar het nulalternatief/binnen BBG bouwen. In KAN is geen sprake van een omslag, maar blijft binnen BBG bouwen aantrekkelijker t.o.v. buiten BBG bouwen. Hoe is deze omslag in voorkeursalternatieven te verklaren?

De uitkomsten van de ex-post analyse kunnen vergeleken worden met de uitkomsten van de ex-ante analyse door de gemiddelde jaarlijkse effecten per woning te vergelijken. Dit geeft het volgende beeld (zie bijlage 11)<sup>41</sup>:

Alternatief 1 kent in de ex-post periode voor alle regio's (m.u.v. KAN) hogere **grondproductiekosten** per woning dan alternatief 2. In de toekomst nemen de grondproductiekosten per woning in alle alternatieven toe, maar ten opzichte van alternatief 2 stijgen de kosten van alternatief 1 in ROA, Haaglanden, BRU en SRE meer en in GR-AS en KAN minder. De kostenstijging van alternatief 1 kan verklaard worden doordat in de toekomst meer gebouwd gaat worden op duurdere locaties. Verschillen tussen de regio's zijn voor een belangrijke terug te voeren op verschillende toekomstige woningbouwprofielen.

In de ex-post periode zijn de **infrastructuurkosten** bij alternatief 1 lager dan bij alternatief 2. In de toekomst zullen de infrastructuurkosten per woning in alle alternatieven (m.u.v. BRU) stijgen en wordt alternatief 2 nog duurder t.o.v. alternatief 1 (m.u.v. BRU en KAN). De stijging van de kosten is terug te voeren op de uitgaven aan infrastructuur zoals opgenomen in het MIT, die hoger liggen dan in de ex-post periode.

De **grondopbrengsten** variëren in de ex-post periode per regio: in ROA, BRU en SRE zijn de opbrengsten in alternatief 1 het hoogst, in de overige regio's biedt alternatief 2 de hoogste opbrengsten. In de toekomst zullen de grondopbrengsten in alle alternatieven (behalve voor

---

<sup>41</sup> Hoewel niet alle MKBA-posten onderstaand worden behandeld, betreft het hier wel de belangrijkste, differentiërende posten.

GR-AS) toenemen, maar in ROA, Haaglanden en BRU wordt alternatief 2 aantrekkelijker en in SRE en KAN wordt juist alternatief 1 aantrekkelijker. Het verschil tussen de regio's is weer terug te voeren op verschillen in het toekomstige woningbouwprofiel: dure profielen kennen hogere bouwkosten, wat de grondopbrengsten drukt.

Uit de ex-post analyse blijkt dat alternatief 2 minder gunstig is voor **open ruimte, stedelijk groen en natuur**. Het verlies aan open ruimte en groen per woning zal in de toekomst stijgen, door opoffering van groen en door een toename van de waardering van groen<sup>42</sup>. Alternatief 2 komt er relatief slechter uit dan alternatief 1, aangezien meer hectares groen worden opgeofferd.

## 4.5 Actorenanalyse

De maatschappelijke kosten en baten van meer of minder woningbouw in BBG slaan bij verschillende partijen neer. Op de woningmarkt, grondmarkt en vervoersmarkt zijn de volgende actoren onderscheiden: eigenaren van de kale bouwgrond, initiatiefnemers (ontwikkelaars, gemeentelijke grondbedrijven), bouwbedrijven, woonconsumenten, overheden, reizigers, OV-exploitanten en burgers (het algemeen belang, de niet direct betrokkenen). Bijlage 12 geeft een beschrijving van de actoren.

Voor een kostenverdeling tussen de verschillende bestuurslagen ontbraken de gegevens; rijk, provincies, gemeenten en waterschappen zijn daarom gevat onder de verzamelterm 'overheid'.

Subsidies worden in hoofdstuk 5 behandeld. Subsidies zijn een vorm van herverdeling en hebben als zodanig geen effect op het saldo van de MKBA, maar wel op de verdeling van kosten/baten over de actoren.

Uit zowel de ex-post als de ex-ante analyse blijkt dat het afhankelijk is van de regio bij welke actoren de kosten en baten neerslaan, zie de tabellen 17 t/m 20. Er kan evenwel een aantal algemene constatering worden gedaan.

Zo zou meer bouwen in BBG in de **periode 1995-2005** vooral positief zijn geweest voor de overheid (lagere infrastructuurkosten), burgers (positieve baten open ruimte, leefbaarheid en milieu), de woonconsument (positief woongenot) en de reizigers (lagere congestie). De kosten komen bij alternatief 1 vooral terecht bij de initiatiefnemers en de grondeigenaren: uit paragraaf 4.2.2 bleek al dat alternatief 1 een negatieve grondexploitatie kent, waardoor initiatiefnemers geen prikkel hebben om grond in ontwikkeling te nemen. Alternatief 2 laat

---

<sup>42</sup> De waardering van groen is mede gebaseerd op de welvaartsgroei: aangenomen wordt dat door de welvaartsgroei de waardering van groen in de tijd toeneemt.

voor een aantal actoren een spiegelbeeldig resultaat zien. Met name de initiatiefnemers en de grondeigenaren hebben een voordeel, dat vooral is toe te schrijven aan de door functiewijziging ontstane bestemmingswijzigingswinst: alternatief 2 laat dan ook een minder negatieve grondexploitatie zien dan alternatief 1. De kosten liggen met name bij de reizigers (toename congestie), de burger (negatieve baten open ruimte, leefbaarheid en milieu) en de overheid (hogere infrastructuurkosten en exploitatiekosten).

**Tabel 17: Saldo kosten-baten beleidsalternatief 1 (ex-post, in mln. euro's)**

	Totaal	ROA	HAAGL	BRU	SRE	GRASS	KAN
<b>initiatiefnemer</b>	<b>-335</b>	87	-119	-90	-108	-28	-77
<b>grondeigenaar</b>	<b>-48</b>	-21	-14	-4	-13	-1	5
<b>woonconsument</b>	<b>97</b>	19	29	28	17	0,5	3
<b>ov exploitant</b>	<b>3</b>	1	-1	3	-1	0	1
<b>Reiziger</b>	<b>-37</b>	-221	81	62	34	2	5
<b>Burger</b>	<b>172</b>	69	47	22	35	4	-5
<b>Overheid</b>	<b>482</b>	200	78	71	11	0	122
<b>saldo</b>	<b>334</b>	<b>134</b>	<b>101</b>	<b>92</b>	<b>-25</b>	<b>-23</b>	<b>54</b>

Bron: Ecorys, 2006

**Tabel 18: Saldo kosten-baten beleidsalternatief 2 (ex-post, in mln. euro's)**

	Totaal	ROA	HAAGL	BRU	SRE	GRASS	KAN
<b>Initiatiefnemer</b>	<b>422</b>	79	195	3	103	30	12
<b>Grondeigenaar</b>	<b>189</b>	16	90	44	30	0	9
<b>Woonconsument</b>	<b>-21</b>	8	4	-11	-14	-3	-5
<b>Ov-exploitant</b>	<b>1</b>	0	0	0	1	0	0
<b>Reiziger</b>	<b>-420</b>	-60	-156	-216	-59	97	-26
<b>Burger</b>	<b>-500</b>	-72	-226	-133	-72	29	-26
<b>Overheid</b>	<b>-170</b>	-43	-43	-47	9	5	-51
<b>saldo</b>	<b>-499</b>	<b>-72</b>	<b>-136</b>	<b>-360</b>	<b>-2</b>	<b>158</b>	<b>-87</b>

Bron: Ecorys, 2006

In de toekomst (**periode 2010-2020**) stijgen de grondproductiekosten, de infrastructuurkosten, de grondopbrengsten en de waarde van open ruimte (zie paragraaf 4.4). Bij alternatief 1 worden de gestegen grondproductiekosten niet gecompenseerd door de stijgende grondopbrengsten wat resulteert in een negatieve grondexploitatie. De kosten zijn, net als in de periode 1995-2005, voor de initiatiefnemers en de grondeigenaren. Net als bij de ex-post periode wordt aangenomen dat in alternatief 1 minder in infrastructuur hoeft te worden geïnvesteerd dan in alternatief 2: dit bespaart de overheid kosten. Tot slot is alternatief 1 gunstig voor de burger (behoud open ruimte). Het beeld van alternatief 2 lijkt grotendeels op het beeld van alternatief 2 dat uit de ex-post analyse naar voren komt. Alternatief 2 is positief voor de initiatiefnemer (in absolute bedragen geen sluitende grondexploitatie maar wel minder negatief dan bij alternatief 1) en de grondeigenaar (bestemmingswijzigingswinst). De kosten liggen met name bij de reiziger (hogere congestie), de burger (minder open ruimte, minder

leefbaarheid en verslechtering van het milieu) en de overheid (hogere infra- en exploitatiekosten).

**Tabel 19: Saldo kosten-baten beleidsalternatief 1 (ex-ante, in mln. euro's)**

	Totaal	ROA	HAAGL	BRU	SRE	GRASS	KAN
initiatiefnemer	-564	-164	-118	-87	-19	-107	-69
grondeigenaar	-106	-29	-10	-20	-13	-14	-20
woonconsument	3	3	2	-2	0	0	0
ov exploitant	-2	-2	0	0	0	0	0
Reiziger	12	-52	29	-10	40	-17	22
Burger	240	61,5	24	39	30	32	44
Overheid	331	67	63	69	40	41	60
<b>saldo</b>	<b>-86</b>	<b>-116</b>	<b>-10</b>	<b>-11</b>	<b>78</b>	<b>-65</b>	<b>37</b>

Bron: Ecorys, 2006

**Tabel 20: Saldo kosten-baten beleidsalternatief 2 (ex-ante, in mln. euro's)**

	Totaal	ROA	HAAGL	BRU	SRE	GRASS	KAN
initiatiefnemer	559	218	169	123	84	50	-85
grondeigenaar	97	29	0	21	13	14	20
woonconsument	8	10	7	-5	-6	4	-2
ov exploitant	2	1	0	1	1	0	-1
reiziger	-120	-6	-53	-25	-20	-26	10
burger	-244	-69	-13	-57	-30	-30	-45
overheid	-26	12	-3	5	21	-12	-49
<b>saldo</b>	<b>276</b>	<b>195</b>	<b>107</b>	<b>63</b>	<b>63</b>	<b>0</b>	<b>-152</b>

Bron: Ecorys, 2006

Bij bovenstaande analyse van de verdeling van de kosten en baten over de verschillende actoren moet wel een kanttekening worden geplaatst. In de analyse worden de grondeigenaren, initiatiefnemers en overheden als drie aparte groepen beschouwd, waardoor het beeld ontstaat dat de overheid vooral bij het bouwen binnen BBG profiteert. In werkelijkheid kan er sprake zijn van een dubbelrol van gemeenten. Zo worden gemeenten met eigen grondposities in de analyse beschouwd als grondeigenaren. Het batig saldo van deze gemeenten uit de ontwikkeling van nieuwe locaties komt beschikbaar voor het realiseren van een breed pakket aan beleidsdoelstellingen van de gemeenten. Ook in het geval dat de grondposities in private handen zijn, profiteren gemeenten in de praktijk vaak door een deel van haar beleidsdoelstellingen ten koste te brengen van de grondexploitatie. Te denken valt aan het realiseren van sociale huurwoningen en bovenwijkse voorzieningen.

#### **4.6 Antwoord op eerste drie onderzoeksvragen**

De MKBA verstedelijking is een eerste poging om de maatschappelijke kosten en baten van bouwen in versus bouwen buiten het bestaande bebouwde gebied in beeld te brengen. Een

antwoord op de eerste drie onderzoeksvragen dient rekenschap te geven van de gehanteerde aannames en uitgangspunten (paragraaf 3.5.4).

