

Rijksbouwmeester, met dit dashboard crasht de verstedelijking



Door [Friso de Zeeuw](#)

5 dec 2018 - Het College van Rijksadviseurs becijfert in een nieuwe studie de maatschappelijke meerwaarde van de woningbouwopgave. Volgens emeritus-hoogleraar Gebiedsontwikkeling Friso de Zeeuw is dat niet gelukt. “Cra moet zijn huiswerk helemaal overdoen.”

We staan voor de bouwopgave van circa 1 miljoen woningen voor de periode tot 2040. Met de oplopende druk op de woningmarkt is onder ruimtelijk professionals het debat losgebarsten over waar we moeten verstedelijken. Dit gaat vaak over binnen of buiten de stad bouwen, een vrij eenzijdige manier van redeneren. De locatiekeuze vergt een veelzijdiger afwegingskader.

Het College van Rijksadviseurs (Cra) wil in dat kader voorzien met het in oktober verschenen [Dashboard Verstedelijking](#). Het Cra is een gezelschap experts (onder leiding van de Rijksbouwmeester) dat kabinet en parlement adviseert over de ruimtelijke inrichting van ons land. De intentie van de studie is prima, maar de uitwerking schiet schromelijk tekort.

Grandioos de mist in

Het Dashboard-rapport draagt de ambitieuze ondertitel 'Hoe de woningbouwopgave maatschappelijke meerwaarde levert en waarom het Rijk daar belang bij heeft'. De studie neemt als voorbeeld de woningbouwopgave in de Metropoolregio Amsterdam (MRA), goed voor 250.000 woningen tot 2040. De auteurs brengen de directe kosten en baten van het verstedelijkingsprogramma in deze regio in beeld via verstedelijkingsmodellen.

Daarnaast willen auteurs de 'maatschappelijke meerwaarde' in beeld te brengen, over een periode van 25 jaar. Dit sluit aan op de methode van maatschappelijke kosten-batenanalyses die we al decennialang kennen en die hun nut hebben bewezen als hulpmiddel voor de besluitvorming over omvangrijke overheidsinvesteringen, zoals bij infrastructuur. De Cra vangt deze maatschappelijke meerwaarde in negen thema's, waaronder tijdigheid en betaalbaarheid van het nieuwbouwaanbod, tegemoetkoming aan woonmilieuvorkeuren, benutten eerdere infra-investeringen, en duurzaam energie- en ruimtegebruik.

Met de enorme woningbouwopgave (zoals in Metropoolregio Amsterdam) zijn miljarden publieke en private investeringen gemoeid. Stedelijke regio's komen er definitief anders uit te

zien. Daarom is de oefening in maatschappelijke meerwaarde zeker de moeite waard. Daarbij komt het natuurlijk wel aan op een degelijke uitwerking van de vraagstelling. En daar gaat dit rapport grandioos de mist mee in. Methodologisch schiet het in de modellenbenadering tekort, de financiële conclusies zijn onnavolgbaar, het gebruik van onderzoeksbronnen is eenzijdig en een *reality check* van de locaties ontbreekt. Ik geef vijf voorbeelden van missers.

1. Het rapport vergelijkt drie verstedelijkingsmodellen met elkaar: ‘stedenregio’ (zoveel mogelijk binnenstedelijk), ‘woonlandschappen’ (ook uitbreidingslocaties) en ‘knooppunten’ (volle inzet op verdichting bij openbaar-vervoer-knooppunten). De verschillen tussen de eerste twee modellen lijken voornamelijk te bestaan uit al dan niet bebouwing van de westflank van de Haarlemmermeer en een aantal locaties in Almere. Dat is te mager om van verschillende ‘modellen’ te kunnen spreken. Je kunt veel beter die locaties zelf op de maatschappelijke meetlat leggen, want dat leidt tot een nauwkeuriger, realistischer en navolgbaarder resultaat.

2. Het binnenstedelijke model levert in directe, gewone euro’s een fors plus op: € 7,4 miljard. Dat is gebaseerd op het ‘expert judgement’ van de bureaus Rebel en Uhrhan. In een korte tijd heeft zich kennelijk een wonder voltrokken, want twee jaar geleden rekende [Rebel](#) (voor de Metropoolregio Rotterdam-Den Haag) nog uit dat binnenstedelijke locaties kampen met een onrendabele top van ten minste € 14 duizend per woning. Nu mag je in de regio Amsterdam met hogere verkoop- en verhuurprijzen rekenen dan in de Zuidvleugel van de Randstad. Maar dat alleen kan dit giga-verschil nooit verklaren. Bovendien stelt de gemeente Amsterdam (en zij niet alleen) zware sociale eisen aan de woningbouwprogrammering, die de grondopbrengst drukken.

