



“Overheidsbeleid en Ruimtelijke Investeringsen” Second opinion

Beleidsstudies

“Overheidsbeleid en Ruimtelijke Investeringsen” – Second opinion

“Overheidsbeleid en Ruimtelijke Investeringsen” – Second opinion

G. Renes en A. Ruijs



“Overheidsbeleid en Ruimtelijke Investeringsen” – Second opinion

© Planbureau voor de Leefomgeving (PBL), september 2009

PBL-publicatienummer 550051001

Contact: G. Renes; gusta.renes@pbl.nl

U kunt de publicatie downloaden van de website www.pbl.nl of opvragen via reports@pbl.nl onder vermelding van het PBL-publicatienummer.

Delen uit deze publicatie mogen worden overgenomen op voorwaarde van bronvermelding: ‘Planbureau voor de Leefomgeving, de titel van de publicatie en het jaartal.’

Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) is het nationale instituut voor strategische beleidsanalyses op het gebied van milieu, natuur en ruimte. Het PBL draagt bij aan de kwaliteit van de politiekbestuurlijke afweging door het verrichten van verkenningen, analyses en evaluaties waarbij een integrale benadering voorop staat. Het PBL is voor alles beleidsgericht. Het verricht zijn onderzoek gevraagd en ongevraagd, onafhankelijk en altijd wetenschappelijk gefundeerd.

Vestiging Bilthoven
Postbus 303
3720 AH Bilthoven
T: (030) 274 2745
F: (030) 274 44 79

Vestiging Den Haag
Postbus 30314
2500 GH Den Haag
T: (070) 328 87 00
F: (070) 328 87 99

E: info@pbl.nl
www.pbl.nl

Inhoud

- Samenvatting 7
- 1 Inleiding 9
 - 1.1 Second opinion Overheidsbeleid en Ruimtelijke Investerings 9
 - 1.2 BLS/ISV-subsidies 9
 - 1.3 Onderzoeksvragen 10
 - 1.4 Aanpak en leeswijzer 10
- 2 Ramingen investeringsbehoefte 13
 - 2.1 Inleiding 13
 - 2.2 Methodiek ramingen investeringsbehoefte 13
 - 2.3 Varianten 14
 - 2.4 Woningbouwprogramma 15
 - 2.5 Kosten- en opbrengstenkengetallen 16
 - 2.6 Samenvatting 17
- 3 Systematiek van de financiering van de investeringsbehoefte 19
 - 3.1 Inleiding 19
 - 3.2 Verdeling grondexploitatiekortingen tussen Rijk en gemeenten 19
 - 3.3 Effecten van minder ISV-subsidie 20
 - 3.4 Verdelingsystematiek ISV 20
- 4 Mogelijke rol van Maatschappelijke kosten-batenanalyses 23
 - 4.1 Introductie 23
 - 4.2 Maatschappelijke kosten-batenanalyses 23
 - 4.3 Lessen uit MKBA's voor stedelijke vernieuwing 24
- 5 Conclusies en aanbevelingen 25
- Bijlage 1 Vergelijking kengetallen ABF/RIGO en EIB 27
- Literatuur 29
- Colofon 31

Samenvatting

In dit rapport biedt het Planbureau voor de Leefomgeving een *second opinion* op de door ABF Research en RIGO in 2008 uitgevoerde studie *Overheidsbeleid en Ruimtelijke Investeringsplanen*. In hun studie schatten ABF Research en RIGO de benodigde rijksbijdragen voor de periode tot 2020 (ISV- en BLS-subsidies) op basis van een gedetailleerde raming van de grondexploitatiekosten voor woningbouw- en herstructureringsplannen. In deze *second opinion* gaat het PBL na hoe ABF/RIGO de ramingen van de investeringsbehoefte hebben uitgevoerd en hoe de systematiek van de financiering van de investeringsbehoefte is opgebouwd.

Ramingsmethodiek ruimtelijke investeringen is gedegen maar voor verbetering vatbaar

Het PBL constateert dat de ramingsmethodiek die ABF/RIGO hanteren om de grondexploitatiekosten te bepalen, gedegen in elkaar zit. Gegeven de informatie en de kennis die beschikbaar is over de manier waarop gemeenten omgaan met grondexploitatiekosten, de baten van het verstedelijkingsbeleid op het gebied van bijvoorbeeld leefbaarheid, de relatie tussen rijksdoelen voor verstedelijking en de kosten daarvan, en de gehanteerde kostenkengetallen, zijn de door ABF en RIGO gemaakte raming en de gehanteerde methodiek adequaat en is een beter alternatief momenteel niet voorhanden. Het PBL doet hiermee dus geen uitspraak over de hoogte van de raming. Belangrijk in de ramingen is dat zij naast kosten ook opbrengsten van woningbouwplannen meenemen en dat er oog is voor regionale verschillen. Een raming van de investeringsbehoeften voor een periode van meer dan tien jaar zal echter altijd onzeker blijven en voor verbetering vatbaar zijn. In deze *second opinion* doet het PBL een aantal aanbevelingen om toekomstige ramingen te verbeteren. De eerste drie aanbevelingen kunnen relatief eenvoudig worden doorgevoerd. De overige vier punten vragen om meer studie.

Grondexploitatiekosten zijn geen optimale maatstaf

In de eerste plaats verdient het aanbeveling om de relatie tussen de rijksdoelen en de raming te versterken door in de varianten en de ramingsmethodiek expliciet rekening te houden met de kosten en opbrengsten van *alle* aan stedelijke vernieuwing en woningbouw gerelateerde doelstellingen. Grondexploitatiekosten zijn niet voor al deze doelen een optimale maatstaf. Nu is de keuze van de varianten waarvoor de grondexploitatiekosten zijn bepaald, beperkt en worden minder varianten beschouwd dan in de ramingen die in 2006 voor de kabinetsformatie zijn gemaakt. ABF/RIGO onderscheiden drie varianten, die verschillen in het gehanteerde ambitieniveau. De varianten verschillen met name in

de verhouding tussen binnenstedelijke herstructurering en uitleg, en in de verhouding tussen koopwoningen en sociale huurwoningen. Niet voor alle aan verstedelijking gerelateerde rijksdoelen worden in de varianten de kosten en opbrengsten meegenomen.

Meer aandacht is nodig voor onzekerheden

De tweede aanbeveling is om meer met bandbreedtes te werken in plaats van met puntschattingen. Dit heeft als groot voordeel dat meer inzicht ontstaat in de elementen waar nog onvoldoende informatie over beschikbaar is. Tevens geeft het aan waar toekomstige ramingen nog verbeterd kunnen worden. In de ABF/RIGO-raming wordt niet gewerkt met verschillende omgevingsscenario's. Hierdoor ontbreekt inzicht in de effecten van economisch goede en slechte tijden. Daarnaast worden onzekerheden over de woningbouwprogramma's, demografische ontwikkelingen en kostenkengetallen niet benoemd.

Hierop aansluitend zou het goed zijn concreet na te gaan op welke onderdelen toekomstige herstructureringsplannen complexer zijn dan de huidige plannen en wat dat voor gevolgen heeft voor de kosten. Informatie over de aard van de complexiteit van de toekomstige bouwplannen kunnen de aannames over de toekomstige investeringsbehoefte nauwkeuriger maken. De ABF/RIGO-ramingen nemen (geschatte) toekomstige kostenstijgingen niet mee.

Presenteer regionale informatie over tekorten en overschotten

Ten derde verdient het aanbeveling om regionale verschillen in grondexploitatiekosten duidelijker te presenteren en om aan te geven waar en in welk percentage van de bouwplannen positieve grondexploitatiesaldi gerealiseerd zullen worden. Dit geeft meer inzicht in de omvang van de problematiek en de achtergrond van de tekorten op de grondexploitatie. ABF/RIGO presenteren alleen de totale, nationale grondexploitatiekosten, zonder inzicht te geven in de regionale verschillen.

Trek lessen uit evaluaties van gemeentelijke bouwplannen

Ten vierde is aanbevolen om voor de aannames over woningbouwplannen, kostenkengetallen en de kostenverdeling tussen Rijk en gemeenten, regelmatig na te gaan welke lessen zijn te trekken uit de praktijk van planning en uitvoering van verstedelijking. In de huidige ABF/RIGO-ramingsmethodiek worden kengetallen en aannames over bouwplannen één op één doorvertaald naar grondexploitatiekosten. Ramingen van de investeringsbehoefte zijn te verbeteren als lering

wordt getrokken uit de keuzes die gemeenten maken als zij geconfronteerd worden met tekorten. Deze keuzes geven informatie over de wijze waarop gemeenten de verschillende elementen van de bouwplannen prioriteren en geven daarmee impliciet informatie over de maatschappelijke baten van de bouwplannen. Met deze informatie zijn aannames over de samenstelling van de gehanteerde woningbouwplannen beter te onderbouwen en te actualiseren. Tevens kunnen lessen uit de praktijk aantonen hoe de projectkosten verantwoord tussen Rijk en gemeenten kunnen worden verdeeld. In de ABF/RIGO-ramingen wordt een vaste verdeling van grondexploitatietekorten tussen Rijk en gemeenten gehanteerd, die is gebaseerd op afspraken uit het verleden. Het verdient echter aanbeveling bij deze verdeling niet alleen rekening te houden met de kosten maar expliciet ook met *alle* maatschappelijke baten van de ruimtelijke investeringen; denk bijvoorbeeld aan de effecten op de kwaliteit van de leefomgeving en op de woningprijzen in de omliggende wijken. Grondexploitatietekorten geven hiervan een onvolledig beeld. Zou alleen op het kompas van de grondexploitatietekorten worden gevaren, dan dreigt een onderinvestering in de kwaliteit van de leefomgeving.

Gedrag van gemeenten, corporaties en projectontwikkelaars bij minder subsidie is een ‘blinde vlek’

Ten vijfde is het belangrijk meer kennis te verzamelen over de manier waarop gemeenten, corporaties en projectontwikkelaars reageren wanneer zij minder subsidie krijgen. In hoeverre passen zij de bouwplannen aan; kiezen zij bijvoorbeeld voor meer koopwoningen in plaats van huurwoningen? In hoeverre gaan ze bezuinigen op de openbare ruimte of op voorzieningen? Welke plannen vallen helemaal af? Door een algemeen gebrek aan kennis en inzichten over deze reactie is het nu niet goed mogelijk om aan te geven wat een afnemende subsidiebeschikbaarheid voor effecten zal hebben op de ruimtelijke investeringen. Praktijkanalyses moeten meer inzicht geven in de keuzes die gemeenten maken ten aanzien van het percentage sociale huurwoningen, herstructurering of uitleg, en investeringen in de openbare ruimte. Ook dienen dergelijke analyses meer inzicht te geven in de plannen, doelen en regio's die als eerste onder druk kunnen komen te staan als er minder subsidiegelden beschikbaar zijn.

Maatschappelijke kosten-batenanalyses kunnen behoefteramingen aanscherpen

Om de benodigde informatie te verzamelen en de inzichten in de relevante keuzes te verbeteren, beveelt het PBL, in de zesde plaats, aan om regelmatig maatschappelijke kosten-batenanalyses (MKBA) voor concrete verstedelijkingsprojecten uit te voeren. Inzichten uit dergelijke studies kunnen worden gebruikt om vuistregels te formuleren waarmee de uitgangspunten voor de ramingen kunnen worden aangescherpt, kostenkengetallen kunnen worden geactualiseerd en de kostenverdeling tussen de verschillende partijen beter kan worden onderbouwd. Grondexploitatietekorten vormen slechts een deel van de maatschappelijke baten en kosten van bouwplannen en schieten daarom tekort als indicator voor het maatschappelijke belang ervan. Met de informatie uit de MKBA's is de mate van onderinvestering te identificeren, waarmee op haar beurt de rijksbijdrage aan concrete bouwplannen is te legitimeren.

Grondexploitatietekorten zijn niet maatgevend voor de verdeling van ISV-subsidies

Een laatste aanbeveling uit deze *second opinion* is om bij de verdeling van subsidiegelden rekening te houden met zowel de maatschappelijke kosten als de maatschappelijke baten die met de ruimtelijke investeringen worden gerealiseerd. Ook is het van belang om goed te kijken naar de rollen van de verschillende partijen en om overinvesteringen door de overheid te voorkomen. Bij overinvesteringen vloeit belastinggeld weg naar corporaties en projectontwikkelaars: deze verdienen er door de overheid gefinancierde plannen, omdat de overheidsinvesteringen leiden tot een stijging van de woningprijs. In de huidige verdelingsystematiek van ISV-subsidiegelden spelen effectiviteit en efficiëntie nauwelijks een rol. De verdeling van ISV-gelden over gemeenten en provincies is gebaseerd op de problemen die gemeenten hebben met de ouderdom van de woningvoorraad, sociale problemen en achterstanden. De raming is gebaseerd op de grondexploitatietekorten per gemeente, maar deze zijn in de huidige praktijk niet maatgevend voor de verdeling van de subsidiegelden over de gemeenten. Hierdoor is het mogelijk dat gemeenten zonder geraamd grondexploitatietekort toch subsidie ontvangen en omgekeerd, dat gemeenten met een tekort geen of nauwelijks subsidie ontvangen.

