



Aan Provinciale Staten
Statencommissie Wonen, Maatschappij en Cultuur

Datum : 11 juni 2012
Uw kenmerk : 2012WMC37
Ons kenmerk : 80AE99FC
Contactpersoon : J.C. Wessels-Martens
E-mail : jannine.wessels
@provincie-utrecht.nl
Doorkiesnr. : 3246
Bijlage(n) : 3

Onderwerp: MKBA provinciale regelingen binnenstedelijke ontwikkeling

Voorgestelde behandeling: ter kennisname

Geachte dames en heren,

Inleiding

Begin 2012 zijn de effecten van een aantal regelingen voor wonen en binnenstedelijke ontwikkeling onder de loep genomen, in de vorm van een maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA). In een MKBA worden alle welvaartseffecten van een maatregel of project in kaart gebracht, waarbij de effecten zoveel mogelijk onder één noemer worden gebracht, namelijk in euro's¹. Hierdoor kan goed worden afgewogen welke activiteiten je als provincie wilt doorzetten, en welke niet. Een MKBA wordt over het algemeen voorafgaand aan de inzet van middelen uitgevoerd, maar in dit geval heeft de effectmeting achteraf plaatsgevonden. Dit is ongebruikelijk, maar is toch wel zinvol gebleken.

Voorgeschiedenis

Op 23 april hebben Provinciale Staten de Kadernota Wonen en binnenstedelijke ontwikkeling en bijbehorende Actieplan 2012-2015 vastgesteld.

Essentie / samenvatting:

Het bureau RIGO heeft een globale studie verricht naar de maatschappelijke kosten en baten van investeringen vanuit een aantal regelingen ter bevordering van de binnenstedelijke ontwikkeling. Er is gekeken naar de volgende regelingen: Knelpuntenpot, Starterslening, Collectief Particulier Opdrachtgeverschap (CPO), Fonds Stedelijk Bouwen en Wonen (FSBW), Fonds Uitplaatsing Hinderlijke Bedrijven (FUHB), Stimuleringsfonds Stedelijke Vernieuwing en Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV). De verkenning heeft zich geconcentreerd op het verkrijgen van inzicht in de maatschappelijke baten van de diverse regelingen (en deelbudgetten). Het zeer korte tijdsbestek waarin de verkenning is verricht, liet het niet toe om individuele projecten te evalueren noch om alle kosten en baten in kaart te brengen. Alle regelingen overziend kan onderscheid worden gemaakt in effecten van wezenlijk verschillend karakter, namelijk stimuleren van de woningproductie, effecten op de kwaliteit van het wonen, de baten van het binnenstedelijk bouwen en uitstralingseffecten van de ruimtelijke kwaliteit op de leefbaarheid.

Stimulering woningbouw

Relevante regelingen zijn de Knelpuntenpot en het versnellingsbudget uit het Fonds Stedelijk Bouwen en Wonen. In beide gevallen is dankzij een bijdrage van de provincie woningbouw tot stand gekomen,

¹ Hierbij worden minimaal twee alternatieven met elkaar vergeleken: projectalternatief (bijvoorbeeld de starterslening) en nulalternatief (geen starterslening). Het nulalternatief geeft daarbij aan wat de verwachte ontwikkeling zou zijn geweest zonder het project.



terwijl dat in het alternatieve geval waarschijnlijk ook wel was gebeurd, maar dan met (aanzienlijke) vertraging. Naar voren is gekomen dat een versnelde woningbouw mede via verhuisketens leidt tot voordelen bij meerdere woonconsumenten (consumentensurplus). De omvang van de baten is vooral afhankelijk van de versnelling in tijd die bereikt wordt. Hoe strenger daarop geselecteerd wordt, des te groter zijn de baten.

Ook de starterslening heeft beperkt stimulerende effecten op de woningbouwproductie, maar is daar niet primair voor in het leven geroepen.

- *Knelpuntenpot*

De Knelpuntenpot is gebruikt om een aantal projecten waarvan de financiering niet (meer) rond te krijgen was te ondersteunen, ofwel met een financiële bijdrage (rentekorting) ofwel met een garantstelling. De inzet van de Knelpuntenpot laat een gunstige kosten-batenverhouding zien. De garantstellingen en daarna de rentekortingen zijn met name aantrekkelijk vanwege de lage kosten en de strenge selectiecriteria gericht op versnelling. Die aantrekkelijkheid wordt verder versterkt als specifiek binnenstedelijke woningbouw wordt gestimuleerd, o.a. inbreiding en door transformatie van gebouwen. De strenge regels leiden er uiteindelijk toe dat slechts in beperkte gevallen van de regeling gebruik kan worden gemaakt. Te onderzoeken valt of een check op de mate van versnelling ook met minder regels kan worden bereikt.

