

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal
mevrouw G.A. Verbeet
Postbus 20018
2500 EA DEN HAAG

27 november 2008

2008.294

beantwoording motie Van Heugten c.s. inzake de ruimtelijke investeringen tot 2020

Geachte mevrouw Verbeet,

Onlangs ontving uw Kamer een brief van de minister van WWI over bovengenoemd onderwerp (brief d.d. 21 november 2008; kenmerk 2008115191; verder hier te noemen *Kamerbrief*). Deze Kamerbrief is een antwoord op de motie Van Heugten c.s.¹ over de omvang van de financiële middelen die tot 2020 voor het uitvoeren van de ruimtelijke investeringsagenda nodig zijn en over de te verwachten financiële tekorten daarin. Die motie was op zijn beurt een antwoord op het in oktober 2007 door onze Initiatiefgroep uitgebrachte rapport *Investeren in ruimtelijke kwaliteit* (verder *IRK*). Wij hebben dat rapport onder andere aan uw Kamer aangeboden (brief d.d. 16 oktober 2007; kenmerk 2007.309). Tegen deze achtergrond willen wij met dit schrijven graag op de Kamerbrief reageren.

De beleidsmatige verantwoordelijkheid voor het ruimtelijk investeringsbeleid ligt op rijksniveau voornamelijk bij de ministers van VROM, VW, WWI, EZ en LNV. Het feit dat er nu een brief ligt van alleen de minister van WWI doet daar niet aan af. In het vervolg van deze brief zullen wij dan ook een brede insteek blijven kiezen. Het zou voor de hand liggen wanneer ook uw Kamer dat zou doen. Alsdan zou u de Kamerbrief en onze reactie daarop niet alleen naar de Commissie WWI moeten doorgeleiden.

Rapport Investeren in Ruimtelijke Kwaliteit 2007

In haar eindrapport van oktober 2007 becijferde de Initiatiefgroep Investeren in Ruimtelijke Kwaliteit dat de totale onrendabele top van de investeringenbehoefte voor woningbouwgerelateerde gebiedsontwikkeling in de periode 2010 tot 2020 ten laste van het Rijk € 30 à 40 miljard bedraagt. Bij ongewijzigd financieel beleid staat daar, zo becijferde de Initiatiefgroep, een budget van ca. € 15 miljard tegenover. Op basis daarvan bepleitte de Initiatiefgroep een structurele verhoging van de rijksinvesteringen in woningbouwgerelateerde gebiedsontwikkeling van € 1,5 miljard per jaar nu, naar indicatief € 3 à 4 miljard per jaar in de toekomst. In het verlengde daarvan pleitte de Initiatiefgroep voor een Integraal Ruimtelijk Investeringsbudget met een planningshorizon tot 2020, dat decentrale overheden en marktpartijen houvast biedt bij gebiedsontwikkelingen. Uitgangspunt bij de analyses in het IRK-rapport was een gemiddelde woningproductie van 90.000 woningen per jaar (inclusief toenemende vervangingsbouw), de gangbare wijze van gebiedsontwikkeling, inclusief

¹ 31 200 XI, nr. 28

de daarbij behorende lastenverdeling, alsmede de in de ‘grote’ rijksnota’s neergelegde, kwalitatieve ambities, met name voor het aandeel binnenstedelijke woningbouw en groen.

In haar rapportage heeft de Initiatiefgroep reeds aangegeven dat het verzamelen van deze cijfers een zeer moeizame opgave was en dat de bedragen een indicatief karakter hebben. De Initiatiefgroep concludeerde dat een doorwrochte investeringsanalyse voor het ruimtelijk beleid aan overheidszijde eenvoudigweg ontbreekt en dat daar dringend behoefte aan is. Met de motie Van Heugten c.s. werd de minister opgeroepen daarin te voorzien.

De Kamerbrief

Wij stellen het zeer op prijs dat ons initiatief weerklank in uw Kamer heeft gevonden en dat het ruimtelijk investeringsbeleid met de Kamerbrief ook in het kabinetsbeleid een volwaardige plaats heeft gekregen. Het komt nu aan op een zodanige concretisering van de opgave en een zodanige uitwerking van de investeringssystematiek dat een vertaling in financiële meerjarenperspectieven voor de langere termijn (tot ten minste 2020) mogelijk wordt. De Kamerbrief (met de daarbij gevoegde studies van ABF Research en RIGO) schetst daartoe een aanzet. In deze brief plaatsen we bij de Kamerbrief c.a. een aantal kanttekeningen. Voor een gedetailleerde analyse van de verschillen tussen het IRK-rapport en de Kamerbrief c.a. verwijzen wij naar de bijlage bij deze brief. In het vervolg van deze brief beperken wij ons tot de hoofdlijnen en onze conclusies daaruit.

