

**Parlementair Onderzoek Huizenprijzen
Verdiepingsonderzoek Grondproductiekosten. Invloed van locatie, kwaliteit en
regelgeving op grondproductiekosten.**

RIGO Research en Advies
Brink Groep

Geurt Keers, Alfred van 't Hof, Jan Scheele-Goedhart

20 februari 2013

Inhoudsopgave

1	Probleemanalyse.....	4
1.1	Aanleiding.....	4
1.2	Vraagstelling.....	6
1.3	Onderzoeksaanpak en werkwijze.....	6
1.4	Schaarstepremie in relatie tot de grondexploitatie.....	9
1.5	Leeswijzer rapportage.....	11
2	Operationalisatie van de invloed van locatiespecifieke kenmerken, kwaliteit en regelgeving op grondproductiekosten.....	12
2.1	Kostenstructuur grondexploitatie.....	12
2.2	Invloed van locatieaspecten op de grondproductiekosten.....	15
2.3	Kwaliteitkeuzes in gebiedsontwikkeling.....	17
2.4	Inventarisatie van verandering in regelgeving.....	22
3	Casestudies 1980.....	32
3.1	Selectie van de casestudies.....	32
3.2	Bouwprogramma en ruimtegebruik.....	33
3.3	Kostenstructuur grondexploitaties 1980.....	34
4	Casestudies 2012.....	35
4.1	Selectie van casestudies.....	35
4.2	Korte kenschets van de cases.....	36
4.3	Invloed van locatiespecifieke kenmerken, kwaliteitskeuzes en regelgeving.....	39
4.4	Kostenstructuur onderzochte uitleglocaties 2012.....	42
5	Vergelijking van de kostenstructuur in de casestudies 1980 en 2012.....	46
5.1	Ontwikkeling in de relatieve verhouding van grondproductiekosten ..	46
5.2	Ontwikkeling in de grondproductiekosten per woning.....	47
5.3	Relatieve gewicht van de factoren locatie, kwaliteit en regelgeving...	51

6	Ontwikkeling van kosten en opbrengsten in de grondexploitatie volgens macro-studies.....	52
6.1	Analyse 'macro'studies als aanvulling op de cases.....	52
6.2	Ontwikkeling ruimtegebruik en programma.....	54
6.3	Ontwikkeling grondproductiekosten grondexploitatie.....	54
6.4	Ontwikkeling grondopbrengsten woningbouw.....	59
	Grondprijsverlagende subsidies in ons omringende landen.....	62
6.5	Gevolg prijs- en kostenontwikkeling voor grondexploitatie-resultaten	63
7	Conclusies en aanbevelingen.....	67
7.1	Beantwoording van de deelvragen.....	68
7.2	Conclusies met betrekking tot schaarstepremies in de grondexploitatie.....	74
8	Bijlage: Interviews.....	76
8.1	Interviews en gespreksthemata's.....	76
8.2	Gespreksverslag De Zuidlanden, Leeuwarden.....	77
8.3	Gespreksverslag Meerstad, Groningen.....	79
8.4	Gespreksverslag Waalsprong, Nijmegen.....	82
8.5	Gespreksverslag Piushaven, Tilburg.....	84
8.6	Gespreksverslag gemeente Helmond.....	85
8.7	Gespreksverslag Roosemaalen & Savelkoul, Managementadviseurs Ruimtelijke Ontwikkeling.....	87
8.8	Gespreksverslag gemeente Schiedam.....	89
8.9	Gespreksverslag, PB Grondzaken.....	91
9	Bijlage: Indices ten behoeve van autonome prijsontwikkeling.....	94
10	Bronnenoverzicht.....	96
10.1	Literatuurlijst.....	96
10.2	Lijst van geraadpleegde databestanden.....	96
11	Terminologie.....	97

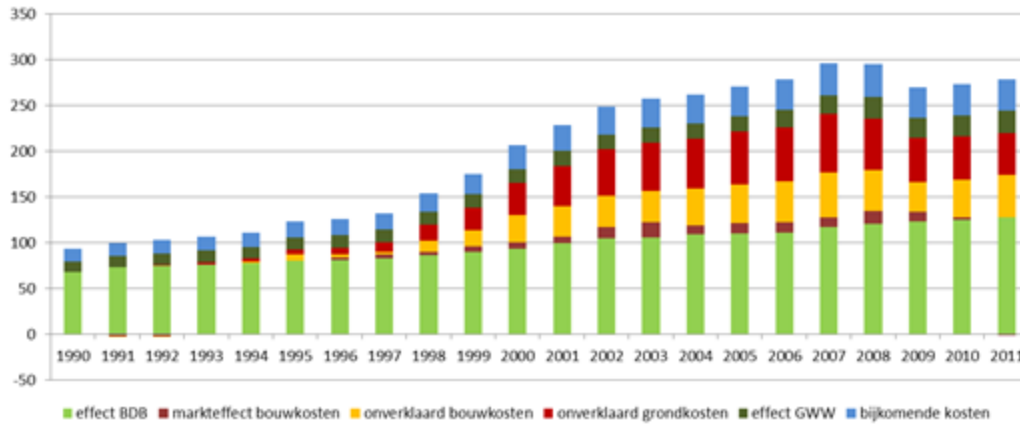
1 Probleemanalyse

1.1 Aanleiding

De Tijdelijke Commissie Huizenprijzen (TCH) heeft adviescombinatie RIGO – Brink Groep opdracht verstrekt voor het uitvoeren van een onderzoek naar de factoren en actoren die van invloed zijn op de huizenprijzen. De eerste fase van het onderzoek betrof het uitvoeren van een meta-analyse, waarbij op basis van reeds beschikbare literatuur en databases een overkoepelend beeld is gevormd. Daar waar op onderwerpen die relevant zijn voor het verklaren van prijsontwikkelingen en prijsverschillen in de woningmarkt géén bronnen beschikbaar zijn, ontstaat een 'witte vlek' in de meta-analyse.

Uit de meta-analyse blijkt dat met name op het terrein van nieuwbouw een gebrek is aan adequate bronnen die voldoende verklarend zijn voor de oorzaken van de kosten- en prijsontwikkelingen in de nieuwbouw. In de jaren 1995 - 2002 zijn de woningprijsstijgingen hoog geweest, waarbij de bouwkostenontwikkeling volgens de BDB-index (inkooprijzen), en ook de ontwikkeling van de CBS GWW-index voor grond-, weg- en waterbouwkundige werken (ook inkooprijzen) beduidend achterbleven. Bij nieuwbouw van koopwoningen is dit door ons uitgesplitst naar grond- en bouwkosten (figuur 1.1). De bouwkosten zijn mede ontleend aan de gemiddelde CBS-bouwkosten (aanneemsommen) van koopwoningen en verhoogd met BTW. De bijkomende kosten zijn gesteld op 20%. Dit geeft een benadering. De samenstelling van het pakket woningen in de gemiddelde woningprijzen en bouwkosten kan veranderen. Bij de bouwkostenopgave die ten behoeve van bouwleges wordt ingediend zijn vraagtekens te plaatsen. De scheidslijn tussen bouw- en grondkosten zijn met deze gegevensbronnen dus niet precies te bepalen. Het effect van bouw- en grondproductiekostenstijgingen door loon- en materiaalprijsstijgingen hebben wij met indexen (voor bouwkosten BDB en grondproductiekosten GWW) verwerkt. Na deze correctie van de woningprijzen voor de toegenomen kosten blijft nog een fors deel van de stijging van woningprijzen over waarvoor nog een verklaring moet worden gevonden. Dit onverklaarde deel groeide van jaar tot jaar en was het grootst in 2007, bijna € 125.000,-- per woning (42% van de woningprijs) en daalde weer in de jaren erna tot circa € 90.000,-- (33% van de woningprijs). De verhouding tussen de onverklaarde bouwkosten en de onverklaarde grondkosten was ongeveer gelijk. De sterkste groei zagen we in de periode 1997 - 2002.

Figuur 1.1: Onverklaard deel in grond en bouwkosten in de prijs van nieuwe koopwoningen, 1990 - 2011



Bron: MNW (woningprijs), CBS (bouwkosten koopwoningen, hier inclusief 20% bijkomende kosten en 19% BTW, gecorrigeerd, grondkosten inclusief BTW zijnde woningprijs verminderd met bouwkosten), indexen BDB (bouwkosten) en CBS-GWW (grondkosten), bewerking RIGO.

Uit voorgaande analyse van historische data blijkt dat de ontwikkeling van woningprijzen, bouwkosten en grondprijzen niet volledig kan worden verklaard uit reguliere prijsontwikkelingen. Voor de bouwkosten kan dit liggen in de effecten van wet- en regelgeving en toename van kwaliteit. Ook kan sprake zijn van hogere grondproductiekosten als gevolg van effecten van wet- en regelgeving, meer kwaliteit en tevens meer complexiteit van locaties (hoge locatieafhankelijke kosten). De grondprijzen zijn relatief meer gestegen dan de prijzen van nieuwe woningen. Vraag is daarom of er in de woningprijs, en in de grondprijs sprake is geweest van 'overwinsten' of 'schaarstepremies'.

Er zijn daarom twee verdiepingsonderzoeken uitgevoerd:

- verdiepingsonderzoek invloed van locatie, kwaliteit en regelgeving op de grondproductiekosten en grondprijzen;
- verdiepingsonderzoek invloed veranderende regelgeving op de bouw- en stichtingskosten van woningen.

Beide verdiepingsonderzoeken leiden samen tot een eindbeeld over de totale kostenontwikkeling van woningen in relatie tot de totale woningprijsontwikkeling. Dit rapport bevat de resultaten van het verdiepingsonderzoek 'Invloed van locatie, kwaliteit en regelgeving op de grondproductiekosten en grondprijzen.'

1.2 Vraagstelling

Uit de meta-analyse blijkt dat de grondprijzen, met name voor koopwoningen in de hogere prijsklassen, sterker zijn gestegen dan de woningprijzen. De samenhang van tussen grondprijzen en grondproductiekosten is daarbij niet belicht. De doelstelling van dit onderzoek is om meer inzicht te krijgen in de ontwikkeling van de grondproductiekosten onder invloed van locatiespecifieke kenmerken, kwaliteitskeuzes en regelgeving. Deze ontwikkeling wordt gerelateerd aan de grondprijzen.

De hoofdvraag, die in dit onderzoek wordt beantwoord, luidt als volgt:

In welke mate zijn in de periode vanaf 1980 de grondprijsverhogingen beïnvloed door hogere grondproductiekosten als gevolg van locatiespecifieke kenmerken, hogere kwaliteitseisen en strengere (milieu)regelgeving met betrekking tot locatieontwikkeling?

De hoofdvraag wordt beantwoord aan de hand van vijf deelvragen:

1. Welke locatiespecifieke effecten in de uitgangssituatie (voorafgaand de planontwikkeling) zijn van invloed op de grondproductiekosten?
2. Welke kwaliteitsaspecten met betrekking tot de planontwikkeling zelf (beoogde eindbeeld) zijn van invloed op de grondproductiekosten?
3. Welke aspecten met betrekking tot regelgeving zijn van invloed op de grondproductiekosten?
4. Wat is het onderlinge relatieve gewicht van de in de voorgaande deelvragen geïdentificeerde factoren op de ontwikkeling van de grondproductiekosten?
5. In welke mate zijn de grondproductiekosten gesubsidieerd door de overheid met als doel om opwaartse druk op de grondprijzen te voorkomen?

1.3 Onderzoeksaanpak en werkwijze

Onderzoeksontwerp

De onderzoeksvragen worden beantwoord door empirisch onderzoek te verrichten naar grondexploitaties door middel van casestudies. Daartoe wordt de kostenstructuur van acht grondexploitaties uit 1980 vergeleken met de kostenstructuur van vier grondexploitaties uit 2012. De bevindingen uit de casestudies worden aangevuld met macro-analyses.

De invloed van de drie aspecten 'locatiespecifieke kenmerken', 'kwaliteit' en 'regelgeving' op de kostenstructuur wordt daarbij voor de casestudies uit 2012 in eerste instantie kwalitatief benaderd. Door middel van interviews wordt door de bij de casestudies betrokken personen een beeld geschetst van de ontwikkeling in de kostenstructuur van de grondexploitatie. Naast de bij de casestudies betrokken personen zijn ook vak experts geïnterviewd, die vanuit hun praktijkervaring in andere projecten invulling geven aan de onderzoeksvragen.

De kwalitatieve analyses gebaseerd op basis van de interviews zijn aangevuld met een cijfermatige analyse van de ontwikkeling van de grondproductiekosten. Die ontwikkeling wordt in beeld gebracht door de grondproductiekosten van de casestudies uit 2012 te vergelijken met de grondproductiekosten van casestudies uit 1980. De (cijfermatige) analyses zijn daar waar relevant aangevuld met praktijkervaringen uit referentieprojecten van de beide onderzoeksbureaus. Deze referentieprojecten maken echter geen onderdeel uit van de gepresenteerde grafieken en tabellen.

Door middel van aanvullende analyses op macroniveau worden de bevindingen uit de casestudies in een breder perspectief geplaatst. Daarbij kunnen nuanceringen worden aangebracht en wordt de generaliseerbaarheid van de onderzoeksresultaten verbeterd. Een nadere toelichting daarop is hieronder opgenomen. Ook de relatie tussen grondproductiekosten en grondprijzen wordt op macroniveau gelegd.

Beperkende factoren aan de onderzoeksaanpak

Reden om te kiezen voor een empirische aanpak in combinatie met onderbouwende macroanalyse is het feit dat er geen data beschikbaar is op landelijk niveau. Het gebrek aan data vormt dus een belemmering voor de onderzoeksaanpak. Bovendien kan de kostenstructuur van grondexploitaties sterk worden beïnvloed door specifieke project- of locatiemarken. Door de empirische aanpak kan de bandbreedte daarvan inzichtelijk worden gemaakt.

Dit locatiespecifieke effect in de grondexploitatie is veel sterker dan bijvoorbeeld bij bouwkosten het geval is. Regelgeving is op landelijk niveau georganiseerd, maar het feit of hieruit aanvullende kosten voortkomen, blijft project- en locatieafhankelijk. Zijn er bijvoorbeeld op de desbetreffende locatie daadwerkelijk beschermde diersoorten aanwezig? Zijn er op de desbetreffende locatie echt interessante archeologische vindplaatsen? Ook is het voor de kostenstructuur wel degelijk van belang of er sprake is van een uitleglocatie of een binnenstedelijke ontwikkeling, of dat bijvoorbeeld sprake is van een ontwikkeling in de Randstad of in landelijk gebied.

De bandbreedte van het uiteindelijke grondexploitatiesaldo is daardoor vrij groot. Uit onderzoek van het EIB (2011) naar het saldo van kosten en opbrengsten in grondexploitaties blijkt een saldo variërend van een tekort van € 9.600,-- per woning tot een positief resultaat van € 8.400,-- per woning (zonder subsidie). Dit is een gemiddeld beeld voor de periode van circa 2005 tot 2010, grotere uitschieters zijn mogelijk. Behalve de locatiespecifieke factoren hebben zijn ook het woningbouwprogramma en de grondopbrengsten van invloed op het grondexploitatiesaldo een rol.

Vergelijkbaarheid van de casestudies

In de selectie van de cases is getracht om een zo breed mogelijk beeld te kunnen schetsen door verschillende type projecten te selecteren. Daarbij is gestreefd naar een spreiding in de tijd (casestudies van voor de VINEX-periode en daarna), een regionale spreiding en een spreiding over locatietype (binnenstedelijk of uitleglocatie).

In de cases van vóór de VINEX-periode is ervoor gekozen om plannen uit 1980 te nemen, omdat daar nog niet is 'voorgesorteerd' op de VINEX. Dit is mogelijk wel het geval met plannen uit de jaren die dicht tegen de vaststelling van de VINEX aanliggen. De keuze voor deze plannen was ook een praktische insteek, omdat de desbetreffende grondexploitaties van plannen uit 1980 door eerder onderzoek beschikbaar zijn. Ook op dit punt vormt het gebrek aan data dus een belemmerende factor voor de onderzoeksaanpak.

In de selectie van cases van na de VINEX-periode is gekozen voor lopende gebiedsontwikkelingen. Een deel van het bouwprogramma is reeds gerealiseerd en een ander deel is nog in ontwikkeling.

De cases zijn gesitueerd in middelgrote gemeenten. De financiële structuur van de projecten binnen grotere gemeenten is vaak complexer door de verweving met andere lopende ontwikkelingen binnen dezelfde gemeente (bovenplanse verevening en voorzieningen). Ook staat de ontwikkeling meer onder invloed van andere belangen (behoud of uitbreiding van de dominante

posities in de regio, gemeentelijke annexaties, onevenredig grote druk vanuit infrastructuur en maatschappelijke belangen). De nadruk binnen dergelijke cases komt dan te liggen op het 'ontrafelen' van de structuur. De toegevoegde waarde hiervan aan de beantwoording van de onderzoeksvragen is beperkt en bovendien binnen het voor het onderzoek gestelde budget in tijd en geld niet mogelijk.

Generaliseerbaarheid van de onderzoeksresultaten

De sterke invloed van locatie- en projectkenmerken op de kostenstructuur van de grondexploitatie en de grondopbrengsten vormt een beperking aan de generaliseerbaarheid van de bevindingen uit de casestudies. Het is moeilijk om op basis van een beperkt aantal casestudies scherpe conclusies te trekken op landelijk niveau.

Om de generaliseerbaarheid van het onderzoek te verbeteren zijn de bevindingen uit de casestudies aangevuld met analyses op macroniveau. Hierin wordt onder andere een cijfermatige vergelijking gemaakt tussen circa 40 grondexploitaties uit 1980 en circa 100 recente grondexploitaties (2005 – 2011). Die studies gaan echter niet in op de effecten van locatieafhankelijke kostenfactoren en effecten van wet- en regelgeving. Wel kan met die studies worden ingegaan op de ontwikkeling van de grondproductiekosten naar kostensoort en de ruimtelijke kwaliteit en de grondexploitatiealdi voor indicaties van de mogelijke schaarstepremies.

1.4 Schaarstepremie in relatie tot de grondexploitatie

Bij het bestaan van een schaarstepremie op nieuwe koopwoningen kan deze terechtkomen bij verschillende participanten in de bouwkolom.

Figuur 1.2: Mogelijke fasering en partijen waar schaarstepremie kan neerslaan

Schaarstepremie met mogelijke verdeling naar partij	
Fase bouwproces	Partij
Woning (Woningprijs bij doorverkoop hoger dan VON-prijs bij aankoop)	Eerste bewoner
Bouw / bouwfase (VON-prijs hoger dan bouwkosten inclusief normale winst en grondprijs)	Ontwikkelaar/bouwer (mogelijk ook deel verrekening met grondeigenaar, gemeente)
Bouwgrond (Totale grondopbrengsten hoger dan totale kosten grondexploitatie woningbouw)	Grondexploitant (gemeente, of ontwikkelaar of corporatie) Corporatie als grondafnemer sociale huurwoningen (lage grondprijs sociale huur, gedekt met opbrengsten kavelverkoop koopwoningen; eerst voordeel huurder, bij latere verkoop voordeel corporatie en of gemeente bij verrekeningsafpraak of via erfpacht)
Inbreng ruwe bouwgrond	Grondeigenaar ruwe bouwgrond (boer, of andere grondeigenaar)

In een grondexploitatie kan de schaarstepremie op koopwoningen landen bij de eigenaar van ruwe bouwgrond, de grondexploitant en in het geval van goedkope grond voor sociale huurwoningen bij de huurder en/of de woningcorporatie. Deze worden hierna toegelicht:

- De schaarstepremie op nieuwe koopwoningen bij de grondexploitatie voor een woningbouwlocatie kan voor een deel terecht komen bij de verkoper van ruwe bouwgrond (bijvoorbeeld landbouwgrond van een boer op uitleglocaties, strategisch ingenomen grondposities door projectontwikkelaars, gemeenten, aannemers of een verouderd fabrieksgebouw met grond in privaat eigendom op herstructureringslocaties). Deze realiseert dan een hogere verkoopprijs dan de waarde bij het oorspronkelijk gebruik. Hiervoor kan een residuele berekening worden toegepast.
- De grondexploitant (vaak de gemeente) kan met de grondexploitatie ook een deel van de schaarstepremie in de woningprijzen via de grondprijsbepaling (met behulp van de residuele methode) naar zich toehalen. Of deze hogere grondopbrengsten vervolgens tot winst op de grondexploitatie leidt is de vraag. Als de grondproductiekosten (als gevolg van excessieve kosten e.d.) hoger zijn de totale grondopbrengsten is er sprake een tekort op de grondexploitatie. Bij hogere opbrengsten kan het eerder geraamde tekort lager uitvallen of omslaan in een positief resultaat. Ook kan een deel van de schaarstepremie worden besteed aan investeringen in meer ruimtelijke kwaliteit van het plan, als er nog een deel te realiseren valt.
- Een deel van de grondopbrengst van koopwoningen wordt ook aangewend om de grondprijs van sociale huurwoningen in het plan laag te houden ('binnenplanse' verevening). Desondanks is voor de woningcorporaties vrijwel altijd sprake van een onrendabele top op nieuwbouw, dat wil zeggen dat de kosten om een sociale huurwoning te realiseren hoger zijn dan de bedrijfswaarde ervan. In eerste aanleg profiteren dus de huurders van de lagere grondprijzen, de onrendabele top wordt immers niet door de corporatie doorvertaald naar hogere huurprijzen. Bij verkoop van sociale woningbouw in een later stadium kan de corporatie dit voordeel wel naar zich toe halen (de gemeente krijgt dan mogelijk ook een deel bij verrekenafspraken op dit punt, of via erfpachtvoorwaarden).

In het geval van winst op de grondexploitatie komt de schaarstepremie van koopwoningen via de grondexploitatie vrij voor andere aanwending. Bij gemeenten is de winst dan voor dekking van tekorten op andere grondexploitaties, voor de risicobuffer bij het grondbedrijf, of voor de algemene middelen van de gemeente ter dekking van andere uitgaven voor publieke doelen.

Figuur 1.3: Mogelijke landing van schaarstepremie in de grondexploitatie (blauw gearceerd)

Programma en ruimtegebruik (kwaliteit) & planfasering (tijd)	
Kosten	Opbrengsten
<i>Verwerving</i>	<i>Grondverkoop voor goedkope woningbouw (lage prijs, mogelijk lager dan kostprijs)</i>
Bouwrijp maken	Grondverkoop voor middeldure woningbouw
Woonrijp maken	Grondverkoop voor dure woningbouw
V&T (planvoorbereiding en toezicht uitvoering)	Grondverkoop voor maatschappelijke voorzieningen
Bijdrage bovenwijkse voorzieningen	Grondverkoop voor commerciële functies (winkels, kantoren, bedrijven)
Rentekosten	Subsidies
Totale kosten	Totale opbrengsten
<i>Saldo kosten en opbrengsten, bij winst (opbrengsten groter dan kosten)</i>	

In dit verdiepingsonderzoek wordt primair geanalyseerd hoe de ontwikkeling van de grondproductiekosten is geweest in relatie tot de opbrengsten. Tevens wordt er gekeken welke factoren (locatiekenmerken, kosten, kwaliteit en regelgeving) bij de kostenontwikkeling een rol hebben gespeeld. Daarbij komt de mogelijke schaarstepremie bij de verwerving, verevening met sociale woningbouw en het grondexploitatiesaldo aan de orde. De mogelijke schaarstepremie bij de bouw van een koopwoning (bouwkosten) komt in het andere verdiepingsonderzoek aan de orde.

1.5 Leeswijzer rapportage

In de verslaglegging van het onderzoek wordt in hoofdstuk 2 eerst de invloed van de locatiekenmerken, kwaliteitsaspecten en regelgeving op de grondproductiekosten benoemd. In dat hoofdstuk worden de eerste drie deelvragen beantwoord. In hoofdstuk 3 en 4 wordt aan de hand van casestudies op basis van empirie een kwantitatieve en kwalitatieve invulling gegeven aan de invloed van deze aspecten op de grondproductiekosten. De vergelijking tussen de cases uit 1980 en de cases van na de VINEX-periode wordt getrokken in hoofdstuk 5. In hoofdstuk 6 wordt op macroniveau een analyse gegeven van de ontwikkeling in kosten- en opbrengsten in de grondexploitaties. De analyses in hoofdstuk 5 en 6 betreffen de beantwoording van de vierde en vijfde onderzoeksvraag. De rapportage sluit af met conclusies in hoofdstuk 7.

2 Operationalisatie van de invloed van locatiespecifieke kenmerken, kwaliteit en regelgeving op grondproductiekosten

In dit hoofdstuk worden de aspecten locatiekenmerken, kwaliteit en regelgeving geoperationaliseerd en wordt in beeld gebracht op welke wijze deze doorwerken in de kostenstructuur van de grondexploitatie. Daarbij is op basis van de kennis van kostenadviseurs van Brink Groep een inschatting gegeven van de bandbreedte in de kosten. Alle genoemde kosten zijn op prijspeil 1-1-2012 en exclusief BTW, tenzij nadrukkelijk anders vermeld.

2.1 Kostenstructuur grondexploitatie

In deze paragraaf wordt een beknopte toelichting gegeven op de kostenstructuur van een grondexploitatie. Er is geen voorgeschreven structuur voor de kostenopbouw, maar de belangrijkste kostenposten worden hieronder toegelicht.

Verwervingen

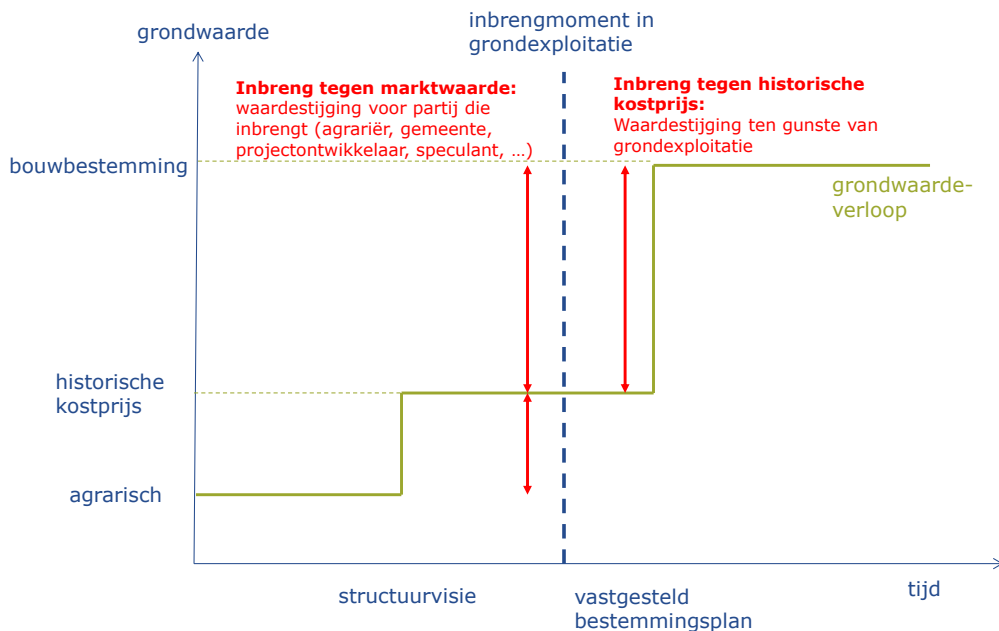
Hier kan onderscheid worden gemaakt in grondposities die voor aanvang van de grondexploitatie reeds in eigendom zijn van de partij die de grondexploitatie gaat voeren, en grondposities die nog verworven moeten worden na aanvang van de grondexploitatie.

De grondposities die voor aanvang van de grondexploitatie reeds in eigendom zijn bij de grondexploitant kunnen op hoofdlijnen worden gewaardeerd op twee methoden, namelijk:

- Waardering tegen boekwaarde: de boekwaarde bestaat uit de historische koopsom vermeerderd met rentelasten.
- Waardering tegen marktwaarde: de marktwaarde kan gebaseerd zijn op de huidige bestemming of de toekomstige bestemming. Op het moment dat de grondposities in een grondexploitatie worden ingebracht zal veelal een bestemmingswijziging al gerealiseerd zijn, of op korte termijn plaatsvinden. De marktwaarde van de grondposities is dan gebaseerd op de nieuwe bestemming.

Het aan de grondexploitant zelf om te bepalen hoe hij de gronden waardeert en inbrengt in de grondexploitatie. Als de boekwaarde lager ligt dan de marktwaarde en grondposities worden tegen marktwaarde ingebracht in de grondexploitatie, dan realiseert de inbrengende partij een boekwinst. Indien tegen (de lagere) boekwaarde wordt ingebracht in de grondexploitatie, valt dit voordeel van grondwaardestijging in de grondexploitatie.

Figuur 2.1: Schematische weergave waardering in te brengen grondposities in grondexploitatie



Verwervingskosten voor grondposities die gedurende de grondexploitatie worden verworven zijn afhankelijk van de methode van verwerving (minnelijk of door middel van onteigening), bestemming, eventuele bebouwing en natuurlijk omvang van de grondpositie.

Sloopkosten

Als bestaande opstallen moeten worden gesloopt om het terrein geschikt te maken voor woningbouw, worden daarvoor additionele kosten gemaakt. De hoogte van de sloopkosten zijn afhankelijk van het gebouwtype en de complexiteit (bijvoorbeeld schadebeperking voor de omgeving of afvoer van sloopmateriaal).

Sloopkosten liggen tussen € 20,-- per m² te slopen bvo (bruto vloeroppervlak) voor woningen en € 225,-- per m² te slopen bvo voor zware productiegebouwen. Kosten voor asbestsaneringen liggen tussen de € 50,-- en € 100,-- per m² bvo.

Bouwrijp maken

Onder bouwrijp maken wordt verstaan het bewerken van de ruwe bouwgrond zodanig dat deze geschikt is voor realisatie van vastgoed en infrastructuur. De werkzaamheden betreffen onder andere het roeren van de grond (verwijderen van de toplaag en bestaand groen), terreinophoging (eventueel met voorbelasting), aanleg van ondergrondse infrastructuur (met name riolering), aanleg van tijdelijke bouwwegen en realisatie van waterberging en watergangen.

Kosten voor het bouwrijp maken worden doorgaans uitgedrukt in euro's per m² plangebied. Kengetal voor bouwrijp maken bedraagt circa € 30,-- tot € 55,-- per m² plangebied.

Woonrijp maken

Woonrijp maken betreft het inrichten van de openbare ruimte in een tijdelijke of definitieve vorm. Hierbij kan gedacht worden aan bijvoorbeeld het aanleggen van wegverhardingen, fietspaden en voetpaden, het aanleggen van openbaar groen en het aanbrengen van straatmeubilair zoals verlichting, bankjes, vuilnisbakken en speeltoestellen.

Het woonrijp maken wordt doorgaans uitgedrukt in euro's per m² woonrijp te maken gebied. Hiertoe worden niet de uitgeefbare kavels gerekend. Ter vergelijking: bouwrijp maken wordt uitgedrukt in euro per m² plangebied. Afhankelijk van het gehanteerde kwaliteitsniveau liggen de kosten voor woonrijp maken tussen de € 35,-- en € 65,-- per m² woonrijp te maken gebied.

Hoofdinfra en bovenplanse voorzieningen

Onder hoofdinfrastructuur wordt verstaan de voorzieningen en kunstwerken die benodigd zijn om het plangebied aan te kunnen sluiten op de bestaande infrastructuur, en de voorzieningen en kunstwerken die nodig zijn om het functioneren van bestaande infrastructuurnetwerken in stand te houden na de realisatie van het plangebied. Voorbeelden zijn het realiseren of verbreding van bruggen, viaducten, spoorwegonderdoorgangen, vaarwegen, etc.

Onder bovenplanse voorzieningen wordt verstaan de afdrachten die vanuit de grondexploitatie worden gedaan aan de realisatie van voorzieningen buiten het plangebied. Tevens zijn afdrachten mogelijk aan andere ruimtelijke plannen. Voorbeelden daarvan zijn een vaste afdracht per woning aan natuurontwikkeling elders, of aan herstructureringsopgaven. De gemeentelijke structuurvisie dient de publiekrechtelijke grondslag voor dergelijke afdrachten te geven. De hoogte van dergelijke afdrachten verschillen per gemeente en per project.

Per situatie dient te worden beoordeeld in welke mate de kosten van nieuwe hoofdinfrastructuur en andere bovenplanse voorzieningen moeten worden gefinancierd uit de grondexploitatie of ook voor een deel moeten worden toegerekend aan andere grondexploitaties of de algemene middelen van de gemeente.

Indien sprake is van kostenverhaal via de publiekrechtelijke weg (via het exploitatieplan), geeft de grondexploitatiewet daarvoor drie beperkende criteria. Kostenverhaal is dan mogelijk naar rato van profijt, proportionaliteit en toerekenbaarheid. Bij kostenverhaal via de privaatrechtelijke weg zijn deze criteria niet van toepassing, maar werken deze toch door op de privaatrechtelijke afspraken (de zogenaamde 'schaduwwerking').

Plankosten

Onder plankosten wordt verstaan de organisatie, advies- en andere proceskosten die samenhangen met de planvorming en de planuitvoering. Dit kan zowel betrekking hebben op de gemeentelijke apparaatskosten als op inzet van externe adviesbureaus. Voorbeelden zijn project- en procesmanagement, stedenbouw, planeconomie, fiscaal advies, juridisch advies en omgevingsmanagement.

Plankosten worden veelal ingeschat als een percentage van de overige grondproductiekosten en kunnen variëren tussen circa 15% tot 30% van de kosten van sloop, bouwrijp maken en woonrijp maken (niet gerekend over verwervingen, hoofdinfrastructuur en bovenplanse voorzieningen).

Rentekosten

Vergelijkbaar met andere investeringsprojecten gaan ook in de grondexploitatie de kosten voor de baten uit. Dit betekent dat financiering benodigd is en dat daar rente over betaald dient te worden. De hoogte van de rentekosten zijn afhankelijk van de hoogte van de voorinvesteringen, de looptijd van de financiering en het rentepercentage.

2.2 Invloed van locatieaspecten op de grondproductiekosten

De ene woningbouwlocatie is de andere niet. Typisch voor de vastgoedmarkt, en dus ook de woningmarkt, is de locatiegebondenheid. Het effect van locatiespecifieke kenmerken op de grondproductiekosten is groter dan op de bouwkosten van de te realiseren woningen. Vertrekpunt voor woningbouwkosten is immers een bouwrijpe kavel, terwijl de grondexploitatie is gericht op het produceren van deze bouwrijpe kavel.

Locatiespecifieke kenmerken en –kosten komen in de grondexploitatie tot uitdrukking in de kosten voor verwerving, bouwrijp maken en bovenplanse infrastructuur.

Verwervingskosten en sloop

Kosten voor verwerving van grond voor toekomstige woningbouw zijn afhankelijk van de bestemming van die grondposities en de (inschatting van) de termijn waarbinnen bestemmingswijziging plaatsvindt.

De huidige bestemming van de te verwerven grondposities is van invloed op de hoogte van de verwervingskosten. Zo maakt het bijvoorbeeld verschil of gronden een agrarische bestemming hebben, of dat sprake is van andere functies met bestaande bebouwing.

De grondwaarde bij agrarische bestemming varieert tussen circa € 5,- per m² grond (akkerbouw) en € 200,- per m² (kassenbouw). De kosten kunnen daarbij ook verschillen door mogelijke bedrijfsverplaatsingskosten. Regionaal bestaan er voor akkerbouwgrond ook nog verschillen.

Grondposities met een andere dan agrarische bestemming hebben doorgaans hogere verwervingslasten dan de agrarische grondposities. Dit speelt een rol bij binnenstedelijke herstructureringen (bijvoorbeeld transformatie van verouderde binnenstedelijke bedrijventerreinen) en revitaliseringsopgaven (bijvoorbeeld stadsvernieuwing). In het geval dat de bestaande bebouwing niet kan worden ingepast binnen het plangebied moeten deze opstallen worden gesloopt. De kosten hiervan zijn afhankelijk van het type gebouw en mogelijke bedrijfsverplaatsing.

Ook de termijn waarop een definitieve bestemmingswijziging wordt verwacht is van invloed op de verwervingskosten. Of anders gezegd: het moment van grondverwerving. Indien grondposities in een vroeg stadium zijn verworven is bestemmingswijziging lang niet altijd zeker en zullen de verwervingskosten meer gebaseerd zijn op de waarde bij huidige bestemming (de zogenaamde 'koude' grond). In praktijk wordt ook gewerkt met nabetalen. Bij bestemmingswijziging volgt nog een nabetaling van de koper (marktpartij) aan de oorspronkelijke eigenaar (agrariër). Indien bestemmingswijziging naar woningbouw op korte termijn wordt verwacht (de zogenaamde 'lauwe' of 'warme' grond), zullen de verwervingskosten meer gebaseerd zijn op de toekomstige bestemming. Zie ook figuur 2.1 met het indicatie grondwaardeverloop.

Bouwrijp maken

Afhankelijk van de geschiktheid van de locatie voor woningbouw kunnen additionele kosten voorkomen. Hierbij moet dan met name worden gedacht aan de technische kenmerken van het plangebied, zoals bijvoorbeeld de draagkracht van de onderliggende grondlagen en de hoogteligging van het terrein. Voorbeelden van dergelijke locatiespecifieke kosten komen dan bijvoorbeeld voort uit additionele terreinophoging of drainage, onderheien van rioleringen, verbetering van de draagkracht voor bouwwegen, of realisatie van additionele waterberging of watergangen.