- *Fonds Stedelijk Bouwen en Wonen (versnellingsbudget)*

Deze regeling heeft ervoor gezorgd dat nieuwe woningen sneller zijn gerealiseerd dan zonder deze bijdrage het geval zou zijn geweest. De kosten-batenverhouding is bij het FSBW minder aantrekkelijk dan bij de Knelpuntenpot, o.a. door de hogere kosten. Indien met deze regeling twee of meer jaar vertraging wordt voorkomen blijken de maatschappelijke baten op te wegen tegen de kosten van deze regeling. Bij deze regeling zou juist strenger geselecteerd mogen worden op de mate van versnelling. Net als bij de Knelpuntenpot kan de aantrekkelijkheid van het FSBW verhoogd worden als er ook geselecteerd wordt op binnenstedelijke woningbouw, zoals inbreiding en transformatie van gebouwen.

Effecten op de kwaliteit van het wonen

Een aantal regelingen heeft primair effect op de kwaliteit van het wonen, waarbij de baten worden genoten door een beperkt aantal bewoners.

- *Starterslening*

De starterslening maakt het koopstarters mogelijk om onder gunstige voorwaarden te lenen voor de aankoop van een eerste huis. De starterslening verschaft de starter een vijf jaar extra woongenot, waar het alternatief bestaat uit ofwel wachten tot men op eigen kracht kan kopen ofwel uitwijken naar een goedkopere, slechtere woning, desnoods op een minder aantrekkelijke locatie. De starterslening kent een ongunstige kosten-batenverhouding. Sinds de crisis is de ratio achter de starterslening veranderd. De lening vindt zijn oorsprong in de (vooralsnog) relatief hoge huizenprijzen. Sinds de crisis en de aanhoudende stagnatie in de doorstroming wordt de starterslening ook wel gepropageerd als middel om de woningmarkt 'van onderop' te stimuleren.

- *Collectief Particulier Opdrachtgeverschap (CPO)*

De subsidie is bedoeld om de ontwikkeling van CPO te versterken. Daartoe worden allereerst initiatiefgroepen, die bezig zijn met het opzetten van CPO, met advies ondersteund en anderzijds gemeenten, bij het tot stand komen van CPO beleid, geholpen. Het extra woongenot wordt bij CPO veroorzaakt door betere aansluiting op de individuele wensen van huidige en in beperkte mate ook die van toekomstige bewoners in vergelijking met de meer gestandaardiseerde producten die de woningmarkt voortbrengt. Ook de verbeterde woonomgeving draagt bij aan het extra woongenot. De baten van deze regeling zijn bovendien groter dan de kosten. Deze regeling is dan ook aantrekkelijk, hoewel het slechts om een nichemarkt gaat. Gegeven de crisis en de huidige hypotheekbeperkingen vormt CPO, met zijn relatief lage prijzen van (duurzame) woningen, één van de mogelijkheden om de kwaliteit van de woningvoorraad te verbeteren.

Uitstraling naar de omgeving

Voor een aantal fondsen geldt dat ze met name gericht zijn op een verbetering van de leefbaarheid van een buurt of wijk. Het verschil met voorgaande typen effect (stimulering woningbouw en verhoging



kwaliteit van het wonen) is dat de baten veel ruimer zijn dan alleen het woongenot van een beperkt aantal bewoners. Het *Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV)*, het *Stimuleringsfonds Stedelijke Vernieuwing* en een deel van de budgetten van het *FSBW* kunnen hier met name worden genoemd. Hier gaat het niet zozeer om de projecten op zich, die soms financieel niets opbrengen (denk aan de aanleg van een park), maar om het uitstralings-effect op de omgeving. De inzet van deze fondsen hebben tot een positieve uitstraling naar de nabije omgeving geleid. Investerings in woningen, fysieke woonomgeving (van groen tot parkeren), voorzieningen, veiligheid en bewoners (opleiding, werk) werken door in een verbeterde leefbaarheid. Een hogere leefbaarheid vertaalt zich dan weer in een hogere waarde van het vastgoed (meestal woningen, soms ook bedrijfspanden) ten opzichte van het nulalternatief: niet investeren. Een relatieve waarde-stijging (dat kan dus ook een beperking van de waardedaling zijn) van enkele duizenden euro per woning leidt dan gemakkelijk tot een baat van miljoenen. Als dit kan worden bereikt met een investering van een paar ton is dat al snel de moeite waard. Dat een dergelijke relatieve waarde-stijging niet ondenkbaar is, bewijst het voorbeeld van De Binnenronde in Veenendaal.

