

Van Mourik Broekmanweg 6  
2628 XE Delft  
Postbus 49  
2600 AA Delft

www.tno.nl

T +31 88 866 30 00  
F +31 88 866 30 10

**100% doorbestemmen; de Achterhoek**  
**Ontwerpend Onderzoek herbestemmen als gebiedsopgave**  
**voor de Achterhoek**  
**Quick Scan MKBA**  
**Walter J.J. Manshanden**  
**December 2014**

**Datum**  
3 december 2014

**Onze referentie**  
0100280210-MNW-GSAC

**E-mail**  
walter.manshanden@tno.nl

**Doorkiesnummer**  
+31 88 866 86 23

**Doorkiesfax**  
+31 15 262 43 41

## 1. Inleiding

In dit document presenteren we een quick scan MKBA op het projectvoorstel '100% doorbestemmen; ontwerpend onderzoek herbestemmen als gebiedsopgave voor de Achterhoek' van het bureau Karres en Brands. Deze Quick Scan maatschappelijke kosten-baten analyse is gemaakt in het kader van het interdepartementale project 'Herbestemmen als gebiedsopgave'. Het ministerie van IenM, het Rijksvastgoedbedrijf, de Rijksdienst voor Cultureel Erfgoed en het ministerie van BZK onderzoeken hierin de potenties van het Rijksvastgoed voor de toekomst van drie regio's: de Achterhoek, Den Haag en Dordrecht. Dit traject maakt deel uit van het Atelier Making Projects, waarin het ministerie van IenM de kracht van ontwerpend onderzoek inzet bij de aanpak van enkele nationale opgaven. Via het Stimuleringsfonds voor Creatieve Industrie is een open oproep gedaan aan ontwerpers om mee te denken over de herbestemming van leegstaand, dan wel ongebruikt maatschappelijk (rijks)vastgoed. Rijk en regio willen samen met de ontwerpteams het experiment aangaan om nieuwe instrumenten te ontwikkelen die ingezet kunnen worden bij herbestemmingsopgaven.

Per regio is één ontwerpbureau geselecteerd. In de Achterhoek heeft Karres en Brands (een stedenbouwkundig/landschapsarchitectuur bureau te Hilversum) in samenwerking met Stadkwadraat en de HAN daartoe het stedenbouwkundig/ landschappelijk ontwerp: **100% herbestemmen; de Achterhoek** opgesteld. Het geselecteerde voorstel van Karres en Brands is medio 2014 gepresenteerd op de Internationale Architectuur Biënnale Rotterdam.

De uitdaging in de prijsvraag voor de ontwerpbureaus was om daarbij het ontwerp mede te laten inspireren vanuit het perspectief van maatschappelijke welvaart. Dat betekent dat een ontwerp ook moest voldoen aan criteria die aan de welvaartsanalyse zijn ontleend. Het ontwerp dient bij voorkeur een voor de maatschappij gunstig saldo van kosten en baten te krijgen.

Ontwerp- en architectuurbureaus hebben niet altijd de kennis daarvoor in huis. TNO stond de drie door het Rijksvastgoedbedrijf, de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed en het ministerie voor BZK gekozen bureaus bij in het ontwerpproces van hun projectvoorstellen. Bij het projectvoorstel van Karres en Brands over de Achterhoek waren de noodzakelijke ingrediënten over maatschappelijke welvaart zodanig meegenomen dat daar een toets op uitgevoerd kon worden. Dit document is een verslag van deze toets. Met het oog op de beschikbare tijd is deze toets op hoofdlijnen van het projectvoorstel uitgevoerd en in proportie met het vraagstuk; daarom noemen we dit een quick scan.

### ***100% doorbestemmen; de Achterhoek***

Het ontwerpvoorstel van Karres en Brands voor de Achterhoek is een antwoord op de bevolkingskrimp in de Achterhoek. De verwachting is dat vraag naar maatschappelijk vastgoed zal afnemen daardoor. Verschillende partijen in de Achterhoek hebben derhalve het initiatief genomen om een plan op te stellen met als doel het aanbod van maatschappelijk onroerend goed af te stemmen op de toekomstige vraag. Het bureau Karres en Brands (een stedenbouwkundig/ landschapsarchitectuur bureau te Hilversum) heeft in samenwerking met Stadskwadrant en de HAN daartoe het stedenbouwkundig/ landschappelijk ontwerp: ***100% doorbestemmen; de Achterhoek*** opgesteld. Het ontwerpvoorstel houdt in dat de toekomstige sociaaleconomische ontwikkelingen in de Achterhoek ruimtelijk op Doetinchem zijn gericht. Het uitgangspunt van Karres en Brands is dat er in de Achterhoek vanwege krimp van de bevolking overaanbod van maatschappelijk vastgoed zal ontstaan en dat sloop de enige optie is om de negatieve effecten van dat leegstaande vastgoed teniet te doen. Daarnaast hebben Karres en Brands aanvullende voorstellen met betrekking tot renovatie van monumentale gebouwen en duurzame renovatie. Voor het gehele projectvoorstel wordt verwezen naar de publicatie ***100% doorbestemmen; de Achterhoek*** van Karres en Brands (oktober 2014). Deze quick scan MKBA dient gelezen te worden als complementair op dit projectvoorstel.

Deze toets bestaat uit drie elementen. Ten eerste is voor enige relevante variabelen (bevolking, economie) de ontwikkeling van de Achterhoek op de lange termijn (vanaf 1970) vergeleken met die van Nederland. Dit diende als basis voor de keuze van het nulscenario over de toekomstige ontwikkeling van de Achterhoek tot en met 2040. Ten tweede zijn recente ontwikkelingen op enige relevante markten belicht, zoals de woningmarkt, vastgoedmarkt en arbeidsmarkt. Dit heeft ook plaatsgevonden voor sleutelvariabelen, zoals leegstand, werkloosheid en woningprijzen.

Ten derde zijn voortvloeiend uit deze ontwikkelingen aannames over de toekomst gemaakt en deze aannames op het voorstel van Karres en Brands op de toekomst geprojecteerd en vergeleken met het scenario van niets doen (het nulscenario). De aannames, gebaseerd op beschikbare cijfers, onderzoek of expert opinion, zijn conservatief.

Het is een quick scan MKBA omdat alleen sleutelvariabelen op relevante markten zijn beschouwd. De baten van het voorstel van Karres en Brands vloeien voort uit positieve externe effecten op vastgoed (woningen). Andersoortige effecten op andere markten zijn buiten beschouwing gelaten. De uitkomsten van deze quick scan zijn richtinggevend voor de maatschappelijke effecten van uitvoering van het voorstel van Karres en Brands en zijn nadrukkelijk géén financieel plan.

Bij het opstellen van deze quick scan MKBA is gebruik gemaakt van data van het CBS, de provincie Gelderland (Bureau Economisch Onderzoek), DTZ Zadelhoff en het CPB. De studie 'Gelderland in vier bedrijven' van het Bureau Economisch Onderzoek van de provincie Gelderland leverde de basis voor de regionalisering van een 'Transatlantic market' scenario voor de Achterhoek.

## **2 . Het vraagstuk: bevolkingskrimp en leegstand in de Achterhoek**

Het is een gegeven dat de Achterhoek met een bevolkingskrimp heeft te maken (tabel 1). Over de jaren 2010-2013 is deze bevolkingskrimp betrekkelijk algemeen in de Achterhoek. Alleen de gemeenten Zutphen, Doetinchem en Brummen laten in deze recente periode nog groei van de bevolking zien. Duidelijk is ook dat de bevolkingsgroei in de Achterhoek al vanaf 1980 lager is dan die van Gelderland en Nederland. Er is niet onderzocht wat de oorzaken van deze achterblijvende groei zijn. Vergrijzing is onderdeel van de gebleken krimp van de bevolking; nu is de leeftijdsopbouw van de bevolking in de Achterhoek niet beschouwd. We nemen aan dat er vergrijzing optreedt in de Achterhoek, meer dan in Nederland, vanwege lagere geboortecijfers en wegtrekkende jeugd naar de universiteitssteden. Ook is de ontwikkeling van het aantal huishoudens verder niet beschouwd. Door vergrijzing en lagere geboortecijfers treedt gezinsverdunding met een lagere gemiddelde woningbezetting op, ook in de Achterhoek. De ontwikkeling van het aantal huishoudens is niet verder niet onderzocht, omdat de vraag naar maatschappelijk vastgoed uiteindelijk wordt bepaald door het aantal inwoners. Juist maatschappelijk vastgoed staat centraal in het projectvoorstel van Karres en Brands. Voor het doel van dit projectvoorstel van Karres en Brands en deze quick scan is de aanname over de bevolkingsontwikkeling in de toekomst in een gegeven scenario de sleutelvariabele die de vraag naar vastgoed bepaalt. Het opstellen van deze toekomstige bevolkingsontwikkeling heeft daarentegen aandacht gekregen.

