

# Is bouwen in de stad wel zo duur als het lijkt?

DRS. J. A. VAN DER VLIST\*

**Als gevolg van een algemene inkomensstijging en een sterke toename van de verplaatsingsmogelijkheden heeft het wonen buiten de stad na de oorlog een hoge vlucht genomen. Buiten de bestaande stedelijke gebieden rezen grote nieuwbouwwijken uit de grond, terwijl woningbouwplannen in of aan de rand van de stad vaak afstuitten op te hoog geachte grondprijzen. Dit leidde in veel gevallen tot een achteruitgang van de kwaliteit van de stedelijke voorzieningen, die elders tegen hoge kosten weer moesten worden opgebouwd. Bij een keuze tussen bouwen in de stad en bouwen buiten de stad zou met deze kosten rekening moeten worden gehouden en zouden niet alleen de grondkosten van de alternatieve bouwlocaties vergeleken moeten worden. In dit artikel worden globale berekeningen gepresenteerd waaruit blijkt dat aan het bouwen in de stad veelal kostenvoordelen zijn verbonden waardoor het uiteindelijk niet duurder hoeft uit te vallen dan het bouwen daarbuiten.**

## Inleiding

De maatschappelijke ontwikkelingen hebben sedert de oorlog onder meer geleid tot een grote stijging van de inkomens en een daarmee samenhangende vergroting van de verplaatsingsmogelijkheden, vooral als gevolg van het toenemend autobezit. Terwijl men vroeger voor een arbeidsplaats of voor voorzieningen veelal was aangewezen op een woning in de stad, kwam in latere decennia het buiten wonen ook binnen bereik van anderen dan de zeer vermogenden, die al voordien in de grote steden werkten en bij voorbeeld in het Gooi of op de Utrechtse Heuvelrug resideerden. Gezien de grote invloed die de Nederlandse overheid heeft op de ruimtelijke ontwikkeling, kan worden gesteld dat de overheid deze vlucht uit de stad zoal niet heeft gestimuleerd, dan toch zeker wel heeft begeleid.

De reden van vertrek uit de stad was in vele gevallen o.m. het gevolg van het niet beschikbaar zijn van een woning van het gewenste type (dikwijls het eengezinshuis) in het stedelijke gebied. Nog niet zo lang geleden bestonden immers de stedelijke nieuwbouwwijken in overwegende mate uit woningen in meergezinshuizen (flats, maisonnettes, gestapelde laagbouw en met andere fraaie termen aangeduide niet-eengezinshuizen). Daarnaast waren het systeem van grondexploitatie (erfpacht) en de veelal hoge grondprijzen die in stedelijke nieuwbouwwijken dikwijls voorkwamen, remmen op de uitbreiding van de woonbebouwing van onze grotere steden.

Dezelfde hoge grondprijzen verhinderden ook dat verouderd stedelijk gebied voor bebouwing met woningen in aanmerking kwam. De gemeenten zochten in voorkomende gevallen naarstig naar beter renderende bestemmingen, zoals winkels, kantoren en dergelijke. Lukte dat niet, dan bleven reeds kaalgeslagen terreinen braak liggen en takelde de verouderde bebouwing nog verder af.

De vooral door de voortdurende daling van de gemiddelde gezinsgrootte afnemende woningbezetting in de steden had verder tot gevolg dat het draagvlak van verschillende stedelijke voorzieningen afnam, waardoor de kwaliteit van deze voorzieningen in ieder geval niet omhoog ging en in vele gevallen zelfs afnam.

Deze afnemende van het verzorgingspeil van de bevolking vormde weer een extra stimulans voor het vertrek uit de stad naar gebieden buiten de stad waar deze (stedelijke) voorzieningen weer tegen hoge kosten moesten worden opgebouwd of verbeterd.

Hoewel blijkens de Verstedelijkingsnota 1) de centrale overheid wel oog heeft voor de problematiek van de ontwikkeling van de steden, is zij pessimistisch gestemd over de fysieke mogelijkheden daar iets tegen te doen (en wordt — afgezien van de stadsvernieuwing — in feite vooral het accent gelegd op kanalisering van de overloop in groeikernen).

Tijdens de inspraakprocedure rond de Verstedelijkingsnota is van verschillende kanten evenwel sterk gepleit voor een betere benutting van de woningbouw mogelijkheden in bestaande stedelijke gebieden. In de praktijk blijkt de ontwikkeling van woningbouwplannen in of aan de rand van de grote steden veelal af te stuiten op te hoog geachte verwerkingskosten van de grond c.q. de hoge kosten van het gereed maken van de terreinen. Afgezien van het probleem of deze hoge grondkosten in feite reëel zijn, kan de vraag worden gesteld of deze hoge kosten niet worden geëvenaard of wellicht zelfs worden overtroffen door de hoge kosten die het bouwen in nieuwe woongebieden op enige afstand van de stad met zich brengt als gevolg van de noodzaak van het tot stand brengen van de benodigde nieuwe sociale infrastructuur aldaar en van een verkeersinfrastructuur tussen dit gebied en de stad.

