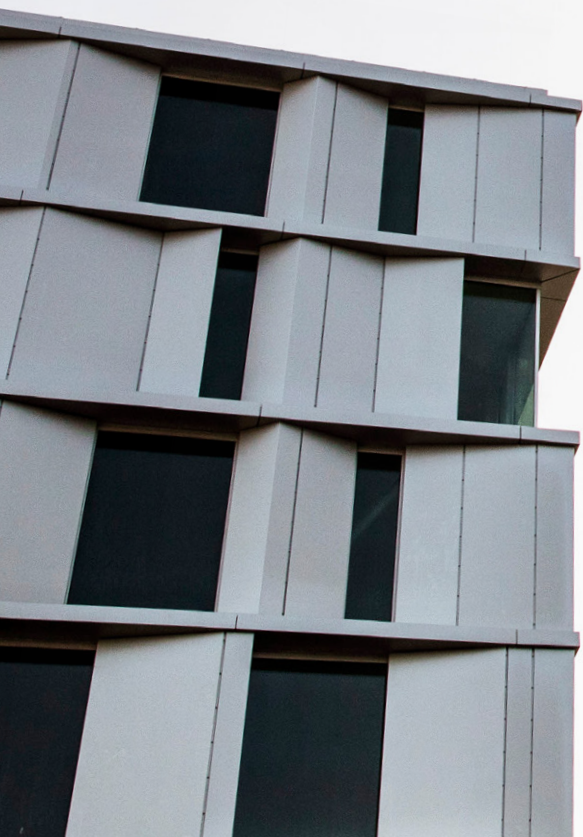


# GROOTSCHALIGE **NOVE** WONINGBOUWLOCATIES

**ACTUALISATIE  
BUSINESSCASES**

**FAKTON**   
CONSULTANCY



# Grootschalige NOVEX-woningbouwlocaties Actualisatie businesscases

## **In opdracht van:**

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,  
Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat en het  
Ministerie van Economische zaken en Klimaat.

## **In samenwerking met:**

De gemeenten en andere betrokken publieke partijen uit de  
zeventien grootschalige NOVEX-woningbouwlocaties.

## **Auteurs:**

Aisso Boelman  
Jeroen de Koning  
Roza Kooter  
Tim van der Zaan

## **Datum:**

21 mei 2024

# Disclaimer vanuit de betrokken departementen

## CONTEXT EN DOEL

Ten behoeve van de kabinetsformatie hebben de ministeries van BZK, EZK en IenW een actualisatie laten uitvoeren van de financiële stand van zaken met betrekking tot de businesscases van de zeventien grootschalige woningbouwlocaties. Het voorliggende rapport is daar het resultaat van.

Het rapport geeft het door de gebieden geschetste beeld weer van de ambities en (financiële) uitdagingen binnen de zeventien grootschalige NOVEX-woningbouwlocaties. Overigens zonder hiermee te impliceren dat er (vanzelfsprekend) sprake is van een Rijksverantwoordelijkheid en/of -taak.

## WERKWIJZE

De financiële gegevens zijn uitgevraagd bij de betrokken gemeenten en het Rijksvastgoedbedrijf (RVB). Deze partijen hebben kwantitatieve informatie aangeleverd over de resterende financiële opgaven die zij zien binnen de (publieke) businesscase van de gebiedsontwikkeling in de zeventien grootschalige NOVEX-woningbouwlocaties.

De van de gemeenten en RVB verkregen informatie is (nog) niet nader geanalyseerd door het rijk. Het betreft de totale resterende (financiële) opgaven op het vlak van de fysieke leefomgeving die gemeenten zien voor de periode tot en met 2030 én de periode na 2030. De verkregen informatie biedt een goede basis waarop rijk en regio het gesprek moeten gaan voeren over de resterende opgaven. Hierbij is het bijvoorbeeld een mogelijkheid om de inhoudelijke én financiële opgaven de komende periode gezamenlijk te gaan valideren.

## DUIDING VAN DE RESULTATEN

Het realiseren van grootschalige woningbouw, veelal binnenstedelijk gebied nabij grote OV-knooppunten, is een complexe opgave. De resultaten geven dan ook een beeld van een forse resterende (financiële) publieke opgave waar de gemeenten voor gesteld staan.

Ondanks afspraken en de omvangrijke toegezegde budgetten bij de bestuurlijke overleggen MIRT 2022 en Leefomgeving 2023, schetsen de gebieden nog resterende (financiële) opgaven op het gebied van de grondexploitaties en de infrastructuur. De opgaven op het gebied van groen, water, netcongestie, etc. zijn door de gebieden in beperkte mate in beeld gebracht. De verwachting is dat deze gebiedsgerichte opgaven naar de toekomst toe steeds belangrijker zullen worden en daarmee concreter in beeld. Deze aanvullende (financiële) opgaven zullen de komende jaren door gemeenten scherper in kaart worden gebracht.

De uitvoerbaarheid en maakbaarheid van de resterende (financiële) opgaven binnen de gewenste termijn is naast financiële dekking, afhankelijk van onder andere voldoende capaciteit, kennis en kunde, materiaal, en juridische belemmeringen. Een toets op uitvoerbaarheid en maakbaarheid heeft niet plaatsgevonden maar moet wel onderdeel zijn van de analyse en mogelijke validatie van de resterende opgaven.

De resterende (financiële) opgaven zijn, conform de gemaakte afspraken over woningbouwaantallen, verdeeld in de periode voor en na 2030. Voor de periode na 2030 geldt dat er nog een potentieel van ca. 287.000 te bouwen woningen aanwezig is binnen de zeventien grootschalige woningbouwlocaties. Het benutten van dit potentieel is een aandachtspunt om ook in de verdere gesprekken mee te nemen.

# Inhoudsopgave

1. Samenvatting	5
2. Inleiding	7
3. Methode: aanpak van het onderzoek	9
4. Het vertrekpunt: de oorspronkelijke businesscase uit 2021 en gemaakte afspraken	12
5. De resterende publieke opgave voor de grootschalige NOVEX-woningbouwlocaties tot en met 2030: circa €6,5 tot € 7,1 miljard (incl. BTW)	14
5.1. Saldo publieke gebieds- / grondexploitaties: € 3,2 miljard negatief	15
5.2. Investeringskosten in publieke maatregelen: € 16,4 miljard	16
5.3. Dekking: € 12,8 miljard	20
5.4. De resterende publieke opgave van € 6,8 miljard bestaat uit twee deelopgaven	22
5.5. Te realiseren vastgoedprogramma tot en met 2030: 292.000 woningen en 5,5 miljoen m <sup>2</sup> BVO niet-wonen	23
6. Knelpunten in de zeventien grootschalige NOVEX-woningbouwlocaties tot en met 2030	25
6.1. Landelijke wet- en regelgeving werkt soms vertragend	25
6.2. Randvoorwaardelijke factoren werken belemmerend	27
6.3. Rolneming van gemeenten: gemeentelijke organisaties nog niet op slagkracht	28
7. Doorkijk naar de businesscase voor de opgave na 2030: publieke opgave van € 18,2 tot € 20,1 miljard (incl. BTW)	30
7.1. Saldo publieke gebieds- / grondexploitaties: € 0,5 miljard negatief	31
7.2. Investeringsomvang publieke maatregelen: € 7,2 miljard	31
7.3. Investeringsomvang in schaa sprongen: € 11,6 miljard	32
7.4. Te realiseren vastgoedprogramma na 2030: 287.000 woningen en 4,5 miljoen m <sup>2</sup> BVO niet-wonen	32
8. Bronvermelding	33
Bijlagen	34

# 1 Samenvatting

**I**n de periode tot en met 2030 streeft de rijksoverheid naar het toevoegen van 981.000 woningen in Nederland, als antwoord op de forse woningbouwopgave in Nederland. Zeventien grootschalige NOVEX-woningbouwlocaties die voortvloeien uit de zeven verstedelijkingsstrategieën, moeten daar deels invulling aan geven. Vanaf het benoemen van de zeventien gebieden is bekend dat hier een forse publieke financiële opgave ligt.

De publieke financiële opgave gaf aanleiding voor bestuurlijke afspraken tussen rijk en regio over bijdragen van het rijk aan de publieke opgave, zoals onder andere middelen uit het mobiliteitsfonds (bestuurlijke overleggen MIRT 2022) en gebiedsbudget (bestuurlijke overleggen Leefomgeving 2023). Onderdeel hiervan zijn afspraken over cofinanciering vanuit de regio en te realiseren aantallen woningen als tegenprestatie (288.000 woningen tot en met 2030). De rijksmiddelen en cofinanciering dekten een aanzienlijk deel van de opgaven, maar een ongedekt deel van de publieke financiële opgave resteert. Daarnaast zijn in de periode sinds het maken van de afspraken uiteenlopende variabelen veranderd; financieel economische tegenwind, nieuwe opgaven en verdere planuitwerking (en onderzoeken) waardoor meer gedetailleerd in beeld is welke kosten en opbrengsten nodig zijn. De zeventien gebieden hebben nog steeds te maken met een resterende publieke opgave.

Ten behoeve van de kabinetsformatie wensen het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat en het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat van een actualisatie van de financiële stand van zaken van de businesscases van de zeventien gebieden. Dit onderzoek streeft ernaar inzichtelijk te maken wat de resterende publieke opgave is binnen de zeventien gebieden. De resterende publieke opgave is inzichtelijk

gemaakt voor de periode tot en met 2030 en de periode na 2030. Het resultaat is een samenvoeging van informatie, zowel kwantitatief als kwalitatief, die is aangeleverd vanuit de zeventien gebieden, door gemeenten en Rijksvastgoedbedrijf.

Het onderzoek leidt tot het kwantitatieve inzicht dat de zeventien gebieden voor de ontwikkeling in de periode tot en met 2030 te maken hebben met een resterend publieke opgave van € 6,8 miljard incl. BTW (in een bandbreedte van € 6,5 miljard tot € 7,1 miljard). Dit is het resultaat van het saldo van de publieke gebieds-/grondexploitaties, de investeringsomvang van publieke maatregelen en de harde dekking die in de afgelopen jaren aan het gebied is toegekend.

De resterende publieke opgave van € 6,8 miljard is op te splitsen in twee opgaven:

1. Een resterende investeringsopgave voor maatregelen uit mobiliteitspakketten en schaalpronginvesteringen (BO MIRT 2022) en gebiedsbudget (BO Leefomgeving 2023) bedraagt € 1,7 miljard.
2. Een resterende publieke opgave van € 5,1 miljard is een optelling van tekorten op de publieke gebieds-/grondexploitaties, en resterende opgaven voor de maatregelen uit andere afspraken rijk-regio en aanvullende publieke maatregelen.

De cijfers zijn door de gebieden aangeleverd, er is geen beoordeling op deze informatie geweest vanuit het rijk. Op onderdelen heeft Fakton aanvullingen (kwantitatief of kwalitatief) op de aangeleverde informatie vanuit de gebieden opgenomen. Deze is uitgewerkt in de hoofdstukken. Tot slot zijn deze cijfers exclusief de publieke investeringen in sociaal maatschappelijke voorzieningen

die onmisbaar zijn in het realiseren van nieuwe, leefbare stadswijken. Dit betreft bijvoorbeeld buurtcentra, bibliotheken, onderwijshuisvesting, en sportvoorzieningen.

Naast het kwantitatieve inzicht geeft het onderzoek ook kwalitatief inzicht in knelpunten waar de gebieden tegen aan lopen, voornamelijk voor de periode tot en met 2030. Deze knelpunten spelen naast de financiële tegenwind en worden vanuit meerdere gebieden aangedragen als actueel en bedreigend voor het tijdig realiseren van de gebiedsontwikkeling. Het gaat hier over onzekerheden in landelijke wet- en regelgeving op het gebied van *procedures, stikstof en middenhuur-beleid*. Daarnaast zijn randvoorwaardelijke factoren als netcongestie en onzekerheid over de *aansluiting op drinkwater* een knelpunt. Tot slot geven gemeente aan dat rol nemen in de gebiedsontwikkeling zijn grenzen kent: de gebiedsontwikkelingen zijn complex van aard, de gemeentelijke begroting staat onder druk en *gemeentelijke capaciteit* is onvoldoende.

De aangeleverde financiële businesscases tonen aan dat de planvorming en -uitwerking voor de opgave na 2030 op hoofdlijn is en de ontvangen informatie op een

minder detail niveau is uitgewerkt dan voor de opgave tot en met 2030. De aangeleverde informatie leidt tot het inzicht dat de financiële opgave is op te splitsen in:

- De publieke opgave die een directe samenhang heeft met de ontwikkeling van de grootschalige NOVEX-woningbouwlocaties. Deze opgave bedraagt € 7,2 tot € 8,0 miljard (incl. BTW). De gebieden geven aan dat na 2030 potentieel 287.000 woningen binnen de scope van grootschalig kunnen worden gerealiseerd.
- Schaa spronginvesteringen die vanuit de gebieden als randvoorwaardelijk zijn aangegeven voor de ontwikkeling van de zeventien gebieden, maar tevens een bredere functie hebben voor de regio. De schaa spronginvesteringen tellen op tot een investering van € 11,0 tot € 12,2 miljard (incl. BTW).

In totaal telt de publieke opgave na 2030 op tot een bandbreedte van € 18,2 tot € 20,1 miljard (incl. BTW).



# 2 Inleiding

**D**e rijksoverheid heeft voor de periode tot en met 2030 het doel om 981.000 woningen toe te voegen in Nederland. Hiermee geeft zij invulling aan de forse woningbouwopgave die Nederland kent. De omvang van de woningbouwopgave vraagt om een grootschalige aanpak, de opgave kan immers niet alleen op kleine en middelgrote locaties worden ingevuld. In het kader van de Nationale Omgevingsvisie (NOVI) benoemde het rijk in 2020 in eerste instantie veertien grootschalige NOVEX-woningbouwlocaties. Bij de start van het Kabinet Rutte IV begin 2022, werden nog eens drie grootschalige NOVEX-woningbouwlocaties toegevoegd.

Met de zeventien grootschalige NOVEX-woningbouwlocaties (hierna zeventien gebieden) worden nieuwe wijken gecreëerd waar mensen wonen, werken, en recreëren. In meerdere van de gebieden is een schaal-sprong in infrastructuur en bereikbaarheid binnen het stedelijk gebied onderdeel van de brede gebiedsontwikkeling. De betrokkenheid van het rijk in deze gebieden geeft aan dat zij de realisatie van de ontwikkeling van deze complexe gebieden van landelijk belang acht. De ontwikkeling van de zeventien gebieden vergt investeringen van zowel publieke als private partijen. De totale opgave voor de initiële veertien grootschalige NOVEX-locaties omvat een hogere investeringsopgave dan dat via grond- en vastgoedopbrengsten kan worden terugverdiend en kende daarmee een publieke financiële opgave van € 24 miljard (inclusief BTW)<sup>1</sup>. De periode sinds het aanwijzen van de grootschalige gebieden kenmerkt zich als een periode van financiële tegenwind<sup>2</sup>. Naast deze landelijke tendens in economische ontwikkeling is de planvorming binnen de betreffende gebieden in de tussentijd in meer detail uitgewerkt, en in een aantal gevallen is de scope van de gebieden gewijzigd. De financiële opgave binnen de grootschalige gebieden is naar verwachting groter geworden vanwege de hierboven genoemde factoren.

Dit is aanleiding om de financiële stand van zaken van de businesscases voor de zeventien gebieden te actualiseren.