1. *Welke maatschappelijke kosten en baten spelen een rol bij de afweging tussen woningbouw in bestaand bebouwd gebied en woningbouw buiten bestaand bebouwd gebied, in de periode 2010 – 2015 – 2020?*

De MKBA (ex-post en ex-ante) laat zien dat voor de zes regio's over het algemeen de grondproductiekosten, de grondopbrengsten, de infrastructuurkosten, de baten van open ruimte en de kosten van congestie de meest differentiërende posten zijn tussen de alternatieven meer bouwen binnen dan wel buiten BBG. Per regio en per kosten- en batenpost verschilt de omvang en het teken van de effecten. Aangetekend moet worden dat nog niet alle maatschappelijke kosten en baten gekwantificeerd of gemonetariseerd zijn. Het betreft met name de posten leefbaarheid en rentabiliteit van het OV.

2. *Bij welke partijen (bijvoorbeeld gemeenten, rijk, provincies, waterschappen, woningbouwcorporaties, projectontwikkelaars, huiseigenaren en bewoners) liggen deze kosten en baten?*

Als relevante partijen zijn geïdentificeerd: grondeigenaren, initiatiefnemers (ontwikkelaars, grondbedrijven, corporaties), bouwbedrijven, woonconsumenten, overheid, OV-exploitanten, reizigers en burgers. Voor de overheid is in dit onderzoek geen onderscheid gemaakt tussen de verschillende bestuurslagen.

3. *Hoe hoog zijn de maatschappelijke 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)?*

Op basis van de ex-ante MKBA<sup>43</sup> kan geconcludeerd worden dat de maatschappelijke kosten en baten voor partijen per alternatief en per regio (en zelfs per locatie) variëren. Wordt uitgegaan van een woningbouw van circa 180.000 woningen in de periode 2010-2020, dan komt het verschuiven van circa 27.000 woningen van buiten BBG naar BBG vooral ten laste van de initiatiefnemers en de grondeigenaren en ten gunste van de overheid en de burger. Het verschuiven van 27.000 woningen van BBG naar buiten BBG pakt spiegelbeeldig uit: het komt ten goede aan de initiatiefnemer en de grondeigenaar en gaat ten laste van reiziger, de burger en de overheid.

---

<sup>43</sup> Voor het beantwoorden van onderzoeksvraag 3 is met name de ex-ante analyse van belang: de ex post analyse heeft vooral als input voor de ex -ante analyse gediend.



## **5 LOCATIEKEUZES WONINGBOUW MAATSCHAPPELIJK OPTIMAAL?**

### **5.1 Inleiding**

Dit hoofdstuk geeft antwoord op de vierde onderzoeksvraag: hoe kan worden bereikt dat bij het bepalen van het aantal binnen versus buiten bestaand bebouwd gebied te bouwen woningen door provincies en (samenwerkende) lokale overheden 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?

In paragraaf 5.2 wordt aangegeven welke overwegingen en belangen in de praktijk een rol spelen bij de besluitvorming over woningbouw. Deze paragraaf is (mede) gebaseerd op gevoerde interviews met betrokken partijen. Paragraaf 5.3 spiegelt de overwegingen en belangen uit de praktijk aan de uitkomsten van de MKBA zoals opgenomen in hoofdstuk 4. Vervolgens wordt bekeken of een aantal rijksinstrumenten (BLS, ISV, BDU/GDU, bodemsanering) bijdraagt aan het bereiken van een 'evenwichtige keuze'. Tot slot wordt in paragraaf 5.5 een antwoord gegeven op de vierde onderzoeksvraag.

### **5.2 Besluitvorming en belangen woningbouw**

#### **5.2.1 Besluitvorming**

De besluitvorming over de ruimtelijke ordening en de woningbouw stoelt op twee samenhangende besluitvormingslijnen: de toelatingsplanologie en het ontwikkelingsbeleid<sup>44</sup>.

Centraal in de toelatingsplanologie staan volledig afgewogen concrete beslissingen over bestemming en gebruik van de ruimte. Voor woningbouw worden besluiten vrijwel altijd genomen in het kader van een bestemmingsplan of artikel 19-procedure. In de Nota Ruimte (en ook in de Vijfde Nota) ontbreken volledig afgewogen concrete beslissingen over woningbouwlocaties en ook in een streekplan is het niet gebruikelijk dat dergelijke beslissingen worden genomen. De concrete beslissingen over woningbouw staan open voor bezwaar en beroep en kunnen pas genomen worden nadat onderzoek is uitgevoerd naar de effecten van de beslissing. Zo dient voor grotere locaties bijvoorbeeld een milieu

---

<sup>44</sup> In deze paragraaf wordt uitgegaan van de huidige WRO.

effectrapportage (MER<sup>45</sup>) te worden opgesteld. Daarnaast speelt de provincie een belangrijke rol bij de goedkeuring van bestemmingsplannen: zij wordt hierbij geadviseerd door de Provinciale Planologische Commissie waarin ook rijksvertegenwoordigers (o.a. inspectie VROM) zitting hebben. De rijksvertegenwoordigers bekijken onder meer in hoeverre het rijksbeleid een vertaling heeft gevonden in de bestemmingsplannen. Bij de besluiten over goedkeuring spelen het streekplan en andere door Provinciale Staten genomen beslissingen (zoals Provinciale Milieubeleidsplannen, waterplannen verkeersplannen, nota's plantoetsing) een belangrijke rol. In de nationale Planologische Kernbeslissingen (PKB) staan criteria, ontwikkelingsrichtingen e.d. die de provincie geacht wordt te gebruiken in het streekplan. Het rijk kan zonodig aanwijzingen geven aan de provincie omtrent dit streekplan. Dit laatste gebeurt zelden. In de praktijk worden criteria van het rijk serieus genomen en zijn opmerkingen en adviezen van de inspectie vaak voldoende om het beleid bij te stellen. Daar waar dit niet het geval is kan de inspectie VROM ook in beroep gaan tegen besluiten.

In het ontwikkelingsbeleid – het daadwerkelijk invullen van bestemmingen – spelen de afspraken tussen rijk, stedelijke regio's en provincies over de woningbouwopgaven in de komende jaren een belangrijke rol. Deze afspraken zijn de uitkomst van een onderhandelingsproces. Belangrijk voor de inzet van de partijen zijn de prognoses voor toekomstige groei van de economie en de bevolking en de mogelijkheden woningbouw op het eigen grondgebied te realiseren. De prognoses zijn gebaseerd op zowel autonome ontwikkelingen als de doelstellingen van de gemeentelijke bestuurders (zie paragraaf 5.2.2).

De wisselwerking tussen toetsingsplanologie en het ontwikkelingsbeleid krijgt bijvoorbeeld gestalte in studies naar locatiecapaciteit door provincies en regio's. Hierbij spelen zowel doelstellingen op het gebied van het wonen (bijvoorbeeld het voldoen aan de vraag naar bepaalde woonmilieus) als andere doelstellingen (bijvoorbeeld het tegengaan van verloedering, waterhuishouding, infrastructuurontsluiting, milieuhinder) een rol. Het is niet zo dat na het van kracht worden van een nieuwe nationale nota of nieuwe woningbouwafspraken met het rijk, alle streekplannen worden herzien en vervolgens alle bestemmingsplannen worden aangepast. Deze plannen kennen een eigen ritme van vernieuwing, waarbij soms voor stedelijke regio's nadere uitwerkingen worden gemaakt en waar ook partiële herzieningen mogelijk zijn op grond van een besluit van Provinciale Staten. Doorwerking van nationaal ruimtelijk beleid is daardoor een geleidelijk proces, waarbij nieuw beleid geleidelijk zijn vertaling krijgt in plannen van andere overheden. Doordat het nationaal ruimtelijk beleid een grote mate van continuïteit kent, zijn deze veranderingen na verloop van tijd wel duidelijk zichtbaar.

---

<sup>45</sup> Een MER/SMB is verplicht bij nieuwbouwlocaties met meer dan 2000 woningen buiten BBG en meer dan 4000 woningen binnen BBG.



Gemeenten kunnen binnen de beschikbare bestemmingsplancapaciteit afwegen of ze binnen en/of buiten BBG bouwen. Echter, in veel gemeenten is de bouwcapaciteit buiten BBG sterk beperkt en zijn er planologisch meer mogelijkheden binnen BBG. De complexiteit van deze locaties kan echter dusdanig hoog zijn dat gemeenten deze capaciteit niet volledig weten te benutten. De mate waarin de provincie (of regio) invloed kunnen uitoefenen op de keuzes van gemeenten is niet alleen afhankelijk van de onderlinge krachtverhoudingen en belangen<sup>46</sup>, maar ook van de bereidheid en vaardigheden van provincies om het hun beschikbare ruimtelijke onteigeningsinstrumentarium in te zetten. Op de geïnventariseerde locaties wordt, afhankelijk van het aantal woningen, gekoppeld aan het volledig afgewogen besluit (binnen het kader van de toelatingsplanologie dus), een MER of een Strategische Milieubeoordeling (SMB) toegepast.

Voor de zich kwalificerende locaties stellen gemeenten (in het kader van het ontwikkelingsbeleid) een globale grondexploitatie op. Over het algemeen worden deze exploitaties doorgerekend zonder indirecte en externe effecten. Externe effecten van woningbouw op natuur, landschap en water worden in de planologische afwegingen meegenomen bij het zoeken naar potentiële bouwlocaties (en is ook formeel verankerd in de MER, watertoets e.d.). Vervolgens besluit de lokale politiek of een locatie in aanmerking komt om tot ontwikkeling te worden gebracht. Indien een politiek fiat is verleend aan het project en het project komt daadwerkelijk tot uitvoering<sup>47</sup>, dan wordt een uitgewerkte grondexploitatie opgesteld. Een woningbouwproject wordt pas uitgevoerd als de grondexploitatie sluitend is, eventueel door additionele financieringsbronnen aan te boren (algemene reserves gemeente, subsidies). Het schrappen van een project nadat politiek fiat is verleend komt zelden voor, hooguit wordt een project gefaseerd (op de lange baan geschoven). Een MKBA voor een locatiekeuze zoals in het kader van dit IBO door het onderzoeksbureau Ecorys is opgesteld, wordt in de praktijk niet uitgevoerd door overheden.

### **5.2.2 Belangen woningbouw**

De besluitvorming over woningbouw is een complex proces, waarbij een veelvoud aan doelstellingen en belangen spelen. Woningbouw kan een aanzienlijke bijdrage leveren aan de doelstellingen van de overheid (o.a. bevorderen van een bij de vraag passend woningbestand, bevorderen werkgelegenheid, vergroten leefbaarheid in wijken, vergroten draagvlak voor voorzieningen) en aan de doelstellingen van het bedrijfsleven en van de burgers. Momenteel

---

<sup>46</sup> De regio's en de provincies hebben een beperkt aantal instrumenten om locatiekeuzes af te dwingen. Provincies kunnen het gemeentelijk bestemmingsplan afkeuren en kunnen eigenstandig planologische beslissingen nemen in het kader van een wijziging van het streekplan. Gemeenten die buiten BBG woningbouw willen realiseren zijn dus afhankelijk van de provincie.

<sup>47</sup> Projecten worden vaak op een projectenlijst geplaatst en afhankelijk van urgentie, capaciteit, financiering etc wordt een prioritering voor de uitvoering opgesteld. Amsterdam brengt prioritering en fasering aan in de projecten met bijvoorbeeld een multi-criteria analyse, andere regio's hebben aangegeven daarnaar op zoek te zijn (KAN, SRE).

staat de woningbouw vooral in het teken van de aanpak van een aantal vrij hardnekkige knelpunten (zie ook hoofdstuk 2), met name de stagnerende woningbouwproductie, een (kwantitatieve en kwalitatieve) mismatch tussen vraag en aanbod van de woningen en een traag herstructureringsproces van de naoorlogse wijken.

