



Verkenning onrendabele toppen woningbouwprojecten

Analyse op hoofdlijnen publieke tekorten landelijke woningbouwplannen 2021-2030

Verkenning onrendabele toppen woningbouwprojecten

Analyse op hoofdlijnen publieke tekorten landelijke woningbouwplannen 2021-2030

Auteur(s):

Koen Mulder
Mirjam Koedijk
Steven Hamming
Damo Holt

In opdracht van:

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Directie Woningbouw

Plaats, datum:

Rotterdam, 23 april 2021

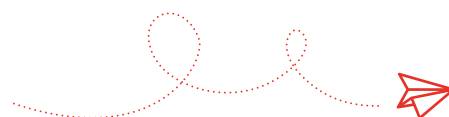
Status:

Definitief

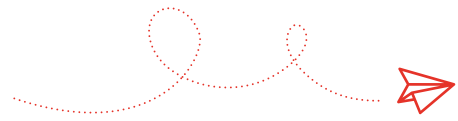
Rebel Strategy & Development bv

Wijnhaven 23
3011 WH Rotterdam
Nederland
+31 10 275 59 95

info@rebelgroup.com
www.rebelgroup.com



Inhoudsopgave



1. Achtergrond en vraagstelling	4
1.1 Achtergrond	4
1.2 Vraagstelling	5
1.3 Rijksbijdragen in stedelijke ontwikkeling in historisch perspectief	6
1.4 Reeds verstrekte WBI-subsidie en studie 14 gebieden	7
1.5 Databronnen	8
1.6 Leeswijzer	9
2. Clustering naar soorten opgaven	10
2.1 Uitgangspunten	10
2.2 Binnenstedelijk toevoegen	10
2.3 Uitleggebieden	11
2.4 Herstructurering bestaande woonwijken	13
2.5 Aandeel woningbouwprojecten zonder publiek tekort	13
2.6 Samenvatting van clustering en deel projecten met PORT	14
3. Analyse van PORT per woning	15
3.1 Algemeen	15
3.2 Uitgangspunten binnenstedelijk	15
3.2.1 Indeling toerekenbaar, niet-toerekenbaar en schaa spronginvesteringen	15
3.2.2 Analyse toerekenbare PORT binnenstedelijk	17
3.2.3 Analyse niet-toerekenbare investeringen binnenstedelijk	18
3.3 Uitgangspunten uitleggebieden	19
3.3.1 Analyse toerekenbare PORT uitleg	19
3.3.2 Analyse niet-toerekenbare investeringen uitleg	19
3.4 Overzicht totale PORT	20
3.4.1 Totaal PORT naar opgave	20
3.4.2 PORT naar provincie	21
3.4.3 Dekking PORT: opgave van Rijk en regio samen	22
4. Scenario's	23
4.1 Nulscenario: geen Rijksbijdrage voor woningbouw	23
4.2 Minimale en maximale scenario PORT	23
4.3 Overzichtstabel PORT scenario's	24
Bijlage 1: Toevoegen in kleine kernen	25
Bijlage 2: overlap WBI en 14 gebieden	26
Bijlage 3: Aangeleverde provinciale data	27

1. Achtergrond en vraagstelling

1.1 Achtergrond

De woningbouwopgave waar Nederland de komende jaren mee te maken heeft, is fors. Er moeten in de komende 10 jaar tot en met 2030 circa 900.000 woningen bijgebouwd worden¹. Dit enerzijds om de huidige krapte op de woningmarkt op te lossen en anderzijds om aan de toenemende vraag naar woningen te voldoen die ontstaat door bevolkingsgroei in combinatie met kleinere huishoudens. Alle provincies hebben hierin een opgave, variërend in grootte en sterk afhankelijk van de behoefte aan woningen binnen de provincie. Noord-Holland en Zuid-Holland hebben de grootste opgave – in deze twee provincies zal naar verwachting circa de helft van de woningen van de totale opgave bijgebouwd moeten worden.

Onderstaand overzicht bevat de bouwopgave die provincies en het Rijk hebben afgesproken voor een periode van 10 jaar. Deze optelling gaat uit van 901.200 woningen. Dit hanteren wij als basis in de rapportage.

Provincie	Gerealiseerde woningbouw productie nieuwbouw+transformatie						Uitkomst bestuurlijk overleg mb.t. bouwopgave	
	gemiddelde productie 2018-2019					Huidige realisatie t.o.v. opgave	Afgesproken bouwopgave	Afgesproken bouwopgave per jaar
	2016	2017	2018	2019	2019			
Groningen	2.172	2.169	2.467	2.686	2.374	128%	20.100	2.010
Friesland	1.743	2.138	2.241	2.942	2.266	153%	16.900	1.690
Drenthe	1.216	1.702	1.574	1.828	1.580	141%	12.100	1.210
Overijssel	4.252	4.327	5.474	5.386	4.860	130%	41.900	4.190
Gelderland	9.215	8.998	10.103	10.025	9.585	111%	90.800	9.080
Flevoland	1.419	2.546	2.840	3.002	2.452	N-Holland en Flevoland samen		idem
Noord-Holland	12.777	12.749	16.438	15.916	14.470	80%	240.000	24.000
Limburg	2.503	2.726	2.645	2.697	2.643	169%	15.800	1.580
Noord-Brabant	9.438	12.025	12.908	13.384	11.939	106%	124.400	12.440
Zeeland	1.213	1.418	1.386	1.469	1.372	155%	9.200	920
Zuid-Holland	12.739	15.229	13.780	17.820	14.892	69%	230.000	23.000
Utrecht	6.392	7.195	6.934	6.868	6.847	69%	100.000	10.000

Figuur 1.1: Productie afgelopen jaren t.o.v. opgave komende jaren. Bron: bestuurlijke afspraken najaar 2020.

Voor Zuid-Holland betreft de bouwopgave van 230.000 een aanneme van het Rijk (BZK): er is feitelijk een bandbreedte afgesproken van 204.000 tot 235.000 woningen. Flevoland (opgave 25.000 woningen) is in het overzicht en in deze hele rapportage bij Noord-Holland (opgave 215.000 woningen) opgenomen. Almere en Lelystad maken onderdeel uit van de MRA en zowel de woningbouwplannen als benodigde infrastructurele investeringen daarvoor worden nauw afgestemd met de Noord-Hollandse gemeenten uit de MRA.

¹ Aangezien de bestuurlijke afspraken een periode van 10 jaar betreffen en gemaakt zijn in het najaar van 2020 gaan we uit van een realisatieperiode van 1-1-2021 tot en met 31-12-2030. In de politieke context wordt overigens regelmatig gesproken van 1 miljoen woningen extra in 10 jaar tijd. We laten dit scenario buiten beschouwing, het doel van 900.000 is al behoorlijk ambitieus.

Afgezet tegen de huidige productie moet de bouwproductie in met name Noord-Holland, Zuid-Holland en Utrecht fors omhoog. Met provincies is afgesproken dat zij zorgdragen voor 130% plancapaciteit. Op basis van een inventarisatie van ABF (november 2020) blijkt dat ruim de helft van de provincies moeite heeft om dit te halen (met als laagste Gelderland 98%, Friesland 100%, Zuid-Holland 96%-113%, en Noord-Brabant 107%).

1.2 Vraagstelling

Het doel van de opdracht is het inzichtelijk krijgen van de benodigde (Rijks)middelen om de woningbouwproductie op gang te houden. Dit additioneel ten opzichte van (a) de reeds beschikbaar gestelde € 1 miljard vanuit de Woningbouwimpuls (WBI), en (b) de investeringen in de 14 grootschalige bouwlocaties die via een separaat traject al inzichtelijk zijn gemaakt.

De vraag die centraal staat in deze analyse is de volgende:

Wat is het verwachte totale publieke tekort bij de landelijke woningbouwprogrammering in de periode 2021-2030², uitgesplitst naar provincies en (soorten) locaties?

Hierbij gaat het om het tekort dat volgt uit de publieke investeringen waarvoor gemeenten en regio's op basis van de vigerende regelgeving aan de lat staan. Deze tekorten noemen we in het vervolg van deze rapportage de publieke onrendabele top (PORT).³

Gegeven deze vraagstelling en beperkingen aan de beschikbare data hebben we geen onderscheid gemaakt naar type woningen, hoewel evident is dat een grondgebonden woning anders is dan een appartement, een seniorenwoning anders is dan een gezinswoning, en een woning in het sociale segment anders is dan in het dure segment. We hebben aangenomen dat ten minste 50% van de toegevoegde woningen in het betaalbare segment gerealiseerd wordt (een voorwaarde voor Rijkssubsidie conform WBI-eisen) en dat op regionaal niveau vanzelfsprekend de aansluiting gezocht wordt met de woningtypen en woonmilieus waar het meeste vraag naar is.

Een sortering van welke kosten ten laste van de (vervolgfase) van de WBI dienen te komen en welke kosten via andere budgetten gedekt dienen te worden, maakt geen onderdeel uit van onze analyse. Hiervoor is een aanvullende analyse en vervolgonderzoek benodigd.

Tot slot hebben we ons primair gericht op (de kosten van) het toevoegen van nieuwe woningen. Dit raakt op diverse vlakken aan andere thema's, waaronder verduurzaming van de gebouwde omgeving, het aanpassen van de woningvoorraad aan demografische ontwikkelingen (met name levensloopbestendigheid), en leefbaarheidsvraagstukken in krimpgebieden en kwetsbare wijken. Deze thema's benoemen we wel maar zijn te complex om als 'bijvangst' mee te nemen in onze financiële analyse. Bij één thema doen we dat wel, namelijk de koppeling van infrastructuur en woningbouw. Het is in Nederland onmogelijk om 900.000 woningen toe te voegen zonder gelijktijdig ook te investeren in infrastructuur (OV, langzaam verkeer en auto). En het toerekenen van infrastructuurkosten aan

² In de oorspronkelijke vraagstelling werd gevraagd naar een indeling in de tijdsperiodes 2021-2025 en 2026-2030. Het onderscheid naar die tijdsvakken is niet goed te maken, veel projecten zijn langlopend en gaan over de tijdvakken heen. Bovendien is het jaar dat middelen beschikbaar gesteld worden niet hetzelfde als het jaar dat de woningen daadwerkelijk gebouwd worden (daar zit enkele jaren vertraging in).