Tabel 1 Ontwikkeling bevolking in de Achterhoek, 1970-2013, naar regio en deelperiode

	1970-79	1980-89	1990-99	2000-09	2010-13
	%				
Aalten	1,06	0,52	0,37	0,05	-0,62
Berkelland	1,09	-0,04	0,24	-0,17	-0,30
Bronckhorst	0,71	0,36	0,19	0,09	-0,80
Brummen	1,27	0,16	0,33	-0,16	0,12
Doetinchem	1,74	1,05	1,07	0,52	0,18
Lochem	0,57	-0,05	0,20	0,30	-0,09
Montferland	0,87	0,10	0,34	0,06	-0,26
Oost Gelre	1,25	0,39	0,48	0,65	-0,31
Oude IJsselstreek	0,94	0,27	0,08	-0,13	-0,27
Winterswijk	0,52	0,15	0,20	0,18	-0,16
Zutphen	1,44	0,17	0,94	0,69	0,25
Achterhoek	1,06	0,30	0,44	0,21	-0,18
Gelderland	1,17	0,64	0,61	0,42	0,45
Nederland	0,82	0,56	0,63	0,45	0,66

*Gemiddelde jaarlijkse bevolkingsgroei in %*

Bron: CBS/bewerking TNO

Maatschappelijk vastgoed is in deze quick scan verder niet gedifferentieerd naar type maatschappelijk vastgoed. In het projectvoorstel van Karres en Brands speelt variatie in sloop van soort maatschappelijk vastgoed geen rol. Het is wel zo dat overschot van verschillende soorten maatschappelijk vastgoed niet hetzelfde is. De vraag naar basisscholen, verzorgingshuizen en kazernes is afhankelijk van de mate van afname van aantal leerlingen en beleidsmaatregelen ten aanzien van de zorg. Voor het projectvoorstel van Karres en Brands is dit echter niet relevant. Er is overschot en aangenomen wordt dat het negatieve effect van verschillende soorten leegstaand maatschappelijk vastgoed op woningen in de omgeving hetzelfde is. Er wordt geen onderscheid gemaakt in het negatieve effect op woningwaarde door een leegstaande basisschool, verlaten kazerne of een overtollig verzorgingshuis.

De effecten van de krimp van de bevolking op het aanbod van maatschappelijk vastgoed in de Achterhoek staan centraal in het projectvoorstel van Karres en Brands. Minder inwoners leidt tot minder sociale en maatschappelijke activiteiten en dus minder vraag naar maatschappelijk vastgoed. Andere factoren die dit beïnvloeden, zoals sociaal-culturele factoren en de ontwikkeling van ICT met andere vrijetijdsbesteding als gevolg, zijn buiten beschouwing gelaten.

### 3. Leegstand, de grondmarkt en marktfalen

Leegstand van onroerend goed is het gevolg van bevolkingskrimp. Toenemende leegstand van onroerend goed is een proces dat zichzelf versterkt. Leegstand van

onroerend goed laat zien dat een locatie ongewild is en leidt tot waardedaling van nabijgelegen vastgoedobjecten. Dit waardeverlies werkt door in de verwachtingen die investeerders en beleggers hebben over de toekomstige waarde van vastgoed. Het wordt een probleem als er een structureel aanbodoverschot ontstaat. Het slopen van een pand heeft dan een prijs zonder dat er toekomstige baten tegenover staan. Het probleem is dat leegstaand vastgoed negatieve externe effecten op omliggende panden heeft, zeker in het geval van structurele leegstand. Daar ontstaan maatschappelijke kosten in de vorm van een verminderde aantrekkelijkheid van omliggende panden, hetgeen in de marktprijs van die panden tot uiting komt.

In een dergelijke markt ontstaat een 'hold-up' probleem: eigenaren zullen sloop van vastgoedobjecten uitstellen. De kosten worden vooruitgeschoven en zelf voor sloop van een eigen pand kiezen betekent de zekerheid van afschrijving en dat een potentiële huurder of gebruiker naar de concurrent gaat die een alternatief leegstaand pand heeft laten staan in afwachting van een eventuele vrager. Zodoende ontstaat de vraag: wie sloopt er als eerste? Wie neemt als eerste zijn verlies? Het gevolg hiervan is structureel overaanbod doordat partijen sloop op elkaar trachten af te wentelen. Vragende partijen hebben een sterke onderhandelingspositie in een dergelijke markt; elke aanbieder zal trachten de vrager tegemoet te komen.

Hierdoor ontstaat tevens een perverse prikkel (een prikkel die bij een individu tot een keuze leidt die voor dat individu voordelig is, maar een maatschappelijk ongewenste uitkomst heeft). Indien partijen de behoefte en de middelen hebben nieuwbouw te plegen, zullen de aanbieders van grond (de gemeenten) daarin meegaan. Dit verklaart waarom in een markt met een structureel overschot toch nieuwbouw wordt gepleegd, zoals in de Achterhoek, en ook daarbuiten, zichtbaar is. In zo'n vastgoedmarkt worden de negatieve externe effecten van leegstaand vastgoed en sloopkosten afgewenteld op de maatschappij.

Sloop gevolgd door nieuwbouw heeft een hogere kostprijs dan nieuwbouw op grond zonder leegstaand vastgoed. In een markt met een ruim aanbod zal men eerder voor het tweede kiezen dan voor het eerste. In een regio met hoge grondprijzen is sloop en nieuwbouw financieel gunstiger dan verse grond verwerven. Sloop (gevolgd door nieuwbouw) wordt dan gefinancierd uit de verkoop en verhuur van het nieuw te ontwikkelen vastgoed op die locatie.

De verwachting is dat in de Achterhoek de markt het structurele overschot op de vastgoedmarkt als gevolg van bevolkingskrimp niet zal oplossen. De verwachting is bovendien dat het overschot in de toekomst zal toenemen in een situatie van nietsdoen (het nulscenario). Van de vastgoedmarkt zijn vraag en aanbod idealiter in evenwicht; daar past een leegstand van 5 procent bij.

Er wordt uitgegaan van marktfalen. Dit kan alleen door coördinatie opgelost worden – door private partijen, door overheidsingrijpen, of in een public-private partnerschap. De gedachte van coördinatie is dat degene die als eerste sloopt en het verlies neemt gecompenseerd wordt door de anderen die het leegstaande vastgoed aanhouden. Dit vergt een fonds waarin deze kosten en baten (lusten en lasten) zijn verevend. Het doel van het plan van Karres en Brands is dat er zekerheid over locaties wordt gecreëerd.

Marktpartijen weten welke locaties in de Achterhoek toekomstwaarde hebben en welke niet. Deze zekerheid zal de bereidheid tot investeren positief beïnvloeden.

#### **4. Het projectvoorstel: 100% herbestemmen; de Achterhoek**

Het ontwerp voorstel laat zich als volgt beknopt samenvatten: *‘Er zijn simpelweg te veel gebouwen voor te weinig functies.’* Met behulp van kaarten voor diverse soorten waarden heeft Karres en Brands een instrument aangeboden waarmee kansrijke plekken kunnen worden geselecteerd. Met deze waardenkaarten stellen ze een prioritering voor, leidend tot kansrijke locaties met toekomstwaarde. Door dit duidelijk te maken ontstaat voor investeerders de zekerheid waar wel en niet gebouwd kan worden.