3. ‘Er is voldoende plancapaciteit in de MRA’, stelt het Dashboard bij herhaling, maar zonder enig voorbehoud. En dat terwijl de hardheid en realiseerbaarheid van de vaak complexe locaties juist een discussiepunt zijn, ook binnen de Metropoolregio Amsterdam zelf. De Cra toetst niet, nee, zij gaat er voor de periode 2030-2040 zelfs vanuit dat er ‘vanzelf’ voldoende bruikbare (binnenstedelijke) locaties bij komen.

4. Het auteurs tonen zich blij verrast dat de doorlooptijd van binnenstedelijke woningbouwlocaties korter is dan uitleglocaties. Ja, dat haal je de koekoek als je stedelijke locaties die al jarenlang in voorbereiding zijn, vergelijkt met uitleglocaties waarmee nog geen enkel begin is gemaakt.

5. Het Dashboard richt zich op een termijn van 25 jaar. In de periode kun je tenminste twee periodes van laagconjunctuur of crisis verwachten. Wie de langetermijnanalyse serieus neemt, doet tenminste één stresstest, voor het geval de opbrengsten aanmerkelijk dalen en de kosten ongeveer gelijk blijven. De Cra baseert zich echter louter op de (hoge) prijzen van nu. Dat maakt de analyse kwetsbaar.

Omdat het rapport in de onderbouwing van de basis (modellen, locaties, directe kosten en baten) tekortschiet, kan de vervolgstap - in beeld brengen van maatschappelijke meerwaarde - niet worden gezet. Terwijl het daar allemaal om te doen was.

Losse schroeven

Eerder dit jaar verscheen ‘[Thuis in de toekomst](#)’ (pdf), de investeringsvisie voor de duurzame verstedelijking van de Neprom. De Cra had zitting in de begeleidingscommissie hiervan. Aan deze visie liggen meerdere studies ten grondslag, waaronder een diepgaand onderzoek van de Brinkgroep naar de reële potentie van binnenstedelijke transformatielocaties en een

verkenning van Movares naar de mogelijkheden om bestaande openbaar-vervoercapaciteit te benutten. Het Dashboard maakt alleen op geen enkele manier gebruik van dit materiaal. Dat is een onvoorstelbaar staaltje van langs elkaar heen werken.

Er zijn nog twee andere redenen waarom de modelmatige benadering van het Dashboard op losse schroeven staat. Ten eerste concludeert de laatste nationale Maatschappelijke Kosten Baten Analyse (MKBA) voor de verstedelijking ([‘Verstedelijking; locatiekeuzes bij woningbouw’](#)), een interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) uit 2006, met hulp van financieel-economische deskundigen van het Ministerie van Financiën) dat de mogelijkheden voor binnenstedelijke intensivering “verschillen per regio en vooral afhankelijk blijken van de complexiteit en grondproductiekosten van de nog beschikbare binnenstedelijke locaties.”

Ten tweede concludeert de meest recente regionale studie ([‘Binnenstedelijk of Uitleg?’ – maatschappelijke kosten en baten van verschillende verstedelijkingsstrategieën tot 2020’](#) uit 2009, uitgevoerd door LPBL, SEO economisch onderzoek en Atlas voor Gemeenten, over de verstedelijkingsplannen in de Zuidvleugel van de Randstad) “dat de berekeningen geen aanleiding vormen voor een algemene keuze tussen binnenstedelijk en uitleg. Het is echter nuttig en mogelijk om per locatie de kosten en baten van beleidskeuzes in beeld te brengen, inclusief de externe effecten. Dit kan houvast bieden bij complexe ruimtelijke keuzes.”

Huiswerk overdoen

In 2009 stortte een Turks vliegtuig bij Schiphol neer. De piloten hadden te lang op het dashboard getuurd, maar dat gaf een verkeerde hoogte aan. Met een enkele blik uit het cockpitraam hadden ze gras en koeien gezien, en nog tijdig corrigerende maatregelen kunnen nemen. Te lang turen naar het Dashboard van de Cra lost de woningvraag niet op, maar veroorzaakt een soortgelijke crash in het verstedelijkingsbeleid.

Cra moet zijn huiswerk dus helemaal overdoen. Daarbij zou het helpen als experts uit het publieke en private domein samenwerken, inclusief financieel-economische deskundigen. De beslissingen waarvoor wij staan, zijn zo ingrijpend dat een brede en diepgaande IBO-aanpak onontkoombaar is. Bij de in april te verschijnen Nationale Omgevingsvisie hoort zo’n onderzoek. Dat helpt niet alleen bij de juiste locatiekeuzes, maar kan ook richting geven aan publieke investeringen van overheidsinstanties én de investeringsbereidheid van private partijen bevorderen. Laten dat nou de precies de doelen zijn die de Dashboard-studie beoogt, maar niet waarmaakt.