Na de val van het Kabinet (7 juli jl.) en de Tweede Kamerverkiezing (22 november jl.), zijn politieke partijen in gesprek over het formeren van een nieuw Kabinet. Ten behoeve van deze formatie hebben het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (hierna: BZK) en het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (hierna: IenW) in samenwerking met het Ministerie van Economie en Klimaat (hierna: EZK) het voorliggende onderzoek uitgevraagd naar de actuele financiële stand van de gebiedsontwikkeling binnen de zeventien gebieden.

## DOEL RAPPORT: ACTUALISATIE EN VERKENNING BUSINESSCASE ZEVENTIEN GEBIEDEN

In dit onderzoek is gestreefd om de resterende opgave van de gebiedsontwikkelingen binnen de zeventien gebieden inzichtelijk te maken. Het gaat hier om de opgave, inclusief het effect van tegenwind, in de vorm van een resterende publieke opgave voor alle zeventien gebieden gezamenlijk. De publieke opgave is inzichtelijk gemaakt aan de hand van financiële informatie vanuit de gebieden over de publieke businesscase (GREX) en de randvoorwaardelijke investeringsopgaven. De zeventien gebieden hebben hiervoor informatie aangeleverd. Onderdeel van de financiële uiteenzetting zijn de toegezegde dekkings-

---

<sup>1</sup> **Rebel, 2 juni 2021** | Business case aanpak  
14 grootschalige gebieden

<sup>2</sup> **Stadkwadraat en Fakton, 10 november 2023** |  
Tegenwind in gebiedsontwikkeling

bronnen vanuit onder andere de gemeentebegroting en verschillende rijksregelingen.

Aanvullend op de resterende publieke opgave voor de gebiedsontwikkeling in de zeventien gebieden worden de belangrijkste knelpunten waar de zeventien gebieden mee te maken hebben in de betreffende grootschalige gebiedsontwikkelingen beschreven. Dit zijn factoren die momenteel de voortgang van de gebiedsontwikkeling op het vlak van de planontwikkeling en realisatie van de gebieden bedreigen.

## OPBOUW EN LEESWIJZER

In het voorgaande hoofdstuk is een managementsamenvatting opgenomen met de hoofdlijn van de aanpak en conclusies van dit onderzoek. De aanpak, beschreven in hoofdstuk 3, bestaat uit de gehanteerde methodologie om tot de actualisatie van de businesscases te komen. Hoofdstuk 4 gaat in op de gemaakte bestuurlijke afspraken en refereert aan een aantal rapporten die het vertrekpunt voor het onderzoek zijn geweest. Bovendien is beschreven op welke manier de informatie vanuit de gebieden over de zeventien gebieden tot een totaalbeeld is gekomen.

In hoofdstuk 5 wordt ingegaan op de financiële inzichten van de zeventien gebieden gezamenlijk voor het realiseren van de woningen voor de periode tot en met 2030. In dit hoofdstuk zijn de resultaten op geaggregeerd niveau uiteengezet en is de opbouw van het resterend publieke opgave tot en met 2030 weergegeven. In het daaropvolgende hoofdstuk zijn de belangrijkste knelpunten die door de gebieden zijn aangegeven uitgewerkt.

In hoofdstuk 7 wordt ingegaan op de opgave van de gebiedsontwikkeling binnen de zeventien gebieden voor de periode na 2030. Hierbij is uiteengezet welke bouwpotentie aan vastgoedprogramma er in de gebieden is voor deze periode, alsook een financieel beeld van de publieke opgave en de investeringen die hiervoor noodzakelijk zijn.

Tot slot de bronvermelding en een bijlage. De bijlage bevat een overzicht van de zeventien gebieden.



# 3

## Methode: aanpak van het onderzoek

**D**e gemeenten en het RVB hebben informatie aangeleverd over de resterende financiële publieke opgave van de gebiedsontwikkeling binnen de zeventien gebieden. Op basis van deze informatie is in het rapport de resterende publieke opgave binnen de zeventien gebieden in beeld gebracht. In de oranje kaders hebben zijn op onderdelen in het rapport missende of incomplete informatie geëxtrapoleerd.

*Voorafgaand aan het aanleveren van de financiële inzichten is in scrumsessies gesproken over het proces voor het voorliggende rapport, de voortgang van het project en de knelpunten in de gebiedsontwikkeling. Hierbij waren vertegenwoordigers van BZK en IenW aanwezig. Bij een aantal sessies waren ook vertegenwoordigers van EZK aanwezig.*

**D**e zeventien gebieden vormen een belangrijk onderdeel van de landelijke woningbouwopgave. In 2022 en 2023 zijn tijdens de bestuurlijke overleggen MIRT en Leefomgeving bestuurlijk afspraken gemaakt tussen rijk en regio die tot en met 2030 moeten resulteren in circa 288.000 woningen. Dit benadrukt het belang van een actueel (financieel) beeld van de ontwikkeling van deze gebieden. Ten tijde van het aanwijzen van de zeventien gebieden is uit onderzoek gebleken dat de businesscases van de ontwikkelingen een financiële publieke opgave kennen. In de bestuurlijke afspraken die zijn gemaakt tijdens de Bestuurlijke Overleggen over Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en

Transport (vanaf hier: BO MIRT) 2022 en de Bestuurlijke Overleggen Leefomgeving (vanaf hier: BOL) 2023 zijn daarom wederkerige afspraken gemaakt over financiële bijdragen vanuit het rijk aan infrastructurele maatregelen en gebiedsmaatregelen (onder andere (her)inrichten openbare ruimte en het verplaatsen van bedrijvigheid). Het rijk draagt bij aan randvoorwaardelijke investeringen die nodig zijn voor de realisatie van woningen binnen het grootschalig woningbouwgebied. Daartegenover staat de toezegging van de regio dat woningaantallen in de periode tot en met 2030 worden gerealiseerd.

Gebiedsontwikkeling is een dynamisch proces dat verschillende fasen kent: initiatief, planvorming & haalbaarheid, en ontwikkeling & realisatie. Ten tijde van het opstellen van de oorspronkelijke businesscases (in 2021) bevonden de meeste gebieden zich in de fase planvorming & haalbaarheid. In de periode tot nu heeft de planvorming bij gemeenten, marktpartijen en andere betrokken partijen niet stil gestaan en is er meer detail en inzicht in de plannen voor de ontwikkeling van de zeventien gebieden gekomen. Voor dit onderzoek is gekozen voor een integrale actualisatie van de financiële stand van zaken. Dit om enerzijds inzicht te krijgen in planaanpassingen, concretiseringslagen die in de afgelopen jaren door betrokken partijen zijn uitgewerkt sinds het opstellen van de oorspronkelijke businesscases. Anderzijds worden hierdoor de effecten van tussentijdse scopewijzigingen van de grootschalige woningbouwgebieden en de financiële tegenwind van de afgelopen jaren meegenomen.

De gebieden is gevraagd de financiële stand van zaken in beeld te brengen voor de gebiedsontwikkeling die samenhangt met de ontwikkeling van de afgesproken woningen voor de periode tot en met 2030. Het gaat

hierbij om de resterende publieke opgave van de ontwikkeling van het gebied zelf (kosten en opbrengsten) en de investeringen van publieke ingrepen die vanuit het oogpunt van de gebieden randvoorwaardelijk zijn voor de ontwikkeling van het gebied, rekening houdend met de toegezegde rijksmiddelen en cofinanciering vanuit de regio bij de bestuurlijke overleggen. Daarnaast zijn de gebieden gevraagd een beeld te schetsen van het potentieel aan vastgoedontwikkeling en de aanvullende noodzakelijke publieke maatregelen die benodigd zijn voor de gebiedsontwikkeling in de periode na 2030. Belangrijk hierbij is dat de opgevoerde publieke maatregelen door de gebieden worden gezien als direct noodzakelijk voor de gebiedsontwikkeling, er is vanuit het Rijk nog geen beoordeling geweest over de opgevoerde publieke maatregelen.

Dit onderzoek drukt de resterende publieke opgave voor de zeventien gebieden voor de periode tot en met 2030 uit als de opgave in het fysieke en ruimtelijke domein. Daarmee wordt aangesloten bij de systematiek zoals is toegepast bij het opstellen van de oorspronkelijke businesscases. Dit wil zeggen dat de kosten van sociaal-maatschappelijke voorzieningen die in de ontwikkeling van de gebieden nodig zijn geen onderdeel uitmaken van de gepresenteerde resterende opgave. Het rijk is zich ervan bewust dat de sociaal-maatschappelijke opgave als onderdeel van de gebiedsontwikkeling van groot belang is voor het realiseren van leefbare en kwalitatief goede stadsdelen. Bovendien is bekend dat, zeker met de recente financiële tegenwind, het re-

aliseren van de noodzakelijke maatschappelijk functies leidt tot een grote investering voor de gemeenten. Kortom: de gepresenteerde publieke resterende opgaven zijn exclusief de noodzakelijke publieke kosten voor de realisatie van sociaal-maatschappelijke functies in het gebied.

De informatie die is gebruikt bij de totstandkoming van het actuele financiële beeld van de ontwikkelopgave is door de gebieden aangeleverd. Dit geldt zowel voor de informatie tot en met 2030 als voor de periode erna. Deze informatie is op twee manieren vanuit de zeventien gebieden opgehaald:

- Het kwantitatieve inzicht is verkregen aan de hand van een invulformat waarin de gebieden de financiële stand van zaken van de gebiedsontwikkeling voor de periode tot en met 2030 en de periode na 2030 invulden.
- Aanvullend op de kwantitatieve uitvraag hebben scrumsessies met de gebieden plaatsgevonden om over de actuele stand van zaken af te stemmen en resterende opgaven door te nemen. De scrumsessie vond in de meeste gevallen plaats voorafgaand aan het aanleveren van het kwantitatieve inzicht. De gebieden gaven aan welke nieuwe opgaven in de afgelopen jaren zijn opgekomen en hebben de knelpunten benoemd die leiden tot mogelijke vertraging van de ontwikkelplannen. Tijdens de scrumsessies waren de gemeenten en in enkele gevallen andere publieke grondeigenaren aanwezig. Vanuit het rijk was de zowel BZK (gebiedsregisseur) als IenW vertegenwoordigd. Bij een deel van de overleggen was een vertegenwoordiging vanuit EZK.

In de navolgende hoofdstukken zijn de resultaten op een geaggregeerd niveau weergegeven en toegelicht: in hoofdstuk 5 en 7 zijn de resultaten van de actuele financiële stand opgenomen voor de opgave tot en met 2030 en na 2030, respectievelijk.

**Voor alle cijfers in het rapport geldt dat de bedragen inclusief BTW zijn, tenzij dit anders is vermeld.**

De resultaten in dit rapport zijn opgesteld op basis van de ontvangen informatie vanuit de zeventien gebieden. De aangeleverde informatie was op onderdelen incompleet, of bevatte enkele pro memorie (PM) posten. Voor een aantal onderwerpen heeft Fakton een kwantitatieve of kwalitatieve aanvulling gedaan op de ontvangen informatie vanuit de gebieden.

Voor de onderdelen in het rapport met een oranje gekleurd kader geldt dat een reflectie vanuit Fakton is opgenomen ter aanvulling op de ontvangen informatie.

N.B. de geëxtrapolerde cijfers tellen niet mee in het getoonde totaalresultaat en blijft hiermee de het resultaat van de aangeleverde informatie van de gebieden.

## DISCLAIMERS

- In dit onderzoek zijn de gemaakte bestuurlijke afspraken als uitgangspunt genomen. De ministeries (BZK en IenW) geven aan dat de bestuurlijke afspraken voor de ontwikkeling in de periode tot en met 2030 vanzelfsprekend onverminderd van kracht blijven.
- Gebiedsontwikkeling is een dynamisch proces. Door de jaren heen komt er meer detail in de planvorming en -uitwerking van een gebiedsontwikkeling. Belangrijk hierbij is te vermelden dat de verschillende projecten zich ieder in een ander stadium van ontwikkeling bevinden, waardoor de hardheid van de cijfers verschilt. Bovendien viel de uitvraag van informatie bij de gebieden samen met de periode van actualisatie van de gemeentelijke gebieds-/grondexploitaties. De gebieden hadden dus beperkt tijd om de gevraagde informatie aan te leveren. Deze omstandigheden maken dat de cijfers uiteenlopend van aard zijn: nieuwe bestuurlijk geaccordeerde cijfers, bestuurlijk nog niet geaccordeerde cijfers en oude cijfers met een globale indexatie.
- De oorspronkelijke businesscases zijn tot stand gekomen in een onderlinge samenwerking tussen rijk, gemeenten uit de gebieden en een onafhankelijk onderzoeks- en adviesbureau (Rebel, Decisio, Stadkwadraat en Fakton). De adviesbureaus hebben destijds in samenspraak met de gebieden de businesscases opgesteld. Vanwege de korte doorlooptijd van het huidige onderzoek is de kwantitatieve informatie door de gebieden zelf aangeleverd. De zeventien gebieden zijn gevraagd de resterende publieke opgave in beeld te brengen, waarbij het uitgangspunt was dat enkel de noodzakelijke maatregelen worden opgevoerd.
- Voor dit onderzoek zijn de gebieden gevraagd de totale resterende publieke opgave in beeld te brengen. De gebieden hebben hiervoor de informatie aangeleverd. De gebieden geven aan dat de resterende opgave niet een 1-op-1 claim naar het rijk is, en zich er bewust van te zijn dat zij zelf ook aan de lat staan voor (een deel van) deze opgave. Bovendien is er vanuit het rijk geen toets geweest op de noodzakelijkheid van de opgegeven maatregelen en opgaven.
- De uitgangspunten die de gebieden hanteren zijn niet in alle gevallen afgestemd met en geaccordeerd door alle betrokken partijen. Voor de opgave tot en met 2030 zijn bijvoorbeeld mobiliteitsopgaven opgenomen die in een eerder stadium door het rijk niet zijn gehonoreerd voor subsidieaanvragen. En voor de opgave na 2030 zijn soms substantiële investeringen voor schaa sprongen opgenomen waarover nog geen overeenstemming is met alle betrokken partijen. In dit rapport is de aangeleverde informatie vanuit de gebieden vertaald naar de publieke businesscases en de resterende publieke opgave dat hieruit volgt. Het kan daarbij dus voorkomen dat andere overheidslagen anders aankijken tegen door gebieden opgevoerde maatregelen en vastgoedprogramma's (onder andere woningaantallen). Daarbij geldt vanzelfsprekend dat een andere mobiliteitsoplossing kan leiden tot een aanpassing van de opgegeven woningaantallen.
- De gebieden hebben knelpunten en maatregelen opgevoerd die op dit moment noodzakelijk lijken voor de grootschalige gebiedsontwikkelingen. Het feit dat bepaalde opgaven geen onderdeel zijn van dit rapport, wil niet zeggen dat deze er niet zijn. Net zomin betekent het dat de opgaven die nu wel in beeld zijn niet in de toekomst kunnen wijzigen.
- In samenspraak met de gebieden worden de gegevens per gebied vertrouwelijk behandeld. Dit rapport geeft dan ook geen inzicht in de afzonderlijke businesscases van de gebieden. De gegevens zijn op totaalniveau van de zeventien gebieden weergegeven.

# 4

## Het vertrekpunt: de oorspronkelijke businesscase uit 2021 en gemaakte afspraken

**I**n het onderzoek naar de publieke opgave van de destijds veertien grootschalige NOVEX woningbouwlocaties (juni 2021) volgde een totaal publieke opgave van circa € 24 miljard (incl. BTW) voor de periode tot en met 2040. In het kader van de grootschalige woningbouwlocaties zijn bestuurlijke afspraken overeengekomen tussen rijk en regio over de toekenning van rijksmiddelen uit het gebiedsbudget en het Mobiliteitsfonds. Hierbij zijn partijen overeengekomen dat de regio cofinanciering bijdraagt en is afgesproken hoeveel woningen worden gerealiseerd als tegenprestatie. Deze bestuurlijke afspraken dekken echter niet de volledige publieke opgave voor de zeventien gebieden in de periode tot en met 2030. Daarnaast zijn sinds het onderzoek naar de publieke opgave van de initiële veertien gebieden veel variabelen veranderd die ervoor zorgen dat de resterende opgave (=ongedekt) gegroeid is.

