

Financiële gevolgen van verschillende vormen van verstedelijking

DRS. O.M. VRIES* – DRS. M.C.I. GERAETS** – DRS. K. PAALMAN**

De beperkte financiële mogelijkheden van de overheid spelen een steeds belangrijker rol bij de ruimtelijke inrichting van ons land. Bij de afweging tussen verschillende vormen van verstedelijking wordt op het kostenaspect tegenwoordig meer nadruk gelegd dan voorheen. De auteurs schenken in dit artikel aandacht aan de financiële aspecten van enkele verstedelijkingsconcepties, met name aan de kosten en baten voor de overheid van het bouwen in bestaand stedelijk gebied. Deze vergelijken ze zowel onderling, als met het bouwen in groeikernen. Wanneer met alle kosten rekening gehouden wordt, blijkt nieuwbouw in de stad vaak goedkoper dan nieuwbouw in groeikernen. Het is echter de vraag of de mensen ook in de toekomst wel zo graag in de stad blijven wonen.

Inleiding

In het denken over stedelijk functioneren en de ruimtelijke neerslag daarvan hebben zich de laatste jaren interessante ontwikkelingen voorgedaan. In beleidsnota's en ruimtelijke plannen van de steden komt dit duidelijk tot uitdrukking. Meer dan voorheen wordt het accent gelegd op benutting van de mogelijkheden van het bestaande stedelijke gebied en op handhaving van de kwaliteit daarvan. Dit beleid, dat ook wel het compacte-stadsbeleid wordt genoemd 1), verschilt van gemeente tot gemeente. Vaak ligt de nadruk op het vinden van woningbouw-mogelijkheden binnen de bebouwde kom 2).

In verhouding met eerdere rijksnota's over de ruimtelijke ordening van Nederland wordt ook in de *Structuurschets voor de Stedelijke Gebieden 1983* meer aandacht besteed aan het beleid voor de bestaande steden 3). Voor deze gewijzigde beleidslijnen zijn de volgende redenen aan te voeren:

- in de eerste plaats heeft de geringere bevolkingsgroei, meer dan in het verleden werd gedacht, de noodzaak van een ruimtelijke spreiding van de bevolking – al dan niet door middel van gebundelde deconcentratie – doen afnemen;
- in de tweede plaats zijn door de herstructurering van de industrie, door het afzien van allerlei reserveringen (bijvoorbeeld voor verkeersdoorbraken) en door gewijzigde opvattingen ten aanzien van stedelijk ruimtegebruik de beleidsmogelijkheden voor (woning-)bouw binnen de bestaande stad toegenomen,
- in de derde plaats hebben verschijnselen als de voortdurende daling van de bevolkingsomvang van de grote steden (met consequenties voor het draagvlak van voorzieningen, diensten, en dergelijke), de economische depressie, de nadelige gevolgen van het toegenomen woon-werkverkeer (vervoerskosten energieverbruik, milieu-aspecten) en dergelijke de wenselijkheid van beleidsombuigingen in de richting van bestaande steden doen toenemen.

Uit het voorgaande blijkt dat zowel demografische als economische en maatschappelijke factoren hebben geleid tot een sterkte aandacht voor behoud en beheer van de bestaande stad. Omdat de verschillende overheden zich niet alleen in ordenende zin met het ruimtegebruik bemoeien, maar ook in financiële zin, dat wil zeggen aanzienlijke financiële belangen hebben bij verschillende vormen van verstedelijking, is een belangrijke vraag wat de financiële gevolgen van genoemde beleidswijziging zijn voor de betrokken overheden 4). Brengt het bouwen binnen de bestaande stad kostenbesparende effecten met zich mee, zoals wel wordt gesteld? Is de rijksoverheid duurder of juist goedkoper uit? Dienen de gemeenten meer of minder uit eigen middelen bij te dragen aan de realisering van de bouw van woningen?

Naar dit belangwekkende financiële aspect van het verstedelijkingsbeleid heeft de SEO onderzoek verricht. Opzet en resultaten van het onlangs afgeronde onderzoek worden in dit artikel samengevat. Ook wordt ingegaan op enkele mogelijke beleidsconsequenties.