Locale overheden geven aan dat de keuze waar de woningen te realiseren (zowel binnen BBG als buiten BBG) wordt bepaald door concrete problematiek (woningtekort, te kleine woningen, sociale problematiek), ontstane mogelijkheden (verlaten bedrijfsterreinen, vrijvallende gebouwen), politiek/maatschappelijke druk (bewonersprotesten, politieke ambities en voorkeuren) en de marktontwikkelingen (er kan niet overal alles gebouwd worden en in een tekortsituatie is het niet de vraag 'waar' te bouwen, maar 'wanneer'). De vele bepalende factoren maken dat het besluit tot het bebouwen van een specifieke locatie toch vooral wordt gezien als een *window of opportunity*. Daar komt bij dat bouwen, vooral binnen BBG, langdurige voorbereidingen (doorlopen bestuurlijke en juridische procedures, afstemmen investeringen en financiering) vergt. In de praktijk wordt er een voorraad van projecten 'in voorbereiding' aangehouden, die, als het moment daar is, tot uitvoering kunnen worden gebracht. De mogelijkheid om een project te starten kan in deze context wel eens zwaarder wegen dan de bijdrage van een dergelijk project aan de oorspronkelijke doelstellingen.

De mogelijkheden om buiten BBG te bouwen zijn voor gemeenten in sommige gebieden beperkt door planologische restricties, volgend uit het streekplan (o.a. beschermde landschappen en EHS), alsmede het bereiken van de gemeentegrenzen (o.a. BRU, SRE en Haaglanden hebben nauwelijks nog grond buiten BBG). Over het algemeen hebben gemeenten, naast andere overwegingen, wel een sterke financiële prikkel om buiten BBG te willen bouwen: bouwen buiten BBG maakt het mogelijk bestemmingswijzigingswinst op grond te realiseren.

### **Bestemmingswijzigingswinst**

Eind jaren tachtig wees het ministerie van VROM in het kader van de VINEX in overleg met regio's en provincies een aantal nieuwbouwlocaties aan voor de bouw van honderdduizenden woningen. De (gecreëerde) schaarste aan beschikbare bouwruimte en de sterke vraag naar woningen gedurende de jaren '90 deed marktpartijen (projectontwikkelaars en andere partijen die speculeerden op waardestijging van de grond) massaal grond kopen op de aangewezen locaties, vaak op verzoek van gemeenten. Gemeenten, die voorheen vooral zelf grond bouwrijp maakten en er woningen op bouwden voor verkoop of verhuur, lieten het initiatief veelal aan de markt, aangezien zij bij een tegenzittende economie verliezen hadden geleden op de grondexploitatie en terugdeinsden voor de risico's. De ervaring was dat marktpartijen tegen een bouwclaim bereid waren de gronden wederom in te leveren bij de gemeente,

waardoor gemeenten toch in staat waren een actieve grondexploitatie te blijven voeren<sup>48</sup>. Met de sterk stijgende woningprijzen nam ook de bestemmingswijzigingswinst op grond toe. De bestemmingswijzigingswinst op grond diende mede als compensatie voor de bezuinigingen op de rijksbudgetten voor woningbouw midden jaren negentig. De bestemmingswijzigingswinst viel toe aan de projectontwikkelaars, de gemeentelijke grondbedrijven, de eigenaren van de grond en veelal ook de (eerste) kopers van de woningen. Het zijn ook deze partijen die belang hebben bij continuering van het (restrictieve) RO-beleid<sup>49</sup>. Wie welk deel van de bestemmingswijzigingswinst heeft ontvangen is niet exact te zeggen.

Vanuit financieel perspectief is het begrijpelijk dat zowel de centrumgemeenten als ook de randgemeenten proberen een deel van de woningbouw buiten BBG naar zich toe te trekken: het levert hen over het algemeen middelen op die ingezet kunnen worden voor het realiseren van doelstellingen.

### **Verevening**

Over het algemeen wordt bij de realisatie van nieuwbouw geprobeerd (locale) maatschappelijke wensen (o.a. groen, voorzieningen, lokale infrastructuur) zoveel mogelijk aan de grondexploitatie toe te rekenen. Een deel van de bestemmingswijzigingswinst die toevalt aan de publieke partijen (veelal de gemeentelijke grondbanken) wordt ingezet voor de nieuwbouw waarmee de bestemmingswijzigingswinst is gerealiseerd. De resterende bestemmingswijzigingswinst wordt vaak toegevoegd aan de reserves van de gemeentelijke grondbanken (of van de gemeenten) en kan ten goede komen aan andere grondexploitaties, met name verliesgevende, vaak binnenstedelijke, locaties. Soms worden deze middelen toegevoegd aan de algemene middelen en ingezet voor (gemeentelijke) doelstellingen die geen directe relatie hebben met woningbouw. Vereveningspraktijken (binnen een gemeente en/of tussen gemeenten) blinken over het algemeen niet uit in transparantie.

Eén van de maatschappelijke wensen die wordt toegerekend aan de grondexploitatie betreft de sociale woningbouw. Sociale woningbouw is verliesgevend en de kosten ervan worden in Nederland over het algemeen verevend binnen een nieuwbouwproject (vaak met bijdragen van corporaties). Gestreefd is in de VINEX-periode op uitbreidingslocaties maximaal circa 30% van de nieuwbouw als sociale bouw te realiseren (VROM, 2000). Om segregatie tegen te gaan, maar ook om de kosten evenwichtiger te verdelen worden in het kader van ISV verplicht afspraken gemaakt tussen centrumgemeenten en randgemeenten over de verdeling

---

<sup>48</sup> Gemeenten kochten zelf gronden aan, maar kregen ook gronden geleverd van de projectontwikkelaars in ruil voor bouwvergunningen (bouwclaimmodel). In het bouwclaimmodel maken ontwikkelaar en gemeente samen een plan: de gemeente krijgt de winst uit de grondexploitatie, de ontwikkelaar uit het ontwerp en de bouw van de woning.

<sup>49</sup> Er moet een onderscheid gemaakt worden tussen grote en kleine projectontwikkelaars: grote ontwikkelaars hebben voldoende kapitaal om grond lang in bezit te houden en te wachten op een functieverandering. Kleinere ontwikkelaars ontberen het kapitaal en moeten hun marges uit de bouwopdrachten halen.

van de sociale woningbouwopgave. Zoals uit paragraaf 4.3.4 (gevoeligheidsanalyses) bleek, differentieert sociale woningbouw niet/nauwelijks tussen de locaties binnen en buiten BBG.

Voor de toekomst achten lokale overheden continuering van het vereveningsmechanisme wenselijk om de bestaande opgaven binnen BBG te financieren. Grote projectontwikkelaars zijn niet tegen verevening (zij hechten aan maatschappelijk draagvlak), maar zijn beducht voor het toerekenen van de kosten van normale overheidstaken (infrastructuur, veiligheid). Kleinere ontwikkelaars behalen kleinere marges en staan gereserveerder tegenover verevening.

De mogelijkheid om bestemmingswijzigingswinst te realiseren en de sociale woningbouwopgave spelen een aanzienlijke rol in de onderhandelingen tussen overheden over de toedeling van de bouwopgaven. In het verleden heeft het rijk meer dan eens het wapen van een gemeentelijke herindeling gedreigd in te zetten om gemeenten te bewegen overeenstemming te bereiken over de woningbouwopgaven. In bijvoorbeeld SRE en GR-AS heeft dreiging met gemeentelijke herindeling geleid tot overeenstemming over de woningbouwopgaven, in Haaglanden zijn stukken van randgemeenten geannexeerd om ze vervolgens voor woningbouw te bestemmen.

### **Kwaliteitsslag**

Het is lastig gebleken om de kwaliteitsslag zoals aangekondigd in de nota Mensen, wensen, wonen te realiseren. Er zou gesteld kunnen worden dat de hoge bestemmingswijzigingswinst van de jaren negentig zich onvoldoende vertaald heeft in de kwaliteit van de nieuwbouw. Hoewel het missen van de kwaliteitsslag als één van de knelpunten van de woningbouw wordt gesignaleerd, lijkt de prioriteit over het algemeen te liggen bij de kwantiteit van de woningen en minder bij de kwaliteit. De woonconsument is weliswaar gebaat bij beschikbare woonruimte, maar hij moet hierbij, zeker in een krappe markt, wel een minder aantrekkelijke prijs/kwaliteitsverhouding accepteren.

### **Streven concentratie nieuwbouw binnen BBG**

Veel lokale overheden onderschrijven een optimale benutting van BBG en de meeste hanteren de 40% BBG als uitgangspunt (soms meer, zoals de provincies Noord-Brabant en Zuid-Holland: 50%). Ook voor de toekomst wordt ervan uitgegaan dat, conform de Nota Ruimte, de 40% als streefwaarde gehandhaafd blijft. Ten eerste omdat men gelooft in de voordelen daarvan. Ten tweede omdat vanuit de markt vraag zal blijven bestaan naar een bepaald soort stedelijke woonmilieus. Ten derde omdat de Nota Ruimte planologische belemmeringen oplegt waardoor voor sommige gemeenten weinig ruimte buiten BBG resteert. Tot slot, omdat de filosofie van geconcentreerd bouwen als onlosmakelijk verbonden wordt gezien met de BLS, die men graag in de toekomst gecontinueerd ziet. Weliswaar wordt de subsidie per woning als marginaal beschouwd t.o.v. de totale investeringen, maar "alle beetjes helpen". Men maakt geen bezwaar tegen het voorzien in de eigen woonbehoefte van

kleine(re) gemeenten (conform de Nota Ruimte), zolang deze gemeenten door het rijk maar 'gedwongen' worden hun zaken binnen BBG op orde te houden, opdat geen afwenteling van bijvoorbeeld sociale problematiek op de steden plaatsvindt.

### **5.3 Evenwichtige keuzes?**

Een 'evenwichtige' keuze wordt in dit IBO geïnterpreteerd als een keuze waarbij alle relevante overwegingen van betrokken actoren zijn meegenomen en die leidt tot de maatschappelijk gezien best mogelijke uitkomst. Van een evenwichtige keuze is sprake, indien:

1. de doelstellingen van alle betrokken actoren bekend zijn en alle effecten (inclusief externe) van een woningbouwplan op de doelstellingen worden meegewogen;
2. het saldo van alle welvaartseffecten positief is;
3. over de verdeling van de (maatschappelijke) kosten en baten van het woningbouwplan (inclusief herverdeling door subsidies) politieke en commerciële overeenstemming is bereikt.

Wordt in de praktijk voldaan aan deze voorwaarden?

- 1) Een belangrijk element in de besluitvorming over de locatiekeuze vormt de toedeling van de woningbouwopgaven aan provincies en (samenwerkende) gemeenten. Bij deze toedeling wordt vooral gekeken naar het voldoen aan de woningbehoefte en de mogelijkheden om de locatie landschappelijk in te passen. Tevens wordt rekening gehouden met de mogelijkheden voor verevening van de kosten van projecten. De externe effecten worden daarbij vooral in kwalitatieve zin meegenomen. Voor het vastleggen in de streekplannen van potentiële uitbreidingslocaties buiten BBG geeft het nationaal ruimtelijk beleid afwegingscriteria die bijvoorbeeld ingaan op kwaliteiten natuur en landschap, ontsluiting infrastructuur en uitvoerbaarheid. Er vindt geen integrale, met berekeningen onderbouwde, afweging plaats. Ook gemeenten, die uiteindelijk de woningbouwbeslissingen nemen, maken geen of in beperkte mate gebruik van een berekening van maatschappelijke kosten en baten. Zij dienen in het kader van vatbaarheid voor bezwaar en beroep wel een afweging van alle met het besluit gediende belangen te maken. Hier staat immers een sanctie op, aangezien een ieder momenteel de procedure van bezwaar en beroep kan ingaan. In de praktijk blijft echter de kans aanwezig dat de uiteindelijke woningbouwbeslissing maatschappelijk gezien niet de best mogelijke uitkomst biedt.
- 2) In de praktijk kan een woningbouwproject (binnen het kader van streek- en bestemmingsplannen) doorgaan als de grondexploitatie sluitend is. Om de exploitatie sluitend te krijgen, worden regelmatig middelen van buiten de grondexploitatie ingezet, zoals overheidssubsidies en vereveningsmiddelen. Aangezien niet altijd alle welvaartseffecten worden meegenomen (zie punt 1), is niet bekend of een project per

saldo negatieve of positieve effecten genereert. Redenerend vanuit de welvaartstechnische theorie zou een project pas doorgang moeten vinden, indien het saldo van alle welvaartseffecten positief is. Vervolgens zou, in geval van een negatieve grondexploitatie, een subsidie en/of vereveningsmiddelen ingezet kunnen worden wanneer het saldo van de externe effecten positief is. Hierbij wordt er van uitgegaan dat alleen die kosten en baten aan het project worden toegerekend, waarbij sprake is van causaliteit, proportionaliteit en profijt. In geval van een positieve grondexploitatie en een negatief saldo van externe effecten, zou een heffing op activiteiten die de negatieve externe effecten veroorzaken (of middelen vanuit de grondexploitatie ter compensatie en/of mitigatie van negatieve externe effecten) wenselijk kunnen zijn<sup>50</sup>. Onderstaande tabel maakt de mogelijkheden duidelijk. Het niet voldoen aan voorwaarde 1 impliceert dat niet beoordeeld kan worden of aan voorwaarde 2 wordt voldaan.