De doelstelling van het project dat Karres en Brands hebben opgesteld is dat door sloop overtollig vastgoed wordt verwijderd en dat door een strategische keuze in herbestemmen en slopen er zekerheid voor beleggers/investeerders wordt gecreëerd en dat het ‘hold up’ probleem wordt doorbroken. Hier hoort dan wel een compensatie voor de sloopkosten bij. De onderlinge toenadering en overleg in het gemeenschappelijk bepalen van een gebiedsgerichte strategie is elementair in het plan; dit vatten we op als coördinatie. De essentie van het plan is massief te slopen.

Het project van Karres en Brands richt zich op maatschappelijk vastgoed; dat is het vastgoed als kerken, scholen, ziekenhuizen, en gebouwen voor de overheid als gemeentehuizen en belastingkantoren. Overschotten op de woningmarkt en commercieel vastgoedmarkt laten we in deze MKBA buiten beschouwing; in de analyse beschouwen we deze markten wel omdat ze veel informatie verschaffen. In de MKBA richten we ons op maatschappelijk vastgoed omdat de vraag vanuit de regionale overheid en de vraag aan Karres en Brands dat centraal stelde.

Karres en Brands gaan ervan uit dat er een leegstand van 40% in het maatschappelijk vastgoed ontstaat in het jaar 2040. Dat is 936.000m<sup>2</sup> (936 gebouwen). Dat is circa 25.000m<sup>2</sup> per jaar. Karres en Brands wijzen erop dat leegstand van maatschappelijk vastgoed per locatie andere effecten heeft en dat herbestemmen kan leiden tot leegstand elders (verdringing). Het probleem dat Karres en Brands benoemen is dat er negatieve externe effecten optreden, wegblijvende toeristen, en sociale deprivatie door ongecoördineerde sloop. De hierdoor ontstane onzekerheid houdt eventuele investeerders af.

Het project dat Karres en Brands voorstellen is om in de Achterhoek een kern en een ring met verschillende waarden te creëren en zij onderscheiden daarbij twee varianten:

**Bandscenario:** de kern is Doetinchem, die hoog scoort op de waarde economie, bereikbaarheid en mkb. De ring daarom heen scoort hoog op de waarde landschap en cultuur. Doetinchem wordt gespaard in de sloopstrategie; daar komt de focus op herbestemmen. In de ring wordt dan vooral gesloopt.

**Ringscenario:** het centrum richt zich op productielandschap, en de randen van de Achterhoek richten zich op toerisme, maakindustrie en slow-food.

Karres en Brands onderscheiden drie mogelijke oplossingen voor leegstaand maatschappelijk vastgoed:

1. Herbestemming: cultuurhistorische panden en/of kansrijke gebieden. Dit is een klein gedeelte van het overtollige vastgoed.
2. Vrijgeven en experimenteren ten behoeve van sociale functies. Dit is tevens een klein gedeelte omdat de onderhoudskosten van dergelijke panden uit gemeenschappelijke middelen moet worden gefinancierd.
3. Sloop. Karres en Brands stelt dat een groot gedeelte moet worden gesloopt. Dit betreft met name maatschappelijk vastgoed uit de periode 1950-1990. Vrijkomende materialen worden benut voor hergebruik.

## 5. Verwachte effecten

In deze quick scan beschouwen we eerst kort de ontwikkeling van de economie van de Achterhoek tot het meest recente jaar en in welke mate er daadwerkelijke krimp van de bevolking en/of economie optreedt. Vervolgens beschouwen we enige ontwikkelingen in de woning- en vastgoedmarkt. Dit is nodig om een nulscenario te kiezen: wat gebeurt er in de toekomst als we niets doen? Vervolgens wenden we ons tot de kosten en baten van het slopen van maatschappelijk vastgoed.

We verwachten de volgende effecten van het voorstel van Karres en Brands. Maatschappelijk vastgoed staat doorgaans in het centrum van een gemeenschap, figuurlijk als plaats van bijeenkomsten, maar vooral letterlijk. Industrie en logistiek zijn vanwege het locatiebeleid doorgaans buiten een stad of dorp gevestigd. Het gevolg is dat leegstaand maatschappelijk vastgoed (zoals een dorpschool) in het centrum van een dorp een relatief hoog negatief extern effect op het omliggende vastgoed genereert. Woningen naast een leegstaande school zijn onaantrekkelijk. We verwachten met name negatieve effecten op de waarde van woningen in het nulscenario.

Het verschil tussen het nulscenario en de projectvariant wordt veroorzaakt door het verhinderen van negatieve externe effecten die leegstaand maatschappelijk vastgoed veroorzaakt.

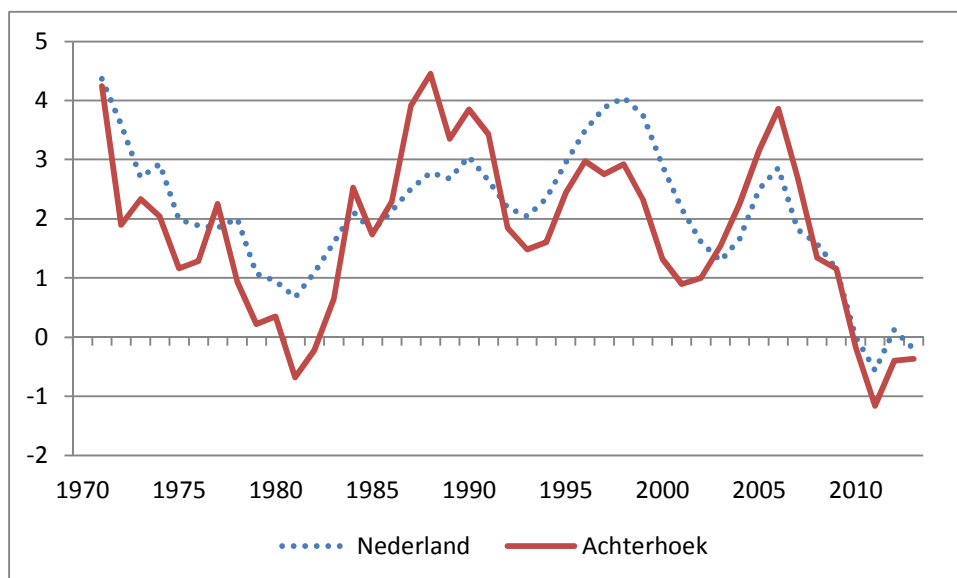
## 6. Krimp in de Achterhoek: keuze lange termijn scenario tot en met 2040

In een MKBA maken we een projectie waarin we een scenario over de toekomstige sociaal-economische ontwikkeling veronderstellen. In de keuze daarvan laten we ons door het verleden leiden. We kiezen het toekomst scenario 'Transatlantic market' (zie voor een uitgebreide toelichting van dit scenario: Welvaart en leefomgeving; een scenariostudie voor Nederland in 2040 (2006). Centraal Planbureau, Milieu en Natuurplanbureau en Ruimtelijk Planbureau). Transatlantic market-scenario is het op één (Global Economy) na hoogste groeiscenario. Strong Europe en Regional Communities zijn scenario's met lagere gemiddelde groeicijfers.



De groei van het bbp van Nederland was over de periode 1990-2012 gemiddeld 2,1 procent, en die van de Achterhoek 1,9 procent. Het Transatlantic Market scenario past hier het best bij dit Nederlandse groeicijfer en dat van de Achterhoek – ondanks de huidige lage groeicijfers van Nederland in het huidige tijdsbestek. De huidige periode van lage groei beschouwen we als tijdelijk.

De vraag is of dit ook een realistisch scenario is voor de Achterhoek. Het verleden laat zien dat er tussenliggende periodes zijn geweest waarin de Achterhoek over een reeks van jaren trager dan wel sneller groeide dan Nederland. Voor de toekomst betekent dat we rekening moeten houden met periodes waarin de Achterhoek juist sneller kan ontwikkelen dan Nederland. In de huidige ontwikkeling van het bbp zien we geen krimp, anders dan het groeipad dat samenhangt met dat van het nationale gemiddelde. We nemen vooralsnog geen extra afname van het bbp waar in de Achterhoek als gevolg van krimp. Fluctuaties in het verleden laten zien dat de groei van het brp in de Achterhoek ook hoger kan liggen dan het gemiddelde voor Nederland in een verdere toekomst.