Zo zijn vooral de oudere stadsdelen van onze steden onderhevig aan een sterke terugloop van de bevolking, met als gevolg dat de hier aanwezige voorzieningen meestal een toenemende overcapaciteit vertonen en er dikwijls zelfs tot sluiting of verplaatsing van scholen, gezondheidsvoorzieningen, winkels en dergelijke moet worden overgegaan. Maar ook in de nieuwere stedelijke gebieden wordt men geconfronteerd met een aanzienlijk lagere woningbezetting dan vroeger, c.q. bij het

\*De auteur is hoofd van de afdeling Regionaal Onderzoek van het Nederlands Economisch Instituut. Hij dankt drs. R. E. van der Horst voor zijn medewerking bij het tot stand komen van dit artikel.  
1) Tweede Kamer, *Derde nota over de ruimtelijke ordening*, deel 2, Verstedelijkingsnota, 1975-1976 en 1976-1977, nr. 13754.

opstellen van de plannen werd aangenomen. Zo zijn verschillende voorzieningen van een gemeente als Amstelveen gepland op een bevolking van circa 100.000 inwoners terwijl volgens de huidige vooruitzichten op maximaal 70.000 à 80.000 inwoners behoeft te worden gerekend.

Het Nederlands Economisch Instituut heeft onlangs een in opdracht van het Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening verrichte studie afgesloten, waarin een model wordt ontwikkeld om kostenverschillen van het bouwen op verschillende lokaties te kunnen berekenen 2). Hoewel deze studie feitelijk was gericht op het vervaardigen van een instrument om in voorkomende gevallen te kunnen kiezen uit enkele gespecificeerde bouwlokaties, is het toch mogelijk gebleken — zij het onder gebruikmaking van een aantal veronderstellingen — enkele algemene conclusies te trekken. In het hiernavolgende zal, na een korte uiteenzetting over de methodiek 3), vooral aandacht worden besteed aan deze algemene conclusies.

## De gebruikte methodiek

Voor het maken van een keuze uit een aantal gewenste lokaties op grond van economische criteria zou inzicht moeten worden verkregen in alle mogelijke kosten en baten die met het bouwen op verschillende lokaties samenhangen. Hierbij zou bij voorbeeld ook moeten worden gedacht aan het effect op het natuurlijke milieu 4).

In overleg met de opdrachtgever werd met name uit kosten- en tijdsoverwegingen niet getracht een dergelijke veelomvattende studie te verrichten, maar werd een aantal beperkingen aangebracht. Zo werd afgezien van een kwantificering van de baten, zowel de positieve als de negatieve, waaronder de milieu-effecten dienen te worden gerekend.

Wat de kosten betreft zijn uitsluitend de investeringskosten en dus niet de exploitatiekosten in aanmerking genomen. Het gaat hierbij om de zuivere investeringskosten (exclusief eventuele bijkomende rentekosten) ongeacht door wie deze investeringen worden gedaan en eveneens exclusief de eventuele opbrengsten uit deze investeringen. Deze laatste behoren evenals de bijkomende rentekosten tot de exploitatie.

In de studie zijn dus berekeningen gemaakt van de totale investeringskosten die het bouwen van woongebieden van verschillende omvang en samenstelling op verschillende plaatsen met zich brengt.

Onder een verschillende samenstelling van de woongebieden wordt vooral gedacht aan de differentiatie naar bouwwijze (hoog, laag, en dergelijke), grootte en kwaliteit van de woningen. Bij het op verschillende lokaties bouwen spelen de verschillen in grondgesteldheid en verwervingsprijs van de grond een voorname rol.

Voor de verschillende lokaties is in verband met de daarmee samenhangende kosten van de benodigde infrastructuur daarnaast van betekenis de afstand tot de stad waarvoor de „overloop” moet worden opgevangen. In de studie werd de berekening van de kosten van het stedelijk bouwen beperkt

---

2) Nederlands Economisch Instituut, afdeling Regionaal Onderzoek, *De investeringskosten van woonwijken op alternatieve lokaties; „de prijs van een woning”*, Rotterdam, maart 1981. Een samenvatting van deze studie zal worden gepubliceerd door de afdeling voorlichting van het Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening.

3) Voor een uitgebreidere beschrijving van deze methodiek en van de uitkomsten wordt verwezen naar drs. R. E. van der Horst en drs. J. A. van der Vlist, *Kosten van stedelijke bebouwing: „de prijs van een woning”*, Netherlands Economic Institute, Series Foundations of Empirical Economic Research, Rotterdam, 1981.