³ Definitie PORT: publieke investeringen die toe te rekenen zijn aan woningbouw en die niet terugverdiend kunnen worden uit opbrengsten uit de gemeentelijke grondexploitatie (verkoop bouwrijpe kavels) dan wel in het geval van passieve grondexploitaties uit kostenverhaalsafspraken met private partijen.

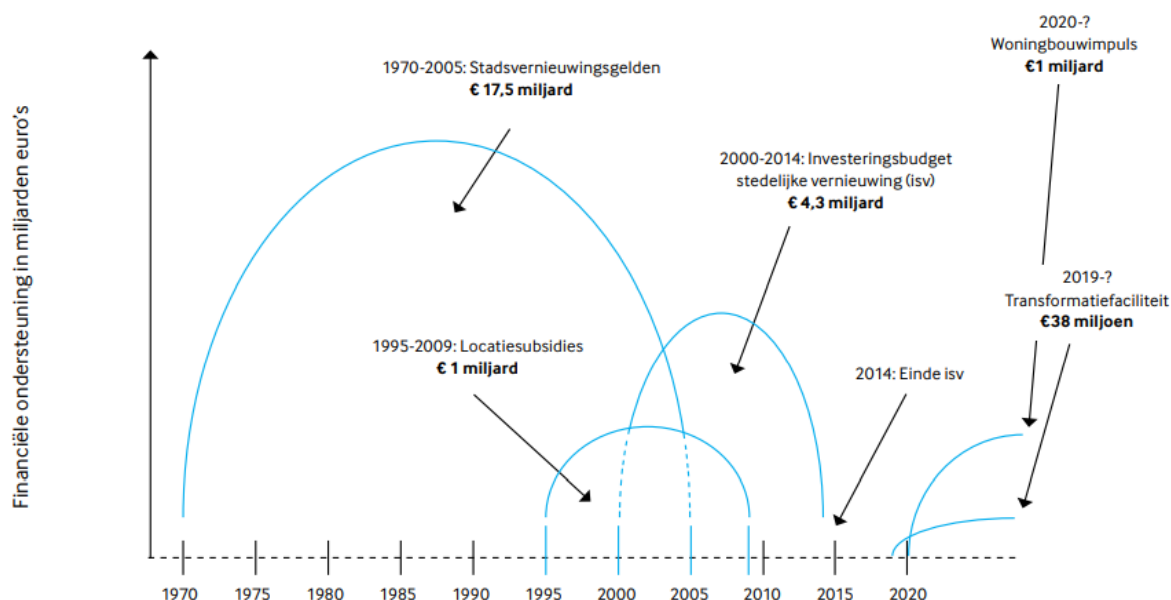
woningbouwlocaties verklaart vaak voor een groot deel waarom er een tekort op woningbouwprojecten is.

1.3 Rijksbijdragen in stedelijke ontwikkeling in historisch perspectief

Het realiseren van woningen, en gebiedsontwikkeling in het algemeen, is primair een lokale aangelegenheid. Het Rijk stelt de kaders, provincies sturen op evenwichtige regionale afspraken, het daadwerkelijk mogelijk maken van projecten ligt meestal bij gemeenten in samenwerking met de markt (projectontwikkelaars, aannemers). De regio (met name gemeenten) dekken ook het merendeel van de publieke tekorten op projecten af. Dat wil niet zeggen dat het Rijk geen financiële rol heeft: er is een lange traditie van Rijkssubsidies voor (stedelijke) ontwikkelprojecten.

De onderstaande figuur van Heurkens (2020) bevat de belangrijkste Rijksbedragen in het woondomein vanaf de Stadsvernieuwingsgelden in de jaren '70⁴. Woningbouw kent een lange traditie van stimuleringsmaatregelen. In de periode 1970-2014 gaat het om zo'n half miljard euro per jaar (prijsspeil toentertijd, niet geïndexeerd). Het betreft middelen voor het ruimtelijk domein exclusief infrastructurele budgetten (die op Rijksniveau aanzienlijk groter zijn).

Na het einde van ISV in 2014 waren er voor het eerst sinds lange tijd geen Rijks gelden voor stedelijke ontwikkeling tot de start van de Woningbouwimpuls in 2020 (de Transformatiefaciliteit uit 2019 is feitelijk geen subsidie maar een lening, en het Volkshuisvestingsfonds staat nog niet in de figuur maar start in 2021). In de tussenliggende jaren was nog wel sprake van enige uitloop van de eerder beschikbaar gestelde middelen.



Figuur 1.2 Rijksbijdragen in historisch perspectief – Heurkens et al. 2020 – Essay: financiering van gebiedstransformatie. Programma Stedelijke Transformatie/Platform

⁴ Het betreft alleen regelingen vanuit het woon-domein. FES-gelden, Nationale Sleutelprojecten, Budget Investeren Ruimtelijke Kwaliteit, Infracfonds/MIRT en 40 wijken-aanpak maken geen onderdeel uit van de in de figuur gepresenteerde bijdragen.

1.4 Reeds verstrekte WBI-subsidie en studie 14 gebieden

De totale ambitie voor de periode 2021 – 2030 conform afspraken betreft 901.200 woningen (netto toevoeging = bruto nieuwbouw minus sloop). Het Rijk heeft in 2020 en 2021 reeds additionele middelen beschikbaar gesteld om de woningbouwproductie op gang te houden middels de Woningbouwimpuls (WBI). In de eerste twee tranches is aan 57 projecten subsidie verleend (samen € 601 mln incl. BTW) waarmee in totaal de realisatie van circa 95.700 woningen mede mogelijk gemaakt kan worden. De toekenning van de derde tranche (budget € 250 mln. incl. BTW) volgt in de tweede helft van 2021. Dit kan leiden tot nog eens 39.800 woningen uitgaande van een vergelijkbare subsidie per woning als in ronde 1 en 2, waarmee het totale aantal woningen uitkomt op 135.500 (15% van de opgave). Deze projecten worden buiten de analyse gelaten omdat er al subsidie verleend is.

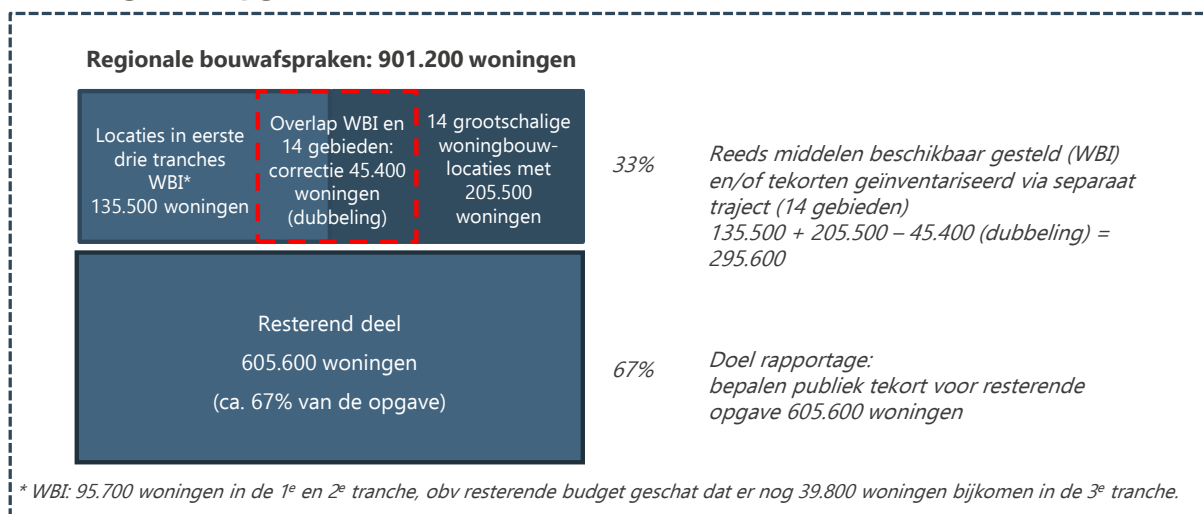
Verder vindt een fors deel van de woningbouwopgave - ruim 23%, 205.500 woningen - plaats op 14 grootschalige woningbouwlocaties. Voor deze locaties loopt een apart traject waarbij de benodigde investeringen en dekking via dat traject inzichtelijk gemaakt zijn.⁵ De uitwerking hiervan maakt geen onderdeel uit van de analyse in deze rapportage. Op onderdelen leggen we de analyses naast elkaar, bijvoorbeeld bij het presenteren van de totale woningbouwopgave. Overigens zijn er binnen de 14 locaties 45.400 woningen die tevens WBI subsidie hebben ontvangen, voor deze dubbelingen is gecorrigeerd om te zorgen dat de aantallen wel tot 901.200 blijven optellen (verwerkt in onderstaande figuur en in de rest van de rapportage).⁶

De resterende 67% bestaat uit een grote diversiteit aan locaties. Voor een aanzienlijk deel van die projecten (maar niet alle) geldt dat de publieke investeringen die benodigd zijn groter zijn dan de potentiële opbrengsten door verkoop van grond of kostenverhaal bij private partijen, waardoor er een publieke onrendabele top (PORT) ontstaat. Het bepalen van de PORT en de benodigde dekking vanuit Rijksmiddelen voor deze woningen staat centraal in dit rapport.

⁵ Zie rapportage 'Business case aanpak 14 grootschalige gebieden' (17-4-2021). In deze 14 gebieden kunnen de komende 20 tot 25 jaar zo'n 436.000 woningen gerealiseerd worden.

⁶ Zie bijlage 3 voor een overzicht van de dubbelingen tussen de 14 gebieden en de WBI. Ook in de derde tranche zullen waarschijnlijk weer projecten uit de 14 gebieden WBI subsidie krijgen. In dat geval is er een grotere dubbeling dan nu opgenomen en gaat het 'resterend deel' van 605.600 woningen (en daarmee het bijbehorende tekort) omhoog. Daar staat tegenover dat het tekort dat volgt uit de '14 gebieden analyse' omlaag gaat zodat het saldo van beide trajecten samen niet verandert. Om de tekorten uit beide trajecten goed op te kunnen tellen is alleen de feitelijk gerealiseerde dubbeling gecorrigeerd (tranche 1+2).

