

Kosten en opbrengsten bij projecten voor verstedelijking tot 2020

**Bijlage bij de beantwoording van de
motie Van Heugten**



Kosten en opbrengsten bij projecten voor verstedelijking tot 2020

**Bijlage bij de beantwoording van de motie
Van Heugten**

In opdracht van

Ministerie van VROM, Programmadirectie Verstedelijking

Rob de Wildt

Geurt Keers

Thijs Luijkx

Freddie Rosenberg

Jan Scheele-Goedhart

Pelle de Wit

november 2008



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

Rapportnummer: 10260

Inhoudsopgave

1	INLEIDING	1
1.1	KADER EN VRAAGSTELLING	1
1.2	OPBOUW VERANTWOORDINGSRAPPORTAGE	2
2	KOSTEN EN OPBRENGSTEN VAN RUIMTELIJKE PLANNEN	3
2.1	INLEIDING	3
2.2	TEKORTEN BIJ PUBLIEKE EN PRIVATE GOEDEREN	4
2.3	HISTORISCH PERSPECTIEF	8
2.4	TEKORTEN BIJ LOCATIEONTWIKKELING	11
2.5	CONCLUSIES	21
3	VOORBEELDEN GROTE VERSTEDELIJKINGSPROJECTEN	23
3.1	DOEL EN KEUZE PROJECTEN	23
3.2	STADHAVENS ROTTERDAM	24
3.3	ZUIDPLASPOLDER ZUIDVLEUGEL RANDSTAD	29
3.4	IJSSELDDELTA KAMPEN	34
3.5	BELVÉDÈRE MAASTRICHT	38
3.6	MEERSTAD GRONINGEN	42
3.7	PARKSTAD LIMBURG	46
3.8	CONCLUSIES CASES	49

1

Inleiding

1.1 Kader en vraagstelling

De Programmadirectie Verstedelijking van het Ministerie van VROM werkt onder meer aan de beantwoording van de motie Van Heugten, Vermeij, Wiegman-van Meppelen Scheppink over de ruimtelijke investeringsagenda. In deze motie vraagt de Tweede Kamer aan de regering om aan te geven wat de omvang is van de investeringen en tekorten ten behoeve van de ruimtelijke investeringsagenda tot 2020. Op basis daarvan vraagt de Kamer voorts om een voorstel voor een ruimtelijke investeringsystematiek. De indieners achten de ruimtelijke investeringsagenda van groot belang voor de internationale concurrentiepositie van Nederland.

De motie benoemt een aantal onderdelen van de investeringsagenda concreet, zoals de Nota Ruimte, de Agenda Vitaal Platteland en het Programma Mooi Nederland.

De Programmadirectie heeft aan ABF Research en RIGO Research en Advies gevraagd om in samenhang een raming van de investeringen en eventuele tekorten op te stellen (in verschillende varianten van kosten en opbrengsten) en daarbij kritisch te kijken naar de financiële bijdragen van de overheid en de rijksoverheid in het bijzonder. Daarbij kan voor de aanpak worden voortgebouwd op de behoefte-raming stedelijke vernieuwing die ABF en RIGO in 2007 samen hebben opgesteld.¹

De raming wordt echter uitgebreid tot het gehele terrein van de verstedelijking, inclusief de investeringen in werklocaties, bovenwijks en regionaal groen, waterberging en infrastructuur.

Tussen ABF en RIGO is een taakverdeling gemaakt langs de lijnen aantallen, programma en macroraming (ABF) en planexploitaties, kosten kengetallen en tekorten (RIGO). Waar nodig is in overleg met de Programmadirectie de investeringsagenda nader afgebakend. De bevindingen van RIGO over de kostenkengetallen zijn input voor varianten van de macroramingen die door ABF worden opgesteld.

voetnoot

¹ ABF en RIGO, *Behoefteraming Stedelijke vernieuwing*, Delft/Amsterdam, 2007.

1.2 Opbouw verantwoordingsrapportage

Voor de uitkomsten van het hele onderzoek wordt verwezen het hoofdrapport *Overheidsbeleid en ruimtelijke investeringen* van ABF en RIGO.

In de bijlage van het hoofdrapport zijn de kostenkengetallen verantwoord die RIGO heeft samengesteld:

- een actualisering van de kostenkengetallen voor stedelijke vernieuwing, de herstructurering van verouderde woonwijken (ISV).
- een actualisering van de kostenkengetallen voor woningbouw op functieveranderingslocaties in bestaand bebouwd gebied en op nieuwe uitleglocaties, BLS.
- Het samenstellen van kostenkengetallen voor bedrijventerrein in de nieuwe uitleg
- Voor de kostenkengetallen en de opgave voor herstructurering bedrijventerrein is aangesloten op de bevindingen van de Taskforce Herstructurering bedrijventerreinen. Daarbij is ook nagegaan wat de gevolgen zijn voor de behoefte aan nieuwe uitleglocaties voor bedrijventerreinen en voor de woningbouwmogelijkheden op verouderde bedrijventerreinen in bestaand bebouwd gebied.

In het onderzoek heeft RIGO nog een aantal onderdelen uitgevoerd die in deze rapportage worden verantwoord:²

- een theoretisch analyse van kosten, opbrengsten en (mogelijke) tekorten bij ruimtelijke plannen (hoofdstuk 2).
- een beschrijving van een zestal voorbeelden van nieuwe grote locaties van belang voor de integrale verstedelijkingsopgave tot 2020, met een inzicht de verwachte investeringen, opbrengsten, tekorten en mogelijke dekking van tekorten (hoofdstuk 3).

Wat betreft de kostenkengetallen kan worden opgemerkt dat deze zijn opgesteld aan de hand van vastgoedprijzen van begin 2008. De mogelijk gevolgen van de kredietcrisis voor grondexploitatie en vastgoedwaarden zijn nog niet bekend.

voetnoot

² Voor de raming van ABF heeft RIGO data over de woningbouw binnen bestaand bebouwd gebied per gemeente geleverd voor de periode 2001-2006. Deze bestanden zijn gebruikt in een RIGO-onderzoek voor VROM aangaande de mogelijkheden voor binnenstedelijke bouwen tot 2020. Deze data zijn niet in deze rapportage opgenomen. Hierover zal een afzonderlijke rapportage verschijnen.

2

Kosten en opbrengsten van ruimtelijke plannen

2.1 Inleiding

In het kader van ruimtelijke investeringen worden vaak bijdragen van de overheid gevraagd om financiële tekorten te dekken. Deels gaat het daarbij om de totale investering in publieke goederen zoals bescherming tegen water, de aanleg van lijn- of puntinfrastructuur en natuurgebieden en deels gaat het om bijdragen bij het voortbrengen van private goederen, zoals (sociale) woningbouw, bedrijfsterreinen en voorzieningen daaromheen die zonder een bijdrage niet, of niet op een door de overheid gewenste wijze, worden voortgebracht.

De vraag rijst wat de grondslag voor dergelijke overheidsbijdragen is (legitimiteit) en welke overheidslaag het meest geëigend is om een financiële bijdrage te leveren (subsidiariteit). Deze notitie gaat op deze vragen in.

Aanvullende criteria die met name gebruikt worden bij de beoordeling van specifieke projecten, zoals effectiviteit (sluit het project aan op de overheidsdoelstellingen) en efficiency (in welke mate staan maatschappelijke kosten en baten in verhouding met elkaar), vallen buiten het kader van deze notitie.

Voor de discussie over legitimiteit richten we ons vooral op de vraag of er sprake is van marktfalen. Daarbij maken we onderscheid tussen publieke en private goederen en zoomen in op de oorzaken van tekorten bij locaties voor (sociale) woningbouw.

Leeswijzer

In paragraaf 2.2 definiëren we het begrip tekort zoals dat in deze notitie wordt gehanteerd en beschrijven we de oorzaak van tekorten bij publieke en private goederen en mogelijke redenen voor overheidsbijdrage.

In paragraaf 2.3 gaan we in op de woningbouwsector aan de hand van een historisch perspectief van de ontwikkeling van het subsidiebeleid.

In paragraaf 2.4 wordt ingegaan op de tekorten bij de woningbouwlocaties, hoe deze tot stand komen en welke consequenties het niet dekken van deze tekorten kan hebben. Hierbij bespreken we tevens de mogelijkheden van verevening tussen

projecten en gebieden en mogelijke grondslagen voor vaststelling van de meest geschikte overheidslaag voor dekking van tekorten.

Paragraaf 2.5 geeft beknopt de conclusies weer.

2.2 Tekorten bij publieke en private goederen

Definitie van tekorten

Bij de behandeling van de rijksbegroting wordt vaak gesproken van financiële tekorten bij ruimtelijke projecten. Daarmee wordt geduid op het verschil tussen kosten en opbrengsten van het project, waarbij de opbrengsten kunnen bestaan uit de opbrengsten van het project zelf, maar ook uit bijdragen van andere overheidslagen.

Het feit dat er verschillende stromen van overheidsgeld naar een project gaan kan veroorzaakt worden door het bestaan van kruissubsidies (het ene project wordt gedekt uit de opbrengsten van een ander project) of doordat het project verschillende beleidsdoelen en of zowel regionale als nationale doelen dient, waardoor ze in aanmerking komt voor verschillende subsidies. Een dergelijke situatie maakt de discussie over tekorten erg ondoorzichtig. Daarom hanteren we voor deze notitie de volgende definitie van tekorten:

Een bruto tekort is het verschil tussen verwachte kosten en opbrengsten zonder enige vorm van verevening of kruissubsidies etc. en uiteraard zonder bijdrage van de rijks-overheid. Een netto tekort is het verschil tussen verwachte kosten en opbrengsten waarbij alle mogelijke vormen van verevening worden benut.

De oorzaak van een tekort kan overigens variëren van slecht management tot een vorm van marktfalen. Dat eerste vormt uiteraard geen reden voor overheidssteun. Bij marktfalen kunnen we denken aan publieke goederen die zonder overheidssteun niet of op inefficiënte wijze worden voortgebracht maar ook aan private goederen die zonder overheidssteun niet het door de overheid gewenste product zouden opleveren.

Gevolgen van marktfalen variëren als zodanig van niet voortbrengen van noodzakelijke goederen, inefficiënties bij het voortbrengen van goederen tot het bestaan van externe effecten, die niet (geheel) door de investeerder in zijn individuele afweging worden meegenomen.

Naast marktfalen kunnen er distributieve effecten ontstaan die niet door de overheid worden gewenst. Daarbij kunnen we denken aan grote inkomensverschillen, segregatie in steden, of ongewenste eenzijdige ontwikkelingen van regio's. Het wegnemen van marktfalen verhoogt de nationale welvaart terwijl distributieve effecten die welvaart allereerst herverdeelt. Als zodanig komen distributieve effecten in het algemeen niet tot uitdrukking in een maatschappelijke kosten-batenanalyse³. Desondanks wordt er wel waarde gehecht aan het voorkomen van

voetnoot

³ Herverdeling kan leiden tot verandering van de totale welvaart indien we rekening houden met het verschil in waardering tussen groepen. Een juiste berekening van een Pareto efficiënte verdeling is gebaseerd op een gewogen vermogensmaximalisatie met specifieke ge-

al te grote verschillen in inkomen of tussen regio's, buurten, populaties etc. Als zodanig zijn deze distributieve effecten van belang voor de besluitvorming.

Tekorten bij publieke goederen

De aanleg van dijken, natuurgebieden, lokaal groen en lijninfrastructuur (waterwegen, wegen, spoorlijnen) wordt in Nederland meestal als publieke taak beschouwd vanwege marktfalen. Voor dijken en natuurgebieden geldt dat ze normaliter niet door de markt worden voortgebracht. Voor infrastructuur geldt dat voortbrengen door de markt tot duplicatie leidt, zoals dat in de 19 eeuw met spoorwegen gebeurde. De aanleg van concurrerende netwerken vormen een verkwesting van zowel geld als ruimte.

Daarnaast geldt dat kosten voor het gebruik niet of moeilijk kunnen worden toegedeeld aan individuele gebruikers. Voor goederen als dijken of natuur zou een heffing bovendien niet leiden tot efficiënter gebruik van die goederen. Voor wegen geldt dat heffingen vooralsnog gepaard gaan met hoge inningskosten, zoals bij systemen van tolwegen en kilometerheffing. Mogelijk zullen deze kosten in de toekomst kleiner worden en zal een verbruiksheffing alsnog worden ingevoerd⁴. Voor spoorinfrastructuur bestaat overigens wel een verbruiksbelasting die via de spoormaatschappijen wordt verhaald. Daarmee wordt een deel van de kosten terugverdiend. Voor (internationale) vaarwegen geldt dat het gebruik niet belast mag worden vanwege internationale afspraken.

Vanwege bovenstaande vormen van marktfalen zijn investeringen door de overheid in deze publieke goederen vanuit een economisch standpunt legitiem.

Bij puntinfrastructuur begint de scheidslijn tussen publiek en privaat vager te worden. Weliswaar zou duplicatie van Schiphol of de Maasvlakte inefficiënt zijn maar het gebruik van de ruimte kan vrij eenvoudig worden belast. De overheid zorgt er daarom voor dat duplicatie wordt voorkomen maar laat de exploitatie over aan een (lucht)havenbedrijf. Tekorten tengevolge van de aanleg worden daardoor geheel of gedeeltelijk over de tijd terugverdiend. De omvang van risico's bij deze investeringen zijn in sommige gevallen dermate groot dat een private partij dat niet kan dragen. In dat geval bestaat het gevaar dat een maatschappelijk nuttige investering niet wordt uitgevoerd zonder overheidsbijdrage.

De legitimiteit van overheidsbijdragen ligt hem bij puntinfrastructuur in het voorkomen dat een maatschappelijk renderend project vanwege de grote omvang van de investeringen die pas op lange termijn renderen niet worden voortgebracht (marktfalen). De overheid kan echter een deel van deze investeringen over de tijd terugverdienen o.a. via de OZB.

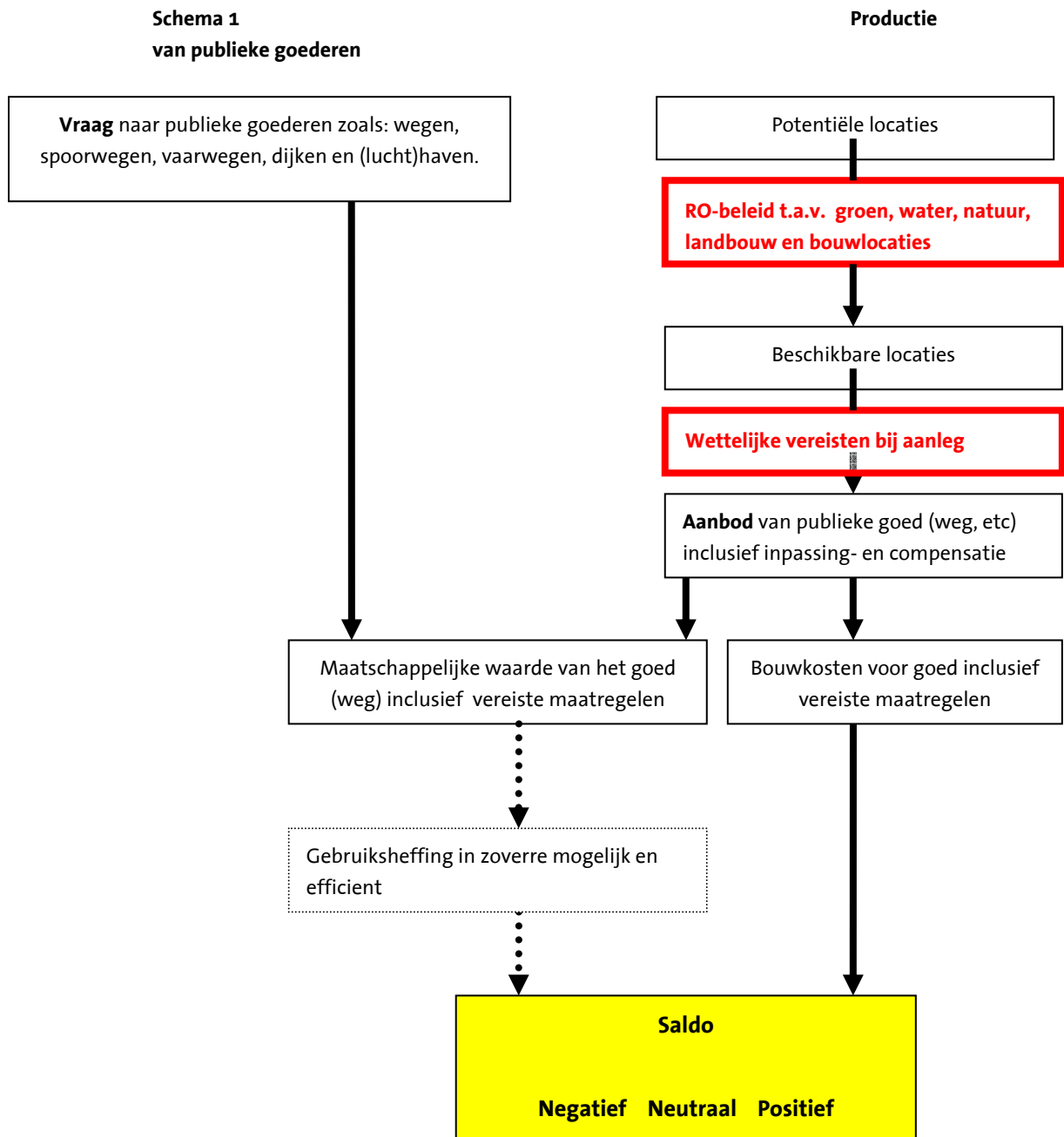
wichten voor de verschillende groepen (zie onder andere de calculus van het publieke belang). De toepassing van de MKBA in Nederland (met name OEI) houdt vooralsnog geen rekening met verschil in gewichten en geeft geen uitdrukking aan de waarde van distributieve effecten.

⁴ In het huidige kabinet wordt gesproken over invoering van een km-heffing binnen een afzienbaar aantal jaren. De precieze vorm van deze heffing is echter nog niet bekend en een definitieve beslissing over de heffing is nog niet gevallen.

In schema 1 wordt de totstandkoming van publieke goederen beschreven.

De vraag naar nieuwe publieke goederen wordt bepaald op basis van druk op de bestaande voorraad (congestie) of behoefte aan verbeteringen in veiligheid e.d. De locaties waar de publieke goederen kunnen worden gebouwd zullen beperkt zijn en verder worden beperkt door het beleid van ruimtelijke ordening. Heeft men eenmaal een locatie gekozen dan zullen op basis van wettelijke regelingen inpassings- en compensatiemaatregelen nodig zijn. De kosten voor aanleg van infrastructuur, dijken etc. nemen toe door de hoogte van deze inpassingsmaatregelen. Tegelijkertijd beperken ze overlast.

Schema 1
van publieke goederen



Het publiek goed in combinatie met de inpassings- en compenserende maatregelen genereren een (maatschappelijk) nut. Vanwege de complexiteit en de hoge kosten ervan wordt voor het gebruik van het publieke goed geen betaling verricht, althans geen betaling naar rato van het gebruik⁵ In de toekomst zou een gebruiksheffing mogelijk zijn maar dat is op dit moment geen beleid.