**Tabel 21: Mogelijke combinaties saldo grondexploitatie en saldo externe effecten**

	Saldo grondexploitatie > 0	Saldo grondexploitatie < 0
Saldo externe effecten > 0	Project uitvoeren	Subsidie voor activiteiten met positieve externe effecten
Saldo externe effecten < 0	Heffing op activiteiten met negatieve externe effecten	Project niet uitvoeren

Op basis van de uitkomsten van de ex-ante MKBA zou de bovenstaande insteek het volgende betekenen (zie onderstaande tabel):

- a) Het hoogste positieve saldo van de MKBA bepaalt het voorkeursalternatief: alternatief 1 voor SRE en KAN en alternatief 2 voor ROA, Haaglanden, BRU en GR-AS;
- b) Een heffing<sup>51</sup> op de bouwactiviteiten in geval van ROA, Haaglanden, BRU en GR-AS en subsidie en/of verevening uit andere projecten voor KAN (de exploitatie heeft geen ruimte voor verevening vanuit de projecten zelf).

**Tabel 22: Voorkeursalternatieven MKBA ex-ante**

	ROA2	HaagI2	BRU2	SRE1	GR-AS2	KAN1
saldo directe kosten en baten	270	173	145	8	56	-29
saldo externe effecten	-75	-66	-82	70	-56	66
<b>Saldo</b>	<b>195</b>	<b>107</b>	<b>63</b>	<b>78</b>	<b>0</b>	<b>37</b>

Bron: Ecorys, 2006

<sup>50</sup> In de praktijk wordt een saldo van externe effecten gevormd door negatieve en positieve effecten. Tegelijkertijd zouden de positieve effecten gesubsidieerd kunnen worden en de negatieve effecten met heffingen geredresseerd.

<sup>51</sup> Het is ook mogelijk in plaats van een heffing op bouwactiviteiten middelen vanuit de exploitatie in te zetten ter mitigatie en/of compensatie van de negatieve externe effecten (verevening vanuit de projecten).

- 3) In de praktijk worden besluiten over woningbouw gepubliceerd en is een ieder, ook de niet-direct belanghebbenden, in de gelegenheid via bezwaar en beroep aan te geven dat bepaalde belangen onvoldoende zijn meegenomen in de besluitvorming. De vraag is echter of dit altijd gebeurt. Dit speelt met name wanneer woningbouw externe effecten veroorzaakt, zowel binnen het gebied waarvoor de beslissers politiek verantwoording dragen als daarbuiten. Zo kan een gemeentelijk besluit om een woonwijk op een uitleglocatie te realiseren congestie veroorzaken op de wegen binnen de gemeente maar ook op de wegen van de buurgemeenten. Om suboptimale besluiten te vermijden, is het wenselijk dat de externe effecten van woningbouw worden onderkend en dat de schaal waarop ze zich voordoen wordt vastgesteld. Het is daarom ook dat provincies nu een belangrijke rol hebben bij het formuleren van hun streekplan en het zijn dit soort aspecten die zij in het goedkeuringsbeleid van bestemmingsplannen goed in het oog dienen te houden. Niet onderzocht in dit IBO is echter of dit optimaal gebeurt. Niet beoordeeld kan worden of aan de derde voorwaarde wordt voldaan.

Het maatschappelijk draagvlak voor bepaalde bouwlocaties kan vergroot worden door in geval van ROA, Haaglanden, BRU en GR-AS de initiatiefnemers en grondeigenaren compensatie aan de reizigers en burgers te laten bieden voor hun 'pijn' van voorkeursalternatief 2 (zie tabel 20). De compensatie kan plaatsvinden in de vorm van milieumaatregelen en investeringen in de kwaliteit van het landschap, te financieren uit een heffing op de bouwactiviteiten of uit de grondexploitatie (kostenverhaal). In geval van SRE en KAN is het een optie dat de overheid grondeigenaren en initiatiefnemers een subsidie verstrekt om te bouwen binnen BBG (zie tabel 19): het voordeel van de overheid (besparing op infrastructuurkosten) en de burger (behoud open landschap, schoner milieu) wordt met de subsidie geïnternaliseerd. Voor het bepalen van de vorm en hoogte van een eventuele heffing of subsidie is het wel noodzakelijk dat de absolute kosten en baten van de actoren worden beschouwd en niet alleen de verandering in de kosten en baten door een andere bouwlocatiekeuze. In de praktijk zal het immers ondoenlijk zijn om onderscheid te maken tussen 'regulier' bouwen binnen BBG en 'additioneel' bouwen binnen BBG.

## **5.4 Effecten rijksbeleid**

Dragen de bestaande rijksinstrumenten bij aan het maken van een 'evenwichtige' keuze voor bouwen binnen dan wel buiten BBG? Er is voor dit IBO geen instrumentenanalyse uitgevoerd, maar op basis van de uitkomsten van de MKBA kan wel een aantal constatering gedaan worden.

- De rijkssubsidies in het kader van BLS, ISV, bodemsanering, BDU/GDU en OV- en infra-investeringen zijn beperkt in verhouding tot de totale investeringskosten van woningbouw. De omvang van de subsidies is voor enkele van de onderzochte regio vergelijkbaar met de verschillen tussen de onderzochte woningbouwalternatieven. Zo is in de regio GR-AS

in de periode 1995-2005 circa 60 miljoen aan subsidies gegeven, terwijl het verschil tussen alternatief 1 en alternatief 2 in GR-AS circa 180 miljoen is (ex-post analyse).

- De woningbouwopgaven worden toegedeeld aan de regio's en gemeenten zonder dat er inzicht is in alle relevante welvaartseffecten. De BLS wordt toegekend als 'premie op prestaties' (bouwen), terwijl niet bekend is of de integrale welvaartseffecten per saldo positief of negatief zijn en bij welke actoren ze neerslaan. Ook bij het vaststellen van ISV-bijdragen aan gemeenten wordt geen gebruik gemaakt van een integraal inzicht in de welvaartseffecten van woningbouw. Op het eerste gezicht is dit begrijpelijk, aangezien het ISV zich niet primair richt op woningbouw. Echter, uit de MKBA blijkt dat de keuze op welke locatie te bouwen er in termen van maatschappelijke kosten en baten toe doet. Een locatiekeuze veroorzaakt leefbaarheidseffecten, die relevant zijn voor de keuze aan welke gemeenten ISV-bijdragen uit te keren.
- De GDU/BDU biedt de mogelijkheid om op regionaal niveau integrale afwegingen te maken t.a.v. de gevolgen van woningbouw en aanleg van infrastructuur. In de praktijk wordt echter geen integrale beoordeling van alle maatschappelijke kosten en baten gemaakt. Op rijksniveau worden wel MKBA's uitgevoerd t.b.v. de besluitvorming van rijksinfra-projecten: hierbij wordt uitgegaan van een gegeven woningbouwopgave (zie boven), terwijl deze opgave idealiter onderdeel zou moeten zijn van een integrale afweging.
- Het huidige grondbeleid biedt de mogelijkheid bestemmingsheffingswinsten te realiseren. Dit geeft gemeenten een sterke prikkel om buiten BBG woningen (te laten) bouwen, waarbij in beperkte mate rekening wordt gehouden met de (negatieve) externe effecten van de locatiekeuze. De winsten die gemeenten met actief grondbeleid realiseren worden niet altijd ingezet voor de locatieontwikkeling, terwijl wel subsidies van het rijk worden ontvangen voor locatie-ontwikkeling.

## **5.5           Antwoord op vierde onderzoeksvraag**

*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?*

De uitkomsten van de MKBA laten zien dat het nastreven van een generiek percentage voor het bouwen binnen bestaand bebouwd gebied maatschappelijk ongunstig uitpakt. Een evenwichtige keuze tussen bouwen binnen en buiten het bestaand bebouwd gebied hangt sterk af van de lokale omstandigheden, zoals de spanning op de woningmarkt, de beschikbaarheid van goedkope ontwikkellocaties en open ruimte binnen en buiten het bebouwd gebied, maar ook de wijze waarop woningbouwlocaties worden ingericht. De trend is dat binnen bebouwd gebied de voorraad aan minder dure ontwikkellocaties uitgeput raakt



en in de toekomst het ontwikkelen van de overige locaties met toenemende kosten gepaard zal gaan.

Een evenwichtige keuze vereist dat zo goed mogelijk alle maatschappelijke voor- en nadelen in de afweging worden betrokken. Omdat de specifieke lokale omstandigheden bepalend zijn voor de mate waarin maatschappelijk renderend in het bestaand bebouwd gebied gebouwd kan worden, ligt het voor de hand om de keuze tussen het bouwen binnen of buiten bestaand bebouwd gebied op lokaal niveau te nemen. Hierbij is het subsidiariteitsbeginsel van belang. Het principe 'decentraal wat decentraal kan, centraal wat centraal moet' impliceert dat beslissingen moeten worden genomen op het laagste bestuurlijke niveau waarop de kosten en baten neerslaan. Dit houdt in dat de beslissingen over waar te bouwen genomen moeten worden door de regionale en lokale overheden. Het zijn deze overheden die de keuze aan haar burgers moeten verantwoorden op basis van de voor- en nadelen van een keuze die voornamelijk binnen haar eigen gebied neerslaan. De gemeenten en provincies dragen dan ook zelf de consequenties van hun keuze. Tegenover de voordelen van het bouwen binnen het bestaand bebouwd gebied staan ook nadelen, waaronder de hogere kosten en daarmee minder ruimte voor het vervullen van andere beleidsdoelstellingen. Ook de problemen rond het waarderen van kwetsbare gebieden binnen en buiten de stad worden (deels) ondervangen omdat het bestuurlijk niveau haar keuzen moeten verantwoorden bij haar kiezers, die de effecten van de keuze van dichtbij ervaren.

Voor een belangrijk deel vindt de locatiekeuze bij woningbouw al plaats door gemeenten en provincies. Echter, de rijksoverheid beïnvloedt de keuze door het verstrekken van rijksbijdragen voor de ontwikkeling van woningbouwlocaties. Uit het onderzoek blijkt dat de subsidie-instrumenten die nu bij locatiekeuzen gemoeid zijn geen verband houden met de omvang (en schaal) van de ongeprijsde externe effecten van woningbouw, maar gekoppeld zijn aan het behalen van een bepaalde prestatie: bijvoorbeeld het bouwen van woningen of het saneren van vervuilde bodem. Hiermee kunnen deze subsidie-instrumenten mogelijk een maatschappelijk evenwichtige keuze negatief beïnvloeden, omdat de initiatiefnemers een deel van de kosten van een specifieke locatiekeuze niet hoeven te dragen en de prikkel ontstaat om eerder voor een binnenstedelijk locatie te kiezen, ook al kan deze keuze maatschappelijk gezien ongunstig zijn.

