

# Kostenverschil binnenstedelijk bouwen en bouwen op uitleglocaties in Noord-Holland

---

Eindrapportage

---

Gerwin van der Meulen  
Michiel Mulder  
Frank Verwoerd  
Jasper Willems





## Inhoudsopgave

<b>Conclusies op hoofdlijnen</b>	<b>7</b>
<b>1 Inleiding</b>	<b>11</b>
1.1 Aanleiding	11
1.2 Vraagstelling	11
1.3 Aanpak onderzoek	11
1.4 Leeswijzer	13
<b>2 Opbouw van de grondexploitatie</b>	<b>15</b>
2.1 Inleiding	15
2.2 Opbouw van een grondexploitatie	15
2.2.1 Kosten	16
2.2.2 Opbrengsten	17
2.2.3 Exploitatiesaldo	17
2.3 Kosten voor (bovenwijkse) infrastructuur	17
<b>3 Analyse van de grondexploitaties: gemiddelde</b>	<b>19</b>
3.1 Inleiding	19
3.2 Verschillen tussen exploitaties	20
3.3 Kosten	20
3.4 Opbrengsten	21
3.5 Uitkomsten per vierkante meter	21
3.5.1 Kosten per vierkante meter	22
3.5.2 Opbrengsten	23
3.6 Conclusies	23
<b>4 Rol van subsidies</b>	<b>25</b>
4.1 Inleiding	25
4.2 Exploitatiesaldo	25
4.2.1 Rijk en provinciale subsidie	26
4.2.2 Binnengemeentelijke afdrachten	27
4.3 Impliciete subsidies	27
4.3.1 Gederfde opbrengsten uit sociale woningbouw	27
4.3.2 Gederfde opbrengsten door gebouwd parkeren	28
4.4 Conclusies	28
<b>5 Spreiding en analyse naar voormalig grondgebruik</b>	<b>30</b>
5.1 Inleiding	30
5.1.1 Spreiding van exploitatiesaldi	30
5.1.2 Uitkomsten naar voormalig gebruik van locatie	31
5.2 Eerder onderzoek	33
5.3 Conclusies	33
<b>Gebruikte begrippen</b>	<b>36</b>
<b>Literatuur</b>	<b>38</b>



## Conclusies op hoofdlijnen

### Inleiding

In opdracht van de provincie Noord-Holland hebben Decisio en het Economisch Instituut voor de Bouw (EIB) onderzocht wat het verschil is in kosten en opbrengsten op woningbouwlocaties die binnen bestaand bebouwd gebied (op basis van de BBG-grens 2000) worden ontwikkeld en woningbouwlocaties op uitleglocaties. Hiertoe hebben wij een database aangelegd van 48 grondexploitaties van recente woningbouwprojecten uit Noord-Holland. In de database is 33% van de woningen in de vigerende harde plancapaciteit in de provincie opgenomen. Alle kosten en opbrengsten die gemoeid zijn met gebiedsontwikkeling (van vastgoedontwikkeling tot infrastructurele investeringen) slaan uiteindelijk neer in de grondexploitatie en het saldo hiervan, gezuiverd voor subsidies, vormt de uiteindelijke winst of het verlies van degene die de grondexploitatie drijft. In de meeste gevallen is dat de gemeente, die een eventueel negatief resultaat van een woningbouwproject in mindering brengt op positieve resultaten van andere projecten, of ten koste laat gaan van andere posten op de gemeentebegroting, dan wel in mindering brengt op reserves.

### Uitkomsten: verschil in gemiddeld voor subsidies gezuiverd exploitatiesaldo

Uit onze analyse van de grondexploitaties in Noord-Holland blijkt dat binnenstedelijke locaties een tekort kennen van gemiddeld bijna € 16.000 per woning (exclusief subsidies). De kosten voor onder andere verwerving, sloop, sanering en bouw- en woonrijp maken wegen niet op tegen de opbrengsten, voornamelijk grondopbrengsten. Uitleglocaties hebben gemiddeld een overschot op de grondexploitatie van bijna € 7.000 per woning, inclusief alle kosten voor infrastructurele werken. Het exploitatieverschil tussen woningbouwontwikkeling op beide type locaties bedraagt dus bijna € 23.000 per woning.

**Tabel 1** Verschillen in grondexploitaties tussen binnenstedelijke locaties en uitleggebieden in Noord-Holland, prijspeil 2013 (€/per woning)

	Uitleg	Binnenstedelijk
<b>Totaal kosten</b>	<b>59.700</b>	<b>62.600</b>
Verwerving, sloop, sanering	18.800	25.100
Bouw- en woonrijp maken	24.600	19.300
Plankosten	6.300	10.000
Overige kosten	10.000	8.200
<b>Totaal opbrengsten</b>	<b>66.600</b>	<b>46.900</b>
Grondopbrengsten woningbouw	63.200	40.000
Bijdragen van derden	200	-1.900
Overige opbrengsten	1.300	3.100
Binnenplanse verevening <sup>2</sup>	1.900	5.700
<b>Exploitatiesaldo</b>	<b>6.900</b>	<b>-15.700</b>
Subsidies	-3.300	9.700
w.v. Rijk en provincie	200	9.100
w.v. Gemeente	-3.500	600
<b>Exploitatiesaldo incl. subsidies</b>	<b>3.600</b>	<b>-6.000</b>

2. Bijdragen uit andere functies, zoals voorzieningen; voor het bepalen van het gemiddelde zijn deze functies meegenomen in het totaal

Bron: EIB/Decisio

## **Spreiding rond gemiddelde**

Tussen de verschillende woningbouwprojecten doen zich grote verschillen voor. Van de 29 binnenstedelijke exploitaties in de database hebben er 11 een positief gezuiverd saldo. Het gaat hier overwegend om kleine locaties met een maximum van 200 woningen. Als percentage van het totaal aantal woningen op binnenstedelijke locaties gaat het om 15% dat een positief saldo heeft. Onder deze deelselectie bevinden zich exploitaties met als voormalig gebruik zeer diverse functies, waaronder sportvelden, boerderijen en scholen. Dit betekent niet dat herontwikkeling van dit type functie altijd een positief grondexploitatie resultaat heeft. Exploitaties met een positief gezuiverd saldo kenmerken zich gemiddeld door lagere kosten voor met name verwerving, sloop en sanering en hogere grondopbrengsten uit woningbouw.

Van de binnenstedelijke locaties in de database bestaat 28% uit voormalige bedrijventerreinen en fabrieken. Op deze locaties zijn de directe kosten aanmerkelijk hoger, onder andere door hoge saneringskosten. De kosten op dit type locaties liggen dan ook ruim 40% hoger dan gemiddeld op locaties binnen bestaand bebouwd gebied, waardoor het tekort gemiddeld uitkomt op ruim € 27.000 per woning op dit type locaties. Van de woningen op binnenstedelijke locaties heeft 7% een tekort van meer dan € 40.000 per woning.

De meeste uitleggebieden hebben een gezuiverd grondexploitatie saldo tussen € 0 en € 10.000. Ruim 12% van de woningen op uitleglocaties heeft een positief saldo van meer dan € 20.000 per woning. Een kwart van de woningen op uitleglocaties heeft een negatief exploitatie saldo, waarvan de meeste dicht bij nul. Zeer grote negatieve saldi op uitleglocaties komen nauwelijks voor.

## **Nadere analyse van de verschillen: resultaten per vierkante meter en de rol van subsidies**

Uit tabel 1 blijkt dat de kosten voor verwerving, sloop en sanering, alsmede de plankosten (ambtelijke voorbereidingskosten) hoger zijn op binnenstedelijke locaties dan op uitleggebieden. Op uitleglocaties zijn de kosten voor bouw- en woonrijpmaken, waaronder voor bovenwijkse infrastructuur, hoger dan binnenstedelijk. De opbrengsten op uitleggebieden zijn ook hoger, in euro per woning. Dit komt omdat er op deze locaties sprake is van grotere woningen.

Ten behoeve van een nadere analyse van de verschillen zijn de kosten en opbrengsten ook per vierkante meter uitgeefbaar terrein in kaart gebracht, dat wil zeggen, de grond die uiteindelijk wordt verkocht aan de finale afnemer, de eigenaar-bewoner dan wel de belegger of woningcorporatie. De totale kosten bedragen op binnenstedelijke locaties € 640 per m<sup>2</sup> uitgeefbare grond. Dit is bijna 2½ keer zoveel als op uitleglocaties. De opbrengsten liggen binnenstedelijk met € 480 per m<sup>2</sup> uitgeefbare grond weliswaar hoger dan op uitleggebieden (€ 295), maar dit verschil is onvoldoende om het verschil in kosten goed te maken. Ook in vierkante meter uitgeefbare grond blijft de conclusie dus dat binnenstedelijke locaties gemiddeld een tekort kennen en uitleggebieden een overschot, maar de onderliggende kostenstructuur in euro per vierkante meter uitgeefbare grond is wel anders dan in euro per woning. Dit komt doordat binnenstedelijk in hogere dichtheden wordt gebouwd. Doordat dit kleinere woningen betreft, zijn de opbrengsten *per woning* gemiddeld lager op binnenstedelijke locaties. De *kosten* zijn echter binnenstedelijk niet lager in euro per woning: er hoeft weliswaar per woning minder vierkante meter ontwikkeld te worden, maar de kosten voor locatieontwikkeling per vierkante meter zijn beduidend hoger.

Het negatieve gezuiverd exploitatie saldo op binnenstedelijke locaties wordt voor 62% aangevuld door subsidies van andere overheden, met name het Rijk en voor een klein deel door de provincie. Het resterende deel van het tekort wordt gefinancierd door degene die de grondexploitatie drijft, meestal de gemeente. Voor uitleglocaties worden nauwelijks subsidies verstrekt door andere overheden. Naast deze expliciete subsidies, zijn er ook nog *impliciete* subsidies: bijdragen aan andere beleidsdoelen vanuit de grondexploitatie, doordat niet de volledige opbrengsten worden gerealiseerd die zonder deze beleidsdoelen mogelijk waren geweest. Het gaat dan bijvoorbeeld om de realisatie van sociale huurwoningen of parkeervoorzieningen in ondergrondse garages. Uit een nadere analyse blijkt dat het verschil in exploitatie saldo tussen binnenstedelijke locaties en uitleggebieden niet wordt verklaard door deze impliciete bijdragen voor andere beleidsdoelen. Deze drukken in vergelijkbare mate op het exploitatie saldo op beide type locaties.

## **Beleidsimplicaties**

Een keuze voor binnenstedelijk bouwen betekent bij de huidige wet- en regelgeving per saldo gemiddeld hogere directe kosten voor locatieontwikkeling voor woningbouw. Het aantal woningbouwprojecten met een positief saldo is binnenstedelijk beperkt en het gaat met name om de kleinere projecten. Naast deze financiële afweging kunnen andere afwegingen een rol spelen. Zo wordt een deel van de hogere kosten van binnenstedelijk bouwen veroorzaakt door de saneringsopgave van oude fabrieksterreinen, met een positief uitstralings effect op de omliggende bebouwing. Op uitleglocaties kan het verdwijnen van groen een rol spelen. Dergelijke niet-geprijsde

maatschappelijke effecten vormden geen onderdeel van dit onderzoek, alsmede nadere optimalisatiemogelijkheden om de kosten te drukken en de opbrengsten te vergroten. Een deel van de tekorten op binnenstedelijke locaties worden in de vigerende grondexploitaties gedekt door subsidies vanuit de rijksoverheid (met name ISV) en in mindere mate de provincies. Het aandeel van de totale kosten dat voor rekening komt van gemeenten zal dus met het wegvallen van de rijkssubsidies in de toekomst oplopen.

Bij een vergelijking met een eerder EIB-onderzoek naar grondexploitaties in Nederland ('Succesvol binnenstedelijk bouwen') valt op dat verschillen in gezuiverd exploitatiesaldo tussen grondexploitaties en uitleggebieden van dezelfde orde van grootte zijn. Dit geldt ook voor de onderliggende kostenstructuur. De verschillen die er zijn tussen verschillende onderzoeken kunnen zowel te maken hebben met een andere prijspeildatum (2013 ten op zichte van 2007) als met toevallige samenstellingseffecten binnen de database.





---

# 1 Inleiding

---

## 1.1 Aanleiding

De provincie Noord-Holland heeft de behoefte om, naast het inzicht in de nog beschikbare binnenstedelijke capaciteit voor woningbouw, een scherp beeld te krijgen van het kostenverschil tussen binnenstedelijk bouwen en het bouwen op uitleglocaties. Voor een juiste afweging en het vertalen daarvan in beleidsimplicaties voor de woningbouwmarkt is meer inzicht in de financiële afwegingen nodig. Daarbij spelen uiteenlopende vragen een belangrijke rol. Hoeveel bedragen precies de kosten en opbrengsten op beide typen locaties? Wat veroorzaakt die verschillen? Is binnenstedelijk bouwen duurder of zijn er ook situaties waarin woningbouw op binnenstedelijke locaties goedkoper is dan in uitleggebieden? Waar is dit van afhankelijk?



## 1.2 Vraagstelling

De provincie Noord-Holland heeft Decisio en het Economisch Instituut voor de Bouw (verder: EIB) gevraagd een onderzoek uit te voeren naar het kostenverschil tussen binnenstedelijk bouwen en het bouwen op uitleglocaties.

In het onderzoek dat Decisio en EIB hebben uitgevoerd stond de volgende hoofdvraag centraal:

- Wat zijn de kosten en opbrengsten van binnenstedelijk bouwen (binnen BBG 2000) in vergelijking met het bouwen op uitleglocaties?

Vervolgens zijn voor dit onderzoek door de provincie Noord-Holland de volgende deelvragen geformuleerd:

- Wat zijn de kosten en opbrengsten, gemiddeld per woning, op binnenstedelijke locaties en in uitleggebieden?
- Waardoor worden de verschillen in kosten en opbrengsten veroorzaakt?
- Wat is de spreiding in kosten en opbrengsten naar locatie en regio?
- Welk (type) binnenstedelijke locaties kent een positief exploitatiesaldo (of vergelijkbaar met een exploitatiesaldo op uitleglocaties)?

## 1.3 Aanpak onderzoek

Het onderzoek naar het kostenverschil tussen binnenstedelijk bouwen en het bouwen van woningen op uitleglocaties is uitgevoerd aan de hand van de volgende activiteiten:

- *Bronbestand*: de selectie van vijftig te onderzoeken grondexploitaties is gebaseerd op het bestand met plancapaciteitgegevens van woningbouwprojecten in de provincie Noord-Holland.
- *Vijftig grondexploitaties*: het onderzoek is gebaseerd op vijftig grondexploitaties van woningbouwprojecten in de provincie Noord-Holland. Bij de selectie van de grondexploitaties is uitgegaan van de volgende criteria:
  - *Binnenstedelijk versus uitleg*: doordat er een grotere spreiding in kosten en baten verwacht werd voor binnenstedelijke locaties is ervoor gekozen in dit onderzoek circa dertig binnenstedelijke grondexploitaties en twintig grondexploitaties voor uitleglocaties te verzamelen.
  - *Jaar*: er is in het onderzoek gekozen voor grondexploitaties met prijspeildatum van 2013. In een enkel geval lag het prijspeil van de grondexploitatie kort voor deze datum; in die gevallen is geïndexeerd.
  - *Aantal woningen*: de te analyseren grondexploitaties gaan uit van een te bouwen capaciteit van minimaal tien woningen.

- *Plantype*: voor de binnenstedelijke grondexploitaties is uitgegaan van de plantypen functieverandering of verdichtingen. Voor de uitleglocaties ging het (logischerwijs) alleen om locaties van het plantype 'uitleg'.
- *Planstatus*: voor zowel de binnenstedelijke locaties als de uitleglocaties is uitgegaan van een planstatus 'onherroepelijk (uit te werken)' of 'vastgesteld'.
- *Spreiding*: in de selectie van de exploitaties is zo goed als mogelijk gekozen voor een goede, regionale spreiding van projecten over de gehele provincie. De grondexploitaties liggen verspreid over 26 gemeenten in Noord-Holland.
- *Inhoud grondexploitaties*: de uitgangspunten voor de inhoud van de grondexploitaties is uitgewerkt in hoofdstuk 2 van dit rapport.
- *Adhesiebrief provincie Noord-Holland*: de provincie Noord-Holland heeft alle gemeentebesturen in de provincie een brief gestuurd waarin zij verzocht werden medewerking aan het onderzoek te verlenen.
- *Telefonisch benaderen gemeenten en projectontwikkelaars*: op basis van telefonisch contact met sleutelpersonen bij gemeenten en projectontwikkelaars zijn meer dan vijftig grondexploitaties verzameld. Alle grondexploitaties zijn door ons gecontroleerd op volledigheid, onduidelijkheden en mogelijke fouten. In extra mails en telefoongesprekken zijn aanvullende vragen gesteld om een zo volledig en correct mogelijk beeld van de grondexploitaties te krijgen.
- *Analyse*: in totaal hebben wij 58 grondexploitaties verzameld, het merendeel van gemeenten en het overige deel afkomstig van projectontwikkelaars. Hiervan zijn er acht niet bruikbaar omdat gegevens ontbreken. Vervolgens hebben wij twee exploitaties uit de resultaten van de analyse weggelaten, omdat het in deze gevallen om een uitzonderlijk exploitatiesaldo ging, veroorzaakt door heel specifieke (beleidsmatige) kenmerken. Alle grondexploitaties zijn op uniforme wijze geschoond en bewerkt, zodat in alle exploitaties de kosten en opbrengsten op eenduidige wijze zijn opgenomen en verwerkt in Microsoft Excel en SPSS voor uiteenlopende analysedoeleinden.
- *Validiteit en betrouwbaarheid*: In totaal zijn er 19.861 nieuwbouwwoningen opgenomen in de database. Op een totaal van 60.900 harde plannen binnen de provincie, heeft dit onderzoek een steekproefgrootte van 32,61% van de totale populatie.

### **Financiële en maatschappelijke effecten**

De grondexploitaties van woningbouwprojecten vervullen in dit onderzoek een centrale rol. Het gaat hierbij feitelijk om de directe, financiële effecten van een woningbouwproject. Dit beperkt zich in de meeste gevallen direct tot het project- of plangebied alwaar de woningen gerealiseerd worden/zijn. En, tot de kosten buiten het project- of plangebied die op een eenvoudige wijze aan het project zijn toe te berekenen (zoals de kosten voor bovenwijkse infrastructuur).

Echter, op een ruimere schaal zijn, in meer of mindere mate (afhankelijk van de inhoud en reikwijdte van de verschillende woningbouwprojecten), ook *maatschappelijke effecten* van een woningbouwproject van belang.

Want, wat is de maatschappelijke betekenis van het vervallen van de huidige functie(s) van een project/plangebied ten faveure voor woningbouw, bijvoorbeeld als het gaat om een open ruimte/groen, water, sportvelden of andere economische of maatschappelijke functies? En, wat is in ruimere zin de invloed van het woningbouwproject op leefbaarheid, criminaliteit, bereikbaarheid, openbaar vervoer, milieu, het huidige voorzieningenniveau en de woningmarkt?

De maatschappelijke effecten van woningbouwprojecten zijn in het kader van dit onderzoek (nog) niet nader onderzocht. Echter, de duiding van deze effecten geeft wel extra kleuring en uitleg bij het begrijpen van mogelijke verschillen tussen kosten voor bouwen op binnenstedelijke locaties en op uitleglocaties. Het ligt derhalve voor de hand om in het verlengde van deze studie in een vervolgonderzoek de maatschappelijke effecten van woningbouw nader onder de loep te nemen.

## 1.4 Leeswijzer

In dit rapport komt verder achtereenvolgend aan de orde:

- Hoofdstuk 2: in dit hoofdstuk gaan we nader in op de opbouw van de grondexploitaties
- Hoofdstuk 3: in dit hoofdstuk worden de uitkomsten van het onderzoek gepresenteerd in gemiddelden, zowel in euro per woning als per vierkante meter.
- Hoofdstuk 4: in dit hoofdstuk wordt nader ingegaan op de rol van (impliciete) subsidies in de grondexploitaties
- Hoofdstuk 5: In dit hoofdstuk worden de verschillen tussen de grondexploitaties nader geduid aan de hand van de spreiding van de saldi en het voormalig grondgebruik.



## 2 Opbouw van de grondexploitatie

### 2.1 Inleiding

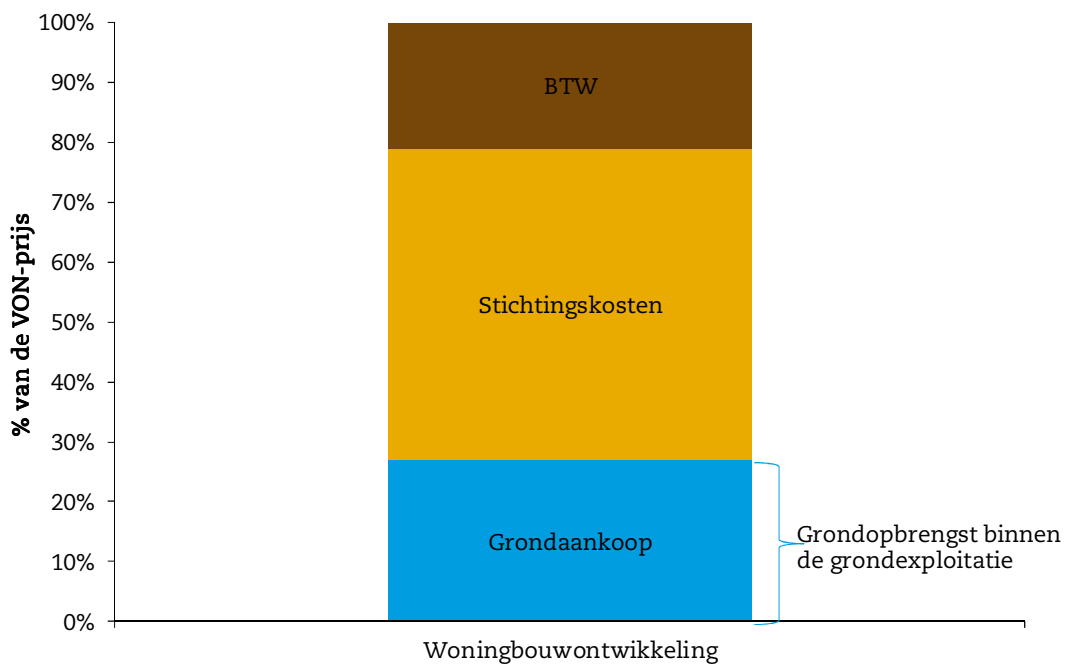
In dit hoofdstuk presenteren wij de achtergronden bij de verrichtte selectie en analyse van de grondexploitaties. Daarvoor lichten we de opbouw van de grondexploitatie nader toe, alsmede de onderliggende onderdelen van de grondexploitatie zoals de kosten, de opbrengsten en het exploitatiesaldo. Verder gaan we in dit hoofdstuk, in relatie tot de grondexploitatie, nader in op de rol van kosten voor (bovenwijkse) infrastructuur en parkeren.

### 2.2 Opbouw van een grondexploitatie

De kosten en opbrengsten van woningbouwontwikkeling worden verantwoord in grondexploitaties. In de grondexploitatie zijn de kosten en opbrengsten opgenomen die gepaard gaan met de ontwikkeling van grondgebied voor woningbouw. Het zijn niet de enige kosten en opbrengsten voor locatieontwikkeling; er zijn namelijk ook vastgoedexploitaties waarin de kosten en opbrengsten van het vastgoed zijn verantwoord. De opbrengsten in de grondexploitatie hangen in de regel samen met de opbrengsten van het vastgoed: volgens de residuele waardebeoordeling is de prijs die voor de grond wordt betaald, afgeleid van de opbrengsten van het vastgoed minus de kosten van realisatie van het vastgoed. Vanuit het vastgoed gezien is deze 'grondopbrengst' in de grondexploitatie een kostenpost zoals zichtbaar in figuur 2.1. In de praktijk komen varianten op de residuele waardemethode voor; zoals de grondquote benadering.

De opbouw van een grondexploitatie is schematisch weergegeven in tabel 2.1.

Figuur 2.1 Opbouw van de VON-prijs in vastgoedexploitaties en relatie met de grondexploitatie (percentages indicatief)



Bron: EIB/Decisio

**Tabel 2.1 Opbouw van een grondexploitatie**

<b>Totaal kosten</b>	Verwervingskosten, sloop en sanering Kosten voor bouw- en woonrijp maken inclusief bovenwijkse infrastructuur Plankosten (ambtelijke kosten) Overige kosten (onder andere faseringskosten)
<b>Totaal opbrengsten</b>	Grondopbrengsten woningbouw Bijdragen van derden Binnenplanse verevening Overige opbrengsten
<b>Exploitatiesaldo</b>	+ Subsidies (Rijk, provincie en gemeente)
<b>Exploitatiesaldo incl. subsidies</b>	

Bron: EIB/Decisio

### 2.2.1 Kosten

Een grondexploitatie bevat meerdere kostenposten. Voordat op een locatie gewoond of gewerkt kan worden, moet grond verworven worden van de eigenaar (verwervingskosten). Wellicht is de grond vervuild en moet deze gesaneerd worden en in veel gevallen bevinden zich op de locatie opstallen die gesloopt moeten worden (saneringskosten). Vervolgens moeten er kosten gemaakt worden voor het bouw- en woonrijp maken van de locatie (kosten woon- en bouwrijp maken). Het gaat dan om de aanleg van riolering, grondverzet (egaliseren en verplaatsen van grond), de aanleg van een sloot, de wegen, het inzaaien van het gras en het planten van bomen. Er worden ook kosten gemaakt voor het proces zelf: gemeentelijke projectleiders en ingenieurs, deskundigen op het gebied van (milieu)wetgeving en stedenbouwkundigen. Allemaal werken zij aan het project en deze kosten worden 'plankosten' genoemd. Er moeten soms kosten gemaakt worden voor planschadevergoedingen, als er partijen zijn die hinder ondervinden van de bouw, of hun woning in waarde zien dalen. Tot slot zijn er faseringskosten: over de gemaakte kosten wordt rente betaald tot het moment dat deze opbrengsten opleveren en gedurende de looptijd van het project vinden prijsstijgingen plaats in de vorm van inflatie. Deze zijn onderdeel van de 'overige kosten'.



### 2.2.2 Opbrengsten

Naast kosten zijn er ook opbrengsten. De belangrijkste opbrengst bestaat uit de grondopbrengst van de te bouwen woningen. Deze opbrengst wordt zoals eerder aangegeven doorgaans volgens de residuele grondwaardeberekening of een hiervan afgeleide grondquote bepaald en vormt hiermee het sluitstuk van de vastgoedexploitatie. De grondopbrengst hangt dus af van het te realiseren vastgoed. Uitzondering hierop vormt de sociale huurwoning. Aangezien de vastgoedexploitatie hiervan onrendabel is gelden over het algemeen vaste lage grondprijzen.

Andere opbrengsten die verantwoord worden in de grondexploitatie zijn de bijdragen van derden. Als bijvoorbeeld derden meeprofiteren van een bepaalde ontwikkeling zijn er mogelijkheden deze kosten te verhalen. Ook bij grondverkoop volgens het 'bouwclaim'-model zijn er vaak bijdragen van derden. Bij het 'bouwclaim'-model heeft een ontwikkelaar grond in bezit en verkoopt hij deze grond aan de gemeente. Hiervoor krijgt hij een bouwclaim terug: hij behoudt het recht de ontwikkeling te realiseren, maar de gemeente zorgt voor het bouw- en woonrijp maken van de grond. De gemeente verkoopt de grond uiteindelijk weer aan de ontwikkelaar. Vaak worden bij deze constructie allerlei bijdragen over en weer afgesproken, die ofwel als 'bijdrage' worden geboekt, ofwel worden verrekend met de te betalen grondprijs. Overige opbrengsten kunnen bestaan uit de tijdelijke verhuur van de grond en opstallen. Bij binnenplanse verevening gaat het om de opbrengsten uit de ontwikkeling van andere typen gebouwen zoals kantoren en voorzieningen. Ook deze opbrengsten zijn bij de analyse betrokken.

### 2.2.3 Exploitatiesaldo

Het saldo van kosten en opbrengsten is het exploitatiesaldo. Echter, om grondexploitaties vergelijkbaar te maken moeten wij het exploitatiesaldo schonen voor subsidies en afdrachten. Dit kunnen, zoals gezegd, zowel binnengemeentelijke subsidies en afdrachten zijn, als rijkssubsidies en provinciale bijdragen. Het saldo exclusief subsidies noemen wij in het onderzoek het 'gezuiverd exploitatiesaldo'. De subsidies zijn immers slechts een herverdeling van middelen tussen overheden. Een duidelijk onderscheid tussen dit gezuiverd exploitatiesaldo en het exploitatiesaldo inclusief subsidies is dus van belang.

Daarnaast zijn er impliciete subsidies. Dit zijn subsidiestromen die niet direct zichtbaar zijn in de administratie, maar die in economische zin wel een subsidie vormen. Het gaat hierbij dan bijvoorbeeld om een lage grondprijs voor sociale woningbouw en parkeren. Met deze impliciete subsidie wordt namelijk een ander beleidsdoel gediend dan woningbouw 'an sich', namelijk bijvoorbeeld de betaalbaarheid van het wonen of het ondersteunen van verkeersfuncties. De effecten van deze impliciete subsidies zijn in dit onderzoek separaat in beeld gebracht.

In het onderzoek is voor alle grondexploitaties expliciet gekeken naar de wijze waarop het parkeren in het plan is opgelost. En (indien van toepassing), of de kosten daarvoor afdoende aan de individuele plannen zijn toegerekend. Voor de geanalyseerde exploitaties is gebleken dat in de meeste exploitaties geparkeerd wordt op maaiveld (oftewel, niet in daarvoor te realiseren parkeervoorzieningen of bijvoorbeeld ondergronds). Slechts in enkele gevallen is sprake van gebouwd parkeren of op eigen kavel. Waar relevant zal daar in het vervolg van de analyse op ingegaan worden.

## 2.3 Kosten voor (bovenwijkse) infrastructuur

Naast de directe, financiële effecten (vanuit de grondexploitatie) is er sprake van indirecte, financiële effecten. Dit zijn effecten die op andere markten plaatsvinden, maar wel het directe gevolg zijn van een gebiedsontwikkeling. Het gaat in dit verband vooral om kosten voor verkeersontsluiting en andere infrastructurele investeringen, bijvoorbeeld voor energievoorziening.

Een deel van deze kosten kan expliciet in de grondexploitatie verantwoord zijn door daar bijvoorbeeld een directe kostenpost voor op te nemen. Tevens geschiedt dit vaak veelvuldig door in de exploitatie te rekenen met een (procentuele) afdracht aan een gemeentelijk infrastructuurfonds. Voor alle geanalyseerde grondexploitaties is door ons gecontroleerd of de kosten voor (bovenwijkse) infrastructuur (indien van toepassing uiteraard) in de grondexploitatie waren meegenomen. De bovenwijkse infrastructuur vormt in dit onderzoek hiermee een integraal onderdeel van de analyse en de kosten ervan zijn, voor zover deze elders geadministreerd waren op de begroting, als onderdeel van de kosten voor bouw- en woonrijp maken opgenomen. Een extra benodigde afslag voor een rijksweg is dus opgenomen als kostenpost in dit onderzoek, ook als die op andere begrotingen geboekt staat.





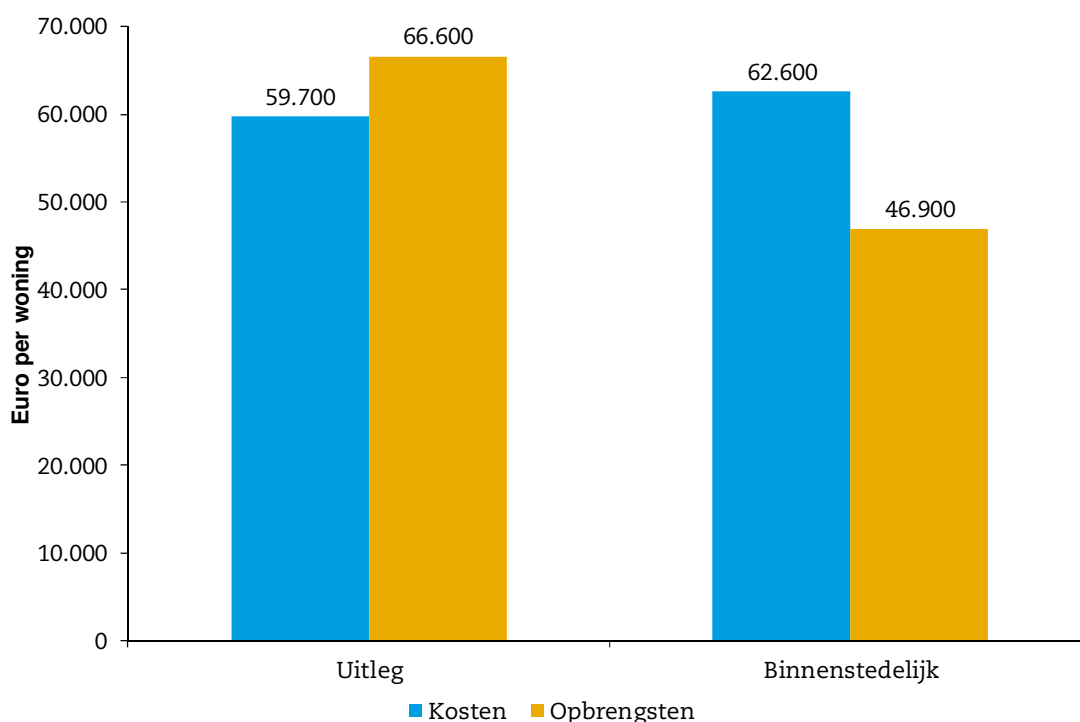
### 3 Analyse van de grondexploitatie: gemiddelde

#### 3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat de analyse centraal van 48 door ons verzamelde grondexploitatie verspreid over 26 gemeenten in Noord-Holland. Hiervan liggen 20 grondexploitatie in Noord-Holland Noord (Kop van Noord-Holland, West-Friesland en Regio Alkmaar), 17 in Stadsregio Amsterdam (Waterland, Zaanstad, Amsterdam en Amstel-Meerlanden), 3 in IJmond/Zuid-Kennemerland (IJmond en Zuid-Kennemerland) en 8 in Gooi en Vechtstreek. Het betreft 29 grondexploitatie van woningbouwprojecten op binnenstedelijke locaties en 19 grondexploitatie van plannen op uitleglocaties. In totaal zijn er 19.861 nieuwbouwwoningen opgenomen in de database. Dit is 33% van het totaal van 60.900 woningen in harde plannen binnen de provincie.

De grondexploitatie zijn een resultante van de vastgoedexploitatie doordat de grondopbrengsten afhangen van de ontwikkeling van het vastgoed. De grondexploitatie vormt dan ook een deel van alle kosten en opbrengsten die nodig zijn voor de woningbouwontwikkeling, maar het saldo van de grondexploitatie geeft wel de uiteindelijke directe kosten van locatieontwikkeling zuiver weer. In dit hoofdstuk worden de verschillen in exploitatiesaldo tussen binnenstedelijk bouwen en bouwen op uitleglocaties geanalyseerd. In de analyse is gewerkt met gezuiverde grondexploitatiealdi, wat inhoudt dat de subsidiering vanuit de overheid uit de saldi is gefilterd. De kosten en opbrengsten worden eerst weergegeven als eenheid per woning, daarna wordt ingegaan op de verschillen per vierkante meter uitgeefbare grond.

Figuur 3.1 Kostenverschil binnenstedelijk bouwen en bouwen op uitleglocaties (€/per woning)



Bron: EIB/Decisio

### 3.2 Verschillen tussen exploitaties

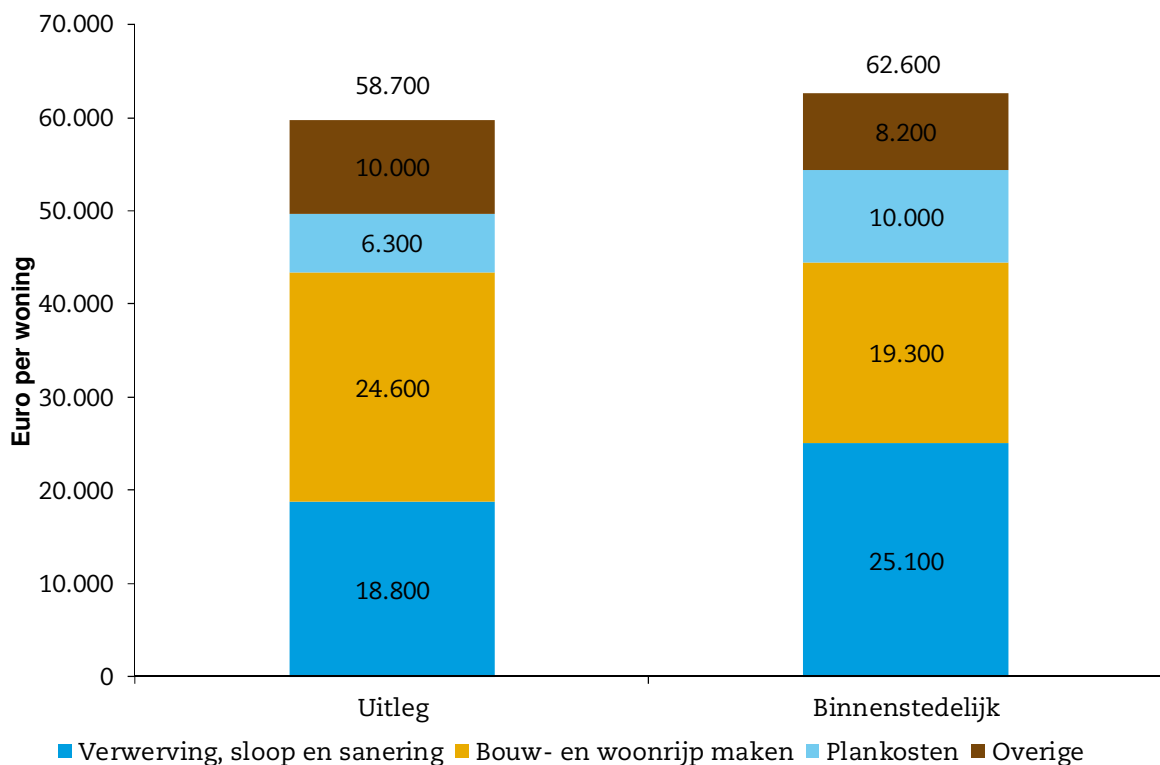
Op binnenstedelijke locaties overstijgen de kosten van woningbouwontwikkeling de opbrengsten, zo blijkt uit figuur 3.1. Het gezuiverd exploitatiesaldo op binnenstedelijke locaties is dan ook negatief. Gemiddeld is er sprake van een tekort van bijna € 16.000 per woning.

Op uitleglocaties wegen de opbrengsten wel op tegen de kosten. De grondexploitatie van uitleglocaties is derhalve gemiddeld wel met een positief gezuiverd exploitatiesaldo te exploiteren. Dit leidt tot een gemiddeld exploitatiesaldo bijna € 7.000 per woning positief. De hogere opbrengsten per woning op uitleglocaties kunnen worden verklaard uit het feit dat woningen die binnenstedelijk worden gebouwd vaak aanzienlijk kleiner zijn dan woningen op uitleglocaties. Op uitleglocaties wordt dan ook in lagere dichtheden gebouwd.

### 3.3 Kosten

De kosten voor ontwikkeling van binnenstedelijke locaties zijn per saldo € 2.900 hoger dan bouwen op uitleglocaties. De onderliggende posten verschillen veel van elkaar. Bij binnenstedelijk bouwen worden fors hogere kosten gemaakt voor het verwerven, slopen en saneren van de locatie, zoals zichtbaar in figuur 3.2. De kosten voor binnenstedelijk bouwen bestaan voor 40% uit verwerving, sloop en sanering, waarbij met name verwerving en sanering een hogere kostenpost vormen. Bij uitleglocaties bestaat 41% van de totale kosten uit kosten voor het bouw- en woonrijpmaken van de locaties. In deze kosten zijn ook de kosten meegenomen voor de aanleg van bovenwijkse infrastructuur.

Figuur 3.2 Kosten binnenstedelijk bouwen en bouwen op uitleglocaties (€/per woning)



Bron: EIB/Decisio

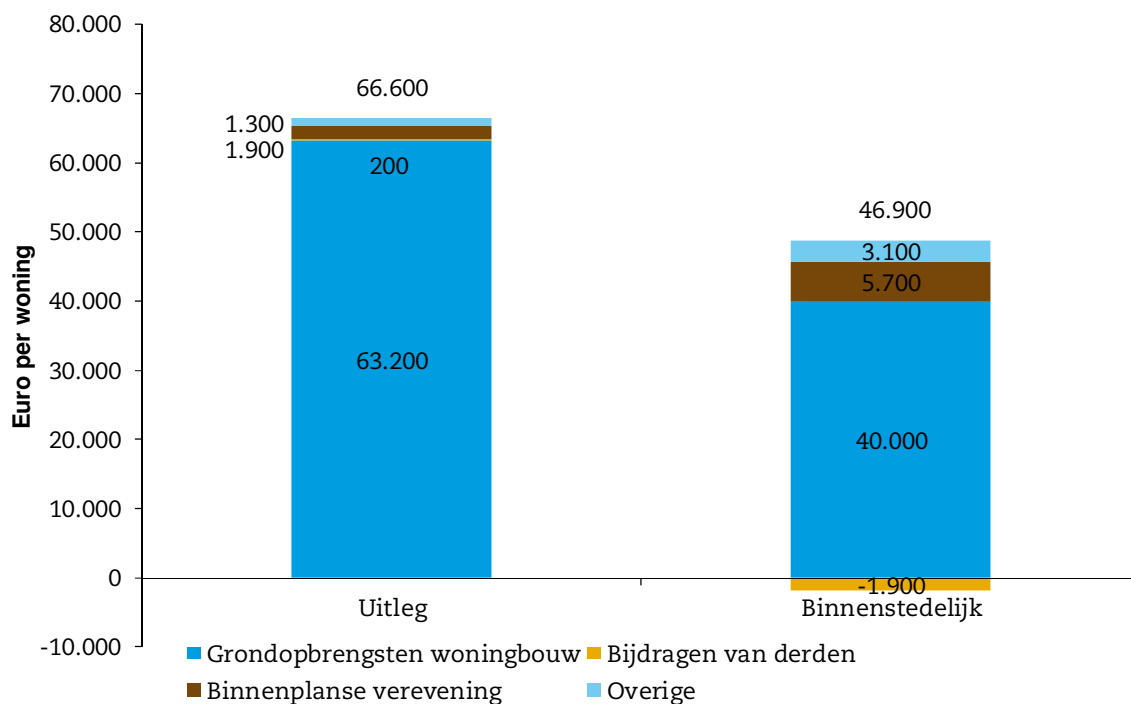
De plankosten op binnenstedelijke locaties liggen 59% hoger dan op uitleglocaties. De complexe processen van binnenstedelijke locaties kunnen hier een rol spelen waardoor er meer tijd gaat zitten in voorbereiding en proceskosten binnen het plan, wat leidt tot hogere kosten. De overige kosten bestaan voor een groot deel uit rentekosten (53% bij binnenstedelijk, 66% op uitleglocaties). De kostenverschillen zijn per m<sup>2</sup> groter dan in euro per woning, doordat op uitleglocaties per saldo grotere woningen worden gebouwd. Op het kosten verschil m<sup>2</sup> wordt nader ingegaan in paragraaf 3.5.

### 3.4 Opbrengsten

De opbrengsten uit ontwikkeling van binnenstedelijke locaties zijn per saldo € 19.700 lager per woning dan bij ontwikkeling op uitleglocaties, zo blijkt uit figuur 3.3. Het overgrote deel van de opbrengsten in grondexploitaties bestaat uit de grondopbrengsten voor woningbouw. Deze zijn op uitleglocaties per woning 58% hoger dan bij locaties binnenstedelijk. Dit verklaart dan ook het grote verschil in het gemiddelde gezuiverd exploitatiesaldo.

Binnenstedelijk is daarnaast sprake van een bijdrage aan derden terwijl bij uitleglocaties sprake is van een bijdrage van derden. De bijdrage aan derden is vaak een resultante van afspraken met de vastgoedontwikkelaar of eindgebruiker. Deze afspraken leiden in sommige gevallen tot vertragingsschade die uitgekeerd dient te worden aan de vastgoedontwikkelaar dan wel eindgebruiker. Ook worden compensaties verstrekt aan verenigingen of bedrijven die zich moeten herhuisvesten vanwege het binnenstedelijk plan.

Figuur 3.3 Opbrengsten binnenstedelijk bouwen en bouwen op uitleglocaties (€/per woning)



Bron: EIB/Decisio

### 3.5 Uitkomsten per vierkante meter

De kosten en opbrengsten brengen wij in deze paragraaf ook per vierkante meter uitgeefbaar terrein in kaart, dat wil zeggen, de grond die uiteindelijk wordt verkocht aan de finale afnemer, de eigenaar-bewoner dan wel de belegger of woningcorporatie. Op binnenstedelijke locaties is het grondexploitatiesaldo € 160 per m<sup>2</sup> negatief. Bij locaties op uitleggebieden is het saldo € 25 per m<sup>2</sup> positief. Dit maakt een verschil van € 185 tussen de verschillende locaties per vierkante meter

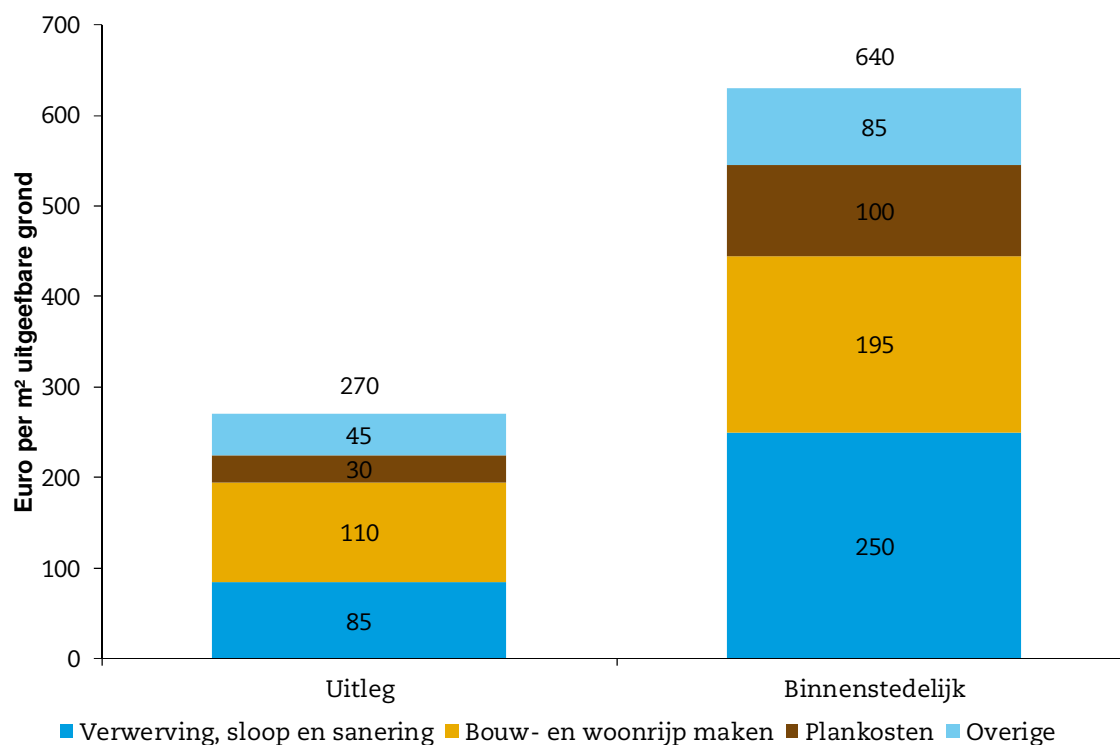
uitgeefbare grond. De verschillen zijn een resultante van zowel de kostencomponent van de grondexploitatie als de opbrengstencomponent.

De totale kosten bedragen op binnenstedelijke locaties € 640 per m<sup>2</sup> uitgeefbare grond.<sup>1</sup> Dit is bijna 2½ keer zoveel als op uitleglocaties. De opbrengsten liggen binnenstedelijk met € 480 per m<sup>2</sup> uitgeefbare grond weliswaar hoger dan op uitleggebieden, maar dit verschil is onvoldoende om het verschil in kosten goed te maken. Ook in vierkante meter uitgeefbare grond kennen binnenstedelijke locaties gemiddeld een tekort en uitleggebieden een overschot, maar de onderliggende kostenstructuur in euro per vierkante meter uitgeefbare grond is wel anders dan in euro per woning. Dit komt doordat binnenstedelijk in hogere dichtheden wordt gebouwd. Doordat dit kleinere woningen betreft zijn de opbrengsten *per woning* gemiddeld lager op binnenstedelijke locaties. De *kosten* zijn echter binnenstedelijk niet lager in euro per woning: er hoeft weliswaar per woning minder vierkante meter ontwikkeld te worden, maar de kosten voor locatieontwikkeling per vierkante meter zijn hoger.

### 3.5.1 Kosten per vierkante meter

De kosten per vierkante meter uitgeefbare grond zijn aanzienlijk hoger bij binnenstedelijk bouwen dan voor bouwen op uitleglocaties. De kosten zijn bijna 2½ keer hoger op binnenstedelijke locaties. De kosten voor binnenstedelijk bouwen worden voor een groot deel bepaald door de verwerving en sanering van de grond. Ook speelt sanering een grote rol bij de totale kosten. Uit figuur 3.4 blijkt dat elke kostensoort per vierkante meter op binnenstedelijke locaties hoger ligt. Het verschil met de resultaten in euro per woning komt zoals gezegd door een verschil in dichtheid van de plannen. Op uitleglocaties is de kavelgrootte per woning 225 m<sup>2</sup> terwijl op binnenstedelijke locaties de kavelgrootte per woning slechts 100 m<sup>2</sup> is.

**Figuur 3.4 Kosten binnenstedelijk bouwen en bouwen op uitleglocaties (€/per m<sup>2</sup> uitgeefbare grond)<sup>1</sup>**



<sup>1</sup> Voor 97% van de binnenstedelijke locaties en 100% van de uitleglocaties is de omvang van de uitgeefbare grond inzichtelijk.

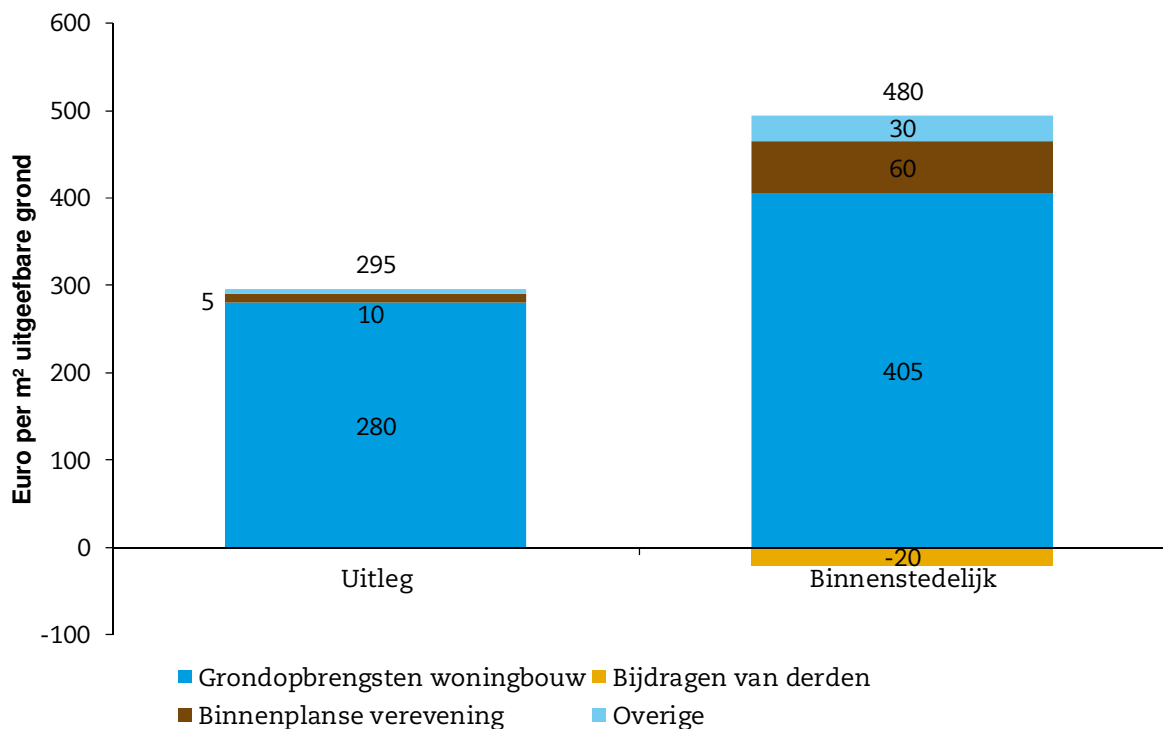
Bron: EIB/Decisio

<sup>1</sup> Verschillen in optelling van de deelposten in figuur 3.4 en 3.5 komen door afronding.

### 3.5.2 Opbrengsten

Ook de opbrengsten per vierkante meter uitgeefbare grond zijn aanzienlijk hoger op binnenstedelijke locaties dan op uitleglocaties, zoals zichtbaar in figuur 3.5. Waar de grondopbrengsten per woning aanzienlijk hoger zijn op uitleggebieden is dit per vierkante meter niet het geval. Op uitleglocaties wordt een grondopbrengst gerealiseerd van € 295 per vierkante meter terwijl dit bij binnenstedelijk locaties € 480 is. Ook hier is het verschil te duiden door de intensiviteit van het grondgebruik. Indien in kleinere dichtheden wordt gebouwd, door bijvoorbeeld appartementencomplexen te bouwen in plaats van vrijstaande woningen, leidt dit automatisch tot hogere grondopbrengsten per vierkante meter.

Figuur 3.5 Opbrengsten binnenstedelijk bouwen en bouwen op uitleglocaties (€/per m<sup>2</sup> uitgeefbare grond)



Bron: EIB/Decisio

### 3.6 Conclusies

Het tekort bij woningbouw op binnenstedelijke locaties is aanmerkelijk hoger dan op uitleglocaties. Het voor subsidies gecorrigeerde exploitatiesaldo van grondexploitaties is op binnenstedelijke locaties gemiddeld € 22.600 slechter dan op uitleglocaties. Het tekort bedraagt binnenstedelijk namelijk bijna € 16.000 en het overschot op uitleglocaties bijna € 7.000. De kosten zijn op binnenstedelijke locaties in euro per woning gemiddeld iets hoger, maar de opbrengsten per woning zijn fors lager doordat in hogere dichtheden wordt gebouwd dan op uitleggebieden. Als het grondexploitatiesaldo wordt geanalyseerd per vierkante meter uitgeefbare grond, dan blijkt dat zowel de kosten als de opbrengsten aanzienlijk hoger zijn bij binnenstedelijke plannen dan bij uitleglocaties (in euro per vierkante meter). Maar de opbrengsten wegen op binnenstedelijke locaties ook per vierkante meter niet op tegen de kosten, zodat per saldo ook in vierkante meter gerekend grondexploitaties binnenstedelijk een tekort hebben, en uitleggebieden een overschot.



## 4 Rol van subsidies

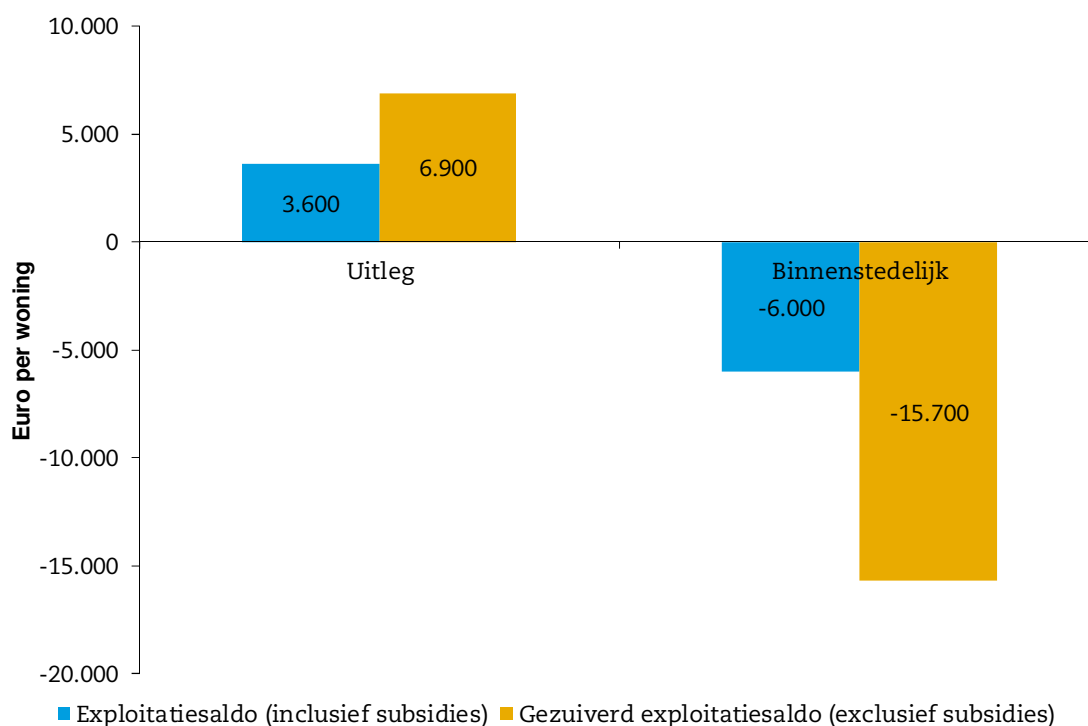
### 4.1 Inleiding

In hoofdstuk 3 werden de kosten en opbrengsten van grondexploitaties geanalyseerd, waarbij geschoond is voor subsidies van en afdrachten aan overheden. Zo ontstond het *gezuiverd* exploitatiesaldo. In dit hoofdstuk gaan wij nader in op de rol van subsidies in de grondexploitaties. Naast deze bijdragen van overheden gaat het dan om *impliciete* subsidies: opbrengstenderving in een plan doordat deze beïnvloed is door beleidswensen.

### 4.2 Exploitatiesaldo

In het exploitatiesaldo is een duidelijk verschil tussen het gezuiverd exploitatiesaldo en het exploitatiesaldo inclusief subsidies dat bij de beheerder van de grondexploitatie in de boeken staat, zoals zichtbaar is in figuur 4.1.

Figuur 4.1 Verskil in exploitatiesaldo (inclusief subsidies) en gezuiverd exploitatiesaldo (exclusief subsidies) (€/per woning)



Bron: EIB/Decisio

Bij binnenstedelijke ontwikkelingen is het gezuiverd exploitatiesaldo aanzienlijk slechter dan het exploitatiesaldo inclusief subsidies. Het verschil van € 9.700 bestaat uit subsidies en bijdragen vanuit overheden voor de binnenstedelijke plannen. Bij uitleglocaties speelt het tegenovergestelde. Bij deze plannen wordt er juist geld door de gemeente onttrokken voor andere beleidsdoeleinden (€ 3.500 per woning). Deze onttrekkingen kunnen aangewend zijn voor verevening met andere (verliesgevende) plannen, voor dotaties aan reserves voor specifieke beleidsdoelen of ten gunste komen van de algemene middelen.

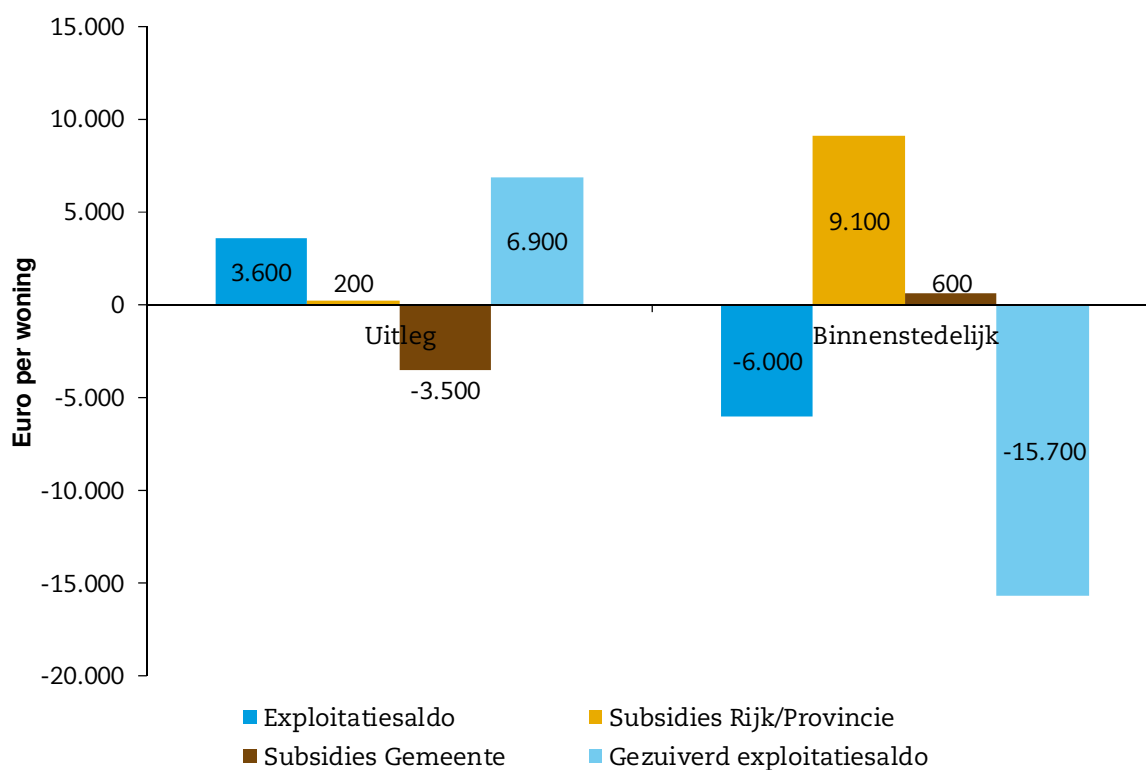
De winsten of verliezen uit een grondexploitatie zullen bij gemeentelijk beheer in het algemeen op één van de volgende wijze worden weggezet:

- Verevening met andere (verliesgevende) grondexploitaties
- Ten dienste of ten laste van andere uitgaven op de gemeentelijke begroting
- Verwerkt in de gemeentelijke reserves

#### 4.2.1 Rijk en provinciale subsidie

Het Rijk en de provincie subsidiëren binnenstedelijke locaties gemiddeld met € 9.100 per woning. Bijna twee derde van het tekort (gezuiverd exploitatiesaldo) wordt op deze wijze gedekt. Het restant komt ten laste van degene die de grondexploitatie drijft, meestal de gemeente. Op uitleglocaties subsidiëren het Rijk en de provincie de woningbouw gemiddeld voor € 200 per woning. De gemeenten onttrekken juist geld (€ 3.500 per woning) op deze locaties.

Figuur 4.2 Subsidies naar herkomst (€/per woning)



Bron: EIB/Decisio

#### Subsidies voor binnenstedelijke locaties

De subsidies voor binnenstedelijke plannen zijn met name afkomstig van het Rijk. Deze subsidies zijn voor het overgrote deel afkomstig vanuit het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV) en in mindere mate vanuit de BLS-gelden (Besluit Locatiegebonden Subsidie). De BLS-gelden zijn reeds afgelopen en het ISV loopt in 2014 af. De provincie speelt een beperkte rol in de subsidiëring van binnenstedelijke plannen. Slechts in enkele grondexploitaties zijn door de provincie subsidies voor sanering of woningbouwstimulering verstrekt. Daarnaast heeft de provincie de bijdragen van het Rijk voor ISV verhoogd met fondsen op basis van eigen verordening middelen.

Ongeveer 60% van de binnenstedelijke plannen met een negatief gezuiverd exploitatiesaldo heeft subsidie gekregen van het Rijk of de provincie. Slechts bij een enkel plan leidt dit tot een uiteindelijk positief exploitatiesaldo: de subsidie is te klein om het tekort te compenseren. Ook zijn bij ongeveer 30% van de plannen met een positief gezuiverd exploitatiesaldo subsidies verstrekt door het Rijk en/of provincie.



### **Subsidies voor uitleglocaties**

Vergeleken met binnenstedelijke locaties worden op uitleggebieden weinig subsidies verstrekt. De subsidies op uitleglocaties zijn meer gelijkmatig verdeeld over Rijk en provincie. Zowel de subsidies van het Rijk als de subsidies van de provincie worden verstrekt om de woningbouw te stimuleren. Ongeveer 33% van de negatieve gezuiverde exploitatiesaldi worden voor een deel gecompenseerd door subsidies van het Rijk en/of provincie. Ook wordt bijna 30% van de positieve gezuiverde exploitatiesaldi gesubsidieerd door het Rijk en/of provincie. In een beperkt deel van de grondexploitaties wordt door het Rijk en/of provincie subsidie verstrekt, terwijl de gemeente aan hetzelfde plan geld onttrekt.

#### **4.2.2 Binnengemeentelijke afdrachten**

Bij uitleglocaties wordt gemiddeld een gezuiverd exploitatiesaldo geboekt van bijna € 7.000 per woning. Deze opbrengst komt toe aan de gemeente of desbetreffende ontwikkelaar. Onderdeel van dit positieve saldo is een afdracht van € 3.500 per woning via binnengemeentelijke fondsen. Gemeenten gebruiken deze gelden vaak voor verevening met verliesgevende grondexploitaties of voorzieningen (zwembad, skatebaan). Indien er naderhand nog een positief saldo voor het grondbedrijf<sup>2</sup> overblijft, zal deze normaliter ten gunste komen van de overige posten op de gemeentelijke begroting.

### **4.3 Impliciete subsidies**

Naast de hiervoor besproken expliciete subsidies vanuit de overheid kennen grondexploitaties ook impliciete subsidies. Deze ontstaan door beleidskeuzes voor een bepaald plan, waardoor de opbrengsten gedrukt worden. Gedacht kan worden aan de realisatie van sociale woningbouw, niet-commerciële voorzieningen of gebouwd (ondergronds) parkeren. Deze functies leveren minder opbrengsten dan bij commerciële exploitatie in het marktsegment verdiend zou worden op de uitgifte van grond. Deze gederfde opbrengsten kunnen dan ook worden gezien als een impliciete subsidie aan andere beleidsdoelen (betaalbaarheid van het wonen, welzijn, verkeer).

#### **4.3.1 Gederfde opbrengsten uit sociale woningbouw**

Een groot deel van de gederfde opbrengsten vindt zijn oorzaak in de bouw van sociale huurwoningen. In het algemeen wordt er bij sociale woningbouw een lagere grondprijs gehanteerd dan bij woningen in het marktsegment. Deze lagere grondprijs wordt aangehouden ten behoeve van de realisatie van betaalbare woningen. Bij zowel binnenstedelijke ontwikkelingen als ontwikkelingen op uitleglocaties vindt bouw van sociale huurwoningen plaats. In beide gevallen is er dan ook derving van opbrengsten. Om de omvang hiervan te bepalen, is een deelselectie gemaakt van grondexploitaties waarvan het percentage sociale huurwoningen in het totaal aantal woningen bekend is.<sup>3</sup> Hieruit blijkt dat de omvang van deze impliciete subsidie niet wezenlijk verschilt op uitleglocaties en binnenstedelijke locaties. Op beide type locaties bedraagt de opbrengstenderving circa € 10.000 per woning. Wel dient hierbij te worden opgemerkt dat van het totale woningbouwprogramma van de uitleglocaties 33% uit sociale huurwoningen bestaat, terwijl bij de binnenstedelijke locaties het woningbouwprogramma in deze deelselectie voor 50% uit sociale huurwoningen bestaat. De impliciete subsidie op uitleglocaties is dan ook groter dan op binnenstedelijke locaties.

Daarnaast hebben wij de grondexploitaties met een negatief gezuiverd exploitatiesaldo nader geanalyseerd. Het blijkt dat er relatief weinig sociale huurwoningen in deze plannen zijn opgenomen ten opzichte van andere woningbouwprojecten in de database. Het verschil in exploitatie tussen binnenstedelijke locaties en uitleggebieden wordt dan ook niet verklaard door de aanwezigheid van sociale huurwoningen in de plannen.

---

<sup>2</sup> Het grondbedrijf is een eenheid binnen gemeenten (vaak ook administratief) verantwoordelijk voor grondexploitaties.

<sup>3</sup> Voor 100% van de uitleglocaties waar sociale woningbouw plaatsvindt, kunnen de verschillen in inkomsten van sociale huurwoningen en markt woningen inzichtelijk worden gemaakt. Bij binnenstedelijke locaties is dit percentage 35%. Wel is van vrijwel alle plannen bekend hoeveel sociale huurwoningen in het plan zijn opgenomen.

**Tabel 4.1 Effect sociale woningbouw op exploitatiesaldo, euro per woning, in plannen met sociale huurwoningen**

	Uitleg	Binnenstedelijk
Gezuiverd grondexploitatiesaldo met sociale huurwoningen	2.500	1.000
Opbrengstverhoging schrappen sociale woningbouw	11.000	9.500
Gezuiverd grondexploitatiesaldo zonder sociale huurwoningen	13.500	10.500

Bron: EIB/Decisio

#### 4.3.2 Gederfde opbrengsten door gebouwd parkeren

Gebouwd parkeren, dat wil zeggen in een ondergrondse of bovengrondse garage, kan binnen de plannen leiden tot extra kosten in de grondexploitatie die niet worden doorberekend aan de ontwikkelaar. Normaliter wordt de grondprijs op residuele wijze bepaald, waarbij de VON-prijs van de woningen bepaalt welke grondopbrengst kan worden gerealiseerd. Indien de eventuele VON-prijs voor gebouwd (ondergronds) parkeren niet wordt meegerekend binnen het totaal, betekent dit dat grondwerkzaamheden ten behoeve van het gebouwd (ondergronds) parkeren niet kunnen worden teruggevorderd via de grondopbrengsten.

Slechts in 20% van de plannen komen gebouwde parkeeroplossingen voor. Het gaat hier telkens om een zeer beperkt deel van het parkeren dat gebouwd (niet op maaiveld) gefaciliteerd wordt. Daarbij is niet inzichtelijk in welke mate gemeenten de extra kosten hiervoor terug hebben kunnen vorderen binnen de grondopbrengsten. Het overgrote deel van het parkeren vindt binnen de plannen op het maaiveld op de openbare weg plaats. Slechts bij een beperkt deel van de plannen is sprake van parkeren op uitgeefbare grond. Omdat het slechts om een klein deel gaat, kunnen deze kosten niet de verschillen tussen kosten en opbrengsten op binnenstedelijke locaties en uitleggebieden verklaren. Bovendien komt gebouwd parkeren zowel voor op binnenstedelijke locaties als in uitleggebieden.

#### 4.4 Conclusies

Een deel van het tekort op binnenstedelijke locaties wordt momenteel gedekt door subsidies van het Rijk en de provincie (62%). Voor het overig deel wordt dit tekort gedekt op de gemeentebegroting. Uitleggebieden worden nauwelijks gesubsidieerd door Rijk en provincie. Per saldo onttrekken gemeenten gelden aan dit type locaties. Deels via specifieke fondsen en afdrachten, deels via verevening binnen de grondexploitatie (ter dekking van tekorten op andere exploitaties, deels komt dit ten goede aan de gemeentebegroting in algemene zin (andere beleidsvelden). Er zijn zowel bij binnenstedelijke plannen als plannen op uitleglocaties subsidies verstrekt door Rijk en provincie waar het exploitatiesaldo positief is.

Gemeenten veroorzaken met de impliciete beleidskeuzes een derving aan opbrengsten wat resulteert in een lager saldo. De kosten van sociale woningbouw drukken op het plansaldo. Impliciete subsidies in de vorm van sociale woningbouw of gebouwd parkeren leiden niet tot een andere kostenverdeling tussen binnenstedelijke locaties en uitleggebieden. De invloed hiervan op beide type locaties is vergelijkbaar. Op binnenstedelijke locaties met een negatief saldo zijn weinig sociale huurwoningen opgenomen in de woningbouwprojecten vergeleken met andere plannen in de database.



## 5 Spreiding en analyse naar voormalig grondgebruik

### 5.1 Inleiding

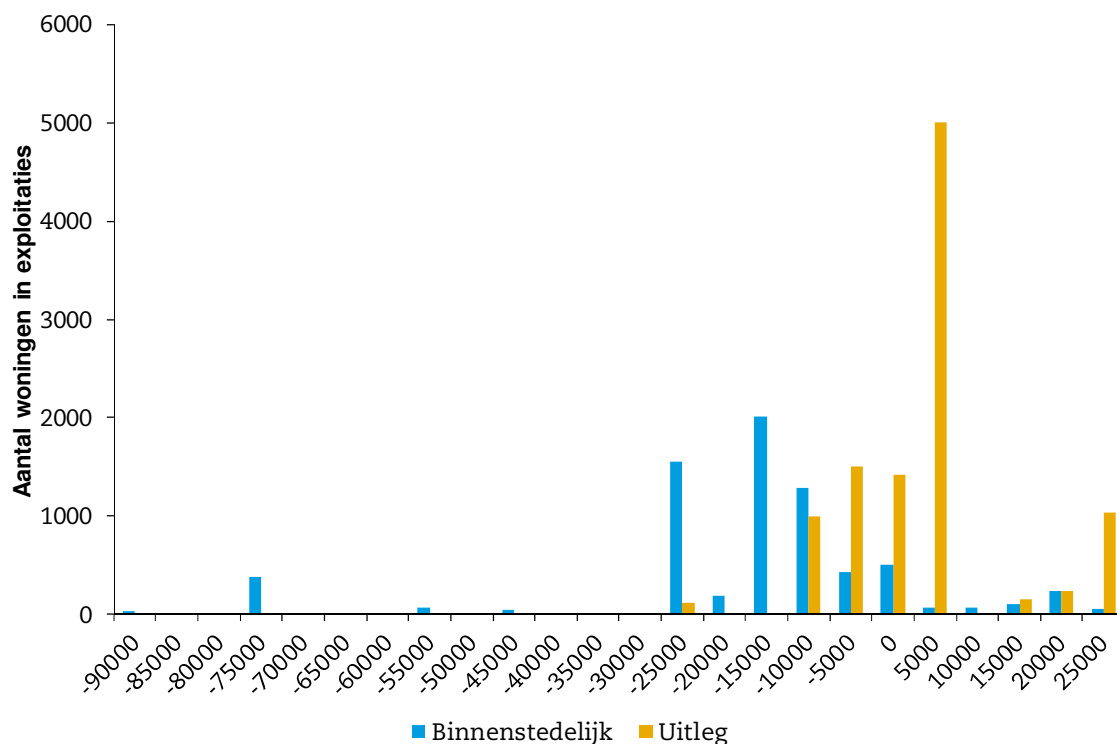
In het voorgaande deel zijn de Noord-Hollandse grondexploitaties geanalyseerd als gemiddelden van binnenstedelijke locaties en uitleggebieden. In dit hoofdstuk gaan we nader in op de spreiding in het gezuiverd exploitatiesaldo. Tevens gaan we in op het voormalig gebruik van de locaties en de verschillen die hieruit voortvloeien om de resultaten nader te duiden.

#### 5.1.1 Spreiding van exploitatiesaldi

In figuur 4.1 is het gemiddelde exploitatiesaldo en gezuiverd exploitatiesaldo van binnenstedelijke en uitleglocaties weergegeven. Deze saldi verschillen sterk tussen de verschillende grondexploitaties. In figuur 5.1 is de spreiding van deze exploitatiesaldi naar type locatie weergegeven. Op de binnenstedelijke locaties kent ruim 85% van de woningen een negatief gezuiverd exploitatiesaldo. 15% van de woningen op binnenstedelijke locaties hebben dus een positief saldo. Aangezien het hier gaat om relatief kleine locaties gaat, betreft het 11 van de 29 plannen in de database.

Bij een aantal binnenstedelijke locaties lopen de tekorten aanzienlijk op. Ruim 7% van de woningen op binnenstedelijke locaties heeft een tekort van meer dan € 40.000 per woning, met enkele uitschieters met zeer negatieve saldi. Bij uitleglocaties heeft het merendeel van de woningen een positief gezuiverd exploitatiesaldo tot € 10.000. Ruim 12% van de woningen op uitleglocaties heeft een positief saldo van meer dan € 20.000 per woning. Van de woningen op uitleglocaties is heeft een kwart

**Figuur 5.1 Spreiding gezuiverd exploitatiesaldo naar locatietype, aantal woningen in naar exploitatiesaldo gegroepede exploitaties<sup>1</sup>**



<sup>1</sup> Een gezuiverd exploitatiesaldo van 0 in figuur 5.1 wil zeggen dat het saldo tussen € 0 en € 5.000 per woning ligt.

Bron: EIB/Decisio

een negatief saldo, het merendeel dicht bij nul. Zeer grote negatieve saldi op uitleglocaties komen nauwelijks voor.

### 5.1.2 Uitkomsten naar voormalig gebruik van locatie

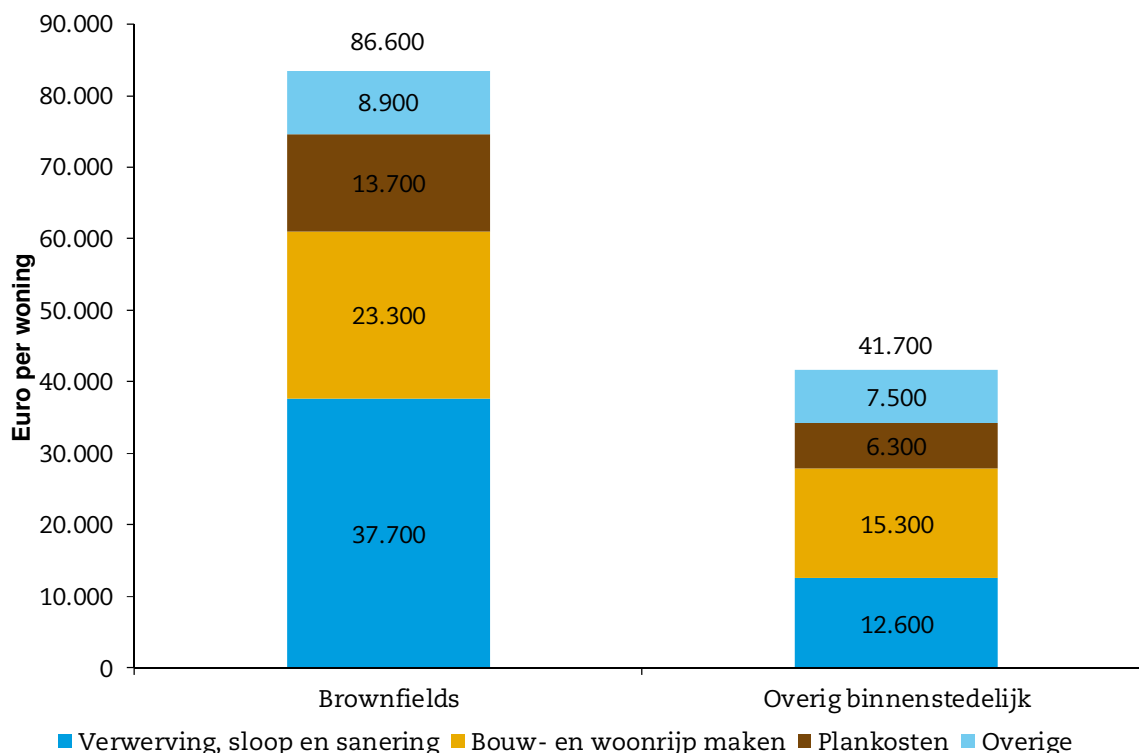
Het voormalig gebruik van de locatie is van invloed op het exploitatiesaldo van de grondexploitatie. Hieronder wordt kort ingegaan op drie typen locaties. In de eerste plaats locaties met als voormalige functie oude bedrijven- en fabrieksterreinen, vervolgens woningbouwprojecten op overige binnenstedelijke locaties en tot slot wordt ingegaan op kenmerken van exploitaties met een positief gezuiverd saldo.

#### Brownfields: voormalige bedrijven- en fabrieksterreinen

De locaties met de hoogste tekorten betreffen binnenstedelijke functieveranderingslocaties waar overlastgevendende functies verdwijnen en plaatsmaken voor woningbouw. Het betreft hier binnenstedelijk gelegen fabrieksterreinen en bedrijventerreinen. In figuur 5.2 zijn de kosten en opbrengsten per woning van deze bouwlocaties weergegeven. Hieruit blijkt dat de kosten voor het bouwen op dit type locatie bijna 40% hoger liggen dan de gemiddelde kosten op binnenstedelijke locaties, terwijl de opbrengsten ruim 25% hoger zijn dan gemiddeld op binnenstedelijke locaties (figuur 5.3). Deze hogere kosten ontstaan voornamelijk door de hogere kosten voor het saneren van de grond. Van een deelselectie binnen de brownfields bestaande uit oude fabrieksterreinen maken de saneringskosten 23% uit van de totale kosten en 3% bestaat uit sloopkosten. Daarnaast valt op dat de plankosten bij brownfields meer dan het dubbele zijn van die op de gemiddelde binnenstedelijke locatie.

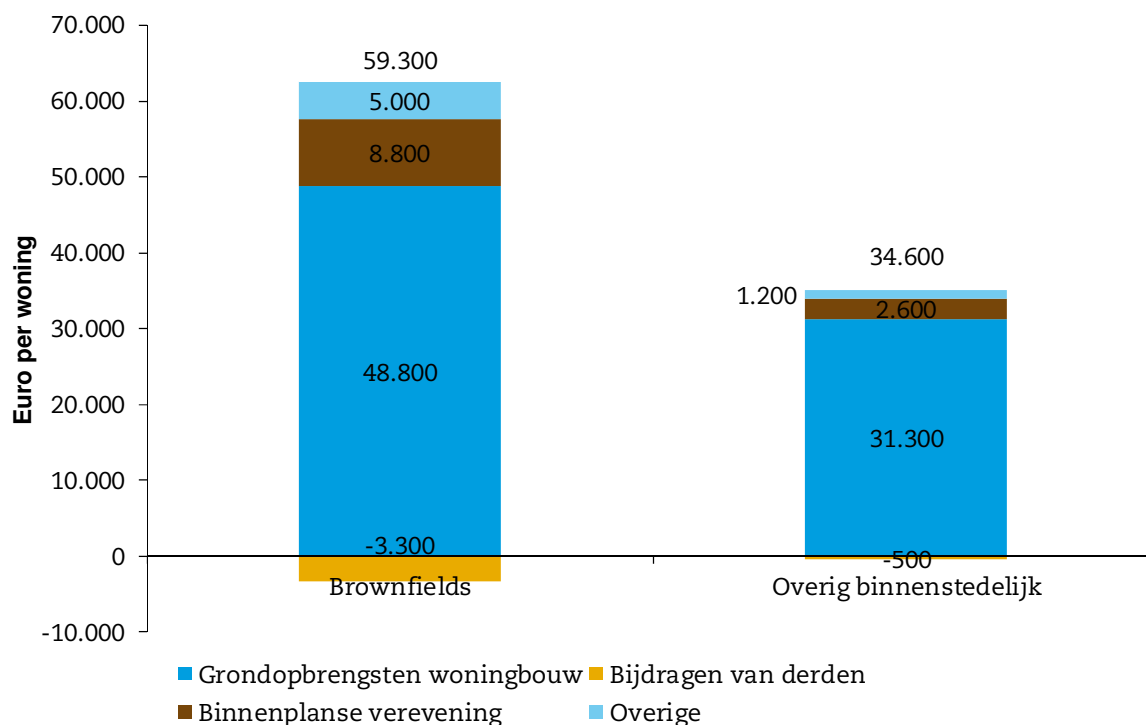
De grondopbrengsten van de woningbouw liggen bij brownfields zo'n 25% hoger dan het gemiddelde op binnenstedelijke locaties. Deze extra opbrengsten zijn echter onvoldoende om de hogere kosten te compenseren. Het tekort bij voormalige bedrijven- en fabrieksterreinen ligt op € 27.300, ofwel bijna 75% hoger dan gemiddeld op binnenstedelijke locaties.

Figuur 5.2 Kosten van bouwen op brownfields: bedrijven- en fabrieksterreinen en overige binnenstedelijke exploitaties, euro per woning



Bron: EIB/Decisio

**Figuur 5.3 Opbrengsten van bouwen op brownfields: bedrijven- en fabrieksterreinen en overige binnenstedelijke exploitaties, euro per woning**



Bron: EIB/Decisio

#### Overige binnenstedelijke locaties

Op de overige binnenstedelijke locaties bedraagt het tekort bijna € 7.000 per woning. Het betreft hier onder andere locaties op voormalige sportvelden, oude boerderijen (binnenstedelijk) en scholen. Onder deze type locaties komen zowel positieve als negatieve plansaldi voor. Een nadere differentiatie hierbinnen van een deelverzameling van exploitaties bestaande uit sportvelden en oude boerderijen kent ook gemiddeld een negatief gezuiverd saldo. Dit gezuiverd exploitatiesaldo is minder negatief dan de gemiddelde binnenstedelijke locatie, voornamelijk door hogere grondopbrengsten. De kosten voor het bouw- en woonrijp maken liggen bij deze locaties hoger dan bij de gemiddelde binnenstedelijke bouwlocatie.

Het binnenstedelijk bouwen op locaties van voormalige scholen heeft gemiddeld een positief gezuiverd exploitatiesaldo. De kosten voor bouw- en woonrijp maken liggen op deze locaties lager dan gemiddeld.<sup>4</sup> Het gaat hier echter om deelverzamelingen van slechts een klein aantal grondexploitaties, zodat de resultaten hiervan met de nodige voorzichtigheid benaderd moeten worden. Zo zijn er ook voormalige schoollocaties met een negatief exploitatiesaldo.

#### Locaties met een positief exploitatiesaldo

Bij vrijwel alle typen binnenstedelijke bouwlocaties komen ook positieve gezuiverde saldi voor. Het betreft hier onder andere locaties met een voormalig gebruik als sportveld, boerderij, school of winkelstraat. Gemiddeld genomen zijn de kosten hier lager, met name vanwege lagere kosten voor verwerving, sloop en sanering. Ook de grondopbrengsten liggen hier hoger. Per saldo bedraagt het gemiddelde gezuiverd exploitatiesaldo op exploitaties met een overschot ruim € 7.000 per woning.

<sup>4</sup> In de aangeleverde grondexploitaties waren onvoldoende bouwlocaties met als vorige functie: volkstuinen, kantoren, winkelcentra en herstructurering woningbouw om deze afzonderlijk te analyseren.

## 5.2 Eerder onderzoek

Eerder heeft het EIB in opdracht van de Rijksbouwmeester een onderzoek uitgevoerd naar grondexploitaties in Nederland ('Succesvol binnenstedelijk bouwen'). In tabel 5.1 is overzichtelijk weergegeven wat de resultaten waren in dat onderzoek, alsmede de resultaten van het nu gehouden onderzoek in Noord-Holland. Hierbij moet allereerst bedacht worden dat het landelijke onderzoek een ander prijspeil betreft, namelijk 2007. Sinds dat jaar zijn de kosten en opbrengsten in alle grondexploitaties in Nederland veranderd.

Bij een vergelijking van beide onderzoeken valt op dat de verschillen in gezuiverd exploitatiesaldo tussen grondexploitaties en uitleggebieden van dezelfde orde van grootte zijn. Dit geldt ook voor de onderliggende kostenstructuur. De verschillen die er zijn tussen verschillende onderzoeken kunnen zowel te maken hebben met een andere prijspeildatum als met toevallige samenstellingseffecten binnen de database.

**Tabel 5.1** Vergelijking 'Succesvol binnenstedelijk bouwen' (landelijk, 2007) met 'Kostenverschil binnenstedelijk bouwen en bouwen op uitleglocaties' (Noord-Holland, 2013) (€/per woning)

	Uitleg (landelijk)	Binnenstedelijk (landelijk)	Uitleg (Noord-Holland)	Binnenstedelijk (Noord-Holland)
<i>Prijspeildatum</i>	1-1-2007	1-1-2007	1-1-2013	1-1-2013
<b>Totaal kosten</b>	<b>50.400</b>	<b>58.100</b>	<b>59.700</b>	<b>62.600</b>
Verwerving, sloop, sanering	11.900	20.500	18.800	25.100
Bouw- en woonrijp maken	25.700	24.100	24.600	19.300
Overige kosten	12.800	13.500	16.300	18.200
w.v. Plankosten	6.800	7.100	10.000	8.200
<b>Totaal opbrengsten</b>	<b>58.600</b>	<b>49.600</b>	<b>66.600</b>	<b>46.900</b>
Grondopbrengsten				
woningbouw	53.100	35.300	63.200	40.000
Bijdragen van derden	500	700	200	-1.900
Overige opbrengsten	700	5.100	1.300	3.100
Binnenplanse verevening	4.200	8.500	1.900	5.700
<b>Exploitatiesaldo</b>	<b>8.400</b>	<b>- 9.600</b>	<b>6.900</b>	<b>-15.700</b>
Subsidies	- 3.300	9.400	-3.300	9.700
w.v. Rijk en provincie	2.100	5.400	200	9.100
w.v. Gemeente	- 5.400	3.900	-3.500	600
<b>Exploitatiesaldo incl. subsidies</b>	<b>5.100</b>	<b>- 400</b>	<b>3.600</b>	<b>-6.000</b>

Bron: EIB/Decisio

## 5.3 Conclusies

De spreiding in gezuiverd exploitatiesaldo is binnen de binnenstedelijke exploitaties aanzienlijk groter dan bij uitleglocaties. Een aanmerkelijk deel van de exploitaties op uitleglocaties heeft een positief saldo tussen € 0 en € 10.000 per woning. Op binnenstedelijke locaties wordt in veel gevallen een fors negatief saldo gerealiseerd tussen de € 0 en de € 20.000 per woning. Het zijn de herbestemmingsplannen van fabrieksterreinen en bedrijventerreinen die een sterk negatief saldo kennen. De hoge tekorten worden hier met name veroorzaakt door hoge verwervings- en saneringskosten. Het zijn met name de kleine binnenstedelijke locaties die een positief saldo hebben,

met een maximum van 200 woningen. Van het totaal aantal woningen op binnenstedelijke locaties kent 15% een positief saldo. Onder deze deelselectie bevinden zich exploitaties met als voormalig gebruik zeer diverse functies, waaronder sportvelden, boerderijen en scholen. Dit betekent niet dat herontwikkeling van dit type functie altijd een positief grondexploitatie resultaat heeft.





---

## Gebruikte begrippen

---

BBG2000	Vastgestelde grens van bestaand bebouwd gebied in 2000, gebruikt door het voormalige ministerie van VROM in de Nota Ruimte. Is een gebied waar reeds bebouwing is.
Bijdrage van derden	Bijdrage van andere partijen dan overheidsinstanties
Binnenplanse verevening	Grondopbrengsten voor realisatie van andere functies dan woningbouw (voorzieningen, kantoren), die wel opgenomen zijn in het totaalsaldo van het plan.
Binnenstedelijk bouwen	Bouwen binnen het BBG2000
Bouwen op uitleglocaties	Bouwen buiten het BBG2000
Bovenwijkse infrastructuur	Infrastructuur benodigd voor ontsluiting van een wijk, ook buiten het directe plangebied (bijvoorbeeld een extra afslag bij een Rijksweg)
Brownfields	Binnenstedelijk gelegen woningbouwlocaties met als voormalige functie fabrieks- of bedrijventerrein, veelal met een forse saneringsopgave
Exploitatiesaldo	Exploitatiesaldo inclusief subsidies en afdrachten vanuit de overheid
Gezuiverd grondexploitatiesaldo	Exploitatiesaldo gezuiverd van subsidies en afdrachten vanuit de overheid
Plankosten	Kosten die gelieerd zijn aan de planvorming van ruimtelijke ontwikkeling. Hieronder vallen bijvoorbeeld de kosten van planeconomen, ambtenaren, juristen, maar ook het stedenbouwkundig ontwerp



---

## Literatuur

---

EIB (2011), 'Succesvol binnenstedelijk bouwen', Amsterdam.