Inleiding



1.1 Second opinion Overheidsbeleid en Ruimtelijke Investerings

Naar aanleiding van de Motie Van Heugten c.s. (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2007) hebben ABF Research en RIGO een studie uitgevoerd naar *Overheidsbeleid en Ruimtelijke Investerings* (ABF Research en Rigo, 2008). In die studie staat de vraag centraal wat de benodigde omvang is van de financiële middelen tot 2020 om de ruimtelijke investeringsagenda te kunnen uitvoeren. Deze raming kan kabinetsbeslissingen over de omvang van de subsidies beïnvloeden.

Aangezien het gaat om aanzienlijke bedragen, is het belangrijk goed inzicht te hebben in de kwaliteit van de ramingen en de opzet van de gehanteerde investeringsystematiek. Om die reden heeft het Ministerie van VROM/WWI het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) gevraagd een *second opinion* te geven op de door ABF/RIGO gehanteerde uitgangspunten, met name voor de woningbouwinvesteringen en stedelijke vernieuwing (de ISV- en BLS-subsidies). Voor deze *second opinion* draagt VROM/WWI een aantal onderwerpen aan die rechtstreeks betrekking hebben op het beoordelen van de modelberekeningen door ABF/RIGO. Daarnaast stelt ze enkele vragen die dieper ingaan op de rol van gemeenten en de Rijksoverheid bij het verstedelijkingsbeleid en de effecten van een dalende beschikbaarheid van subsidies op de ruimtelijke investeringen. Aanvullend op deze vragen gaat het PBL in deze *second opinion* in op de relatie tussen de rijksdoelen van het verstedelijkingsbeleid, de ABF/RIGO-ramingen en de door de overheid gehanteerde verdeelsleutel van de subsidiebedragen. Ook geven we aan welke methoden en informatie de ramingen indien nodig kunnen actualiseren of versterken.

1.2 BLS/ISV-subsidies

De door ABF en RIGO gemaakte macro-raming betreft met name het 'Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing' (ISV) en het 'Besluit Locatiegebonden Subsidie' (BLS).

BLS-subsidies

BLS-subsidies worden ingezet om woningproductie en eigenbouw in twintig stedelijke regio's te stimuleren, met als doel het totale woningtekort terug te brengen tot 1,5% van de woningvoorraad in 2010. De regio's krijgen een prestatieafhankelijke subsidie per gerealiseerde woning. Daartoe heeft het Rijk voor de periode 2005-2009 een budget van 612 miljoen euro beschikbaar gesteld; voor 2009 is 136 miljoen

euro beschikbaar. Voor de jaren 2010-2013 is het budget gekort (tot 64 miljoen euro in 2010 en 27 miljoen euro in de periode 2011-2013) om andere zaken te kunnen financieren, waaronder de wijkenaanpak.

ISV-subsidies

Het ISV is de fysieke pijler van het grotestedenbeleid, dat daarnaast ook een economische en sociale pijler kent. De landelijke doelstellingen van stedelijke vernieuwing zijn (uit de Wet stedelijke vernieuwing):

- verbetering van de balans tussen vraag en aanbod op de woningmarkt;
- verbetering van de huisvestingsmogelijkheden van bevolkingsgroepen die moeilijkheden ondervinden bij het vinden van hun passende huisvesting;
- verbetering van de kwaliteit van de openbare ruimte;
- verbetering van het aanbod van grootschalige groenvoorzieningen in de stad;
- versterking van de culturele kwaliteiten van de leefomgeving;
- verbetering van de milieukwaliteit in het algemeen, en meer in het bijzonder bodemsanering, geluidsanering en verbetering van de binnenstedelijke luchtkwaliteit;
- voorzien in voldoende aanbod van zichtbaar oppervlaktewater en verbetering van watersystemen;
- verbetering van de bereikbaarheid van de stad en binnen de stad, en
- verbetering van het aanbod van fysieke ruimte voor sociale voorzieningen.

Het ISV is een subsidie die het Rijk iedere vijf jaar aan gemeenten uitkeert voor fysieke maatregelen op de terreinen wonen, milieu, ruimte, stadseconomie, grootschalig groen en cultuur. Het gaat hierbij onder andere om de herstructurering van wijken, de transformatie van bedrijventerreinen en de aanleg van groen in de wijk. Het ISV is een doeluitkering waarin subsidieregelingen van verschillende ministeries zijn gebundeld. Voor de ISV3-periode, die loopt van 2010 tot 2015, is een aantal deelbudgetten uit het ISV-budget gehaald. Naar verwachting zal de verdeling van de gelden in 2011 naar de provincies worden gedecentraliseerd. Tabel 1.1 geeft de verdeling van ISV2- en ISV3-middelen weer over de verschillende typen gemeenten.

	ISV2 SV + herstructurering	ISV2- overig ¹	ISV3
G4	480,1	170,6	392,4
G27 ²	253,8	158,9	226,2
Overige gemeenten	207,7	223,3	174,3
Totaal	941,7	552,7	793

Bron: VROM. Opmerkingen: 1) ISV2-overig bevat de componenten die uit het ISV3-budget zijn gehaald. Alleen de stedelijke vernieuwing en herstructureringsgelden zijn overgebleven in het budget. 2) In de ISV2-periode werd nog gesproken over de G26 omdat Sittard-Geleen niet tot de grote steden werd gerekend

Verdeling ISV-gelden over de verschillende gemeenten voor de ISV2- en ISV3-periode (in miljoenen euro's).

1.3 Onderzoeksvragen

De door VROM/WWI gestelde vragen kunnen geclusterd worden in de volgende twee hoofdvragen:

1 Zijn de uitgangspunten bij de ramingen van de investeringsbehoefte correct?

- Beoordeel de voor woningbouw relevante macro-economische en demografische aannames.
- Kloppen de gebruikte kostenkengetallen als deze worden vergeleken met gerealiseerde bouwprojecten?
- Zijn er regionale verschillen in kosten voor binnenstedelijk bouwen?
- Vertonen de kosten voor binnenstedelijk bouwen een trend? Zullen de kosten van binnenstedelijk bouwen stijgen omdat steeds complexere locaties ontwikkeld moeten worden?

2 Zit de systematiek van de financiering van de investeringsbehoefte goed in elkaar?

- In de ABF-ramingen worden de verschillende kostenposten van woningbouwprojecten toegedeeld aan verschillende partijen (Rijk, gemeente en private partijen). Doen deze verdeelsleutels recht aan de rol die de verschillende partijen hebben?
- Is de mate waarin het bouwprogramma terugloopt bij geringere beschikbaarheid van investeringsgelden op de rijksbegroting realistisch?
- Betekent een daling van de beschikbare rijksbudgetten dat het aandeel binnenstedelijk bouwen afneemt?
- Wat betekent minder rijksbudget voor de kwaliteit van de toekomstige locaties? Heeft de veranderende rol van woningbouwcorporaties invloed op de benodigde ISV/BLS-budgetten?

Daarnaast zijn in het verzoek om de *second opinion* twee vragen gesteld die betrekking hebben op de rol van de overheid in het verstedelijkingsbeleid:

- Hoe legitiem is het dat de Rijksoverheid subsidies uitkeert om bij woningbouwprojecten tekorten op de grondexploitatie te dekken?
- Wat is een mogelijke alternatieve rolverdeling tussen overheid en private partijen, en wat is de legitimiteit daarvan?

Deze laatste twee vragen behoren niet echt tot de *second opinion*, maar zijn vervolgvragen op het onderzoek. Zij worden hier niet in detail besproken, maar komen zijdelings aan bod. In dit rapport staan vooral de vragen centraal die de *second opinion* betreffen. Aangezien een beoordeling van alleen de

uitgangspunten van de investeringsbehoefteraming geen volledig beeld geeft van de kwaliteit van de raming, wordt in deze *second opinion* ook nagegaan in hoeverre de gehanteerde methodiek aansluit bij de rijksdoelen op het gebied van verstedelijking en woningbouw.

1.4 Aanpak en leeswijzer

Deze *second opinion* bestaat uit drie delen. Het eerste deel is de evaluatie van de uitgangspunten en achtergronden van de ABF/RIGO-raming (hoofdstuk 2). Hiervoor hebben we gebruik gemaakt van het rapport van ABF Research en RIGO (2008), extra informatie die ABF en RIGO hebben verstrekt over de aannames en de gehanteerde methode (o.a. ABF Research, 2006), aanvullende literatuur over vergelijkbare onderwerpen, en een evaluatie van de gebruikte kengetallen en systematiek door het Economisch Instituut voor de Bouwnijverheid (EIB). In hoofdstuk 2 wordt stapsgewijs nagegaan hoe de ramingen zijn gemaakt: zijn de uitgangspunten voor de geanalyseerde varianten de meest geëigende? Sluiten de gehanteerde methodiek en uitgangspunten voldoende aan bij de geobserveerde problemen in het verstedelijkingsbeleid en de rijksdoelen? Is voldoende informatie beschikbaar en openbaar om de gemaakte aannames te beoordelen en de resultaten te evalueren? Wat betekent een eventuele kennislacune voor de beoordeling van de ramingen en hoe kan deze informatie mogelijk worden verkregen?

In het tweede deel van deze *second opinion* (hoofdstuk 3) blijkt dat veel kennis en informatie niet algemeen voorhanden is en niet uit de ramingsmethodiek van ABF/RIGO kan worden afgeleid om de tweede hoofdvraag - zit de systematiek van de financiering van de investeringsbehoefte goed in elkaar? - volledig te kunnen beantwoorden. We doen suggesties over het type informatie dat nodig is om meer te kunnen zeggen over de verdeling van de kosten tussen de verschillende partijen en over de effecten van een lagere subsidiebeschikbaarheid op de woningbouwprogramma's. Daarbij wordt aanbevolen dergelijke informatie deels te destilleren uit maatschappelijke kosten-batenanalyses (MKBA's) voor verstedelijkingsprojecten.

Het derde deel (hoofdstuk 4) behandelt de rol van MKBA's. Deze kunnen meer inzicht verschaffen over de effectiviteit en efficiëntie van het verstedelijkingsbeleid, over de rollen van de rijks- en lokale overheden en over de effecten van dalende subsidiebedragen op het behalen van rijksdoelen inzake verstedelijking.

Hoofdstuk 5 bevat conclusies over de ramingen van de investeringsbehoefte. Hier worden bovendien de aanbevelingen uit de overige hoofdstukken samengevat.

Tussenresultaten van deze *second opinion* zijn een aantal malen besproken met de begeleidingscommissie: medewerkers van het Ministerie van VROM/WWI, het Ministerie van Financiën en de auteurs van het ABF/RIGO rapport. Tijdens deze bijeenkomsten zijn feitelijke onjuistheden gecorrigeerd.

Ramingen investeringsbehoefte

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staan de ABF/RIGO-ramingen van de woning- en investeringsbehoefte centraal: de gehanteerde ramingsmethodiek, de definitie van de onderscheiden varianten, en de evaluatie van de aannames over kengetallen, woningvraag en demografische ontwikkelingen.