Tekorten bij private goederen

Bij de ontwikkeling van bedrijfslocaties is de rol van de overheid doorgaans beperkt tot die van ruimtelijke ordening. Over het algemeen is er hier geen sprake van (positieve) externe effecten en worden de kosten in principe gedragen door de uiteindelijke gebruikers. Daarbij kan het voorkomen dat (her)ontwikkeling van sommige locaties tot hoge kosten leidt, bijvoorbeeld door de noodzaak van grondsanering of dure ontsluiting. Lokale overheden proberen deze kosten echter te verevenen met locaties waar lagere kosten gelden.

Voor werklocaties (vooral herstructureringslocaties, maar ook uitleglocaties) waarbij ook nationale belangen gelden zijn rijksbijdragen mogelijk (Topperregeling van het ministerie van Economische Zaken).

Bij de ontwikkeling van woningbouwlocaties is de overheid betrokken, zowel bij de ruimtelijke ordening als bij de invulling van het woningbouwprogramma. Deels gaat het daarbij om de inrichting en kwaliteit van de woonomgeving en het voorzieningenniveau, die een positief effect hebben op de woningopbrengsten. Voor een belangrijk deel betreft het echter eisen rond het percentage goedkope huurwoningen dat moet worden opgeleverd. Dergelijke overheidsregulering beperkt de opbrengstmogelijkheden en verhoogt de kans op tekorten.

Het beleid ten aanzien van goedkope huurwoningen levert overigens wel een welvaartseffect op: het zorgt er namelijk voor dat het woongenot van (lagere) inkomensgroepen wordt verbeterd maar dit welvaartseffect wordt niet geïnternaliseerd. Het bouwen van sociale huurwoningen in geheel Nederland zorgt er verder voor dat de last enigszins verdeeld wordt. Indien dit niet zou gebeuren dan zouden sociale problemen mogelijk nog verder geconcentreerd en geaccumuleerd zijn. Grote steden als Rotterdam hebben als zodanig profijt van de sociale huuropgave in randgemeenten.

In de volgende paragrafen gaan we dieper in op het ontstaan van tekorten in de woningbouwsector en de vraag van legitimiteit van overheidsbijdragen.

voetnoot

⁵ Dat gebeurt wel bij nutsvoorzieningen zoals water, elektriciteit en telefonie. Deze goederen werden jarenlang als publiek bestempeld maar vormen tegenwoordig private instellingen.

2.3 Historisch perspectief

Ontwikkeling subsidiebeleid vanaf jaren 1960

Bij de ontwikkeling van het stadsvernieuwingsbeleid (begonnen als wederopbouw na WO II) en het groeikernen en groeistedenbeleid (begin jaren 1970) vanuit VROM voerde het rijk subsidies in ter compensatie van grondexploitatietekorten op locaties die belangrijk waren voor het verstedelijkings- en woonbeleid van de rijksoverheid. De grondexploitatietekorten vormden een van de belangrijke belemmeringen voor realisatie van het beleid: de plannen waren anders financieel niet uitvoerbaar.⁶

Voor de subsidiering van grondkosten werd aangehaakt aan de projecten, aan het (bestemmings)plan voor de woningbouw en aan de bijbehorende grondexploitatie. In die jaren werd voor alle plannen met sociale woningbouw per geval, per grondexploitatierkening, de grondexploitatie van de gemeente door het rijk getoetst op sober en doelmatig. De grondkosten zijn een belangrijk bestanddeel van de stichtingkosten van sociale woningbouw. Voor beheersing van de subsidiering van de sociale woningbouw (jaarlijkse rijksbijdragen aan corporaties voor de exploitatie van sociale huurwoningen) werden de bouwplannen door het rijk getoetst voor beheersing van de bouwkosten, en de grondexploitaties voor de grondkosten.

Voor subsidiering van de grondkosten werd op de 'projectbeoordeling' aangehaakt. Er werd gerekend met normgrondkosten per woning in de gesubsidieerde woningbouw. Voor de marktsectorwoningbouw werden marktprijzen afgeleid. In plannen met sociale woningbouw in de groeikernen en groeisteden was het aandeel vrije sector (ongesubsidieerd) doorgaans betrekkelijk gering, in de stadsvernieuwing stond in het rijksbeleid bouwen voor lage inkomens centraal (bouwen voor de buurt). De behoefte aan goedkopere woningbouw was toen groot.

Bij grondproductiekosten boven de normgrondprijs werd het tekort gesubsidieerd. Dit was het verschil tussen de geraamde grondkosten en de normgrondprijs. Voor locatiesubsidieplannen was dit voor 100% op basis van een voorcalculatie van de grondexploitatie van een project. Bij stadsvernieuwingplannen werd verondersteld dat gemeenten zelf ook bijdroegen (20%, sinds de wederopbouwplannen, zie hieronder).

Er was in zekere zin sprake van een openeinderegeling. In beginsel moesten de grondexploitaties jaarlijks door de gemeenten worden herzien en aan het rijk voorgelegd. Bij tegenvallers ging de subsidie per woning omhoog. Bij meevallers werd de subsidie verlaagd. Dat laatste kwam niet al te vaak voor.

voetnoot

⁶ In groeikernen moest voor realisatie van de woningbouwtaak ook de hoofdinfrastructuur in de gemeente worden aangepast. De daarmee gemoeide investeringen gingen de draagkracht van vaak kleine gemeenten te boven. Voor dit knelpunt is de Hoofd Infrastructuursubsidieregeling (HIS, 1973) ingesteld. Voor de HIS werd planbeoordeling toegepast en gold een bijdrage van 100% van de aanvaarde kosten.

Van verevening tussen woningbouwlocaties binnen een gemeente of tussen gemeenten was geen sprake. Binnen de meeste gemeenten met een verstedelijkings-taak kenden de meeste woningbouwplannen ook een tekort. Dus viel er ook niet te verevenen met andere woningbouwplannen binnen de betreffende gemeente.

Decentralisatie stedelijke vernieuwing ISV

Tot 1963 vergoedde het rijk 50% van wat toen heette saneringskosten (krotopruiming). Dat werd vervolgens verhoogd tot 80% van de sloop- en verwervingskosten⁷. De reden om 20% van de kosten bij de gemeente te laten was dat de gemeente een wezenlijk belang moest hebben bij 'een doelmatige verwervings- en grond-uitgiftepolitiek en bij een economische en sobere wijze van aanleg van openbare werken'.

In de jaren 1970 en 1980 veranderde de rijksbijdrage in een saldobenadering. In 1972 werd al geconstateerd dat de gemeenten zeer uiteenlopende investeringen in de stadsvernieuwing deed omdat de investeringen in de nieuwe infrastructuur (openbare ruimte, verharding, groen en water en riolering) en gebouwen in grote mate voor hun rekening kwamen. Het volstond niet om dan alleen bij te dragen aan de verweringskosten. In de Belstato-ramingen voor stadsvernieuwing van 1991 was sprake van een negatief saldo voor de stadsvernieuwing van 14,3 miljard gulden, zijnde 65% van de totale kosten van f 22 miljard. De gemeenten zouden 15% van die kosten moeten opbrengen, zodat het rijk 50% ging bekostigen. Dit was bijna 80% van het saldo.⁸

In de stadvernieuwing was een brede set van subsidieregelingen ontstaan voor inspraak, woningverbetering, groen, voorzieningen enz. Al deze regelingen waren specifiek en gebaseerd op planbeoordeling door de betreffende departementen. Decentralisatie was het trefwoord en de meeste subsidieregelingen voor stadvernieuwing gingen in 1984 samen in het gedecentraliseerde Stadsvernieuwingsfonds. Gemeenten werden zo vrij naar eigen inzicht de financiële middelen voor stadsvernieuwing in te zetten, met een jaarlijkse verantwoording van besteding achteraf. Voor de stedelijke vernieuwing werd voor de gewenste omvang van het Stadsvernieuwingsfonds, en de huidige ISV, een programmaraming nodig.

De nota Stedelijke Vernieuwing bracht in 1997 een nieuw element in de stadsvernieuwing: de herstructurering van in hoofdzaak naoorlogse wijken, die bij geraamde vastgoedinvesteringen van ruim f 20 miljard een tekort van f 2,1 miljard zou opleveren. Omdat deze opgave aanvullend zou zijn op het al geraamde stadsvernieuwingsprogramma zou een eigen bijdrage van 15% van de kosten voor de gemeente een te zware last kunnen zijn. Men zou kunnen volstaan (heeft gekozen voor ?) met een aanvullende eigen bijdrage van 7,5% van de kosten. De rijksbijdrage kwam zodoende op 1,85 miljard gulden.

voetnoot

⁷ Commissie ter bestudering van de financiële consequenties van sanering en stadsreconstructies, *Stadsvernieuwing*, ministerie van VROM, kamerstuk 11634, 1972.

⁸ Ontwerpnota *Beleid voor Stadsvernieuwing in de toekomst*, ministerie van VROM, Den Haag, 1991.

Het huidige krachtwijkenbeleid heeft de focus sterk op een beperkt aantal probleemwijken gelegd. In de nabije toekomst kan het stedelijk vernieuwingsbeleid zich verder evolueren, afhankelijk van de verschuivingen die in de stedelijke problematiek gaan optreden.⁹

VINEX en BLS

Voor de uitleglocaties en functieveranderingslocaties in de stad bleef tot 1995 de planbeoordeling en locatiespecifieke subsidiering bestaan. In de jaren 1975-1979 trok de bouw van koopwoningen voor het eerste in de naoorlogse periode fors aan. Na de recessiejaren 1982-1984 ging de groei van de vraag naar koopwoningen voort. Dit leidde tot meer financiële opbrengsten in grondexploitaties van verstedelijkingsgemeenten. Bij aanscherping van de controle op gemeentelijke grondexploitaties met locatiesubsidie, in de context van de Parlementaire Enquête Bouwsubsidies 1987-1988, bleek een deel van de toegekende subsidie niet nodig en werd dit deel terugbetaald aan het rijk.

Door meer woningbouw in de marktsector, die ook door het rijk vanaf 1990 werd bevorderd (subsidievoorwaarde) bleken niet alle woningbouwlocaties in stedelijke regio's tekorten te hebben. Voor de woningbouwopgave van VINEX 1995-2004 is voor de locatiesubsidiering een andere systematiek ingevoerd die ook rekening hield met de plannen voor regionalisering van bestuur. Voor de verstedelijkingsopgave van VINEX (Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra) werden voor in zeven grote regio's in regionaal verband met lagere overheden uitgaande van provinciale plannen grote uitleglocaties voor wonen en soms ook werken gezocht die het best voldeden aan criteria voor landschapsbehoud, mobiliteitsbeheersing e.d. Voor de woningbouw voor uitbreiding van de regionale woningvoorraad binnen bestaand bebouwd gebied werd gestreefd naar een aandeel van 30%.

Voor de uitleglocaties die van belang waren voor het verstedelijkingsbeleid van VINEX werd vooraf per locatie normatief de grondexploitatie geraamd, waarbij het voorkomen van bepaalde excessieve kostenelementen bepalend was voor het (negatieve) grondexploitatiesaldo. Zonder excessieve kosten had een plan een overschot van circa €4.000 per woning (prijspeil 1990), uitgaande van een programma met 30% goedkope woningbouw, 40% middelduur en 30% duur, bij 30 woningen per hectare met circa 30% gestapelde woningbouw. Deze dichtheid was het resultaat van afweging tussen met name zuinig ruimtegebruik (om landschap te sparen) en het voorzien in de kwalitatieve woonbehoefte (met name grotere woningen met tuin).

Als in de voorcalculatie locatieafhankelijk excessieve kostenelementen (te verwerven gronden met kassen, tuindersgrond, zwakke bodemgesteldheid, moeilijke ontsluiting door ligging langs kanalen, wegen, spoorlijnen, geluidshinder, hoogspanningsleidingen) konden worden vastgesteld, leidden die elementen doorgaans tot tekorten op de grondexploitatie. Gegeven de vereveningsmogelijkheden binnen de gemeente (bij de zeven BoN-regio's tussen gemeenten) werd de rijksbijdrage ge-

voetnoot

⁹ Van Wijk, F, en R. de Wildt, *Toekomst voor stedelijke vernieuwing*, RIGO, Amsterdam, 2006.

steld op 50% van het (voorgecalculeerde) tekort per locatie. Verevening, planoptimalisering en grondprijshogingen waren instrumenten voor gemeenten om hun bijdrage aan de locaties te dekken.

Voor binnenstedelijke verdichtings- en functieveranderingslocaties werd een bedrag van circa €1.000 tot € 2.000 per woning vastgesteld. Deze bijdrage varieerde naar type locatie en regio.

De BLS-bijdrage werd in twee tranches van vijf jaar als lumpsum aan de regio's en provincies uitgekeerd. De provincies hebben de BLS-middelen voor de overige stadsgewesten in beheer gekregen. Bij de zeven regio's kon regio (gemeenten) zelf bepalen voor welke locaties de middelen werden ingezet. Per regio is dit verschillend ingevuld. Regionale verevening is maar in een paar regio's toegepast (zoals Haaglanden). In andere regio's is alleen het BLS geld verdeeld, vooral naar gemeenten met een locatie met een groot tekort (zoals Leidsche Rijn in Utrecht). In andere stadsgewesten was de bouwopgave sterk geconcentreerd in de centrale stad.

Woningbouwafspraken 2005 tot 2010

Bij de Woningbouwafspraken 2005-2009 is de subsidiesystematiek van ISV voortgezet. De BLS-bijdrage is in opzet aangepast en meer ingezet als prikkel voor de realisatie van de regionale woningbouwopgaven in 2005-2009. Een beperkt deel van het budget is afgezonderd om particulier opdrachtgeverschap in de woningbouw te stimuleren, waarvoor 20% particulier opdrachtgeverschap als doelstelling is overeengekomen.

Regionale verevening is behalve in de voormalige zeven BoN/Kaderwetgebieden niet meer nagestreefd. Met het huidige beleid (WGR-plus) is regionale samenwerking op het gebied van grondbeleid en ruimtelijke ordening geen verplichting.

2.4 Tekorten bij locatieontwikkeling

Totstandkoming van tekorten

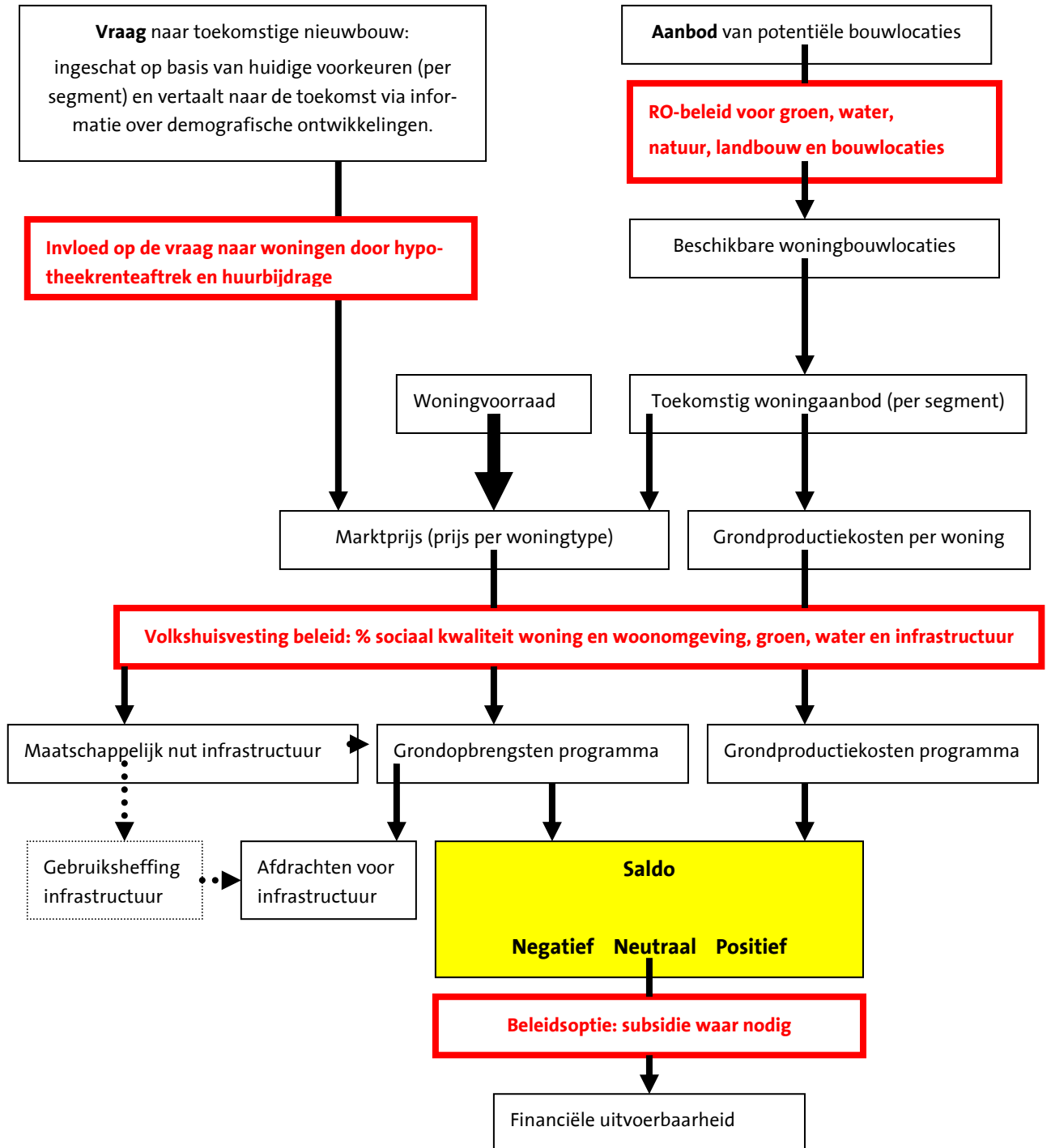
Voor woningbouw geldt dat de overheid op vele wijzen betrokken is en invloed uitoefent op de productie. Alvorens een discussie te kunnen beginnen over de legitimiteit en subsidiariteit van een overheidsbijdrage aan woningbouwlocaties is inzicht in de relatie tussen overheidsingrijpen en totstandkoming van tekorten noodzakelijk. We bespreken dit aan de hand van schema 2. Daarbij beginnen we met de bespreking van de vraagkant.

Woningbouw: uitleglocaties en herstructureringslocaties

De vraag naar woningen in de toekomst wordt ingegeven door demografische ontwikkelingen en toekomstige voorkeuren naar typen woningen. Voor het inschatten van toekomstige tekorten wordt gebruik gemaakt van kennis over de huidige woonvoorkeuren en de woningvoorraad en inschattingen van demografische ontwikkelingen en de ontwikkeling van huishoudens. Uiteraard zullen deze in de loop van de tijd kunnen veranderen en zijn tussentijdse updates van deze inschattingen vereist. De effectieve vraag naar woningen wordt verder beïnvloed

door het woonbeleid van de overheid, zoals het huurbeleid, de huurtoeslag en de hypotheekrenteaftrek.