Bron: CBS/bewerking TNO

Figuur 1 Groei (in %, vijfjaarsgemiddelde) van het bruto nationaal (regionaal) product van de Achterhoek en Nederland, 1970-2013

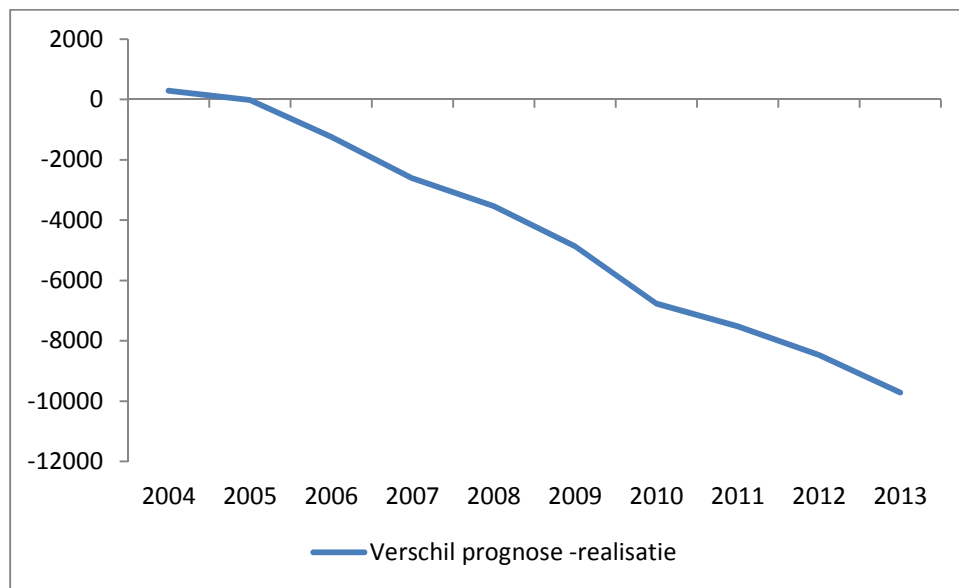
Een probleem hierbij is dat de scenario's over de toekomstige ontwikkeling van de Nederlandse economie die het CPB heeft opgesteld geen expliciete aandacht schenken aan regionale krimp – wel aan verschillende ontwikkelingen van binnen Nederland, namelijk de Randstad, de intermediaire zone en Overig Nederland. Krimp in Nederlandse regio's is geen onderdeel van de scenario's, maar doet zich in werkelijkheid wel voor. Er moet echter wel rekening mee gehouden worden dat in de toekomst de economie van de Achterhoek structureel trager zal ontwikkelen dan Nederland; dat wil zeggen dat het negatieve groeiverschil groter zal worden.

Vanaf 2004 krimpt de bevolking in de Achterhoek structureel. De prognoses voor de bevolkingsgroei in de Achterhoek zijn te optimistisch gebleken. In bevolkingsprognoses (bron: provincie Gelderland 2006) komt de bevolkingsomvang van de Achterhoek in een



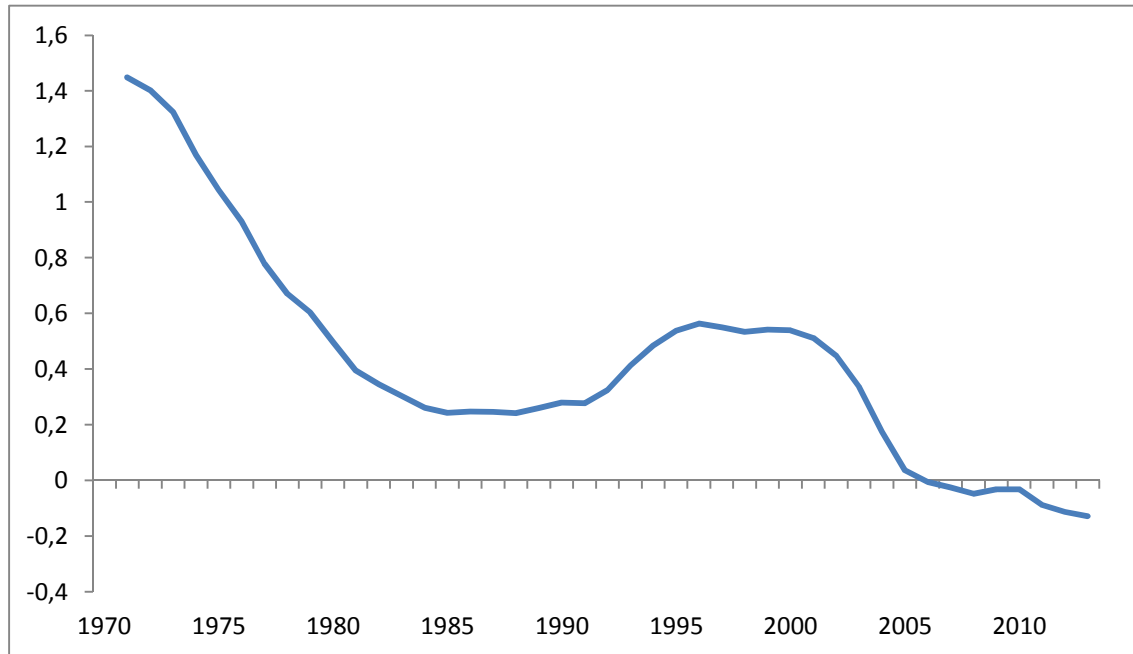
projectie uit 2004 voor het jaar 2013 op 409,9 duizend. In de realisatie is deze echter 400,2 duizend inwoners. Dat is een overschatting in de prognoses van 9,7 duizend personen – afgerond 10 duizend. Deze onderschatting zette na 2004 in. De oorzaak van de snellere krimp van de bevolking is niet de economische groei; deze is tot en met 2012 vergelijkbaar met Nederland. De bevolking krimpt in de Achterhoek, anders dan Nederland en sterker dan verwacht, maar het bruto regionaal product niet.

Het werkloosheidscijfer van de Achterhoek is ook niet hoger dan dat van Nederland. De werkloosheid in de Achterhoek ligt op 5,1 procent (2013), tegen 6 procent van Nederland. De participatiegraad in de Achterhoek ligt op 72%; even hoog als in Nederland. Vooralsnog is de krimp alleen in de bevolkingsontwikkeling zichtbaar en nog niet in de arbeidsmarkt. De werkloosheid is er weinig hoger dan de frictiewerkloosheid. In Oost-Groningen is de participatiegraad 68% bij een werkloosheid van 5,2 %; dit wijst op ontmoediging van het arbeidsaanbod in Oost-Groningen. Daar is in de Achterhoek nog geen spoor van zichtbaar.



Bron: Provincie Gelderland/CBS/bewerking TNO

Figuur 2 Vershil in prognose en realisatie bevolkingsgroei 2004-2013 Achterhoek, in aantal inwoners



Bron: CBS/bewerking TNO

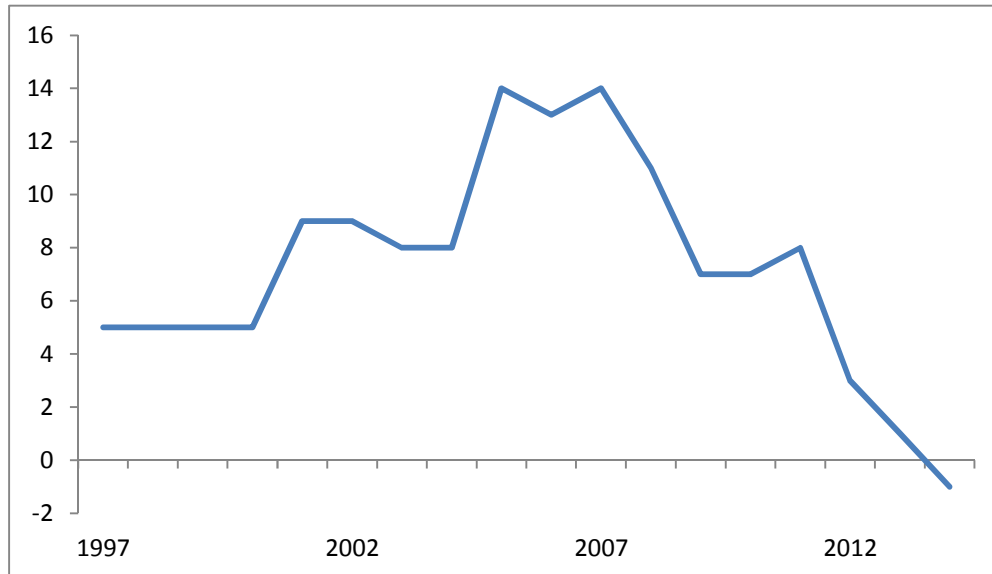
Figuur 3 Bevolkingsgroei Achterhoek 1970-2012, vijfjaarlijks gemiddelde in procenten