Opzet van het onderzoek

In de studie is onderzocht wat de kosten en baten zijn voor de overheid (rijk en gemeenten) bij verdichten binnen bestaand stedelijk gebied, afgezet tegen het alternatief van bouwen in groeikernen. Het onderzoek is beperkt gebleven tot verdichten voor de woonfunctie 5). Hierbij wordt onder *verdichten* verstaan: het bouwen ten behoeve van de woonfunctie binnen bestaand stedelijk gebied, op terreinen met een tot dan andere functie dan de woonfunctie, of op braakliggende terreinen; uitgesloten wordt vervangende nieuwbouw.

In het onderzoek wordt, behalve aan een vergelijking van de overheidskosten bij verdichten en bouwen in groeikernen, aandacht besteed aan een analyse van de kosten van verdichten bij verschillende projectgroottes. Hieraan ligt de hypothese ten grondslag dat mag worden verwacht dat bij toenemende project-

* Senior-medewerker bij de Stichting voor Economisch Onderzoek van de Universiteit van Amsterdam en auteur van het SEO-onderzoek *Kosten en baten voor de overheid bij verdichting*, waarop dit artikel is gebaseerd.

** Werkzaam bij de Rijksplanologische Dienst.

Het artikel is geschreven op persoonlijke titel. Het onderzoeksrapport is verkrijgbaar bij de SEO, Jodenbreestraat 23, 1011 NH Amsterdam.

1) Zie b.v. M.A. Mentzel, *De compacte stad*, *ESB*, 18 mei 1983.

2) Zie Rijksplanologische Dienst, *De compacte stad gewogen*, *Verkenning van de zin en onzin van een eigentijds concept*, studierapport nr. 27, 1985.

3) Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, *Structuurschets voor de Stedelijke Gebieden 1983*, deel d: regeringsbeslissing, Kamerstuk 18.048, 1984.

4) In de afgelopen jaren zijn enkele studies verricht naar de financiële aspecten van het verstedelijkingsbeleid. Te noemen zijn: Nederlands Economisch Instituut, *Investeringskosten van woonwijken op alternatieve lokaties, „de prijs van een woning”*, 1981; zie ook: J.A. van der Vlist, *Is bouwen in de stad wel zo duur als het lijkt?*, *ESB*, 2 september 1981; SEO, *Stadsvernieuwing en groeikernen, financiële gevolgen voor de overheid*, 1984; zie ook: J. Verpalen en O.M. Vries, *Stadsvernieuwing en groeikernenbeleid, Stedebouw en Volkshuisvesting*, mei 1984; S. Idema, *De financiële gevolgen van stadsuitbreiding en -inbreiding*, gemeente Delft, 1980; SEO, *Het financiële perspectief voor groeikernen*, 1985.

5) De compacte-stadsconceptie kan ook betrekking hebben op andere functies zoals werken, verzorgen, recreëren en verkeer en vervoer.

groottes andere kostenfactoren een rol gaan spelen. Denkbaar is dat, naarmate een project meer woningen omvat, er enerzijds, vanwege schaalvoordelen, gemiddeld lagere kosten zullen zijn, maar anderzijds, door het overschrijden van drempels ten aanzien van het voorzieningenniveau, investeringen nodig zijn, zodat de gemiddelde kosten per woning toenemen. Ook in verband met de vergelijking met de kosten van het bouwen in groeikernen is analyse van de gevoeligheid van de kosten voor de projectgrootte van belang.

De voorgaande hypothese impliceert reeds dat er niet alleen is gekeken naar de kosten die direct verband houden met de totstandkoming van woningen, maar dat tevens de kosten en baten van andere voorzieningen, zoals voorzieningen ten behoeve van verkeer en vervoer en onderwijs en welzijn, groenvoorzieningen en nutsvoorzieningen, alsmede de financiële consequenties voor gemeentelijke diensten in het onderzoek zijn betrokken. Verder is niet alleen gekeken naar de kosten en baten die gepaard gaan met de realisatie van de verdichtingsprojecten en het bouwen in groeikernen, maar ook naar de kosten en baten voor de overheid die voortvloeien uit het beheer van de lokaties.

