

GRONDEXPLOITATIES: VIJFTIEN JAAR DYNAMIEK IN GEBIEDSONTWIKKELING

Een kwalitatieve analyse van grondexploitaties tussen 2005 en 2020

MINISTERIE VAN BINNENLANDSE ZAKEN



INHOUDSOPGAVE

1. SAMENVATTING	4
1.1. Grondexploitaties voor woningbouw zijn anno 2020 – in meerderheid - financieel niet haalbaar	4
1.2. Over de afgelopen 15 jaar waren grondexploitaties alleen financieel haalbaar in de periode vóór de financiële crisis	6
1.3. Doel van het onderzoek: ontwikkeling van de grondexploitatie - de dominante trend	9
2. DE BELANGRIJKSTE VERKLARENDE FACTOREN VOOR HET HUIDIGE NEGATIEVE SALDO OP GRONDEXPLOITATIES	10
2.1. Niet zozeer marktontwikkelingen, maar vooral de samenstelling van de grondexploitatie – als gevolg van beleidskeuzes, kaders en bouwlocaties – bepalen het saldo.	10
2.2. De ontwikkeling van prijzen op de woningmarkt jaagt andere markten en grondopbrengsten aan	11
2.3. Lage rente verlaagt kosten in de grondexploitatie en leidt tot prijsstijging van woningen en grondwaarde	11
2.4. Dichtheid, schaal en kwaliteit zijn naast toerekening van kosten belangrijk voor de grondexploitatie (2005 – 2013)	11
2.5. Bouwen in hoge dichtheden verhoogt de opbrengsten, maar ook de kosten. De mix van programma bepaalt het netto effect op de grondexploitatie (2013 – 2020).....	12
2.6. De kosten van grondverwerving zijn aanmerkelijk toegenomen en zijn nu de hoogste kostenpost in de grondexploitatie	12
2.7. Wet- en regelgeving rond duurzaamheid leidt tot hogere bouwkosten en verlaging van grondwaarde	13
2.8. Binnenstedelijk bouwen betekent investeren in de stedelijke infrastructuur binnen en buiten de grondexploitatie	13
2.9. Gemeenten hebben nauwelijks financiële ruimte om tekorten op grondexploitaties te dekken uit andere middelen	13
3. DE REFERENTIE-GRONDEXPLOITATIE	15
3.1. Doel van de referentie grondexploitatie	15
3.2. Opbouw van dit hoofdstuk	15
3.3. Wijziging woningprogramma: van eengezinswoningen in de koop naar accent op appartementen in de huur	16
3.4. Wijziging in samenstelling programma leidt tot een andere totale grondwaarde	17
3.5. Ontwikkeling residuele grondwaarden: nominale toename maar reële afname in twee woningsegmenten	17
3.6. Investeringskosten grondexploitatie: toename van zowel de totale kosten als de kosten per eenheid voor verwerving, plankosten en bovenwijkse voorzieningen.....	18
3.7. Fasering, rente en discontering hebben effect op de contante waarde van saldo	20
3.8. Nominale saldo van de referentie grondexploitatie is positief in de periode van groei maar negatief in alle daaropvolgende perioden.	21
3.9. Overzicht referentie grondexploitatie in periode crisis, periode herstel en periode druk	21

4. ACHTERGROND BIJ DE ONDERZOEKSVRAAG	25
4.1. "Wat is de ontwikkeling van het verdienvermogen van de grondexploitatie in de periode 2005 – 2020?"	25
4.2. De grondexploitatie is de centrale begroting van de gebiedsontwikkeling.....	25
5. DE GRONDEXPLOITATIE EN DE RELATIE MET VASTGOEDONTWIKKELING	27
5.1. Inleiding	27
5.2. De grondopbrengsten als resultante van vastgoedontwikkeling.....	28
5.3. De markt voor woningbouw	28
5.4. De markt voor financiering	29
5.5. De markt voor bouw en GWW	30
5.6. Conclusies	31
6. GRONDPRODUCTIE: ONTWIKKELING EN VERANDERING IN DE SAMENSTELLING VAN DE KOSTEN	33
6.1. Inleiding	33
6.2. Verwerving bestaande gronden en vastgoed	33
6.3. Sloop- en saneringskosten	34
6.4. Grondproductiekosten (bouw- en woonrijp maken).....	34
6.5. Plankosten: planontwikkelingskosten en VTU.....	35
6.6. Risico en onvoorzien	36
6.7. Bovenwijkse kosten	36
6.8. Doorlooptijd gebiedsontwikkeling: looptijd, rente, inflatie en overige parameters	37
7. INTEGRALE ANALYSE: MARKT, OPGAVE, WET- EN REGELGEVING EN BELEID	38
7.1. Groei: 2005 – 2009	38
7.2. Crisis: 2009 – 2013.....	39
7.3. Herstel: 2013 – 2017	41
7.4. Marktdruk: 2017 – 2020.....	42

1. SAMENVATTING

De samenvatting in dit hoofdstuk bestaat uit twee delen.

- In de eerste paragraaf worden op hoofdlijnen de conclusies toegelicht inzake de financiële haalbaarheid van grondexploitaties voor woningbouw in de periode 2005-2020.
- De tweede paragraaf beschrijft de historische ontwikkelingen van het saldo van grondexploitaties. Het tijdperk van 2005 tot en met 2020 is daarvoor verdeeld in vier historische perioden. Op basis van marktontwikkelingen, verschuiving in opgave, beleid en wet- en regelgeving zijn deze perioden geduid en benoemd: 2005 tot 2009 is de periode van groei, 2009 tot 2013 is de periode van crisis. De periode van herstel loopt van 2013 tot 2017. Vanaf 2017 is er sprake van een periode van hoge druk op de woningmarkt. Heden is die marktdruk nog volop aanwezig.

In hoofdstuk twee wordt meer in detail ingegaan op de verklarende factoren. In het derde hoofdstuk wordt een referentie grondexploitatie gebruikt om de ontwikkeling van het financiële resultaat van een grondexploitatie te illustreren en te verduidelijken. De overige hoofdstukken bevatten inhoudelijke verdieping en verdere onderbouwing. Hoofdstuk 4 behandelt de onderzoeksvraag, schetst de gemeentelijke grondexploitatie en benoemt de vier periodes van onderzoek. In hoofdstuk 5 staat de grondexploitatie toegelicht en staat de analyse van de verschillende markten. Hoofdstuk 6 geeft de verschillende onderdelen van grondproducten, de grondexploitatiekosten. In hoofdstuk 7 staan de vier periodes van onderzoek nader toegelicht aan de hand van de verklarende thema's.

De samenvatting en conclusies beschrijven het algemene beeld van het totaal aan grondexploitaties voor woningbouw.

1.1. Grondexploitaties voor woningbouw zijn anno 2020 – in meerderheid - financieel niet haalbaar

De algehele conclusie van onze analyse is dat grondexploitaties in de periode van groei (2005-2009) over het algemeen een positief saldo kennen en dat dit saldo in deze periode toeneemt. Sinds de periode van crisis kent het merendeel van de grondexploitaties een negatief saldo. Dat het saldo in de huidige periode van marktdruk (2017-2020) minder negatief is dan in de twee perioden daarvoor, is een gevolg van de sterke stijging van de prijzen op de woningmarkt die deels tot uitdrukking komt in hogere grondwaarden en daarmee opbrengsten binnen de grondexploitatie. De stijging van woningprijzen, die mede het gevolg is van de lage rente, werkt echter ook door in bouw-, ontwikkel- en grondmarkten en leidt tot stijging van de kosten in de vastgoedontwikkeling en kosten in de grondexploitatie. De duurzaamheidseisen neergelegd in de BENG-norm verhogen de bouwkosten en drukken daarmee de grondwaarden. Concluderend: De huidige ontwikkelingen op de woning- en financieringsmarkt resulteren in hogere grondopbrengsten per woning (dus nog zonder rekening te houden met de samenstelling van het programma). De sterke ontwikkeling van de woningprijzen wordt in de grondwaarde wel gedempt door de toenemende kosten in de vastgoedexploitatie.

Hogere grondopbrengsten verbeteren weliswaar het saldo van een grondexploitatie maar het saldo blijft ook in de periode van druk (2017-2020) negatief. De redenen daarvoor zijn:

1. Tegenwoordig wordt overwegend gebouwd op binnenstedelijke locaties. Dat heeft een aantal gevolgen voor de grondexploitatie.
 - a. De verwervingsprijzen zijn op binnenstedelijke locaties hoog vanwege de aankoop van bestaand vastgoed en de uitkoop van bestaande bedrijvigheid vaak in een context met veel eigenaren. Ook de aankoop van bestaande woningen is duurder als gevolg van de stijging van woningprijzen. Bij onteigening, maar vaak ook bij minnelijke aankoop door gemeenten en ontwikkelaars van

- bestaand vastgoed wordt niet alleen rekening gehouden met de huidige waarde, maar ook met een (potentiële) waardesprong bij herontwikkeling. Daarmee werkt de stijging van de woningprijzen indirect door op de verwervingsprijs. De verwervingsprijs is veruit de belangrijkste kostenpost van de grondexploitatie.
- b. Op een binnenstedelijke locaties zijn de kosten in de grondexploitatie voor saneren, sloop, bouwen en woonrijp maken hoger in vergelijking met de kosten op uitleglocaties in het verleden.
 - c. Binnenstedelijk bouwen is bouwen in hoge dichtheden. Weliswaar betekent dit meer woningen en dus meer opbrengsten, maar daar tegenover staan de hogere bouwkosten van appartementen en de hogere kosten voor gebouwde parkeren en andere voorzieningen. Nieuwe grootschalige mobiliteitsvoorzieningen mede als compensatie van lagere parkeernormen leiden tot nieuwe (extra) kosten en risico's in de grondexploitatie.
 - d. Binnenstedelijk bouwen is aanmerkelijk complexer en minder flexibel dan bouwen in uitleggebieden. Dit heeft consequenties voor de voorbereiding, uitvoering, doorlooptijden en de risico's. Dit leidt tot hogere plan- en uitvoeringskosten.
2. Bouwen binnen de stad vraagt om grote investeringen in (bovenwijkse) infrastructuur voor bereikbaarheid, mobiliteit en energievoorziening, die voor een groot deel uit de grondexploitatie bekostigd moet worden. In het verleden waren bovenwijkse investeringen bij uitleggebieden ook hoog. Deze richtten zich toen voornamelijk op (weg)infrastructuur en kwamen vooral voor rekening van Rijk en Provincies. De kosten bleven daarmee vaak buiten de grondexploitatie. Bovenwijkse kosten die wel voor rekening van de grondexploitatie kwamen, werden door veel gemeenten direct in de grondexploitatie verhaald vanuit actief grondbeleid. Bij binnenstedelijk bouwen is het veelal de gemeente die deze kosten moet bekostigen vanuit de gebiedsontwikkeling (dus niet of minder het Rijk en Provincies). Door veel privaat grondeigendom moeten de kosten op basis van publiekrechtelijk kostenverhaal verrekend worden met ontwikkelaars. De kosten voor rekening van de gemeenten zijn binnenstedelijk aanzienlijk hoger; het proces van kostenverhaal is complexer.
 3. Eisen aan het woningbouwprogramma drukken de grondopbrengsten. In toenemende mate (50% of meer) bestaat het woningbouwprogramma uit sociale en middendure woningen met relatief lage grondprijzen maar wel met dezelfde eisen rond mobiliteitsoplossingen en parkeren, duurzaamheid, beeldkwaliteit en inrichting van de openbare ruimte.

In aanvulling op de conclusies over het negatieve saldo van de grondexploitatie is een bijkomend aspect, dat gemeenten niet meer beschikken over andere middelen om tekorten op grondexploitaties te dekken. Dit mede vanwege de verschuiving van sociale taken naar de gemeente en dreigende tekorten op de begroting. Vanwege het wegvallen van actief grondbeleid is verevening tussen winstgevendende en verlieslatende grondexploitaties niet mogelijk.

Concluderend:

Grondexploitaties anno 2021 hebben een negatief resultaat. De huidige stijging van de grondwaarden als gevolg van de actuele marktontwikkelingen heeft weliswaar een positief effect op het resultaat van een grondexploitatie, maar die stijging weegt niet op tegen de hogere kosten in de grondexploitatie als gevolg van de hogere kosten van binnenstedelijk bouwen, de hogere kosten vanwege gemeentelijke bovenwijkse kosten. De eisen aan een betaalbaar woningbouwprogramma verlagen de totale grondopbrengst. Bovendien beschikken gemeenten niet over aanvullende middelen op een tekort op de grondexploitatie te dekken.

Datum: 7 december 2021

Projectnaam: Grondexploitaties: Vijftien jaar dynamiek in gebiedsontwikkeling

Kenmerk: RT.01.6 21096 - Grondexploitaties 15 jaar dynamiek in gebiedsontwikkeling 2005-2020

1.2. Over de afgelopen 15 jaar waren grondexploitaties alleen financieel haalbaar in de periode vóór de financiële crisis

Zoals in de voorgaande paragraaf vermeld, verdelen we de periode van 2005 tot en met 2020 in vier perioden.

1. De periode van groei van 2005 tot 2009, nog voor de financiële crisis. Dit zijn de laatste jaren van een periode met stijgende grondprijzen als gevolg van stijgende prijzen van woningen. De financiële crisis begint in dit jaar maar werkt later door op de grondmarkt.
2. De periode van crisis van 2009 tot 2013. Dit is de periode van vraaguitval en sterke dalende woningprijzen en grondwaarden waardoor grondexploitaties sterk verliesgevend zijn. Dit verlies wordt genomen via afboekingen.
3. De periode van herstel van 2013 tot 2017. Vijf jaar na het begin van de crisis herstelt de vraag op de woningmarkt en daarmee ook de prijzen van woningen en grond. Kenmerkend voor deze periode is bouwen in de stad en de daarbij horende hoge kosten. De stijging van de grondprijzen wordt enigszins gedempt door hogere bouwkosten als gevolg van regelgeving, kwaliteitseisen en een tekort aan bouwcapaciteit.
4. De periode van marktdruk van 2017 tot heden. In deze periode drijven de lage rente en een tekort aan geschikte woningen de woningprijzen omhoog. In deze periode worden woningbouwprogramma's aangepast om in meer betaalbare woningen voorzien en worden tevens hogere eisen gesteld aan duurzaamheid.

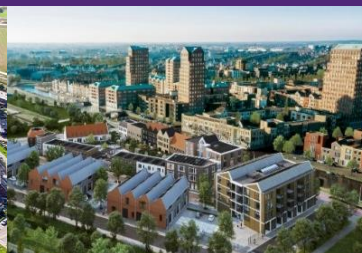
Periode 2005 - 2009: Groei



Wateringse Veld, Den Haag



Stadshagen, Zwolle



Vathorst, Amersfoort

De VINEX-periode van 1995 tot en met 2005 markeerde een nieuwe periode waarin voor een groot deel in uitleggebieden werd gebouwd en waarbij de overheid actief grondbeleid voerde. Voor de woningbouw werd subsidie verstrekt die ook een opbrengstenpost c.q. bijdrage vormde in de grondexploitatie. Na een aanlooperperiode kwam rond 2000 de productie goed op gang en waren grondexploitaties financieel haalbaar. In de periode van groei (2005 –2009) namen de grondopbrengsten toe waardoor de exploitaties winst maakten, vaak voor gemeenten en marktpartijen samen (in een PPS of op basis van verrekenafspraken). Deze periode was een overgangperiode van VINEX, via de Nota Ruimte en de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte naar een meer decentraal beleid. De rentekosten in de grondexploitatie waren in deze periode nog relatief hoog.

Grondexploitaties hebben in deze periode een positief resultaat als gevolg van:

- Hogere grondopbrengsten door stijgende woningprijzen en samenstelling woningbouwprogramma en opbrengsten uit subsidies
- Relatief lage kosten in de grondexploitatie door lagere complexiteit. Bovenwijkse kosten vaak voor rekening van Rijk en Provincies.

Datum: 7 december 2021

Projectnaam: Grondexploitaties: Vijftien jaar dynamiek in gebiedsontwikkeling

Kenmerk: RT.01.6 21096 - Grondexploitaties 15 jaar dynamiek in gebiedsontwikkeling 2005-2020

Periode 2009 – 2013: Crisis



Rijnhuizen - Nieuwegein



Lammenschans - Leiden



Binckhorst - Den Haag

De periode van crisis (2009-2013) begint met de wereldwijde financiële crisis. De vraag naar woningen valt weg, woning- en grondprijzen dalen sterk en leiden tot af te boeken verliezen in grondexploitaties. De nieuwbouw neemt sterk af en de bouwcapaciteit wordt afgebouwd. Er komt een einde aan actief grondbeleid. Met de introductie van de ladder voor duurzame verstedelijking verschoof de focus in het ruimtelijk beleid ook steeds meer naar binnenstedelijk bouwen. In eerste instantie nog kavelsgewijs en meer gericht op gebouwtransformatie, later tevens naar herontwikkeling van grotere binnenstedelijke gebieden. In deze periode werd ook nieuwe wet- en regelgeving geïmplementeerd zoals de Wro met de afdeling over kostenverhaal in de grondexploitatie. De verhuurderheffing en de plicht tot betalen van winstbelasting door gemeentelijke grondbedrijven werden ingevoerd. In deze periode eindigen nagenoeg alle subsidies voor woningbouw.

In deze periode zijn grondexploitaties zeer verliesgevend, een omkering ten opzichte van de voorgaande periode. Veel gebiedsontwikkelingen gaan niet door, worden uitgesteld of bijgesteld in programma. Door grote voorinvesteringen (o.a. grondverwerving) moet veel worden afgeboekt door gemeenten die (als gevolg van actief beleid) veel grondexploitaties voeren.

Grondexploitaties zijn in deze periode zwaar verliesgevend als gevolg van:

- Uitvallen van de vraag naar woningen, sterke dalende woningprijzen en daardoor sterk dalende grondopbrengsten. In deze periode worden geen Rijkssubsidies voor woningbouw meer verstrekt.
- In combinatie met een toename van kosten in de grondexploitatie vanwege het verschuiven van de focus naar binnenstedelijk bouwen.

Periode 2013 - 2017: Herstel



Amsterdam-Noord



Defensie-eiland, Woerden



Havenkwartier, Deventer

In de periode van herstel (2013 – 2017) trekt de vraag naar woningen aan. Dit resulteert in een geleidelijk herstel van woning- en grondprijzen. Het herstel van de grondprijzen wordt enigszins versneld omdat de stichtingskosten aanvankelijk relatief laag blijven. Het aantal plannen voor binnenstedelijk bouwen neemt toe. Dit is de periode waarin de discussie over kwaliteit, verduurzaming en woningbouwsegmentering op gang komt. Niet alleen de grondprijzen stijgen maar ook de kosten in de grondexploitatie als gevolg van beleidsambities. In de tweede helft van deze periode stijgen de bouwkosten wel vanwege de noodzaak tot verduurzaming en een tekort aan bouwcapaciteit. Dat drukt de grondopbrengsten enigszins. Rijksubsidies voor woningbouw zijn er niet. Gemeenten

Datum: 7 december 2021

Projectnaam: Grondexploitaties: Vijftien jaar dynamiek in gebiedsontwikkeling

Kenmerk: RT.01.6 21096 - Grondexploitaties 15 jaar dynamiek in gebiedsontwikkeling 2005-2020

hebben daardoor weinig ruimte om tekorten te dekken. Verevening tussen winstgevende en verlieslatende grondexploitaties is vaak niet meer mogelijk omdat gemeenten stopten met actief grondbeleid.

In deze periode zijn grondexploitaties verliesgevend maar minder zwaar verliesgevend dan in de voorgaande periode.

- De woningmarkt trekt aan en de woningprijzen stijgen geleidelijk. Grondopbrengsten nemen toe maar die toename wordt gedempt door hogere bouwkosten als gevolg van eisen aan kwaliteit en duurzaamheid en eisen aan het woningbouwprogramma.
- De kosten van de grondexploitatie nemen als gevolg van beleidsambities toe. Het accent op binnenstedelijk bouwen blijft in deze periode bestaan. Dekking vanuit verevening verdwijnt in deze periode.

Periode 2017 - 2020: Marktdruk



Schie-oever, Delft

Merwedekanaalzone, Utrecht

Stadshavens, Groningen

In de periode van marktdruk (2017 – heden) stijgen de grondopbrengsten, maar minder hard dan de stijging van woningprijzen doet vermoeden. De stichtingskosten stijgen immers aanzienlijk, vooral vanwege schaarste in materieel en personeel en hogere kwalitatieve taakstellingen en ambities. Wetgeving en aanvullend beleid, bijvoorbeeld op het gebied van betaalbaarheid (veel ruimte voor sociale en middendure huurwoningen), duurzaamheid en circulariteit, verhogen de kosten in de grondexploitatie en drukken de opbrengsten. In deze periode hebben gemeenten financieel geen ruimte om zelf tekorten in de grondexploitaties te dekken, ze moeten immers al stevig bezuinigen om tekorten weg te werken. Het Rijk start in deze periode met de Woningbouwimpuls, de eerste Rijkssubsidie na het afschaffen van de eerdere subsidies voor woningbouw.

Grondexploitaties blijven in deze periode verliesgevend ondanks de prijsexplosie op de woningmarkt.

- Sterk stijgende woningprijzen resulteren in stijging van grondwaarden. De stijging van grondwaarden wordt gedempt door hogere bouwkosten vanwege markteffecten en vanwege duurzaamheidseisen als BENG. Hoewel de grondwaarden stijgen neemt het totaal aan grondopbrengsten van het programma minder sterk toe door een groot accent op betaalbare woningen in het woningbouwprogramma met relatief lage grondwaarden.
- De stijging van woningprijzen werkt ook door in de stijging van de kosten van verwerving als het om woningen gaat. De voortdurende focus op binnenstedelijk bouwen vraagt om hoge investeringen door gemeenten in bovenwijkse voorzieningen. De Woningbouwimpuls richt zich op het mede dekken van de onrendabele top voor gemeenten.

1.3. Doel van het onderzoek: ontwikkeling van de grondexploitatie - de dominante trend

Deze samenvatting beschrijft de dominante trend van gebiedsontwikkeling en de ontwikkeling van de grondexploitaties voor woningbouw. Hetzelfde geldt voor de beschrijving van het overheidsbeleid (actief/facilitair) en de wijze waarop beleid effect heeft op de programmasamenstelling, de gebiedsontwikkeling en opbrengsten en kosten. Ook wordt in de hoofdlijn van de analyse geen onderscheid gemaakt tussen een gemeentelijke grondexploitatie, een samenwerking (PPS) of een private grondexploitatie. Op dit moment vindt naar schatting 60% van de woningbouw plaats op particuliere grond en de overige 40% op publieke grond (op basis van actief beleid).

Kwalitatieve analyse

Deze rapportage geeft een kwalitatieve analyse van de ontwikkeling van grondexploitaties in een dynamische gebiedsontwikkeling in de periode 2005-2020. De kwantitatieve onderbouwing heeft plaats gevonden aan de hand van de prijsontwikkeling van deelmarkten en daarnaast heeft Arcadis (BZK nov 2021) naast dit onderzoek een kwantitatieve analyse uitgevoerd, waarvan op hoofdlijnen de conclusies aansluiten op dit onderzoek.

Onderzoeksteam

De kwalitatieve analyse heeft plaatsgevonden op basis van de kennis, ervaring en expertise van Fakton (Aeisso Boelman en Peter Vlek) en Stadkwadraat (Theo Stauttner en Jaap Zijda) in de gebiedsontwikkelingen en grondexploitaties die zij in deze periode hebben gemaakt c.q. projecten waarbinnen zij werkzaam zijn geweest, alsook alle onderzoeken die zij daarnaast hebben gedaan gericht op gebiedsontwikkeling, grondbeleid en de vastgoed- en woningmarkt. Prof. Erwin van der Krabben (Radboud Universiteit) heeft als onderdeel van het onderzoeksteam de meer wetenschappelijke accenten ingebracht.

Datum: 7 december 2021

Projectnaam: Grondexploitaties: Vijftien jaar dynamiek in gebiedsontwikkeling

Kenmerk: RT.01.6 21096 - Grondexploitaties 15 jaar dynamiek in gebiedsontwikkeling 2005-2020

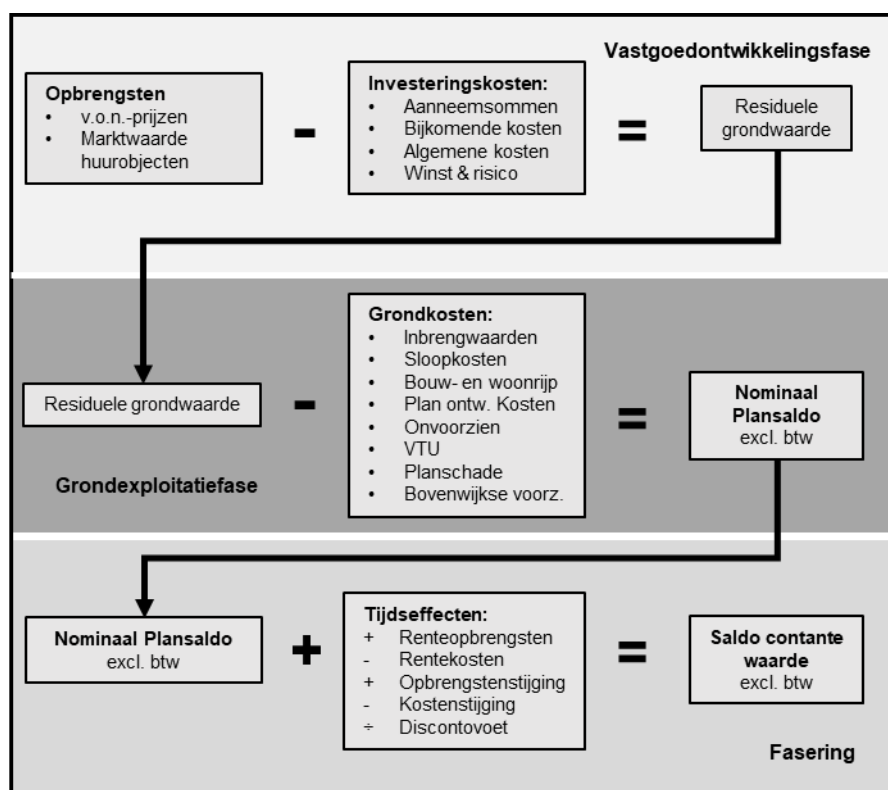
2. DE BELANGRIJKSTE VERKLARENDE FACTOREN VOOR HET HUIDIGE NEGATIEVE SALDO OP GRONDEXPLOITATIES

2.1. Niet zozeer marktontwikkelingen, maar vooral de samenstelling van de grondexploitatie – als gevolg van beleidskeuzes, kaders en bouwlocaties – bepalen het saldo.

De grondexploitatie is de financiële boekhouding van een gebiedsontwikkeling. Het is de financiële vertaling van ruimtelijk beleid naar een specifieke locatie. Zowel de gebiedskenmerken als beleidskeuzes en -kaders zijn sterk bepalend voor kosten en opbrengsten. Gebiedsontwikkeling vindt plaats binnen de context van commerciële markten (projectontwikkeling, bouw, civiele techniek). Dat betekent dat vraag en aanbod op de diverse deelmarkten de prijzen in de grondexploitatie bepalen. Daarbij is er een sterke relatie tussen grond- en vastgoedexploitatie doordat de grondprijzen een afgeleide zijn van kosten en opbrengsten op de vastgoedmarktⁱⁱⁱ.

Marktontwikkelingen op deelmarkten, kenmerken van de bouwlocaties en beleidskeuzes en kaders zijn de belangrijkste vier factoren voor de ontwikkeling van de grondexploitatie en het saldo in de tijd.

Daarnaast is de uitvoering van de grondexploitatie van belang en de mate waarin de gemeente daarin kan sturen met (actief) beleid en financiën. Actief grondbeleid betekent overigens niet dat de gemeente de eerder benoemde marktontwikkelingen echt kan beïnvloeden door zelf de grondexploitatie te voeren. Ze kan dan wel invloed uitoefenen op grondverwerving (bijvoorbeeld door het instrument met WVG) en meer direct bovenwijkse kosten verhalen. Dit hoofdstuk behandelt de belangrijkste factoren tegen de achtergrond van de ontwikkeling in de afgelopen 15 jaar.



Figuur 2.1: De opbouw van de grondexploitatie en de relatie met vastgoedontwikkeling

2.2. De ontwikkeling van prijzen op de woningmarkt jaagt andere markten en grondopbrengsten aan

De prijsontwikkeling voor bestaande en nieuwbouwwoningen bepaalt in de vier perioden tussen 2005-2020 in belangrijke mate het sentiment in op de grond en vastgoedmarkt. In de periode 2005-2009 gaan de stijgende woningprijzen gepaard met prijsstijgingen in de bouw en GWW (Grond, Weg en Waterbouw). Doordat deze maximaal gelijke tred houden met de prijsstijging van de woningbouw blijven de residuele grondwaarden stijgen en neemt het saldo in de grondexploitatie toe. De prijsontwikkeling van kosten kent een vertraging van 1 tot 1,5 jaar, doordat de aanbieders (de bouwmarkt) reageert op de vraag- en opbrengstkant. Dat is ook te zien wanneer in de periode van crisis de woningprijzen sterk dalen en daarmee de opbrengst van de grondexploitatie sterk onder druk zetten. In de periode van herstel stijgen eerst weer de verkoopprijzen van woningen waarna de bouwkosten stijgen. Beleidskeuzes en regelgeving maken daarnaast dat woningen duurder worden doordat er meer kosten gemaakt moeten worden (bijvoorbeeld voor isolatie, een warmtepomp etc.).

De vastgoed- en grondexploitatie zijn “communicerende vaten” (zie figuur 2.1). Bij projectontwikkelaars en bouwondernemingen ligt de focus op een vastgoedexploitatie met rendement en een minimaal sluitende grondexploitatie. De ontwikkeling van vastgoed is sterk verbonden met de grondexploitatie doordat de vastgoedopbrengsten en kosten bepalend zijn voor de (residuele) grondopbrengsten. In de bouwkosten en stichtingskostenopzet zijn de algemene kosten van bouwondernemingen en ontwikkelaars opgenomen evenals een percentage winst en risico. In de periode voor de crisis stegen deze marges voor ontwikkelaars doordat hogere verkoopprijzen bij een zelfde product tot meer opbrengst leidden, danwel voor de grondexploitatie, danwel voor de vastgoedexploitatie. In de periode van crisis liepen de marges sterk terug en werd aanbestedingsvoordelen behaald bij inkopers. Daarnaast nam het personeelsbestand en aantal bedrijven sterk af. In de periode van herstel neemt het aantal partijen weer toe. In de periode van marktdruk nemen ook de marges weer toe. Ook de verdien capaciteit in de bouw- en ontwikkelmarkt wordt dus in sterke mate bepaalt door de vraag en aanbodsituatie en de prijsontwikkeling op de woningmarkt.

2.3. Lage rente verlaagt kosten in de grondexploitatie en leidt tot prijsstijging van woningen en grondwaarde

Dalende rente verlaagt de kosten voor de grondexploitatie. Sinds de crisis is de rentefactor in de grondexploitatie (als kostenpost) minder belangrijk. Voor consumenten betekent een lagere rente dat de leenruimte langzaam maar zeker wordt vergroot. De lage rente en stijgende prijzen van woningen zorgen voor herstel in de markt en hogere grondprijzen in de grondexploitatie. Wanneer Nederland uit de crisis komt blijkt een grote latente vraag naar woningen aanwezig. Een grote toename van het aantal woningkopers met een veel grotere leenruimte leidt tot een enorme stijging van woningprijzen^{iv}.

2.4. Dichtheid, schaal en kwaliteit zijn naast toerekening van kosten belangrijk voor de grondexploitatie (2005 – 2013)

In de periode van groei (maar ook daar voor) blijkt dat wijzigingen in bouwprogramma, andere woonproducten en kwaliteit relatief makkelijk inpasbaar is op VINEX-locaties zonder dat dit grote gevolgen heeft voor het saldo van de grondexploitatie. De relatief lage dichtheid en stijgende prijzen maken dit mogelijk. In de periode van crisis wordt nog slechts in kleine fases gebouwd of op perceelniveau bestaande gebouwen getransformeerd. Gemeenten voeren dan vooral een facilitair beleid en rekenen relatief weinig kosten toe aan de locaties. Dit heeft zowel te maken met het beperkt inzetten van nieuw instrumentarium (WRO sinds 2008) maar ook met het feit, dat er geen wettelijke regeling is voor organische gebiedsontwikkeling (die nu wel is opgenomen in de Omgevingswet). Ook beperken de kwaliteitseisen zich vooral tot de wettelijke eisen. In deze periode zijn er de eisen rond duurzaamheid nog beperkt.

2.5. Bouwen in hoge dichtheden verhoogt de opbrengsten, maar ook de kosten. De mix van programma bepaalt het netto effect op de grondexploitatie (2013 – 2020)

In de periode van herstel en marktdruk ligt de nadruk op binnenstedelijk bouwen. Bouwen in een hoge dichtheid betekent ook dat functies die voorheen in de openbare ruimte werden gerealiseerd nu gebouwd moeten worden opgelost (parkeren, fietsparkeren, logistiek etc.). Met het moderniseren van parkeerbeleid neemt de parkeernorm af, maar moeten nieuwe (veelal nu nog) onrendabele investeringen plaatsvinden in duurzame deelmobiliteit waaronder deelauto's etc. De flexibiliteit van de relatief lage dichtheid van de VINEX-locaties is ingewisseld voor complexe bouwblokken met tal van gebouwde functies. De hoge dichtheid betekent ook een hogere gebruiksdichtheid van de openbare ruimte. De inrichtingskosten liggen dan ook hoger dan in uitleggebied.

Op binnenstedelijke locaties wordt in hoge dichtheden gebouwd, wat betekent dat er meer woningen op een stuk grond worden gerealiseerd. Deze woningen zijn overwegend appartementen en minder grondgebonden. De kostprijs van appartementen ligt hoger, maar door stapeling kan door hogere aantallen meer opbrengst worden gegenereerd. Eisen rond woningbouwsegmentering vragen in toenemende mate om goedkope en middeldure woningen, die ook in deze duurdere appartementsvorm moeten worden gebouwd. Daarmee wordt het totale opbrengend vermogen beleidsmatig bepaald. Het gemeentelijk beleid is kaderstellend voor de mate waarin de maximale residuele grondwaarde van een gebied wordt behaald. Over de periodes is een duidelijke verschuiving te zien naar het steeds meer bouwen van appartementen, die vooral in de laatste periodes sterk gereguleerd worden met het oog op betaalbaarheid.

2.6. De kosten van grondverwerving zijn aanmerkelijk toegenomen en zijn nu de hoogste kostenpost in de grondexploitatie

In de grondexploitatie van vandaag is verwerving de grootste kostenpost, zowel absoluut als uitgedrukt per vierkante meter plangebied. Deze is op binnenstedelijke locaties vele malen hoger dan in uitleggebieden. Grasland, kassen en boerderijen zijn als grondverwerving vervangen door bestaande woningen, bedrijven en binnenstedelijke bedrijfsterreinen. Daar komt bij dat in de crisisperiode een grote hoeveelheid laagwaardig vastgoed en restgronden is getransformeerd. Met het herstel van de economie nam ook de economische waarde van bestaand vastgoed weer toe. Een zuivere markt voor ruwe bouwgrond in binnenstedelijke locaties bestaat niet. Het is een afgeleide markt, aangezien tal van bestaande functies moeten worden verworven. De prijzen op de commercieel vastgoedmarkt bepalen daarmee de (minimale) verwervingsprijzen voor woningbouwlocaties. De hoge economische waarde van bestaande functies is het eerste deel van de verklaring van de hoge verwervingskosten.

Het systeem van onteigening betekent dat gronden worden gewaardeerd op verkeerswaarde en er tevens rekening wordt gehouden met de herontwikkelingswaarde. Dat betekent dat verkopers van gebouwen en gronden (vaak) een deel van de waardeverhoging verkrijgen bij verkoop, vaak lang voordat de bestemming is gewijzigd en de plannen inclusief beleidskaders en woningsegmentering zijn vastgesteld. De onteigeningssystematiek heeft een schaduwwerking op minnelijke verwerving. Wanneer gemeenten of ontwikkelaars veelal jaren voordat het bestemmingsplan vastgesteld is posities verwerven, heeft de verkopende partij als referentie de prijs bij onteigening of herontwikkeling. Dit leidt dan ook in bepaalde situaties tot te hoge verwervingsprijzen (in verhouding tot de feitelijke uiteindelijke opbrengstpotentie). In de "strijd om het residu" weten de oorspronkelijke grondeigenaren vaak een deel van het residu naar zich toe te trekken. Dit wordt mede beïnvloed door de relatieve schaarste aan bouwlocaties op lokaal, dan wel regionaal niveau^{vi}. Deze vorm van marktfalen (te hoge inschatting aan de voorkant) en beperkte concurrentie zijn een realiteit voor de grondexploitatie en zijn een belangrijke tweede en derde factor die de hoge verwervingslasten verklaren.

2.7. Wet- en regelgeving rond duurzaamheid leidt tot hogere bouwkosten en verlaging van grondwaarde

In de periode na de crisis zien we naast stijgende woningprijzen dat Rijksbeleid en gemeentelijk beleid tot hogere bouwkosten leidt. Duurzaamheidseisen verhogen de bouwkosten. Daar staat tegenover dat de besparing op energielasten in zeer beperkte mate ingezet kan worden om extra investeringen te kunnen dekken^{vii}. De nieuwe BENG-norm, maar ook het verplicht gasloos maken van de woningen leidt tot extra kosten die een financieel negatief effect hebben op de residuele grondwaarde, vooral in het sociale en midden huursegment. Deze kostenverhoging staan naast de (index)stijging van de kosten door materiaal en loonkosten. Het product woning krijgt meer kwaliteit en wordt daardoor duurder los van prijsstijgingen van materiaal, arbeid, die in een aantrekkelijke markt ook meer dan inflatievolgend toenemen.

2.8. Binnenstedelijk bouwen betekent investeren in de stedelijke infrastructuur binnen en buiten de grondexploitatie

De bouw op uitleglocaties vroeg veelal om aansluiting van de woningbouwgebieden op (auto)infrastructuur. Dit waren met name Rijks- en Provinciale wegen die buiten de grondexploitatie om werden bekostigd. Nu de nadruk ligt op binnenstedelijk bouwen zien veel gemeenten zich geconfronteerd met grootschalige investeringen (nu niet alleen in (auto)infrastructuur maar ook steeds meer in bijvoorbeeld OV en warmtenetten), die zowel bekostigd moeten worden door grondexploitaties voor woningbouw alsook door de bestaande stad. Deze zgn. bovenwijkse kosten drukken aanzienlijk op de grondexploitaties en op de gemeentelijke begroting. Als gevolg van de financiële crisis is er de afgelopen 10 jaar relatief weinig geïnvesteerd in de stad en met de groei van de stad moet zowel een groei van de infrastructuur plaatsvinden alsook een inhaalslag worden gemaakt. Zowel het verhalen van bovenwijkse kosten als de noodzaak daartoe is sterk toegenomen in de afgelopen jaren. Bij actief grondbeleid worden bovenwijkse kosten verhaald binnen de "eigen" grondexploitatie. In uitleggebieden waren deze kosten in de grondexploitatie lager mede doordat het Rijk veel weginfrastructuur bekostigde rond de locaties aan de randen van de stad. Door aangepaste wetgeving (WRO 2008) wordt het beter mogelijk de bovenwijkse kosten te verhalen, maar legt de wet- en regelgeving wel duidelijke randvoorwaarden op. Zo moet daarbij wel de toerekenbaarheid en proportionaliteit worden aangetoond. Met andere woorden, gemeenten moeten de hoogte van kosten onderbouwen die ze toerekenen aan een gebied. De toerekening van bovenwijkse kosten naar grondexploitaties is vaak niet transparant en is er tussen gemeenten en tussen projecten sprake van grote verschillen in de omvang van de toegerekende kosten^{viii}. De complexiteit van toerekening beperkt het verhalen van met name bovenwijkse voorziening op stedelijke niveau^{ix}. De introductie van de Financiële Bijdrage in de Aanvullingswet Grondeigendom geeft de gemeente hiertoe bij in werking treding van de Omgevingswet meer mogelijkheden^x.

2.9. Gemeenten hebben nauwelijks financiële ruimte om tekorten op grondexploitaties te dekken uit andere middelen^{xi}

Veel gemeenten voerden actief grondbeleid wat hen tot 2009 financiële middelen vanuit woningbouwproductie opleverden. Vanaf de crisis kampen woningbouwlocaties met tekorten en leggen gemeenten geld bij. Ook wordt in de crisis sterk bezuinigd op menskracht en middelen in de ruimtelijke sector.

Met de geleidelijke verschuiving van zorgtaken van Rijk naar gemeenten is ruimtelijke ordening niet meer een dominant beleidsterrein. Dat is zorg en welzijn geworden. Veel gemeenten kampen met structurele tekorten op de begroting vanwege tekorten in de uitvoering van de zorgtaken. Hier ligt ook de financiële focus van de gemeentelijke middelen. In de periode van marktdruk in de afgelopen 3 jaar, neemt de capaciteit van personeel in het ruimtelijk weer toe, maar de gehele branche kent tekorten aan personeel (beleid, bouw, ontwikkeling etc.). In het ruimtelijk domein moet daarnaast niet alleen in woningbouwgebieden worden geïnvesteerd, maar ook in de bestaande stad (zie 2.8).

Rendabele grondexploitaties hebben een andere achtergrond of een andere opbouw

In de praktijk is er sprake van grote verschillen in de financiële haalbaarheid van gebiedsontwikkelingen.

Natuurlijk zijn er gemeenten (en marktpartijen) die gebiedsontwikkeling uitvoeren met een grondexploitatie met sluitend of positief saldo. Onderstaand wordt een aantal voorbeelden gegeven ter illustratie hiervan.

- Dit kan het geval zijn wanneer voor uitleglocaties de grondexploitatie is bijgesteld gedurende de crisis (bijvoorbeeld door afboekingen of bijstelling van programma) en deze in de periode daarna profiteren van een aantrekkende markt. Deze ontwikkelingen hebben financieel minder nadelig effect van duurzaamheidsbeleid (door inpassingsmogelijkheden in lage dichtheid) en hogere kosten voor gebouwde (parkeer)voorzieningen zoals in binnenstedelijke gebieden.
- Eenzelfde beeld kan zich voordoen bij kleinere gemeenten met kleinschalige bouwlocaties.
- Daarnaast zijn er gebiedsontwikkelingen waarvoor gemeenten al langer de grond in handen hebben (bijvoorbeeld voor een voorheen gemeentelijke functie, zoals gemeentereiniging of school) en deze gaan transformeren naar woningbouwlocatie, of wanneer gemeenten de gronden bij aankoop al hebben afgewaardeerd (vaak omdat dit vanuit BBV-regels noodzakelijk is).
- Ook transformeren gemeenten nog niet uitgegeven bedrijventerreinen naar woningbouw in hoge dichtheden, waardoor de historische verwervingsprijs (gebaseerd op een toekomstig bedrijventerrein) lager is dan een aankoop gericht op woningbouw.
- Tenslotte zijn er gebiedsontwikkelingen waarbij partijen hun gronden inbrengen tegen andere voorwaarden dan de verkeerswaarde of herontwikkelingswaarde. Een voorbeeld hiervan zijn samenwerkingen tussen overheden en non-profitinstellingen die ook woningbouw voor hun cliënten willen realiseren en met de inbreng tegen "kostprijs" (bijv. een inbreng die de boekwaarde dekt) hun ambities kunnen realiseren.

3. DE REFERENTIE-GRONDEXPLOITATIE

3.1. Doel van de referentie grondexploitatie

Wij gebruiken de referentie grondexploitatie om inzicht te geven in het effect op het saldo van een grondexploitatie van de ontwikkelingen op de verschillende markten en verschuivingen in de opbouw van het woningbouwprogramma.

Deze grondexploitatie werken we voor de vier historische perioden uit. De belangrijkste uitgangspunten zijn:

- Het programma omvat in alle perioden 1.000 woningen. De opbouw van het programma en de residuele grondprijzen verschillen per periode.
- De opbouw van het aangenomen woningbouwprogramma verschilt per periode mede als gevolg van een verschuiving naar binnenstedelijk bouwen. Die dichtheid neemt in elke periode toe. Daarmee neemt, uitgaande van 1.000 woningen, de omvang van het bruto plangebied per periode weliswaar af, maar nemen de investeringen per eenheid plangebied toe.

Wij pretenderen niet dat wij met deze referentie grondexploitatie voor elk van de perioden een exacte becijfering van de effecten maken. De referentie grondexploitatie geeft wel aan waar, en in ongeveer welke mate, de plussen en minnen zitten in elke periode. **Die plussen en minnen in de perioden zetten we af tegen de kosten en opbrengsten in de eerste periode van 2005 tot 2009.**

De referentie grondexploitatie geeft een kwantitatief beeld bij de kwalitatieve argumenten in de rapportage en vertelt als het ware hetzelfde verhaal op een andere wijze.

3.2. Opbouw van dit hoofdstuk

In de volgende paragrafen in dit hoofdstuk duiden we hoe het eindsaldo in de verschillende perioden tot stand komt. Daarbij komen de volgende aspecten aan de orde.

- Wijziging van de **samenstelling van het woningbouwprogramma**. Daar is sprake van een verschuiving van de samenstelling van het woningbouwprogramma tussen de perioden, met name van eengezinswoningen in de koopsector naar appartementen in de middeldure en sociale huursector.
- **Het effect van de wijziging van het programma op de totale grondwaarde** van de referentie grondexploitatie: de som van alle grondwaarden.
Als we de grondwaarden per eenheid voor alle perioden gelijk stellen, dan neemt de totale grondwaarde in alle perioden af als gevolg van wijziging binnen het programma. In de periode druk is de totale grondwaarde dan 65% van de totale grondwaarde in de periode groei.
Deze afname wordt deels gecompenseerd door de ontwikkeling van de grondwaarden zelf. Als we met die ontwikkeling rekening houden, dan is de totale grondwaarde in de periode van druk 92% van de totale grondwaarde in de periode groei.
- In een volgende paragraaf gaan we dieper in op de **ontwikkeling van de residuele grondwaarde per segment en per periode**.
Nominaal gezien stijgen in de periode druk alle grondwaarden afgezet tegen de periode groei met uitzondering van het segment middeldure appartementen.
De nominale ontwikkeling van de overige segmenten is substantieel maar voor een drietal segmenten geldt dat de reële ontwikkeling, de prijsontwikkeling gecorrigeerd voor inflatie, negatief is: in reële termen zijn de grondwaarden voor deze drie segmenten lager dan in de periode groei.
- In de paragraaf **investeringskosten behandelen we de ontwikkeling van de investeringen in de grondexploitatie**. We laten de prijsontwikkeling van iedere individuele post zien en ook welk effect die ontwikkeling heeft op het nominale saldo van de grondexploitatie. Dat is afhankelijk van het relatieve aandeel van een post in de grondexploitatie. Vooral de posten verwerving, plankosten/VTU en

Datum: 7 december 2021

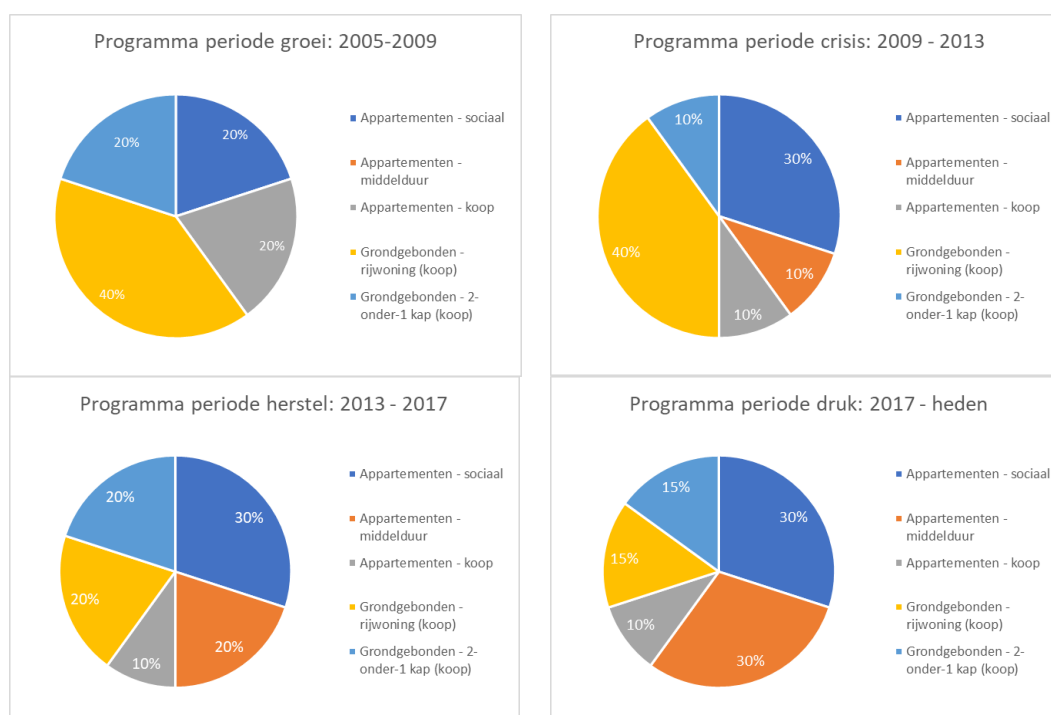
Projectnaam: Grondexploitatie: Vijftien jaar dynamiek in gebiedsontwikkeling

Kenmerk: RT.01.6 21096 - Grondexploitatie 15 jaar dynamiek in gebiedsontwikkeling 2005-2020

bovenwijkse voorzieningen hebben in de periode druk een negatief effect op het saldo van de grondexploitatie.

- Vervolgens gaan we in op het **effect van rente, disconteringvoet en fasering op het resultaat van de grondexploitatie**. Deze effecten zijn moeilijk te kwantificeren en behandelen we in algemene termen.
- We laten dan in een paragraaf zien hoe het **nominale saldo van de referentie grondexploitatie** zich verhoudt ten opzichte van het saldo in de periode groei.
- In de laatste paragraaf van dit hoofdstuk vatten we de ontwikkeling samen in een **schema's van de grondexploitatie** voor de drie perioden na de eerste periode van groei.

3.3. Wijziging woningprogramma: van eengezinswoningen in de koop naar accent op appartementen in de huur



Figuur 3.1: Woningbouwprogramma's in de vier perioden

De opbouw van het programma verandert in de vier perioden.

- In de periode van groei ligt het accent op koopwoningen, in veel gevallen eengezinswoningen. Dit is periode waar doorstroming plaatsvindt. Huishoudens gebruiken de overwaarde, voortkomend uit de sterke prijsstijgingen in deze periode, om de volgende stap in de wooncarrière te maken en stromen door naar middeldure of dure grondgebonden koopwoningen.
- In de periode van crisis leidt de prijsdaling van woningen juist tot een grote groep met onderwaarde. De doorstroming uit de vorige periode stopt. De onzekerheid uit deze periode leidt tot een vraag naar middeldure huurwoningen: huishoudens stellen de koop van een woning uit. Als er sprake is van koop, dan is dat in het lagere prijssegment. Tevens stellen gemeenten hogere eisen aan het aandeel sociale huur. In deze periode start ook de geleidelijk verschuiving van eengezinswoningen naar appartementen.
- In de periode van herstel blijft het aandeel sociale huurwoningen gelijk, maar stijgt de vraag naar middeldure woningen verder door.

Datum: 7 december 2021

Projectnaam: Grondexploitaties: Vijftien jaar dynamiek in gebiedsontwikkeling

Kenmerk: RT.01.6 21096 - Grondexploitaties 15 jaar dynamiek in gebiedsontwikkeling 2005-2020

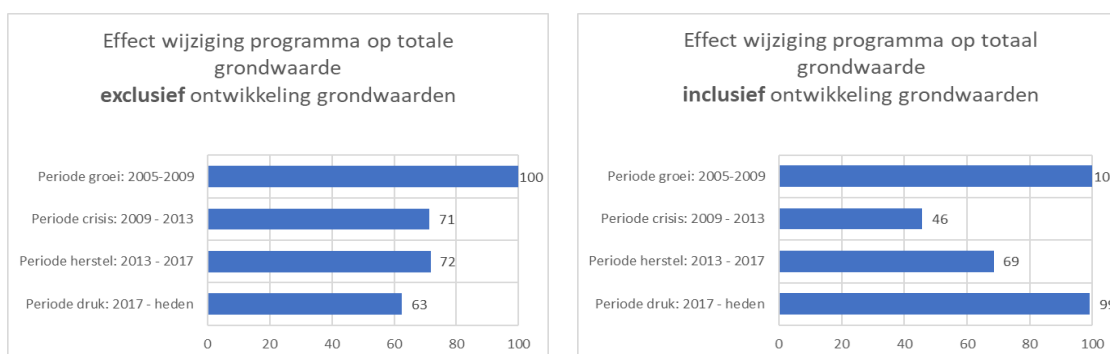
- In de periode van druk stijgt het aandeel middeldure huurwoningen verder door mede omdat gemeenten eisen stellen aan het programma. Gemiddelde komen die eisen neer op 30% sociale huur, 30% middeldure huur en 40% koop.

3.4. Wijziging in samenstelling programma leidt tot een andere totale grondwaarde

De wijziging van de samenstelling van woningprogramma's heeft zijn effect op de totale grondwaarde: de som van de grondwaarden van de afzonderlijke woningen. De hogere grondwaarden van eengezins-koopwoningen wordt over de tijd ingeruild voor de lagere grondwaarden van meergezins-huurwoningen. Die accentverschuiving op zich heeft al effect op de totale grondwaarde in de perioden. Het aantal woningen veronderstellen wij daarbij in elke periode gelijk in het linker diagram. Bovenop het effect van de programmatische accentverschuiving komt het effect van de ontwikkeling van de grondwaarden zelf. Die compenseert het effect van accentverschuiving maar kan dit effect ook versterken zoals in de periode crisis. Onderstaande grafieken tonen dat effect.

In het linkerdiagram isoleren wij het effect van de wijziging van de samenstelling van het programma door te veronderstellen dat de grondwaarden in de verschillende perioden gelijk blijven.

In het rechterdiagram wordt de daling van de totale grondwaarde versterkt, in de periode van crisis, of gecompenseerd, in de periode na de crisis, door de wijzigingen in de grondwaarden zelf.



Figuur 3.2: Effecten van programmawijziging op de grondopbrengst van de grondexploitatie

- De wijziging van de samenstelling van het woningprogramma leidt, bij gelijkblijvende grondwaarde, tot een afname van de totale grondwaarde met 37% in de periode van druk afgezet tegen de periode van groei.
- Rekening houdend met de ontwikkeling van de grondwaarden zelf is die daling in de periode van druk nog steeds 1%. In de periode van crisis leidt de daling van de grondwaarden tot een afname van de totale grondwaarde met 54%.

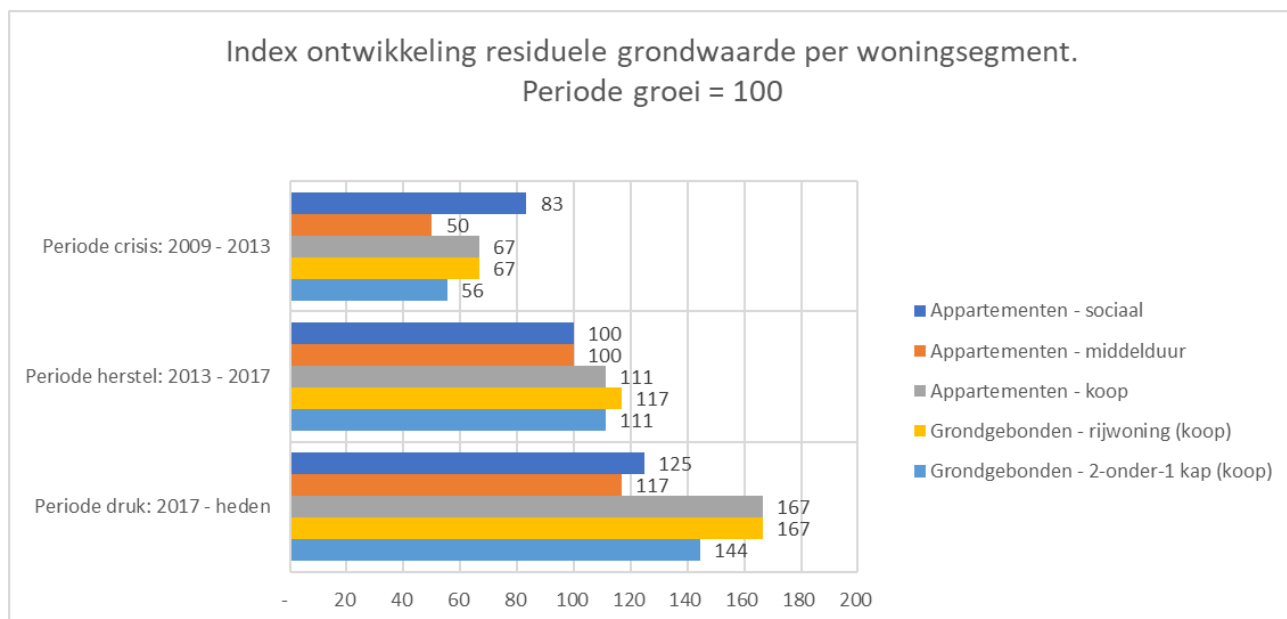
3.5. Ontwikkeling residuele grondwaarden: nominale toename maar reële afname in twee woningsegmenten

De residuele grondwaarde is een functie van de opbrengsten van een koop- of huurwoningen en de stichtingskosten van die woning. Onderstaand diagram geeft de index van de ontwikkeling van de grondwaarde weer in de verschillende perioden per segment. De index voor de eerste periode, de periode van groei, stellen wij op 100.

Datum: 7 december 2021

Projectnaam: Grondexploitatie: Vijftien jaar dynamiek in gebiedsontwikkeling

Kenmerk: RT.01.6 21096 - Grondexploitatie 15 jaar dynamiek in gebiedsontwikkeling 2005-2020



Figuur 3.3: Ontwikkeling van grondprijzen naar type en segment

- In de periode van crisis dalen de grondwaarden substantieel met maximaal 50% voor het segment van middeldure appartementen. Dit is gevolg van de sterke prijsdalingen in die periode.
- In de periode van herstel komen de grondwaarden weer op of boven de grondwaarden in de periode groei. In de (middel)dure koopsegmenten komen de grondwaarden respectievelijk 11% en 17% boven deze referentie. In het segment huurwoningen zijn de grondwaarden nagenoeg gelijk.
- In de periode van druk stijgen de grondwaarden in de koopsector ruim uit boven het niveau in de periode van groei. Dat geldt niet in die mate voor de huursegmenten, met name vanwege de regulering die wordt toegepast in dit segment.

De index geeft de ontwikkeling van de *nominale* grondwaarde weer. Uitgaande van gemiddeld 2% inflatie over een periode van 15 jaar moeten we voor index van de *reële* grondwaarde circa 35 punten van de index aftrekken. Reëel gezien liggen dan de grondwaarden in de huidige periode van druk voor twee categorieën appartementen-sociaal en middeldure onder het niveau in de periode van groei, respectievelijk -10% en -18%. De oorzaak daarvan is dat de stijging van grondwaarde van die twee categorieën lager was dan de gemiddelde inflatie. Voor alle overige categorieën lag die stijging (aanzienlijk) hoger dan de gemiddelde inflatie.

3.6. Investeringskosten grondexploitatie: toename van zowel de totale kosten als de kosten per eenheid voor verwerving, plankosten en bovenwijkse voorzieningen

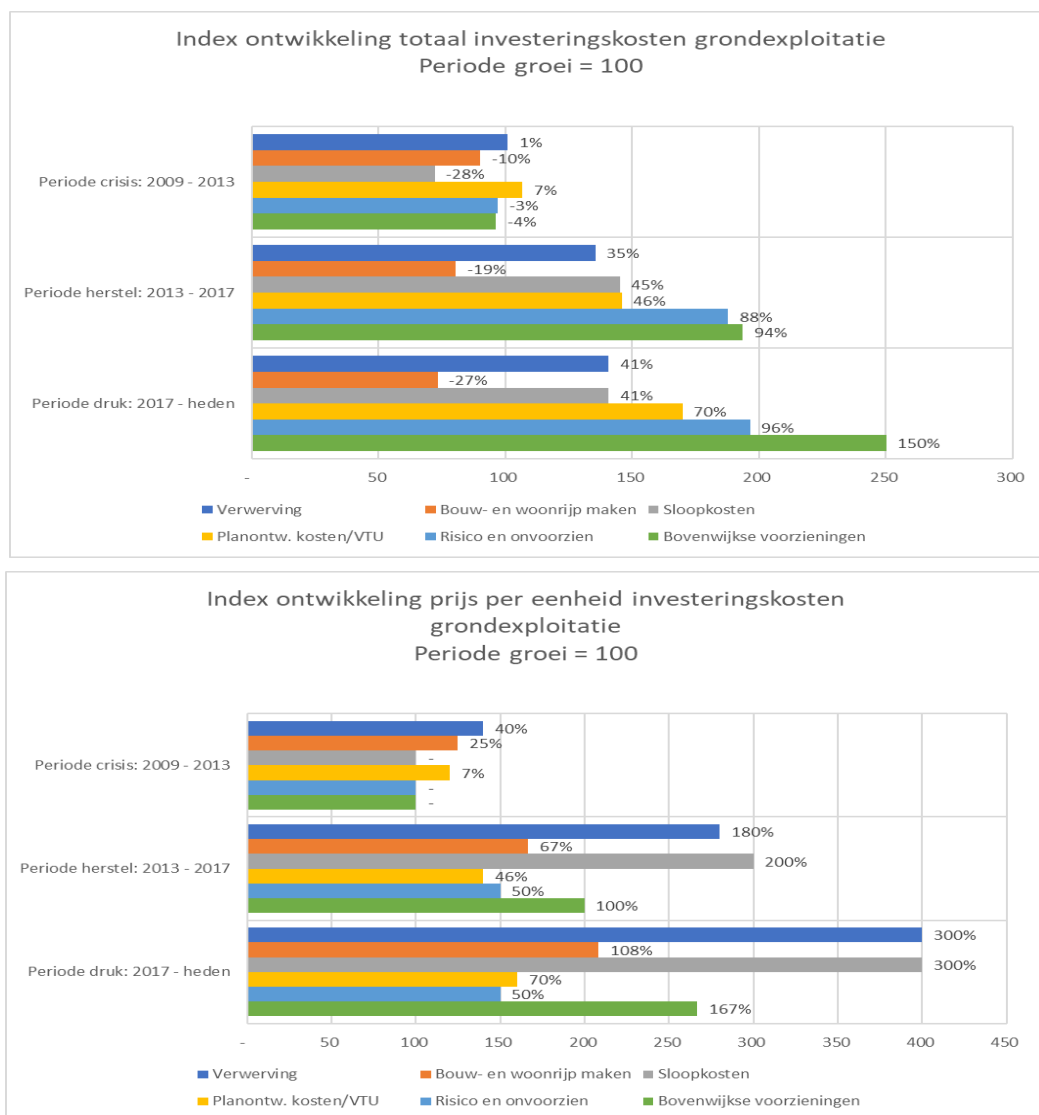
Het effect van de toe- of afname van de investeringskosten in de grondexploitatie geven we in onderstaande grafiek op twee manieren weer:

- Het bovenste diagram laat zien hoe de verschillende posten zijn toe- of afgenomen ten opzichte van de kosten in de eerste periode van groei.
- In het onderste diagram tonen wij de ontwikkeling van de kosten per eenheid.

Datum: 7 december 2021

Projectnaam: Grondexploitatie: Vijftien jaar dynamiek in gebiedsontwikkeling

Kenmerk: RT.01.6 21096 - Grondexploitatie 15 jaar dynamiek in gebiedsontwikkeling 2005-2020



Figuur 3.4: Ontwikkeling van kosten in de grondexploitatie

Ten opzichte van de situatie in de periode groei valt op dat de verwervingskosten, planontwikkelingskosten/VTU, de slooptkosten en de kosten van bovenwijkse voorzieningen per eenheid aanzienlijk toenemen zoals de tweede grafiek laat zien.

De stijging van de kosten per eenheid wordt enigszins gecompenseerd omdat in latere periode met een hogere dichtheid gebouwd wordt. Dan is minder plangebied nodig en zijn de hoeveelheden van bijvoorbeeld te verwerven kavels kleiner.

- In de periode van crisis dalen nagenoeg alle kostentotalen ten opzichte van de periode van groei. In deze periode worden locaties kleiner en neemt de dichtheid iets toe, waardoor minder gebied ontwikkeld hoeft te worden. De stijgende prijzen per eenheid werken daardoor minder sterk door.

Datum: 7 december 2021

Projectnaam: Grondexploitaties: Vijftien jaar dynamiek in gebiedsontwikkeling

Kenmerk: RT.01.6 21096 - Grondexploitaties 15 jaar dynamiek in gebiedsontwikkeling 2005-2020

- De periode van herstel kenmerkt zich door een toename van nagenoeg alle kostentotalen in de grondexploitatie. De verwervingsprijzen per eenheid stijgen sterk, vooral omdat binnenstedelijk ontwikkeld wordt. De verwervingskosten stijgen ook maar minder stevig dan de -prijzen omdat de binnenstedelijke ontwikkeling een hogere dichtheid kent en dus minder (bestaand vastgoed) hoeft te worden verworven. Ook de prijzen slopen en de afdrachten voor bovenwijkse voorzieningen stijgen. Een uitzondering zijn de kosten van bouw- en woonrijp maken: die dalen zowel per eenheid als qua totaal.
- In de periode van druk zien we hetzelfde patroon als in de vorige periode, maar dan verder versterkt. De kosten van bovenwijkse voorzieningen nemen zeer sterk toe.

3.7. Fasering, rente en discontering hebben effect op de contante waarde van saldo

Sinds de periode van groei is de rente sterk gedaald. Tegelijk zijn ook de regels van het BBV gewijzigd en moet voor het disconteren van grondexploitaties de inflatie als discontovoet gebruikt worden. Beiden verschijnselen hebben invloed op het saldo van de grondexploitatie, maar deze effecten zijn mede afhankelijk van de fasering, en moeilijk te bepalen.

In algemene termen zien we de volgende effecten:

- De rentedaling heeft een negatieve invloed op renteopbrengsten in geval van een positief saldo, maar een positief op rentekosten bij een negatief saldo. De omvang van dat effect is afhankelijk van de fasering. Zit er veel tijd tussen de investeringen en de opbrengsten uit grond, dan is dat effect licht positief. In het omgekeerde geval zal het effect neutraal zijn.
- Het effect van een andere discontovoet is meer specifiek: bij grondexploitaties met een nominaal negatief saldo zal de contante waarde bij een lagere discontovoet meer negatief zijn dan bij een hogere discontovoet. Bij exploitaties met een positief saldo geldt het omgekeerde: een hogere discontovoet leidt tot een minder positief saldo en een lagere discontovoet tot een meer positief saldo.

In onderstaande tabel gebruiken we een simpel fictief rekenvoorbeeld om dit effect te laten zien. We gaan uit van een grondexploitatie met positief nominaal eindsaldo van 1.000 en een grondexploitatie met een negatief saldo van -1.000. Verder gaan we uit van een looptijd van 10 jaar en vervolgens berekenen we de contante waarde bij een lage discontovoet van 2% en een hoge discontovoet van 4%, ongeveer het verschil tussen de discontovoeten in de eerste en in de latere perioden.

	Verschil				
	Aanname eindsaldo	CW bij 2%	CW bij 4%	CW@4% en CW@2%	%
Nominaal positief eindsaldo	1.000	820	676	-145	-18%
Nominaal negatief eindsaldo	-1.000	-820	-676	145	18%

Een halvering van de discontovoet van 4% naar 2% heeft daarmee, bij een periode van 10 jaar, een 18% negatief effect op een grondexploitatie met nominaal positief saldo en een positief effect van 18% op een grondexploitatie met een negatief nominaal eindsaldo.

Omdat het nominale eindsaldo van de referentie grondexploitatie in de periode druk negatief is, zal dit laatste positieve effect optreden: het eindsaldo is minder negatief.

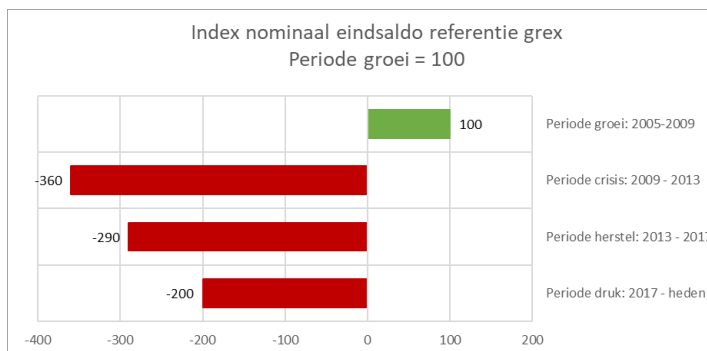
Datum: 7 december 2021

Projectnaam: Grondexploitaties: Vijftien jaar dynamiek in gebiedsontwikkeling

Kenmerk: RT.01.6 21096 - Grondexploitaties 15 jaar dynamiek in gebiedsontwikkeling 2005-2020

3.8. Nominale saldo van de referentie grondexploitatie is positief in de periode van groei maar negatief in alle daaropvolgende perioden.

De index van het nominale¹ eindsaldo van de referentie grondexploitatie in de verschillende tijdsperioden geven wij hieronder weer.



Figuur 3.5: De saldi van grondexploitaties in vier perioden op basis van de referentie-grondexploitatie

Alleen in de periode van groei is er sprake van een positief saldo.

- In de periode van crisis is het saldo het meest negatief.
- In de perioden na de periode crisis wordt het saldo minder negatief als gevolg van herstel van de grondwaarden. Het saldo blijft negatief vanwege de andere samenstelling van het woningprogramma en de toenemende investeringskosten voor verwerving, planontwikkeling kosten/VTU, sloopkosten en bovenwijkse voorzieningen.

3.9. Overzicht referentie grondexploitatie in periode crisis, periode herstel en periode druk

In deze paragraaf geven wij schematisch de ontwikkeling van de verschillende posten en saldi weer in het schema van de grondexploitatie. Achter elke post staat een kleurmarkering.

De betekenis van deze kleurmarkeringen is:

	Sterk positief effect op resultaat
	Positief effect op resultaat
	Neutraal voor resultaat
	Negatief effect op resultaat
	Sterk negatief effect op resultaat

- De kleurmarkeringen geven het effect op het resultaat van de grondexploitatie weer en niet zozeer de stijging of daling van elke component afzonderlijk.
- Het effect op het resultaat is hierbij steeds relatief ten opzichte van het resultaat van de referentie grondexploitatie in voorgaande periode.

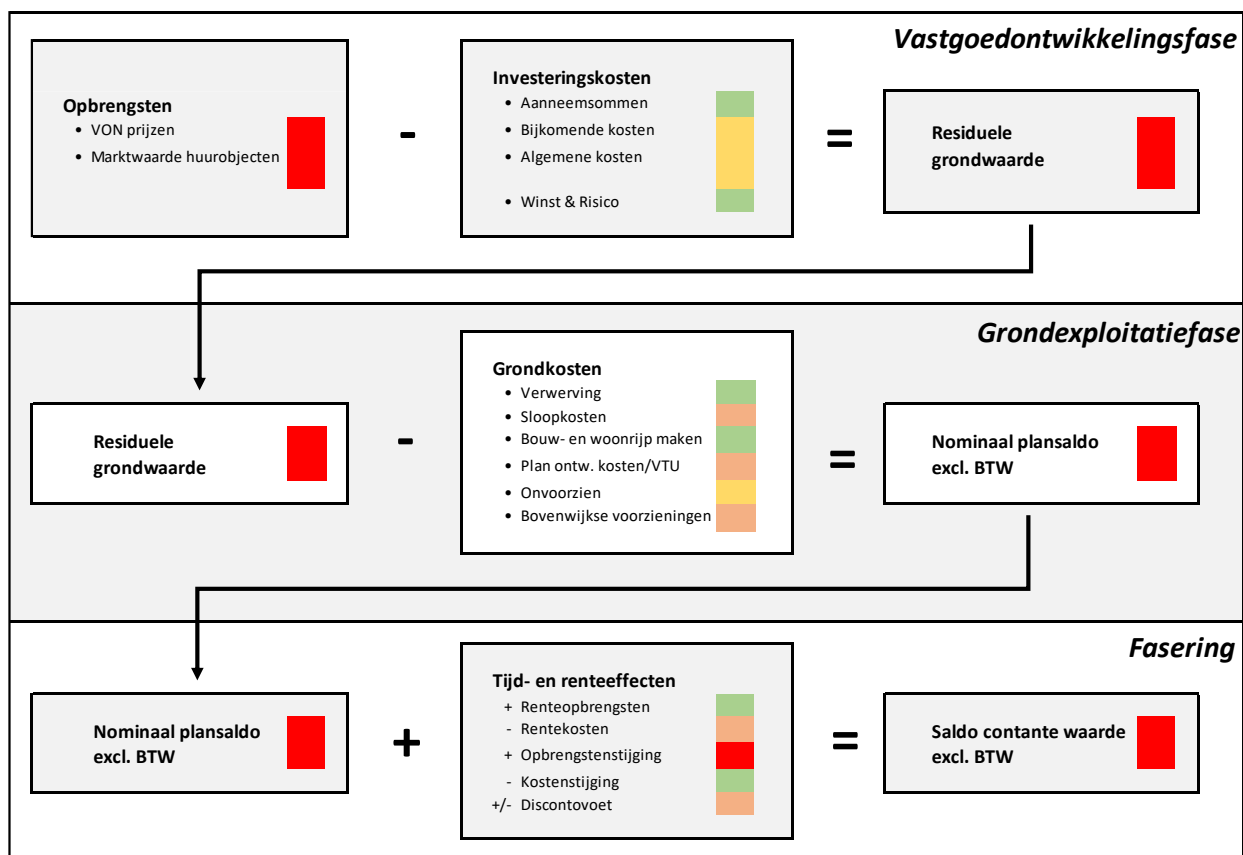
¹ In de planeconomie worden de termen nominaal en reëel anders gehanteerd dan in de economie. **Wij gebruiken die termen als in de economie: nominaal is inclusief indexatie/inflatie, reëel is zonder inflatie.**
Planeconomen draaien deze termen om.

Datum: 7 december 2021

Projectnaam: Grondexploitaties: Vijftien jaar dynamiek in gebiedsontwikkeling

Kenmerk: RT.01.6 21096 - Grondexploitaties 15 jaar dynamiek in gebiedsontwikkeling 2005-2020

Periode crisis: 2009 - 2013

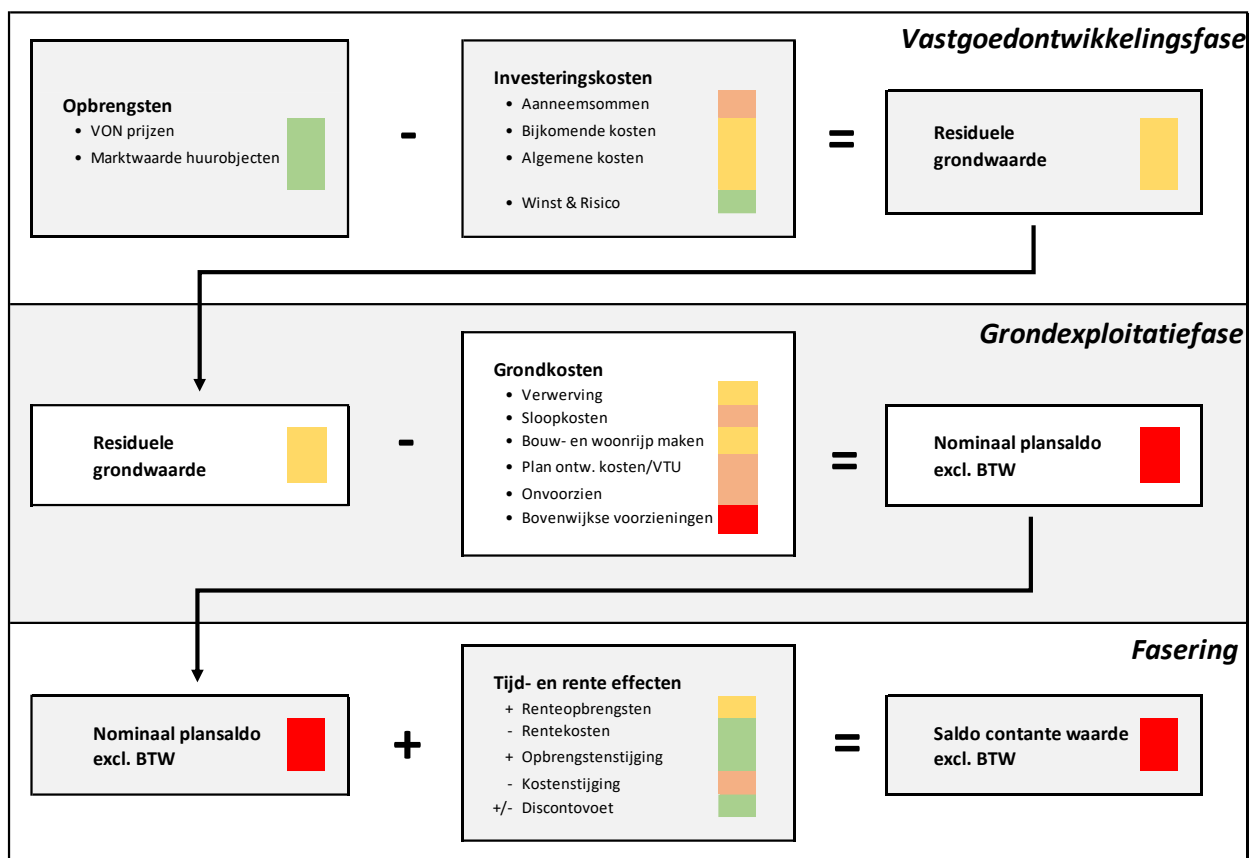


Datum: 7 december 2021

Projectnaam: Grondexploitaties: Vijftien jaar dynamiek in gebiedsontwikkeling

Kenmerk: RT.01.6 21096 - Grondexploitaties 15 jaar dynamiek in gebiedsontwikkeling 2005-2020

Periode herstel: 2013 - 2017

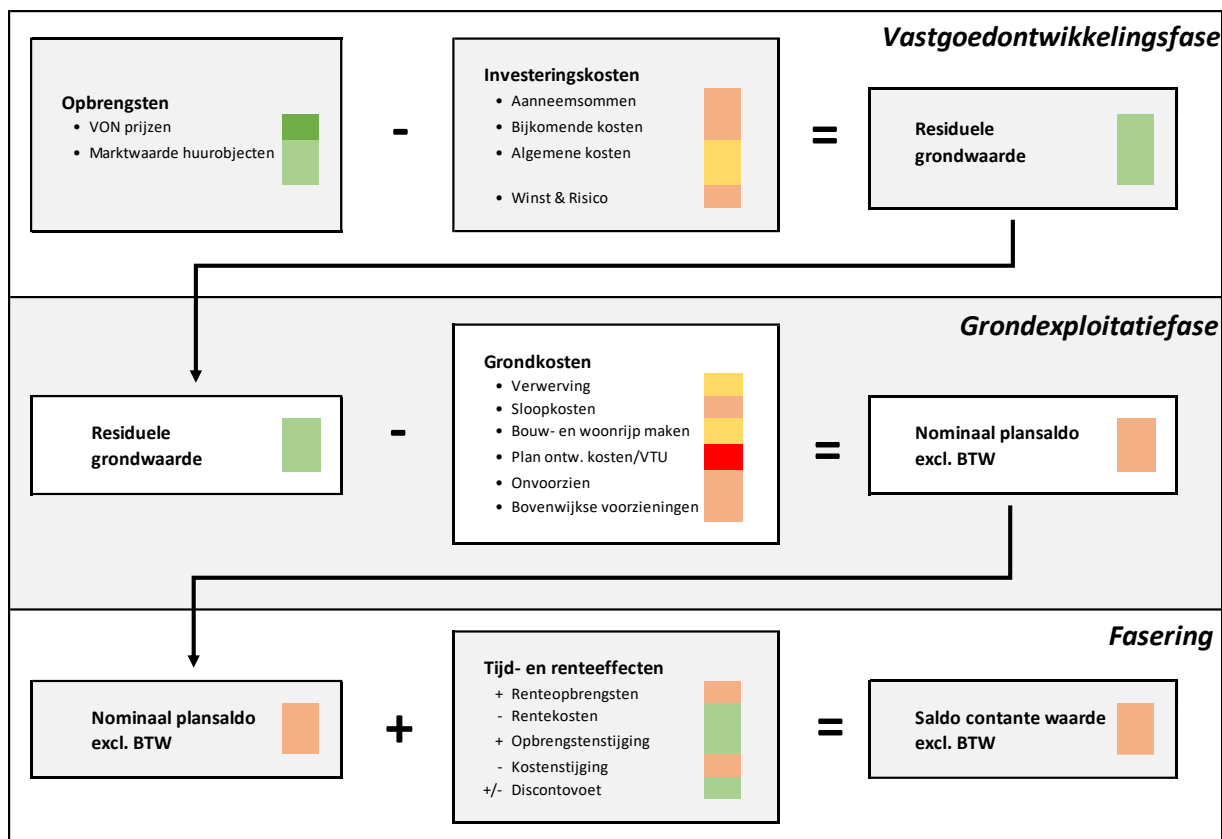


Datum: 7 december 2021

Projectnaam: Grondexploitaties: Vijftien jaar dynamiek in gebiedsontwikkeling

Kenmerk: RT.01.6 21096 - Grondexploitaties 15 jaar dynamiek in gebiedsontwikkeling 2005-2020

Periode druk: 2017 - heden



4. ACHTERGROND BIJ DE ONDERZOEKSVRAAG

4.1. "Wat is de ontwikkeling van het verdienvermogen van de grondexploitatie in de periode 2005 – 2020?"

De momenteel overspannen woningmarkt leidt tot veel aandacht en discussie. Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) is verantwoordelijk voor het woonbeleid en het inzetten van instrumenten en maatregelen. Vanuit het perspectief van financiële haalbaarheid is de grondexploitatie het financiële dashboard van de gebiedsontwikkeling. Een analyse van de grondexploitatie in de afgelopen 15 tot 20 jaar kan inzicht geven in de ontwikkeling van kosten en baten en daarmee in het resultaat en verdienvermogen van de gebiedsontwikkeling. Het Ministerie van BZK ondersteunt met instrumenten als de Woningbouwimpuls veel gebiedsontwikkelingen met publieke onrendabele toppen. Daarmee draagt het ministerie bij aan haalbare gebiedsontwikkelingen door tekorten uit de grondexploitatie weg te nemen, waardoor de woningbouwproductie op meer plekken kan plaatsvinden. Het ministerie heeft aan het onderzoeksteam van Stadkwadraat en Fakton en Prof. Van der Krabben van de Radboud Universiteit de centrale onderzoeksvraag neergelegd:

In welke mate is het verdienvermogen van grondexploitaties en de mate waarin onrendabele toppen bij gebiedsontwikkelingen van woningbouwlocaties voorkomen in de afgelopen 15 jaar veranderd, en waardoor kunnen verschillen verklaard worden?

Het ministerie heeft gevraagd aan de hand van een kwalitatieve analyse deze ontwikkeling te beschrijven. Dat betekent, dat voor de ontwikkeling van deelmarkten data en bronnen worden gebruikt en dat op basis van deskresearch en brede expertise uit het werkveld de verklarende analyse is uitgevoerd.

4.2. De grondexploitatie is de centrale begroting van de gebiedsontwikkeling

Bij gebiedsontwikkeling is de grondexploitatie de centrale begroting waarin alle relevante kosten en baten samenkomen. De grondexploitatie wordt gebruikt om de financiële haalbaarheid te toetsen, maar is tevens kader voor de uitvoering. Daarnaast is de grondexploitatie ook de financiële onderlegger bij bestemmingsplannen waarmee enerzijds de uitvoerbaarheid van bestemmingsplannen moet worden aangetoond en anderzijds het kostenverhaal moet worden verantwoord. De grondexploitatie is tevens de koppeling naar de vastgoedontwikkeling. Doordat de grondopbrengsten een afgeleide zijn van de vastgoedexploitatie, is dus ook de totale vastgoedontwikkeling hieraan gekoppeld. In de gebiedsontwikkeling hebben nieuwe businesscases hun intrede gedaan (denk aan grootschalige deelmobiliteit of lokale energievoorzieningen), daarom wordt ook meer en meer gesproken over de gebiedsexploitatie in plaats van grondexploitatie.

In de afgelopen 15 tot 20 jaar hebben er veel veranderingen plaatsgevonden die invloed hebben op de hoogte van kosten en opbrengsten in gebiedsontwikkelingen. Dit heeft onder andere te maken met concrete en directe aanleidingen zoals de invloed van de BENG-norm op bouwkosten en daarmee op grondprijzen.

De gemeentelijke grondexploitatie

De gemeentelijke grondexploitatie wordt administratief geopend en op dat moment kunnen kosten worden geactiveerd. De grondexploitatie wordt jaarlijks geactualiseerd (binnen de gemeentelijke P&C-cyclus) en bij mijlpalen (of mijlpaalproducten) wordt de grondexploitatie opnieuw vastgesteld. De gemeente heeft op basis van BBV-regels vaste procedures voor winstneming, rente-toerekening en het vaststellen van de discontovoet. De VPB-afracht vindt in de regel plaats op basis van het totaal van de gemeentelijke grondexploitaties, evenals het risicomanagement (inclusief risicovoorziening).

Datum: 7 december 2021

Projectnaam: Grondexploitaties: Vijftien jaar dynamiek in gebiedsontwikkeling

Kenmerk: RT.01.6 21096 - Grondexploitaties 15 jaar dynamiek in gebiedsontwikkeling 2005-2020

Daarnaast zijn er meer indirecte factoren zoals marktontwikkelingen die de vraag- en aanbodverhoudingen wijzigen waardoor zowel verkoop- als bouw prijzen stijgen, wat zich vertaalt naar de residueel berekende grondprijs in een grondexploitatie.

We hebben drie analyses uitgevoerd:

- Ontwikkeling van deelmarkten. Hiermee krijgen we zicht op prijsontwikkelingen die bepalende zijn voor de grondprijsontwikkeling en de ontwikkeling van kosten in de grondexploitatie;
- Een analyse van de kosten in de grondexploitatie. Daarmee gaan we in op de impact van de samenstelling van diverse kosten en hun aandeel in de grondexploitatie
- Een analyse waarin we integraal markteffecten, de bouwopgave veranderingen in wet- en regelgeving en beleid samen behandelen.

Om de ontwikkeling van de onderdelen uit de grondexploitatie en de relatie met vastgoed (ten behoeve van de ontwikkeling van grondprijzen) van de afgelopen 15 jaar te verklaren, is een analyse uitgevoerd naar de ontwikkelingen op de belangrijkste deelmarkten die de grond- en vastgoedmarkt beïnvloeden.

Onze analyse bestaat uit een kwalitatief onderzoek waarbij we aan de hand van generieke data onze analyse onderbouwen. Allereerst beschrijven we de grondexploitatie stapsgewijs en maken we de separate onderdelen van de grondexploitatie inzichtelijk. Vervolgens analyseren we over de afgelopen 15 jaar de relevante thema's en beleidsvelden binnen de gebiedsontwikkeling. Hiermee wordt een eenduidig overzicht gecreëerd waarbij een koppeling ontstaat tussen de thema's en het beleid en de financiële haalbaarheid van gebiedsontwikkelingen door de tijd.

Als illustratie van de ontwikkeling hebben we een fictieve grondexploitatie samengesteld waardoor casuïstiek de samenhang tussen de verschillende onderdelen in een grondexploitatie hun uiting krijgen. Op deze manier is inzichtelijk gemaakt hoe het resultaat van de gebiedsontwikkeling zich de afgelopen jaren heeft ontwikkeld. Deze referentie grondexploitatie is opgenomen in hoofdstuk 3.

Samengevat bestaat onze rapportage uit de volgende onderdelen:

- Een uitleg van de grond- en vastgoedexploitatie.
- Een analyse van de ontwikkeling van deelmarkten.
- Een verklarende analyse op basis van de afhankelijke factoren (thema's en beleidsvelden).
- Een illustratie van de belangrijkste periodes aan de hand van een referentiegrondexploitatie.

In onze rapportage beschrijven we stapsgewijs de hiervoor beschreven onderdelen binnen het tijdsframe van de afgelopen 15 jaar, waarbij we een viertal periodes op de vastgoedmarkt zien:

- 2005 – 2009: periode van groei
- 2009 – 2013: periode van crisis
- 2013 – 2017: periode van herstel
- 2017 – 2020: periode van marktdruk²

² De perioden zijn afgebakend van 1-1-2005 tot 1-1-2009 en van 1-1-2009 tot 1-1-2013 enzovoorts

Datum: 7 december 2021

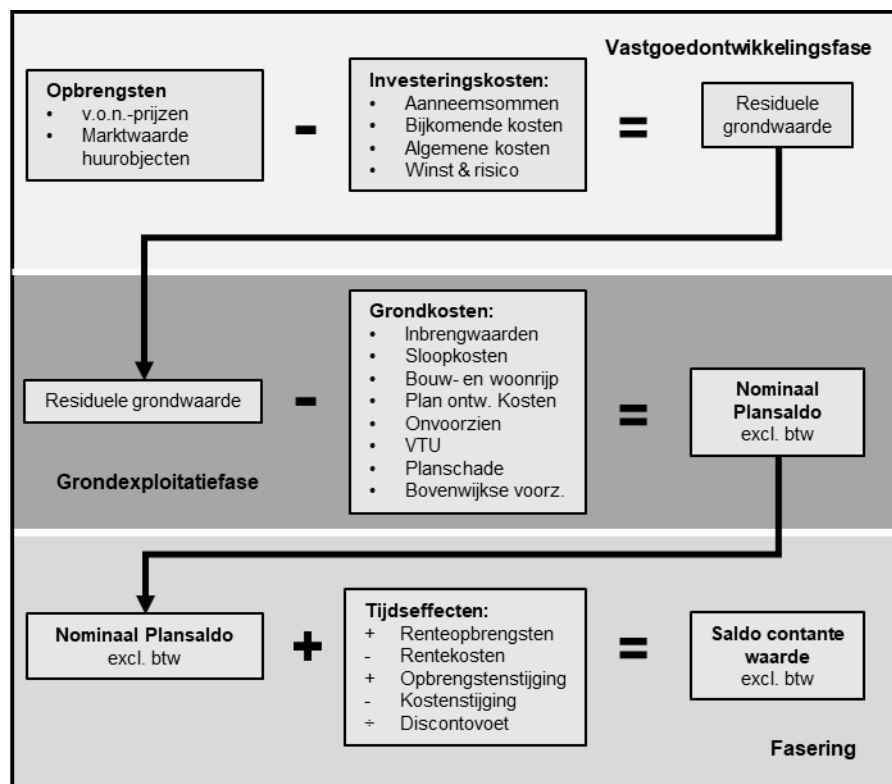
Projectnaam: Grondexploitaties: Vijftien jaar dynamiek in gebiedsontwikkeling

Kenmerk: RT.01.6 21096 - Grondexploitaties 15 jaar dynamiek in gebiedsontwikkeling 2005-2020

5. DE GRONDEXPLOITATIE EN DE RELATIE MET VASTGOEDONTWIKKELING

5.1. Inleiding

De grondexploitatie vormt de basis voor de toetsing van de financiële haalbaarheid van gebiedsontwikkelingen. Tijdens de planvorming worden de opbrengsten, kosten, en daarmee het saldo van een gebiedsontwikkeling, inzichtelijk gemaakt. De afgelopen jaren was de grondexploitatie daarmee de belangrijkste graadmeter voor de financiële (on)haalbaarheid van gebiedsontwikkelingen. In de onderstaande figuur staan de relevante onderdelen opgesomd en is de relatie met de vastgoedexploitatie gelegd.



Figuur 5.1: De vastgoed- en grondexploitatie schematisch weergegeven

De opbrengsten van de grondexploitatie

- *Het vastgoedprogramma*
Binnen de gebiedsontwikkeling vormt het vastgoedprogramma de opbrengstenkant van de ontwikkeling. De differentiatie van het vastgoedprogramma en de programmamix zijn daarmee bepalende factoren voor de haalbaarheid van plannen.
- *Residuele grondwaarde als standaardrekenmethodiek*
Om de grondwaarde binnen de vastgoedexploitatie te bepalen, wordt gebruik gemaakt van de residuele-grondwaardebepaling. De residuele grondwaarde is het verschil tussen de verwachte opbrengst van het vastgoed en de verwachte kosten voor de realisatie daarvan.
- *Vaste grondprijzen*
- Voor programmaonderdelen die meer kosten georiënteerd zijn en een vastgoedopbrengst hebben die niet wordt bepaald aan de hand van “vrije” marktindicatoren, gelden vaak vaste grondprijzen. Dit is vaak het geval bij sociale huurwoningen en niet-commerciële en maatschappelijke voorzieningen.
- Overige opbrengsten/dekking.
- Opbrengsten in de grondexploitatie zijn tevens subsidies en bijdragen van (andere) overheden of bovenwijkse bijdragen wanneer in het gebied een bovenwijkse voorziening wordt gerealiseerd.

Datum: 7 december 2021

Projectnaam: Grondexploitatie: Vijftien jaar dynamiek in gebiedsontwikkeling

Kenmerk: RT.01.6 21096 - Grondexploitatie 15 jaar dynamiek in gebiedsontwikkeling 2005-2020

5.2. De grondopbrengsten als resultante van vastgoedontwikkeling

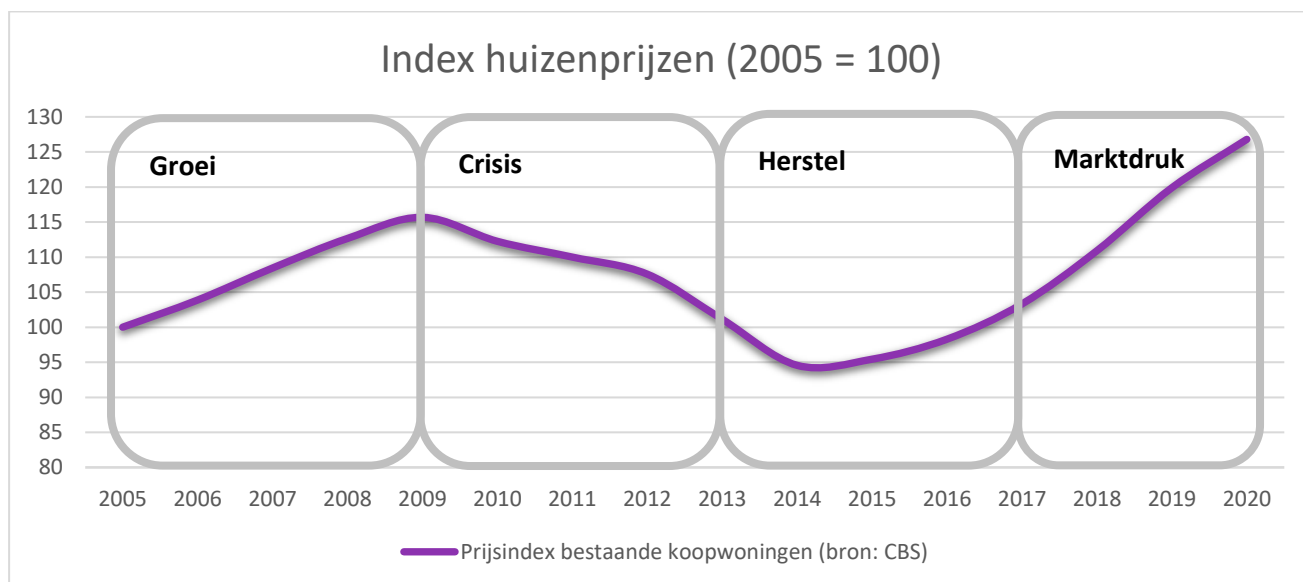
Het eerste deel van figuur 1 (p.21) geeft schematisch de **opbrengst van de grondexploitatie** weer en de relatie met de vastgoedopbrengst. Om inzicht te verschaffen in de ontwikkeling van de residuele grondopbrengst worden de diverse deelmarkten geanalyseerd. De belangrijkste deelmarkten die de grond- en vastgoedmarkt beïnvloeden en de prijzen van vastgoed en civieltechnische kosten bepalen, zijn op basis van prijsontwikkeling onderzocht. Het betreft:

1. De markt voor koopwoningen (bestaande bouw en nieuwbouw).
 2. De bouwmarkt (bouwprijzen en aanbesteding).
 3. De markt voor civieltechnische werken (Grond, Weg- Waterbouw).
 4. De financieringsmarkt: belangrijk voor leenvermogen en daarmee kooprijzen van nieuwe woningen.
- Daarnaast is deze markt van belang voor de financiering van de grondexploitatie.

Data over de markt voor ruwe bouwgrond ontbreekt. Daarmee is er weinig transparantie en inzicht in de hoogte en ontwikkeling van verwervingslasten. De markt is ook zeer heterogeen in binnenstedelijke gebieden. In de periode waarin vooral in uitleggegebieden werd ontwikkeld, was hierover meer informatie en was sprake van een meer homogeen product (veelal grasland). Een zuivere markt voor ruwe bouwgrond in binnenstedelijke locaties bestaat niet. Het is een afgeleide markt, aangezien tal van bestaande functies moeten worden verworven.

5.3. De markt voor woningbouw

Mede door de omvang van de bestaande woningmarkt ten opzichte van de jaarlijkse nieuwbouwproductie is de prijsontwikkeling in de bestaande bouw van grote invloed op nieuwbouw.



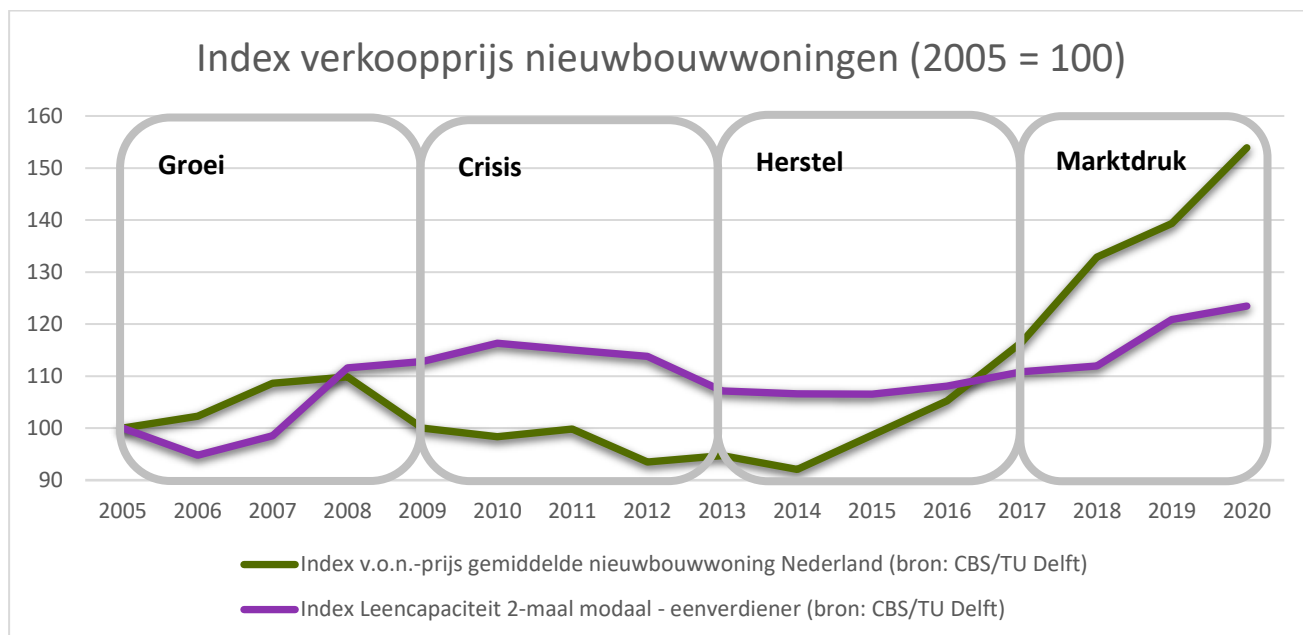
Figuur 5.2: De ontwikkeling van huizenprijzen

De ontwikkeling van de woningprijzen bepaalt in sterke mate de grondprijzen. Diverse deelmarkten (zie volgende paragrafen) volgen de trend van stijgende en dalende prijzen in de diverse perioden.

Datum: 7 december 2021

Projectnaam: Grondexploitaties: Vijftien jaar dynamiek in gebiedsontwikkeling

Kenmerk: RT.01.6 21096 - Grondexploitaties 15 jaar dynamiek in gebiedsontwikkeling 2005-2020



Figuur 5.3: De ontwikkeling van nieuwbouwwoningen en de leenruimte

Na de periode van groei tot en met 2008 werd de Nederlandse woningmarkt in 2008 hard geraakt door de kredietcrisis uit de Verenigde Staten die voor een wereldwijde economische crisis zorgde. Van 2008 tot 2013 daalden de huizenprijzen met circa 20%. Met name het gedaalde consumentenvertrouwen zorgde voor een impasse op de woningmarkt. Medio 2013 werd wat betreft verkoopprijzen van woningen het dieptepunt van de kredietcrisis bereikt. Eind 2013 begon de woningmarkt zich te herstellen; er werden meer woningen verkocht en de huizenprijzen lieten weer stijgingen zien. Drijfveer achter deze ontwikkeling was het herstel van de economie, toegenomen consumentenvertrouwen en dalende hypotheekrentes. Het tekort aan koopwoningen nam in deze periode toe. In 2013 sloot het kabinet het Woonakkoord. De leencapaciteit bepaalt in overgrote mate de hoogte van de koopprijs; dat geeft ook DNB aan in een langjarige analyse^{xii}. De lage rente maakt overigens dat in heel Europa de prijzen van woningen stijgen (Peter Boelhouwer NPO1, 3 september 2021) en Nederland volgt daarin een gemiddelde van de trend³.

Tijdens de economische crisis en de jaren daarna, stagneerde de productie van nieuwbouwwoningen. De Nederlandse bevolking bleef groeien, waarbij de gemiddelde huishoudensgrootte tevens afnam. De bouwproductie lag onder de vraag. Vanaf 2017 tot 2020 zijn de huizenprijzen dan ook met 13% toegenomen.

5.4. De markt voor financiering

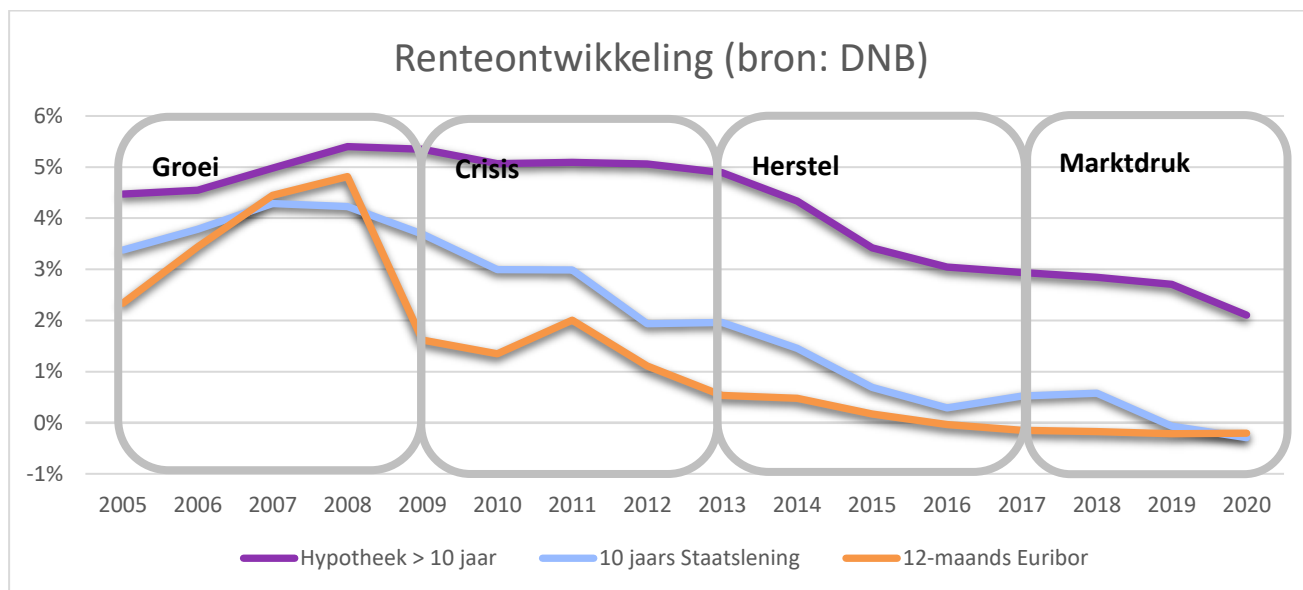
Het is in de afgelopen 15 jaar steeds aantrekkelijker geworden om geld te lenen, zowel de rente over staatsleningen als over hypotheekleningen ligt historisch laag. Waar in de periode 2005 tot 2008 de rentes opliepen als gevolg van een economische dip, zijn vanaf het begin van de kredietcrisis door internationaal beleid de rentes op hypotheekleningen gedaald van circa 4,5% tot circa 2,1%. Deze trend geldt ook voor de staatsleningen en Euribor, respectievelijk circa 3,4% (staatslening) en 2,3% (Euribor) tot circa -0,2% voor staatsleningen en -0,3% voor banken (Euribor).

³ Zie ook figuur op p.2.

Datum: 7 december 2021

Projectnaam: Grondexploitatie: Vijftien jaar dynamiek in gebiedsontwikkeling

Kenmerk: RT.01.6 21096 - Grondexploitatie 15 jaar dynamiek in gebiedsontwikkeling 2005-2020

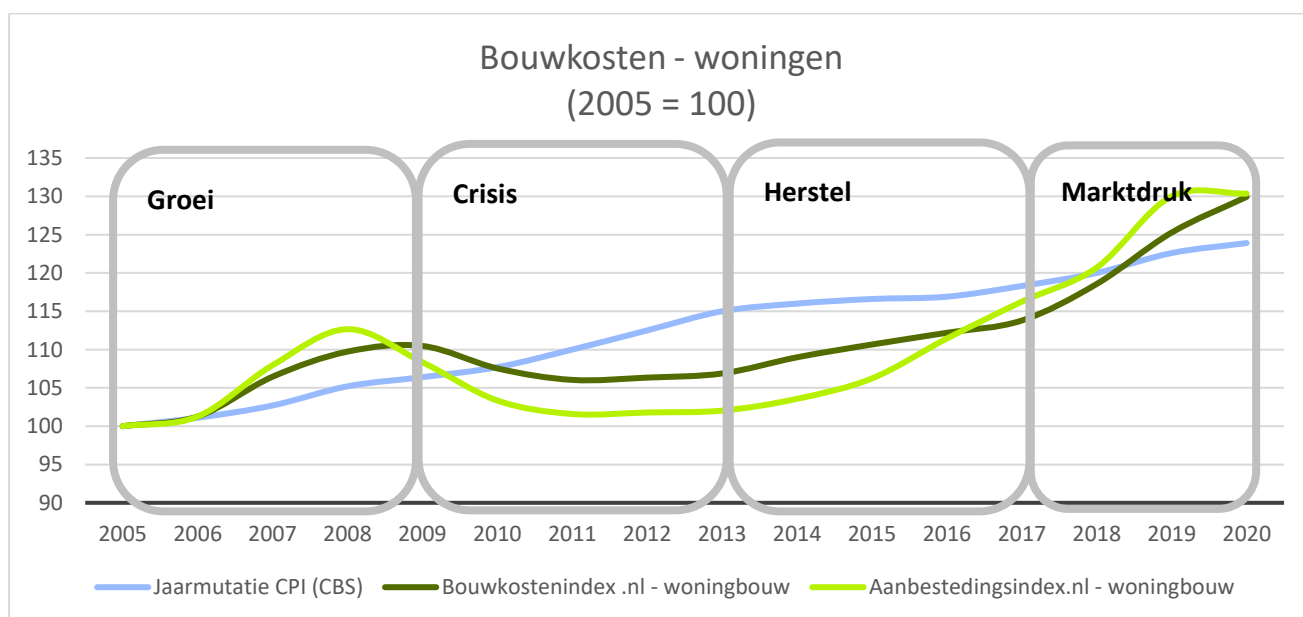


Figuur 5.4: De renteontwikkeling

Tussen eind 2008 en medio 2010 daalt de Euribor van ruim 5% tot onder de 1%. Prijsdalingen zorgde aan de ene kant voor een betere betaalbaarheid van woningen voor starters, anderzijds werd de financiering van woningen wel moeilijker. In figuur 5.3 is duidelijk te zien, dat vanaf de crisis tot 2016 de index van de leenruimte ligt boven de gemiddelde nieuwbouwprijs van een woning. Door de blijvend stijgende prijzen loopt de index van de nieuwbouwwoningen daarna ver uit op die van de leenruimte. De voordelen van een lage rente wegen dan niet meer op tegen de sterke prijsontwikkeling.

5.5. De markt voor bouw en GWW

Uit de ontwikkeling van de bouwkostenindex blijkt dat de kosten voor woningbouw en GWW de macro-economische trends duidelijk volgen. De aanbestedingsindex laat zien dat de bouw- en GWW-markt sneller reageert op trends dan de index van materiaal- en loonkosten.



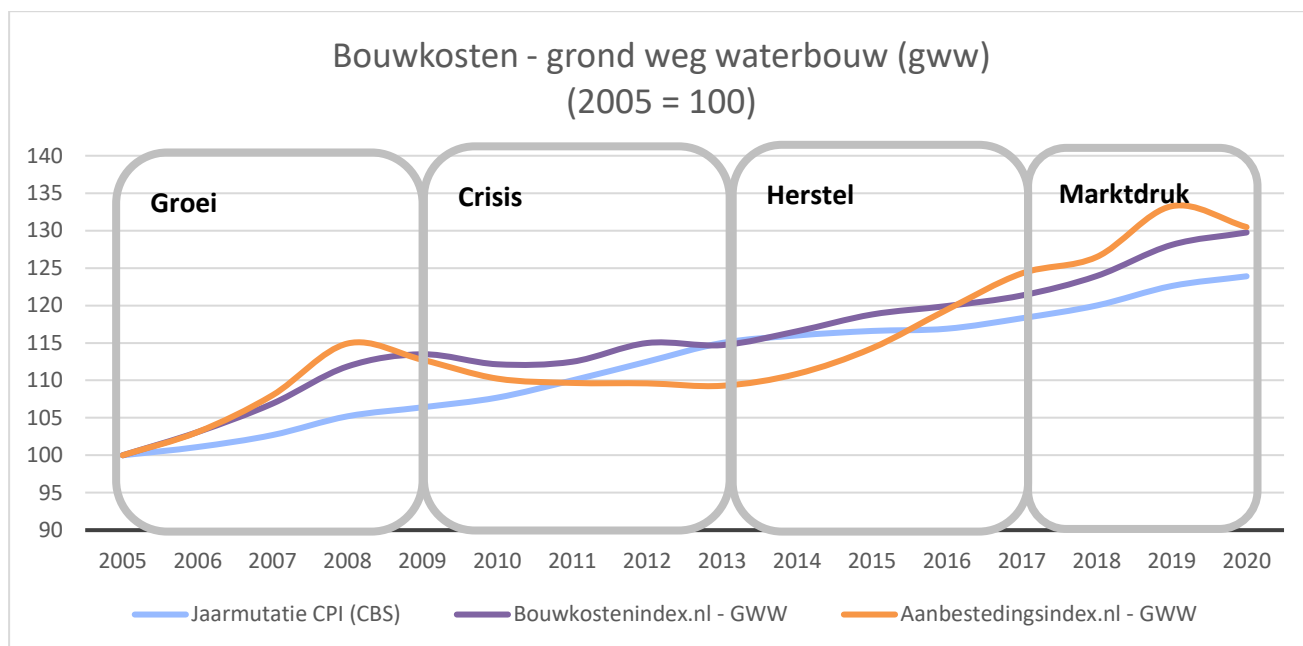
Figuur 5.5: De ontwikkeling van bouwkosten

Datum: 7 december 2021

Projectnaam: Grondexploitaties: Vijftien jaar dynamiek in gebiedsontwikkeling

Kenmerk: RT.01.6 21096 - Grondexploitaties 15 jaar dynamiek in gebiedsontwikkeling 2005-2020

De GWW-kosten volgen een gelijke trend als de woningbouwkosten, maar kent een stabielere prijsontwikkeling. Dit is te verklaren doordat bouwprojecten in de infrastructuur sector over het algemeen een langere looptijd kennen, contracten langer worden vastgezet waardoor minder schommelingen in de bouwkosten van toepassing zijn. Op totaalniveau zijn halverwege 2021 in vergelijking met 2005 de bouwkosten voor woningen met 33% gestegen. De kosten voor de GWW-sector laten een stijging zien van bijna 37%.



Figuur 5.6: De ontwikkeling van kosten in de GWW-sector (Grond Weg Waterbouw)

5.6. Conclusies

De ontwikkeling van de deelmarkten geeft op macroniveau inzicht in de ontwikkelingen van de onderdelen van de grond- en vastgoedexploitatie. Daarnaast zijn door deze ontwikkelingen de vier periodes duidelijk in beeld te brengen. Door Arcadis is een kwantitatieve analyse uitgevoerd inzake de ontwikkeling van de vastgoedopbrengsten en -kosten voor diverse typen woningen. De algemene conclusies sluiten aan op dit onderzoek. De residuele stijgt tot 2008. Nadat deze in 2009-2010 een daling inzet als gevolg van de crisis is de lijn weer stijgend vanaf 2015. De diverse grafieken op deelsegmenten van de woningmarkt (uit het onderzoek van Arcadis) geven een wat grilliger beeld dan de algemene trendlijn. Het resultaat van de ontwikkeling op deelmarkten voor de grondopbrengsten in tevens gebruikt voor het opstellen van de referentie grondexploitatie uit hoofdstuk 3. Naast de trendontwikkeling van opbrengsten en kosten is de samenstelling van de grondexploitatie van belang. Dit komt naar voren in de volgende twee hoofdstukken.

Datum: 7 december 2021

Projectnaam: Grondexploitaties: Vijftien jaar dynamiek in gebiedsontwikkeling

Kenmerk: RT.01.6 21096 - Grondexploitaties 15 jaar dynamiek in gebiedsontwikkeling 2005-2020

Markt voor ontwikkelaars en bouwbedrijven

Naast de ontwikkeling van de deelmarkten wordt in dit kader ook aandacht besteed aan de bedrijven en de ontwikkeling over de afgelopen 15 jaar. Begin 2000 is er een aantal ontwikkelaars dat specifiek investeert in binnenstedelijke (her)ontwikkeling. Daarnaast zijn grote en kleinere bouw- en ontwikkelbedrijven actief in uitleglocaties. Daar is door samenwerkingsmodellen (bouwclaimmodel of PPS) de woningproductie tussen marktpartijen verdeeld. Na een periode van stagnatie, begin 2000, stijgen de woningprijzen weer en zijn veel grondexploitaties haalbaar (al dan niet met eerder verkregen subsidies). Wanneer woningverkoop leidt tot hogere verkoopprijzen wordt vaak het aandeel van de grondquote afgedragen aan de grondexploitatie, vaak als extra opbrengst. Als gevolg van de financiële crisis is er een complete vraaguitval. Doordat bouwopdrachten al zijn aangenomen en bepaalde deelontwikkelingen zijn gestart, valt de gebiedsontwikkeling zelf niet direct geheel stil. Bouwondernemingen drukken in de eerste periode hun prijzen om productie "op gang te houden". Ze houden dit niet vol, waarna het aantal faillissementen sterk groeit. Veel contracten tussen marktpartijen en gemeenten worden "open gebroken" omdat marktpartijen deze niet kunnen nakomen en ze aangeven failliet te gaan wanneer overheden hen wel aan de contracten houden. Zowel bij bouwbedrijven als projectontwikkelaars neemt de capaciteit sterk af door diverse ontslagrondes. De ontwikkel- en bouwfaserings wordt van 100 of meer woningen teruggebracht naar 10 tot 20. Probleem daarbij is dat op veel VINEX-locaties de grotere bouwbedrijven deze kleine fases niet aankunnen. Kleinere bouwbedrijven die hierop wel kunnen anticiperen hebben geen bouwclaim. Dit leidt tot veel discussie en heronderhandeling op de grotere uitleglocaties. In een aantal gevallen (o.a. Arnhem Schuytgraaf) trekt de gemeente de gehele grondexploitatie naar zich toe.

De productie neemt eerst door de vraagkant (kopers van woningen) sterk af, daarna is de omvang van het aanbod (aanbieders van bouwproductie) sterk beperkt. Met name bij het aantrekken van de markt blijkt dit. Doordat eerst veel plannen moeten worden gemaakt is dit de eerste twee tot drie jaar na de crisis nog beperkt zichtbaar. Daarna beperkt het aanbod aan bouwbedrijven de stijging in de productie, met als gevolg dat de bouwmarktprijzen gaan stijgen. Het herstel onder de ontwikkelende partijen gaat sneller en zij pakken meer plannen op. Vanaf 2018 zie je ook hier de marktdruk terug waarbij zowel de AK als de winst-risicopercentages in de stichtingskostenopzet stijgen.

6. GRONDPRODUCTIE: ONTWIKKELING EN VERANDERING IN DE SAMENSTELLING VAN DE KOSTEN

6.1. Inleiding

De **kosten van de grondexploitatie** worden toegelicht en we behandelen per kostenpost de ontwikkeling en veranderingen. Wanneer relevant doen we dat aan de hand van de vier periodes.

De kosten van de grondexploitatie

- *Grondverwerving/inbrengwaarde*
Binnen de grondexploitatie worden kosten gemaakt voor de aankoop van gronden en inbrengwaarde van reeds in bezit zijnde eigendommen in het gebied. Met name de prijsbepaling en onteigening spelen hierin een belangrijke rol.
- *Sloopkosten, saneringen en bouw- en woonrijp maken*
Bij de herontwikkeling van een gebied is er in het geval van bestaande bebouwing sprake van sloop- en saneringskosten. Het bouw- en woonrijp maken bestaat onder andere uit de kosten voor het grondwerk, de kosten van de aanleg van nutsvoorzieningen, riolering en aanleg en inrichting van de openbare ruimte.
- *Planontwikkelingskosten (POK) en Voorbereiding, Toezicht en Uitvoering (VTU)*
De uren inzet met betrekking tot de planvorming en de kosten voor de begeleiding en directievoering tijdens de uitvoeringsfase behoren tot de kostenkant van de grondexploitatie. De afgelopen jaren is gebiedsontwikkeling complexer geworden, onder andere door binnenstedelijke opgaven, wat terug te zien is in de kosten.
- *Bovenwijkse kosten*
Dit zijn de kosten voor voorzieningen die binnen of buiten het plangebied liggen en waar het vastgoedprogramma nut van ondervindt. Het gaat hierbij vaak om grootschalige civiele ingrepen zoals wegen, bruggen of waterwerken. Voor deze voorzieningen geldt echter dat andere gebieden ook profiteren van de ingrepen. De afgelopen jaren zijn er verschillende trends geweest omtrent de aanleg van grootschalige civiele werken en de toerekening van de kosten aan gebiedsontwikkelingen.

6.2. Verwerving bestaande gronden en vastgoed

De verwervingskosten zijn een belangrijk onderdeel van de kostenkant. Bij uitleglocaties ging het om grasland en kassen en de opkoop van boerderijen. De omvang van deze kosten ten opzichte van het totaal, waren beperkter dan bij binnenstedelijke verwerving. Hier nemen de verwervingskosten meer dan 50% van de kosten van de grondexploitatie in.

In de grondexploitatie van vandaag is verwerving de grootste kostenpost, zowel absoluut als uitgedrukt per vierkante meter plangebied. Het gaat voornamelijk om verwerving van door bestaande woningen, bedrijven en binnenstedelijke bedrijfsterreinen. Daar komt bij dat in de crisisperiode een grote hoeveelheid laagwaardig vastgoed en restgronden is getransformeerd. Met het herstel van de economie nam ook de economische waarde van bestaand vastgoed weer toe. Een zuivere markt voor ruwe bouwgrond in binnenstedelijke locaties bestaat niet. Het is een afgeleide markt, aangezien tal van bestaande functies moeten worden verworven. De prijzen op de commercieel vastgoedmarkt bepalen daarmee de (minimale) verwervingsprijzen voor woningbouwlocaties. De hoge economische waarde van bestaande functies is het eerste deel van de verklaring van de hoge verwervingskosten.

Het systeem van onteigening betekent dat gronden worden gewaardeerd op verkeerswaarde en er tevens rekening wordt gehouden met de herontwikkelingswaarde. Dat betekent dat verkopers van gebouwen en gronden (vaak) een deel van de waarde stijging verkrijgen bij verkoop, vaak lang voordat de bestemming is gewijzigd en de plannen inclusief beleidskaders en woningsegmentering zijn vastgesteld. De onteigeningssystematiek heeft een zgn. schaduwwerking op minnelijke verwerving. Dat betekent dat een verkoper van gronden vaak de waarde na

herontwikkeling als referentie heeft. Dit speelt bij minnelijke verwerving en/of verwerving één-op-één bij zowel gemeenten als private partijen (ontwikkelaars en bouwbedrijven). Dit leidt ook in bepaalde situaties tot te hoge verwervingsprijzen (in verhouding tot de feitelijke uiteindelijke opbrengstpotentie). In de “strijd om het residu” weten de oorspronkelijke grondeigenaren vaak een deel van het residu naar zich toe te trekken. Dit wordt beïnvloed door de relatieve schaarste aan bouwlocaties op lokaal, dan wel regionaal niveau (en geeft “marktmacht” aan grondeigenaren^{xiii}). Deze vorm van marktfalen (te hoge inschatting aan de voorkant) en beperkte concurrentie (marktmacht bij eigenaren) zijn een realiteit voor de grondexploitatie en zijn een belangrijke tweede en derde factor die de hoge verwervingslasten verklaren^{xiv}.

Met marktmacht wordt bedoeld dat een beperkt aantal partijen een relatief grote positie heeft op de grondmarkt. Dat komt doordat de markt beperkt is of de concurrentiepositie van bepaalde partijen sterk is. Deze marktmacht geldt overigens zowel voor de verkopende partij, alsook voor ontwikkelende partijen die gronden kopen en tevens in staat en bereid zijn om de nieuwe bestemming te realiseren. Door het recht op zelfrealisatie zijn de private partijen een belangrijke partij in gebiedsontwikkeling^{xv}.

Het systeem van grondaankoop via onteigeningsgrondslag werpt zijn schaduw vooruit

Wanneer de overheid particulieren en bedrijven wil onteigenen omdat ze gronden nodig heeft voor nieuwbouw, dan moet ze uitermate zorgvuldig te werk gaan en deze partijen voor reële bedragen uitkopen en alle relevante schade vergoeden. De prijsvorming van grondaankoop bij onteigening heeft als startpunt de huidige functie (verkeerswaarde) plus eventuele schade door verhuizing en omzetzijding. Daarnaast wordt er ook rekening gehouden met waardevermindering na verkoop. Daarmee verkrijgt degene die wordt onteigend dus in de regel ook al een stuk waardevermindering die pas plaatsvindt na bestemmingswijziging. Een koper van die grond (speculant of niet) verkrijgt met de grond ook de rechten van particulieren en verkrijgt dus dezelfde rechten zodat wanneer de overheid de speculant moet onteigenen, deze zich op dezelfde rechten kan beroepen. Neem daarbij in ogenschouw dat er sprake is van schaduwwerking van de Onteigeningswet naar minnelijke aankopen en je ziet, dat de onteigeningsgrondslag een belangrijk meetpunt is voor de wijze waarop in Nederland grond wordt verhandeld.

6.3. Sloop- en saneringskosten

Met de verschuiving van uitleglocaties naar binnenstedelijke bouwlocaties verandert de opgave voor sloop- en saneringskosten. Op uitleglocaties zijn de saneringskosten vaak beperkt tot vervuilde sloten en de kavels van de boerderijen en zien de sloopkosten toe op beperkte opstallen en kassen. Binnenstedelijk gaat het om bedrijfsbebouwing, verhardingen en sanering van door bedrijfsvoering vervuilde gronden. Ook zijn er veel locaties die licht vervuild zijn, wat voor bedrijvigheid geen probleem is, maar die voor woningbouw jaren later (alsnog) moeten worden gesaneerd.

6.4. Grondproductiekosten (bouw- en woonrijp maken)

Bouwrijp maken betreft het gereed maken van bouwgrond om opstallen te kunnen bouwen. Hieronder valt het aanleggen van kabels en leidingen, het slopen en afvoeren van huidige opstallen, het verwijderen van groen, het aanleggen van riolering, het graven van waterpartijen, het aanleggen van civieltechnische kunstwerken, het bouwen van tijdelijke voorzieningen, etc. Woonrijp maken betreft het afwerken van openbare delen van een bouwterrein voor uiteindelijk gebruik, zoals: het aanbrengen van definitieve verhardingen, afwateringssystemen, groenvoorzieningen en straatmeubilair. De ontwikkeling van de grondproductiekosten door de jaren heen wordt kwalitatief beschouwd op basis van drie bepalende elementen, te weten: (1) prijsontwikkeling, (2) doorlooptijd en (3) complexiteit van het project. Prijsontwikkeling laat op basis van de prijsindex GWW gestage groei zien. In tijden van groei en herstel is de prijsontwikkeling meer dan gemiddeld. In tijden van crisis beperkter. Over de hele periode is de

Datum: 7 december 2021

Projectnaam: Grondexploitatie: Vijftien jaar dynamiek in gebiedsontwikkeling

Kenmerk: RT.01.6 21096 - Grondexploitatie 15 jaar dynamiek in gebiedsontwikkeling 2005-2020

prijsontwikkeling echter te karakteriseren als een relatief geleidelijke ontwikkeling zonder extreme uitschieters. Zoals eerder aangegeven neemt de complexiteit van de projecten verder toe. Ook de verschuiving van uitleg naar binnenstedelijk leidt tot ander soortige grondproductiekosten. VINEX-locaties worden wellicht gekenmerkt door relatief eenvoudige openbare ruimte. "Bouwen in het weiland" wordt vaak gezien als een goedkope ontwikkeling. Het hoge percentage openbare ruimte, grondwerk (onder andere ophogen met zand) en aansluiten aan bestaande of nieuwe infrastructuur kan nog altijd leiden tot aanzienlijke grondproductiekosten. Wel zijn projecten vaak beter op te delen in fases en afzonderlijke onderdelen dan bij binnenstedelijke gebiedsontwikkeling. Ook is het aantal tijdelijke maatregelen en de intensiteit beperkter dan in de stad. Parkeren vindt veelal plaats op maaiveld en dat is terug te zien in het percentage verharding tot wel 25%. Binnenstedelijke locaties worden daarentegen veelal gekenmerkt door hoogwaardige openbare ruimte met duurdere materialen en complexe ondergrond (kabels en leidingen). Parkeren vindt vaak plaats in ondergrondse of gebouwde voorzieningen en bijbehorende kosten verhogen de druk op de grondexploitatie. Aangezien er in een functionerende stad wordt gebouwd, moeten er tal van tijdelijke maatregelen en voorzieningen worden genomen en moeten deze vaak gedurende bouwfasen etc. worden aangepast. De grondproductiekosten laten door de tijd heen, ondanks aard en omvang van de onderliggende elementen, een relatief stabiel beeld zien en hebben daarmee dus een relatief beperkt effect op het veranderende resultaat van de grondexploitatie.

6.5. Plankosten: planontwikkelingskosten en VTU

Plankosten bestaan uit planontwikkelingskosten en de kosten voor Voorbereiding en Toezicht op de Uitvoering (VTU) en zijn een belangrijk onderdeel van de grondexploitatie. De activiteiten van de **planontwikkelingskosten** betreffen onder andere het maken van diverse plannen (ontwikkelingsplannen, stedenbouwkundige plannen, inrichtingsplannen), verwervingen, wijziging/uitwerking bestemmingsplan, gronduitgiften, kaartenmaterialen, communicatie, projectleiding en projectassistentie, civieltechnisch advies en planeconomie. De activiteiten van **Voorbereiding en Toezicht op de Uitvoering** omvatten het maken van tekeningen (voorlopig ontwerp en definitief ontwerp), aanbesteding en gunning van het werk, directie en toezicht op de uitvoering in het veld en projectleiding van het hele proces. Plankosten worden vaak (zeker bij het opstellen van een exploitatieplan) bepaald door gebruik te maken van de plankostenscan. In 2010 is reeds het ontwerp van de regeling plankosten exploitatieplan vastgesteld. In 2017 is de door het Ministerie van Infrastructuur en Milieu opgestelde Regeling plankosten exploitatieplan in werking getreden, ook wel genoemd: de plankostenscan. Deze regeling bepaalt hoe hoog de kosten van enkele kostensoorten maximaal kunnen zijn. Het resultaat van de plankostenscan geeft aan wat de kosten zouden zijn indien de voorgenomen grondexploitatie volledig door de gemeente in de vorm van een exploitatieplan zou worden opgepakt. De regeling trad dus pas in 2017 in werking, maar ook voor die tijd (vanaf 2010) werd de ontwerpregeling al vaak gebruikt ter bepaling van de plankosten. Deze scan is in onder gemeenten dan ook breed geaccepteerd.

De ontwikkeling van de plankosten door de jaren heen wordt kwalitatief beschouwd op basis van drie bepalende elementen, te weten: prijsontwikkeling, complexiteit en doorlooptijd van het project.

In de periode van 2005-2009 vindt woningbouwontwikkeling veelal plaats op VINEX-locaties. Deze locaties kenden in hun beginfase vaak wel een lange aanlooptijd. Dit werd met name veroorzaakt doordat gemeente op zoek waren naar hun rol. Daarnaast vergde het opstellen van samenwerkingsverbanden tussen markt en overheid (PPS) vaak enige jaren. Deze contractfase leidde dan ook veelvuldig tot hoge planontwikkelingskosten die vervolgens jarenlang op de exploitatie drukten.

De economische crisis leidt tot vertraging en stilstand van stedelijke ontwikkelingsprojecten. Locatieontwikkeling wordt gekenmerkt door projecten met een kleiner schaalniveau en een beperkte investeringshorizon. Gemeenten

leggen marktpartijen maar zeer beperkt eisen op en hun rol is meer faciliterend van aard. Tevens is de prijsontwikkeling in deze periode van laagconjunctuur gering. Dit alles leidt tot beperking van plankosten.

Bij het herstel in de markt gaat binnenstedelijke verdichting een nieuwe fase in waarbij visies voor hoogstedelijke gebieden bijdragen aan de investeringen van private partijen in steden. Complexiteit neemt met name in de opstartfase sterk toe. Daarbij kan gedacht worden aan complexe verwerving en/of verplaatsing van huidige eigenaren (bedrijven). Gemeenten scherpen in deze fase niet alleen hun woonbeleid aan, maar stellen ook steeds meer eisen aan nieuwe woningbouwontwikkelingen. Daarnaast nemen ook de kosten voor communicatie (omwonenden), opstellen stedenbouwkundige plannen en projectmanagement, als gevolg van de toegenomen complexiteit, verder toe. Prijsontwikkeling doen de plankosten nog verder stijgen.

Ook in de laatste jaren zet de trend van binnenstedelijke ontwikkelingen door. Mede als gevolg van het uitwerken van 'nieuwe' businesscases (onder andere mobiliteit en energie) nemen de planontwikkelingskosten verder toe. Complexiteit is nog altijd groot. Ook de toegenomen eisen en bijbehorende uitwerking omtrent duurzaamheid leidt tot hogere planontwikkelingskosten. Problematiek rondom stikstof en PFOS/PFAS vraagt om meer onderzoek en bijbehorende kosten. Gebrek aan voldoende gekwalificeerd personeel en daarop volgende prijsontwikkeling zal leiden tot verdere toename van de plankosten.

6.6. Risico en onvoorzien

In de grondexploitatie worden reserveringen opgenomen voor onvoorziene kosten en risico's. Het gaat daarbij zowel om kostenrisico's alsook om risico's over de geprognostiseerde grondopbrengsten. Wanneer er met marktpartijen is gecontracteerd op woningbouwprojecten dan concentreert de risicopost zich op de kostenkant. Door de toegenomen kosten in de grondexploitatie neemt deze kostenpost navenant toe.

6.7. Bovenwijkse kosten

Bovenwijkse kosten zijn kosten die buiten het plangebied worden gemaakt, maar toerekenbaar zijn aan de betreffende gebiedsontwikkeling. De verbreding van wegen rond het plangebied is zo'n kostenpost. De kosten moeten wettelijk toegerekend kunnen worden op basis van Profijt, Toerekenbaarheid en Proportionaliteit⁴.

De bouw op uitleglocaties vroeg veelal om aansluiting van de woningbouwgebieden op (auto)infrastructuur. Dit waren met name rijks- en provinciale wegen die buiten de grondexploitatie om werden bekostigd. Nu de nadruk ligt op binnenstedelijk bouwen, zien veel gemeenten zich geconfronteerd met grootschalige investeringen (nu niet alleen in (auto)infrastructuur maar ook steeds meer in bijvoorbeeld ov en warmtenetten), die zowel bekostigd moeten worden door grondexploitaties voor woningbouw alsook door de bestaande stad. Deze bovenwijkse kosten drukken aanzienlijk op de grondexploitaties en op de gemeentelijke begroting. Als gevolg van de financiële crisis is er de afgelopen tien jaar relatief weinig geïnvesteerd in de stad en met de groei van de stad moet zowel een groei van de infrastructuur plaatsvinden alsook een inhaalslag worden gemaakt. Zowel het verhalen van bovenwijkse kosten als de noodzaak daartoe is sterk toegenomen in de afgelopen jaren. Bij actief grondbeleid worden bovenwijkse kosten verhaald binnen de "eigen" grondexploitatie. In uitleggebieden waren deze kosten lager, mede doordat het Rijk veel weginfrastructuur bekostigde rond de locaties aan de randen van de stad. Door aangepaste wetgeving (WRO 2008) wordt het beter mogelijk de bovenwijkse kosten te verhalen, maar legt de wet- en regelgeving wel duidelijke randvoorwaarden op. Zo moet daarbij wel de toerekenbaarheid en proportionaliteit worden aangetoond. Met andere woorden, gemeenten moeten de hoogte van kosten onderbouwen die ze toerekenen aan een gebied.

⁴ Art 6.13 lid 6 WRO bepaalt het volgende: Kosten in verband met werken, werkzaamheden en maatregelen waarvan het exploitatiegebied of een gedeelte daarvan profijt heeft, en welke toerekenbaar zijn aan het exploitatieplan worden naar evenredigheid opgenomen in de exploitatie.

6.8. Doorlooptijd gebiedsontwikkeling: looptijd, rente, inflatie en overige parameters

De looptijd van een ontwikkeling kent een wisselwerking met de kosten voor rente, inflatie en overige parameters omtrent indexering van kosten en opbrengsten. Zowel de looptijd als de veranderde regels inzake BBV zijn verklarende factoren voor de rentecomponent en de discontovoet. Als gevolg van de lage rente is de rente als kostenpost veel minder belangrijk in de afgelopen tien jaar, dan in de jaren daarvoor. Daarnaast geeft de BBV rekenregels voor de discontovoet en deze leiden ook tot een relatief lage discontovoet die een beperkte invloed heeft op het saldo van de grondexploitatie. De werking ervan is toegelicht bij behandeling van de referentiegrenzen in hoofdstuk 3.

7. INTEGRALE ANALYSE: MARKT, OPGAVE, WET- EN REGELGEVING EN BELEID

In deze integrale analyse brengen we de diverse veranderingen in ruimtelijk beleid, grondbeleid, woonbeleid en de handelswijze van gemeenten in grondexploitaties samen. De invloed van marktveranderingen, de focus van uitleg naar binnenstedelijk en de doorwerking van wet en regelgeving op beleid zijn onderwerpen die aan de orde komen.

7.1. Groei: 2005 – 2009

Markt

Stijgende huizenprijzen leiden tot hogere grondprijzen. De stijging van bouwkosten en kosten voor civiele techniek blijven achter. Belangrijke kostenposten zoals grondverwerving zijn op VINEX-locaties onder controle. Grondexploitaties profiteren en laten een positief saldo zien.

Actief grondbeleid op uitbreidingslocaties

Deze periode kenmerkt zich door een optimisme over stedelijke ontwikkeling en een sterke overheid die de grootschalige opgaven actief realiseert^{xvi}. De VINEX-locaties, vrijwel uitsluitend gemeentelijke grondexploitaties of een PPS met de gemeente als aandeelhouder, zijn in deze periode over hun opstartfase heen. De productie en samenwerking komt goed op gang na een periode van stagnatie tussen 2000 en 2004. Door sterke prijsstijgingen in de vastgoedmarkt profiteren gemeenten daarvan mee. Deze jaren tot aan de economische crisis kunnen dan ook worden beschouwd als de hoogtijdagen van actief gemeentelijk grondbeleid, waarbij op grote schaal nieuwbouwontwikkelingen in uitbreidingswijken werden gerealiseerd. De grondexploitatie van de VINEX-productie werd aan de start (1995-2000) mede gedekt door locatiesubsidies en ISV-gelden (de laatste met name binnenstedelijk). De uitbetaling van de gelden loopt langer door, maar toekenning in de grondexploitaties zit toch met name voor 2000.

Binnenstedelijke locaties worden herontwikkeld wanneer er voor bedrijfsverplaatsing en sanering van grond en bedrijven dekking is, vaak vanuit gemeentelijke middelen of subsidieregelingen. In uitleggebieden zijn veel gronden voor de grote VINEX-locaties al langer in bezit van de gemeente of leden van de PPS.

Met name eengezinswoningen in laagbouwmilieu met ca. 30% sociaal

Het woningbouwbeleid ligt vast in contractafspraken voor grote bouwlocaties. Op de meeste VINEX-locaties is een gemêleerd programma, waarbij het midden- en dure segment afhankelijk is van de prijsstijging in de markt. Er zijn weinig randvoorwaarden met betrekking tot omvang en type woning; er wordt vooral op prijssegment gestuurd. Op kavelniveau en woninggrootte kan worden bijgestuurd door overheden en marktpartijen. De relatief lage dichtheid van ca. 33 woningen per ha. maakt dat mogelijk.

Kwaliteit

Een belangrijk aspect van de kwalitatieve analyse is de kwaliteit van de woningbouw door de tijd zelf. Nadat hierover aan het begin van de VINEX-periode discussie was (1995-2000) kwam daarna de productie goed op gang en werden er relatief goede woningen gebouwd, vaak binnen gemeentelijke beeldkwaliteitsplannen en conform het bouwbesluit waarin stapsgewijs met name energetisch duurzame kwaliteitsverbeteringen werden doorgevoerd^{xvii}.

Kostenverhaal beter verzekerd via nieuwe Wro

In 2008 treedt de Wet ruimtelijke ordening (Wro) in werking. De achtergrond van deze 'Grondexploitatiewet' is met name dat het probleem van 'free riders' bij stedelijke uitbreiding kan worden aangepakt. Eigenaren die deel uitmaken van een nieuwe ontwikkeling kunnen zich nog steeds beroepen op het recht van zelfrealisatie, maar door de Wro kunnen gemeenten hun kosten verhalen op deze eigenaren. Met de Grondexploitatiewet is de publieke

achtervang geregeld, waarmee gemeenten naast private overeenkomsten ook met publiekrechtelijk instrumentarium in staat worden gesteld hun kostenverhaal te verzekeren, waaronder de bovenwijkse kosten.

De belangrijkste bovenwijkse voorzieningen betreffen ontsluiting van nieuwbouw uitleglocaties. De aantakking van de locaties op het wegennet maken veelal integraal deel uit van de gemeentelijke grondexploitaties. De grondexploitaties zijn veelal de financiële boekhouding van ruimtelijke plannen die in bestemmingsplannen zijn vastgelegd. Grootschalige investeringen in aantakking op rijks- en provinciale wegen vallen buiten de grondexploitatie en maken ook geen deel uit van bovenwijkse voorzieningen die de gemeente verhaalt^{xviii5}.

Aangezien er slechts relatief weinig ontwikkelingen plaatsvinden waarbij de gemeenten faciliterend grondbeleid voeren, wordt het belang van bovenwijkse kostenverhaal niet breed onderschreven. Vanuit de jaren '90 zetten diverse gemeenten wel hun werkwijze van bovenwijkse kostenverhaal voort, maar niet op grote schaal.

De ontwikkeling van uitleglocaties vraagt een lange voorinvestering, waardoor de rentekosten een factor van belang zijn in de grondexploitaties. Deze ligt in deze periode boven de 4%. Binnen een PPS wordt ook vaak de gemeente als "grondbank" gebruikt die met lagere rentes de financiering kan verzorgen.

Samengevat:

- De grondexploitatie laat een positief saldo zien doordat grondprijzen stijgen (als gevolg van harder stijgende huizenprijzen ten opzichte van de kosten).
- Grondbeleid is veelal actief beleid (in samenwerkingsmodellen met de markt).
- Bouwproductie is met name op uitleglocaties.
- Kostenverhaal vindt vooral plaats via de gemeentelijke grondexploitatie.
- Belangrijke grootschalige (weg)infrastructuur wordt vanuit het Rijk bekostigd.
- Bovenwijkse voorzieningen (bijv. aansluitend rijkswegen) worden direct bekostigd vanuit de grondexploitatie.
- Rente is een belangrijke kostenpost in de grondexploitatie.

7.2. Crisis: 2009 – 2013

Vraaguitval en prijsdaling woningen leidt tot scherpe afname voorziene grondopbrengsten

In deze periode laten de gevolgen van de economische crisis zich voelen in gemeentelijke grondexploitaties. Er is echter sprake van een vertraagd effect. Medio 2013 zijn de vastgoedprijzen pas op een dieptepunt als gevolg van de economische crisis en het duurt vaak langer voordat deze markteffecten zich in gemeentelijke grondexploitaties vertalen (Buitelaar, 2012). Gemeentelijke grondexploitaties hebben last van effecten zoals de vraaguitval naar nieuwbouwwoningen en de aangescherpte financieringseisen voor zowel particulieren als private partijen. Grondexploitaties kampen met een miljoenentekorten, in 2011 zelfs geschat op in totaal € 1,8 miljard direct verlies en € 1,1 miljard indirect verlies. In totaal hebben gemeenten € 4 tot € 6 miljard afgeschreven op grondposities in deze periode^{xix}. Als gevolg van deze verliezen in het grondbedrijf komt voor verschillende gemeenten de begroting in zijn geheel onder druk te staan. Als gevolg van het rentebeleid van de Europese bank daalt de rente sterk, waardoor vertrags- en planningseffecten in de grondexploitatie wel financieel kunnen worden opgevangen.

Van actief beleid via geen beleid naar facilitair grondbeleid

Gemeenten kopen als gevolg van de verliezen nauwelijks nog (grootschalige) nieuwe ontwikkellocaties aan. Voordat nieuwe projecten kunnen worden opgestart, moet eerst het omvangrijke bestaande areaal aan grondposities worden teruggebracht. Gemeenten laten het meer over aan de markt en kiezen in sommige gevallen zelfs in hun

⁵ Zo wordt de zgn. Landtunnel (A2 Utrecht) ten behoeve van Leidsche Rijn aangelegd en bekostigd door het Rijk.

Datum: 7 december 2021

Projectnaam: Grondexploitaties: Vijftien jaar dynamiek in gebiedsontwikkeling

Kenmerk: RT.01.6 21096 - Grondexploitaties 15 jaar dynamiek in gebiedsontwikkeling 2005-2020

grondbeleid voor een overwegend faciliterende rol. De positie van de gemeente als belangrijkste actieve grondontwikkelaar komt tot stilstand.

Doordat gemeenten minder actief zijn komt er meer ruimte voor private partijen om ontwikkelingen te realiseren. Het betreft veelal locatieontwikkeling met een beperkte investeringshorizon en een kleiner schaalniveau dan daarvoor gebruikelijk was. Bij deze ontwikkelingen legt de gemeente weinig eisen op, omdat het binnen de marktomstandigheden al erg lastig is om tot een haalbare businesscase te komen. Mede daardoor hebben gemeenten ook weinig ambities om bovenwijkse voorzieningen te realiseren.

Door de sterk waardedaling heeft ook bestaand vastgoed een zeer beperkte waarde. Goede gebouwcasco's maken het mogelijk met beperkte investeringen gebouwen te transformeren en daarin relatief betaalbare woningen te realiseren. Er wordt veelal in de bestaande stad gebouwd. Dit wordt verder vanuit beleid geconditioneerd door de introductie van de ladder voor duurzame verstedelijking.

Weinig kaders voor woningbouwsegmenten: door slechte markt beperkt het aanbod zich vooral in goedkope koop en huur

Er zijn weinig kaders voor woningbouw. De meeste koopwoningen die worden gerealiseerd kennen een relatief lage koopsom, doordat de markt slecht is. Ook kiezen veel partijen bij huur voor relatief lage huren waarover snel overeenstemming is met gemeenten. Corporaties herontwikkelen kantoren naar sociale huur om hun productie enigszins op peil te houden. Door de verhuurdersheffing is hun investeringsvolume beperkt.

Kwaliteit

In de periode van crisis worden er weinig woningen gebouwd en zijn gemeenten bereidwillig om na te denken over kwaliteitsaspecten, bijvoorbeeld bij de transformatie van kantoren naar woningen met behoud van het gebouw. Bij laagbouw is er meer repetitie, minder gebouwde kwaliteitselementen etc. Daarmee kan de bouwsom niet alleen per m² bvo afnemen, ook worden er minder meters gebouwd. Haalbare gebiedsontwikkelingen in de crisis zijn vooral plannen waarbij weinig of geen afspraken zijn over segmentverdeling; er wordt veelal goedkoop in huur of koop gebouwd. Daarnaast zijn de exploitatiebijdragen voor aanleg van openbare ruimte beperkt. De gemeentelijke overheid bezuinigt ook in deze periode op de grootschalige verbetering van openbare ruimte, waardoor er nauwelijks discussie is over bovenwijkse voorzieningen (en financiële bijdragen daarvoor). In de crisis wordt beleid gemaakt om verduurzaming van woningen op gang te brengen en daarmee de bouwsector te stimuleren. De focus wordt gelegd op de sociale huurvoorraad en samen met corporaties wordt onderzocht hoe besparing op energie als impuls en verdienmodel kan dienen voor verduurzaming van de bestaande bouw. Uiteindelijk komen er beleidsregels die toezien op specifiek beleid bij Nul-Op-de-Meterwoningen (NOM).

Samengevat:

- Gemeenten schrijven af op grond en nemen verliezen in de grondexploitatie.
- Er is noodgedwongen actief beleid; de gemeente werkt verder vooral faciliterend.
- Bouwproductie is beperkt en verschuift naar binnenstedelijke locaties.
- Kostenverhaal vindt zeer beperkt plaats.
- Gebiedsontwikkeling is in schaal verkleind naar kleine fases (10-30 woningen) of gebouwtransformaties op binnenstedelijke locaties met beperkte aanpassing van openbare ruimte.
- Rente is geen belangrijke kostenpost meer in de grondexploitatie.

7.3. Herstel: 2013 – 2017

Economische herstel en een latente grote woningvraag brengt gebiedsontwikkeling weer op gang

In de periode 2013 – 2016 zijn de eerste tekenen van herstel van de grond- en vastgoedmarkt zichtbaar. Mede gestuwd door een structureel lage rente en verruiming van de financieringsmogelijkheden, komt gebiedsontwikkeling weer langzaam op gang. De diverse woningbouwprognoses geven aan dat er een grote (latente) vraag naar woningen is die zich sterk richt op de stad.

Huizenprijzen stijgen weer en de kosten blijven in de eerste periode beperkt. De aantrekkende markt leidt ook tot bouwkostenstijgingen. De hogere kosten in de grondexploitatie door binnenstedelijk bouwen maakt dat de grondexploitatie financieel onder druk blijft staan.

Woonbeleid

Gemeenten zien ruimte om hun woonbeleid aan te scherpen en in deze periode richt het grondbeleid zich meer en meer op binnenstedelijk ontwikkelingen. De gemeente heeft niet de financiële positie om hier, zoals in het verleden, grootschalige voorinvesteringen te doen en de ontwikkeling actief te realiseren. Deze ontwikkellocaties zijn daardoor eerst kleinschaliger, waarbij het aan de gemeente is om te investeren in de direct aangelegen openbare ruimte en benodigde voorzieningen. Hier zetten gemeenten het instrumentarium van de Wro in toenemende mate in om kosten te verhalen op ontwikkelende private initiatiefnemers. De financiële mogelijkheden hiervoor op binnenstedelijke locaties zijn echter beperkt als gevolg van hoge bestaande inbrengwaarden. Desondanks proberen veel gemeenten in anterieure overeenkomsten bijdragen van private partijen aan benodigde investeringen in de openbare ruimte overeen te komen. De eerste nota's kostenverhaal en nota's bovenwijkse voorzieningen worden in deze periode opgesteld, mede doordat de businesscase voor locatieontwikkeling ook weer ruimte laat zien om aan dergelijke kosten bij te dragen.

Binnen het woonbeleid wordt allereerst de sociale woningbouw in omvang (tot ca. 30%) wordt opgehoogd. Daarnaast wordt duurzaamheid, duurzame mobiliteit betrokken bij nieuwe woon-werkomgevingen. Veel steden geven hun woonvisies vorm gericht op een gezonde en duurzame woonmilieu^{xx}. Het accent verschuift in deze periode (na een aanzet in de periode van crisis definitief) van eengezinswoningen naar appartementen.

Aanscherping van beleid door BBV-regels

Een belangrijke wijziging voor gemeentelijke grondexploitaties vindt plaats vanaf 2016. Door een aanscherping van de begrotings- en verantwoordingsregels voor gemeentelijke grondexploitaties van de commissie BBV, worden gemeenten namelijk gedwongen om hun risicoreserves en voorzichtigheid uit de grondexploitaties te halen. Dit komt doordat enerzijds de rente voor grondexploitaties voortaan moet worden berekend op basis van de werkelijke marktrente voor vreemd vermogen. Aangezien de marktrente zeer laag is en gemeenten niet volledig met vreemd vermogen gefinancierd zijn, daalde de rente waarmee gerekend wordt in grondexploitaties in één klap gigantisch. Het gevolg was dat in veel grondbedrijven een enorm positief effect optrad. Een tweede nieuwe begrotingsregel schreef voor dat deze positieve effecten voortaan niet pas achteraf, maar al tijdens de ontwikkeling van een project moeten worden genomen. Winstneming in grondexploitaties moest voortaan namelijk volgens de Percentage of Completionmethode (POC). Daardoor droegen sommige grondexploitaties in een vroegtijdig stadium al winst af aan de algemene dienst, terwijl er nog volop risico's waren bij de verdere langjarige uitvoering van de grondexploitatie. Met deze aanpassingen was het idee dat accountants beter konden sturen op grondexploitaties. Deze regels zijn dan ook sterk ingegeven door de problemen in het grondbedrijf tijdens en na de economische crisis⁶.

⁶ De rente moet voortaan volgens de Weighed Average Cost of Capital (WACC) worden vastgesteld. Veel gemeenten hanteerden een interne rekenrente van gemiddeld 4%. De WACC is door de lage rentestanden én het feit dat gemeenten niet de volledige financiering extern aantrekken, veel lager. Dit veroorzaakt een enorm positief effect in gemeentelijke grondbedrijven bij de jaarrekening 2016. Hiermee verdwijnt een stukje risicoreserve welke voorheen wel in de grondexploitaties was opgenomen.

Datum: 7 december 2021

Projectnaam: Grondexploitaties: Vijftien jaar dynamiek in gebiedsontwikkeling

Kenmerk: RT.01.6 21096 - Grondexploitaties 15 jaar dynamiek in gebiedsontwikkeling 2005-2020

Bouwen in de stad

Binnenstedelijke verdichting gaat een nieuwe fase in waarbij visies voor hoogstedelijke gebieden bijdragen aan de investeringen van private partijen in steden. Beleggers investeren geld in grond, als belegging, maar ook als zekerstelling van hun woonbeleggingen. Met het herstel van de woningmarkt en de inzet van gemeente op het maken van nieuwe plannen nemen ook de investeringen en de prijzen toe. Sinds de periode 2012-2015 vindt (op nationaal niveau) rond de 60% van de woningbouw plaats binnen bestaand bebouwd gebied^{xxi}.

Grondbeleid

In de periode na de crisis was actief grondbeleid passé, mede doordat er € 5 tot € 6 miljard op grond moest worden afgeschreven door gemeenten. Het beleid van *nee, tenzij* (niet actief, tenzij hele goede argumenten) was een kentering met de periode tot 2009 en ook in de huidige periode van marktdruk neemt de vraag naar actief beleid weer toe^{xxii}. Daarbij komt dat onderzoeken aantonen dat een actief grondbeleid over de jaren heen wel degelijk tot meer bouwproductie leidt^{xxiii}.

Focus niet meer op ruimtelijk domein

Met de verschuiving van zorg en welzijn taken worden deze beleidssectoren de kern van gemeentelijk beleid en is gebiedsontwikkeling niet meer prioritair. De gemeentelijke inzet blijft hierdoor nog achter bij de vraag naar planproductie.

Samengevat

- De grondexploitatie blijft onder druk staan door de hoge kosten van de binnenstedelijke grondexploitatie. Ondanks stijgende huizenprijzen nemen de opbrengsten nog onvoldoende toe.
- Er ontstaat een mix tussen facilitair en actief beleid, dat laatste vooral binnen PPS,
- Kostenverhaal vindt steeds meer publiekrechtelijk plaats, inclusief inzet van instrumenten.
- BBV-regels zorgen voor aanpassen van rente- en financieringsbeleid winstneming.
- Gemeenten zijn zeer terughoudend ten opzichte van grondaankopen.
- Er komt meer discussie over kwaliteit en woonbeleid krijgt weer vorm.
- Duurzame gebiedsontwikkeling op binnenstedelijke locaties wordt belangrijk onderdeel van beleid.

7.4. Marktdruk: 2017 – 2020

Markt

De sterk stijgende huizenprijzen doet de grondprijs van woningen in het vrije segment (koop en huur) sterk toenemen. Dit ondanks dat de bouwkosten ook sterk stijgen, mede door de extra kosten die in het kader van verduurzaming moeten worden gemaakt. De toenemende stijging van woningprijzen leidt tot aanpassing van woningbouwprogramma's in nieuwbouwontwikkelingen. De discussie over betaalbaarheid leidt tot aanpassing van woningbouwprogramma's met meer betaalbare koop en huur, waaronder meer sociaal en de introductie van middenhuur en koop. Amsterdam kiest voor 40%-40%-20%-beleid. Ook het Rijk hecht hier aan; de randvoorwaarden voor subsidie (WBI-randvoorwaarden) stellen dat minimaal 50% van het programma betaalbaar moet zijn.

De methodiek voor winstnemen moet vanaf 2016 conform de Percentage of Completion (POC)-methode. Daarbij kunnen gemeenten niet meer achteraf winst nemen (of wanneer de boekwaarde negatief is en afronding van een project concreet in beeld), maar moeten ze gedurende het project altijd winst nemen. Deze winst staat gelijk aan het verwachte resultaat, vermenigvuldigd met het percentage van het project dat reeds gerealiseerd is. Deze methodiek zorgt ervoor dat gemeenten 'met de kaasschaaf' over de grondexploitaties heen moeten. In sommige gevallen leidt dit later zelfs tot verliezen. Het heeft net als de rente tot gevolg dat er (noodgedwongen) minder voorzichtigheid in grondexploitaties is opgenomen.

Door de herontwikkeling en transformatie van bedrijfstvastgoed komt deze markt weer in balans en herstelt de marktwaarde van bedrijfstvastgoed. Dat betekent dat tegen hogere kosten verworven moet worden met name in binnenstedelijke gebieden. De sterk stijgende woningprijzen stuwden de verwachtingswaarde op, waardoor de verwervingskosten sterk toenemen. Aan de kostenkant is vooral de verwerving een oplopende kostenpost, die in absolute zin de belangrijkste post is in de grondexploitatie.

Binnenstedelijk bouw in hoge(re) dichtheden

De trend van toenemende binnenstedelijke ontwikkelingen zet door. Doordat het aantal ontwikkelingen en de programma's sterk toenemen, ontstaan er problemen met de bestaande structuren voor met name groen en infrastructuur. Er wordt in toenemende mate verdicht terwijl de beschikbare ruimte voor infrastructuur en groen hetzelfde blijft of zelfs afneemt. Hierdoor zijn veel gemeenten plannen gaan opstellen voor het aanpassen en upgraden van de openbare ruimte om de kwaliteit van de leefomgeving te kunnen blijven waarborgen. Dit resulteert in grote investeringsopgaven voor met name infrastructuur en groen.

Op binnenstedelijke locaties vindt meer en meer verdichting plaats, waarmee grond en vastgoed meer in elkaar overlopen. Functies die voorheen in het openbaar gebied werden ingepast (logistiek, fietsparkeren etc.) worden steeds meer in gebouwde vorm opgelost^{xxiv}. Daarnaast vragen verduurzaming en nieuwe deelmobiliteit om collectieve oplossingen en investeringen. Deze zijn vaak innovatief van aard en kennen daardoor een hoog risicoprofiel. Het bijstellen van hoge parkeernormen in binnenstedelijke gebiedsontwikkeling leek daarmee eerst juist tot kostenbesparing te gaan leiden. Maar doordat dit alleen kan door meer deelmobiliteit, fietsparkeren etc. komen hiervoor hoge kosten en meer risico's terug. Deze nieuwe "infrastructuren" zijn additionele en blijvende kosten voor de grondexploitatie.

Grootschalige investeringen in bovenwijkse voorzieningen

Grootschalige gebiedsontwikkelingen zetten door in planontwikkeling. Gemeenten doen dit vaak in PPS. De investeringen in de hoofdstructuur van de stad nemen toe als gevolg van deze ontwikkelingen en zetten de gemeentelijke financiën onder druk, doordat ook een groot aandeel niet op gebiedsontwikkeling kan worden verhaald en van buiten de grondexploitaties moet worden bekostigd. Binnen de grondexploitaties neemt de financiële druk vanuit deze tevens kostenposten toe.

Een groot deel van de woningbouwopgave ligt in stedelijk gebied

Een duidelijke illustratie van de woningbouwopgave geeft het onderzoek van de NOVI naar grootschalige woningbouwlocaties. Er zijn 14 gebieden benoemd waar een groot deel van de woningbouw- en verstedelijkingsopgave wordt gerealiseerd. In deze 14 gebieden kunnen in de komende 20-25 jaar in totaal ca. 436.000 woningen gerealiseerd worden, waarbij ca. 70% in het betaalbare segment (met ca. 26% sociale huur, ca. 16% middenhuur, ca. 28% betaalbare koop). Dit is gemiddeld ca. 25% van de verwachte jaarlijkse woningproductie. Het betreft ca. 77% appartementen (ca. 336.000) en ca. 23% eengezinswoningen (ca. 100.000) in overgrote mate op binnenstedelijke locaties^{xxv}.

Kwaliteit en duurzaamheid

Wanneer Nederland de crisis achter zich laat, wordt duidelijk dat er een latente woningvraag is en dat er bepaalde segmenten niet worden bediend (zoals bijvoorbeeld middenhuur). Gemeenten gaan om het tekort aan woningen aan te pakken, beleid maken dat gericht is op segmentering en beeldkwaliteit. Daarnaast zetten veel gemeenten ook in op verduurzaming. In de periode van marktdruk worden de belangrijkste maatregelen geïmplementeerd (zie onderstaand overzicht).

Buiten de verduurzaming naar NOM is het aantal regelingen met verdienvermogen beperkt, zodat de verduurzaming vooral leidt tot discussies met private partijen over hogere bouwkosten. Het Klimaatbeleid en aanpassingen aan (Rijks) wet- en regelgeving klinkt in deze periode het meeste door, met name door de nieuwe BENG-norm en de maatregelen rond gasloos bouwen.

Kostenverhogende effecten op bouwkosten per periode^{xxvi}

2006-2007 Aanscherping EPC +1,8% < 3,4%
2011-2012 Aanscherping EPC + Nieuw bouwbesluit +2% < 3,2%
2012 Wijziging btw naar 21%
2015 Aanscherping EPC +1,1% < 3,3%
2018-2019 Gasloos bouwen 0 < +6%
2021 Invoer BENG 0 < +5%

Woonbeleid

Het beleid gericht op nieuwe segmenten leidt tot eisen omtrent minimale woninggroottes, minimale verhuur/exploitatieperiodes en maximale huurprijsstijgingen. Hierover is veel discussie met beleggers en pensioenfondsen die binnenstedelijke locaties hebben verworven niet in de laatste plaats aangemoedigd door de minister van BZK. Doordat veel beleid pas wordt gemaakt en geëffectueerd, nadat posities zijn ingenomen, betekent dit dat de marktwaarde van woningbeleggingen sterk worden gereduceerd met gevolgen voor opbrengstpotentie en haalbaarheid.

Samengevat

- Woonbeleid staat hoog op de agenda: betaalbaarheid leidt tot hogere aandelen sociale woningbouw en middenhuur in het programma.
- De verwervingskosten lopen verder op: goedkope locaties zijn er niet meer.
- Europese afspraken inzake klimaatbeleid leiden tot nieuwe normen en hogere bouwkosten.
- De residuele grondwaarde van marktwoningen neemt sterk toe; het aandeel in het programma neemt sterk af.
- Gemeenten zetten steeds meer instrumenten en geld in waardoor actief grondbeleid weer actueel wordt.
- Grootschalige investeringen in de grondexploitatie, maar ook in de bestaande stad zetten zowel de grondexploitatie als de gemeentelijke begroting onder druk.

BIJLAGE BRONNEN EN GERAADPLEEGDE LITERATUUR

Verwijzingen

- ⁱ E. v.d. Krabben (juni 2021), De werking van de grondmarkt 2021 en Zonder grond immers geen woningen (E. v.d. Krabben NRC, (6 maart 2021) en E. Buitelaar, De werking van de grondmarkt en de rol van de overheid.
- ⁱⁱ Waar in de rapportage conclusies worden getrokken en bronvermelding niet plaatsvindt is de bron de expertise en ervaring van het onderzoeksteam.
- ⁱⁱⁱ Peek e.a. (2018), Handboek Projectontwikkeling.
- ^{iv} DNB-Bulletin: 'Huizenprijs hangt meer samen met leenruimte koper dan met woningtekort' (16 juli 2020), en P. Boelhouwer NPO1, 3 september 2021.
- ^v Zie ook Cra (2019), Metro Mix Guiding Principles.
- ^{vi} E. v.d. Krabben (2021), De werking van de grondmarkt.
- ^{vii} Dit kan wanneer woningen worden gerealiseerd die alle energie zelf produceren zgn. nul-op-de-meterwoningen (NOM).
- ^{viii} E. v.d. Krabben (2021), De werking van de grondmarkt.
- ^{ix} De zgn. supra bovenwijkse voorzieningen V.d. Brand en Stauttner -Zo werkt kostenverhaal – MIN. BZK.
- ^x T. Stauttner (april 2020), Must Have of Nice to have, Publiekrechtelijke verankering van de bijdrage ruimtelijke ontwikkeling in de AWG, Art. Grondzaken en Gebiedsontwikkeling.
- ^{xi} Commissie Financiële ruimte voor gemeenten (2015) Betalen betekent bepalen, (2015) *Door de recente decentralisaties is het aantal taken waar de gemeenten voor staan alleen maar toegenomen, terwijl bij die verschuiving de financiële ruimte die gemeenten krijgen niet mee is ontwikkeld* (p.4, 8,10 en 11)
- ^{xii} DNB Bulletin: 'Huizenprijs hangt meer samen met leenruimte koper dan met woningtekort' (16 juli 2020).
- ^{xiii} E. v.d. Krabben (2021), De werking van de grondmarkt.
- ^{xiv} T. Stauttner (mei 2021), Grondbeleid inzetten voor een betaalbare woningmarkt, Grondzaken en gebiedsontwikkeling.
- ^{xv} E. v.d. Krabben (2021), De werking van de grondmarkt.
- ^{xvi} F. De Zeeuw (2018), Zo werkt gebiedsontwikkeling
- ^{xvii} Eerste aanscherping EPC in 2007, ARCADIS (2021), Quick scan naar het verdienvermogen van normatieve woningen in de periode 2006-2021.
- ^{xviii} G.J. Peek (2018), Handboek Projectontwikkeling.
- ^{xix} Deloitte (september 2011), Financiële effecten vastgoedcrisis bij gemeentelijke grondbedrijven update 2011.
- ^{xx} Marco.broekman (oktober 2017), Schetsontwerp Stedenbouwkundig Plan Merwede.
- ^{xxi} PBL (2020) Monitor Nationale Omgevingsvisie.
- ^{xxii} Raad Voor de Financiële Verhoudingen RFV (juli 2015), Grond, geld en gemeenten.
- ^{xxiii} Deloitte (juni 2021), Actief Grondbeleid en woningbouwproductie.
- ^{xxiv} College van Rijksadviseurs, (april 2019), Metro Mix - Guiding Principles.
- ^{xxiv} Rebel e.a. (2021) 'Businesscase aanpak 14 grootschalige gebieden', in opdracht van het ministerie van BZK.
- ^{xxiv} Arcadis Min BZK. (2021), Quick scan naar de ontwikkeling van het verdienvermogen van normatieve woningen in de periode 2006-2021.

Literatuurlijst

- Arcadis Min BZK. (2021), Quick scan naar de ontwikkeling van het verdienvermogen van normatieve woningen in de periode 2006-2021.
- Alexander, E.R. (2014), 'Land-property markets and planning: a special case', *Land Use Policy*, 41, 533-540.
- Boumeester, H., (augustus 2021), Monitor koopwoningmarkt, 2^e kwartaal 2021, Expertisecentrum woningwaarde.
- Bouwkostenindex (2021), Bouwkostenindex.nl (Calcsoft bv).
- Bouwkostenkompas (2021), Bouwkostenkompas.nl (Calcsoft bv).
- Buitelaar, E. (2010), 'Cracks in the myth: challenges to land policy in the Netherlands', *Tijdschrift voor Economische en Social Geografie*, 101, 349-356.

-
- Buitelaar, E. & Bregman, A. (2016), 'Dutch land development institutions in the face of crisis: trembling pillars in the planners' paradise', *European Planning Studies*, 24, 1281-1294.
 - CBS. (2021), Statline database.
 - CBS. (2021), Monitor koopwoningmarkt.
 - College van Rijksadviseurs, (april 2019), Metro Mix - Guiding Principles.
 - Claassens, J. & Koomen, E. (2017), 'Steden blijven verdichten', *ROm*, 35, 18-25.
 - Deloitte (11 november 2010), Financiële effecten crisis bij gemeentelijke grondbedrijven, Onderzoek i.o.v. VNG en ministerie van Infrastructuur en Milieu.
 - Deloitte (september 2011), Financiële effecten vastgoedcrisis bij gemeentelijke grondbedrijven update 2011.
 - Deloitte (juni 2021), Actief Grondbeleid en woningbouwproductie.
 - De Nederlandsche Bank (DNB) (2021), Statistiek DNB dashboard.
 - De Nederlandsche Bank (DNB) (16 juli 2020), Huizenprijs hangt meer samen met financieringsruimte koper dan met woningtekort.
 - Elsinga, M., De Jong-Tennekes, M. & Van der Heijden, H. (juni 2011), Crisis en woningmarkt.
 - Fakton & EY. (23 januari 2015), 'Financiële positie gemeentelijke grondbedrijven', in opdracht van het ministerie van BZK.
 - Fakton (oktober 2016), 'Rotterdam en Den Haag in stedelijke transitie, De binnenstedelijke woningbouwopgave vraagt om nieuwe locaties, maatregelen om de tekorten te verminderen en financiële instrumenten van hogere overheden', in opdracht van gemeente Rotterdam, gemeente Den Haag, provincie Zuid-Holland, ministerie van BZK.
 - Fakton (31 juli 2018), 'Katalyseren woningbouw Zuid-Holland, Aanbevelingen voor de provincie Zuid-Holland', in opdracht van provincie Zuid-Holland.
 - Fakton (2 april 2019), 'Financieringsstrategie Zuidvleugel, De ontwikkeling van een financieringsstrategie voor de verstedelijkingsopgave binnen de Zuidvleugel', in opdracht van projectbureau Zuidvleugel.
 - Fakton (12 maart 2021), 'Touwtrekken over grondwaarde, Quick scan naar de effecten op de woningmarkt van een verplichte financiële bijdrage voor ontwikkelingen, in opdracht van het ministerie van BZK.
 - Fakton, Rebel, Stadkwadraat & Decisio (2 juni 2021), 'Businesscase aanpak 14 grootschalige gebieden', in opdracht van het ministerie van BZK.
 - Global-rates. (2021), Euribor 12 maand rente tarief van global-rates.com.
 - Hartmann, T. & Spit, T. (2015), 'Dilemmas of involvement in land management. Comparing an active (Dutch) approach and a passive (German) approach', *Land Use Policy*, 42, 729-737.
 - Janssen-Jansen, L.J.J. (2010), Optimism should be in the nature of planners, but over-optimism is a dead end street, Amsterdam Institute for Social Science Research (AISSR), Amsterdam.
 - Janssen-Jansen, L.J.J., Lloyd, G., Peel, D. & van der Krabben, E. (2012), *Planning in an environment without growth*, Den Haag, Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur.
 - Kop-Munt (april 2020), Zo reageerden de huizenprijzen op de recessie na de kredietcrisis.
 - Korthals-Altes, W. (2010), Estimates and results of servicing land in the Netherlands.
 - Lefcoe, G. (1977), 'When governments become land developers; notes on the public sector experience in the Netherlands and California', *California Law Review*, 51, 165-263.
 - Needham B. (1997), 'Land policy in the Netherlands', *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, 88, 291-296.
 - Peek G.J. (2018), e.a. Handboek projectontwikkeling.
 - Raad Voor de Financiële Verhoudingen (RFV) (juli 2015), Grond, geld en gemeenten.
 - Stauttner T. (2021), Grondbeleid inzetten voor een betaalbare woningmarkt art. Grondzaken & Gebiedsontwikkeling.

- Stauttner T.J. (2021), Bouwen alleen is niet genoeg en duurt te lang, art. Grondzaken & Gebiedsontwikkeling.
- Stauttner T.J. (2020), Must Have of Nice to have, Publiekrechtelijke verankering van de bijdrage ruimtelijke ontwikkeling in de AWG, Art. Grondzaken en Gebiedsontwikkeling.
- Van den Brand J., Stauttner T.J (2014), Min I&M Zo kan kostenverhaal.
- Van der Krabben, E. and Jacobs, H.M. (2013), 'Public land development as a strategic tool for redevelopment: reflections on the Dutch experience', *Land Use Policy*, 30, 774-783.
- Van der Krabben, E. and Needham, B. (2008), 'Land readjustment for value capturing: a new planning tool for urban redevelopment', *Town Planning Review*, 79, 651-672.
- Zeeuw F. (2018), Zo werkt gebiedsontwikkeling.

Databestanden en sites

- <https://www.woononderzoek.nl/handlers/ballroom.ashx?function=download&id=27>
- <https://www.cbs.nl/nl-nl/visualisaties/monitor-koopwoningmarkt>
- <https://www.kop-munt.nl/munt/archief/zo-reageerden-de-huizenprijzen-op-de-recessie-na-de-kredietcrisis/>
- <https://www.nvm.nl/media/0pliwcbekwartaalrapportage-monitor-koopwoningmarkt-2021-2.pdf>
- Bouwkostenindex - woningbouw: dit is de kostenindex voor nieuwbouwwoningen. Bron: bouwkostenindex.nl.*
- Aanbestedingsindex - woningbouw: dit is de kostenindex voor nieuwbouwwoningen. Bron: bouwkostenindex.nl.**
- Bouwkostenindex - GWW: deze index geldt voor de ontwikkeling van de bouwkosten inzake de Grond-, Weg- en Waterbouw. Bron: bouwkostenindex.nl.*
- Aanbestedingsindex - GWW: deze index geldt voor de ontwikkeling van de bouwkosten inzake de Grond-, Weg- en Waterbouw. Bron: bouwkostenindex.nl.**
- Jaarmutatatie CPI: deze index geeft de index van de jaarmutatatie van het consumentenprijsindex weer. Bron: CBS.

*De bouwkostenindex is een input-index, deze volgt de ontwikkeling van lonen, materialen, materieel en andere in te kopen onderdelen voor het realiseren van een bouwwerk. Deze index volgt de directe inkoop van de aannemer (de aannemer is inkoper). De aanbestedingsindex tracht daarentegen een beeld te geven van de prijs waarvoor door een aannemer de realisatie van het bouwwerk wordt verkocht aan een opdrachtgever (de opdrachtgevers is hierbij de inkoper). (bron: bouwkostenindex.nl).

** De aanbestedingsindex wordt door IGG bijgehouden vanaf 2007 en is een weergave van de krapte c.q. de ruimte op de aanbestedingsmarkt. De aanbestedingsindex geeft het gemiddelde aanbestedingsresultaat weer ten opzichte van een directieraming gebaseerd op de prijsontwikkeling gelijk aan de bouwkostenindex. De aanbestedingsindex is een gemiddelde afwijking ten opzichte van de bouwkostenindex op het moment dat het werk in de markt wordt gezet. De wijze van aanbesteden kan resulteren in afwijkingen ten opzichte van de gegeven aanbestedingsindex. (bron: bouwkostenindex.nl).

*/** Beide typen indexen beogen een zuivere prijsontwikkeling te laten zien, geschoond van veranderingen in het bouwproduct door kwaliteitstoename en omvang. Hiervoor wordt gewerkt met een vaststaand pakket van hoeveelheden materiaal, manuren en indirecte kosten (op basis van de modellen uit BouwkostenKompas). Wijzigingen in hoeveelheden, arbeidsproductiviteit en winstvoet zullen niet doorwerken in deze indexcijfers, hiervoor worden op diverse momenten herijkingen van de modellen doorgevoerd. Een goed voorbeeld hiervan is de strengere EPC-eis die 1 jan. 2011 voor de woningbouw is doorgevoerd. Deze eis heeft een gemiddelde kostenverhoging van 5,5-6,0% teweeg gebracht. De modellen voor zijn hiervoor, door middel van herijking, gecorrigeerd zodat alleen de werkelijke kostenstijgingen ten gevolge van loonkostenstijgingen, materiaal- en materieelprijzen zijn terug te vinden in de indexcijfers. (bron: bouwkostenindex.nl).