Woningbouwopgave 2021-2030



Figuur 1.3 overzicht woningbouw opgave 2021-2030

1.5 Databronnen

Voor de analyse gebruiken we diverse bronnen, waarvan de belangrijkste zijn:

1. Een inventarisatie van BZK van woningbouwafspraken en plancapaciteit per provincie (rapportage ABF, november 2020).
2. WBI data van alle 57 projecten die een subsidie hebben ontvangen vanuit de eerste en tweede tranche van de Woningbouwimpuls.⁷
3. Provinciale inschattingen van publieke tekorten op hun projecten. Door de 7 provincies met de grootste bouwopgave, Zuid-Holland, Gelderland, Noord-Brabant, Utrecht, Overijssel en de MRA (namens Noord-Holland en Flevoland) zijn hiervoor schattingen aangeleverd.⁸ Daarnaast is aanvullend met Drenthe gesproken over hoe de opgave daar afwijkt van het landelijk gemiddelde (met een kleinere kwantitatieve opgave maar wel een significante kwalitatieve opgave, in relatief kleine kernen met veel landelijk gebied).
4. Analyse tekorten 14 grootschalige bouwlocaties (primair gebruikt voor vergelijkingsdoeleinden en verificatie van de uitkomsten van de analyse)

⁷ Data was beschikbaar van zowel 57 toegewezen als 47 afgewezen projecten. Er is gekozen om alleen data van de toegewezen projecten te gebruiken omdat een belangrijke reden van afwijzing vaak was dat de aangeleverde cijfers onvoldoende realistisch werden geacht door de toetsingscommissie. Het wel meenemen van de afgewezen casussen zou overigens maar beperkte invloed (<10%) op de uitkomsten hebben gehad, zowel qua hoogte als opbouw van het tekort lijken de toegewezen en afgewezen casussen behoorlijk op elkaar.

⁸ Omdat iedere provincie een andere methodiek heeft gehanteerd is het niet mogelijk gebleken om de provinciale schattingen samen te voegen. Dat zou leiden tot een niet volledig en niet consistent beeld. Ook kon niet alle data beschikbaar gesteld worden door provincies aan het Rijk. We hebben aanbevelingen gedaan aan BZK om toekomstige informatieverzameling beter te structureren.

1.6 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 gaat in op de clustering naar soort opgaven die we hanteren in de rapportage. Hoofdstuk 3 omvat de berekening en analyse van de PORT per woning en de vertaling naar bekostiging door Rijk en regio. Tot slot bevat hoofdstuk 4 de uitwerking van een aantal scenario's die inzicht geven in de onzekerheden ten aanzien van de woningbouwplannen en de PORT.

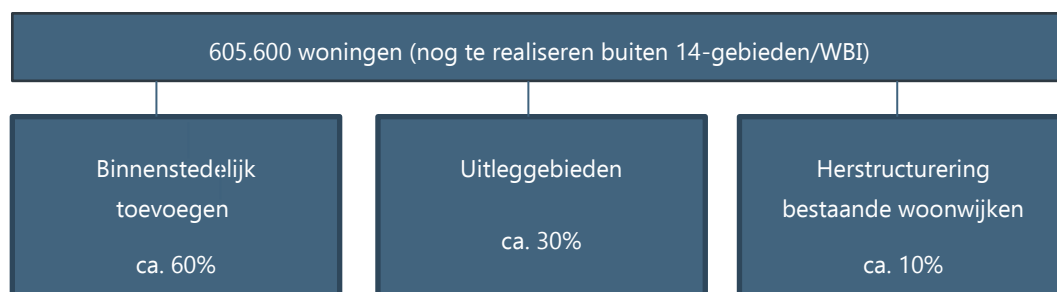
2. Clustering naar soorten opgaven

2.1 Uitgangspunten

Provincies zijn belast met de monitoring van locaties met nieuwbouwplannen voor woningen (in het vervolg: de planvoorraad). De planvoorraad is op veel verschillende manieren te clusteren, waaronder:

- Harde of zachte plancapaciteit (ofwel de mate van zekerheid dat de locatie tot ontwikkeling zal komen)
- Locaties met een actieve grondexploitatie (gemeente heeft grondbezit en voert de regie) of met een passieve grondexploitatie (private partijen bezitten de grond en voeren de regie, de gemeente faciliteert de ontwikkeling) of een publiek-private samenwerking.
- Type locatie qua huidig/voormalig gebruiksfunctie (o.a. stationsgebieden, transformatie van bedrijventerreinen, uitleggebieden op voormalig agrarische grond)
- Beoogd toekomstig woonmilieu (o.a. hoogstedelijk, rustig stedelijk, dorps)

Ons doel om locaties te clusteren is vooral het inschatten van publieke tekorten (in het vervolg: PORT). Met dat doel voor ogen is met name het huidig/voormalig gebruik van de locatie een belangrijke voorspeller voor de PORT. In de onderstaande figuur is een indeling gemaakt die we in het vervolg zullen hanteren. Daarbij kijken we naar de 605.600 woningen resterende te realiseren woningen (buiten de 14 gebieden en waaraan nog geen WBI toegekend is). We lichten in de volgende paragrafen de categorieën toe.⁹



Figuur 2.1 Clustering naar soorten opgaven

2.2 Binnenstedelijk toevoegen

De categorie binnenstedelijk vormt het grootste deel van de woningbouwopgave en bevat een ruime groep van woningbouwplannen, variërend van o.a. herontwikkeling van bedrijventerreinen of toevoegen van woningen rondom OV-knooppunten tot transformatie van kantoorpanden naar wonen. 'Stedelijk' dekt niet helemaal de lading, het betreft alle vormen van inbreiding en de groep is daarmee breder dan alleen de grote steden. De groep kan in principe uitgesplitst worden in een aantal

⁹ Een mogelijk vierde categorie is het toevoegen van woningen in landelijk gebied en kleine kernen (zie toelichting bijlage 1). Er is onvoldoende info beschikbaar over de omvang van deze groep en eventuele tekorten om dit nu als categorie mee te nemen.

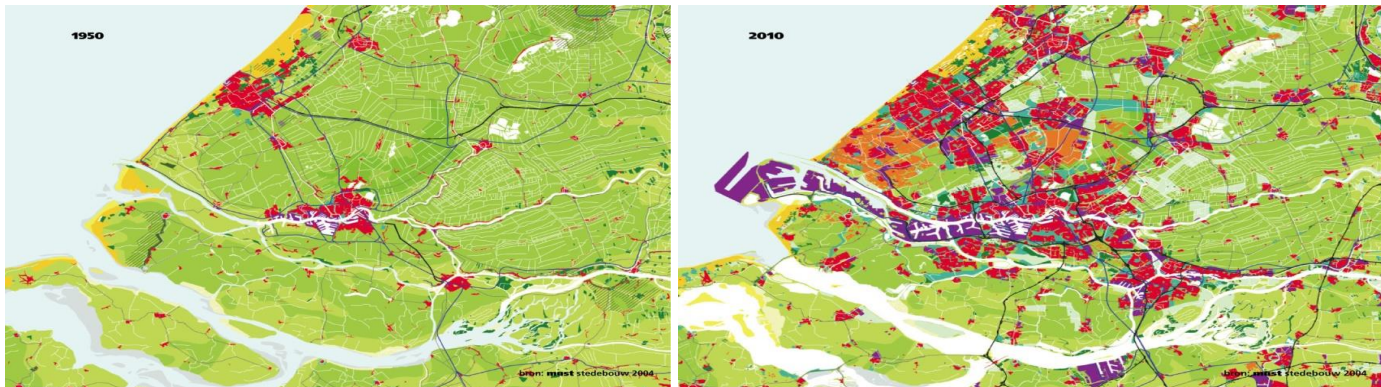
subgroepen, maar we beschikken niet over voldoende data om dit gestructureerd te doen. Zuid-Holland en Gelderland hebben ieder een eigen subindeling gehanteerd, namelijk:

- ZH: Stedelijk kansrijk (36%, lage PORT), Stedelijk uitdagend (58%, hoge PORT), Hoogstedelijk uitdagend (6%, zeer hoge PORT);
- GLD: Transformatie werklocaties (46%, gemiddelde PORT), (Groot)stedelijke verdichting (36%, gemiddelde PORT), Stationsgebieden (10%, hoge PORT), Vitale centra en dorpskernen (8%, hoge PORT).

De categorie binnenstedelijk sluit goed aan bij de projecten die nu bij de Woningbouwimpuls worden ingediend (53 van de 57 toegekende projecten vallen binnen deze categorie). Ook de '14 gebieden' zijn vrijwel geheel binnenstedelijk, en het merendeel van de door provincies aangeleverde informatie over publieke tekorten heeft betrekking op deze groep. Op basis van deze informatie maken we in hoofdstuk 3 een schatting van de gemiddelde PORT per woning en van het deel van de projecten die financieel rendabel zijn of waarvan lokale partijen de dekking al rond hebben.

2.3 Uitleggebieden

Onder uitleggebieden verstaan we woningbouwlocaties buiten bestaand bebouwd gebied (met voorheen vaak een agrarische bestemming)¹⁰. Uitleggebieden bevinden zich meestal aan de randen van steden en dorpen. De afgelopen 100 jaar (van grofweg 1900 tot begin jaren 2000) is dit de meest gangbare manier geweest om nieuwe woningen toe te voegen. Dit heeft geleid tot een enorme uitbreiding van het bebouwde gebied dat op eenzelfde manier niet nog 100 jaar vol te houden is.



Figuur 2.2 Toename van bebouwing in Zuid-Holland sinds 1950.