Schema 2 Productie van locaties voor woningbouw



Voor het aanbod van nieuwe woningen geldt dat het aantal potentieel beschikbare bouwlocaties sterk wordt ingeperkt door het ruimtelijk ordeningsbeleid, waarbij is vastgesteld welke gebieden voor natuur, recreatief groen, water, landbouw, infrastructuur en bouw van woningen en bedrijven mogen worden gebruikt. De schaarste die op deze manier wordt gecreëerd heeft als effect dat de waarde van de grond bestemd voor bebouwing toeneemt. In zoverre dergelijke gronden in private handen is (hetgeen meestal het geval is) nemen hiermee de verwervingskosten toe. Er bestaan wel mogelijkheden tot opbrengsten als de grond niet in private handen is of als bebouwing nog niet mogelijk is.

Het ruimtelijk ordeningsbeleid beïnvloedt hiermee niet alleen de hoeveelheid beschikbare grond maar ook de kosten van grondproductie. Zo zullen gebieden buiten de steden hoge kosten voor ontsluitende infrastructuur eisen en zal het gebruik van verouderde bedrijfslocaties in de binnensteden tot hoge saneringskosten leiden.¹⁰

De som van aanbod en vraag naar woningen zal invloed hebben op de toekomstige woningprijs. Daarbij geldt echter dat de prijs van woningen in de eerste plaats wordt bepaald door de bestaande voorraad. Toevoegingen kunnen uiteraard bestaande schaarste doen verminderen en daarmee de prijs neerwaarts beïnvloeden, maar de prijselasticiteit hiervan is gering. Anderzijds zal een toename van schaarste weliswaar de verwervingskosten voor grond opdrijven maar de prijs van een nieuwbouwwoning kan, bij vergelijkbare omvang en kwaliteit, nooit hoger zijn dan die van de bestaande voorraad.

Naast beperkingen op mogelijke bouwlocaties oefent de overheid tevens invloed uit op de inhoud van het bouwprogramma. Daarbij stelt ze onder andere eisen aan het percentage sociale (huur)woningen, het aantal grondgebonden woningen etc. Het vaststellen van een dergelijk bouwprogramma beïnvloedt de grondproductiekosten voor het bouwprogramma en is ook bepalend voor de hoogte van de opbrengsten van de grond. De specifieke woningen zullen immers niet meer opleveren dan vergelijkbare woningen met eenzelfde kwaliteit aan leefomgeving binnen de bestaande voorraad en optimalisatie van het programma is slechts in beperkte mate mogelijk.

Uit bovenstaande blijkt dat de overheid invloed heeft op zowel de kosten als de opbrengsten van de grond. Afhankelijk van de locatie vloeit hier een verlies uit voort of blijkt winst nog steeds mogelijk te zijn.

Voor uitleglocaties, maar regelmatig ook voor functieveranderingslocaties voor woningbouw geldt dat investeringen in bovenwijkse infrastructuur vereist zijn. Het nut van de bovenwijkse infrastructuur komt in de eerste plaats bij de nieuwe be-

voetnoot

¹⁰ Op grote locaties waar de woningbouw door het overheidsbeleid wordt geconcentreerd zijn doorgaans geen hogere woningprijzen mogelijk als in de omgeving. Door concentratie van de woningbouw op grotere locaties is op die plekken ook geen grote schaarste. In gebieden waar weinig mag worden gebouwd en vraag bestaat ontstaat relatief veel schaarste met hogere woningprijzen als gevolg. Verevening tussen gemeenten met veel woningbouw en restrictieve gemeenten is echter in de huidige verhoudingen niet mogelijk.

woners. De kwaliteit van de ontsluiting bepaald dan ook mede de waarde van de woning. Daarom wordt in het algemeen een bijdrage uit de grondexploitatie gevraagd voor de relevante lokale infrastructuur (via een bijdrage van de grondexploitatie aan de reserve/fonds bovenwijkse voorzieningen). De nieuwe bewoners zullen echter niet de enige gebruikers zijn. Ook bestaande bewoners in de omgeving zullen profijt ondervinden van de betere ontsluiting. In het verlengde van de discussie over gebruiksheffingen zou men zich voor kunnen stellen dat in de toekomst een de kosten van nieuwe infrastructuur betaald worden uit een combinatie van bijdragen uit de grondexploitatie en km-heffing. Uitgezocht dient te worden hoe dit kan worden vormgegeven zonder al te hoge transactiekosten.

Stedelijke vernieuwing (ISV)

Het schema 2 is met name beschreven voor uitleglocaties en functieveranderingslocaties maar is in principe ook toepasbaar op stedelijke vernieuwing. Het RO-beleid is dan minder van belang. De overheid is in die gevallen meer gericht op het behalen van kwaliteitsdoelen. Verouderde wijken moeten in kwaliteit van woning en woonomgeving worden verbeterd naar eigentijdse maatstaven, vooral voor de doelgroep met lage inkomens..

Momenteel wordt de onrendabele top bij stedelijke vernieuwing verdeeld tussen corporaties, gemeente en Rijk volgens de methodiek van “De kosten in beeld, de kosten verdeeld”, die het ministerie van VROM aanbeveelt.¹¹

Het Rijksdeel in de kosten wordt vervolgens voor een groot deel met ISV-bijdragen gedekt. Men kan zich afvragen of zonder de ISV bijdrage andere partijen (gemeente of corporaties) dit gat zouden opvullen.

Hoge kosten bij stedelijke vernieuwing hangen sterk samen met verwerving en sloop van verouderde woningen, plan- en proceskosten (veel inspraak, verhuiskosten bewoners enz.) en vernieuwing van de woonomgeving (waaronder soms onrendabele kosten van gebouwde parkeervoorzieningen). Hogere kosten vanwege de schaarste aan bouwgrond binnen steden zorgen in deze gevallen vaak tot binnen het project inbare hogere opbrengsten in zoverre deze gronden in handen van corporaties is. Deze hogere grondopbrengsten kunnen vervolgens gebruikt worden om (een deel van) de hogere kosten te dekken.

Werklocaties

Bij de productie van werklocaties is de mate van overheidsingrijpen beperkter. Het RO beleid bepaald waar nieuwe werklocaties mogen worden ontwikkeld. De grondexploitatie bestaat vervolgens uit de preparatie van grond, nutsvoorzieningen, inrichting en infrastructuur. De productie van de uitleglocaties komt tot stand als de markt daarvoor draagvlak heeft. Er is in dat opzichte geen sprake van tekorten. Wel kan er sprake zijn van winst op de grondproductie in geval van schaarste. In de praktijk is er sprake van (te) veel aanbod waardoor de winstmarges klein zijn.

voetnoot

¹¹ Ministerie van VROM, *De kosten in beeld, de kosten verdeeld*, Den Haag, 2006.

De herontwikkeling van oude bedrijfsterreinen gaat in het algemeen gepaard met hoge kosten. Het gaat daarbij vaak om de kosten voor uitkoop van bedrijven en sanering van de grond. De hoogte van deze kosten vormt een belangrijke oorzaak van de stagnatie in herstructurering van verouderde bedrijventerreinen voor bedrijven. Verwacht wordt dat de Commissie Noordanus advies zal uitbrengen over verevening tussen bestaande en nieuwe terreinen op regionaal niveau.

Lokaal en regionaal groen

De productie van lokaal en regionaal groen wordt in het algemeen als overheids-taak beschouwd.

Omdat het groen mede de waarde van het vastgoed bepaalt, draagt de grondexploitatie bij aan de financiering hiervan. In zoverre stedelijk groen elders een functie heeft voor de nieuwe locatie is het niet ongebruikelijk dat uit de grondexploitatie afdrachten gedaan worden in een reserve of fonds bovenwijkse voorzieningen. Compensatie vanwege het teloor gaan van groen door de nieuwbouw kan een verdere reden vormen voor bijdrage vanuit de grondexploitatie.

Een bijdrage vanuit de lokale vastgoedontwikkeling aan de kosten voor nationaal groen zoals EHS zou beperkt moeten zijn tot de mate waarin het lokale vastgoed profijt heeft van het nationale groen.

Voor de toekomst geldt dat een afname van de bevolkingsgroei en daarmee een afname van het aantal nieuwe bouwlocaties ook een afname van financieringsbronnen behelst voor de ontwikkeling en onderhoud van groen.

Mogelijkheden van verevening

Zoals uit de terugblik blijkt is in het verleden sprake geweest van verevening van winsten en verliezen bij grondexploitatie op lokaal en regionaal niveau. Het Rijk beperkte de subsidiering van bepaalde uitleglocaties tot 50% van het tekort en stimuleerde daarmee verevening op lokaal niveau (VINEX 1995-2005, bij zeven regio's ook op regionaal niveau).

Verevening beperkt de bijdrage van de rijksoverheid en zorgt voor een budgetre-strictie binnen de woningbouw. Verevening op lokaal niveau stimuleert het gemeentelijk grondbedrijf en de gemeentelijke overheid om zo efficiënt mogelijk met haar kapitaalgoederen (bouwlocaties en financiering) om te gaan. Immers het ontwikkelen van een verliesgevende locatie zal door verevening leiden tot vermindering van de winst zolang dat binnen één grondbedrijf plaatsvindt.

Die efficiëntie slag is nuttig zolang de gemeenteoverstijgende gevolgen daarvan beperkt zijn. Het niveau waarop verevening plaatsvindt loopt in dat opzichte parallel aan de discussie over welke overheidslaag moet bijdragen (zie hieronder).

Verevening wordt beperkt door het geven van locatie specifieke rijkssubsidies. Dit wordt enigszins voorkomen door slechts een deel van het tekort te subsidiëren maar in dat geval zal de neiging tot transparantie over vereveningsmogelijkheden beperkt zijn. Bij een beslissing over locatiespecifieke rijkssubsidies zou daarom moeten worden aangetoond dat er sprake is van bovenlokale positieve externe

effecten die zonder een rijkssubsidie niet ontstaan. Dit kan gebeuren aan de hand van een MKBA.

Bij projecten met bovenlokale gevolgen kan efficiency alleen bereikt worden indien ook de afweging en een deel van de financiering op bovenlokaal niveau plaatsvindt. Verevening zou een bijdrage kunnen leveren in die financiering, waarbij als verdeelsleutel de omvang van het belang zou kunnen gelden. Een dergelijk proces bevat echter veel belangengroepen en zou tot hoge transactiekosten kunnen leiden.

Zo was de verevening op regionaal niveau bij de zeven BoN-regio's een van de factoren die leidde tot vertraging in de uitvoering van de gewenste VINEX-woningbouwopgave in 1995 tot 2005 vanwege de onderhandelingen over verevening.

Indien vertraging leidt tot grote externe effecten die het Rijksbelang raken lijkt een rijksbijdrage in plaats van gemeentelijke bijdragen op zijn plaats.¹² Uitvoering van een kosten baten analyse zou een basis kunnen vormen van een eventuele financieringsbijdrage, waarbij de MKBA inzicht geeft in de verdeling van kosten en baten over lokale, regionale en rijkspartijen. In het algemeen geldt de vraag welk besluitvormingsproces bijdraagt aan welvaartsoptimalisatie in deze gevallen. Het gaat in deze gevallen vaak om lastige onderhandelingsituaties en processen. Het is de moeite waard om te bezien hoe die processen optimaler kunnen worden ingericht. Enerzijds moet worden voorkomen dat het proces door ingenomen posities onnodig stagneert. Anderzijds moet worden voorkomen dat er een rijkssubsidie wordt verstrekt die leidt tot het vlottrekken van een proces, terwijl er in potentie voldoende lokale- en/of private opbrengsten bestaan.

De verevening tussen bedrijfslocaties en woningbouwlocaties kan binnen één gemeente (grondbedrijf) eveneens worden gestimuleerd. Zolang bedrijventerreinen met name op uitleglocaties worden ontwikkeld levert dat vaak winsten op die voor locaties met grondexploitatiekortingen kunnen worden ingezet.

In zoverre het beleid voor bedrijventerreinen zich richt op herstructurering van oude bedrijventerreinen voor bedrijven, in plaats van nieuwe uitleg, slaan de winsten naar verwachting om in tekorten en valt er niet meer te verevenen.

De Taskforce Herstructurering Bedrijventerreinen wil voor de dekking van de tekorten op herstructureringslocaties voor bedrijven onder andere (regionaal) verevenen met de winsten van nieuwe uitleglocaties voor bedrijven.¹³ Maar bij meer herstructurering neemt de behoefte aan uitleglocaties voor bedrijven af. Uit hoofde van ruimtelijke ordening zullen nieuwe uitleglocaties in regionaal verband worden geconcentreerd in enkele gemeenten. Regionale verevening wordt dan een belangrijke voorwaarde voor deze beleids optie.

voetnoot

¹² Niet voldoen aan de woningopgave zou juridisch gezien kunnen betekenen dat de overheid niet zijn wettelijke verplichting nakomt om op adequate wijze te voorzien in de woningbehoefte.

¹³ Taskforce (her)ontwikkeling bedrijventerreinen, *Tussenrapportage Taskforce (her)ontwikkeling bedrijventerreinen*, Den Haag, 10 april 2008.

Een ander instrument dat de Taskforce wil bestuderen is een heffing op nieuwe uitleglocaties. Bij een dergelijk beleid voor werklocaties zal er minder financiële ruimte zijn voor verevening met woningbouwlocaties.

Verevening tussen locaties veronderstelt een gemeentelijke grondexploitatie. Daar is niet altijd sprake van. Waar de grond geheel in private handen is en woningbouw is toegestaan kan de grondeigenaar overgaan tot particuliere grondexploitatie. Baten op particuliere grondexploitatie zijn privaat, zodat er geen positief saldo te verevenen is. De nieuwe Grondexploitatiewet beperkt zich tot verhaal van kosten. Afroaming van winst is met dit instrument niet mogelijk. Wel kan de gemeente eventueel het aandeel sociale huurwoningen voorschrijven waardoor een deel van de private winsten sociaal worden ingezet. Bij een PPS is er bij een grondexploitatie met een batig saldo sprake van winstdeling. De financiële ruimte voor verevening binnen een gemeente wordt ook dan ingeperkt.

Bij particuliere grondexploitatie is de private partij echter wel onderhevig aan toestemming van de gemeente. Door een grondexploitatieovereenkomst aan te gaan heeft de gemeente nog enige onderhandelingsruimte om een deel van de winst naar zich toe te halen.¹⁴

Legitimiteit overheidsbijdrage: relatie tekorten en ingrijpen

Ook met maximale verevening in de gemeentelijke grondexploitatie kan het overheidsingrijpen nog steeds leiden tot tekorten. Wil men deze tekorten verder terugdringen dan zal de overheid een ruimer beleid voor bouwlocaties en/of een minder stringent woningprogramma moeten hanteren. Het gevolg hiervan is waarschijnlijk:

- een verdere aantasting van open ruimte, meer verrommeling van het landschap, en een lagere kwaliteit van de openbare ruimte (externe effecten)
- de macro woningbouwopgave wordt elders in de regio gerealiseerd mogelijk met extra mobiliteitseffecten.¹⁵

Daarnaast zullen de mogelijkheden van minder draagkrachtige groepen om een redelijke kwaliteit woning te verkrijgen binnen stedelijke gebieden verminderen (verdelingseffect). Als gevolg hiervan zal het moeilijker worden de door de overheid gewenste evenwichtige opbouw van stedelijke populaties te bewerkstelligen.

Bij de subsidiering gaat het juist om de woningbouw mogelijk te maken op de juiste plaats, op de juiste tijd in de juiste aantallen en segmenten.

voetnoot

¹⁴ De onderhandelingsruimte van de gemeente is dan beperkt tot het eisen van een aandeel sociale huurwoningen en het helpen versnellen van projecten.

¹⁵ Investeringsbedragen en risico's kunnen dermate groot zijn dat de private sector geen initiatief neemt. Bij dit soort marktfalen is een rol voor overheid weggelegd. Eventuele winsten of hogere waarde van de kapitaalvoorraad kan op lange termijn worden afgeroomd via WOZ- (zolang dit binnen de macronormering van de lokale lasten past) en overdrachtsbelasting. Indien gemeenten daarmee op termijn het huidige tekort kunnen afdekken is er sprake van een financieringsvraagstuk en niet van een financieringstekort. In die gevallen is een directe subsidierelatie dan ook niet op zijn plaats.

Bij doorberekening van de hogere kosten zouden er minder woningen worden afgezet en bepaalde locaties niet (snel) worden gekozen en bebouwd en het bundelingsbeleid beduidend minder worden gerealiseerd.

Beide effecten vormen de basis voor het overheidsingrijpen en tegelijkertijd de legitimiteit van overheidsbijdragen. Daarmee is uiteraard niet gezegd welk niveau aan overheidsbijdrage maatschappelijk-economisch verantwoord is. Daartoe zouden de omvang van externe effecten en de waarde die we toekennen aan verdelingseffecten moeten worden bepaald en vergeleken met de overheidsbijdragen aan de hand van een maatschappelijke kosten baten analyse. Op die manier kan helder worden afgewogen hoe de gevolgen (van bijvoorbeeld aantasting open ruimte) zich verhouden tot de omvang van de benodigde subsidie om dit te voorkomen.

Welke overheidslaag moet bijdragen?

Is vastgesteld dat een overheidsbijdrage legitiem is dan is de volgende vraag welke overheidslaag het best geëquipeerd is om die bijdrage te leveren.

De theorie

Theoretisch gezien zou het schaalniveau waarop het externe effect of de verdelingseffecten plaatsvinden bepalend zijn voor het antwoord op deze vraag:

- In zoverre externe en verdelingseffecten lokaal van aard zijn zou ook de bijdrage lokaal moeten zijn.
- Indien het bouwprogramma bijdraagt tot bijvoorbeeld een evenwichtige bevolkingssamenstelling binnen een stad en zonder dat beleid scheve verhoudingen met buurgemeenten waren ontstaan, dan lijkt een regionale bijdrage op zijn plaats.
- Indien het programma ertoe leidt dat meer binnenstedelijk gebouwd wordt, waardoor bijvoorbeeld grote mobiliteitseffecten op het hoofdwegennet voorkomen worden, lijkt een nationale bijdrage op zijn plaats. De vraag is overigens of de omgekeerde beweging (minder binnenstedelijk bouwen) dan ook betekent dat de gemeente een bijdrage aan het rijk geeft om de extra mobiliteitseffecten daarvan op het hoofdwegennet te financieren.

De “Calculus van het publiek belang” biedt een checklist om na te gaan welke vorm van overheidshandelen het best past om publieke belangen te waarborgen.¹⁶

Adviescommissies

In lijn met bovenstaande gedachtegang heeft een reeks van commissies adviezen uitgebracht over decentralisatie van beleid en gelden naar provincie en gemeente.

Zo adviseert de commissie Ladders dat provincies zich gaan concentreren op het ruimtelijk-economisch domein en dat zij cultuur, zorg en welzijn primair overlaten

voetnoot

¹⁶ Teulings, C.N., A.L. Bovenberg en H.P. van Dalen, *De Calculus van het publiek belang*, Kenniscentrum voor ordeningsvraagstukken, Rotterdam, 2003.

aan gemeenten. Deze commissie adviseert dat het relevante deel van de ISV-gelden en de BLS-gelden naar het provinciefonds worden overgeheveld. Projecten uit de Nota Ruimte zouden na goedkeuring via het provinciefonds (in geval van bovenlokaal belang) of via het gemeentefonds (in geval van lokaal belang) kunnen worden gefinancierd.