**I**n juni 2021 stelde Rebel, Stadkwadraat, Decisio en Fakton, een globale businesscase met de benodigde investeringen voor de fysiek-ruimtelijke opgave van de totstandkoming van de gebieden op<sup>1</sup>. Deze oorspronkelijke businesscases lieten zien dat de totale opgave voor, in eerste instantie, de veertien grootschalige NOVEX-woningbouwlocaties een hogere investeringsopgave kende dan via de grond- en vastgoedopbrengsten kan worden terugverdiend. De oorspronkelijke businesscases resulteerden voor de veertien locaties in een totale publieke

opgave van € 24,0 miljard (incl. BTW), waarvan € 8,0 miljard (incl. BTW) direct toerekenbaar aan de vastgoedontwikkelingen. Dit is de financieel opgave voor de periode tot en met 2040.

De publieke opgave gaf aanleiding voor het alloceren van middelen ten behoeve van de gebiedsontwikkeling van de zeventien gebieden tijdens de kabinetsformatie van Rutte IV. In het BO MIRT 2022<sup>3</sup> en BOL 2023<sup>4</sup> zijn bestuurlijke afspraken gemaakt over de woningbouwproductie: 288.000 woningen voor de periode tot en met 2030<sup>5</sup>. Deze bestuurlijke afspraken over de woningbouwproductie tot en met 2030 zijn overeengekomen als pakketafspraken, in combinatie met afspraken over de bekostiging van specifieke randvoorwaardelijke maatregelen voor de locaties. Hierover zijn uiteenlopende afspraken gemaakt:

- Het Kabinet Rutte IV heeft in het Mobiliteitsfonds € 7,5 miljard beschikbaar gesteld voor goede ontsluiting van nieuwe woningen in de verstedelijkingsgebieden en daarbuiten. Hiervan is circa € 1,1 miljard via de mobiliteitspakketten toegekend aan maatregelen binnen de zeventien gebieden. Aanvullend hierop is circa € 2,8 miljard toegekend aan schaa sprong investeringen die noodzakelijk zijn voor de ontwikkeling van de grootschalige woningbouw-

---

<sup>3</sup> **IenW, 14 november 2022** | Kamerbrief Bestuurlijke Overleggen MIRT 9, 10 en 11 november 2022, voortgang MIRT, moties en toezeggingen MIRT

<sup>4</sup> **BZK, 23 juni 2023** | Kamerbrief Bestuurlijke Overleggen Leefomgeving 2023

<sup>5</sup> **BZK, 16 oktober 2023** | Kamerbrief Aanpak grootschalige NOVEX-woningbouwlocaties

locaties. De toekenning van deze € 3,9 miljard aan mobiliteitspakketten en schaa spronginvesteringen zijn tijdens het BO MIRT 2022 toegekend. Verder is vanuit het Mobiliteitsfonds € 1,5 miljard uitgekeerd aan maatregelen ten behoeve van woningbouw via de regeling Woningbouw Op Korte Termijn (WOKT). Deze middelen zijn uitgekeerd aan gemeenten in heel Nederland. Een deel hiervan landde in de zeventien gebieden. Het resterend bedrag, circa € 2,1 miljard, is toegekend aan maatregelen in het hoofdwegen- en hoofdspoornet.

- In het BOL 2023 werd € 475 miljoen beschikbaar gemaakt om investeringen voor onder andere het (her) inrichten van de openbare ruimte en het verplaatsen van bedrijvigheid te dekken.

Aanvullend hierop kende het rijk met uiteenlopende landelijke regelingen middelen toe aan locaties binnen de zeventien gebieden om financieel onrendabele projecten te stimuleren en mogelijk te maken. Het rijk kende vanaf 2020 in vijf tranches € 1,1 miljard aan Woningbouwimpuls (hierna: WBI) toe aan gemeenten voor de bouw van in totaal ruim 184.000 woningen<sup>6</sup>. Ook hiervan is een deel toegekend aan woningen die binnen de scope van de zeventien gebieden vallen.

De gemaakte (bestuurlijke) afspraken tussen rijk en regio, bestaande uit rijksmiddelen en regionale cofinanciering, zorgen niet voor een totale financiële dekking van de publieke opgave van de zeventien grootschalige NOVEX-woningbouwlocaties dat in 2021 is berekend voor de periode tot en met 2030. Sinds het opstellen van de oorspronkelijke businesscases voor de zeventien gebieden is om meerdere redenen de publieke opgave van de grootschalige NOVEX woningbouwlocaties toegenomen:

- De scope van de grootschalige woningbouwlocaties is aangepast waarbij extra gebieden zijn toegevoegd. Dit betreft de toevoeging van de gebieden Amers-

foort Spoor- en A1-locatie, Spoorzone Arnhem-Oost en Foodvalley. Daarnaast is de scope van de initiële veertien grootschalige woningbouwlocaties in enkele gebieden aangepast. In de het onderzoek naar de publieke opgave voor de initiële veertien grootschalige woningbouwopgaven waren 210.000 woningen opgenomen voor de periode tot en met 2030.

- De afgelopen twee jaar kenmerken zich als een periode met economische tegenwind. Deze economische situatie heeft ertoe geleid dat de financiële businesscase voor gebiedsontwikkeling (zowel publiek als privaat) verder onrendabel is geworden<sup>2</sup>. Deze economische tegenwind heeft ook impact gehad op de financiële haalbaarheid van infrastructurele maatregelen.
- Binnen gebiedsontwikkeling zijn de kaders en vereisten voor het ontwikkelen van een duurzaam en toekomstbestendig nieuw stuk stad aangescherpt. Dit leidt tot meer aandacht voor kwalitatieve en klimaatbewuste inrichting van de openbare ruimte, duurzame energievoorziening en meer aandacht voor hitte en water en bodemsturend. Dit leidt tot aanvullende kosten voor 'nieuwe' opgaven.
- De planvorming in de gebieden is de afgelopen jaren verder uitgewerkt en er zijn onderzoeken uitgevoerd, waardoor de financiële haalbaarheid in meer detail inzichtelijk is geworden. In meerdere gebieden zijn hierdoor nieuwe of meer gedetailleerde inzichten in de noodzakelijke kosten (en opbrengsten) in de gebiedsontwikkeling.

---

<sup>6</sup> RVO, september 2022 | Resultaten van de Woningbouwimpuls | [rvo.nl/subsidies-financiering/woningbouwimpuls/resultaten-woningbouwimpuls](https://rvo.nl/subsidies-financiering/woningbouwimpuls/resultaten-woningbouwimpuls)

# 5

## De resterende publieke opgave voor de grootschalige NOVEX-woningbouwlocaties tot en met 2030: circa €6,5 tot € 7,1 miljard (incl. BTW)

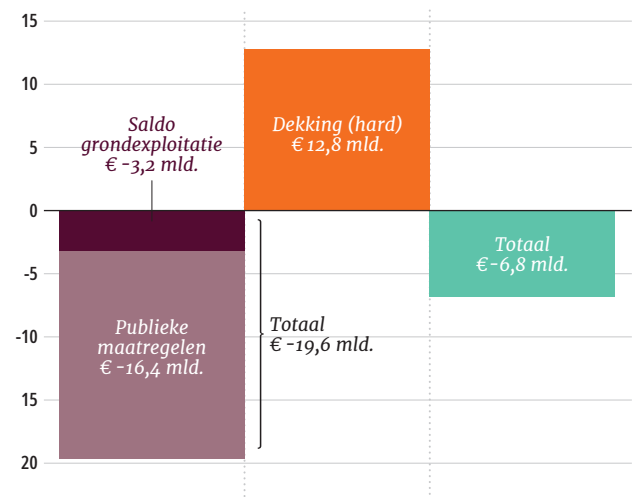
**D**e actualisatie van de businesscases op basis van de verkregen informatie uit de gebieden, leidt tot het inzicht dat de zeventien gebieden voor de periode tot en met 2030 te maken hebben met een resterende publieke opgave van € 6,5 miljard tot € 7,1 miljard (incl. BTW). Gezamenlijk tellen de businesscases nu op tot een beoogde realisatie van 292.000 woningen tot en met 2030.

**D**e cumulatieve resterende publieke opgave van de businesscase van de zeventien gebieden voor de periode tot en met 2030 bedraagt € 6,8 miljard. Deze opgave is opgebouwd vanuit de financiële informatie die vanuit de gebieden is aangeleverd. De publieke opgave is opgebouwd uit het negatieve saldo op de publieke gebieds-/grondexploitaties en de benodigde investeringen in publieke maatregelen in en rondom het gebied die de gebieden opgeven als randvoorwaardelijk voor de ontwikkelingen. Daartegenover staat de toegezegde dekking die vanuit uiteenlopende partijen en regelingen zijn toegekend. Rekening houdend met een onzekerheidsmarge van 5% leidt dit tot een cumulatieve resterende opgave in een bandbreedte tussen € 6,5 miljard en € 7,1 miljard voor de periode tot en met 2030.

Het financiële overzicht van de zeventien gebieden laat zien dat het totale resterend saldo op de gebieds-/grondexploitaties € 3,2 miljard negatief bedraagt. Dit

saldo op de publieke gebieds-/grondexploitaties is opgebouwd uit de kosten en opbrengsten binnen de publieke gebiedsontwikkeling. De randvoorwaardelijke publieke maatregelen tellen op tot een investeringsbedrag van € 16,4 miljard. De uiteenlopende toegezegde dekkingsbronnen tellen op tot een bedrag van € 12,8 miljard. Dit is deels dekking voor publieke maatregelen en deels dekking voor het negatief saldo op de publieke gebieds-/grondexploitaties. Dit resulteert in een resterende publieke opgave van € 6,8 miljard.

**Totaalbeeld t/m 2030**  
(in mld. euro, incl. BTW)



De resterende publieke opgave van € 6,8 miljard bestaat voor € 1,7 miljard uit een resterende opgave op investeringsopgaven voor maatregelen uit de mobiliteitspakketten en schaa spronginvesteringen (BO MIRT 2022) en gebiedsbudget (BOL 2023). De resterende publieke



opgave van € 5,1 miljard is een optelling van tekorten op de publieke gebieds-/grondexploitaties, en resterende opgaven voor de maatregelen uit andere afspraken rijk-regio en aanvullende publieke maatregelen.

De actualisatie van de businesscases leidt tot het inzicht dat in de periode tot en met 2030 binnen de zeventien gebieden plannen zijn voor het ontwikkelen van 292.000 woningen. De resterende opgave is na bekostiging vanuit uiteenlopende dekkingsbronnen en moet daarom niet geïnterpreteerd worden als de totale opgave voor deze ontwikkellocaties. Vanuit meerdere overheidslagen en tevens vanuit private partijen is dekking aan de gebieden toegekend: rijkssubsidies met cofinanciering voor uiteenlopende maatregelen in het gebied, private bijdragen, maar ook gemeentelijke bijdragen vanuit de gemeentebegroting die bijdragen aan een tekort op de publieke gebieds-/grondexploitaties.

In het vervolg van dit hoofdstuk wordt de resterende publieke opgave van de ontwikkelopgave tot en met 2030 voor de zeventien gebieden uiteengezet. Vervolgens gaat het rapport in op de onderliggende informatie die leidde tot deze totaalstelling. Tot slot wordt ingegaan op het vastgoedprogramma dat in deze gebieden wordt ontwikkeld. Alle cijfers zijn op geaggregeerd niveau weergegeven.

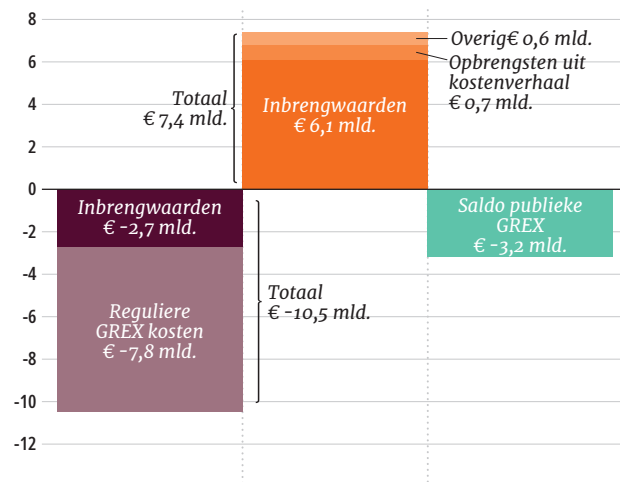
### 5.1. SALDO PUBLIEKE GEBIEDS-/GRONDEXPLOITATIES: € 3,2 MILJARD NEGATIEF

De publieke gebieds-/grondexploitaties van de zeventien gebieden tellen op tot een negatief saldo van € 3,2 miljard (Figuur 2). De inbrengwaarden en grondexploitatiekosten tellen op tot € 10,5 miljard. Deze kosten worden niet volledig gedekt door de opbrengsten die de ontwikkelgebieden genereren, zijnde € 7,4 miljard.

De grondexploitatiekosten bestaan uit reguliere grondexploitatiekosten (sanering, bouwrijp/woonrijp maken, inrichting openbare ruimte, etc.) en inbrengwaarden. Inbrengwaarden zijn de kosten voor het inbrengen en verwerven van de gronden waarop de ontwikkeling plaats gaat vinden. De opbrengsten in de grondexploitaties bestaan uit te realiseren gronduitgiften, kostenverhaal (exploitatiebijdragen) en overige opbrengsten (voornamelijk baten uit tijdelijke exploitatie, private bijdragen en rentebaten).

## Saldo publieke gebieds-/grondexploitaties t/m 2030

(in mld. euro, incl. BTW)

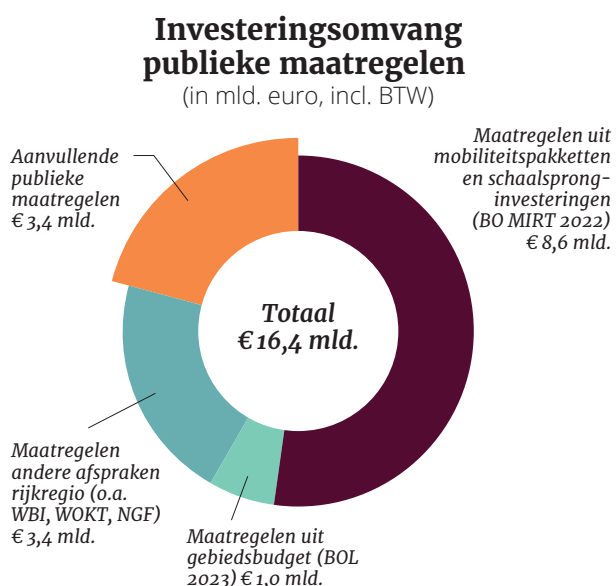


De grondexploitatiekosten worden niet volledig gedekt door de te realiseren opbrengsten. In de afgelopen periode heeft financiële tegenwind ertoe geleid dat onder andere grondopbrengsten onder druk zijn komen te staan. De bouwkosten zijn de afgelopen jaren harder gestegen dan de vastgoedopbrengsten en bovendien heeft de rentestijging aanleiding gegeven tot hogere rendementseisen die de vastgoedexploitatie (verder) onder druk hebben gezet. In het onderzoek "Tegenwind in gebiedsontwikkeling"<sup>22</sup> is deze impact van de economische tegenwind financieel uitgedrukt.