Op de woningmarkt is een begin van een probleem zichtbaar. Volgens het CBS bedroeg de leegstand van woningen in de Achterhoek in 2008 4,3 procent, tegen 4,8 procent in Nederland. In 2011 is de leegstand 4,7 procent in de Achterhoek, tegen 4,8 procent in Nederland. Deze ontwikkeling past bij een afnemende vraag naar woningen in de Achterhoek. Het is consistent met bevolkingskrimp. Ook de ontwikkeling van de gemiddelde woningwaarde sluit hier op aan. De gemiddelde woningwaarde is tot 2007/2008 in de Achterhoek hoger dan gemiddeld in Nederland, daarna neemt deze af en verdwijnt het positieve verschil met Nederland. Dit wijst op een extra afname in de vraag naar woningen als gevolg van bevolkingskrimp.

Tabel 2 Leegstaande woningen als percentage van woningvoorraad, Nederland en Achterhoek, 2008/2011

	2008	2009	2010	2011
Nederland	4,8	4,8	4,8	4,8
Achterhoek	4,3	4,4	4,5	4,7

Bron: CBS/bewerking TNO



Bron: CBS/bewerking TNO

Figuur 4 Verskil woningwaarde Achterhoek en Nederland, 1997-2014, in duizend euro (positief = hogere woningwaarde in de Achterhoek dan Nederlands gemiddelde)

## 7. Commercieel vastgoed

Op de markt voor commercieel onroerend goed is de leegstand in de projecties 40% in 2040. Dit is een gevolg van een voortgaande nieuwbouw, en een achterblijvende sloop, gevoegd bij een afnemend gebruik van vloeroppervlak. In absolute zin is het probleem niet zeer groot, omdat de Achterhoek geen omvangrijke locaties van commercieel onroerend goed heeft. Echter, in deze markt is er een afnemend vloeroppervlak per werkende, doorgaande nieuwbouw en achterblijvende sloop. De totale leegstand in het vastgoed aanbod in de Achterhoek bedraagt in 2010 34 duizend m<sup>2</sup> (12%, inclusief frictieleegstand), in 2040 komt dat op 135 duizend vierkante meter (40% leegstand inclusief frictieleegstand). De belangrijkste oorzaak is veroudering van de vastgoedvoorraad, zodat bestaande gebruikers een vervangend pand kiezen. Nieuwbouw stopzetten ligt dan niet voor de hand, wel limiteren door coördinatie in de gronduitgifte, gecombineerd met een verdubbeling van het huidige slooptempo. De gewenste sloop op de markt voor woningen en commercieel onroerend goed laten we buiten beschouwing in de quick scan. Maatschappelijk vastgoed staat centraal in het projectvoorstel van Karres en Brands. .

**De conclusie is dat de Achterhoek te maken heeft met bevolkingskrimp en vergrijzing voortvloeiend uit demografische processen (onder andere een laag geboortecijfer) en niet uit economische processen. Het bruto binnenlands regionaal product (brp), de investeringsquote en de arbeidsmarkt vertonen geen sporen van krimp anders dan dat die ook nationaal waarneembaar zijn. De bevolkingskrimp is echter manifest en sterker dan in prognoses uit het eerste decennium van deze eeuw. De feitelijke bevolkingskrimp leidt tot minder vraag op**

**de woningmarkt, relatief sneller dalende prijzen, toenemende woningleegstand en naar verwachting minder vraag naar maatschappelijk vastgoed in de toekomst.**

## **8. Maatschappelijk vastgoed in 2040**

In de projectie tot en met 2040 voor de Achterhoek wordt uitgegaan van een Transatlantic Market scenario. In dit scenario is de bevolkingsgroei voor de Achterhoek neerwaarts bijgesteld, passend in en aansluitend op het gebleken groeiverschil tussen de Achterhoek en Nederland tot en met 2013. Door deze extra veronderstelling in het TM-scenario, binnen een economisch groeiscenario dat het TM-groei-pad volgt tot en met 2040, ontstaat er een overschot aan maatschappelijk vastgoed.

We veronderstellen tevens dat in de woningmarkt evenwicht optreedt door maatregelen in de sfeer van verkrapting van het aanbod door versnelde sloop van overtollige woningen. Dit is een belangrijke veronderstelling die we in aanvulling zien op het projectvoorstel van Karres en Brands. Beperking van uitgifte van vergunningen voor woningniewbouw is in de visie van TNO niet de aangewezen weg. Mensen die bereid zijn een nieuwe woning te betalen en te betrekken in de regio in plaats van een bestaande woning te kopen, dienen die keuze te blijven hebben. Verkrapting van het aanbod dient plaats te vinden door extra sloop.

In de projectie voor het jaar 2040 gaan we uit van een TM-krimp scenario waarin de bevolkingsontwikkeling naar beneden is bijgesteld op basis van de reeds optredende krimp van de bevolking. Dat betekent dat in de toekomst de netto vraag naar maatschappelijk vastgoed sterker krimpt dan een ongewijzigd TM scenario zou aangeven. Tevens zal er maatschappelijk vastgoed worden vervangen. Voor de behoefte aan maatschappelijk vastgoed gaan we uit van een constante hoeveelheid maatschappelijk vastgoed per 1000 inwoners (anders dan het dalend gebruik van kantoorvloeroppervlak per werknemer). Informatie om andere aannames te maken hierover ontbreekt.

Dit levert voor 2040 een netto overschot van in totaal 994 objecten in het maatschappelijk vastgoed op die extra gesloopt dienen te worden. Dit aantal stemt overeen met het door Karres en Brands genoemde cijfer (936). Dit is extra op de circa 40-50 panden in het maatschappelijk vastgoed die nu jaarlijks gesloopt worden in de Achterhoek. In deze opstelling gaan we uit van de kosten en baten van de extra sloop die door de extra bevolkingskrimp is veroorzaakt. Een veronderstelling die voortvloeit uit het structurele aanbodoverschot is dat de boekwaarde van de te slopen panden nul is.

Omdat het aantal objecten dat Karres en Brands verschaft in overeenstemming is met het door TNO gevonden aantal in een scenario opstelling voor 2040, gaan we uit van de opgave voor vierkante meters overtollig maatschappelijk vastgoed van 25000 m<sup>2</sup> per jaar. Tevens veronderstellen we dat dit niet in één keer wordt gesloopt, maar lineair over de tijd (elk jaar 25.000 m<sup>2</sup>).

Er zijn twee categorieën waar duidelijke kosten en baten worden gerealiseerd: renovatie van een beperkt (90) aantal panden en sloop van een groot aantal panden.

