



Provincie Zuid-Holland

Quickscan onderzoek financiële kosten en opbrengsten gebiedsontwikkeling

Een vergelijking tussen ontwikkelingen op binnenstedelijke en uitleglocaties

Eindrapportage, 14 oktober 2021

TITEL

Quickscan onderzoek financiële kosten en opbrengsten gebiedsontwikkeling
Een vergelijking tussen ontwikkelingen op binnenstedelijke en uitleglocaties

DATUM

14 oktober 2021

STATUS RAPPORT

Definitieve eindrapportage

OPDRACHTGEVER

Provincie Zuid-Holland

PROJECTTEAM DECISIO

Daan van Gent (d.vangent@decisio.nl)

Sibren Vegter

PROJECTTEAM FAKTON

Tim van der Zaan

Gerben Roosendaal

Madelon Lageveen

CONTACTGEGEVENS DECISIO | ECONOMISCH ONDERZOEK EN ADVIES

Valkenburgerstraat 212

1011 ND Amsterdam

T 020 – 67 00 562

E info@decisio.nl

I www.decisio.nl

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting	2
1. Inleiding	10
2. Theoretische basis	13
2.1 Een reflectie van het PBL	13
2.2 Een eerdere analyse in Noord-Holland	15
2.3 Een recente inventarisatie van publieke kosten	17
2.4 De rol van bovenplanse maatregelen	18
2.4.1 Evaluatie ontwikkeling VINEX-locaties	19
2.4.2 Maatschappelijke kosten schaa sprong investeringen	20
2.5 Verschillen in kosten voor beheer en onderhoud	21
2.6 Maatschappelijke voorzieningen	22
3. Inputs en uitgangspunten voor quickscan analyse	25
3.1 Dashboard	25
3.1.1 i) Kenmerken van de ontwikkeling	26
3.1.2 ii) Grondexploitatie (GREX)	26
3.1.3 iii) Bovenplanse kosten	26
3.1.4 iv) Kosten voor maatschappelijke voorzieningen	28
3.1.5 v) Beheer en onderhoud	28
3.2 Casussen binnen- en buitenstedelijk	28
3.2.1 Binnenstedelijke ontwikkelen in Zuid-Holland	29
3.2.2 Buitenstedelijk: Zuidplaspolder	30
3.2.3 Binnenstedelijk: Schieoevers Delft	31
3.2.4 Binnenstedelijk: Spoorzone Dordrecht	33
3.3 Buiten beschouwing gelaten onderdelen	36
4. Analyse vergelijking binnenstedelijk vs. buitenstedelijk bouwen	39
4.1 Analyse kostenverschil studie EIB/Decisio	39
4.2 Binnenstedelijke ontwikkelen Zuid-Holland	40

4.3	Uitwerking casussen	44
4.3.1	Zuidplaspolder	44
4.3.2	Schieoevers Delft	45
4.3.3	Spoorzone Dordrecht	50
4.4	Vergelijking op basis van woningbouwprogramma	51
5.	Conclusies en aanbevelingen	55
5.1	Conclusies	55
5.1.1	Gemiddelde kosten en opbrengsten binnenstedelijk ontwikkelen	55
5.1.2	Gemiddelde kosten en opbrengsten buitenstedelijk ontwikkelen	56
5.1.3	Beheer en onderhoud	57
5.1.4	Wat verklaart verschillen tussen binnen en buitenstedelijk bouwen?	59
5.2	Enkele overige algemene conclusies en aanbevelingen	60

Managementsamenvatting

Aanleiding onderzoek

De druk op de woningmarkt is momenteel groot in Nederland. Uit de meest recente 'Staat van de Woningmarkt' (5 juli 2021) van het ministerie van BZK blijkt dat het we een woningbouwtekort hebben van 279.000 woningen (begin 2021). Dat tekort zal de komende jaren (in ieder geval tot 2024) oplopen. Om in de aanwezige behoefte te voorzien zijn, volgens het ministerie van BZK¹, in de komende 10 jaar circa 900.000 nieuwe woningen nodig.

Om aan deze opgave tegemoet te komen zijn er al plannen voor 960.000 woningen². Zo ook binnen de provincie Zuid-Holland waar sprake is van een grote variëteit aan plannen, met een focus op ontwikkeling binnen bestaand stedelijk gebied. Naarmate projecten groter worden neemt de complexiteit, zeker op binnenstedelijke locaties, echter toe. Met de toenemende complexiteit nemen ook de ontwikkelkosten en kosten om de woningen in de bestaande stad in te passen (onder andere op het gebied van mobiliteit en infrastructuur) toe. Ook het tijdsaspect speelt een rol: hoe groter en complexer de gebiedsontwikkeling, hoe meer partijen betrokken zijn, belangen behartigd worden en hoe langer het duurt de ontwikkeling van de grond te krijgen.

Onder andere de componenten tijd en geld maken dat op verschillende schaalniveaus (rijk, regio en diverse gemeenten) stemmen opgaan om (meer) woningbouw op locaties buiten bestaand stedelijk gebied mogelijk te maken. Zo stelt Bouwend Nederland in een coalitie van verschillende organisaties dat buitenstedelijk bouwen *'sneller en goedkoper [kan] dan binnenstedelijk bouwen'*³. En zo laait een aloude Nederlandse discussie op rondom binnenstedelijk versus buitenstedelijk bouwen.

Quickscan onderzoek financiële kosten en opbrengsten gebiedsontwikkeling

De provincie Zuid-Holland wil meer grip krijgen op deze discussie en inzicht krijgen in de verschillen tussen binnen- en buitenstedelijk bouwen. In eerste instantie daar waar het gaat om de publieke financiële investeringen en opbrengsten van de gebiedsontwikkeling zelf, maar vooral ook de bovenplanse investeringen die nodig

¹ Zie: <https://www.woningmarktbeleid.nl/actueel/nieuws/2021/07/05/staat-van-de-woningmarkt-2021-woningmarkt-oververhit>

² Zie het artikel 'Nationale Woningbouwkaart schetst beeld van woningbouw tot 2030: "De bouwplannen zijn verder dan je denkt op basis van discussies in de media", dat gepubliceerd is op de website www.woningmarktbeleid.nl

³ Zie: <https://www.bouwendnederland.nl/actueel/nieuws/14814/buitenstedelijk-bouwen-draagt-bij-aan-oplossing-woningbouwtekort>

zijn om een gebiedsontwikkeling op een goede manier in de bestaande omgeving in te passen. Daarbij heeft men aandacht voor eenmalige en structurele extra kosten en opbrengsten die voortkomen uit een gebiedsontwikkeling en investeringen in de openbare ruimte die op het bordje van publieke partijen terecht komen.

Voorliggend quickscan onderzoek bespreekt deze onderwerpen aan de hand van een literatuurstudie, een aantal praktijkvoorbeelden en de uitwerking van verschillende casussen. In deze managementsamenvatting bespreken we de conclusies op basis van de onderzoeksvragen die ons zijn meegegeven:

1. Wat zijn de kosten⁴ en opbrengsten, gemiddeld per woning, bij binnenstedelijke locaties?
2. Wat zijn de kosten en opbrengsten, gemiddeld per woning, bij buitenstedelijke locaties?
3. Wat zijn kosten in onderhoud die nodig zijn voor binnen- en buitenstedelijk bouwen?
4. Waardoor worden de verschillen in kosten en opbrengsten veroorzaakt?

Vervolgens gaan we in op enkele meer algemene conclusies en aanbevelingen voor vervolg(onderzoek).

Gemiddelde kosten en opbrengsten binnenstedelijk ontwikkelen

Recent zijn diverse onderzoeken uitgevoerd die iets zeggen over de gemiddelde publieke onrendabele top (PORT = het saldo van kosten en opbrengsten vanuit grondexploitatie en bovenplanse maatregelen) van binnenstedelijk bouwen. Zo komt Rebel (2021) voor de opgegeven woningbouwopgave tot 2030 vanuit de provincies op een gemiddelde toerekenbare PORT van 15.000 euro en aanvullend een niet direct toerekenbare PORT van 14.900 euro. Dit is echter exclusief de 14 grootschalige woningbouwgebieden die eveneens door Rebel (in samenwerking met Fakton, Stad2 en Decisio) in beeld zijn gebracht. Vanuit die analyse is voor de Zuidelijke Randstad bekend dat de gemiddelde toerekenbare PORT 25.000 euro is voor het realiseren van 127.000 woningen, op veelal complexe binnenstedelijke locaties. Het gaat hier om de volgende opbouw van kosten:

- Publieke tekort grondexploitatie: 5.400 euro.
- Direct toerekenbare bovenplanse ingrepen: 14.000 euro.
- Toerekenbare investeringen vanuit bovenregionale (lijn) infrastructuur: 5.700 euro.

⁴ We maken daarbij onderscheid tussen plankosten en bovenplanse kosten van binnenstedelijk en buitenstedelijk bouwen.

Op basis van een tweetal casussen die in gaan op ontwikkelen binnen bestaand stedelijk gebied is hier in meer detail inzicht in gegeven. Zo komt uit de casus Delft Schieoevers naar voren dat de GREX op zichzelf een positief saldo laat zien, maar dat diverse bovenplanse maatregelen nodig zijn om het gebied te kunnen ontwikkelen. Het gaat onder meer om het uitplaatsen van bedrijven, realiseren van een groene openbare ruimte en ontsluitende infrastructuur. Schieoevers wordt getransformeerd van bedrijventerrein naar gemengd woon- werkmilieu en kent een publiek tekort van 7.500 euro per woning (in totaal worden circa 9.000 woningen gerealiseerd).

In Dordrecht zijn verschillende casussen uitgewerkt, waaronder ook twee locaties (Amstelwijk en Gezondheidspark & Leerpark) die meer 'greenfield' zijn: het gaat om het bebouwen van sportvelden of braakliggend terrein op een bedrijventerrein. Die twee casussen laten elk een positief saldo van kosten en opbrengsten zien, ook wanneer rekening wordt gehouden met bovenplanse kosten. Het gaat om twee kleinere locaties (850 en 900 woningen) waar inbreiding dus nog goed mogelijk is en waar op verdiend kan worden. Binnen Dordrecht is ook nog gekeken naar de ontwikkeling van het Maasterras, dit is juist een complexe transformatie van bedrijventerrein naar gemengd woon/werkmilieu. Hier zit een tekort op GREX en zijn aanvullend bovenplanse kosten nodig.

We concluderen voor wat betreft binnenstedelijk ontwikkelen dat verreweg de meeste locaties een publiek tekort hebben. Er zijn wel locaties waar geen tekort is of waar licht op verdiend kan worden, maar het gaat in die gevallen vaak om kleinere inbreidingslocaties binnen bestaand stedelijk gebied. Dit betreft geen locaties waar grote woningaantallen behaald kunnen worden.

Gemiddelde kosten en opbrengsten buitenstedelijk ontwikkelen

Veel minder is bekend over de gemiddelde kosten en opbrengsten van het ontwikkelen van locaties buiten bestaand stedelijk gebied. Het is ons gelukt om op basis van openbaar beschikbare informatie één casus globaal in beeld te krijgen (Zuidplaspolder). Hieruit volgt een indicatief publiek tekort van ongeveer 8.000 euro per woning, met verschillende kanttekeningen over de mate waarin bovenplanse maatregelen toegerekend zouden moeten worden aan de gebiedsontwikkeling.

Ook hier verlaten we ons op enkele eerdere studies die inzicht hebben gegeven in publieke tekorten voor buitenstedelijk ontwikkelen:

- Uit de inventarisatie van Rebel (2021) voor de totale woningbouwopgave in Nederland komen twee verschillende inzichten voor buitenstedelijk ontwikkelen:

- De gemiddelde publieke onrendabele top (PORT) (inclusief infra) van 4 WBI-projecten op de uitleglocaties bedraagt ongeveer € 9.700 per woning, (6.405 woningen).
- In de provincie Gelderland bedraagt de PORT ongeveer € 6.600 per woning (o.b.v. 10.045 woningen) voor ontwikkeling op uitleglocaties.
- In een wat verder verleden (2013) heeft EIB in samenwerking met Decisio een analyse gedaan voor 48 locaties in de provincie Noord-Holland. Daaruit bleek dat buitenstedelijk ontwikkelen een positieve GREX heeft. Onduidelijk is echter of daarin ook rekening is gehouden met meer bovenregionale infrastructuur (verbreding van snelwegen, aanleg van openbaar vervoer) en wat de rol is van het woningbouwprogramma (aandeel sociaal).
- Uit een evaluatie van de ontwikkeling van VINEX-locaties in de periode 1995-2005 komt naar voren dat het Rijk voor 10.500 euro per woning een bijdrage heeft geleverd aan het realiseren van openbaar vervoer, tegemoetkoming in de kosten voor bodemsanering en grondkosten en voor het verfijnen van de groeigemeenten. Inclusief cofinanciering vanuit gemeenten / provincies is voor 22.300 euro per woning aan publieke kosten gemaakt. Onbekend is wat gemeenten verdienen hebben aan de grondopbrengsten voor de ontwikkeling van 418.000 woningen in deze VINEX-locaties.

Op basis van bovenstaande gegevens concluderen wij dat ook op buitenstedelijke locaties in het algemeen een publieke onrendabele top zit. Dat wordt – voor zover wij kunnen afleiden uit gesprekken en beschikbare gegevens – veroorzaakt door benodigde investeringen in ontsluitende en meer bovenregionale infrastructuur (zoals het voorbeeld van de VINEX-locaties laat zien) en door de mate waarin rekening is gehouden met een betaalbaar programma (wat bijvoorbeeld een eis is binnen de WBI).

Beheer en onderhoud

De onderzoeksvraag luidde: wat zijn de kosten in onderhoud die nodig zijn voor binnen- en buitenstedelijk bouwen? Het is ons niet gelukt om deze kosten exact in beeld te brengen. Wel hebben wij op basis van enkele gesprekken een beeld gekregen van de verschillen tussen binnen- en buitenstedelijk bouwen. Die hebben voornamelijk te maken met de bestemming die het gebied had voordat het getransformeerd werd (of gaat worden) naar woningbouw:

- Op locaties waar momenteel al (zware) bebouwing aanwezig is, zoals op bedrijventerreinen, en waar getransformeerd gaat worden naar woningbouw nemen de kosten voor beheer en onderhoud voor een gemeente niet significant toe. Uiteraard gelden andere, hogere, kwaliteitseisen aan de openbare ruimte wanneer ergens gewoond en gerecreëerd wordt (bijvoorbeeld in parken), dan wanneer ergens gewerkt wordt. Uit een studie van o.m. SEO komt naar voren

dat een opslag van 10 procent over de huidige kosten voor beheer en onderhoud gebruikelijk is.

- Op locaties die momenteel in meer of mindere mate greenfield zijn, is de verandering van openbare ruimte groter. Er komt meer bebouwing en openbare ruimte in het gebied dat beheerd en onderhouden moet worden. Het verschil in kosten voor en na de woningbouw is daarmee groter dan op transformatielocaties.

Aangezien ontwikkelingen buiten het bestaande stedelijke gebied zich vaker op greenfield locaties voordoen en ontwikkelingen binnen bestaand stedelijk gebied vaker transformaties van bestaande bebouwing zijn, concluderen we dat de 'delta' (het verschil tussen de voor- en na-situatie) op buitenstedelijke locaties groter is dan op binnenstedelijke locaties.

Aanvullend op de beheer en onderhoudskosten binnen het plangebied zijn er ook kosten voor het beheer en onderhoud van de infrastructuur die aangelegd moet worden. We verwachten dat hier voor de directe bovenplanse maatregelen, die vaak de ontsluitende infrastructuur vormen weinig verschillen zijn tussen binnen- en buitenstedelijke locaties. Wanneer het gaat om de meer bovenregionale mobiliteit en infrastructuur verbindingen is er wel een duidelijk verschil:

- Binnenstedelijk is vaker sprake van opwaardering van bestaande infrastructuur / mobiliteit, zoals het uitbreiden van de capaciteit op een OV-lijn (meer trams/bussen laten rijden) of verbeteren van de kwaliteit van en capaciteit op een station.
- Terwijl buitenstedelijk vaker nieuwe infrastructuur aangelegd moet worden, zoals het voorbeeld van de Moordrechtboog die door de provincie is aangelegd om onder meer het Vijfde Dorp in de Zuidplaspolder goed te kunnen ontsluiten.

Ook hier geldt dat de 'delta' van nieuwe infrastructuur groter is dan wanneer bestaande infrastructuur moet worden opgevaardeerd.

Wat verklaart verschillen tussen binnen en buitenstedelijk bouwen?

Op basis van de voorgaande inzichten constateren we voorzichtig dat de eenmalige publieke kosten voor buitenstedelijk ontwikkelen lager zijn dan voor binnenstedelijk ontwikkelen, maar dat de structurele kosten (voor beheer en onderhoud) wel hoger zijn voor buitenstedelijke locaties. Verschillende redenen voor deze conclusie zijn aan te dragen, maar we geven direct mee dat nader onderzoek nodig is om dit steviger te staven en te onderbouwen:

- Binnenstedelijk is vaker sprake van (complexe) transformaties van bestaande bebouwing naar woongebieden of gemengde woon/werkmilieus. Dit zorgt aan

de ene kant voor hogere eenmalige investeringen, maar de delta voor wat betreft beheer en onderhoud is lager dan op buitenstedelijke locaties.

- De mate waarin een betaalbaar programma in een gebiedsontwikkeling is meegenomen is deels bepalend voor de uitkomst van een grondexploitatie. Op basis van ervaringen in het verleden is bekend dat buitenstedelijk vaker grotere woningen in een duurder segment worden gerealiseerd dan binnenstedelijk (vaker kleinere woningen en vaker in een betaalbaar of sociaal segment). Uit de kwantitatieve gegevens die beschikbaar zijn gebleken voor dit onderzoek kunnen we deze conclusie niet trekken, maar in verschillende gesprekken is dit gesignaleerd en het verdient aandacht om dit in nadere studies verder uit te zoeken.
- Er lijken geen grote verschillen te zijn in kosten voor directe bovenplanse maatregelen tussen binnen- en buitenstedelijk bouwen. Voor elke woning moet ongeveer dezelfde hoeveelheid openbare ruimte en infrastructuur aangelegd worden om het gebied tot ontwikkeling te kunnen brengen.
- Deze verschillen zijn er mogelijk ook niet als het gaat om meer bovenregionale infrastructuur. Echter, de inzichten hierin zijn voor binnenstedelijke locaties scherper, bijvoorbeeld als het gaat om de toerekenbaarheid ervan aan de nieuwe woningen. Voor buitenstedelijke locaties is de casuïstiek hierin te beperkt en verlaten we ons bijvoorbeeld op de evaluatie van de VINEX-locaties waarin dit bekend is. Wel constateren we dat binnenstedelijk vaker sprake is van opwaardering van bestaande infrastructuur en dat buitenstedelijk vaker volledig nieuwe infrastructuur moet worden gerealiseerd. Dat maakt dat de extra structurele kosten voor beheer en onderhoud op buitenstedelijke locaties waarschijnlijk groter is.