4) De kwantificering van de milieu-effecten zou kunnen gebeuren met behulp van de schaduwprojectmethode zoals o.m. beschreven in: L. H. Klaassen en J. A. van der Vlist, *De schaduwprojectmethode als hulpmiddel bij het opstellen van kosten-batenanalyses*. Met een praktische toepassing op het Balgzandproject, *ESB*, 6 juni 1979.

tot het bouwen aan de rand van de stad. In deze fase van het onderzoek werd (nog) afgezien van het bouwen in het bestaande stedelijk gebied.

De kosten van de verkeersinfrastructuur tussen het woongebied en de stad zijn in deze studie beperkt tot de investeringskosten ten behoeve van het vervoer tussen het woongebied en de stad, die ten laste van de overheid komen. Onder de „prijs van een woning” worden begrepen alle met de stichting van een wijk samenhangende investeringsbedragen, gedeeld door het aantal woningen.

## **De resultaten**

Bij een woongebied van 20.000 woningen van wat zou

kunnen worden genoemd gemiddelde of modale kwaliteit blijkt de prijs van een woning 5) per 1 januari 1979, inclusief BTW bijna f. 222.000 te bedragen. Circa 62% van dit bedrag wordt gevormd door de zuivere bouwkosten van de woningen. 22% wordt veroorzaakt door de benodigde (niet-verkeers-)voorzieningen en ruim 16% kan als grondkosten

---

5) Exclusief de investeringskosten van de verkeersinfrastructuur tussen het woongebied en de stad.

---

in ruime zin worden aangemerkt (verwervingskosten, kosten van bouwrijp maken en aanlegkosten van parken, verkeersinfrastructuur binnen de wijk, parkeerplaatsen en dergelijke).

De (overheids)investeringen 6) in de verkeersinfrastructuur tussen het woongebied en de stad zijn becijferd op f. 3.800 per woning bij een woongebied dat aan de rand van de stad ligt en op f. 9.800 bij een woongebied op een afstand van 20 km van de stad.

De extra kosten voor het treffen van stedelijke voorzieningen bij het bouwen op afstand van de stad zijn eigenlijk pas goed te bepalen bij een vergelijking van een aantal concrete lokaties. Dan pas kan worden bepaald of de aanwezige voorzieningen in het stadslichaam voldoende capaciteit (zullen) hebben om de behoefte vanuit de aan de rand gebouwde wijk te kunnen dekken. Anderzijds kan dan worden nagegaan of de op afstand gebouwde wijk kan profiteren van reeds in de omgeving aanwezige voorzieningen of dat hier nieuwe voorzieningen dienen te worden getroffen. In de NEI-studie is een benadering gemaakt van de mogelijke extra kosten door aan te nemen dat 20.000 woningen aan de rand van de stad worden gebouwd verdeeld over 5 lokaties van 4.000 woningen. Zodoende wordt verondersteld dat de berekende voorzieningen die een wijk van 20.000 woningen vereist boven een van 4.000 woningen met behulp van de capaciteit van de bestaande stedelijke voorzieningen kunnen worden opgevangen. Hiermee zou dan per woning een bedrag van f. 24.600 kunnen worden bespaard.

Hoewel de studie, zoals opgemerkt, is beperkt tot het bouwen *aan de rand* van de stad versus het bouwen op enige afstand van de stad, is het toch wel mogelijk van de berekende resultaten gebruik te maken voor een vergelijking van de kosten van het bouwen *binnen* bestaand stedelijk gebied met die op enige afstand.

Eerder werd opgemerkt dat de kosten van verwerving van de grond inclusief sloopkosten, schadevergoedingen voor huidige gebruikers enz. „in de stad” veel hoger zijn dan „in de wei”. Uit de in de studie gegeven uitkomsten van de gemaakte berekeningen kan echter worden afgeleid dat de besparingen vergeleken met het „in de wei”-alternatief voor de te treffen voorzieningen, uitgedrukt per ha van de totale wijkoppervlakte op ruim f. 970.000 kunnen worden berekend bij gebruikmaking van de in het voorgaande omschreven benadering 7). Aannemende dat de prijs per ha te verwerven gebied „in de wei” op f. 150.000 kan worden gesteld, zou per ha thans bestaand stedelijk gebied een bedrag van circa f. 1,1 mln. kunnen worden uitgegeven om een gelijk kosten-niveau met „in de wei” te bereiken.

Bij deze raming is uitgegaan van een gemiddelde of modale samenstelling van het nieuwe woongebied. „In de wei” worden echter meestal wat grotere en lagere huizen gebouwd, terwijl in of bij de stad vaak een meer stedelijke bouwwijze wordt toegepast, d.w.z. relatief meer hoogbouw en ook meer kleinere woningen. Wordt hiermee rekening gehouden dan kan met gebruikmaking van dezelfde veronderstellingen ten aanzien van besparingen op de te treffen voorzieningen de maximaal toelaatbare grondprijs in het stedelijk gebied op bijna f. 1,9 mln. worden geraamd.