Hoofdinfrastructuur en afdracht aan bovenplanse voorzieningen

De noodzaak tot aanleg van hoofdinfrastructuur is eveneens afhankelijk van de locatiekenmerken. In algemene zin kan worden gesteld dat voor uitleglocaties meer hoofdinfrastructuur (wijkontsluiting, aantakking op bestaande wegennet, openbaar vervoer knooppunten) dient te worden aangelegd dan voor woningbouwlocaties in stedelijk gebied. Ontwikkelingen 'in de wei' kunnen immers minder gebruik maken van de bestaande structuren. Indien sprake is van een duidelijke schaa sprong in het aantal woningwoningen kunnen bovendien nog kosten voortkomen uit de capaciteitsverbetering van bestaande infrastructuur.

Alhoewel de binnenstedelijke ontwikkelingen het voordeel hebben dat vaak kan worden aangesloten op bestaande infrastructuur kan dit ook juist kostenverhogend werken. Dit is bijvoorbeeld het geval als herverkaveling plaats moet vinden bij verdunning van binnenstedelijke woonwijken. Er treedt dan een verschuiving op tussen de uitgeefbare kavels en de openbare ruimte. Dit vraagt op aanpassingen in de bovengrondse wegenstructuur en om aanpassing van de ondergrondse infrastructuur (riolering, kabels en leidingen).

Bij uitleglocaties kunnen de kosten van bovenwijkse infrastructuur sterk uiteenlopen door locatiespecifieke kenmerken in relatie tot grotere schaal van de woningbouwlocatie waardoor kostenverhogende locatieafhankelijke elementen niet kunnen worden vermeden. Een kleine locatie kan bij wijze van spreke zo aan een bestaande weg worden aangetakt. Bij een grote locatie zijn bruggen nodig, moet een nieuwe spoorwegonderdoorgang worden aangelegd, een zone voor uitbreiding van een vaarweg worden aangehouden, is een verbreding van de rondweg nodig. Bij een echt 'moeilijke' locatie kunnen de bovenwijkse kosten zo hoog zijn dat een grondexploitatietekort ontstaat. Vaak zijn dan vooraf al gemeentelijke en/of provinciale en/of rijksbijdragen voor bovenwijkse infrastructuur toegekend. Bij 100% bijdragen voor een infrastructuureel werk wordt dit werk vaak ook niet opgenomen op de grondexploitatie.

De locatieafhankelijke kostenverhogende factoren hebben soms mede in combinatie met regelgeving (zie paragraaf 2.4) ongunstige invloed op het ruimtegebruik van het nieuwe woongebied (zie paragraaf 2.3). Een spoorlijn vraagt vanwege de geluidhinder (regelgeving) ook om voorzieningen tegen geluidhinder en verwerving van extra grond voor een geluidzone.

2.3 Kwaliteitskeuzes in gebiedsontwikkeling

In deze paragraaf wordt de invloed van het begrip ruimtelijke kwaliteit op de grondproductiekosten geoperationaliseerd.

2.3.1 Ruimtegebruik

Het ruimtegebruik in een plangebied kan op hoofdlijnen worden beschreven uit de verhouding tussen uitgeefbare kavels en openbare ruimte (verharding, openbaar groen en water). De uitgeefbare kavels binnen het plangebied zijn beschikbaar voor woningbouw. In de grondexploitatie worden wel kosten gemaakt om deze kavels geschikt te maken voor bebouwing (bouwrijp maken), maar er worden geen kosten gemaakt voor inrichting van de kavel. De kosten voor inrichting (tuinaanleg) zijn voor rekening van de woningkoper. Voor de openbare ruimte binnen het plangebied (verharding, openbaar groen en water) worden vanuit de grondexploitatie zowel kosten gemaakt voor het bouwrijp maken als voor het woonrijp maken. De hoogte van de te maken kosten is afhankelijk van het gewenste kwaliteitsniveau en wordt in een volgende paragraaf toegelicht.

Uitgeefbare kavels genereren opbrengsten in de grondexploitatie. Hoe groter het aandeel uitgeefbare kavels ten opzichte van de openbare ruimte des te gunstiger is de verhouding tussen kosten en opbrengsten in de grondexploitatie. Deze verhouding tussen uitgeefbare kavels en openbare ruimte is wel aan praktische grenzen gebonden. Ten eerste is er altijd een minimum behoefte aan openbare ruimte. Ten tweede heeft een zeer groot aandeel uitgeefbare ruimte een lage belevingswaarde voor toekomstige kopers. Dit kan zich vertalen in lagere koopsommen van de woningen en daarmee ook in lagere grondopbrengsten.

De volgende figuur geeft het ruimtegebruik van drie 'archetypes' in gebiedsontwikkeling. Uit de figuur blijkt dat het aandeel uitgeefbare kavels circa 55% tot circa 75% van het plangebied bedraagt, afhankelijk van de efficiëntie van het ruimtelijke ontwerp.

Het ruimtegebruik komt in de kostenstructuur van de grondexploitatie tot uitdrukking in de kosten voor woonrijp maken. Hoe hoger het aandeel openbare ruimte, des te hoger de kosten voor woonrijp maken. Dit hogere aandeel openbaar gebied kan ook een gevolg zijn van ongunstige locatie afhankelijke omstandigheden in relatie tot effecten van regelgeving op het ruimtegebruik (zie paragraaf 2.2).

Figuur 2.2: Ruimtegebruik van drie gebiedstyperingen

'Dorpsrand'	'Stedelijke hoogbouw'	'VINEX'
<p>Ruimtelijk ontwerp:</p> 	<p>Ruimtelijk ontwerp:</p> 	<p>Ruimtelijk ontwerp:</p> 
<p>Ruimtegebruik: Uitgeefbaar: 78% Verharding: 15% Groen: 7% Water: 0%</p>	<p>Ruimtegebruik: Uitgeefbaar: 59% Verharding: 25% Groen: 9% Water: 7%</p>	<p>Ruimtegebruik: Uitgeefbaar: 58% Verharding: 24% Groen: 13% Water: 4%</p>

Bron: Brink Groep, 2012

2.3.2 Woningdichtheid

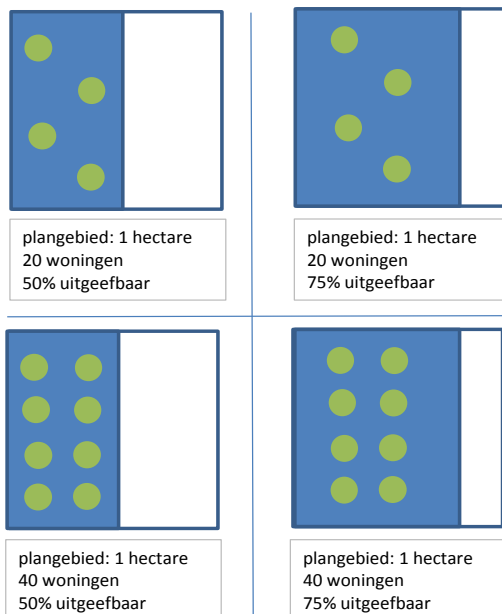
Een tweede kenmerk van ruimtelijke kwaliteit is de woningdichtheid, in praktijk uitgedrukt als het aantal woningen per hectare. Onderstaande tabel geeft een indicatie van dichtheden per type ontwikkeling weer, gebaseerd op ervaringscijfers. Een andere methode om de dichtheid uit te drukken is de Floor Space Index (FSI). Dit indexgetal geeft de verhouding weer tussen het totaal aantal vierkante meters bebouwing inclusief de verdiepingen met de totale oppervlakte van het plangebied.

Tabel 2.1: Indicatie van woningdichtheden per locatietype

Locatietype	Woningdichtheid
Landelijk woningen	5 tot 10 woningen per hectare
Uitleglocatie (eengezinswoningen)	20 tot 35 woningen per hectare
Stedelijke ontwikkeling	40 tot 60 woningen per hectare
Hoogstedelijke ontwikkeling	meer dan 75 woningen per hectare

De relatie tussen woningdichtheid en ruimtegebruik (zie vorige paragraaf) wordt in de volgende figuur verduidelijkt. Een hoger percentage uitgeefbare kavels bij een gelijkblijvende woningdichtheid vertaalt zich in een grotere, gemiddelde kavel per woning. Het omgekeerde geldt voor een toenemende woningdichtheid bij een gelijkblijvend percentage uitgeefbare kavels.

Figuur 2.3: Combinaties van ruimtegebruik en woningdichtheid



De woningdichtheid heeft effect op de verwervingskosten en kosten voor bouwrijp maken uitgedrukt als kosten per woning. Bij lage dichtheden zullen relatief gezien meer vierkante meters verworven moeten worden. Veelal zullen deze vierkante meters ook bouwrijp gemaakt moeten worden.

2.3.3 Kwaliteit van de inrichting van de openbare ruimte



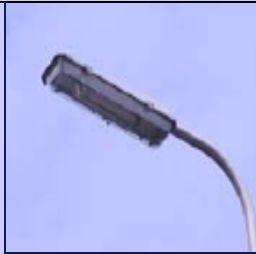



De kosten die voortvloeien uit het woonrijp maken van het openbare terrein worden beïnvloed door drie aspecten:

- het type;
- de kwaliteit;
- de intensiteit van de geplande voorziening.

Het toe te passen type en kwaliteit zijn door gemeenten veelal vastgelegd in algemene richtlijnen (bijvoorbeeld een Leidraad Inrichting Openbare Ruimte (LIOR)) of projectspecifieke kwaliteitshandvesten of beeldkwaliteitsplannen. Het verschil in kwaliteitsniveau is voor de verschillende inrichtingselementen in de volgende figuur inzichtelijk gemaakt.

Figuur 2.4: voorbeeld verbeelding kwaliteitsniveaus openbare ruimte

	LIOR	LIOR +	Hoogwaardig
Verharding Rijbaan			
	Beton	Gebakken materiaal	Natuursteen
Verharding Trottoir			
	Beton	Gebakken materiaal	Natuursteen
Fietspaden			
	Standaard		esthetisch asfalt

	LIOR	LIOR +	Hoogwaardig
Beschoeiing			
	Eenvoudig	Duurzaam	Stalen damwand
Verlichting			
	Eenvoudig	Luxe	Hoogwaardig
Straatmeubilair			
	Eenvoudig	Luxe	Hoogwaardig
Openbaar groen			
	Standaard	Parkachtig	

Bron: Brink Groep, 2012

2.4 Inventarisatie van verandering in regelgeving

2.4.1 Overzicht regels

In de periode 1980 tot 2012 zijn diverse regels ingevoerd of veranderd in de sfeer van milieu, natuur en cultuur. Deze regels gelden voor gebiedsontwikkeling en zijn in de toepassing gekoppeld aan het bestemmingsplan en de bijbehorende procedures.

Het kosteneffect van deze regelgeving vindt zijn weerslag in de beginfase van de gebiedsontwikkeling. Deze regelgeving kan kosten, zowel direct als indirect, met zich meebrengen die ten laste komen van de grondexploitatie. De directe kosten betreffen:

- de kosten van onderzoek en
- de kosten van maatregelen om aan de vereisten van de regelgeving te voldoen.

Het verplichte onderzoek maakt onderdeel uit van de onderzoeksfase voor het bestemmingsplan.

Op grond van het onderzoek wordt vastgesteld welke maatregelen moeten worden genomen.

Afhankelijk van het type maatregel komen er kosten bij bepaalde kostensoorten van de grondexploitatie. Een geluidzone betekent bijvoorbeeld extra verwervingskosten en kosten van bouw- en woonrijp maken.

Ook kan sprake zijn van indirecte kosten voor de grondexploitatie. De toepassing van de veranderde regelgeving leidt dan tot vertraging (rentekosten over al gedane investeringen in de bouwgrond, zoals verwerving) of tot extra procesbegeleiding (plankosten) of tot minder efficiënt ruimtegebruik (een deel van de verworven grond kan niet nuttig worden gebruikt).

De volgende landelijke regelgevingen worden hieronder beschreven.

1. Geluid (1979)
2. Bodem (1986)
3. MER (Milieu Effect Rapportage, 1994)
4. Habitat- en vogelrichtlijn (1998 / 2002)
5. Luchtkwaliteit (fijnstof, 2001)
6. Waterberging (2001)
7. Zonering (stank/geurhinder) (2002)
8. Archeologie (1991 / 2007)
9. Monumenten (2011)

Daarnaast kunnen gemeentelijke ambities een rol spelen, zoals het incorporeren van (milieu)duurzaamheid of culturele waarden in stedenbouwkundige plannen.

Belangrijke beperking van ook dit onderdeel van het onderzoek is dat er nauwelijks landelijke of lokale gegevens zijn over het op woningbouwlocaties voor komen van zaken als geluidhinder en de genomen maatregelen in de directe en indirecte kosten ervan. Er kunnen over de kosteneffecten van regelgeving op de feitelijke ontwikkeling van de grondproductiekosten dan ook geen uitspraken worden gedaan. Voorbeelden zijn te ontleen aan de interviews bij de cases (zie de bijlagen). In deze paragraaf beschrijven de wet- en regelgeving met mogelijke directe in indirecte kosteneffecten, met waar mogelijk een grove indicatie van de kosten.

2.4.2 Geluidhinder

Regeling geluidhinder

Om schade als gevolg van geluidhinder te voorkomen, is sinds 1979 de Wet Geluidhinder van kracht. In deze wet staan regels beschreven over het bouwen van woningen in de buurt van (spoor)wegen en industrieterreinen met betrekking tot de geluidhinder die de nieuwbouwwoningen ondervinden. Toepassing van de wet voor nieuwe situaties geldt vanaf 1982. De laatst doorgevoerde wijzigingen in 2007 hebben ertoe geleid dat de criteria voor het verlenen van een vergunning bij hogere geluidswaarden zijn vervallen. In plaats van de criteria geldt nu een algemeen wetsartikel die stelt dat een hogere waarde alleen mag worden toegepast als de te nemen maatregelen onvoldoende doeltreffend zijn of "overwegende bezwaren ontmoet van stedenbouwkundige, verkeerskundige, vervoerskundige, landschappelijke of financiële aard".

Directe kosten van geluidhinder

De directe kosten van geluidhinder betreffen in eerste instantie een akoestisch onderzoek. Dit onderzoek moet worden uitgevoerd wanneer het bestemmingsplan moet worden gewijzigd en de locatie zich binnen een geluidszone bevindt. Het doel van dit onderzoek is de te verwachten op te treden geluidsbelasting van de nieuw te bouwen woningen te berekenen.

Indien uit het akoestisch onderzoek blijkt dat de geluidbelasting boven de gestelde normering komt, moeten maatregelen worden genomen. In een rapport over de investeringskosten van nieuwe woningbouwlocaties wordt gesteld dat in 64% van de 90 VINEX-uitleglocaties (exclusief locaties in stadsgewesten van de vier grote steden) problemen met geluidhinder worden verwacht. Om deze problemen op te lossen, zijn er maatregelen in allerlei vormen:

- Geluidschermen kunnen worden geplaatst tussen de bron van het geluid en de woningen. Deze geluidschermen zijn er in allerlei vormen en allerlei prijsklassen. De meeste geluidschermen hebben ook een verbetering van de luchtkwaliteit tot gevolg.
- Geluidwallen kosten meer ruimte dan de geluidschermen. Deze ruimte kan wel worden ingezet als "groene" ruimte. Het kan hier soms gaan om enkele duizenden euro's per woning.

Aanpassingen aan de gevel zijn er, net als geluidwallen, in allerlei soorten en maten.

Indirecte kosten van geluidhinder

Het uitvoeren van een akoestisch onderzoek hoeft niet te leiden tot vertraging bij een bestemmingsplan. Maatregelen aan de gevel kunnen worden opgenomen in het bouwproces. Indien een geluidscherm of geluidwal wordt geplaatst, neemt dit (afhankelijk van de lengte en situatie) enkele maanden in beslag. Daarnaast moet voor het aanleggen van een wal/scherm rekening worden gehouden met het reserveren van ruimte, waarbij een wal meer ruimte inneemt dan een scherm.

2.4.3 Bodem

Regeling bodemsanering

Wonen op vervuilde grond kan slecht zijn voor de gezondheid. Om deze risico's weg te nemen, bestaan er regels over hoe moet worden omgegaan met vervuilde grond bij gebiedsontwikkeling. Deze regels zijn sinds 1986 opgenomen als aparte paragraaf in de Wet Bodembescherming. Specifieke uitwerking van deze paragraaf is te vinden in het Besluit Bodemkwaliteit, dat begin 2008 in werking is getreden.

In hoeverre de regelgeving van toepassing is in het geval van nieuwbouw, is afhankelijk van meerdere factoren. Zo wordt in de regelgeving onderscheid gemaakt tussen verontreiniging die voor 1987 is veroorzaakt en na 1987. Daarnaast speelt ook de mate van verontreiniging een rol en de toekomstige functie van de grond. De normen voor het wonen op vervuilde grond of grond die wordt ingezet als intensief gebruikt groen, zijn bijvoorbeeld strenger dan grond die wordt gebruikt voor infrastructuur.

Directe kosten bodemsanering

Om antwoord te krijgen op de vraag of sanering nodig is en hoe deze het beste kan worden uitgevoerd, is een onderzoek nodig. In eerste instantie betekent dit vaak een bureauonderzoek, waarna verder onderzoek wordt gedaan op locatie. Uiteindelijk moet dit (in het geval van bodemvervuiling) leiden tot het opstellen van een saneringsplan, waarin staat weergegeven hoe ervoor wordt gezorgd dat de bodemkwaliteit weer aan de gestelde normen voldoet.

In het algemeen komt bodemsanering bij uitleglocaties weinig voor. Eerder in het geval van binnenstedelijke transformatielocaties is sprake van bodemsanering.

Indien maatregelen moeten worden genomen, kan de bodem worden ontgraven of een isolerende leeflaag worden aangelegd. Kosten van een isolerende leeflaag van één meter liggen op € 130,- / € 210,- per m² (exclusief BTW). Ontgraven van een m² grond met een diepte van een 0,5 meter kost € 30,- / € 90,- per m² grond (exclusief BTW). Ontgraven tot een diepte van 3,5 meter kost € 100,- / € 600,- per m² grond (exclusief BTW). Indien de locatie naast bodemverontreiniging ook kampt met geluidhinder (zie ook paragraaf 3.3.2), kan deze grond worden ingezet bij de bouw van een geluidwal. Daarnaast biedt het ontgraven gebied de mogelijkheid voor het inbouwen van oppervlaktewater. In een lijst van vragen en antwoorden zoals verwoord in de Tweede Kamer over het rapport voortgang bodemsanering uit 2005, wordt gesteld dat de gemiddelde kosten die in de voorafgaande vijftien jaar zijn gemaakt voor bodemsanering, liggen op € 130,- per m² (Kamerstuk 30 015 nr.4)

Naast het ontgraven of het aanbrengen van een leeflaag, bestaan ook verschillende technieken om de grond te reinigen. Een van de mogelijkheden is het inzetten van bacteriën, die op een natuurlijke wijze bepaalde stoffen kunnen omzetten in CO₂ en water. Het voordeel van deze manier van schoonmaken is dat de grond weer direct kan worden ingezet. Nadeel is de tijd die nodig is om de verontreiniging op te lossen.

Indirecte kosten bodemsanering

Het uitvoeren van een bodemonderzoek kost in het algemeen niet veel tijd (circa één maand). Indien de bodem moet worden gesaneerd, kost dit wel veel tijd. Bij een ernstige verontreiniging van een grote locatie kan de tijd voor het saneren oplopen tot enkele jaren.

2.4.4 Milieu Effect Rapportage (MER)

Regeling MER

Door middel van een milieueffectrapportage (MER) worden vooraf de effecten van een besluit met betrekking tot het milieu in kaart gebracht. Het doel van de rapportage is de gevolgen voor het milieu mee te nemen in de afweging of een bepaald besluit moet worden genomen. De MER wordt ingezet om locaties voor woningbouw tegen elkaar af te wegen (op het gebied van structuurvisies) en bij het inrichten van de locatie. In het eerste geval wordt gesproken van planMER; in het tweede geval van projectMER.

Regelgeving ten aanzien van de milieueffectrapportage is opgenomen in hoofdstuk 7 van de Wet Milieubeheer. Deze wet is in 1993 ter vervanging van de toenmalige Hinderwet in werking getreden. Sinds 1994 bestaat het Besluit Milieu Effectrapportage (MER), die ingaat op de uitvoering van het hoofdstuk uit de Wet Milieubeheer. Dit besluit is in juli 2010 gewijzigd als gevolg van een arrest van het Europese Hof van Justitie en ter modernisering. Het arrest had betrekking op het te weinig meenemen van de aard en ligging van het project bij de drempelwaarden die zijn gesteld voor wanneer het verplicht is een MER uit te voeren. De nieuwe wetgeving is van toepassing bij een planMER wanneer deze (of het ontwerpplan) niet voor 1 juli 2010 ter inzage zijn gelegd. Voor een projectMER gelden de nieuwe regels wanneer de richtlijnen niet voor 1 juli 2010 zijn vastgesteld door het bevoegd gezag.

Voordat de wijzigingen waren doorgevoerd, bestond de MERplicht alleen voor plannen waarbij meer dan 2.000 woningen buiten de bebouwde kom of 4.000 woningen binnen de bebouwde kom werden gebouwd. Deze verplichting bestaat nog steeds indien meer dan 2.000 woningen worden gebouwd; inmiddels bestaan er ook regels voor kleinere plannen. Deze regels houden voornamelijk in dat het bestuursorgaan dat bevoegd is tot het voorbereiden dan wel vaststellen van het betreffende besluit, moet beoordelen of er wel of geen MERbeoordeling moet worden doorlopen. Het idee van de MERbeoordeling is om op een simpele manier te beoordelen of de plannen een mogelijk belangrijke nadelige milieueffecten hebben. Indien de beoordelaar nadelige effecten verwacht, moet een MERprocedure worden doorlopen.

Directe kosten MER

Indien een MERplicht geldt voor de nieuwbouwplannen of de beoordeling leidt tot een MERprocedure, zal deze voorafgaand aan de bouw moeten plaatsvinden.

Indirecte kosten MER

De belangrijkste indirecte kosten als gevolg van de regelgeving rondom de milieueffectrapportage, is de doorlooptijd van de procedure. Afhankelijk van of een uitgebreide of beperkte procedure moet worden doorlopen, kan deze doorlooptijd oplopen tot enkele jaren. De recente aanpassingen van de regelgeving heeft er wel toe geleid dat de regeldruk lager is geworden, zodat een MER een minder zwaar instrument is in het geval van kleine plannen die weinig nadelige effecten voor het milieu hebben. Lange doorlooptijden komen in de praktijk alleen voor bij grote projecten, op voor het milieu belangrijke locaties.

Bij het opstellen van een MER wordt veel informatie verzameld die ook ten grondslag ligt aan de water- en - natuurtoets. Wanneer dit mogelijk is, levert het combineren van de procedures tot tijdswinst en minder kosten.

2.4.5 Habitat- en vogelrichtlijnen

Regeling habitat- en vogelrichtlijnen

Om de natuur in ons land te beschermen zijn regels opgesteld ter voorkoming van het aantasten van natuurgebieden en diverse soorten flora en fauna. Dit gebeurt via verschillende soorten wetgeving. Voor de natuurgebieden geldt de Natuurbeschermingswet 1998. Deze wet is oorspronkelijk vastgesteld in 1967, maar heeft onder invloed van Europese regelgeving in 1998 een flinke verandering meegemaakt. In 2005 is besloten dat, naast de door Europa vastgestelde gebieden, de regelgeving ook van toepassing is voor Natura 2000 gebieden. De soorten worden beschermd in de Flora- en Faunawet, die in 2002 in werking is getreden.

De regelgeving wat betreft de bescherming van natuurgebieden geldt alleen in en rondom de zogenaamde Natura 2000 gebieden en de gebieden die door Europa zijn bestempeld als leefgebied van beschermde soorten. Voor soortbescherming zijn verschillende lijsten opgesteld waarbij, afhankelijk van de categorie, wel of geen ontheffing moet worden aangevraagd voor het bouwen van woningen. Hierbij zijn de soorten onderverdeeld in categorieën van zwaarte van bescherming. In het geval van algemene soorten (de eerste categorie) hoeft geen ontheffing te worden aangevraagd. De middelste categorie betreft soorten waarvoor een vrijstelling van ontheffing bestaat als wordt gewerkt volgens een gedragscode die door de minister van EZ is goedgekeurd. De laatste categorie (de zwaarst beschermde soorten) vereist in alle gevallen een ontheffing. Een ontheffing wordt in het algemeen alleen verleend wanneer kan worden aangetoond dat de bouw betrekking heeft op maatschappelijk belang.

Extra eisen gelden rondom het broedseizoen van vogels; werkzaamheden die broedende vogels verstoren, moeten altijd buiten het broedseizoen worden uitgevoerd.

Directe kosten habitat- en vogelrichtlijnen

Indien een ontheffing moet worden aangevraagd voor de Flora- en Faunawet, wordt van de aanvrager verwacht een toets uit te voeren (licht of zwaar, afhankelijk van de soorten die in het gebied leven).

Voor bouwen in en om de gebieden die vallen onder de Natuurbeschermingswet is een toets nodig die inzicht verschaft in de negatieve effecten die de woningbouw tot gevolg hebben.

In het geval dat de nieuwbouw negatieve effecten op de aanwezige flora- en fauna heeft, moeten deze worden gecompenseerd. Compensatie betreft in veel gevallen het creëren van nieuwe natuur voor de natuur die verdwijnt door het bouwen van de woningen. Hiervoor kan extra grondgebied worden aangekocht en ingericht, maar kan ook worden geprobeerd agrarische bedrijven over te halen een deel van hun grondgebied te gebruiken voor natuurbeheer. Voor deze verandering in de bedrijfsvoering worden de agrariërs wel vaak gecompenseerd. Deze laatste optie is voornamelijk interessant wanneer grondprijzen stijgen en aankoop van extra grond duurder wordt.

Bij een van de casestudies was voor vogels compensatie nodig van weidegebied elders aanvankelijk 40 ha en bij nadere eisen 150 ha (zie bijlage, paragraaf 8.2). Bij 150 ha verwerving van agrarische grond voor agrarische doeleinden (€ 5,-- per m² grond) komt dit in betreffend plan neer op extra kosten van € 1.300,-- per woning. Op andere locaties kan deze post geen kosten met zich mee brengen, omdat er geen compensatie nodig is.

Indirecte kosten habitat- en vogelrichtlijnen

In het algemeen mogen vogels tijdens het broedseizoen niet worden gestoord. Indien er broedende soorten in het projectgebied aanwezig zijn, kan dit leiden tot vertraging van werkzaamheden. Afhankelijk van het soort en de broedperiode kan dit een vertraging van vier maanden betekenen. Soms moet er ook gewacht worden omdat de vogels eerst moeten verhuizen naar een andere locatie en dat dat met onderzoek ook wordt aangetoond (zie bijlage paragraaf 8.3).

2.4.6 Luchtkwaliteit

Regeling luchtkwaliteit

Om mensen te beschermen tegen de schade waartoe luchtverontreiniging kan leiden, zijn regels opgesteld over de kwaliteit waaraan de lucht moet voldoen rondom geurige objecten (waaronder woningen). De regels zijn sinds 2001 opgenomen in het Besluit Luchtkwaliteit, waarin richtlijnen zijn opgenomen die door Europa zijn vastgesteld.

Deze regelgeving vertraagde veel bouwplannen, soms wel een half tot één jaar. Uitgaande van een grondprijs van € 67.000,- per nieuwe koopwoning (landelijk cijfer 2002) kon dit (los van maatregelen) alleen al extra rentekosten van € 1.300,- tot € 2.600,- (bij 4% rente) per koopwoning met zich mee brengen.

In 2005 is een nieuwe versie van het besluit van kracht gegaan, omdat een groot deel van de geplande ruimtelijke plannen geen doorgang konden vinden op basis van de normen in het oude besluit. Het ging hier om ongeveer de helft van de nog niet onherroepelijke plannen (dit zijn de plannen die zich nog voor het moment van bezwaar bevinden). Met dit nieuwe besluit was het aftrek toegestaan van zwevende deeltjes die van nature in de lucht zitten (bijvoorbeeld zeezout) bij de beoordeling van de luchtkwaliteit. Daarnaast konden ook nieuwbouwlocaties in gebieden waar een 'slechte' luchtkwaliteit doorgang vinden, indien deze de situatie niet zou verslechteren. Inmiddels is het besluit luchtkwaliteit niet meer van kracht, maar is een apart hoofdstuk opgenomen in de Wet Milieubeheer (vanaf 2007).

Binnen alle nieuwe bestemmingsplannen moet rekening worden gehouden met de luchtkwaliteitseisen die worden gesteld in de regelgeving. Dit betekent in de praktijk dat de plannen moeten worden getoetst aan de grenswaarden die worden gesteld in de Wet Milieubeheer. Voor kleine bestemmingsplannen hoeft deze toets niet plaats te vinden, zolang ze binnen de regeling "niet in betekenende mate bijdrage" vallen. In het geval van woningbouwlocaties gaat het hier om projecten met een netto toevoeging van 1.500 of 3.000 woningen (afhankelijk van één of twee ontsluitingswegen). Indien de tijdelijke 1%-grens van toepassing is, geldt een grens van respectievelijk 500 en 1.000 woningen.

Directe kosten luchtkwaliteit

Wanneer een bestemmingsplan niet onder de regeling "niet in betekenende mate bijdrage" valt, moet een luchtkwaliteitstoets laten zien in welke mate het plan de luchtkwaliteit beïnvloedt. Indien maatregelen nodig zijn omdat de normen voor luchtkwaliteit niet worden gehaald, kunnen maatregelen worden genomen met parkeernormen en het beïnvloeden van het verkeer. Verder zijn er ook geluidschermen die de luchtkwaliteit bij de betreffende woningen verbeterd.

Indirecte kosten luchtkwaliteit

Het nemen van maatregelen om de luchtkwaliteit te verbeteren kost tijd. Daarnaast heeft de strenge regelgeving tussen 2001 en 2005 voor vertraging gezorgd bij het vaststellen van bestemmingsplannen.

2.4.7 Waterberging

Regeling waterberging

Met het idee om water ruimte en aandacht te geven binnen de ruimtelijke ontwikkeling, is in 2001 de watertoets ingevoerd. Deze toets geeft de waterbeheerder een plek aan tafel bij ruimtelijke planvorming. In 2003 is de toets opgenomen in het Besluit Ruimtelijk Ordening. Inmiddels is de werking van de toets meerdere malen geëvalueerd en is het besluit met ingang van 1 juli 2008 herzien. In 2009 is de Waterwet ingevoerd, waarin wordt gevraagd naar het opstellen tot een nationaal waterplan.

Bij elk nieuw bestemmingsplan moet een watertoets worden toegepast. In deze toets wordt nagegaan of negatieve effecten voor het watersysteem te verwachten zijn. Afhankelijk van de locatie moet rekening worden gehouden met het compenseren van de toevoeging van verhard oppervlak. Sommige Waterschappen stellen een compensatie van 10-15% water van het plangebied verplicht voor nieuwbouw.

Directe kosten waterberging

De directe kosten als gevolg van de regelgeving rondom waterberging betreffen in ieder geval de kosten voor de watertoets. Daarnaast moet op sommige locaties een deel van het plangebied worden gereserveerd voor de watercompensatie, met extra kosten voor grondwerk en beschoeiing. Voor watercompensatie kan overigens ook ruimte buiten het plan worden gebruikt. De kosten van het beheer en inrichten van water zijn hoger dan de kosten voor groen. Door slim om te gaan met oppervlaktewater kan een deel van deze kosten worden terugverdiend, doordat woningen aan het water in het algemeen een hogere waarde hebben.

2.4.8 Zonering

Regeling zonering (geur/stankoverlast)

Om geuroverlast te voorkomen in woongebieden en veehouderijen de ruimte te geven om te ondernemen, zijn regels opgesteld over het wonen rondom veehouderijen.

Deze regels zijn sinds mei 2002 opgenomen in de Wet Stankemissie veehouderijen in landbouwontwikkelingsgebieden. Deze wet was alleen van toepassing op de zogenaamde landbouwontwikkelingsgebieden, verwevingsgebieden of extensiveringsgebieden met het primaat natuur. Buiten deze gebieden gold de Richtlijn Veehouderij en Stankhinder 1996. Tegenwoordig is voor heel Nederland de Wet geurhinder en veehouderij van kracht (vanaf 1 januari 2007).

Het idee achter de regels is dat binnen een bepaalde zone rondom de veehouderij (zogenaamde geurcontouren) niet mag worden gebouwd. De afmeting van de contour is voor vergunningplichtige agrarische bedrijven opgenomen in de omgevingsvergunning. Uitzonderingen kunnen worden gemaakt indien lagere geurnormen zijn vastgelegd in een verordening.

Directe kosten (geur/stankoverlast)

Bouwen binnen geurcontouren is verboden. Indien de te ontwikkelen locatie dan ook binnen een geurcontour ligt moeten maatregelen genomen worden om de geurcontour te verkleinen ofwel doen verdwijnen. Dit laatste kan door het uitkopen van de veehouderij. Voor het uitkopen van een veehouderij wordt gerekend met €45.500,-- (prijspeil 2002) per hectare . Met een gemiddeld aantal hectares van 8 per intensieve veehouderij (stand 2009), betekent dit kosten van zo'n €364.000,--. Daarnaast is vaak sprake van een verhuiskostenvergoeding in het geval van verplaatsing van het bedrijf of vergoeding ter compensatie van inkomsten bij het uitkopen van het bedrijf. In een extreem geval betrof dit intensieve veehouderij met kosten van circa € 50 miljoen (€ 200,-- per m2 te verwerven grond, circa € 8.000,-- per woning, zie bijlage paragraaf 8.6). Naast het uitkopen van de veehouder, kan ook worden samengewerkt met de veehouder om maatregelen te nemen die de geuroverlast doen afnemen (bijvoorbeeld nieuwe stallen met luchtwassers). Indien mogelijk kan het plan ook worden aangepast aan de geurcontouren, wanneer deze niet het gehele plangebied overlappen. De normen gelden namelijk alleen voor geurgevoelige objecten (waaronder woningen en voorzieningen) en niet voor groen of water.

2.4.9 Archeologie

Regeling archeologie

In 1992 heeft Nederland het Verdrag van Malta over archeologie ondertekend.

Voor behoud van archeologische waarden moet het archeologisch onderzoek in beginsel door de verstoorder van de bodem worden bekostigd ('de verstoorder betaalt').

Bij locatieontwikkeling voor woningbouw betreft dit de grondexploitant. Deze zal de kosten voor archeologie ten laste van de grondexploitatie brengen en zien te dekken met de grondopbrengsten. In Nederland is de implementatie van het Verdrag van Malta per 1 september 2007 uitgevoerd met de inwerkingtreding van de WAMZ (Wet op de Archeologische Monumenten Zorg en het besluit BAMZ). Voordien werd al in de geest van het Verdrag van Malta gehandeld. In 1999 werd de marktwerking geïntroduceerd met onder andere het principe van de 'verstoorder betaalt'. Bij woningbouwlocaties werden toen de kosten van archeologisch onderzoek meer en meer ten laste van de grondexploitaties gebracht.

Bij excessieve kosten voor archeologie voor de verstoorder, zijn vanaf 1999 in beginsel gemeentelijke en provinciale bijdragen mogelijk. Tot 2012 waren ook rijkssubsidies beschikbaar, indien drempelwaarden voor gemeentelijke en provinciale bijdragen werden overschreden. Voor 1999 kwamen de kosten voor archeologie in beginsel ten laste van het rijk en soms ten laste van lagere overheden en soms al deels ten laste van de grondexploitaties (bij een deel van de VINEXuitleglocaties).

Directe kosten van archeologie

De kosten voor archeologie betreffen:

- Vooronderzoek (voor elk plan verplicht, > 100 m² grondoppervlak).
Dit inventariserende vooronderzoek betreft bronnenonderzoek met een deskstudie. De kosten zijn doorgaans circa € 1.000,-- tot € 2.000,-- per onderzoek. Bij een grote woningbouwlocatie zal dit meer zijn.
- Nader onderzoek, veldonderzoek met proefboringen en/of proefsleuven.
De kosten van een klein booronderzoek liggen tussen de € 1.000,-- en € 2.000,-- en van proefsleuvenonderzoek tussen de € 10.000,-- tot € 15.000,--.

- Opgraving.
Het opgraven van archeologische vondsten is kostbaar. Hierin zijn ook rapportage en conservering van de waardevolle vondsten inbegrepen. Bij kleine projecten kan het gaan om totale opgraafkosten van € 60.000,-- tot € 70.000,--. Bij grote locaties met grotere archeologische opgravingen kunnen de kosten zelfs in de miljoenen lopen, tot € 2.000,-- à € 5.000,-- per woning.
- Behoud ter plekke (in situ).
Bij deze aanpak van de archeologische vondsten blijven de vondsten in de grond zitten. Kosten vloeien voort uit het mogelijk verlies aan uitgeefbare grond, omdat er niet op kan worden gebouwd. Mogelijk kan er een groene bestemming aan worden gegeven. Kosten voor behoud van de waarden ter plaatse zijn nog onduidelijk.

Een indicatieve raming komt uit op een jaaromzet voor archeologisch onderzoek van € 70 miljoen in 2009, die door publieke en private verstoorders wordt gedragen.

Als ervan wordt uitgegaan dat woningbouwlocaties hiervan € 35 tot € 50 miljoen hebben gedragen, komt dit uit op gemiddeld circa € 550,-- tot € 800,-- per woning.

De jaaromzet in 2004 was geschat op € 50 miljoen. Met eenzelfde toerekening was dit voor woningbouwlocaties circa € 400,-- tot € 550,-- per woning. Dit zijn zeer globale indicaties van de kostenverhoging door archeologische regelgeving. Tot 1999 waren nog geen kosten voor archeologie ten laste van grondexploitaties. De bedragen per woning zijn gemiddelden. In veel gevallen heeft een locatie weinig van doen met opgravingen.

In 2007-2009 waren jaarlijks circa 200 opgravingen (van klein tot groot). Rijksbijdragen zijn maar beperkt toegekend (drie per jaar), mede door onbekendheid van de regeling.

Indirecte kosten van archeologie

Het basisvooronderzoek, mits goed ingepland, heeft geen effect op de voortgang en gaat gelijk op met ander onderzoek dat is vereist voor de ontwikkeling van het bestemmingsplan.

Een opgraving kan het nodige aan vertraging betekenen, dikwijls enkele maanden.

Dit heeft extra rentekosten tot gevolg over de verwervingskosten van de grond.

Ook zullen de plankosten toenemen om het proces te begeleiden en in te passen in de verdere planuitvoering.

Er kunnen, bij behoud van vondsten in situ, gevolgen voor het ruimtegebruik optreden. Meestal worden de vindplaatsen in het plan ingepast.

2.4.10 Effect van wet en regelgeving op de grondexploitatiekosten

De effecten van wet- en regelgeving vertalen zich op twee manieren door naar kosten in de grondexploitatie. In de eerste plaats is sprake van directe kosten als gevolg van het uitvoeren van onderzoek en het inwinnen van advies. In de grondexploitatie komt dit tot uitdrukking in de plankosten. Hogere directe kosten zijn het gevolg van het nemen van maatregelen om te voldoen aan de wet- en regelgeving.

Ten tweede bestaat een indirect effect als gevolg van langere benodigde tijd voor planvorming door (inspraak)procedures. In de grondexploitatie komt dit tot uitdrukking in de rentekosten.

In periode 1980 – 2011 is er meer wet- en regelgeving ingevoerd waaraan gebiedsontwikkeling met woningbouw moet voldoen. Dit kan aanzienlijke financiële gevolgen voor de grondproductiekosten met zich mee hebben gebracht.

20 februari 2013

Er is geen onderzoek beschikbaar dat een beeld geeft van wat de gemiddeld kosten hiervan zijn. Er zijn voorbeelden, maar dat zijn dan vaak de meer extreme gevallen aan de hoge kant.

Voor bodemsanering, vooral voorkomend op veel binnenstedelijke locaties (oude industriegebieden met name) zijn aparte subsidies ingesteld.

Het directe en indirect effect van wet- en regelgeving op de grondproductiekosten van grondexploitaties kan dus niet worden vastgesteld. Dat zal ook blijken bij de navolgende casestudies.

3 Casestudies 1980

In dit hoofdstuk wordt een toelichting gegeven op de casestudies van vóór de VINEX-periode. Daartoe zijn een negental cases geselecteerd van omstreeks 1980. Van deze cases wordt achtereenvolgens het bouwprogramma, het ruimtegebruik en de kostenstructuur toegelicht. Alle in dit hoofdstuk genoemde bedragen zijn in euro's op prijspeil 1-7-1980 en exclusief BTW.

3.1 Selectie van de casestudies

Om een beeld te vormen van de kostenstructuur van grondexploitaties van vóór de VINEX-periode is gebruik gemaakt van een studie van SEO uit 1987¹. Deze rapportage geeft een evaluatie van de locatiesubsidieregeling op microniveau, door een onderlinge vergelijking van acht grondexploitaties. Deze grondexploitaties hebben het peiljaar 1980.

De keuze voor deze casestudies is tweeledig. Ten eerste dateren deze plannen van ver voor de invoering van de VINEX. In de planvorming is dus nog niet 'voorgesorteerd' op de VINEX. Ten tweede is de keuze ingegeven vanuit praktische overwegingen, omdat er slechts in zeer beperkte mate kwantitatieve data beschikbaar is uit deze periode.

Deze acht grondexploitaties zijn verdeeld over drie regio's, te weten regio Helmond (drie exploitaties), regio Schiedam (3 exploitaties) en regio Utrecht (2 exploitaties buiten de gemeente Utrecht). De grondexploitaties zijn in dezelfde periode ontwikkeld en in uitvoering genomen (peiljaar 1980). Het gaat daarbij per regio om een grootschalig plan met locatiesubsidie, een vergelijkbaar grootschalig plan van een omliggende gemeente en een kleiner plan in een suburbane, nabijgelegen gemeente. In de regio Utrecht is er geen locatiesubsidieplan.

Figuur 3.1: Impressie van een wijk rond 1980: groeikernwijk Brouwhuis in Helmond



¹ SEO (1987), *Evaluatie locatiesubsidie fase 3, in opdracht van het Ministerie van VROM*

Voor elk van de acht casestudies is in de rapportage van het SEO het woningbouwprogramma, het ruimtegebruik op de locatie en de kostenstructuur van de grondexploitatie opgenomen. Deze aspecten worden in de volgende paragrafen nader toegelicht.

3.2 Bouwprogramma en ruimtegebruik

De casestudies betreffen relatief grote locaties van gemiddeld ruim 2.000 woningen binnen een gemiddeld plangebied van circa 81 hectare. De gemiddelde dichtheid komt daarmee op circa 25 woningen per hectare. Binnen de gemeenten waar de casestudies zijn gelegen, zijn op dat punt wel verschillen aan te wijzen. In Schiedam is sprake van hogere woningdichtheden dan in Helmond en Utrecht, onder andere door het relatief hoge aandeel van gestapelde bouw.

Het merendeel van het woningbouwprogramma bestond uit woningwetwoningen (44%) en premiewoningen (38%). Het aandeel vrije sector woningen bedroeg 18%.

Tabel 3.1: Karakteristieken woningbouwprogramma

Casestudie	Helmond 1	Helmond 2	Helmond 3	Utrecht 2	Utrecht 3	Schiedam 1	Schiedam 2	Schiedam 3
Totaal aantal woningen	3.054	4.660	148	2.117	225	1.879	3.025	977
aandeel gestapelde bouw	19,7%	5,4%	0,0%	0,0%	10,0%	30,7%	14,1%	36,8%
Doorlooptijd (jaren)	7	7		10		5	10	9
Woningdichtheid (wo/ha)	26	23	20	24	4	37	32	36
Bouwprogramma (aantal woningen)								
woningwet	1.069	1.501	48	980	113	840	2.220	364
premie	1.222	2.008	53	866	68	836	653	400
vrije sector	763	1.151	47	271	44	203	152	213
Kavelgrootte eengezinswoningen								
woningwet	155	208	180	148	159	137	131	130
premiehuur	-	-	-	170		137	-	-
premiekoop	181	232	188	170		137	164	132
vrije sector	324	398	566	375		180	386	276
Schatting gemiddelde kavelgrootte EGW (m ²)	208	265	305	256		203	151	163

Bron: SEO, 1987

Het ruimtegebruik van de afzonderlijke casestudies is weergegeven in de volgende tabel. Gemiddeld is circa 56% van het plangebied benut als uitgeefbaar terrein. Het aandeel verharding en water/groen bedroeg respectievelijk 24% en 20%.

Tabel 3.2: Ruimtegebruik per casestudie

Casestudie	Helmond 1	Helmond 2	Helmond 3	Utrecht 2	Utrecht 3	Schiedam 1	Schiedam 2	Schiedam 3
plangebied (m ²)	1.157.000	2.064.000	75.400	899.300	560.000	514.400	933.000	270.594
Uitgeefbaar	54%	64%	60%	49%	52%	46%	53%	48%
verharding	23%	21%	17%	25%	37%	26%	27%	25%
water en groen	24%	15%	21%	27%	12%	29%	21%	27%
Overig	0%	0%	2%	0%	0%	0%	0%	0%
Totaal	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Bron: SEO, 1987

3.3 Kostenstructuur grondexploitaties 1980

De opbouw van de grondproductiekosten van de onderzochte casestudies uit 1980 wordt in deze paragraaf nader toegelicht. In de bronrapportage van het SEO is voor elk van de grondexploitaties een overzicht opgenomen van de omvang van de verschillende kostenposten. Omwille van de vergelijkbaarheid met de casestudies van 2012 (zie volgende hoofdstuk) zijn deze gerubriceerd naar de kostenposten verwerving, bouwrijp maken, woonrijp maken, bovenplanse voorzieningen en hoofdinfra, plankosten en rente. Tevens zijn de oorspronkelijke bedragen in guldens omgerekend naar euro's (factor 2,20371). De totale grondproductiekosten per m² plangebied bedragen gemiddeld circa € 26,--. Omgerekend naar het aantal woningen dat binnen de cases is gerealiseerd bedragen de grondproductiekosten gemiddeld € 14.600,-- per woning. De verdeling naar de verschillende kostenposten binnen de grondexploitatie is weergegeven in de volgende tabel.

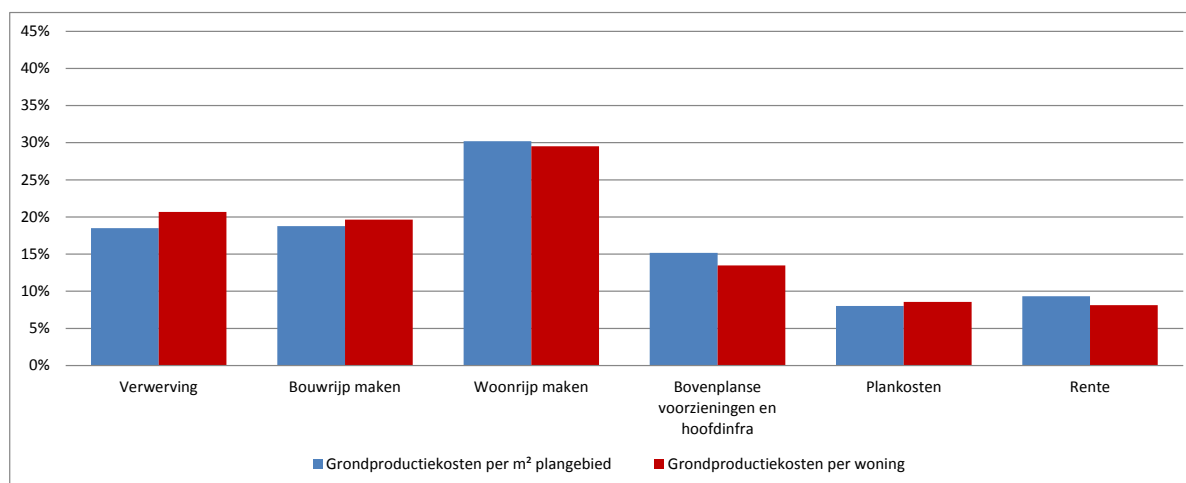
Tabel 3.3: Kostenstructuur casestudies 1980 (€, prijspeil 1-7-1980)

	Grondproductiekosten per m ² plangebied		Grondproductiekosten per woning	
	(€, p.p. 1-7-1980)	%	(€, p.p. 1-7-1980)	%
Verwerving	4,83	19%	3.021	21%
Bouwrijp maken	4,90	19%	2.867	20%
Woonrijp maken	7,88	30%	4.309	30%
Bovenplanse voorzieningen en hoofdinfra	3,96	15%	1.967	13%
Plankosten	2,09	8%	1.251	9%
Rente	2,43	9%	1.185	8%
Totaal	26,09	100%	14.600	100%

Bron: SEO, 1987

Uit de voorgaande tabel blijkt dat woonrijp maken relatief gezien de grootste kostenpost binnen de grondexploitaties bedraagt (circa 30%). Daarna volgen de verwervingskosten en de kosten voor het bouwrijp maken met elk een aandeel van circa 20%. Kosten voor bovenplanse voorzieningen en hoofdinfra, plankosten en rentekosten bedragen respectievelijk circa 15%, 8% en 9% van de totale kosten. Er treden geen wijzigingen op in de onderlinge verhoudingen als de kosten worden uitgedrukt in kosten per woning. Zie de volgende figuur voor een grafische weergave.

Figuur 3.2: Relatieve kostenstructuur casestudies 1980 per m² plangebied en per woning.



Bron: SEO, 1987

4 Casestudies 2012

In dit hoofdstuk wordt aan de hand van casestudies van recente grondexploitaties inzichtelijk gemaakt welke kostenstructuur deze grondexploitaties kennen. Daarbij wordt tevens het effect van de in hoofdstuk 2 benoemde locatiespecifieke kenmerken, kwaliteit en regelgeving op de kostenstructuur benoemd.

4.1 Selectie van casestudies

De casestudies zijn dusdanig geselecteerd dat:

- Een regionale spreiding aanwezig is om een zo groot mogelijke spreiding te krijgen in locatiespecifieke factoren.
- Een spreiding over het type locatie (binnenstedelijke (her)ontwikkeling of uitleglocatie) aanwezig is om een beeld te krijgen in kwaliteitsverschillen.

De cases zijn gesitueerd in middelgrote gemeenten. Gesorteerd naar inwoneraantal staat Tilburg op de zesde plaats. De gebiedsontwikkelingen binnen de vijf grootste gemeenten (Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht en Eindhoven) zijn bewust buiten de selectie gelaten. De financiële structuur van de projecten binnen de grotere gemeenten is vaak complexer door de verweving met andere lopende ontwikkelingen binnen dezelfde gemeente (bovenplanse verevening). Ook staat de ontwikkeling meer onder invloed van andere belangen (behoud of uitbreiding van de dominante posities in de regio, gemeentelijke annexaties, onevenredig grote druk vanuit infrastructuur en maatschappelijke belangen). De nadruk binnen dergelijke cases komt dan te liggen op het 'ontrafelen' van de structuur. De toegevoegde waarde hiervan aan de beantwoording van de onderzoeksvragen is beperkt, en bovendien binnen het voor het onderzoek gestelde budget in tijd en geld niet mogelijk.

In de onderstaande tabel zijn de geselecteerde casestudies benoemd en ingedeeld naar deze drie karakteristieken.

Tabel 4.1: Karakteristieken van opgenomen casestudies 2012

Projectnaam	Gemeente	Periode	Locatietypering
De Zuidlanden	Leeuwarden	Na 1995	Uitleglocatie
Meerstad	Groningen	Na 1995	Uitleglocatie
Waalprong	Nijmegen	Na 1995	Uitleglocatie
Piushaven	Tilburg	Na 1995	Binnenstedelijke ontwikkeling

De cijfermatige analyses van de casestudies zijn geanonimiseerd opgenomen. In de tekstuele toelichting en bijbehorende tabellen zijn de cases daarom aangeduid met een letter. In de kwalitatieve analyses (gebaseerd op interviews) zijn de cases wel benoemd.

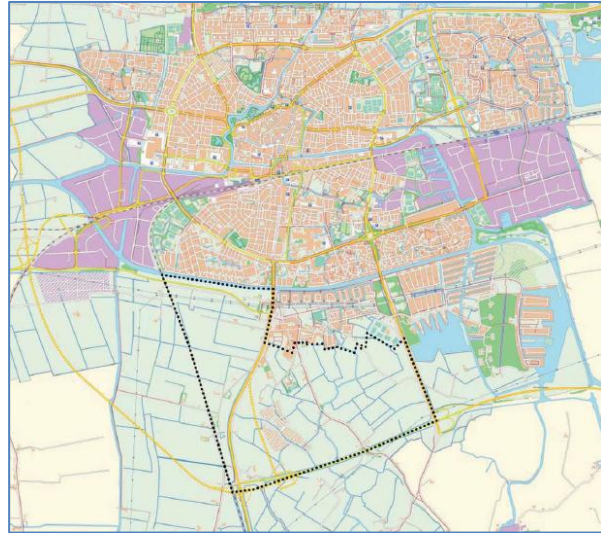
4.2 Korte kenschets van de cases

4.2.1 De Zuidlanden, Leeuwarden

De Zuidlanden is een project ten zuiden van Leeuwarden waarbij circa 5.600 m² tot 6.500 m² woningen worden gerealiseerd, circa 100.000 m² tot 150.000 m² aan commerciële voorzieningen, circa 73.000 m² aan maatschappelijke voorzieningen en 90.000 m² aan sportvoorzieningen. Er is sprake van een gemeentelijke grondexploitatie. Voorheen was sprake van een samenwerking met marktpartijen in de grondexploitatie (joint-venture). Deze samenwerking is in 2010 ontbonden.

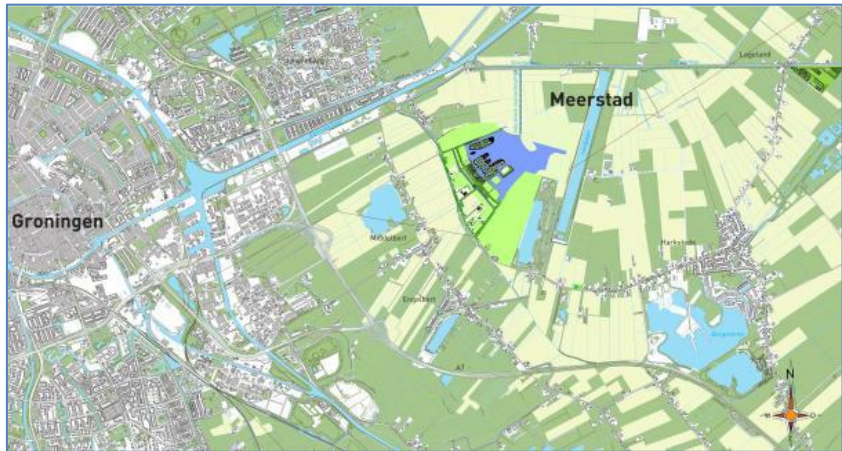
Doel van de ontwikkeling is een aantrekkelijk leefklimaat bieden voor gezinnen met een gemiddeld tot hoog inkomen (onder andere jonge tweeverdieners) en de trek naar de omliggende dorpen te keren. Het aandeel vrije kavels bedraagt ongeveer 15% tot 20%.

Momenteel zijn de deelprojecten Techum en Jabikswoude deels gerealiseerd. In de jaren 2009, 2010, 2011 en 2012 zijn respectievelijk 98, 102, 148 en 100 kavels verkocht (2012 is een inschatting), waarvan ongeveer 300 in Techum en 148 in Jabikswoude.



4.2.2 Meerstad, Groningen

Meerstad is een gebiedsontwikkeling aan de oostkant van de stad Groningen. Het totale plangebied bedraagt circa 2.400 hectare waarvoor oorspronkelijk een ruimtegebruik van ca. één derde deel groen, één derde deel water en één derde deel rood was voorzien. Van het rode deel is circa 70% uitgeefbaar ten behoeve van



woningbouw (circa 10.000 woningen). Naast woningbouw wordt ook een landschap gerealiseerd dat ruimte biedt voor natuur en waterberging. Voornamelijk ligt de aandacht op het ontwikkelen van de eerste 1.500 hectare (circa 6.500 woningen). Er is sprake van een gemeentelijke grondexploitatie. Voorheen was sprake van een samenwerking met marktpartijen (joint-venture). Deze samenwerking is in 2012 ontbonden.

De doelgroep bestaat uit gezinnen met kinderen die een tweede of derde stap in hun wooncarrière maken. Meerstad biedt een groen alternatief voor de Groningse stadswijken uit de jaren '70 en '80. Momenteel zijn er ongeveer 100 woningen gerealiseerd (voor een deel op risico, nog onverkocht) en zijn er circa 200 in verkoop.

4.2.3 Waalsprong, Nijmegen

Waalsprong is een gebiedsontwikkeling aan de noordzijde van Nijmegen. De huidige stad is gelegen aan de zuidkant van de Waal. De Waalsprong wordt gerealiseerd aan de noordzijde. Er worden bijna 12.000 woningen gebouwd. In de deelgebieden Lent en Oosterhout worden voornamelijk woningen gerealiseerd. Daarnaast komt er ook een nieuw wijkcentrum, de Citadel, met woningen, voorzieningen,

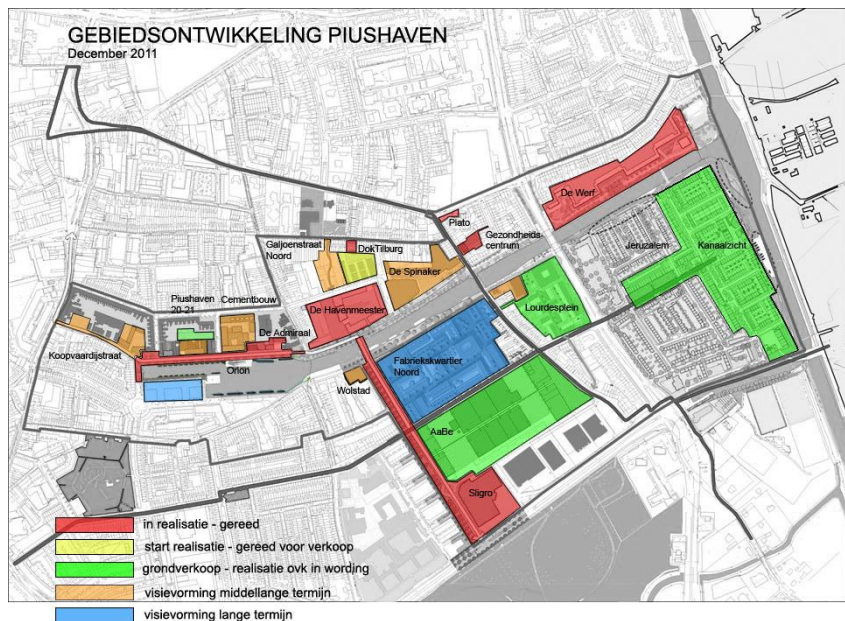


winkels en kantoren. Ook komen er bedrijventerreinen, scholen en wegen. Bovendien krijgt het gebied een uitgestrekt water- en reactiegebied, 'De Waaijer'. De woningbouw is in 1998 gestart en inmiddels zijn er 3.000 woningen gerealiseerd. Circa 28 % van de woningbouw in de Waalsprong wordt ontwikkeld door de woningbouwcorporaties, 9 % door de gemeente en 63 % door commerciële ontwikkelaars.

De grondexploitatie is een samenwerking tussen gemeente en marktpartijen: de GEM Waalsprong. De aandeelhouders van de GEM Waalsprong zijn de gemeente Nijmegen, Bouwfonds, Heijmans, AM en Novio Noord. Novio Noord is een gezamenlijke onderneming van de woningcorporaties Talis en Portaal. De GEM is verantwoordelijk voor de woningbouw en de bouw van centrumgebied De Citadel. De gemeente richt zich op de grote doorgaande wegen, de aanleg van de Waaijer, voorzieningen voor sport –en onderwijs en de invulling van de bedrijventerreinen.

4.2.4 Piushaven, Tilburg

Piushaven is de herontwikkeling van een voormalig havengebied in het centrum van Tilburg, waarbij het gebied een nieuw leven en een nieuwe dynamiek wordt ingeblazen. Aanleiding voor de herontwikkeling was verloedering van het gebied. Er werden oorspronkelijk circa 1.790 woningen voorzien en circa 8.600 m² voorzieningen. De verwachting is dat er bij de deelplannen die nog in ontwikkeling zijn minder woningen zullen worden



gerealiseerd (een verschuiving van naar meer grondgebonden en minder appartementen). De haalbaarheid hiervan wordt onderzocht. Verwacht wordt dat er in gebiedsontwikkeling Piushaven totaal circa 1.500 woningen gerealiseerd zullen worden. De ontwikkeling kent geen harde plangrens. Afhankelijk van marktinitiatieven worden deze aan het plan toegevoegd of geschrapt. De gemeente voert een faciliterend grondbeleid. De gemeentelijke rol is gericht op de begeleiding van het ontwikkelingsproces en het stimuleren van de voortgang. Daarnaast is de gemeente verantwoordelijk voor de herinrichting van de openbare ruimte en enkele infrastructurele aanpassingen, waaronder de zuidelijke toegangsweg naar Piushaven en de aanleg van een brug.

4.3 Invloed van locatiespecifieke kenmerken, kwaliteitskeuzes en regelgeving

4.3.1 Locatiespecifieke kenmerken

In alle onderzochte casestudies is sprake van locatiespecifieke kenmerken die leiden tot verhoging van de grondproductiekosten. Voor alle uitleglocaties is door de geïnterviewde personen aangegeven dat de verwervingskosten relatief hoog liggen. In geval van De Zuidlanden en Meerstad is daarbij een vergelijking gemaakt tussen de verwervingskosten (variërend van € 10,-- tot € 20,-- per m²) en de agrarische grondwaarde (circa € 3,50 tot € 5,-- per m²). Naast de prijstelling speelt ook de mate waarin grond verworven is een kostenverhogende rol. Dit vanwege de rentelasten die daarover jaarlijks worden betaald. Hierdoor is de boekwaarde van de aangekochte grondposities bijna verdubbeld. In de Waalsprong heeft de aanwezigheid van bestaande bebouwing in combinatie met de bestaande functies een opdrijvend effect op de verwervingskosten (€ 40,-- per m² grasland en hoger indien opstallen mee worden verworven). In de andere (binnenstedelijke) casestudie Piushaven is sprake van faciliterend grondbeleid en worden geen grondposities aangekocht.

Op de uitleglocaties speelt ook de aanwezige bestaande grootschalige infrastructuur een rol. Dit vormt met name een beperkende factor voor het ruimtelijk ontwerp van een plangebied en voor 'snijverliezen' in de indeling van het gebied. Voorbeelden zijn het niet kunnen bouwen onder hoogspanningsmasten of de doorsnijding van het plangebied door spoorwegen. Naast de invloed op het ruimtegebruik brengt de doorsnijding ook kosten met zich mee voor het aanbrengen van onderdoorgangen onder de bestaande spoorbaan. Overigens wordt in alle gevallen aangegeven dat het goed mogelijk is om in het ruimtelijk ontwerp rekening te houden met deze inpassingsvraagstukken. In de binnenstedelijke locatie Piushaven is sprake van een ontwikkeling binnen de huidige verkaveling en speelt geen inpassingsproblematiek.

In alle grondexploitaties van de onderzochte casestudies (uitleglocaties en binnenstedelijk) zijn aanzienlijke afdrachten opgenomen voor realisatie van bovenplanse infrastructuur. Deze infrastructuur wordt echter grotendeels gefinancierd door andere (niet-gemeentelijke) partijen of uit andere gemeentelijke middelen. Voorbeelden van infrastructuurprojecten die vanuit de grondexploitatie worden gefinancierd betreft de realisatie van een nieuwe rondweg en gedeeltelijke omlegging van een bestaande ontsluitingsweg (De Zuidlanden), de aanleg van een nieuwe stadsbrug (Meerstad) en de aanleg van een brug en een ontsluitingsweg (Piushaven). In Nijmegen wordt de realisatie van de hoofdplanstructuur niet gefinancierd vanuit de grondexploitatie van de Waalsprong, maar heeft de gemeente daar aparte grondexploitaties voor.

4.3.2 Kwaliteitskeuzes

Kwaliteitskeuzes in de onderzochte casestudies hebben met name betrekking op de woningdichtheid van het plangebied en de koppeling van de woningbouwopgave met andere ruimtelijke ontwikkelingen. De Zuidlanden bestaat bijvoorbeeld uit buurtschappen met een dichtheid van circa 20 tot 25 woningen per hectare. Tussen deze buurtschappen wordt een groene zone aangehouden met een lage bebouwingsdichtheid. Ook wordt een groenstrook vrijgehouden tussen de nieuwe woningen en het bestaande dorp Goutum. Hiermee behoudt het dorp zijn eigen identiteit. Deze ruimtelijke opzet biedt de mogelijkheid om bestaande landschappelijke elementen zoals terpen en boerderijen te behouden en onderdeel te laten vormen van het plan. In Meerstad en Waalsprong is de woningbouwontwikkeling gekoppeld aan de ontwikkeling grootschalige natuurgebieden (EHS) en waterberging. De realisatie van waterberging is mogelijk door de combinatie met zandwinning. De grond voor deze overige ruimtelijke functies is wel verworven en maakt onderdeel uit van het plangebied. Dit leidt dan tot gemiddelde lage woningdichtheden die in de woningbouwgebieden wel hoger kunnen liggen.

Sturing op de kwaliteit van de inrichting van de openbare ruimte wordt in de onderzochte cases slechts in beperkte mate gevoerd. Het kwaliteitsniveau is in de Waalsprong en Piushaven vrij nauwkeurig overeengekomen tussen gemeente en private partijen. Onder de huidige negatieve marktinvloeden wordt wel gezocht naar optimalisatiemogelijkheden. Met betrekking tot de materialisering wordt daarbij de relatie gelegd tussen de investeringskosten in de openbare ruimte en de toekomstige beheerkosten (bijvoorbeeld de implementatie van LED-verlichting in de Waalsprong). Tevens worden optimalisatiemogelijkheden onderzocht door delen van de openbare ruimte uit te geven met de uitgeefbare kavels of de beheerverplichting daarvan te koppelen aan de uitgeefbare kavels.

4.3.3 Regelgeving

Voor de onderzochte uitleglocaties is aangegeven dat de wet- en regelgeving van aanzienlijke invloed is op de grondproductiekosten. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen de directe kosten (voortkomend uit advieskosten of concrete aanpassingsmaatregelen) en indirecte kosten (voortkomend uit vertraging in de uitvoering). Een exacte kwantificering is op basis van de casestudies echter niet te maken, omdat op dat detailniveau geen inzage is in de grondexploitatie. Hieronder is wel een beschrijving gegeven van de meest voorkomende aspecten van regelgeving.

In alle drie onderzochte uitleglocaties wordt nadruk gelegd op de vogel- en habitatrictlijnen. Met name met betrekking tot deze regelgeving wordt aangegeven dat de belangrijkste kostenverhogende factor voortkomt uit vertragingen. Deze vertragingen komen deels voort uit onduidelijkheden in de regelgeving (onduidelijke procedures, regelgeving die ver afstaat van de praktijk, niet eenduidige uitspraken en benodigde updates van onderzoeken tijdens de procedures). In De Zuidlanden kwam dit tot uitdrukking in de hoeveelheid compensatieterrein dat moest worden aangekocht ten behoeve van weidevogels. De door experts aangegeven omvang van het aan te kopen terrein voor circa 23 gruttoparen varieert daarbij tussen de 40 en 150 hectare. Ook in Waalsprong speelde een dergelijke situatie. In de Achterhoek zijn met boeren afspraken gemaakt over hun landbewerkingstechnieken, om deze geschikt te houden als broedplaats voor ganzen en kwartels. De benodigde tijd om dit gebied te selecteren en de procedures daarover tot en met de Raad van State hebben aanzienlijk meer tijd gekost dan voorzien. Voor een ander deel komen vertragingen voort uit de monitoringsprocedures (gedijen de verplaatste diersoorten goed

in hun nieuwe habitat). Een voorbeeld hiervan uit Meerstad betreft het onderzoek of de verplaatste padden gedijen in hun nieuw aangelegde habitat. Gedurende deze periode zijn de werkzaamheden op de woningbouwlocatie stilgelegd. Hoe lang deze periode van monitoring dient te duren is echter onderwerp van discussie.

In De Zuidlanden en Waalsprong is ook regelgeving met betrekking tot archeologie benoemd als kostenverhogende factor. Ook hierbij is aangegeven dat onduidelijkheid met betrekking tot de regelgeving ertoe bijdraagt dat procedures niet kunnen worden afgesloten en feitelijk sprake is van een doorgaande onderzoeksperiode. De directe kosten in De Zuidlanden bedragen circa € 2,0 miljoen (ongeveer € 400,-- per woning). Ook in de Waalsprong bedragen de directe kosten voor archeologisch onderzoek enkele miljoenen euro's. De directe kosten staan echter niet in verhouding tot de indirecte kosten voortkomend uit vertraging (ter indicatie: de rentelasten in De Zuidlanden bedragen circa € 12 miljoen per jaar). Naast vertraging kan ook de beperkende invloed op het ruimtegebruik worden gezien als een vorm van directe kosten. Een deel van de archeologische vondsten wordt in-situ in stand gehouden en is daardoor niet geschikt voor bebouwing. Overigens is daarbij ook aangegeven dat deze situatie goed kunnen worden ingepast in het ruimtelijk ontwerp.

Tot slot komt uit de casestudies de regelgeving met betrekking tot geluid naar voren als kostenverhogende factor. Met name de geluidsbelasting gerelateerd aan (toekomstig) verkeer is daarbij van belang. Dit wordt ervaren als een technisch vakgebied, waarin weinig ruimte is voor pragmatische oplossingen. Een voorbeeld in Meerstad is hoe er wordt omgegaan met de toekomstige verkeerstromen. Deze worden geprognoseerd, maar de onzekerheidsmarge hierin wordt buiten beschouwing gelaten. In de Waalsprong is de geluidsbelasting van het treinverkeer van invloed op het woningontwerp en de indeelbaarheid van het plangebied. De oplossingsrichting zijn sterk gekleurd door de technische inslag en leiden tot suboptimale oplossingen.

4.4 Kostenstructuur onderzochte uitleglocaties 2012

De kostenstructuur van de grondexploitaties van de casestudies zijn geanonimiseerd weergegeven in de volgende figuur.

De totale grondproductiekosten per m² plangebied in de onderzochte cases op uitleglocaties bedragen gemiddeld circa € 100,--. Omgerekend naar het aantal woningen dat binnen de cases is gerealiseerd bedragen de grondproductiekosten gemiddeld circa € 66.000,-- per woning. De verdeling naar de verschillende kostenposten binnen de grondexploitatie is weergegeven in de volgende tabel. Daarna volgt per onderdeel een toelichting.

Figuur 4.2: Kostenstructuur casestudies op uitleglocaties 2012 (€, prijspeil 1-1-2012)

Grondproductiekosten per m ² plangebied	Casestudy A	Casestudy B	Casestudy C	Gemiddeld	
Verwerving	€ 41	€ 15	€ 26	€ 30	30%
Bouwrijp maken	€ 16	€ 9	€ 30	€ 20	20%
Woonrijp maken	€ 11	€ 7	€ 21	€ 14	14%
(Bovenplanse) voorzieningen en hoofdinfra	€ 5	€ 5	€ -	€ 3	3%
Plankosten	€ 19	€ 9	€ 7	€ 13	13%
Rente	€ 16	€ 6	€ 9	€ 12	12%
Onvoorzien/Risico	€ 7	€ 5	€ 7	€ 7	7%
Overig	€ 2	€ 3	€ -	€ 2	2%
Totaal	€ 117	€ 60	€ 101	€ 101	100%
Grondproductiekosten per woning	Casestudy A	Casestudy B	Casestudy C	Gemiddeld	
Verwerving	€ 20.417	€ 12.054	€ 20.400	€ 18.714	28%
Bouwrijp maken	€ 8.167	€ 7.232	€ 12.750	€ 9.626	15%
Woonrijp maken	€ 5.250	€ 5.786	€ 11.050	€ 7.594	11%
(Bovenplanse) voorzieningen en hoofdinfra	€ 2.333	€ 4.339	€ 8.500	€ 5.064	8%
Plankosten	€ 9.333	€ 7.232	€ 11.900	€ 9.893	15%
Rente	€ 8.167	€ 4.821	€ 11.050	€ 8.683	13%
Onvoorzien/Risico	€ 3.500	€ 4.339	€ 4.250	€ 3.979	6%
Overig	€ 1.167	€ 2.411	€ 5.100	€ 2.794	4%
Totaal	€ 58.333	€ 48.214	€ 85.000	€ 66.347	100%

Verwervingen

Uit de onderzochte grondexploitaties blijkt dat de verwervingen met circa 30% van de grondproductiekosten per m² plangebied veruit de grootste kostencomponent vormen.

In case A, waar de grondexploitatie eveneens door middel van een publiek private samenwerking wordt uitgevoerd, worden de grondposities ingebracht tegen kostprijs en liggen de verwervingskosten op circa € 40,-- per m². Ook in de andere casestudies B en C zijn gronden tegen de historische aankoopprijs in de grondexploitatie ingebracht. In case B is in de ontbinding van de grondexploitatie maatschappij als gevolg van de crisis circa € 10 miljoen afgeboekt op de grondposities.

In geval van herontwikkelingslocaties wordt geen agrarische grond verworven, maar is veelal sprake van een situatie met bestaande bebouwing. Dit leidt in de regel tot hogere verwervingslasten, alhoewel dit niet direct uit de casestudies van Piushaven (niet opgenomen in voorgaande tabel) blijkt omdat de gemeente een faciliterend grondbeleid voert. Er is daardoor geen sprake van gemeentelijke verwervingslasten. De praktijkervaring van Brink Groep is dat de verwervingslasten van binnenstedelijke herstructureringslocaties de financiële haalbaarheid van dergelijke locaties op z'n minst sterk onder druk zetten. Indien sprake is van herverkaveling (verschuivingen in openbare ruimte en uitgeefbare grond), vraagt dit vaak om additionele investeringen in ondergrondse infrastructuur (verleggen van riolering en kabels en leidingen), waardoor de financiële haalbaarheid verder onder druk komt te staan.