2.2 Methodiek ramingen investeringsbehoefte

De gevolgde aanpak

De investeringsbehoefte van het Rijk is volledig geraamd op basis van de grondexploitatietekorten bij de gemeentelijke bouwplannen. De ramingen zijn door ABF/RIGO als volgt uitgevoerd (zie ook ABF Research, 2006):

1. Per gemeente zijn bouwprogramma's voor aantallen koop-/huurwoningen, goedkope/middel/dure woningen, eengezins-/meergezinswoningen, uitleg/herstructurering/functieverandering geschat. Deze schattingen zijn gebaseerd op de PRIMOS-bevolkings- en huishoudensprognoses en op de SOCRATES-prognoses voor de kwalitatieve woningbehoefte. Het gaat om bouwprogramma's en niet om concrete bouwplannen, omdat voor de periode tot 2020 nog niet alle bouwprogramma's zijn uitgewerkt.
2. Regionaal gedifferentieerde kengetallen over bouwkosten, grondkosten en opbrengsten zijn bepaald door RIGO. Deze zijn afhankelijk van het type woning, dichtheden en locatie in de gemeente en zijn gebaseerd op vooraf geschatte gebiedsexploitaties van een groot aantal woningbouwplannen. Hiertoe zijn driedelingen gemaakt tussen herstructureringslocaties, functieveranderinglocaties en uitleggebieden, en tussen de regio's Randstad, perifere gebieden en een tussengebied.
3. De op regioniveau bepaalde kengetallen voor kosten en opbrengsten van de woningbouwplannen zijn gebruikt om de tekorten op macroniveau te ramen. Hiervoor is allereerst per gemeente bepaald of woningbouwprogramma's een grondexploitatieoverschot of -tekort hebben. Dit is berekend door de woningbouwprogramma's te vermenigvuldigen met de bouwkosten en de opbrengsten per woning. In deze berekeningen zijn ook de opbrengsten en kosten meegenomen van parkeren en voorzieningen. De tekorten en overschotten op de grondexploitatie zijn binnen de gemeente verevend. De resterende grondex-

ploitatietekorten per gemeente zijn vervolgens geaggregeerd tot een nationaal grondexploitatietekort.

4. Op basis van afspraken met het Ministerie van VROM is bepaald of de tekorten moeten worden door gedragen de overheid, door woningcorporaties of door private partijen (zie Ministerie van VROM et al., 2002). Het tekort dat de overheid moet dragen, is volgens een vaste verdeelsleutel verdeeld tussen de Rijksoverheid en de gemeente. Bij BLS-gelden voor uitleglocaties dragen zowel het Rijk als de gemeenten 50% van het tekort. Voor binnenstedelijke BLS-locaties betaalt de gemeente 15% van de totale grondkosten als bijdrage in het tekort. Een eventueel resterend tekort is voor rekening van het Rijk. Bij ISV-gelden voor herstructurering worden eventuele resttekorten verdeeld volgens een verhouding 85%-15% voor Rijk en gemeenten. Deze verdeling is gebaseerd op afspraken die zijn gemaakt tijdens de wederopbouwperiode (WSDV en voorlopers) en voor Vinex-locaties (voor BLS).

Bevindingen

De ramingsmethode die ABF/RIGO heeft gehanteerd, zit gedegen in elkaar. Per regio is niet alleen gekeken naar de kosten maar ook naar de opbrengsten. Deze benadering geeft een goed beeld van de regionale verschillen in grondexploitatietekorten. Verder geeft het onderscheid tussen verschillende groottes en typen woningen en de verdere onderverdeling tussen uitleg, herstructurering en functieverandering een goed beeld van de mogelijke grondexploitatietekorten die kunnen optreden. Gegeven de algemeen beschikbare informatie en kennis over de manier waarop gemeenten grondexploitatietekorten van woningbouwplannen verevenen, over de baten van het verstedelijkingsbeleid, over de relatie tussen de rijksdoelen voor verstedelijking en de kosten daarvan, en over de gehanteerde kostenkengetallen, zijn de raming en de methodiek van ABF/RIGO adequaat en is een beter alternatief niet voorhanden. Het PBL doet hiermee dus geen uitspraak over de hoogte van de raming.

Zo'n raming zal echter altijd onzeker blijven en kan altijd worden gepreciseerd en geactualiseerd. Ze bestrijkt immers een periode van meer dan tien jaar, waarin tal van politieke, bestuurlijke, economische en maatschappelijke veranderingen zullen optreden. Verder is het belangrijk over een aantal onderwerpen meer informatie en kennis te verzamelen, om vervolgens de methodiek voor eventuele toekomstige ramin-

Trendvariant	Beleidsvariant	Begrotingvariant
<i>Omvang en spreiding nieuwbouw conform beleidsafspraken; aandeel huurwoningen ca. 30%</i>	Vraag naar huurwoningen in uitleg volgens trendmatige vraag; aandeel huurwoningen ca. 30% Totale nieuwbouw hoger dan in trendvariant door meer herstructurering	Aandeel koopwoningen stijgt; aandeel huurwoningen daalt naar 15%
<i>Omvang van herstructurering en functieverandering op basis van veroudering voorraad en situatie op woningmarkt. Aandeel huurwoningen ca. 43%.</i>	Omvang van herstructurering op basis van wat maximaal haalbaar wordt geacht. Meer koopwoningen waardoor het aandeel huurwoningen daalt naar ca. 33%	Aandeel herstructurering daalt, minder functieverandering; aandeel huurwoningen daalt naar 20%.
<i>Differentiatie woningbouw op basis van vraag</i>	Differentiatie woningbouw op basis van vraag	Differentiatie woningbouw op basis van grondexploitatietekort
<i>Kostenkengetallen geactualiseerd en inflatievolgend</i>	Idem	Idem
<i>Grondkosten voor corporaties €20.000</i>	Idem	Bijdrage corporaties op basis van werkelijke kosten
<i>Grondopbrengsten stijgen inflatievolgend</i>	Idem	Idem

Bron: ABF Research en RIGO (2008).

gen te verbeteren. Het gaat hierbij vooral om informatie over de keuze van de varianten, de samenstelling van de woningbouwprogramma's en de schatting van de kostenkengetallen. In hoofdstuk 3 wordt nader ingegaan op de vraag hoe meer inzicht kan worden verkregen in de verdeling van de kosten tussen de verschillende partijen en de effecten van dalende subsidiebedragen op het behalen van de rijksdoelen voor ruimtelijke investeringen.

2.3 Varianten

Gevolgde aanpak

Het ABF/RIGO-rapport onderscheidt drie varianten: een trendvariant, een beleidsvariant en een begrotingvariant. Voor iedere variant wordt – met het scenario Transatlantic Market (TM) – per regio bepaald wat in de periode 2009-2020 het aantal te bouwen eengezins- en meergezinswoningen, het aantal huur- en koopwoningen en het aantal sociale huurwoningen zal zijn. Het TM-scenario gaat uit van een gematigde jaarlijkse economische groei van 2,2%. Verschillen tussen de varianten staan in tabel 2.1.

Bij het samenstellen van de varianten hebben ABF en RIGO rekening gehouden met zowel de huidige woningbouwprogramma's van gemeenten als de regionale verschillen in de vraag naar verschillende typen woningen. De *trendvariant* is een gemiddelde variant die is gebaseerd op het scenario uit de studie *Welvaart en Leefomgeving* (CPB/MNP/RPB, 2006). Naast de gemaakte beleidsafspraken wordt in deze trendvariant rekening gehouden met problemen rondom de ontbrekking aan de woningvoorraad en de herstructurering van woningen, waardoor de afspraken vertraging oplopen. De *beleidsvariant* is een soort maximumvariant, waarin is aangenomen dat alle beleidsdoelstellingen worden gerealiseerd. In deze variant wordt meer ingezet op herstructurering, waardoor vooral meer koopwoningen worden gebouwd en per saldo het *percentage* huurwoningen afneemt. De *begrotingsvariant* is een soort minimumvariant. Ervan uitgaande dat in de periode 2010-2020 niet meer budget beschikbaar komt dan nu al in de meerjarenbegroting is vastgesteld, wordt nagegaan in hoeverre plannen moeten worden aangepast om beleidsdoelstellingen toch zoveel mogelijk te realiseren.

Kanttekeningen

Bij de keuze en uitwerking van de door ABF/RIGO gehanteerde varianten zijn enkele kanttekeningen te plaatsen.

Ten eerste gaat hun ramingsmethodiek ervan uit dat het beleid op het gebied van het aantal sociale huurwoningen, de kwaliteit van de woning en de woonomgeving, en de investeringen in infrastructuur en groen, in bepaalde gevallen zal leiden tot grondexploitatietekorten. Dat is in principe juist. Het is echter de vraag of ABF/RIGO in hun berekeningen voldoende rekening houden met de baten die de woningbouwprogramma's opleveren. Daarmee rijst de vraag of grondexploitatietekorten wel een goede indicatie zijn voor de benodigde bijdrage van de Rijksoverheid aan de bouwprogramma's (zie verder hoofdstuk 3). Het is bovendien de vraag of de grondexploitatietekorten geschikte indicatoren zijn voor andere rijksambities en -doelen die aan de ruimtelijke investeringen gerelateerd zijn. Momenteel worden deze ambities vooral vertaald in aantallen woningen en percentages herstructurering en sociale huurwoningen. Dergelijke percentages zijn, zeker bij het ISV-beleid, geen doel op zich, maar een afgeleide taakstelling om de doelstellingen voor de kwaliteit van de leefomgeving te behalen. Deze doelen kunnen ook op andere manieren worden bereikt. Bovendien kent het verstedelijkingsbeleid nog andere doelen.

Het verdient daarom aanbeveling de ramingsmethodiek uit te breiden naar een kostenraming van de maatregelen die nodig zijn om die andere doelen voor verstedelijkte gebieden te realiseren. Door die uitgebreidere ambities, waaronder die voor de kwaliteit en de duurzaamheid van woningen en de leefomgeving, in extra varianten mee te nemen,¹ kan een beter en transparanter beeld ontstaan van de extra kosten die dergelijke ambities met zich mee brengen. Zelfs als geen geld op de rijksbegroting voor deze doelen is vrijgemaakt of als kosten voor het bereiken van deze doelen kunnen worden doorberekend in de woningprijs,² is het aan te bevelen de ramingen op een transparante manier te laten tonen welke

1 Ook moet nog worden gedefinieerd wat in de stedelijke omgeving precies wordt verstaan onder duurzaamheid, wat voor niveau van duurzaamheid wordt nagestreefd en wat de maatschappelijke opbrengsten en kosten daarvan zijn. Dit vraagt om aanvullend onderzoek.

2 Bijvoorbeeld kosten voor groen in de wijk of kosten voor energiezuinig bouwen bij koopwoningen.

kosten samenhangen met welke ambities en wie deze kosten zouden kunnen of moeten dragen. Alleen dan zijn doelen en uitgaven afdoende te legitimeren. Bij de huidige ramingen door ABF/RIGO blijft de relatie tussen doelstellingen van het beleid en de financieringsbehoefte te onduidelijk. De doelen en de verdeling van de subsidiegelden zijn niet specifiek gericht op de aanvulling van grondexploitatietekorten, terwijl de ramingen hier wel volledig op zijn gebaseerd. Dit onderwerp komt terug in hoofdstuk 3.

Ten tweede heeft ABF/RIGO bij het definiëren van de varianten de aanbevelingen van het CPB uit 2006 over de raming van de ruimtelijke-investeringsbehoefte niet gevolgd (zie Centraal Planbureau, 2006). Alleen het TM-scenario is uitgewerkt, overigens conform de opdrachtverstrekking van het Ministerie van VROM aan ABF/RIGO. In 2006 zijn wel ramingen gemaakt voor meerdere varianten en scenario's. De budgettaire niet haalbaar geachte scenario's en varianten zijn in de huidige raming echter niet verder beschouwd. Hiermee doet het Ministerie van VROM al impliciet een uitspraak over de verwachte haalbaarheid van kostbare doelen.

Om expliciet aan te kunnen tonen dat het behalen van bepaalde doelen kosten met zich meebrengt, bevelen wij (opnieuw) aan in de ramingen meerdere varianten en meerdere groeiscenario's mee te nemen. Hierdoor ontstaat een beter beeld van de onzekerheden waarmee investeringen in de woningbouw zijn omgeven. Hierdoor kan ook een beeld ontstaan van de verwachte effecten van de economische crisis. Zo kunnen de opbrengsten (woningprijzen en de daarvan afgeleide grondopbrengsten) variëren met de economische groei. Minder groei betekent een hogere financieringsbehoefte, en vice versa. Ook verschillen in regionale economische groei kunnen aanleiding geven tot verschillen in de benodigde subsidie.

Een derde kanttekening betreft de formulering van de begrotingsvariant als een 'worst case'-variant die wordt gebruikt om te bepalen wat de effecten zouden zijn van minder of lagere subsidies. Voor deze variant zijn ABF/RIGO nagegaan hoeveel herstructurering en sociale huurbouw nog mogelijk zouden zijn bij het reeds bepaalde budget.