Bij deze uitkomsten moeten de volgende kanttekeningen worden gemaakt.

1. De resultaten hangen sterk af van de gemaakte veronderstellingen. Zo steunen de gemaakte berekeningen op een aangenomen bouwbehoefte van 20.000 woningen. Stelt men deze op 12.000 woningen dan kan de „toelaatbare” prijs voor een hectare stedelijk gebied op analoge wijze worden berekend op ruim f. 650.000 respectievelijk bijna f. 970.000. Deze bedragen zijn vergelijkbaar met de in het voorgaande genoemde f. 1,1 resp. f. 1,9 mln. Toepassing van het model op enkele concrete alternatieven zal tot realistischer ramingen leiden, hoewel de in het voorgaande gegeven uitkomsten stellig als een aanduiding van de gemiddelde orde van grootte mogen worden beschouwd.

2. Het is bekend dat het bouwen in bestaand stedelijk gebied als gevolg van het bouwen in kleinere series, hogere transport- en bewakingskosten en dergelijke, veelal tegen een hogere bouwrijpings moet gebeuren. Deze hogere bouwrijpingskosten zullen echter slechts een deel van het aangegeven kostenvoordeel in beslag nemen.

3. In het voorgaande is reeds gewezen op de beperkingen die in de studie zijn aangebracht. Zo is bij voorbeeld de batenzijde buiten beschouwing gebleven, evenals de kosten en baten in de exploitatieve sfeer. Men mag veronderstellen dat een berekening van de baten en de exploitatiekosten de richting van de getrokken conclusie niet zal veranderen. De schade toegebracht aan het milieu zal bij bouwen „in de wei” ongetwijfeld groter zijn dan bij bouwen „in de stad”. Over de maatschappelijke exploitatiekosten kan wat betreft het verkeer 8) veilig worden aangenomen dat deze bij bouw „in de stad” substantieel lager zullen uitvallen dan bij bouw „in de wei”.

## Slot

Men kan zich afvragen waarom het bouwen van woningen in de stad meestal op grond van de kostenproblematiek wordt vertraagd en in vele gevallen zelfs achterwege blijft terwijl daarmee toch grote kostenvoordelen zouden zijn te behalen. De oorzaak van dit verschijnsel zal waarschijnlijk in belangrijke mate hieruit moeten worden verklaard, dat de voordelen aan anderen toevloeien dan aan hen die de kosten moeten dragen. Een hoge verwervingsprijs van de grond leidt via het systeem van grondexploitatie tot hogere grondkosten, waardoor de kosten van de woning tot een dikwijls onaanvaardbare hoogte worden opgedreven, tenzij subsidie van gemeente of meestal van het Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening een deel van deze lasten wegneemt.

De voordelen daarentegen worden in de vorm van minder uitgaven meestal getouchéerd door andere instanties en zijn daardoor onderbelicht. Het Ministerie van Onderwijs heeft bij voorbeeld minder schoolgebouwen te stichten of te subsidiëren. Besparingen zijn er ook in de sfeer van het verkeer op kosten die anders door het Ministerie van Verkeer en Waterstaat zouden moeten worden opgebracht en besparingen op het gebied van de gezondheids- en andere maatschappelijke voorzieningen, waardoor minder investeringen c.q. subsidiëringen behoeven te worden verricht door de Ministeries van Volksgezondheid en Milieuhygiëne en van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk, enzovoorts.

Zou in de toekomst een meer integrale maatschappelijke kosten-batenanalyse worden gemaakt, dan zal de uitkomst naar verwachting nog gunstiger uitvallen voor bouwen in bestaand stedelijk gebied. Niet in het minst dient hierbij ook te worden gedacht aan de bijdrage die het bouwen „in de stad” levert aan het stuiten van een verder verval van onze steden.

J. A. van der Vlist

6) Inclusief BTW per 1 januari 1979, bij een wijk grootte van 20.000 woningen.

7) Bij deze raming is aangenomen dat voorzieningen van sociaal-infrastructuurle aard bij bebouwing in de stad boven een niveau van 4.000 woningen niet behoeven te worden gecreëerd terwijl vanzelfsprekend geen rekening behoeft te worden gehouden met de kosten van nieuwe verkeersverbindingen tussen woongebied en stad.

8) Voor een kwantificering van het te verwachten verkeer zal waarschijnlijk goed gebruik kunnen worden gemaakt van het onlangs op het Nederlands Economisch Instituut door drs. A. C. P. Verster ontwikkelde model, dat in juni 1981 is gepubliceerd onder de titel *Een ruimtelijk verdeelmodel voor wonen, werken en pendel*.