De commissie Noordanus (Taskforce Herstructurering Bedrijventerreinen) adviseert in een voorlopig standpunt dat beleid rond bedrijventerreinen door de provincie wordt gevoerd.

De Commissie d'Hondt adviseert over een verdere decentralisatie naar gemeenten en het gebruik daarvoor van gemeentefonds. Daarnaast wordt advies uitgebracht over kwaliteitscontrole van gemeente en provincie bij uitvoering van hun taken.

Naast de theoretische afweging zijn er een aantal praktische redenen die wijzen op een continuering van de financiële rol van de rijksoverheid.

RO-doelen van het rijk en projecten van nationaal belang

Het Rijk stelt in hoge mate de doelen van ruimtelijk beleid in Nederland vast. Zo stuurt het verstedelijkingsbeleid het aanbod woonlocaties in sterke mate. Het rijk probeert hiermee de productie te stimuleren en ongewenste RO ontwikkelingen te voorkomen. Deels zullen de belangen van gemeente, provincie en Rijk hierbij gelijk zijn, deels gaat het echter om effecten die zonder druk van boven af op buurtegemeenten zouden worden afgewenteld.

Het nationale belang bij ruimtelijk ordening op lagere niveaus komt tot uitdrukking bij diverse projecten met nationale baten, zoals de Schaalsprong Almere en de Tweede Maasvlakte in Rotterdam. Er zijn zelfs nationale stedelijke netwerken door het rijk benoemd die samen een aanzienlijk deel van het land beslaan, zoals de Deltametropool. Voor de economische hoofdstructuur zijn ook een vijftigtal toplocaties van belang voor de nationale economie benoemd. Voor natuur en landschap zijn er verschillende nationale landschappen aangewezen, zoals het Groene Hart en de Veluwe.

Praktijkervaring

Zonder rijksbeleid voor ruimtelijke ordening zouden gemeenten in regionaal verband mogelijk tot een regionaal ruimtelijk beleid komen waarin de doeleinden van ruimtelijke ordening van het rijk worden na gestreefd, zoals bescherming van natuurgebieden, zuinig ruimtegebruik, concentratie van de regionale woningbouw op vanuit de ruimtelijke ordening gewenste locaties. De gemeenten en provincie zouden dan ook de middelen moeten hebben om de tekorten –de prijs van beleid – te dekken. Deze middelen kunnen op lokaal niveau worden gezocht in zoverre de baten ook op lokaal niveau neerslaan. Zo kan een verbetering van leefbaarheid leiden tot hogere WOZ waarden en door gemeente via de OZB worden afgeroomd (mits passend binnen de macronormering van de lokale lasten). De extra bijdrage van deze belasting lijkt vooralsnog beperkt. Mochten de rijksdoelen niet overeen-

stemmen met gemeentelijke doelen, bijvoorbeeld vanwege externe effecten die het lokale niveau overschrijden, dan ligt een rijksbijdrage voor de hand.

De praktijk, bij bijvoorbeeld bedrijventerreinen, wijst echter uit dat toch andere afwegingen worden gemaakt en de kans groot is dat de concurrentie tussen gemeenten dan meer invloed op de verstedelijking krijgt. Financiële belangen van gemeenten gaan dan zwaarder tellen. Het ruimtelijk beleid voor bedrijventerreinen is aan minder rijksbeleid onderhevig dan het beleid voor woningbouwlocaties. Ruimtelijke verrommeling bij bedrijventerrein is een van de gevolgen. Vrijwel elke gemeente heeft zijn eigen nieuwe bedrijventerreinen aan de rand van de bebouwde kom, met veel aanbod en betrekkelijk lage prijzen, terwijl oudere bedrijfslocaties binnen de bebouwde kom deels verloederen zonder te worden geherstructureerd. Dit vormt nu aanleiding voor nieuw rijksbeleid om ruimtelijke doeleinden ook bij werklocaties te kunnen bereiken.

Samenhang van geld en sturing

Naarmate het rijk sterker doelen nastreeft, zoals de allocatie en omvang van de woningproductie of de ruimtelijke inrichting van bedrijfslocaties, is de koppeling van geld aan deze doelen een sturingsmiddel van belang. Uiteraard dient men zich daarbij af te vragen of gemeenten zonder deze gelden tot een andere beleidsmatige afweging zouden zijn gekomen en of de gemeente overstijgende belangen voldoende groot zijn om gelden hiervoor vrij te maken.

Het is vervolgens de vraag of decentrale budgetten bij provincie en gemeente het door het rijk gewenste resultaat zal genereren. Dat pleit voor een koppeling van doelstelling en geld in onderhandeling met lagere overheden. De ervaring met locatie-ontwikkeling in de huidige woningbouwafspraken is dat een generiek budget en generieke productieafspraken minder efficiënt zijn.¹⁷ De bouwproductie blijft achter bij de afspraken en gemeenten hebben onvoldoende prikkels om de productie te realiseren. De rol van het rijk als ‘mede-overheid’ kan helpen om lokale partijen op de rijksdoelen te focussen. Om dit te voorkomen kan de decentralisatie van budgetten via een zogenaamde decentralisatieuitkering naar het GF waarbij een aantal prestatieafspraken kunnen worden gemaakt met gemeenten. De prikkel blijft dan gehandhaafd.

Het vigerende belastingstelsel

Ons belastingstelsel is een systeem van centrale belastingheffing, waarmee gemeenten via herverdeling zoveel mogelijk gelijke inkomsten hebben (per inwoner). Voor bijzondere vraagstukken/opgaven in gemeenten zijn tot nu toe vele specifieke regelingen door het rijk ingesteld, dan wel toegerekend in het gemeentefonds. De grondkostensubsidiëring is een voorbeeld van toedeling van budget door het rijk.¹⁸

voetnoot

¹⁷ RIGO, *De ontwikkeling van woningbouwlocaties, een andere rol voor de rijksoverheid?*, Amsterdam, maart 2008.

¹⁸ Een uitzondering hierop is de gemeente Amsterdam die via haar erfpachtstelsel een ruime inkomstenbron heeft gecreëerd.

2.5 Conclusies

Publieke en private ruimtelijke investeringen kennen kosten in de vorm van aanleg- en onderhoudskosten die niet (voldoende) gedekt worden door opbrengsten van het gebruik.

Voor de publieke ruimtelijke investeringen is dat inherent aan het publieke karakter van het goed: de kosten voor het gebruik zijn niet of tegen hoge kosten toe te delen aan specifieke personen (water, groen, natuur, dijken, lijninfrastructuur). Voor puntinfrastructuur (haven, luchthaven, stations) kan een deel van de kosten over tijd weliswaar verhaald worden op basis van het economisch gebruik van de ruimte, maar zijn de risico's vaak te groot om door de markt te worden voortgebracht. Tegenover de investeringen die de overheid pleegt in publieke goederen staat uiteraard het maatschappelijk nut van deze goederen.

Voor private ruimtelijke investeringen geldt dat de overheid beperkingen oplegt aan ontwikkelingslocaties (RO-, verstedelijkingsbeleid) en voor een deel eisen stelt aan de kwaliteit van de ruimte en de inhoud van de productie (woningbouw). Daarmee worden maatschappelijk gewenste effecten bereikt (in de vorm van hogere ruimtelijke kwaliteit, behoud open ruimte, tijdige productie van betaalbare woningen en beperking van segregatie) en tegelijkertijd extra kosten gecreëerd die niet altijd door de (lokale) markt kunnen worden gedragen.

Beperkingen in de dekking van publieke goederen hebben consequenties voor bereikbaarheid, recreatiemogelijkheden en veiligheid tegen water. Beperking in de dekking van ruimtelijke private investeringen hebben gevolgen voor de kwaliteit van onze leefomgeving en samenleving. De vraag of en in welke mate men tekorten van ruimtelijke investeringen wil dekken heeft te maken met de verhouding tussen kosten en nut van de investeringen. Aan de hand van een MKBA kan men de maatschappelijke kosten en (een belangrijk deel van) de maatschappelijke baten helder in kaart brengen. Voor projecten van de Nota Ruimte gebeurt dat al. Voor BLS- en ISV-gelden zouden dergelijke analyses waarschijnlijk ook zinvol zijn. Maar de uiteindelijke afweging blijft een politiek vraagstuk.

Die afweging hoeft echter niet altijd op nationaal niveau te worden gemaakt. Indien de consequenties voor het beleid met name lokaal worden gevoeld zou ook het beleid op lokaal niveau moeten worden bepaald. Naar verwachting zullen de lokale bestuurders kiezen voor een beleid dat lokaal de hoogste baten geeft. Er bestaat daarom een groeiende beweging om deel van het beleid te decentraliseren.

Het gaat echter niet alleen om de hoogste baten maar ook om een efficiënt gebruik van gelden. Om dat efficiënte gebruik te stimuleren is het aan te bevelen lokale overheden te laten prioriteren binnen (eigen) budgetten. Die prioritering kan worden ondersteund door uitvoering van maatschappelijke kosten-batenanalyses op

lokaal niveau. In hoeverre de budgetten volledig lokaal gefinancierd kunnen worden is punt van discussie.¹⁹

Indien sprake is van (belangrijke) bovenlokale effecten zal ook het besluitvormingsproces en de budgetten van bovenlokaal karakter moeten zijn. Bijdrage aan de financiering van deze budgetten is een tweede discussiepunt maar zou afhankelijk moeten zijn van de mate van (externe) effecten en financiële mogelijkheden van betrokken partijen.

Het vraagstuk van verevening zou in hetzelfde licht als de financiering moeten worden bekeken. Voor projecten van gemeentelijk belang geldt dat men binnen de gemeente een rationele afweging van grondgebruik en beleid kan maken. Verevening zou in die gevallen binnen het gemeentelijk grondbeleid moeten worden gestimuleerd en eventuele tekorten zouden op gemeentelijk niveau kunnen worden gesubsidieerd.

Zodra de projecten echter gemeente overstijgende externe effecten sorteren beginnen concurrentie overwegingen een rol te spelen en wordt verevening een ballast in het voortbrengen van de producten en het bereiken van doelstellingen. Een laatste discussiepunt is daarom hoe bovenlokale verevening op efficiënte wijze vorm kan krijgen.

voetnoot

¹⁹ Het is in een klein land als Nederland twijfelachtig of consequenties van projecten alleen lokaal van aard zijn. Met name effecten op de arbeidsmarkt hebben meestal een bovenlokaal effect.

3

Voorbeelden grote verstedelijkingsprojecten

3.1 Doel en keuze projecten

Illustraties van de woningbouwgerelateerde verstedelijkingsopgave

Binnen het kader van de Nota Ruimte wordt een aantal grootschalige projecten ontwikkeld, zoals de schaa sprong Almere en de tweede Maasvlakte.

Er is een lijst van ruimtelijke projecten van nationale belang die in meer of mindere mate van grote betekenis zijn voor de ruimtelijke inrichting van ons land en die in de discussie tussen regering en Tweede Kamer bijzondere aandacht zullen krijgen.

Een aantal van deze projecten wordt als voorbeeld van belangrijke verstedelijkingsprojecten in een apart overzicht in de rapportage geplaatst, met een (indicatieve) raming van het programma, de benodigde investeringen, de dekking en de tekorten.

Bij de selectie van een zestal plannen heeft VROM de focus gelegd op grotere woningbouwgerelateerde ruimtelijke plannen, gespreid over het land en in opgave (binnenstedelijk/uitleg, combinatie met andere ruimtelijke doelen, mate van druk op de woningmarkt). De krachtwijken blijven buiten deze selectie.

De voorbeelden zijn voornamelijk gekozen uit overzichten van projecten waaraan het rijk bijdragen levert of zal gaan leveren in de investeringen: Budget Nota Ruimte, BIRK, Sleutelprojecten HSL, Topper, Urgentie Programma Randstad en projecten van het GOB.

Een deel van de plannen bevindt zich in een beginstadium van planontwikkeling en heeft nog geen vaste plaats gekregen in de ruimtelijke investeringsagenda.

De voorbeelden

- 1 Stadshavens Rotterdam (stedelijke herstructurering met veel toevoeging binnen bestaand stedelijk gebied, wonen en werken)
- 2 Zuidplaspolder Zuidvleugel Randstad (uitleg wonen, werken, groen en wateropgave)
- 3 IJsseldelta Kampen (wateropgave in combinatie met wonen en natuur)

- 4 Belvédère Maastricht (wonen, werken en voorzieningen met herstructurering, nieuwe uitleg en groenontwikkeling)
- 5 Meerstad Groningen (bundeling uitleg wonen en werken, groen, ecologische hoofdstructuur, wateropgave)
- 6 Parkstad Limburg (verkenning krimp bij stedelijke vernieuwing)

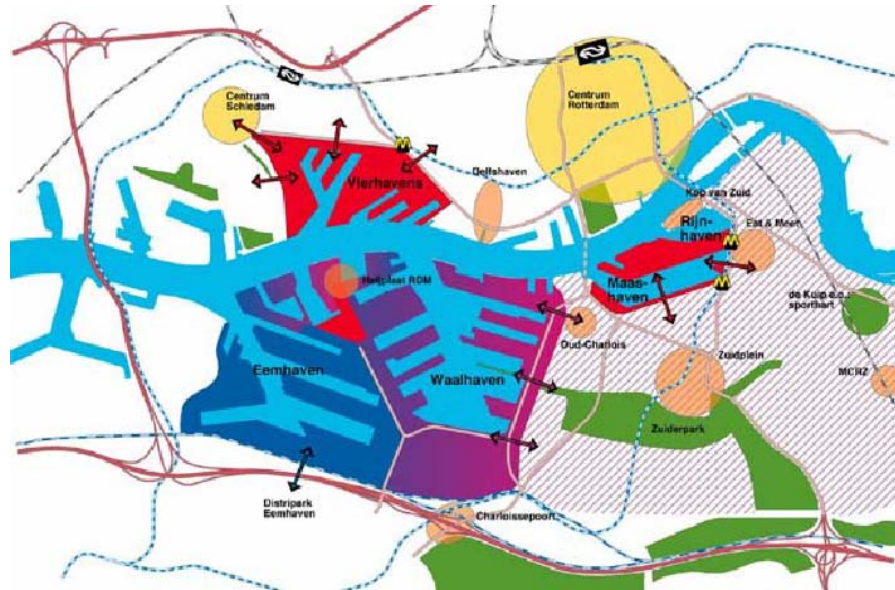
3.2 Stadhavens Rotterdam

3.2.1 Plangebied en programma

Stadhavens in Rotterdam is een omvangrijk gebied met 1.600 ha land en havenbekkens. Stadhavens ligt binnen de Rotterdamse ruit van autosnelwegen (met name nabij A4 en A15) en nabij Rotterdam-airport, HSL en Betuwelijn.

Herstructurering en gedeeltelijke transformatie van de verouderde havengebieden van Stadhavens is de opgave.

Rotterdam kent een achterblijvend vestigingsklimaat, onvoldoende groei van de werkgelegenheid, een onevenwichtige bevolkingsopbouw, een achterblijvend opleidingsniveau en een laag gemiddeld inkomen. Mede daardoor blijft de economische ontwikkeling van de Zuidvleugel achter bij die van de Noordvleugel.



Bron: Ministerie van V&W, Randstadurgent

Rotterdam wil de Stadhavens in de periode tot 2025/2030 benutten voor de intensivering van de bestaande bedrijvigheid, het aantrekken van nieuwe economische activiteiten en het realiseren van aantrekkelijke woonmilieus. Ook wordt er een onderwijscluster gerealiseerd gericht op de haven.

Door de verschuiving van havenbedrijvigheid (zoals containers) naar de Maasvlakte (2) ontstaat er in Stadhavens ruimte voor andere bedrijvigheid, zoals shortsea containeroverslag en fruitoverslag, kleinschalige bedrijven op het gebied van innovatieve technieken en activiteiten, zoals maritieme dienstverlening creatieve eco-

nomie en ICT en kennisinstututen. Door verbreding van de economie met de nadruk op innovatie moet de arbeidsintensieve werkgelegenheid sterk gaan groeien (10.000 extra arbeidsplaatsen). Het industrieel erfgoed is aantrekkelijk voor de vestiging van de creatieve sector.

Verbetering van het woonklimaat is voorwaarde voor de economische groei. Aangesloten wordt op woonmilieus die nu al in trek zijn bij de doelgroepen. In Stadshavens worden 7.000-10.000 woningen gebouwd in een 'rustig' stedelijk woonmilieu. Dit zal ook een positieve uitstraling hebben op omliggende woonwijken.

Stadshavens is een complexe en integrale gebiedsontwikkeling met een complex proces en een groot aantal betrokkenen (overheid, bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties, ontwikkelaars).

Programma Stadshavens naar vijf deelgebieden op de lange termijn tot 2030

deelgebied	bedrijfsruimte m2 bvo	kantoren m2 bvo	Woningen aantal	overige
WaalhavenOost en -Zuid	1.100.000	60.000 maritieme hoofdkantoren		groei van containeroverslag van 1,2 naa 3,6 miljoen TEU
Eemhaven en Waalhavenwest	460.000			8.500 arbeidsplaatsen
RDM-locatie	400.000			onderwijsinstelling 800 studenten
Rijn- en Maashaven	100.000- 300.000		3.000 - 5.000	1.000 arbeidsplaatsen 7.000 overdekte parkeerplaatsen
Merwe-vierhavens	130.000- 230.000		4.000- 5.000	1.500 arbeidsplaatsen 7.500 overdekte parkeerplaatsen

In het plan Stadshavens wordt invulling gegeven aan het beleid van de Nota Ruimte, zoals prioriteit geven aan de stedelijke netwerken en daarbinnen gelegen economische kerngebieden. De ruimtevraag in de Zuidvleugel wordt mede opgelost door herstructurering van verouderde stedelijke gebieden waardoor de druk op het Groene Hart wordt verminderd.

Van betekenis voor de Zuidvleugel is extra inzet op de kwaliteit van de leefomgeving, de bereikbaarheid en versterking van de sociaal economische structuur.

Rotterdam betreft een mainport met grootstedelijke en internationale vestigingsmilieus. Door de herstructurering van Stadshavens als onderdeel van PMR, wordt de positie van de mainport versterkt, en daarmee de internationale concurrentiepositie van de Randstad en Nederland.

Stadshavens wil ruimte bieden aan zakelijke dienstverlening, kennisintensieve bedrijvigheid en versterking van de kwaliteit van het onderwijs. Zo wordt het economisch profiel van Rotterdam in de regio en de Randstad versterkt.

Er ontstaat ook een evenwichtigere ontwikkeling aan de west- en zuidzijde van de regio. Het project bevordert dat de middenklasse in de stad blijft waardoor koopkracht in de stad en regio behouden blijft en het draagvlak voor voorzieningen en openbaar vervoer wordt vergroot. Stadshavens lossen voor een deel de stedelijke en regionale ruimtevraag op.

Er wordt een specifieke transitieaanpak ontwikkeld voor het milieu.

3.2.2 Betrokken partijen

Voor de ontwikkeling van Stadshavens hebben de gemeente Rotterdam en het Havenbedrijf Rotterdam in 2004 Stadshavens Rotterdam n.v. in het leven geroepen. De ontwikkelingsstrategie wordt binnen de twee moederorganisaties verder tot uitvoering wordt gebracht.