**De opstelling over de toekomst is gebaseerd op een Transatlantic Market scenario voor de Achterhoek, aansluitend op de groeipaden die tot en met 2012 waarneembaar zijn. De bevolkingsgroei in het TM groeipad is neerwaarts bijgesteld voor de Achterhoek. In het volgende is hoofdstuk de uitvoering van het projectvoorstel van Karres en Brands doorgerekend op basis van een aantal gekozen waarden en veronderstellingen. Deze zijn in de tekst toegelicht.**

## **9. Renovatie en vrijgeven**

Hierbij gaan we uit van duurdere monumentale panden, die 1/3 goedkoper zijn dan de marktwaarde van monumentale panden in goed onderhouden staat. Bij deze prijs is renovatie zinnig; daaronder is het signaal dat renovatiekosten niet opwegen tegen nieuwbouw. Als kosten voor renovatie nemen we maximaal 50% van de prijs van de marktwaarde in goed onderhouden staat (expert opinion). Als de kosten hoger zijn is sloop rendabeler (expert opinion). Uitgaande van een normaalverdeling zijn monumentale panden weinig voorkomend. Er wordt uitgegaan van een gemiddelde prijs per monument van drie maal de gemiddelde woningwaarde in de Achterhoek. De renovatiekosten komen zo op 315 duizend euro per monumentaal pand. Er zijn twee batenposten bij renovatie: de waardeverhoging van de objecten zelf tot maximaal de gemiddelde marktwaarde van goed onderhouden monumentale panden (630 duizend euro). Daarnaast zijn er positieve externe effecten op de waarde van belendende panden. Daarbij gaan we uit van een mark up van 10% en 20 woningen waar deze markt up effect op heeft. Deze mark-up is gebaseerd op expert opinion; onderzoek geeft aan externe effecten van omgevingsfactoren op de waarde van woningen een bandbreedte hebben tussen 0 en 15 procent<sup>1</sup>. Dergelijke prijseffecten zijn locatie-specifiek, zodat conservatieve, maar plausibele algemene waarden zijn gekozen.

De renovatie van monumentale panden komt bij deze aangenomen waarden op een netto contante waarde van 1,8 miljoen euro in 2015. Dit onderdeel heeft nauwelijks een positief maatschappelijk rendement hetgeen wordt veroorzaakt door de hoge kosten en het relatief lage aantal omliggende panden waar renovatie een positief effect op heeft. Er is uitgegaan van de renovatie van 90 monumentale panden. Benadrukt wordt dat sloop van monumentale panden onvermijdelijk is. Dat geldt voornamelijk voor de panden waarbij de renovatiekosten te hoog zijn in verhouding tot de potentiële marktwaarde van deze panden. Informatie over de staat van onderhoud van monumentale panden in de Achterhoek is niet gegeven in het voorstel van Karres en Brands; er is van uitgegaan dat 40% wordt gerenoveerd (90 panden). Tevens gaan we uit van renovatie van de meest waardevolle objecten in de eerste vijf jaar van de periode; langer wachten met renoveren van monumentale panden leidt dan tot snel toenemende kosten door oplopend achterstallig onderhoud en waardeverlies van omliggende panden. Voor de overige monumentale panden (van de in totaal 220 panden) geldt of sloop of uitstel van renovatie. Met betrekking tot renovatie van monumentale panden gaan we uit van een behoedzame aanpak in verband met de aanpak ervan.

---

<sup>1</sup> T. Gulicher (2008), De invloed van groene open ruimte in de omgeving op de waarde van woningen. Amsterdam School of Real Estate/master thesis

Vrijgeven van maatschappelijk vastgoed is onderdeel van het projectvoorstel van Karres en Brands. Economisch betekent vrijgeven dat het aanbod in stand blijft. Bij een gelijkblijvende vraag blijft het overschot in stand, tenzij er extra vraag ontstaat. Het belangrijkste effect is dat het aanbodoverschot niet verdwijnt en daardoor in essentie niet bijdraagt aan de oplossing van probleem. Vrijgeven zal bovendien marktverstoring teweeg brengen. Zittende gebruikers zullen vastgoed verlaten en inruilen voor een vrijgegeven pand en nieuwe gebruikers zullen wachten tot een pand wordt vrijgegeven. De vraag naar ander maatschappelijk vastgoed zal daardoor afnemen. Kortom, vrijgeven van maatschappelijk vastgoed zal leiden tot ongewenste substitutie effecten.

## 10. Sloop

We veronderstellen dat elk object maatschappelijk vastgoed in de bebouwde omgeving ligt en door leegstand negatieve externe effecten op de omgeving genereert. We bezien alleen het effect op de waarde van woningen in de bebouwde kom. Bij een gemiddelde dichtheid van 30 woningen per hectare rekenen we met 30 woningen per object maatschappelijk vastgoed dat een negatieve invloed ondervindt door leegstand van belendend maatschappelijk vastgoed. Deze negatieve invloed op de prijs van een nabijgelegen woning is geraamd op 5% (de helft van die van renovatie van een monumentaal pand). Dit is een conservatieve schatting en gebaseerd op expert opinion. Tevens rekenen we met een gemiddelde prijs van 210 duizend euro per woning in de Achterhoek (ongeveer het gemiddelde van Nederland) als startwaarde. Sloop tot fundering kost per vierkante meter 50 euro (opgave Bouwkostenmeter). Hier zijn schaalvoordelen in verwerkt. Sloop van een school, met een geschat oppervlak van 1000m<sup>2</sup> komt dan op 50 duizend euro. Indien elk jaar 25 duizend M<sup>2</sup> wordt gesloopt kost dat jaarlijks 1,25 miljoen euro. Sloop inclusief fundering en het schoon opleveren van de grond zijn hier niet in verwerkt. De kosten daarvan zijn zeer wisselend.

Sloop leidt tot een positief extern effect op de waarde van woningen in de omgeving. Er wordt per gesloopt object uitgegaan van 30 woningen per gesloopt object die elk een mark-up in prijs ondervinden van 5%. Indien de sloop van het overschot aan maatschappelijk vastgoed evenredig wordt verdeeld over de jaren tot en met 2040, leidt dat tot een netto contante waarde van 154 miljoen euro. Dat is de waarde van externe effecten die in de huizenprijzen neerslaat. We gaan hierbij ook uit van een oplevering van de grond zodanig dat het extern effect daarvan op de omgeving nul is. Dit is een conservatieve aanname: het is bekend dat aanleg van een park de woningwaarde van omliggende woningen verhoogt. Deze extra baat is buiten beschouwing gelaten. Het positieve maatschappelijke effect is hoger bij hogere dichtheden van woningen rond de locatie van gesloopt vastgoed.

De gehanteerde discontovoet is 5 procent.

Opgemerkt wordt dat de gemiddelde prijs van woningen op de lange termijn niet voorspelbaar is. Als leidraad geldt dat het positieve externe effect dat door sloop ontstaat evenredig is met de stijging of daling van de gemiddelde woningprijs in de Achterhoek.

## 11. Duurzaam hergebruik

Het voorstel van Karres en Brands omvat het hergebruik van materiaal dat bij de sloop in het projectvoorstel vrijkomt. Op dit onderdeel worden geen extra baten verwacht. Er wordt er van uit gegaan dat de bouwmaterialenmarkt, nieuw en tweedehands, faalt voor zover de milieukosten van nieuwe bouwmaterialen niet zijn verwerkt in de prijs. Deze milieukosten vloeien hoofdzakelijk voort uit de productie van grondstoffen voor cement.

Indien materiaal dat door de sloop van overtollig vastgoed op de markt voor bouwmetaal komt, zal het aanbod op die markt sterk toenemen. Bij een gegeven vraag naar bouwmaterialen houdt duurzaam hergebruik in dat nieuw bouwmetaal wordt verdrongen door tweedehands bouwmetaal uit sloop in de Achterhoek. De belangrijkste winst die daar geboekt wordt is dat de energie intensiteit van bouwmetaal wordt verlaagd en daardoor de CO<sub>2</sub> uitstoot wordt verminderd.

Het is echter bekend dat dit een markt is waar marktgedreven innovaties plaatsvinden, zoals de recente ontwikkeling van houton. Dat is een betonsoort dat is gemaakt van houtstof in plaats van zand en grind. Hierdoor wordt het gebruik van cement vermeden, en juist de productie van cement gaat gepaard met grote emissies van CO<sub>2</sub>. Het is juist de aanzienlijke uitstoot van CO<sub>2</sub> die leidt tot negatieve externe effecten. Dergelijke innovaties leiden tot milieuwinst.

Duurzaam hergebruik zal in de huidige marktcondities alleen plaatsvinden als tweedehands bouwmetaal goedkoper is dan het nieuwe alternatief, of beter bij eenzelfde prijs. Voorwaarde is ook dat de vragende partij de voorkeur geeft aan nieuwbouw met tweedehands bouwmetaal.