Overigens merken we nu reeds op dat het onderzoek geen brede maatschappelijke kosten/batenanalyse beoogt te zijn. Verderop in dit artikel wordt hier nog nader op ingegaan.

Uitgangspunten

Het bouwen binnen bestaand stedelijk gebied brengt met zich mee dat in veel gevallen gebruik kan worden gemaakt van reeds aanwezige voorzieningen. Dit is met name het geval als een voorziening een groter draagvlak heeft. Een belangrijk aspect bij de kostenberekeningen is de aanpak van deze aanwezige voorzieningen. Moeten hiervan kosten aan de verdichtingsprojecten worden toegerekend, en zo ja, op welke wijze? In het onderzoek is in principe uitgegaan van het vaststellen van de extra kosten die de overheid moet maken ten opzichte van de situatie dat geen aanvullende woningbouw zou hebben plaatsgevonden. Dit betekent dat vooral is gekeken naar de kosten- en opbrengstenfactoren die variëren met de mate waarin van een bepaalde voorziening gebruik wordt gemaakt. Vaste lasten, voortvloeiend uit in het verleden reeds gedane investeringen, blijven dus buiten beschouwing. Investeringslasten worden pas in de berekeningen meegenomen als er een vervangingsinvestering plaatsvindt.

Voor een juiste interpretatie van de onderzoeksresultaten is het nuttig nog op de volgende uitgangspunten te wijzen:

- er is verondersteld dat elk verdichtingsproject geïsoleerd staat, dat wil zeggen er is bij de kostenberekeningen geen rekening gehouden met andere projecten in de directe nabijheid. Dit uitgangspunt is met name van belang voor het berekenen van kosten van voorzieningen. Bij meerdere verdichtingsprojecten zijn de consequenties voor voorzieningen namelijk anders dan bij één project. In dit soort situaties is in het onderzoek echter voorzien door te variëren met de projectgrootte;
- de aanvullende woningbouw zorgt voor extra inwoners ten opzichte van de situatie dat de lokatie onbebouwd was gebleven. De inwoners komen als het ware uit een andere stad, dan wel zouden zonder de aanvullende woningbouw in een andere stad (bij voorbeeld een groeikern) zijn gaan wonen. De verdichting heeft dus een positieve invloed op het inwoneraantal van de betreffende stad. Mede in verband met de vergelijking met de kosten van het bouwen in groeikernen is dit uitgangspunt van belang. Ook bij groeikernen komen de inwoners van „elders”;
- de kosten per verdichtingslokatie zijn berekend over een periode van 50 jaar. Er is voor deze onderzoeksperiode gekozen in verband met de economische levensduur van nieuwe woningwetwoningen en veronderstelde verbeteringsinvesteringen van de woningen om de 25 jaar. Zoals duidelijk zal zijn levert berekening van kosten over een dergelijk lange periode veel onzekerheden op. Er moet worden gewerkt met veronderstellingen ten aanzien van rentepercentages, jaarlijkse huur- en prijsstijgingen en dergelijke. Ten einde vergelijking tussen projecten mogelijk te maken zijn alle kosten op één prijspeil (gulden van 1982) gebracht;
- bij de selectie van de te onderzoeken verdichtingsprojecten is niet alleen gelet op variatie in projectgrootte, maar tevens is gevarieerdheid nagestreefd in de voormalige bestemming

van de terreinen waarop woningbouw plaatsvindt. Er mag immers worden verwacht dat aanvullende woningbouw op een voormalig bedrijfsterrein in de binnenstad andere kostenconsequenties heeft dan verdichtingsbouw op een groenstrook in een ruim opgezette na-oorlogse nieuwbouwwijk.

Resultaten van het onderzoek

Het onderzoek is uitgevoerd middels een analyse van gegevens van negen verdichtingsprojecten en twee groeikernwijken. De projecten, die voornamelijk lokaties in de Randstad betreffen, zijn voor het merendeel reeds voltooid. De negen onderzochte verdichtingsprojecten betreffen: Kku-terrein, Utrecht; Madelaan, Delft; Veldzicht-Notweg, Amsterdam; Jan Oudegeeststraat, Amsterdam; Kasteel-Noord, Tilburg; Oostblok, Delft; Delfshaven-Buitendijks, Rotterdam; Groesbeekdreef, Amsterdam en Juliana van Stolbergkazerne, Amersfoort.