Met de gemeente Schiedam zijn er afspraken gemaakt over de ontwikkelingsrichting voor het Schiedamse deel van Stadshavens grenzend aan de Merwehaven.

Bij de komst van het Uitvoeringsprogramma 2007-2010 is de nv Stadshavens omgezet in de projectbureau Stadshavens Rotterdam.

Er wordt door Rotterdam gerekend op een positieve reactie van maatschappelijke organisaties, zij kunnen hun steun uitspreken in de inspraakreactie op de Stadsvisie. (procedure loopt).

Vanuit het Rijk is steun toegezegd via de Zuidvleugelbrief en Randstadurgent. Draagvlak blijkt ook door het proefproject (milieu: Gebit) en PMR.

Bij de uitvoering van de plannen voor de deelgebieden worden onder andere marktpartijen en bedrijven betrokken.

3.2.3 Planfase en besluitvorming

Voor Stadshavens is in 2005 door Rotterdam en Schiedam een gezamenlijke ontwikkelingsvisie opgesteld. De totale duur van het project Stadshavens beslaat enkele decennia tot 2025/2030.

De investeringen in de deelgebieden zijn opgenomen in het Collegeprogramma 2006-2010, de Rotterdamse investeringsstrategie en de Stadsvisie (2007).

Op diverse fronten zijn (volgens Rotterdam) investeringen gedaan. Het project is feitelijk gestart.

Uit de investeringen in de eerste onderdelen blijkt dat de markt interesse toont. Verschillende onderdelen zijn in uitvoering, er hebben zich bedrijven gevestigd en bedrijven hebben toezeggingen gedaan.

Voor de eerste fase is er het Uitvoeringsprogramma 2007–2010 van april 2007:

WaalhavenOost: Dockworks Business Port gereed en in gebruik. Port City 32.000 m² kantoor gaat starten: Rederij Evergreen en Broekman gaan zich daar vestigen. Havenstraat wordt omgevormd tot maritieme kantorenboulevard. Spoorrails wordt geruimd, weginfrastructuur wordt verbreed en fiets- en voetgangersvoorzieningen. Aansluiting op groen, brug voor voetgangers en fietsers.

WaalhavenZuid: Herstructurering: terrein wordt geschikt gemaakt voor kantoorfuncties aan noord- en oostzijde, bedrijfsverzamelgebouwen voor midden en kleinbedrijf en distributiebedrijven. Parkmanagement.

Eemhavengebied: Transformatie van deapsea naar shortsea. Waalhavenweg inmiddels verbreed en verkeersplein Reweg geoptimaliseerd. Investeren in extra ontsluitingscapaciteit voor vrachtverkeer voor shortsea. Uitbreiding van RAILSservicecenter.

RDMwest: RDMhoofdkantoor is na renovatie in gebruik. In 2007/2008 onderwijsinstellingen met leerwerkplaatsen in voormalige machinefabriek. Studie naar energie- en maritieme bedrijvigheid op RDMwest.

RDMoost: bedrijventerrein gericht op innovatieve maakindustrie en uitbreiding aanwezige stukgoed. Hergebruik industrieel erfgoed.

Heyshaven: Ontwikkeling tot nieuw binnenvaartcentrum met voorzieningen en toeleverende bedrijven. Oude Dokkantoor en buitenruimte worden aangepakt, aantrekkelijke boulevard. (TOP-subsidie ontvangen).

Quarantaineterrein: Opstellen plan. Behoud cultureel erfgoed en gebouwen herstellen. Faciliteren van creatieve sector.

Waterbus: Verbinding van centrum met RDMWest. Kans om Heyplaat, Pernis en Katendrecht te verbinden met centrum.

RijnhavenOost: Reconstructie van Posthumalaan en Hillelaan in combinatie met parkeergarage. Opwaarderen van metrostations Rijnhaven en Maashaven. Komst van European Chinese Centre naast metrostation Rijnhaven (detailhandel, horeca, kantoren, hotels, congressen : 100.000 m2 bvo start in 2008).

Katendrecht: 1.250 nieuwe woningen. Renovatie monumentale woningen tot koopwoningen. Deliplein wordt winkelcentrum.

Rijnhaven: Verplaatsing ligplaatsen binnenvaart naar Dokhaven en Heyshaven. Voetgangers/fietsersbrug Whilhelminapier met Katendrecht. Verbetering kwaliteit buitenruimte. Waterbekken betrekken bij transformatie (drijvende woningen of grachtenstructuur door gedeeltelijke demping). Capaciteit 3.000-5.000 woningen. (niet duidelijk wanneer).

Maashaven: SS Rotterdam wordt hotel, conferentieruimte (20.000-30.000 m2) Leerlingen plaatsen en 200.000 bezoekers/jaar. Graansilo wordt creatieve factory. Benutten van restwarmte van de afvalverwerkingsinstallatie. Onderzoek naar haalbaarheid van ligplaatsen voor binnenvaart en verstedelijking in waterbekkens.

VierhavensOost: Bedrijvenstrip met dakpark is in uitvoering. (50.000 m2 bedrijvenruimte, expeditiestraat, parkeergarage en park). Nieuwe woningbouw langs Hudsonstraat en herprofilering Vierhavenstraat starten in 2008. Transformatie van havenweg tot stedelijke toegangsweg. Investeren in de koelinstallaties van de havenbedrijven in aangrenzend Vierhavengebied i.v.m. veiligheid nieuwe publieksfuncties.

MerwehavenNoord: Verwijdering emplacement tussen Schiedamsestraat en Marconistraat. Studie naar toekomstig gebruik van dit gebied (woningbouw, creatieve sector, opknappen buitenruimte).

Keilehaven: Actief beheren van dit gebied. Slechte bebouwing verwijderen en herstel zodat wordt voorgesorteerd op stedelijk gebruik. Herinrichting: bestrating, verlichting, bewegwijzering en investeringen in groenstructuur. Maatwerk in milieumaatregelen als gevolg van aanwezigheid sappencluster.

3.2.4 Kosten en opbrengsten en excessieve planelementen

De totale investeringen in grond en gebouwen voor de totale periode (tot 2020/2030) door publieke en private partijen worden op basis van kengetallen gekwantificeerd op € 7,5 miljard (bandbreedte € 5-10 miljard) waarvan €1 miljard publiek, €6,5 miljard privaat.

Voor de grondexploitatie zijn per deelgebied financiële berekeningen opgesteld. Deze berekeningen kunnen echter, vanwege de lange looptijd en de vele onzekerheden, als richtinggevend beschouwd worden. In de studie van Ecorys worden de uitkomsten gegeven op prijspeil 2006:²⁰

- Totale kosten: €2.077.215.000
- Totale opbrengsten: €835.854.120 (exclusief subsidies).

De kosten zijn exclusief rente, aangezien nog onvoldoende bekend is over de fase-ring.

voetnoot

²⁰ Ecorys, *Noodzaak van overheidsbijdragen in de stedelijke vernieuwing*, Rotterdam, 2007.

Voor de eerste fase 2007-2010 zijn de investeringen door de gemeente Rotterdam geraamd op € 420 miljoen.

Excessieve locatiegebonden planelementen zijn in de plannen voor Stadshavens:

- Verwervings- en sloopkosten zijn hoog, doordat bedrijven uitgekocht (verplaatst) moeten worden.
- Milieukosten: ontwikkeling kan alleen plaatsvinden wanneer aan milieurandvoorwaarden (waaronder bodemsanering) wordt voldaan. Het huidige gebruik van de terreinen maakt dat een sanering voor omvorming naar een woonfunctie noodzakelijk is.
- Het huidige maaiveld moet verhoogd worden. De haventerreinen liggen buitendijks, dat wil zeggen dat het maaiveld voor de woonfunctie verhoogd moet worden in verband met de veiligheid.
- Inpassingmaatregelen bij Merwehaven en Vierhavens: herontwikkeling van waterbekkens tot gemengd stedelijk gebied met wonen en woonvriendelijke bedrijvigheid (na 2020) vereist inpassingsmaatregelen rond een energiecentrale.
- Het hergebruik van cultureel erfgoed.
- Verbetering infrastructuur: o.a. aansluiting op A15 (op termijn) en verbetering ontsluiting met openbaar vervoer (waaronder een nieuw metrostation), verdubbeling Waalhaven OZ (2x2 rijstroken), terugbrengen ongebruikte goedereensporen. Verkorting reistijd door netwerkverbetering. Aparte infrastructuur voor vrachtverkeer leidt tot betere benutting capaciteit. Om de huidige haventerreinen om te vormen moeten de verbindingen met de stad verbeterd en geïntensiveerd worden. In het bijzonder de nieuwe brugverbindingen vormen een bijzondere kostenpost.

3.2.5 Risico's en mogelijke alternatieven

Het project kent een lange looptijd en complexiteit waardoor een sterke nadruk ligt op het proces en regie. Er zijn vele onzekerheden aangaande investeringen en opbrengsten in de grondexploitatie.

Zekere financiële sturing is volgens Ecorys mogelijk door minder verwervingen en wellicht minder bruggen.

De opbrengstpotentie bij woningbouw is in Rotterdam vergeleken met de andere grote steden in de Randstad laag.

Binnen de Zuidvleugel is bij de planontwikkeling voor het grote uitleggegebied de Zuidplaspolder voor de periode tot 2020 een afweging gemaakt met binnenstedelijke bouwlocaties voor woningbouw in Rotterdam. In lijn met doeleinden van de Nota Ruimte (sterke steden, landelijk gebied behouden) is gekozen voor meer binnenstedelijk bouwen in Rotterdam.

Nadere alternatieven voor het plan Stadshavens zijn nog niet onderzocht.

3.2.6 Tekorten en dekking

De raming voor de grondexploitatie van Stadshavens uit 2006 kwam uit op een tekort van bijna € 1,2 miljard bij totale kosten van € 2 miljard (exclusief rente) en een totale opbrengsten uit gronduitgifte van € 0,83 miljard (exclusief subsidies).²¹

Voor de eerste fase Stadshavens 2007 – 2010 is het saldo geraamd op -€141,4 miljoen bij investeringen van €420,0 miljoen en opbrengsten van €278,6 miljoen.

Overzicht investeringsbedragen publieke sector en wijze van dekking, Stadshavens Rotterdam, periode 2007-2010

nr.	locatie	investerings tot 2010 (mln. €)	reeds gedekt	nog te financieren		
				totaal	gemeente Rotterdam/ Havenbedrijf Rotterdam N.V.	aanvraag bij het rijk
1	Waalhaven-Oost	85,9	22,5	63,4	46,4	17,0
2	Waalhaven-Zuid	6,5	0,0	6,5	3,5	3,0
3	Eemhaven	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
4	RDM-West	37,1	14,0	23,1	13,1	10,0
5	RDM-Oost	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
6	Heysehaven	11,0	2,6	8,4	8,4	0,0
7	Quarantainerrein	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
8	Waterbus	5,8	2,4	3,4	2,4	1,0
9	Rijnhaven-Oost	100,3	86,3	14,0	4,0	10,0
10	Katendrecht	98,8	91,3	7,5	7,5	0,0
11	Rijnhaven	8,5	0,0	8,5	8,5	0,0
12	Maashaven	6,6	0,0	6,6	3,5	3,1
13	Vierhavens-Oost	59,5	59,5	0,0	0,0	0,0
14	Merwehaven-Noord	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
15	Keilehaven	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
TOTAAL		420,0	278,6	141,4	97,3	44,1

Voor de dekking van het geraamde tekort in de periode 2007-2010 kunnen de gemeente Rotterdam en het HBR samen €97,3 miljoen bijdragen. Bij het Rijk is voor Stadshavens een aanvraag van € 44,1 miljoen gedaan (Nota Ruimte Budget).

Financiële ondersteuning van het rijk is nodig bij de realisering van hoofdinfrastructuur, bodemsanering, bedrijfsterreinontwikkeling en herstructurering, woningbouwlocaties, kwaliteitsimpulsen in de buitenruimte en het hergebruik van cultureel erfgoed. Deze investeringen kunnen niet worden teruggewonnen uit de opbrengsten van de gebiedsontwikkeling.²²

3.3 Zuidplaspolder Zuidvleugel Randstad

3.3.1 Plangebied en programma

Het project betreft de integrale gebiedsontwikkeling van de droogmakerij Zuidplaspolder. Het integrale programma 2010-2020 bestaat uit wonen (circa 7.000 woningen), werken (110 ha bedrijventerrein, 280 ha netto glastuinbouw), natuur (ongeveer 400 ha), inclusief waterberging en de ontsluiting van het gebied.

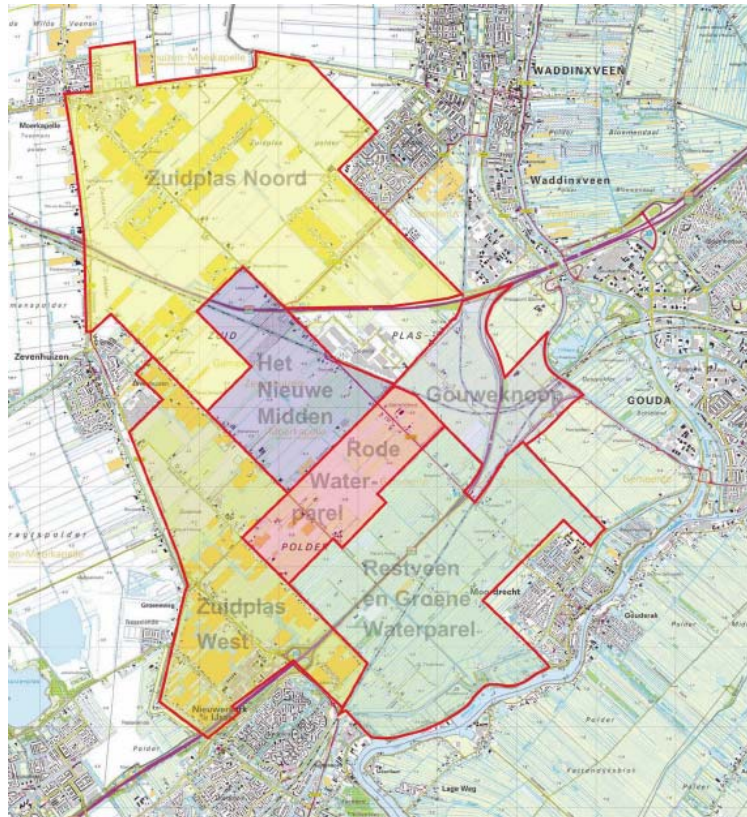
De verstedelijking in het gebied moet voldoende zijn om draagvlak te bieden voor een samenhangend watersysteem, een robuuste groenstructuur en betere verkeers- en vervoersvoorzieningen. Dat laatste behelst ondermeer de interne ontsluiting, goed openbaar vervoer, fietspaden, de aansluiting op A12/A20 en een oplossing voor een dreigend infarct in het Gouwe-aquaduct. Omgekeerd geldt ook: eerst

voetnoot

²¹ Ecorys, *Noodzaak van overheidsbijdragen in de stedelijke vernieuwing*, Rotterdam, 2007.

²² Bronnen: VROM, Format procedure Nota Ruimtebudget, www.stadshavensrotterdam.nl, Ecorys, *Noodzaak van overheidsbijdragen in de stedelijke vernieuwing*, Rotterdam, 2007.

bewegen, dan bouwen. De problemen van de diepe ligging van de polder zijn beter op te lossen indien het watersysteem als geheel wordt gepland.



Bron: www.driehoekrkg.nl

Het project bestaat uit meerdere deelgebieden: Restveen, Groene waterparel, Rode waterparel, Zuidplas Noord, Zuidplas West, de Gouweknoop en de ontsluitende infrastructuur. De ontwikkeling is integraal, zowel inhoudelijk als financieel.

Bijzondere aandacht verdienen de deelplannen Restveen en Groene Waterparel bij de wens tot een meer duurzame en klimaatbestendige ontwikkeling van de polder. Restveen en Groene Waterparel gaan over de groen-blauwe ontwikkeling van de polder en het borgen van landschappelijke kwaliteiten en recreatieve mogelijkheden in het gebied. Deze zijn randvoorwaardelijk voor de gehele ontwikkeling van de Zuidplaspolder in verband met de waterhuishouding, de groenstructuur en de gewenste woonmilieus.

In de Zuidvleugel is een groot ruimtetekort voor wonen, werken, natuur en recreatie. Met name de behoefte aan attractieve woonmilieus is nijpend. Het Zuidplasgebied verrommelt en de landschappelijke panorama's vanaf de A20 verdwijnen. De Zuidvleugel heeft toenemende problemen met bodemdaling en waterberging. Daarnaast vraagt de klimaatbestendige ontwikkeling van de Zuidplaspolder extra investeringen in de waterhuishouding.

De Zuidplaspolder voorziet in een gevarieerd aanbod woon- en werkmilieus, met het Restveen en de Groene Waterparel als robuuste investering in bodem, water,

natuur en recreatie, ecologie en landschap, in lijn met verschillende doeleinden van het rijksbeleid.

Met de realisatie van de gebieden Restveen/Groene Waterparel komt het plangebied snel in the picture als aantrekkelijk recreatie- en natuurgebied voor de huidige bewoners en ontwikkelaars. De realisering van een aantrekkelijke (en veilige), groene woon- en werkomgeving is van groot economisch belang. Dit zal een positief effect hebben op potentiële investeerders in de polder.

De natte inrichting en investeringen in waterberging resulteren in een meer klimaatbestendige en veilige inrichting van de Zuidplas en omgeving. De vergroting van de capaciteit voor waterberging heeft een positief effect op de veiligheid van de Zuidvleugel (adaptatieprogramma klimaat). De glastuinbouw versterkt de greenportfunctie en biedt de mogelijkheid tot het ruimen van oud/verspreid glas en geeft schuifruimte voor herstructurering in het Westland. De maatregelen voor infrastructuur verbeteren de huidige doorstroming en maken de (nieuwe) ruimtelijke ontwikkeling mogelijk. Het cluster glastuinbouw/bedrijvenlandschap geeft een impuls aan innovaties rond dubbel ruimtegebruik, duurzaam energie- en waterbeheer en nieuwe vormen van werkgelegenheid. Het realiseren van dorpse- en landelijke woonmilieus in de Zuidvleugel van de Randstad versterkt de economische aantrekkelijkheid van het hele gebied.

3.3.2 **Betrokken partijen**

De integrale ontwikkeling van de polder gaat het schaalniveau van individuele gemeenten en marktpartijen te boven. Met name de doelstellingen voor kwaliteit, integraliteit en kwantiteit vergen regie door de (hogere) overheid.

De Ministeries LNV, V&W en EZ zijn betrokken en ondersteunen de doelen en de uitvoering van het plan. De provincie is coördinerend voor het verwerven van (rijks)fondsen.

Gemeenten en provincie nemen deel in de Regionale Ontwikkelingsmaatschappij Zuidplas, ROZ in oprichting.

Het betreft de gemeenten Nieuwerkerk aan den IJssel, Zevenhuizen-Moerkapelle, Waddinxveen, Gouda en Moordrecht waarbinnen de Zuidplaspolder ligt. Daarnaast participeren de gemeente Rotterdam en de provincie Zuid-Holland en vervullen Het Hoogheemraadschap Schieland en de Krimpenerwaard een adviesrol. De voorkeur gaat uit naar een samenwerkingsvorm op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen.