Over het getoonde saldo op de gebieds-/grondexploitaties is het goed een aantal zaken te benoemen. Binnen de gebieden zijn er namelijk ontwikkelingen waarvoor geldt dat een publieke gebieds-/grondexploitatie is vastgesteld en zij daarvoor voor de haalbaarheid van de ontwikkeling het negatieve saldo heeft afgedekt met middelen uit de gemeentebegroting. Dergelijke dekkingsbronnen zijn onderdeel van de opgevoerde dekking in de totaalsom. Voor enkele gebieden geldt dat enkel het resterende tekort is opgevoerd (als onderdeel van de kostenpost reguliere GREX-kosten), en is het genoemde reeds afgedekte tekort niet inzichtelijk gemaakt in de aangeleverde informatie. Daarbij komt dat binnen een aantal grootschalige ontwikkellocaties civiele kosten al gemaakt zijn en vastgoed in ontwikkeling is. De hiermee samenhangende kosten en opbrengsten zijn geen onderdeel van het genoemde saldo op de gebieds-/grondexploitaties.

## 5.2. INVESTERINGSKOSTEN IN PUBLIEKE MAATREGELEN: € 16,4 MILJARD

De publieke maatregelen die vanuit de gebieden zijn opgevoerd tellen op tot een investeringsomvang van € 16,4 miljard. De investeringsomvang van maatregelen waarover in bestuurlijke overleggen afspraken zijn gemaakt tussen rijk en regio in de mobiliteitspakketten en schaalspronginvesteringen (BO MIRT 2022) en gebiedsbudget (BOL 2023) telt op tot € 8,6 miljard en € 1,0 miljard, respectievelijk. Ruim € 3,4 miljard van de opgevoerde kosten zijn investeringen van maatregelen die onderdeel zijn van overige afspraken tussen rijk en regio, zoals WBI, WOKT Nationaal Groeifonds (NGF). Het feit dat afspraken over maatregelen zijn gemaakt wil overigens niet zeggen dat harde dekking is toegezegd voor de totale investeringsomvang van ieder van deze maatregelen. Er zijn maatregelen waar de rijksbijdragen en cofinanciering gezamenlijk een deel van de investering dekken, waardoor een deel van de maatregel nog ongedekt is. Daarnaast heeft kostenstijging plaatsgevonden sinds de bestuurlijke afspraken, die nog niet gedekt zijn. De resterende € 3,4 miljard van de opgevoerde maatregelen zijn aanvullend benodigde maatregelen die door de gebieden zijn aangemerkt als randvoorwaardelijk.



### Investeringsomvang maatregelen uit mobiliteitspakketten en schaalspronginvesteringen (BO MIRT 2022): € 8,6 miljard

Een groot deel van de opgevoerde publieke maatregelen zijn onderdeel van de financiële afspraken die het rijk en regio maakten in het kader van de zeventien gebieden. In hoofdstuk 4 is aangegeven dat de middelen uit de mobiliteitspakketten en schaalspronginvesteringen tijdens het BO MIRT 2022 zijn verdeeld over de zeventien gebieden. De investeringsomvang voor de publieke maatregelen die onderdeel zijn van de toegekende middelen in de mobiliteitspakketten en de schaalspronginvesteringen die de gebieden nu opvoeren telt op tot € 8,6 miljard.

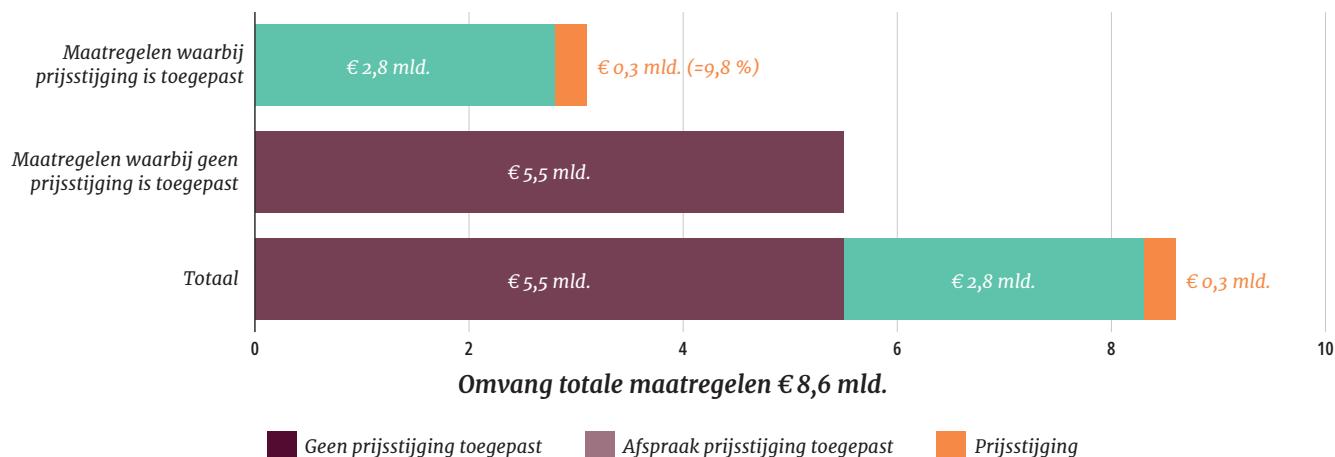
In aanloop naar het BO MIRT 2022 hebben de gebieden ten behoeve van de hierboven genoemde regelingen proposities aangeleverd waarin de kosten van de noodzakelijke publieke maatregelen zijn opgenomen. Het is aannemelijk, gezien de markt, dat sindsdien de investeringsomvang van de maatregelen gestegen is. De ontvangen geactualiseerde businesscases vanuit de gebieden laten zien dat voor slechts een deel van deze maatregelen rekening is gehouden met een kostenstijging van de investeringsomvang. Voor de publieke maatregelen die samenhangen met de afspraken van het BO MIRT 2022 geldt dat voor minder dan de helft van de maatregelen rekening is gehouden met een kostenstijging. Voor de maatregelen waar wel kostenstijging is toegepast op de investeringsomvang (€ 2,8 miljard), geldt een gemiddelde stijging van 9,8%. Voor de overige publieke maatregelen die samenhangen met de bestuurlijke afspraken over het mobiliteitspakketten en de schaalspronginvesteringen uit het BO MIRT 2022, optellend tot € 5,5 miljard, geldt dat geen rekening is gehouden met een kostenstijging.

### Investeringsomvang gebiedsbudget (BOL 2023): € 1,0 miljard

In het kader van BOL 2023 zijn financiële afspraken gemaakt tussen het rijk en de regio over publieke maatregelen in de zeventien gebieden met betrekking tot onder andere het (her)inrichten van de openbare ruimte en het verplaatsen van bedrijvigheid. De totale

## Investeringsomvang maatregelen uit mobiliteitspakketten en schaalpronginvesteringen

(in mld. euro, incl. BTW)



investeringsomvang voor de publieke maatregelen die samenhangen met het gebiedsbudget telt op tot € 1,0 miljard. Ook voor de opgevoerde publieke maatregelen die onderdeel zijn van het toegekende gebiedsbudget geldt dat slechts gedeeltelijk een kostenstijging is toegepast op de investeringen die bekend zijn vanuit de propositie voor het BOL 2023.

Niet alle gebieden hebben rekening gehouden met een kostenstijging van de investeringsomvang van de publieke maatregelen waarover afspraken zijn gemaakt in de mobiliteitspakketten en schaalpronginvesteringen. De opgegeven investeringsomvang is voor veel van de maatregelen nog op prijspeil 2022. Er wordt veronderstelt dat voor ieder van deze publieke maatregelen een indexatie van de kostenraming leidt tot een beter actueel beeld van de cumulatieve resterende publieke opgave tot en met 2030. Het toepassen van de gemiddeld gehanteerde kostenstijging van 9,8% voor al deze investeringen leidt tot een investering van € 9,1 (in plaats van de € 8,6 miljard die gebieden aangeven) voor publieke maatregelen die onderdeel zijn van het mobiliteitspakketten en de schaalpronginvesteringen.

### Investeringsomvang maatregelen andere afspraken rijk-regio: € 3,4 miljard

Naast de maatregelen die samenhangen met de afspraken tussen rijk en regio, zoals hierboven beschreven, zijn rijk en regio (veelal de gemeenten) door de jaren heen ook andere regelingen met elkaar overeengekomen. In totaal komt € 3,4 miljard van de opgevoerde investeringen in publieke maatregelen uit andere afspraken rijk-regio. Dit loopt uiteen vanuit publieke maatregelen die onderdeel zijn van toegekende middelen vanuit de regeling Woningbouw Op Korte Termijn (WOKT), de regeling Woningbouwimpuls (WBI) en Nationaal Groeifonds (NGF). Daarnaast zijn er enkele maatregelen binnen de zeventien gebieden waarover tijdens een BO MIRT (niet zijnde BO MIRT 2022) in het verleden afspraken zijn gemaakt over en middelen zijn toegekend aan maatregelen die samenhangen met de grootschalige woningbouwgebieden. Ook voor deze maatregelen, waarover in het verleden afspraken zijn gemaakt over bijdragen, geldt dat kostenstijgingen heb-

Ook voor de afspraken die onderdeel zijn van het gebiedsbudget geldt dat niet alle gebieden rekening hebben gehouden met indexatie op de investeringen van de publieke maatregelen die samenhangen met de afspraken tussen rijk en regio. De gemiddelde kostenstijging op de maatregelen uit het gebiedsbudget (9,8%) leidt tot een totale investering van € 1,1 miljard.

ben opgetreden. Het is niet altijd duidelijk in hoeverre dat in de actuele cijfers is meegenomen.

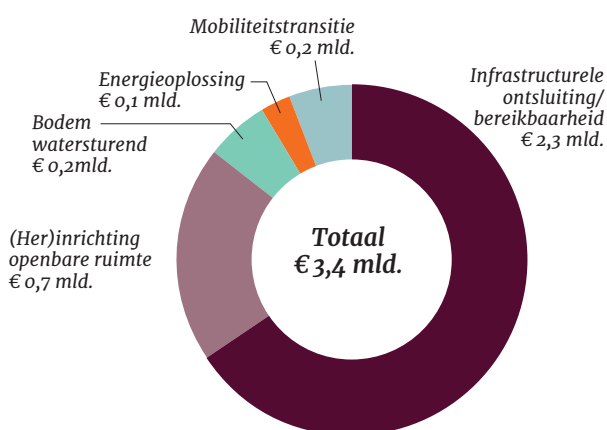
### Investeringsomvang aanvullende publieke maatregelen: € 3,4 miljard

De resterende publieke maatregelen tellen op tot ruim € 3,4 miljard. Deze maatregelen zijn door de gebieden aangemerkt als randvoorwaardelijk. Over deze maatregelen zijn tussen rijk en regio geen (financiële) afspraken gemaakt. Deze aanvullende publieke maatregelen lopen uiteen van nieuwe inzichten naar aanleiding van een verder uitgewerkt plan, aanvullende maatregelen vanuit nieuwe opgaven, tot niet-gehonoreerde maatregelen uit eerdere proposities. Over deze afspraken is geen afstemming over de nut en noodzaak geweest tussen de gebieden en het rijk.

De opgevoerde aanvullende publieke maatregelen gaan grotendeels over mobiliteit en de inrichting van de openbare ruimte. Onderstaand een overzicht van de belangrijkste categorieën aan aanvullende maatregelen, welke onderstaand verder worden uitgelicht.

### Investeringsomvang aanvullende publieke maatregelen

(in mld. euro, incl. BTW)



### Infrastructuurle ontsluiting/bereikbaarheid | € 2,3 miljard

Hoewel er vanuit het Mobiliteitsfonds reeds rijksmiddelen (en daarmee regionale cofinanciering) zijn

toegekend aan maatregelen voor ontsluiting en bereikbaarheid, valt het merendeel van de opgevoerde aanvullende publieke maatregelen onder deze categorie. Deze infrastructurele maatregelen die investeringen behoeven gaan voornamelijk over aanleg/aanpassing van wegen, aanleg van bruggen en tunnels en aanpassingen/bereikbaarheid van het spoor. Een gedeelte van deze kosten betreffen niet gehonoreerde maatregelen uit eerdere proposities die door de gebieden worden gezien als randvoorwaardelijk voor de gebiedsontwikkeling. Een ander deel van deze aanvullende maatregelen zijn nieuwe inzichten naar aanleiding van verdere planuitwerking. Deze aanvullende infrastructurele maatregelen komen voor een groot gedeelte voort uit slechts een aantal van de zeventien gebieden.

### (Her)Inrichting openbare ruimte: € 0,7 miljard

Een substantieel aandeel van de opgevoerde aanvullende publieke maatregelen valt onder de categorie van het herinrichten van de openbare ruimte. Dit betreft maatregelen als de aanleg van water en parken en het kwalitatief verbeteren en inrichten van de openbare ruimte. Onderdeel van deze categorie is zijn de opgevoerde kosten voor groencompensatie die door een enkel gebied is opgevoerd. Belangrijk te vermelden is dat de opgave voor het (her)inrichten van de openbare ruimte soms ook onderdeel is van de gebieds-/grondexploitaties. Het kan zijn dat gebieden maatregelen voor de inrichting van de openbare ruimte hebben opgenomen in de gebieds-/grondexploitaties, en niet onder deze categorie aanvullende maatregelen. De totale opgave aan (her)inrichting van openbare ruimte kan daarmee dus hoger uitvallen.

### Mobiliteitstransitie: € 0,2 miljard

In veel van de plannen binnen de gebieden is de mobiliteitstransitie randvoorwaardelijk voor het mogelijk maken van de beoogde gebiedsontwikkeling. De mobiliteitstransitie zet in op het reizen met openbaar vervoer en het stimuleren van het actieve vervoersvormen. Binnen deze categorie zijn voornamelijk maatregelen opgenomen voor mobiliteitshubs. Hoewel er in de eerder gemaakte afspraken veel middelen zijn toegekend aan maatregelen ten behoeve van de mobiliteitstransitie, zijn hier binnen meerdere gebieden aanvullende pu-

blieke maatregelen voor opgevoerd. Een gedeelte van deze kosten zijn vanuit de gebieden concreter in beeld gekomen aangezien de plannen op meer gedetailleerd niveau is uitgewerkt.

### Water en bodem sturend: € 0,2 miljard

Een relatief nieuw onderwerp bij het ontwikkelen van stedelijke gebieden is water en bodem sturend. Op veel plekken in Nederland is het noodzakelijk maatregelen te nemen op het vlak van het verbeteren van de water- en bodemkwaliteit en maatregelen die ertoe leiden dat in de toekomst 'droge voeten' worden gehouden in het gebied. Een aantal gebieden voeren hier kosten voor als publieke maatregelen op. Tegelijkertijd zijn er ook meerdere gebieden waarbij de kosten voor maatregelen in de categorie *water en bodem sturend* nog niet concreet in beeld zijn, terwijl deze wel van toepassing zijn op het gebied. Deze gebieden namen een PM-post op voor deze categorie. Het kan zijn dat gebieden kosten ten behoeve van water en bodem sturend hebben opgenomen in maatregelen voor herinrichting openbare ruimte en/of in de gebieds-/grondexploitaties.

De financiële vertaling voor de opgaven binnen het principe van *water en bodem sturend* is niet in alle gebieden bekend. Voor een deel van de gebieden is hier een PM-post voor opgenomen. De opgave die water en bodem sturend met zich meebrengt is afhankelijk van specifieke kenmerken per gebied. Het is dan ook niet zinvol om de opgave van de gebieden waar wel een financiële vertaling bekend is te extrapoleren naar de overige gebieden. Dit zou leiden tot een vertekend beeld van de daadwerkelijke totale opgave. Wel is bekend dat dit type opgave in veel van de zeventien gebieden speelt en is het aannemelijk dat het bedrag van € 0,2 miljard een onderschatting van de totale opgave op dit vlak is.