Tot slot valt ons in meer algemene zin op dat kleinere locaties die aan de randen van de stad of als inbreiding gelden op greenfield locaties binnen bestaand stedelijk gebied vaker een positief saldo van kosten en opbrengsten laten zien omdat hiervoor minder bovenplanse kosten (voor infrastructuur of maatschappelijke voorzieningen) nodig zijn dan op grotere locaties.

Enkele overige algemene conclusies en aanbevelingen

De voorgaande conclusies zijn gebaseerd op deskresearch, casusuitwerking en enkele gesprekken met experts. Deze conclusies zijn besproken in een bredere groep van betrokkenen vanuit het Rijk, de provincie en enkele gemeenten uit Zuid-Holland. Daaruit komen nog enkele aanvullende conclusies en aanbevelingen voor vervolgonderzoek. In deze paragraaf bespreken we deze kort.

Woningbouwprogramma

Geconstateerd wordt dat het op dit moment lastig is om een goede vergelijking te maken tussen binnen- en buitenstedelijk bouwen. Dat heeft voornamelijk met het woningbouwprogramma te maken (hoe groot zijn de woningen en in welk segment bevinden zij zich). Te vaak verschillen de programma's nog te veel van elkaar om een goede vergelijking te maken tussen binnen- en buitenstedelijk bouwen. Het verdient aanbeveling om in verschillende casussen door middel van gevoeligheidsanalyses te variëren met het programma om ze op die manier gelijk aan elkaar geschakeld te krijgen en op basis daarvan een nadere vergelijking te maken.

Maatschappelijke kosten en opbrengsten

Voorliggende studie is vooral geënt op het in beeld brengen van de financiële verschillen in kosten en opbrengsten. Ook de maatschappelijke kosten en opbrengsten zijn relevant om in ogenschouw te nemen en in de discussie mee te nemen wanneer het gaat om binnen- of buitenstedelijk bouwen. Het PBL geeft in haar reflectie hier ook al het een en ander in mee. Decisio heeft eerder al verschillende maatschappelijke businesscases opgesteld van gebiedsontwikkeling die hierin ondersteunend kunnen zijn.

Factor tijd

In het publieke debat wordt vaak ingebracht dat buitenstedelijk bouwen sneller en makkelijker is. In voorliggend onderzoek zijn we niet concreet ingegaan op de factor tijd en daarmee ook niet op de complexiteit om een gebied tot ontwikkeling te brengen. Om het publieke debat ook op dit onderdeel meer te voeden zou het onderzoek verbreed kunnen worden en ook deze vraag nadrukkelijker mee kunnen nemen.

Buiten beschouwing gelaten onderdelen

Tot slot verwijzen we terug naar paragraaf 3.4. Daarin zijn enkele aspecten opgesomd die buiten onze analyses zijn gelaten en die daarmee beperkt aandacht hebben gekregen in voorliggend onderzoek, maar die mogelijk nog wel van invloed zijn op de verschillen in kosten en opbrengsten tussen binnen- en buitenstedelijk bouwen. Voor een deel gaat het om eerder genoemde aspecten, zoals de factor tijd, het type woningbouwprogramma en de maatschappelijke kosten en opbrengsten. Voor een deel gaat het om elementen die de analyse nog zuiverder zouden maken als ze gelijk zouden zijn in de casussen, zoals het type voorzieningen dat wordt gerealiseerd, investeringen in duurzaamheid en locatie-gebonden kosten. En voor een ander deel gaat het om neveneffecten van het realiseren van een bepaald woningbouwprogramma voor bijvoorbeeld de gemeente, dan kan het gaan om het type voorzieningen dat wordt gerealiseerd, het type mensen dat er gaat wonen (en

hoeveel zorg zij vragen) en het verschil in opbrengsten dat gegenereerd kan worden uit bijvoorbeeld OZB.

In het algemeen geldt dat wanneer meer casussen en meer casussen met gedetailleerde informatie uitgewerkt worden de inzichten ook beter worden en conclusies daarmee beter onderbouwd kunnen worden. Bij een eventuele uitwerking daarvan kan in de vraagstelling gekeken worden naar of bepaalde voorgenoemde elementen meegenomen kunnen worden in de analyse.

1. Inleiding

Achtergrond

Nederland heeft te kampen met een flink tekort aan woningen. Uit de meest recente 'Staat van de Woningmarkt' (5 juli 2021) van het ministerie van BZK blijkt dat het tekort begin 2021 279.000 woningen betreft. Dat tekort zal de komende jaren (in ieder geval tot 2024) oplopen. Om in de aanwezige behoefte te voorzien zijn in de komende 10 jaar circa 900.000 nieuwe woningen nodig, zo schrijft het ministerie van BZK⁵.

De druk op de woningmarkt is het grootst in de Randstad en daarbinnen vooral op de grote en middelgrote steden. Zo heeft Zuid-Holland volgens opgave van het ministerie een bruto bouwopgave van 205.600 woningen en een netto opgave van 172.500 woningen voor de periode 2021-2030. Daar staat zeker geen gebrek aan plannen tegenover. Om aan de bouwopgave in Zuid-Holland te voldoen hebben gemeenten en projectontwikkelaars namelijk een behoorlijke plancapaciteit. Het gaat om een netto plancapaciteit van 280.000 woningen.

Er zijn dus voldoende mogelijkheden om in de behoefte aan extra woningen te voorzien. Binnen de provincie is sprake van een grote variëteit aan plannen, met een focus op ontwikkeling binnen bestaand stedelijk gebied. Naarmate projecten groter worden neemt de complexiteit, zeker op binnenstedelijke locaties, echter toe. Met de toenemende complexiteit nemen ook de ontwikkelkosten en kosten om de woningen in de bestaande stad in te passen (onder andere op het gebied van mobiliteit en infrastructuur) toe. Ook het tijdsaspect speelt een rol: hoe groter en complexer de gebiedsontwikkeling, hoe meer partijen betrokken zijn, belangen behartigd worden en hoe langer het duurt de ontwikkeling van de grond te krijgen.

Onder andere de componenten tijd en geld maken dat op verschillende schaalniveaus (rijk, regio en diverse gemeenten) stemmen opgaan om (meer) woningbouw op locaties buiten bestaand stedelijk gebied mogelijk te maken. Zo stelt Bouwend Nederland in een coalitie van verschillende organisaties dat buitenstedelijk bouwen 'sneller en goedkoper [kan] dan binnenstedelijk bouwen'⁶. En zo laait een aloude Nederlandse discussie op rondom binnenstedelijk versus buitenstedelijk bouwen.

⁵ Zie: <https://www.woningmarktbeleid.nl/actueel/nieuws/2021/07/05/staat-van-de-woningmarkt-2021-woningmarkt-oververhit>

⁶ Zie: <https://www.bouwendnederland.nl/actueel/nieuws/14814/buitenstedelijk-bouwen-draagt-bij-aan-oplossing-woningbouwtekort>

Quickscan onderzoek financiële kosten en opbrengsten gebiedsontwikkeling

De provincie Zuid-Holland wil meer grip krijgen op deze discussie en inzicht krijgen in de verschillen tussen binnen- en buitenstedelijk bouwen. In eerste instantie daar waar het gaat om de publieke financiële investeringen en opbrengsten van de gebiedsontwikkeling zelf, maar vooral ook de bovenplanse investeringen die nodig zijn om een gebiedsontwikkeling op een goede manier in de bestaande omgeving in te passen. Daarbij heeft men aandacht voor eenmalige en structurele extra kosten en opbrengsten die voortkomen uit een gebiedsontwikkeling en investeringen in de openbare ruimte die op het bordje van publieke partijen terecht komen.

Voorliggend quickscan onderzoek bespreekt deze onderwerpen aan de hand van een beknopte literatuurstudie, een aantal praktijkvoorbeelden en de uitwerking van een drie casussen (zie onderstaand schema). Het adresseert vervolgens ook verschillende andere thema's, waaronder de component tijd en de maatschappelijke kosten en opbrengsten, die mogelijk relevant zijn om verder te onderzoeken wanneer het gaat om verschillen tussen binnen- en buitenstedelijk bouwen.

De uitwerking van binnen- en buitenstedelijke casussen

Beoogd was vijf casussen uit te werken. Te weten: 2 casussen binnen bestaand stedelijk gebied (Delft en Dordrecht), 1 casus aan de rand van het bestaand stedelijk gebied (Barendrecht) en twee casussen buiten het bestaande stedelijke gebied (Zuidplas en Katwijk). Gedurende het onderzoek is op verschillende manieren getracht informatie over de casussen te krijgen, onder meer door contact op te nemen met de betreffende gemeente waar de casus toe behoort. Uiteindelijk is het gelukt om voor 3 casussen (Delft, Dordrecht en Zuidplas) informatie boven tafel te krijgen. Deze casussen zijn in dit rapport verder uitgewerkt. De overige casussen (Barendrecht en Katwijk) zijn niet uitgewerkt.

Vraagstelling

Voorliggend onderzoek betreft een quickscan, voortkomend uit het feit dat het in korte tijd is opgesteld en een blik heeft geworpen op een beperkt aantal casussen. Het onderzoek doet een eerste aanzet tot beantwoording van de volgende onderzoeksvragen:

1. Wat zijn de kosten⁷ en opbrengsten, gemiddeld per woning, bij binnenstedelijke locaties?

⁷ We maken daarbij onderscheid tussen plankosten en bovenplanse kosten van binnenstedelijk en buitenstedelijk bouwen.

2. Wat zijn de kosten⁴ en opbrengsten, gemiddeld per woning, bij buitenstedelijke locaties?
3. Wat zijn kosten in onderhoud die nodig zijn voor binnen- en buitenstedelijk bouwen?
4. Waardoor worden de verschillen in kosten en opbrengsten veroorzaakt?

Leeswijzer

In het vervolg van dit rapport gaan we eerst in op een stukje theorie en eerdere studies die zijn uitgevoerd naar het onderwerp (hoofdstuk 2). Daarna (hoofdstuk 3) lichten we toe welke uitgangspunten we hanteerden bij uitwerking van de casussen, tevens volgt een korte introductie van de casussen. In hoofdstuk 4 is een analyse opgesteld van de verschillende integrale businesscases voor binnen- en buitenstedelijke ontwikkelingen. In hoofdstuk 5 zijn enkele conclusies getrokken en aanbevelingen gedaan voor vervolg(onderzoek).

2. Theoretische basis

In dit hoofdstuk leggen we de theoretische basis voor de aanpak van ons onderzoek, toegelicht in hoofdstuk 3, en de uitwerking hiervan aan de hand van een aantal casussen, opgenomen in hoofdstuk 4. In dit hoofdstuk starten we met een recente reflectie van het PBL met betrekking tot de discussies rondom binnen- en buitenstedelijk bouwen (paragraaf 2.1). Daarna bespreken we enkele eerdere studies en nemen we de uitkomsten op van enkele gesprekken die in het kader van voorliggend onderzoek zijn gevoerd die de inzichten ook verder kwantitatief / financieel hebben onderbouwd. We maken hierbij onderscheid naar de grondexploitatie (in paragraaf 2.2 aan de hand van een eerdere analyse van het EIB voor verschillende locaties in de provincie Noord-Holland), kosten voor bovenplanse ingrepen (2.3), beheer en onderhoud (2.4) en maatschappelijke voorzieningen (2.5).

2.1 Een reflectie van het PBL

Het PBL schetst in het position paper *Binnen- en buitenstedelijk bouwen in Nederland: een reflectie* (2020) een aantal argumenten voor zowel binnenstedelijk bouwen als buitenstedelijk bouwen⁸. De relevante financiële argumenten ten behoeve van deze quick scan voor **binnenstedelijk** bouwen hebben we hieronder op een rij gezet:

- Er is nog genoeg ruimte in de stad. Er zijn lege plekken, verouderde bedrijventerreinen en leegstaande kantoorgebieden, die juist opwaardering en herontwikkeling nodig hebben.
- Binnenstedelijk bouwen maakt het mogelijk om bestaande infrastructuur beter te benutten, een grotere diversiteit aan voorzieningen te kunnen 'dragen' of om voorzieningen te behouden die dreigen weg te vallen wegens voortgaande huishoudensverdunding.
- Binnenstedelijk bouwen geeft de kans om kwetsbare wijken te versterken en om noodzakelijk onderhoud te koppelen aan nieuwe ontwikkelingen, denk aan energiebesparing en de transitie naar hernieuwbare energie.
- Het is adaptiever; het is gemakkelijker om te schakelen met meer of minder programma en er is minder moeite nodig om een functiemix te krijgen.
- Per inwoner is minder infrastructuur nodig in grotere/dichter bebouwde steden.

⁸ Deze argumenten zijn opgesteld ten behoeve van de Ruimtelijke Verkenning 2022 welke nog in voorbereiding is bij het PBL. Alleen de argumenten vóór binnenstedelijk of buitenstedelijk bouwen zijn in het *position paper* meegegeven.

Daarnaast worden de volgende argumenten voor **buitenstedelijk** bouwen meegegeven door het PBL:

- Het is goedkoper en gemakkelijker te ontwikkelen. Geen vervuilde grond, geen bedrijven die uitgekocht moeten worden, geen bestaande infrastructuur die omgeleid moet worden en minder complexe inspraak.
- Buitenstedelijk ontwikkelen levert grotere grondwaardestijgingen op en die kunnen worden gebruikt voor investeringen in klimaat, energie, natuur en mobiliteit.

Aanvullend op de financiële argumenten zijn enkele meer maatschappelijke argumenten gegeven voor binnenstedelijk bouwen:

- Uit onderzoek blijkt dat veel mensen in de stad willen wonen. Door binnen de bestaande steden te bouwen wordt ervoor gezorgd dat dit ook mogelijk blijft voor lagere en middeninkomens.
- Binnenstedelijk bouwen spaart open ruimte rondom de stedelijke kernen. Daarmee wordt het contrast tussen (hoog)stedelijke gebieden en een omgeving met groen en water – een unique selling point van Nederland behouden.
- Door toevoeging van andere woningtypen in bestaande wijken kunnen huishoudens met veranderende woonbehoeften hun wooncarrière makkelijker in de eigen wijk voortzetten.
- Meer nabijheid van werk, voorzieningen en sociale contacten = meer bereikbaarheid met minder mobiliteit en meer interactie (belangrijk voor economische agglomeratie-effecten).
- Binnenstedelijk bouwen en daarmee wonen en werken leidt gemiddeld genomen tot meer stedelijk wonen, wat (statistisch gezien) gepaard gaat met meer actieve mobiliteit en minder automobilititeit en dus minder negatieve externe effecten als gevolg daarvan.

Daarentegen zijn er ook enkele maatschappelijke argumenten opgenomen die pleiten voor bouwen buiten het bestaande bebouwde gebied:

- Door de ruimte hier te benutten kan geholpen worden om het tempo van nieuw te bouwen woningen te versnellen.
- Bepaalde doelgroepen willen een ruime grondgebonden woning. Deze zijn schaars in de stad en daardoor duur.
- Bepaalde doelgroepen willen wonen in een groene omgeving. Groen in de stad is beperkt. Uitzicht op stedelijk groen vanuit hoogbouw is niet hetzelfde als groen wonen op maaiveld.
- Mensen gaan waarschijnlijk vaker thuiswerken, dus dicht bij de stad wonen voor werk wordt minder belangrijk.

- Buiten het bestaande stedelijke gebied bouwen laat ruimte over voor groen in de stad, waardoor het daar gemakkelijker is om te werken aan klimaatbestendigheid en gezondheid.

2.2 Een eerdere analyse in Noord-Holland

Uit de argumenten van het PBL blijkt dat voor zowel binnenstedelijk als buitenstedelijk bouwen financiële en maatschappelijke argumenten zijn aan te dragen. Het EIB heeft in samenwerking met Decisio in 2013⁹ onderzoek gedaan naar 48 grondexploitaties van binnenstedelijke en buitenstedelijke gebiedsontwikkelingslocaties in de provincie Noord-Holland. Het doel van de studie was een concrete vergelijking maken tussen deze twee typen ontwikkeling. Uit de analyses bleek destijds dat het bouwen op uitleglocaties in Noord-Holland, inclusief bovenplanse kosten, gemiddeld een positief exploitatiesaldo liet zien van 6.900 euro. Voor binnenstedelijk bouwen in locaties in Noord-Holland was sprake van een publiek tekort van 15.700 euro per woning (inclusief bovenplanse kosten). Dit verschil werd met name veroorzaakt doordat de *opbrengsten* per woning voor binnenstedelijke locaties in de EIB/Decisio studie fors lager waren dan de opbrengsten per woning op uitleglocaties. De kosten per woning verschilden slechts marginaal.

Wanneer we de studie iets verder induiken en kijken naar de kosten per woning en vierkante meter ontstaat een nader inzicht in de specifieke programmatische oorzaken die aan de kostenverschillen ten grondslag liggen. Naast dat verschillende kostenposten binnenstedelijk hoger liggen (het gaat om de kosten voor verwerving, sloop en sanering, alsmede de plankosten) dan op uitleggebieden. Op uitleglocaties zijn de kosten voor bouw- en woonrijpmaken, waaronder voor bovenwijkse infrastructuur, hoger dan binnenstedelijk. De opbrengsten op uitleggebieden zijn ook hoger, in euro per woning. Dit komt omdat er op deze locaties sprake is van grotere woningen. Ten behoeve van een nadere analyse van de verschillen zijn de kosten en opbrengsten ook per vierkante meter uitgeefbaar terrein in kaart gebracht, dat wil zeggen, de grond die uiteindelijk wordt verkocht aan de finale afnemer, de eigenaar-bewoner dan wel de belegger of woningcorporatie. De totale kosten bedragen op binnenstedelijke locaties € 640 per m² uitgeefbare grond. Dit is bijna 2½ keer zoveel als op uitleglocaties. De opbrengsten liggen binnenstedelijk met € 480 per m² uitgeefbare grond weliswaar hoger dan op uitleggebieden (€ 295), maar dit verschil is onvoldoende om het verschil in kosten goed te maken.

⁹ *Kostenverschil binnenstedelijk bouwen en bouwen op uitleglocaties in Noord-Holland*, EIB en Decisio (2013)

Ook in vierkante meter uitgeefbare grond blijft de conclusie dus dat binnenstedelijke locaties gemiddeld een tekort kennen en uitleggebieden een overschot, maar de onderliggende kostenstructuur in euro per vierkante meter uitgeefbare grond is wel anders dan in euro per woning. Dit komt doordat binnenstedelijk in hogere dichtheden wordt gebouwd. Doordat dit kleinere woningen betreft, zijn de opbrengsten per woning gemiddeld lager op binnenstedelijke locaties. De kosten zijn binnenstedelijk echter niet lager in euro per woning: er hoeft weliswaar per woning minder vierkante meter ontwikkeld te worden, maar de kosten voor locatieontwikkeling per vierkante meter zijn beduidend hoger.

In paragraaf 4.1 maken we een nadere analyse van de kosten en opbrengsten tussen de binnen- en buitenstedelijke locaties. Daarbij trekken we ook bepaalde kostenontwikkelingen door vanuit 2013 naar nu.