Het is de vraag of deze methode laat zien wat er in de praktijk gebeurt. De ramingsmethodiek is technisch van aard, waarbij kostenkengetallen één op één worden doorvertaald naar grondexploitatietekorten. Eén stap ontbreekt: de prioritering van de woningbouwprogramma's naar maatschappelijke relevantie, waarbij wordt nagegaan in hoeverre de tekorten met kleine ingrepen kunnen worden teruggebracht en wat voor effect dit zou hebben op de doelstellingen. Daalt de subsidie met 10%, dan zal dit immers niet leiden tot een daling van sociale huurbouw of herstructurering met 10%. Een deel van de plannen heeft een exploitatieoverschot, of kan op kleine punten worden aangepast of op andere manieren worden

gefinancierd om toch te worden gerealiseerd.³ Hierbij zijn ook regio-specifieke verschillen zichtbaar. In regio's met een krappe woningmarkt zijn de woningprijzen relatief hoog. Daar zullen plannen minder snel onder druk komen te staan. Aan de andere kant zijn in krappe woningmarktregio's ook vaak grote stedelijke vernieuwingsoperaties gaande of voorzien. In het ABF/RIGO-rapport worden alleen landelijke totaalbedragen getoond, waardoor het niet mogelijk is na te gaan welke doelstellingen wel of niet worden gehaald bij afnemende subsidiebedragen. De methode houdt wel rekening met regionale kosten- en prijsverschillen, maar in het rapport worden geen tabellen gepresenteerd waaruit de regionale verschillen tussen de grondexploitatietekorten blijken. Ook ontbreken gegevens over het percentage van de plannen waar grondexploitatietekorten zullen zijn. Hierdoor is het noch in deze *second opinion* noch voor het kabinet mogelijk te bepalen welk percentage van de plannen afhankelijk is van subsidies. Hierdoor is het bovendien moeilijk na te gaan waar zich problemen zullen voordoen als de subsidies afnemen. Dergelijke informatie is noodzakelijk als het effect van een subsidiedeling moet worden bepaald. Zo'n uitgebreidere methode kost echter meer tijd en paste derhalve niet in de opdracht die ABF/RIGO kregen. In deze *second opinion* is echter de aanbeveling op haar plaats dat bij toekomstige ramingen meer aandacht moet worden besteed aan de regionale verschillen en dat onderscheid moet worden gemaakt tussen plannen met een overschot en plannen met een tekort. In hoofdstuk 3 komen we daarop terug.

Bovenstaande kanttekeningen hebben betrekking op de technische en geaggregeerde manier van ramen en presenteren. Transparantie in de kosten van ambities en duidelijkheid over de regionale verschillen in problematiek en investeringsbehoefte zijn van groot belang. Beide aspecten kunnen het inzicht in de ramingsproblematiek ten goede komen.

2.4 Woningbouwprogramma

Kanttekeningen

Bij de woningbouwprogramma's die in de ramingen worden gehanteerd, zijn twee kanttekeningen op hun plaats. Ten eerste zijn de in de ramingen gebruikte woningplannen gebaseerd op prognoses met de modellen PRIMOS en Socrates. Een probleem bij deze regionale prognoses is dat zij deels een cirkelredenering volgen: regionale demografische prognoses zijn deels gebaseerd op regionale woningplannen, terwijl deze plannen zelf deels zijn gebaseerd op regionale demografische ontwikkeling. Omdat de woningbouwplannen voor de komende vijf jaar al redelijk vast liggen, levert dit voor de ramingen voor de korte termijn niet noodzakelijkerwijs een probleem op en zijn de resultaten redelijk betrouwbaar. Voor

³ In de jaren negentig hebben de sterk stijgende woningprijzen ertoe geleid dat de inkomsten uit woningbouw voor veel gemeenten aanzienlijk zijn gestegen. Gemeenten hebben deze ruimte kunnen benutten voor andere uitgaven: voorzieningen (zwembaden, musea, bibliotheken), sociale uitgaven (waaronder sociale woningbouw) en uitgaven aan overige beleidsdoelen. Een lager rijksbudget noopt gemeenten tot het maken van scherpere keuzes. Het is niet aannemelijk dat gemeenten een lager budget één op één ten koste laten gaan van woningbouw. De verminderde inkomsten kunnen ook ten koste gaan van uitgaven aan andere beleidsdoelen.

Saldo	ABF/RIGO ¹		EIB ²		
	Randstad	Niet-Randstad	Randstad	Niet-Randstad	
Herstructurering	€ -12.100	€ -30.800			} Gemiddelde
Functieverandering (FV)	€ -3.500	€ -19.700	€ -10.500	€ -5.400	
FV buiten WBA ³	€ 15.800	€ -1.700			
Uitleg	€ -1.900	€ -18.700	€ 3.200	€ 17.100	
Uitleg grootschalig					
Uitleg kleinschalig					

Opmerking: 1) prijspeil 2008; 2) prijspeil 2007; 3) WBA = Woningbouwafsprakengebieden.

de langere termijn echter geeft de mogelijke variatie in de plannen een grote variatie in de prognoses. Een gevoeligheidsanalyse waarbij wordt nagegaan welke aannames de geraamde tekorten het meest beïnvloeden, zou belangrijke informatie kunnen genereren (zie Broek et al., 2008; EIB, 2008). Deze toont niet alleen de mate van onzekerheid maar ook de schattingen of elementen die de grootste onzekerheid veroorzaken. Daarom adviseren wij om, met name voor de langere termijn, te werken met bandbreedtes waartussen de geraamde tekorten zich bevinden. Daarbij moet ook rekening worden gehouden met onzekerheid over toekomstige demografische ontwikkelingen, woningbouwplannen en economische ontwikkelingen. Zo'n benadering zou meer recht doen aan de onzekerheid die zich bij dit soort schattingen voordoet. Ze kan ook meer inzicht geven in de effecten van aannames over woningvraag en woningbouwbeleid. Het grote voordeel van het werken met bandbreedtes is dat zichtbaar wordt welke informatie om goede beslissingen te kunnen nemen, nog onvoldoende beschikbaar is. Gedurende het planproces kunnen beslissingen nog worden aangepast als deze informatie alsnog beschikbaar komt. Deze informatie kan vervolgens worden gebruikt bij toekomstige ramingen.

Ten tweede is niet geheel duidelijk welke aannames ten grondslag liggen aan de schatting van het aantal en het type nieuwbouwwoningen voor de drie varianten. Bij de trendvariant volgt de schatting van de plannen voor functieverandering en herstructurering de trend van de afgelopen jaren. Het blijft echter onduidelijk welke jaren dit zijn, hoe de regionale verschillen zijn meegenomen en wat het effect is van kleine veranderingen in de aannames. De totale ramingen zullen erg gevoelig zijn voor veranderingen in de aard van de plannen.

Ook hier bevelen we bandbreedtes aan. Door met bandbreedtes te werken kan rekening worden gehouden met onzekerheden in de aannames. Zo ontstaat bovendien de mogelijkheid te leren welke elementen binnen de woningbouwprogramma's leiden tot grondexploitatietekorten en in hoeverre de programma's hierop aangepast kunnen worden. Als kleine veranderingen in woningbouwprogramma's ertoe kunnen leiden dat tekorten worden omgebogen in winsten, kan vervolgens worden nagegaan in hoeverre dergelijke veranderingen mogelijk zijn, lettende op de problemen waarmee gemeenten kampen en de doelen die worden nagestreefd.

2.5 Kosten- en opbrengstenkengetallen

Om de kwaliteit van de gehanteerde kosten- en opbrengstenkengetallen te beoordelen, zijn voor deze *second opinion* de

door ABF/RIGO gehanteerde kostenkengetallen vergeleken met resultaten uit de database van grondexploitaties van het EIB. Om de vergelijking te kunnen maken heeft het EIB de gegevens van het RIGO omgerekend naar grondexploitatietekorten. RIGO werkt namelijk met zowel een vastgoedexploitatie als een grondexploitatie. Hier is gekozen voor de grondexploitatie omdat deze voor de overheid het belangrijkste is; zij gaat er in haar beleid vanuit dat het vastgoed geen subsidie nodig heeft. Wel is de vastgoedexploitatie van belang om de grondopbrengsten te kunnen inschatten. De verschillen in geraamde exploitatiesaldi zijn gepresenteerd in tabel 2.2. De overeenkomsten en verschillen tussen de schattingen van ABF/RIGO en EIB zijn uitgebreid beschreven in bijlage 1.

Vergelijking van de verschillende databases is lastig. ABF/RIGO hebben de grondexploitatiesaldi berekend op basis van ex-ante-aannames over toekomstige bouwplannen, doelstellingen, kosten en opbrengsten van grond- en vastgoedexploitatie. De EIB-database is gebaseerd op plannen en grondexploitatiesaldi van gemeenten. Deze database toont met name voor de niet-Randstadgebieden gemiddeld genomen een lager grondexploitatietekort dan de ABF/RIGO-berekeningen. Worden deze cijfers vergeleken met de ex-postgegevens van Ecorys (2005), dan blijkt dat Ecorys gemiddeld uitkomt op een nog lager grondexploitatietekort. De vergelijking van de verschillende bronnen is vooral moeilijk omdat deze zijn gebaseerd op verschillende momenten in het planproces en verschillende periodes en andersoortige methoden betreffen. De vergelijking laat wel zien dat gemeenten gedurende de planperiode keuzes maken die in veel gevallen uitmonden in een daling van het grondexploitatietekort.⁴ Deze keuzes zijn gebaseerd op de lokale situatie en de lokale problematiek; deze zijn in veel gevallen anders dan de aannames van ABF/RIGO. Op zich hoeft dat geen probleem te zijn omdat de ABF/RIGO-methode naar de toekomst kijkt, waarbij aannames nodig zijn over toekomstige bouwplannen en doelstellingen. De studies van EIB en Ecorys daarentegen kijken naar keuzes uit het verleden. Als de aannames over de samenstelling van toekomstige woningbouwplannen en de kosten van bouwplannen grote verschillen blijken te vertonen met de praktijk uit het verleden, is het aan te bevelen de aannames over gehanteerde kostenkengetallen en bouwplannen te evalueren en na te gaan in hoeverre van het verleden kan worden

4 Het is mogelijk dat de verschillen ook deels verklaard worden doordat de ex ante en ex post schattingen ieder gebaseerd zijn op andere periodes waarin de economische groei of de prijsontwikkelingen anders was, wat vervolgens effecten heeft op de grondexploitatietekorten. Er is meer onderzoek nodig om de geobserveerde verschillen goed te kunnen verklaren.

ABF Research en RIGO (2008), p.33	2008	2020	Verandering tekort (%)
<i>Herstructurering</i>	€ 28.200	€ 29.100	3%
<i>Uitbreiding</i>	€ 11.800	€ 12.000	2%
Ecorys (2005)	1995-2005	2010-2020	Verandering tekort (%)
<i>Uitleg grootschalig</i>	€ 9.100	€ 15.300	68%
<i>Uitleg kleinschalig</i>	€ -5.500	€ 7.100	227%
<i>Binnen bestaand gebied (BBG) intensivering</i>	€ 4.900	€ -1.700	-135%
<i>BBG kwaliteitsverbetering</i>	€ 7.700	€ 14.100	82%
<i>BBG omzetting</i>	€ 3.100	€ 31.900	915%

geleerd. Dergelijke lessen kunnen helpen de toekomstige ramingen te verbeteren.

De kosten- en opbrengstenkengetallen van ABF/RIGO zijn gebaseerd op 40 bouwplannen van stedelijke vernieuwing en een groot aantal uitlegplannen. Daarnaast hebben ze gebruik gemaakt van enerzijds transactiepreizen van nieuwere woningen uit de NVM-database en anderzijds een eigen kostenmodel om zo 'residueel' het grondexploitatiekort te berekenen. De EIB-database is gebaseerd op 130 grondexploitaties die gemeenten hebben aangeleverd. Uit de EIB-database blijkt dat de verschillen tussen de regio's en tussen herstructurerings- en uitlegplannen groot zijn wat betreft grondprijzen, woningopbrengsten, exploitatiesaldi en bouwplannen. Op basis van de beschikbare en gedocumenteerde informatie is moeilijk na te gaan in hoeverre de ABF/RIGO-kostenkengetallen voldoende onderscheid maken naar deze verschillen en of de empirische fundering van de kengetallen voldoende stevig is. Het was voor deze *second opinion* niet mogelijk te achterhalen waar de verschillen tussen EIB en RIGO precies door worden veroorzaakt en of dat de ramingen nadelig beïnvloedt. Het verdient aanbeveling om na te gaan waarom de regionale verschillen in grondexploitaties zo groot zijn en of de gehanteerde kengetallen voldoende rekening houden met deze verschillen. Gezien de onzekerheid over de oorzaak van de regionale verschillen, verdient het ook in dit geval aanbeveling om, indien de onzekerheid te groot is, bandbreedtes van de geschatte kosten te gebruiken.