### Energieoplossing: € 0,1 miljard

De zeventien gebieden hebben naast de uitdaging van duurzame mobiliteit, ook een uitdaging op het vlak van de energievoorziening: de nieuwe stedelijke gebieden

moeten worden voorzien van slimme en duurzame energieoplossingen. Onder energievoorziening valt het aansluiten op het elektriciteitsnet en de warmtevoorziening. Voor het aansluiten op het elektriciteitsnet geldt dat geen kwantitatieve maatregelen zijn opgevoerd. In hoofdstuk 6 wordt ingegaan op het knelpunt netcongestie. De warmtevoorziening kan binnen de gebieden op verschillende manieren worden ingeregeld; collectieve warmtesystemen zoals Warmte Koude Opslag (WKO) en warmtenetten of individuele oplossingen. Slechts een beperkt deel van de gebieden neemt kosten op voor de energieoplossing in het gebied. Net als voor water en bodem sturend zijn er meerdere gebieden die een PM-post opnemen voor de publieke kosten voor het realiseren van de energieoplossing.

Veel van de gebieden hebben in hun businesscase (nog) geen rekening gehouden met de *energieoplossing* en geven aan hier nog geen investeringsraming voor in beeld te hebben. Een technische en financieel haalbare *energieoplossing* om de gebruikers van een nieuwe gebiedsontwikkeling van warmte te voorzien is wel randvoorwaardelijk. Voor welke warmteoplossing wordt gekozen is op voorhand niet per gebied te bepalen. Binnen veel gemeenten bestaat de ambitie voor collectieve warmtesystemen boven het toepassen van individuele oplossingen. Bij het realiseren van een individuele warmteoplossing ligt de verantwoordelijkheid bij de ontwikkelaar en zijn de kosten voor de eindgebruiker. In het geval van de aanleg van een collectief warmtenet wordt de aanleg van het net bekostigd vanuit de BAK (bijdrage aansluitkosten) als onderdeel van de stichtingskosten van het vastgoed en de verbruikskosten (vastrecht en variabele kosten) van de eindgebruiker. De kosten voor een collectief systeem zijn situatie- en locatieafhankelijk; het lokaal beleid, een al dan niet bestaande warmtevoorziening om op aan te takken, de mogelijke warmtebronnen in de omgeving en het aantal (potentiële) aansluitingen.

In complexe ontwikkelingen komt het voor dat de businesscase van een collectief warmtesysteem niet haalbaar is met enkel de

bijdragen van ontwikkelaar en eindgebruiker, maar vanwege ambities op het vlak van duurzaamheid middels publiek geld tot een sluitende businesscase wordt gekomen. Het is niet uit te sluiten dat dit bij enkele van de gebieden binnen de zeventien gebieden ook aan de orde is of komt.

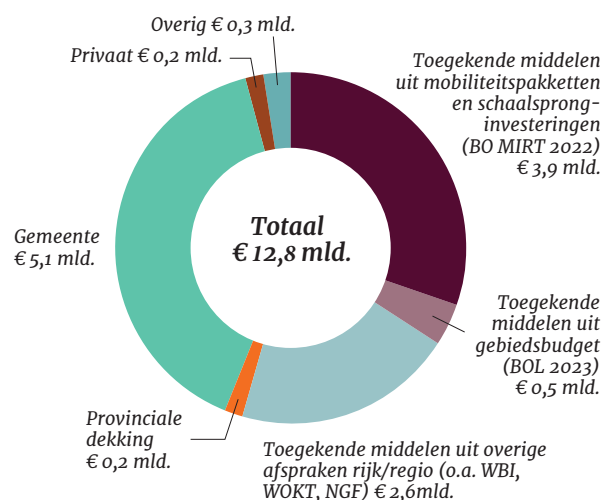
De huidige € 0,1 miljard aan publieke kosten voor energieoplossingen (elektra- en warmteaansluitingen) lijkt een onvolledig beeld voor wat betreft de publieke opgave op dit vlak. Welk bedrag wel realistisch is, is op dit moment lastig in te schatten.

### 5.3. DEKKING: € 12,8 MILJARD

Vanaf het moment van het aanwijzen van de zeventien gebieden was bekend dat de realisatie van deze gebieden een forse investeringsbehoefte met zich mee zou brengen. In de afgelopen jaren zijn daarom uiteenlopende rijksmiddelen gealloceerd en verdeeld over deze gebieden. Naast de toegekende rijksmiddelen is vanuit de gebieden (door gemeenten, provincies en ook vanuit marktpartijen) dekking toegezegd voor de financiële opgaven binnen de gebiedsontwikkeling. De totale toegezegde dekking telt op tot € 12,8 miljard. Dit is opgebouwd uit € 7,0 miljard aan dekking vanuit het rijk: € 3,9 miljard uit mobiliteitspakketten en schaalpronginvesteringen, € 0,5 miljard uit gebiedsbudget, € 2,6 miljard uit overige rijksdekking. Tegenover de toegezegde rijksmiddelen staat de afspraak voor regionale cofinanciering. Deze cofinanciering komt veelal uit de gemeentelijke begroting, maar kan ook door provincies of private partijen gedekt worden. Indien de gebieden niet aangeven door wie de toegezegde cofinanciering bekostigd wordt, is de cofinanciering gecategoriseerd als gemeentelijke dekking. De gemeentelijke dekking is daarmee € 5,1 miljard. Ook vanuit de provincies zijn dekkingsbronnen toegekend; € 0,2 miljard. Vanuit private partijen is € 0,2 miljard toegekend. Tot slot is vanuit andere partijen € 0,3 miljard toegezegd. Het gaat hier over dekkingen waarover harde afspraken zijn vastgelegd op het moment van de actualisatie.

### Dekkingsbronnen

(in mld. euro, incl. BTW)



### Rijksdekking: € 7,0 miljard

De dekking vanuit het rijk aan de opgaven van de zeventien gebieden tot en met 2030 bedraagt € 7,0 miljard. Onderdeel van dit bedrag is de € 1,1 miljard aan toegekende middelen uit de mobiliteitspakketten (BO MIRT 2022), € 2,8 miljard aan toegekende middelen aan schaalpronginvesteringen (BO MIRT 2022) en € 475 miljoen aan gebiedsbudget (BOL 2023). Daarnaast heeft het rijk middelen toegekend aan de gebieden vanuit de regelingen Woningbouwimpuls en Woningbouw Op Korte Termijn. Ook zijn vanuit het Nationaal Groeifonds middelen toegekend aan enkele gebieden. Deze afspraken vallen onder de overige rijkssubsidie, en telt in totaal op tot € 2,6 miljard.

Voor de bestuurlijke afspraken over de mobiliteitspakketten, schaalpronginvesteringen en gebiedsbudget geldt, uitzonderingen daargelaten, een cofinanciering van 50%. Hiervoor geldt dat dit wordt gedekt door gemeenten, provincies en private partijen, waarbij gemeenten het meest bijdragen. Ook voor de regelingen Woningbouwimpuls en Woningbouw Op Korte Termijn geldt dat de gemeenten cofinanciering hebben toegezegd.

Gemeenten hebben een groot deel van toegekende rijksmiddelen opgevoerd zoals deze in het verleden zijn uitgekeerd, zijnde prijspeil 2022. Het Ministerie van



Financiën indexeert de middelen van het Mobiliteitsfonds (mobiliteitspakketten en schaalpronginvesteringen) met de Investeringsindex Bruto Overheidsinvesteringen (IBOI) tot het moment van uitkeren aan de gebieden. Voor de rijksmiddelen die zijn toegekend onder de noemer van de mobiliteitspakketten en schaalprong investeringen geldt deze indexatie van 4,8% (oktober 2023). Dit leidt tot een actuele dekking op huidig prijspeil van € 1,2 miljard vanuit de mobiliteitspakketten en van € 2,9 miljard vanuit de schaalpronginvesteringen. De totale rijksdekking voor deze maatregelen zou daarmee optellen tot € 7,2 miljard.

### Provinciale dekking: € 0,2 miljard

Voor een aantal van de gebieden geldt dat de provincie bijdraagt aan het dekken van de publieke opgave van de gebiedsontwikkelingen. In enkele gevallen zijn de provincies onderdeel van de gemaakte bestuurlijke afspraken tijdens het BO MIRT 2022 of het BOL 2023 en dragen provincies bij aan de toegezegde regionale cofinanciering.

### Gemeentelijke dekking: € 5,1 miljard

De gemeentelijke dekking bestaat enerzijds uit bijdragen voor de toegezegde cofinanciering als onderdeel van de gemaakte bestuurlijke afspraken tussen rijk en

regio. Anderzijds omvat de gemeentelijke dekking ook bijdragen ten behoeve van het haalbaar maken van ontwikkelingen (o.a. sluitend maken grondexploitaties, eigen reserveringen aan publieke maatregelen etc.). Het is niet altijd bekend aan welk deel van de publieke opgave de gemeentelijke dekking, anders dan de cofinanciering voor gemaakte afspraken, bijdraagt.

Het is belangrijk te vermelden dat voor een gedeelte van de gebieden geldt dat gemeenten het resterend tekort op de lopende gebieds-/grondexploitaties heeft opgevoerd. De bijdragen die gemeenten in het verleden reeds hebben gereserveerd om gebieds-/grondexploitatie in het verleden te openen is in dit geval niet inzichtelijk.

### Private dekking: € 0,2 miljard en overig: € 0,3 miljard

In een aantal van de zeventien gebieden hebben private partijen bijgedragen aan het dekken van de publieke opgave. Deze bijdragen zijn aanvullend op de private verantwoordelijkheid binnen de zeventien grootschalige woningbouwlocaties. De reguliere private verantwoordelijkheid komt tot uitdrukking in de private investeringen in vastgoed en openbare ruimte, en in het kostenverhaal dat volgt ontwikkelaar afdraagt aan de gemeenten. De hierboven genoemde € 0,2 miljard betreft dus bovenwettelijke bijdragen van private belanghebbende aan de publieke opgave.

Tot slot is er nog een categorie overig. Deze categorie bevat bijdragen vanuit onder andere de Europese Unie, waterschappen, regionale samenwerkingen maar ook andere -niet-private partijen- die belang hebben bij de ontwikkelingen.

In het voorliggende rapport wordt ingegaan op de resterende publieke opgave binnen de zeventien gebieden voor de periode tot en met 2030. Naast de publieke opgave geldt dat ook de private businesscase onder druk staat. In het onderzoek "Tegenwind in gebiedsontwikkeling"<sup>2</sup> is onderbouwd welke impact de economische tegenwind van de afgelopen jaren heeft op de financiële haalbaarheid van gebiedsontwikkeling. Deze economische tegenwind komt tot uitdrukking in de vorm van stevige kostenstijgingen (van vastgoed en van civiele kostenposten) en minder harde stijging van de opbrengstpotentie.

Deze economische tegenwind heeft logischerwijs zowel effect op de publieke als de private businesscase. Aangezien in veel van de gebieden grondeigendom in privaat eigendom is, geldt dat naast de publieke opgave de private opgave relevant is voor de beoogde gebiedsontwikkeling in de periode tot en met 2030. Voor private partijen geldt dat, in principe, de ontwikkeling pas van start gaat wanneer de businesscase van kosten en

opbrengsten sluitend is, rekening houdend met marktconforme winst- en risicomarges. Veel private businesscases zijn vanwege deze 'economische tegenwind' onrendabele projecten geworden.

*“De voortgang van de ontwikkeling van woningen zit een aanzienlijke afhankelijkheid van ontwikkelende partijen en de financiële situatie van hun business cases. De effecten op die business cases zijn het afgelopen jaar verslechterd, met name door stijgende bouwkosten en renteontwikkelingen. Om stagnerende woningbouwprojecten vlot te kunnen trekken is het zaak in gesprek te blijven met ontwikkelende partijen om een beeld te krijgen waar zich problemen voordoen aan private kant. Een instrument hierbij is de inzet van een programmatische gemeentelijke aanpak om de impact van gemeentelijke processen en lokale regelgeving te minimaliseren, actief op zoek te zijn naar kansen en die vervolgens aan te grijpen.”*

**Frank van Swol | Programmadirecteur Internationale KnoopXL, gemeente Eindhoven**

#### **5.4. DE RESTERENDE PUBLIEKE OPGAVE VAN € 6,8 MILJARD BESTAAT UIT TWEE DEELOPGAVEN**

Er is sprake van een resterende publieke opgave tot en met 2030 van circa € 6,8 miljard. In de voorgaande paragrafen is de opbouw van dit bedrag toegelicht door het saldo van de gebieds-/grondexploitaties á € 3,2 miljard negatief (§ 5.1), de publieke maatregelen á € 16,4 miljard (§ 5.2) en dekking á € 12,8 miljard (§ 5.3) bij elkaar op te tellen.

De resterende opgave bestaat uit de volgende twee deelopgaven:

- A.** € 1,7 miljard aan resterende investeringsopgaven voor maatregelen uit de mobiliteitspakketten en schaa spronginvesteringen (BO MIRT 2022) en het gebiedsbudget (BOL 2023);
- B.** € 5,1 miljard is een optelling van tekorten op de publieke gebieds-/grondexploitaties, en resterende opgaven voor de maatregelen uit andere afspraken rijk-regio en aanvullende publieke maatregelen.

§		in mld, incl. BTW	
<b>5.1</b>	<b>Saldo gebieds-/grondexploitaties</b>	€ - 3,2	<b>B</b>
<b>5.2</b>	<b>Investeringsomvang publieke maatregelen</b>		
	<i>i) Maatregelen uit mobiliteitspakketten en schaa spronginvesteringen (BO MIRT 2022)</i>	€ - 8,6	<b>A</b>
	<i>ii) Maatregelen uit gebiedsbudget (BOL 2023)</i>	€ - 1,0	<b>A</b>
	<i>iii) Andere afspraken rijk-regio (o.a. WOKT, WBI, NGF)</i>	€ - 3,4	<b>B</b>
	<i>iv) Aanvullende publieke maatregelen (geen afspraken regio-rijk)</i>	€ - 3,4	<b>B</b>
<b>5.3</b>	<b>Dekking</b>		
	<i>Dekking voor maatregelen BO MIRT en BOL</i>	€ 8,0	<b>A</b>
	<i>Overige dekking</i>	€ 4,8	<b>B</b>
	<b>Saldo totaal</b>	<b>€ - 6,8</b>	<b>A+B</b>

**A. Resterende investeringsopgaven voor maatregelen uit mobiliteitspakketten, schaalpronginvesteringen (BO MIRT 2022) en gebiedsbudget (BOL 2023): € 1,7 miljard**

De resterende publieke opgave voor de maatregelen waarover met de mobiliteitspakketten en schaalpronginvesteringen, en gebiedsbudget afspraken zijn gemaakt betreft circa € 1,7 miljard. Dit is het saldo van maatregelen uit de mobiliteitspakketten en schaalpronginvesteringen (€ 8,6 miljard), maatregelen uit het gebiedsbudget (€ 1,0 miljard) en dekking uit rijksbijdrage en cofinanciering (€ 8,0 miljard). De resterende opgave (€ 1,7 miljard) betreft nog te dekken investeringen voor de maatregelen waarvoor middelen zijn toegekend. Hiervan is € 0,3 miljard te verklaren vanuit kostenstijgingen, zoals in paragraaf 5.2 toegelicht.