Nieuwe en tweedehands bouwmetaal zijn beperkt substitueerbaar. Duurzaam hergebruik vergt meer arbeid, hetgeen de kosten verhoogt. Daarbij merken we op dat er in de bouw al een bepaald deel van het materiaal dat bij sloop vrijkomt wordt hergebruikt (o.a. metalen, hout). Duurzaam hergebruik van slooafval als onderdeel in het projectvoorstel bovenop het huidige hergebruik levert naar verwachting extra arbeidskosten op en werkt marktverstrend. Een belasting op CO<sub>2</sub> uitstoot die in de prijs van nieuw bouwmetaal is verdisconteerd zou effectief zijn.

Aanvullend onderzoek wordt aanbevolen op dit onderdeel. Daarbij gaat het om de afruil tussen extra arbeidskosten en extra milieuwinst door minder verbruik van nieuwe bouwmaterialen. Daarbij is de veronderstelling dat vraag en aanbod van tweedehands bouwmetaal met elkaar in evenwicht blijven. Met andere woorden: het extra aanbod van tweedehands bouwmetaal wordt volledig verkocht en verdringt de afzet van nieuw bouwmetaal.

Een kanttekening is dat duurzaam hergebruik als onderdeel van het project niet bijdraagt aan de oplossing van het centrale vraagstuk in het projectvoorstel van Karres en Brands – het overschot aan maatschappelijk vastgoed. Duurzaam hergebruik draagt wel bij aan de oplossing van een ander vraagstuk, namelijk de uitstoot van CO<sub>2</sub> bij de productie van bouwmetaal. De productie van bouwmaterialen is energie intensief; duurzaam hergebruik zou hier effect sorteren. De gevolgen daarvan voor de bouwmaterialen markt zijn in deze quick scan niet in te schatten. Voor de mate waarin is diepgaand onderzoek nodig.



## 12. Extra aannames

In deze opstelling is uitgegaan van een lineaire, trendmatige ontwikkeling. Afwijkingen daarvan zijn buiten beschouwing gelaten. Voor de woningmarkt is namelijk een stabiele, zeer bescheiden ontwikkeling van de woningmarkt verondersteld, terwijl er indicaties zijn dat deze niet stabiel is in de afgelopen jaren. De gemiddelde woningwaarde in de Achterhoek is snel afgenomen ten opzichte van het Nederlandse gemiddelde, waarschijnlijk ten gevolge van de bevolkingskrimp en het daardoor ontstane ruime woningaanbod.

In een nulscenario (niets doen) kan het verlies aan woningwaarde door oplopende leegstand versnellen en tot extra vermogensverliezen leiden. Hypotheekverlening loopt dan terug, met teruglopende bestedingen in de regio als gevolg. Dit scenario, namelijk het absolute verlies aan woningwaarde kan door het voorstel van Karres en Brands omgebogen worden in omgekeerde richting, met een woningwaarde tot méér dan het gemiddelde van Nederland zoals voor 2008. Het is niet uitgesloten dat uitvoering van het voorstel van Karres en Brands een dergelijke zichzelf versterkende neerwaartse spiraal wordt voorkomen.

Effecten op het toerisme zijn positief in het plan, maar zijn verder niet gemonetariseerd daar deze zich divers voordoen en er te weinig informatie is. Wegblijvende toeristen zijn een verlies van waarde, extra toeristen genereren extra waarde, met name op de arbeidsmarkt vanwege het neerwaartse effect op structurele werkloosheid. Het projectvoorstel van Karres en Brands is niet expliciet in het soort en hoeveelheid investeringen die dienen te worden gedaan om de landschappelijke waarde van de Achterhoek te verhogen. Er is derhalve te weinig informatie om daar een berekening over te maken.

Een belangrijk effect van het plan van Karres en Brands ontstaat in de keuze waar extra gesloopt wordt en waar de ruimte wordt gelaten voor toekomstige sociaal-economische ontwikkelingen in de Achterhoek in het concentratie-model. De zekerheid in de bestemming van grond die zo wordt gecreëerd, leidt tot minder risico voor investeerders. Dit heeft een positief effect op investeringen; de omvang is in de quick scan MKBA niet bepaald wegens gebrek aan informatie hierover.

## 13. Conclusies, samenvatting en aanbeveling

### 13.1 Conclusies

De bevolkingskrimp die vanaf 2004 duidelijk is geworden verloopt in de toekomst sneller dan het WLO-scenario voor Transatlantic Market scenario voor de regio zou aangeven. Deze krimp is extra verondersteld in het Transatlantic Market scenario tot en met 2040. De netto vraag naar maatschappelijk vastgoed daalt hierdoor in de toekomst. We gaan uit van een constante hoeveelheid maatschappelijk vastgoed per 1000 inwoners. Dit levert een extra sloopopgave van 994 objecten op in 2040, bovenop de huidige sloop die al plaatsvindt. Deze hoeveelheid is in lijn met de door Karres en Brands gegeven hoeveelheid.

Bij de gekozen aannames over gemiddelde dichtheden, woningwaardes, waarde van monumenten, renovatiekosten en sloopkosten is de conclusie dat renovatie van monumenten nauwelijks maatschappelijk rendabel is. De netto contante waarde is 1,8 miljoen. Op de totale waarde van alle monumenten is dit verwaarloosbaar. Dit betekent dat dit vanuit maatschappelijk oogpunt verantwoord is, maar dat daarbij op de kosten gelet dient te worden en keuzen moeten worden gemaakt in de monumenten die worden gerenoveerd. De verwachte waardestijging van het object, en het gerealiseerde positieve externe effect op omliggende panden is daarbij in balans met de financiële kosten.

Sloop van maatschappelijk vastgoed is bij een aantal gekozen gemiddelde waarden maatschappelijk rendabel. Het positieve externe effect op de omgeving heeft een hogere waarde dan de sloopkosten van de objecten.

Een mogelijke reden waarom deze sloop niet zal plaatsvinden, vloeit voort uit marktfalen. De eigenaren van de panden hebben niet zelf de middelen, of de eigenaren hebben zelf geen prikkel om te slopen. De negatieve externe effecten vallen (per definitie) anderen toe. Het kan voortvloeien uit gebrek aan vraag naar de grond waar het overtollig maatschappelijk vastgoed op staat. Er zijn geen partijen die een alternatieve aanwending zien voor de locatie waar het overtollige pand op staat, zodat er geen opkopers zijn die maatschappelijk vastgoed slopen, en de kosten ervan terugverdienen met de exploitatie van een nieuw object op diezelfde locatie.

Het vrijgeven van panden levert maatschappelijke kosten op, omdat dit het aanbod verruimt, in een markt waar aanbodoverschot het probleem is. Vrijgeven van panden werkt marktverstrend.

Duurzaam hergebruik levert in potentie milieuwinst op vanwege de verlaging van milieukosten die met de productie van nieuwe bouwmaterialen gepaard gaan. Nu zijn milieukosten niet in de prijzen van nieuw en tweedehands bouw materiaal verwerkt, en arbeidskosten wel, zodat tweedehands bouw materiaal een nadeel heeft. Niettemin wordt al veel materiaal in de huidige marktcondities hergebruikt. Het hergebruik kan bevorderd worden door een subsidie op loonkosten op de verwerking van tweedehands bouw materiaal of een belasting op de productie van nieuwe bouwmaterialen. Daarnaast vinden er reeds marktgedreven innovaties in de markt voor bouw materiaal plaats, juist om het energie intensieve cement te vervangen door een energie extensief alternatief. In deze quick scan zijn de netto maatschappelijk effecten niet in de schatten; dit vergt verder onderzoek in de markt voor bouw materiaal.

Effecten op toerisme zijn positief, maar niet gemonetariseerd in deze quick scan. Uitvoering van het plan van Karres en Brands levert naar verwachting een positief effect op het investeringsklimaat, doordat er aan de hand van waardekaarten keuzes worden gemaakt over de toekomstige ontwikkeling.