Tot slot worden in de ABF/RIGO-ramingen de kengetallen constant gehouden over de tijd. Toekomstige kostenstijgingen van herstructureringsplannen worden niet in beschouwing genomen, omdat onvoldoende zicht bestaat op het percentage waarmee de kosten zullen stijgen. Stijgende kosten liggen echter wel in de lijn der verwachtingen, omdat in de toekomst op moeilijker te ontwikkelen locaties gebouwd zal gaan worden.⁵ Hierdoor zullen grondexploitatiekortingen mogelijk toenemen.

Om te laten zien wat het effect is als mogelijke kostenstijgingen wel of niet worden meegenomen, geeft tabel 2.3 de procentuele toename van de tekorten weer zoals berekend door ABF/RIGO voor 2008 en 2020 en door Ecorys (2005) voor 1995-2005 en 2010-2020. Uit tabel 2.3 blijkt dat ABF/RIGO

nauwelijks rekening houdt met een toename van het tekort. Hoewel de schattingen uiterst onzeker zijn, houdt Ecorys juist wel rekening met een forse toename van het tekort op nagenoeg alle typen locaties.

Ondanks het feit dat kostenstijgingen moeilijk te voorspellen zijn, verdient het aanbeveling om in de ramingen aan te geven in hoeverre zij effect kunnen hebben op de grondexploitatiekortingen. Het niet meenemen ervan leidt tot een onderschatting van het probleem. Daardoor ontbreekt informatie over het soort plannen dat in de toekomst niet meer kan worden gerealiseerd als de kosten sneller toenemen dan de subsidies. Daarom verdient het aanbeveling meer inzicht te krijgen in de verwachte toekomstige kostenstijgingen van herstructureringsprojecten. Dat kan bijvoorbeeld door voor een aantal toekomstige herstructureringsplannen uit te werken welke elementen hiervan moeilijker realiseerbaar zijn in vergelijking tot huidige of recent uitgevoerde herstructureringsplannen, en wat de additionele kosten zouden zijn om de plannen wel volledig uit te voeren. Met deze kennis kunnen de ramingen vervolgens worden geactualiseerd.

2.6 Samenvatting

Uit dit hoofdstuk komt naar voren dat er grote verschillen bestaan tussen de schattingen van grondexploitatiekortingen; deze verschillen zijn niet altijd goed te verklaren. Het is aan te bevelen om bij de gebruikte kengetallen en ramingsmethodiek rekening te houden met mogelijke aanpassingen van een project tijdens de planfase (bijvoorbeeld om - dreigende - tekorten te verminderen), en dit met bandbreedtes zichtbaar te maken. Een tweede aanbeveling is meer rekening te houden met toekomstige kosten- en opbrengstenstijgingen. Aansluitend bij hetgeen het CPB concludeerde op basis van de behoefte-raming in 2006 (zie Centraal Planbureau, 2006), is het ten derde aan te bevelen de kostenkengetallen en ramingsmethodiek sterker te laten aansluiten bij de aard en omvang van de onderliggende projecten. Zo'n verbeterde aansluiting is complexer dan de geldende praktijk, maar doet meer recht aan de regionale verschillen en ontwikkelingen in de tijd. Hierbij is het van belang dat wordt nagegaan in hoeverre geleerd kan worden van aanpassingen van projecten gedurende de planfase en van de evolutie van kosten en opbrengsten in de loop der tijd. Met dergelijke lessen kunnen de ramingen worden verbeterd. Dit komt verder aan de orde in hoofdstuk 3.

⁵ Waarschijnlijk zullen in de toekomst ook de opbrengsten toenemen. Het is echter te verwachten dat de opbrengstenstijging minder snel gaat dan de kostenstijging. Extra kosten door moeilijke locaties, moeilijke planprocedures en complexe herstructureringsopgaven kunnen slechts deels in de prijs worden doorberekend.

3

Systematiek van de financiering van de investeringsbehoefte

3.1 Inleiding

In hoofdstuk 2 zijn kanttekeningen geplaatst bij een aantal uitgangspunten van de ABF/RIGO-ramingen van de behoefte aan ruimtelijke investeringen. Dit hoofdstuk gaat over de gehanteerde systematiek van de financiering van de investeringsbehoefte. Eerst wordt bekeken hoe in deze systematiek de kosten tussen de verschillende partijen worden verdeeld. Vervolgens wordt nagegaan in hoeverre de huidige methodiek een antwoord kan geven op de vraag wat het effect zal zijn van een dalende subsidiebeschikbaarheid. Ten slotte wordt nader ingegaan op de verdelingsystematiek van het ISV-budget.

3.2 Verdeling grondexploitatietekorten tussen Rijk en gemeenten

In de ABF/RIGO-ramingen is een aanname gemaakt over de verdeling van de grondexploitatietekorten tussen de gemeenten en het Rijk. Bij de BLS- en ISV-subsidies is de verdeling van grondexploitatietekorten tussen Rijk en gemeenten (zie punt 4 in paragraaf 2.2) gebaseerd op afspraken uit het verleden. Het is daarbij de vraag of de Rijksoverheid in de huidige situatie nog steeds hetzelfde percentage moet bijdragen als in het verleden. Hierop aansluitend is in paragraaf 2.3 de vraag gesteld of grondexploitatietekorten in voldoende mate de maatschappelijke baten van de woningbouwprogramma's in beschouwing nemen en of deze tekorten in voldoende mate een handvat geven om de omvang van de rijksbijdrage te bepalen.

Tegen deze achtergrond rijzen enkele vragen. Wie bijvoorbeeld geniet de baten van de ruimtelijke investeringen? En wat is het maatschappelijke effect als niet wordt geïnvesteerd? Investeren in ruimtelijke kwaliteit zijn meestal niet alleen in het belang van bijvoorbeeld de bewoners van geherstructureerde woningen, maar ook in het belang van de omwonenden van de geherstructureerde wijken. Naarmate een te herstructureren wijk meer omwonenden heeft, zijn de maatschappelijke baten van de herstructurering hoger en

is een hogere bijdrage vanuit de overheid gelegitimeerd. Dit komt niet tot uiting in de grondexploitatiealdi.

Verder kunnen grondexploitatietekorten worden veroorzaakt door investeringen waarvan de kosten hoger zijn dan de maatschappelijke baten, of door investeringen die ook door private partijen gedragen zouden kunnen worden. Bij woningbouwprogramma's zullen veel van de baten van woningbouwinvesteringen lokaal terechtkomen of bij private partijen, zoals projectontwikkelaars en woningcorporaties.

Bij de berekening van een grondexploitatiealdi gaan ABF/RIGO uit van een vaste verdeling van de kosten over overheden en private partijen. Investeren in bijvoorbeeld de kwaliteit van de leefomgeving kunnen de opbrengsten van de woningen echter verhogen. Dit is ook in het voordeel van de projectontwikkelaars, die deze investeringen zelf zouden kunnen doen. Overheidsinvesteringen kunnen zo private investeringen verdringen.

Op basis van de grondexploitatietekorten is dus bij benadering vast te stellen hoeveel geld nodig is om de herstructurering te financieren. In hoeverre dat een goede benadering is en hoe vervolgens de kosten tussen de verschillende partijen zouden moeten worden verdeeld, moet aan de praktijk worden getoetst.

De studie *Stedelijk vernieuwen: kosten en baten* (Breejen et al., 2006) laat zien dat de verdeling van de kosten en de baten van stedelijke vernieuwing tussen Rijk, gemeenten en corporaties van geval tot geval verschilt. Verder geven Ecorys en Witteveen + Bos (in voorbereiding) in de studie *Handreiking Gebiedsgerichte Ontwikkeling* aan dat de bijdrage van de overheid in verhouding zou moeten staan tot de maatschappelijke baten die het gevolg zijn van het overheidsingrijpen. Uit het beperkte aantal studies naar de kosten en baten van stedelijke vernieuwing kan worden opgemaakt dat er onvoldoende kennis voorhanden is om vast te stellen of de door ABF/RIGO gehanteerde verdelingspercentages redelijk zijn en of zij aansluiten bij de aard en omvang van de problematiek.

Daarom bevelen we in deze *second opinion* aan om in de toekomst meer maatschappelijke kosten-batenanalyses uit te voeren op het gebied van de stedelijke vernieuwing. Dergelijke analyses, waarin expliciet wordt gekeken naar de effectiviteit en efficiëntie van ruimtelijke investeringen, kunnen meer inzicht bieden in wie welke kosten en baten ervaart.¹ Zij bieden een handvat om de hoogte van de rijkssubsidie te bepalen. Ook bieden zij een handvat voor een regelmatige evaluatie van de verdeelsleutel voor de kosten tussen de verschillende overheden. Merk op dat het niet de bedoeling is om de ramingsmethodiek te vervangen door MKBA's. Dat is niet mogelijk. MKBA's zijn vooral bruikbaar als denkraam en als voertuig om meer informatie en meer inzichten te verkrijgen, waarmee vervolgens ramingen en de verdeling van subsidiegelden beter kunnen worden onderbouwd. Dit komt verder aan de orde in hoofdstuk 4.

De huidige tendens dat het Rijk zijn bevoegdheden decentraliseert, kan de rolverdeling tussen Rijk en gemeenten in de toekomst veranderen. Bij de decentralisatie van beslissingen en financiering doet zich een lastig oplosbaar probleem voor tussen de centraal gestelde doelen en de decentraal verdeelde gelden. Als de Rijksoverheid gelegitimeerd kan ingrijpen in de woningmarkt, en zij daarvoor doelstellingsformuleert, zouden rijksmiddelen geoormerkt moeten worden verdeeld. Alleen dan is het mogelijk om de effectiviteit en de efficiëntie van de overheidsuitgaven te controleren. Mogen decentrale overheden zelf beslissen waaraan zij geld willen besteden, bijvoorbeeld omdat zij beter inzicht hebben in de specifieke lokale omstandigheden en behoeften, dan moet dit geld ongeoormerkt over de decentrale overheden worden verdeeld. Ook de behoefte-raming zou dan door de lokale overheid moeten gebeuren, wat controle achteraf op rijksniveau lastiger maakt. Het decentraal ramen leidt op zijn beurt tot een aantal problemen, zoals strategisch gedrag vanwege de informatie-asymmetrie tussen Rijk en gemeenten, en het gebruik van verschillende methoden, waardoor onvergelykbare resultaten ontstaan. Het verdient aanbeveling de uiteindelijke verdelingsystematiek nauwer te laten aansluiten bij het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT).² Hierbij is een gedegen probleemanalyse van belang, waarin naast de kosten ook de maatschappelijke baten worden benoemd en gekwantificeerd, en waarbij de rollen van de verschillende partijen worden beschreven.

3.3 Effecten van minder ISV-subsidie

In de ABF/RIGO-ramingen gaat een van de drie onderscheiden varianten dieper in op de vraag in welke mate een lager investeringsbudget effect heeft op de bouwprogramma's in een gemeente. Hiervoor hanteren ABF/RIGO een technische benadering waarin wordt nagegaan hoeveel herstructurering en sociale woningbouw mogelijk zijn gegeven een bepaald

¹ In MBKA's wordt een relatie gelegd tussen de problematiek, de voorgestelde investeringen en de baten die daarmee gerealiseerd worden. Hierbij komt ook de vraag aan bod wie welke effecten ervaart.

² Let op dat het hier gaat om de verdelingsystematiek en niet noodzakelijkerwijs om de raming. Bij de verdeling van de subsidies tussen de gemeenten verdient het aanbeveling om meer rekening te houden met de baten.

budget. Deze methode is te verdedigen, aangezien er weinig kennis beschikbaar is over de manier waarop gemeenten en overige partijen reageren wanneer de subsidies lager uitvallen dan geraamd. Om meer inzicht te krijgen in de relatie tussen doelstellingen en ramingen is dit soort kennis van belang.

Nemen de investeringsubsidies af, dan is te verwachten dat gemeenten zullen kiezen voor meer koopwoningen, voor meer uitleg, voor minder herstructurering en voor een geringere percentage huurwoningen. Dergelijke plannen kunnen in de regel toe met minder subsidie. Ook is te verwachten dat gemeenten bezuinigen op investeringen in de openbare ruimte, de leefbaarheid en de veiligheid. Vaak is met een geringe beperking van de ambities (bijvoorbeeld 5% minder sociale huurwoningen of een iets soberder aankleding van de openbare ruimte) het geraamde tekort, en dus de behoefte aan subsidie, aanzienlijk terug te brengen. Hoewel in een aantal projecten dan waarschijnlijk niet alle doelen worden gehaald, kan het beschikbare geld wel worden verdeeld over meerdere projecten, waardoor in totaal mogelijk meer doelen te realiseren zijn. De uiteindelijke effecten op de bouwplannen zijn afhankelijk van de volgende informatie:

- Welk percentage van de plannen zal een grondexploitatieoverschot hebben en zal dus niet worden beïnvloed door een verlaging van de subsidiebedragen?
- In welke regio's doen zich grondexploitatietekorten voor?
- Wat voor gedragsveranderingen kunnen worden verwacht als minder subsidie beschikbaar is? Wat leert het verleden over de wijze waarop en de mate waarin plannen werden aangepast als minder subsidie beschikbaar is?
- Wat zijn de kosten en de baten van verschillende typen ruimtelijke investeringen? In hoeverre kunnen kosten worden terugverdiend? Met welke andere (beleids)doelstellingen hangen deze ruimtelijke investeringen samen?