Bron: Barend Jansen, provincie Zuid-Holland (2019). Sinds 1950 is de Zuid-Hollandse bevolking met 40% toegenomen, van 2,5 miljoen naar 3,5 miljoen. Het bebouwd gebied in Zuid-Holland is in diezelfde periode gegroeid met ca. 500% (van 5% naar 25%). Woonwijken met per hectare aanzienlijk minder woningen dan voor de oorlog. En bedrijventerreinen die met hun hindercontouren, losstaande en extensieve laagbouw veel ruimte in zijn gaan nemen.

Uitleggebieden zijn ook de komende jaren nodig om de beoogde woningaantallen te halen en bieden suburbane woonmilieus, die voldoen aan een behoefte. De PORT op de locatie zelf is meestal zeer beperkt, maar de projecten hebben wel een grote impact op plan overstijgende infrastructuur (OV en vooral wegen).

¹⁰ Feitelijk gaat het om gebieden die bij de start van de ontwikkeling buiten bestaand bebouwd gebied lagen. Vaak wordt de formele definitie van Bestaand Stedelijk Gebied veranderd op het moment dat de ontwikkeling start.

Als we kijken naar de financiële informatie van uitleggebieden constateren we dat hier aanzienlijk minder informatie aanwezig is dan voor binnenstedelijke trajecten. In hoofdstuk 3 doen we desondanks een schatting van de benodigde middelen.

Kosten van uitleglocaties ten opzichte van binnenstedelijke woningbouw

Er is in het verleden veel onderzoek geweest naar de kosten van uitleg ten opzichte van binnenstedelijk bouwen, met name in de periode 2000 – 2015. Een zuivere vergelijking van kosten is lastig te maken. Overwegend is de conclusie van de onderzoeken:

- De grondexploitatie op uitleglocaties is vrijwel altijd positiever dan binnenstedelijk (dus geen PORT of een lagere PORT).
- Uitleglocaties leiden tot een bovengemiddelde belasting van (auto)infrastructuur en daarmee tot hogere benodigde infra-investeringen, met name in de Randstad waar de capaciteit van de wegen al niet toereikend is voor de huidige verkeersbelasting. Deze investeringen zijn slechts deels aan de ontwikkellocaties te koppelen waardoor de maatschappelijke kosten van uitleg hoger zijn dan ze lijken. Binnenstedelijke projecten leiden ook tot extra belasting van infrastructuur maar in mindere mate.
- Binnenstedelijk bouwen heeft eerder positieve maatschappelijke neveneffecten (leefbaarheid, agglomeratie-effecten), uitleg eerder negatieve neveneffecten (het kost bijv. ruimte voor natuur).

Relevante studies (niet uitputtend):

- Kiezen én delen: strategieën voor een betere afstemming tussen verstedelijking en infrastructuur (PBL, 2014)
- Binnenstedelijk of Uitleg? Maatschappelijke kosten en baten van verschillende verstedelijkingsstrategieën tot 2020 (LPBL, Atlas voor Gemeenten en SEO, 2011)
- Financiering van gebiedsontwikkeling: Een empirische analyse van grondexploitaties (PBL, 2011)
- Succesvol binnenstedelijk bouwen, Van Hoek et al. (EIB, 2011)
- Files en de ruimtelijke inrichting van Nederland (PBL, 2006)
- Dashboard Verstedelijking (College van Rijksadviseurs in samenwerking met Rebel, 2018)

2.4 Herstructurering bestaande woonwijken

Een deel van de woningtoevoegingen ontstaat doordat in bestaande woonwijken een deel van de huidige voorraad gesloopt wordt en er per saldo meer teruggebouwd wordt. Dat levert extra woningen op, waarbij we in deze rapportage vooral geïnteresseerd zijn in de netto toevoeging (=bruto nieuwbouw minus sloop).¹¹

Herstructureringsprojecten zijn bijna per definitie kostbare trajecten die zuiver vanuit de ambitie om woningen toe te voegen erg duur zijn.¹² De herstructurering dient echter altijd meerdere doelen (ook verduurzaming, leefbaarheid, woningvoorraad aansluiten bij demografische ontwikkelingen). Een zuivere vergelijking met de andere categorieën is daarom niet mogelijk. Gezien de complexiteit van de opgave laten we deze categorie in deze rapportage buiten beschouwing. Er loopt parallel het Interbestuurlijk Programma Leefbaarheid en Veiligheid (16 gebieden-aanpak) dat kan helpen om deze opgave goed in beeld te krijgen. Het Volkshuisvestingsfonds is mede bedoeld voor deze opgaven, zodra daar projecten toegekend worden, kan dat wellicht ook inzicht bieden in de opgave.

2.5 Aandeel woningbouwprojecten zonder publiek tekort

Er is zeer beperkt data beschikbaar over welk deel van de projecten wel of geen tekort kent. De WBI projecten kennen per definitie een tekort (anders hadden ze geen subsidie toegewezen gekregen). De provinciale data bevat ook nauwelijks rendabele projecten omdat de meeste provincies alleen een inventarisatie van onrendabele projecten hebben gemaakt.

Ten aanzien van **binnenstedelijk** zijn de volgende schattingen beschikbaar:

- 9% van de woningen in projecten in Zuid-Holland kent naar verwachting geen tekort (neutrale of positieve grex). Zuid-Holland werkt met een minimum en maximum scenario maar die varieert alleen in de hoogte van het tekort, het aandeel rendabele projecten is gelijk in beide scenario's.
- Noord-Holland geeft aan dat 7% van de projecten in 9 stadsharten een positieve grex kent.
- In het rapport 'Analyse onrendabele toppen binnenstedelijke transformatieprojecten' (Rebel in opdracht van Programma Stedelijke Transformatie, 2018) heeft ca. 11% van de opgevoerde projecten naar verwachting geen publieke onrendabele top.

¹¹ De omvang van toevoeging door sloop-nieuwbouw (10% van totale doelstelling) is gebaseerd op een grove schatting, er ontbreken goede data. Uit ABF cijfers blijkt dat de geplande sloop circa 8% van de planvoorraad is. De sloopcijfers zijn echter niet volledig, daarom is dit percentage naar boven afgerond (10%). Uit het Interbestuurlijk Programma Leefbaarheid en Veiligheid (16 gebieden-aanpak) blijkt dat er voor de daar geanalyseerde projecten gemiddeld 2x zo veel woningen teruggebouwd worden als dat er gesloopt worden. Dat betekent dat in dit soort projecten één gesloopte woning twee nieuwe woningen oplevert, en de netto toevoeging dus één woning is. Vandaar de conclusie dat als de sloopopgave 10% van de planvoorraad bedraagt, deze categorie ook circa 10% moeten bijdragen aan de netto toevoeging van woningen.

¹² Het slopen van woningen leidt tot een forse kapitaalvernietiging omdat de woningen altijd een behoorlijke marktwaarde hebben, zelfs woningen in slechte staat. De grondwaarde van nieuwbouwwoningen is vrijwel nooit groot genoeg om dit te compenseren. Om bijvoorbeeld de sloop van 1 woning met een marktwaarde van € 150k te compenseren heb je 5 woningen met een grondwaarde van € 30k nodig (netto grondwaarde na aftrek van alle kosten, dat is een marge die in meeste projecten niet gehaald wordt, zeker niet in het betaalbare segment).

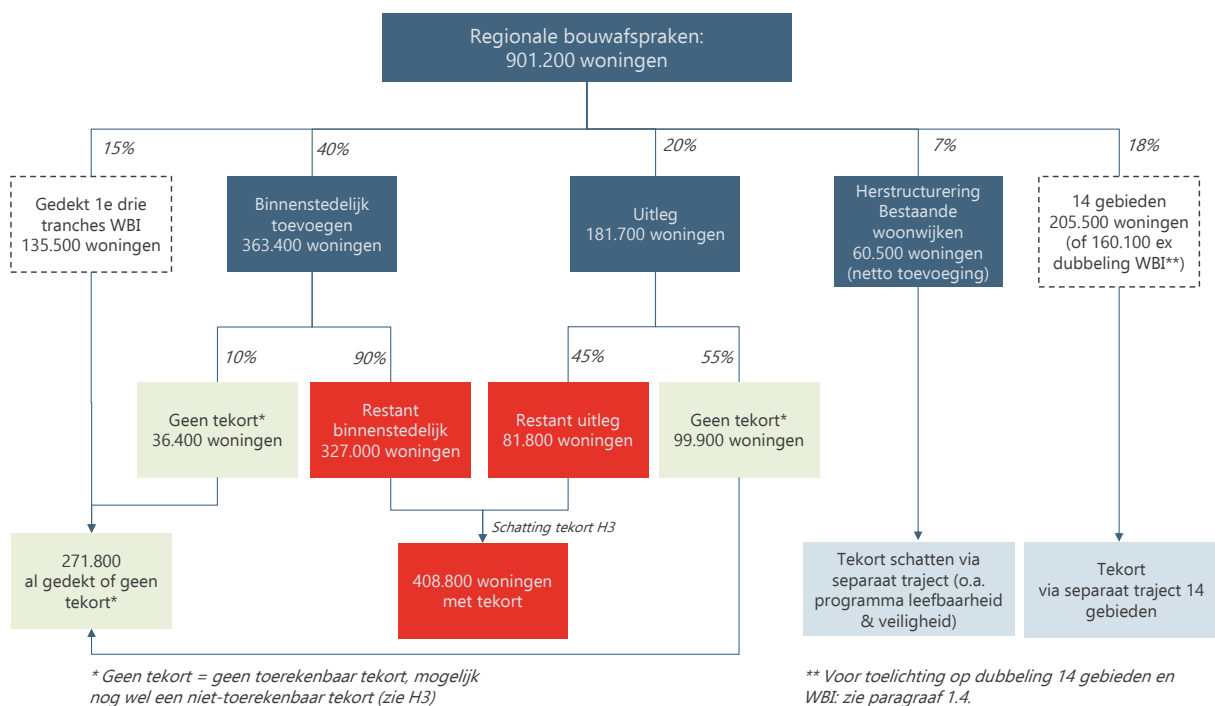
In onze vervolganalyse sluiten we aan bij bovenstaande en gaan er vanuit dat (afgerond) 10% van de binnenstedelijke projecten een positieve grex heeft (dus geen PORT).