De randvoorwaarde van het behalen van een tijdige productie vereist een voldoende voorraad aan plancapaciteit voor zowel woningbouwlocaties binnen als buiten het bestaand bebouwd gebied. Het risico dat men door onvoldoende plancapaciteit gedwongen wordt maatschappelijk ongunstigere gebieden te ontwikkelen kan hiermee worden teruggedrongen. Uit onderzoek blijkt (RPB, 2005, 1) dat er verschillende redenen zijn voor het achterblijven van de woningproductie. Het beschikbaar stellen van plancapaciteit alleen is niet altijd een voldoende voorwaarde voor de ontwikkeling van woningen. Daarnaast kan een minder absolute waardering van 'tijdig bouwen' bijdragen aan een meer evenwichtige vergelijking met

andere maatschappelijke waarden en hiermee aan een evenwichtige keuze over de locatie van de woningbouw.



## 6 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

### 6.1 Conclusies

#### *1. Bouwen in BBG is maatschappelijk gezien niet altijd kostbaar*

Het bouwen in BBG is duurder dan het bouwen op locaties buiten BBG. Toch blijkt woningbouw in BBG, vooral in het verleden, in maatschappelijk opzicht niet slecht te scoren. Tegenover de hogere kosten staat de hoge waardering van stedelijke voorzieningen door de gemiddelde consument en het sparen van de open ruimte.

#### *2. Bouwen op locaties buiten BBG wordt in een aantal regio's aantrekkelijker*

De conclusie over het verleden is dat meer concentratie van bouwen in BBG voor de meeste onderzochte regio's gunstig lijkt te zijn geweest voor de welvaart. In de toekomst is dit waarschijnlijk voor de meeste regio's, met name in de Randstad, niet meer het geval en is bouwen op locaties buiten BBG gunstiger. Dit komt vooral doordat de fysieke beschikbaarheid van betaalbare locaties in BBG lijkt af te nemen. Ook de aanleg van infrastructuur vormt een bepalende factor bij de locatiekeuze.

#### *3. Regionaal gedifferentieerde streefwaarde bouwen in BBG gewenst*

De algemene streefwaarde van 40% uitbreiding van de bestaande woningvoorraad in BBG van de Nota Ruimte blijkt in dit onderzoek niet de hoogste welvaart te genereren. In sommige regio's is een hogere streefwaarde gewenst, in andere regio's een lagere streefwaarde. Het is beter om de streefwaarde per regio te bepalen.

#### *4. Saldo welvaartseffecten per woning is omvangrijk*

Het saldo van kosten en baten verschilt tussen het nulalternatief en de beleidsalternatieven en loopt van circa minus 90 miljoen euro tot 425 miljoen euro (ex-ante analyse). Het saldo vormt 7% tot 33% van de investeringskosten voor de verschoven woningen (exclusief kosten OV-ontsluiting). Per verschoven woning gaat het om circa. 3.000 tot 16.000 euro. De verschillen tussen de regio's zijn aanzienlijk.

#### *5. Belangrijke kosten en baten*

De uitkomsten van de kosten-batenanalyse worden in hoge mate bepaald door enkele kosten- en batenposten. Voor de afweging in de toekomst kan gesteld worden dat:

- De grondproductiekosten (o.a. de prijs voor de verwerving van de grond) stijgen op locaties in BBG relatief harder dan erbuiten.
- De infrastructuurkosten worden voor de locaties buiten BBG relatief hoger dan in BBG.

- Het beeld t.a.v. de grondopbrengsten is gedifferentieerd tussen de regio's. Er zijn regio's met betaalbare locaties in BBG waar de opbrengsten nog hoog zijn, in andere regio's zijn de opbrengsten op verspreide locaties hoger.
- Het beslag op open ruimte wordt in de toekomst belangrijker door een hogere waardering van groen. Het bouwen op verspreide locaties scoort slechter doordat meer hectares groen worden gebruikt.
- De congestiekosten verminderen in de toekomst door de aanleg van infrastructuur. De keuze waar infrastructuur wordt aangelegd bepaalt in belangrijke mate de ontwikkeling van de congestie.

#### *6. Bestemmingswijzigingswinst vormt sterke prikkel voor bouwen buiten BBG*

In het huidige systeem is er voor grondeigenaren winst te boeken door een (agrarische) bestemming te veranderen in bouwgrond. Deze prikkel kan, zeker als gemeenten grondeigenaar zijn, een evenwichtige keuze tussen locaties verstoren, zeker als externe effecten onvoldoende worden meegewogen.

#### *7. Besluitvorming niet optimaal*

Gemeenten stellen voor de locaties een grondexploitatie op. In vergelijking met een maatschappelijke kosten-batenanalyse is een dergelijke grondexploitatie beperkter. Vanuit maatschappelijk oogpunt belangrijke kosten worden niet meegenomen in een grondexploitatie, waaronder het beslag op open ruimte en de aanleg van (bovenwijkse) infrastructuur. In het overleg met de provincie komen dergelijke zaken in kwalitatieve zin aan de orde (o.a. toets op streekplan en overleg met rijksvertegenwoordigers). Het is de vraag of dit overleg tussen gemeente en provincie leidt tot de beste keuzes voor toekomstige woningbouw. De rijkssubsidies (o.a. in het kader van BLS, ISV, bodemsanering, BDU/GDU en OV Infra) zijn beperkt in verhouding tot de totale investeringskosten in woningbouw. De huidige inzet van rijkssubsidies is veelal gericht op het behalen van bepaalde prestaties en kan daarmee wel de keuzes tussen woningbouwlocaties (negatief of positief) beïnvloeden.

#### *8. De kosten-batenanalyse blijft deels kwalitatief en is gevoelig voor veronderstellingen*

Bij de kosten-batenanalyse is gestreefd om alle effecten van het schuiven met woningen tussen locaties mee te nemen, waar mogelijk te kwantificeren en in geld uit te drukken. Echter, voor een aantal posten is dit niet gelukt: leefbaarheid (m.n. ruimtelijke kwaliteit), kwaliteit/rentabiliteit openbaar vervoer en infrastructuurkosten. De uitkomsten van de kosten-batenanalyse zijn afhankelijk van de gekozen uitgangspunten en de methode. Er zijn in het onderzoek gevoeligheidsanalyses gemaakt met andere uitgangspunten en daaruit blijkt dat de hoofdconclusies overeind blijven. Tegelijk is duidelijk dat de cijfermatige uitkomsten van de MKBA voorzichtig geïnterpreteerd moeten worden.

## 6.2 Aanbevelingen

### *1. Analyseer per regio waar het beste gebouwd kan worden*

De algemene 40% streefwaarde in de Nota Ruimte 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. Bouwen op een dure locatie in BBG (bijv. een overkluizing van infrastructuur) kan in bijzondere gevallen de welvaart verhogen indien er meerwaarde ontstaat doordat bijvoorbeeld stadsdelen worden geïntegreerd. Onderzoek tevens per regio wat de (rest)capaciteit van de aanwezige infrastructuur is.

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

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 de verschillende locaties.

### *3. Maak meer gebruik van kosten-batenanalyse*

Het verdient aanbeveling dat provincies en Wet gemeenschappelijke regeling-plusgebieden 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 en berekeningswijzen verder te ontwikkelen en te verbeteren. Het rijk kan hierbij een faciliterende rol spelen.

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

De Nota Ruimte geeft provincies (en samenwerkende gemeenten) 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.

### *5. Laat bestemmingswijzigingswinst meer ten goede komen aan projecten*

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 er sprake is van causaliteit, proportionaliteit en profijt).

*6. Maak overheidsinstrumenten scherper*

Breng nader in kaart in welke mate bestaande overheidsinstrumenten die ingrijpen op locatiekeuzes voor woningbouw, een 'evenwichtige' verstedelijkingskeuze kunnen bevorderen.

*7. Evalueer inzet hoogwaardig openbaar vervoer vooraf*

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.





## Literatuurlijst

- Bestuur Regio Utrecht, 2004, *Ontwerp Regionaal Structuurplan 2005-2015*
- CPB, Ecorys en NEI, 2000, leidraad OEEI
- Ecorys, 2003, *Woningbouw locatievarianten KBA- Deltametropool*
- Ecorys, 2004, *KKBA Verstedelijkingsalternatieven Randstad*
- Ecorys, 2006, *Maatschappelijke kosten en baten IBO verstedelijking, Input voor IBO*
- Gemeente Amsterdam, 2003, *Structuurplan 2005-2010; Kiezen voor stedelijkheid*
- Gemeente Den Haag, 2005, *Structuurvisie 'Wereldstad aan zee'. Den Haag op weg naar 2020*
- Gemeente Groningen, 2004, *De intense stad. Verdichting en functiemenging in Groningen*
- Knooppunt Arnhem-Nijmegen, 2004, *Startnota Regionaal Structuurplan 2005-2020*
- Ministerie van Financiën, 2000, *Grond voor beleid: eindrapportage interdepartementaal beleidsonderzoek grondbeleid*
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2004, *Aanvulling op de leidraad OEI*
- Ministerie van VROM, 1988, *Vierde Nota Ruimtelijke Ordening*
- Ministerie van VROM, 1991, *Vierde Nota Extra*
- Ministerie van VROM, 1997, *Actualisering Vierde nota Extra*
- Ministerie van VROM, 2000, *Mensen Wensen Wonen*
- Ministerie van VROM, 2002, *Achterblijvende woningbouwproductie, problematiek en maatregelen*
- Ministerie van VROM, 2004 (1), *Cijfers over wonen*
- Ministerie van VROM, 2004 (2), *Convenanten woningbouwafspraken 2005-2010*
- Ministeries van VROM, LNV, VenW en EZ, 2006, *Nota Ruimte; Ruimte voor ontwikkeling*
- NAI Uitgevers/RPB, 2005, *Nieuwbouw in Beweging*
- OTB, 2004, *Grondposities voor wijziging van de Wet voorkeursrecht gemeenten*
- OTB/UU, 2005, *Dynamiek van Stedelijke Woonmilieus 1996-2002*
- Provincie Gelderland, 2005, *Streekplan 'Gelderland 2005*
- Provincie Noord-Brabant, 2002, *Streekplan 'Brabant in balans'*
- Provincie Noord-Holland, 2003, *Streekplan Noord-Holland Zuid*
- Provincie Utrecht, 2004, *Streekplan 2005-2015*
- Provincie Zuid-Holland, 2003, *Streekplan Zuid-Holland West*
- Provincie Zuid-Holland, 2004, *Provinciale ruimtelijke structuurvisie Zuid-Holland 2020*
- Regio Haaglanden, 2002, *Regionaal Structuurplan*
- Regio Haaglanden, 2005, *Eindrapportage locatieontwikkeling en bereikbaarheid*
- Regiovisie Groningen-Assen, 2004, *Regiovisie 2030*
- RIGO, 2001, *Tien procent meer woningen in BBG van de Deltametropool*
- RIGO, 2005, *Rapportage 'Bijdrage aan KBA IBO Verstedelijking'*

Rijksplanologische Dienst, 1994, *De Prijs van een Plek*  
RPB, 2004, *Ruimte in Cijfers*  
RPB, 2005 (1), *Nieuwbouw in beweging*  
RPB, 2005 (2), *De Landstad, landelijk wonen in een netwerkstad*  
RPB, 2006, *Achterblijvende woningproductie* (werktitel), binnenkort te verschijnen  
Samenwerkingsverband regio Eindhoven, 2004, *Regionaal Structuurplan*  
SEO, 1984, *Stadsvernieuwing en groeikernen, financiële gevolgen voor de overheid*  
STOGO, 2005, *Voortgang Verstedelijking VINEX*  
Statline.cbs.nl  
Tweede Kamer, Commissie Duivensteijn, *Grote infrastructuurprojecten: inzichten en aandachtspunten (achtergrondstudies)' van de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten*, TK vergaderjaar 2004-2005, 29 238/10, Den Haag, 2005  
Tweede Kamer, Parlementaire werkgroep Vijfde Nota ruimtelijke ordening, *Notie van ruimte. Op weg naar de Vijfde Nota ruimtelijke ordening*, TK vergaderjaar 1999-2000, 27 210, nrs 1-2, Den Haag, 2000  
Vries, O.M., Geraerts, M.C.I. en Paalman, K., *Financiële gevolgen van verschillende vormen van verstedelijking*, in: ESB 11-12-1985, blz. 1448  
Witteveen&Bos, 2004, *Waardering van Natuur, Water en Bodem in Maatschappelijke Kosten en Baten Analyses*