Over de gedragsreacties van gemeenten die te maken krijgen met een lagere subsidie, kan op twee manieren meer kennis worden verkregen. Ten eerste is het aan te bevelen dat voor een aantal concrete bouwplannen wordt nagegaan in hoeverre de bouwplannen gedurende het planproces zijn aangepast, en waarom. Zo'n evaluatie geeft informatie over de wijze waarop gemeenten doelen en ambities prioriteren. Ten tweede is een regelmatige uitvoering van MKBA's naar stedelijke vernieuwing ook in dit geval aan te raden. Wanneer in deze analyses verschillende varianten van woningbouwplannen worden beschouwd, levert dit inzicht in de relatie tussen doelstellingen en investeringen, en in de projecten en doelstellingen die gevoelig zijn voor subsidieveranderingen. Op deze manier komt informatie beschikbaar over de ambities die nog kunnen worden gerealiseerd en over de keuzes over ruimtelijke investeringen en typen woningen die worden gemaakt als de inkomsten tegenvallen. Dan kan zichtbaar worden gemaakt welke rijksdoelen bij een kleiner budget waar niet behaald zullen worden. Hoofdstuk 4 gaat hier verder op in.

3.4 Verdelingsystematiek ISV

De ISV-gelden worden momenteel verdeeld over gemeenten en provincies. Effectiviteit en efficiëntie van de investeringsprojecten spelen in de verdelingsystematiek geen of nauwe-

lijks een rol. De verdeling is gebaseerd op de problemen die gemeenten hebben met de ouderdom van de woningvoorraad, sociale problemen en achterstanden. Aan de hand van strakke beleidsregels is vastgesteld welk deel van het totaal beschikbaar gestelde subsidiegeld gemeenten hiervoor ontvangen (zie Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden, 2009). De bedragen zijn afhankelijk van onder andere de omvang en leeftijd van de gemiddelde woning, de woningvoorraad, het aantal huishoudens met lage inkomens, het aantal woningen dat problemen heeft met geluidhinder en luchtvervuiling, en de grootte van de gemeente. De ontvangen ISV-subsidies zijn niet geoormerkt; wel vindt er een ex-postcontrole plaats op de mate waarin de doelen gerealiseerd zijn.³

Kijken we naar de ABF/RIGO-ramingen van grondexploitatie-tkort en de verdelingsystematiek van de ISV-subsidies, dan blijkt dat de subsidies niet naar rato van de geraamde grondexploitatiekort worden verdeeld.⁴ Het is mogelijk dat gemeenten veel meer subsidie ontvangen dan waar ze op basis van de voor hen geraamde grondexploitatiekort recht op zouden hebben. Zo zijn de geraamde grondexploitatiekort voor Amsterdam, Utrecht en Leiden nagenoeg nul, terwijl deze gemeenten wel een substantieel deel van het ISV-budget ontvangen. Daarnaast is het heel goed mogelijk dat gemeenten geen tegemoetkoming ontvangen voor de voor hen geraamde tekorten.

Het totaal geraamde grondexploitatiekort voor Nederland is substantieel hoger dan het uiteindelijk door het kabinet toegekende ISV-budget. Bovendien is de door ABF/RIGO berekende regionale verdeling van grondexploitatiekort substantieel anders dan de verdeling die uiteindelijk door het kabinet is toegekend. De ABF/RIGO-raming wordt hier gehanteerd als nationale raming, zonder verder rekening te houden met de regionale uitsplitsing van grondexploitatiekort. Zoals in paragraaf 2.3 is beschreven, houdt de ramingsmethode wel rekening met regionale verschillen, maar worden deze niet gepresenteerd.

Grondexploitatiekort zijn in de huidige praktijk dus niet maatgevend voor de verdeling van de financieringsbehoefte. Gemeenten die meer ontvangen dan geraamd, zullen deze subsidie deels aanwenden voor andere (legitieme) doelein-

den, zoals additionele investeringen in de openbare ruimte. Kosten voor deze additionele doelen worden echter niet geraamd. Zoals al in paragraaf 2.3 is aangegeven, is het de vraag of grondexploitatiekort een goede maatstaf zijn voor deze doelen. Verder is niet transparant op basis van welke overwegingen het budget over deze doelen wordt verdeeld. Aangezien de additionele kosten niet worden meegenomen in de totale raming maar wel in de verdeling van het beschikbare budget, zal voor regio's met een geraamd grondexploitatiekort minder geld beschikbaar worden gesteld om deze tekorten aan te vullen.⁵ Bij de huidige verdeelsleutel wordt bovendien geen rekening gehouden met de opbrengsten van de plannen. Zo ontstaat het risico dat de overheid meer investeert dan marktfalen of een (her)verdelingsdoel zou legitimeren. Doordat een aantal van de ruimtelijke-investeringsplannen die volgens de raming geen exploitatiekort hebben wel worden gesubsidieerd, is er sprake van een maatschappelijke verspilling van belastinggeld en vloeit winst weg naar corporaties of projectontwikkelaars.

Ook hier is kennis uit de MKBA's voor stedelijke vernieuwing bruikbaar om de verdelingsystematiek transparanter en het beleid effectiever en efficiënter te maken. Zo kan een betere aansluiting ontstaan tussen de verdelingsystematiek en de doelstellingen van het Rijk. MKBA's geven niet alleen meer inzicht in de kosten die met het behalen van verschillende doelstellingen zijn gemoeid, maar brengen ook de potentiële maatschappelijke opbrengsten in kaart. Bij de verdeling van de subsidiegelden over de regio's kan vervolgens rekening worden gehouden met zowel de kosten als de maatschappelijke baten. Hoe de ISV-gelden over gemeenten zouden moeten worden verdeeld, is niet op voorhand vast te stellen. Dit is afhankelijk van de lokale problematiek en de inhoud van de woningbouwplannen. Hier zou, zoals in voorgaande paragraaf kort is besproken, een voorbeeld kunnen worden genomen aan de MIRT-systematiek, waarbij subsidiegelden worden toegekend op basis van een analyse van de op te lossen problemen.

3 Buitelaar et al. (2008) zeggen over de besteding van ISV- en BLS-subsidies het volgende: "Doordat rijkssubsidies, zoals ISV en de BLS, bij locatieontwikkeling vooraf vaak al beschikbaar zijn, zonder gekoppeld te zijn aan concrete prestaties, worden ze meegenomen als inkomsten op de grondexploitatie. Deze gelden maken het mogelijk om aan belangrijke kwaliteitsverhogende aspecten geld te besteden, of aan functies waar private partijen niet of in onvoldoende mate (zoals sociale woningbouw) in voorzien. Beide doelen legitimeren subsidies. Maar door het ontbreken van de prestatieprikkel is het niet gegarandeerd dat subsidies ook daadwerkelijk en alleen voor die doelen gebruikt worden. Zo kunnen subsidies ook de prikkel wegnemen om doelmatig te handelen." Hierdoor kunnen publieke middelen weglekken.

4 Bij BLS is dat anders. De verdeling van de BLS-subsidie is regio-specifiek bepaald op basis van o.a. exploitatiekort. Vervolgens is het per regio beschikbaar gestelde bedrag gedeeld door de woningbouwopgave van die regio, wat een gemiddeld BLS-bedrag per woning geeft. Vervolgens is het de verantwoordelijkheid van de regio's om de subsidies daar in te zetten waar deze het hardste nodig zijn.

5 Aangezien het beschikbaar gestelde investeringbudget over het algemeen substantieel lager is dan het geraamde tekort, zullen er dus gemeenten zijn die substantieel minder subsidie ontvangen dan wat zij, gezien de ramingen, nodig zouden hebben.

Mogelijke rol van Maatschappelijke kosten-batenanalyses

4

4.1 Introductie

In hoofdstuk 3 is aanbevolen om regelmatig MKBA's uit te voeren naar concrete verstedelijkingsprojecten. In dit hoofdstuk wordt besproken wat MKBA's voor stedelijke vernieuwing inhouden en wat het doel ervan is. Tevens wordt dieper ingegaan op de vraag in hoeverre kennis en informatie uit de MKBA's voor stedelijke vernieuwing de ramingen en ramingsmethodiek voor ruimtelijke investeringsplannen zouden kunnen verbeteren.¹

4.2 Maatschappelijke kosten-batenanalyses

Startpunt voor een MKBA is de analyse van het probleem en van de rol die de overheid en andere partijen kunnen spelen bij de oplossing van het probleem. Uit dergelijke probleemanalyses komt naar voren dat investeringen in ruimtelijke kwaliteit van een gebied niet zonder meer een exclusieve taak zijn van de overheid. Investerings in omgevingskwaliteit hebben immers invloed op de woningprijzen (zie Visser en Van Dam, 2006). Hogere woningprijzen kunnen door projectontwikkelaars op de markt in rekening worden gebracht. Hier hoeft de overheid niet per se in te grijpen. Verder is het, anders dan bij infrastructurele investeringen, mogelijk dat woningbouw- en verstedelijkingsubsidies leiden tot overinvesteringen vanuit de overheid. Aangezien woningprijzen toenemen naarmate de ruimtelijke kwaliteit hoger is, is het voor een projectontwikkelaar aantrekkelijk om te investeren in kwaliteit. Als de overheid dergelijke investeringen voor haar rekening neemt, zullen winsten naar corporaties en projectontwikkelaars vloeien. Dat heeft negatieve gevolgen voor de efficiëntie van de overheidsinvestering. MKBA's kunnen meer inzicht bieden in het maatschappelijke belang van projecten, de omvang van benodigde subsidies om projecten doorgang te laten vinden en de maatschappelijke effecten van afnemende subsidies. Bij de beslissing over de toekenning

¹ Voor kleinere projecten is het uitvoeren van een MKBA relatief veel werk en dus kostbaar. Hier kunnen criteria worden ontwikkeld, op basis waarvan de subsidiegelden kunnen worden ingezet. Voor de ontwikkeling van zulke criteria is additioneel onderzoek nodig.

van subsidies zou dus de vraag gesteld moeten worden of onderinvesteringen dreigen als de overheid niet investeert, of andersom: of overinvesteringen dreigen als de overheid wel investeert. Grondexploitatietekorten geven een eerste indicatie voor een mogelijke rol van de overheid, maar vertellen niet het gehele verhaal.

Een positief punt bij de huidige ramingsmethodiek van ABF/RIGO is dat deze al rekening houdt met de potentiële opbrengsten van woningbouwplannen (hoewel de opbrengsten van de woningen niet gerelateerd zijn aan de kwaliteit van de plannen; wat overigens ook niet kan voor een dergelijke lange periode). Een MKBA kijkt niet alleen naar de opbrengsten uit de grondexploitatie maar ook naar andere baten. Niet alleen de bewoners van het te herstructureren gebied profiteren van de ruimtelijke investeringen. Dat geldt ook, of juist, voor de bewoners van de omliggende wijken.² Een projectontwikkelaar zal met deze welvaartseffecten geen rekening houden. In een grondexploitatie komen deze baten niet voor, maar in een MKBA zouden deze welvaartseffecten wel als baat kunnen worden opgenomen. Ook het besparen van open ruimte, bijvoorbeeld wanneer wordt gekozen voor herstructurering van een bestaande woonwijk in plaats van een nieuwe uitleglocatie, zou voor private partijen niet zonder meer een optie zijn, omdat herstructurering hogere kosten met zich meebrengt. Zonder overheidsingrijpen zou zo onderinvestering in de kwaliteit van het gebied kunnen optreden. Subsidies kunnen in dat geval het proces in de maatschappelijk gewenste richting bijsturen.

De MKBA geeft dus informatie over de relatie tussen de soort en de hoogte van investeringen en de hiervan te verwachten effecten. Voor ISV-gelden zijn daar enkele onderzoeken naar gedaan (zie Breejen et al., 2006; en Marlet en Van Woerkens, 2006). Voor de BLS-gelden ontbreken dergelijke inzichten. Voor het uitvoeren van een MKBA stellen Ecorys en Witteveen+Bos (2009) de *Handreiking Gebiedsgerichte Ontwikkeling* op. Dergelijke analyses kunnen worden uitgevoerd door het Ministerie van VROM, individuele gemeenten, stadsre-

² Er kan ook een 'waterbedeffect' optreden, waarbij de problemen alleen verplaatst worden. In een MKBA zou zo'n effect negatief scoren.

gio's of provincies, afhankelijk van het soort project dat wordt geëvalueerd.