Op deze plek constateren we vanuit deze studie al wel dat binnenstedelijk de woningen kleiner zijn dan buitenstedelijk. Dat verklaart voor een deel dat buitenstedelijk bouwen een positiever GREX-saldo geeft dan binnenstedelijk. Mogelijk is een ander deel van de verklaring te vinden in het feit dat het woningbouwprogramma binnen- en buitenstedelijk verschilt. De rapportage van EIB / Decisio geeft hier geen inzicht in, maar het feit dat binnenstedelijk vaker kleinere woningen zijn opgenomen dan buitenstedelijk zou er ook op kunnen wijzen dat binnenstedelijk een hoger sociaal / betaalbaar programma is opgenomen. De opbrengsten uit dit type woningbouw zijn lager. De studie van EIB / Decisio zegt hier helaas niks over.

Verder ontbreekt in onze ogen een relevant onderdeel in de integrale businesscase analyse en dat zijn de meer bovenregionale infrastructurele ingrepen die gedaan moeten worden om een regio / gemeente duurzaam bereikbaar te houden. In de grondexploitaties die in 2013 zijn bekeken door EIB en Decisio is wel gekeken naar de directe bovenplanse maatregelen, maar bijvoorbeeld niet naar de benodigde uitbreiding van capaciteit op de weg / in het OV die bovenregionaal nodig zijn voor de ontwikkeling van een groot aantal woningen.

2.3 Een recente inventarisatie van publieke kosten

Recent heeft Rebel in een inventarisatie voor het ministerie van BZK de totale kosten van de voorliggende woningbouwopgave tot 2030 in beeld gebracht¹⁰. Informatie van individuele provincies vormde hiervoor de basis. De verschillende inzichten zijn niet altijd even eenduidig, aangezien de verkregen input voor de brede inventarisatie niet altijd even gedetailleerd was. Rebel maakt wel onderscheid tussen gebiedsontwikkelingen op uitleglocaties tot 2030 en ontwikkelingen binnen bestaand stedelijk gebied.

Voor ontwikkelen buiten bestaand stedelijk gebied is de volgende informatie beschikbaar gebleken:

- De gemiddelde publieke onrendabele top (PORT) (inclusief infra) van 4 WBI-projecten op de uitleglocaties bedraagt ongeveer € 9.700 per woning, (6.405 woningen).
- In de provincie Gelderland bedraagt de PORT ongeveer € 6.600 per woning (o.b.v. 10.045 woningen) voor ontwikkeling op uitleglocaties.
- Voor Zuid-Holland bedraagt de gemiddelde PORT voor ontwikkeling buiten bestaand stedelijk gebied ongeveer € 8.300 per woningen (o.b.v. ca 15.900 woningen in projecten die wel een tekort hebben en met start project uiterlijk 2030, gemiddelde tussen minimaal en maximaal tekort).

Voor binnenstedelijke gebiedsontwikkelingen geeft Rebel het volgende mee:

- Op basis van WBI aanvragen is de toerekenbare PORT gemiddelde €12.600 euro per woning en de niet-toerekenbare investeringen nog eens €14.900 euro (waarvan het merendeel uit niet-toerekenbare infra bestaat). Daarnaast zijn de grote investeringen voor een mobiliteits/OV schaa sprong nog buiten beschouwing gelaten.
- Een bredere (minder gedetailleerde) inventarisatie voor binnenstedelijke locaties laat een tekort per woning zien van €15.000 tot €21.800 per woning.

Op pagina 24 van het rapport is een conclusie opgenomen van de geïnterpreteerde publieke onrendabele toppen (PORT), met een onderscheid naar binnenstedelijke en uitleglocaties. In Figuur 2.1 is dit overzicht gekopieerd uit het rapport van Rebel overgenomen. De conclusie is dat de PORT op binnenstedelijke locaties 15.000 euro is en dat een restant van 14.900 euro niet direct toerekenbaar is aan de gebiedsontwikkeling. Op uitleglocaties gaat het om 8.000

¹⁰ Rebel (april 2021), in opdracht van ministerie BZK: 'Verkenning onrendabele toppen woningbouwprojecten – Analyse op hoofdlijnen publieke tekorten landelijke woningbouwplannen 2021-2030'.

euro, met een even zo groot bedrag aan niet-toerekenbare bovenplanse kosten. Relevant is daarbij te vermelden dat een deel van de woningbouwprojecten naar verwachting geen tekort kent. Op binnenstedelijke locaties gaat het om 5 tot 15 procent van alle woningen en op uitleglocaties om 40 tot 70 procent van alle woningen.

Figuur 2.1: Conclusies gemiddelde publieke onrendabele top (PORT)

	Basisscenario	Minimale PORT	Maximale PORT
Binnenstedelijk			
% projecten zonder tekort	10%	15%	5%
PORT toerekenbaar	15.000	12.600	18.500
PORT niet-toerekenbaar	14.900	12.000	18.000
Uitleg			
% projecten zonder tekort	55%	70%	40%
PORT toerekenbaar	8.000	6.000	10.000
PORT niet-toerekenbaar	14.900	12.000	18.000

Bron: Rebel, 2021

Aanvullend op deze inventarisatie is eerder door het ministerie van BZK een inventarisatie van de kosten en opbrengsten in 14 grootschalige 'NOVI-woningbouwlocaties' gedaan¹¹. Uit die analyse bleek dat, aanvullend op de directe bovenplanse maatregelen, er ook meer 'bovenregionale' infrastructurele ingrepen nodig zijn om de bereikbaarheid van regio's goed op orde te houden. Die ingrepen zijn er vooral voor de bestaande gebruikers, maar zijn zeker ook voor een (klein) deel toe te schrijven aan de nieuwe woningen. In bovenstaande cijfers zijn deze meer majeure 'bovenregionale' ingrepen niet meegenomen.

2.4 De rol van bovenplanse maatregelen

PBL constateert in haar argumenten vóór binnenstedelijk bouwen dat hierbij de mogelijkheid bestaat om de bestaande infrastructuur beter te benutten. Daarnaast zorgt binnenstedelijk wonen voor minder afgelegde kilometers per inwoner en daardoor is minder infrastructuur nodig op binnenstedelijk locaties in grote steden. Deze constatering van het PBL proberen we in voorliggend rapport nader te staven.

In de EIB/Decisio studie uit 2013 zijn weliswaar de bovenplanse kosten meegenomen, maar grote investeringen in uitbreiding van de capaciteit van het bovenregionale of nationale vervoerssysteem vallen veelal buiten de

¹¹ Rebel, Stad2, Fakton en Decisio (juni 2021) in opdracht van ministerie BZK: 'Businesscase aanpak 14 grootschalige gebieden'.

exploitatieberekeningen. Ook in de brede inventarisatie van Rebel zijn deze ingrepen niet meegenomen. Bij het opstellen van de businesscases voor 14 grootschalige woningbouwgebieden zijn deze kosten wel geïnterpreteerd. Voor in totaal 436.000 woningen op veelal binnenstedelijke locaties ging het om een bedrag van in totaal 14,7 miljard euro. Daarvan is ongeveer 24 procent toerekenbaar gemaakt aan de gebiedsontwikkelingslocaties, 3,6 miljard euro. Dit bedrag maakt een wezenlijk onderdeel uit van de totale kosten á 19 miljard euro en van de resterende toegerekende publieke onrendabele top van deze ontwikkelingen, die bedraagt nog 6,5 miljard euro (inclusief niet-toerekenbare kosten gaat het om een tekort van 19,8 miljard euro). In paragraaf 4.2 gaan we nader in op de gegevens die hierover bekend zijn voor verschillende casussen binnen de provincie Zuid-Holland.

Op deze plek kijken we nog naar twee andere eerder verschenen publicaties die iets zeggen over kosten voor bovenplanse / bovenregionale ingrepen op buitenstedelijke locaties.

2.4.1 Evaluatie ontwikkeling VINEX-locaties

De eerste is een analyse van kosten die zijn gemaakt ten behoeve van de ontwikkeling van de VINEX-locaties in Nederland in de periode 1995-2005. Uit een evaluatie van de verstedelijking VINEX¹² over deze periode komt naar voren dat het Rijk in totaal 4,4 miljard euro heeft bijgedragen aan de ontwikkeling van 418.000 woningen. Het gaat om een bijdrage van 10.500 euro per woning. Deze bijdragen zijn met name naar OV gegaan (3,15 miljard euro), maar ook aan grondkosten, bodemsanering en verfijning van de groeigemeenten heeft het rijk bijgedragen. De 4,4 miljard maakt voor iets minder dan de helft onderdeel uit van de totale ingeschatte kosten van 9,33 miljard euro die zijn gemaakt om de VINEX-locaties te ontwikkelen. Dit bedrag zou een indicatief tekort van 22.300 euro per woning betekenen, echter is niet bekend wat de rest van de grondexploitatie van de ontwikkeling van de 418.000 woningen heeft opgeleverd. Mogelijk dat uit de verkoop van gronden / woningen dermate hoge opbrengsten zijn gevloeid dat een positief GREX-resultaat voor gemeenten is ontstaan, waarmee een groot deel van de kosten die zij hebben gemaakt voor bijvoorbeeld OV, grond en bodemsanering zijn gedekt. Om die reden is met name de 10.500 euro per woning die het Rijk heeft bijgedragen aan ontwikkeling van de VINEX-locaties relevant, daar staan namelijk geen directe opbrengsten tegenover.

¹² RIGO (2007), in opdracht van Ministerie VROM: 'Evaluatie Verstedelijking VINEX 1995 tot 2005'.

In Tabel 2.1 is het overzicht van de rijksbijdrage en cofinanciering voor ontwikkeling van de VINEX-locaties in de periode 1995-2005 opgenomen.

Tabel 2.1: Overzicht rijksbijdrage en cofinanciering in ontwikkeling VINEX-locaties, bedragen in miljarden euro's

	Rijksbijdrage	Aandeel in totaal	Totale publieke kosten
OV	3,15	71%	4,44
BLS (grondkosten)	0,8	18%	4,44
Bodemsanering	0,17	Onbekend	0,17
Verfijning groeigemeenten	0,28	Onbekend	0,28
Totaal bijdragen / kosten	4,4		9,33
Aantal woningen			418.000
Indicatieve publieke bijdrage per woning	10.500		22.300

Bron: RIGO 2007 en bewerkingen Decisio

2.4.2 Maatschappelijke kosten schaa sprong investeringen

In een publicatie uit 2020 van het College van Rijksadviseurs¹³ (CRA) wordt gesteld dat het bouwen van woningen buiten de bestaande steden het mogelijk heeft gemaakt dat mensen verder weg van hun werk konden gaan wonen. Hierdoor reizen mensen steeds vaker en verder. Dit heeft als gevolg dat de capaciteit van het mobiliteitssysteem hiervoor moet worden aangepast, met name voor de spits. Buiten de spits worden de investeringen in de infra-uitbreidingen niet gebruikt. Het CRA haalt het voorbeeld van de Schaa sprong Almere aan, waarin tot nu toe ruim 6 miljard euro van het Rijk is geïnvesteerd in capaciteitsuitbreiding van spoor en weg (OV SAAL en de A1/A6/A9 SAA). Deze uitbreidingen moeten onder andere de bouw van 60 duizend woningen in Almere mogelijk maken. Een volledige toerekening aan deze woningen betekent dat het Rijk 100 duizend euro per woning bijlegt (dit is nog exclusief een eventuele aanleg van de IJmeerlijn). Zelfs bij een gedeeltelijk toerekening, wat allerszins redelijk is, zullen de kosten per woning fors zijn en derhalve leiden tot hoogstwaarschijnlijk negatieve grondexploitaties. Het EIB heeft in onderzoek uit 2011 een overzicht gegeven van de kosten van een hoogwaardige ontsluiting van uitleglocaties per regio¹⁴. Daarbij is gekeken naar de kosten die toegerekend kunnen worden aan de locatieontwikkeling. Bestaande bewoners profiteren namelijk mogelijk ook van de nieuwe infrastructuur. Van investeringen die ook andere gebruikers voordeel opleveren, is slechts een deel van de investeringskosten meegenomen. De op deze manier berekende kosten per woning

¹³ *Gefragmenteerd rijksbeleid kost de samenleving geld*, College van Rijksadviseurs, 2020

¹⁴ *Succesvol binnenstedelijk bouwen, een onderzoek naar maatschappelijke kosten en baten en mogelijkheden tot optimalisatie van binnenstedelijk bouwen*, EIB, 2011

van de investeringen voor opwaardering van de infrastructuur lopen uiteen van 12.100 euro in de regio Amsterdam, 17.400 euro in de regio Haaglanden tot 33.300 euro in de regio Utrecht.

Daarnaast zijn er nog de extra afgelegde kilometers van de uitleglocaties met voornamelijk de auto die extra druk leggen op bereikbaarheid, de leefomgeving en het klimaat. In een advies van het CRA aan het bereikbaarheidsprogramma Samen Bouwen aan Bereikbaarheid (SBAB) in 2019¹⁵ stelt het CRA dat het uitdijen van de MRA niet langer gestimuleerd moet worden. Binnenstedelijk wonen zorgt voor een duurzamere mobiliteitskeuze van nieuwe bewoners, met nadruk op fietsen, lopen en OV. De focus van de infra-investeringen en bovenplanse maatregelen met betrekking tot binnenstedelijk bouwen moeten dan ook met name op deze drie modaliteiten liggen.

2.5 Verschillen in kosten voor beheer en onderhoud

Naast eenmalige kosten voor aanleg van openbare ruimte en de bovenplanse maatregelen in de infrastructuur zijn er jaarlijks terugkerende extra kosten voor het beheer en onderhoud van deze publieke werken. Deze komen over het algemeen niet terug in de grondexploitaties, maar zijn wel kosten die door de verantwoordelijke overheden (gemeente, provincie en/of het Rijk) gedragen moeten worden. In onderzoek naar kosten en baten van gebiedsontwikkeling in de regio Rotterdam in 2011 hebben het LBPL, Atlas voor gemeenten en SEO een inschatting gemaakt, op basis van een kengetallenbenadering, dat de kosten van beheer en onderhoud neerkomen op ongeveer drie maal de eenmalige kosten voor openbare werken uit de grondexploitatie¹⁶. Daarnaast wordt gesteld dat de openbare ruimte binnenstedelijk intensiever zal worden gebruikt. Om deze reden wordt een opslag van 10% gehanteerd op bovenstaande berekening van beheer en onderhoudskosten bij binnenstedelijke projecten (SEO/LPBL/Atlas voor gemeenten, 2011).

Wat op dit onderdeel relevant is, is de bestemming die het gebied had/heeft voordat het getransformeerd werd/wordt naar een woonwijk. Ten behoeve van dit onderzoek is onder meer gesproken met de gemeenten Leiden en Zuidplas die beiden grote woningbouwlocaties hebben. Daaruit constateren wij dat:

¹⁵ *Enorm veel keuze & ongelofelijk nabij*, Advies aan het gebiedsgericht bereikbaarheidsprogramma van de Metropoolregio Amsterdam Samen Bouwen aan Bereikbaarheid, College van Rijksadviseurs, 2019

¹⁶ *Binnenstedelijk of Uitleg? Maatschappelijke kosten en baten van verschillende verstedelingsstrategieën tot 2020*, SEO, LPBL en Atlas voor gemeenten, 2011

- Op locaties waar momenteel al (zware) bebouwing aanwezig is, zoals op bedrijventerreinen, en waar getransformeerd gaat worden naar woningbouw de kosten voor beheer en onderhoud voor een gemeente niet significant toenemen. Uiteraard gelden andere, hogere, kwaliteitseisen aan de openbare ruimte wanneer ergens gewoon en gerecreëerd wordt (bijvoorbeeld in parken), dan wanneer ergens gewerkt wordt. De studie van SEO komt bijvoorbeeld uit op een opslag van 10 procent. In gesprek met de gemeente Leiden werd dit bevestigd. Zij gaven wel aan dat wanneer een bepaald volume ook grotere openbare werken vraagt, zoals parkeergarages in bezit van de gemeente, dit wel kan leiden tot extra kosten voor beheer en onderhoud.
- Op locaties die momenteel in meer of mindere mate greenfield zijn de verandering van openbare ruimte groter is. Hier komt meer bebouwing en openbare ruimte in het gebied dat beheerd en onderhouden moet worden. Het verschil in kosten voor en na de woningbouw is daarmee groter dan op transformatielocaties.

Aangezien ontwikkelingen buiten het bestaande stedelijke gebied zich vaker op greenfield locaties voordoen en ontwikkelingen binnen bestaand stedelijk gebied vaker transformaties van bestaande bebouwing zijn, concluderen we dat de 'delta' (het verschil tussen de voor- en na-situatie) op buitenstedelijke locaties groter is dan op binnenstedelijke locaties.

Aanvullend op de beheer en onderhoudskosten binnen het plangebied zijn er ook kosten voor het beheer en onderhoud van de infrastructuur die aangelegd moet worden. We verwachten dat hier voor de directe bovenplanse maatregelen, die vaak de ontsluitende infrastructuur vormen weinig verschillen zijn tussen binnen- en buitenstedelijke locaties. Wanneer het gaat om de meer bovenregionale mobiliteit en infrastructuur verbindingen is er wel een duidelijk verschil:

- Binnenstedelijk is vaker sprake van opwaardering van bestaande infrastructuur / mobiliteit, zoals het uitbreiden van de capaciteit op een OV-lijn (meer trams/bussen laten rijden) of verbeteren van de kwaliteit van en capaciteit op een station.
- Terwijl buitenstedelijk vaker nieuwe infrastructuur aangelegd moet worden.

Ook hier geldt dat de 'delta' van nieuwe infrastructuur groter is dan wanneer bestaande infrastructuur moet worden opgewaarderd.

2.6 Maatschappelijke voorzieningen

Bij gebiedsontwikkeling op zowel binnenstedelijke als buitenstedelijke locaties zullen ook maatschappelijke voorzieningen een plek moeten krijgen. Denk hierbij

aan onderwijs, zorg, sportvoorzieningen, cultuur, welzijn (sociaal) en overige voorzieningen. Hoe meer inwoners immers, hoe meer voorzieningen nodig zijn. Deze voorzieningen zijn vaak niet expliciet of slechts deels opgenomen in de grondexploitaties. Hierdoor zijn de benodigde investeringen voor maatschappelijke voorzieningen vaak niet direct inzichtelijk. Daarnaast zijn er nog jaarlijkse kosten voor 'exploitatie' van de maatschappelijke voorzieningen.