**B. Resterende investeringsopgaven voor gebieds-/grondexploitaties, andere afspraken regio-rijk, en aanvullende publieke maatregelen: € 5,1 miljard**

De overige resterende publieke opgave van € 5,1 miljard bestaat uit:

- de opgave ontstaat door het saldo van de gebieds-/grondexploitaties (€ 3,2 miljard)
- de investeringsopgaven van maatregelen uit andere gemaakte afspraken tussen rijk en regio, zoals WBI, WOKT, NGF (€ 3,4 miljard)
- de investeringsopgave van aanvullende publieke maatregelen (€ 3,4 miljard).
- Daartegenover staat dekking (€ 4,8 miljard) die niet voortkomt uit de rijksbijdragen middels de mobiliteitspakketten, schaalpronginvesteringen en het gebiedsbudget.

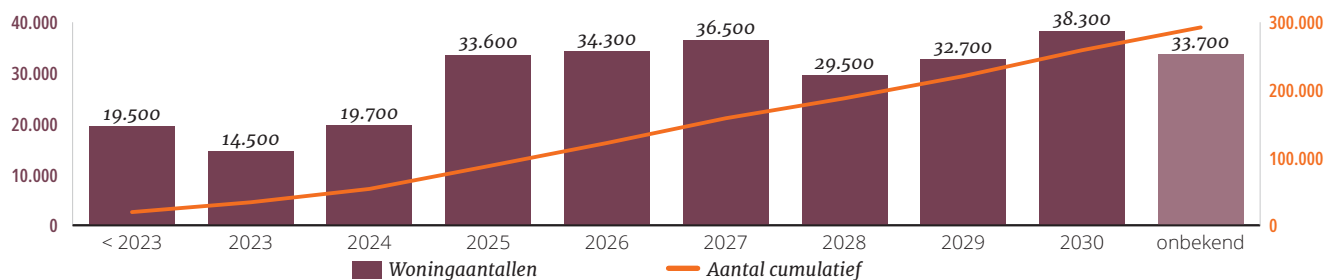
Uit de door de gebieden aangeleverde informatie is niet exact te achterhalen hoe deze dekking verdeeld is over de drie hiervoor benoemde 'categorieën'. De investeringen voor maatregelen uit andere afspraken tussen rijk en regio zijn in grote lijnen gedekt. De resterende opgave van € 5,1 miljard lijkt voornamelijk te zitten in de categorie 'aanvullende investeringen' en deels in de gebieds-/grondexploitaties.

**5.5. TE REALISEREN VASTGOEDPROGRAMMA TOT EN MET 2030: 292.000 WONINGEN EN 5,5 MILJOEN M<sup>2</sup> BVO NIET-WONEN**

In het kader van de zeventien gebieden zijn in het BO MIRT 2022 afspraken gemaakt over de toevoeging van 288.000 woningen<sup>3</sup> in de periode tot en met 2030. De voor de actualisatie ontvangen informatie telt op tot een woningbouwprogrammering van 292.000 woningen voor de periode tot en met 2030. In een aantal gebieden geldt dat de beoogde woningbouwproductie binnen de scope van een grootschalig gebied verhoogd is ten opzichte van de afgesproken aantallen. Daarentegen staat in een aantal gebieden de realisatie van het afgesproken aantal woningen onder druk. In hoofdstuk 6 wordt dieper ingegaan op de knelpunten die vanuit de gebieden worden genoemd.

De figuur hieronder laat de ontwikkeling van de beoogde woningbouwproductie voor de komende jaren zien en toont de aantallen woningen per jaar waarmee gestart wordt met de bouw. Hierbij valt op dat de jaarlijkse woningbouwproductie vanaf 2025 op gang komt. De figuur geeft tevens weer dat binnen de scope van de zeventien gebieden voor 34.000 woningen reeds gestart is met de bouw, sinds het moment dat de gebieden als grootschalig zijn aangemerkt.

**Doorlooptijd startbouw woningen t/m 2030**



Niet voor ieder van de gebieden is volledig inzicht verkregen in de beoogde start bouw van de afgesproken woningen voor de periode tot en met 2030. In totaal geldt dat dit voor ruim 33.000 woningen niet bekend is. Dit aantal woningen is daarom los inzichtelijk gemaakt in de figuur.

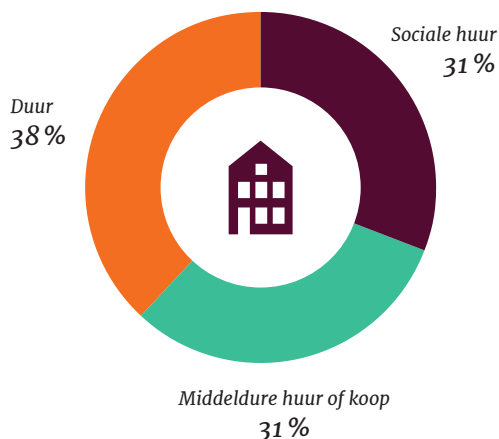
Voor de periode tot en met 2030 valt 62% van de 292.000 te realiseren woningen in het betaalbare segment. Betaalbare woningen zijn gedefinieerd als sociale huurwoningen, midden huurwoningen (tot en met 186 Woningwaarderingssystem-punten<sup>7</sup>) en betaalbare koopwoningen gemaximeerd tot de betaalbaarheids-grens van € 390.000 (prijspeil 2024<sup>8</sup>). Bovenste grafiek toont de gemiddelde verdeling in segmenten van de woningbouwprogrammering.

In de zeventien gebieden worden naast woningen ook andere functies gerealiseerd; bedrijven, kantoren, maatschappelijke voorzieningen, winkels, horeca, en retail. Dit omvat in totaal 5,7 miljoen m<sup>2</sup> BVO. In de tweede grafiek is de globale verdeling van de genoemde functies.

De aangeleverde informatie vanuit de gebieden voor de actualisatie geeft niet voor alle gebieden een compleet beeld voor wat betreft de omvang van het niet-wonen programma. Aan de hand van de informatie van de grote meerderheid van de gebieden is op basis van extrapolatie het totaal oppervlakte aan niet-wonen functies ingeschat. Hierbij is de verhouding van het m<sup>2</sup> BVO niet wonen functie op basis van het aantal woningen geëxtrapoleerd naar de gebieden waarvoor de informatie ontbreekt. Hieruit volgt dat het totaal niet-wonen programma in de zeventien gebieden valt binnen een bandbreedte van 6,8 miljoen tot 7,1 miljoen m<sup>2</sup> BVO.

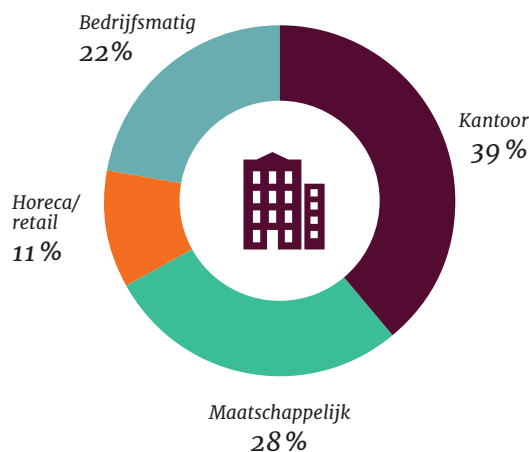
### Differentiatie programma wonen

(in procent)



### Differentiatie programma niet-wonen

(in procent)



<sup>7</sup> BZK | Wet betaalbare huur | volkshuisvestingnederland.nl/onderwerpen/wet-betalbare-huur

<sup>8</sup> BZK, 25 oktober 2023 | Kamerbrief aanpassingen NHG per 2024

# 6

## Knelpunten in de zeventien grootschalige NOVEX-woningbouwlocaties tot en met 2030

**D**e hedendaagse gebiedsontwikkeling heeft te maken met knelpunten op verschillende vlakken. In het geval van de zeventien gebieden veroorzaken deze knelpunten onzekerheden over de realisatie van de afgesproken woningaantallen. Het gaat hier onder andere over onzekerheden in landelijke wet- en regelgeving op het gebied van procedures, stikstof en middenhuur-beleid. Daarnaast spelen randvoorwaardelijke factoren als netcongestie en onzekerheid over de aansluiting op drinkwater. Tot slot lopen gemeenten tegen grenzen aan: de gemeentelijke begroting staat onder druk, de uitvoeringscapaciteit van gemeenten is beperkt en de complexiteit van de gebiedsontwikkeling.

**D**e zeventien gebieden kennen een eigen proces en hebben te maken met uitdagingen en opgaven, mede afhankelijk van de fase waarin de ontwikkeling zich bevindt. Tijdens de scrumsessies met de zeventien gebieden zijn de belangrijkste knelpunten voor de ontwikkeling in de gebieden ter sprake gekomen. Onderstaand zijn de belangrijkste knelpunten opgenomen, verdeeld over drie thema's: landelijke wet- en regelgeving, randvoorwaardelijke factoren en gemeentelijke verantwoordelijkheid in relatie tot sturingsmogelijkheden en rolneming. Tevens gelden deze knelpunten niet uitsluitend voor de zeventien gebieden, maar komen in gebiedsontwikkelingen door het hele land voor. De knelpunten raken aan beleidsvraagstukken van meerdere departementen. Een aantal van de gemeenten

benadrukken dan ook de noodzaak tot een interdepartementale rijksbetrokkenheid.

N.B. het is op dit moment niet mogelijk om deze knelpunten financieel uit te drukken, daarom zijn de knelpunten die vanuit de gebieden naar voren kwamen in kwalitatieve zin beschreven. Daarbij komt dat de knelpunten ook niet altijd met financiële middelen op te lossen zijn: het kan ook zijn dat het knelpunt vraagt om bijvoorbeeld een systeemverandering.

### 6.1. LANDELIJKE WET- EN REGELGEVING WERKT SOMS VERTRAGEND

Een aantal van de knelpunten die de gebieden noemen zijn te categoriseren als landelijke wet- en regelgeving. Het gaat hierbij om de wettelijke procedures binnen gebiedsontwikkeling, de regelgeving rondom stikstofdepositie in relatie tot gebiedsontwikkeling en het uitblijven van duidelijke regelgeving omtrent middenhuur.

#### Procedures: transitie naar omgevingswet en bezwaarprocedures zorgen (de komende periode) voor vertraging

De gebieden geven aan te verwachten dat de transitie naar de omgevingswet de komende jaren een vertragende factor kan zijn voor de realisatie van gebiedsontwikkeling. Ervaring leert dat een stelselwijziging van deze omvang in wet- en regelgeving de eerste jaren vertragend werkt aangezien er nog geen jurisprudentie bestaat over de praktische interpretaties. In de aankomende jaren valt niet uit te sluiten dat deze transitie leidt tot vertraging van processen.

Bovendien geven de gebieden het knelpunt aan van de hedendaagse wachttijden voor een uitspraak bij van de Raad van State bij bezwaar op een bestemmingsplanwijziging. Op een aantal plekken binnen de zeventien gebieden heeft dit reeds geleid tot vertraging van woningbouwontwikkeling. Voor veel van de gebieden geldt dat in de komende jaren een omgevingsplan wordt opgesteld en vastgesteld. Hiervoor geldt een potentiële factor van vertraging in het geval van beroep.

Omwonenden of belanghebbenden hebben het recht om zienswijzen in te dienen en bij een vastgesteld plan beroep in te dienen op de bestemmingswijziging.

De gebieden geven aan dat het recht van beroep van belang is en ook hoort bij hoe het Nederlands systeem is ingericht, maar dat de huidige inrichting van bezwaarprocedures haaks staat op de wens te versnellen in de woningbouwproductie. De periode tot een uitspraak kan leiden tot een vertraging van jaren. Vanwege de hoeveelheid van de procedures die bij de Raad van State voorligt, kan een uitspraak van de Raad van State twee jaar duren. Pas wanneer een omgevingsplan onherroepelijk is, kan aan de fase van realisatie worden begonnen. De lange wachttijden tot uitspraak heeft naast vertraging in de ontwikkeling ook tot gevolg dat de businesscase financieel verder onder druk komt te staan.

*“Ook in de gemeente Utrecht zijn er grote bouwprojecten waarbij het bestemmingsplan niet onherroepelijk is door lange doorlooptijden van procedures bij Raad van State. Ter illustratie: het bestemmingsplan voor de Merwedekanaalzone deelgebied 5 is op 24 februari 2022 (4250 woningen in totaal) door de gemeenteraad vastgesteld. Daarna zijn er drie beroepen ingediend. Dit bestemmingsplan valt onder de werking van de Crisis- en herstelwet en in principe geldt dat er binnen zes maanden uitspraak wordt gedaan. Die termijn is inmiddels ruimschoots verstreken en er is nog geen zittingsdatum gepland.*

*In theorie kan er worden gebouwd, maar de ontwikkelende partijen vinden dit een enorm risico en banken en hypotheekverstrekkers zijn huiverig voor financiering bij een bestemmingsplan dat niet onherroepelijk is. Het leidt er in de praktijk toe dat de grond bouwklaar is, maar er geen paal de grond in gaat.”*

**Elco Eerenberg | Wethouder Ruimtelijke Ontwikkeling, Onderwijs en Volksgezondheid, gemeente Utrecht**

### **Uitblijven landelijke oplossing stikstofdepositie zorgt voor vertraging**

Bij het realiseren van nieuwe woningen en ander vastgoed is sprake van stikstofuitstoot. Vanwege Europese regelgeving is Nederland verplicht om de Natura 2000-gebieden in een huidige staat te behouden. De biodiversiteit van beschermde natuurgebieden mag in ieder geval niet verder achteruitgaan. Nieuwe activiteiten en uitbreiding van bestaande activiteiten in de buurt van deze gebieden kunnen alleen plaatsvinden als de stikstofuitstoot niet toeneemt of, wanneer dit wel het geval is, de extra stikstofuitstoot wordt gecompenseerd. De realisatie van nieuwe woningen en ander vastgoed kan hierdoor stilvallen, tenzij de uitstoot op een nabijgelegen plek wordt gecompenseerd. Onduidelijkheid over het programma dat landelijk een oplossing zorgt voor vertraging in de gebieden vertraging en daarmee toenemende kosten.

### **Onduidelijkheid in beleid middenhuur zorgt voor vertraging**

Het rijk zette in de afgelopen jaren de toevoeging van meer middeldure huurwoningen hoog op de agenda. In het betaalbare segment (sociale huur, middeldure huur en betaalbare koop) is het tekort aan woningen, en daarmee de vraag naar nieuwe woningen, het grootst op de Nederlandse woningmarkt. In de praktijk blijkt dat het afgelopen jaar de woningbouwproductie van voornamelijk middeldure huurwoningen, in vergelijking met andere segmenten, sterk is achtergebleven. Als oorzaak hiervan wordt de onzekerheid rondom de Wet betaalbare huur genoemd. Door deze onzekerheid zijn investeerders en beleggers minder geïnteresseerd in middeldure huurwoningen, wat zich vertaalt in een lagere beleggingswaarde voor woningen in dit segment. Het probleem bevindt zich met name in de woningen onder de 187 punten conform het WWS. Door de lagere opbrengsten en de hogere kosten (vanwege de hogere



rente en de hoge bouwkosten) staat de haalbaarheid van projecten onder druk.

Investeerders en beleggers maken andere keuzes vanwege de onzekerheid die boven de Nederlandse markt hangt. Investeerders en beleggers kiezen momenteel voor meer stabiele investeringen in vastgoed elders; bijvoorbeeld in Duitsland of België. Met andere woorden: het aanbod van kant en klare projecten is groter dan de vraag van de beleggers. De oproep voor het vaststellen van een wet is groot. In februari jl. is het wetsvoorstel ingediend in de Tweede Kamer, het is (nog) niet bekend wanneer behandeling en besluitvorming plaats zal vinden.