Voor deze fondsen geldt dat hun effect groter is naarmate deze ingezet worden in gebieden met een hoge dichtheid. Verder geldt dat verbetering in de leefbaarheid met name effect heeft op de vastgoedwaarde indien deze plaatsvindt in gebieden met een negatieve of matige leefbaarheid. Dit sluit aan op de prioritering binnen ISV-3 van projecten in gebieden met een matige of negatieve leefbaarheid. Een apart onderdeel van het ISV zijn de investeringen in geluidsreductie. De baten van deze investeringen wegen alleen op tegen de kosten indien er sprake is van zeer grote geluidsreductie.

Effecten stimuleren van binnenstedelijk bouwen

Het *FSBW*, *ISV*, *Stimuleringsfonds Stedelijke Vernieuwing* en het *Fonds Uitplaatsing Hinderlijke Bedrijven* zijn mede gericht op het bevorderen van binnenstedelijke bouw. Daarmee wordt voorkomen dat woningbouw in het buitenstedelijk gebied plaatsvindt, hetgeen ten koste zou gaan van de openheid van het landschap en het draagvlak voor stedelijke voorzieningen en het kan leiden tot meer mobiliteit. Uit de analyse blijkt dat bouwen binnen bestaand bebouwd gebied onder voorwaarden maatschappelijk gunstiger was dan bouwen in uitleggebieden. Dat is met name het geval op relatief goedkope locaties en indien men zich concentreert op kwaliteitsverbetering (sloop/nieuwbouw) en verdichting (op groen, sportvelden, aan de randen van infrastructuur). Indien echter de keuze verschuift naar locaties waar omzetting van functies, zoals van industrie naar woningbouw plaatsvindt, dan blijken de hoge kosten die daarmee gemoeid zijn de rest van de (gekwantificeerde) effecten te overheersen en minder gunstig uit te vallen dan bouwen in uitleglocaties. Uit bovenstaand onderzoek is af te leiden dat intensivering over het algemeen een positief effect heeft.

- Fonds Uitplaatsing Hinderlijke Bedrijven (FUHB)

Het FUHB is specifiek gericht op het bevorderen van binnenstedelijk bouwen via uitplaatsing van bedrijven en reductie van milieuhinder door bedrijven. De bijdrage uit het fonds is bedoeld voor medefinanciering van de onrendabele top van de herontwikkeling van de vrijkomende locatie na uitplaatsing van een bedrijf. Het fonds is in de uitgevoerde MKBA beoordeeld als een efficiënte regeling. Uit het onderzoek is gebleken dat de baten van de uitplaatsingen binnen het FUHB over het algemeen groter waren dan de kosten. De verhouding is het gunstigst bij die projecten waar als gevolg van de uitplaatsing een herontwikkeling kon plaatsvinden van omliggende grond, en niet 'slechts' op de bedrijfslocatie zelf. Met andere woorden, de dubbele doelstelling van het FUHB zorgt voor een gunstige uitkomst van de MKBA bij die projecten waar de milieubelasting (bestaande milieuzonering) een significante gebiedsontwikkeling blokkeert.

De effectmetingen laten zien dat er een stevig stimulerend effect uitgaat van de inzet van middelen binnen regelingen zoals de Knelpuntenpot, Fonds Uitplaatsing Hinderlijke Bedrijven, Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing en Fonds Stedelijk Bouwen en Wonen. De belangrijkste conclusies zijn vanzelfsprekend meegenomen bij de verdere invulling van de Kadernota Wonen en binnenstedelijke ontwikkeling en het bij behorende Actieplan 2012-2015.



Meetbaar / beoogd beleidseffect

Inzicht hebben in de maatschappelijke kosten en baten van investeringen vanuit een aantal bestaande regelingen ter bevordering van de binnenstedelijke ontwikkeling.

Financiële consequenties

De geëvalueerde regelingen, zoals Stimuleringsfonds Stedelijke Vernieuwing en Stads- en Dorpsvernieuwing, hebben te maken gehad met een onder uitputting en dit wordt via de voorjaarsnota 2012 afgehandeld.

Vervolgprocedure/voortgang

N.v.t.

Concreet voorliggende vraag aan statencommissie / Provinciale Staten

Kennis nemen van het eindrapport “Provinciale regelingen binnenstedelijke ontwikkeling, maatschappelijke kosten en baten belicht”

Gedeputeerde Staten van Utrecht,
De voorzitter, R.C. Robbertsen
De secretaris, H. Goedhart