In tabel 1 is het kostenoverzicht van de negen verdichtingsprojecten samengevat, waarbij geldt:

- de plankosten hebben betrekking op de planvormingskosten van de gemeente bij de projectrealisatie, op kosten van verwervingen en sloop, op rentekosten van de grondexploitatie en dergelijke;
- onder de openbare werken zijn verantwoord de kosten van groenvoorzieningen, kosten van verhardingen, verlichting, riolering en dergelijke;
- de kostengroep voorzieningen betreft onderwijs- en welzijnsvoorzieningen, die overigens voor een groot deel reeds aanwezig zijn bij de verdichtingslokaties.

Tabel 1. Kosten voor de overheid per woning, in duizenden gulden van 1982

	Plan-kosten	Openbare werken	Voorzieningen	Diensten	Woningen	Gronduitgifte	Totaal
EKU	171,3	35,9	74,9	71,7	238,2	- 13,7	578,2
Madelaan	33,5	28,3	4,3	47,2	197,9	- 16,3	294,6
Veldzicht	4,8	33,1	11,7	69,4	197,4	- 13,1	303,1
Oudegeeststraat	1,9	18,2	18,1	47,2	177,7	- 10,6	252,6
Kasteel	4,6	19,2	30,5	61,2	173,5	- 14,0	285,1
Oostblok	2,3	24,0	3,2	55,6	214,1	- 12,3	286,9
Delfshaven	6,0	23,1	46,3	50,9	220,8	- 15,4	371,8
Groesbeekdreef	2,9	29,1	27,1	47,9	156,8	- 11,9	252,0
Stolbergkazerne	7,2	27,0	16,9	49,0	130,9	- 17,8	233,2

- bij de diensten zijn geboekt de kosten van gemeentelijke overheidsdiensten als algemeen beheer (secretarie), politie en brandweer en (semi-)overheidsbedrijven als openbaar vervoer, nutsbedrijven en de PTT;
- onder woningen zijn verantwoord de in directe zin uit de woningbouw voortvloeiende kosten voor de overheid, zoals de jaarlijkse objectsubsidies bij woningwetwoningen en de individuele huursubsidie voor bewoners;
- bij gronduitgifte zijn de gemeentelijke opbrengsten uit de verkoop van de bouwrijp gemaakte grond geboekt, alsmede door het rijk verstrekte lokatiesubsidie.

Naar aanleiding van tabel 1 kan worden geconcludeerd dat elke (verdichtings-)situatie wordt gekenmerkt door specifieke omstandigheden die sterk verschillende kostenoverzichten tot gevolg hebben. Dit is op zich geen opzienbarende conclusie. De meest in het oog springende specifieke omstandigheden die van invloed zijn op de kostenoverzichten hebben te maken met de voormalige bestemming van de verdichtingslokaties, met de gemiddelde woninggrootte, met het gemiddeld inwoneraantal (woningbezettingsgraad) en met de projectgrootte. Zo maakt het voor de plankosten nogal wat uit als eerst een duur bedrijfspand moet worden verworven of als op reeds in gemeentebestuur zijnde grond kan worden gebouwd. De woninggrootte heeft vooral invloed op de hoogte van de objectsubsidies, terwijl het inwoneraantal - dat met de woninggrootte verband houdt - van invloed is op de omvang van de behoefte aan voorzieningen en diensten.

Om een zo zuiver mogelijke vergelijking te krijgen, mede in

verband met de vergelijking met de kosten van het bouwen in groeikernen, zijn enkele berekeningen uitgevoerd waarbij voor kostenverschillen veroorzaakt door verschillen in woninggrootte en inwoneraantal is gecorrigeerd (zie tabel 2). Deze correctie heeft plaatsgevonden door een aantal kostengroepen niet te vergelijken op basis van kosten per woning, maar op basis van beter bij die kostengroepen passende vergelijkingsgrondslagen (aantal inwoners en dergelijke). Door middel van de rekenenheid „rekenwoning” zijn de kosten op één noemer gebracht.

Tabel 2. Kosten voor de overheid per rekenwoning a) in duizenden gulden van 1982

	Plan- kos- ten b)	Open- bare werken	Voor- zienin- gen	Dien- sten	Won- ningen	Totaal
Verdichting						
- klein	- 2,7	31,7	10,5	49,3	179,7	268,5
- middelgroot	- 8,9	18,5	18,5	50,8	189,1	268,0
- groot	- 7,4	25,4	32,5	49,2	183,8	283,5
Verdichting						
- bedrijfsterrein	25,9	22,4	37,5	50,4	190,8	327,0
- niet-openbaar overheidsterrein	6,3	26,4	15,6	52,5	177,4	274,1
- openbaar over- heidsterrein	- 9,0	27,0	28,5	50,5	183,4	280,4
Groeikernwijk	- 12,5	78,4c)	101,5	72,7	156,9	396,4

a) de „gemiddelde woning” uit het onderzoek (een woning met 2,96 kamers en 2,04 inwoners, waarvan 0,72 in de leeftijd van 0 – 25 jaar)

b) inclusief gronduitgifte

c) inclusief wegverbinding groeikern-donorstad

De in tabel 2 weergegeven kosten betreffen de gemiddelde kosten van de negen verdichtingsprojecten, onderscheiden naar projectgrootte of voormalige bestemming van de lokaties. Uit de tabel blijkt dat het kostenbeeld zich rond f. 300.000 per woning beweegt. Verdichtingsprojecten op voormalige bedrijfsterreinen vallen circa f. 30.000 per woning duurder uit.

Groeikernen

In tabel 2 is ook een vergelijkbaar kostenoverzicht van het bouwen in groeikernen opgenomen. Deze kosten zijn vastgesteld op grond van gegevens van twee groeikernwijken, te weten Buytenwegh te Zoetermeer en De Batau te Nieuwegein. Afhankelijk van de voormalige bestemming van de verdichtingslokatie is de aanvullende woningbouw binnen bestaand stedelijk gebied, gemeten over 50 jaar, circa f. 70.000 tot f. 120.000 per woning goedkoper dan het bouwen in groeikernen. De hogere kosten van de groeikernwijk zijn met name toe te wijzen aan openbare werken, voorzieningen, openbaar vervoer en de wegverbinding groeikern-donorstad. Daarentegen zijn de kosten van woningen, dat wil zeggen de directe volkshuisvestingskosten, in de groeikernsituatie lager, terwijl de baten uit gronduitgifte in de groeikernwijk hoger zijn. Afgezien van eventuele verwervings- en sloopkosten zijn de plankosten bij de kleine verdichtingsprojecten hoger dan bij de middelgrote en grote projecten. De plankosten van de groeikernwijk liggen in de zelfde orde van grootte als bij de kleine verdichtingsprojecten. Ook bij openbare werken zijn van de verdichtingsprojecten de kleine projecten het duurst per woning. De groeikernwijk is aanzienlijk duurder. Het kostenverschil tussen de verdichtingslokaties en de groeikernwijk wordt enerzijds verklaard door het feit dat in de groeikern alles nieuw moet worden aangelegd, terwijl anderzijds de hoeveelheid groen in de groeikern groter is. De wegverbinding tussen groeikern en donorstad is bovendien verantwoordelijk voor een bedrag van ruim f. 11.000 per woning.

Bij de voorzieningen valt de invloed van de projectgrootte duidelijk te constateren. Rekening houdend met verschillen in inwoneraantal (woningbezettingsgraad) blijken de kleine projecten het goedkoopst te zijn (f. 10.500 per woning), gevolgd door de middelgrote projecten (f. 18.500 per woning), terwijl de grote verdichtingsprojecten met f. 32.500 per woning het duurst zijn. Dit is echter nog ruim goedkoper dan de kosten in de groeikernwijk die iets boven f. 100.000 per woning liggen. Ook hier is de oorzaak van de kostenverschillen evident. Naarmate er meer

nieuwe woningen tot stand komen neemt de behoefte aan uitbreiding van het voorzieningsniveau toe. Bij kleine verdichtingslokaties wordt de extra vraag naar voorzieningen binnen de bestaande capaciteit opgevangen, terwijl in de groeikern alles nieuw wordt gebouwd.

Bij de diensten zijn de kostenverschillen gering. Dit wordt verklaard uit het feit dat de grootste kostenpost personeelskosten betreft. Deze zijn in verband met de veronderstelling van een relatie tussen bevolkingsomvang en personele omvang van het gemeentelijk apparaat bij alle verdichtingsprojecten in gelijke mate in de kostenoverzichten meegenomen. Het kostenverschil met de groeikernwijk van circa f. 20.000 per woning is grotendeels toe te rekenen aan het openbaar vervoer. Gaat de aanvullende woningbouw voor de bestaande steden, ten gevolge van een betere benutting van de aanwezige capaciteit, gepaard met een bate voor het openbaar vervoer variërend van f. 4.000 tot f. 9.000 per woning, de bouw in een groeikern vergt, onder andere ten gevolge van aangelegde railverbindingen tussen groeikern en donorstad, een bedrag van bijna f. 13.000 per woning.

De grootste kostenpost treffen we aan bij de object- en subjectsubsidies ten behoeve van woningen en haar bewoners. De groeikernwijk is bij deze categorie f. 25.000 per woning goedkoper, hetgeen vooral wordt veroorzaakt door hogere vraaghuurpercentages in de groeikernsituatie.

Rijk en gemeenten

Het grootste deel van de overheidskosten komt voor rekening van het rijk, zowel bij de verdichtingsprojecten als bij de groeikernwijk. De groeigemeente draagt ruim 20 procent van de kosten, de gemeenten met verdichtingslokaties rond 16 procent van de totale kosten (zie tabel 3).

Tabel 3. Totale kosten per woning, absoluut, in duizenden gulden van 1982, en procentueel, verdeeld over rijk en gemeente

	Verdichting						Groeikernwijk	
	klein		middel- groot		groot		abs.	%
	abs.	%	abs.	%	abs.	%		
Kosten rijk	314,6	78	235,8	86	255,2	84	389,1	78
Kosten gemeente	90,8	22	36,9	14	47,0	16	106,6	22
Totaal	405,4		272,7		302,2		495,7	

Als ook de algemene uitkering van het Gemeentefonds in de berekeningen zou worden betrokken resteert voor de gemeenten die aanvullende woningbouw plegen een financieel positief saldo, variërend van f. 7.000 per woning tot meer dan f. 80.000 per woning. Gezien het progressieve karakter van de gemeentefondsuitkering is het voor grote gemeenten in financiële zin aantrekkelijker om te verdichten dan voor kleinere gemeenten.

Tabel 4. Subsidies en bijdragen per woning, absoluut, in duizenden gulden van 1982, en procentueel, verdeeld naar herkomst a)

	Verdichting						Groeikernwijk	
	klein		middel- groot		groot		abs.	%
	abs.	%	abs.	%	abs.	%		
VROM	256,7	80,2	191,0	81,0	201,5	78,9	201,9	52,3
BiZ	40,7	12,7	22,1	9,4	28,5	11,2	20,3	5,3
O & W	22,3	7,0	17,5	7,4	21,9	8,6	115,6	29,9
V & W	- 5,3	-	5,2	2,2	3,3	1,3	26,4	6,8
Rijkswegenfonds	-	-	-	-	-	-	11,9	3,1
Overige	0,2	0,1	-	-	0,1	0,0	10,0	2,6

a) gecorrigeerd voor koopwoningen

Uit tabel 4 blijkt dat het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) het grootste deel van de totale rijksbijdragen voor haar rekening neemt.

In absolute zin ontloopt de bijdrage van VROM in de verdich-

tingssituaties de bijdrage in de groeikernsituatie niet veel. Relatief gezien is de bijdrage van VROM in de groeikernwijk aanzienlijk lager. De reden hiervan is dat het groeikernenbeleid ook voor andere ministeries dan VROM financiële consequenties heeft. Zo is er voor de groeikernwijk een relevant kostenaandeel ten laste van het Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen (nieuwbouw van onderwijsvoorzieningen en personeelskosten) evenals, zij het in bescheidener mate, ten laste van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (aanvulling tekorten openbaar vervoer) en het Rijkswegenfonds (wegverbinding tussen groeikern en donorstad).