Aanvullend op de problematiek over het onduidelijke beleid maken fiscale wijzigingen het Nederlandse investeringsklimaat vanaf 2025 minder aantrekkelijk voor buitenlandse beleggers. Het gaat hier over wijzigingen in overdrachtsbelasting, afschaffing vastgoed-fbi, vennootschapsbelasting en earningsstrippingmaatregel<sup>9</sup>.

## 6.2. RANDVOORWAARDELIJKE FACTOREN WERKEN BELEMMEREND

Enkele randvoorwaardelijke factoren zijn op het moment grote knelpunten voor de realisatie van vastgoed- en gebiedsontwikkelingen. De afgelopen periode is de krapte van de capaciteit op het elektriciteitsnet opgekomen als groot knelpunt voor gebiedsontwikkeling. Bovendien komt vanuit meerdere gebieden het signaal dat in de nabije toekomst drinkwater een volgend knelpunt voor gebiedsontwikkeling wordt.

### Congestie op het elektriciteitsnet

Door toenemende elektrificatie van de westerse maatschappij ontstaat een tekort op de capaciteit van het elektriciteitsnetwerk. Dit komt er op neer dat de grote vraag naar en het aanbod van stroom de capaciteit van het net overstijgt, voornamelijk tijdens de piekmomenten. Voor een groot gedeelte van Nederland geldt dat de capaciteit op het elektriciteitsnet voor grootverbruikers zo goed als volledig in gebruik is. Voor grootgebruikers als lokale bedrijven en bepaalde maatschappelijke voorzieningen geldt op uiteenlopende plekken in het land dat een nieuwe aansluiting of een verzwaring van de huidige aansluiting niet langer wordt afgegeven.

Dergelijke functies zijn onderdeel van het ontwikkelen van een grootschalig woningbouwgebied. Sterker nog; voor het ontwikkelen van een kwalitatief goed nieuw stadsdeel zijn deze functies essentieel.

Voor binnenstedelijke gebiedsontwikkeling is vaak sprake van de ontwikkeling van vastgoed waar uiteenlopende vastgoedfuncties een plek krijgen. Voor een ontwikkelaar geldt dat wanneer een deel van het vastgoedprogramma niet aangesloten kan worden aan het elektriciteitsnet, de businesscase onder druk komt te staan met mogelijke vertraging van start bouw voor het geheel tot gevolg.

Op de capaciteitskaart van NetbeheerNederland<sup>10</sup> is inzichtelijk gemaakt wat de capaciteit op het elektriciteitsnet is. Voor de provincies Noord-Brabant, Gelderland, Utrecht, Flevoland en Friesland geldt dat het merendeel van de provincie rood kleurt; dit betekent dat er geen transportcapaciteit beschikbaar is voor nieuwe grootverbruikers of voor grootverbruikers die een zwaardere aansluiting nodig hebben. In specifieke gedeelten binnen de hierboven genoemde provincies staat zelfs het aansluiten van kleingebruikers onder druk.

Doordat nieuwe bedrijfsmatige aansluitingen momenteel op veel plekken in Nederland niet mogelijk zijn, vertraagt de gebiedsontwikkeling. Wanneer het voor een bedrijf niet mogelijk is op een andere locatie aan te sluiten op het elektriciteitsnet, zal een bedrijfsverplaatsing niet plaatsvinden, ofwel vertragen. De geprogrammeerde gebiedsontwikkeling die na uitplaatsen beoogd was, wordt daarmee vertraagd.

De komende jaren zijn forse investeringen nodig in de uitbreiding en verzwaring van het elektriciteitsnet. Dit is belangrijk om aan de groeiende vraag naar aansluiten op het elektriciteitsnet te kunnen voldoen en alle huishoudens en bedrijven die een nieuwe of zwaardere aansluiting willen aan te kunnen sluiten. Dit is essentieel voor de energietransitie en voor het vestigingsklimaat.

---

<sup>9</sup> Cushman & Wakefield, januari 2024 | Kwalitatief onderzoek investeringscondities Nederlandse (huur) woningmarkt (onderzoeksrapport in opdracht van Holland Metropole)

<sup>10</sup> Capaciteitskaart elektriciteitsnet (netbeheernederland.nl)

*“De gemeente Nijmegen heeft met o.a. 2 NOVEX locaties op haar grondgebied een grote woningbouw opgave. Inmiddels is duidelijk dat het aantal beschikbare nog toe te wijzen aansluitingen kleinverbruik (woningen) op het elektriciteitsnet voor Nijmegen en aangrenzende gemeenten van 2024 tot 2030, fors lager is dan de geprognosticeerde productie. Dat betekent dat ook woningen met harde plancapaciteit (vastgestelde bestemmingsplannen) niet in uitvoering gebracht kunnen worden en zullen vertragen tot na 2030.*

*Daarnaast speelt in de gebiedsontwikkeling dat veel vastgoed voor de levendigheid een gecombineerd programma kent van woningbouw, kantoren, detailhandel en horeca. Voor de kantoren, supermarkten en horeca als grootverbruikers geldt dat zij in principe tot 2030 geen aansluiting meer krijgen. Dit werpt een blokkade op in de gebiedsontwikkeling, zoals het Stationsgebied Nijmegen. Wij zijn aan het verkennen of hiervoor alternatieven te vinden zijn. “*

**Paul Matthieu | Manager gebiedsontwikkeling Stationsgebied Nijmegen, gemeente Nijmegen**

### **Aansluiting op het drinkwatersysteem is soms niet gegarandeerd**

Drinkwater uit de kraan is een eerste levensbehoefte en lijkt in Nederland vanzelfsprekend. Het drinkwater moet schoon en veilig zijn om te drinken. Naast congestie op het elektriciteitsnet geven gemeenten aan dat op (korte) termijn de onzekere beschikbaarheid van schoon en veilig drinkwater een knelpunt wordt bij het aansluiten van nieuwe woningen. In een aantal provincies zijn op dit moment al niet genoeg reserves beschikbaar<sup>11</sup>. De aansluiting van de te realiseren woningen op het drinkwatersysteem is dan ook een dreigend knelpunt.

Er is op dit moment geen garantie voor de beschikbaarheid van voldoende drinkwater van goede kwaliteit voor de grote opgave (woningbouw en economische groei) in ons land. Dit komt mede door de groeiende bevolking en daarmee groeiende vraag naar drinkwater en tegelijkertijd de vervuiling van drinkwaterbronnen, grond- en oppervlaktewater, en de beperkte beschikbaarheid van nieuwe bronnen. De kwaliteit en beschikbaarheid van drinkwater staat dus onder druk. Hiertoe zijn de komende jaren forse investeringen nodig in de systemen voor zuivering bij de bron en de distributie naar de eindgebruiker.

### **6.3. ROLNEMING VAN GEMEENTEN: GEMEENTELIJKE ORGANISATIES NOG NIET OP SLAGKRACHT**

De zeventien gebieden kenmerken zich als complexe ontwikkelingen die om rijksbetrokkenheid vragen. Op veel ontwikkellocaties binnen de gebieden geldt dat de

gronden niet (volledig) in eigendom zijn van publieke partijen. De traditionele vorm van gebiedsontwikkeling waarbij gemeentelijk grondeigendom wordt verkocht aan een ontwikkelende partij om de plannen van de gemeente te realiseren is op veel plekken niet langer de hedendaagse praktijk.

Met het huidige woningbouwtekort neemt, zeker voor de complexe gebieden, de roep om en behoefte aan meer regie door gemeenten toe. Tegelijkertijd is het in financiële zin voor gemeenten niet altijd mogelijk de gronden van derden te verwerven voor meer publieke regie. De publiek-private samenwerking (PPS-constructies) worden daarom op uiteenlopende locaties binnen de zeventien gebieden toegepast of verkend. Onderstaand zijn enkele knelpunten uitgewerkt die samenhangen met de situaties die voor veel gebieden aan de orde zijn.

### **Complexe gebiedsontwikkeling vraagt om sturing van gemeenten**

De complexiteit van de zeventien gebieden ontstaat onder andere door versnipperd eigendom, de belangen van betrokken partijen en de behoefte aan leefbare en veilige gebiedsontwikkeling met een combinatie van wonen, werken en recreëren.

---

<sup>11</sup> **Financieel Dagblad, april 2024** | Tientallen bedrijven krijgen al geen drinkwater, nieuwbouwwijken volgen (fd.nl)

Veel van de zeventien gebieden hebben een complexe eigendomssituatie. Deze complexe eigendomssituatie is voort uit een versnipperd eigendom vanuit de huidige bestemming en kan daarnaast het gevolg zijn van speculatieve grondaankopen. In het geval van een versnipperde eigendomssituatie moet met de private grondeigenaren tot overeenstemming worden gekomen over de gebiedsontwikkeling. Deze overeenstemming tussen de betrokken grondeigenaren gaat over onderwerpen als de programmering, de verdeling van zoet en zuur in een gebied, de bekostiging van maatregelen en de onderlinge samenwerkingsvormen. De juiste samenwerking tussen publieke en private actoren in het gebied kan daarmee leiden tot een langdurig proces. Daarbij zijn diverse gemeenten niet voldoende ingericht en hebben gemeenten onvoldoende ervaring om een stevige rol te nemen om regie in die complexe gebieden te voeren.

Daarnaast raken de ontwikkelingen binnen de zeventien gebieden aan de bestaande infrastructuur in een (veelal) stedelijke omgeving. De stedelijke ontwikkeling vraagt om het aanpassen en verleggen van bestaande infrastructuur. Hiermee worden de verantwoordelijke partijen (NS, Prorail en Rijkswaterstaat) voor bestaande infrastructuur belanghebbenden in de planvorming en realisatie van de ontwikkeling.

Tot slot vraagt een leefbaar en veilig gebied een goede belangenafweging tussen wonen, werken en recreëren. Dit is wenselijk voor toekomstige gebruikers. Naast het belang van voldoende woningen dienen ook de belangen van economie en werkgelegenheid integraal te worden afgewogen bij de gebiedsontwikkeling. Dit geldt onder andere voor transformatie van bestaande bedrijfslocaties met een veiligheids- en milieucontour naar woningbouw en/of andere gebruiksmogelijkheden. Voor een herbestemming van een gebied is een alternatieve locatie voor huidige gebruikers nodig. Bijvoorbeeld bij bedrijfsverplaatsingen dient op voorhand 'compensatieruimte' beschikbaar te zijn.

### De gemeentelijke begroting staat financieel onder druk

In brede zin geldt dat het opbrengend vermogen van de gebiedsontwikkeling veelal onvoldoende is om de noodzakelijke kosten en randvoorwaardelijke bovenwijkse investeringen voor de ontwikkeling te bekostigen; hieruit ontstaat een resterende publieke opgave.

Voor het dekken van deze opgave zoeken gemeenten naar dekking (vanuit bijvoorbeeld het rijk of provincie). Tevens wordt door gemeenten gekeken naar dekking vanuit de gemeentebegroting. De financiële impact van gebiedsontwikkelingen op de gemeentebegroting kan fors oplopen.

Gemeenten geven het signaal af dat er een grens zit aan de gemeentelijke investeringen die verantwoord zijn voor een gezonde financiële huishouding van gemeenten. De financiële tegenwind, met prijsstijgingen en tegenvallende opbrengst(potenties) helpen hierbij niet. Vanaf 2026 ontvangen gemeenten minder middelen uit het gemeentefonds. Gemeenten voorzien daardoor begrotingstekorten vanaf 2026. Dit jaar wordt ook wel het 'ravijnjaar' genoemd. Het aanstaande 'ravijnjaar' in combinatie met de gevraagde investering voor woningbouw en het financiële risico dat gekoppeld zit aan de financiële investeringen in gebiedsontwikkeling leidt tot de dreiging van stevige begrotingstekorten voor gemeenten.

### Gemeentelijke capaciteit is nog niet passend bij de omvang en complexiteit van de opgave

Gemeenten geven aan dat de capaciteit van het ambtelijk apparaat met de noodzakelijke kennis en kunde rondom gebiedsontwikkeling knelt. In de volledige sector van vastgoed- en gebiedsontwikkeling geldt een krappe arbeidsmarkt en een grote vraag naar kundige mensen. Dit is voor gemeenten niet anders. Voor gemeenten geldt een tekort aan algemene capaciteit (kwantitatief), maar ook aan specifieke kennis (kwalitatief). Met name planeconomen en grondjuristen zijn schaars, maar tekorten komen ook voor bij andere expertises zoals verkeer, economie of duurzaamheid. En dat terwijl de opgave groot is, de binnenstedelijke gebiedsontwikkelingen complex zijn en de roep en behoefte om meer rolneming van gemeenten toeneemt.

---

<sup>12</sup> Brink, januari 2024 | Ambtelijk capaciteitstekort woningbouw

# 7 Doorkijk naar de businesscase voor de opgave na 2030: publieke opgave van € 18,2 tot € 20,1 miljard (incl. BTW)

**D**e financiële businesscases leiden tot het inzicht dat de zeventien gebieden voor de ontwikkeling in de periode na 2030 te maken hebben met een publieke opgave van € 18,2 miljard tot € 20,1 miljard. (incl. BTW). Dit is opgebouwd vanuit een opgave die direct samenhangt met de ontwikkeling van € 7,2 tot € 8,0 miljard. Daarnaast zijn er investeringen in schaa sprongen opgevoerd ter hoogte van € 11,0 tot € 12,2 miljard (incl. BTW). Deze investeringen hebben een bredere functie dan voor de nieuw te bouwen woningen waardoor het niet passend is deze investering over de woningen uit te drukken.

*De zeventien gebieden geven aan dat na 2030 287.000 woningen binnen de scope van grootschalig kunnen worden gerealiseerd.*

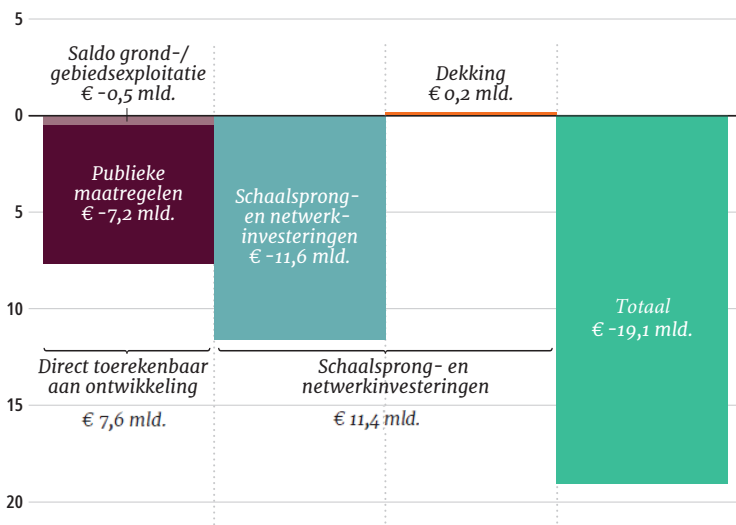
**D**e gemaakte afspraken in het kader van de zeventien gebieden zien primair toe op de opgaven tot en met 2030 en maken het mogelijk de aantallen woningen te realiseren zoals opgenomen in de bestuurlijke afspraken. Deze investeringen in de gebieden, als onderdeel van de bestuurlijke afspraken, hebben ook impact voor het bouwen van gebieden met andere woningen in de periode na 2030. Tegelijkertijd geldt voor de ontwikkelingen die na 2030 beoogd zijn dat hier aanvullende randvoorwaardelijke maatregelen nodig zijn en een negatief saldo op de cumulatieve publieke grond- of gebiedsexploitaties aan de orde zijn.