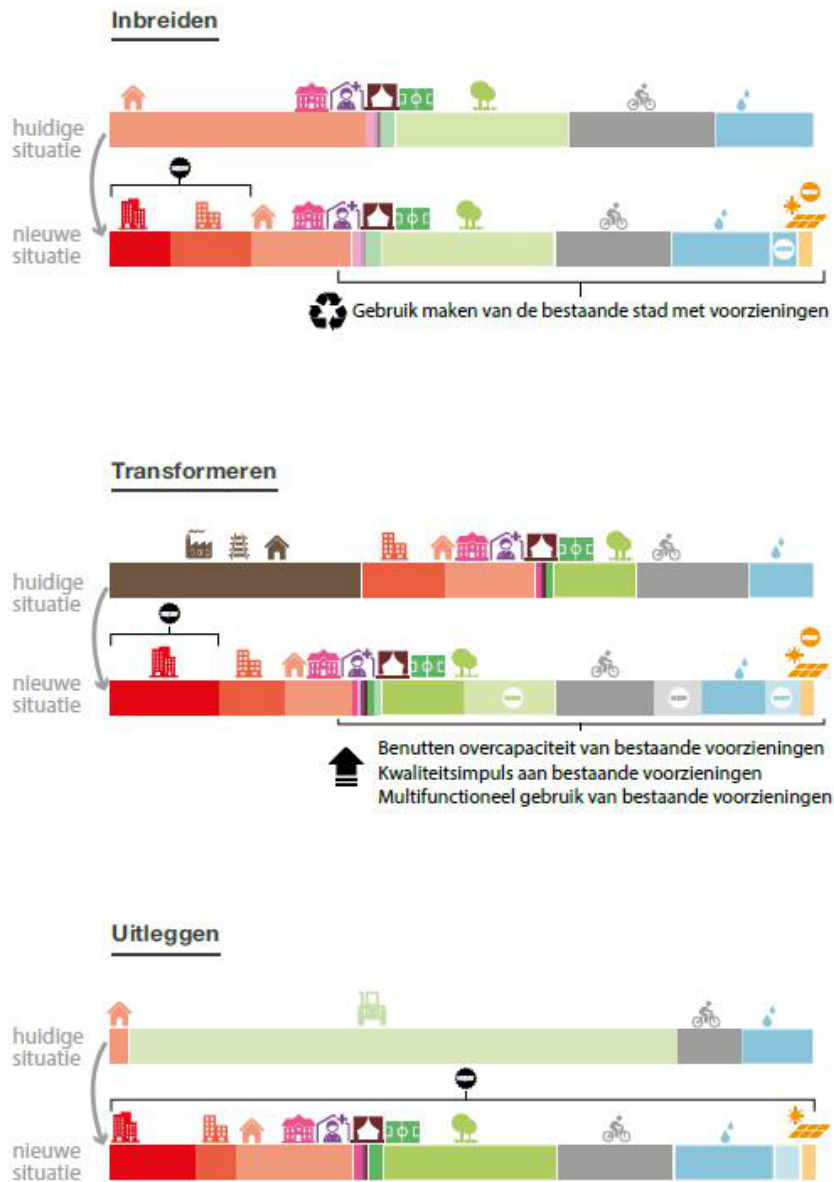
Gemeenten hanteren normen voor de nabijheid van maatschappelijke voorzieningen in wijken en buurten (zie bijvoorbeeld referentiewaarden maatschappelijke voorzieningen Rotterdam 2021 of Haagse referentienormen maatschappelijke voorzieningen 2020). Een gebiedsontwikkelingsplan zal moeten voldoen aan deze normen. Op binnenstedelijke verdichtingslocaties zullen aanpalende buurten mogelijk al voor een deel in de benodigde maatschappelijke voorzieningen kunnen voorzien. In Den Haag zijn daar enkele voorbeelden van bekend (zie onderstaand kader). Het zal zeker niet overal binnenstedelijk gelden, gezien hoge wachtlijsten bij scholen of huisartsen in veel grote steden.

Binnenstedelijk is het mogelijk om op onderdelen en in overleg af te wijken van normen die gehanteerd worden voor het toevoegen van maatschappelijke voorzieningen, dit is uiteraard afhankelijk van locatie en lokaal reeds aanwezige voorzieningen. Binnen de gemeente Den Haag is op basis van een voorbeelduitwerking van een binnenstedelijke gebiedsontwikkeling inzicht in te geven:

- Voor wat betreft scholen (zowel basis- als voortgezet onderwijs) is 1/3 minder ruimte binnen het projectgebied nodig dan de norm eigenlijk had voorgeschreven.
- Ruimte voor CJG is elders aanwezig in de stad en hoeft niet binnen het projectgebied te worden gerealiseerd. Dat geldt ook voor een zwembad en stedelijk museum.
- Gebedsruimtes zijn in de omgeving aanwezig en kunnen met 1/3 minder dan de norm worden gerealiseerd binnen het projectgebied.
- Wel wordt een sporthal binnen het projectgebied gerealiseerd, daar waar de norm een vraag van 0,8 vertegenwoordigd.

Op buitenstedelijke uitleglocaties zullen maatschappelijk voorzieningen in de nabijheid veelal nog ontbreken en binnen het plangebied gerealiseerd moeten worden. In de Ruimtelijke Strategie Utrecht (RSU) geeft de gemeente Utrecht op normatieve wijze aan welk ruimtebeslag verschillende functies en voorzieningen nemen voor uiteenlopende typen ontwikkelingen; inbreiden, transformeren en uitleggen.

Figuur 2.2: Schetsmatige normen voorzieningen vanuit de Ruimtelijke Strategie Utrecht



Bron: Ruimtelijke Strategie Utrecht (RSU)

3. Inputs en uitgangspunten voor quickscan analyse

In dit hoofdstuk beschrijven we de inputs en methodiek(en) die zijn gebruikt om de vraagstelling in dit quickscan onderzoek te beantwoorden. Hiervoor hanteren wij een aantal onderdelen die in het volgende hoofdstuk 4 nader worden geanalyseerd om zo tot een vergelijking te komen vanuit verschillende onderwerpen en invalshoeken. De inputs voor de analyse bestaan uit de volgende onderdelen:

- Dashboard: Een uitbreiding van het basis dashboard dat is ontwikkeld uit de businesscase '14-NOVI-gebieden'.
- Introductie van drie binnenstedelijke en buitenstedelijke casussen.
- Inputs voor vergelijking op basis van woningbouwprogramma

Afsluitend is stilgestaan bij de zaken die niet zijn meegenomen, in hoofdstuk 6 doen we aanbevelingen hoe hier in vervolgonderzoeken meer invulling aan te geven.

3.1 Dashboard

Het dashboard is ingericht om binnen- en buitenstedelijke casussen met elkaar te kunnen vergelijken. De analyse van eerdere onderzoeken uit het vorige hoofdstuk heeft ertoe geleid dat verschillende 'drijvers' achter de kosten en opbrengsten zijn gedestilleerd welke relevant zijn bij het inzichtelijk krijgen van de verschillen tussen binnen- en buitenstedelijke ontwikkelingen.

De beknopte theoretische onderbouwing vormt de basis voor de verschillende elementen van het dashboard. Het basis dashboard dat is ontwikkeld uit de businesscase '14 NOVI-gebieden' is hiermee uitgebreid. Dit heeft geresulteerd in een dashboard dat als basis kan fungeren voor generieke analyse van de kosten en opbrengsten.

Het dashboard bestaat uit vijf onderdelen:

- i) kenmerken van de ontwikkeling
- ii) de grondexploitatie (GREX),
- iii) de bovenplanse kosten,
- iv) de kosten voor maatschappelijke voorzieningen en
- v) de structurele extra kosten voor het beheer en onderhoud van openbare ruimte of infrastructuur.

Het resultaat is weergegeven per woning en per woningequivalent (WEQ, waarbij 100 m² BVO staat voor 1 WEQ). Een overzicht van het dashboard (a.d.h.v. een

fictieve casus ter toelichting op de methodiek) is weergegeven in figuur 3.1. Per onderdeel is beschreven hoe dit is opgebouwd. Onderstaand wordt ingegaan op de vijf onderdelen.

3.1.1 i) Kenmerken van de ontwikkeling

In dit onderdeel worden de belangrijkste kenmerken van de ontwikkeling op een rijtje gezet. Hierbij wordt ingegaan op onder andere het type ontwikkeling, het beoogd vastgoedprogramma, de FSI en het grondeigendom.

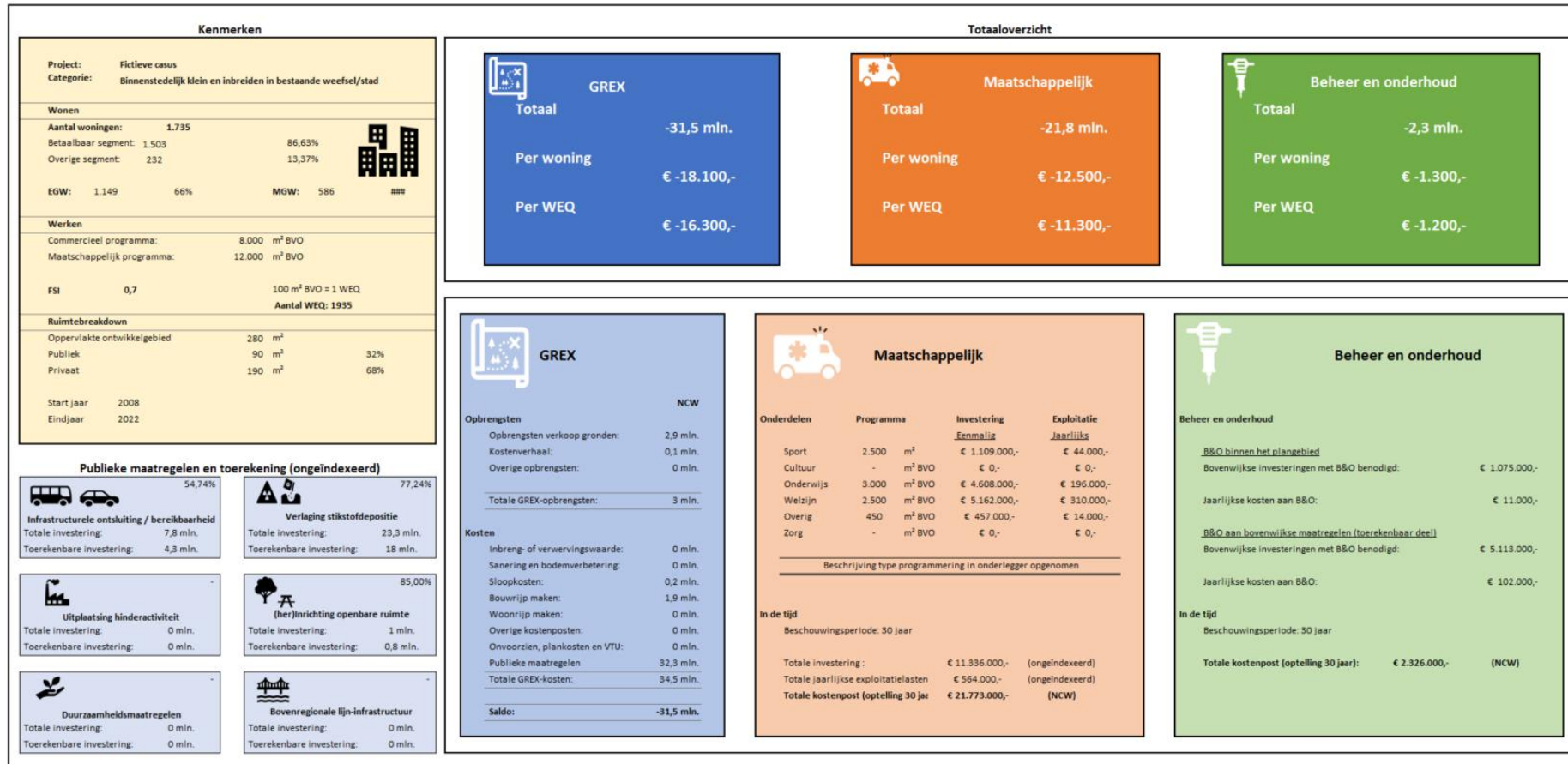
3.1.2 ii) Grondexploitatie (GREX)

De GREX is opgebouwd uit de kosten en opbrengsten die in beeld zijn om de gebiedsontwikkeling te realiseren. De kosten en opbrengsten en kosten zijn in de tijd gezet en geïndexeerd met jaarlijkse indices tot nominale kasstromen. Vervolgens zijn deze kasstromen contant gemaakt met een discontovoet van 2,25%. De input voor de GREX is verkregen van de gemeente waarin de ontwikkeling plaats vindt. Onder de opbrengsten vallen o.a. de publieke opbrengsten voor de verkoop van de gronden. De belangrijkste kosten zijn de kosten voor verwerving, sonderen, sloop, bouwrijpmaken, woonrijpmaken, het plan maken en planvoorbereiding, toezicht en uitvoering. Daarnaast is het toerekenbaar deel van de bovenplanse kosten ook in de GREX meegenomen.

3.1.3 iii) Bovenplanse kosten

In veel gevallen is het voor de realisatie van een gebiedsontwikkeling noodzakelijk dat bovenplanse maatregelen worden uitgevoerd. Dit zijn kosten die geen onderdeel zijn van de ontwikkeling, maar wel benodigd zijn om te ontwikkeling te laten functioneren. Dit zijn maatregelen die een groter gebied dienen. Wij onderscheiden zes typen bovenplanse kosten: Infrastructuur, verlaging stikstofdepositie, uitplaatsen hinderactiviteit, (her) inrichting openbare ruimte, duurzaamheidsmaatregelen, en bovenregionale lijn-infrastructuur. Doordat vaak ook andere ontwikkelingen/ wijken meeprofiteren van deze investeringen worden deze investeringen niet volledig toegewezen aan de casus. Aan de hand van de PTP-criteria zijn deze kosten (voor een deel) toegerekend aan de ontwikkeling. Dit toerekenbaar deel van de kosten is onderdeel van de GREX. De input voor de bovenplanse kosten is verkregen van de gemeente.

Figuur 3.1: Dashboard Quickscan analyse businesscase binnen- en buitenstedelijk bouwen (fictieve casus ter toelichting op methodiek)



3.1.4 iv) Kosten voor maatschappelijke voorzieningen

Maatschappelijke investeringen en opbrengsten zijn ook onderdeel van het dashboard. De gemeente levert hiervoor input aan. De maatschappelijk benodigde investeringen zijn opgesplitst in de onderdelen: sport, cultuur, onderwijs, welzijn, overig en zorg. Hierbij is gekeken naar de eenmalige investeringskosten en de exploitatiekosten per jaar. Een beschouwingsperiode van 30 jaar is gehanteerd. De jaarlijkse exploitatiekosten zijn bepaald aan de hand van een percentage van de investeringskosten. Deze verschilt per functie. De plannen van de gemeente zijn leidend maar worden eveneens gespiegeld aan kengetallen en standaarden uit andere gemeenten.

3.1.5 v) Beheer en onderhoud

Voor het element beheer en onderhoud zijn eveneens aan de hand van een standaard opslag over de investeringskosten de jaarlijkse kosten bepaald. Hierbij zijn kengetallen bepaald om de extra kosten (verschil tussen huidig en toekomstig) te bepalen. Beheer en onderhoud is opgesplitst in kosten die binnen het plangebied vallen en kosten die buiten het plangebied vallen. Posten die binnen het plangebied zijn: riolering, infra, groen, speeltuinen, waterwegen, openbare verlichting, straatreiniging, kunstwerken en gladheidsbestrijding. Hierbij wordt 10% opslag over de huidige kosten voor beheer en onderhoud als gevolg van het intensiever gebruik van de openbare ruimte als gevolg van de verdichting (SEO/LPBL/Atlas voor gemeenten, 2011).

De kosten die buiten het plangebied vallen zijn de kosten voor beheer en onderhoud van de bovenplanse maatregelen indien benodigd. We sluiten hierbij aan op kostenkengetallen van CROW. Voor nieuw aan te leggen infrastructuur wordt een jaarlijkse opslag van 2% tot 3% gerekend als opslag over de eenmalige aanlegkosten. Voor de bestaande infrastructuur dat moet worden opgewaardeerd vanwege de intensivering wordt een afwijkend percentage van 0% tot 1% gehanteerd. Voor het openbaar groen hanteren we een opslag van 1%. De netto contante waarde van de posten is opgenomen. En een beschouwingsperiode van 30 jaar is gehanteerd.

3.2 Casussen binnen- en buitenstedelijk

Om inzicht te krijgen in de verschillen tussen binnen- en buitenstedelijk bouwen is ervoor gekozen om aan de hand van drie casussen binnen Zuid-Holland de verschillen inzichtelijk te maken. De drie casussen die de input van dit onderzoek vormen zijn:

1. Buitenstedelijk groot: Zuidplaspolder (het vijfde dorp. 8.000 woningen)
2. Binnenstedelijk groot: Delft Schieovers (9.000 woningen)
3. Binnenstedelijk klein (inbreiding bestaand weefsel): verschillende projecten binnen de Spoorzone van Dordrecht.

Er is in het recente verleden reeds veel onderzoek gedaan naar binnenstedelijke gebiedsontwikkeling, ook binnen de provincie Zuid-Holland. Om die reden geven we ook een aantal algemene inzichten die daaruit volgen ten aanzien van de publieke kosten die gemaakt moeten worden om deze gebieden te ontwikkelen. In de onderstaande paragrafen worden de uitgangspunten van de casussen omtrent woningbouwprogramma, maatschappelijke voorzieningen en bovenplanse maatregelen beschreven. De input van de casussen is verkregen van de verschillende gemeentes waarin de ontwikkeling plaats vindt.

3.2.1 Binnenstedelijke ontwikkelen in Zuid-Holland

In 2019 en 2020 zijn voor de 13 zogeheten ‘toplocaties’ van de Verstedelijkingsalliantie¹⁷ individuele businesscases opgesteld. Begin 2021 zijn deze in het kader van het onderzoek naar de ‘14 NOVI’ gebieden van het ministerie van BZK geactualiseerd en gecompriemd. Daaruit volgen drie analyses voor CID/Binckhorst, de Oostflank van Rotterdam en de Oude Lijn. De inzichten die in deze verschillende businesscases zijn opgedaan geven een goed beeld van de gemiddelde publieke investeringen die nodig zijn om binnen bestaand stedelijk gebied te bouwen. We gaan hier kort op in en lichten vervolgens de casus Schieovers in Delft en de casus Spoorzone in Dordrecht uit.

Binnen de 13 gebieden is het mogelijk om in totaal 126.685 woningen te realiseren. Hiervan wordt 78 procent in het betaalbare segment gerealiseerd (het gaat om sociale of middeldure huur en goedkope koop (onder de NHG-grens)). Daarbij worden circa 87.000 meergezinswoningen gerealiseerd (69 procent).

In de projectgebieden wordt daarnaast, voor zover bekend, een overig ruimtelijk programma (commerciële of maatschappelijke voorzieningen) van bijna 2 miljoen vierkante meter BVO gerealiseerd. Aangezien we op dit onderdeel niet alle informatie volledig hebben weten we dat het hier om een onderschatting gaat. Bij verschillende businesscases was deze informatie immers nog niet in dergelijk detail beschikbaar. Bij die projecten is wel de ambitie uitgesproken om de groei van het

¹⁷ Een samenwerking tussen de gemeenten Leiden, Zoetermeer, Den Haag, Rijswijk, Delft, Schiedam, Rotterdam en Dordrecht om de woningbouw

aantal woningen gelijk op te laten lopen met de groei van het aantal arbeidsplaatsen.

Om dit ruimtelijk programma te realiseren zijn diverse ingrepen op het gebied van mobiliteit, infrastructuur, openbare ruimte en duurzaamheid nodig. Voor een deel zijn die in de grondexploitatie opgenomen, voor een groot deel vallen die daar buiten en zijn ze aangemerkt als ‘bovenplans’. In totaal zijn 91 maatregelen geïdentificeerd, waarbij aangetekend moet worden dat voor diverse maatregelen geldt dat deze bestaan uit meerdere individuele ingrepen. Daarentegen geldt ook hier dat in verschillende businesscases is gerekend met kengetallen om een inschatting te geven van de bovenplanse maatregelen, maar dat deze nog niet altijd even concreet in beeld zijn.