Bouw- en woonrijp maken

De kosten voor het bouwrijp maken en woonrijp maken van de locatie bedragen respectievelijk circa 20% en 14% van de kosten per m² plangebied. Hierbij moet worden bedacht dat niet het gehele plangebied woonrijp gemaakt wordt. Woonrijp maken betreft immers de openbare ruimte (verharding, water en groen), dus de uitgeefbare kavels vallen daar niet onder.

Uit de casestudies blijkt dat het bouwrijp maken wordt beïnvloedt door locatiespecifieke kenmerken. Door de slechte bodemgesteldheid worden in case B aanvullende kosten gemaakt om de draagkracht te verbeteren. Dat leidt overigens ook tot hogere bouwkosten omdat langere heipalen moeten worden toegepast. Deze kosten vallen echter buiten de grondexploitatie.

De praktijkervaring van Brink Groep is dat afhankelijk van de bodemgesteldheid aanzienlijke meerkosten gemaakt moeten worden. Deze zijn dan bijvoorbeeld gerelateerd aan het onderheien van rioleringen of een langere periode van voorbelasting van de grond.

In geen van de casestudies is sprake van excessieve kosten ten behoeve van het woonrijp maken van de locatie. Tijdens de interviews is aangegeven dat de kosten van het woonrijp maken feitelijk van ondergeschikt belang zijn in vergelijking met de verwervingslasten en de daaruit voortkomende rentelasten. Vanuit het oogpunt van kostenbeheersing is sturen op voortgang daarom meer van belang. Om die voortgang niet verder onder druk te zetten, is kostenbesparing op de kwaliteit van inrichting van de openbare ruimte niet wenselijk. Dat verslechtert de concurrentiepositie en de aantrekkelijkheid van de locatie. In dat kader wordt nog wel aangegeven dat kostenbesparing op woonrijp maken mogelijk is door minder openbare ruimte aan te leggen in combinatie met het vergroten van het aandeel uitgeefbare ruimte. Dat leidt enerzijds tot een kostenbesparing in aanleg en beheer van de openbare ruimte en voegt in beperkte mate opbrengsten toe, omdat meer grond kan worden verkocht. Bovendien worden grotere kavels door de uiteindelijke kopers ook gezien als een verbetering van de prijs-kwaliteit verhouding van de woning. Zoals in hoofdstuk 2 reeds is benoemd, is er wel een grens aan de mate waarin deze kostenbesparing kan worden doorgevoerd. Plangebieden met weinig openbare ruimte en een hoog percentage uitgeefbaar worden niet altijd als kwalitatief hoogwaardig beoordeeld. Een voorbeeld zijn villawijken waar een groot deel van de tuinen zijn afgeschermd en een lage belevingswaarde hebben.

Plankosten

Plankosten bedragen circa 13% van de kosten in de onderzochte grondexploitaties. Uit de casestudies blijkt een bandbreedte van circa 7% tot 16%. Uit de onderzochte casestudies op uitleglocaties blijkt dat de hoogte van de plankosten in hoge mate worden gerelateerd aan ruimtelijke procedures. In elk van de casestudies wordt grote waarde gehecht aan het doorlopen van de benodigde ruimtelijke procedures. De lange looptijd van procedures, onheldere besluitvorming en het feit dat onderzoeken gedurende de looptijd van procedures opnieuw moeten worden uitgevoerd, worden daarbij echter benoemd als belangrijke kostenverhogende factoren. Met name de onduidelijkheid in de procedures met betrekking tot milieuwetgeving wordt daarbij aangestipt. Een voorbeeld daarvan is de mate waarin natuurcompensatie moet plaatsvinden niet eenduidig is vast te leggen en vaak voor meerdere interpretaties vatbaar zijn. Dit leidt tot 'stroperigheid'. Naast de additionele plankosten leidt dit tevens tot hogere rentelasten over de voorinvestering door vertraging in de gronduitgifte. Tevens wordt gewezen op het feit dat een deel

van de procedures wordt opgestart door niet-direct belanghebbenden, zoals andere grondeigenaren met een ontwikkelbelang in het plangebied. Door indien van zienswijzen en bezwaarschriften, wordt getracht de ontwikkeling van de eigen grondposities te bespoedigen. Daarbij wordt opgemerkt dat dit tevens het type partijen zijn die dure juristen kunnen inschakelen, waaraan vanuit de grondexploitatie tegengewicht moet worden geboden. De kosten voortkomend uit planaanpassingen van direct betrokkenen (bijvoorbeeld huidige bewoners) zijn van een lagere orde grootte.

Bij de binnenstedelijke casestudie Piushaven worden de gemeentelijke apparaatskosten vergoed door een exploitatiebijdrage per woning vanuit de private ontwikkelingen. Omdat sprake is van een kwalitatieve upgradering van het gebied (van voormalig havengebied naar woon-werklocatie) worden slechts in beperkte mate zienswijzen ingediend en is er relatief minder vertraging in de ruimtelijke procedures.

De praktijkervaring van Brink Groep is dat de plankosten ook een onderhandelingspunt zijn indien sprake is van publiek-private samenwerking in de grondexploitatie. Zo wordt de gezamenlijke grondexploitatie niet altijd volledig belast met de door partijen afzonderlijk gemaakte plankosten, maar nemen partijen een deel van deze kosten voor eigen rekening. De totale plankosten zijn daarmee niet altijd zichtbaar in de grondexploitatie.

Rentelasten

Circa 12% van de grondproductiekosten bestaat uit rentelasten. Ook voor deze kostenpost geldt dat tussen de onderzochte cases relatief grote onderlinge verschillen te constateren zijn. De rentelasten variëren tussen een bandbreedte van circa 10% tot 15%. Dit relatief grote onderlinge verschil is te verklaren door een combinatie van de hoogte van de verwervingslasten, het gehanteerde rentepercentage en doorlooptijd. Grondexploitaties met de hoge verwervingslasten hoeven daarom niet vanzelfsprekend altijd hoge rentelasten te kennen en vice versa. Uit de interviews komt naar voren dat vertraging als gevolg van lange ruimtelijke procedures en vertraging als gevolg van een tegenvallend verkooptempo de belangrijkste redenen zijn voor het oplopen van de rentelasten. Aan het onder controle brengen van de rentelasten (bijvoorbeeld door herfinanciering in combinatie met garantstellingen) wordt meer belang gehecht dan overige kostenbesparingen.

Bovenplanse voorzieningen en hoofdinfrastructuur

Kosten voor aanleg bovenplanse voorzieningen en hoofdinfrastructuur bedragen circa 3% van de totale kosten. Uit de casestudies blijkt dat deze kostenpost met name van belang is op de uitleglocaties. Dat ligt in de lijn der verwachting omdat deze locaties veelal niet kunnen aansluiten op reeds bestaande voorzieningen of infrastructuur. Dit is onder andere het geval bij case B en case C. De nieuw aan te leggen infrastructuur ten behoeve van ontsluiting van het plangebied komt daarbij deels ten laste van de grondexploitatie.

Bovenstaande beeld komt overeen met de praktijkervaring in de referentieprojecten van de onderzoekers. Op uitleglocaties is veelal sprake van een bijdrage aan bovenplanse voorzieningen. Deze hebben niet altijd een directe relatie met het plangebied. Zie ook de toelichting op de schaduwwerking van de grondexploitatie wet zoals opgenomen in hoofdstuk 2.

In de kwalitatieve analyse van de cases is gebleken dat het omgekeerde ook voorkomt.

Grootschalige infrastructurele maatregelen worden ook vanuit andere middelen (gemeentelijke reserveringen en provinciale- en rijkssubsidies) gefinancierd en komen niet volledig voor rekening van de grondexploitaties. Cijfers op dit punt ontbreken echter.

Onvoorzien/risico

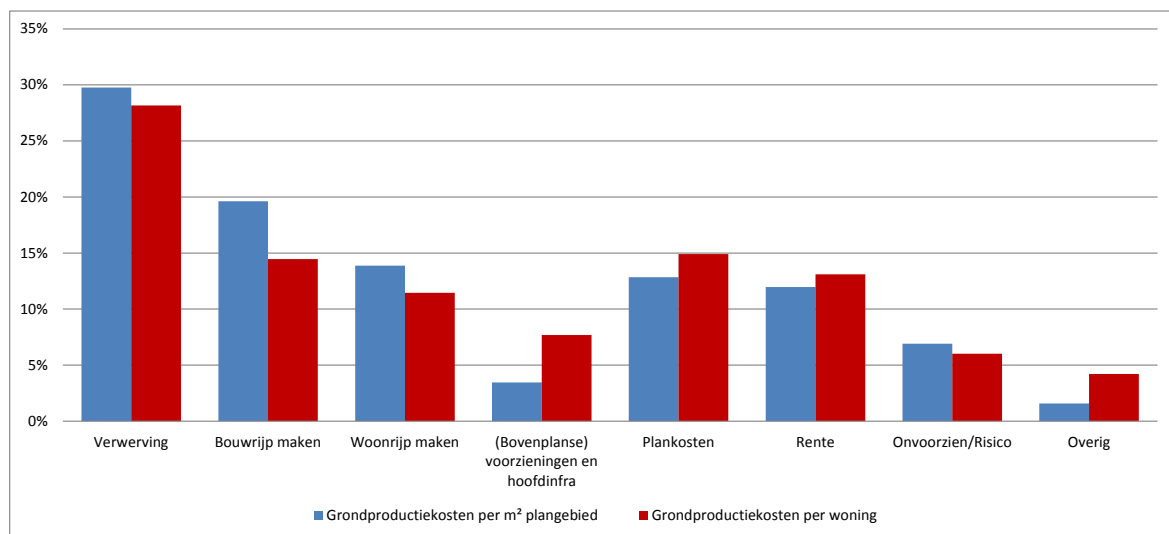
Dit is een risicovoorziening voor onvoorziene omstandigheden in de grondexploitatie. Indien tegenvallers zich niet voordoen valt deze post vrij en leidt tot een positief eindsaldo. Door tegenvallende marktomstandigheden is de algemene tendens echter dat deze post niet voldoende is om de vooraf bepaalde risico's te kunnen opvangen.

Overig

Dit betreft kostenposten die geen onderdeel uitmaken van de eerder genoemde onderdelen. Hieronder vallen bijvoorbeeld ook positieve exploitatieresultaten. Een eerdere grondexploitatie van case B kende het streven om per woning circa € 4.000,-- positief exploitatieresultaat te genereren (overeenkomstig met een marge van 5% op de nog te realiseren verkoopopbrengst van bouwrijpe kavels).

De volgende figuur geeft het relatieve gewicht van de verschillende kostenposten. Daarbij is onderscheid gemaakt naar de kosten per m² plangebied en de kosten per woning. Door het verschil in woningdichtheid van de onderzochte grondexploitaties geeft dit een verschil in procentuele verdeling van de kosten. Zoals uit de figuur blijkt zijn deze verschillen echter beperkt.

Figuur 4.3: Kostenstructuur casestudies 2012 (% van totale grondkosten)



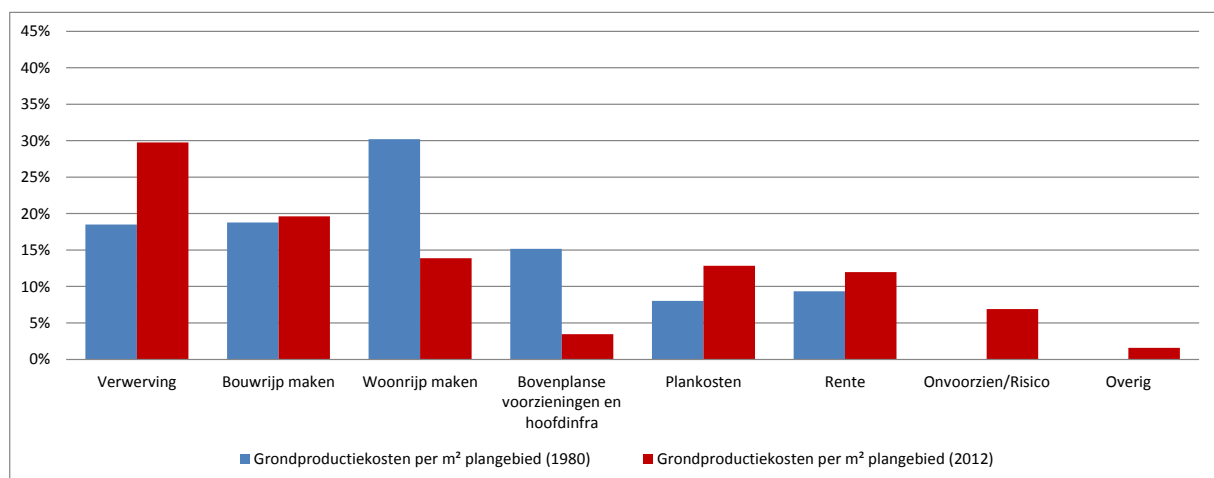
5 Vergelijking van de kostenstructuur in de casestudies 1980 en 2012

In dit hoofdstuk wordt de kostenstructuur van de grondexploitaties uit 1980 vergeleken met de kostenstructuur van de grondexploitaties uit 2012. Een deel van de ontwikkeling in grondproductiekosten is te verklaren vanuit algemene ontwikkelingen in prijsniveau. Dit wordt beschouwd als autonome groei. Deze wordt geschat met behulp van prijsindexaties zoals die voor verschillende kostensoorten worden bijgehouden door het CBS. Deze zijn opgenomen als bijlage 9. Een ander deel van de kostenontwikkeling kan worden verklaard door de in hoofdstuk 2 toegelichte factoren (locatiespecifieke kenmerken, ruimtelijke kwaliteit en regelgeving).

5.1 Ontwikkeling in de relatieve verhouding van grondproductiekosten

De onderstaande figuur maakt de vergelijking tussen de kostenstructuur van de casestudies uit 1980 en de onderzochte casestudies uit 2012. Uit de figuur blijkt dat verwervingen, plankosten en rente procentueel gezien een groter aandeel van de grondproductiekosten zijn gaan bedragen. De kostensoorten Onvoorzien/Risico en Overig waren niet gespecificeerd in de grondexploitaties van 1980.

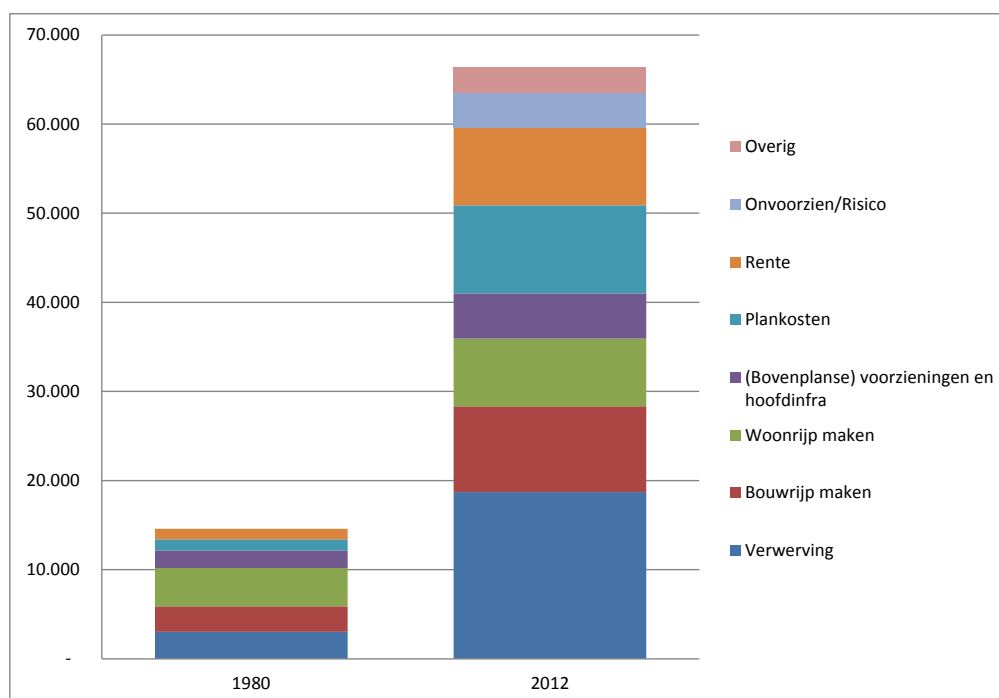
Figuur 5.1: Vergelijking relatieve kostenstructuur casestudies 1980 en 2012 (% van totale grondkosten)



5.2 Ontwikkeling in de grondproductiekosten per woning

Hierna wordt per kostenpost een toelichting gegeven op de ontwikkeling ervan gedurende de periode van 1980 tot aan 2012. Daarbij wordt tevens aandacht gegeven aan de absolute grondproductiekosten per woning. De volgende figuur geeft het verschil in opbouw van de grondproductiekosten in euro per woning. Daaruit blijkt dat voor de onderzochte casestudies de grondproductiekosten zijn gestegen van circa € 14.000,-- per woning in 1980 naar circa 65.000,-- in 2012.

Figuur 5.2: Vergelijking grondproductiekosten per woning 1980 en 2012 (obv casestudies)



Kostenontwikkeling door autonome groei

Een deel van deze geconstateerde stijging is te verklaren uit autonome prijsontwikkeling. Om daar een inschatting van te kunnen maken, is gebruikt gemaakt van de diverse prijsindexatie reeksen die door het CBS worden bijgehouden.

Voor elk van de verschillende kostensoorten in de grondexploitatie is daarbij in beginsel een indexatiereeks gehanteerd die het best aansluit bij die desbetreffende kostensoort. Zo worden voor bouwrijp maken en woonrijp maken van terreinen door het CBS specifieke prijsindexatie reeksen bijgehouden. Deze zijn dan ook toegepast in de analyse. Indien geen specifieke indexatiereeks beschikbaar is, is de algemene inflatie index gehanteerd (CPI-index). Dat is het geval voor verwervingskosten en plankosten. Deze kostensoorten zijn gerelateerd aan algemene economische groei (verwervingskosten aan de economische waarde van het huidige gebruik en plankosten aan advieskosten en uurtarieven). Voor de kostensoorten 'rente' en 'bovenplafse voorzieningen' is geen goede indexatiereeks beschikbaar. Een vergelijking op basis van indexatie is theoretisch bovendien niet correct. Autonome ontwikkeling van rentekosten zijn niet in te schatten, omdat deze afhankelijk zijn van de rentestand, looptijd van de financiering, afgegeven garanties,

herfinanciering van de leningen, etc. De casestudies bieden in die zaken geen inzicht. De kosten voor bovenplanse voorzieningen moeten worden gezien als omslagkosten per woningen. De hoogte daarvan is niet gerelateerd aan algemene marktontwikkeling, dus daarvoor is eveneens geen autonome prijsindex te bepalen.

Een overzicht daarvan inclusief een beknopte toelichting is opgenomen in de onderstaande tabel. Het verloop van de indexatiereeksen (CPI, bouwrijp maken en woonrijp maken) is opgenomen in bijlage 9. Daaruit blijkt dat voor de periode 1980 tot en met 2005 alle indices een soortgelijke ontwikkeling laten zien. Vanaf 2005 tot en met 2011 laten de indexatiereeksen voor bouwrijp maken en woonrijp maken een ontwikkeling zien die boven de CPI-reeks ligt.

Tabel 5.1: Autonome kostenontwikkeling tussen 1980 en 2012

	Gehanteerde index	Prijsindex 1980	Prijsindex 2012	Autonome stijging
Verwerving	CPI	2,86	5,89	106%
Bouwrijp maken	Prijsindex: Bouwrijp maken van terreinen	63	144	129%
Woonrijp maken	Prijsindex: Wegen met gesloten verharding	62	170	174%
(Bovenplanse) voorzieningen en hoofdinfra	n.v.t.			
Plankosten	CPI	2,86	5,89	106%
Rente	n.v.t.	-	-	
Onvoorzien/Risico	n.v.t.	-	-	
Overig	n.v.t.	-	-	

Hieronder wordt per kostensoort een toelichting gegeven.

Verwervingen

Uit de vergelijking tussen de grondexploitaties uit 1980 en 2012 blijkt dat het aandeel verwervingskosten is toegenomen, van circa € 3.000,-- per woning naar € 18.700,-- per woning. Door de jaarlijkse inflatie te hanteren om de autonome prijsontwikkeling te berekenen, wordt daarmee circa € 3.200,-- van het verschil in verwervingslasten in 1980 en 2012 verklaard. Het overige deel kan worden verklaard vanuit de kwaliteitseffecten en vanuit de gehanteerde rekensystematiek. Beide aspecten worden toegelicht.

De woningdichtheid in de onderzochte casestudies is afgenomen gedurende de beschouwde periode van circa 34 woningen per hectare naar circa 20 woningen per hectare (zie ook de analyse op macroniveau in hoofdstuk 6). Dat betekent dat er in 2012 per woning meer vierkante meter plangebied verworven wordt ten opzichte van 1980. Zowel in de case A als in case C is de woningbouw gekoppeld aan de realisatie van aanzienlijke delen natuur-, recreatie- en waterbergingsgebieden. In case B worden de buurtschappen ontwikkeld met een dichtheid van 25 woningen per hectare en behouden de zones daartussen zoveel mogelijk een open karakter. De gemiddelde dichtheid van case B bedraagt circa 11 woningen per hectare.

Uit de opgenomen casestudies blijkt in beperkte mate een hogere verwervingslast vanuit de beperkte mogelijkheden voor locatiekeuze. De uitleglocaties case B en case C laten geen excessief hoge verwervingslasten zien, voortkomend uit de locatiekeuze. Bij case A is dat in beperkte mate wel het geval, omdat daar relatief veel bestaande kassencomplexen zijn verworven.

Bouwrijp maken

Het bouwrijp maken kostte in 1980 circa € 2.900,-- per woning en in 2012 circa € 9.000,-- per woning. De autonome groeivoet van deze kostenpost kan worden becijferd met behulp van de indexatiereeks 'bouwrijp maken van terreinen' die door het CBS wordt bijgehouden (zie bijlage 9) en bedraagt circa € 3.700,-- per woning. Het resterende verschil van € 5.900,-- per woning kan worden toegeschreven aan kwaliteitseffecten zoals de eerder genoemde lagere woningdichtheid van plannen. Daarbij moet wel worden bedacht dat niet alle grond die verworven wordt ook bouwrijp wordt gemaakt. Voorbeelden zijn de groene zones tussen de buurtschappen in case B en de natuur- en recreatiegebieden in case A en case C. Ook treden additionele kosten in het bouwrijp maken als gevolg van locatiespecifieke elementen (zoals bijvoorbeeld verbeteren van slechte bodemgesteldheid in case B).

Woonrijp maken

Analoog aan de voorgaande analyse van de kostenontwikkeling in bouwrijp maken, kunnen ook de kosten voor woonrijp maken worden geanalyseerd. De toename in deze kosten in 1980 (€ 4.300,-- per woning) en 2012 (€ 7.600,-- per woning) bedraagt circa € 3.300,-- per woning. De autonome groei op basis van indexatiereeksen van het CBS bedraagt € 7.500,-- en is dus meer dan de te verklaren kostenstijging. Dit is opvallend, te meer omdat dit afwijkt van de analyse op macroniveau in hoofdstuk 6. De reden daarvoor moet waarschijnlijk worden gezocht in het feit dat van de casestudies in 1980 per woning een groot aandeel van de grondproductiekosten bestaat uit woonrijp maken. Het 'vertrekpunt' om de autonome groei te bepalen is dus relatief groot en daarmee ook de berekende autonome groei. In de casestudies van 1980 is niet terug te halen welke werkzaamheden hebben geleid tot dit grote relatieve kostenaandeel voor woonrijp maken. Tweede verklaring is dat de prijsindexatie reeks voor het woonrijp maken vanaf 2011 een relatief sterke stijging vertoont (zie ook tabel 5.1). De autonome prijsontwikkeling is daardoor sterker dan voor de overige gehanteerde indices.

Bovenplanse kosten en hoofdinfra

In de grondexploitaties uit 1980 werd circa € 2.000,-- per woning afgedragen aan bovenplanse kosten en hoofdinfrastructuur. In 2012 bedragen deze kosten circa € 5.100,-- per woning. De bijdrage aan bovenplanse kosten is niet gerelateerd aan marktontwikkeling, maar kan worden beschouwd als omslagkosten per woning. Ook is voor de casestudies niet goed inzichtelijk welk deel van de bovenplanse voorzieningen en hoofdinfrastructuur niet vanuit de grondexploitatie wordt gefinancierd. Het is daarom niet juist om voor deze kosten een autonome stijging te berekenen.

Plankosten

In de grondexploitaties van 1980 bedroegen de plankosten circa € 1.300,-- per woning. In 2012 is dat circa € 9.900,-- per woning. Omdat plankosten voor een aanzienlijk deel bestaan uit interne urenbesteding of extern advies is inflatie gekozen om de autonome groei in te schatten. Uurlonen (intern of extern) zijn op lange termijn immers grotendeels inflatievolgend. Op basis daarvan kan de autonome groei in plankosten worden becijferd op circa € 1.300,-- per woning. Het resterende verschil moet worden toegerekend aan de toegenomen complexiteit en doorlooptijd. De toename in complexiteit is het gevolg van het feit dat grondexploitaties veelal een vorm van samenwerking vereisen tussen gemeente en de andere grondeigenaren. De langere

doorlooptijd is een gevolg van de langere en complexere ruimtelijke procedures en tegenvallende marktomstandigheden.

Risico en onvoorzien

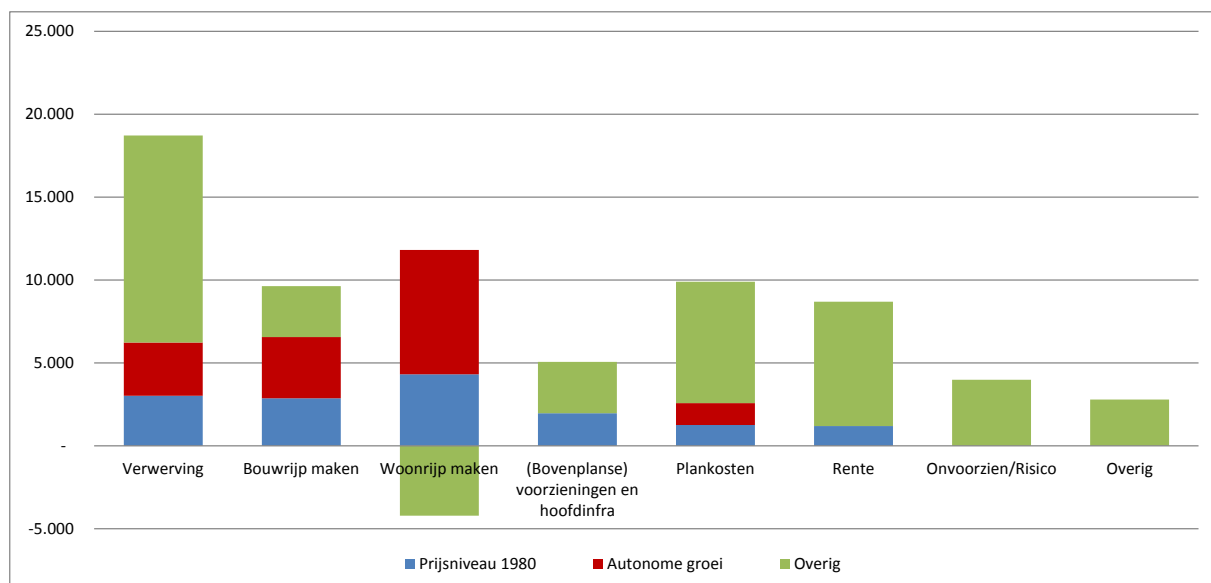
Een laatste kostenpost die in de casestudies uit 2012 voorkomt betreft een risicoreservering of een post onvoorzien. Deze bedraagt gemiddeld circa € 4.000,- per woning in 2012. Naast deze 'zichtbare' risicoreserveringen en is het in praktijk gangbaar om de kostenramingen wat hoger in te steken en de opbrengsten terughoudend te ramen. Daardoor ontstaat een niet-zichtbare risicobuffer in de grondexploitatie. Indien risico's niet optreden of geen andere tegenvallers zich voordoen valt deze post in principe vrij als winst.

In de huidige marktomstandigheden blijken deze reserveringen veelal te laag ingeschat en vormen de beperkte overige zekerheden de reden om publiekprivate samenwerkingen te ontbinden. Recente voorbeelden zijn Meerstad en Schuytgraaf in Arnhem. Echter in de jaren van 1995 tot 2008 toen sprake was van sterk stijgende huizenprijzen, werden deze risicobuffers niet aangesproken en ontstond er een positief grondexploitatie resultaat. In de onderzochte cases is dat niet zichtbaar, maar in de macro-analyse in hoofdstuk 6 wordt daar nader op ingegaan.

Van de onderzochte casestudies werd in een eerdere versie van de grondexploitatie van case B gestuurd op een positief exploitatieresultaat. Het streven was daarbij om 5% marge te maken op de nog te realiseren verkoopopbrengst van bouwrijpe kavels.

De volgende figuur geeft een overzicht van de ontwikkeling in de kostenstructuur van de onderzochte casestudies. Daarbij is het kostenniveau van 1980 weergegeven en de ontwikkeling op basis van autonome groei. Het resterende verschil met het kostenniveau uit 2012 is benoemd als stijging door overige effecten.

Figuur 5.3: Ontwikkeling in kostenstructuur van de casestudies (€ per woning, prijspeil 1-1-2012)



5.3 Relatieve gewicht van de factoren locatie, kwaliteit en regelgeving

De kostenstijging als gevolg van overige effecten kan verder worden verbijzonderd naar de in hoofdstuk 2 genoemde factoren: locatiespecifieke kenmerken, kwaliteitsveranderingen en regelgeving.

- De stijging van de verwervingskosten kan mogelijk voor een deel worden toegerekend aan het aspect kwaliteit (vanwege lagere woningdichtheid zijn per woning meer verwervingen benodigd) en voor het overige deel worden gezien als grondwaardestijging. Uit de casestudies blijkt slechts een beperkte verhoging van de verwervingskosten als gevolg van de beperkte keuzeruimte voor nieuwbouw.
- De kostenstijging in bouwrijp maken kan voor een deel worden toegerekend aan toegenomen kwaliteit (eveneens lagere woningdichtheden) en voor een deel aan locatiespecifieke kenmerken (bijvoorbeeld slechte bodemgesteldheid).
- De toename in plankosten kan worden toegerekend aan toegenomen complexiteit (samenwerking tussen grondeigenaren) en invloed van wet- en regelgeving (langere procedures).
- Ook de stijging in rentelasten kan deels daaraan worden toegerekend. De doorlooptijd van de ontwikkeling blijkt toegenomen onder invloed van complexiteit en regelgeving. Ook de hoogte van de rentevoet is overigens van invloed, maar deze is niet bekend voor de onderzochte casestudies. Een algemene rentevoet toepassen is een te grove benadering omdat voor de cases niet inzichtelijk is welk deel van de verwervingskosten is gefinancierd, wat de gemiddelde looptijd van de lening was, of inmiddels delen zijn geherfinancierd, welke renteverlagende zekerheden zijn afgegeven, etc.

Omdat in dit hoofdstuk slechts een beperkt aantal cases wordt vergeleken (acht met prijspeil 1980 en drie uitleglocaties met prijspeil 2012) is het niet mogelijk om generaliseerde uitspraken te doen. Daarvoor verschillen bovendien grondexploitaties te sterk. De onderzoekers hebben op basis van hun praktijkervaring wel een eigen inschatting gemaakt van het relatieve gewicht van deze factoren. Deze moet worden gezien als expert opinion en staat los van de uitgevoerde analyse. Deze inschatting is opgenomen in de conclusies.

6 Ontwikkeling van kosten en opbrengsten in de grondexploitatie volgens macro-studies

6.1 Analyse 'macro'-studies als aanvulling op de cases

De casestudies voor de uitleggebieden hebben zoals gezegd beperkingen op het vlak van representativiteit. Met behulp van enkele beschikbare 'macro' studies, waarin meer grondexploitaties op kosten en ook opbrengsten en grondexploitatie saldo zijn onderzocht, wordt ter controle en aanvulling ook beeld geschetst van de kostenontwikkeling en de grondexploitatie resultaten. Daarna kan de kostenontwikkeling in de cases worden vergeleken met die van een groter aantal plannen. Dat laatste doen we in hoofdstuk 7.

De 'macro' studies naar grondexploitaties hebben vergelijkbare beperkingen als de grondexploitaties uit de cases. De grondexploitatiegegevens betreffen vaak voorcalculaties en onduidelijk blijft of de exploitaties representatief zijn, met name voor de ruimtelijke kwaliteit, excessieve kosten en kosteneffecten van regelgeving, de grondopbrengsten en het grondexploitatie saldo. Voor de beschikbare studie SEO (1980) geldt echter dat de meeste regels met mogelijke kostenverhogende effecten toen nog niet bestonden. Kostenverhogende factoren zijn en blijven locatiespecifiek. Er zijn bij grondexploitaties weinig algemeenheden vast te stellen. Het financieel beeld hangt in zekere mate samen met het type locatie. Zo heeft een uitleglocatie meer kans op winst dan een binnenstedelijke locaties (zie bijvoorbeeld EIB, 2011). Maar er zijn bijvoorbeeld ook uitleglocaties met een groot tekort (nog los van de huidige crisis). Tussen gemeenten zijn er ook grote verschillen in uitkomsten van grondexploitaties (zie RIGO, 2011). De beschikbare studies zijn die van SEO uit 1980 (ruim 40 plannen),² van RIGO uit 2008 (kengetallen op basis van enkele tientallen plannen),³ van EIB uit 2011 (circa 100 plannen waarvan een deel uitleg)⁴ en van PBL (circa 60 plannen volgens de exploitatieplannen van de Grondexploitatie wet, vermoedelijk veel binnenstedelijk), ook uit 2011.⁵

Belangrijke beperking van de macrostudies is dat die geen analyse bieden van de ontwikkeling van de grondproductiekosten in de tijd. De betreffende studies zijn gericht op verschillen tussen (typen) plannen op eenzelfde moment. In dit hoofdstuk worden de betreffende studies gebruikt voor het maken van een beeld van de ontwikkeling van de grondproductiekosten tussen twee tijdstippen, 1980 en 2008. Een duiding van de dan in beeld gebrachte verschillen tussen deze twee tijdstippen is logischerwijze niet uit de gebruikte studies te ontleen. De duiding van de verschillen blijft globaal en hoogst indicatief. Er ontbreken ook data in de gebruikte studies om meer over mogelijke oorzaken van de verschillen in de tijd te achterhalen. Zo heeft de EIB-studie geen informatie over dichtheid en ruimtegebruik en geeft de studie van PBL (2011) geen informatie over het type plan (uitleg of binnenstedelijk) en het ruimtegebruik.

² SEO, *Onderzoek naar het gemeentelijk grondprijnsbeleid. Een analyse van de kosten en de hiermee samenhangende organisatorische en procedurele aspecten, die van invloed zijn op de totstandkoming van de grondprijns*. Amsterdam: SEO, 1980.

³ RIGO, *Kostenkengetallen woningbouwlocaties en bedrijventerreinen*. Amsterdam: RIGO, 2008; zie ook RIGO, *Kostenverdeling bij woningbouw en stedelijke vernieuwing*. Amsterdam: RIGO, 2011.

⁴ EIB, *Succesvol binnenstedelijk bouwen. Een onderzoek naar maatschappelijke kosten en baten en mogelijkheden tot optimalisatie van binnenstedelijk bouwen*. Amsterdam: EIB, 2011.

⁵ PBL, *Financiering van gebiedsontwikkeling. Een empirische analyse van grondexploitaties*. Den Haag: PBL, 2011.

We vergelijken hier in eerste instantie de kosten van plannen van SEO uit 1980 met de kostenkengetallen van RIGO uit 2008. De studies van EIB (2011) en PBL (2011) betrekken we zijdelings bij de analyse. Omdat deze twee studies minder informatie over de plankwaliteit bevatten, zijn ze niet goed bruikbaar als basis voor een vergelijking.

Met die vergelijking willen we, net als bij de casestudies in het vorige hoofdstuk, nagaan waar de stijgende woningprijzen en de daarmee samenhangende stijging van de grondopbrengsten in de praktijk toe geleid hebben. In de meta-analyse is beschreven dat de grondopbrengsten veel sneller zijn gestegen dan de loon- en materiaalprijzen voor grondproductiekosten (de GWW-index, de prijsindex voor Grond-, Weg- en Waterbouwkundige werken van CBS) en ook sneller dan de woningprijzen. In dit hoofdstuk beschrijven we eerst hoe volgens de genoemde studies de grondproductiekosten zich ontwikkeld hebben. Vervolgens gaan we in op de ontwikkeling van de grondopbrengsten van locaties.

Om een beeld te vormen van de kostenstructuur van grondexploitatie van vóór de VINEX-periode is gebruik gemaakt van een studie van SEO uit 1980. Deze studie geeft een steekproef van voorcalculaties, herzieningen en nacalculaties. De ruim 40 voorcalculaties, waar het meeste informatie over is in de SEO-studie, zijn verdeeld over verschillende gemeentetypen (tabel 6.1). In het vervolg richten we ons op de voorcalculaties en laten we de twee andere typen plannen buiten beschouwing.

Tabel 6.1: Verdeling grondexploitaties (voorcalculaties) SEO 1980 over gemeenten en landsdelen

	<50.000		<100.000	>100.000	
	niet-groeikern	groeikern	niet-groeikern	niet-groeikern	totaal
Westen	10 (4)	6 (3)	3 (1)	3 (2)	22 (10)
niet-westen	14 (7)	⁶	4 (2)	3 (2)	21 (11)
Totaal	24 (11)	6 (3)	7 (3)	6 (3)	43 (21)

Bron: SEO 1980, p. 51; bewerking RIGO. Tussen haakjes: aantal verschillende gemeenten.

Bij de RIGO-cijfers uit 2008 gaat het om kengetallen, berekend uit een steekproef van grondexploitaties. Deze kengetallen zijn gedifferentieerd naar verschillende regio's en locatietypen: tussen drie regio's in Nederland (Randstad, intermediaire zone en periferie), tussen stadsgewesten en niet stadsgewesten en tussen herstructurerings-, functieveranderings- en uitleglocaties. Vanwege de samenstelling van de SEO-steekproef zijn de gebruikte kengetallen gebaseerd op van een 'gemiddelde' uitleglocatie uit 2008.

⁶ De oorspronkelijke tabel geeft hier 4 plannen, maar 0 gemeenten en het totaal van de plannen in de regio 'niet-westen' komt op 4 te hoog. Vandaar dat verondersteld is dat deze waarde onjuist is.

Daarbij kijken we alleen naar uitleglocaties, vanuit de veronderstelling dat het bij de plannen uit 1980 voor het grootste deel om uitbreidingswijken gaat.⁷

6.2 Ontwikkeling ruimtegebruik en programma

Van belang voor de kosten en opbrengsten per locatie zijn het ruimtegebruik en het programma. De dichtheid van de plannen in 1980 bedroeg gemiddeld 34 woningen per ha, hoewel er veel plannen zijn met een lagere dichtheid. In 2008 is dit afgenomen tot gemiddeld 25 woningen per ha (voor uitleglocaties, iets hoger dan bij de cases in het vorige hoofdstuk). Er worden dus in de plannen van 2008 gemiddeld ongeveer 25% minder woningen gerealiseerd op dezelfde oppervlakte. Dat komt ten goede aan grotere kavels per woning, ook in samenhang met een duurder woningbouwprogramma, maar het geeft ook ruimte voor meer publiek groen en water. Volgens de EIB-studie uit 2011 was de gemiddelde kavelgrootte op een uitleglocatie 230 m² groot, terwijl dan in 1980 156 m² was.

Bij de plannen uit 1980 bestaat het programma voor 77% uit gesubsidieerde woningen, niet alleen sociale huurwoningen, maar ook premie-A en premie-B koopwoningen. Daarbij had de sociale huurwoningenbouw een aandeel van circa 30 tot 40%, premiewoningen 35 tot 40% en vrije sector 20 tot 25%. In 2011 is het aandeel sociaal 30%, ook deels koop en deels huur. Het bouwprogramma is dus naar verhouding duurder geworden.

6.3 Ontwikkeling grondproductiekosten grondexploitatie

De grondproductiekosten zijn tussen 1975 en 2008 behoorlijk gestegen. Het SEO-rapport uit 1980 geeft op basis van voorcalculaties de grondproductiekosten per woning en het aandeel daarvan in de totale grondproductiekosten (zie tabel 6-2). Omwille van de vergelijkbaarheid zijn alle kosten met behulp van de gegeven kostenpercentages omgerekend naar kosten per m² plangebied.

⁷ Gewichten RIGO-kengetallen naar landsdeel en stadsgewest

	<i>Randstad</i>	<i>Intermediair</i>	<i>Periferie</i>
<i>Stadsgewest</i>	<i>1/14</i>	<i>1/7</i>	<i>1/7</i>
<i>Niet stadsgewest</i>	<i>1/7</i>	<i>3/14</i>	<i>2/7</i>

Tabel 6.2: Kostenopbouw grondexploitatie (voorcalculaties) naar kostensoort SEO 1980

Kostensoort	aandeel totale kosten	per eenheid	per m ² plangebied
Verwerving en sloop	23%	f11,00	f10,84
Bouwrijp maken	42%	f19,00	f19,79
- (grondwerk)	(11%)	(f5,40)	(f5,18)
- (verharding)	(21%)	(f40,00 / m ² verharding)	(f9,90)
- (riolering)	(1%)	(f10,00 / m ² uitgeefbaar)	(f4,71)
Groenaanleg	4%	f9,50	f1,88
Verlichting en brandkranen	2%	f959,00 / stuk	f0,94
		f669,00 / stuk	
Plankosten	6%	f2,60	f2,83
Kunstwerken	2%	f1,30	f0,94
Omslagkosten	7%	f3,90	f3,30
Bijzondere fondsen	2%	f0,84	f0,94
Rentekosten	11%	f4,80	f5,18
Bijzondere kosten	1%	f0,51	f0,47
Totaal kosten	100%	f47,12	f47,12

Bron: SEO 1980, p. 41 – 42; bewerking RIGO.

De kengetallen uit 2008 zijn minder gedetailleerd uitgesplitst (zie figuur 6.1). Er worden hier slechts zes kostensoorten onderscheiden, waarbij verwerving, plankosten en rentekosten in beide overzichten gebruikt worden. Om de kosten uit 1980 te kunnen vergelijken met de kosten in 2008 worden sommige kostensoorten van de SEO samengevoegd (zie tabel 6.3):

- bouwrijp maken en kunstwerken wordt bouwrijp maken;
- groenaanleg, verlichting en brandkranen wordt woonrijp maken;
- omslagkosten, bijzondere fondsen en bijzondere kosten wordt overige kosten.

Tabel 6.3: Samenvoegen kostensoorten SEO 1980 (tabel 6.2) voor vergelijking met andere studies (zie figuur 6.1 en 6.2)

	SEO per m ²	SEO aandeel totale kosten
Verwerving en sloop	f10,84	23%
Bouwrijp maken	f20,73	44%
Woonrijp maken	f2,83	6%
Plankosten	f2,83	6%
Overig	f4,71	10%
Rente	f5,18	11%
Totaal	f47,12	100%

In tabel 6.4 zijn de kengetallen van de RIGO-studie zowel per woning als per m² plangebied gegeven. De kengetallen zijn oorspronkelijk per woning vastgesteld. Met de gegeven dichtheid, 25 woningen per ha voor uitleglocaties, is het bedrag per m² plangebied berekend. Ter vergelijking zijn ook de kengetallen van EIB en PBL opgenomen. Vooral met EIB blijkt er sprake te zijn van een behoorlijke mate van overeenkomst. Met de PBL-cijfers zijn er forse afwijkingen bij verwerving en bouw- en woonrijp maken. Deze studie heeft echter niet alleen woningbouwlocaties, maar ook bedrijfslocaties in de steekproef opgenomen.⁸ Ook zijn dit allemaal locaties uit de jaren 2008, 2009 en 2010, terwijl de RIGO en EIB-plannen over het algemeen iets ouder zijn.

Tabel 6.4: Grondproductiekosten woningbouwlocaties in 2008 (RIGO) en 2011 (EIB en PBL)

	EIB 2011 Uitleg per woning	EIB 2011 BBG per woning	RIGO 2008 Uitleg per woning	RIGO 2008 Uitleg (per m² plangebied)	PBL 2011 (per m² plangebied)
Verwerving en sloop	€ 11.900	€ 20.500	€ 14.544	€ 36,36	€ 76,63
Bouwrijp maken	€ 25.700	€ 24.100	€ 8.437	€ 21,09	€ 44,27
Woonrijp maken			€ 16.816	€ 42,04	
Plankosten	€ 6.800	€ 7.100	€ 6.061	€ 15,15	€ 17,50
overige kosten	€ 6.000 ⁹	€ 6.400	€ 2.779	€ 6,95	€ 7,45 ¹⁰
Rente			€ 3.648	€ 9,12	
Totaal	€ 50.400	€ 58.100	€ 52.284	€ 130,71	€ 149,70¹¹

De gemiddelde kosten per m² plangebied in het SEO-onderzoek bedroegen f47,12 (€21,38; prijspeil 1975). De kengetallen uit 2008 geven als gemiddelde grondproductiekosten per woning op uitleglocaties een bedrag van €52.500 inclusief rente. Omgerekend met een dichtheid van 25 woningen per ha naar kosten per m² gaat het om een bedrag van €131 per m² plangebied. Procentueel is dit in 33 jaar een stijging van gemiddeld 5,6% per jaar.

⁸ PBL 2011, p. 31.

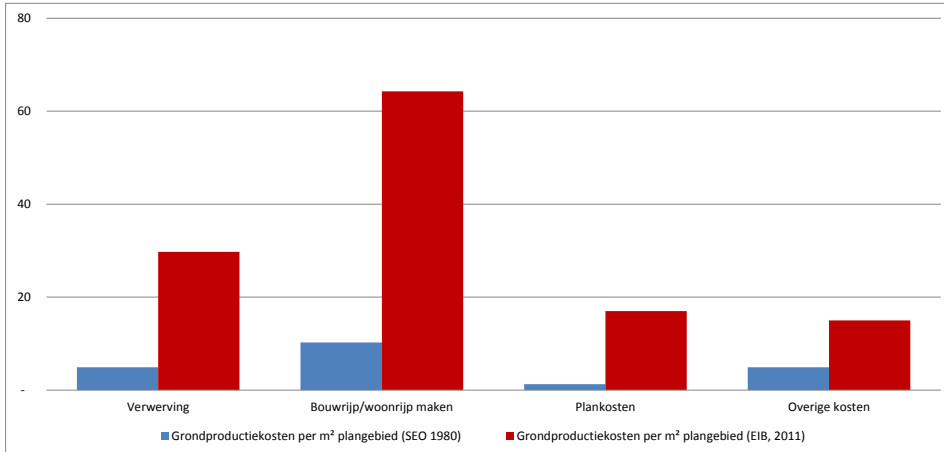
⁹ O.a. rente; zie EIB 2011, p. 23.

¹⁰ O.a. rente; zie PBL 2011, p. 35.

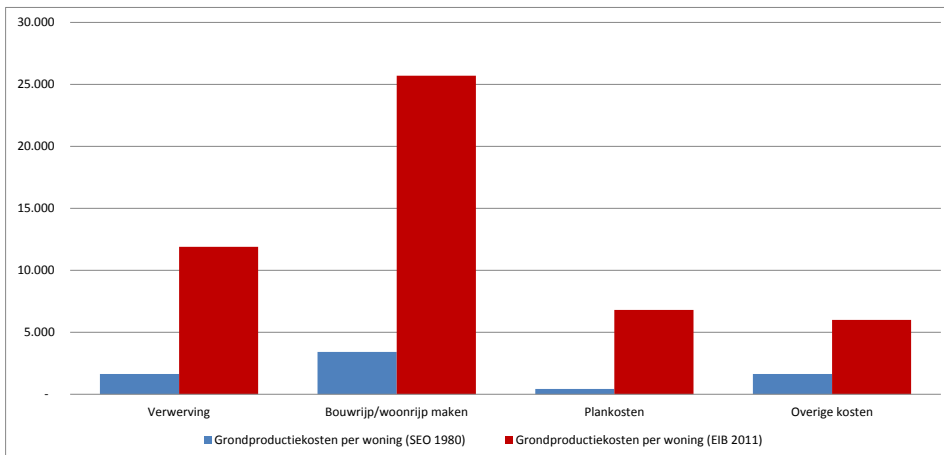
¹¹ Door verschillen in de steekproef tellen de deelbedragen niet op tot het totaal.

In figuur 6.1 en figuur 6.2 worden de grondproductiekosten per kostensoort vergeleken tussen 1980 en 2008, per m² plangebied en per woning.

Figuur 6.1: Vergelijking grondproductiekosten per m² plangebied 1980 – 2008 (in euro's)



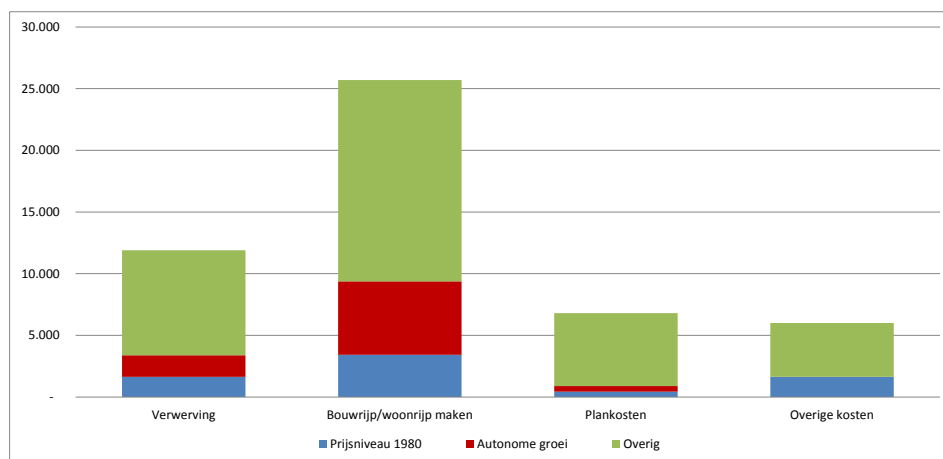
Figuur 6.2: Vergelijking grondproductiekosten per woning 1980 – 2008 (in euro's)



Een aantal kostensoorten blijkt sneller gestegen zijn dan het gemiddelde van 5,6% per jaar, te weten verwervingskosten en de plankosten. Ook de kosten voor bouw- en woonrijp maken zijn sterk gestegen.

In figuur 6.3 wordt de stijging van de grondproductiekosten per woning 1980 -2008 uiteengelegd in de componenten prijsniveau 1980, autonome groei (loon- en materiaalprijsstijgingen) en overige (locatie afhankelijke kosten, kwaliteit, regelgeving en bij verwerving deels schaarstepremie). De gehanteerde indexatierreeksen om de autonome groei te bepalen zijn overeenkomstig de berekeningen met betrekking tot de casestudies (zoals opgenomen in hoofdstuk 5). De gehanteerde indexaties zijn terug te vinden in bijlage 9.

Figuur 6.3: Vergelijking grondproductiekosten per woning 1980 – 2008 (in euro's) naar componenten prijsniveau 1980, autonome groei (loon- en materiaalprijsstijgingen) en overige (locatie afhankelijke kosten, kwaliteit, regelgeving)



De verklaring van de verschillen tussen 1980 en 2008 bij het deel 'overig' (het groene deel in figuur 6.3) is maar beperkt uit het materiaal te ontleenen. Deze verschillen bij het deel 'overig' kunnen in vergelijking met de micro-analyse slechts globaal worden 'geduid'.

Wat betreft de stijging van de verwervingskosten geldt dat deze voor wat betreft het deel 'overig' toe te schrijven is aan locatie-afhankelijke kosten (excessieve kosten door verwerving van boomgaarden kassen e.d.). Daarnaast speelt het effect van hogere kwaliteit (lagere dichtheid, betekent meer verwervingskosten per woning) en de schaarstepremie een rol: door de stijging van de woningprijzen is er meer ruimte in de prijskolom en kan ook de agrariër of andere grondeigenaar aan de onderkant van de kolom zijn grond voor een hogere prijs dan de waarde in agrarische staat verkopen. De verhouding tussen deze drie factoren is hier niet vast te stellen.

De kostentoeename voor bouw- en woonrijp maken in de plannen is toe te schrijven aan kwaliteitsverbetering: lagere dichtheid en een hoger niveau van afwerking van de openbare ruimte. Daarnaast is er vermoedelijk ook sprake van extra kosten voor bodemverbetering en kosten van maatregelen om aan regelgeving te voldoen (meer geluidwallen, waterberging e.d.). De verhouding tussen deze factoren is hier ook niet vast te stellen.

De plankosten zijn in vergelijking tot de andere kostensoorten bijzonder sterk gestegen. Deels kunnen de complexere planning en procedures en regelgeving (onderzoekskosten en overleg) (zie hoofdstuk 2) hier debet aan zijn. Voor een ander deel geldt mogelijk ook dat gemeenten door de stijgende grondprijzen een steeds groter deel van hun ambtelijke organisatie aan de grondexploitaties konden toerekenen. Ook er is sprake van inefficiëntie, omdat het wegens hoge

opbrengsten niet nodig was deze kosten goed te beheersen.¹² De verhouding tussen deze factoren is hier ook niet vast te stellen.

Omdat de kostenpost Overig een verzameling is van uiteenlopende onderdelen (bijvoorbeeld rente, toegerekende bovenplanse kosten, etc.) is het niet mogelijk om daarvoor een gedegen inschatting te doen van de autonome groei.

Verschillen tussen de casestudies en macroanalyse

Tussen de voorgaande analyse op macroniveau en de onderzochte casestudies uit 2012 zijn zowel verschillen als overeenkomsten te constateren. Eerste kenmerkende verschil is dat de totale grondproductiekosten per woning op macroniveau lager zijn (€ 50.400,-- per woning) dan de casestudies uit 2012 (€ 66.000,-- per woning). Een eerste verklaring daarvoor is het verschil in peilmoment: de macroanalyse heeft peiljaar 2008 en de casestudies prijspeil 2012. Dit effect bedraagt circa 8%, overeenkomstig met bijna € 4.000,-- per woning. De macro data over de grondproductiekosten 2008 omvatten vermoedelijk ook minder locatiespecifieke kostenverhogende elementen (locatie en regelgeving). Het resterende verschil kan dus vooral worden verklaard vanuit de plankarakteristieken van de casestudies. Zo liggen de verwervingslasten in de Waalsprong hoger dan de gemiddelde verwervingslasten op macroniveau, onder andere doordat kassengebieden zijn verworven. Voor twee van de casestudies liggen de kosten voor het bouw- en woonrijp maken aanzienlijk lager dan de macrocijfers. Daarentegen liggen de overige kosten weer beduidend hoger. Hier is vermoedelijk sprake van een verschil in toerekening van de kosten, wat een beperking geeft aan de onderlinge vergelijkbaarheid. De hoogte van de plankosten in de casestudies is overeenkomstig met de macroanalyse.

6.4 Ontwikkeling grondopbrengsten woningbouw

In de SEO-studie uit 1980 bestaan de opbrengsten slechts voor een zeer klein deel uit andere dan grondopbrengsten (zoals subsidies). De RIGO-cijfers voor 2008 laten geen overheidsbijdragen zien, omdat ze juist bedoeld zijn voor het bepalen van die bijdrage. Het PBL geeft aan in de analyse van exploitatieplannen dat de opbrengsten voor ongeveer 10% uit subsidies bestaan.

De gemiddelde opbrengst per m² woningbouwgrond bedroeg volgens de SEO-studie f101 (prijspeil 1975). 84% van de totale planopbrengsten in de geanalyseerde steekproef waren afkomstig van gronduitgifte voor woningbouw, bij gemiddeld 82% van de uitgeefbare grond bestemd voor woningbouw. Volgens de voorcalculaties was 1% van de opbrengsten afkomstig uit niet-gronduitgifte, volgens de geanalyseerde nacalculaties was dat echter 8%.¹³ Bij 53% uitgeefbaar terrein betekent dat dat in de door SEO geanalyseerde plannen de grondopbrengst voor woningbouw $82\% * 53\% * f101,-- = f44,--$ per m² plangebied bedroeg (prijspeil 1975). Bij deze kengetallen voor het ruimtegebruik is de gemiddelde kavelgrootte 5.300 m² uitgeefbaar per ha /

¹² *In die richting wijst de opmerking van de directeur van het OGA, dat door scherper beheersen de plankosten van de Amsterdamse grondexploitaties gehalveerd konden worden. Zie: 'Kijken waar het geld zit' interview met directeur OGA, in: Nul20, september 2012. Zie ook: H.G.M. Nijland, Naar een stressbestendig gemeentelijk grondbedrijf, in: Grondzaken in de praktijk, december 2009.*

¹³ *SEO 1980. We gaan in de vergelijking verder vooral in op de voorcalculaties, omdat het SEO-rapport daar gedetailleerdere informatie over geeft dan over de herzieningen of nacalculaties.*

34 woningen per ha = 156 m². De kavelprijs per woning is dus gemiddeld f15.744,-- (prijspeil 1975) (€ 7.144,--) bij het gemiddelde bouwprogramma volgens de SEO-studie.

In de RIGO-kengetallen uit 2008 is geen opbrengst per m² bekend, maar wel een gemiddelde opbrengst per woning: € 23.000,-- voor sociale woningbouw en € 71.000,-- voor ongesubsidieerde woningen (bij een verhouding eengezinswoningen – appartementen van 70%/30%). Met een percentage sociale woningbouw van 30% betekent dit een gemiddelde grondopbrengst per woning van € 63.700,--. Dat betekent dat de grondprijzen per woning in de periode 1975 – 2008 jaarlijks gestegen zijn met ongeveer 6,9%.

De prijsstijging is voor een deel te danken aan een ander programma, met veel minder gesubsidieerde woningbouw. Worden voor de locaties uit 2008 de kengetallen voor het programma uit 1980 gebruikt, dan ziet het financiële plaatje er anders uit. Met een aandeel sociale woningbouw van 77% en een percentage appartementen van 27%¹⁴ komt de gemiddelde grondprijs per woning in 2008 op €34.000,-- uit. Dat betekent dat de prijzen in 33 jaar bijna vervijfvoudigd zijn, met een jaarlijkse prijsstijging van 4,8%. De gemiddelde grondopbrengsten met sociale huur zijn dus extra gestegen door de keuze voor een meer op de markt gericht programma. Omdat de gesubsidieerde woningen in 1980 niet allemaal sociale huurwoningen waren, wordt ook een variant met 55% sociaal in 2008 doorgerekend. Daarin is de prijsstijging gemiddeld 5,7% per jaar.

Tabel 6.5: Plankenmerken en gemiddelde opbrengst per woning 1980 – 2008

Plankenmerken	Opbrengst per woning 1980	Opbrengst per woning 2008	Gemiddelde opbrengststijging per jaar
1980: 77% gesubsidieerd#, 27% MG * 2008: 30% sociaal, 30% MG	€7.144	€63.700	6,9%
1980: 77% gesubsidieerd, 27% MG 2008: 77% sociaal, 27% MG	€7.144	€34.000	4,8%
1980: 77% gesubsidieerd, 27% MG 2008: 55% gesubsidieerd, 30% MG	€7.144	€44.600	5,7%

#gesubsidieerd = sociale huur en premiekoop A, B e C. *MG = meergezinswoning

Tegelijkertijd geldt dat de stijgingen van de grondopbrengsten deels zijn gebruikt voor het realiseren van meer kwaliteit. Dat uit zich bijvoorbeeld in een lagere plandichtheid. In 1980 bedroeg de gemiddelde opbrengst f44,-- per m² uitgeefbaar (€19,96). Bij eenzelfde dichtheid en het bouwprogramma van 2011 zou de opbrengst per m² € 217,-- (€63.700,-- * 34 / 10.000) bedragen en net als de opbrengst per woning met 7,5% per jaar gestegen zijn.

In 2008 bedroeg de gemiddelde dichtheid op uitleglocaties echter slechts 25 woningen per ha. Dat betekent dat de grondopbrengst per m² plangebied in 2008 op € 159,-- uitkomt in plaats van op € 217,--. De gemiddelde stijging van de grondopbrengsten per jaar, met meerekenen van de veranderingen in programma en dichtheid die er tussen 1980 en 2011 geweest zijn, bedraagt dan 6,5%.

¹⁴ SEO, 1980.

Grondprijsverlagende subsidies

Gemeenten in de twintig stadsregio's kregen BLS-subsidies (Besluit Locatiegebonden Subsidies), een rijkssubsidie voor stimulering van de woningbouw.¹⁵ Dit bedrag verschilde per regio (van circa €1.000,-- tot €3.000,-- per woning, in 2005 - 2010) en is binnen regio's op verschillende manieren verdeeld.

Naast BLS krijgen veel gemeenten ook ISV-bijdragen van het Rijk (Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing). Deze ISV-bijdragen zijn bedoeld voor vernieuwing van verouderde woonwijken (vaak naoorlogse wijken met veel goedkope huurappartementen) en bevatten omvangrijke bijdragen voor bodemsanering, groen, geluidhinder en vernieuwing van de openbare ruimte. Naast deze bijdragen voor de grondexploitatie van stedelijke vernieuwingswijken zijn ISV-gelden bedoeld voor verbetering van maatschappelijke voorzieningen, sociale en economische wijkvernieuwing. ISV-bijdragen zijn daarom maar voor een deel te zien als subsidies voor tekorten op grondexploitaties van wijken met stedelijke vernieuwing.

¹⁵ *In de periode 1995 – 2005 waren BLS-bijdragen specifiek bedoeld voor grondexploitatietekorten voor VINEX-woningbouw (uitleglocaties en functieveranderingslocaties) in de stadsgewesten. In de periode 2005 -2010 werden BLS-gelden gezien als middel om woningbouw in stadsgewesten te stimuleren.*

Grondprijsverlagende subsidies in ons omringende landen¹⁶

Uitleglocaties

In Nederland zijn in de periode 1990 - 2011 grondprijsverlagende subsidies ingezet voor woningbouwlocaties met grondexploitatietekorten die pasten binnen het rijksbeleid voor verstedelijking en wonen. Dit waren grote uitleglocaties bij en aan de stad in de stadsgewesten, binnenstedelijke functielocaties en verouderde wijken met stedelijke vernieuwing.

Grondprijsbeleid was er vanouds voor sociale woningbouw. Sinds de decentralisatie en verzelfstandiging rond 1995 zijn de grondprijzen voor sociale woningbouw laag gehouden door per locatie binnenplans te verevenen met grondopbrengsten van de marktsector.

In een land als Frankrijk zijn de grondprijzen voor sociale woningbouw ook laag – dat wil zeggen onder de marktwaarde - gehouden via gemeentelijke bouwgrond voorziening. Bij ontwikkeling van grote woningbouwlocaties bij grote steden ('ville nouvelles', 'new towns'), ingegeven door ruimtelijke ordening en om te voorzien in grote woningbehoeften, bleek subsidiering door de centrale overheid noodzakelijk. De kosten van de benodigde bovenwijkse infrastructuur van 'groeikernen' (autowegen, stad- en wijkgroen, hoofdriolering) konden niet door betreffende grondexploitaties worden gedekt. Betreffende gemeenten (kleinere gemeenten in de stedelijke regio) ontbrak het ook aan draagkracht om de tekorten bij te dekken.

Eisen aan de woonomgeving speelden een rol. Bij de ontwikkeling van de woongebieden met hoge dichtheid en derhalve veel hoogbouw zouden minder subsidies nodig zijn. Het plan moest kunnen voorzien in de suburbane woonvraag met grondgebonden woningen.

In Ierland bleek eind jaren 1990 bij een grote woningbehoefte de woningbouw in Dublin te stagneren. Er was onvoldoende hoofdinfrastructuur (wegen en riolering) om grote uitleggebieden te kunnen realiseren. De markt kon de kosten van hoofdinfrastructuur niet dekken. De woningprijzen vlogen omhoog. In de binnenstad van Dublin bijvoorbeeld waren de prijzen enige tijd torenhoog, €15.000, -- per m² woonoppervlak, driemaal zoveel als in de prijzen in de Amsterdamse binnenstad.

¹⁶ Gebaseerd op: RIGO (1990), *Grondbeleid buitenland, Amsterdam*; RIGO (1994), *Regionaal grondbeleid en grote woningbouwlocaties in West-Europa, Amsterdam*; B. Willams, en P. Shiels (2000), *Acceleration into sprawl: causes and potential policy responses*; RIGO (1989), *Geschiedenis van het rijksgrondbeleid voor de woningbouw, Amsterdam*. G. Keers (1998) *Le recyclage urbain au Pays-Bas, une pratique ordinaire*, in: B. Avril, F. Bailly e.a. (1998), *Reconstruire la ville sur la ville, Parijs*.

Binnenstedelijk

In bestaand stedelijk gebied (BBG) zijn de grondproductiekosten op veel locaties hoger dan de opbrengsten. Toen binnenstedelijk bouwen en stedelijke vernieuwing belangrijk werd in Nederland liep men al snel tegen dit knelpunt van financiering van grondexploitatietekorten op. De oplossing werd gevonden in subsidiering van deze locaties. De eerste sanerings- en herstelplannen na de oorlog werden al gesubsidieerd. Sloopnieuwbouwplannen van oude 19de eeuwse arbeiderswijken eind jaren 1960 werden ook met subsidies uitvoerbaar gemaakt. Bij de opkomst van binnenstedelijk bouwen op verouderde industrie- en haventerreinen in de jaren 1980 bleken ook subsidies nodig om die plannen uitvoerbaar te maken (hoge kosten door bodemsanering, verwerving, sloop) gegeven randvoorwaarden voor gewenst ruimtelijke kwaliteit.

Nederland is in vergelijking met de ons omringende landen vroeg en op grote schaal begonnen met stedelijke vernieuwing. De kleinschaligheid (menselijke maat) is daarbij een kenmerk (geen grootschalige sloop en nieuwe hoogbouw, zoals we wel in andere landen zien). Bij het bouwen op functieveranderingslocaties was Nederland er ook vroeg bij. Andere landen stuiten later ook op de financiële problemen bij herontwikkeling van oude bedrijfsterreinen (ook wel bekend als 'brown fields'). Daarvoor zijn in Engeland en Duitsland specifieke subsidies of fiscale faciliteiten toegepast om herontwikkeling met wonen en andere functies mogelijk te maken.

6.5 Gevolg prijs- en kostenontwikkeling voor grondexploitatie resultaten

Hiervoor zijn de ontwikkeling van de grondproductiekosten en opbrengsten van de grondexploitatie in de periode 1980 – 2008 vergeleken. Ook uit de analyse van grondexploitaties blijkt dat de grondopbrengsten voor woningbouw sterk toegenomen zijn. Deels zijn die stijgende opbrengsten gebruikt voor het afbouwen van subsidies; dat uit zich onder andere in een lager percentage sociale woningbouw. De keuze die aan het begin van de VINEX-periode gemaakt is, om het percentage sociale woningbouw te maximeren op 30%, speelt wat dat betreft een duidelijke rol: de grondopbrengsten zijn met de huidige bouwprogramma's ruwweg twee keer zo hoog als bij gelijke prijzen en het bouwprogramma van 1980. Die 'bestedingsruimte' is door het Rijk gebruikt om de omvangrijke woningbouwsubsidies te kunnen beperken.

Deels zijn de meeropbrengsten gebruikt voor het verhogen van het kwaliteitsniveau in plannen. Dat blijkt uit het verlagen van de dichtheden, maar ook uit de stijging van de kosten voor bouw- en woonrijp maken boven de stijging van de eenheidsprijzen uit. Het ruimtegebruik in plannen en de kwaliteit van de inrichting daarvan, zijn beide in gunstige zin veranderd: er zijn grotere kavels per woning beschikbaar en de openbare ruimte is met een hogere kwaliteit afgewerkt.

Ook met deze kwaliteitsverbetering blijft het echter zo dat de grondopbrengsten sneller gestegen zijn dan de grondproductiekosten. In de praktijk moeten de grondexploitanten (niet alleen gemeenten maar ook marktpartijen via PPS en private grondexploitaties) daardoor winst hebben gemaakt op het realiseren van hun plannen.¹⁷

Dit blijkt ook uit een analyse van de resultaten van de grondexploitaties bij een flink aantal gemeenten in de studie van RIGO (2011) naar kostenverdeling bij woningbouw en stedelijke vernieuwing. Het grondexploitatie resultaat is echter sterk afhankelijk van het type plan, zo blijkt:

¹⁷ Uit RIGO (2003) en Ecorys (2006) blijkt dat de vorm van grondexploitatie – gemeentelijk, privaat of PPS – geen duidelijk invloed heeft op de gerealiseerde ruimtelijke kwaliteit.

- Voor uitleglocaties is zonder veel excessieve kosten de grondexploitatie over het algemeen meer dan financieel haalbaar, met winst gerealiseerd.
- Voor functieveranderingslocaties in BBG is dat sterk afhankelijk van het type bestaand grondgebruik; een deel van die locaties sluit nadelig, een ander deel voordelig voor gemeenten.
- Stedelijke vernieuwingslocaties sluiten vrijwel altijd negatief.

Op basis van totaalcijfers uit gemeentelijke stukken over het geheel van alle typen locaties genomen (waarbij dus is verevenend tussen winstlocaties en verlieslocaties) komt de RIGO-studie (2011) op een gemiddeld resultaat van ongeveer € 2.300,-- per woning voor gemeenten. Dit betreft de periode 2005 - 2009. Voordien kunnen de afdrachten groter zijn geweest, omdat de marktomstandigheden voor die tijd beter waren.

De studie van PBL (2011) komt juist op een tekort van ongeveer €20 per m² plangebied, 10% van de totale kosten wordt niet gedekt door grondopbrengsten uit gronduitgifte. Dit hangt waarschijnlijk samen met de hoge verwervingskosten en met het type plannen (in BBG) dat in die studie geanalyseerd is. EIB (2011) komt op een exploitatiesaldo van € 8.400,-- voordelig voor uitleglocaties en €9.600,-- nadelig voor binnenstedelijke locaties.

Bij uitleglocaties komt daar voor de gemeente nog gemiddeld €2.100,-- per woning aan rijkssubsidie bovenop, zodat de gemeenten er bij uitleglocaties per woning gemiddeld € 10.500,-- op vooruit zijn gegaan. Op binnenstedelijke locaties wordt van het negatief saldo van €5.400 per woning gedekt door rijksbijdragen, zodat €4.200,-- per woning als nadelig resultaat voor de gemeente overblijft.

Hogere grondprijzen 1995-2002 en BLS-ramingen VINEX-uitleglocaties

Voor de VINEX-uitleglocaties zijn grondexploitatie-ramingen gemaakt voor de behoefte aan locatiegeboden subsidies (volgens het BLS, Besluit Locatiegebonden Subsidies). Hiervoor is een gewenst bouwprogramma aangegeven met een gewenste woningdichtheid (30 woningen per ha) en ruimtegebruik. Voor dit zogenaamde de BLS-referentieplan zijn toenmalige grondprijzen voor de sociale sector en marktsector gehanteerd bij een programma met 30% sociale sector.¹⁸

Het effect van hogere grondprijzen in 1995 - 2002 bij VINEX-uitleglocaties, exclusief locaties in stadsgewesten van de vier grote steden, kan indicatief worden doorgerekend in termen van hoeveel extra opbrengsten er zijn gerealiseerd en welk deel daarvan als winst valt te beschouwen. Veronderstellingen hierbij zijn dat de landelijk grondopbrengsten voor koopwoningen zijn gerealiseerd (zoals geschat in de meta-analyse) en de VINEX-uitlegplannen anno 1995 zijn bepaald wat betreft ruimtelijke kwaliteit (grondgebruik).

Hierbij wordt ook rekening gehouden met excessieve kosten. Bij grondexploitatie- verkenningen van VINEX-uitleglocaties ten behoeve van locatiesubsidiering bleek het voorkomen van excessieve kostenelementen bij de meeste nieuwe uitleglocaties aan de orde, met name excessieve ontsluitingskosten (60% van de bijna 90 locaties) en excessieve verwervingskosten (53% van de bijna 90 locaties).¹⁹ Uit de BLS-ramingen (prijsspeel 1-1-1994) bleek dat circa 50% van de locaties

¹⁸ RIGO (1993), *BLS-normering basiskosten en opbrengsten*, Amsterdam.

¹⁹ RIGO(1992), *Investeringskosten nieuwe woningbouwlocaties overige stadsgewesten, 1995-2015*, Amsterdam.

een tekort had en 50% een mogelijke winst. Meeste locaties met een tekort hadden een tekort tot circa €5.000,-- per woning (incl. BTW, prijspeil 1994). Een vijftiental plannen had een hoger tekort tot €20.000, -- per woning.

Uit een gevoeligheidsanalyse bleek dat met 20% hogere grondopbrengsten (inclusief 30% sociale sector) nog maar 5% van de locaties een geraamd tekort hadden. De feitelijke grondprijstijgingen in 1995 – 2002 waren voor koopwoningen nog een veelvoud van deze 20%, zoals ook uit onderstaande tabel blijkt.

De geraamde grondopbrengsten voor de marktsector in het referentieplan werden rond 1997 volgens de landelijke cijfers gerealiseerd. De grondopbrengsten van de sociale woningbouw in het referentieplan waren in 1994 als geheel afgestemd op de feitelijke prijzen.

Voor de grondexploitatie resultaten van het referentieplan met feitelijke opbrengsten in 1995 - 2002 is een berekening gemaakt met de feitelijke opbrengsten van 1999 en van 2002.

Tabel 6.6: Indicatieve berekening effect feitelijke grondprijzen 1999 en 2002 op grondopbrengst en grondexploitatie saldo VINEX-referentieplan met een grondprijsniveau koopwoningen van 1994, bedragen per woning (inclusief BTW)

Grondopbrengst	1999	Toename	2002	Toename
a)Koop referentieplan 1994	24.000		24.000	
b)Koop feitelijk	<u>39.000</u>		<u>67.000</u>	
c)Koop hogere opbrengst (b-c)	15.000	+62%	43.000	+179%
30% sociale huur (verevening)	<u>-4.000</u>		<u>-12.000</u>	
-				
<u>Hogere opbrengst per woning</u>	11.000	+45%	31.000	+129%
Kostenstijging autonoom GGW*	<u>-4.000</u>	(17%)	<u>-6.000</u>	(31%)
Netto hoger saldo	7.000		25.000	

*NB: Koststijging als gevolg van kwaliteitsverbetering en nieuwe regelgeving is hier niet meegenomen.

Voor VINEX-uitleglocaties in 1995-2002 komt in deze indicatieve berekening naar voren dat het financieel beeld van grondexploitatie gestart rond 1994 behoorlijk moet zijn verbeterd.

Duidelijk blijkt dat de opbrengsten tijdens de planuitvoering aanmerkelijk zijn gestegen. Een deel van de hogere grondopbrengsten van koopwoningen komt ten goede aan de sociale woningbouw. De 30% sociale woningbouw met een beperkte grondprijstijging van een paar duizend euro per sociale woning in 1995-2002 drukt de gemiddelde opbrengststijging per woning aanmerkelijk. Bij correctie voor autonome kostenstijgingen kan het saldo van een grondexploitatie van een VINEX-uitleglocatie ten opzichte van 1994 per woning met € 7.000,-- (1999) tot € 25.000,-- (2002) zijn verbeterd. Over de periode 1995-2002 kan dit gemiddeld op ruwweg circa € 15.000,-- per woning aan extra opbrengst per woning worden gecijferd. Dit was ook in belangrijk mate winst, gezien ook de uitkomsten van het EIB-onderzoek voor uitleglocaties. Een deel van de hogere opbrengst zal ook voor extra kostenstijgingen kunnen zijn gebruikt voor extra kwaliteit, tegenvallers bij excessieve kosten en kosten van nieuwe regelgeving, e.d.. Bij een klein deel uitleglocaties met verlies konden de tekorten aanmerkelijk worden terug worden gebracht.

De netto winst op uitleglocaties is bij gemeentelijke grondexploitatie ingezet voor locaties met verlies en bijdragen aan de algemene middelen, zoals hierboven aangegeven. Achteraf gezien (met de kennis van nu) waren locatiesubsidies BLS grotendeels niet nodig geweest.

Vooraf, in 1990 - 1994, was dat echter niet het geval, met de gegevens van de markt van toen. Toen waren er duidelijk tekorten becijferd. De subsidies waren nodig om de geraamde grondexploitaties op veel VINEX-locaties terug te dringen en gemeenten te stimuleren de locaties in uitvoering te nemen voor de gestelde woningbouwopgave.

De situatie in 1980 was anders, onder andere vanwege de wijze van calculatie (het 'Bruine boekje', met in principe kostendeekkende grondprijzen en woningprijsverlagende subsidies). Van de 43 grondexploitaties (voorcalculaties) voor uitlegplannen uit het onderzoek van SEO (1980), waren er 10 met een positief geraamd grondexploitatiesaldo, 10 met een negatief verwacht resultaat en 23 met een verwacht saldo nul. Nacalculaties lieten een positiever beeld zien. In de jaren 1970 leverden grondexploitaties voor uitleggebieden vaak baten op.

Grootschalige uitleglocaties in het kader van het groeisteden en groeikernenbeleid uit de jaren 1970 hadden evenwel dikwijls te kampen met grondexploitatietekorten door excessieve kostenelementen (bodemgesteldheid, ontsluitingskosten). In de praktijk bleek in veel gevallen een deel van de subsidie niet nodig door voorzichtig ramen in grondexploitaties (marges bij de kosten en opbrengsten) en minder doelmatige planopzet en uitvoering (SEO, 1987). In het onderzoek van de Parlementaire Enquêtecommissie Bouwsubsidies (1988, deelstudie Grondkosten) is dit ook in bredere zin uiteengezet.²⁰

²⁰ Dit beeld veranderde overigens in de jaren 1980 door de toenmalige crisis op de woningmarkt. Door grote terugloop op de markt van koopwoningen begin jaren 1980 werden programma's aangepast met meer sociale woningbouw en werden grondexploitaties in looptijd verlengd en verslechterde de financiële resultaten aanmerkelijk. Veel gemeenten hadden tijdelijk grote overschotten aan bouwgrond waarvoor gemeenten zelf financiële bijdragen moest leveren. Zie SEO (1985), *De risico's voor gemeenten op de markt voor bouwrijpe grond*, Amsterdam.

7 Conclusies en aanbevelingen

De hoofdvraag die in dit onderzoek wordt beantwoord, luidt als volgt:

In welke mate zijn in de periode vanaf 1980 de grondprijsverhogingen beïnvloed door hogere grondproductiekosten als gevolg van locatiespecifieke kenmerken, hogere kwaliteitseisen en strengere (milieu)regelgeving met betrekking tot locatieontwikkeling?

Aan de hand van de hoofdvraag en deelvragen uit hoofdstuk 1 worden de conclusies opgesteld. Allereerst kan echter in algemene zin worden gesteld dat het beschikbare datamateriaal over grondexploitaties ontoereikend is om de invloed van locatiespecifieke kosten, kwaliteitsontwikkeling en de effecten van wet- en regelgeving te kunnen kwantificeren. Ook is er geen zicht op de ontwikkeling van grondproductiekosten in relatie tot grondprijzen, verstrekte rijkssubsidies en daaruit voortkomend het uiteindelijke financieel resultaat van de grondexploitatie.

In dit onderzoek kunnen derhalve geen algemene onderbouwde uitspraken worden gedaan over de kostenontwikkeling, de ontwikkeling van de opbrengsten en de toedeling van een mogelijke schaarstepremie in de sfeer van grondexploitaties. Er kunnen hoogstens indicatieve conclusies worden getrokken op basis van hetgeen in de cases is gesignaleerd en een beperkt aantal studies op macroniveau.

In de onderstaande tabel is schematisch weergegeven op welke kostensoorten in de grondexploitatie de locatiespecifieke kenmerken, kwaliteit en regelgeving doorwerken. Bij de beantwoording van de eerste drie deelvragen is een uitgebreide toelichting opgenomen.

Figuur 7.1: De invloed van locatiespecifieke kostenverhogende omstandigheden, meer ruimtelijke kwaliteit en de effecten van wet- en regelgeving op de grondexploitatie naar kostensoorten

Kostensoort	Locatiespecifieke kostenverhogende factoren	Hogere ruimtelijke kwaliteit	Effecten van wet- en regelgeving
Verwerving	x	x	x
Bouwrijp maken	x	x	x
Woonrijp maken		x	
Bovenplanse voorzieningen	x		x
Plankosten	y		y
Rente			y

x= directe invloed, y= indirect, doorwerking in

7.1 Beantwoording van de deelvragen

De beantwoording van de deelvragen is hieronder opgenomen.

- 1 . Welke locatiespecifieke effecten in de uitgangssituatie (voorafgaand de planontwikkeling) zijn van invloed zijn op de grondproductiekosten?

De locatiespecifieke kenmerken van een woningbouwlocatie komen voornamelijk tot uitdrukking in de verwervingskosten (afhankelijk van regio en huidige ruimtegebruik), de kosten voor het bouwrijp maken (technische en functionele locatieaspecten zoals bodemgesteldheid) en de bovenplanse kosten van de grondexploitatie (afhankelijk van de mate waarin het plangebied kan aansluiten op reeds aanwezige infrastructuur of daarvan belemmeringen ondervindt). In indirecte zin heeft de locatiekeuze ook invloed op de plankosten. Verdeeld grondeigendom (meerdere grondeigenaren) en de 'verplichte' samenwerking tussen gemeenten en marktpartijen die daaruit voortkomt maakt dat meer afstemming noodzakelijk is.

2. Welke kwaliteitsaspecten met betrekking tot de planontwikkeling zelf (beoogde eindbeeld) zijn van invloed op de grondproductiekosten?

De kwaliteitsaspecten van een woningbouwlocatie kunnen worden geoperationaliseerd als dichtheid (het aantal woningen per hectare) en ruimtegebruik (de verhouding tussen uitgeefbare kavels en openbare ruimte) en kwaliteit van de inrichting van de openbare ruimte. Deze aspecten komen in de kostenstructuur van de grondexploitatie tot uitdrukking in de verwervingskosten (voor plangebieden met een lagere dichtheid moeten per woning meer vierkante meters worden verworven) en gedeeltelijk in het bouw- en woonrijp maken (een deel van de verworven vierkante meters wordt bouw- en woonrijp gemaakt).

3. Welke aspecten van wet- en regelgeving zijn van invloed op de grondproductiekosten?

Kosten gerelateerd aan wet- en regelgeving komen in de grondexploitatiekosten tot uitdrukking in plankosten (directe advies- en onderzoekskosten) en rentekosten (indirecte kosten als gevolg van vertraging). Archeologisch onderzoek komt tot uitdrukking in de kosten voor het bouwrijp maken van de locatie. Uit de casestudies blijkt dat met name regelgeving met betrekking tot archeologie, milieu (vogel en habitat) en geluid worden benoemd als kostenverhogend. Deze komen tot uitdrukking in de plankosten (onderzoeks- en advieskosten) en aanvullende verwervingskosten (door aankoop van compensatiegebieden en minder efficiënt ruimtegebruik).

4. Wat is het onderlinge relatieve gewicht van de in de voorgaande deelvragen geïdentificeerde factoren op de ontwikkeling van de grondproductiekosten?

Op basis van de in het onderzoek opgenomen casestudies is het niet mogelijk om in algemene zin een uitspraak te doen over het relatieve gewicht van locatienmerken, kwaliteit en regelgeving op de grondproductiekosten. Daarvoor zijn te weinig casestudies uitgevoerd en zijn woningbouwprojecten onderling te slecht vergelijkbaar. Wel is door de onderzoekers op basis van eigen ervaringen een inschatting gemaakt. Beide onderdelen worden hieronder toegelicht.

Relatief gewicht op basis van casestudies en macro-analyse

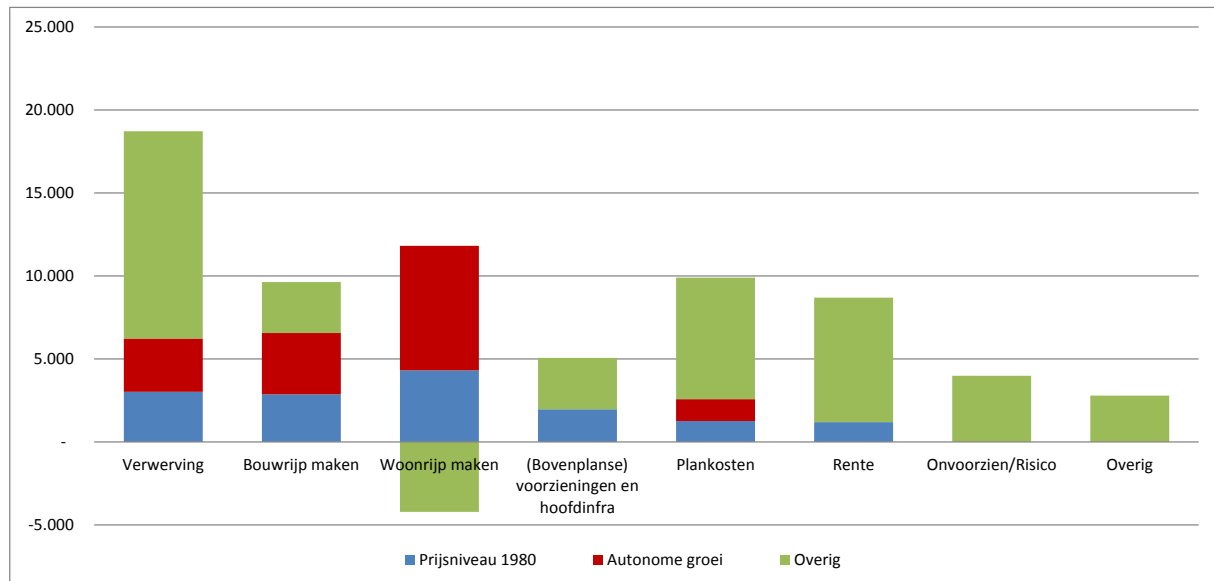
Uit de onderzochte casestudies blijkt wel dat de aspecten 'kwaliteit' en 'regelgeving' een aanzienlijke kostenverhogende werking hebben. Door de geïnterviewde personen worden deze aspecten benoemd als meer kostenverhogend dan het aspect 'locatienmerken'. Beide aspecten worden toegelicht.

Het aspect kwaliteit richt zich dan met name op het ruimtelijk ontwerp van de plangebieden. Zo is in zowel Meerstad als de Waalsprong de woningbouw gekoppeld aan andere ruimtelijke opgave, zoals natuurontwikkeling en waterberging. Dit biedt mogelijkheden voor recreatieve functies in het gebied. Dit betekent echter wel dat per woning een groter gebied verworven wordt en deels ook aanvullende inrichtingskosten worden gemaakt. In De Zuidlanden leidt een andere kwaliteitskeuze, namelijk het ruimtelijk ontwerp van buurtschappen in een landelijke omgeving, tot een lage woningdichtheid en een groter te verwerven gebied.

De kostenverhogende werking van het aspect 'regelgeving' komt met name voort uit vertraging als gevolg van (juridische of ruimtelijke) procedures. Dit is feitelijk dus een gecombineerd effect waarbij sprake is van indirecte effecten van regelgeving (vertraging in de voortgang), hoge reeds gemaakte kosten en het rentepercentage dat daarover betaald wordt. De directe kosten van regelgeving, voortkomend uit onderzoeken en beperkte uitvoeringskosten, worden in eerste instantie niet als kostenverhogend ervaren, maar kunnen gecumuleerd toch oplopen tot een aanzienlijke kostenpost.

Bovenstaande kwalitatieve analyse is eveneens terug te zien in de kwantitatieve analyse van grondproductiekosten. In de volgende figuur is de opbouw van de grondproductiekosten van de onderzochte casestudies met prijspeil 2012 weergegeven. In de figuur is het kostenniveau van 1980 zichtbaar, de autonome groei (als gevolg van inflatie en prijsindexaties zoals opgenomen in bijlage 10) en de overige stijging. Deze overige stijging is voor een deel toe te rekenen aan de aspecten locatienmerken, kwaliteit en regelgeving.

Figuur 7.2: Ontwikkeling in kostenstructuur van de casestudies (€ per woning, prijspeil 1-1-2012)

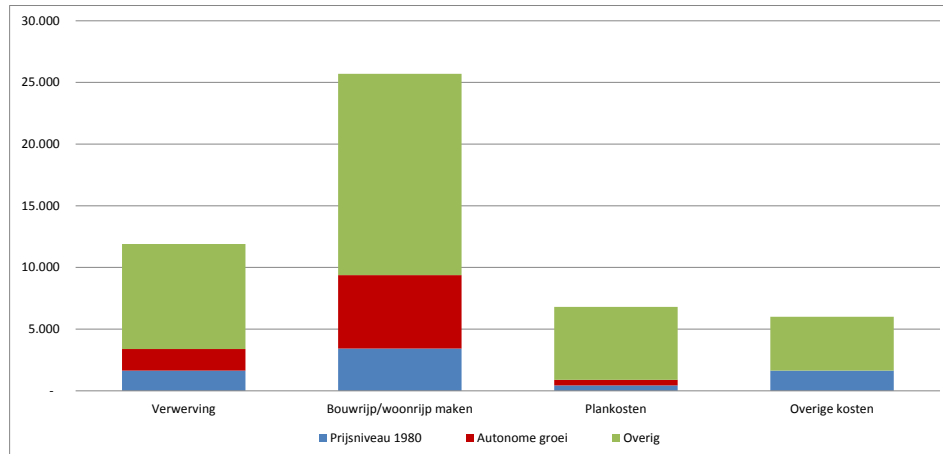


De kostenstijging als gevolg van overige effecten kan verder worden verbijzonderd naar de in hoofdstuk 2 genoemde factoren: locatiespecifieke kenmerken, kwaliteitsveranderingen en regelgeving.

- De stijging van de verwervingskosten kan mogelijk voor een deel worden toegerekend aan het aspect kwaliteit (vanwege lagere woningdichtheid zijn per woning meer verwervingen benodigd) en voor het overige deel worden gezien als grondwaardestijging. Uit de casestudies blijkt slechts een beperkte verhoging van de verwervingskosten als gevolg van de beperkte keuzeruimte voor nieuwbouw.
- De kostenstijging in bouwrijp maken kan voor een deel worden toegerekend aan toegenomen kwaliteit (eveneens lagere woningdichtheden) en voor een deel aan locatiespecifieke kenmerken (bijvoorbeeld slechte bodemgesteldheid).
- De toename in plankosten kan worden toegerekend aan toegenomen complexiteit (samenwerking tussen grondeigenaren) en invloed van wet- en regelgeving (langere procedures).
- Ook de stijging in rentelasten kan deels daaraan worden toegerekend. De doorlooptijd van de ontwikkeling blijkt toegenomen onder invloed van complexiteit en regelgeving. Ook de hoogte van de rentevoet is overigens van invloed, maar deze is niet bekend voor de onderzochte casestudies. Een algemene rentevoet toepassen is een te grove benadering omdat voor de cases niet inzichtelijk is welk deel van de verwervingskosten is gefinancierd, wat de gemiddelde looptijd van de lening was, of inmiddels delen zijn geherfinancierd, welke renteverlagende zekerheden zijn afgegeven, etc.

Uit enkele beschikbare macro-studies met 40 of meer grondexploitaties uit 1980 en 2008/2011 volgt een vergelijkbaar beeld. Zie daarvoor de volgende figuur en bijbehorende toelichting. De onderlinge relatieve verhouding tussen de invloed van locatiespecifiek kenmerken, kwaliteit en regelgeving is echter op basis van de macro-studies ook niet eenduidig vast te stellen.

Figuur 7.3: Vergelijking grondproductiekosten per woning 1980 – 2008 (in euro's) naar componenten prijsniveau 1980, autonome groei (loon- en materiaalprijsstijgingen) en overige (locatie afhankelijke kosten, kwaliteit, regelgeving)



Wat betreft de stijging van de verwervingskosten geldt dat deze toe te schrijven is aan locatieafhankelijke kosten (excessieve kosten door verwerving van boomgaarden kassen e.d.). Daarnaast speelt het effect van hogere kwaliteit een rol (lagere dichtheid, betekend meer verwervingskosten per woning) en de schaarstepremie een rol: door de stijging van de woningprijzen is er meer ruimte in de prijskolom en kan ook de agrariër aan de onderkant van de kolom zijn grond voor een hogere prijs dan de waarde in agrarische staat verkopen. Dit zelfde geldt vanzelfsprekend ook voor andere grondeigenaren.

De kostentoeename voor bouw- en woonrijp maken in de plannen is toe te schrijven aan kwaliteitsverbetering: lagere dichtheid en een hoger niveau van afwerking van de openbare ruimte. Daarnaast is er vermoedelijk ook sprake van extra kosten voor bodemverbetering en kosten van maatregelen om aan regelgeving te voldoen (meer geluidwallen, waterberging e.d.).

De plankosten zijn in vergelijking tot de andere kostensoorten bijzonder sterk gestegen. Deels kunnen de complexere planning en procedures en regelgeving (onderzoekskosten en overleg) hier debet aan zijn. Voor een ander deel geldt mogelijk ook dat gemeenten door de stijgende grondprijzen een steeds groter deel van hun ambtelijke organisatie aan de grondexploitaties konden toerekenen. Ook er is sprake van inefficiëntie, omdat het wegens hoge opbrengsten niet nodig was deze kosten goed te beheersen.

Relatief gewicht zoals ingeschat door de onderzoekers

Door de onderzoekers is op basis van eigen (praktijk)ervaring een inschatting gemaakt van het relatieve gewicht van de aspecten 'locatie', 'kwaliteit' en 'regelgeving' in de stijging van de grondproductiekosten op macroniveau. Deze inschatting moet worden beschouwd als een expert opinion en staat daarmee los van het uitgevoerde onderzoek.

Op macroniveau blijkt uit de meta-analyse (zie ook figuur 1.1) dat de grondprijzen van nieuwe koopwoningen met circa € 60.000,-- (exclusief BTW) zijn gestegen in de periode van 1990

(circa € 10.000,-- per woning exclusief BTW) tot 2008 (circa € 70.000,-- per woning exclusief BTW). Daarvan is circa € 42.000,-- niet te verklaren uit de geconstateerde reguliere prijsontwikkeling.

Inschatting van de onderzoekers is dat voor uitleglocaties met een woningdichtheid van circa 30 woningen per hectare de kostenverhogende invloed van:

- locatiespecifieke kenmerken ongeveer € 12.000,-- per woning (circa 30% van het onverklaarde deel) bedraagt,
- kwaliteitsaspecten circa € 8.000,-- per woning (circa 20% van het onverklaarde deel) en
- regelgeving eveneens circa € 8.000,-- per woning (circa 20% van het onverklaarde deel).

Het resterende onverklaarde deel van € 14.000,-- per woning kan worden gezien als schaarstepremie (circa 30% van het onverklaarde deel). Dit bedrag komt in de buurt van andere schattingen (EIB winst op grondexploitatie van uitleglocaties; en een indicatieve berekening vanuit de toename van de opbrengsten van koopwoningen – zie tabel 6.5).

Locatiespecifieke kenmerken leiden grotendeels tot hogere verwervingslasten en hogere kosten voor bouw- en woonrijp maken. Door RIGO (1992) zijn deze kosten in beeld gebracht voor uitleglocaties. De kwaliteitseffecten leiden eveneens tot hogere verwervingslasten en hogere kosten voor bouw- en woonrijp maken. Bij een afnemende woningdichtheid lopen deze kosten sterk op, omdat het plangebied per woning groter wordt. Inschatting van de onderzoekers is dat bij een woningdichtheid van 25 woningen per hectare de kosten van kwaliteitseffecten circa € 15.000,- per woning bedragen. De inschatting van de kosten voortkomend uit regelgeving is gebaseerd op een sommatie van de afzonderlijke regels, waarbij regelgeving met betrekking tot waterhuishouding, bodemsanering, geluid en de vogel- en habitatrictlijn de grootste invloed hebben (elk circa € 1.000,-- per woning). De overige regelgeving (archeologie, MER, en luchtkwaliteit) hebben een minder sterke invloed van ongeveer € 500,-- per woning). Verder is uitgegaan van indirecte kosten van regelgeving als gevolg van vertragingen van circa € 2.000,-- per woning. Daarbij is een voorinvestering in de grondkosten van circa € 45.000,-- per woning aangenomen (circa 75% van de totale grondkosten per woning), in combinatie met een jaar vertraging tegen een gemiddelde rentelast van 5% per jaar.

5. In welke mate zijn de grondproductiekosten gesubsidieerd door de overheid met als doel om opwaartse druk op de grondprijzen te voorkomen?

Gemeenten in de twintig stadsregio's kregen BLS-subsidies (Besluit Locatiegebonden Subsidies), een rijkssubsidie voor stimulering van de woningbouw.²¹ Dit bedrag verschilde per regio (van circa € 1.000,-- tot € 3.000,-- per woning, in 2005 tot 2010) en is binnen regio's op verschillende manieren verdeeld.

Naast BLS kregen en krijgen veel gemeenten ook ISV-bijdragen van het Rijk (Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing). Deze ISV-bijdragen zijn bedoeld voor vernieuwing van verouderde woonwijken (vaak naoorlogse wijken met veel goedkope huurappartementen) en bevatten

²¹ *In de periode 1995 – 2005 waren BLS-bijdragen specifiek bedoeld voor grondexploitatietekorten voor VINEXwoningbouw in de stadsgewesten. In de periode 2005 -2010 werden BLS-gelden gezien als middel om woningbouw in stadsgewesten te stimuleren.*

omvangrijke bijdragen voor bodemsanering, groen, geluidhinder en vernieuwing van de openbare ruimte. Naast deze bijdragen voor de grondexploitatie van stedelijke vernieuwingswijken zijn ISV-gelden bedoeld voor verbetering van maatschappelijke voorzieningen, sociale en economische wijkvernieuwing. ISV-bijdragen zijn daarom maar deel te zien als subsidies voor tekorten op grondexploitaties van wijken met stedelijke vernieuwing.

Ook uit de analyse van grondexploitaties blijkt dat de grondopbrengsten voor woningbouw sterk toegenomen zijn. Deels zijn die stijgende opbrengsten gebruikt voor het afbouwen van subsidies; dat uit zich onder andere in een lager percentage sociale woningbouw. De keuze die aan het begin van de VINEX-periode gemaakt is, om het percentage sociale woningbouw te maximeren op 30%, speelt wat dat betreft een duidelijke rol: de grondopbrengsten zijn met de huidige bouwprogramma's ruwweg twee keer zo hoog als bij gelijke prijzen en het bouwprogramma van 1980. Die 'bestedingsruimte' is door het Rijk gebruikt om de omvangrijke woningbouwsubsidies te kunnen beperken.

Deels zijn de meeropbrengsten gebruikt voor het verhogen van het kwaliteitsniveau in plannen. Dat blijkt uit het verlagen van de dichtheden, maar ook uit de stijging van de kosten voor bouw- en woonrijp maken boven de stijging van de eenheidsprijzen uit. Het ruimtegebruik in plannen en de kwaliteit van de inrichting daarvan zijn beide in gunstige zin veranderd: er zijn grotere kavels per woning beschikbaar en de openbare ruimte is met een hogere kwaliteit afgewerkt.

Ook met deze kwaliteitsverbetering blijft het echter zo dat de grondopbrengsten sneller gestegen zijn dan de grondproductiekosten. In de praktijk moeten de grondexploitanten (niet alleen gemeenten maar ook marktpartijen via PPS en private grondexploitaties) daardoor winst hebben gemaakt op het realiseren van hun plannen.²² Dat blijkt ook uit een analyse van de resultaten van de grondexploitaties bij negentig gemeenten (van kleine tot grote stad). Het grondexploitatieresultaat is echter sterk afhankelijk van het type plan, zo blijkt:

Voor uitleglocaties is zonder veel excessieve kosten de grondexploitatie over het algemeen meer dan financieel haalbaar, met winst gerealiseerd.

Voor functieveranderingslocaties in BBG is dat sterk afhankelijk van het type bestaand grondgebruik; een deel van die locaties sluit nadelig, een ander deel voordelig voor gemeenten. Stedelijke vernieuwingslocaties sluiten vrijwel altijd negatief.

Op basis van totaalcijfers uit gemeentelijke stukken over het geheel van alle typen locaties genomen (waarbij dus is verevenend tussen winstlocaties en verlieslocaties) komt de betreffende studie uit op een gemiddeld resultaat van ongeveer € 2.300,-- per woning voor gemeenten. Dit betreft de periode 2005 - 2009. Voordien kunnen de afdrachten groter zijn geweest, omdat de marktomstandigheden voor die tijd beter waren.

Een andere studie komt op een positief exploitatiesaldo van € 8.400,-- per woning voor uitleglocaties en €9.600,-- per woning nadelig voor binnenstedelijke locaties. Bij uitleglocaties komt daar voor de gemeente nog gemiddeld €2.100,-- per woning aan rijkssubsidie bovenop, zodat de gemeenten er bij uitleglocaties per woning gemiddeld € 10.500,-- op vooruit zijn gegaan. Op binnenstedelijke locaties wordt van het negatief saldo van €5.400 per woning gedekt door rijksbijdragen, zodat €4.200,-- per woning als nadelig resultaat voor de gemeente overblijft. Voor VINEX uitleglocaties in 1995-2002 komt in een indicatieve berekening naar voren dat het financieel beeld van grondexploitaties gestart rond 1994 behoorlijk moet zijn verbeterd. De opbrengsten zijn tijdens de planuitvoering aanmerkelijk gestegen.

²² Uit RIGO (2003) en Ecorys (2006) blijkt dat de vorm van grondexploitatie – gemeentelijk, privaat of PPS – geen duidelijk invloed heeft op de gerealiseerde ruimtelijke kwaliteit.

Een deel van de hogere grondopbrengsten van koopwoningen komt ten goede aan de sociale woningbouw. De 30% sociale woningbouw met een beperkte grondprijsstijging van een paar duizend euro per sociale woning in 1995-2002 drukt de gemiddelde opbrengststijging per woning aanmerkelijk. Bij correctie voor autonome kostenstijgingen kan het saldo van een grondexploitatie van een VINEX-uitleglocatie ten opzichte van 1994 per woning met € 7.000,-- (1999) tot € 25.000,-- (2002) zijn verbeterd. Over de periode 1995-2002 kan dit gemiddeld op ruwweg circa € 15.000,-- per woning aan extra opbrengst per woning worden becijferd. Dit was ook in belangrijke mate winst, gezien ook de uitkomsten van het EIB-onderzoek voor uitleglocaties. Een deel van de hogere opbrengst zal ook voor extra kostenstijgingen kunnen zijn gebruikt voor extra kwaliteit, tegenvallers bij excessieve kosten en kosten van nieuwe regelgeving, e.d.. Bij een klein deel uitleglocaties met verlies konden de tekorten aanmerkelijk worden terug worden gebracht. De netto winst op uitleglocaties is bij gemeentelijke grondexploitatie ingezet voor locaties met verlies en bijdragen aan de algemene middelen, zoals hierboven aangegeven. Achteraf bezien (met de kennis van nu) waren locatiesubsidies BLS grotendeels niet nodig geweest. Vooraf, in 1990 - 1994, was dat echter niet het geval, met de gegevens van de markt van toen. Toen waren er duidelijk tekorten becijferd. De subsidies waren nodig om de geraamde grondexploitaties op veel VINEX-locaties terug te dringen en gemeenten te stimuleren de locaties in uitvoering te nemen voor de gestelde woningbouwopgave.

7.2 Conclusies met betrekking tot schaarstepremies in de grondexploitatie

In relatie tot de hoofdvraag wordt nog een nadere toelichting gegeven op de wijze waarop schaarstepremies kunnen neerslaan in de grondexploitatie. In hoofdstuk 1 is reeds benoemd dat schaarstepremie terecht kan komen bij de verkoper van ruwe bouwgrond ('bij de boer' of eigenaar van strategisch aangekochte posities). Dit komt dan tot uitdrukking in de verwervingslasten van de grondexploitatie. Op basis van de casestudies blijkt wel een sterke stijging van verwervingslasten maar die is voor een deel gerelateerd aan locatiespecifieke kenmerken en toegenomen kwaliteit.

Ook de grondexploitant zelf kan een deel van de schaarstepremie opstrijken als resultante van hogere grondopbrengsten dan kosten. Dit kan een vooraf vastgesteld percentage van de omzet zijn (een winstdoelstelling), een post risico/onvoorzien die vrijvalt indien risico's niet (volledig) zijn opgetreden. Naast deze 'zichtbare' risicoreserveringen in de grondexploitatie is het in praktijk gangbaar om de kostenramingen wat hoger in te steken en de opbrengsten terughoudend te ramen. Daardoor ontstaat een niet-zichtbare risicobuffer in de grondexploitatie, die vrijvalt als positief resultaat als de daadwerkelijke kosten lager blijken dan vooraf geraamd.

Op basis van de casestudies en de macroanalyse kan op dit punt geen eenduidige conclusie worden getrokken. De ontwikkeling in grondproductiekosten lijkt in evenwicht met de ontwikkeling in grondopbrengsten, maar er is niet inzichtelijk met welk saldo de grondexploitaties uiteindelijk worden afgesloten of dat er wellicht sprake is van additionele risicobuffers aan de kostenkant. Uit de macrostudies blijkt bovendien een grote bandbreedte in het uiteindelijke grondexploitatie resultaat (van een tekort van circa € 10.000,-- per woning tot een overschot van € 10.000,-- per woning).

Op basis van totaalcijfers uit eerder onderzoek naar gemeentelijke stukken over het geheel van alle typen locaties genomen (waarbij dus is verevenend tussen winstlocaties en verlieslocaties) komt de betreffende studie uit op een gemiddeld grondexploitatie resultaat van ongeveer € 2.300,- per woning voor gemeenten. Dit betreft de periode 2005 - 2009. Voordien kunnen de afdrachten

groter zijn geweest, omdat de marktomstandigheden voor die tijd beter waren. In het geval van winst op de grondexploitatie komt de schaarstepremie van koopwoningen via de grondexploitatie vrij voor andere aanwending. Bij gemeenten is de winst dan voor dekking van tekorten op andere grondexploitaties, voor de risicobuffer bij het grondbedrijf, of voor de algemene middelen van de gemeente ter dekking van andere uitgaven voor publieke doelen.

Belangrijk is daarbij te constateren dat die plannen rond 2005 zijn ontwikkeld met de kennis van feitelijk hogere grondprijzen dan aan de beginperiode van VINEX rond 1995. Rond 1995 met veel lagere grondprijzen was een ruimtelijk kwaliteit op veel VINEX-uitleglocaties van circa 30 tot 35 woningen haalbaar, aanvankelijk mede dankzij rijksbijdragen. Bij de recentere plannen konden plannen worden ontwikkeld met een lagere dichtheid waarvan de kosten konden worden gedekt met hogere grondprijzen. Bij recentere plannen is de schaarstepremie meer aangewend voor kwaliteitsverhoging van de woonomgeving. Bij de VINEX-plannen gestart vanaf 1995 ligt dit deels anders (zie het antwoord op de vraag 5).

Tevens kan een deel van de grondopbrengst van koopwoningen worden aangewend om de grondprijs van sociale huurwoningen in het plan laag te houden ('binnenplanse' verevening). De huurders profiteren daar uiteindelijk van. Uit de casestudies en de macro-analyse blijkt dat de gemiddelde grondprijs per woning aanzienlijk hoger ligt dan de sociale grondprijs. Een deel van de schaarstepremie in de grondopbrengst van koopwoningen is ingezet om de grondprijzen van sociale woningen laag te houden (onder de kostprijs).

8 Bijlage: Interviews

8.1 Interviews en gespreksthema's

Naast analyse van casestudies en 'macro'studies zijn voor dit onderzoek gesprekken gevoerd met deskundigen ter zake grondexploitatie, de ontwikkeling van de grondproductiekosten en factoren daarvoor in het bijzonder, bij enkele gemeenten en adviesbureaus.

Er is gesproken met projectleiders en planeconomen bij gemeenten van enkele cases uit 2012 en bij gemeenten van enkele cases rond 1980. Daarnaast zijn enkele planeconomen bij adviesbureaus geïnterviewd. Zij hebben werkervaring bij diverse gemeenten (grotere en kleinere gemeenten) in de periode 1995-2011.

Voorafgaand aan de interviews zijn deze gespreksthema's voor gelegd.

1. Welke invloed heeft de afnemende keuzeruimte voor woningbouwlocaties in verband met excessieve kostenelementen op de grondproductiekosten per woning? Welke bij de uitleg en op locaties binnen de bebouwde kom?

Hierbij gaat het om de effecten van beperktere keuzeruimte voor locaties als gevolg van ruimtelijk- en woonbeleid. Locaties met excessieve verwervingskosten zijn moeilijker te vermijden (zoals uitleglocaties op kassengrond en de aanwezigheid van meer bestaand vastgoed). Beperkte keuzeruimte voor locaties brengt ook andere excessieve kosten met zich mee, zoals slechte bodemgesteldheid (meer ophogen, onderheien riolering), hogere ontsluitingskosten, extra ruimteverlies door hoogspanningsleidingen et cetera. En mogelijk ook meer bovenplanse kosten door grootschalige uitleg, omdat drempels worden overschreden.

2. Welke verbetering van ruimtelijke kwaliteit van woningbouwlocaties is gerealiseerd en wat was daarvan invloed op de grondproductiekosten per woning? Welke bij uitleg en locaties binnen de bebouwde kom?

Hierbij kan worden gedacht aan hogere kwaliteit van inrichting van de openbare ruimte (inclusief kwaliteitsverbetering van erfafscheidingen tussen voortuin en openbare ruimte) en meer openbare en privéruimte (kavelgrootte) per woning, parkeeroplossingen, ruimte voor voorzieningen (waaronder openbaar vervoer) en dergelijke.

3. Welke verandering in regelgeving zijn direct of indirect van invloed geweest op de grondproductiekosten per woning? Hoe bij uitleg en bij locaties binnen de bebouwde kom?

Het gaat hier met name om de MER (Milieu Effect Rapportage) en regelgeving op het gebied van geluid, bodem, luchtkwaliteit (fijnstof), habitat- en vogelrichtlijn, eisen van waterberging en archeologie.

Daarnaast kunnen gemeentelijke milieuambities mee tellen, zoals het incorporeren van (milieu)duurzaamheid in stedenbouwkundige plannen (zoals gescheiden rioleringsstelsel en handhaving landschappelijke elementen die het ruimtegebruik ongunstig beïnvloeden).

4. Wat is het gewicht van de in de voorgaande deelvragen genoemde factoren op de ontwikkeling van de grondproductiekosten per woning in 1995-2011?

5. In welke mate zijn bepaalde onderdelen van de grondproductiekosten gesubsidieerd door de overheid met als doel om opwaartse druk op de grondprijzen te voorkomen?

8.2 Gespreksverslag De Zuidlanden, Leeuwarden

Algemene plankenmerken

De Zuidlanden is een project ten zuiden van Leeuwarden waarbij circa 5.600 tot 6.500 woningen worden gerealiseerd, circa 100.000 tot 150.000 aan commerciële voorzieningen, circa 73.000 m² aan maatschappelijke voorzieningen en 90.000 m² aan sportvoorzieningen. Doel van de ontwikkeling is een aantrekkelijk leefklimaat bieden voor gezinnen met een gemiddeld inkomen (onder andere jonge tweeverdieners) en de trek naar de omliggende dorpen te keren. Er worden in de Zuidlanden geen top dure woningen ontwikkeld. Die zijn voorzien op een andere ontwikkelingslocatie en deze woningen komen op termijn ook beschikbaar in de bestaande voorraad. Het aandeel vrije kavels bedraagt ongeveer 15% tot 20%.

De locatiekeuze voor De Zuidlanden is gebaseerd op de op dat moment beschikbare ruimte binnen de gemeentegrenzen. De grondpositie was destijds niet volledig in eigendom van de gemeente, maar ook deels in handen van particulieren en projectontwikkelaars. De gemeente heeft in het plangebied dus grondposities moeten verwerven. In de hoogte van de verwervingsprijs is rekening gehouden met de ontwikkelwaarde van de grondposities, waarbij grondprijzen zijn betaald tot circa € 20,- per m². Ter vergelijking: de agrarische grondwaarde bedraagt circa € 3,50 per m². Ten gevolge van de crisis is voor circa € 10 miljoen afgeboekt op de grondposities.

In eerste instantie was sprake van een samenwerking tussen de gemeente en enkele marktpartijen in de grondexploitatie, maar deze samenwerking is in 2010 ontbonden. Vanaf dat moment is sprake van een volledig gemeentelijke grondexploitatie. De projectorganisatie valt niet binnen de reguliere gemeentelijke organisatie, maar is vormgegeven als een op zichzelf staand projectbureau. Het voordeel daarvan zijn de korte lijnen, waardoor besluitvorming snel kan plaatsvinden. Momenteel zijn de deelprojecten Techum en Jabikswoude deels gerealiseerd. In de jaren 2009, 2010, 2011 en 2012 zijn respectievelijk 98, 102, 148 en 75 kavels verkocht (2012 is een inschatting), waarvan ongeveer 300 in Techum en 148 in Jabikswoude. De rentelasten op de grondexploitatie bedragen circa € 3,0 miljoen per jaar.

De grondprijs voor bouwrijpe grond bedraagt circa € 180,- tot € 200,- per m².

Grondprijsbepaling vindt plaats op drie manieren. Voor projectmatige woningen wordt de grondprijs bepaald door middel van een grondquote op nacalculatie. Voor particulieren wordt de mogelijkheid geboden de grond in erfpacht te nemen. Omzetting naar koop is te allen tijde mogelijk. De grondprijs voor vrije kavels wordt bepaald aan de hand van de daadwerkelijk gerealiseerde metrage. Bij toekomstige uitbreiding van de woning (uitbouw, garage, et cetera) volgt een naheffing op de grondprijs.

Locatie-specifieke kosten

De huidige wegverbinding (N31/A32) richting Heerenveen is al een druk tracé. In overleg met Rijkswaterstaat is de realisatie van de Zuidlanden gekoppeld aan de ontwikkeling van een nieuw tracé: De Haak om Leeuwarden. Vanuit de grondexploitatie wordt daaraan een bijdrage geleverd van € 15 miljoen. De Overijsselseweg (N31) valt binnen het plangebied en wordt voor een deel verlegd. De bijbehorende kosten worden volledig gedekt vanuit de grondexploitatie en bedragen € 11 miljoen.

Vanuit de grondexploitatie wordt niet financieel bijgedragen aan de realisatie van het toekomstige NS-station Werpsterhoek en de doorgangen onder de spoorbaan. De toegangswegen naar het

station vallen onder de binnenplanse infrastructuur en worden vanuit de grondexploitatie gefinancierd. De totale bijdrage vanuit de grondexploitatie aan de bovenplanse infrastructuur bedraagt circa € 23 miljoen.

De bodemgesteldheid is een andere locatiespecifieke kostenpost. De draagkracht van de bodemlagen is niet voldoende waardoor een relatief lange tijd benodigd is voor voorbelasten van de grond (circa één jaar). Ook zijn relatief lange heipalen noodzakelijk (23 meter). De kosten bedragen circa € 5.000,-- tot € 8.000,-- per woning. (NB: de kosten voor langere heipalen maken eigenlijk onderdeel uit van de vastgoedontwikkelingsexploitatie.)

In het opstellen van het ruimtelijk ontwerp van het plangebied is met de zittende bewoners van het dorp Goutum afgesproken dat tussen de nieuw te realiseren bebouwing en de bestaande bebouwing in het dorp een vrije zone wordt aangehouden van ongeveer 100 meter. Deze gronden zijn deels wel mee verworven maar kunnen dus niet worden bebouwd waardoor de verhouding tussen kosten en opbrengsten negatief wordt beïnvloed.

De aanwezigheid van kenmerkende landschappelijke elementen (terpen, boerderijen, watergangen en wegen) maken onderdeel uit van het ruimtelijke ontwerp en zijn goed ingepast in de planvorming. Er is binnen het plangebied ook voldoende ruimte beschikbaar om deze inpassing mogelijk te maken.

Kwaliteitskeuzes

De kwaliteit van het plan wordt onder meer bepaald door de ruimtelijke opzet, waarbij onderscheid wordt gemaakt naar buurtschappen met een dichtheid van ongeveer 25 woningen per hectare en tussenliggende zones met een zeer lage bebouwingsintensiteit. De functionele invulling van deze groene ruimte is nog flexibel en biedt maatwerk voor specifieke wensen van bewoners (collectieve bewoning, biologische bedrijfsvoering met wonen, zorgconcepten, et cetera). Bewoners kiezen er dus voor om in een 'dorp' (buurtschap) te wonen of op de 'boerderij' (perceelgrootte circa 3.500 m²). De gemiddelde dichtheid bedraagt ongeveer 11,5 woning per hectare. Alle woningen zijn grondgebonden.

Sterk kwaliteitsaspect van De Zuidlanden is het feit dat de voorzieningen (scholen, openbaar vervoer, supermarkten, zorg en dienstverleningen) zijn gerealiseerd in de eerste fase van de planontwikkeling of op korte termijn worden gerealiseerd. Ervaring in andere gebiedsontwikkelingen leert dat deze voorzieningen veelal pas worden gerealiseerd na het bereiken van een bepaalde schaalgrootte.

Dezelfde aanpak wordt gehanteerd voor de inrichting van de openbare ruimte. Ook daar is gekozen om in kleinere fases toch de definitieve inrichting van de openbare ruimte aan te leggen, zodat de eerste bewoners niet lang via bouwwegen naar hun woning hoeven rijden. Dit is een gevolg van het feit dat er momenteel niet zoveel woningen worden verkocht. Hoewel het woonrijp maken in kleinere fases meer kosten met zich meebrengt, is er toch voor gekozen om deze kwaliteit in het gebied te brengen. Vanuit de gemeente wordt ook actief gestuurd op kwaliteitsbewaking. Zo worden bewoners en aannemers aangesproken op het tijdig opruimen van bouwafval.

De kwaliteit van de inrichting zit niet zo zeer in de materialisering, maar meer in de wijze waarop wordt omgegaan met beheer en onderhoud. Daar waar mogelijk wordt het beheer en onderhoud van de openbare ruimte opgenomen als kwalitatieve verplichting in verkoop van een aangrenzende kavel.

De gerealiseerde kostenbesparing wordt verrekend in de grondprijs. Duurzaamheid is een ander kwaliteitsaspect dat binnen de Zuidlanden op twee niveaus wordt toegepast. Op gebiedsniveau kunnen ongeveer 1.000 woningen worden aangesloten op een mestvergistingsinstallatie met een

warmtenet. Hierdoor is het voor de ontwikkelende partijen makkelijker om een lagere EPC-waarde te behalen. Op woningniveau is mede door de ontwikkelende partijen een duurzaamheidsvisie uitgewerkt. Daarin worden ten opzichte van het bouwbesluit geen aanvullende eisen gesteld, maar wordt wel een financiële stimulans gegeven om woningen te realiseren met een lagere EPC-waarde dan in het Bouwbesluit is beschreven.

De financiële stimulans bestaat uit een korting op de grondprijs. Deze kan oplopen tot circa € 10.000,-- per woning en wordt gefinancierd vanuit het milieubeleid van de gemeente.

Wet- en regelgeving

Er is een zeer aanzienlijke invloed van regelgeving op de grondproductiekosten in de Zuidlanden. De belangrijkste zijn Habitat- en Vogelrichtlijn en de regelgeving met betrekking tot de archeologie. De belangrijkste probleempunten zijn:

- het feit dat de werking van de regelgeving niet duidelijk is afgekaderd;
- de regelgeving is sterk theoretisch;
- de regelgeving staat ver af van de daadwerkelijke problematiek.

Hierdoor kunnen de zaken niet worden afgetikt en ontstaan langlopende discussies. Als voorbeeld wordt weidevogelcompensatie genoemd, waarbij de discussie zich richt op de omvang van het te compenseren gebied in verband met de aanwezigheid van 23 gruttoparen in het plangebied. Het te compenseren gebied is vergroot van 40 hectare naar 150 hectare. Tweede voorbeeld betreft de aanscherping van de archeologie wetgeving, waardoor het archeologisch onderzoek veel langer duurt en feitelijk nooit wordt afgerond. Schatting is dat circa € 2,0 miljoen aan directe onderzoekskosten is gemaakt.

8.3 Gespreksverslag Meerstad, Groningen

Algemene plankenmerken

Meerstad is een gebiedsontwikkeling aan de oostkant van de stad Groningen. De doelgroep bestaat voornamelijk uit mensen die een tweede of derde stap in hun wooncarrière maken en in de nabijheid van de stad Groningen op zoek zijn naar groenstedelijk wonen. Meerstad biedt een groen alternatief voor de Groningse stadswijken uit de jaren '70 en '80.

Het totale plangebied bedraagt circa 2.400 hectare waarvoor oorspronkelijk een ruimtegebruik van ca. een derde deel groen, een derde deel water en een derde deel rood was voorzien. Van het rode deel is circa 70% uitgeefbaar ten behoeve van woningbouw (in de oorspronkelijke plannen circa 10.000 woningen). Naast woningbouw wordt ook een landschap gerealiseerd dat ruimte biedt voor natuur en waterberging. Na een forse aanpassing van de plannen in 2011, ligt voornamelijk de aandacht op het ontwikkelen van de eerste 1.500 hectare (circa 6.500 woningen).

Momenteel zijn er ongeveer 100 woningen gerealiseerd (voor een deel op risico, nog onverkocht) en zijn er circa 200 (voornamelijk kavels) in verkoop. Voor de komende drie jaar is de verwachting dat circa 100 woningen per jaar zullen worden verkocht. Daarna wordt uitgegaan van een hoger verkooptempo van ongeveer 250 woningen per jaar.

De huidige gemiddelde boekwaarde van de grondposities bedraagt circa € 20,-- per m².

De grondposities zijn in het verleden voor een lager bedrag verworven (tot circa € 10,-- per m²).

De totale kostenkant van de grondexploitatie bedraagt over de gehele looptijd van nu nog

resterend circa 25 jaar ongeveer € 1,0 miljard. De rentelasten bedragen thans circa € 12 miljoen per jaar.

In eerste instantie was de grondexploitatie een samenwerkingsvorm tussen overheid (rijk, provincie, gemeente Groningen en gemeente Slochteren) en marktpartijen (Heijmans, Hanzvast, AM en Bouwinvest). Deze samenwerking is in 2011 ontbonden. De gemeente Groningen is nu volledig verantwoordelijk voor de grondexploitatie.

Locatie-specifieke kosten

De locatiekeuze van Meerstad aan de oostzijde van de stad is voornamelijk gebaseerd op de beschikbare ruimte en de gebiedskenmerken. Omdat het laagste punt van de omgeving aan de oostzijde van de stad ligt, kon in combinatie met woningbouw ook eenvoudig waterberging worden gerealiseerd. Het daarbij vrijkomende zand kan worden gebruikt om de overige delen op te hogen ('werk met werk maken').

De stad Groningen is in de jaren '70 en '80 aan diverse kanten fors uitgebreid. Nog verder westelijk zijn de nog resterende locaties voor toekomstige woningbouw voornamelijk in handen van (Twentse) bouwers. Aan de zuidkant van de stad was weinig ruimte beschikbaar voor uitbreiding van de woningvoorraad omdat daar vrij snel natuurgebieden bereikt worden (stroomgebied van de Drentse Aa en de Hondsrug). Bovendien lag de gemeentegrens aan de zuidzijde al dicht bij de stadsrand. De noordzijde van de stad is niet zo goed bereikbaar. Na de keuze voor een gebiedsontwikkeling aan de oostkant van de stad hebben zowel gemeente (circa een derde deel) als marktpartijen (circa twee derde deel) grond aangekocht.

Belangrijkste kostenopdrijvende effect is de factor tijd. Een jaar vertraging in de realisatie heeft een negatief effect op het saldo van de grondexploitatie van circa € 8,0 tot € 10,0 miljoen euro (netto contante waarde). Een belangrijke reden daarvoor is het feit dat in de aanvangsfase van de gebiedsontwikkeling op grote schaal grond is ingekocht. Achterliggende gedachte was, dat er een vrijwel gegarandeerde vraag was naar de te realiseren woningen in combinatie met een voortdurende waardestijging. Na het uitbreken van de crisis is dit beeld in sneltrein vaart veranderd en is het zelfs een onterechte veronderstelling gebleken. In de perceptie van voortdurende waardestijgingen zijn in de grondexploitatie reserveringen opgenomen voor het realiseren van (bovenplanse) voorzieningen (onder andere een bijdrage aan de realisatie van de Sontbrug) en was er voldoende 'rek' aanwezig om kwaliteit toe te voegen in het gebied en om andere beleidsopgaven (waterberging en Ecologische HoofdStructuur) te verwezenlijken.

Kwaliteitskeuzes

In het ruimtelijk ontwerp van het plangebied is ervoor gekozen om niet alleen een woonwijk te realiseren maar tegelijkertijd nieuw landschap te creëren. Omdat in praktijk blijkt dat landschap minder maakbaar is dan aanvankelijk werd verondersteld, kan dit onverwachte kosten met zich mee brengen in de realisatie, beheer en onderhoud van het gebied. Een voorbeeld uit een nabijgelegen gebiedsontwikkeling (Blauwe Stad) is dat de waterkwaliteit van het gerealiseerde meer dusdanig hoog is, dat de planten die als bodembedekker in het meer zijn aangebracht veel te snel groeien. Directe gevolg is dat deze bodembedekkers veel vaker dan voorzien (enkele keren per jaar) 'gemaaid' moeten worden.

In het kader van kostenbesparing wordt er naar gestreefd om meer privaat groen te realiseren en minder publiek groen. Dat betekent dat de uitgeefbare kavels groter worden (nu al circa 500 m²

gemiddeld) en dat kosten worden bespaard in de aanleg en beheer van de openbare ruimte. Dit heeft ook gevolgen voor de stedenbouwkundige invulling van het plangebied. De grotere kavels passen niet bij een standaardwoning met een beukmaat van bijvoorbeeld 5,4 meter. Dan ontstaan er te diepe kavels, maar ze passen weer wel bij de kavels ten behoeve van particulier opdrachtgeverschap. Dit leidt er toe dat stedenbouwkundige ontwerpen anders moeten worden om in te kunnen spelen op de behoefte van de markt. Naar verwachting neemt dat aandeel toe van circa 10%-15% naar circa 20%.

Tevens wordt er meer ruimte geboden aan kleinere, lokale bouwers die hun eigen klanten (huizenkopers) meenemen. Er wordt dan in kleinere bouwblokken en verspreid over meer fasen(bijvoorbeeld een aantal tweekappers) ontwikkeld.

Wet- en regelgeving

In het kader van wet- en regelgeving zijn de juridische procedures in de ruimtelijke ordening een belangrijke kostenverhogende factor, doordat ze veel tijd vragen en tijd is geld. Dat geldt niet zozeer voor de benodigde kosten voor onderzoek of kosten van de procedure zelf, maar wel voor de vertraging en lange doorlooptijden die dergelijke procedures met zich meebrengen. Verdere nuancering wordt aangebracht omdat voor de direct belanghebbenden (zoals bijvoorbeeld de agrariërs die binnen het plangebied wonen) de aanleiding tot, en doel van de procedure duidelijk is. Direct belanghebbenden hebben in het algemeen een heldere zienswijze/bezwaar/beroep ingediend waarop het ruimtelijke ontwerp van het plangebied kan worden aangepast. Echter, ook door niet-direct belanghebbenden (de andere projectontwikkelaars met grondeigendom in de latere fase het plangebied of aan de andere kant van de stad) zijn zienswijzen tegen het plan ingediend. Zij hebben een belang bij het vertragen of stil leggen van de eerste fase van de ontwikkeling, waardoor mogelijk hun eigen grondposities eerder in ontwikkeling worden genomen. De door deze partijen ingediende zienswijzen/bezwaren/beroep moeten worden gezien als een 'schot hagel' in de hoop dat zij op enkele punten hun gelijk kunnen halen. Bovendien hebben dit soort partijen de financiële middelen beschikbaar om daar zeer kundige juridische adviseurs bij in te schakelen. Dit vraagt ook om inzet van gelijkwaardige juridische adviseurs aan de zijde van de gebiedsontwikkeling.

Ook de milieuwetgeving heeft een vertragend en daarmee kostenverhogend effect op de grondexploitatie. Een voorbeeld daarvan is de periode van monitoring nadat bepaalde diersoorten zijn verhuisd naar buiten het plangebied. Er wordt dan, na de verhuizing, gedurende een aantal jaren onderzocht of de dieren gedijen in hun nieuwe omgeving. Gedurende deze periode liggen de werkzaamheden in het plangebied stil omdat de dieren mogelijk moeten worden terugverhuisd naar hun oorspronkelijke locatie. De directe kosten van een dergelijke procedure (onderzoek of de inrichtingsaanpassingen) zijn beperkt. Omdat echter een aanzienlijk aantal onderzoeken moet worden verricht en de onderzoeken vanwege de lange proceduredtijd een aantal keer herijkt moeten worden (ook gedurende procedure), kunnen de cumulatieve kosten wel aanzienlijk oplopen. En ook hier is de factor tijd, door de rentelast van de reeds in bezit zijnde grondposities en dus de boekwaarde aanzienlijk.

Als derde punt wordt benoemd dat de regelgeving in een aantal gevallen ook ruimte biedt voor interpretatie. Dat leidt tot discussie op technische details tussen adviseurs en onduidelijke besluitvorming.

8.4 Gespreksverslag Waalsprong, Nijmegen

Algemene plankenmerken

Waalsprong is een gebiedsontwikkeling aan de noordzijde van Nijmegen. De huidige stad is gelegen aan de zuidkant van de Waal. De Waalsprong wordt gerealiseerd aan de noordzijde. Er worden bijna 12.000 woningen gebouwd. In de deelgebieden Lent en Oosterhout worden voornamelijk woningen gerealiseerd. Daarnaast komt er ook een nieuw wijkcentrum, de Citadel, met woningen, voorzieningen, winkels en kantoren. Ook komen er bedrijventerreinen, scholen en wegen. Bovendien krijgt het gebied een uitgestrekt water- en reactiegebied, 'De Waaijer'. De woningbouw is in 1998 gestart en inmiddels zijn er 3000 woningen gerealiseerd. Circa 28 % van de woningbouw in de Waalsprong wordt ontwikkeld door de woningbouwcorporaties, 9 % door de gemeente en 63 % door commerciële ontwikkelaars.

De grondexploitatie is een samenwerking tussen gemeente en marktpartijen: de GEM Waalsprong. De aandeelhouders van de GEM Waalsprong zijn de gemeente Nijmegen, Bouwfonds, Heijmans, AM en Novio Noord. Novio Noord is een gezamenlijke onderneming van de woningcorporaties Talis en Portaal. De GEM is verantwoordelijk voor de woningbouw en de bouw van centrumgebied De Citadel. De gemeente richt zich op de grote doorgaande wegen, de aanleg van de Waaijer, voorzieningen voor sport –en onderwijs en de invulling van de bedrijventerreinen.

Verwervingen in het plangebied zijn door de gemeente uitgevoerd. De gemeente heeft ook voor de PPS verworven. De verwervingen zijn eind jaren '90 gestart. Met behulp van de WVG is voorkomen dat marktpartijen op grote schaal grondposities hebben verworven. Huidige verwervingsprijzen bedragen circa € 40,-- per m² voor graslanden. Indien bestaande opstallen moeten worden verworven liggen de verwervingslasten nog aanzienlijk hoger.

Locatie-specifieke kosten

De locatiekeuze van Waalsprong in eind van de jaren '90 gemaakt. Daarbij zijn meerdere mogelijke locaties voor stadsuitbreiding overwogen. Uitbreiding in de Ooijpolder was niet mogelijk vanwege de hoge landschappelijke waarde van dat gebied.

De keuze voor de Waalsprong brengt geen locatie specifieke kosten met zich mee. De infrastructurele kosten staan in verhouding tot de schaalgrootte van de gebiedsontwikkeling. Enkele grootschalige infrastructurele projecten, zoals de dijkteruglegging en de realisatie van een nieuwe brug over de Waal, worden niet vanuit de grondexploitatie gefinancierd.

De locatiekeuze heeft wel een effect het ruimtegebruik in de Waalsprong. In het ruimtelijk ontwerp is ervoor gekozen om ook een aanzienlijke natuur- en recreatie zone aan te leggen (de 'Waaijer'). Dit gebied fungeert tevens als waterberging en heeft een omvang van ongeveer 60 hectare. Deze gebieden zijn wel verworven, maar hier worden maar in zeer beperkte mate grondopbrengsten gegenereerd. Vanuit het waterschap worden bovendien scherpe eisen gesteld aan de waterkwaliteit.

Ook de aanwezige hoogspanningsmasten hebben invloed op het ruimtegebruik. Alhoewel er momenteel geen regelgeving is die bouwen onder deze masten verbiedt, wordt wonen onder hoogspanningsmasten gezien als discutabel en is daarom commercieel niet interessant. Ook zijn er kwalitatieve stedenbouwkundige aspecten.

Tevens loopt er een spoorlijn door het gebied. Deze spoorbaan wordt op meerdere plaatsen doorsneden door nieuw te realiseren wegen. Dit vergt relatief dure infrastructurele oplossingen.

Kwaliteitskeuzes

De kwaliteit van de in de Waalsprong te realiseren openbare ruimte is vrij nauwkeurig vastgelegd en ingegeven vanuit de toekomstige beheer- en onderhoudsfunctie van de gemeente. Daarbij wordt wel gezocht naar mogelijkheden waarop deze toekomstige beheerkosten onder controle kunnen worden gehouden. Daarbij wordt de afweging gemaakt of besparing op de beheerkosten opweegt tegen de extra investering die vanuit de grondexploitatie benodigd is. Een voorbeeld daarvan is het toepassen van LED-verlichting in de Waalsprong.

Er zijn geen grote concessies gedaan aan de ruimtelijke kwaliteit om te komen tot kostenreducties. Er moet immers een gebied worden ontwikkeld toekomstbestendig is en ook over 20 jaar nog waarde geeft aan de stad. Binnen het deelgebied Citadel is wel enige realiteitszin aanbracht, waarmee de negatieve grondexploitatie op dit deelgebied is bijgesteld. Omvangrijke gebouwde parkeervoorzieningen zijn geschrapt uit de plannen en door andere parkeeroplossingen.

Wet- en regelgeving

Archeologie is een belangrijke kostenpost voortkomend uit regelgeving, mede doordat de stad Nijmegen en omgeving in archeologisch standpunt een zeer interessant gebied is. De vertraging als gevolg van archeologisch onderzoek valt mee, maar de directe kosten voortkomend (onderzoekskosten en adviezen) zijn zeer aanzienlijk en bedragen enkele miljoenen.

Ook de regelgeving op het gebied van geluid levert aanzienlijke kosten op, ook door de in het gebied aanwezige spoorbaan. De ervaring is bovendien dat dit een sterk technisch ingestoken vakgebied is, met vrij éézijdige (suboptimale) oplossingsrichtingen. De gemeente heeft op dit onderwerp overigens haar eigen beleidsregels die strenger zijn dan de landelijke regelgeving. De 'stroperigheid' in het doorlopen met de procedures wordt gezien als voornaamste kostenverhogende factor. Gedurende de procedures is het soms noodzakelijk om onderzoeken opnieuw uit te laten voeren waardoor de directe kosten ook aanzienlijk kunnen oplopen. Dezelfde 'stroperigheid' kenmerkt de regelgeving op het gebied van natuur- en milieu en luchtkwaliteit. Als concreet voorbeeld wordt genoemd de natuurcompensatie voor de aanwezige ganzen en kwartels onder de Waalbrug. Daarvoor is met agrariërs in de Achterhoek afgesproken dat zij hun landbouwtechnieken aan passen om zo hun grondgebied geschikt te houden voor ganzen. Het proces van zoeken van een geschikte locatie tot en met de procedures in de Raad van State vertragen de gebiedsontwikkeling.

De regelgeving met betrekking tot bodemkwaliteit vormen in enige mate een uitzondering. De ervaring is dat de procedurele druk wel is toegenomen, maar dat de normering enigszins is versoepeld. Met grond van een bepaalde kwaliteit, mag nu meer dan in het verleden.

Algemene indruk met betrekking tot regelgeving is dat de te volgen procedures worden ervaren vertragende factor en dat de directe kosten sterk kunnen oplopen door het aanzienlijke aantal onderzoeken dat moet worden uitgevoerd. In de periode 2000 tot 2007 bleef de woningproductie achter in de Waalsprong als gevolg van procedures met betrekking tot de dijkeruglegging, de Milieueffectrapportage (m.e.r.) en de luchtkwaliteit in combinatie met de vaststelling van de hoofdinfrastructuur. De hausse op de woningmarkt is daardoor gemist.

8.5 Gespreksverslag Piushaven, Tilburg

Algemene plankenmerken

Piushaven is de herontwikkeling van een voormalig havengebied in het centrum van Tilburg, waarbij het gebied een nieuw leven en een nieuwe dynamiek wordt ingeblazen. Aanleiding voor de herontwikkeling was verloedering van het gebied. Er werden oorspronkelijk circa 2.000 woningen voorzien en circa 50.000 m² voorzieningen. De verwachting is dat er bij de deelplannen die nog in ontwikkeling zijn minder woningen zullen worden gerealiseerd (een verschuiving van naar meer grondgebonden en minder appartementen). De haalbaarheid hiervan wordt onderzocht. Verwacht wordt dat er in gebiedsontwikkeling Piushaven totaal circa 1.500 woningen en circa 35.000 m² bvo commerciële functies gerealiseerd zullen worden. De ontwikkeling kent geen harde plangrens. Afhankelijk van marktinitiatieven worden deze aan het plan toegevoegd of geschrapt.

Locatie-specifieke kosten

De gemeente voert momenteel een faciliterend grondbeleid voor deze ontwikkeling. De ontwikkeling van het gebied bestaat volledig uit private initiatieven. De gemeente heeft enkele grondposities die in haar eigendom waren, verkocht aan marktpartijen. Deze grond wordt geleverd op het moment dat voor die desbetreffende ontwikkelingen voldoende voorverkoop is bereikt. De koopsom wordt jaarlijks geïndexeerd tot aan het moment van levering. Risico's met betrekking tot bodemsanering op deze locaties zijn afgekocht en verrekend met de koopsom.

De gemeentelijke rol is gericht op de begeleiding van het ontwikkelingsproces en het stimuleren van de voortgang. Daarnaast is de gemeente verantwoordelijk voor de herinrichting van de openbare ruimte en enkele infrastructurele aanpassingen, waaronder de zuidelijke toegangsweg naar Piushaven en de aanleg van een brug.

De huidige gemeentelijke boekwaarde bedraagt circa € 1,0 miljoen. Door de gemeente wordt niet voor geïnvesteerd in het gebied. De planning van de herinrichting van de openbare ruimte wordt afgestemd op de voortgang van de private ontwikkelingen.

Kwaliteitskeuzes

Bouw- en woonrijp maken wordt uitgevoerd door marktpartijen. De realisatie van de openbare ruimte is een verantwoordelijkheid van de gemeente. Over het kwaliteitsniveau van de openbare ruimte zijn geen harde afspraken gemaakt tussen gemeente en marktpartijen. Wel is een kwaliteitsbeeld overeengekomen. Bezuiniging op het kwaliteitsniveau tot onder dit kwaliteitsbeeld zijn daarom ook niet mogelijk en bovendien ongewenst.

Marktpartijen dragen bij aan de gemeentelijke kosten (aanleg van de openbare ruimte en gemeentelijke apparaatskosten) door middel van een vast bedrag van circa € 8.500,- per woningequivalent. Dit bedrag wordt jaarlijks geïndexeerd. Daarnaast wordt een bedrag van € 285,- per woningequivalent betaald voor gezamenlijke gebiedspromotie.

De herinrichting van de openbare ruimte wordt gefinancierd vanuit de onderhoudsreservering binnen de gemeentelijke begroting (circa 34%), de exploitatie bijdrage van de marktpartijen (circa 22%) en de opbrengsten uit gemeentelijke grondverkoop (circa 44%). De aanleg van de brug en de zuidelijke toegangsweg worden gefinancierd vanuit de gemeentelijke begroting (Reserve Grote Infrastructuur en de Reserve Bovenplanse Voorziening). Verder zijn aan het project Europese subsidies toegekend van circa € 2,0 miljoen.

Wet- en regelgeving

Er zijn geen noemenswaardige kostenverhogende aspecten te benoemen die voortkomen uit de regelgeving op het gebied van luchtkwaliteit of geluidhinder. Vertragingen in het project zijn in het verleden opgetreden omdat te hoge stedenbouwkundige eisen zijn gesteld door de gemeente. De huidige vertraging is vooral ingegeven door de marktsituatie. Voor het gebied is één bestemmingsplan opgesteld met wijzigingsbevoegdheid zodat voor de verschillende deelontwikkelingen het bestemmingsplan gefaseerd in procedure zal worden gebracht. Feitelijk is sprake van een verbetering van de ruimtelijke kwaliteit en beleving van het gebied. In praktijk wordt er dan ook slechts beperkt zienswijzen ingediend tegen de planologische procedures.

Het risico met betrekking tot bodemverontreiniging ligt zoals hiervoor al vermeld, bij de projectontwikkelaars. Het risico op bodemsanering op de gemeentelijke grondposities is afgekochte en verrekend in de verkoopprijs van de desbetreffende kavels.

8.6 Gespreksverslag gemeente Helmond

Stijgingen kosten en prijzen

Het beleid van VINEX was erop gericht met ruimtelijke ordening schaarste te creëren voor woningbouw. De vraag nam echter onvoorzien toe met meer huishoudens met tweeverdieners forse toename van koopkracht door dalende rente en ruimere leningen (4 maal inkomen). Mensen konden veel meer betalen voor dezelfde nieuwbouwwoning. Binnen een kort tijdsbestek van een paar maanden vloog de prijs soms wel 10.000 euro omhoog.

De hausse in woningprijzen kwam vooral van de vraagkant. De prijzen in die jaren stegen fors, zonder dat de kwaliteit en kosten veel meegroeiden.

Met enige vertraging stegen aan de kostenkant vooral de grondverwervingsprijzen, die de prijsontwikkeling van vastgoed volgden.

Toen werden er winsten gerealiseerd op de grondexploitatie, zoals op Brandevoort 1 (ca 30 mln.). Nu wordt er afgeboekt en verlies verwacht, zoals op Brandevoort fase 2 (ca 50 mln.) In 1997-2008 heeft het grondbedrijf ca 49 mln. aan de algemene middelen afgedragen (zie gemeente Helmond, Nota grondbeleid 2013-2016, augustus 2012). Voor de huidige verwachte tekorten zijn voorzieningen getroffen vanuit de reserve grondbedrijf en de algemene middelen.

Excessieve kosten, door locatienmerken en regelgeving

Met Brandevoort fase 1 is gestart op het deel van de locatie voor 6.000 woningen met de minste excessieve kostenelementen. Bij fase 2 spelen die kosten wel. Binnen de gemeentegrenzen was geen andere locatie mogelijk.

Het gaat om de volgende kostenverhogende posten:

- Verwerving en uitplaatsing van drie agrarische bedrijven met intensieve veehouderij: 25 ha voor 50 mln. euro, 200 euro per m². Daarbij hogere agrarische grondverwervingskosten.
- Hoogspanningleiding moest worden omgelegd voor 7 mln. euro, met daarbij toch ook nog ruimteverlies op het nieuwe tracé.
- Onderdoorgangen onder het spoor Eindhoven Helmond, 12 mln. euro.
- Geluidwerende voorzieningen langs de spoorweg en (interne) ontsluitingswegen (binnen het plan), met ruimteverlies
- Waterberging als compensatie (Waterschap)

- Archeologie (er moest worden opgegraven en er werd een locatie voor behoud tot monument verklaard, kosten 0,85 mln. euro.)

De elementen veroorzaakten ook veel ruimteverlies waardoor het uitgeefbaar terrein kleiner is dan gebruikelijk: 50% in plaats van 60%. Dat betekent meer investeringen en minder opbrengsten. Het verwachte tekort op fase 2 komt ook door langere fasering als gevolg van veranderde woningmarkt, door crisis en minder demografische groei. Oorspronkelijk was de fasering voor de 6.000 woningen tot 2015. Nu is de verwachting tot 2026. Er is een hoge boekwaarde van ruim 120 mln. euro. De faseringskosten zijn dus hoog. Dat komt ook omdat er nog een verwachting is van achterblijvende grondprijzen ten opzichte van de kostenontwikkeling. De parameter voor opbrengstenstijging (0%) is lager gesteld dan die voor de kostenstijging (2%, Nota grondbeleid). De gemeente wil de grondprijzen zolang mogelijk op niveau houden. Een prijsverlaging heeft nauwelijks of geen effect op de woningafzet. Andere grootheden als hypotheekrente en de fiscale aftrek en de inkomens zijn daarvoor veel belangrijker.

Het bestemmingsplan was globaal vastgesteld, met daarna uitwerkingsbevoegdheid. Dus nieuw regelgeving is deels aan het plan Brandevoort voorbij gegaan. Archeologie was wel een nieuw element. Bij de uitwerkingsplannen is ook rekening gehouden met de Vogel- en Habitatrichtlijn. De regelgeving voor milieu en natuur en culturele waarden kan wel leiden tot sectorale hobbies, ook binnen de gemeente. Zo is enkele jaren touwgetrokken om het behoud van een boerderij die sommigen binnen de gemeente behoudenswaardig vonden. Dat bracht vertraging van ruim een jaar met rentekosten van 4 tot 5 ton. In de jaren 1990 kon dat financieel. De grondexploitatiewet liet lang op zich wachten. Gezien de problemen met kostenverhaal voor die tijd was de gemeente gedwongen tot actief grondbeleid.

Belangrijk was de versoepeling van de normen voor bodemsanering. Bij een binnenstedelijke locatie Suytkade scheelde het soepele norm van multifunctioneel saneren circa 10 miljoen euro bij 25 ha (40 euro per m² plan). Bij asbestsanering zijn de normen strak en daar wordt het zekere voor het onzekere genomen. De kosten hiervoor kunnen soms aanzienlijk zijn.

Kwaliteit- en kostenontwikkeling

Plannen uit de jaren 1980, zoals Rijpelberg, hadden een programma met veel sociale woningbouw en premiekoop A,B en C. Er zijn toen vooral rijtjeshuizen gebouwd. Dichtheid was toen ongeveer 30 woningen per ha. De (pre) VINEX-plannen, zoals Dierdonk hebben veel meer (half)vrijstaande woningen en dus meer luxere ongesubsidieerde woningbouw. De dichtheid is er rond de 20 woningen per ha. In Dierdonk was het uitgeefbaar terrein 60% van het plangebied.

Elk plan is specifiek en heeft eigen positieven en minder positieve kwaliteiten.

Het ruimtegebruik per woning is groter geworden. Dit komt onder andere door de parkeernorm die meegroeit met het autobezit. Het parkeren wordt deels opgelost op eigen terrein. Bij lagere dichtheden is er ook meer verharding per woning. De kwaliteit van materialen, zoals lantarenpalen is beter dan bij de plannen uit de jaren 1980. Lage dichtheid betekent meer groen, maar dat is in aanlegkosten niet duur (afgezien van verwervingskosten, die per woning dan wel toenemen).

8.7 Gespreksverslag Roosemaalen & Savelkoul, Managementadviseurs Ruimtelijke Ontwikkeling

21 september 2012

Regelgeving

De meeste nieuwe regelgeving heeft weinig impact gehad op de grondproductiekosten.

[regelgeving Bouwbesluit en technische PvE's zijn hierbij niet in ogenschouw genomen]

De kosten van het betreffende onderzoek zijn in verhouding tot de totale kosten zeer gering.

Als een regeling tijdens de planontwikkeling wordt geïmplementeerd kan dit vertraging tot gevolg hebben. Dan gaat het zo over 0,5 tot 2 jaar. Dat over de tot dan toe gedane investeringen met een rekenrente van 6% kost het nodige.

Bij sommige locaties kan een regeling significante andere kosten met zich meer brengen. De vogel- en habitatrichtlijn kan bijvoorbeeld vragen om fysieke compensatie voor verloren natuurwaarde.

Dan moet in beginsel in de buurt van de locatie grond worden verworven om in te richten als natuurgebied, waar bijvoorbeeld de betreffende plant- of diersoort zich weer kan vestigen.