In het rapport van ABF/RIGO wordt beargumenteerd dat een investeringsystematiek gerelateerd zou moeten worden aan 'plaatswaarde'. Plaatswaarde is gedefinieerd als "de som van de waarde van het vastgoed en de waarde van de economische activiteiten die daar plaatsvinden" (ABF Research en RIGO, 2008: 51). Dit is om allerlei redenen geen goed uitgangspunt voor een investeringsystematiek.³ Beter is het aansluiting te zoeken bij gangbare MKBA-methoden om zowel de probleemstelling duidelijk te krijgen als de uiteenlopende maatschappelijke kosten en baten van het beleid in kaart te brengen en te waarderen. Deze benadering sluit ook beter aan bij het MIRT.

4.3 Lessen uit MKBA's voor stedelijke vernieuwing

Recentelijk heeft VROM/WWI onderzoek laten doen naar de effectiviteit en efficiëntie van het stedelijke vernieuwingbeleid (Breejen et al., 2006; en Marlet en Van Woerkens, 2006). Dit onderzoek laat zien dat, gemeten naar de stijging van huizenprijzen, de hoogte van de ISV-budgetten een beslissende rol speelt bij de mate waarin het verbeteren van de kwaliteit van de stedelijke woonmilieus succesvol is. Marlet en Van Woerkens (2006) tonen aan dat de drie onderzochte cases een positief saldo hebben tussen baten en kosten. Dit positieve rendement geeft aan dat de totale investering, inclusief ISV-gelden, rendabel is. Ook tonen zij aan dat het maatschappelijk rendabel is om de ISV-gelden in te zetten om vertraging in de stedelijke vernieuwing te voorkomen.⁴ Uit de analyse komt naar voren dat bewoners van zowel nieuwe als bestaande woningen van de verbeteringen profiteren. Door de verbeterde situatie stijgt niet alleen de WOZ-waarde van bestaande woningen, maar zullen verhuurders eerder geneigd zijn de woningen te verkopen. In dat geval profiteren corporaties en particuliere eigenaren eveneens van de waardestijgingen, en soms ook de gemeenten.

Bovengenoemde studies geven interessante informatie waarmee de uitgangspunten en de methodiek van de ABF/RIGO-ramingen beter kunnen worden onderbouwd. Uit de MKBA's voor ruimtelijke investeringen zijn de volgende lessen te trekken:

- MKBA's kunnen inzicht verschaffen in de wijze waarop de maatschappelijke kosten en baten van stedelijke vernieuwing verdeeld zijn tussen de verschillende betrokken instanties en autoriteiten. Hiermee is de rijksbijdrage aan

projecten voor stedelijke vernieuwing beter te onderbouwen. Meta-analyse van dergelijke MKBA's kan helpen vuistregels te formuleren voor de verdeling van de projectkosten tussen Rijk en gemeenten, die meer recht doen aan de relevante belangen en maatschappelijke doelen dan de huidige verdelingsystematiek.

- MKBA's bieden ook informatie over de effecten die zullen optreden als minder subsidiegeld beschikbaar is. Door een budget toe te kennen dat lager is dan geraamd, zullen niet alle ambities gerealiseerd kunnen worden. De vraag is dan welke projecten niet uitgevoerd zullen worden. Op grond van een aantal MKBA's kunnen criteria worden ontwikkeld om investeringen te prioriteren. Welke rijksdoelen in welke regio wel of niet worden bereikt, kan dan voor elke hoogte van de rijksbijdrage worden gespecificeerd.
- MKBA's brengen in beeld wat voor soort plannen onder welke omstandigheden en in welke gebieden maatschappelijk rendabel zijn. Deze kennis kan worden gebruikt om te evalueren of de ABF/RIGO-aannames over de samenstelling van de bouwplannen (soorten woningen, voorzieningen, parkeergelegenheid, openbare ruimte, e.d.) redelijk en passend zijn of dat zij wellicht moeten worden aangepast of regionaal gedifferentieerd.
- Door in de MKBA's expliciet de probleemanalyse als vertrekpunt te nemen, ontstaat meer inzicht in de relatie tussen de problemen en de bijdragen vanuit het Rijk. Dit geeft bouwstenen om de verdeelsleutel van het totaal beschikbare budget over de gemeenten bij te stellen.

³ De idee van ABF/RIGO is dat gemeenten een gezonde groei doormaken als ontwikkelingen op het gebied van woning-, arbeids-, diensten- en voorzieningenaanbod elkaar stap voor stap versterken. Zij zien plaatswaarde als de overkoepelende maat voor de aanwezigheid van deze vier categorieën. Hoewel stedelijke ontwikkeling, stedelijke problematiek en de herstructureringsopgave wel aan elkaar zijn gerelateerd, is plaatswaarde geen inzichtelijke maat voor de problemen waar gemeenten mee te maken hebben. Een hoge of lage plaatswaarde heeft niet per definitie een directe relatie met leefbaarheid en kwaliteit van de gebouwde omgeving. Verder kan een hoge plaatswaarde worden bereikt door veel goedkope huizen of door een beperkt aantal dure huizen te realiseren.

⁴ Dit type MKBA kan ook worden gebruikt om de effectiviteit en de efficiëntie van de inzet van BLS-subsidies te beoordelen.

Conclusies en aanbevelingen

5

Dit rapport biedt een *second opinion* van de door ABF Research en RIGO in 2008 uitgevoerde studie *Overheidsbeleid en Ruimtelijke Investerings*. Voor deze *second opinion* is het Planbureau voor de Leefomgeving nagegaan hoe ABF/RIGO de ramingen van de investeringsbehoefte hebben uitgevoerd en hoe de systematiek van de financiering van de investeringsbehoefte is opgebouwd.

Gedegen ramingsmethodiek

De ramingsmethodiek waarmee ABF en RIGO de grondexploitatiekortingen bepalen, zit gedegen in elkaar. Gegeven de informatie en de kennis die beschikbaar is over de manier waarop gemeenten omgaan met grondexploitatiekortingen, de baten van het verstedelijkingsbeleid, de relatie tussen rijksdoelen over verstedelijking en de kosten daarvan, en de gehanteerde kostenkengetallen, zijn de door ABF en RIGO gemaakte raming en de gehanteerde methodiek adequaat en is een beter alternatief momenteel niet voorhanden. Het PBL doet hiermee geen uitspraak over de hoogte van de raming.

Belangrijk in de ramingen is dat zij naast kosten ook opbrengsten van woningbouwplannen meenemen en dat er oog is voor regionale verschillen. Een raming van de investeringsbehoeften voor een periode van meer dan tien jaar zal echter altijd onzeker blijven en voor verbetering vatbaar zijn. In deze *second opinion* doet het PBL een aantal aanbevelingen om de ramingen te actualiseren.

Aanbevelingen voor actualisering

In de eerste plaats verdient het aanbeveling om in de varianten en de ramingsmethodiek expliciet rekening te houden met de kosten en opbrengsten van *alle doelstellingen* die gerelateerd zijn aan verstedelijking of woningproductie. Nu is de keuze van de varianten waarvoor de grondexploitatiekortingen worden bepaald, beperkt. De relatie tussen rijksdoelen en de raming van de investeringsbehoefte zal sterker worden als naast de tekorten van grondexploitatie ook wordt gekeken naar andere kostenposten die met deze doelstellingen samenhangen. Grondexploitatiekortingen zijn niet voor al deze doelen een optimale maatstaf.

Een tweede aanbeveling is om in de schattingen en de definitie van de varianten meer rekening te houden met de onzekerheden die er zijn over woningbouwplannen, demografische ontwikkelingen en kostenkengetallen. Door band-

breedtes te presenteren in plaats van puntschattingen, wordt meer inzicht gegeven in de onzekerheid over de ramingen. Daarnaast is aanbevolen om meer economische groeiscenario's te beschouwen. In de ABF/RIGO-raming wordt nu niet gewerkt met verschillende omgevingsscenario's. Hierdoor ontbreekt inzicht in de effecten van economisch goede en slechte tijden.

Ten derde verdient het aanbeveling om regionale verschillen in grondexploitatiekortingen duidelijker te presenteren en om aan te geven waar en in welk percentage van de bouwplannen positieve grondexploitatiealdi gerealiseerd zullen worden. Dit geeft meer inzicht in de omvang van de problematiek en de achtergrond van tekorten op de grondexploitatie.

Ten vierde is aanbevolen om voor de aannames over woningbouwplannen, kostenkengetallen en de kostenverdeling tussen Rijk en gemeenten regelmatig na te gaan welke lessen zijn te trekken uit de praktijk van planning en uitvoering van verstedelijking. Ramingen zijn te verbeteren als lering wordt getrokken uit de keuzes die gemeenten maken als zij geconfronteerd worden met tekorten; hierbij moeten de effecten van deze keuzes op de tekorten worden betrokken. Op basis van deze lessen zijn aannames over de samenstelling van de gehanteerde woningbouwplannen beter te onderbouwen en te actualiseren. Tevens kunnen lessen uit de praktijk aantonen hoe de projectkosten verantwoord tussen Rijk en gemeenten kunnen worden verdeeld. In zo'n verdeling zou ook expliciet rekening moeten worden gehouden met de maatschappelijke baten en het risico van onderinvestering bij onvoldoende subsidiëring.

Een vijfde aanbeveling uit deze *second opinion* is dat het belangrijk is meer kennis te verzamelen over de manier waarop gemeenten, corporaties en projectontwikkelaars zullen reageren wanneer zij minder subsidie krijgen. Door een algemeen gebrek aan kennis en inzichten over deze reactie is het nu niet goed mogelijk om aan te geven wat een afnemende subsidiebeschikbaarheid voor effecten zal hebben op de ruimtelijke investeringen. Praktijkanalyses moeten meer inzicht geven in de keuzes die gemeenten maken ten aanzien van het percentage sociale huurwoningen, herstructurering of uitleg en investeringen in de openbare ruimte. Ook dienen dergelijke analyses meer inzicht te geven in de plannen,

doelen en regio's die als eerste onder druk kunnen komen te staan als er minder subsidiegelden beschikbaar zijn.

Om de benodigde informatie te verzamelen en de inzichten in de relevante keuzes te verbeteren, is in de zesde plaats aanbevolen om regelmatig maatschappelijke kosten-baten-analyses (MKBA) voor concrete verstedelijkingsprojecten uit te voeren. Inzichten uit dergelijke studies kunnen worden gebruikt om vuistregels te formuleren waarmee de uitgangspunten voor de ramingen kunnen worden aangescherpt, kostengetallen kunnen worden geactualiseerd en de kostenverdeling tussen de verschillende partijen beter kan worden onderbouwd. Grondexploitatietekorten vormen slechts een deel van de maatschappelijke baten en kosten van bouwplannen en schieten daarom tekort als indicator voor het maatschappelijke belang ervan. Met de informatie uit MKBA's is de mate van onderinvestering te identificeren, waarmee de rijksbijdrage aan concrete bouwplannen is te legitimeren.

Een laatste aanbeveling uit deze *second opinion* is om bij de verdeling van subsidiegelden rekening te houden met zowel de maatschappelijke kosten als de maatschappelijke baten die met de ruimtelijke investeringen worden gerealiseerd. Tevens is het van belang goed te kijken naar de rollen van de verschillende partijen en om overinvesteringen vanuit de overheid te voorkomen. Bij overinvesteringen vloeit belastinggeld weg naar corporaties en projectontwikkelaars: deze verdienen op door de overheid gefinancierde plannen, omdat de overheidsinvesteringen leiden tot een stijging van de woningprijs. Voor de verdeling van ISV-subsidiegelden spelen effectiviteit en efficiëntie momenteel nauwelijks een rol spelen in de verdelingsystematiek. De verdeling van ISV-gelden over gemeenten en provincies is gebaseerd op de problemen die gemeenten hebben met de ouderdom van de woningvoorraad, sociale problemen en achterstanden. De raming is gebaseerd op de grondexploitatietekorten per gemeente, maar deze zijn in de huidige praktijk niet maatgevend voor de verdeling van de subsidiegelden over de gemeenten. Hierdoor is het mogelijk dat gemeenten zonder geraamd grondexploitatietekort toch subsidie ontvangen en omgekeerd, dat gemeenten met een tekort geen of nauwelijks subsidie ontvangen.