Lokatiekeuze

In het verleden heeft de Tweede Kamer meerdere malen gevraagd om informatie over de kosten van verschillende vormen van verstedelijking. Het onderhavige onderzoek levert een belangrijke bijdrage aan de kennis over de genoemde kosten 6). Met name het inzicht in de kosten en baten bij de afzonderlijke kostencomponenten is hierbij van belang. De besluitvorming over de lokatiekeuzes van grote aantallen woningen kan nu beter worden onderbouwd 7).

In de *Structuurschets voor de Stedelijke Gebieden 1983* wordt erop gewezen, dat door bouwen in bestaand stedelijk gebied kostenbesparingen mogelijk zijn ten aanzien van infrastructuur en voorzieningen. Bouwen in bestaand stedelijk gebied is daardoor voor de overheid als geheel goedkoper dan het bouwen in groeikernen, zo toont het onderzoek aan. Voor het Ministerie van VROM blijkt het bouwen in bestaand stedelijk gebied echter (enigszins) duurder te zijn dan het bouwen in groeikernen. Dit komt onder meer door de hogere objectsubsidies en de wat hogere bijdrage aan de totstandkoming van projecten. De gememoreerde kostenbesparingen doen zich voor bij gemeenten en bij andere ministeries dan VROM.

Maatschappelijke kosten/batenanalyse

Natuurlijk moet bij afweging tussen verschillende vormen van verstedelijking niet alleen worden gekeken naar de budgettaire gevolgen voor de verschillende betrokken overheden. Er zou tevens moeten worden gelet op de kosten en baten voor de individuele burger en het individuele bedrijf 8). Of nog algemener gesteld, de maatschappelijke kosten en baten van de verschillende ruimtelijke alternatieven zouden in ogenschouw moeten worden genomen. Als – meestal niet in geld uit te drukken – positieve effecten van de compacte stad ten opzichte van meer uiteengelegde vormen van verstedelijking kunnen verder onder meer worden genoemd 9):

- een plaatselijke versterking van het draagvlak van die voorzieningen die sterk afhankelijk zijn van consumenten in hun (onmiddellijke) nabijheid (wijk- en buurtvoorzieningen en culturele voorzieningen);
- een stimulans voor het gebruik van fiets, bus en tram en daarmee een beperking van de verkeersoverlast en milieuhinder;
- een beperking van de aantasting van het landelijk gebied door woningbouw, bedrijfsbebouwing en weganaanleg;
- meer in het algemeen: een betere benutting van gedane investeringen (kostenbesparende effecten).

De compacte stadsconceptie kent naast vele pleitbezorgers ook de nodige critici. De kritiek werd op 26 november 1984 nog verwoord in een hoorzitting van de vaste Commissie voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening van de Tweede Kamer 10). In uiteenlopende bewoordingen werd gesteld dat het streven naar de compacte stad op zich juist is, maar dat een dergelijk beleid tegen het eind van de eeuw toch onvoldoende zal blijken te zijn. Wanneer wonen, werken en recreëren in de stad moeten worden ondergebracht zal dat ten koste gaan van de kwaliteit van het woonmilieu. Lawaai, gebrek aan ruimte voor openlucht-recreatie en hoge woonlasten zullen mensen met hogere inkomens dan weer de stad uitjagen 11).