3.2.2 Buitenstedelijk: Zuidplaspolder

De ontwikkeling van het Vijfde Dorp (en daar binnen het zogeheten ‘middengebied’) in de Zuidplaspolder (gemeente Zuidplas) moet in uiteindelijk in totaal circa 8.000 woningen opleveren: *‘Een nieuw dorp in een vernieuwend landschap’*¹⁸.

Begin dit jaar is het Masterplan voor het middengebied van de Zuidplaspolder door de gemeenteraad vastgesteld. Deze stelt als hoofduitgangspunten voor ontwikkeling het volgende:

- De dorps identiteit van de Zuidplaspolder moet behouden blijven
- Verrommeling in het gebied moet tegengegaan worden
- Dorps wonen in het groen
- Er moet een robuuste, groene buffer komen met de bestaande dorpen in de omgeving.



Aan het Masterplan liggen verschillende eerdere studies ten grondslag en ook in de bestuurlijke overeenkomst die is afgesloten tussen verschillende gemeenten en de provincie staan gegevens over het type programma dat gerealiseerd wordt en welke

¹⁸ Bron: Masterplan Middengebied Zuidplaspolder

bovenplanse maatregelen nodig zijn om het middengebied te kunnen ontwikkelen.

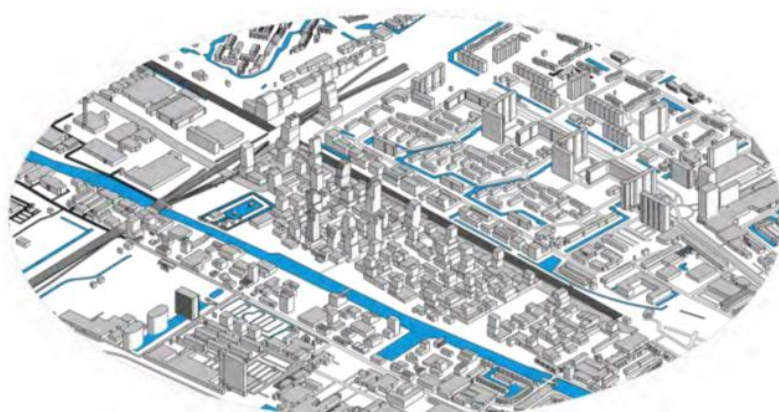
Het uitgangspunt voor het programma is:

- 30 procent sociaal
- 20 procent betaalbaar (tot 1.000 euro huur en koop tot NHG-grens)
- De rest van het programma is vrije sector.

3.2.3 Binnenstedelijk: Schieoevers Delft

Bedrijventerrein Schieoevers in Delft verandert de komende 10 jaar in een gemengd woon-, werk- en recreatiegebied 'een levendig, divers en kleurrijk stuk stad'¹⁹. De gemeente Delft hanteert voor de veranderingen in Schieoevers Noord de volgende vijf uitgangspunten:

1. 'Een levendig gemengd stedelijk gebied' waar wonen en werken worden gecombineerd.
2. 'Sociaal en cultureel divers'. Iedereen moet zich er thuis kunnen voelen.
3. 'Innovatieve maakindustrie'. Doel is het industriële karakter te behouden en te koppelen aan ontwikkelen die passen bij Delft als 'hoofdstad van innovatie en technologie'.
4. 'Goede verbindingen en nieuwe mobiliteit' zijn van belang om de hinder voor bestaande bewoners en bedrijven te beperken. Dat betekent dat wordt ingezet op goede wegen, fiets en wandelpaden.
5. 'Een gezonde en duurzame omgeving' vraagt ook aandacht voor de leefomstandigheden van mens, plant en dier. Dat maakt groen en water belangrijke ingrediënten voor het gebied, zoals het Schiepark langs de oevers van de Schie.



Voorbeelduitwerking van transformatie van Schieoevers Noord in stedelijke context

Bron: Ruimtelijk kwaliteitskader Schieoevers

¹⁹ Zie: <https://www.delft.nl/wonen/bouwen/bouwprojecten-de-stad/schieoevers/herontwikkeling-schieoevers>


In 2019 is door Decisio in samenwerking met Sumcity in opdracht van de gemeente Delft een maatschappelijke businesscase (MBC) opgesteld voor de ontwikkeling van Schieoevers. Onderdeel van die MBC is ook een grondexploitatie en raming van de bovenplanse kosten. Op die twee elementen grijpen we hier terug om inzicht te geven in het publieke tekort van de ontwikkeling. We gaan eerst in op het ruimtelijk programma, daarna op de grondexploitatie en bovenplanse ingrepen. Daarnaast bespreken we de implicaties van deze ontwikkeling voor maatschappelijke voorzieningen en structurele kosten en opbrengsten van de gemeente. Mogelijk zijn de inzichten in deze gegevens sinds 2019 gewijzigd, wij hebben daar geen inzage in gehad en hebben voor voorliggende studie geen nieuwe berekeningen gemaakt en zijn dus uitgegaan van eerder opgestelde ramingen.

De projectkenmerken van de gebiedsontwikkeling Schieoevers zijn in nevenstaand schema samengevat weergegeven. In totaal worden 9.038 woningen gerealiseerd. Het gaat in alle gevallen om meergezinswoningen, waarvan ongeveer de helft in het betaalbare segment wordt gerealiseerd.

Om deze ontwikkeling mogelijk te maken moet ruimte worden gemaakt, dat gebeurt door een deel van het aanwezige programma te transformeren. Het gaat vooral om bedrijfsgebouwen en kantoorpanden, vandaar dat bij het onderdeel commercieel programma een afname van ongeveer 300.000 m² BVO vermeldt staat, maar ook om een

negental bestaande woningen eengezinswoningen (EGW) die getransformeerd worden (vandaar de -9 in het dashboard). Daar staat tegenover dat er een minstens zo groot programma (in m² BVO) maatschappelijk wordt gerealiseerd. Per saldo neemt de ruimte voor werkgelegenheid toe met ongeveer 25.000 m² BVO.

De ontwikkeling is opgeknipt in twee fases en loopt voor het geheel in principe in de periode 2020-2036.

Kenmerken			
Project:	Delft Schieoevers		
Categorie:	Binnenstedelijk groot		
Wonen			
Aantal woningen:	9.038		
Betaalbaar segment:	4.390	48,57%	
Overige segment:	4.648	51,43%	
EGW:	(9)	-0%	MGW: 9.047 100%
Werken			
Commercieel programma:	(302.813) m ² BVO		
Maatschappelijk programma:	327.095 m ² BVO		
FSI	2,0	100 m ² BVO = 1 WEQ	
Aantal WEQ: 9280,82			
Ruimtebreakdown			
Oppervlakte ontwikkelgebied:	552.822 m ²		
Publiek	- m ² -		
Privaat	- m ² -		
Start jaar	2020		
Eindjaar	2036		

3.2.4 Binnenstedelijk: Spoorzone Dordrecht

De Spoorzone Dordrecht bestaat uit verschillende kleine ontwikkelingen die verspreid over Dordrecht liggen in het gebied dat samen 'Spoorzone' wordt genoemd. Dit laatste vanwege de samenhang met de ingrepen die op het gebied van mobiliteit en bereikbaarheid in bijvoorbeeld station Dordrecht en station Leerpark gedaan worden. In deze paragraaf introduceren we drie casussen binnen de Spoorzone. We gaan eerst in op het type ontwikkeling en het ruimtelijk programma dat wordt gerealiseerd. Daarna presenteren we het resultaat van de grondexploitatie per deelgebied. Daarbovenop is voor de gehele ontwikkeling van de Spoorzone een aantal maatregelen op het gebied van mobiliteit en infrastructuur en openbare ruimte geïdentificeerd. We gaan in op deze maatregelen en bespreken de toerekenbaarheid ervan aan de gebiedsontwikkelingen. Vervolgens nemen we een aantal doorrekeningen van de gemeente Dordrecht met betrekking tot beheer en onderhoud en maatschappelijke voorzieningen door.

Introductie deelgebieden

In voorliggende rapportage werken we op hoofdlijnen gegevens uit voor drie deelgebieden: Amstelwijk, Gezondheidspark en Leerpark en het Maasterras.

Amstelwijk

De gebiedsontwikkeling Amstelwijk is een inbreiding in de stad Dordrecht. Op dit moment zijn in het gebied een aantal grasvelden en bosachtige gebieden gelegen. Het is daarmee een greenfield ontwikkeling in de stad, zie ook figuur 3.2. De wijk ligt vlakbij een oprit van de A16 en N3 en is daarmee uitstekend per auto ontsloten. Ook wordt gesproken over het realiseren van een treinstation Amstelwijk. In het gebied worden 856 woningen gerealiseerd en wordt voor 24.800 vierkante meter aan voorzieningen gerealiseerd, inclusief parkeren.

Figuur 3.2: Locatie ontwikkelplots Amstelwijck Dordrecht



Bron: gemeente Dordrecht

Gezondheidspark & Leerpark

De beoogde gebiedsontwikkeling van het Gezondheidspark en Leerpark is gelegen op een locatie vlakbij station Dordrecht Zuid en in de buurt van het ziekenhuis. De ontwikkeling is deels greenfield in de stad, deels is sprake van transformatie van bestaande gebouwen of sportvelden. Uiteindelijk zullen hier 898 woningen komen en wordt ruimte gemaakt voor 45.000 vierkante meter voorzieningen, inclusief parkeren. In figuur 3.3 is de ligging van het gebied weergegeven.

Figuur 3.3: Locatie ontwikkelplots Gezondheidspark & Leerpark Dordrecht



Bron: gemeente Dordrecht

Maasterras

De beoogde gebiedsontwikkeling van het Maasterras is gelegen op een locatie dat nu nog bedrijventerrein is aan de Oude Maas en dicht tegen het centrum van Dordrecht aan. Het gebied ligt ook vlakbij het centraal station van Dordrecht. Een grootschalige transformatie van het bedrijventerrein is nodig om het Maasterras tot ontwikkeling te brengen. Uiteindelijk zullen hier 1.981 woningen komen en wordt ruimte gemaakt voor 80.000 vierkante meter voorzieningen, inclusief parkeren. In figuur 3.4 is de ligging van het gebied weergegeven.

Figuur 3.4: Locatie ontwikkelplots Maasterras Dordrecht



Bron: gemeente Dordrecht

3.3 Buiten beschouwing gelaten onderdelen

Hieronder zijn de elementen beschreven die wel een rol spelen in de afweging tussen binnenstedelijk en buitenstedelijk ontwikkelen maar die niet zijn meegenomen in voorliggende quickscan analyse. Deze elementen zijn opgehaald in een tweetal werksessies met betrokkenen vanuit de provincie Zuid-Holland, provincie Noord-Holland, de Verstedelijkingsalliantie, het ministerie van BZK en gemeenten Den Haag en Rotterdam. In paragraaf 5.2 is aangegeven hoe deze elementen in een vervolgonderzoek geanalyseerd kunnen worden.

- Meekoppelkansen warmtenetwerk. Dit voordeel kan binnenstedelijk worden behaald wanneer reeds een warmtenet is gerealiseerd.
- Waardestijging vastgoed. De gemiddelde woningwaarde per m² ligt binnenstedelijk hoger dan buitenstedelijk. Dit resulteert in een hogere OZB en dus hoger OZB-opbrengsten voor de gemeente.
- Agglomeratievoordelen. Hoe groter de stad, hoe meer woningen en hoe aantrekkelijker het vestigingsklimaat is voor bedrijven. De economische en maatschappelijke voordelen die hiermee gepaard zijn, zijn niet meegenomen.

- Sociale meerwaarde. Een gemengd woonprogramma biedt sociale meekoppelkansen. Doordat de grondprijzen buitenstedelijk lager liggen worden veelal goedkopere programma's aan de rand van de stad gerealiseerd. Daarnaast zien we dat in de steden te weinig woningen zijn voor het huisvesten van o.a. de leraar en het zorgpersoneel. Wat zijn de maatschappelijke baten? Deze zijn niet meegenomen in het dashboard.
- Woningkeuze. Wat betekent het als in een stad er niet wordt gebouwd en in een naast gelegen stad wel? Dit kan ervoor zorgen dat bewoners kiezen om naar een andere stad te verhuizen. Dit effect is niet meegenomen in het dashboard.
- Zorgvoorzieningen. Grotere gemeenten hebben niet dagelijkse zorg voorzieningen zoals bijvoorbeeld een Ziekenhuis waar de inwoners van omliggende 'kleinere' gemeente gebruik van maken. Dit heeft effect op het beheer en onderhoud, en mogelijke grootstedelijke infrastructurele voorzieningen. Dit geen onderdeel van de deze studie.
- Gemeentelijke gronden. Dient er onderscheid te worden gemaakt tussen ontwikkelingen die wel of geen inkomsten voor de gemeente genereren. Denk hierbij aan publieke partijen die grond in handen hebben, of de plekken waar wel of geen erfpacht voor dient te worden afgedragen. Dit vormt geen onderdeel van de analyse.
- Openbaar vervoer. Voor het openbaar vervoer worden structureel kosten gemaakt. Bij hoeveel bewoners ligt het kantelpunt en wat levert een goed netwerk aan aanvullende opbrengsten op, zoals het verminderen van files, het verkorte van de reistijd, de aantrekkelijkheid van de stad of mogelijk de aantrekkelijkheid van Nederland? Met deze effecten is geen rekening gehouden.
- Locatie-gebonden kosten. Welke investeringen er nodig zijn is sterk afhankelijk van de locatie. Zo is er bijvoorbeeld vervuilde grond op de ene locatie en dient op een locatie elders de dijken te worden versterkt om overstromingen te voorkomen. In dit onderzoek is niet bekeken wat het effect is als dezelfde ontwikkeling op een andere plek wordt gerealiseerd.
- Locatie-gebonden programma. Een buitenstedelijk woningprogramma is niet te vergelijken met een binnenstedelijk programma. Vaak verschilt de verhouding sociaal, middenhuur en koop. In dit onderzoek is enkel op basis van een fictieve gevoeligheidsanalyse opgenomen wat het effect is op de grondwaarde als dezelfde verhouding zowel binnen- als buitenstedelijk gerealiseerd wordt (zie hiervoor paragraaf 4.4).
- Beheer en onderhoud. Elke stad kent zijn eigen onderhoudsplannen voor bijvoorbeeld de openbare ruimte. Een stad die dient te bezuinigen zal gemiddeld minder kosten maken voor bijvoorbeeld het groen onderhoud. Hier is geen rekening mee gehouden.

- Bijzondere doelgroepen. Het huisvesten van bijzondere doelgroepen valt onder de verantwoordelijkheid van gemeenten. Hierbinnen constateren wij grote verschillen tussen de steden. De verschillen tussen gemeenten hebben potentieel grote impact op de investeringskosten van de gemeente. Hiermee is geen rekening gehouden.
- Bovenplanse kosten. Een raming voor de bovenplanse kosten wordt vooraf gemaakt. Maar dekt dit alle kosten? Een aantal buitenstedelijke ontwikkelingen kunnen er bijvoorbeeld toe leiden dat een afslag in een andere gemeente dichtslibt rond de spits wat nieuwe infrastructurele investeringen benodigt. Doordat deze informatie op voorhand ontbreekt is er geen rekening mee gehouden.
- Duurzaamheidsmaatregelen. Maatregelen die op de lange termijn dienen te worden genomen zoals het verhogen van dijken of een investering in de waterhuishouding doordat een ontwikkeling in een polder plaats vindt zijn niet meegenomen. Er treden tussen steden verschillen op in de (voortuitstrevende) ambitie op het gebied van duurzaamheid. Deze mogelijk grote verschillen zijn niet meegenomen in de studie.
- Voorzieningen. Een binnen- of buitenstedelijke ontwikkeling kan gebruik maken van de voorzieningen elders. Het gebruik maken van bestaande voorzieningen kan tot een bepaalde hoogte. Bestaande scholen of sportverenigingen zitten op een gegeven moment vol. Het vraagstuk dat ontstaat is wanneer is deze grens bereikt en welk effect dit heeft op de meerkosten om bijvoorbeeld een sportvereniging binnenstedelijk uit te breiden of een nieuwe voorziening te realiseren? Beantwoording van dit vraagstuk is geen onderdeel van dit quickscan onderzoek.
- Tijd. De factor tijd speelt een belangrijke rol. Hoelang duurt het voordat een ontwikkeling kan plaatsvinden. Tussen de theoretische start en praktische start zit vaak een ruime tijd. Dit komt mede doordat de investeringsvraag tijd in beslag neemt om een besluit te kunnen nemen. Daarnaast dient er ook discussie plaats te vinden tussen verschillende overheden bij grootschalige buitenstedelijke ontwikkelingen. Hiermee is geen rekening gehouden.

4. Analyse vergelijking binnenstedelijk vs. buitenstedelijk bouwen

Op basis van de inputs en uitgangspunten uit het vorige hoofdstuk kunnen we in een quick scan analyse de verschillen tussen binnenstedelijk en buitenstedelijke ontwikkeling in beeld brengen. Dit doen we door middel van (1) een verdere analyse van de EIB/Decisio studie van het kostenverschil binnenstedelijk vs. buitenstedelijk bouwen uit 2013, (2) het ingevulde dashboard met de beschreven casussen uit het vorige hoofdstuk én (3) een vergelijking op basis van woningbouwprogramma.

4.1 Analyse kostenverschil studie EIB/Decisio

De studie van het EIB en Decisio is uitgevoerd in 2013. Toentertijd had de kredietcrisis een wezenlijke invloed op een groot aantal ontwikkellocaties. De afgelopen 8 jaar zijn de huizenprijzen in stedelijk locaties harder gestegen dan buitenstedelijk op uitleglocaties²⁰. Daarnaast zijn de bouwkosten minder hard gestegen dan de huizenprijzen²¹. Het kostenverschil tussen binnenstedelijk bouwen en bouwen op uitleglocaties is hierdoor hoogstwaarschijnlijk kleiner in 2021 dan in 2013. Daarnaast valt in de EIB/Decisio studie uit 2013 op dat er zowel voor binnenstedelijk bouwlocaties als bouwen op uitleglocaties een forse spreiding is in exploitatiesaldi. Er zijn binnenstedelijk locaties waarbij de opbrengsten de kosten overstijgen en uitleglocaties met hogere kosten dan opbrengsten.