# Bijlage 1 Taakopdracht IBO verstedelijking

## 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.

## Bijlage 2 Samenstelling van de werkgroep

Voorzitter	Prof. dr. C.C.Koopmans	SEO, Economisch Onderzoek
	Ir. S.M. Bakker	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
	Drs. A. Bruins	Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
	Drs. P.N.M. Dijkmeester	Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
	J.J.J.M. ten Doeschate	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
	Drs. M.G. van Empel	Ministerie van Algemene Zaken
	Drs. M.A. Engelsman	Ministerie van Algemene Zaken
	Drs. M. van Giessen	Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
	Drs. H.G. Harms	Dienst Stedelijke Ontwikkeling, gemeente Den Haag
	Drs. H. Jagersma	Dienst Stedelijke Ontwikkeling, gemeente Den Haag
	Drs. M.A. Koning	Centraal Planbureau
	Prof. dr. W.K. Korthals Altes	Technische Universiteit Delft
	Drs. E. Reiding	Ministerie van Verkeer en Waterstaat
	Dr. G. Renes	Ruimtelijk Planbureau
	Drs. J.F. Schuur	Ruimtelijk Planbureau
	Ir. R.J.M. Splitthof	Ministerie van Verkeer en Waterstaat
Drs. Ing. P.Torbijn	Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer	
Drs. H.J.M. de Veer	Ministerie van Financiën	
Mr. F. van der Wende	Ministerie van Economische Zaken	
Secretaris	Drs. M.P. Swede	Ministerie van Financiën
Co-secretaris	Drs. Y. van Remmen (t/m augustus 2005)	Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
	Drs. Chr.Wallet (vanaf augustus 2005)	Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer

## **Bijlage 3 Geïnterviewde organisaties en experts**

Bestuur Regio Utrecht (BRU)  
Corporatie Ymere (Amsterdam)  
Dienst Stedelijke Ontwikkeling Den Haag  
Gemeente Amsterdam  
Gemeente Arnhem  
Gemeente Eindhoven  
Gemeente Groningen  
Gemeente Nijmegen  
Interprovinciaal Overleg (IPO)  
Knooppunt Arnhem-Nijmegen (KAN)  
Natuur- en milieuplanbureau (MNP)  
Prof. Dr. D.B. Needham  
Provincie Zuid-Holland  
Provincie Noord-Brabant  
Provincie Noord-Holland  
Regionaal Orgaan Amsterdam (ROA)  
Samenwerkingsverband Regio Eindhoven (SRE)  
Stadsgewest Haaglanden  
Stichting Natuur en Milieu  
Unie van Waterschappen  
Vereniging Eigen Huis  
Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG)  
Vereniging van Nederlandse Projektontwikkeling Maatschappijen (NEPROM)

## Bijlage 4 Achtergrondinformatie over woningbouw gerelateerde instrumenten

Instrument	Doel(en)	Budget	Voor wie?	Voorwaarden voor uitkering?	Differentiatie binnen/buiten BBG?	Werkingsperiodes
ISV (VROM)	Fysieke revitalisering van de steden, gericht op: <ul style="list-style-type: none"> <li>• verbetering van de leefbaarheid en veiligheid</li> <li>• bevordering van een duurzame ontwikkeling en verbetering van de woon- en milieukwaliteit</li> <li>• versterking van de culturele kwaliteiten</li> <li>• bevordering van de sociale samenhang</li> <li>• verbetering van de bereikbaarheid</li> <li>• verhoging van de kwaliteit van de openbare ruimte</li> </ul>	ISV1: € 1.340 ISV2: € 1.494	Brede doeluitkering aan 31 GSB gemeenten en 12 provincies	Gebundelde doeluitkering kan ontschot ingezet worden naar inzicht gemeente.  Vooraf: opstellen Meerjaren Ontwikkelingsplan  Achteraf: verantwoording van bestedeling en mate van doelbereiking, waarna evt. fin. sanctie	JA: prestatie-eis in zowel ISV 1 en 2 is het per saldo intensiveren van wonen en werken, zonder afname opp. groen (geen streefpercentage genoemd)	ISV 1: 2000-2004 ISV 2: 2005-2009
Bodemsanering (VROM)	Voor 2022 de 'maatschappelijk urgente' en de 'milieu(hygiënisch) urgente' gevallen saneren en alle overige ernstige gevallen van bodemverontreiniging beheersbaar maken	€ 3,2 mrd tussen 2000 en 2022.		Voor steden verdeling via ISV	NEE (maar ISV: JA)	2000-2022
Recreatie om de stad (LNV) (voorheen Groen in en om de Stad/GioS)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Realisatie van ongeveer 19.500 hectare grootschalig groen in 2013 (afrondding bestaand programma). Daarbij is van belang dat deze gebieden intensief zijn te gebruiken, goed bereikbaar zijn, met name via voetpaden en fietspaden, en gratis toegankelijk zijn.</li> <li>• Realisatie van zo'n vijfhonderd hectare regionaal groen, gekoppeld aan grote woningbouwlocaties, in 2010. Daarbij is van belang dat deze gebieden goed bereikbaar en gratis toegankelijk zijn.</li> <li>• Realisatie en instandhouden van landelijke routenetwerken voor wandelen (ca. 4.500 km), fietsen (ca. 3.500 km) en varen (ca. 4.500 km) in 2010-2012 en hier bekendheid aangeven.</li> </ul>	€ 22 mln via ISV		via ISV	"	"
Woningbouw afspraken (VROM)	Terugdringen woningtekort van 2,5% tot 1,5% door bouw 445.000 woningen, waarvan 358.500 in stedelijke gebieden	BLS: € 890 mln voor VINEX en Vinac € 650 mln 2006 t/m 2010 2006-2010: € 8,2 mrd 2011-2020: € 18,3 mrd (+ 1,7 mrd rijksbijdrage aan grote regionale/lokale projecten)	20 stedelijke gebieden	Vanaf 2005: 65% vooraf. Rest achteraf als premie op prestatie. Brede doeluitkering kan ontschot ingezet worden naar inzicht regio/provincie.  Vooraf: opstellen bestedingsplan  Achteraf: verantwoording van bestedeling (niet beleidsmatig)	Sinds 2005 niet meer, daarvoor wel (hogere bijdrage BBG)	2005-2009
BDU verkeer en vervoer (VenW)	Aanleg lokale en regionale infrastructuur, exploitatie OV en verbetering verkeersveiligheid.		Provincies en kaderwetgebieden (c.q. WGR+)		Nee	Continue

## Bijlage 5 Subsidies per regio

Tabel B2: woningbouwopgave, rijkssubsidies en –investeringen per regio 1995 – 2005

	ROA	Haaglanden	BRU	KAN	SRE	GR-AS
Woningbouwopgave (aantal woningen) 1995- 2005	100.100	42.500	31.600	24.120	28.400	5.000
<b>Soort subsidie (bedragen in mln. euro's)</b>						
BLS	177,49	135,16	139,96	51,71	48,77	8,43
OV subsidies t.b.v. VINEX	700,00	220,00	265,00	26,50	26,50	5,00
Overige OV subsidies	275,00	230,00	15,00			
beschikbaarstelling GDU	225,00	160,00	103,00	34,00	37,00	40,00
ISV1 (2000-2004), incl. bodemsanering, excl. IPSV	363,78	237,47	73,22	57,74	35,40	64,05

Bron: Ministeries van Verkeer en Waterstaat, VROM



## Bijlage 6 Toelichting MKBA-posten

Tabel B.3

Post	Bronnen, berekeningswijzen en belangrijkste uitgangspunten ex-post	Bronnen, berekeningswijzen en belangrijkste uitgangspunten ex-ante	Toe te rekenen actor	Gevoeligheidsanalyse
		<i>indien afwijkend van ex-post</i>		
<b>Alternatieven</b>	Nulalternatief: Bouw zoals in het verleden gerealiseerd over BBG en uitleg PA 1: +15% BBG PA2: -15% Geen verschil in bedrijfslocaties tussen alternatieven	Nulalternatief: bouw conform woonbehoefte PRIMOS midden, verdeling BBG uitleg conform verleden PA1: idem PA2: idem		
<b>Grond/woningmarkt</b>				
Grondproductiekosten (verwervingskosten, sloopkosten, kosten bouw-en woonrijp maken, rentekosten en	- kosten ontleend aan bestaande grondexploitaties VINEX-locaties en BBG locaties; - kosten spreidingslocaties	- kosten o.b.v. kengetallen en eenheidsprijzen (deels doorgetrokken uit ex-post), toegepast op fictieve	Initiatiefnemer (grondbedrijf/gemeente of ontwikkelaar)	- Lagere aandelen woningbouw op interventie- en omzettingslocaties

overige kosten (management etc.), excessieve kosten (directe wegontsluiting <sup>52</sup> , kabels en leidingen)	<p>ontleend aan eenheidsprijzen VINEX-locaties</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- bodemsanering niet opgenomen (hier staan ook baten tegenover die in MKBA ook niet zijn meegenomen)</li> <li>- 30% sociale woningbouw alleen verondersteld bij geen informatie grondopbrengsten grondexploitaties</li> <li>- type 'kwaliteitsverbetering' niet relevant voor uitbreiding woningvoorraad</li> </ul>	locaties		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Hogere aandelen goedkopere huurwoningen, minder koop gemiddeld / duur</li> <li>- Hogere dichtheden woningen</li> </ul>
Bouwkosten (woningen en wijkvoorzieningen)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Post speelt rol in bepaling grondopbrengsten (residueel), verondersteld dat er geen bestemmingswijzigingswinst is voor bouwers; kosten bovenwijkse voorzieningen niet meegenomen</li> </ul>		Bouwers	
Grondopbrengsten woningbouw en voorzieningen	<ul style="list-style-type: none"> <li>- opbrengsten ontleend aan bestaande grondexploitaties;</li> <li>- voor spreidingslocaties opbrengsten residueel geschat</li> <li>- opbrengsten niet-woningbouw niet onderzocht</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- residueel bepaald o.b.v. v.o.n. prijzen (bestand Ecorys en monitor nieuwe woningen) en bouwkosten (gbo)</li> </ul>	Initiatiefnemer	<ul style="list-style-type: none"> <li>- zie analyses grondproductiekosten</li> </ul>

<sup>52</sup> Aansluiting op N-weg bijvoorbeeld; deze zijn waarschijnlijk (deels) betaald uit de BDU.