Om tot een goede afweging van de verschillende vormen van ruimtelijke-ordeningsbeleid te komen zou een algehele maatschappelijke kosten/batenanalyse wenselijk zijn. Een dergelijke analyse waarbij ook niet in geld uit te drukken kosten en baten

worden betrokken en waarbij wordt gelet op de verdeling van de lasten over verschillende groepen betrokkenen (overheden, bewoners, beleggers, ondernemers en dergelijke) wordt gezien haar complexiteit echter nauwelijks haalbaar geacht. Het hier behandelde onderzoek is slechts een bouwsteen in een dergelijke algehele maatschappelijke kosten/batenanalyse. In dit verband is het aardig te vermelden dat onlangs een studie van het Geografisch Instituut van de Universiteit van Amsterdam is verschenen, waarin getracht is de woonlasten voor bewoners op verschillende lokaties in het woningmarktgebied van Amsterdam te vergelijken 12). Belangrijke conclusie van het onderzoek is dat Amsterdam de concurrentie met de omliggende groeikernen wat betreft de prijs aan kan, wat de kwaliteit betreft echter minder.

Beleidsoverwegingen

Bouwen in de stad is voor de overheid (als totaal) budgettair voordeliger. Dan lijkt het voor de hand te liggen zoveel mogelijk in de stad te bouwen. Deze op het eerste gezicht logische handelwijze wordt bemoeilijkt door het feit dat de noodzakelijke financiële middelen van verschillende departementen afkomstig zijn. Het Ministerie van VROM heeft er geen duidelijk financieel belang bij in de bestaande stad te bouwen (in tegendeel). De Ministeries van Onderwijs en Wetenschappen en van Verkeer en Waterstaat hebben van het bouwen in de stad echter wel financieel voordeel. Er zou dan kunnen worden geconcludeerd, dat de Minister van VROM middelen moet claimen bij zijn collega's van O&W en V&W.

Een meer realistische weg voor de Minister van VROM lijkt echter om de resultaten van het onderhavige onderzoek te gebruiken in de onderhandelingen met de Minister van Financiën over de voor het verstedelijkingsbeleid benodigde budgettaire middelen. De Minister van Financiën zou akkoord moeten gaan met een verhoging van bij voorbeeld de middelen voor het stadsvernieuingsfonds. De gemeenten krijgen dan de beschikking over meer armslag om zelf daadwerkelijk te kunnen kiezen voor bouwen in de bestaande stad. Deze verhoging zou gecompenseerd kunnen worden in de onderhandelingen van de Minister van Financiën met zijn collega's van O&W en V&W 13). Op die wijze worden de financiële prikkels daar gelegd waar ook de besluitvorming plaatsvindt, met als gevolg een voor de overheid als geheel goedkoper eindresultaat.

M.C.I. Geraets
K. Paalman
O.M. Vries

6) Voor zover de auteurs bekend is hier sprake van een – ook wanneer we over de grenzen van Nederland heen kijken – unieke vorm van onderzoek.

7) In dit verband kan ook worden gewezen op het zogenaamde grondkostenclassificatiesysteem, Grontmij N.V., *Grondkosten-classificatiesysteem*, 1983.

8) Zie Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 1984, op.cit.; zie ook: J. Menger, H. Olden en K. Paalman, Een beschouwing over economische recessie en ruimtelijke ordening, *ESB*, 17 augustus 1983.

9) Zie Rijksplanologische Dienst, 1985, op.cit.

10) *De Volkskrant*, De „compacte stad” werkt niet meer in de jaren negentig, Hooggeleerde kritiek op overheidsbeleid, 1 december 1984.

11) Ook wordt er dikwijls op gewezen dat de compacte stadsconceptie te weinig rekening houdt met de woonvoorkeuren van individuele burgers, zie bijv. D. de Jonge, Woonvoorkeuren leiden tot model van de compacte stad, *Financieel Dagblad*, 26 maart 1985. Anderen daarentegen signaleren momenteel reeds een verlangen naar terugkeer naar de stad, zie b.v. J.G. van der Ploeg, Vrijheid blijheid in woonplaatskeuze, *Financieel Dagblad*, 25 april 1985.

12) J. van de Ven en P. Terhorst, *Intraregionale differentiatie in woonlasten: het stadsgewest Amsterdam, deel I: woningwetwoningen 1978–1982*, Amsterdam, 1985.

13) Hiermee wordt het zogenaamde non-interventiedrag omzeild. Zie L. Koopmans en A.H.E.M. Wellink, *Overheidsfinanciën*, 1983 en Studiegroep Begrotingsruimte, *Beheersbaarheid van de collectieve uitgaven*, 1983.