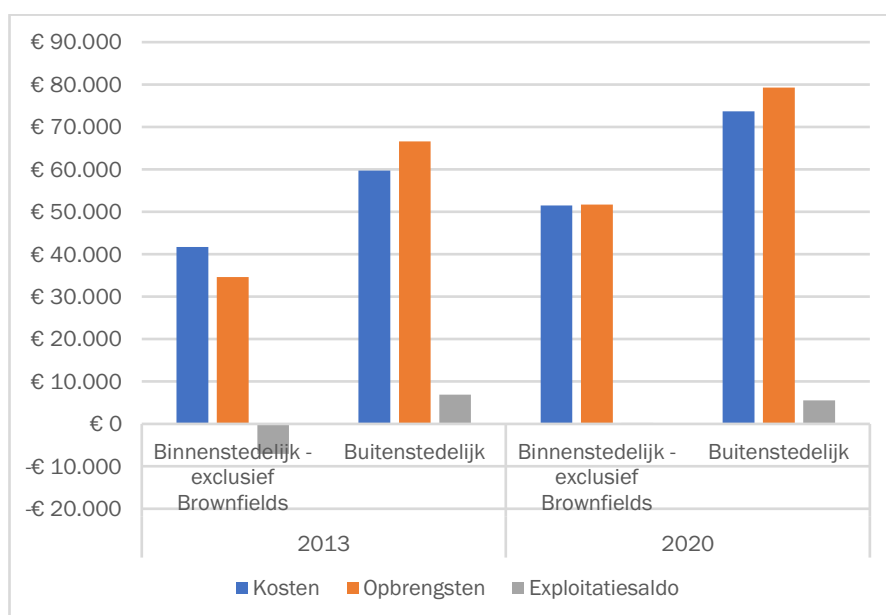
Er valt een andere nuancering te maken op het kostenverschil uit de studie van het EIB en Decisio uit 2013 op basis van het argument van het PBL dat er nog genoeg ruimte is in de stad. Hierbij gaat het ook om slim en adaptief ontwikkelen en beter benutten van binnenstedelijk locaties. In de EIB studie kan onderscheid worden gemaakt in locaties met hoge uitkoop- en saneringskosten van (industriële) bedrijven, de *Brownfields*, en de overige locaties. De overige locaties laten een kleiner negatief exploitatiesaldo zien vanwege lagere kosten (en ongeveer gelijke opbrengsten). Wanneer we de kosten en opbrengsten naar de prijsniveaus van

²⁰ De stijging in verkoopprijzen van woningen, gebaseerd op data vanuit het CBS, lag in de G4 in de periode 2013-2020 tussen de 65 tot 85 procent. Voor Nederland gemiddeld lag de stijging in deze zelfde periode op ruim 45 procent. Beschouwen we regionale verschillen in Noord-Holland op basis van de stijging van WOZ-waardes per COROP(CBS) over de periode 2013-2020 dan zien we voor de stedelijk agglomeraties Haarlem en Groot-Amsterdam een stijging van gemiddeld 40 tot 60 procent en voor de overige regio's een stijging van 13 tot 35 procent over dezelfde periode.

²¹ Op basis van de outputprijsindex voor bouwkosten van het CBS zien we een stijging van 23 procent over de periode van 2013-2020.

2020 corrigeren wordt het exploitatiesaldo van de overige binnenstedelijk locaties (dus exclusief *Brownfield*) zelfs licht positief.

Figuur 4.1: Kosten en opbrengsten per woning binnenstedelijk (exclusief Brownfields) en uitleglocaties in Noord-Holland in 2013 en 2020 (gecorrigeerd voor bouw- en huizenprijzen)



Bron: EIB en Decisio (2013), *Kostenverschil binnenstedelijk bouwen en bouwen op uitleglocaties bewerking Decisio/Fakton*

4.2 Binnenstedelijke ontwikkelen Zuid-Holland

In deze paragraaf gaan we in op de integrale businesscase voor de 13 toplocaties in de Zuidelijke Randstad die door de Verstedelijkingsalliantie eerder zijn uitgewerkt. zie paragraaf 3.2.1 voor een introductie van het ruimtelijk programma.

Grondexploitatie

Het saldo van alle grondexploitaties is -685 miljoen euro. Dit houdt in dat het publieke tekort op de grondexploitaties 685 miljoen euro is. Om de circa 127.000 woningen te bouwen is er dus een bijdrage vanuit de overheid nodig van circa

5.400 euro per woning, wanneer alleen naar de GREX wordt gekeken²². Het voert voor dit rapport te ver om per businesscase de voornaamste kostenposten uit te lichten. Van 8 projectgebieden is de grondexploitatie bekend, de gemiddelde kosten per woning die in de GREX terug komen bedragen bij deze projecten 52.200 euro. Daar staat een opbrengst van 42.800 euro per woning tegenover.

Door de oogbaren heen zien dat de grootste kostenposten per businesscase vaak terugkomen bij het bouw- en woonrijp maken van projectgebieden en voor verwervingen/sloop/sanering/transformatie. Ook zien we in veel grondexploitaties negatieve opbrengsten voor het onderdeel parkeren.

Daarnaast zien we dat de opbrengstenpotentie van de gebiedsontwikkelingen geremd wordt door een relatief hoog aandeel woningen in het sociale en betaalbare segment. We zien dit bijvoorbeeld bij M4H in Rotterdam. Daar wordt een gemiddelde opbrengst van circa 52.000 euro geboekt voor markt woningen (een mix van eengezins en meergezins woningen en van middeldure huur, goedkope en dure koop). De gemiddelde opbrengst voor de sociale huurwoningen is zo'n 10.000 euro. 20 procent van de 7.000 woningen die in M4H gerealiseerd worden is beoogd in het sociale segment. Dit drukt de GREX aanzienlijk, wanneer er geen woningen in het sociale segment gerealiseerd zouden worden zou de GREX in potentie sluitend of zelfs positief zijn.

Investerings bovenplanse ingrepen

In aanvulling op een tekort uit de grondexploitatie zijn ook nog diverse maatregelen nodig om de gebiedsontwikkelingslocaties op een goede manier in de bestaande omgeving in te passen. Het gaat om verschillende ingrepen die net buiten het projectgebied zelf liggen of er deels mee overlappen. Om die reden worden deze kosten buiten de GREX gelaten en als bovenplannen of bovenwijken bestempeld. Het gaat om ingrepen op het gebied van mobiliteit en infrastructuur (de ontsluiting van het gebied), in de openbare ruimte (zoals de aanleg van groenvoorzieningen), het uitplaatsen van hinderlijke activiteiten en ingrepen in duurzaamheid (zoals de aanleg van een warmtenet). Als gezegd zijn voor de 13 projectgebieden in totaal 91 maatregelen geïdentificeerd. Het betreft hier echter ook deels pakketten van maatregelen, waar nog meer individuele maatregelen onder hangen. Daarbij is voor een aantal projectgebieden gerekend met kengetallen. De daadwerkelijke lijst met ingrepen is om die reden in praktijk nog langer.

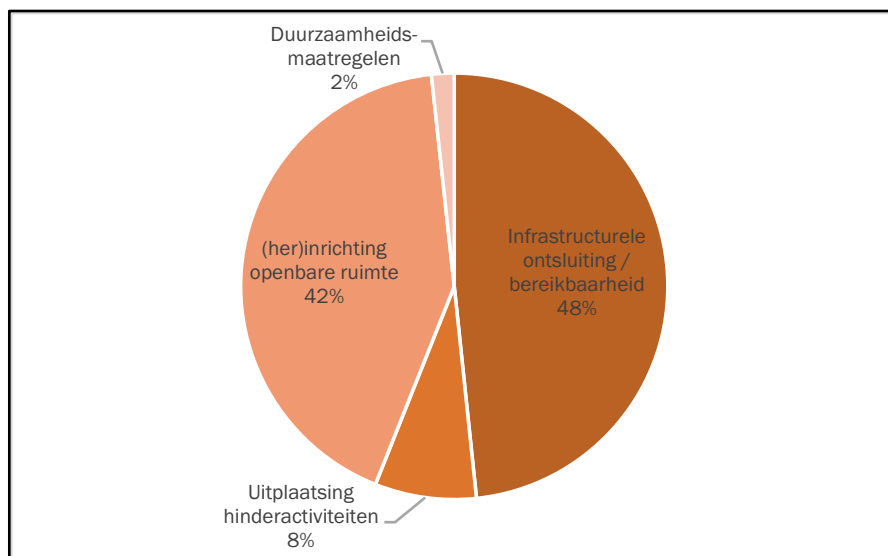
²² Voor een deel van de tekorten in individuele businesscases is dekking gevonden uit rijksmiddelen, zoals de Woningbouwimpuls.

De totaal geraamde kosten voor deze bovenplanse ingrepen bedraagt bijna 3,5 miljard euro. Echter niet al deze kosten of zijn volledig toe te delen aan de nieuwe woningen en arbeidsplaatsen die gerealiseerd worden in de projectgebieden. Een nieuwe OV-halte bediend immers ook bestaande bewoners en werknemers in de directe omgeving van het projectgebied. Dat geldt bijvoorbeeld ook voor parken of wegen die worden aangelegd waar ook de huidige bewoners van profiteren en gebruik van maken. Om de toerekenbaarheid in te schatten / uit te rekenen is zoveel als mogelijk aangesloten bij de criteria 'Profijt, Proportionaliteit en toerekenbaarheid' (PPT-criteria). Daaruit volgt dat iets meer dan de helft van de totale investeringen toerekenbaar is aan de gebiedsontwikkeling. Het gaat om een bedrag van 1,77 miljard euro (51 procent van het totaal).

Het grootste deel van deze investeringen (48 procent) wordt gemaakt om de bereikbaarheid van het projectgebied te organiseren. Het gaat om investeringen in infrastructuur of mobiliteit. Ook voor de (her)inrichting van de openbare ruimte wordt een relatief groot aandeel van de totale bovenplanse investeringen gereserveerd. Het gaat om 42 procent van de totale kosten, die bijvoorbeeld besteed worden aan de aanleg of herinrichting van parken, het plaatsen van geluidswerende maatregelen en aanleggen van recreatieve fietsroutes. In een aantal projectgebieden zijn specifieke kosten geraamd voor het uitplaatsen van hindergevendende activiteiten, zoals fabrieken of milieucentrales. 8 procent van de totale bovenplanse kosten is hiervoor geraamd. De voorziene kosten voor duurzaamheid zijn met een aandeel van 2 procent gering in de totale bovenplanse kosten. De uitsplitsing van de kosten is weergegeven in **Fout! Verwijzingsbron niet gevonden..**

De 1,77 miljard toegerekende bovenplanse kosten zorgen voor een extra druk op het tekort per woning. Het gaat om een bedrag van bijna 14.000 euro. Inclusief het tekort dat al uit de grondexploitatie kwam bedraagt de benodigde publieke investering per woning 19.400 euro.

Figuur 4.2: Uitsplitsing toerekenbare bovenplanse kosten naar type maatregel 13 toplocaties Verstedelijkingsalliantie, Zuid-Holland



Investeringen 'bovenregionale' ingrepen

In aanvulling op de bovenplanse kosten die in veel gevallen een directe link met het projectgebied kennen, is nog een post 'bovenregionale' ingrepen geïdentificeerd. Het gaat hier om meer majeure ingrepen in met name bereikbaarheid. In het geval van Zuid-Holland gaat het om een aantal forse investeringen in het openbaar vervoer die nodig zijn om de provincie / regio (duurzaam) bereikbaar te houden. De ingrepen die hierin gedaan worden zijn voor een groot deel bedoeld om de autonome groei van het openbaar vervoer in goede banen te leiden, maar worden zeker ook gedaan om de groei van het aantal inwoners en werknemers in de regio te faciliteren. Om die reden is een deel van de investeringen wel degelijk toe te rekenen aan de nieuwe gebiedsontwikkelingen.

Relevant voor de 13 locaties zijn de investeringen in de 'Oude Lijn' (spoorlijn tussen Leiden en Dordrecht) om daar de capaciteit en frequentie te verhogen, realiseren van de Konings- en Leyenburgcorridor in (regio) Den Haag en een extra oeververbinding in Rotterdam (in tram- of metrokwaliteit). De totale kosten die hiervoor geraamd zijn²³ bedragen 4,3 miljard euro.

Voor deze kosten geldt in nog sterkere mate dat ze niet volledig zijn toe te rekenen aan de nieuwe woningen en arbeidsplaatsen. Om die reden is slechts een deel van

²³ Het gaat om de kosten die bij ons bekend zijn per januari 2021.

de kosten toerekenbaar gemaakt. Voor deze meer bovenregionale ingrepen is dat lastiger, bijvoorbeeld omdat ze in sommige gevallen ook geen directe verbinding hebben met het projectgebied. Voor de 14 NOVI-gebieden is om die reden de aanpak gehanteerd dat wordt gekeken naar het invloedsgebied van een ingreep, binnen dat invloedsgebied is gekeken naar de verhouding van het aantal woningen dat wordt toegevoegd bovenop de bestaande voorraad. Dat percentage is als toerekenbaarheidspercentage gehanteerd voor de betreffende ingreep.

Zo is voor de ingreep op de Oude Lijn gekeken naar het huidig aantal woningen in de acht gemeenten van de Verstedelijkingsalliantie (ongeveer 840.000). Daar worden in totaal dus circa 126.000 woningen aan toegevoegd. Samen maakt dat zo'n 970.000 woningen waar de nieuwe woningen voor 13 procent onderdeel van uitmaken. De investeringen voor de Oude Lijn zijn om die reden voor 13 procent toerekenbaar gemaakt.

Van het totale bedrag van 4,3 miljard euro is 16,4 procent toerekenbaar. Het gaat om een bedrag van 717 miljoen euro. Per woning komt er een toerekenbaar publiek tekort van ongeveer 5.700 euro bij. Dit bedrag komt bovenop het publieke tekort van de grondexploitatie (5.400) en de bovenplanse kosten (14.000). Het totale gemiddelde publieke tekort per woning komt daarmee uit op ongeveer 25.000 euro.

4.3 Uitwerking casussen

4.3.1 Zuidplaspolder

Vanuit de casus Zuidplaspolder is geen gedetailleerde informatie beschikbaar over de grondexploitatie en toerekening van bepaalde bovenplanse kosten.

Verschillende elementen zijn wel openbaar beschikbaar en toegankelijk. Het gaat bijvoorbeeld om informatie over de WBI-subsidie die in de tweede tranche is toegekend voor de eerste 4.000 woningen in het Middengebied. Het gaat om een bedrag van 14 miljoen euro vanuit het Rijk, waarbij de voorwaarde is dat er 50 procent cofinanciering komt. Dat geeft gevoel voor een publiek tekort van 28 miljoen euro voor de ontwikkeling van de eerste 4.000 woningen. Het is niet bekend of dit tekort ook op zal treden voor de tweede 4.000 woningen die het totaal van de ontwikkeling op 8.000 woningen maken.

In de bestuurlijke overeenkomst 'Ontwikkeling Middengebied Zuidplaspolder' zijn ook financiële afspraken gemaakt tussen partijen (Gemeente Zuidplas, Provincie Zuid-Holland en Grondbank RZG Zuidplas). Daarin is informatie te vinden over verschillende ontsluitende infrastructurele werken die nodig zijn om het

middengebied te kunnen ontwikkelen. Op basis van gesprekken met diverse betrokkenen is bekend dat aanvullend hierop onder meer ook de Moordrechtboog is aangelegd door de provincie. Op basis van deze verschillende openbare bronnen is door ons een inschatting gemaakt van de publieke bijdrage die per woning nodig is om het gehele middengebied te ontwikkelen. Het gaat om een bedrag van 7.500 euro tot 10.000 euro per woning, waarbij er nog variatie is in de mate waarin meer bovenregionale infrastructurele maatregelen (zoals de Moordrechtboog) toegerekend kunnen (of zouden moeten) worden toegerekend aan de ontwikkeling van het Middengebied. Ook zijn verschillende ingrepen, zoals een eventuele verbreding van de A20, nog niet geraamd.

4.3.2 Schieoevers Delft

Grondexploitatie

Het saldo van de grondexploitatie voor de ontwikkeling van Delft Schieoevers is positief. De ontwikkeling levert een bedrag van circa 27 miljoen euro op (in contante waarde). Wanneer rekening wordt gehouden met de (bovenwijkse) publieke maatregelen dan ontstaat echter een tekort van 68,1 miljoen euro. We gaan in de volgende paragraaf nader in op deze publieke maatregelen.

Opbrengsten

De opbrengsten in de GREX worden behaald vanuit de verkoop van gronden aan ontwikkelaars. Voor het grootste deel gaat het om opbrengsten uit de verkoop van markt woningen (ongeveer 290 miljoen euro, nominale waarde). Ook wordt verdiend aan de verkoop van gronden die bestemd zijn om bedrijfsruimten / maatschappelijke voorzieningen te realiseren (zo'n 60 miljoen euro, nominale waarde). Een kleine opbrengst van 16 miljoen wordt gerealiseerd uit de verkoop van gronden bestemd voor de sociale huurwoningmarkt. Een negatieve opbrengst in de GREX is het realiseren van parkeervoorzieningen. Het gaat om een kostenpost van circa 30 miljoen euro (nominale waarde). In totaal zijn de opbrengsten 336 miljoen euro in nominale waarde, na indexering en in contante waarde bedragen de opbrengsten 345 miljoen euro.

Kosten

De grootste kostenpost in de GREX is de verzamelpost 'verwervingen / sloop / sanering / transformatie'. Het gaat om een nominaal bedrag van bijna 200 miljoen euro.

GREX	
	NCW
Opbrengsten	
Opbrengsten verkoop gronden:	374,1 mln.
Kostenverhaal:	0 mln.
Overige opbrengsten:	-28,8 mln.
Totale GREX-opbrengsten:	345,4 mln.
Kosten	
Inbreng- of verwervingswaarde:	183,9 mln.
Sanering en bodemverbetering:	19,6 mln.
Sloopkosten:	22,8 mln.
Bouwrijp maken:	42,1 mln.
Woonrijp maken:	0 mln.
Overige kostenposten:	2 mln.
Onvoorzien, plankosten en VTU:	47,6 mln.
<i>Publieke maatregelen</i>	<i>95,6 mln.</i>
Totale GREX-kosten:	413,5 mln.
Saldo:	-68,1 mln.

Aanvullend daarop zijn specifieke kosten geraamd voor sanering (20 miljoen nominaal), sloop en transformatie (23 miljoen nominaal), daarmee kunnen we stellen dat de 200 miljoen euro kosten zijn voor het verwerven van de gronden en panden die op de gronden staan. Die verwervingen zijn nodig om het gebied te kunnen ontwikkelen. Verder zijn in de GREX kosten geraamd voor het bouw- en woonrijp maken van de gronden (43 miljoen nominaal) en is rekening gehouden met plankosten en onvoorziene kosten (samen ongeveer 50 miljoen nominaal). De totale kosten bedragen daarmee 333 miljoen euro nominaal. Na indexering en contante waardering resteert een kostenpost van 318 miljoen euro (contante waarde).

Saldo

Het saldo van de grondexploitatie is daarmee 27 miljoen euro (contante waarde) positief. Hetgeen een gemiddelde opbrengst per woning van 3.000 euro inhoudt.