Bijlage 1 Vergelijking kengetallen ABF/RIGO en EIB

In tabel 2.2 in paragraaf 2.5 zijn de geraamde exploitatiesaldi van nieuwbouwwoningen voor de verschillende typen plannen getoond. Op basis van deze tabel zijn de ABF/RIGO-ramingen en EIB-schattingen met elkaar vergeleken. EIB heeft de ABF/RIGO-ramingen per woning geschat op basis van de RIGO-kengetallen op het gebied van bouwkosten per m², perceelgrootte, kosten voor bouwrijp maken, grondkosten, etc.. Hierbij vallen een aantal punten op.

Voor *herstructurering* is het op basis van de RIGO-kengetallen geraamde grondexploitatietekort, met name buiten de Randstad, hoger dan het door EIB geschatte tekort. Er is een aantal redenen voor de verschillen te onderscheiden; daarbij doen we geen uitspraak over de kwaliteit van de schattingen. Ten eerste is bij de RIGO kengetallen voor bouwen binnen en buiten de Randstad eenzelfde woningdichtheid verondersteld (60 woningen/ha), terwijl de EIB-database uitgaat van lagere dichtheden buiten de Randstad (zowel binnenstedelijk als bij uitleg). Ten tweede zijn in de EIB-database de grondproductiekosten buiten de Randstad substantieel lager dan binnen de Randstad; bij de RIGO-kengetallen zijn deze kosten buiten de Randstad zelfs hoger dan binnen de Randstad. Een deel van het verschil is waarschijnlijk veroorzaakt door het soort plannen dat wordt beschouwd. ABF/RIGO richten zich op grotere herstructureringsprojecten, terwijl EIB ook kleinere binnenstedelijke projecten in beschouwing neemt. Uit de EIB-database blijkt verder dat het grondexploitatiesaldo voor het merendeel van de herstructureringsprojecten binnen de Randstad negatief is. Buiten de Randstad echter hebben slechts 8 van de 37 binnenstedelijke projecten een grondexploitatietekort. Als binnen gemeenten tekorten worden verevend met positieve plansaldi, is het gemiddelde tekort beduidend lager, ondanks een hoog gemiddeld percentage sociale huurbouw. Er is meer onderzoek nodig om de verschillen tussen de databases beter te kunnen verklaren.

Voor *uitleglocaties* zijn de door ABF/RIGO berekende exploitatiesaldi negatiever dan de EIB-ramingen. Met name hebben ABF/RIGO de opbrengstpotenties van markwoningen buiten de Randstad een stuk lager ingeschat. Dit hangt waarschijnlijk samen met de aannames over het ruimtegebruik in de bouwplannen. Voor bouwplannen buiten de Randstad gaat RIGO uit van kleinere kavels dan EIB. Naast kleinere tekorten, volgt uit de EIB-database ook dat slechts een klein deel van de uitlegplannen (6 van de 39 projecten) grondexploitatietekor-

ten heeft. Deze tekorten zijn vooral veroorzaakt door hoge percentages sociale huurbouw.

De geconstateerde verschillen tussen de ex-ante- en ex-post-schattingen van het grondexploitatietekort zijn deels te verklaren door verschillen in de periodes waarop zij betrekking hebben. Verschillen in economische groei en prijsontwikkelingen hebben direct effect op de grondexploitatietekorten. Er is meer onderzoek nodig om de geobserveerde verschillen goed te kunnen verklaren.

Tevens is berekend wat de te verwachten extra benodigde rijksbijdrage is wanneer de beleidsambities worden geïntensiveerd. In de beleidsvariant van ABF/RIGO is uitgegaan van 10.000 extra te herstructureren woningen ten opzichte van de trendvariant. De extra kosten van een dergelijke beleidsinspanning, berekend op basis van de EIB-database, zijn weergegeven in tabel B1. Het tekort van het Rijk neemt op basis van deze rekenmethode toe met 62 miljoen euro. ABF/RIGO schatten dat het benodigde budget ten behoeve van herstructurering toeneemt met 188 miljoen euro (zie ABF Research en RIGO, 2008, p.41). Dit verschil kent twee oorzaken. Ten eerste hanteren ABF/RIGO voor herstructurering een hoger tekort per woning. De tweede oorzaak is de technische doorrekening van de ISV-bijdrage per woning. Voor de plannen in de EIB-database is het grondexploitatietekort van woningbouw binnen bestaand bebouwd gebied gemiddeld voor bijna de helft door het Rijk gedekt (een Rijksbijdrage van € 5.200 op een tekort van € 9.600 per woning). ABF/RIGO hanteren als vuistregel een bijdrage van het Rijk van 85% van het grondexploitatietekort. Merk op dat uit de EIB-database volgt dat de procentuele rijksbijdrage per plan aanzienlijk verschilt.

Om op het benodigde budget te komen dat ABF/RIGO veronderstellen, is getracht aansluiting te vinden tussen het berekende tekort op macroniveau (188 miljoen euro) en het tekort op microniveau (€ 28.000 per te herstructureren woning met een tekort in de grondexploitatie). Op basis van het rapport van ABF/RIGO, is het niet mogelijk om precies na te gaan hoe micro-kostenkengetallen worden doorvertaald naar macroschattingen. Om de door EIB bepaalde microcijfers per woning te toetsen is voor deze *second opinion* tevens nagegaan op basis van welke aannames over aantallen en soorten woningen de macroramingen zijn gemaakt. Hieruit blijkt dat ABF/RIGO voor woningen met ISV-bijdrage rekenen met een

<i>a</i>	10.000	extra woningen te herstructureren, toename t.o.v. trend, 2020 (ABF Research en RIGO, 2008, p. 33-41)
<i>b</i>	1,2	factor nieuwbouw / sloop
<i>c</i>	12.000	toename aantal woningen binnen bestaand gebied ($a*b$)
<i>d</i>	9.600	euro tekort per woning binnen bestaand gebied (EIB-database)
<i>e</i>	5.200	rijksbijdrage per woning binnen bestaand gebied
<i>f</i>	115.200.000	toename tekort binnen bestaand gebied ($c*d$)
<i>g</i>	62.400.000	toename tekort Rijksoverheid binnen bestaand gebied ($c*e$)

tekort van € 28.000 per woning (367 miljoen euro / 13.000 woningen). Uit de ABF/RIGO-ramingen volgt dat 70% van de herstructureringswoningen een tekort heeft, zodat zij gemiddeld rekenen met een tekort van € 20.000 per te herstructureren woning. Dit sluit goed aan bij het berekende tekort voor herstructureringslocaties in tabel 2.2, als ervan uitgegaan is dat 60% van de herstructurering in de Randstad plaatsvindt en 40% buiten de Randstad. Voor woningen met BLS-bijdrage is uitgegaan van een tekort van € 11.000 per woning (307 miljoen euro / 26.000 woningen). Dit is in overeenstemming met de op microniveau berekende tekorten voor functieverandering- en uitleglocaties, waarop de tekorten variëren van € 2.000 tot € 20.000 (tabel 2.2). Zoals hierboven is opgemerkt, is een aanvullende analyse nodig om beter de verschillen tussen de verschillende bronnen te kunnen verklaren.

Literatuur

- ABF Research (2006) Behoefteraming SV – Periode 2010-2019 – Methodiek. Delft.
- ABF Research en RIGO (2008) Overheidsbeleid in Ruimtelijke Investerings: onderzoek naar aanleiding van de motie van Heugten, Vermeij, Wiegman-van Meppelen Schepping. Delft.
- Breejen, F. den, P. Huigsloot, J.A.C. Korteweg, J. van Leerdam, R.B.T. Lieshout, F.A. Rosenberg en R. de Wildt (2006) Stedelijk vernieuwen: kosten en baten. SEO, RIGO, Cebeon, Ministerie van VROM, Den Haag.
- Broek, L. van den, A. de Jong, C. van Duin, M. van Huis, S. Boschman en E. van Agtmaal-Wobma (2008) Regionale bevolkings- allochtonen- en huishoudensprognose 2007-2025. Planbureau voor de Leefomgeving en Centraal Bureau voor de Statistiek, Den Haag.
- Buitelaar, E., A. Segeren, en P. Kronberger (2008) Stedelijke transformatie en grondeigendom. NAI Uitgevers/Ruimtelijk Planbureau, Rotterdam/ Den Haag.
- Centraal Planbureau (2006) Aandachtspunten Behoefteraming Stedelijke Vernieuwing. CPB-Notitie, 3 Oktober 2006, Den Haag.
- CPB/MNP/RPB (2006) Welvaart en Leefomgeving – Een scenariostudie naar Nederland in 2040. CPB/MNP/RPB, Den Haag/Bilthoven/Den Haag.
- Ecorys (2005) Maatschappelijke kosten en baten IBO verstedelijking: input voor interdepartementaal beleidsonderzoek. Opdrachtgevers: Ministerie van Financiën en Ministerie van VROM, Den Haag.
- Ecorys en Witteveen + Bos (2009) Handreiking voor Kosten-Batenanalyse voor Gebiedsgerichte Ontwikkeling. In voorbereiding.
- EIB (2008) Uitdagingen en beleidsopties bij de nieuwbouw van woningen: Regionale ontwikkeling en beleid na 2009. EIB, Amsterdam.
- Marlet, G.A. en C.M.C.M. van Woerkens (2006) De effectiviteit van Grotestedenbeleid. Stichting Atlas voor gemeenten, Utrecht.
- Ministerie van VROM, Aedes, VNG en Neprom (2002) De kosten in beeld, de kosten verdeeld. Den Haag.
- Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden (2009) Besluit van 29 januari 2009 houdende wijzigingen van het Besluit aanwijzing rechtstreekse gemeenten en verdeelsleutel stedelijke vernieuwing. Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden, Jaargang 2009, 29, Den Haag.
- Tweede Kamer der Staten Generaal (2007) Motie van het kamerlid van Heugten c.s.. Tweede Kamer der Staten Generaal, Vergaderjaar 2007-2008, kamerstuk 31200 XI (2007), Den Haag.
- Visser P. en F. van Dam (2006) De prijs van de plek: woonomgeving en woningprijs. Ruimtelijk Planbureau, Den Haag.
- .

Colofon

Eindverantwoordelijkheid

Planbureau voor de Leefomgeving

Coördinatie

G. Renes en A. Ruijs

Bijdragen, review en commentaar

M. Koning (EIB), M. Mulder (EIB), E. Buitelaar (PBL), A. Segeren (PBL),
F. Dietz (PBL), L. Crommentuijn (PBL), S. Declerck (PBL), F. van Oort (PBL),
S. Langeweg (PBL)

Met dank aan

W. van Honstede (Ministerie van VROM), M. Baars (Ministerie van VROM),
H. de Graaff (Ministerie van VROM), K. Reitsma (Ministerie van VROM),
P. Moelker (Ministerie van VROM), R. Winters (Ministerie van Financiën),
Jan Brouwer (ABF), Rob de Wildt (RIGO), T. Luijkx (RIGO)

Vormgeving en opmaak

Uitgeverij RIVM

Contact

G. Renes; gusta.renes@pbl.nl

Ramingen van de ruimtelijke investeringsbehoefte gedegen maar voor verbetering vatbaar

Dit rapport is een korte evaluatie van de door het Ministerie van VROM gehanteerde methodiek om ruimtelijke investeringen te rammen. Deze evaluatie heeft geleid tot verschillende kanttekeningen bij de methode en enkele suggesties ter verbetering. Zo zou de raming niet alleen de grondexploitatietekorten moeten omvatten, zoals nu het geval is, maar juist de kosten en opbrengsten van alle verstedelijkingsdoelen. Daarbij is het goed de onzekerheden over woningbouwprogramma's, economische scenario's, demografische ontwikkelingen en kostenkengetallen in de raming te benoemen. Dit soort informatie maakt aannames over de toekomstige investeringsbehoefte nauwkeuriger.

Op welke manier passen gemeenten woningbouwplannen aan als zij over lagere subsidiebedragen beschikken dan verwacht? Welke keuzes maken zij gedurende het planproces? Kennis en inzichten over dit soort reacties maken het beter mogelijk iets te zeggen over de invloed van een afnemende subsidiebeschikbaarheid op ruimtelijke investeringen. Als ook de baten van ruimtelijke investeringen een plaats krijgen in de ramingen, kan beter de omvang van de tekorten bij gemeenten worden bepaald, zijn subsidies beter te legitimeren, en kan verdeling van subsidies over de gemeenten beter worden onderbouwd. Zo kan een sterkere relatie ontstaan tussen doelstellingen, ramingen en verdeling van subsidies voor ruimtelijke investeringen.