Voor de deelprogramma's kunnen dan afzonderlijke Gebiedsontwikkelingsmaatschappijen (GOM) in het leven worden geroepen, waaraan ook private partijen kunnen deelnemen.

De ontwikkeling van de Rode Waterparel (een deelplan met ruim 240 hectare) met een bijzonder woonmilieu in een natuurlandschap wordt door de private Gebiedsontwikkelingsmaatschappij Zuidplaspolder (GOM ZPP) ter hand genomen. In deze GOM participeren de gemeenten Moordrecht en Nieuwerkerk aan den IJssel, de

provincie Zuid-Holland en de marktpartijen AM Vastgoedontwikkeling, Amvest, Fortis Vastgoedontwikkeling, Heijmans Vastgoed en Woonbron.

3.3.3 Planfase en besluitvorming

In januari 2006 is door de gemeenten in de Zuidplaspolder het Intergemeentelijk Structuurplan (ISP) Zuidplas vastgesteld. Onderdelen van het ISP zijn het realiseren van natuurgebieden, water, infrastructuur, bedrijventerreinen, glastuinbouw en woningbouw. De veranderingen vinden plaats tussen 2010 en 2030. Voor elk deelgebied is nu een (voor)ontwerp bestemmingsplan gemaakt dat de hoofdlijnen schetst van de vernieuwde Zuidplaspolder.

Het Rijk heeft in 2007 de ontwikkeling van de Zuidplas (groen, blauw, woonmilieus, infrastructuur, glas) als urgent benoemd in het programma voor de Randstad, mede ter verbetering van de aantrekkelijkheid en concurrentiepositie van de Randstad.

Overeenstemming over programma, verevening en risico's is voorjaar 2008 bereikt. In de tweede helft van 2008 komt de ROZ in bedrijf en moet onderhandelingsresultaten worden geboekt met marktpartijen rond de te realiseren deelprogramma's en afdrachten aan de ROZ. De uitvoering vindt plaats in de periode 2009-2020.

Inmiddels is het concept bestemmingsplan voor Restveen en Groene Waterparel in procedure gebracht, worden de bouwplannen in de nabijheid door overheden en bedrijfsleven nader uitgewerkt (Rode Waterparel) en is er overeenstemming tussen publieke regionale partijen over programma, verevening en risico's. Het is de uitdrukkelijke wens het groen-blauwe deel in de Zuidplas eerder te realiseren dan de woningbouw.

Voor het deel Restveen en Groene Waterparel geldt specifiek dat op 22 juni 2006 een waterakkoord en een convenant is gesloten door het waterschap (Hoogheemraadschap Schieland en Krimpenerwaard), de gemeenten en de provincie. Beide akkoorden worden gesteund door natuur- en milieuorganisaties en de beoogd beheerder Staatsbosbeheer. Over een te verplaatsen bedrijf is op 21 december 2006 een intentieverklaring getekend.

Voor de ontwikkeling van de Rode Waterparel (ruim 240 hectare) hebben de publieke en private partijen die deelnemen in Gebiedsontwikkelingsmaatschappij Zuidplaspolder (GOM ZPP) in mei 2008 een intentieovereenkomst getekend voor een gezamenlijke studie naar de haalbaarheid van de gebiedsontwikkeling en het opstellen van een masterplan. Na afronding van het ontwerp-masterplan is het de bedoeling dat partijen een realisatieovereenkomst sluiten voor ontwikkeling van de Rode Waterparel in 2010-2020. Daarvoor stellen de betrokken gemeenten voor het eind van 2008 een voorontwerpbestemmingsplan op.

3.3.4 Kosten en opbrengsten en excessieve planelementen

De totale kosten voor de ontwikkeling Zuidplas (programma 2010-2020) vergt een investering van circa € 1,5 - 1,7 miljard en heeft een tekort van circa € 0,2 - 0,3 miljard.

Voor delen van de Zuidplas is een gezamenlijke publieke en private investering aan de orde. Met name voor investeringen in groen-blauw, klimaatbestendigheid en infrastructuur ligt een dominante overheidsrol voor de hand. Met name de bovenplanse voorzieningen worden niet door de markt opgepakt en kunnen bovendien niet (volledig) worden toegerekend of doorberekend. Deze voorzieningen vormen vooral de excessieve kosten/planelementen:

- water: peilfixatie/opzet, kwelstroomverlegging, extra tochten, tochtverbreding),
- groen: verwerving en inrichting als natte natuur van Restveen en Groene Waterparel, realisatie ringvaartpark, groene inrichting Vredenburgzone, bindingszones,
- bovenlokale infrastructuur: ontsluiting en aansluiting hoofdwegen, Moordrechtboog, parallelstructuur A12/12 en openbaar vervoer.

Dit zijn ingrepen die niet (volledig) toegerekend kunnen worden toegerekend aan de planexploitatie of waterschap, gemeenten en provincie.

Middels verevening op andere planonderdelen dragen die plandelen wel bij aan de dekking van deze bovenplanse kosten.

3.3.5 Risico's en mogelijke alternatieven

Het risico van het plan schuilt in de integrale en complexe opgave, overigens een kenmerk van integrale gebiedsontwikkeling. Er dient zicht op uitvoering van het totaal te zijn voordat 'de eerste paal' de grond in gaat. Maar niet alles kan tot achter de komma worden zeker gesteld, gelet op de planfase en een uitvoering met een lange looptijd tot 2020-2030 met veranderende marktomstandigheden. Ook met het oog op de inbreng van private partijen is zekere planflexibiliteit gewenst. Daarom is het uitgangspunt: het maken van afspraken op hoofdlijnen over programma, plankwaliteit en verevening.

Risico van de ontwikkeling van het Restveen en Groene Waterparel – en daarmee ook voor de verdere ontwikkeling van woningbouw - is de financiering. De voorfinanciering komt voor rekening van de Regionale Ontwikkelingsmaatschappij Zuidplas (in oprichting) later deels te verevenen uit andere planinkomsten. Voor een deel van het tekort is geen dekking.

Een alternatief voor de Zuidplas is in de Zuidvleugel niet echt voorhanden. Er zijn geen locaties in de Zuidvleugel waar een dergelijk omvangrijke verstedelijkingsopgave met deze karakteristieken (dorps woonmilieu, lage dichtheden) kan worden geaccommodeerd. Bovendien is de combinatie met de kwaliteitsimpuls hier mogelijk. Het ontwerp voor de Zuidplas, inclusief de locatiekeuze voor verstedelijking en groen/blauw (Restveen en Groene Waterparel) is gebaseerd op de lagenbenadering. Binnen het project is flexibiliteit ingebouwd. Bij de vaststelling van deze bestemmingsplannen moet de economische uitvoerbaarheid vaststaan. Het totaal programma staat vast, evenals de verevening uit de rendabele planonderdelen (woningbouw) naar de onrendabele delen (Restveen, Groene Waterparel) en de infrastructuur. Een grotere bijdrage uit de planexploitatie (woningbouw) is niet haalbaar. Downgraden van het project leidt tot een ander woonmilieu en een kwa-

litatief laagwaardige invulling (gefragmenteerd, geen afzetbare woningen, bodemdaling, wateroverlast, minder natuur/recreatie, aanwezigheid hinderlijke bedrijven, geen panorama A20).

De Zuidplaspolder voorziet ook in mogelijkheden voor verdere woningbouw na 2020 (circa 23.000 woningen). Aanvankelijk was een groot deel van deze woningbouw in de periode tot 2020 gepland met name voor de Rotterdamse woningbehoefte. Rotterdam kan de eigen behoefte tot 2020 echter grotendeels binnen de eigen gemeentegrenzen, met name in bestaand bebouwd gebied, opvangen, zodat een langere fasering van de woningbouw in de Zuidplaspolder is aangebracht.

3.3.6 Tekorten en dekking

Er is een programma 2010-2020 vastgesteld, een concept Ontwikkeling Strategie Kader bepaald (opdracht aan ROZ in oprichting) en een exploitatieplan opgesteld. De hoofdlijnen zijn vervat in het document Koersbepaling Zuidplas van maart 2008.

De totale ontwikkeling Zuidplas (programma 2010-2020) vergt een investering van circa € 1,5 - 1,7 miljard en heeft een tekort van circa € 250 miljoen.

Voor de infrastructuur (parallelstructuur A12/A20 Gouwe-aquaduct) is een bijdrage van maximaal € 100 miljoen in het vooruitzicht gesteld door het ministerie van V&W.

De kosten van het groene-blauwe programma (inclusief Restveen- en Groene Waterparel) zijn geraamd op € 160 miljoen. Hiervan is € 34 miljoen gedekt door ILG-gelden voor verwerving en inrichting. De voeding van het ILG bestaat behalve uit provinciale gelden uit geld van het rijk (ministerie van LNV).

De ROZ (Regionale Ontwikkelingsmaatschappij Zuidplas) in oprichting streeft naar een bijdrage uit andere plandelen (verevening) van € 66 miljoen. Resteert een tekort van € 60 miljoen, waarvoor deels een beroep op een FES rijksbijdrage (Budget Nota Ruimte) wordt gedaan. Er is geen alternatieve rijksdekking mogelijk gebleken.²³

3.4 IJsseldelta Kampen

3.4.1 Plangebied en programma

Het project IJsseldelta(-Zuid) bij Kampen betreft een integrale gebiedsontwikkeling in de vorm van aanleg blauwe bypass van de IJssel tussen de IJssel en het Drontermeer. De bypass geeft invulling aan taakstelling van PKB Ruimte voor de Rivier om afvoercapaciteit voor rivierwater te creëren in de IJssel. Door de aanleg van de bypass ontstaat een nieuwe woonwijk voor 3000-4000 woningen aan het water, een nieuwe vaarverbinding en mogelijkheden voor natuurontwikkeling (300 ha) en recreatie.

voetnoot

²³ Bronnen: VROM, Format procedure Nota Ruimte Budget, www.driehoekrzig.nl

De aanleg van de bevaarbare bypass geeft de netwerkstad Zwolle-Kampen de mogelijkheid om een aantrekkelijk vestigingsklimaat te bieden voor wonen en werken. Het project IJsseldelta omvat een aantal doelen waarvoor het rijk een uitvoeringsverantwoordelijkheid draagt: aanleg Hanzelijn, de vergroting van de afvoercapaciteit van de IJssel (Ruimte voor de Rivier) en de doelstelling Zwolle/Kampen evenwaardig aan de overige nationale stedelijke netwerken. Voorts geeft het de mogelijkheid om de regionale woningbehoefte op te vangen buiten het nationaal landschap (IJsseldelta-Noord). De problemen die met deze deelprojecten worden opgelost hebben een bovenregionaal karakter.



Voorkeursalternatief inrichting IJsseldelta-Zuid (bron: www.ijsseldelta.nl)

Bij het project IJsseldelta gaat het ook om het op een hoogwaardige manier uitvoeren van overheidsprojecten. Welvaartsbaten/-effecten van het project in 'enge zin', het bevaarbaar maken van de blauwe bypass, zijn:

- veiligheid (vermijden overstromingsschade)
- woongenot/wonen aan het water (stijging vastgoedwaarde)
- creëren van een aantrekkelijke stationsomgeving
- uitbreiding areaal natte natuur (biodiversiteit)
- strategische watervoorraden (vermijden schade bij droogte)
- imago voor bedrijfsvestiging (toename werkgelegenheid/stijging vastgoedwaarden in regio als geheel)
- recreatieve aantrekkelijkheid (vaartoerisme, stedelijke uitloop)

3.4.2 Betrokken partijen

De IJsseldelta ligt in Overijssel en Gelderland. Bij het project werken provincie, gemeenten Kampen, Zwolle, Dronten en Oldebroek en het waterschap Groot Salland samen aan het realiseren van de plannen. Ook wordt intensief samengewerkt met bewoners, (agrarische) ondernemers en maatschappelijke organisaties. De rijksoverheid ondersteunt de initiatieven via de Programmadirectie Ruimte voor de

Rivier. De ministeries van V&W, VROM en LNV zijn erbij betrokken, evenals Staatsbosbeheer.

Bij de provincie Overijssel is het Projectbureau IJsseldelta gevestigd, dat verantwoordelijk is voor de voortgang van de onderdelen van dit bestuurlijk ingewikkelde proces.

Marktpartijen voor de ontwikkeling van de woningbouwlocatie in het project zijn nog niet geselecteerd.

3.4.3 Planfase en besluitvorming

Er bestaat een breed bestuurlijk en maatschappelijk draagvlak voor de aanleg van de bypass. De plannen voor de bypass zijn tot stand gekomen in nauw overleg met andere overheden en na intensieve inspraak.

Het tracé voor de bypass is eind 2005 door de betrokken gemeenteraden en provinciale staten gekozen. Het tracé is door bewoners tijdens een inspraakbijeenkomst voorgesteld. Het provinciaal bestuur heeft deze bewoners vervolgens in de gelegenheid gesteld dit tracé met professionele ondersteuning uit te werken.

Op 18 januari 2007 is door de minister van VROM, de Stas VenW en de minister van LNV een intentieovereenkomst ondertekend met de regio.

De intentieverklaring voor de IJsseldelta is voorts ondertekend door de provincies Overijssel en Flevoland, de gemeenten Kampen, Zwolle, Dronten en Oldebroek, het Waterschap Groot Salland en Staatsbosbeheer.

In de PKB Ruimte voor de Rivier is een tijdschema vastgelegd. Een besluit tot uitwerking van de maatregelen bij de IJsseldelta zal door de bewindspersoon van V&W uiterlijk begin 2008 moeten worden genomen. Dit om tijdige realisatie van de maatregelen mogelijk te maken. Dit betekent dat de plannen met onderbouwing van de voorziene financiering eind 2007 door de verschillende bestuurlijke gremia dienen te worden vastgesteld.

Op 10 juni 2008 is in de Tweede Kamer een motie breed aangenomen waarin snelle besluitvorming in IJsseldelta-Zuid wordt gevraagd. Voor het eind van dit jaar moet het zogeheten omwisselbesluit worden genomen. Dit besluit is noodzakelijk om de nu voorgestelde maatregelen vanuit de PKB, een verdieping van de IJssel en een reservering ten zuiden en westen van Kampen voor de aanleg van een bypass in de toekomst, om te ruilen voor de aanleg van de bypass.

Voor het project IJsseldelta is het tracébesluit voor de Hanzelijn is herzien, omdat hierin de kruising met de bypass nog niet was opgenomen. Het jaar 2007 stond vooral in het teken van het meer definitief begrenzen van de bypass en het uitwerken van een zogenaamde PlanMER en BesluitMER. In de loop van 2009 moeten diverse planologische procedures (herziening streekplannen, bestemmings- en dijkterugleggingsplannen, vergunningen) zodanig gevorderd zijn dat een Projectbesluit kan worden genomen.

In 2011 start de aanleg van de waterstaatkundige werken en in 2013 wordt de Hanzelijn in gebruik genomen. Vanaf 2015 moet de bypass inzetbaar zijn. De uitvoering van de woningbouw bij Kampen vindt gefaseerd plaats tot 2030.

In augustus 2008 is de provincie Overijssel gestart met de aanbesteding van het ontwerp en realisatie van de bypass in IJsseldelta-Zuid.

3.4.4 **Kosten en opbrengsten en excessieve planelementen**

De kostenopzet voor de groene bypass is gemaakt volgens een modulaire opbouw. Eerst is berekend wat de meest simpele groene bypass kost. Daaraan is aangegeven welke maatregelen toegevoegd kunnen worden, en wat deze kosten. De totale kosten van de bypass worden geraamd op circa € 300 miljoen met 20% marge en is samengesteld uit de volgende componenten:

- Aanleg van een groene bypass (grondverwerving, dijken, weiland tussen de dijken, viaduct in Hanzelijn en N50, met een zo eenvoudig mogelijke inlaat en uitlaat) € 193 miljoen.
- Daarbinnen toevoegen van een recreatieve vaarverbinding (2 meter diep), met een sluis voor recreatievaart aan begin en eind: + € 14 miljoen.
- Daarbinnen inrichten van natte en droge natuur: + € 11 miljoen.
- Daarbinnen upgraden van meest eenvoudige in- en uitlaat naar een in- en uitlaat met verwijderbare schotten: + € 11 miljoen.
- Daarbinnen vervangen van de huidige afsluiting bij de Roggebotsluis door een nieuwe brede stormkering en een nieuwe klapbrug waardoor de bypass “half-open” wordt en er geen belemmeringen voor de beroepsvaart ontstaan: + € 48 miljoen.
- Overige faseringskosten geraamd op: + € 21 miljoen.

De kosten en opbrengsten voor de woningbouw zijn niet specifiek bekend. Er wordt gerekend op een aanzienlijk positief resultaat, mede door hogere opbrengsten als gevolg van het wonen aan het water (de bypass).

Pro Rail heeft een ontwerp gemaakt voor de stedelijke knoop en een financiële raming opgesteld. Op basis daarvan is het taakstellend budget voor de stedelijke Knoop vastgesteld op € 30 miljoen.

3.4.5 **Risico's en mogelijke alternatieven**

De plan IJsseldelta kent gezien het ontwikkelingsstadium nog diverse risico's verbonden aan de kostenraming (alleen de bypass al een bandbreedte van +/-20%), toekomstige marktomstandigheden, waaronder de woningmarkt (fasering tot 2030), en subsidierisico's.

Er zijn op twee schaalniveaus alternatieven overwogen:

- 1 Bij de oplossing van de hoogwaterproblematiek: een keuze tussen uitdieping van de IJssel of aanleg van een bypass.
- 2 Bij de vormgeving van de gekozen oplossing: een keuze tussen een bypass als droogstaand kanaal en een blauwe, bevaarbare bypass.

Een bypass is een betere oplossing voor de hoogwaterproblematiek dan het uitdiepen van de IJssel. Door de IJsselbodem tussen Kampen en IJsselmuiden 1 meter extra uit te baggeren kan weliswaar voldoende afvoercapaciteit worden gecreëerd om een wateraanvoer van 16.000 m³ per seconde bij Lobith te kunnen verwerken.

Dit is de norm voor 2015. De PKB Ruimte voor de Rivier geeft echter aan dat in verband met klimaatsveranderingen reeds nu zoveel mogelijk rekening moet worden gehouden met een hogere maatgevende aanvoer van 18.000 m³/s bij Lobith. Extra uitbaggeren levert capaciteit voor een aanvoer van hooguit 16.600 m³/s bij Lobith. Een bypass zal dus een aantal jaren na 2015 noodzakelijk worden. Aanleg van een bypass is daarmee een ‘no-regretoplossing’, waarmee hoge kosten in de toekomst kunnen worden vermeden (waaronder aanpassing van de Hanzelijn).

Een bypass als droogstaand kanaal is geen aantrekkelijk alternatief voor een blauwe, bevaarbare bypass. Een dergelijke bypass is praktisch gezien een brede, droge sloot met een schot ter hoogte van de IJssel. Er ontstaan dan geen mogelijkheden voor natuurontwikkeling, wonen aan het water (tweede waterfront voor Kampen) en recreatie.

3.4.6 Tekorten en dekking

De kosten van de groene bypass als kerninvestering in de integrale gebiedsontwikkeling bedragen circa € 300 miljoen.