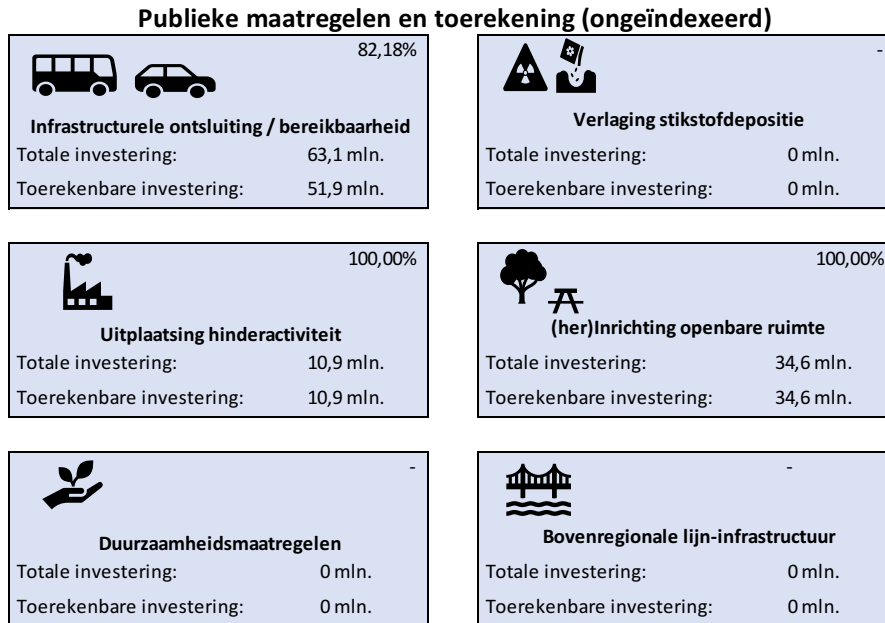
Bovenplanse ingrepen

Om Schieoevers op een goede manier te kunnen ontwikkelen van een terrein dat vooral gericht is op het faciliteren en huisvesten van bedrijven naar een gemengd en aantrekkelijk stedelijk woon-, werk- en recreatiegebied zijn verschillende bovenplanse ingrepen nodig. Vanuit het project zijn 28 maatregelen geïdentificeerd. Het gaat om verschillende maatregelen op het gebied van infrastructuur en bereikbaarheid, zoals het aanpassen van kruispunten, aanleggen van een fietstunnel, upgraden van het stationsplein en realiseren van fietsroutes. Daarnaast zijn er verschillende maatregelen op het gebied van openbare ruimte, zoals het aanleggen van een park, plaatsen van geluidsschermen en investeringen op het gebied van water. Tot slot moeten verplaatsingskosten worden om de hindercontouren van het bedrijventerrein geschikt te maken voor woningbouw.

De totale kosten die zijn geraamd voor deze investeringen bedragen 108,7 miljoen euro. Niet alle kosten zijn volledig toe te rekenen aan de gebiedsontwikkeling zelf, met name enkele infrastructurele ingrepen hebben ook een breder effect op de bestaande leefomgeving. Het toegerekende bedrag is met 97,4 miljoen euro (nominale waarde) echter nog steeds bijna 90 procent van het totaal. De verdeling van de toegerekende bovenplanse kosten is in figuur 4.3 opgenomen.

Na indexering en verdiscontering resteert een kostenpost van 95,6 miljoen euro (contante waarde) dat wordt meegenomen in de publieke businesscase. Daarmee drukken de bovenplanse kosten voor 10.600 euro op de gemiddelde onrendabele top per woning.

Figuur 4.3: Verdeling toegerekende bovenplanse kosten gebiedsontwikkeling Delft Schieoevers



Onrendabele top eenmalige investeringen

Het resultaat van de publieke businesscase wat betreft de eenmalige toegerekende investeringen is een tekort van 68,1 miljoen euro (in contante waarde) op de ontwikkeling van 9.038 woningen in Delft Schieoevers. Wanneer we dit tekort als gemiddelde uitdrukken per woning gaat het om een onrendabele top van 7.500 euro. Wanneer we bij de ontwikkeling ook kijken naar de realisatie van ruimte om te werken dan is het tekort 7.300 euro per 'woningequivalent' (daarbij staat 100 m² BVO voor 1 WEQ).

GREX	
Totaal	-68,1 mln.
Per woning	€ -7.500,-
Per WEQ	€ -7.300,-

Maatschappelijke voorzieningen

In het ruimtelijk kwaliteitskader voor Schieoevers Noord²⁴ (als onderdeel van de totale ontwikkeling op Schieoevers) is veel aandacht voor de wens om voldoende ruimte te organiseren voor maatschappelijke voorzieningen zoals sport, cultuur en onderwijs. Doel is om 'een mix van stedelijke (maatschappelijke) voorzieningen, stuwende en verzorgende bedrijven, als ook horeca en toeristisch aanbod' te krijgen. Voor de publieke businesscase die in 2019 is opgesteld zijn de specifieke

²⁴ Zie: <https://media.delft.nl/pdf/Schieoevers/Ruimtelijk-kwaliteitskader-Schieoevers-Noord.pdf>

ingrepen (hoeveel scholen, hoeveel sportvelden, etc.) en investeringen die nodig zijn voor de maatschappelijke voorzieningen nog niet geraamd. Wel is in beeld dat een maatschappelijk programma van 327.000 m2 BVO gerealiseerd moet worden om dit te accommoderen. Wat hiervan de precieze kosten zijn is echter niet bekend.

Aangezien de plannen nog niet concreet bekend zijn (bij ons) is het nog niet mogelijk om de structurele kosten voor de maatschappelijke voorzieningen in beeld te brengen.

Kosten voor beheer, onderhoud en vervanging

De gemeente Delft heeft nog geen specifiek beeld van de eventuele meerkosten voor het beheer en onderhoud van het gebied. Om die reden gaan wij uit van kengetallen, zoals ook opgenomen in paragraaf 3.2.5. We maken daarin, in lijn met de opbouw van de eenmalige investeringen in de publieke businesscase, onderscheid tussen de kosten die binnen het projectgebied vallen en de bovenplanse kosten.

Projectgebied

De huidige kosten voor het beheer en onderhoud van het bedrijventerrein Schieoevers zijn ons niet bekend. Dat maakt het lastig om hier onze aanname op toe te passen dat de kosten met 10 procent zullen stijgen wanneer het een gebied wordt dat intensiever gebruikt wordt en met andere doeleinden, namelijk ook wonen en recreëren. Wij denken wel dat deze aanname van toepassing is op het gebied. Het beheren en onderhouden van een dergelijk hoogstedelijk gebied, met de ambities om het aantrekkelijk te maken en te houden voor de nieuwe gebruikers, zal immers om extra inzet vragen van de gemeente. Overigens komt een deze van deze extra kosten mogelijk terug wanneer we kijken naar de bovenplanse investeringen.

Beheer en onderhoud		
Beheer en onderhoud		
<u>B&O binnen het plangebied</u>		
Bovenwijkse investeringen met B&O benodigd:		€ 0.000,-
Jaarlijkse kosten aan B&O:		€ 0.000,-
<u>B&O aan bovenwijkse maatregelen (toerekenbaar deel)</u>		
Bovenwijkse investeringen met B&O benodigd:		€ 86.516.000,-
Jaarlijkse kosten aan B&O:		€ 1.384.000,-
In de tijd		
Beschouwingsperiode:		30 jaar
Totale kostenpost (optelling 30 jaar):	€ 31.097.000,-	(NCW)

Bovenwijkse ingrepen

Voor het ramen van de structurele kosten voor beheer, onderhoud en vervanging van de bovenwijkse ingrepen hanteren standaard kostenopslagen over de eenmalige investeringen en een zichtperiode van 30 jaar. Voor infrastructuur gaat het om een opslag van 2 procent. Voor Delft Schieoevers komt dat neer op een bedrag van iets meer dan 1 miljoen euro per jaar. Voor investeringen in groen /

openbare ruimte gaan we uit van een opslag van 1 procent, dat komt neer op ongeveer 350.000 euro per jaar. Na indexering en verdiscontering over een periode van 30 jaar resulteert een bedrag van 31,1 miljoen euro dat mee gaat in de publieke businesscase.

Wanneer we deze kosten uitsmeren over de 9.038 woningen dan komt het neer op een bijdrage van 3.400 euro per woning aan de onrendabele top.

Structurele gemeentelijke opbrengsten

Tegenover de investeringen en structurele extra kosten voor de overheid en gemeente in het bijzonder staan ook structurele opbrengsten. Deze komen voort uit de Onroerend Zaak Belasting (OZB) en inkomsten uit het gemeentefonds. De OZB wordt geheven op de nieuwe woningen en de extra bedrijfsruimten die worden gerealiseerd. Daar staat een verlies van OZB inkomsten tegenover vanwege de transformatie van de huidige bedrijfsruimten en kantoren. Voor de berekening van de inkomsten uit OZB hanteren we een globale doorrekening. Reden is dat we de exacte waarde van het nieuwe vastgoed niet kennen. We hanteren daarbij het uitgangspunt dat het commerciële / maatschappelijke vastgoed per saldo niet extra opbrengsten zal opleveren en rekenen om die reden alleen met de toegevoegde woningen. Dat zijn er 9.038. We gaan daarbij uit van de gemiddelde WOZ-waarde van woningen in de gemeente Delft in 2020 (240.000 euro). Delft hanteert een OZB tarief van 0,1191 procent. Daaruit resulteert een bedrag van iets meer dan 2,5 miljoen euro extra inkomsten voor de gemeente uit OZB.

De uitkeringen aan gemeenten uit het gemeentefonds verschillen van jaar op jaar en daar ligt een complexe berekening aan ten grondslag. In die berekening wordt met verschillende facetten rekening gehouden, zoals de gevraagde ondersteuning van bewoners op het gebied van bijstand en zorg, het gemiddelde inkomen per huishouden, demografie en ruimtelijke opbouw van de gemeente. Een factor is ook het aantal inwoners van de gemeente. Op basis daarvan is een berekening te maken van het bedrag per inwoner dat een gemeente ontvangt. Voor gemeente Delft gaat het om 2.050 euro. Gesteld kan worden dat wanneer het aantal inwoners toeneemt ook de bijdrage uit het gemeentefonds zal toenemen. Op basis van die aanname²⁵ en de aanname dat per woning gemiddeld 2 inwoners extra in de gemeente komen wonen is een bedrag te berekenen aan extra uitkeringen uit het

²⁵ Complex is het dat ook andere gemeenten in Nederland groeien omdat er per saldo inwoners bij komen in Nederland de komende jaren. Als de totale bijdrage uit het gemeentefonds gelijk blijft is het de vraag of Delft per saldo ook meer inkomsten uit het gemeentefonds krijgt of niet.

gemeentefonds. In dit geval zou het gaan om een bedrag van 37 miljoen euro per jaar.

Echter, bij beide berekeningen van opbrengsten moet de kanttekening worden geplaatst dat een groei van het aantal inwoners ook leidt tot extra kosten die niet in deze publieke businesscase zijn meegenomen. Het gaat, aanvullend op de structurele meerkosten voor het beheer en onderhoud, bijvoorbeeld om de extra vraag naar maatschappelijke voorzieningen (zoals sport en onderwijs), waar we in paragraaf 4.5.5 iets over hebben gezegd, maar ook om (bijstands)uitkeringen, zorgkosten en kosten voor het gemeentelijk apparaat. De nieuwe bewoners leggen immers ook druk op dit soort faciliteiten. Het is niet precies bekend hoe groot deze (gemiddelde) kosten per inwoner zijn en daarom lastig deze bedragen mee te nemen in de publieke businesscase.

4.3.3 Spoorzone Dordrecht

Binnen de Spoorzone Dordrecht zijn er verschillende kleinere en grotere gebiedsontwikkelingen die door de gemeente gerealiseerd worden. Op basis van eerdere studies die Decisio heeft uitgevoerd naar de maatschappelijke businesscase van de ontwikkelingen in de Spoorzone is informatie beschikbaar over kosten en opbrengsten (GREX) en bovenplanse maatregelen die zijn toegerekend aan de ontwikkeling van de verschillende individuele gebieden. We gaan hieronder nader in op de casussen Amstelwijk, Maasterras en Leerpark & Gezondheidspark.

Resultaat grondexploitaties

Het resultaat van de grondexploitaties verschilt sterk per type project. Zo kent het Maasterras een resultaat van -16.000 euro per woning, het gaat om een complex transformatiegebied waar bijvoorbeeld bedrijven uitgeplaatst moeten worden, gronden / panden verwerft moeten worden, sloopkosten zijn en de kosten voor het bouwrijp maken van de grond mogelijk hoger zijn (voor bijvoorbeeld sanering). De grondwaarden zijn mogelijk wel iets hoger dan op de andere locaties, gezien de ligging nabij het station. In de andere locaties is het resultaat van de grondexploitaties positief. In Amstelwijk 19.200 euro en in Leerpark en Gezondheidspark 13.000 euro. Deze locaties zijn qua locatie meer greenfield en daarmee goedkoper te ontwikkelen.

Tabel 4.1: Resultaat van grondexploitaties deelgebieden ontwikkeling Spoorzone Dordrecht

	Programma		Grondexploitatie (in mln)			ORT per woning
	Woningen	M2 voorzieningen (incl. parkeren)	Opbrengsten	Kosten	Saldo	
Amstelwijk	856	24.807	€ 30,0	-€ 13,5	€ 16,5	19.200
Maasterras	1.981	80.675	€ 70,4	-€ 102,2	-€ 31,7	-16.000
Leerpark & Gezondheidspark	898	44.982	€ 31,9	-€ 20,2	€ 11,7	13.000

Bron: gemeente Dordrecht

Bovenplanse maatregelen

Om de woningen te kunnen realiseren zijn diverse aanvullende ingrepen nodig. Het gaat om bovenwijkse ingrepen op het gebied van mobiliteit, zoals een P+R locatie, fietsroutes, aanpassingen van bruggen en tunnels. Daarnaast is bijvoorbeeld een geluidsscherm nodig bij Amstelwijk, dat is een locatie die ligt ingeklemd tussen een snelweg en spoorweg, geluidswerende maatregelen zijn daar dus noodzakelijk. Niet alle investeringen zijn volledig toe te rekenen aan de nieuwe woningen, daar is zoveel als mogelijk op basis van PPT criteria gekeken naar het toewijzen van de investeringen aan de woningen. Voor elk deelgebied geldt dat kosten gemaakt moeten worden en om die reden neemt het tekort per woning toe in het Maasterras en zorgt het voor een druk op het positieve saldo van de GREX in Amstelwijk en Leerpark & Gezondheidspark. Voor Amstelwijk geldt dat nog net sprake is van een positief saldo, dit ervan uitgaande dat het geluidsscherm voor 50% toerekenbaar is aan de nieuwe woningen. Bij Leerpark & Gezondheidspark is nog wel sprake van een positief saldo van 7.000 euro per woningen.

Tabel 4.2: Resultaat van grondexploitaties en bovenplanse kosten van deelgebieden ontwikkeling Spoorzone Dordrecht

	Programma		Resultaat GREX / Woning	Bovenplanse ingrepen			
	Woningen	M2 voorzieningen (incl. parkeren)		Investeringen totaal	Waarvan Toerekenbaar	Tekort / woning	Totaal tekort per woning
Amstelwijk	856	24.807	€ 19.200	€ 36,5	€ 16,1	-18.755	445
Maasterras	1.981	80.675	-€ 16.000	€ 45,5	€ 19,1	-9.654	-25.654
Leerpark & Gezondheidspark	898	44.982	€ 13.000	€ 19,1	€ 5,4	-5.999	7.001

4.4 Vergelijking op basis van woningbouwprogramma

Om een vergelijking te maken tussen de grondexploitatie van binnen- en buitenstedelijke woningbouwontwikkeling beschouwen wij de impact van de woningbouwprogrammering van de ontwikkeling. Deze programmering bepaald in

grote mate de opbrengst van de grondverkoop van de gemeentelijke gronden. De hoogte van de grondverkoop wordt gebaseerd op basis van de residuele grondwaarde van het vastgoedprogramma.

De grondwaarde van uiteenlopende woonproducten verschilt binnen de programmering. De grondwaarde voor een sociale huurwoning is lager dan de grondwaarde van een dure koopwoning. De programmering van het vastgoed, en de verdeling tussen betaalbaar en duur programma binnen de gebiedsontwikkeling, heeft daarmee directe impact op de opbrengstenkant van de grondexploitatie. De programmering van gebiedsontwikkelingen verschilt per gebied. Het aandeel van betaalbaar segment ten opzichte van duur segment loopt daarmee uiteen tussen gebiedsontwikkelingen. Wanneer het aandeel betaalbare woningbouw afneemt, en daarmee het aandeel dure woningbouw toeneemt, stijgt de opbrengstenkant van de grondexploitatie wat leidt tot een lagere onrendabele top. Voor een zuiver vergelijk tussen binnen- en buitenstedelijk bouwen is het van belang dat het aandeel betaalbaar programma gelijk is.

Ter illustratie van bovenstaande is hieronder de opbrengstpotentie van een ontwikkeling binnen Nederland²⁶ opgenomen en fictief uitgewerkt. In de tabel is het vastgoedprogramma met oppervlakten en grondwaarden voor de typen eengezins- en meergezinswoningen (EGW en MGW) weergegeven. Het woningprogramma van deze ontwikkeling toont aan dat het aandeel betaalbaar programma een relatief groot gedeelte van het totale programma betreft.

Woningprogramma			Grondwaarde	
Aantal woningen	Totaal	Gem.opp. m ² BVO	Per type	Totaal
Sociaal EGW	500	100	€ 18.000	€ 9.000.000
Middeldure huur EGW	300	110	€ 40.000	€ 12.000.000
Betaalbare koop (onder NHG) - EGW	400	125	€ 50.000	€ 20.000.000
Dure segment EGW	800	162	€ 80.000	€ 64.000.000
Totaal EGW	2.000			€ 105.000.000
Sociaal MGW	500	72	€ 16.500	€ 8.250.000
Middeldure huur MGW	200	75	€ 33.000	€ 6.600.000
Betaalbare koop (onder NHG) - MGW	300	80	€ 45.000	€ 13.500.000
Dure segment MGW	500	120	€ 80.000	€ 40.000.000
Totaal MGW	1.500			€ 68.350.000

Het totale bouwvolume van de 3.500 woningen komt neer op een oppervlakte van een kleine 400.000 m² BVO. Met de woningverdeling zoals bovenstaand is weergegeven wordt een totale grondopbrengst van circa € 173 miljoen gerealiseerd. De verdeling in betaalbaar en duur programma is bij bovenstaand programma als volgt:

²⁶ De betreffende ontwikkeling binnen Nederland is in het kader van vertrouwelijkheid niet nader te duiden.

EGW	
Sociaal	25,00%
Middeldure huur	15,00%
Betaalbare koop (onder NHG)	20,00%
Dure segment	40,00%

MGW	
Sociaal	33,33%
Middeldure huur	13,33%
Betaalbare koop (onder NHG)	20,00%
Dure segment	33,33%

Om gevoel te geven bij de impact op de opbrengst van een aangepast vastgoedprogramma, passen wij de verdeling in betaalbaar programma en duur programma aan. In onderstaande uitwerking is het getoonde percentage aan duur programma aangepast tot 65% duur en 35% betaalbaar programma.

EGW	
Sociaal	15,00%
Middeldure huur	10,00%
Betaalbare koop (onder NHG)	15,00%
Dure segment	65,00%

MGW	
Sociaal	15,00%
Middeldure huur	10,00%
Betaalbare koop (onder NHG)	15,00%
Dure segment	65,00%

Rekening houdend met de gemiddelde oppervlakten van de woonproducten, het totaal bouwvolume (kleine 400.000 m² BVO) en de onderlinge verhouding tussen EGW en MGW, volgt hieruit het volgende vastgoedprogramma, en bijbehorende opbrengsten.