bestemmingswijzigingswinst grondeigenaar	- 50% van het verschil tussen de agrarische waarde en de verwervingswaarde van de grond	- idem	Grondeigenaar	- zie analyses grondproductiekosten
Voordelen woonconsument (schaarsterent)	- 5% van de woningprijs (=verschil tussen v.o.n. prijs en prijs doorverkoop)		Woonconsument	- zie analyses grondproductiekosten
Exploitatiekosten	- 1,5% op grondproductiekosten	- idem	Gemeente (buiten grondexploitatie)	- zie analyses exploitatiekosten
Open ruimte, groen in de stad en natuur	- inventarisatie aan woningbouw opgeofferde hectares (kwantitatief en kwalitatief); uitgaande van aantal woningen en gerealiseerde bebouwingsdichtheden - bandbreedte: waardering hectares m.b.v. vermijdingskosten en waardeverandering van de grond; - Geen bouw in EHS en Nat. Landschappen	- uitgegaan van verwachte woningbehoefte en verwachte bebouwingsdichtheden (PRIMOS, DG Wonen)	Burgers	-Meerkosten groen per woning NR - bandbreedte waardering open ruimte en stedelijk groen bij ontbreken algemeen geaccepteerde methode.
Leefbaarheid (draagvlak voorzieningen, ruimtelijke kwaliteit, kwaliteit omliggende wijken, veiligheid, synergie GSB, geluidhinder)	- gemonetariseerd voor kwaliteit omliggende wijken: 5% van NVM woningprijzen, alleen voor typen interventie en omzetting - rest effecten alleen kwalitatief (ruimtelijke kwaliteit niet apart onderzocht): moeten nader		Burgers	

	onderzocht worden			
<b>Vervoersmarkt</b>				
Infrastructuurkosten (weg, OV) van directe ontsluitingen <sup>53</sup> , incl. geluidwerende voorzieningen, overkluisingen	- infra-uitgaven uit MIT voor periode 1995-2005, toegerekend aan VINEX-locaties; - geen extra OV-infra kosten of kosten specifieke wegen voor meer bouwen in BBG of kleinschalige uitleg; hiervoor is onderzoek naar capaciteitsbenutting OV (en weg) nodig en vervolgens investering per woonlocatie.	- infra-uitgaven uit MIT voor periode 2010-2020  - idem	Overheid	- wel/geen hoogwaardige OV-ontsluiting ex-ante
Exploitatiekosten	1,5% op infra-kosten weg en OV-infra (baten – kosten=exploitatiewinst)	Idem	Overheid; OV exploitant directe OV ontsluiting	- zie analyse infrastructuurkosten
baten ov-exploitanten	- gebaseerd op gemiddelde kostendekkendheid van OV - bij meer bouwen binnen BBG, dan geen aanleg HOV, bij bouwen op grootschalige uitleg wel; - normale verbindingen (weg, OV) worden geacht niet		Ov-exploitanten directe OV ontsluiting	- zie analyse infrastructuurkosten

<sup>53</sup> Specifieke wegen (op-afritten rijkswegen) en OV -infra.

	onderscheidend te zijn tussen alternatieven			
Rentabiliteit OV	<ul style="list-style-type: none"> <li>- effecten m.b.v. NRM, uitgedrukt in reizigerskilometers (kwantitatief); effecten klein, daarom niet gemonetariseerd</li> <li>- nader onderzoek naar capaciteitsbenutting OV BBG nodig</li> </ul>		Alle OV exploitanten	- zie analyse infrastructuurkosten
congestie& reistijd	<ul style="list-style-type: none"> <li>- effecten m.b.v. NRM</li> <li>- bestaande infra is toegesneden op nulalternatief, niet op andere twee alternatieven</li> <li>- Tijdwinsten gemonetariseerd conform OEI leidraad</li> </ul>	NRM gaat uit van toekomstige infra zoals in MIT	Reizigers	- zie analyse infrastructuurkosten
Milieu (uitstoot NOx, CO2)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- gebaseerd op ontwikkeling voertuigkilometers en daarop gebaseerde emissies (o.b.v. kengetal van CE);</li> <li>- geluidhinder niet apart gemonetariseerd, aangezien verondersteld wordt dat dit reeds in woningprijzen besloten is.</li> </ul>		Burgers	- zie analyse infrastructuurkosten

## Bijlage 7 Uitbreidingsbehoefte ex-post en ex-ante

**Tabel B4: Overzicht realisatie woningbouw in Nulalternatief en veronderstellingen ten aanzien van woningbouw in de beleidsalternatieven**

		ROA	Haag-landen	BRU	SRE	Groning en- Assen	KAN
	Productie 1995 t/m 2003 netto	70979	36799	24729	22340	2878	16577
0-alternatief	% binnen BBG gerealiseerd	33%	40%	31%	46%	41%	51%
	Productie binnen BBG gerealiseerd	23648	14542	7571	10348	1171	8487
	Productie buiten BBG gerealiseerd	47331	22236	17158	11992	1707	8090
1-alternatief	% binnen BBG	48%	55%	46%	61%	56%	66%
	Productie binnen BBG	34295	20062	11280	13699	1603	10974
	Productie buiten BBG	36684	16737	13449	8641	1275	5603
2-alternatief	% binnen BBG	18%	25%	16%	31%	26%	36%
	Productie binnen BBG	13001	9022	3862	6997	739	6000
	Productie buiten BBG	57978	27777	20867	15343	2139	10577

Bron: Ecorys, 2006

**Tabel B5: Uitbreidingsbehoefte 2010-2019 (PRIMOS Midden) voor de alternatieven, totaal, BBG en uitleg**

		ROA	Haaglanden	BRU	SRE	G-A	KAN
	Uitbreidingsbehoefte 2010-2019	48.954	31.677	30.832	19.045	22.656	26.154
0-alternatief	% binnen BBG gerealiseerd (1995-2003)	33%	40%	31%	46%	41%	51%
	Uitbreidingsbehoefte binnen BBG	16.155	12.671	9.558	8.761	9.289	13.339
	Uitbreidingsbehoefte buiten BBG	32.799	19.006	21.274	10.284	13.367	12.815
1-alternatief	% binnen BBG	48%	55%	46%	61%	56%	66%
	Uitbreidingsbehoefte binnen BBG	23.498	17.422	14.183	11.617	12.687	17.262
	Uitbreidingsbehoefte buiten BBG	25.456	14.255	16.649	7.428	9.969	8.892
2-alternatief	% binnen BBG	18%	25%	16%	31%	26%	36%
	Uitbreidingsbehoefte binnen BBG	8.812	7.919	4.933	5.904	5.891	9.415
	Uitbreidingsbehoefte buiten BBG	40.142	23.758	25.899	13.141	16.765	16.739

Bron: Ecorys, 2006

## Bijlage 8 Woningbouwprofielen

Tabel B6

Locatieprofielverdeling EX-POST (1995-2003)			
Alternatieven per regio	Intensivering	Omzetting	Interventie
ROA, nulalternatief	30%	70%	0%
ROA, meer BBG	38%	62%	0%
ROA, minder BBG	22%	78%	0%
Haaglanden, nulalternatief	38%	45%	17%
Haaglanden, meer BBG	36%	47%	17%
Haaglanden, minder BBG	40%	43%	18%
BRU, nulalternatief	41%	59%	0%
BRU, meer BBG	19%	70%	11%
BRU, minder BBG	62%	38%	0%
SRE, nulalternatief	18%	82%	0%
SRE, meer BBG	30%	70%	0%
SRE, minder BBG	5%	95%	0%
GR-AS, nulalternatief	36%	42%	22%
GR-AS, meer BBG	16%	66%	19%
GR-AS, minder BBG	55%	19%	26%
KAN, nulalternatief	53%	47%	0%
KAN, meer BBG	32%	67%	1%
KAN, minder BBG	73%	27%	0%
Locatieprofielverdeling EX-ANTE (2010-2020)			
Alternatieven per regio	Intensivering	Omzetting	Interventie
ROA, nulalternatief	29%	44%	28%
ROA, meer BBG	24%	35%	41%
ROA, minder BBG	41%	59%	0%
Haaglanden, nulalternatief	27%	56%	16%
Haaglanden, meer BBG	23%	61%	16%
Haaglanden, minder BBG	38%	44%	18%
BRU, nulalternatief	27%	56%	16%
BRU, meer BBG	32%	50%	19%
BRU, minder BBG	17%	83%	0%
SRE, nulalternatief	30%	70%	0%
SRE, meer BBG	30%	70%	0%
SRE, minder BBG	30%	70%	0%

GR-AS, nulalternatief	16%	66%	19%
GR-AS, meer BBG	16%	66%	19%
GR-AS, minder BBG	16%	66%	19%
KAN, nulalternatief	32%	67%	1%
KAN, meer BBG	32%	67%	1%
KAN, minder BBG	32%	68%	0%

Bron: Ecorys, 2006



## Bijlage 9 Grondproductiekosten en –opbrengsten

**Tabel B7: Grondproductiekosten ex-post (in euro per hectare<sup>54</sup>)**

EX-POST	Uitleg		BBG			
	Grootschalig	Kleinschalig	Intensivering	Kwaliteitsverbetering	Omzetting	Interventie
ROA	€ 931.154	€ 782.655	€ 1.255.611	€ 1.839.364	€ 1.615.217	€ 6.510.510
Haaglanden	€ 1.166.757	€ 1.121.875	€ 1.255.611	€ 1.839.364	€ 3.771.305	€ 14.319.150
BRU	€ 1.323.205	€ 1.359.586	€ 1.255.611	€ 1.839.364	€ 3.284.278	€ 6.989.234
SRE	€ 674.788	€ 804.458	€ 1.255.611	€ 1.839.364	€ 2.438.375	€ 3.304.075
GR-AS	€ 601.085	€ 1.007.362	€ 1.255.611	€ 1.839.364	€ 3.152.130	€ 5.337.840
KAN	€ 1.558.322	€ 1.285.732	€ 1.255.611	€ 1.839.364	€ 3.564.032	€ 8.250.463

Bron: Ecorys, 2006

**Tabel B8: Grondopbrengsten ex-post (in euro per hectare)**

EX-POST	Uitleg		BBG			
	Grootschalig	Kleinschalig	Intensivering	Kwaliteitsverbetering	Omzetting	Interventie
ROA	€ 1.032.248	€ 1.393.171	€ 1.521.446	€ 1.616.303	€ 1.942.984	
Haaglanden	€ 874.019	€ 1.171.882	€ 1.109.389	€ 1.436.714	€ 2.900.544	
BRU	€ 973.867	€ 1.196.467	€ 918.529	€ 1.790.013	€ 2.846.625	
SRE	€ 632.839	€ 501.414	€ 966.219	€ 1.269.097	€ 563.430	
GR-ASS	€ 857.296	€ 705.690	€ 589.905	€ 733.750	€ 1.674.234	
KAN	€ 1.303.605	€ 751.699	€ 1.268.430	€ 1.258.621	€ 1.906.169	

Bron: Ecorys, 2006

**Tabel B9: Grondproductiekosten ex-ante (in euro per hectare)**

EX-ANTE	Grootschalige uitleg	Kleinschalige uitleg	BBG			
			Intensivering	Kwaliteitsverbetering	Omzetting	Interventie
ROA	€ 1.382.908	€ 1.382.908	€ 1.739.498	€ 2.307.781	€ 3.119.935	€ 6.708.000
Haaglanden	€ 1.496.927	€ 1.496.927	€ 1.763.904	€ 2.332.186	€ 3.144.340	€ 7.211.100
BRU	€ 1.341.557	€ 1.341.557	€ 1.730.611	€ 2.298.893	€ 3.111.048	€ 6.540.300
SRE	€ 1.274.994	€ 1.274.994	€ 1.666.702	€ 2.234.985	€ 2.892.430	€ 3.929.250
GR-AS	€ 1.083.065	€ 1.083.065	€ 1.696.974	€ 2.265.257	€ 2.419.124	€ 4.436.250
KAN	€ 1.425.120	€ 1.425.120	€ 1.664.260	€ 2.232.543	€ 2.889.988	€ 3.929.250

Bron: Ecorys, 2006

<sup>54</sup> De dichtheid van woningen verschilt per regio. Om hier rekening mee te houden worden zowel de grondproductiekosten als de grondopbrengsten per hectare weergegeven.