Ten aanzien van **uitleg** schat Zuid-Holland in dat in het meest positieve scenario (minimaal tekort) 71% van de woningen gerealiseerd kan worden in projecten zonder tekort. In het scenario maximaal tekort is dat 38%. Vanuit andere provincies hebben we geen schattingen voor deze categorie. In onze analyse gaan we uit van het gemiddelde tussen beide: 55% van de woningen in uitleggebieden kan gerealiseerd worden in projecten zonder tekort.

2.6 Samenvatting van clustering en deel projecten met PORT

Op basis van de analyse in dit hoofdstuk komen we tot de volgende scope-afbakening (figuur 2.3).

- De **rode** blokken in onderstaande figuur tonen de woningen met een toerekenbare PORT (circa 408.800), op basis van de aannames zoals we die in voorgaande paragrafen toelichtten. In het vervolghoofdstuk zullen we de kosten voor deze woningen in beeld brengen.
- De **groene** blokken betreffen woningen in projecten zonder toerekenbare PORT of waar de tekorten al zijn gedekt. Deze woningen kunnen gerealiseerd worden zonder extra publieke bijdrage. Echter, zoals in hoofdstuk 3 toegelicht wordt, zijn er publieke investeringen (met name infrastructuur) die slechts deels toerekenbaar zijn aan woningbouwprojecten maar wel randvoorwaardelijk zijn voor het kunnen realiseren van de woningen. Het resterende niet-toerekenbare deel van deze investeringen moet ook gedekt worden en maakt wel deel uit van de analyse.
- De **lichtblauwe** blokken blijven buiten de analyse. Ze hebben wel een tekort maar die wordt via andere kanalen in beeld gebracht.



Figuur 2.3 Woningaantallen per clustering soorten opgaven

3. Analyse van PORT per woning

3.1 Algemeen

Voor de berekening van de publieke tekorten per woning is primair gewerkt met data van de toegekende WBI-aanvragen. Dit is gedaan omdat van deze projecten veel financiële gegevens beschikbaar zijn die bovendien op uniforme wijze gestructureerd is. We nemen alleen de toegekende aanvragen mee (dus niet afgewezen aanvragen) omdat daar met enige mate van zekerheid te stellen is dat de publieke tekorten realistisch zijn ingeschat. Vervolgens toetsen we de WBI-data op plausibiliteit door ze naast de data van de provincies te leggen, en ook naast de analyse van de '14 gebieden', waar een gestructureerde analyse aan ten grondslag ligt. Omdat de provinciale data niet op uniforme wijze is verzameld en aangeleverd is niet voor iedere provincie dezelfde informatie gebruikt.

3.2 Uitgangspunten binnenstedelijk

3.2.1 Indeling toerekenbaar, niet-toerekenbaar en schaa spronginvesteringen

In de analyse maken we onderscheid naar de toerekenbare PORT, het niet-toerekenbare deel van de investeringen en daarnaast schaa sprong investeringen.

De **toerekenbare PORT** komt op basis van de WBI-data uit op circa € 12.600 per woning. Deze bedragen bestaan uit het saldo van de grondexploitatiekosten en -opbrengsten en de toerekenbare kosten voor infrastructurele ontsluitingen, stikstof, bodemsanering, uitplaatsing en inrichting openbare ruimte. *Figuur 3.1* hieronder toont de opbouw van de PORT op basis van de WBI-projecten (de toerekenbare infra is apart benoemd, de overige kosten zijn gebundeld).

Naast het toerekenbare deel is er ook een niet toerekenbaar deel van de noodzakelijke investeringen (in het vervolg: **niet-toerekenbare investeringen**). Dit is het deel van de investeringen in infrastructuur en overige kosten die op basis van PTP criteria¹³ niet aan het nieuwbouwproject toe te rekenen is. Denk aan een nieuwe ontsluitingsweg die gebruikt wordt door 1.000 nieuwbouwwoningen en 3.000 bestaande woningen in gelijke mate: in dat geval kan 75% niet toegerekend worden aan de nieuwbouw maar aan de bestaande woningen. Die 75% komt niet voor WBI-subsidie in aanmerking, maar moet wel gedekt worden. Als dat niet lukt, komt de weg er niet, en kan de nieuwbouwwijk alsnog niet gebouwd worden. Op basis van de WBI-data blijkt dat de niet-toerekenbare investeringen circa € 14.900 per netto toegevoegde woning bedraagt, grotendeels kosten voor ontsluitende infrastructuur.

Tot slot zijn er **schaa sprong investeringen**: investeringen, met name infrastructuur, die niet direct aan woningbouwprojecten te koppelen zijn (of voor een zeer klein percentage) en daarom niet terugkomen in de huidige WBI- aanvragen. Ze zijn in het bredere perspectief wel van belang om de 901.200 woningen tot en met 2030 goed op te kunnen vangen (en de verdere groei na 2030). De schaa sprong investeringen worden in deze analyse buiten beschouwing gelaten omdat er geen volledig beeld van is.¹⁴ De dekking dient via andere kanalen, met name via I&W, in beeld gebracht te worden. Het is wel van belang deze opgave te blijven benoemen, stedelijke en infrastructurele ontwikkeling dienen hand in hand te blijven gaan om tot een functionerende ruimtelijke inrichting van Nederland te komen.

¹³ PTP: Profijt (heeft de ontwikkeling profijt van de investering), Toerekenbaarheid (is er een causaal verband tussen kosten en de ontwikkeling), en Proportionaliteit (welk deel van de investering is toe te rekenen aan de ontwikkeling)

¹⁴ Binnen de 14 gebieden analyse is deze opgave grotendeels wel in beeld en meegenomen in de cijfers.

Toerekenbare PORT / woning € 12.600 euro		Niet-toerekenbare investerings / woning €14.900 euro	Schaalsprong investerings
Saldo grex kosten / opbrengsten € -1.300 /woning	Infra 30% toerekenbaar € -5.200	Infra 70% niet- toerekenbaar €-12.100	Bedrag/woning onbekend (buiten scope)
	Overige kosten 69% toerekenbaar € -6.100	Overig 31% niet- toerekenbaar € -2.800	

Figuur 3.1 Toerekenbare PORT, niet-toerekenbare investeringen en schaa sprong investeringen op basis van WBI-data

Schaalspronginvesteringen en woningbouwopgave: casus Amsterdam

De gemeente Amsterdam heeft een analyse gemaakt van de benodigde schaa spronginvesteringen in de MRA en de relatie met woningbouwprojecten. Het gaat om:

- Metro: doortrekken Noord-Zuidlijn en sluiten Kleine Ring
- Trein: Station CS
- Vaste oeververbindingen over het IJ
- Zuidasdok

Amsterdam stelt dat deze investeringen randvoorwaardelijk zijn om haar beoogde woningbouwopgave tot 2040 te realiseren (ca. 70.000 tot 2030, nog 60.000 woningen daarna), en ze hebben daarnaast invloed op een aanzienlijk deel van de overige 170.000 geplande woningen in Noord-Holland en Flevoland tot 2030.

De totale benodigde investering is circa 9 miljard euro. De Amsterdamse bijdrage is naar verwachting zo'n € 1,4 miljard (waarvan € 300 mln. gedekt). Van de resterende €1,1 miljard is 25%, ca € 270 mln. ofwel 2.100/woning toe te rekenen aan nieuwbouw. Een focus op de toerekenbare PORT is in dit geval niet de juiste manier om de totale opgave in beeld te krijgen: op het totaal van € 9 miljard is € 270 mln. slechts 3% van de totale opgave.

Schaalspronginvesteringen en woningbouwopgave: casus Zuid-Holland

De provincie Zuid-Holland heeft ook een analyse gemaakt van de benodigde schaalspronginvesteringen – de bovenplanse ingrepen op het gebied van openbare ruimte, mobiliteit en infrastructuur die slechts ten dele zijn toe te wijzen aan het totale tekort.

Voor de periode t/m 2040 wordt verwacht de provincie dat er voor bovenregionale lijninfrastructuur € 8 miljard aan schaalspronginvesteringen benodigd zijn. De volgende projecten zijn hierin opgenomen:

- De ingrepen in de Oude Lijn
- Verkenning CID/Binckhorst
- HOV Haagse Regio
- MIRT Oeververbindingen
- HOV Regio Rotterdam (deels toegerekend)
- Knoopunten en HOV ZoRo en LeiZo (niet toegerekend)

Een deel van de schaalspronginvesteringen is toe te rekenen aan individuele projecten. Het gaat hier naar schatting om € 800 miljoen – € 1,1 miljard aan van de totale € 8 miljard (10%-14%) voor 225.000 woningen in Zuid-Holland in de periode t/m 2040. Per woning gaat dit indicatief dus om € 3.556 – € 5.333.

3.2.2 Analyse toerekenbare PORT binnenstedelijk

De toegekende WBI-projecten zijn niet representatief voor alle opgaven de komende 10 jaar. Daarom zijn de cijfers met twee bronnen vergeleken: (1) door provincies aangeleverde schatting en (2) cijfers uit de 14 grootschalige woningbouwlocaties. Dit is samengevat in onderstaande tabel.

Toerekenbare PORT binnenstedelijk (obv niet rendabele projecten)		Opmerking
WBI	€ 12.600 / woning	Analyse obv 53 van de 57 toegekende binnenstedelijke projecten (de andere 4 zijn geclassificeerd als uitleg). Het gemiddelde van alle 57 verschilt niet veel (€12.500).
14 gebieden	€ 15.000 / woning	Publieke tekort na aftrek van reeds beschikbare dekkingsmiddelen.
Gelderland	€ 15.429 / woning	
Overijssel	€ 17.382 / woning	
Brabant	€ 15.000-20.000 / woning	Analyse niet op projectniveau. PORT betreft bandbreedte
Zuid-Holland	€ 18.900 / woning	Analyse obv woningen in database excl. uitleg / suburbaan met start vóór 2030 excl. projecten zonder PORT, minimaal tekort.
MRA Bereikbare steden	€ 19.122 / woning	Achterliggende data niet beschikbaar gesteld aan BZK vanwege de vertrouwelijkheid van de data.
Provincie Utrecht	€ 20.829 / woning	
Amsterdam	€ 21.800 / woning	Analyse niet op projectniveau.