Vanuit budget Ruimte voor de Rivier (uitbaggeren) is ongeveer € 50 miljoen in te zetten.

Met terugverdieneffecten van de bijdrage woningbouw en de bijdrage uit de regio wordt uiteindelijke tekort geschat op circa € 50 miljoen.

Hiervoor loopt een aanvraag voor een bijdrage uit het Budget Nota Ruimte van VROM. De bijdrage wordt gevraagd voor de bevaarbare bypass en het aanleggen van sluisen.

De investeringen in de stedelijke knoop worden geraamd op € 30 miljoen (taakstellend budget). De provincie Overijssel, het Ministerie van Verkeer en Waterstaat en VROM zullen daarvan elk € 10 miljoen voor hun rekening nemen uit reguliere budgetten (voor VROM het BIRK).

De aanleg van de Hanzelijn wordt betaald uit het Infrastructuurfonds.²⁴

3.5 Belvédère Maastricht

3.5.1 Plangebied en programma

Belvédère is een herstructureringsgebied van 280 hectare aan de noord-westrand van Maastricht. Het gaat om een verouderd bedrijventerrein dat wordt omgevormd tot een gemengd woon- en werkgebied. Een zo groot en complex gebied vraagt om een integrale benadering. Het gaat in 25 jaar om 9.000 woningen, 150.000 m² kantooroppervlak, 15 ha bedrijvigheid en 40.000 m² winkeloppervlak en cultuur/leisure 50.000 m².

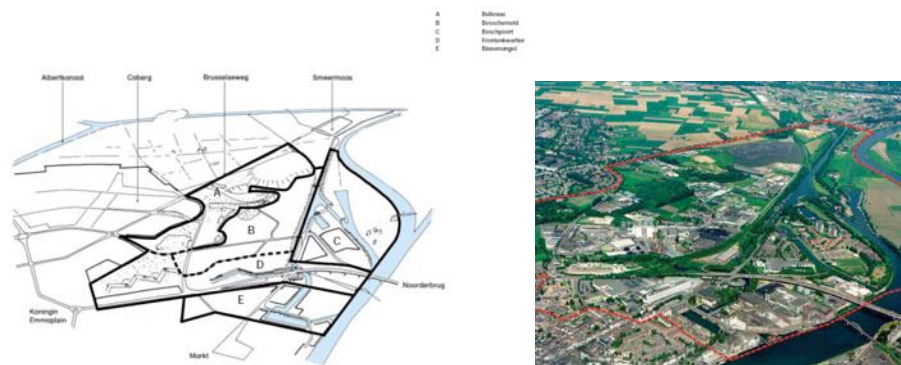
Daarnaast betreft de opgave verbetering infrastructuur (bereikbaarheid) en een kwaliteitsimpuls voor de openbare ruimte inclusief waardevolle gebieden met ecologie en cultuurhistorie. Het gebied wordt momenteel gekenmerkt door aan-

voetnoot

²⁴ Bronnen: VROM, Format procedure Nota Ruimte Budget, www.vrom.nl en www.IJsseldelta.nl.

trekkelijke hoogteverschillen, veel water en groen. Een stukje daarvan ligt in een rijksbufferzone. Tegelijkertijd zijn er veel verwaarloosde plekken, is er een forse milieuoverlast en ligt er de GSB-woonbuurt Boschpoort.

Het masterplan Belvédère gaat uit van reductie van milieuoverlast en de instandhouding en uitbreiding van de natuurwaarden.



Bron: www.belvedere-maastricht.nl

Belvédère is de enige locatie die Maastricht nog heeft voor dergelijke ontwikkelingen. De regio zit enerzijds met de opgave om 8.000 tot 10.000 woningen te plaatsen en anderzijds met een verouderd en slecht ontsloten gebied vlakbij het stadscentrum van Maastricht dat momenteel eerder negatief dan positief bijdraagt aan het imago van stad en regio.

Door het plan Belvédère wordt het imago versterkt (vergelijk het Ceramique terrein) en kunnen de noodzakelijke woningen en voorzieningen worden gebouwd, waarbij zuinig met ruimte wordt omgegaan en het gebied wordt geherstructureerd.

Het plan draagt dus bij aan doelstellingen van de Nota Ruimte, zoals bevordering van krachtige steden. Maastricht heeft een belangrijke regionale- en zelfs (inter)nationale functie. Het plan met een integraal programma voor werken en wonen draagt bij aan het concurrerend houden van de stad. En daarbinnen aan de volgende doelen: ontwikkeling van nationale stedelijke netwerken, bundeling van verstedelijking in bundelingsgebieden (Maastrichts credo 'compacte stad in een weids landschap'), verbetering van de leefbaarheid en de sociaal-economische positie van de steden, bereikbaarheid en toegankelijkheid van de recreatievoorzieningen in en rond de steden en vergroting van milieukwaliteit en veiligheid.

Het plan Belvédère kan het gebied, als het vergelijkbaar wordt ingevuld als het Ceramique-terrein, zelfs een nationale uitstraling krijgen. In relatie daarmee is van belang dat sterke steden essentieel zijn voor de Nederlandse concurrentiepositie.

Het project kent een uitvoering tot ongeveer 2030. Op lange termijn draagt het project bij aan versterking van de stad en de regio. Op korte termijn zullen reeds de eerste effecten (verbeterde woningen en verbeterde bereikbaarheid) merkbaar zijn. De ontwikkeling van Belvédère zal starten vanuit de zijkanten. Daardoor kunnen de relaties tussen binnenstad en bestaande wijken vanaf het begin worden verbeterd

en de aanwezige landschappelijke kwaliteiten (reliëf in het westen en water in het oosten) kunnen maximaal worden gebruikt.

3.5.2 **Betrokken partijen**

Voor de ontwikkeling en realisatie van het plan Belvédère is een samenwerkingsverband tot stand gebracht tussen de gemeente Maastricht, ING Real Estate en BPF Bouwinvest. Middels een PPS constructie wordt daarin samengewerkt vooral aan gaande grondexploitatie. Voor strategische grondverwerving is gezamenlijk een werkkapitaal bijeen gebracht van € 67 miljoen.

Voor de uitvoering is in 2004 een fiscaal vriendelijke wijkontwikkelingsmaatschappij opgericht. De partners hebben toen al geconstateerd dat de herstructureringsopgaven niet met een sluitende grondexploitatie te realiseren zijn.

3.5.3 **Planfase en besluitvorming**

Het ontwikkelen van masterplan Belvédère is gestart in 1999. Het plan is vastgesteld in juni 2004.

Men is reeds met de planuitvoering begonnen, maar er zijn nog veel hobbels te nemen, waaronder dekking van het grondexploitatietekort met een rijksbijdrage.

Het animo initiatiefnemers is groot, evenals draagvlak.

Het eerste nieuwbouwproject binnen Belvédère is reeds van start gegaan. In totaal gaat het om 200 woningen. In 2008 zullen meerdere deelprojecten in uitvoering gaan. De einddatum van het totale project is voorzien tegen 2030.

Voor de periode tot omstreeks 2011 gaat het om:

- circa 1.240 woningen waarvan 900 koopsector en 340 huur diverse koop- en huurprijssegmenten, deels grondgebonden en deels gestapeld.
- 25.000 m² bedrijvigheid in ICT-boulevard, cultuurfabriek met toevoeging van circa 680 stoelen (volume creative industry/ cultuur)
- Openbare ruimte (aanpak deel hoofdinfrastructuur rondom Sphinx en openbare ruimte binnen plangebied)
- Bellevuepark zuid (betreft parkaanleg deels voor bewoners en voor realisatie ecologische zone in kader van de Flora- en Faunawet)
- Behoud cultureel erfgoed Sfinxgebouw, Timmerfabriek en Brandweerkazerne.

Voor deze fase is het masterplan vertaald in een structuurplan voor Belvédère. Dit structuurplan is door de gemeenteraad vastgesteld en wordt per deelgebied uitgewerkt tot bestemmingsplannen die in procedure zijn en komen.

Het voorontwerp Bestemmingsplan en Beeldkwaliteitsplan Sphinx is begin 2008 in de inspraakprocedure gebracht.

3.5.4 **Kosten en opbrengsten en excessieve planelementen**

Voor het plan Belvédère zijn de totale Investeringskosten van grondexploitatie geraamd op € 500 miljoen. Bij de planuitgangspunten van 2002 stonden hier circa € 350 miljoen aan grondopbrengsten tegenover.

In de startnotitie van 2002 is aangegeven dat de grondexploitatie een tekort laat zien van € 150 miljoen. Gewenste rijksbijdrage bedroeg destijds € 118 miljoen.

Inmiddels is men verder. De grondexploitatie voor de planfase 2007-2011 voorziet momenteel een onrendabele top van rond de € 20 miljoen.

De excessieve locatiegebonden kostenelementen betreffen met name:

- Verbeteren en verleggen hoofdinfrastructuur Noorderbrugtracé
- Bodemsanering
- Verwerving en uitplaatsen bedrijven
- Behouden Sphinxgebouw en Cultuurfabriek (restauratie Timmerfabriek)
- Bouwen op voormalige stortplaats
- Aanleg van groen- en natuurgebied.

3.5.5 Risico's en mogelijke alternatieven

Het plan Belvédère kent een lange looptijd van circa 25 jaar, tot 2030. Gezien het ontwikkelingsstadium zijn er nog diverse risico's verbonden aan de kostenraming, toekomstige marktomstandigheden (waaronder de woning- en kantorenmarkt) en subsidierisico's.

Mogelijke alternatieven aangaande de locatiekeuze zijn niet meer onderzocht. De doeleinden van het (nationale) verstedelijkingsbeleid laten weinig ruimtelijke keuzen. Het gebied Belvédère is het laatste gebied binnen en aan de stad van de gemeente Maastricht waar een toevoeging aan de voorraad woningen, kantoren en bedrijven en voorzieningen mogelijk is. Een alternatief zou dan zijn bouwen in het landelijk gebied, hetgeen beleidsmatig ongewenst is in het sterk verstedelijkte Zuid Limburg.

Binnen het plan Belvédère kunnen als alternatief bepaalde deellooties niet worden ingevuld die dan toch in nieuwe uitleggebieden in de regio worden ontwikkeld. Daardoor verdwijnt echter ook de beoogde samenhang in het gebied en kunnen er ook sociaal onveilige situaties ontstaan. Dan zijn er negatieve effecten op marktpositie van de overige deelgebieden binnen Belvédère te verwachten.

3.5.6 Tekorten en dekking

Voor het plan Belvédère zijn de totale Investeringskosten van grondexploitatie geraamd op € 500 miljoen. Bij de planuitgangspunten van 2002 stonden hier circa € 350 miljoen aan grondopbrengsten tegenover.

In de startnotitie van 2002 is aangegeven dat de grondexploitatie een tekort laat zien van € 150 miljoen. Gewenste rijksbijdrage was destijds € 118 miljoen.

Daarvoor is eerder (op een andere wijze) een subsidieaanvraag ingediend bij de ICES-claims. Maar er bleek daarvoor destijds geen geld voor beschikbaar. De aanvraag voor een bijdrage uit het BIRK is afgewezen omdat deze 'landstedelijke' gebiedsontwikkeling niet leidde tot een centrumstedelijke uitbreiding van de stad (en daardoor niet voldeed aan de BIRK-criteria).

Daarnaast is het gebied eerder al aanneld als Stad & Milieu project, behoorde het tot de 56 wijken. Vanuit IPSV is een bijdrage van € 6.8 miljoen geleverd voor de westelijke Maasoever (een onderdeel van het gebied) en voor bouwen op de vuilnisbelt.

Inmiddels is men verder. Voor de grondexploitatie voor de planfase 2007-2011 is momenteel een tekort van circa € 20 miljoen geraamd.

Daarbij zijn reeds in de opbrengstensfeer maatregelen doorgevoerd op vlak van het programma: verhoging van de aantallen woningen (met behoud van leefbaarheid en afzetbaarheid) en hogere prijssegmentering binnen de grenzen van het gemeentelijke doelgroepenbeleid.

Gegeven de hoge kosten wordt zowel een bijdrage vanuit de provincie als vanuit het rijk - een bijdrage uit het Nota Ruimtebudget - verwacht.²⁵

3.6 Meerstad Groningen

3.6.1 Plangebied en programma

Aan de oostkant van de stad Groningen vindt op het grondgebied van de gemeenten Slochteren en Groningen de komende twintig jaar een grote integrale gebiedsontwikkeling plaats. Het gebied, dat nu vooral een agrarische functie heeft, zal integraal ontwikkeld worden voor een groot nieuw uitlegplan met:

- ruim 10.000 woningen (10% sociaal, 12% middelduur en 73% duur)
- voorzieningen
- 150 ha bedrijventerrein
- 600 ha water en
- 600 ha groen



Bron: www.meerstad.eu

Het streven is om binnen de oppervlakte van het totale plangebied van 2.063 ha ongeveer drie in omvang ongeveer gelijke gebieden te realiseren voor 'rood' (bedrijven, voorzieningen en woningen), groen en water. De twee deelgebieden met

voetnoot

²⁵ Bronnen: VROM, Format procedure Nota Ruimte Budget, www.belvedere-maastricht.nl.

alleen water en groen worden gepland in het kader van de ecologische hoofdstructuur (EHS), Groene infrastructuur om de stad (GIOS) en een regionale waterbuffer (voor de berging van overtollig regenwater en recreatie).

De integrale ontwikkeling beoogt de voordelen van het leven in een grote stad te combineren met de pluspunten van het buitenleven. In combinatie met het meer, ontstaat ook een regionale trekpleister voor recreatie.

De woningdichtheid is ongeveer 12 woningen per ha in het plandeel voor wonen.

Tussen de uitleglocatie Meerstad en de bestaande stad Groningen wordt het verbindende gebied Eemskanaalzone (42 ha) in herontwikkeling genomen. In deze zone liggen diverse bedrijventerreinen. Voor enkele van deze terreinen is geen plaats meer, deze worden vervangen door woningbouw. Enerzijds om de milieubelasting te verminderen en anderzijds om een aantrekkelijk woongebied aan het water te creëren als verbinding tussen de stad en Meerstad. Het streven is om circa 2.100 woningen te bouwen in de periode tot 2015.²⁶

Tevens moet in de Eemskanaalzone de infrastructuur worden verbeterd mede voor de ontsluiting voor Meerstad. Met de verbetering van de infrastructuur, ondermeer door twee nieuwe bruggen wordt een goede aansluiting van Meerstad op de binnenstad van Groningen gecreëerd, als randvoorwaarde voor een succesvolle uitleglocatie. De kosten van deze infrastructuur drukken niet op de grondexploitatie van Meerstad, maar op de exploitatie van de Eemskanaalzone (zie verder paragraaf 4 en 6).

3.6.2 Betrokken partijen

Voor de ontwikkeling van Meerstad zijn verschillende overheden en marktpartijen een PPS (GEM Meerstad) aangegaan.

De gemeente Groningen (35%), de gemeente Slochteren (5%) en het ministerie van LNV (10%), vormen samen de Stichting Zeggenschap. Deze Stichting bezit 50% van de grondposities van het samenwerkingsverband Meerstad.

De andere helft is van de deelnemende marktpartijen: AM Heijmans IBC, BPF Bouwinvest en Hanze Invest.

De partijen hebben de GEM opgericht waarbij de private en de publieke partijen ieder voor de helft in deelnemen. Daarbij zijn ook de bouwrechten verdeeld tussen de private (75%) en de publieke partijen (25%).

De gemeenten Groningen en Slochteren voeren een actief grondbeleid in PPS verband. LNV heeft haar grondbezit in het plangebied ingebracht mede voor de realisatie van de twee plandelen met water en groen.

Circa eenderde van het gebied is nog niet in handen van de samenwerkende partners. Hier zijn andere partijen actief.

voetnoot

²⁶ Volgens VROM-opgave Format Nota Ruimte Budget heet het plan Centrale Zone en omvat het programma 3.800 woningen, 1,2 mln. m² kantoren, 100.000 m² winkels en 200.000 m² medische bedrijvigheid. Het plangebied is groter. De looptijd is tot voorbij 2020. In deze casebeschrijving wordt de informatie uit de studie van Ecorys aangehouden (zie de voetnoot aan het slot van deze paragraaf).

3.6.3 Planfase en besluitvorming

Het Masterplan van Meerstad is tot stand gekomen in 'open planproces' met inzet van overheden, projectontwikkelaars en inwoners. Belanghebbenden zijn vanaf het begin in 2001 bij het opstellen van het plan betrokken, onder andere in werkgroepen en klankbordgroepen. Ook bij de uitwerking van deelplannen worden belanghebbenden betrokken.

In maart 2005 is het Masterplan vastgesteld in de gemeenteraden van de gemeenten Groningen en Slochteren en in de Provinciale Staten van de provincie Groningen. Hiermee is een stevige basis gelegd voor de realisatie van Meerstad.

Meerstad gaat van start met Deelplan 1. Dit deelplan bestaat uit woningen (ongeveer 1.500), voorzieningen, water en groen. Dit gedeelte komt direct aan het meer te liggen en krijgt een landelijke uitstraling waar de bewoners meteen kunnen genieten van alle kwaliteiten van Meerstad. Deelplan laat in het klein al zien hoe heel Meerstad als geheel gaat worden. De nadere planning voor Deelplan 1 is als volgt:

- 2008 start artikel 19 procedure woningbouw Meeroevers
- Najaar 2008 start bouwrijp maken, graafwerkzaamheden meer
- Zomer 2009 start verkoop eerste woningen in fase 1
- Winter 2009 start bouw woningen fase 1
- Eind 2010 oplevering eerste woningen fase



Bron: www.meerstad.eu

3.6.4 Kosten en opbrengsten en excessieve planelementen

De totale grondproductiekosten voor het plan Meerstad worden geraamd op €955 miljoen.

De totale opbrengsten uit gronduitgifte voor woningbouw, bedrijven en voorzieningen zijn geraamd op € 867 miljoen.

De grondexploitatie voor Meerstad vertoont zonder subsidies een aanzienlijk tekort van € 138 mln. (ca € 6.200 per woning/ecquivalent).

Dit wordt voor een deel veroorzaakt door de aanleg van het meer (600 ha) en het grootschalige groen (600 ha). Daarnaast vormen de kosten van infrastructuur een excessief element. De ontsluiting van grote deellocatie voor 10.000 woningen in lage dichtheid heeft een excessieve component. Daarbij komt ook de ontsluiting van de twee deelgebieden voor water en groen voor de bezoekers, waaronder de bewoners voor Meerstad. Bij andere kostenposten zijn vergeleken met andere plannen in omvang ook nog kleinere excessieve elementen, zoals bij verwerving en bodemsanering.

De kosten van een deel van benodigde infrastructuur buiten het plangebied Meerstad voor de ontsluiting van Meerstad, drukken op de grondexploitatie van de Eemskanaalzone. Die grondexploitatie vertoont ook een aanzienlijk tekort van € 79 miljoen, bij kosten van € 108 miljoen en opbrengsten van € 29 miljoen (zonder subsidie). Bij het plan Eemskanaalzone vormen naast verwerving en uitplaatsing van milieuhinderlijke bedrijven ook de verbetering van de infrastructuur (locatieafhankelijke) excessieve kostenelementen.