De aangeleverde informatie vanuit de gebieden is niet zo volledig als voor de opgave tot en met 2030. De totale potentie aan woningaantallen die is opgenomen in de grootschalige woningbouwgebieden voor de periode na 2030 telt op tot 287.000 woningen. Voor 271.000 van de 287.000 woningen is informatie vanuit de gebieden aangeleverd over kosten en opbrengsten die samenhangen met de realisatie van de woningen na 2030. De aangeleverde informatie voor de ontwikkelingen na 2030 leidt tot een aanvullend cumulatieve opgave van € 19,1 miljard. Deze opgave is opgebouwd uit een negatief saldo op de publieke grond- of gebiedsexploitaties van € 0,5 miljard, publieke maatregelen die direct te verbinden zijn aan de gebiedsontwikkeling met een totale investering van € 7,6 miljard en de investeringen in schaa sprongen ter waarde van € 11,6 miljard. Rekening houdend met een onzekerheidsmarge van 5% is de cumulatieve resterende opgave voor de periode na 2030 tussen € 18,2 miljard en € 20,1 miljard. Ook hier geldt dat de nut en noodzaak van de opgevoerde informatie nog geen onderwerp van gesprek is geweest tussen de gebieden en het rijk.

Aangezien de investeringen in schaa sprong een bredere maatschappelijke functie hebben, en bijvoorbeeld ook voor de bestaande en omliggende stad van toegevoegde waarde zijn, worden deze los van de andere publieke maatregelen inzichtelijk gemaakt. De tabel op de volgende pagina geeft inzicht in de opbouw van deze bedragen.

## Totaalbeeld na 2030

(in mld, incl. BTW)



### 7.1. SALDO PUBLIEKE GEBIEDS-/GROND-EXPLOITATIES: € 0,5 MILJARD NEGATIEF

De aangeleverde kosten en opbrengsten van de publieke gebieds-/grondexploitaties voor de woningbouw-ontwikkeling na 2030 tellen op tot minus € 0,5 miljard. Deze bedragen zijn opgevoerd voor ontwikkelgebieden binnen de zeventien die optellen tot 271.000 woningen. Het valt op dat een aantal van de gebieden aangeven dat naast publieke maatregelen (en schaalspronginvesteringen) de publieke gebieds-/grondexploitaties fors rendabel zijn.

Een belangrijke nuancering is dat de financiële uitwerking van ontwikkelingen na 2030 nog op een globaal niveau is en dat de planuitwerking de komende jaren in meer detail zal worden uitgewerkt. Desondanks geeft de getoonde publieke opgave een beeld van de financiële opgaven die na 2030 aan de orde zijn binnen de grootschalige woningbouwlocaties. Ook is goed te benoemen dat meerdere gebieden een (voor nu) kostendekkende publieke gebieds-/grondexploitatie na 2030 hebben aangeleverd en enkel publieke maatregelen hebben opgevoerd.

### 7.2. INVESTERINGSOMVANG PUBLIEKE MAATREGELEN: € 7,2 MILJARD

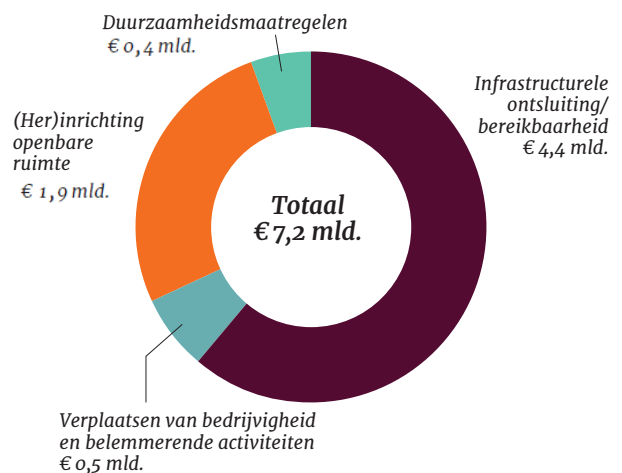
De zeventien gebieden zijn gevraagd inzicht te geven in de investering voor de randvoorwaardelijke publieke maatregelen voor ontwikkeling na 2030. Niet alle gebieden hebben een compleet inzicht in de verwachte (omvang van) benodigde maatregelen.

De publieke maatregelen die binnen de ontwikkelingen van de zeventien gebieden vallen en waarvan een inschatting van de omvang bekend is tellen op tot € 7,2 miljard. Vergelijkbaar met de publieke maatregelen tot en met 2030 is het merendeel van de opgevoerde investeringen voor maatregelen in de categorie van infrastructurele ontsluiting en bereikbaarheid (€ 4,4 miljard). Ook de (her)inrichting van de openbare ruimte vraagt om een significante investering (€ 1,9 miljard). De resterende opgave zit in duurzaamheidsmaatregelen (€ 0,4 miljard) en het verplaatsen van bedrijvigheid en belemmerende activiteiten (€ 0,5 miljard). Figuur 8 geeft inzicht in de opgevoerde publieke maatregelen voor de periode na 2030.

De aangeleverde informatie vanuit de gebieden resulteert in een cumulatieve publieke opgave direct toerekenbaar aan de ontwikkelingen van € 7,6 miljard voor de realisatie van 271.000 woningen (€ 7,2 miljard tot € 8,0 miljard o.b.v. 5% bandbreedte).

### Investeringsomvang publieke maatregelen na 2030

(in mld. euro, incl. BTW)



### **7.3. INVESTERINGEN IN SCHAALSPRONGEN: € 11,6 MILJARD**

Naast de publieke maatregelen die direct onderdeel uitmaken van de gebiedsontwikkeling zijn vanuit de gebieden uiteenlopende investeringen in schaalprongen opgenomen. Deze investeringen kennen vaak een bovenregionaal karakter en hoewel de gebieden aangeven dat ze randvoorwaardelijk zijn voor de ontwikkelopgave, hebben ze een bredere functie voor de bestaande stad en omgeving. De opgevoerde schaalpronginvesteringen tellen op tot € 11,6 miljard (€ 11,0 miljard tot € 12,2 miljard o.b.v. 5% bandbreedte), hiertegenover staat een toegezegde dekking van €0,2 miljard.

Voorbeelden van deze maatregelen zijn de aanleg van de IJmeerverbinding, het verlengen van de Merwedelijn, en het sluiten van de kleine ring in Amsterdam. Deze maatregelen hebben een maatschappelijke functie die breder is dan de gebiedsontwikkeling binnen het groot-schalig woningbouwgebied.

Voor een groot deel van deze maatregelen geldt dat er onderzoeken worden uitgevoerd of gepland zijn. Dit kan betekenen dat in de komende jaren uit verschillende varianten gekozen wordt en dat de investeringsraming voor de specifieke publieke maatregelen

zich momenteel in een brede bandbreedte bevinden. Vanuit de gebieden is op dit moment gerekend met een puntschatting. Bovendien geldt voor meerdere schaalpronginvesteringen dat het onderzoek naar een globale inschatting momenteel, of op korte termijn, wordt uitgevoerd en dat de opgevoerde kosten over een aantal maanden anders zijn, en scherper onderbouwd. Bovengenoemde investering voor de publieke maatregelen in schaalprongen is daarom het actuele beeld vanuit de gebieden. Dit wil niet zeggen dat het rijk dezelfde beelden heeft en van mening is dat al de opgevoerde maatregelen, in de voorgestelde vorm, dienen te worden gerealiseerd.

### **7.4. TE REALISEREN VASTGOEDPROGRAMMA NA 2030: 287.000 WONINGEN EN 4,5 MILJOEN M<sup>2</sup> BVO NIET-WONEN**

De zeventien gebieden bieden gezamenlijk na 2030 potentieel plek aan 287.000 woningen, waarvan circa 70% betaalbaar. In de periode tussen 2030 en 2040 verwachten de gebieden 231.000 woningen te realiseren. De resterende 57.000 woningen zijn verwacht na 2040. Het potentieel programma van niet-wonen na 2030 telt op tot ca. 4,5 miljoen m<sup>2</sup> BVO. De aangeleverde input hiervoor is nagenoeg compleet; slechts enkele gebieden hebben dit programma niet aangegeven.



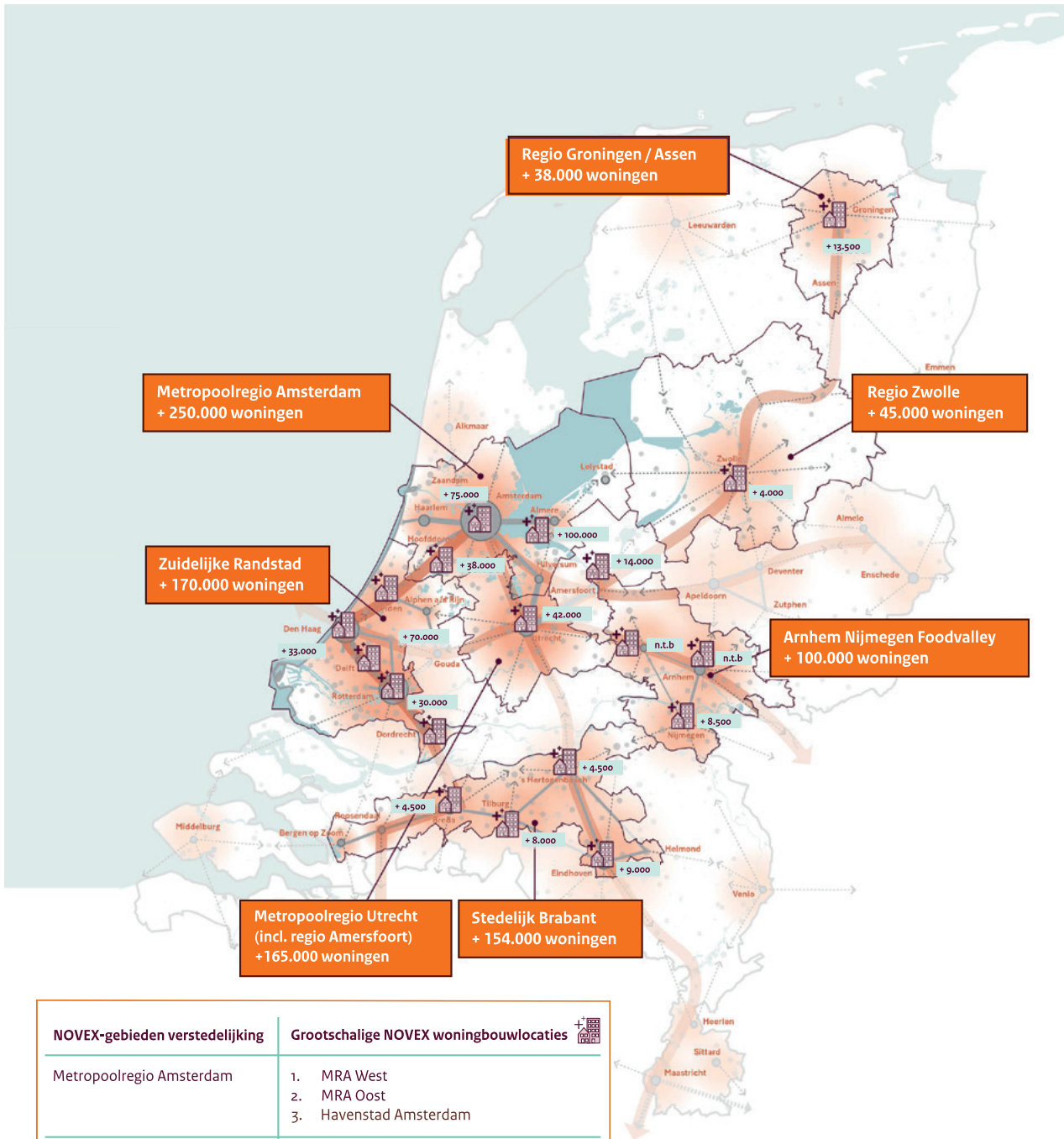
# 8 Bronvermelding

- **Brink, 22 januari 2024** | Ambtelijk capaciteitstekort
- **Cushman & Wakefield, januari 2024** | Kwalitatief onderzoek investeringscondities Nederlandse (huur)woningmarkt (onderzoeksrapport in opdracht van Holland Metropole)
- **Decisio, november 2023** | Actualisatie kosten woningbouwopgave stedelijk gebied 2023
- **Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, 14 november 2022** | Kamerbrief Bestuurlijke Overleggen MIRT 9, 10 en 11 november 2022, voortgang MIRT, moties en toezeggingen MIRT
- **Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties, 23 juni 2023** | Kamerbrief Bestuurlijke Overleggen Leefomgeving 2023
- **Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties, 16 oktober 2023** | Aanpak grootschalige NOVEX-woningbouwlocaties
- **Rebel, 2 juni 2021** | Business case aanpak 14 grootschalige gebieden
- **Stadkwadraat en Fakton, 10 november 2023** | Tegenwind in gebiedsontwikkeling

# Bijlagen

## Bijlage I: Overzicht van de grootschalige NOVEX-woningbouwlocaties

1. Groningen Suikerzijde/Westflank.
2. Groningen Eemskanaalzone/Stadshavens.
3. Eindhoven Internationale Knoop XL. Het gebied Fellenoord bij het Centraal Station en langs de HOV-4 verbinding naar Veldhoven/ASML.
4. De Brabantse stedenrij, met
  - CrossMark Breda;
  - Spoorzone Den Bosch;
  - Tilburg Kenniskwartier.
5. Rotterdam Oostflank: het gebied tussen Rotterdam Alexander en Zuidplein.
6. Den Haag Central Innovation District (CID) en Binckhorst.
7. Oude Lijn Leiden-Dordrecht: langs deze spoorverbinding liggen gebieden in de gemeenten Leiden, Den Haag, Rijswijk, Delft, Schiedam, Rotterdam, Zwijndrecht en Dordrecht.
8. Utrecht Groot Merwede. Van het Utrechtse Beurskwartier tot Nieuwegein.
9. Amsterdam HavenStad, een combinatie van veertien deelgebieden.
10. Metropoolregio Amsterdam-West, gekoppeld aan het stationsgebied van Hoofddorp en Lissersbroek-West.
11. Metropoolregio Amsterdam-Oost: met deelgebieden Amsterdam Zeeburg/IJburg, Amsterdam Zuidoost en Almere-Centrum, Oosterwold, Pampus en Lelystad ZuiderC.
12. Nijmegen Kanaalzone, inclusief Winkelsteeg en Dukenburg.
13. Nijmegen Stationsgebied.
14. Zwolle Spoorzone en de Binnenstad.
15. Spoorzone Arnhem-Oost.
16. Amersfoort Spoor- en A1-locatie.
17. Foodvalley, nieuwe ontwikkelgebieden in Ede-Zuidoost en Kernhem, Veenendaal-Centrum en Barneveld-Noord.



NOVEX-gebieden verstedelijking	Grootschalige NOVEX woningbouwlocaties 
Metropoolregio Amsterdam	1. MRA West 2. MRA Oost 3. Havenstad Amsterdam
Zuidelijke Randstad	4. Oude Lijn Leiden-Dordrecht 5. Rotterdam Oostflank 6. Den Haag CID-Binckhorst
Stedelijk Brabant	7. Eindhoven Internationale Knoop XL 8. De Brabantse stedenrij
Metropoolregio Utrecht (incl. regio Amersfoort)	9. Utrecht Groot Merwede 10. Amersfoort Spoorzone
Arnhem Nijmegen Foodvalley	11. Nijmegen Kanaalzone 12. Nijmegen Stationsgebied 13. Spoorzone Arnhem-Oost 14. Foodvalley
Regio Zwolle	15. Zwolle Spoorzone
Groningen / Assen	16. Groningen Suikerunieterein 17. Groningen Stadshavens

Uit: **Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening** | Samen snel én goed bouwen