Voorbeeld was een locatie in Harderwijk. Daar was de compenserende grond ook onder invloed van verstedelijking, dus een hoge verwervingswaarde. Voor dat de grond voor en afspraken over compensatie waren geregeld was er ook vertraging van meer dan een jaar.

Bodemsanering was destijds bij introductie van de regelgeving en de jaren daarna een aanzienlijke kostenverhogende post. Er waren veel vervuilde locaties. Voldoen aan de regelgeving, in het begin terug naar 'natuurlijke' waarden, betekend grond afgraven en afvoeren voor reiniging en nieuwe 'gezonde' grond er in. De kosten van bodemsanering waren zeer hoog. Daar is ook subsidiering van rijkswegen voor ingevoerd. De afgelopen jaren zijn de kosten aanzienlijk gedaald. De eisen zijn meer bestemmingsgerichte sanering. En de techniek heeft bodemsanering goedkoper gemaakt: sanering ter plekke met bacteriën, en leeflaag met afvoer van vervuild grondwater. De CBS-index voor bodemsanering is negatief. Dat klopt niet geheel, omdat eigenlijk ook de kwaliteitseis ook minder streng is.

Bij andere kosteneffecten van regelgeving is het ook hoe er mee wordt omgegaan. Een archeologische opgraving kan ook met vrijwilligers tijdens de bouwvakvakantie. Maar, er zijn bij opgravingen geen vrijwilligers meer toegestaan (GK, moet worden uitgevoerd door erkende bureaus). Archeologie kan wel een selling point opleveren voor de locatie. Of er ook een hogere VONprijs door te realiseren is niet bekend.

Een deel van de fijnstofproblematiek is ook praktisch opgelost, bijvoorbeeld door op een traject minder hard te rijden (maximum snelheid naar 80 km bijvoorbeeld).

Soms kan de regelgeving grote gevolgen hebben. Zo speelt de geluidzoning van Schiphol bij diverse bouwinitiatieven rondom Amsterdam waaronder de Haarlemmermeer en de Bloemendalerpolder.

Excessieve kosten

Van de excessieve kosten is eigenlijk vooral relevant:

- de verwerving (duurdere locatie, maar een kop door hogere waardering, afkomen deel winst in de hele kolom)
- de omslagkosten (bij grotere locaties, indicatie 10.000 eu per woning, Den Haag)

De verwervingsprijs is deels hoger geworden door gronden met hogere waarde door ander gebruik (kassen, meer opstallen). Daarnaast zit er meer een kop op doordat verkopende partijen een deel

van de ontwikkelingswinst toerekenen gelet op de toekomstige bestemming, de ontwikkelingswaarde. Door het in zwang komen van de residuele waarde berekening kan de restwaarde van de grond ook voor de ruwe bouwgrond worden berekend. Dan wordt verondersteld dat de grondexploitant geen overwaarde realiseert, maar gewone winst, evenzo als de bouwer. Taxatie tegen ontwikkelwaarde is ook wat bij de GREX-wet in exploitatieplannen mee moet (de 'dubbele residuele benadering'). Met name voor partijen die niet in de bouwclaim zitten is een zo hoog mogelijke grondwaarde van direct belang. Voor partijen in de bouwclaim is de nog te realiseren ontwikkelwinst vaak de drijfveer en in mindere mate de inbrengwaarde van ruwe bouwgrond.

Ook bij onteigening wordt meer rekening gehouden met de ontwikkelingswaarde. Dat zal een deel van de stijging van de verwervingskosten ook verklaren.

Bij bouwclaims is er mogelijk nog ingewikkelder gerekend. Gemeenten die de grond lager hebben teruggekocht van de ontwikkelaar. De ontwikkelaar die dit onrendabel deel vervolgens weer goed moet maken bij de bouwkosten. Ontwikkelaars zaten meer aan tafel en hebben ook meer invloed op de 'getallen' gehad, zoals de hoogte van de VON-prijs, de indexering enz.

Van verrekening van hogere VON gerealiseerd dan verwacht, is vaak ook weinig terecht gekomen, omdat dit lastig was aan te tonen. Bij dergelijke afspraken zal de ontwikkelaar elders in de afspraken vooraf wel compensatie hebben gezocht. Tussen prijsklassen werden daartegen door gemeenten ook schotten gezet. Kwam men in hogere klasse, dan moest er ook een hogere grondprijs worden betaald. Bij verrekening was lastig aan te tonen of er wel hoger prijs was gerealiseerd. Ging het over alle woningen of een deel, of een?

In Den Haag werd gerekend voor verwerving met gemiddeld 60 eu per m². Daar kwam het feitelijk gemiddelde bij verwerving ongeveer op uit.

De omslagkosten voor bovenwijkse voorzieningen zijn vermoedelijk ook gestegen. De toerekening tussen overheden, rijk en gemeente is ook scherper geworden. Aftakkingen van snelwegen komen ten laste van de grondexploitatie. In Den Haag kwam met uit op omslag van circa 10.000 euro per woning. In sommige grondexploitaties was de als interne planstructuur meegenomen (Wateringseveld), in andere als omslag (A12 zone). Bij rekenen aan de nieuwe locatie Haarlemmermeer West werd ook uitgekomen op circa 10.000 euro aan omslagkosten per woning. Hierin zaten ook nog weinig provinciale kosten.

De provincie heeft nog steeds weinig tot niets aan wegen (ook fietspaden) aan grondexploitaties toegerekend. Zou nog wel kunnen.

Kwaliteitsverhoging

Bij de kwaliteitsontwikkeling is er bij de VINEX(uitleg)locaties sprake van een kwaliteitsverhoging. De eerste deelplannen waren nog opgesteld met meer sober en doelmatige aanpak, omdat er nog tekorten werden verwacht. Woningen stonden dicht op elkaar (achterkanten en voorkanten) en het openbaar groen was geconcentreerd in grote groenzones. De verharding had nog vaak grijze gladde tegels. Fasen erna kregen meer kwaliteit: blokken werden dieper en straten breder met meer groen. De bruto dichtheid veranderde niet. Het aandeel uitgeefbaar was in beginsel 55%. Wijdere blokken vragen om meer verharding per woning. Daarnaast werd het kwaliteitsniveau van de verharding hoger. Grote groen, wat goedkoop in aanleg was, werd daardoor verkleind. Grove schatting van meerkosten circa 5.000 euro per woning.

Bijzonder is wel dat extra onderhoud soms is meegefinancierd in de grondexploitatie. Er is meer verharding die bovendien nog intensiever vegen/reiniging vergt. De kosten hiervan zijn contant gemaakt en in de grondexploitatie opgenomen als kostenpost. Dat is lastig te signaleren.

In recenter fasen wordt het onder druk van tegenvallende inkomsten weer iets soberder. Voorbeelden, 9 deelplannen Leidsche Rijn; vier deelplannen Leidschenveen

Andere aspecten grondexploitatie

Er is sprake van saldosturing. Dus hoe een en ander zich ontwikkeld, is niet altijd direct gevolg van sturing op kwaliteit etc. Er wordt voorzichtig gecalculeerd. Dat wordt niet direct feitelijk uitgegeven aan kwaliteit. Pas als risico's kleiner worden, het plan meer is gerealiseerd wordt duidelijker hoe het er financieel en qua input en output voorstaat. Plan kan ogenschijnlijk duurder worden zonder dat kwaliteit is toegenomen.

V&T; kosten ervoor zijn niet meer te benaderen met %. V&T kan ook deels bij andere posten zijn meegerekend. Het is veel geworden. Er is ook te weinig op gestuurd. Proces is complexer geworden, wat vroeger met 3 fte zou lukken, vergt nu x meer. Ook duurt het langer. Dat kost ook meer. Sinds de crisis wordt er meer gestuurd op de V&T kosten.

Rente: rekenrente ligt bij veel gemeentelijke grondexploitaties op hoger niveau dan de daadwerkelijke rentepercentage waarvoor de gemeente is gefinancierd. De gemeentelijke rekenrente (concern) is hoog, om alvast winsten naar voren te halen. Als de feitelijke rente 2 of 3% en de rekenrente 5 tot 6% scheelt dat veel aan kosten op de grondexploitatie en neemt het concern winst die niet te zien is, ook niet bij nacalculaties.

Op een aantal uitleglocaties is zeker winst gemaakt, zoals in de Haarlemmermeer.

Bij CV/BV's kan dit anders liggen. Daar is vaak gestreefd naar een saldo nul of beperkte winst.

Ontwikkelaars hadden daarbij ook veel invloed, en konden de winst dus meer laten landen in de eigen bouwexploitaties.

8.8 Gespreksverslag gemeente Schiedam

5 oktober 2012

Stijgingen kosten en prijzen

In het algemeen zijn de grondproductiekosten en bouwkosten sinds 1990/95 gestegen in lijn met de GGW en BDB index. De prijsstijgingen van koopwoningen zijn voor 2/3 marge voor de bouwkolom. In de eerste jaren zijn vooral ontwikkelaars ermee weggelopen. Daarna hebben gemeenten ook een deel naar zich toe gehaald met het residueel/grondquote grondprijnsbeleid en daaraan gerelateerde indexering (zoals 1/3 van de hogere VON prijs dan eerder overeengekomen). Een deel van de extra opbrengsten bij gemeenten is geherinvesteerd in de plannen, maar veel is naar de algemene middelen gegaan. De extra opbrengsten hadden kunnen worden gebruikt voor meer groen en water in de woonbuurten (lagere dichtheden), maar dat is nauwelijks gebeurd. Er is ervoor gekozen de extra opbrengsten voor andere doeleinden aan te wenden.

De ontwikkeling van het uiteenlopen van prijs en kosten is mede het gevolg van verschuiving van het sturend overheidsbeleid naar marktwerking. Voordien was er het kostendekkende grondbeleid van het rijk en gemeenten, waarbij het rijk de grondexploitaties met sociale woningbouw jaarlijks toetste. De woningbouwplannen met subsidie (ook vrije sector met premie C en D) werden ook door het rijk getoetst op kosten-kwaliteit. Ontwikkelaars hadden toen weinig mogelijkheden om het verschil tussen kosten en prijs te vergroten (behalve bij de echt dure vrije sector). Het systeem is toen losgelaten. Toen de vraagexplosie (hogere inkomens, veel meer tweeverdieners, lagere rente en huishoudensgroei als gevolg van de babyboom) begin jaren 1990 begon en de woningbouw niet echt toe nam wisten de ontwikkelaars wel wat ze met de prijs konden doen. Op de woningbouw in

de koopsector is toen veel verdiend. En dat is naar aandeelhouders gegaan en niet in de volkshuisvesting geherinvesteerd.

Rol kwaliteit

Toen de vraagexplosie begin jaren negentig ontstond en de hoogte van de financiering toenam zijn de woningen in volume en kwaliteit onvoldoende meegegroeid. Hiermee werden bouwkosten bespaard en resteerde hogere grondwaarden en marges. Het resultaat was op dat moment dat de bestaande bouw, wat zich qua volume kon meten met de nieuwbouw, mee kon liften in de prijsstijging. De relatie prijs/kwaliteit is zowel voor nieuwbouw als bestaande bouw zoek geraakt. Nu al blijkt dat de wijken uit de jaren 70 waardevaster zijn als de wijken van de jaren 90 en dit beeld zal de komende jaren alleen maar sterker worden.

Kwaliteitsverbetering van de woonomgeving is maar beperkt doorgevoerd. Vergeleken met de plannen van de jaren 1970 is er zelfs sprake van hogere dichtheden. De verhoging van de dichtheid is ten koste gegaan van groen en water (was circa 25-30%, werd 15-20%; het ideale plan is 40% uitgeefbaar, 30% groen 30% verharding), waardoor de woningen in VINEX-uitlegwijken dicht op elkaar staan en de ruimtelijke kwaliteit daarvan te wensen over laat. De VINEX-wijken zijn op dat punt uit balans. Dit is nog versterkt door het groen te bundelen in zones buiten de woonbuurten. De woonbuurten zijn daardoor stenig en men kan op elkaars tafel kijken. Of dit gebruiksduurzame wijken zijn valt te betwijfelen. De wijken uit de jaren 1970 zijn goed in balans, ook de woningen zijn voldoende groot (120 m² of meer). Dat is nu om de kosten te drukken weer een item. Er wordt kleiner gebouwd (al eengezinshuizen van 90m²). Dat is minder duurzaam, omdat de woningen eigenlijk te klein zijn. De kostenbesparing is ook niet zo groot. Een m² meer bouwen kost niet zoveel. De woningprijs moest door de crisis met 20% omlaag. Bij nieuwbouw wordt er vaak op woninggrootte bezuinigd en de kavelgrootte. Eigenlijk is dit niet nodig, als ontwikkelaars zelf meer op hun proceskosten en aanpak bezuinigen. Lokale familiebedrijven in de bouw kunnen wel kwaliteit bouwen tegen een scherpe prijs. Dat kunnen sommige grote ontwikkelaars ook, maar die hebben hun bedrijfsprocessen gerationaliseerd en hun bouwwijze.

De kwaliteit van de woningomgeving is wel verbeterd op het vlak van gebruik van duurzamere verharding zoals gebakken straatstenen. Dit is wel wat duurder in investeringen, maar duurzamer voor onderhoud. Vanuit consumentenwensen zijn er weinig kwaliteitsverbeteringen doorgevoerd. Speelgelegenheid voor kinderen was zelfs onvoldoende in de plannen meegenomen. Die voorzieningen maakte vroeger standaard deel uit van het ontwerp. De Tweede Kamer moest een paar jaar geleden zelfs nog bijsturen (tenminste 3% planoppervlak voor spelen). Bij de woningen is er wel kwaliteit verbeterd, met name in duurzaamheid, zoals de EPC. Probleem is dat de extra investering als die kan worden terugverdiend op termijn niet in hypotheek mag worden meegenomen.

De voorwaarden zijn alleen maar strenger geworden, ook in relatie tot het in komen. Als het rijk de woningmarkt wil stimuleren moeten vooral de hypotheekvoorwaarden gunstiger worden. De hypotheekschuld is niet zo'n probleem, via de pensioenen sparen we genoeg.

De corporaties kunnen ook een rol spelen met meer woningbouw. Sommige corporaties doen dat ook en kunnen onrendabele kosten deels compenseren met ander woningprojecten. Daar kunnen corporatie en gemeente afspraken over maken. Dit gebeurt in praktijk nog steeds. Alleen het zou veel meer kunnen gedaan.

Wil bij de woningbouw prijs, kosten en kwaliteit meer in evenwicht komen en meer woningbouw plaats vinden is ook visie en regie bij de gemeenten nodig. Dat vereist een hiervoor toereikend uitgerust apparaat. En daarop is bij veel gemeenten bezuinigd.

Locatieafhankelijke kostenfactoren en regelgeving

Door stijging van de vastgoedprijzen zijn de verwervingskosten vanzelfsprekend ook gestegen. De stijgingen ontlopen elkaar niet veel. Momenteel hebben de verwervingskosten al een aandeel van circa 30% in de totale grondproductiekosten. Dat was vroeger 10 tot 15%.

De meeste locatieafhankelijke kosten zijn vooraf te beheersen als in de voorbereidingsfase goed wordt voorgesorteerd op belemmeringen, zowel voor locatieafhankelijke kosten als regelgeving. Als goed wordt gekeken naar de onderliggende bodem kan kostenverhoging van zwakke bodemgesteldheid worden beperkt door gebruik te maken van zandruggen in de ondergrond. Geluidwerende voorzieningen kunnen worden beperkt door er bij het ontwerp rekening te houden (woningen met rug naar het geluid, in plaats van een geluidwal).

Bodemsanering is natuurlijk wel een belangrijke kostenpost. De regelgeving was ook heel strak en dat heeft het nodige gekost. Het functioneel saneren is een kostenbesparende versoepeling. Maar ook nu nog moet soms vervuiling uit de 17e eeuw worden opgeruimd. Dat levert toch geen gevaar op.

Andere regelgeving als MER kan wel eens kosten opleveren, in het geval van vertraging. De procedure kan soms een paar jaar duren. Archeologie komt wel eens voor, maar valt doorgaans als kostenpost mee. WRO-procedures zijn sinds 2008 met de herziening korter geworden. De plankosten zijn wel fors gestegen bij veel gemeenten. Daarop is weinig gestuurd (wat, wanneer, waarvoor.....). De activiteiten voor communicatie zijn wel gestegen vooral bij bouwen binnen de bebouwde kom (omwonenden en belanghebbenden willen inspraak en het proces volgen).

8.9 Gespreksverslag, PB Grondzaken

24 september 2012

Woning en grondprijzen stegen veel harder dan de kosten tot 2005

De stijging van de woningprijzen en grondprijzen (residueel rekenen) is veel groter geweest dan de grondproductiekostenstijgingen en de bouwkostenstijgingen in de periode tot 2005.

Stijgingen van de VONprijs van 10 tot 20% kwamen bij de grondproductiekosten en bouwkosten niet voor.

Genoemde factoren van locatiekeuze, kwaliteit en regelgeving hebben uiteraard een rol gespeeld. Maar de kostenstijgingen die daar uit voortvloeiden waren relatief gering ten opzichte van de woningprijs-, en grondprijsstijgingen.

Voor de grote prijsstijgingen waren de locaties al gekozen en de excessieve kosten die daaruit voortvloeiden zaten al in de grondexploitatie, de kwaliteit was in hoofdlijnen al vastgelegd (dichtheid, verhouding uitgeefbaar en openbaar terrein, groen en water). De grondexploitaties die te maken kregen met grote opbrengststijgingen waren voordien al uitvoerbaar gemaakt bij lagere grondprijzen.

Het effect van de woningprijsstijgingen is groot: 10% van 150.000 euro VON is 15.000 euro per woning; bij 20% stijging 30.000 euro. In 1999-2000 steeg de gemiddelde nieuwe koopwoning gemiddeld met 30.000 euro. (van 175.000 naar 205.000). In 1998 van 154.000 naar 175.000 euro

in 1999. Het was de periode van grote vraag, meer royale financieringsmogelijkheden (6 tot 7 maal jaarinkomen, overwaarde meenemen enz.). De woningkwaliteit zelf veranderde niet veel, de woonomgeving ook niet veel (wel inrichtingskwaliteit werd gaande weg beter).

Consumenten wilden kopen en konden kopen, of een woning nu 20.000 euro meer of minder kostte maakte niet uit.

Bijzonder was dat vertraging, ook als gevolg van onderhandeling over de grondprijs (als gevolg van rigide grondquotes bijvoorbeeld), bij woningprijstijgingen van toen eenvoudigweg veel meer opleverden voor bouwer en grondexploitant dan de rentekosten van vertraging. Dezelfde woning, op papier of al bijna gerealiseerd, leverde bij een half jaar vertraging soms gewoon 15.000 euro extra op. Dat werd dan bijvoorbeeld verdeeld volgens de grondquote; bouwer 10.000, gemeente 5.000 euro. Zo was iedereen blij, ook de koper want die had een huis en kon het geld gemakkelijk lenen en financieren. Daarna ontstond overwaarde voor de koper.

Vertraging en traagheid van partijen (grondexploitant en bouwer) werd in feite flink beloond. Er was geen prikkel voor sneller werken. De gemeente kreeg ook veel meer binnen dan geraamd, vooral vanaf het residueel rekenen, dat in 1998-1999 bij veel gemeenten werd toegepast. In eerste aanleg vooral als grondquotes. Dat leverde een rem op meer woningkwaliteit, zodat het convenant van 2001 daarvoor een oplossing moest bieden voor zorgvuldig residueel rekenen uitgaande van gewenste woningkwaliteit.

Gemeenten als Zwolle verdienden veel op de grondexploitaties. Per jaar werd in de hoogtij dagen wel 10 mln. euro aan de algemene middelen overgeboekt. Dat is ongeveer 10.000 euro per woning in het Zwolse bij een bouwproductie van 1.000 woningen per jaar. Zwolle was echt geen uitzondering (NB. De raming van 2000 euro per woning van RIGO betreft meer de recentere periode vanaf 2004/2005).

				stijging		
	v.o.n.prijs	inclusief BTW	€ 250.000	5,0%	€ 262.500	
		exclusief BTW	€ 210.084		€ 220.588	
	bouwkosten + bijkomende kosten		€ 150.000	-/- 2,5%	€ 153.750	-/-
	residuele grondwaarde		€ 60.084	11,2%	€ 66.838	
	als % van de v.o.n prijs excl. BTW		28,6%		30,3%	

Met de residuele berekening kon de grondprijs relatief veel meer stijgen dan de woningprijs, bij een lagere bouwkostenstijging.

Grondproductiekostenstijgingen

De grondproductiekosten zijn in betreffende periode veel langzamer gestegen. Er ontstond binnen de lopende grondexploitaties veel ruimte om meer kosten te maken. Voor een deel is dat gebeurd:

- meer inrichtingskwaliteit (ook bij de erfafscheiding tussen openbare ruimte en privé tuin)
- er werd meer infrastructuur doorberekend (ten laste van de grondexploitatie gebracht)
- ook kosten van bodemsanering voor zover niet gesubsidieerd kwamen op exploitatie
- nieuw beleid kon plannen ook nog wel met tegenvallers confronteren, zoals een stankcirkel
- verwervingskosten gingen omhoog, mede omdat ontwikkelaars er meer voor betaalden (bij Zwolle kocht de gemeente nog in voor 5 tot 9 euro voor grasland, terwijl ontwikkelaars in hetzelfde gebied 30 tot 50 euro betaalden). Maar dat was een stukje verdeling van de mogelijke ontwikkelingswinst in de gehele kolom.

Ook de woningkwaliteit is wel toegenomen.

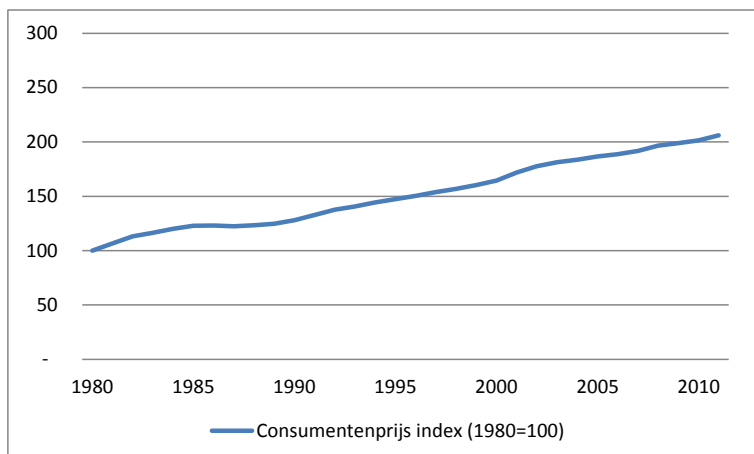
20 februari 2013

Daarnaast was ook meer inefficiency; bij de kosten V&T, ook werd er meer op geboekt vanuit de algemene dienst. Rentekosten werden snel terugverdiend. Er was eenvoudigweg minder aandacht voor de kosten, de grondopbrengsten stegen zoveel meer. Nu is het omgekeerd.

9 Bijlage: Indices ten behoeve van autonome prijsontwikkeling

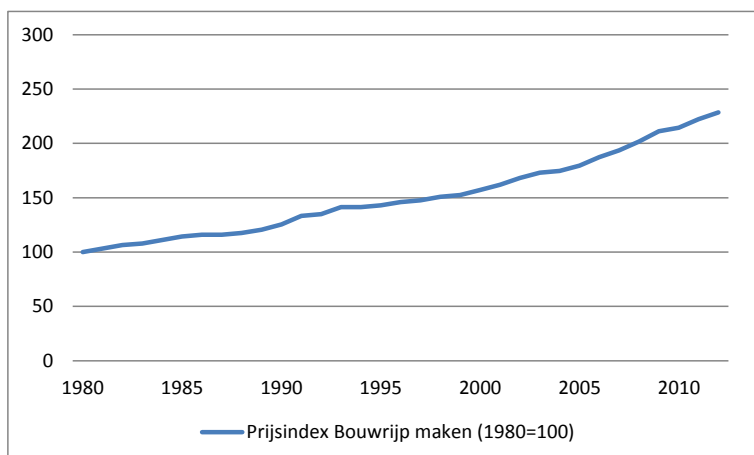
In de onderstaande grafieken zijn de prijsindices weergegeven die zijn gebruikt om de autonome prijsontwikkelingen van de grondproductiekosten mee te schatten.

Figuur 9.1: Consumentenprijsindex (1980=100)



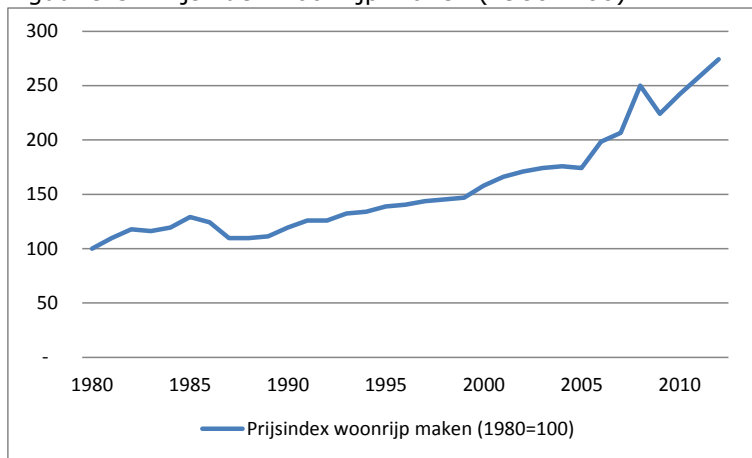
Bron: CBS

Figuur 9.2: Prijsindex bouwrijp maken (1980=100)



Bron: CBS

Figuur 9.3: Prijsindex woonrijp maken (1980=100)



Bron: CBS

10 Bronnenoverzicht

10.1 Literatuurlijst

Economisch Instituut voor de Bouw, 2011. Succesvol binnenstedelijk bouwen. Een onderzoek naar maatschappelijke kosten en baten en mogelijkheden tot optimalisatie van binnenstedelijk bouwen. Amsterdam: EIB

Planbureau voor de Leefomgeving, 2011. Financiering van gebiedsontwikkeling. Een empirische analyse van grondexploitaties. Den Haag: PBL

RIGO, 1992. Investeringskosten nieuwe woningbouwlocaties overige stadsgewesten, 1995-2015. Amsterdam: RIGO.

RIGO, 1993. BLS-normering basiskosten en opbrengsten. Amsterdam: RIGO.

RIGO, 2008. Kostenkengetallen woningbouwlocaties en bedrijventerreinen. Amsterdam: RIGO.

RIGO, 2011. Kostenverdeling bij woningbouw en stedelijke vernieuwing. Amsterdam: RIGO.

SEO, 1980. Onderzoek naar het gemeentelijk grondprijnsbeleid. Een analyse van de kosten en de hiermee samenhangende organisatorische en procedurele aspecten, die van invloed zijn op de totstandkoming van de grondprijns. Amsterdam: SEO.

SEO, 1985. De risico's voor gemeenten op de markt voor bouwrijpe grond, Amsterdam: SEO.

SEO, 1987. Evaluatie locatiesubsidie fase 3, in opdracht van het Ministerie van VROM

10.2 Lijst van geraadpleegde databestanden

CBS Statline (www.cbs.nl), geraadpleegd juni – oktober 2012

11 Terminologie

Begrippen	Definitie
Actief grondbeleid	Als de overheid zich vanuit privaat belang zelf grond aankoopt, ontwikkelt en gebruikt of weer verkoopt. Instrumenten van actief grondbeleid zijn – uiteraard naast de vrijwillige verwerving – onder meer het voorkeursrecht (volgens de Wet Voorkeursrecht Gemeenten) of de onteigening (Onteigeningswet).
Advieskosten	Kosten van adviseurs tijdens de voorbereiding- en realisatiefase van een bouwproject.
BDB-index	Bouwkostenindex zoals opgesteld door het Bureau Documentatie Bouwwezen.
Binnenplanse verevening	De op grond van een exploitatieplan toe te passen omslagmethode van kostenverhaal, waarbij rekening wordt gehouden met tussen bouwpercelen bestaande verschillen in uitgifteprijs en inbrengwaarden.
Bouwbesluit	Landelijke regelgeving waarin staat omschreven aan welke technische eisen nieuwe en bestaande bouwwerken minimaal moeten voldoen.
Bouwclaimmodel	Wijze van samenwerken tussen gemeente en ontwikkelaar waarbij de ontwikkelaar haar grondbezit overdraagt aan de gemeente in ruil voor de garantie dat zij een deel van de te bouwen woningen mag realiseren.
Bouwkosten	Kosten die voortvloeien uit aangegane verplichtingen ten behoeve van de fysieke realisatie (= het bouwen) van de bouwwerken.
Bouwrijpe grond	Een kavel vrij van obstakels waarop een gebouw gerealiseerd kan worden.
Bouwrijp maken	Het door feitelijke maatregelen geschikt of beter maken van gronden voor bebouwing. Het gaat daarbij om werkzaamheden als; het slopen van opstallen, het graven van watergangen, aanleg van bouwwegen, aanleg van riolering, aanleg van kabels en leidingen etc.
Bovenplanse verevening	Verrekening van het tekort van een plan met het positieve saldo van een ander plan.
Bovenwijkse voorziening	Voorziening, die van nut is voor het exploitatiegebied en voor één of meer andere gebieden.
Comparatieve methode	Deze methode van grondprijsbepaling is gebaseerd op vergelijking van grondprijzen in de vastgoedmarkt. Daarbij wordt gekeken naar de gehanteerde grondprijzen voor de desbetreffende functie (sector of deelsector) in zijn concurrentiegebied en/of een vergelijkbaar marktgebied (bijvoorbeeld andere gemeenten). Voorts worden specifieke eigenschappen van de locatie en het project in de beschouwing betrokken.

	Dit is dus bij uitstek een kwestie van het volgen van de markt en vergt dus een grote marktkennis, met inbegrip van alle pro's en contra's van de relevante locaties.
Concessiemodel	Wijze van samenwerken tussen gemeente en ontwikkelaar waarbij de ontwikkelaar de grond in bezit heeft, de grond bouw- woonrijp maakt en zorg draagt voor de uitgifte van de gronden dan wel zelf zorg draagt voor de realisatie van de bebouwing.
Contante waarde methode	Berekeningsmethode voor grondexploitaties, waarbij alle in de toekomst te realiseren bedragen herleid worden naar het huidige tijdstip.
Eengezinswoning	Elke woning die tevens een geheel pand vormt. Hieronder vallen vrijstaande woningen, aaneengebouwde woningen, zoals twee onder één kap gebouwde hele huizen, boerderijen met woningen en voorts alle rijenhuizen.
Exploitatieovereenkomst (Grondexploitatiewet)	Een overeenkomst tussen gemeente en marktpartij waarbij de gemeente medewerking verleent aan een private grondexploitatie in ruil voor vergoeding van (een deel) de gemeentelijke kosten door de marktpartij. Als deze overeenkomst voor het desbetreffende plangebied is gesloten voor het vaststellen van het bestemmingsplan, dan is geen 'exploitatieplan' nodig.
Exploitatieplan (Grondexploitatiewet)	Een gemeentelijk exploitatieplan bevat een grondexploitatie en regels voor het omslaan van de kosten over de verschillende uitgiftecategorieën. Daarnaast kan het exploitatieplan gemeentelijke locatie-eisen bevatten voor de inrichting van de openbare ruimte, de nutsvoorzieningen en het bouwrijp maken. Verder kunnen in het exploitatieplan bepalingen worden opgenomen over de fasering van de uitvoering en de koppeling van bepaalde onderdelen. Ook mogen regels over de uitvoerbaarheid van bestemmingen erin worden opgenomen.
Faciliterend grondbeleid	Bij faciliterend grondbeleid verwerft de gemeente niet zelf gronden maar verleent het medewerking aan de ontwikkeling van bouwlocaties door marktpartijen.
Grondexploitatie	Het proces van productie en daarmee ook prijsvorming van bouw- en woonrijpe grond. In de grondexploitatiebegroting staan de kosten en opbrengsten die samenhangen met de productie van uitgeefbare grond. De grondexploitatiebegroting is ook het instrument om bij het meerjarige proces van de productie van bouwrijpe grond een goed inzicht te houden in het verloop van kosten en opbrengsten.
Grondexploitatiewet	Op 1 juli 2008 is de nieuwe Wro met daarin de Grondexploitatiewet in werking getreden. Deze wet brengt voor gemeenten de nodige verandering met zich mee, vooral waar het gaat om de sturingsrol bij faciliterend grondbeleid. Met de nieuwe wet zijn daarvoor meer mogelijkheden dan met het oude

	instrumentarium van exploitatieovereenkomsten en baatbelasting.
Grondproductiekosten	De totale kosten die verbonden zijn aan verwerving van ruwe bebouwgrond, het bouw en woonrijp maken van een locatie, toegerekende bovenwijkse voorzieningen, planontwikkeling (V&T) en rente/fasering.
Grondquote	Bij de grondquote benadering wordt de waarde van de grond bepaald als percentage van de commerciële waarde van het te realiseren vastgoed.
Binnenstedelijke locatie	Een bouwlocatie binnen de contouren van de bestaande bebouwing.
Inbrengwaarde	De waarde die de grond in het vrije verkeer heeft.
Investeringskosten	Alle kosten die voor de stichting van de onroerende zaak (het bouwwerk) nodig zijn, maar exclusief grondkosten
Joint-venture	Wijze van samenwerken tussen gemeente en ontwikkelaar waarbij de gemeente en de ontwikkelaar gezamenlijk zorg dragen voor het bouw- en woonrijp maken en de uitgifte van gronden.
Kostensoorten	Voor het kostenverhaal is in het Besluit ruimtelijke ordening een kostensoortenlijst opgenomen. Daarop staan alle kostensoorten die de gemeente publiekrechtelijk mag verhalen. Kosten die niet op de lijst staan mogen niet publiekrechtelijk verhaald worden.
Kostenverhaal bij private grondexploitatie (via Grondexploitatiewet)	Het verhalen van de kosten van grondexploitatie van een gebied op de verschillende grondeigenaren in het gebied. Kosten van grondexploitatie zijn onder andere de kosten voor het bouwrijp maken van een locatie en de aanleg van groen en waterpartijen. Het daadwerkelijke kostenverhaal loopt via de bouwvergunning.
Kosten voorbereiding en toezicht (VTU-kosten)	De kosten voor apparaat en andere bijkomende kosten voor het realiseren van ruimtelijke ontwikkelingen die geen onderdeel uitmaken van de directe kosten als verwerving, slopen, bouw- en woonrijp maken en uitgifte.
Marktwoningen	Woningen niet-zijnde sociale huurwoningen.
Meergezinswoning	Elke woning die samen met andere woonruimten c.q. bedrijfsruimten een geheel pand vormt. Hieronder vallen flats, galerij-, portiek-, beneden- en bovenwoningen, appartementen en woningen boven bedrijfsruimten, voor zover deze zijn voorzien van een buiten de bedrijfsruimte gelegen toegangsdeur
Netto Contante Waarde	Het resultaat van alle kasstromen van een grondexploitatie die op verschillende tijdstippen plaatsvinden teruggerekend naar hetzelfde tijdstip, bijvoorbeeld 1 januari van het lopende boekjaar. Dit maakt het mogelijk om te beoordelen of de opbrengsten op termijn voldoende zullen zijn om de daarvoor

	benodigde uitgaven af te dekken.
Opstal	Bebouwing exclusief de daarbij behorende grond.
Opstalexploitatie	Ontwikkeling van onroerend goed.
Passief grondbeleid	Zie faciliterend grondbeleid
Plankosten	Kostensoort in de grondexploitatie die is gerelateerd aan werkzaamheden ten behoeve van het ontwerp en ontwikkeling van een locatie. Bijvoorbeeld: gemeentelijke apparaatskosten zijn, kosten van ruimtelijke procedures, advieskosten, etc..
Publiek private samenwerking (PPS)	Gemeenten en marktpartijen pakken voor gezamenlijke rekening en risico ruimtelijke plannen op en maken afspraken over onder andere programma en fasering.
Residuele grondwaarde	De residuele grondwaarde wordt berekend door de investeringskosten (bouw- en ontwikkelingskosten) in mindering te brengen op de commerciële waarde (verkoopwaarde; vrij op naam-prijs) van het te realiseren vastgoed.
Sociale huur	Woningen met een huurprijs onder de liberalisatiegrens, waarvoor de maximale huurprijs en de maximale huurverhoging door landelijke regelgeving wordt bepaald.
Structuurvisie	Een visie van een gemeente op de toekomstige ruimtelijke ontwikkeling van een gebied. De Wro biedt hiervoor een wettelijke basis.
Uitbreidingslocatie	Zie uitleglocatie.
Uitleglocatie	Een bouwlocatie buiten de contouren van de bestaande bebouwing.
Verevening	Financiële herverdeling: winst op ene deelproject wordt gebruikt ter (mede)bekostiging ander deelproject.
Vrije sector huur	Woningen met een huurprijs boven de liberalisatiegrens, waarvoor de landelijke regelgeving met betrekking tot maximale huurprijs en maximale huurverhoging niet van toepassing is.
Woonrijp maken	De werkzaamheden aan het openbaar gebied nadat de onroerende zaken gerealiseerd zijn. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om de aanleg van de definitieve bestrating, aanleg openbare verlichting, aanleg groen etc.
Zelfrealisatiebeginsel	Hij of zij die de grond verwerft, verwerft ook het bouwrecht volgens het gestelde in het bestemmingsplan.