3.6.5 Risico's en mogelijke alternatieven

Planoptimalisatie kan op het eerste gezicht gerealiseerd worden door meer in hogere woningdichtheden te bouwen. De gemeenten en marktpartijen vinden dit niet reëel, omdat dit het concurrerende vermogen van de woningen aantast. De grondprijzen in het gebied liggen relatief laag, deze kunnen ook niet te ver stijgen in verband met het concurrerend vermogen ten opzichte van het omliggende landelijk gebied. Het concurrerend aanbod kent ook vergelijkbare lage dichtheden en andere kwaliteiten van het woonmilieu.

Minder sociale woningbouw heeft ook weinig effect, omdat het aandeel al tot 10% is gereduceerd. De gemeenten zijn een lager aandeel als maatschappelijk ongewenst.

Wel wordt getracht het maximale uit de grond te halen, aangezien de GEM ook kan besluiten aan derden uit te geven, indien de grondinbrengende partijen geen marktconforme grondprijzen bieden.

De planuitvoering van Meerstad is tot 2026 voorzien. Daar aan zijn vooral risico's van een veranderende markt verbonden. Er zijn afspraken gemaakt in het geval de tekorten oplopen; partijen zullen dan aanvullende gelden lenen of storten.

3.6.6 Tekorten en dekking

Voor Meerstad is het grondexploitatietekort geraamd op € 138 miljoen.

Er wordt al een bedrag van € 50 miljoen aan subsidie verwacht. Dit betreft bijdragen van het rijk, de provincie en de gemeenten. Voorlopig is er nog een gat van €88 miljoen. De overheid heeft garanties gegeven aan de financiers van het project.

Het tekort van € 79 miljoen op het plan Eemskanaalzone houdt deels verband met Meerstad. Voor dit plan wordt een bedrag van € 75 miljoen aan subsidie verwacht. Dit betreft Toppersubsidie (subsidie EZ bedrijventerreinen), GDU (V&W), aange-

vraagde FES²⁷ en eigen reserveringen van de gemeente Groningen. Bij deze verwachtingen resteert nog een tekort van €4 miljoen waarvoor nog geen dekking is.²⁸

3.7 Parkstad Limburg

3.7.1 Plangebied en programma

In een aantal gebieden van Nederland, zoals in Parkstad Limburg²⁹, krimpt de bevolking en zal ook het aantal huishoudens afnemen. Veelal wordt dit als bedreigend ervaren: leegstand van woningen, daling van het voorzieningenniveau en afnemende de leefbaarheid van de omgeving.

De gevolgen van krimp voor de bestaande wijken zijn nog nauwelijks in een concrete aanpak en programma vertaald. De financiële aspecten van kosten en opbrengsten van een krimpprogramma voor een wijk zijn dan ook nog niet in beeld gebracht. Met behulp van enkele verkennende studies is hier wel een eerste indicatie van te geven.

Door de provincie Limburg is in het rapport 'Limburg transformeert' de opgave van krimp voor Limburg in beeld gebracht, alsmede een beeld van de kosten en baten per 'krimpwoning'.³⁰

De BNA, de studiestichtingen Stagg, Staro en Stawon en KEI en Aedes doen samen onderzoek naar de mogelijkheden om deze bedreiging van krimp om te zetten in kansen. In ontwerplabs ontwikkelen ontwerpers vanuit het perspectief 'krimp als kans' inspirerende ontwerpstrategieën voor 'krimpgebieden.' Van het eerste ontwerplab, in Parkstad Limburg, zijn de resultaten bekend: Kerkrade West en de 'Vogelaarwijk' MSP (Meezenbroek, Schaesbergerveld en Palemig) in Heerlen.

De provincie Limburg is al sterk vergrijsd. In de periode tot 2010 zal de bevolking in de provincie dalen met circa 50.000 inwoners (middenvariant met migratiesaldo nul). Het aantal huishoudens zal aanvankelijk nog stijgen, maar die groei zal spoedig afvlakken. Vanuit de krimp geredeneerd (niet vanuit de sociale urgentie) is, volgens de provincie Limburg, de aanpak van de wijken en buurten in Parkstad urgent, gevolgd door die van de regio Sittard-Geleen. Aansluitend vinden in de regio's Maastricht, Midden Limburg en tenslotte Noord Limburg dezelfde verschijnselen plaats. Volgens de provincie gaat het bij krimp om een integrale en gebiedsgericht opgave.

voetnoot

²⁷ Aanvraag voor Budget Nota Ruimte 'Groningen centrale zone'.

²⁸ Bronnen: www.meerstad.eu, Ecorys, *Noodzaak van overheidsbijdragen in de stedelijke vernieuwing*, Rotterdam, 2007.

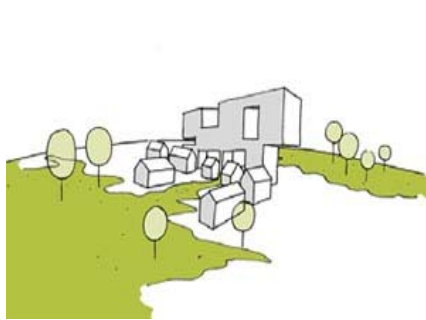
²⁹ Parkstad Limburg bestaat uit zeven gemeenten: Heerlen, Kerkrade, Landgraaf, Brunssum, Simpelveld, Voerendaal en Onderbanken,

³⁰ Provincie Limburg, *Limburg transformeert – onderzoek naar de maatschappelijke opgave in de komende 10 jaar voor de Limburgse woningcorporaties, gegeven de bijzondere demografische ontwikkelingen in en de grensligging van Limburg*, Maastricht, september 2007.

Leegstand zal vooral optreden in de zwakste delen van de woningvoorraad. Kwetsbaar zijn vooral de huurflats van corporaties in naoorlogse wijken.³¹ Het aantal corporatiehuurwoningen uit 1945-1969 bedraagt circa 50.000 eenheden, circa 1/3 van de 150.000 corporatiewoningen in Limburg (die op hun beurt ook 1/3 van de totale provinciale voorraad uitmaken).

Leegstand zal ook de leefbaarheid van de betreffende naoorlogse wijken onder druk zetten. Dichtgespijkerde ramen, vele verhuizingen, en een beperkte sociale controle kunnen leiden tot verpaupering. Daarnaast zal het draagvlak voor wijkvoorzieningen snel teruglopen.

Om deze problemen aan te pakken wil de provincie Limburg samen met gemeenten en corporaties de herstructurering versneld ter hand nemen in een periode van 10 jaar. De afgelopen jaren zijn er in Limburg 750 woningen per jaar gesloopt. Dit zouden er volgens de plannen van de corporaties 1.500 per jaar moeten zijn, volgens de provincie de komende 10 jaar 3.000 per jaar. Dit staat voor een bijzonder forse verdunning van het woningbestand in een aantal naoorlogse wijken in komende periode.



De twee ontwerpteamen in Parkstad Limburg kwamen tot overeenkomstige voorstellen voor een wijk met veel krimp.

Volgens de twee teams biedt de krimp verder kansen voor een betere aansluiting tussen de stedelijke bebouwing en het vele groen in het gebied. Door woonverdunning kunnen groene lobben gecreëerd worden die in verbinding staan met de groene ruggengraat van beek- en droogdalen. Deze verwevenheid in combinatie met onverwachte contrasten is één van de grote kwaliteiten van Parkstad Limburg. De contrasten, tussen traditie en modern, tussen bebouwing en groen, tussen weidse vergezichten en intieme beekdalen, moeten gehandhaafd blijven.

Daarnaast kan de fijnmazige structuur van het beek- en droogdalen landschap hersteld worden op plekken waar deze door de komst van de mijnbouw met bijbehorend grootschalige ontsluiting is aangetast.

voetnoot

³¹ Het effect van krimp op de koopwoningvoorraad komt volgens de provincie vooral neer op een prijsdaling.

De teams raden de geplande aanleg van een nieuwe buitenring in Parkstad in dit verband daarom af. De buitenring maakt de verbinding tussen landschap en stad kapot. Het is daarom beter om bestaande ontsluitingswegen te verbreden door de sloop van langs liggende bebouwing. Daarmee wordt niet alleen de bestaande lintenstructuur in het gebied versterkt, maar wordt ook geld bespaard dat beter kan worden ingezet voor de noodzakelijke transformatie van de woningvoorraad.

De woningen die door de krimp leegkomen kunnen ook deels gebruikt worden voor eigen initiatieven van bewoners, als zelfbouw (met samenvoegen van flats) en kleinschalige functiemenging.

3.7.2 Kosten en opbrengsten en excessieve planelementen

De bijzonder opgave van krimp in een te herontwikkelen wijk is het uit de markt nemen van leegstaande woningen zonder dat er iets voor wordt terug gebouwd. De vrijkomende grond kan worden herbestemd tot bijvoorbeeld groengebied of waterplas (mede voor de wateropgave). Er worden kosten gemaakt, zonder opbrengsten uit gronduitgifte.

De provincie Limburg raamt de kosten op circa € 50.000 per 'krimpwoning'.

Kosten per woning

- Slopen woning	€ 8.000
- Boekwaarde grond	€ 15.000
- Boekwaarde opstal	€ 15.000
- Sociaal plan	<u>€ 5.000</u>
Subtotaal per woning	€ 43.000
Inrichting tot groengebied	<u>€ 7.000</u>
<i>Totaal</i>	<i>€ 50.000</i>

De excessieve kosten zijn vooral sloopkosten, inbrengwaarden (boekwaarde grond en opstal) en de herinrichting tot groengebied.

Voor het saldo van kosten en opbrengsten is het ontbreken van opbrengsten bijzonder van belang.

3.7.3 Risico's en mogelijke alternatieven

De nadere financiële risico's van een krimpwoonwijk zijn in de verkennende fase van de problematiek nog lastig. Bij de opzet van een grondexploitatie zullen er nog rentekosten moeten worden verdisconteerd en plankosten van planvoorbereiding en toezicht op de uitvoering. De mogelijke bijzondere fasering van de uitvoering van dit nieuwe plantype is nog onbekend.

Onduidelijk zijn ook de planalternatieven die van invloed kunnen zijn op de kosten en opbrengsten van een krimpplan. De ontwerpstudies wijzen ook op mogelijke voordelen bij andere plannen voor infrastructuur als die zouden worden aangepakt in relatie tot sloop voor krimp.

Binnen krimpplannen zullen de kosten ook afhangen van de mogelijkheden van woningsamenvoeging in combinatie met verbetering en verkoop in plaats van

sloop zonder vervangende nieuwbouw. Bouwtechnische mogelijkheden zijn daarbij ook een factor.

Binnen een krimpplan is het ook nog de vraag of alle vrijkomende grond bij sloop moet worden terug gegeven aan de 'natuur' of openbare ruimte. Er zijn grondopbrengsten denkbaar voor met name wonen in lagere dichtheden (bij groen en water), sportvoorzieningen en woonomgevingsvriendelijke bedrijvigheid.

3.7.4 Tekorten en dekking

Volgens de provincie Limburg zijn de niet gedekte kosten per krimpwoning geschat op € 50.000.

Aan de kostendekking kunnen de corporaties, gemeenten en het rijk bijdragen. De kostenverdeling tussen deze partijen is niet aangegeven.

In de krimpgebieden zijn het niet de nieuwe woningen maar is het de sloopopgave die als maat voor de investeringen en de benodigde bijdragen moet worden gehanteerd.³²

3.8 Conclusies cases

De zes planvoorbeelden zijn voornamelijk gekozen uit overzichten van projecten waaraan het rijk bijdragen levert of zal leveren in de investeringen.

Grote plannen van belang voor het rijksbeleid

Een deel van de plannen bevindt zich in een beginstadium van planontwikkeling en heeft nog geen vaste plaats gekregen in de ruimtelijke investeringsagenda.

De overheid, bouwbedrijven en projectontwikkelaars investeren de komende decennia veel geld in grote complexe ruimtelijke projecten in uitleggebieden en op functieveranderingslocaties. Het betreft vaak een grootschalige ontwikkeling met combinatie van functies, wonen, werken, infrastructuur groen, water en recreatie. Daarbij wordt soms verbetering van het open landschap gepland en het tegengaan van de verrommeling.

De looptijd van de gebiedsontwikkeling is vaak tot na 2020. De planontwikkeling is dikwijls al jaren aan de gang.

Bij veel van de case-locaties is er voor de overheden ook weinig meer te kiezen wat betreft locatiealternatieven. Voor de regionale woningbehoefte in de komende jaren zijn die locaties hard nodig en zijn er geen alternatieven zonder grote gevolgen voor met name het landelijk gebied. Vanuit overwegingen van ruimtelijke ordening zijn die keuzes al gemaakt (benutten binnenstedelijke capaciteit of bundelen van de benodigde uitleglocaties op één grote, in combinatie met natuur- en landschapsonwikkeling).

voetnoot

³² Bronnen: provincie Limburg, www.bna.nl.

Betrokken partijen

Bij alle cases zijn verschillende overheden betrokken. Vooral bij plannen met veel functiemenging hebben de provincie en het rijk ook een rol (Zuidplaspolder, IJsseldelta en Meerstad).

Bij een deel van de grote plannen schuiven marktpartijen pas aan als de structuurvisie op het gebied door de overheid is gemaakt en uitwerking in deelplannen aan de orde is (Zuidplaspolder en Stadshavens).

Bij andere cases zijn marktpartijen in eerdere planfasen betrokken, vermoedelijk deels vanuit hun grondposities (Belvédère, Meerstad). Hierbij is de gebiedsontwikkeling meer te typeren als ontwikkelingsplanologie (belanghebbenden als marktpartijen participeren vanaf een vroeg stadium in de planontwikkeling).

Over het verloop van proces is in het kader van deze korte casestudies weinig bekend. Er is geen beeld te schetsen van (extra) financiële bijdragen van marktpartijen aan de grondexploitatie(ramingen).

Kosten, opbrengsten, tekorten en risico's

Opvallend is dan in veel gevallen de planvorming al een aantal jaren geleden is gestart terwijl er nog weinig zekerheid is over de dekking van tekorten op de grondexploitatie. Soms is zelfs al met de uitvoering van plannen begonnen. Er is sprake van investeringsrisico's en opbrengstenrisico's, waarbij ook de subsidies tot de financiële risico's behoren.

De financiële tekorten zijn aanzienlijk. Deze zijn vaak het gevolg van excessieve locatieafhankelijke elementen, die lastig te beïnvloeden zijn. Bij het plan IJsseldelta houden de tekorten verband met de wateropgave waarvoor een bypass wordt aangelegd. Door integrale gebiedsontwikkeling levert de woningbouw in deze case een bijdrage in de tekortdekking. Maar de hogere woningbouwopbrengsten zijn ook gevolg van de ontstane mogelijkheid van wonen aan het water.

De lange looptijd van de case-projecten tot na 2020 met mogelijke dalen in de conjunctuur vormen een risico voor kosten en vooral de opbrengsten.

Zicht op de risicobeheersing bij de cases is met de voorhanden bronnen niet verkregen. De plannen hebben vaak nog een globaal karakter (structuurvisie). De fase van locatiekeuze (met een keuze uit plan/locatiealternatieven) is bij de cases al voorbij.

Niettemin zal bij die plannen in de financiële raming het voorzichtigheidsbeginsel worden gehanteerd.

Onduidelijk daarbij is welke risicomarges daarmee in de ramingen (kosten, opbrengsten, fasering, programma en planopzet) zijn ingecalculeerd.

Een extra motief voor voorzichtig rekenen met ruime marges kan zijn om voor de maximaal haalbare subsidieopbrengst te gaan. Bij projectsubsidieering is de hoogte van de bijdrage mede resultaat van onderhandeling (en het beschikbare subsidiebudget).

Deels zijn er bij sommige cases al subsidietoezeggingen gedaan en deels lopen er subsidietrajecten. De hoogte van de gevraagde bijdrage is daarbij mede afhankelijk

van al toegezegde bijdragen van andere overheden (ministeries, provincie). Dat kan ook nog worden beïnvloed door samenhang tussen plannen, waarbij een onrendabel element in het ene plan wordt gesubsidieerd, maar deels ook ten nutte van het andere plan (zie Meerstad).

Naar kosten en opbrengsten van 'krimp' van de woningvoorraad is nog geen weinig onderzoek gedaan. Een case wijst er op dat ook hier sprake van tekorten kan zijn. Deze zullen op grond van de case niet groter zijn dan bij stedelijke vernieuwing.

Project - of programmasubsidiëring

Er is geen sprake van een logische volgorde. Met de start van planvorming wordt niet gewacht tot subsidies zijn zeker gesteld. Omgekeerd is een zekere planvorming nodig voor een project om zicht te krijgen op de behoefte aan subsidies.

Als op subsidies zou worden gewacht zou de planontwikkeling en de bouw ernstig stagneren. Er moet zelfs overmaat aan plannen zijn (130% woningbouwcapaciteit) om tijd tot voldoende harde plannen te komen, niet alleen vanwege financiële knelpunten, maar allerhande knelpunten in het plan- en uitvoeringsproces (procedures, onderhandeling marktpartijen, bezwaren van burgers en organisaties, bodemsanering enz.).

Bij projectsubsiëring is er sprake van ongelijktijdigheid.

Ten tijde van VINEX werd bijvoorbeeld gesubsidieerd voor VINEX-woningbouw-opgave in 1995-2004. Die zou deels moeten plaatsvinden op benoemde VINEXlocaties waarvoor de subsidiebehoefte was geraamd. De woningbouw in 1995-2000 kwam echter grotendeels tot stand op locaties die voor 1995 op andere wijze deels waren gesubsidieerd. De woningbouw op nieuwe (benoemde) VINEX-uitleglocaties kwam pas in 2000-2004 op gang en daarop wordt nog steeds een belangrijk deel van de productie gerealiseerd.

Achteraf gezien is de VINEX-subsidiëring eerder te zien als programmasubsidiëring. Dat is met de Woningbouwafspraken ook meer zo gegaan en ook de invalshoek bij het onderhavige onderzoek naar de beantwoording van de motie Van Heugten c.s.

Rijksbijdragen niet te vermijden

Ondanks kanttekeningen die bij de plannen uit de cases kunnen worden gemaakt komt uit de cases naar voren dat voor de grote complexe plannen van belang voor ruimtelijke ordening, wonen, werken, recreatie, groen en blauw rijksbijdragen onmisbaar blijken.

De omvang van de tekorten zijn aanzienlijk. Zonder rijksbijdragen zal de kwaliteit van de plannen moeten worden verlaagd en komt de duurzaamheid, leefbaarheid en daarmee de uitvoerbaarheid van de plannen in gevaar. De investeringen en andere opbrengsten zijn evenwel een veelvoud van benodigde rijksbijdragen.

De hoogte van de rijksbijdrage en de wijze van subsidiëren en voortgangs- en kwaliteitsrisico's als gevolg van onzekerheid over subsidies kunnen nader worden vormgegeven in het rijksbeleid.³³

voetnoot

³³ De meeste cases zijn grote projecten met integrale gebiedsontwikkeling. Bij meer reguliere woningbouwlocaties hoeft er niet altijd sprake te zijn van een grondexploitatietekort. Bij werklocaties in de uitleg is dat vrij zelden het geval. Dat blijkt ook uit de ramingen voor ISV en BLS en bedrijventerreinen (uitleg) in het hoofdrapport.