Verschillen Kamerbrief en Investeren in Ruimtelijke Kwaliteit

In algemene zin komen wij na uitvoerige analyse, voor zover het beschikbare materiaal dat toelaat, tot de conclusie dat de Kamerbrief c.a. de urgentie van het ruimtelijk investeringsdebat en de noodzaak van een verhoging van de financiële inzet van het Rijk voor met name stedelijke vernieuwing en stedelijke ontwikkeling onderstreept, maar de financiële betekenis van dit dossier vooralsnog sterk onderschat. De belangrijkste verschillen tussen Kamerbrief c.a. en IRK lopen wij hierna puntsgewijs langs.

1. Het IRK-rapport en de Kamerbrief c.a. hanteren een verschillend **bouwprogramma** (gemiddeld 90.000 versus 80.000 nieuwbouwwoningen per jaar tot 2020). Dat hangt voor een belangrijk deel samen met de aangenomen omvang van de stedelijke herstructureringsopgave (gemiddeld 30.000 versus 25.000 woningen per jaar). Er is ons inziens dringend behoefte aan meer inzicht in de noodzakelijke vernieuwing van de woningvoorraad op langere termijn, de financiële rol van de rijksoverheid daarbij en de gevolgen ervan voor het totale bouwprogramma.
2. Wat betreft **ISV en BLS** liet het IRK-rapport (op basis van een eerdere studie van ABF/RIGO²) de effecten zien van verschillen in **kwalitatieve ambities** c.q. keuzen met betrekking tot woonkwaliteit, leefbaarheid en duurzaamheid. IRK maakte daarin keuzen die zo veel mogelijk aansluiten bij het kabinetsbeleid. In de aan de Kamerbrief c.a. ten grondslag liggende (jongste) ABF/RIGO-studie zijn die kwalitatieve keuzeaspecten niet meer herkenbaar en wordt impliciet aangesloten bij de kennelijk inmiddels lagere ambities van het kabinet. Wat betreft het ISV komt de Kamerbrief c.a. omgerekend naar de periode 2010-2020 op een budgetbehoefte van afgerond € 5,5 miljard, tegen een IRK-raming van € 7,6 miljard.

² De behoefte aan stedelijke vernieuwing 2010-2019, ABF Research en RIGO, 2006

Voor het BLS komt de Kamerbrief c.a. omgerekend naar de periode 2010-2020 uit op ruim € 2 miljard, tegen een IRK-raming van € 5 miljard.

Deze verschillen zijn deels het gevolg van het eerdergenoemde verschil in bouwprogramma, alsmede van een actualisering en verfijning van het onderliggende onderzoek. Voor een belangrijk deel zijn de verschillen echter ook het gevolg van impliciete, kwalitatieve keuzen. Vervolgonderzoek dient ons inziens ertoe bij te dragen dat die kwalitatieve keuzen met betrekking tot de woonopgave meer expliciet en inzichtelijk worden gemaakt. Desondanks vraagt de opgave volgens de Kamerbrief c.a. alleen al voor stedelijke vernieuwing en ontwikkeling (nu ISV en BLS) een verhoging van de huidige, deels nog niet eens in meerjarenbegrotingen verzekerde rijksinspanning met ca. 80%. Volgens onze inschatting, uitgaande van ongewijzigde kabinetsambities, kan die opgave echter nog makkelijk een factor 1,5 hoger liggen!

3. Het IRK-rapport geeft een (grove) indicatie van de behoefte aan rijksbijdragen aan **lokale en regionale hoofdinfrastructuur**. Zelfs wanneer wij rekening houden met een bijdrage uit de in het kader van de Mobiliteitsaanpak doorgevoerde verhoging van het infrastructuurbudget, dan resteert er naar onze schatting een tekort op die infrastructuur in de periode 2010-2020 van ruim € 9 miljard. De Kamerbrief c.a. gaat daar inhoudelijk nauwelijks op in en neemt gemakshalve maar aan dat de bestaande budgetten wel voldoende zullen zijn. Er is dringend behoefte aan een geobjectiveerd inzicht in de noodzakelijke ontwikkeling van de lokale en regionale hoofdinfrastructuur en de bekostiging daarvan.
4. Het strategisch belang van een veel ambitieuzer **groenontwikkeling** wordt wel met de mond beleden, maar in de beleidspraktijk volstrekt onvoldoende geoperationaliseerd. Op basis van bestaande beleidsanalyses deed het IRK-rapport een poging om een passende taakstelling te formuleren en een terughoudende poging om daar een eerste financiële vertaling aan te geven. Het tekort werd door IRK op 3 miljard voor de periode 2010-2020 begroot. De Kamerbrief c.a. daarentegen besteedt nauwelijks aandacht aan het onderwerp en laat het bestaande beleidsvacuüm voor de periode na 2013 gewoon voortbestaan.
5. IRK en Kamerbrief c.a. kampen beide met een gebrek aan informatie over de **stedelijke wateropgave**. De aanbevelingen van de Deltacommissie dekken die opgave niet. In het vervolg van de Kamerbrief c.a. zal hieraan dan ook bijzondere aandacht moeten worden besteed.