Figuur 3.2 Analyse toerekenbare PORT binnenstedelijk per woning obv provinciale data

Op basis van bovenstaande concluderen we dat alle schattingen van de toerekenbare PORT hoger liggen dan o.b.v. WBI-data verwacht mag worden, variërend tussen circa € 15.000 – € 21.800 euro/woning. Daar zijn grofweg twee verklaringen voor te geven:

- De tot nu toe ingediende projecten voor de WBI zijn de 'makkelijke' casussen, de resterende projecten zijn complexer en duurder (ofwel: de provinciale schattingen zijn betrouwbaarder dan WBI-cijfers).
- Ingediende projecten voor de WBI zijn verder in de planvorming en daardoor beter doordacht en geoptimaliseerd. De inventarisaties van provincies houden onvoldoende rekening met mogelijke optimalisaties (ofwel: de WBI cijfers zijn betrouwbaarder dan die van de provincies).

In beide verklaringen zit waarschijnlijk een kern van waarheid. Het is aannemelijk dat de WBI-cijfers een onderschatting geven van de toerekenbare PORT en dat de provinciale cijfers aan de hoge kant zijn. Daarom hanteren we in de vervolganalyse een toerekenbare PORT van € 15.000 / woning, gelijk aan de analyse van de 14 gebieden en de onderkant van de bandbreedte van de provinciale schattingen.¹⁵

3.2.3 Analyse niet-toerekenbare investeringen binnenstedelijk

Voor de niet-toerekenbare deel van de investeringen (WBI schatting: € 14.900/woning) is aanzienlijk minder informatie beschikbaar. Alleen de gemeente Amsterdam heeft een (hoogover) schatting gemaakt. Deze komt uit op een tekort op de niet-toerekenbare investeringen van zo'n € 8.300 euro/woning. Dit is een vrij laag bedrag en komt omdat er beschikbare dekking vanuit onder andere het Stedelijk Mobiliteitsfonds en de Vervoerregio al ingeboekt is. Ook is de aanneming gedaan dat het Rijk voor € 7,6 miljard euro meebetaalt aan de schaalprong (en dus vanuit perspectief van Amsterdam niet als 'onrendabel' telt).

Voor de 14 gebieden is wel expliciet gekeken naar de niet-toerekenbare investeringen per woning. Deze is aanzienlijk hoger dan de WBI-cijfers (tekort van € 30.500 per woning). Dit is vrijwel geheel te wijten aan infrastructuur.¹⁶ Hier spelen ook 'schaalprong' discussies, die wel (deels maar niet geheel) meegenomen zijn in de 14 gebieden en vrijwel niet in de WBI. Ook uit andere bronnen, zoals de cijfers van de 9 stadsharten in Noord-Holland, blijkt dat projecten die al WBI hebben gekregen meer tekorten hebben dan uit de WBI-indiening blijkt. Grote ingrepen die maar beperkt toerekenbaar zijn aan de ontwikkeling, zoals nieuwe OV verbindingen en investeringen in provinciale en rijkswegen, worden in veel gevallen buiten de WBI-aanvraag aanvraag gehouden. Dekking voor dit soort investeringen wordt via andere kanalen gezocht, niet via de WBI.

Voor het vervolg van het rapport hanteren we voor de niet-toerekenbare investeringen de € 14.900 tekort per woning op basis van WBI-data als basis (exclusief schaalprongen). De omvang van schaalprong investeringen weten we niet exact, maar op basis van de voorbeelden van Amsterdam en Zuid-Holland (zie eerdere tekstboxen) wordt duidelijk dat alleen al daar € 17 miljard aan schaalpronginvesteringen in beeld is.

¹⁵ Voor de 14 gebieden ligt een gedegen analyse als onderbouwing voor de €15.000 / woning. De daar opgenomen projecten zijn niet representatief voor heel Nederland, maar er is weinig aanleiding te veronderstellen dat de woningbouwprojecten buiten deze 14 gebieden structureel een hoger tekort kennen.

¹⁶ De verhouding toerekenbaar en niet-toerekenbaar voor infrastructuur in de 14 gebieden is 30% / 70%, vrijwel hetzelfde als blijkt uit de WBI data. Het gaat dus niet om een andere toerekening, maar echt om hogere totale investeringskosten.

3.3 Uitgangspunten uitleggebieden

3.3.1 Analyse toerekenbare PORT uitleg

Zoals in hoofdstuk 2 reeds toegelicht is er aanzienlijk minder data beschikbaar over tekorten bij uitleggebieden dan over die bij binnenstedelijke projecten. Wel is duidelijk dat de tekorten per woning aanzienlijk lager liggen dan in de binnenstedelijke projecten. In paragraaf 2.5 is reeds geconstateerd dat een aanzienlijk deel (aannee 55%) geen PORT heeft (dan wel de dekking al rond heeft). Voor de resterende 45% hebben we de volgende schattingen beschikbaar:

- Gemiddelde port WBI: € 9.700/ woning, (4 toegekende casussen, 6.405 woningen)
- Gelderland: € 6.600 PORT/woning (o.b.v. 10.045 woningen)
- Zuid-Holland: gemiddeld € 8.300 PORT/woning (o.b.v. ca 15.900 woningen in projecten die wel een tekort hebben en met start project uiterlijk 2030, gemiddelde tussen minimaal en maximaal tekort).

Op basis van bovenstaande verwachten we een tekort tussen de € 6.600 en € 9.700 per woning. Als gemiddelde gaan we uit van € 8.000 /woning.

3.3.2 Analyse niet-toerekenbare investeringen uitleg

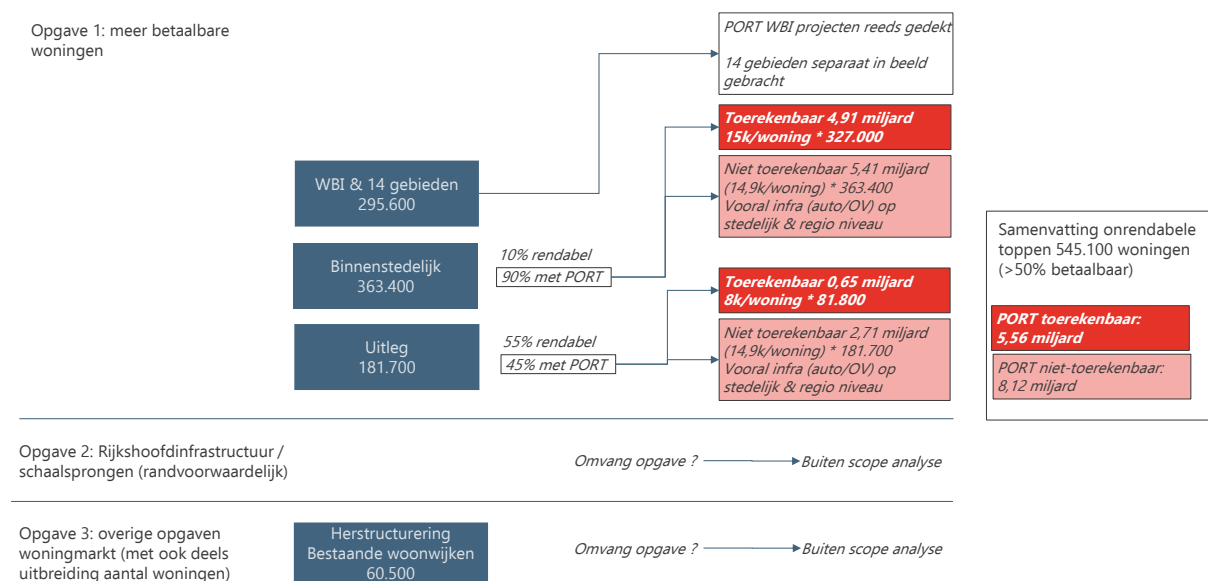
Voor het schatten van de niet-toerekenbare investeringen per woning van uitlegprojecten is onvoldoende bruikbare info beschikbaar. We hanteren daarom hetzelfde publieke tekort als voor binnenstedelijke projecten € 14.900/woning exclusief schaalspronginvesteringen.

3.4 Overzicht totale PORT

3.4.1 Totaal PORT naar opgave

Op basis van de aannames in hoofdstukken 2 en 3 komen we tot onderstaande figuur 3.3 die past bij de opgave om in 2021-2030 de ruim 900.000 extra woningen te realiseren. Samengevat:

- De **toerekenbare PORT** schatten we op zo'n € 5,56 miljard. Dit is exclusief de benodigde dekking voor de 14 gebieden, exclusief herstructurering van bestaande woonwijken.
- Het tekort op de **niet-toerekenbare investeringen** schatten we op zo'n € 8,12 miljard. Dit is berekend op basis van de volledige resterende opgave 2021-2030 (ook de woningen zonder toerekenbaar tekort) omdat aannemelijk is dat ook voor projecten zonder toerekenbaar tekort wel investeringen nodig zijn in infrastructuur.
- De **schaalspronginvesteringen** hebben we onvoldoende in beeld. Het is wel duidelijk dat dit een forse opgave is. De schattingen van Amsterdam (€ 9 miljard) en Zuid-Holland (€ 8 miljard) komen samen al op € 17 miljard euro die wel randvoorwaardelijk zijn voor woningbouw, maar voor slechts een zeer klein deel direct toerekenbaar zijn aan woningbouwprojecten.
- De **woningen in de 14 gebieden** zijn buiten de analyse gehouden. Uit de separate analyse voor deze gebieden blijkt wel een tekort van € 19,8 miljard (voor de hele periode tot 2040 waarvan ongeveer de helft toe te rekenen aan periode tot 2030). Dit is de combinatie van toerekenbare en niet-toerekenbare kosten en inclusief een aanzienlijk deel van de hierboven genoemde benodigde schaa spronginvesteringen (maar niet alle).
- De **reeds toegekende WBI projecten** zijn buiten de analyse gelaten. De toerekenbare tekorten van deze projecten zijn gedekt. Mogelijk zijn niet alle niet-toerekenbare tekorten gedekt, BZK heeft daar in het kader van de WBI geen info over opgevraagd. Voor de 45.400 woningen die ook in de 14 gebieden opgenomen zijn eventuele resterende tekorten opgenomen in bovengenoemde analyse. Voor de rest (135.500 minus 45.400 is 90.100) is de worst case dat er nog zo'n € 14.900 euro per woning is € 1,3 miljard tekort resteert, maar een aanzienlijk deel zal via verschillende kanalen al wel degelijk gedekt zijn gezien de eis om binnen 3 jaar te starten met bouwen.
- **Herstructurering van bestaande woonwijken** leveren netto ook extra woningen op doordat voor iedere gesloopte woning naar verwachting er twee terug komen. Deze trajecten zijn vrijwel altijd zeer kostbaar, maar het doel is echter meestal ook niet alleen het toevoegen van woningen maar een bredere agenda waaronder leefbaarheid en verduurzaming. De kosten kunnen onder andere via het Interbestuurlijk Programma Leefbaarheid en Veiligheid (16 gebieden-aanpak) in beeld gebracht worden.



Figuur 3.3 Overzicht PORT naar opgave

3.4.2 PORT naar provincie

Onderstaande tabel toont het aantal woningen in de afgesproken bouwopgave per provincie en toont de PORT toerekenbaar en niet-toerekenbaar. Het gepresenteerde tekort voor de periode 2021 – 2030 is exclusief de benodigde dekking voor de 14 gebieden, exclusief herstructurering van bestaande woonwijken en exclusief infrastructurele schaa spronginvesteringen.

# woningen per provincie	Afgesproken bouwopgave 2021 - 2030	Totaal WBI of 14 gebieden	Resterende opgave 2021-2030 (schatting)	Buiten scope (herstructurering woonwijken)	Geen tekort (schatting)	Wel tekort (schatting)	PORT toerekenbaar	PORT niet toerekenbaar	PORT TOTAAL 2021-2030
Groningen	20.100	9.400	10.700	1.400	3.000	6.300	94.860.000	138.570.000	233.430.000
Friesland	16.900	-	16.900	1.100	2.600	13.200	161.160.000	235.420.000	396.580.000
Drenthe	12.100	-	12.100	800	1.800	9.500	115.260.000	168.370.000	283.630.000
Overijssel	41.900	8.800	33.100	2.800	6.300	24.000	309.060.000	451.470.000	760.530.000
Gelderland	90.800	11.700	79.100	6.100	13.800	59.200	744.600.000	1.087.700.000	1.832.300.000
Flevoland	--> Noord-Holland en Flevoland samen								
Noord-Holland	240.000	115.100	124.900	16.100	36.400	72.400	1.109.760.000	1.621.120.000	2.730.880.000
Limburg	15.800	1.000	14.800	1.100	2.400	11.300	139.740.000	204.130.000	343.870.000
Noord-Brabant	124.400	22.100	102.300	8.400	18.800	75.100	957.780.000	1.399.110.000	2.356.890.000
Zeeland	9.200	-	9.200	600	1.400	7.200	87.720.000	128.140.000	215.860.000
Zuid-Holland	230.000	93.700	136.300	15.400	34.800	86.100	1.233.180.000	1.801.410.000	3.034.590.000
Utrecht	100.000	33.800	66.200	6.700	15.100	44.400	606.900.000	886.550.000	1.493.450.000
Nederland	901.200	295.600	605.600	60.500	136.400	408.700	5.560.020.000	8.121.990.000	13.682.010.000

Figuur 3.4 Overzicht PORT per provincie

Alle bedragen in de tabel (behalve de afgesproken bouwopgave) betreffen rekenkundige schattingen, met over het algemeen een vrij ruime bandbreedte. De PORT toerekenbaar is gebaseerd op de woningen met tekort maal gemiddelde tekort voor de verschillende categorieën (binnenstedelijk, uitleg, kleine kernen) zoals toegelicht eerder in dit hoofdstuk. De PORT niet-toerekenbaar is berekend op basis van zowel woningen met als zonder toerekenbaar tekort omdat voor beide dezelfde infrastructurele opgave geldt (zoals ook toegelicht in voorgaande paragraaf).

3.4.3 Dekking PORT: opgave van Rijk en regio samen

Hoewel we in bovenstaande analyse praten over een tekort in de periode 2021-2030 is het zo dat de dekking hiervoor grotendeels gereserveerd dient te worden in de komende 4 jaar (2021-2025). Planontwikkeling voor woningbouw kost vrijwel altijd meerdere jaren. Budget beschikbaar gesteld in 2026 of later levert naar verwachting vooral extra woningen op na 2030, zeer beperkt ervoor.

Er is in onze analyse geen onderscheid gemaakt naar dekking van de PORT via Rijk of regio. Vanuit beide partijen zal een aanzienlijke bijdrage verwacht worden. De praktijk is dat zowel het Rijk als de regio (met name gemeenten) weinig financiële ruimte hebben. In het volgende hoofdstuk gaan we in op een aantal scenario's, waaronder de situatie waarin het Rijk geen middelen beschikbaar stelt voor woningbouw.

4. Scenario's

4.1 Nulscenario: geen Rijksbijdrage voor woningbouw

Indien er geen Rijkssubsidie beschikbaar komt voor woningbouw betekent dit niet dat er geen woningen gebouwd worden de komende 10 jaar. We verwachten dat circa 556.200 woningen (62% van 901.200) wel gebouwd kunnen worden en 345.000 (38% van 901.200) niet. Dit aantal is als volgt berekend:

- In paragraaf 2.6 constateren we dat 135.500 woningen reeds via de drie WBI tranches gedekt worden en circa 136.300 woningen gerealiseerd kunnen worden in projecten, vooral uitleggebieden, zonder toerekenbaar tekort (samen 271.800 woningen).
- De herstructureringsopgave bestaande woonwijken (60.500 woningen) is dusdanig complex en kostbaar dat die niet van de grond komt.
- De resterende woningen (568.900) komen vanuit projecten met een tekort. Deze projecten bestaan vaak uit een mix van rendabele en onrendabele delen. Er is aangenomen dat zonder subsidie circa 50% van deze woningen alsnog gebouwd kan worden (284.400 woningen). Dit o.b.v. WBI- data waaruit blijkt dat gemeenten zelf verwachten dat ca 50% van de woningen zonder toekenning alsnog gebouwd kan worden. Vaak dan wel vooral het duurdere segment, en niet altijd op de plekken waar de grootste druk op de woningmarkt is. Het niet beschikbaar zijn van Rijkssubsidie heeft ook negatieve effecten op ruimtelijke kwaliteit en duurzaamheidsambities. Dat zijn – naast het aandeel betaalbare woningen – de knoppen waar door gemeenten aan gedraaid kan worden om projecten toch haalbaar te krijgen.

In de doorrekening van het scenario (zie uitkomsten in overzichtstabel paragraaf 4.3) hebben we gerekend met de aanname dat van de 345.000 minder woningen er 75.000 minder in de 14 gebieden komen (ca 30%, dus buiten de scope van deze analyse) en 270.000 in de scope van deze analyse. De resterende woningen die dan wel gebouwd worden kennen geen toerekenbaar tekort maar nog wel een niet-toerekenbaar tekort, omdat er in dit scenario een Rijksbijdrage nodig blijft voor infrastructuur.¹⁷

4.2 Minimale en maximale scenario PORT

De PORT in het basisscenario (zowel toerekenbaar als niet-toerekenbaar) betreft een schatting met een vrij grote bandbreedte. Met de beschikbare info uit hoofdstuk 2 en 3 hebben we een minimum en maximum PORT ingeschat op basis van onderstaande aannames. Hiermee ontstaat enig gevoel bij deze bandbreedte. Voor de toerekenbare PORT per woning hanteren we hierbij het gemiddelde van de WBI-data, zoals reeds toegelicht in paragraaf 3.2. In het maximum scenario werken we met het gemiddelde van de provinciale data.

¹⁷ Er is gerekend met 136.300 (geen tekort) + 199.300 (rendabel deel tekortprojecten na correctie 14 gebieden) = 335.600 woningen * €14.900 euro = 5,0 miljard euro. 220.200 woningen in WBI projecten + 14 gebieden zijn buiten de berekening gelaten.

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

Tabel 4.1 Overzicht uitgangspunten scenario's

4.3 Overzichtstabel PORT scenario's

Onderstaande tabel toont de uitkomsten van de totale PORT in de vier scenario's als hierboven beschreven. De uitkomsten laten zien dat de bandbreedte van de totale PORT beweegt tussen de 10,8 en € 17,3 miljard in respectievelijk het minimale PORT - en maximale PORT scenario. Het nulscenario heeft een aanzienlijk lagere PORT (€ 5,0 miljard), maar dan worden de komende 10 jaar ook maar ca 556.000 woningen gebouwd in plaats van 901.200.

PORT - Totaal	Basisscenario	Nulscenario	Minimale PORT	Maximale PORT
	901.200 woningen in EUR x mln	556.200 woningen in EUR x mln	901.200 woningen in EUR x mln	901.200 woningen in EUR x mln
PORT - Toerekenbaar				
Binnenstedelijk	4.905	-	3.892	6.386
Uitleg	654	-	327	1.090
Toerekenbaar - totaal	5.559	-	4.219	7.476
PORT - Niet-toerekenbaar				
Binnenstedelijk	5.414	2.965	4.360	6.540
Uitleg	2.707	2.035	2.180	3.270
Niet-toerekenbaar totaal	8.121	5.000	6.540	9.811
Totaal PORT (in EUR x mln)	13.681	5.000	10.759	17.287

Tabel 4.2 Overzichtstabel PORT scenario's

Voor de volledigheid herhalen we nogmaals: het gepresenteerde is exclusief de benodigde dekking voor de 14 gebieden, exclusief herstructurering van bestaande woonwijken en exclusief infrastructurele schaalpronginvesteringen. En hoewel het tekort gaat over de hele periode 2021 – 2030 dient de dekking door regio en Rijk vrijwel grotendeels gereserveerd te worden in de komende 4 jaar (2021-2025). Budgetten beschikbaar gesteld in 2026 of later leveren naar verwachting vooral extra woningen op na 2030.