**Tabel B10: Grondopbrengsten ex-ante (in euro per hectare)**

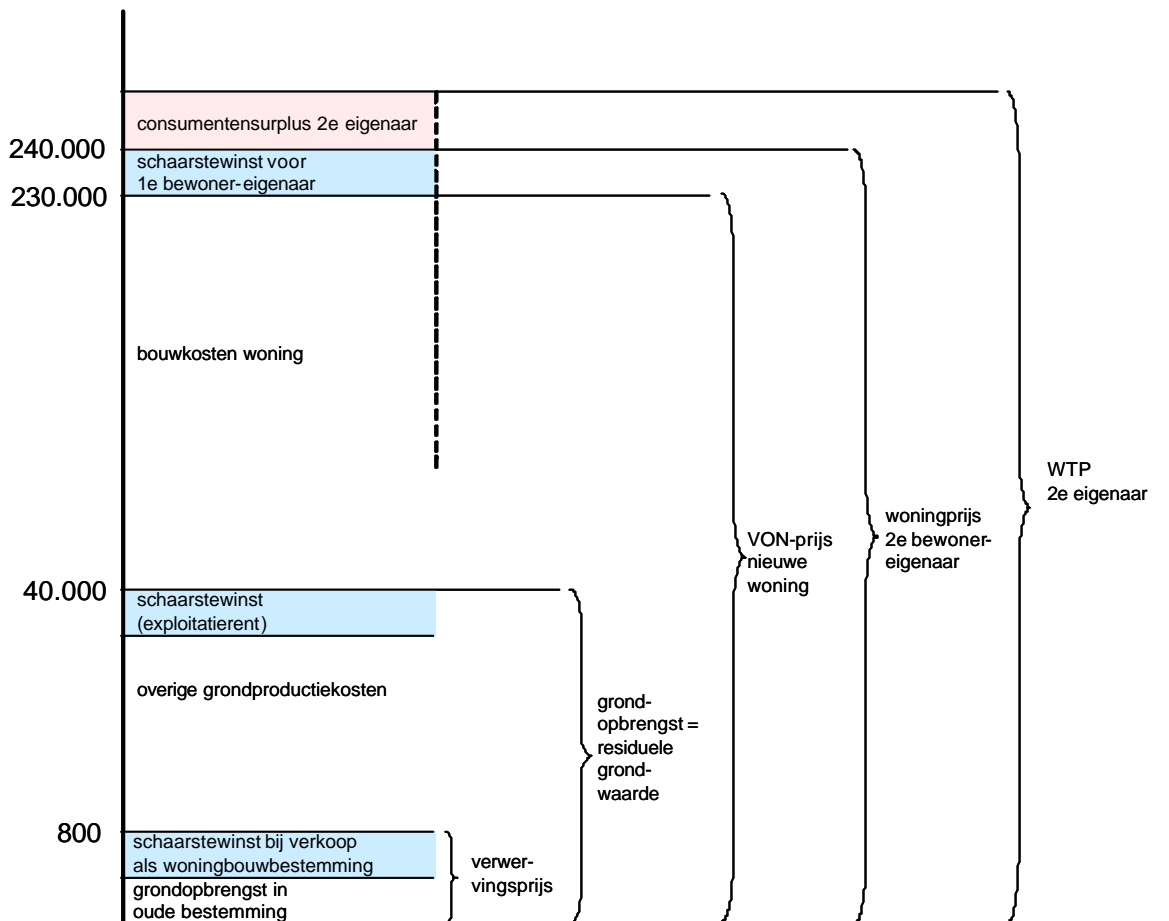
EX-ANTE	Grootschalige uitleg	Kleinschalige uitleg	BBG			
			Intensivering	Kwaliteitsverbetering	Omzetting	Interventie
ROA	€ 856.727	€ 1.570.027	€ 2.578.653	€ 2.578.653	€ 2.578.653	
Haaglanden	€ 1.439.817	€ 2.093.580	€ 2.440.382	€ 2.440.382	€ 2.440.382	
BRU	€ 1.227.706	€ 953.592	€ 2.243.307	€ 2.243.307	€ 2.243.307	
SRE	€ 709.141	€ 855.087	€ 1.497.044	€ 1.497.044	€ 1.497.044	
GR-AS	€ 790.627	€ 689.662	€ 1.051.412	€ 1.051.412	€ 1.051.412	
KAN	€ 973.431	€ 1.063.928	€ 1.182.163	€ 1.182.163	€ 1.182.163	

Bron: Ecorys, 2006

# Bijlage 10 Opbouw prijzen op woning- en grondmarkt

Figuur B1

Opbouw prijzen op woning en grondmarkt, consumentensurplus en producentensurplus



## Bijlage 11 Gemiddelde kosten/baten per woning per onderzochte periode

Tabel B 11: Regiogemiddelde  
bouwperiode Ex-post (1995-2003)

	Grondproductiekosten	Infrastructuurkosten	Grondopbrengsten	Open ruimte *
<b>Nulalternatief</b>				
ROA	32.812	8.027	38.801	5.088
Haaglanden	53.032	8.693	36.025	8.401
BRU	59.534	13.857	46.550	7.931
SRE	53.894	7.151	29.948	8.087
Groningen-Assen	53.302	2.445	42.716	9.458
KAN	53.095	5.984	39.074	5.799
<b>Projectalternatief 1</b>				
ROA	33.791	5.983	40.473	4.600
Haaglanden	55.931	6.738	36.245	7.784
BRU	64.965	10.740	48.695	7.700
SRE	60.379	5.542	32.062	7.111
Groningen-Assen	55.584	1.827	37.954	8.994
KAN	50.355	1.747	33.528	6.303
<b>Projectalternatief 2</b>				
ROA	31.418	8.709	38.361	5.452
Haaglanden	52.182	9.618	39.006	12.386
BRU	57.494	15.524	44.919	10.851
SRE	48.869	7.875	28.826	10.281
Groningen-Assen	43.860	2.548	42.078	9.424
KAN	55.896	7.396	42.073	6.648

\*o.b.v. schaduwprijsmethode

Bron: Ecorys, 2006

**Tabel B 12: Regiogemiddelde  
bouwperiode Ex-ante (2010-2019)**

	<b>Grondproductiekosten</b>	<b>Infrastructuurkosten</b>	<b>Grondopbrengsten</b>	<b>Open ruimte *</b>
<b>Nulalternatief</b>	<b>Gemiddeld effect per woning</b>	<b>Gemiddeld effect per woning</b>	<b>Gemiddeld effect per woning</b>	<b>Gemiddeld effect per woning</b>
ROA	68.821	12.275	46.141	9.574
Haaglanden	64.709	11.059	50.840	5.854
BRU	72.151	12.641	59.650	10.469
SRE	70.249	9.799	40.449	8.490
Groningen-Assen	59.180	10.809	29.921	7.135
KAN	73.062	8.977	41.009	8.864
<b>Projectalternatief 1</b>	<b>Gemiddeld effect per woning</b>	<b>Gemiddeld effect per woning</b>	<b>Gemiddeld effect per woning</b>	<b>Gemiddeld effect per woning</b>
ROA	75.399	9.527	48.523	8.131
Haaglanden	68.546	8.294	49.957	5.051
BRU	74.858	9.893	58.718	8.842
SRE	73.358	7.078	42.627	6.835
Groningen-Assen	63.603	8.061	28.292	5.635
KAN	75.498	6.229	40.057	6.998
<b>Projectalternatief 2</b>	<b>Gemiddeld effect per woning</b>	<b>Gemiddeld effect per woning</b>	<b>Gemiddeld effect per woning</b>	<b>Gemiddeld effect per woning</b>
ROA	63.557	13.191	46.779	11.042
Haaglanden	60.887	11.980	54.012	5.857
BRU	67.060	13.557	59.396	12.178
SRE	61.240	10.707	36.100	10.148
Groningen-Assen	57.180	11.725	31.149	8.625
KAN	77.331	9.893	41.700	10.753

\* o.b.v. schaduwprijsmethode

Bron: Ecorys, 2006

## Bijlage 12 Beschrijving actoren

### *Grondeigenaren*

De eigenaar van de grond waarop woningbouw zal geschieden verkoopt de grond en ontvangt hiervoor een vergoeding die in principe de gederfde inkomsten uit de grond dekt en (vaak) ook een 'bestemmingswijzigingswinst' (*rent*). Door het ruimtelijke ordeningsbeleid met zijn rantsoenering van de grondmarkt leidt bestemmingswijziging van grond in de praktijk tot een *rent* voor de eerste (of zelfs) tweede eigenaren van de grond. Een deel van de *rent* valt toe aan de eigenaar en een deel aan de initiatiefnemers (ontwikkelaars en/of gemeentelijke grondbedrijven). Het berekenen welk deel van de *rent* neerslaat bij welke partij is lastig en afhankelijk van de grondposities en de onderhandelingen tussen grondeigenaren, initiatiefnemers en de gemeente.

### *Initiatiefnemers*

Ontwikkelaars, gemeentelijke grondbedrijven en corporaties organiseren doorgaans de grondproductie en woningbouw. Deze partijen maken kosten voor verwerving, bouw- en woonrijp maken, voor inrichting van de openbare ruimte en ontsluiting. Deze grondproductiekosten worden doorberekend aan de woonconsument via de woningprijzen. Een deel van de woningopbrengsten zal worden afgestaan aan de bouwondernemingen (zie hieronder). Van het verschil tussen grondopbrengsten en grondproductiekosten trekken de initiatiefnemers een deel naar zich toe (exploitatiewinst).

### *Bouwbedrijven*

De bouwbedrijven worden door de initiatiefnemers ingeschakeld voor de bouw van de woningen. Ze maken bouwkosten en ontvangen daarvoor een vergoeding. In de MKBA woningbouw is uitgegaan van normale winsten voor de bouwbedrijven ter vergoeding van ondernemersrisico's. Hierdoor komt deze winst niet als producentensurplus in de MKBA tot uitdrukking.

### *Woonconsumenten*

De bewoners van de nieuwbouwwoningen betalen de koop-/huurprijs voor de woning. Deze prijs dekt bouwkosten, winstmarges, grondproductiekosten en herverdelingskosten<sup>55</sup>. Daar staat woongenot tegenover, dat mede wordt bepaald door factoren zoals ligging, bereikbaarheid, nabijheid van voorzieningen en

---

<sup>55</sup> De kosten en baten op de grond- en woonmarkt hangen samen zoals in bijlage 5 aangegeven.

recreatiemogelijkheden. Een deel van dit woongenot is niet opgenomen in de koopprijs van de woning en wordt als consumenten surplus in de MKBA meegenomen. Tussen kopers van koopwoningen en huurders vindt in Nederland herverdeling plaats: het is doorgaans praktisch dat negatieve grondexploitaties op (goedkope) huurwoningen worden verevend met inkomsten op koopwoningen. Deze herverdeling is in dit onderzoek niet inzichtelijk gemaakt.

#### *Overheid*

De overheid bestaat uit meerdere bestuurslagen, we noemen hier de lagen met de grootste verantwoordelijkheden<sup>56</sup>. De rijksoverheid (ministerie van Verkeer en Waterstaat) is de bekostigende partij van de hoofdinfrastructuur. Provincies en wgr-plusgebieden zijn verantwoordelijk voor de aanleg en onderhoud van het onderliggende wegennet (provinciale wegen en vaak ontsluitingswegen naar de locatie) middelen worden ontvangen van het rijk (zie hoofdstuk 4). Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het onderhoud van de openbare ruimte (inclusief het groen) en dragen bij aan de infrastructuurkosten.

#### *Reizigers*

Reizigers zijn zowel bewoners van de nieuwbouwwoning als andere reizigers. Ze ondervinden reistijdeffecten (congestie) door meer/minder woningbouw.

#### *OV-exploitanten*

OV-exploitanten zijn aanbieders van openbaar vervoer. Over het algemeen zijn de inkomsten uit verkoop van kaartjes niet voldoende om beheers- en exploitatiekosten te dekken, hier zal in enige mate sprake zijn van subsidiëring.

#### *Burgers*

Onder burgers valt een ieder die in enige mate wordt beïnvloed door meer of minder bouwen in BBG (bijvoorbeeld omwonenden, recreanten). Burgers ondervinden profijt/hinder van meer/minder stedelijk groen en landschap, milieueffecten en ook bouw in naburige wijk kan gunstig of ongunstig uitvallen in de zin van leefbaarheids- (o.a. opknappen van een buurt) en veiligheidsaspecten en andere waardering eigendom.

---

<sup>56</sup> Naast de hier genoemde lagen kunnen ook de waterschappen en stadregio's, stadsgewesten, centrumgemeenten en wijkraden genoemd worden.