## 13.2 Samengevat

In onderstaand schema zijn de belangrijkste bevindingen van deze quick scan MKBA op het projectvoorstel **100% doorbestemmen; de Achterhoek** van het bureau Karres en Brands per onderdeel weergegeven. De jaarlijkse financiële kosten van sloop van overtollig maatschappelijk vastgoed belopen 1,25 miljoen euro (prijzen 2012) over de

gehele periode en leveren een fors economisch/ maatschappelijk voordeel op. In totaal komen we bij conservatief gekozen waarden op ruim 150 miljoen aan positieve externe effecten. Echter, de sloop van funderingen is daar niet bij inbegrepen. De kosten daarvan zijn zeer variabel. Tevens is niet bekend hoe, afhankelijk van de ondergrond, het betreffende vastgoed onderheid is. Daartegenover staat dat de extra positieve effecten door de herbestemming van de vrijgekomen grond (bijvoorbeeld een park) niet zijn meegenomen.

Renovatie vergt een forser bedrag, namelijk ruim 5,5 miljoen. Dit bedrag is eerder een orde van grootte dan een raming. Essentieel is echter dat dit geen tot weinig maatschappelijke baat oplevert, anders dan de historische en consumptieve waarde van monumenten voor gebruikers, omwonenden en voorbijgangers, meer dan dat in de waarde van omliggend vastgoed terugkeert. Vrijgeven van maatschappelijk vastgoed leidt tot maatschappelijke kosten; in een markt met aanbodoverschot neemt door vrijgeven het aanbod niet af en werkt zelfs marktverstrend. Om de effecten van duurzaam hergebruik te bepalen is nader onderzoek gewenst. Het voorstel van Karres en Brands heeft naar verwachting een positief effect op het toerisme en het investeringsklimaat.

Tabel 3 Overzicht resultaten quick scan MKBA 100% doorbestemmen

	x miljoen/jaar	Aantal jaar	NCW miljoen Euro	nota bene
Sloop	1,25	30	154	<i>excl. sloop fundering en herinrichting</i>
Renovatie	5,7	5	1,8	<i>onzekere kosten</i>
Vrijgeven	?	?	-	<i>verruimt aanbod</i>
Duurzaam hergebruik	?	?	?	<i>nader onderzoek</i>
Toerisme			+	<i>extra toerisme</i>
Investeringsklimaat			+	<i>zekerheid</i>

### 13.3 Aanbeveling

De sloopopgave is niet evenredig over de gemeenten verdeeld. De basis van het voorstel van Karres en Brands is een ruimtelijk centrum-ring model. Dat leidt ertoe dat sloop enerzijds en nieuwbouw anderzijds ruimtelijk verschillend verdeeld zijn over centrum en ring. Daardoor ontstaat een voordeel voor de gehele regio. Het houdt daardoor een herverdelingsvraagstuk in. Degene die de kosten voor sloop maakt, ontvangt niet de volledige baten daarvan. Deze slaan neer in vastgoedwaarde.

Dit is een bovengemeentelijk coördinatievraagstuk. Tevens zijn de middelen van de gemeenten waar die extra sloop plaats moet vinden eindig. Uitvoering van het plan

Karres en Brands vergt daarom een fonds waaruit de kosten van de extra sloop in die gemeenten worden gefinancierd. De verdeling van de bijdrage aan dat fonds dient op bovengemeentelijk niveau georganiseerd te worden.

Het betekent dat de kosten van de extra sloop in het plan KB voor de hele regio in beeld worden gebracht en vervolgens wordt herverdeeld. Een nauwkeurig financieel plan als uitvloeisel van deze quick scan MKBA is noodzakelijk. In deze quick scan zijn hoofdzakelijk de maatschappelijke kosten en baten bezien. Hieronder worden enige contouren gegeven van dergelijk financieel plan .

Een dergelijk fonds dient gevuld te worden vanuit de gemeentelijke en regionale middelen. Daartoe stellen we voor dat de financiële kosten van een dergelijk fonds worden opgebracht uit de algemene middelen met een lokale belastinggrondslag. We stellen voor dat degene die op lange termijn de baten ontvangt ook relatief meer aan de kosten bijdraagt; bij voorkeur worden de kosten gefinancierd uit een baatbelasting.

De baten worden in het centrum, waar de groei wordt geconcentreerd en vandaar uit positief op de regio uitstraalt gerealiseerd. Baten worden opgebracht via een verdeelsleutel op basis van aantal inwoners gecorrigeerd voor gemiddeld inkomen en op de verlening van bouwvergunningen. Uitgaande van 400 duizend inwoners en gemiddeld 2,5 euro per inwoner levert 1 miljoen op. Indien op elke nieuw te bouwen woning een bijdrage van 1000 euro wordt gelegd, levert dat naar gelang de bouwactiviteit circa 0,5 tot 1 miljoen euro op. Dat zijn 500-1000 nieuwe woningen per jaar; 500 woningen is de ondergrens van de nieuwbouwactiviteit in de Achterhoek over de afgelopen jaren. Het argument om nieuwbouw te belasten is gebaseerd op de verwachting dat de omgevingswaarde van het vastgoed in de Achterhoek wordt gemaximaliseerd. Voor eigenaren van nieuwbouw is dat voordelig; zij hebben er belang bij dat de waarde van hun nieuwbouw in stand blijft. Zij hebben er baat bij dat overtollig maatschappelijk vastgoed wordt gesloopt en er wordt vanuit gegaan dat zij bereid zijn 1000 extra voor hun nieuw te bouwen woning voor over hebben. Deze kostprijsverhogende belasting is in de orde van grootte van de transactiekosten van de koop van een bestaande woning en aangenomen wordt dat dit geen waarneembaar negatief effect zal hebben op de aanvraag van vergunningen voor nieuwbouwwoningen in de Achterhoek. Deze twee vormen van financiering levert naar verwachting minimaal 1,5 miljoen euro op. Er zijn wellicht meer mogelijkheden om de kosten van een fonds te dekken vanuit de gemeentelijke dan wel provinciale begrotingen, maar dat vergt nader onderzoek.

Renovatie van monumenten vergt grotere bedragen; circa 5,5 tot 6 miljoen per jaar. Dat zou een extra belasting van 15 euro per inwoner inhouden, of circa 35 euro per woning per jaar in de gehele Achterhoek. Deze extra belasting zou slechts de eerste 5 jaar van de periode geheven worden (omdat dan de monumenten gerenoveerd worden. Later renoveren levert hogere renovatiekosten op door oplopend achterstallig onderhoud). De rechtvaardiging is hier ook dat zittende woningeigenaren baat hebben bij renovatie van monumenten vanwege positieve externe effecten van goed onderhouden en in gebruik zijnde monumenten in hun regio.

Vervolgens worden de gemeenten die met een extra sloopopgave worden geconfronteerd, gecompenseerd voor de sloop die zij voor rekening nemen door degene die baat hebben van het door hen gesloopte maatschappelijk vastgoed. Hierdoor hebben gemeenten geen financieel beletsel om niet te slopen. De toekenning van de middelen uit

de sloop dient plaats te vinden als premie op sloop van alle overtollige maatschappelijk vastgoedobjecten om geen verschil te maken tussen de objecten die anders toch gesloopt zouden zijn en de extra sloop die plaats moet vinden vanwege vergrijzing en bevolkingskrimp.

## Literatuur

Debet Karres en Brands Credit; balans van de Gelderse kantorenmarkt (2011). Arnhem: provincie Gelderland, Bureau Economisch Onderzoek

DTZ (2014), Nederland compleet. Kantoren en bedrijfsruimtemarkt.

Gelderland in vier bedrijven; vier toekomstscenario's over de uitbreidingsvraag naar bedrijventerreinen en kantoren (2006), Arnhem: provincie Gelderland, Bureau Economisch Onderzoek

Gulicher, T. (2008), De invloed van groene open ruimte in de omgeving op de waarde van woningen. Amsterdam School of Real Estate/master thesis

Hedenmorgen 2006-2040; vier toekomstscenario's van de Gelderse economie (2006). Arnhem: provincie Gelderland, Bureau Economisch Onderzoek

Karres en Brands (2014), 100% doorbestemmen; ontwerpend onderzoek herbestemmen als gebiedsopgave voor de Achterhoek. Hilversum

Regioprofiel Achterhoek (2014). Utrecht: Atlas voor gemeenten

Welvaart en leefomgeving; een scenariostudie voor Nederland in 2040 (2006). Centraal Planbureau, Milieu en Natuurplanbureau en Ruimtelijk Planbureau.