Bijlage 1: Toevoegen in kleine kernen

Op basis van de beschikbare data kan geen goed onderscheid gemaakt worden naar toevoegen van woningen in grotere of kleinere kernen. De opgave in kleine kernen lijkt een andersoortige opgave (met name kleinschaliger), met over het algemeen een breder doel dan alleen het bijbouwen (ook bijv. zorgen dat er woningen zijn voor jongeren die in hun dorp willen blijven wonen, het aansluiten bij de afnemende huishoudensomvang door demografische ontwikkelingen, en het ondersteunen van de voorzieningen door het toevoegen van huishoudens). Financieel gezien zijn er wel parallellen met uitleg en binnenstedelijk: het is een mix van toevoegen aan de randen van dorpen (vergelijkbaar met uitleg zonder al te veel tekorten) en het versterken van dorpscentra (complexer en duurder). Er zijn weinig schattingen over de kosten, duidelijk is dat de kosten van een ontwikkeling lager liggen maar de opbrengstpotentie is ook lager. Over het gemiddelde tekort per woning zijn weinig gegevens beschikbaar, de schattingen die er zijn lopen uiteen:

- Gelderland verwacht forse tekorten (€ 21.900 / woning voor categorie 'vitale centra en dorpskernen') maar de achterliggende gegevens waar deze analyse op is gebaseerd zijn beperkt. Er wordt gewerkt met categorieën, waarvan een tekort van € 0 - 2 mln de laagste is. Binnen die categorie maakt het nogal uit of een project van 50 woningen € 0 mln of € 2 mln tekort, heeft maar dat onderscheid kan o.b.v. de data niet gemaakt worden.
- Brabant verwacht dat 80% van de projecten buiten de 12 grootste gemeenten zonder subsidie kan. De verwachte tekorten op de resterende 20% zijn lager dan gemiddeld tekort (€ 7.500-€ 10.000 / woning). Er is echter geen analyse o.b.v. casussen gedaan om tot deze inschatting te komen.
- Drenthe werkt aan een inventarisatie, maar die gaat de komende maanden nog niet gereed zijn.

Nader onderzoek moet uitwijzen om welk deel van de woningbouwproductie het gaat, of er sprake is van publieke tekorten, en zo ja of er een Rijksbijdrage nodig is om dit op te lossen. Het is wel duidelijk dat het merendeel van de projecten te klein zijn om voor de WBI in aanmerking te komen (zelfs na een eventuele verlaging van de drempel van 500 woningen naar bijvoorbeeld 200).

Bijlage 2: overlap WBI en 14 gebieden

Dubbelingen WBI-14 gebieden		Aantal woningen	Euro's toegekend	
1	Groningen Suikerzijde (inclusief Held III/ Reitdiepzone)	-	€	-
2	Groningen Stadshavens/ Eemskanaalzone	2.200	€	18.155.630
3	Eindhoven KnoopXL (WBI = District E)	510		1.550.000
4	Brabantse Stedenrij	634	€	9.958.870
4.1	Spoorzone Den Bosch	-	€	-
4.2	Tilburg Kenniskwartier	-	€	-
4.3	Breda CSM-terrein	634	€	9.958.870
5	Oude Lijn Zuidelijke Randstad	16.991	€	94.112.802
5.1	Leiden Stationsgebied	700	€	4.050.000
5.2	Zoetermeer Entreegebied	4.500	€	11.552.713
5.3	Rijswijk Stadsas	1.400	€	7.178.072
5.4	Den Haag Zuidwest	2.624	€	29.651.581
	Dreven-Gaarden-Zichten Fase 1	2.124	€	26.819.177
	Locatie Assumburgweg /LEVELS	500	€	2.832.404
5.5	Den Haag De Venen	657	€	7.559.542
5.6	Delft Schieoevers	2.688	€	7.850.000
5.7	Schiedam Schieveeste	3.000	€	18.056.528
5.8	Rotterdam M4H	-	€	-
5.9	Rotterdam Binnenstad	-	€	-
5.10	Rotterdam Van Nelleknoop	-	€	-
5.11	Dordrecht Spuiboulevard	510	€	3.525.817
5.12	Zwijndrecht Spoorzone	912	€	4.688.549
6	Amsterdam Haven-Stad (WBI = Sloterdijk)	3.713	€	13.121.137
7	MRA Oost (WBI = IJburg 2)	4.147	€	19.783.795
8	MRA-West (met o.a. doortrekking N-Z Lijn, Hoofddorp-Centrum, Lissbroek)	-	€	-
9	Rotterdam Oostflank (met o.a. Feijenoord City, Brainpark/Kralingse Zoom)	3.700	€	21.212.761
10	Den Haag Central Innovation District/ Binckhorst	7.110	€	51.755.579
10.1	Laan van NOI/ ICT Security Campus fase 1	1.200	€	6.140.416
10.2	HS Kwartier	3.500	€	20.300.000
10.3	Haagse Asfaltcentrale (Binckhorst)	2.410	€	25.315.163
11	Utrecht Groot Merwede (inclusief o.a. Jaarbeursterrein, Merwedekanaalzone, A12-zone, Rijnhuizen Nieuwegein)	4.250	€	20.950.259
12	Nijmegen Stationsgebied	670	€	4.998.755
13	Nijmegen Kanaalzone (= Kanaalzone-Zuid / Winkelsteeg)	1.497	€	9.186.221
14	Zwolle Spoorzone	-	€	-
Totaal		45.422		264.785.809
	Groningen	2.200		18.155.630
	Friesland	-		-
	Drenthe	-		-
	Overijssel	-		-
	Gelderland	2.167		14.184.976
	Flevoland	-		-
	Noord-Holland	7.860		32.904.932
	Limburg	-		-
	Noord-Brabant	1.144		11.508.870
	Zeeland	-		-
	Zuid-Holland	27.801		167.081.142
	Utrecht	4.250		20.950.259

Bijlage 3: Aangeleverde provinciale data

Provincie	Informatie ontvangen		Scope/ volledigheid	Is er een clustering naar type projecten gehanteerd?	Wat is de wijze van de schatting van de PORT?	Toerekenbaar / niet-toerekenbare PORT?
	Memo/rapport	Database				
Noord-Holland / Flevoland	Ja	Nee	Analyse 9 stadsharten, 1200 meter rondom OV-knooppunten (excl Amsterdam, excl kleinere kernen, excl uitleggebieden)	Nee	Bottom-up, exacte schatting	Alleen toerekenbare PORT
			Binnen scope volledige inventarisatie, geen grens aan omvang projecten (maar allerkleinste projecten wellicht niet in beeld)			
Zuid-Holland	Ja	Ja	Volledige inventarisatie; 14-NOVI gebieden apart onderscheiden. Indicatie van bovenplanse mobiliteitssysteem (schaalsprong)	Ja, onderscheid naar (verschillende vormen van) stedelijke en uitleg/suburbane projecten	Projectniveau, schatting op basis van mix van bottom-up en top-down (kengetallen gebruikt voor schaal 2 en 3 projecten), exacte schatting door middel van min en max	Toerekenbare en niet-toerekenbare PORT
			Projecten vanaf 100 woningen, voor periode 2020-2040.			
Gelderland	Ja	Ja	Analyse projecten tot 2030, alleen projecten met onrendabele top, geëxtrapoleerd en gevalideerd op basis van uitvraag bij gemeenten (68% respons). Ontbrekende respons zijn aangevuld met bekende projecten met tekort.	Ja, onderscheid naar vitale centra en dorpskernen, spoorzone en stationsgebieden, herstructureringswijken, transformatie (werk)locaties, grootstedelijke verdichtingsopgaven, uitleglocaties.	Projectniveau, bottom-up (projectspecifieke aannames op basis van projectlijsten), inschatting op basis van bandbreedte (categoriseën)	Toerekenbare PORT (excl. ORT bovenplanse mobiliteitsinfrastructuur)
			Woningbouwprojecten vanaf 50 of gecombineerd 50 woningen.			

Provincie	Informatie ontvangen		Scope/ volledigheid	Is er een clustering naar type projecten gehanteerd?	Wat is de wijze van de schatting van de PORT?	Toerekenbaar / niet-toerekenbare PORT?
	Memo/rapport	Database				
Overijssel	Ja	Ja	Analyse van projecten waarbij sprake is van een publiek tekort (geen volledige inventarisatie), op basis van inschatting door gemeenten.	Nee, niet naar type opgaven	Projectniveau, inschatting op basis van bandbreedte (categorieën)	Toerekenbare PORT
			Geen grens aan omvang projecten, wel focus op sleutelprojecten uit regionale woonagenda's; niet alle projecten in beeld.			
Utrecht	Ja	Ja	Huidige inventarisatie op basis van beperkt aantal reacties gemeenten. Grove analyse van gebiedsontwikkelingen die zonder impuls niet van de grond komen. Uitdrukkelijk geen uitputtende lijst.	Nee, niet naar type opgaven	Hoogover, bandbreedte	Toerekenbare PORT (schaalspronginvesteringen PM)
			Selectie van gebiedsontwikkelingen, om te illustreren waar bij verschillende schaalniveaus tekorten ontstaan.			
Noord-Brabant	Ja	Ja, maar niet met PORT	Analyse op basis van uitvraag bij gemeenten, respons circa 67%	Nee, niet naar type opgaven	Hoogover, bandbreedte	Toerekenbare PORT, excl. investeringen in mobiliteit en infrastructuur
			Grens bij 100+ woningen, 100+ locaties die in geheel pas na 2030 worden gerealiseerd niet			
Overige provincies (Limburg, Zeeland, Groningen, Friesland, Drenthe)	Ja	Nee	Notitie bouwopgave/ woningbehoefte op interprovinciaal niveau, geen inzicht in publieke tekorten.	Nee	N.v.t.	N.v.t.