Woningprogramma			Grondwaarde	
Aantal woningen	Totaal	Gem.opp. m ² BVO	Per type	Totaal
Sociaal EGW	263	100	€ 18.000	€ 4.725.225
Middeldure huur EGW	175	110	€ 40.000	€ 7.000.333
Betaalbare koop (onder NHG) - EGW	263	125	€ 50.000	€ 13.125.625
Dure segment EGW	1.138	162	€ 80.000	€ 91.004.332
Totaal EGW	1.838			€ 115.855.515
Sociaal MGW	187	72	€ 16.500	€ 3.085.180
Middeldure huur MGW	125	75	€ 33.000	€ 4.113.573
Betaalbare koop (onder NHG) - MGW	187	80	€ 45.000	€ 8.414.127
Dure segment MGW	810	120	€ 80.000	€ 64.819.945
Totaal MGW	1.309			€ 80.432.825

Met het bouwen van meer duur woning programma, maar met behoud van oppervlakte m² BVO, daalt het aantal woningen dat past naar 3.146 woningen binnen het plan (afname van 354). De totale grondwaarde stijgt desondanks naar een totaal van circa € 196 miljoen. Zo heeft een aanpassing van het aandeel betaalbare woningen, rekening houdend met totale bouwvolume, geleid tot een stijging van de grondopbrengsten van bijna 15%.

De rekenexercitie toont de gevoeligheid van de opbrengst in de grondexploitatie door de aanpassing van het woningprogramma, onder de aanname dat alle andere uitgangspunten binnen het plan gelijk blijven. In de werkelijkheid zal de aanpassing

van meer duur programma leiden tot andere veranderingen binnen de grondexploitatie, welke nu niet zijn meegenomen. Een aanpassing naar meer duur programma leidt vaak tot hogere inrichtingskosten van de openbare ruimte en kan tevens impact hebben op de parkeerbehoefte en -voorzieningen binnen het plan. Deze zaken zijn voor nu buiten beschouwing gelaten.

5. Conclusies en aanbevelingen

Voorliggend quickscan onderzoek naar de verschillen in kosten en opbrengsten tussen binnen- en buitenstedelijk bouwen heeft niet de gehoopte gedetailleerde inzichten geleverd als van tevoren verwacht. De voornaamste reden hiervoor is dat de informatie vanuit buitenstedelijke casuïstiek beperkt beschikbaar is gebleken in de tijd die voor het onderzoek stond. De conclusies die we in dit hoofdstuk trekken verlaten zich om die reden voornamelijk op eerder uitgevoerd onderzoek, aangevuld met kwalitatieve informatie beschikbaar uit gesprekken en enkele werksessies die zijn georganiseerd.

We bespreken de conclusies in dit hoofdstuk op basis van de onderzoeksvragen die ons zijn meegegeven:

5. Wat zijn de kosten²⁷ en opbrengsten, gemiddeld per woning, bij binnenstedelijke locaties?
6. Wat zijn de kosten en opbrengsten, gemiddeld per woning, bij buitenstedelijke locaties?
7. Wat zijn kosten in onderhoud die nodig zijn voor binnen- en buitenstedelijk bouwen?
8. Waardoor worden de verschillen in kosten en opbrengsten veroorzaakt?

In paragraaf 5.1 gaan we in op de conclusies per onderzoeksvraag. In paragraaf 5.2 gaan we in op enkele meer algemene conclusies en aanbevelingen voor vervolg(onderzoek).

5.1 Conclusies

5.1.1 Gemiddelde kosten en opbrengsten binnenstedelijk ontwikkelen

Recent zijn diverse onderzoeken uitgevoerd die iets zeggen over de gemiddelde publieke onrendabele top (PORT = het saldo van kosten en opbrengsten vanuit grondexploitatie en bovenplanse maatregelen) van binnenstedelijk bouwen. Zo komt Rebel (2021) voor de opgegeven woningbouwopgave tot 2030 vanuit de provincies op een gemiddelde toerekenbare PORT van 15.000 euro en aanvullend een niet direct toerekenbare PORT van 14.900 euro. Dit is echter exclusief de 14 grootschalige woningbouwgebieden die eveneens door Rebel (in samenwerking met Fakton, Stad2 en Decisio) in beeld zijn gebracht. Vanuit die analyse is voor de

²⁷ We maken daarbij onderscheid tussen plankosten en bovenplanse kosten van binnenstedelijk en buitenstedelijk bouwen.

Zuidelijke Randstad bekend dat de gemiddelde toerekenbare **PORT 25.000 euro** is voor het realiseren van 127.000 woningen, op veelal complexe binnenstedelijke locaties. Het gaat hier om de volgende opbouw van kosten:

- Publieke tekort grondexploitatie: 5.400 euro.
- Direct toerekenbare bovenplanse ingrepen: 14.000 euro.
- Toerekenbare investeringen vanuit bovenregionale (lijn) infrastructuur: 5.700 euro.

Op basis van een tweetal casussen die in gaan op ontwikkelen binnen bestaand stedelijk gebied is hier in meer detail inzicht in gegeven. Zo komt uit de casus Delft Schieoevers naar voren dat de GREX op zichzelf een positief saldo laat zien, maar dat diverse bovenplanse maatregelen nodig zijn om het gebied te kunnen ontwikkelen. Het gaat onder meer om het uitplaatsen van bedrijven, realiseren van een groene openbare ruimte en ontsluitende infrastructuur. Schieoevers wordt getransformeerd van bedrijventerrein naar gemengd woon- werkmilieu en kent een publiek tekort van 7.500 euro per woning (in totaal worden circa 9.000 woningen gerealiseerd).

In Dordrecht zijn verschillende casussen uitgewerkt, waaronder ook twee locaties (Amstelwijk en Gezondheidspark & Leerpark) die meer 'greenfield' zijn: het gaat om het bebouwen van sportvelden of braakliggend terrein op een bedrijventerrein. Die twee casussen laten elk een positief saldo van kosten en opbrengsten zien, ook wanneer rekening wordt gehouden met bovenplanse kosten. Het gaat om twee kleinere locaties (850 en 900 woningen) waar inbreiding dus nog goed mogelijk is en waar op verdiend kan worden. Binnen Dordrecht is ook nog gekeken naar de ontwikkeling van het Maasterras, dit is juist een complexe transformatie van bedrijventerrein naar gemengd woon/werkmilieu. Hier zit een tekort op GREX en zijn aanvullend bovenplanse kosten nodig.

We concluderen voor wat betreft binnenstedelijk ontwikkelen dat verreweg de meeste locaties een publiek tekort hebben. Er zijn wel locaties waar geen tekort is of waar licht op verdiend kan worden, maar het gaat in die gevallen vaak om kleinere inbreidingslocaties binnen bestaand stedelijk gebied. Dit betreft geen locaties waar grote woningaantallen behaald kunnen worden.

5.1.2 Gemiddelde kosten en opbrengsten buitenstedelijk ontwikkelen

Veel minder is bekend over de gemiddelde kosten en opbrengsten van het ontwikkelen van locaties buiten bestaand stedelijk gebied. Het is ons gelukt om op basis van openbaar beschikbare informatie één casus globaal in beeld te krijgen (Zuidplaspolder). Hieruit volgt een indicatief publiek tekort van ongeveer 8.000 euro

per woning, met verschillende kanttekeningen over de mate waarin bovenplanse maatregelen toegerekend zouden moeten worden aan de gebiedsontwikkeling.

Ook hier verlaten we ons op enkele eerdere studies die inzicht hebben gegeven in publieke tekorten voor buitenstedelijk ontwikkelen:

- Uit de inventarisatie van Rebel (2021) voor de totale woningbouwopgave in Nederland komen twee verschillende inzichten voor buitenstedelijk ontwikkelen:
 - De gemiddelde publieke onrendabele top (PORT) (inclusief infra) van 4 WBI-projecten op de uitleglocaties bedraagt ongeveer € 9.700 per woning, (6.405 woningen).
 - In de provincie Gelderland bedraagt de PORT ongeveer € 6.600 per woning (o.b.v. 10.045 woningen) voor ontwikkeling op uitleglocaties.
- In een wat verder verleden (2013) heeft EIB in samenwerking met Decisio een analyse gedaan voor 48 locaties in de provincie Noord-Holland. Daaruit bleek dat buitenstedelijk ontwikkelen een positieve GREX heeft. Onduidelijk is echter of daarin ook rekening is gehouden met meer bovenregionale infrastructuur (verbreding van snelwegen, aanleg van openbaar vervoer) en wat de rol is van het woningbouwprogramma (aandeel sociaal).
- Uit een evaluatie van de ontwikkeling van VINEX-locaties in de periode 1995-2005 komt naar voren dat het Rijk voor 10.500 euro per woning een bijdrage heeft geleverd aan het realiseren van openbaar vervoer, tegemoetkoming in de kosten voor bodemsanering en grondkosten en voor het verfijnen van de groeigemeenten. Inclusief cofinanciering vanuit gemeenten / provincies is voor 22.300 euro per woning aan publieke kosten gemaakt. Onbekend is wat gemeenten verdienen hebben aan de grondopbrengsten voor de ontwikkeling van 418.000 woningen in deze VINEX-locaties.

Op basis van bovenstaande gegevens concluderen wij dat ook op buitenstedelijke locaties in het algemeen een publieke onrendabele top zit. Dat wordt – voor zover wij kunnen afleiden uit gesprekken en beschikbare gegevens – veroorzaakt door benodigde investeringen in ontsluitende en meer bovenregionale infrastructuur (zoals het voorbeeld van de VINEX-locaties laat zien) en door de mate waarin rekening is gehouden met een betaalbaar programma (wat bijvoorbeeld een eis is binnen de WBI).

5.1.3 Beheer en onderhoud

De onderzoeksvraag luidde: wat zijn de kosten in onderhoud die nodig zijn voor binnen- en buitenstedelijk bouwen? Het is ons niet gelukt om deze kosten exact in beeld te brengen. Wel hebben wij op basis van enkele gesprekken een beeld

gekregen van de verschillen tussen binnen- en buitenstedelijk bouwen. Die hebben voornamelijk te maken met de bestemming die het gebied had voordat het getransformeerd werd (of gaat worden) naar woningbouw:

- Op locaties waar momenteel al (zware) bebouwing aanwezig is, zoals op bedrijventerreinen, en waar getransformeerd gaat worden naar woningbouw nemen de kosten voor beheer en onderhoud voor een gemeente niet significant toe. Uiteraard gelden andere, hogere, kwaliteitseisen aan de openbare ruimte wanneer ergens gewoond en gerecreëerd wordt (bijvoorbeeld in parken), dan wanneer ergens gewerkt wordt. Uit een studie van o.m. SEO komt naar voren dat een opslag van 10 procent over de huidige kosten voor beheer en onderhoud gebruikelijk is.
- Op locaties die momenteel in meer of mindere mate greenfield zijn, is de verandering van openbare ruimte groter. Er komt meer bebouwing en openbare ruimte in het gebied dat beheerd en onderhouden moet worden. Het verschil in kosten voor en na de woningbouw is daarmee groter dan op transformatielocaties.

Aangezien ontwikkelingen buiten het bestaande stedelijke gebied zich vaker op greenfield locaties voordoen en ontwikkelingen binnen bestaand stedelijk gebied vaker transformaties van bestaande bebouwing zijn, concluderen we dat de 'delta' (het verschil tussen de voor- en na-situatie) op buitenstedelijke locaties groter is dan op binnenstedelijke locaties.

Aanvullend op de beheer en onderhoudskosten binnen het plangebied zijn er ook kosten voor het beheer en onderhoud van de infrastructuur die aangelegd moet worden. We verwachten dat hier voor de directe bovenplanse maatregelen, die vaak de ontsluitende infrastructuur vormen weinig verschillen zijn tussen binnen- en buitenstedelijke locaties. Wanneer het gaat om de meer bovenregionale mobiliteit en infrastructuur verbindingen is er wel een duidelijk verschil:

- Binnenstedelijk is vaker sprake van opwaardering van bestaande infrastructuur / mobiliteit, zoals het uitbreiden van de capaciteit op een OV-lijn (meer trams/bussen laten rijden) of verbeteren van de kwaliteit van en capaciteit op een station.
- Terwijl buitenstedelijk vaker nieuwe infrastructuur aangelegd moet worden, zoals het voorbeeld van de Moordrechtboog die door de provincie is aangelegd om onder meer het Vijfde Dorp in de Zuidplaspolder goed te kunnen ontsluiten.

Ook hier geldt dat de 'delta' van nieuwe infrastructuur groter is dan wanneer bestaande infrastructuur moet worden opgewaardeerd.

5.1.4 Wat verklaart verschillen tussen binnen en buitenstedelijk bouwen?

Op basis van de voorgaande inzichten constateren we voorzichtig dat de eenmalige publieke kosten voor buitenstedelijk ontwikkelen lager zijn dan voor binnenstedelijk ontwikkelen, maar dat de structurele kosten (voor beheer en onderhoud) wel hoger zijn voor buitenstedelijke locaties. Verschillende redenen voor deze conclusie zijn aan te dragen, maar we geven direct mee dat nader onderzoek nodig is om dit steviger te staven en te onderbouwen:

- Binnenstedelijk is vaker sprake van (complexe) transformaties van bestaande bebouwing naar woongebieden of gemengde woon/werkmilieus. Dit zorgt aan de ene kant voor hogere eenmalige investeringen, maar de delta voor wat betreft beheer en onderhoud is lager dan op buitenstedelijke locaties.
- De mate waarin een betaalbaar programma in een gebiedsontwikkeling is meegenomen is deels bepalend voor de uitkomst van een grondexploitatie. Op basis van ervaringen in het verleden is bekend dat buitenstedelijk vaker grotere woningen in een duurder segment worden gerealiseerd dan binnenstedelijk (vaker kleinere woningen en vaker in een betaalbaar of sociaal segment). Uit de kwantitatieve gegevens die beschikbaar zijn gebleken voor dit onderzoek kunnen we deze conclusie niet trekken, maar in verschillende gesprekken is dit gesignaleerd en het verdient aandacht om dit in nadere studies verder uit te zoeken.
- Er lijken geen grote verschillen te zijn in kosten voor directe bovenplanse maatregelen tussen binnen- en buitenstedelijk bouwen. Voor elke woning moet ongeveer dezelfde hoeveelheid openbare ruimte en infrastructuur aangelegd worden om het gebied tot ontwikkeling te kunnen brengen.
- Deze verschillen zijn er mogelijk ook niet als het gaat om meer bovenregionale infrastructuur. Echter, de inzichten hierin zijn voor binnenstedelijke locaties scherper, bijvoorbeeld als het gaat om de toerekenbaarheid ervan aan de nieuwe woningen. Voor buitenstedelijke locaties is de casuïstiek hierin te beperkt en verlaten we ons bijvoorbeeld op de evaluatie van de VINEX-locaties waarin dit bekend is. Wel constateren we dat binnenstedelijk vaker sprake is van opwaardering van bestaande infrastructuur en dat buitenstedelijk vaker volledig nieuwe infrastructuur moet worden gerealiseerd. Dat maakt dat de extra structurele kosten voor beheer en onderhoud op buitenstedelijke locaties waarschijnlijk groter is.

Tot slot valt ons in meer algemene zin op dat kleinere locaties die aan de randen van de stad of als inbreiding gelden op greenfield locaties binnen bestaand stedelijk gebied vaker een positief saldo van kosten en opbrengsten laten zien omdat hiervoor minder bovenplanse kosten (voor infrastructuur of maatschappelijke voorzieningen) nodig zijn dan op grotere locaties.

5.2 Enkele overige algemene conclusies en aanbevelingen

De voorgaande conclusies zijn gebaseerd op deskresearch, casusuitwerking en enkele gesprekken met experts. Deze conclusies zijn besproken in een bredere groep van betrokkenen vanuit het Rijk, de provincie en enkele gemeenten uit Zuid-Holland. Daaruit komen nog enkele aanvullende conclusies en aanbevelingen voor vervolgonderzoek. In deze paragraaf bespreken we deze kort.

Woningbouwprogramma

Geconstateerd wordt dat het op dit moment lastig is om een goede vergelijking te maken tussen binnen- en buitenstedelijk bouwen. Dat heeft voornamelijk met het woningbouwprogramma te maken (hoe groot zijn de woningen en in welk segment bevinden zij zich). Te vaak verschillen de programma's nog te veel van elkaar om een goede vergelijking te maken tussen binnen- en buitenstedelijk bouwen. Het verdient aanbeveling om in verschillende casussen door middel van gevoeligheidsanalyses te variëren met het programma om ze op die manier gelijk aan elkaar geschakeld te krijgen en op basis daarvan een nadere vergelijking te maken.

Maatschappelijke kosten en opbrengsten

Voorliggende studie is vooral geënt op het in beeld brengen van de financiële verschillen in kosten en opbrengsten. Ook de maatschappelijke kosten en opbrengsten zijn relevant om in ogenschouw te nemen en in de discussie mee te nemen wanneer het gaat om binnen- of buitenstedelijk bouwen. Het PBL geeft in haar reflectie hier ook al het een en ander in mee. Decisio heeft eerder al verschillende maatschappelijke businesscases opgesteld van gebiedsontwikkeling die hierin ondersteunend kunnen zijn.

Factor tijd

In het publieke debat wordt vaak ingebracht dat buitenstedelijk bouwen sneller en makkelijker is. In voorliggend onderzoek zijn we niet concreet ingegaan op de factor tijd en daarmee ook niet op de complexiteit om een gebied tot ontwikkeling te brengen. Om het publieke debat ook op dit onderdeel meer te voeden zou het onderzoek verbreed kunnen worden en ook deze vraag nadrukkelijker mee kunnen nemen.

Buiten beschouwing gelaten onderdelen

Tot slot verwijzen we terug naar paragraaf 3.4. Daarin zijn enkele aspecten opgesomd die buiten onze analyses zijn gelaten en die daarmee beperkt aandacht hebben gekregen in voorliggend onderzoek, maar die mogelijk nog wel van invloed

zijn op de verschillen in kosten en opbrengsten tussen binnen- en buitenstedelijk bouwen. Voor een deel gaat het om eerder genoemde aspecten, zoals de factor tijd, het type woningbouwprogramma en de maatschappelijke kosten en opbrengsten. Voor een deel gaat het om elementen die de analyse nog zuiverder zouden maken als ze gelijk zouden zijn in de casussen, zoals het type voorzieningen dat wordt gerealiseerd, investeringen in duurzaamheid en locatie-gebonden kosten. En voor een ander deel gaat het om neveneffecten van het realiseren van een bepaald woningbouwprogramma voor bijvoorbeeld de gemeente, dan kan het gaan om het type voorzieningen dat wordt gerealiseerd, het type mensen dat er gaat wonen (en hoeveel zorg zij vragen) en het verschil in opbrengsten dat gegenereerd kan worden uit bijvoorbeeld OZB.

In het algemeen geldt dat wanneer meer casussen en meer casussen met gedetailleerde informatie uitgewerkt worden de inzichten ook beter worden en conclusies daarmee beter onderbouwd kunnen worden. Bij een eventuele uitwerking daarvan kan in de vraagstelling gekeken worden naar of bepaalde voorgenoemde elementen meegenomen kunnen worden in de analyse.