Is de Kamerbrief c.a. op zichzelf al redelijk alarmerend over het op langere termijn dreigende tekort aan rijksinvesteringsmiddelen in het fysieke domein, de voorgaande conclusies maken duidelijk dat de Kamerbrief c.a. dat tekort dan nog royaal onderschat. Alleen al de woningbouwgerelateerde gebiedsontwikkeling eist aanzienlijk grotere financiële inspanningen op rijksniveau dan in de (achtergebleven) meerjarenbegrotingen is voorzien en ook nog steeds ruim meer dan het al hogere, huidige uitgavenniveau.

Zoals gezegd, de Kamerbrief c.a. beperkt zich niet tot investeringen in woningbouwgerelateerde gebiedsontwikkeling, zoals IRK doet. Figuur 6 van de Kamerbrief c.a. geeft een indicatie van de financiële omvang van de opgaven over de volle breedte van het fysieke domein. Die indicatie is echter niet erg aannemelijk. De op basis van het in voorbereiding zijnde beleid met een stippelijijn aangegeven stijging van de budgetbehoefte tot ca. € 2 miljard/jaar in 2020 houdt volgens de on-

derliggende ABF/RIGO-studie reeds voor ca. € 1,5 miljard verband met de aanbevelingen van de Deltacommissie, de Taskforce (her)ontwikkeling bedrijventerreinen en de follow up van de Nota Ruimte projecten. Het lijkt ons uitgesloten dat de ambities met betrekking tot de overige opgaven (m.n. stedelijke ontwikkeling en vernieuwing, de landelijke hoofdstructuur en milieu-investeringen) kunnen worden waargemaakt binnen de resterende € 0,5 miljard/jaar en/of door verschuivingen binnen en tussen bestaande budgetten. Eens temeer is duidelijk dat de onderschatte, ruimtelijke investeringsopgaven op middellange tot lange termijn een prominenter plaats op de rijksagenda verdienen.

Het debat over het noodzakelijke investeringsvolume en de bijdrage van het Rijk daaraan is van groot belang en eist in eerste instantie de meeste aandacht. Daarnaast vergt ook een efficiënte en effectieve inzet van schaarse middelen een gedegen systeemdificussie, met bijzondere aandacht voor de bestuurlijke en financiële verhoudingen tussen de verschillende overheidsniveaus. Ook die discussie verdient een plaats in het vervolg van de Kamerbrief c.a.. Voor onze bijdrage daaraan verwijzen wij naar IRK, een bijdrage die in het verlengde ligt van eerdere pleidooien van de VROM-raad op dit punt en een bijdrage die wat betreft de investeringen in de herstructurering van bedrijventerreinen navolging heeft gekregen in *Kansen voor kwaliteit* van de Taskforce (her)ontwikkeling bedrijventerreinen.

Tot slot

Het mag duidelijk zijn dat een verhoogde en politiek verzwaarde inzet op het ruimtelijk investeringsdossier absoluut noodzakelijk is. De Kamerbrief c.a. heeft die urgentie onderstreept, maar schiet tekort waar het gaat om een inschatting van de omvang van de noodzakelijke rijksinvesteringen. Daarnaast gaat het niet alleen om (veel) geld, maar ook om de strategische inzet van publiek geld als sturingsmiddel in het ruimtelijk domein en de vertaling daarvan naar een nieuwe 'investeringsystematiek'. Wij hopen daarbij met onze discussiebijdragen tot steun te zijn en zijn uiteraard bereid om onze visie desgewenst nader toe te lichten.

Hoogachtend,
Initiatiefgroep Investeren in Ruimtelijke Kwaliteit



Peter Noordanus
voorzitter

cc: Mevrouw dr. J.M. Cramer, de minister van VROM
De heer ir. C.M.P.S. Eurlings, de minister van Verkeer en Waterstaat
De heer mr. E. van der Laan, de minister voor Wonen, Wijken en Integratie
Mevrouw M.J.A. van der Hoeven, de minister van Economische Zaken
Mevrouw G. Verburg, de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit