

# Transparantie gemeentelijk grondprijnsbeleid voor koopwoningen?

In opdracht van  
**Vereniging Eigen Huis**

Geurt Keers  
Rob de Wildt  
Ton Seijkens  
Philippe Sprenger

Maart 2003



RIGO Research en Advies BV  
De Ruyterkade 139  
1011 AC Amsterdam  
telefoon 020 522 11 11  
telefax 020 627 68 40  
<http://www.rigo.nl>

Rapportnummer: 82070



# Inhoudsopgave

<b>1</b>	<b>WAARVOOR BETALEN BEWONERS BIJ AANKOOP VAN BOUWGROND?</b>	<b>1</b>
1.1	GEMEENTE ALS DOMINANTE GRONDVERKOPER	1
1.2	UITWERKING MET VOORBEELDEN	2
<b>2</b>	<b>GRONDPRIJSONTWIKKELING KOOPWONINGEN</b>	<b>3</b>
2.1	KAVELPRIJZEN DURE WONINGEN STIJGEN FORS	3
2.2	HOGERE PRIJZEN, GEEN GROTERE KAVELS IN DE DURE SECTOR	4
2.3	PRIJS VRIJE KAVELS VOOR EIGENBOUW BIJZONDER HOOG	4
2.4	GRONDPRIJSSTIJGING VOORAL IN KRAPPE MARKTEN	5
2.5	HOGE GRONDPRIJSSTIJGING KOOPWONINGEN EXCESSIEF?	5
2.6	MEEBETALEN AAN DE GOEDKOPE SECTOR	7
<b>3</b>	<b>GRONDPRIJSBELEID VAN RIJK EN GEMEENTE</b>	<b>9</b>
3.1	GEMEENTELIJK BELEID VAN KOSTPRIJS- NAAR MARKTPRIJSBENADERING	9
3.2	TERUGTREDEND GEMEENTELIJK GRONDBELEID 1980-1990	10
3.3	MEER GEMEENTELIJK RISICO MET VINEX	12
3.4	DEKKING VAN VINEX-TEKORTEN MET HOGERE GRONDPRIJZEN	14
<b>4</b>	<b>AMSTERDAM OOSTELIJK HAVENGEBIED: MEEBETALEN AAN GOEDKOPE SECTOR</b>	<b>17</b>
4.1	NAAST SOCIALE WONINGBOUW OOK BOUWEN IN DE KOOPSECTOR	17
4.2	JAVA-EILAND: KOOPSECTOR REDT GRONDEXPLOITATIE	17
4.3	HOGERE WONINGPRIJZEN, HOGERE GRONDPRIJZEN	18
4.4	KWALITEIT KOOP EN GOEDKOPE HUUR VERSCHILT WEINIG, DE PRIJS VEEL	19
4.5	NIEUWE GEMEENTELIJKE GELDSTROOM VOOR VEREVENING	19

<b>5</b>	<b>AMSTERDAM HET FUNEN: PARTICULIERE GRONDEXPLOITATIE</b>	<b>21</b>
5.1	PRIVATE GRONDEXPLOITATIE IN EEN ERFPACHTGEMEENTE	21
5.2	GROOT RISICO MOGELIJK BELOOND	21
5.3	STRAFFE GEMEENTELIJKE RANDVOORWAARDEN	22
<b>6</b>	<b>ROTTERDAM: BLACK BOX OBR</b>	<b>25</b>
6.1	ONNODIG GROTE RISCOMARGES	25
6.2	KWALITEIT VAN GRONDEXPLOITATIERAMINGEN	26
6.3	KOSTENONTWIKKELING	26
6.4	BLACK BOX MET WINST VOOR DE GEMEENTE	27
<b>7</b>	<b>ROA-ALMERE: REGIONALE VEREVENING</b>	<b>29</b>
7.1	DE ROL VAN ROA	29
7.2	DE WEG VAN REGIONALE VEREVENING	29
<b>8</b>	<b>GRONDEXPLOITATIE OP VINEX-LOCATIES</b>	<b>31</b>
8.1	MEEBETALEN AAN BOVENWIJKSE VOORZIENINGEN	31
8.2	RUIMTE EN KWALITEIT	31
8.3	VEREVENING DUUR, MIDDELDUUR EN GOEDKOOP	32
<b>9</b>	<b>GRONDBELEID GEMEENTE TILBURG</b>	<b>35</b>
9.1	REKENINGCOMMISSIE INSPECTEERT GEMEENTELIJK GRONDBELEID	35
9.2	RESERVES EN WINST IN DE BOEKEN TE VINDEN	36
<b>10</b>	<b>MIDDELDUUR INGEKLEMD</b>	<b>39</b>
10.1	GEMEENTELIJKE WONINGDIFFERENTIATIE VINEX	39
10.2	VEREVENING MET BOUWKOSTEN IN GEMENGDE PROJECTEN	39
10.3	IJBURG ALS VOORBEELD	41
<b>11</b>	<b>WOERDEN SNEL EN POLANEN: TRANSPARANTER GRONDBELEID</b>	<b>47</b>
11.1	HERZIENING PLAN MET 1/3 VRIJE KAVELS	47
11.2	RESULTATEN VAN EEN HERZIENING VAN PLANOPZET EN GRONDEXPLOITATIE	48
11.3	BATEN VOOR ANDERE WIJKEN	48
11.4	TRANSPARANTER GRONDBELEID	49

<b>12</b>	<b>CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN</b>	<b>51</b>
12.1	CONCLUSIES	51
12.2	AANBEVELINGEN	53



# 1

## Waarvoor betalen bewoners bij aankoop van bouwgrond?

### 1.1 Gemeente als dominante grondverkoper

Ondanks het nemen van grondposities door marktpartijen zijn gemeenten nog steeds de grote aanbieders van bouwkavels voor woningbouw. In ruil voor bouwclaims weten gemeenten hun gronden alsnog in handen te krijgen voor gemeentelijke grondexploitatie. Daarnaast verwerven gemeenten ruwe bouwgrond op minnelijke wijze of via gemeentelijk voorkeursrecht. De gemeentelijke invloed op de grondmarkt blijft groot.

Hoe gemeenten hun grondprijsbeleid voeren en wat gemeenten doen met grondexploitatiewinsten is sinds jaren voor menigeen een 'black box.' Dat geldt niet alleen voor veel gemeenteraadsleden maar ook voor woonconsumenten die een nieuwe koopwoning verwerven of een bouwkaavel om daarop zelf als eigen bouwer aan de slag te gaan.

Voor de Vereniging Eigen Huis is dit een aanleiding om voor woonconsumenten inzichtelijk te maken waarvoor de woonconsument eigenlijk betaalt als hij een bouwkaavel koopt.

Met behulp van praktijkvoorbeelden in verschillende gemeenten wil de Vereniging Eigen Huis dit onderwerp aansnijden. Daarnaast is de vraag wat de plannen van het rijk (Nota Grondbeleid, 2001) zijn op het vlak van transparantie van het gemeentelijk grondbeleid, het gemeentelijke grondprijsbeleid, grondexploitatiewet en concurrentie op de grondmarkt.<sup>1</sup>

De Vereniging Eigen Huis heeft RIGO Research en Advies gevraagd dit project uit te voeren.<sup>2</sup>

voetnoot

<sup>1</sup> Zie ook: Brief Minister van VROM, *Grondbeleid*, Tweede Kamer, Vergaderjaar 2001-2002, 27581, Den Haag, 8 november 2001.

<sup>2</sup> Het onderzoek is begeleid door Frank van Loon en Hans Leeuwenkamp (Vereniging Eigen Huis).

## 1.2 Uitwerking met voorbeelden

### Betalen voor verschillende doeleinden

Ervaring leert dat het 'black box' karakter van gemeentelijke grondexploitatie en gemeentelijke grondbedrijven ook het onderzoek naar gemeentelijk grondbeleid belemmert. Er is aan de hand van voorbeelden wel een helder beeld te schetsen voor welke 'bestemmingen' de koper van woningbouwkavels kan betalen. Maar er kan niet worden vastgesteld in welke mate 'het voorbeeld' voorkomt bij bijvoorbeeld de jaarlijkse woningbouw. Dat bleek uit een studie voor de Parlementaire Enquête Bouwsubsidies in 1988, en kwam onlangs weer naar voren bij een onderzoek van de Rekenkamer Rotterdam naar het gemeentelijke grondbeleid van Rotterdam.

Aan de hand van een tiental voorbeelden worden de onderstaande opties geïllustreerd: waar kan de huizenkoper aan meebetalen.

**Tabel 1.1 Mogelijke bijdragen van de koper aan andere doelen dan zijn bouw perceel en daaraan gerelateerde voorzieningen (riolering, wegen, openbaar groen e.d.)**

	Bijdrage aan	Via grondkosten	Via bouwkosten
Binnenplanse verevening potentiële winst	Goedkope woningbouw	Doorgaans	Bij gemengde projecten
	Middeldure woningbouw	Soms	Bij gemengde projecten
	Gronden voor maatschappelijke doeleinden	Doorgaans	Soms, bij gemengde projecten
Winst grondexploitatie voor	Risicoreserve grondbedrijf	Soms	
Winst voor	Algemene middelen gemeente	Soms	
Winst voor bovenplanse verevening binnen de gemeente	Met plan dat verlies heeft, woningbouw, werklocatie, of onrendabel bovenwijken project (groen, wegen)	Soms	
Winst voor bovenplanse verevening in regio (VINEX)	Aan andere gemeente(n) met grote tekorten op VINEX-locatie(s)	soms	

Bron : RIGO Research en Advies

### Opbouw rapportage

Voor de meeste voorbeelden is bestaand onderzoek gebruikt. Op basis van het voorhanden materiaal zijn deze voorbeelden vanuit de invalshoek in dit onderzoek beknopt geanalyseerd en beschreven (hoofdstuk 3 t/m 11).

Eerst wordt de grondprijsontwikkeling voor koopwoningen in 1990-2001 in beeld gebracht in relatie tot de prijsontwikkeling in de sociale woningbouw, de prijzen van koopwoningen en de inkomensontwikkeling (hoofdstuk 2).

Tot slot (hoofdstuk 12) wordt gezien in hoeverre het rijksbeleid de geschetste praktijk met nieuw beleid wil aanpakken. Dat geeft aanleiding tot aanvullende beleids-suggesties.



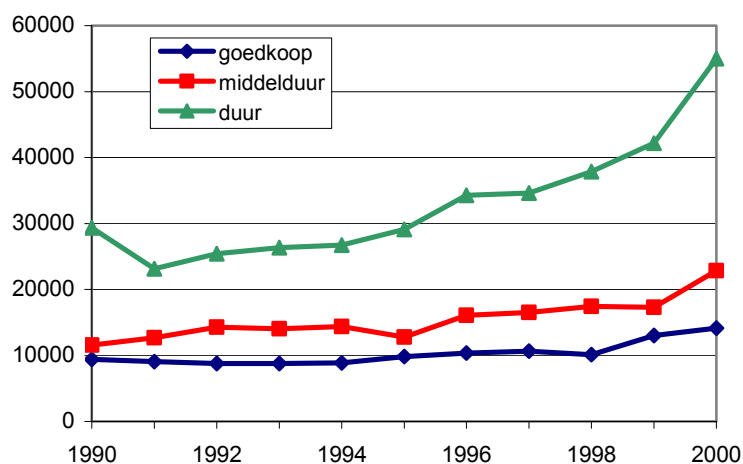
# 2 Grondprijsontwikkeling koopwoningen

## 2.1 Kavelrijzen dure woningen stijgen fors

De kavelrijzen voor dure koopwoningen hebben de afgelopen 10 jaar een flinke ontwikkeling doorgemaakt. De dure eengezins koopwoningen hebben absoluut gezien de grootste stijging gekend van bijna € 30.000 in 1990 tot circa € 55.000 (exclusief btw) gemiddeld per kavel in 2000. In de jaren 1995-2001 lijkt duidelijk sprake van excessieve stijgingen van de kavelrijzen van dure woningen (zie figuur 2.1 en figuur 2.5). In de jaren 1999-2001 is er zelfs een ware prijsexplosie.

De ontwikkeling van de kavelrijzen van de middeldure en vooral goedkope, sociale woningbouw blijft beduidend achter bij die van de dure koopwoningen.

**Figuur 2.1** Ontwikkeling kavelrijzen eengezinswoningen in Nederland naar prijsklasse, 1990-2000, prijzen in euro's, prijspeil 1-1-2000 en exclusief btw<sup>3</sup>



Bron: Tauw, bewerking RIGO Research en Advies

voetnoot

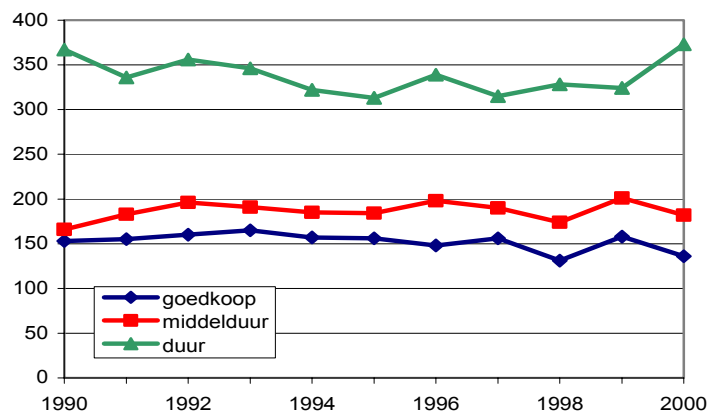
<sup>3</sup> Tauw, *Grondprijzen voor woningbouw in Nederland 1990-2000*, Utrecht 2002.

## 2.2 Hogere prijzen, geen grotere kavels in de dure sector

De forse stijgingen van de kavelprijzen van dure koopwoningen gaan niet gepaard met toename van de kwaliteit, gemeten met de belangrijk kwaliteitsvariabele kavelgrootte. In 1990-2000 is de gemiddelde kavel in de dure sector zelfs enkele tientallen vierkante meters kleiner geworden (zie figuur 2.2).

Bij middeldure eengezinswoningen is daarentegen sprake van kwaliteitsverbetering in termen van kavelgrootte, ten opzichte van 1990.

**Figuur 2.2 Ontwikkeling m2 kaveloppervlakte eengezinswoningbouw naar prijsklasse, 1990-2000**



Bron: Tauw, bewerking RIGO Research en Advies

Of de stijging van de kavelgrootte van 1990-2000 een trend van betere prijs-kwaliteitverhouding inluidt is de vraag. De kavelprijsstijging is ook even groot. Dit duidt op een lichte toename van de bouw van dure woningen in hogere klassen van de markt (meer halfvrijstaande en vrijstaande woningen).

## 2.3 Prijs vrije kavels voor eigenbouw bijzonder hoog

Vrije kavels voor koopwoningen, kavels voor particulier opdrachtgeverschap, zijn in de regel bedoeld voor vrijstaande woningen in het topsegment van de dure koopsector. De grondprijzen per m2 voor vrije kavels zijn bijna 2 keer zoveel als de grondprijzen voor de gemiddelde dure woning.

**Tabel 2.1 Grondprijzen per m2 voor dure eengezinswoningen in de uitleg en vrije kavels, naar landsdeel, in euro's, exclusief btw**

	Westen	Midden	Overig Nederland	Nederland
Dure eengezinswoningen (2000)	230	150	90	150
Vrije kavels (2001)	400	240	200	280
<i>Verhouding vrije kavel/duur</i>	<i>1,7</i>	<i>1,6</i>	<i>2,2</i>	<i>1,9</i>

Bron: Tauw en Bouwcentrum Expo, bewerking RIGO Research en Advies (*Grondprijsmethoden particulier opdrachtgeverschap*, Amsterdam, 2002)

Vrije kavels voor eigenbouw betreffen inderdaad doorgaans het topsegment van vrijstaande huizen op grotere kavels en op betere plekken van een wijk, zoals randen van een uitbreidingsplan met meer uitzicht. Dat kan een deel van de prijsverschillen met dure koopwoningen verklaren. Daarnaast speelt wederom de schaarste een rol: juist vrije kavels voor vrijstaande woningen worden in belangrijke woningmarkten, zoals in de Randstad, mondjesmaat aangeboden, terwijl de vraag een veelvoud betreft van het kavelaanbod.

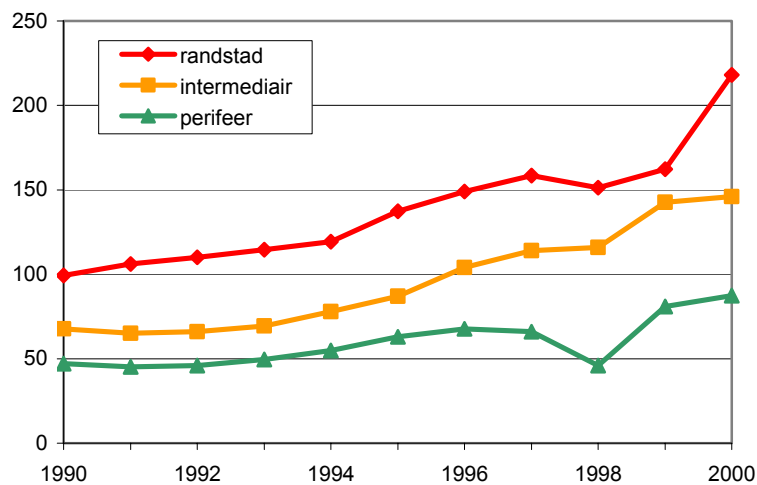
## 2.4 Grondprijsstijging vooral in krappe markten

De grondprijsstijgingen voor dure koopwoningen hebben uiteraard van doen met toenemende schaarste, door beperkt aanbod (vertraging VINEX) en toegenomen vraag (hausse in economie en koopkrachtige vraag).

Binnen Nederland zijn er wat dat betreft toch grote verschillen.

In meer evenwichtige markten, zoals in het Noorden, is de prijsstijging minder fors dan in de krappere markt van de Randstad en van het midden van het land.

**Figuur 2.3** Ontwikkeling grondprijzen per m<sup>2</sup> eengezins koopwoningbouw naar landsdeel, 1990-2000 prijzen in euro's, prijspeil 1-1-2000 en exclusief btw

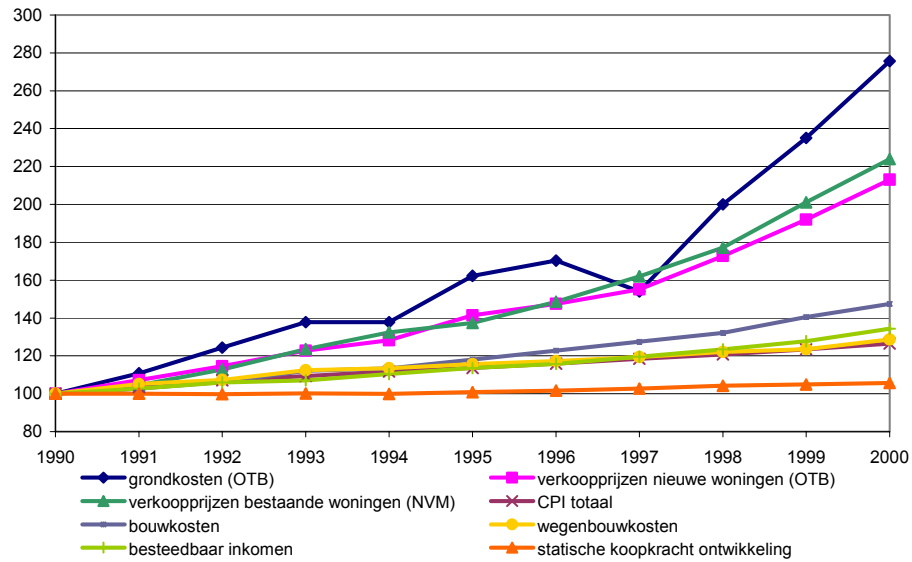


Bron: Tauw, bewerking RIGO Research en Advies

## 2.5 Hoge grondprijsstijging koopwoningen excessief?

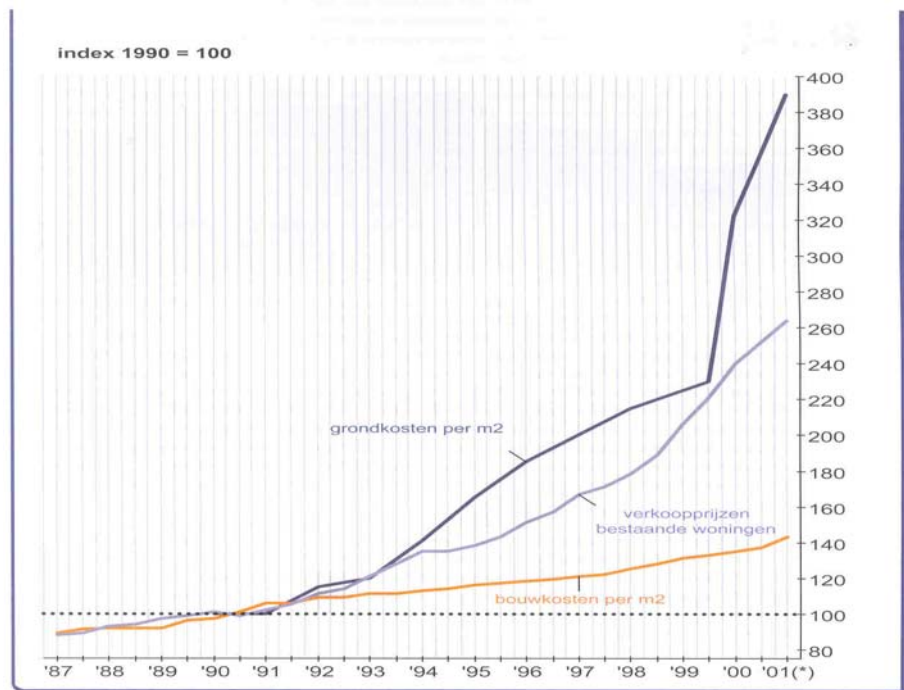
De grondprijsstijgingen zijn vergeleken met andere economische indices buiten de woningmarkt, zoals inflatie en besteedbaar inkomen als excessief te kwalificeren (zie figuur 2.4).

**Figuur 2.4**      **Vergelijking grondprijsontwikkeling met andere ontwikkelingen, 1990-2000, indexcijfers, 1990 = 100**



Bron: Tauw, OTB, CBS, NVM, Bewerking RIGO Research en Advies

**Figuur 2.5**      **De ontwikkeling van grond- en bouwkosten van koopwoningen, 1987-2000, indexcijfers 1990 = 100**



Bron: NVB, *Thermometer Koopwoningen*, Voorburg, 2002 (Gegevens grondprijzen betreffen BoN-bouwgemeenten, cijfers 2001 betreffen verwachtingen)

De forse stijging van de grondprijzen gaat gelijk op met een eveneens flinke stijging van de verkoopprijzen in zowel de nieuwbouw als bestaande woningmarkt (zie figuur 2.4 en 2.5).

Dat is niet verwonderlijk. De woningmarkt is een voorraadmarkt. Circa 80% van de woningtransacties betreft bestaande woningen. Op die markt komen de woningprijzen tot stand. De nieuwbouwprijzen worden afgestemd op de prijzen in de voorraad en de grondprijzen zijn met bouwkosten weer gerelateerd aan de nieuwbouwprijzen.

De toename van de bouwkosten overtreft de kosten voor wegebouw, alsmede de inflatie en stijging van het besteedbaar inkomen. Niettemin blijft de bouwkostenstijging relatief ruimschoots achter bij de stijging van de grondprijzen. De grondprijzen stijgen derhalve veel meer dan de nieuwbouwprijzen.

Dat wijst er op dat bij de grondprijsbepaling gemeenten werken met de residuele waardemethode: VON-prijs minus bouwkosten geeft de restwaarde, de kavelprijs. De bouwkosten stegen minder snel dan de nieuwbouwprijs, dus kon de grondprijs op zijn beurt relatief veel sneller stijgen dan de prijs van een nieuw huis. Dit gebeurde duidelijk in de jaren 1995-2001, waarbij de grondprijsstijgingen in 1999-2001 extreem hoog waren (zie figuur 2.5).

Door teruggang in economische groei en inkomensontwikkeling is de prijsontwikkeling op de grond- en woningmarkt inmiddels minder extreem geworden.

## 2.6 Meebetalen aan de goedkope sector

In het grondbeleid van de overheid bestaat een traditie dat bij nieuwbouw de duurdere woningbouw via de kavelprijs een deel van de grondkosten van goedkopere woningbouw draagt (zie verder paragraaf 3.1).

Dit gebeurt met verevening via de grondexploitatie voor een nieuwe woonwijk of met verevening tussen een grondexploitatie met sociale woningbouw en een grondexploitatie met koopwoningen.

Met landelijke cijfers over grondprijzen voor de woningbouw is de ontwikkeling van de 'vereveningsgraad', de grondprijsverhouding tussen de dure woningbouw met de sociale woningbouw<sup>4</sup>, te beschrijven.

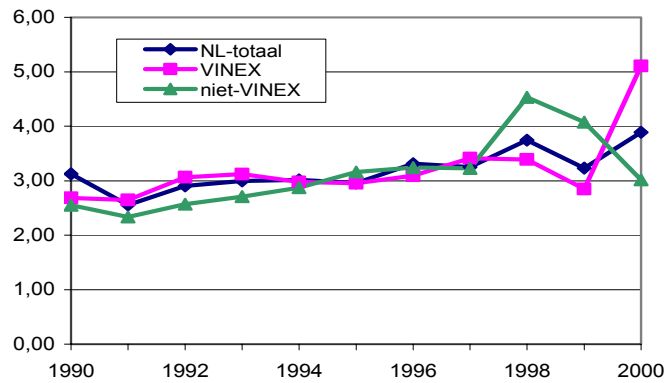
In 1990-2000 is de grondprijsverhouding tussen dure en goedkope woningen op landelijk niveau met name in 1995-2000 gestegen van een factor 3 naar factor 4 (zie figuur 2.6).

In het beleid voor grondkostensubsidiëring van VINEX-uitleglocaties (Besluit Locatie-Gebonden Subsidies, BLS) was in 1994 de verhouding 3,4. De afwenteling van grondkosten van de goedkope naar de dure sector is sindsdien verder toegenomen.

voetnoot

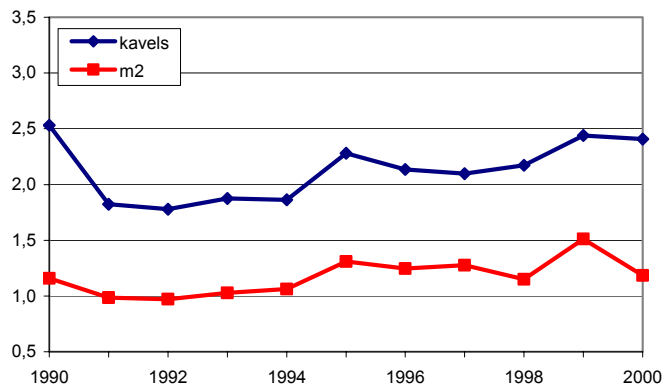
<sup>4</sup> Vergelijk: G. Keers, *Evaluatie Locatiesubsidie – deel III*, Amsterdam, 1987.

**Figuur 2.6** Verhouding kavelrijzen dure eengezins koopwoningen/goedkope woningen voor VINEX en niet-VINEX en voor Nederland, 1990-2000



Bron: Tauw, bewerking RIGO Research en Advies

**Figuur 2.7** Verhouding grondprijzen dure eengezins koopwoningen/middeldure woningen, op basis van kavelrijzen en prijzen per m2, 1990-2000



Bron: Tauw, bewerking RIGO Research en Advies

Sinds 1995 zijn de dure koopwoningen ook gaan bijdragen aan tempering van de grondprijstijgingen van middeldure woningen (zie figuur 2.7, en hoofdstuk 10).

# 3 Grondprijsbeleid van rijk en gemeente

## 3.1 Gemeentelijk beleid van kostprijs- naar marktprijsbenadering

Sinds de komst van sociale woningbouw heeft het rijk een beleid van kostenbeheersing van gesubsidieerde woningbouw gevoerd.<sup>5</sup> Het grondbeleid voor de sociale woningbouw maakte daar deel van uit. Gemeentelijke grondexploitaties met sociale woningbouw werden door het rijk getoetst op grondproductiekosten en prijsdifferentiatie met woningbouw voor de markt. In 1968 werden hiervoor richtlijnen gegeven. In de grondexploitatie werd uitgegaan van een kostprijsbenadering, de gemiddelde kosten per m<sup>2</sup> kavel. Duurdere woningtypen kregen een hogere grondprijs, die werd bepaald met 'prijs-differentiatiefactoren'. Voor een dure eengezinswoning hadden de differentiatiefactoren betrekking op:

- Kavelgrootte (kwaliteit voor tuingrootte en privacy)
- Liggingkwaliteit (zoals wonen aan een park, uitzicht op een weiland)
- Bestemming (luke woningbouw, voor verevening met de sociale sector)

De grondprijzen voor sociale woningbouw werden door het rijk vastgesteld. De grondprijzen voor de marktsector mocht de gemeente hoger vaststellen dan uit de toets naar voren kwam. Op die wijze konden met grondprijshoging van de marktsector ook grondkostenstijgingen voor sociale woningbouw in een uitbreidingswijk worden opgevangen.

Voor de toetsing nam de gemeente ook risicomarges op in de grondexploitatie; marges aan de kostenkant door onnodige kosten op te voeren, en marges aan de opbrengstenkant, door de grondprijzen voor niet-sociale woningbouw niet te hoog te nemen. Beoordeling door het rijk leidde dikwijls tot verlaging van de kosten in de raming van de grondexploitatie. Gemeenten wisten dikwijls risicomarges te behouden, zodat een grondexploitatie met sociale woningbouw ook wel met winst kon worden afgesloten.

In de jaren 1990-2000 vonden sinds 1995 de excessieve grondprijshogingen van dure koopwoningen plaats. Dit houdt verband met de omslag van een gemeentelijk grondprijsbeleid van kostenprijsniveau naar een marktprijsniveau. In de volgende paragrafen wordt toegelicht hoe en onder welke omstandigheden deze omslag tot stand is gekomen.

voetnoot

<sup>5</sup> RIGO Research en Advies, *Het rijksgrondbeleid voor de woningbouw sinds 1900*, Amsterdam, 1989.

## 3.2 Terugtrekend gemeentelijk grondbeleid 1980-1990

### Risico's van gemeentelijke grondbeleid

Tijdens de recessie begin jaren '80 dreigde groot overschot aan verworven, deels bouwrijp gemaakte grond bij gemeenten. Het dreigende overschot met een oppervlak haast zo groot als Flevoland leek een molensteen voor gemeentefinanciën te worden. Door het anticyclische woningbouwbeleid en opvang van tegenvallers op de grondexploitatie (renteverliezen, omzetting van grond voor koopwoningen naar sociale huur) met extra locatiesubsidies door het rijk (staatssecretaris Brockx) kon de dreigende bouwgrondcrisis worden afgewend. De risico's van grootschalige gemeentelijke grondexploitatie en vroegtijdige, 'preactieve' ruwe bouwgrondverwerving kwamen pijnlijk aan het licht.<sup>6</sup>

### Grondbedrijven bedrijfsmatiger

Het gemiddelde gemeentelijk grondbedrijf werd medio de jaren '80 meer op afstand van ruimtelijke ordening gezet. Verbetering van de bedrijfsfunctie werd voorop gesteld, om de risico's beter beheersbaar te maken. Een belangrijke maatregel daarvoor was een veel minder anticiperende aankoop van ruwe bouwgrond ('weiland'). Voor iedere grondaankoop zijn gemeentelijke procedures dan ook zwaarder geworden.

### Gat van ruwe bouwgrond VINEX en inkoop door de markt

Zo viel er een gat bij aanvang van de planning voor VINEX-plannen rond 1990: gemeenten waren terughoudend om ruwe bouwgrond aan te kopen. Daar waren vaak extra redenen voor. De locaties en de grondexploitatierisico's waren nog niet goed in beeld gebracht. Of de VINEX-uitleglocatie was wel in beeld, maar dan vormden nog ongedekte exploitatietekorten soms een grote belemmering voor stappen richting de uitvoering.

Projectontwikkelaars, beleggers, aannemers en corporaties kochten op onverwacht grote schaal ruwe bouwgrond op VINEX-locaties (soms zelfs op verzoek van gemeenten), met name voor ruil met de gemeente voor bouwclaims.<sup>7</sup> De gemeente bleef zo toch dominante aanbieder van bouw kavels (zie navolgend kader).

voetnoot

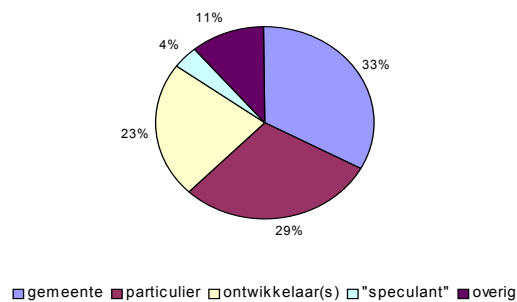
<sup>6</sup> Een voorbeeld. Het uitlegplan Rijkerswoerd te Arnhem was een locatiesubsidieplan voor 4.650 woningen en had als ontwikkelingsperiode 1980-1999. De ruwe grond was in de jaren '70 verworven voor slechts circa € 2 per m<sup>2</sup>. Daartegenover staat in 1989 een rentelast van € 25 per m<sup>2</sup>! De locatiesubsidie was ongeveer even hoog. Bron: STEC, *Ruimtelijk ontwikkelingsbeleid en grondwaardestijging*, Nijmegen, 1999.

<sup>7</sup> Bij het 'bouwclaim-model' koopt de gemeente het stuk ruwe bouwgrond van de ontwikkelaar (voor hetzelfde of een lager bedrag). De ontwikkelaar krijgt daarvoor rechten om op het terrein een aantal woningen te bouwen. In de bouwclaimovereenkomst worden dikwijls ook afspraken gemaakt tussen de ontwikkelaar en de gemeente over de woningdifferentiatie, de fasering van de woningbouw, de woningdichtheid, de kavelgroottes en de grondprijzen van de bouw kavels die de gemeente aan de ontwikkelaar zal leveren. Op veel VINEX-locaties hebben diverse bouwers gronden verworven voor bouwclaims, waardoor competitie tussen bouwers op eenzelfde locatie niet is



**Gemeentelijke grondpositie op VINEX-uitleglocaties<sup>8</sup>**

Een onderzoek<sup>9</sup> met steekproef uit de VINEX-uitleglocaties laat voor 1997 zien dat bijna 70% van de ruwe bouwgrond op VINEX-locaties naar oppervlak gemeten nog niet in handen van de gemeenten was. Het merendeel van die 70% was in bezit van ontwikkelaars of particulieren die op een of andere manier tot een grondovereenkomst – met name de bouwclaimovereenkomst- met de gemeenten wilden komen.

**Figuur 3.1 Oppervlakte VINEX-uitleglocaties naar soort eigenaar in 1997**

Bron: Kolpron<sup>10</sup>

Die bouwclaim-overeenkomsten zijn veel gesloten. Gemeentelijke grondexploitatie is daardoor nog steeds sterk vertegenwoordigd. Traditionele gemeentelijke exploitatie (gemeente verwerft grond direct van de 'boer') en gemeentelijke exploitatie met bouwclaims betreffen samen ruim 70% van de bouwkavels (zie tabel 3.1 op de volgende pagina). De verschuiving naar vormen waarin particuliere partijen zijn betrokken bij grondexploitatie valt dus enorm mee vergeleken met gemeentelijke marktaandelen van 75% tot diep in de jaren '80.

Op verstedelijkingslocaties vóór het VINEX-beleid was het gemeentelijk aandeel waarschijnlijk hoger, waardoor de verschuiving naar de particuliere sector toch meer reliëf krijgt. PPS met joint-venture-verhouding heeft een aandeel van 15% in de bouwkavels. Aangezien gemeenten daarin volwaardige partij zijn blijft gemeentelijke invloed op de grondmarkt van VINEX-locaties bijzonder groot: PPS + gemeentelijke grondexploitatie omvatten ruim 85% van de bouwkavels op VINEX-locaties.

uitgeschakeld. (Zie ook: Nederlandse Mededingingsautoriteit, *Onvolkomen marktwerking op VINEX-locaties*, Den Haag, september 2001).

<sup>8</sup> RIGO Research en Advies, *De praktijk van grond- en bouwrijzen*, Amsterdam, 2000.

<sup>9</sup> Kolpron, *Grondbezit & grondverwerving Vinex-uitleglocaties*, Rotterdam, 1998.

<sup>10</sup> Daarbij zij aangetekend dat de verdeling over de categorieën 'speculant' en 'overig' problematisch is vanwege het gebruik van optierechten, waardoor een scheiding tussen juridisch en economisch eigendom wordt aangebracht. 'Speculanten' hebben slechts 4% van de grond in eigendom en overig heeft 11% in bezit.

Mede door toepassing van de Wet voorkeursrecht gemeenten op VINEX-uitleglocaties sinds medio 1996 is de positie van gemeenten hoogst waarschijnlijk niet verzwakt, maar nog verder versterkt.

**Tabel 3.1 Vormen van grondexploitatie in de VINEX-uitleglocaties, Nederland en de Randstad, volgens RIGO inventarisatie januari 2000 <sup>11</sup>**

	totaal			randstad		
	locaties	woningen	aandeel	locaties	woningen	aandeel
gemeentelijke grondexpl.	38	109.999	46%	19	64.383	42%
bouw claimmodel	15	62.873	27%	9	42.091	27%
pps	10	52.195	22%	5	36.639	24%
concessie model	5	11.941	5%	5	11941	8%
particuliere grondexpl.	5	6.212	3%	2	1.372	1%
<b>totaal</b>	<b>68</b>	<b>237.008</b>	<b>100%</b>	<b>38</b>	<b>155.054</b>	<b>100%</b>

Bron: RIGO Research en Advies

### 3.3 Meer gemeentelijk risico met VINEX

#### Achtergronden voor andere risicoverdeling rijk-gemeenten

De risico's van gemeentelijk grondbeleid en grondprijssubsidiëring met open eind-karakter dwongen het rijk in tijden van noodzakelijke bezuiniging tot verandering in het grondbeleid.

Toenemend beroep op de locatiesubsidieregeling leidde tot meer systematisch gebruik van marktwaardebeginselen in grondprijsberekening buiten sociale woningbouw.

Grondprijsoptrijving door gemeenten voor kavels van gesubsidieerde bouw (Parlementaire Enquête Bouwsubsidies 1987-1988) was een aanleiding verandering van het rijksgrondbeleid: met name het aanscherpen en vervolgens afschaffen van de rijks-toetsing van gemeentelijke grondexploitatie-rekeningen in het bijzonder.<sup>12</sup>

<sup>11</sup> Gebaseerd op 68 VINEX-locaties met 80% van de woningaantallen voor VINEX-uitleg opgave. Een deel van de informatie is ontleend aan RIGO Research en Advies, *De kwaliteit van VINEX-uitleg locaties - kikkers op het Berlagehof*, Amsterdam, 1999.

<sup>12</sup> Bijvoorbeeld: door aanscherping van controle bij gemeenten zijn vele tientallen miljoenen gulden aan rijksbijdragen bij nacalculaties van locatiesubsidieplannen teruggevoerd naar het rijk. Zie: G.P. Keers, C. Terbrack, *Grondprijzen voor de gesubsidieerde woningbouw*, in: Parlementaire Enquête Bouwsubsidies, Tweede Kamer, 1988.

### **Decentralisatie grondbeleid: van locatiesubsidie naar BLS**

In een aantal stappen werd in de beginjaren '90 het rijksgrondbeleid gedecentraliseerd, mede in het kader van doeleinden van de Nota volkshuisvesting in de jaren negentig. Verantwoordelijkheid voor de gemeentelijke grondexploitatie werd bij de gemeente gelegd. Om prijseffecten van lokale 'grondmonopolies' door gemeenten te voorkomen werden voor de sociale woningbouw nog beschermende randvoorwaarden gesteld (maximale grondkosten, inmiddels alleen nog formeel maximale stichtingskosten).

Locatiesubsidie werd veranderd in een 'lump sum' regeling, een vast bedrag aan subsidie per locatie, vastgesteld door het rijk. Met het Besluit Locatie-Gebonden Subsidies werd dit decentraal doorgezet: vooraf een normatief bepaald bedrag voor grondexploitatiebijdragen voor de regionale VINEX-opgave, met realisatie van de VINEX-woningbouwaantallen als tegenprestatie.

### **Risico's en prikkels bij grondexploitatie van de VINEX-uitleg**

Met het BLS is in beginsel 50% van de vooraf gecalculeerde grondexploitatietekorten als gevolg van excessieve locatieafhankelijke kosten<sup>13</sup> op VINEX-uitleglocaties gedekt. De resterende 50% is voor de bouwgemeenten, plus de volle 100% van mogelijke tegenvallers (of meevallers) op de grondexploitatie tijdens de uitvoering. De prikkel voor efficiëntere grondexploitatie en een meer marktwaardegericht grondprijnsbeleid door gemeenten is daarmee ingebouwd.

Het gemiddeld betrekkelijk risicoloos bouwen met 70% gesubsidieerde woningbouw werd door rijksbeleid, na een korte tussenfase van 50% gesubsidieerd-50% ongesubsidieerd, omgekeerd: tenminste 70% bouwen in de marktsector. Het voortgangsrisico van grondexploitatie en woningbouw werd daardoor meer afhankelijk van marktpartijen en marktontwikkelingen. De opgave van 70% marktsector was voor de naoorlogse periode een unieke opgave waar in stedelijke regio's nog geen ervaring mee was opgedaan. De haalbaarheid van 70% marktsector was nog niet aangetoond, al gaf het WoningBehoeftesOnderzoek 1989/1990 voldoende grondslag voor een groter aandeel marktsector, vooral in het middeldure segment. De VINEX-programmering in het zogenaamde BLS-referentieplan voor uitleglocaties (voor bepaling van de locatiesubsidiebehoefte) weerspiegelde dit: 30% goedkoop (sociaal), 45% middelduur en 25% duur.

Het voortgangsrisico met meer woningbouw in de marktsector was groter geworden, terwijl er in de VINEX-contracten tussen rijk en lagere overheden subsidiestromen werden gekoppeld aan voortgangsprestaties van aantallen toe te voegen woningen in twee perioden van vijf jaar (1995 tot 2000 2/3 van de taakstelling; 2000 tot 2005 1/3).

voetnoot

<sup>13</sup> Excessieve kostenelementen, zoals grondverwerving van kassen of tuinbouwgrond, bijzondere wegontsluiting met kunstwerken en dergelijke, omlegging van leidingstroken en geluidwerende voorzieningen.

**VINEX-kwaliteit**

De BLS-bijdrage is mede bepaald op basis van globale uitgangspunten voor woon-omgevingskwaliteit voor de VINEX-uitleglocaties.

Het rijk kwam daarmee uit op 30 woningen per ha bij het bovengenoemde woningbouwprogramma voor stadsgewesten en 33 woningen per ha voor de zeven BoN-gebieden (grote stadsgewesten waarin gemeenten via regionaal bestuur moeten samenwerken). Hierin was een evenwicht gevonden tussen doeleinden van woonbeleid (woonwensen voor een suburbaan woonmilieu) en VINEX-doeleinden van ruimtelijke ordening en milieu (zuinig ruimtegebruik om landschap te sparen, draagvlak voor openbaar vervoer naar de locaties).

Gemeenten zijn vrij een hogere of lagere dichtheid te realiseren. De positieve of negatieve gevolgen daarvan voor de grondexploitatie zijn voor de gemeente. In de rijksbijdrageregeling is dus met andere dichtheden financieel geen rekening gehouden.

**3.4 Dekking van VINEX-tekorten met hogere grondprijzen**

Voor de resterende (voorgecalculeerde) grondexploitatietekorten bij de VINEX-bouwgemeenten gaf het rijk twee mogelijkheden aan.

- Verevening tussen grondexploitaties met een tekort en een overschot binnen de gemeente of in regionaal verband (BoN-gebieden).
- Verhoging van de grondprijzen op VINEX-locaties, mogelijk door bijvoorbeeld een gemeenschappelijk gemeentelijk grondprijnsbeleid in regionaal verband. Mogelijkheden voor hogere grondprijzen worden ondersteund door het restrictieve beleid van VINEX dat de concurrentie tussen VINEX-bouwgemeenten en omliggende gemeenten inperkt.

Door de nieuwe risicoverdeling van het BLS was er druk om de marktwaardebepaling bij bouwgrondprijsbepaling toe te passen.

Om plannen voorcalculatorisch uitvoerbaar te maken zijn de grondprijzen verhoogd ten opzichte van het BLS-referentieniveau. In diverse gemeenten (zoals Amsterdam en Zwolle) werden omstreeks 1993 en 1994 in de grondexploitatiereningen van VINEX-locaties de grondprijzen voor de marktsector met 20% verhoogd.

In een onderzoek uit 1994 was ex ante berekend dat onder voorwaarden van de economie en woningmarkt van 1994 en zekere schaarste op en rond VINEX-gebieden voor de marktsector van goedkopere tot duurere segmenten laagbouwoningen, een grondprijshoging van duizend tot ruim € 10.000 (30%) per kavel mogelijk zou kunnen zijn.<sup>14</sup>

Ook grondprijzen van sociale woningbouw werden daartoe soms iets hoger gesteld (er waren geen rijksnormbedragen meer), maar, zoals gezien in het vorige hoofdstuk, veel minder dan voor de marktsector. Corporaties zorgden voor tegendruk. Daar was ook meer aanleiding toe door afnemende rijksbijdragen voor goedkope

voetnoot

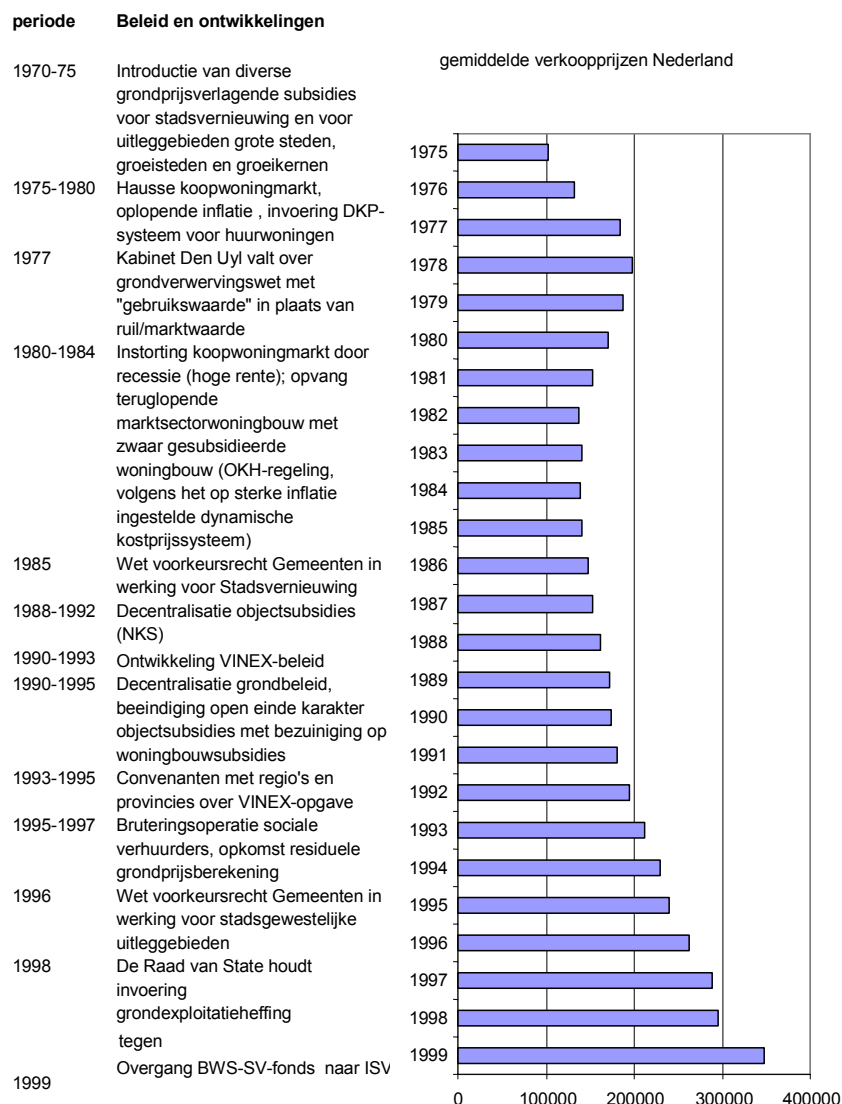
<sup>14</sup> RIGO Research en Advies, *Kansen voor restrictief beleid*, Amsterdam, 1994.

woningbouw (BWS-gelden). De structureel onrendabele top bij sociale woningbouw was eind jaren '90 geheel voor rekening van de corporaties.

Een derde mogelijkheid om de VINEX-plannen rond te krijgen was waar mogelijk de woningdichtheid te verhogen. In regio's waar de marktsituatie dat toeliet en hoge resterende exploitatietekorten bestonden, zijn de dichtheden hoger gesteld..

**Figuur 3.2**

**Beleidsontwikkeling en ontwikkeling verkoopprijzen bestaande woningen (in guldens), 1975-1999**



Bron: RIGO Research en Advies en NVM

In stadsgewest Haaglanden bijvoorbeeld, was in 1994 aan de vooravond van de VINEX-uitvoering het beeld voor zijn VINEX-uitleglocaties: een geraamd tekort van € 91 miljoen bij regionale verevening van werk- en woonlocaties, hogere grondprij-

zen voor woningbouw en een iets hogere dichtheid. Het geraamde grote tekort zouden de deelnemende gemeenten uit hun eigen middelen moeten bijpassen. Verkleining van de gemeentelijke bijdrage zou mogelijk zijn door efficiënte planuitvoering en optimalisering van de grondopbrengsten

#### **Andere gemeenten volgen**

De aanleidingen voor opkomst van het gemeentelijke grondbeleid met 'opbrengstmaximalisatie' voor woningbouw in de marktsector ontstonden bij veel VINEXbouwgemeenten in 1990-1995. Gaandeweg de jaren tot 2000 zijn ook vele andere gemeenten hun grondprijnsbeleid voor koopwoningen en dure huurwoningen op de 'marktwaarde' gaan baseren, zoals de gemeente Woerden (zie hoofdstuk 11).

# 4 Amsterdam Oostelijk Havengebied: meebetalen aan goedkope sector

## 4.1 Naast sociale woningbouw ook bouwen in de koopsector

Amsterdam was in de jaren 1975-1985 net als veel andere grotere steden ervaren sociale woningbouwer waarbij de inspanning werd ingezet op contingentbenutting en bij grondbeleid op voldoende bouwgrond en subsidieoptimalisering. Onder invloed van het rijksbeleid (minder woningbouwsubsidies, onderzoek naar de markt van koopwoningen in Amsterdam) kreeg de koopsector in het woningbouwbeleid van Amsterdam meer aandacht.

In 1993-1994 maakt de gemeente de overgang van een meer kostprijsgericht grondprijsbeleid naar een marktwaardebeleid. Lagere subsidies voor stadvernieuwing (Belstato) en uitleg (BLS), grotere risico's en grondexploitatietekorten (IJburg) voor de gemeente en stijgende woningprijzen waren voorname drijfveren voor invoering van het marktgericht grondprijsbeleid, "dat uitgaat van de residuele grondprijsbenadering". Gaandeweg de jaren '90 wordt het systeem van residuele waardebeoordeling geperfectioneerd, mede om de grondprijzen voor 30% goedkope en een fors aandeel middeldure woningbouw laag te kunnen houden.

## 4.2 Java-eiland: koopsector redt grondexploitatie

Bij de ontwikkeling van het Oostelijk Havengebied (OHG) is een en ander terug te vinden. In de jaren '80 is het OHG – erfpachtgrond - herbestemd tot woongebied. Voor de voorziene circa 15.000 woningen zijn de eerste deelplannen nog overwegend met sociale woningbouw ingevuld. De locatie kwam voor het vervolg onder de Subsidie Grote bouwlocaties die als voorwaarde 50% marktsector kende, en een gemaximeerd subsidiebedrag per woning. Het deelplan KNSM-eiland is aldus in hoge dichtheid met 100% appartementen ontwikkeld voor de 'compacte stad' en om hoge grondexploitatietekorten te beheersen.

Java-eiland is de daaropvolgende fase met 30% sociaal, 60% middelduur en 10% duur. De locatie is in ontwikkeling genomen rond 1993-1994. Het grondexploitatietekort (zonder subsidies) bij ruim 1.250 appartementen bedroeg toen voorgecalculeerd circa € 16.000 per woning.

Afhankelijk van de wijze van invulling van het laatste gedeelte van het Java-eiland en omvang van risicomarges is het in 1999 verwachte exploitatiesaldo negatief met - € 2.300 per woning of mogelijk licht positief (een paar duizend euro per woning).<sup>15</sup>

Deze gunstige ontwikkeling is voornamelijk het gevolg van verdichting (bijna 250 appartementen meer), minder goedkopere en meer duurdere woningbouw (nu: sociaal 20%, middelduur 50% en duur 20%) en het meer marktwaardegericht grondprijsbeleid.

De grondprijzen voor appartementen zijn in de dure sector in 1994-1999 gestegen van € 18.000 tot € 31.800 (exclusief BTW) per eenheid; voor een flat in de middeldure koopsector van € 10.450 naar ruim € 20.450<sup>16</sup>

De grondprijzen voor sociale huurflats stegen maar met gemiddeld € 455 per woning tot circa € 6.350.

In het kader van een arrangement tussen gemeente en een belegger stegen ook de grondprijzen van premiehuurwoningen (middeldure sector) nauwelijks.

De opbrengstenstijging bij de koopsectorkavels had een dusdanige omvang dat tegenvallers tijdens de uitvoering aan de kostenkant van circa € 9 miljoen konden worden opgevangen.

De onvoorzien forse waardeverhoging van appartementen op de krappere wordende Amsterdamse markt was in feite niet volledig met grondprijsbeleid bij te benen. De prijsontwikkeling werd door gekte op de Amsterdamse markt steeds onstuimiger. Ondanks effectiever gemeentelijke grondprijsbeleid konden, naast bouwers, zelfs eerste kopers er nog van profiteren. Eerste bewoners die hun woning rond 1995 voor € 160.000 verwierven realiseerden bij doorverkoop rond 2000 € 270.000 tot € 320.000.

### 4.3 Hogere woningprijzen, hogere grondprijzen

Hogere VON-prijzen bij daadwerkelijke verkoop dan volgens de uitgangspunten bij de grondprijsbepaling zouden echter voor een deel ook naar de gemeente toevoelen. Bij eerdere projectontwikkeling op het KNSM-eiland - een deelplan van het OHG - was dit nog niet zo geregeld en kwam het voordeel van een hoger gerealiseerde verkoopprijs in handen van de ontwikkelaar. Van dergelijke ervaring heeft de gemeente geleerd. Bij gronduitgifte wordt inmiddels door de gemeente bedongen dat indien de ontwikkelaar de woningen voor een hogere prijs verkoopt dan waarmee bij de gronduitgifte is gerekend, voor iedere gulden meer de gemeente de helft krijgt (de afroomregeling met 50%-50% verdeling). "Als de gemeente de markt niet

voetnoot

<sup>15</sup> Het resultaat is hoogst waarschijnlijk positief geworden. De gemeente kan het zich in ieder geval permitteren om een groot stuk bouwrijpe grond op de kop van Java-eiland jaren braak te laten liggen in een tijd van 'nieuwe woningnood.'

<sup>16</sup> Het betreft erfpachtgrond. De grondprijzen die worden genoemd zijn uitgangspunt voor de erfpachtcanon of voor afkoop van erfpacht voor 50 jaar.



zou volgen zou dit niet leiden tot lagere prijzen voor de kopers, maar tot boven-normale winsten voor de ontwikkelaar."<sup>17</sup>

#### 4.4 **Kwaliteit koop en goedkope huur verschilt weinig, de prijs veel**

De prijs-kwaliteitsverhouding van de dure koopappartementen - gemiddeld 100 m<sup>2</sup> voor € 227.000 in 1999 - in het OHG is bijzonder scheef in vergelijking met een goedkope huurflat - 85 m<sup>2</sup> voor rond € 90.000 aan stichtingskosten - met eenzelfde architectuur in dezelfde buurt of straat uit hetzelfde jaar. De huurder is wat dat betreft aanzienlijk goedkoper uit, dankzij verevening van grond- en bouwkosten met de koopwoningen.

Door verrekening en bescherming van de sociale huur beschikt de betreffende corporatie over een potentieel aan hoge beleggingswaarde vergeleken met de stichtingskosten.



Java-eiland, met verevening van grond en bouwkosten betaalt eigenaar-bewoner fors mee voor de sociale huur van de 'buur' bij vrijwel gelijke woningen

#### 4.5 **Nieuwe gemeentelijke geldstroom voor verevening**

Het gemeentelijk grondprijnsbeleid koerste in 2000 af op een grondprijnsverhoging voor de marktsector van 30% tot 50% voor appartementen en van 30% tot 40% voor eengezinswoningen. Grondprijzen voor de goedkope huursector stegen maar met een paar procent.

De gemeente constateerde dat door de ontwikkelingen op de koopmarkt de middengroepen in de knel komen. Voor die groep worden door de gemeente op bescheiden schaal goedkope leningen beschikbaar gesteld om een woning te kunnen kopen. Het aantal van deze leningen ('Amsterdamse midden hypotheek') is in 2000 verhoogd. Dit is een nieuw kruisverband naast de verrekening van duurdere naar

voetnoot

<sup>17</sup> Gemeente Amsterdam, *Gemeentelijk grondprijnsbeleid 2000*, Amsterdam 1999.

goedkopere woningbouw, mede via verdiensten uit het residuele grondprijnsbeleid voor dure koopwoningen (zie verder hoofdstuk 10).

# 5 Amsterdam Het Funen: particuliere grondexploitatie

## 5.1 Private grondexploitatie in een erfpachtgemeente

Het Funen is een locatie in de Amsterdamse binnenstad, nabij het Oostelijk Havengebied. Het is ook een functieveranderingslocatie, een voormalig bedrijventerrein van Van Gend en Loos. Een projectontwikkelaar (IBC Vastgoed) heeft de grond en verouderde bedrijfsopstallen van de NS aangekocht. De ontwikkelaar bood meer dan de gemeente: voor 5,5 ha voor ruwweg € 7 miljoen rond 1993. Met bouwrijp maken voor eenzelfde bedrag en 550 woningen betekent dit € 24.500 per appartement; bijna € 270 per m<sup>2</sup> woonoppervlak. Bij een VON-prijs van € 1.800 per m<sup>2</sup> woonoppervlak, waarmee de ontwikkelaar enige tijd rekende, levert dit een grondkostenaandeel van circa 15%. In 2000 kon een VON-prijs van ruim € 2.300 per m<sup>2</sup> gelden. De in de praktijk mogelijk hoge overwaarde wordt in het geval Het Funen verdeeld tussen de vorige grondbezitter en de ontwikkelaar. De gemeente profiteert er ogenschijnlijk niet van, omdat de ontwikkelaar de grond exploiteert. De gemeente hoeft evenwel voor deze locatie geen middelen bij te passen uit haar stadsvernieuwingsfonds, waarin voor de woningbouw op Het Funen wel middelen waren gereserveerd.

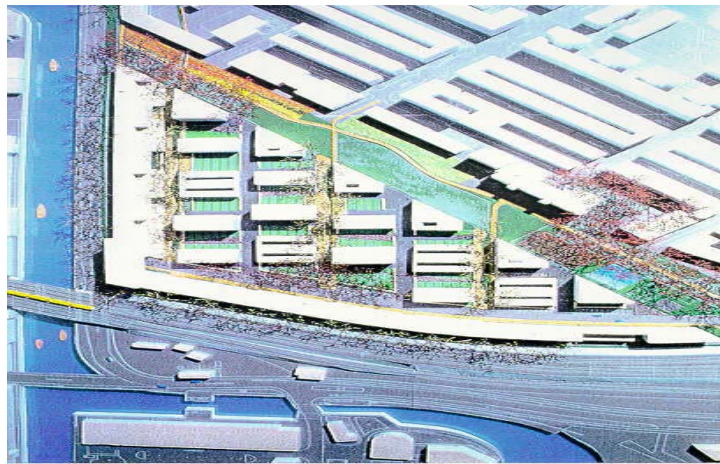
De ontwikkelaar heeft de residuele waardeberekening gehanteerd voor de bepaling van het bod voor de ruwe bouwgrond. In het traject daarna is die rekenmethodiek niet meer relevant. De meeropbrengst bij grondexploitatie en bouw in Het Funen is voor de risicodragende ontwikkelaar. Of de eerste bewoner van Het Funen nog een deel realiseert is twijfelachtig. De eerste woningen zijn verkocht voor circa € 2.700 per m<sup>2</sup>.

## 5.2 Groot risico mogelijk beloond

Het hoge ontwikkelingsrisico ten tijde van de verwerving in 1993 (de VON-prijs in de nieuwbouw lag toen op circa € 900 m<sup>2</sup> woonoppervlak; in 2000 € 2.300) is in-

middels flink verkleind. De hoge woningprijzen van circa € 2.700 en meer per m<sup>2</sup> zijn reeds gerealiseerd.<sup>18</sup>

Het is onzeker of de appartementenmarkt het huidige prijsniveau de komende paar jaren kan blijven handhaven. Er komt meer dure appartementennieuwbouw op de markt en de (inhaal)vraag naar duurdere koopflats neemt af. Kwaliteitsverschil met ander nieuwbouwaanbod in de bestaande stad, zoals in het Oostelijk Haven Gebied, is niet al te groot op het vlak van woninggroottes (veelal 90-110 m<sup>2</sup>) en dichtheid (100 woningen per ha). De locatie in het gewilde binnenstadsmilieu is wel een concurrentievoordeel. Als de markt kritischer wordt heeft de ontwikkelaar nog een redelijke marge voor prijsverlaging of voor kwaliteitsverhoging.



Ontwerp stedenbouwkundig plan Het Funen – Amsterdam

### 5.3 Straffe gemeentelijke randvoorwaarden

De planontwikkeling en voortgang zijn afgeremd door de gemeente. Het was de gemeente toch een doorn in het oog dat een ontwikkelaar de grondexploitatie deed in de grootste erfpachtgemeente van Nederland. Naar aanleiding van algehele voortgangsstimulering van de woningbouw door de gemeente kwam de planontwikkeling recentelijk in een stroomversnelling. Het plan van de ontwikkelaar werd snel omgesmeed tot een ontwerpbestemmingsplan. Amsterdam had haar VINEX-taak in regionaal afsprakenkader tot 1998 nagenoeg kunnen invullen, maar voor 1999 en daaropvolgende jaren dreigde het oplopen van een achterstand.

Voordien werd de planinhoud in hoge mate door de gemeente bepaald: een stedenbouwkundig programma van eisen met een hoge mate van detaillering, waardoor marges voor een eigen stedenbouwkundige invulling in termen van woningtypen, sectoren en prijsklassen, parkeernormen en dergelijke flink was ingeperkt.

voetnoot

<sup>18</sup> Bron: [www.funen.nl](http://www.funen.nl).

Enkele planuitgangspunten zijn nog ter discussie gesteld, maar op straffe van mindere medewerking van de gemeente waren weinig veranderingen in uitgangspunten haalbaar. De ontwikkelaar heeft het stedenbouwkundig plan laten ontwikkelen door een zelf gekozen stedenbouwkundig bureau waarvoor een competitie tussen drie bureaus is gehouden.

#### **Goedkope woningbouw in het plan**

Opmerkelijk is dat de gemeente zonder grondbezit met haar 'planologisch monopolie' als stok achter de deur toch 30% sociale huurwoningen afdwingt met bijbehorende lage grondprijzen. De koopsector wordt 'belast' om dit te bewerkstelligen.



# Rotterdam: black box OBR

## 6.1 Onnodig grote riscomarges

De Rotterdamse Rekenkamer onderzocht een representatief aantal grondexploitaties van het Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam, het OBR, op doelmatigheid en rechtmatigheid.<sup>19</sup>

Bij de meeste plannen van (OBR) staat saldobehersing van de grondexploitaties centraal. In de grondexploitaties stegen de geraamde kosten echter sneller dan de geraamde opbrengsten. In de afgelopen jaren van economische voorspoed zouden de opbrengsten juist sneller moeten kunnen stijgen dan de kosten.

Dit wijst op grote financiële marges bij de nog te maken kosten (bijvoorbeeld rente, kosten bouwrijp maken of kosten voor bovenwijkse voorzieningen) en de nog te realiseren opbrengsten in grondexploitatiereningen van het Rotterdamse grondbedrijf.

In het onderzoek naar 8 grondexploitatieprojecten voor woningbouw en bedrijven zijn de methoden aangetroffen waarmee OBR onnodig grote riscomarges neemt:

- Marges in nog te maken kosten bij diverse investeringsposten (bouwrijp maken, planvoorbereiding en toezicht op de uitvoering, omslag voor bovenwijkse voorzieningen) met andere woorden hoger geraamde investeringen opvoeren dan nodig is. Zo is in de bijna afgeronde woningbouwlocatie Prinsenland de post 'bouwrijp maken' in één jaar tijd (1996-1997) met € 1,3 miljoen afgenomen. En er was een vrijval van circa € 11,5 miljoen aan bijdrage voor bovenwijkse kosten, die werd ingezet om oplopende tekorten van het sleutelproject Kop van Zuid te dekken (zie paragraaf 6.2).
- Marges bij de opbrengsten door de opbrengsten lager in te schatten dan nodig is; door een lagere grondprijs per m<sup>2</sup> te hanteren dan nodig is gezien de verwachte marktontwikkeling; mogelijk ook door minder hoeveelheden nog uit te geven grond op te voeren dan plantechisch mogelijk is. Dit doet zich bijvoorbeeld voor bij project Brainpark III, waar de verwachte opbrengsten in 2000 € 570 per m<sup>2</sup> bedragen, terwijl de opbrengst ultimo 1999 nog op € 390 per m<sup>2</sup> werd geraamd.

voetnoot

<sup>19</sup> Bron: Rekenkamer Rotterdam, *De Bodem Schatten*, Rotterdam, mei 2001.

- Marges in rentekosten door onnodig ingeschatte lange en ongunstige fasering van kosten en opbrengsten. Een plan had in de raming een looptijd van bijna 15 jaar, terwijl eigenlijk maar 7 tot 8 jaar nodig is.

De Rotterdamse Rekenkamer schat dat, indien de huidige exploitatiesaldo's gecorrigeerd worden voor de bovenmatige risicomarges (te hoog geraamde kosten en te laag geraamde opbrengsten), dit voor de acht projecten samen ongeveer € 50 miljoen meer potentiële winst oplevert. De grondexploitatiesaldi van de acht projecten komen volgens het grondbedrijf positief uit op € 8,4 miljoen, terwijl na correctie voor de onnodig grote risicomarges de resultaten uitkomen op een positief saldo van € 60 miljoen.

## 6.2 Kwaliteit van grondexploitieramingen

Een zwakke raming van de grondexploitatie bij de start kan snel leiden tot aanzienlijke kostenstijgingen gedurende de exploitatieperiode, zoals blijkt bij project Nesseland, een VINEX-locatie voor woningbouw.

Bij aanvang werd de verwerving van grond zwaar onderschat, de post 'overige kosten' werd niet opgenomen en het tijdsrisico werd onderschat. Tijdens de uitvoering deden zich bij verwerving tegenvallende kosten voor. Dit lijkt op het oog op een uit de hand lopende exploitatie: het berekende tekort is binnen drie jaar opgelopen van € 17,5 miljoen naar € 50 miljoen. Om het tekort te dekken heeft OBR locatiesubsidie bij de Stadsregio Rotterdam gevraagd en gekregen. Volgens de mondelinge informatie van het projectteam zijn evenwel nu alle mogelijke tegenslagen in de raming verwerkt. Het College van B&W heeft in haar reactie op het conceptrapport hierbij opgemerkt, dat het om een project in voorbereiding gaat en dat daarom hieraan minder gewicht gegeven moet worden.

In tegenstelling tot de andere onderzochte projecten staat bij de Kop van Zuid niet de saldbeheersing, maar de kwaliteitsverbetering centraal. De hoge ambities dragen zorg voor kwaliteitsoverwegingen die financiële overwegingen dreigen te domineren. Binnen het OBR zijn geen meetbare normen voor de prijs-kwaliteitverhouding. De vraag kan gesteld worden of het zeer hoge kwaliteitsniveau in het project Kop van Zuid, vanuit kosten oogpunt gezien, kan worden gerechtvaardigd. Het exploitatiesaldo – voor subsidies en resultaatneming – is afgenomen van € 13 miljoen verlies in de startsituatie naar € 63,5 miljoen verlies (zonder subsidie en gemeentelijke bijdrage) in de huidige situatie.

## 6.3 Kostenontwikkeling

De actuele situatie van de grondexploitaties blijkt bij een aantal projecten fors af te wijken van de startsituatie.

Met name de rentelasten en tijdsplanning blijken moeilijk te beheersen. Bij de rentelasten zijn stijgingen vastgesteld van 165% tot 450%!

De kosten voor planvoorbereiding & toezicht op de uitvoering ('bureaucratiekosten') blijken voor sommige projecten (waaronder Kop van Zuid) tijdens het proces



met meer dan 100% te stijgen: bijvoorbeeld bij een plan met 117%, maar bij een ander plan met zelfs 1.340%!

In de gemeentelijke verslaglegging over de projecten wordt nergens ingegaan op deze grote stijgingen van de apparaatskosten en de oorzaken ervan.

Voor vrijwel alle projecten geldt dat de opbrengstenstijging minder groot is dan de kostenstijging. De saldi van de projecten hebben zich weliswaar positief ontwikkeld, maar dit is alleen mogelijk gebleken door middel van subsidies. Zonder deze subsidies zouden de saldi een negatieve ontwikkeling laten zien.

Financiële tegenvallers van sommige projecten, zoals de Kop van Zuid, worden deels gecompenseerd door hogere baten van projecten, zoals de woningbouwlocatie Prinsenland (€ 11 miljoen). Hier is dus sprake van bovenplanse verevening binnen de gemeente.

#### 6.4 Black box met winst voor de gemeente

Eén van de kerntaken van het OBR is het uitvoeren van door het gemeentebestuur vastgestelde grondexploitaties met een sluitende exploitatiebegroting. Om tot een sluitende exploitatiebegroting te komen, waarop ook externe factoren (zoals marktontwikkelingen) invloed hebben, heeft het OBR er belang bij om veiligheidsmarges in te bouwen. Dit leidt tot strategisch gedrag in de vorm van (zeer) voorzichtig ramen. Dit betekent dat in de exploitatiebegroting de positieve ontwikkelingen worden onderdrukt. Hierdoor geeft de informatie over de grondexploitaties niet de werkelijke verwachting weer over financiën, stedenbouwkundige kwaliteit en tijd in termen van tempo van bouwrijp maken en gronduitgifte.

Door het nemen van verschillende financiële marges bij aanvang en tijdens de uitvoering van grondexploitaties kunnen financiële tegenvallers gemakkelijk worden opgevangen, zonder dat het financiële beeld van de exploitatie verslechtert. Hierdoor ontstaat eerder het beeld dat de uitvoering van het proces door het OBR goed beheerst wordt. Sterker, door aanvankelijk een somber beeld te tonen over de ontwikkeling van het exploitatieresultaat en meevallers bij afronding van de projecten te realiseren, kan het OBR een goed resultaat presenteren. Dat wordt nog eens 'onderstreept' met feitelijke winst op grondexploitaties.

Jaarlijks draagt het OBR enkele tientallen miljoenen euro's af aan de algemene middelen van de gemeente Rotterdam.

Door deze voorzichtige manier van ramen, inclusief de invloed van externe factoren op het grondexploitatieresultaat, is OBR moeilijk te beoordelen en af te rekenen op de werkelijke prestaties. Bovendien krijgt het gemeentebestuur geen inzicht in de werkelijke verwachting over het financiële verloop en de doorlooptijd van grondexploitaties, waardoor sturing of bijsturing door het gemeentebestuur bemoeilijkt wordt. Efficiency in grondexploitatie en van het OBR-apparaat zelf kan ook niet worden beoordeeld.

Gezien de onnodig grote financiële risicomarges (zowel aan de opbrengsten als aan de kostenkant) en zwakke ontoereikende beleidsanalyses in de verantwoording

naar buiten toe (de gemeenteraad en burgerij) wordt geen reëel beeld geschetst, waardoor sprake is van een black box (zie verder hoofdstuk 9 over Tilburg).

# 7 ROA-Almere: regionale verevening

## 7.1 De rol van ROA

ROA (Regionaal Overlegorgaan Amsterdam) vertegenwoordigt het bestuurlijk orgaan voor de regionale samenwerking in de Amsterdamse regio.<sup>20</sup> De Kaderwet voor 7 grote stadsgewesten (bekend als BoN-gebieden) krijgt een 'definitief' vervolg, waarbij taken voor het regionaal orgaan van een Kaderwetgebied een iets meer verplichtend karakter krijgen dan in de vigerende wet.

Regionaal grondbeleid is een van de taakvelden voor het regionaal orgaan. Het regionaal grondbeleid zou een plaats moeten vinden in een regionaal structuurplan voor het gebied van de samenwerkende gemeenten.

Het regiobestuur dient ervoor te zorgen dat de financiële risico's en verantwoordelijkheden op evenwichtige wijze over de betrokken partijen worden verspreid, ook wel regionale verevening genoemd. Een daarmee samenhangend argument voor regionaal afgestemd beleid hield verband met de toedeling van financiële budgetten (zoals het Besluit Locatiegebonden Subsidies), waarvoor het regionaal bestuur verantwoordelijk wordt gesteld (mede via de Kaderwet).

De Kaderwet liet veel ruimte voor specifieke invulling van regionaal grondbeleid, maar geeft ook een aantal onderdelen aan die regionaal afgestemd moeten worden. Een van deze onderdelen is het opzetten van een regionaal beleid voor verevening van kosten en baten tussen regionale locaties (spreiding van risico's en verantwoordelijkheden). Dit wordt relevant geacht voor projecten met bovenlokaal karakter qua ligging en inrichting, en die uitvoeringsrisico's kennen die het draagvlak van de individuele gemeente overstijgen.

## 7.2 De weg van regionale verevening

Uit onderstaande tabel blijkt dat de verevening in meer Kaderwetgebieden en stadsgewesten plaats vindt. ROA neemt hierin dus geen uitzonderlijke positie in.

voetnoot

<sup>20</sup> Bron: RIGO Research en Advies, *Mogelijkheden regionaal grondbeleid ROA*, Amsterdam, 2001.

**Tabel 7.1 Praktijk regionale samenwerking in Kaderwetgebieden en enkele stadsgewesten**

Aspecten van regionaal beleid	ROA	SRR	Haag-landen	BRU	KAN	SRE	Twente	Leidse regio	HAL
Verevening tussen VINEXuitleglocaties	+/-	+	+	-	-	+	+	-	+
Verevening ook voor regionale werklocaties	-	-	+	+	-	+	-	-	-

+ = ja; - = nee

Het grondbeleid van ROA voor de periode 1995-2005 heeft als een van de kenmerken een verevening tussen grondexploitaties met Almere om de belangrijke uitleglocaties van ROA uitvoerbaar te maken.

Eén van deze belangrijke uitleglocaties is IJburg in Amsterdam. Aanvankelijk kempte deze locatie met een geschat tekort van ruim € 90 miljoen. Dit tekort werd mede gedekt door een bijdrage van twee maal € 34 miljoen door de gemeente Almere.

Voor Almere was het doen van deze bijdragen mogelijk door de gunstigere grondexploitaties voor woningbouw op de VINEX-locaties aldaar:

- Goedkope landbouwgrond voor uitleglocaties van het rijk (dienst Domeinen).
- Goedkopere kosten voor het bouwrijp maken.
- De mogelijkheden om hogere grondprijzen voor koopwoningen te realiseren.

Dit leverde voor Almere positieve saldi op bij de grondexploitaties. Dit kon worden aangewend voor het tekort bij de exploitatie van IJburg.

Echter, de tweede bijdrage van € 34 miljoen is tot op heden nog niet gedaan door Almere. De marktsituatie in IJburg heeft zich de afgelopen jaren zodanig ontwikkeld dat de opbrengstenstijging (bij koopwoningen) groter was dan de kostenstijging. IJburg kan daarom waarschijnlijk de grondexploitatie realiseren zonder de tweede bijdrage uit Almere.

Dit geeft aan dat de grondprijzverhogingen voor met name de koopwoningbouw op IJburg ervoor zorgen dat een regionale verevening feitelijk niet meer nodig is. Daardoor nemen voor Almere de investeringsmogelijkheden binnen de eigen gemeentegrenzen toe. Of dat leidt tot meer kwaliteit van woning en woonomgeving van de nieuwbouw in de koopsector in Almere is nog de vraag. Almere heeft ambitieuze plannen voor het stadscentrum met schouwburg e.d., waarvoor de nodige (onrendabele) investeringen moeten worden gedaan.

De uitkomsten zijn voorlopig nog onzeker. IJburg, waar 18.000 woningen zijn gepland in hoge dichtheid, is nog lang niet gerealiseerd. De afzet van de eerste stromen dure koopwoningen verloopt er momenteel matig. De prijs-kwaliteitsverhouding van de dure koopwoningen (met hoge grondprijzen) speelt daarbij een voorname rol (zie verder hoofdstuk 10).

# 8

## Grondexploitatie op VINEX-locaties

### 8.1 Meebetalen aan bovenwijkse voorzieningen

Een vraag van een onderzoek naar VINEX-uitleglocaties is of er vanuit de marktsector wordt bijgedragen aan kwaliteit van VINEX-uitleglocaties, aan de hoofdstructuur en aan de realisatie van sociale huurwoningen.<sup>21</sup>

Uit de ontwikkeling van het woningbouwprogramma blijkt een verschuiving van middelduur naar duur. De 3-4-3 opstelling (30% goedkoop, 40% middelduur, 30% duur) verschuift naar een 3-2-5 opstelling.

Voor financiering van bovenwijkse kosten blijken de opbrengsten van kaveluitgifte voor koopwoningen te worden ingezet met bijdragen aan:

- bovenwijkse voorzieningen.
- hoofdinfrastructuur.
- diverse fondsen, waaronder kwaliteitsfondsen.

Uit de vergelijking van het referentieplan met de onderzochte locaties blijkt dat het financiële beeld van VINEX-locaties er ten opzichte van 1990 op vooruit gegaan is door een sterke stijging van de grondopbrengsten - kavelrijzen voor koopwoningen in het bijzonder.

Met de hogere grondopbrengsten konden ook kostenstijgingen worden gedekt. Met name de 'omslagkosten' voor woningen zijn sterk gestegen. Onder omslagkosten wordt verstaan: kosten voor de aanleg van kunstwerken, bijdragen in de fondsen voor bovenwijkse voorzieningen en bijdragen aan de hoofdinfrastructuur. Geëxtrapoleerd naar de gehele VINEX-opgave ontstaat een totaal van € 1,8 miljard voor 'omslagkosten'.

Deze uitkomsten geven aan dat projectontwikkelaars via aankoop van de bouwrijpe kavels in de regel bereid zijn een bijdrage te leveren aan de hoofdinfrastructuur en bovenwijkse voorzieningen van de locaties.

De precieze besteding van de omslagfondsen is niet altijd duidelijk voor de projectontwikkelaars, omdat deze er de voorkeur aan geven bijdragen ter beschikking te stellen van concrete openbare werken.

### 8.2 Ruimte en kwaliteit

De ruimtelijke kwaliteit (uitgedrukt in het aantal woningen per hectare en de kavelgrootte) blijkt niet te verschillen bij grondexploitatie door gemeenten of door

voetnoot

<sup>21</sup> Neprom, *Kostenverhaal in de grondexploitatie op VINEX-locaties*, Voorburg, april 2000.

projectontwikkelaars. Resultaat van de onderzochte locaties is in beide gevallen gemiddeld een dichtheid van 29 woningen per hectare en een gemiddelde kaveldgrootte van 190 m<sup>2</sup>.

Wat betreft de kwaliteit van de locaties blijkt dat gezamenlijke grondexploitaties zijn oververtegenwoordigd binnen de groep van kwalitatief goede locaties. Dit geeft aan dat gemeentelijke grondexploitatie geen kwaliteitszekerheid geeft.

Het terug laten vloeien van een deel van de grondexploitatiewinsten naar de wijk zelf voor verbetering van de kwaliteit van de woonomgeving blijkt wel praktijk op VINEX-locaties.

### 8.3 Verevening duur, middelduur en goedkoop

In het onderzoek zijn de totale grondproductiekosten van de grondexploitatie toegerekend naar de goedkope, de middeldure en dure woningen. Op basis van deze kostentoekening is onderzocht wat het grondexploitatieresultaat voor de goedkope woningen en voor de (middel)dure woningen is. Dit resultaat is geëxtrapoleerd voor de gehele VINEX-opgave (zie tabel 8.1).

**Tabel 8.1 Grondkosten en opbrengsten per sociale en marktsector woning geëxtrapoleerd naar de gehele VINEX-opgave, in euro's**

	Kosten per woning	Opbrengsten per woning	Resultaat per woning	Totaal VINEX
Sociaal	22.578	11.385	- 11.193	- 0.9 mld
Marktsector	37.850	42.063	+ 428	+ 1.0 mld
Totaal woningen	33.812	33.950	+ 138	+ 0.1 mld

Bron: Neprom

De gemiddelde grondkosten voor een goedkope woning bedragen € 22.500. Daarmee zijn de grondkosten van deze goedkope woningen ruim € 15.000 minder dan bij de (middel)dure woningen. Ondanks dit gegeven is er toch een tekort op het resultaat bij de kavels van goedkope woningen van € 11.000 per goedkope woning.

Wanneer deze gegevens worden geëxtrapoleerd naar de gehele VINEX-opgave, dan is er sprake van een nadelig saldo bij de sociale sector van - € 0,9 miljard. Dit wordt gecompenseerd door een positief saldo van € 1 miljard op de marktsectorwoningen. Het negatieve saldo voor de sociale sector wordt dus overduidelijk vanuit de grondopbrengsten van vrije sector woningen gecompenseerd.

En dan blijft er nog winst voor de gemeenten over, die voorzichtig is becijferd op totaal € 100 miljoen.

Financiële bijdragen van de dure koopwoningen aan goedkopere woningen worden volgens het onderzoek ook indirect geleverd, bijvoorbeeld bij het parkeren in de nieuwe wijk.

Parkeren bij duurdere woningen vindt in de regel plaats op eigen terrein (eigen kosten), bij goedkope en middeldure woningen meestal in het openbare gebied (gedeelde kosten via de grondexploitatie). Dit wil zeggen, dat er vanuit de dure koopsector indirect een bijdrage wordt geleverd aan de grondkosten van het openbaar parkeren voor de goedkope en middeldure woningen.

De gemiddeld hogere grondkosten van (middel)dure woningbouw betreffen voor een deel het ruimer toerekenen van hoofdinfrastructuur en omslagfondsen aan de dure woningen.

Concluderend kan worden gesteld, dat de stijgingen van de grondprijzen voor middeldure en dure koopwoningen ervoor hebben gezorgd dat:

- De grondprijzen voor goedkope woningbouw flink onder de kostprijs van de bouwgrond voor goedkope woningen zijn gebleven (gemiddeld 50% onder de kostprijs).
- Kosten en kostenstijgingen voor grondverwerving, bouwrijp maken en ook voor bovenwijkse voorzieningen zijn opgevangen.
- Een deel van de opbrengsten van grondprijsverhogingen van koopwoningen wordt aangewend voor kwaliteitsverhoging van de locaties zelf.
- Het negatieve resultaat bij de grondexploitaties van VINEX-locaties is omgebogen in een positief resultaat.







## Grondbeleid gemeente Tilburg

### 9.1 Rekeningcommissie inspecteert gemeentelijk grondbeleid

De Rekeningcommissie van de gemeente Tilburg heeft in 1999 gebruik gemaakt van haar bevoegdheid een bijzonder onderzoek in te stellen naar “het aan- en verkoopbeleid van onroerend goed”, waaronder grond, in de jaren 1994-1999.<sup>22</sup>

Binnen de gestelde kaders voor grondbeleid door de gemeenteraad heeft het onderzoek van de commissie geen enkel signaal opgeleverd dat twijfels oproept over de eerlijkheid en integriteit van het gemeentelijk handelen aangaande onroerend goed transacties. Niet is gebleken dat verantwoordingsinformatie over de beleidsuitvoering van onder meer het grondbedrijf is achtergehouden.

In een studie wordt voor het grondbeleid in 1994-1999 een situatie beschreven waarbij de gemeente Tilburg tracht vast te houden aan actief grondbeleid bij het aankopen en ontwikkelen van gronden voor woningbouw, kantoren, bedrijven enz., mede om grondexploitatiewinsten voor de gemeenschap te behouden. Ondanks een verruiming van de Wvg (Wet voorkeursrecht gemeenten) in 1996 voor toepassing van de het voorkeursrecht in uitleggebieden (zie ook figuur 3.2 in hoofdstuk 3), heeft de gemeente moeite met het voeren van deze regie.

Op het gebied van de uitgifte van de grond komen een aantal meer procedurele knelpunten naar voren. Deze hebben betrekking op de selectie van marktpartijen bij gronduitgifte en de gevolgde procedures bij de verkoop van bestaand onroerend goed bij openbare inschrijving.

Bij de gronduitgifteprijs voor woningbouw en bedrijven komen ook knelpunten ook naar voren. Uit de cases blijkt dat de gronduitgifteprijs niet gedifferentieerd worden naar type locatie. Dit zorgt ervoor dat het ontwikkelen op een ‘goede’ locatie makkelijk wordt gemaakt en op een ‘moeilijke’ locatie daadwerkelijk moeilijk wordt gemaakt.

Uit de cases komt naar voren dat de gronduitgifteprijs niet worden bijgesteld ook al is dit mogelijk op basis van beleidsvrijheden van liggingsfactoren en prijsmarges.

voetnoot

<sup>22</sup> Bron: Gemeente Tilburg, *Aan- en verkoopbeleid van onroerend goed, strategie en uitvoering*, Tilburg, januari 2002.

Het prijsbeleid lijkt dan ook niet marktconform te zijn, omdat het geen rekening houdt met de specifieke marktomstandigheden. Voor de 'goede' locaties wordt dit prijsbeleid niet als nadelig ervaren, omdat het hierdoor mogelijk wordt in kwaliteit te investeren. Bij de duurder eengezinswoningen worden de uitgifteprijzen vastgesteld op basis van de kavelgrootte. Hierbij wordt er geen relatie gelegd met de VON-prijs en de specifieke locatie. Met name bij moeilijke locaties, zoals herstructureringslocaties, ontstaan door de relatief hoge grondprijzen problemen.

Samengevat blijkt dat het prijsbeleid van de gemeente bij de uitgifte van grond vrij eenduidig is, aangezien met name differentiatie naar type locatie ontbreekt.

De commissie beveelt daarom aan bij de grondprijsbepaling uit te gaan van een meer marktconforme benadering, zoals met de residuele grondprijsberekening. Dit wordt in 2001 in het grondbeleid van Tilburg toegepast.

Over de doelmatigheid van het grondbeleid kan de commissie zich geen gefundeerd oordeel vormen. Het beleid is daartoe onvoldoende uitgewerkt in concrete, meetbare beleidsdoelen. En het functioneren van de ambtelijke organisatie maakte geen onderdeel uit van het onderzoek om harde uitspraken te kunnen doen over de personele capaciteit voor het aankoop- en verkoopbeleid van onroerend goed.



Tilburgs woonwijk Witbrand West in aanbouw met 550 woningen, waarvan 30% goedkope huurwoningen, met verwachte winst van € 12 miljoen (bron foto : [www.Tilburg.nl](http://www.Tilburg.nl))

## 9.2 Reserves en winst in de boeken te vinden

De Rekeningcommissie kon weinig bijzonders vinden in het gemeentelijk grondbeleid. Men signaleerde wel een spanningveld tussen doeleinden van ruimtelijk beleid en financiële belangen van het grondbeleid. Maar dat is eigenlijk ook een kenmerk van afweging van kosten en kwaliteit.

Toch kunnen wij eenvoudig signaleren dat het Tilburgse grondbedrijf de zaken slechter voorstelt dan deze in werkelijkheid zijn. Dat had de Rekeningcommissie

kunnen signaleren en uitdiepen, zoals de Rekenkamer Rotterdam dat wel heeft gedaan (zie hoofdstuk 6).

Uit de Beleidsanalyse Grondexploitatie 2001<sup>23</sup> is op te maken dat het grondbedrijf tot eind 2000 een aanzienlijke bedrijfsreserve heeft van € 42,5 miljoen. En het saldo van lopende grondexploitaties is ook positief met € 21 miljoen.<sup>24</sup>

De woningbouwlocaties (lees koopwoningbouw) leveren aan die winst van € 21 miljoen een bijdrage van 33% (tekorten op sommige woningbouwlocaties zijn dan verevend met winsten op andere woningbouwlocaties).

Bedrijfsreserve en winst op lopende plannen samen genomen: het grondbedrijf stond € 63,5 miljoen positief.

Maar net als in Rotterdam lijken hier grote financiële risicomarges te worden genomen. Er is volgens het grondbedrijf namelijk toch een tekort op het grondbedrijf van - € 1,5 miljoen. Dat komt omdat nieuwe grondexploitaties, die nog vrijwel geheel moeten worden uitgevoerd, een berekend tekort kunnen krijgen van - € 65 miljoen.

Het grondbedrijf verwijst naar ambitieuze nieuwe plannen met hoge kosten van verwerving, hoofdinfrastructuur en inrichtingseisen voor ecologie en milieu. Voorts brengen belemmeringen van kabels en leidingen extra kosten met zich mee. De nieuwe woningbouwplannen hebben een aandeel van 35% in het geraamde tekort van - € 65 miljoen.

Een aantal van die nieuwe plannen is door het grondbedrijf aan optimaliseringsonderzoek onderworpen. En wat blijkt: het geraamde tekort van die plannen neemt met € 16,7 miljoen af! Andere plannen zullen nog op mogelijkheden van optimalisering worden onderzocht.

Ondertussen zijn de genoemde bedragen van € 21 winst op lopende plannen en verlies van - € 65 op nieuwe plannen inclusief een flinke negatieve risicomarge van in totaal - € 51 miljoen. Bij een kleinere negatieve risicomarge (of mogelijk een positieve risicomarge) wordt het financiële plaatje alleen maar positiever.

Maar volgens het grondbedrijf wordt het exploiteren van grond alleen maar negatiever. Het grondbedrijf constateert, dat voor enkele nieuwe ambitieuze binnenstedelijke plannen voor wonen en werken nog een extra tekort van - € 163,4 miljoen dreigt. Zo ontstaat het beeld dat het grondbedrijf nu en in de eerst komende 15 jaar geen winst zal opleveren. De boodschap luidt zelfs: de algemene dienst van de gemeente zal veel geld moeten reserveren om het grondbedrijf komende jaren uit de rode cijfers te houden.

Dat levert toch een 'black box' van grondexploitatieramingen op. En die wordt in het onderzoek van de Rekeningcommissie van de gemeente Tilburg niet verhelderd.

voetnoot

<sup>23</sup> Gemeente Tilburg, Stadszaken, *Beleidsanalyse Grondexploitatie 2001*, Tilburg, mei 2001.

<sup>24</sup> De winst wordt ook nog gedrukt door onder meer een toename van 'plan- en apparaatskosten' van € 4,5 miljoen. Dat is geen indicatie voor organisatorische efficiency.



# 10 Middelduur ingeklemd

## 10.1 Gemeentelijke woningdifferentiatie VINEX

We zien bij veel grote locaties de differentiatie 30% sociale , 40% middeldure en 30% dure woningbouw als uitgangspunt, al vanaf de start van het VINEX-beleid.<sup>25</sup> In de loop der jaren komt daar wel wat beweging in, mede door het 'Rondje Remkes' in 2000-2001, het overleg van de staatssecretaris met betrokken partijen in de regio's. Voor verschillende VINEX-locaties heeft in de afgelopen jaren een herijking van het programma plaatsgevonden, waarbij de ruimte voor het dure segment en voor hogere kwaliteit wordt vergroot. Dit betekent minder goedkoop en meer duur en blijft het middeldure segment gehandhaafd (van 3-4-3 naar 2-4-4). Ook wordt er geschoven van middelduur naar duur met het gelijk blijven van het deel goedkoop (van 3-4-3 naar 3-2-5).

Het middeldure segment zit ingeklemd tussen sociale huur en dure koop. De verschuiving van goedkoop naar duur komt vanzelf tot stand wanneer de indeling in deze groepen de stijgende prijzen in de markt niet volgt: dan wordt het steeds moeilijker om goedkope en middeldure woningen te bouwen. Vanaf 1998 is er nog maar een marginaal deel van de koopwoningproductie dat onder de middelduur-grenzen van VROM past.

Naast dit optische effect is sprake van een reële verschuiving in de programma's, waarbij vooral het goedkope segment krimpt en het dure segment vergroot wordt, ook bij stichtingskosten- of VON-prijsgrenzen, die de marktontwikkelingen volgen. Veel gemeenten hebben zoals we zagen de VROM-grenzen verlaten en hanteren eigen grenzen voor het segment middelduur.

## 10.2 Verevening met bouwkosten in gemengde projecten

### Van dure naar goedkope woningen

De goedkope huursector wordt in veel nieuwbouwplannen in een bevoorrechte positie geplaatst. Terwijl in het marktsegment getracht wordt een prijsmarge te

voetnoot

<sup>25</sup> Bron: RIGO Research en Advies, *De 3-4-3 opstelling, ontwikkelingen in de middeldure koopsector*, Amsterdam, 2002.

realiseren is de grondprijs voor de goedkope huursector de laatste jaren gefixeerd op een laag niveau, hooguit € 11.000 tot € 13.500 per woning. Daarbij komt dat het huurniveau in de sociale sector te laag is om de stichtingskosten te dekken.

De bedrijfswaarde van de huurwoning ligt in veel gevallen beduidend onder de stichtingskosten, ondanks de lage grondprijs. Sommigen reppen van tekorten van € 22.700 tot € 45.400 per woning.

Sociale verhuurders trachten dit tekort (onrendabele top) te compenseren door het te verevenen met winsten op de koopwoningen, hetgeen de prijzen van middeldure en dure koopwoningen verhoogt. Deze verevening kan gebeuren door als corporatie een deel van het koopsegment winstgevend te bouwen, maar ook door de ontwikkelaars te belasten met een verrekeningsbijdrage of een bepaalde kosten-toerekening bij een gecombineerde bouwopdracht. Zo'n kostentoerekening naar draagkracht wordt afgedwongen door de eis in een bepaalde omvang sociale huurwoningen te produceren.

### **Dure koop: kwaliteitsontwikkeling blijft achter bij prijsontwikkeling**

De verevening van onrendabele toppen is gemakkelijker naarmate de spreiding in prijzen groter is. Als aandeel in de prijs van de duurdere woning volstaat een opslag in de orde van 5 tot 10% om een onrendabele top van 30-50% van de sociale huurwoning af te dekken. Indien het middeldure segment in prijsniveau vergelijkbaar zou zijn met de sociale huurwoning zouden de vereveningseffecten het kwaliteitsniveau van de woning tot onder het niveau van de sociale huurwoning drukken.

In de tweede helft van de jaren negentig zijn ontwikkelaars door deze verevening en door de residuele grondprijsbepaling geconfronteerd met groeiende kostenposten die niets bijdroegen aan de kwaliteit van de woning. Het is lastig te bepalen of de prijsstijging van koopwoningen in deze periode mede veroorzaakt is door deze groeiende kosten, dan wel juist de ruimte schiepen om deze kostenbedragen te innen. Een belangrijke motor achter de afoming van oplopende woningprijzen van nieuwbouw was de gunstige inkomensontwikkeling in combinatie met een tot voor kort veel stabielere ontwikkeling van bouwpreizen.

### **Kerend tij**

De aanwending van de ontstane ruimte heeft een speculatief karakter. Momenteel is het tij aan het keren. Bij stagnerende woningprijzen en een forse stijging van bouwkosten neemt de mogelijkheid tot afoming snel af. In de markt is de reactie zichtbaar: minder goedkope huurwoningen en meer dure koopwoningen. De behoefte aan verevening neemt hierdoor af, en kan over een groter aantal woningen worden gespreid. De duurdere woningen stellen de grondopbrengsten veilig. Gemeente en ontwikkelaars hebben beide voordeel van zo'n verschuiving. Voorwaarde is wel dat de aansluiting met de vraag in de markt blijft bestaan.

Gevolg van de kostenafwenteling van zowel grond- als bouwkosten op de koopsector is een ongunstiger prijs-kwaliteitsniveau dan zonder deze afwenteling niet mogelijk zou zijn. Dit wordt niet als bezwaarlijk gezien omdat de marktconforme prijs geen hoger kwaliteitsniveau vereiste.

Anno 2003, bij een terugval in de vraag naar dure koopwoningen, is het prijskwaliteitsvraagstuk – vooral de hoge (grond)prijs - wel volop aan de orde. Mede door de afroming zijn prijsverlagende ingrepen nodig om de dure woningbouw betaalbaar te maken.

Eerder werd voor een segment middeldure woningen de prijsstelling van de woning vertroebeld, om deze woningbouw betaalbaar te houden. Dit was het geval met de Amsterdamse Middensegment Hypotheek, voor een deel van de nieuwbouwwoningen op IJburg en elders in Amsterdam. Doordat de middensegmentwoningen bijdragen aan de verevening in het plan zijn ze te duur geworden voor de inkomensgroepen waarvoor ze bestemd zijn. De AMH voorziet in een nagenoeg renteloos en aflossingsvrij deel in de aan te trekken hypotheek.<sup>26</sup> Door de schaarste in de markt zijn de middensegmentwoningen echter wel goedkoop in vergelijking tot andere koopwoningen en wordt aan de aankoop ook nog een anti speculatiebeding gekoppeld.

Onderstaand worden de ontwikkelingen voor het middensegment van de koopwoningen in het geval van IJburg nader bekeken.

### 10.3 IJburg als voorbeeld

#### Gronduitgifte voor ruim 3.000 woningen

Als voor vele grote VINEX-locaties geldt ook voor IJburg het 30/40/30 adagium. De ontwikkeling van Haveneiland en Rieteilanden is door de gemeente in 1998 in concessie uitgegeven aan drie consortia van ontwikkelaars, die samen ook weer een samenwerkingsverband zijn aangegaan. De concessie betreft de eerste helft van het bouwprogramma, met een optie op de rest. Grootste partij is Waterstad, die 60% van de 6.200 tot 6.700 woningen mag ontwikkelen. In een samenwerkingsovereenkomst met de gemeente is in 1998 een groot aantal uitgangspunten voor de planontwikkeling vastgelegd. Behalve de grondprijs en de indexering daarvan is geregeld hoe in het parkeren wordt voorzien, waarbij de gemeente bijdraagt aan het overdekt parkeren. In de samenwerkingsvorm verlegt de gemeente een groot aantal taken naar de consortia, tegen een vast bedrag. Het meest bijzondere aan de overeenkomst is de omvang. Tot nog toe was het gebruikelijk dat de gemeente Amsterdam de te ontwikkelen wijken in kleine delen uitgaf aan verschillende ontwikkelaars en corporaties. Met de overeenkomst werd de afname van het hele gebied zeker gesteld. Amsterdam vond het aantrekkelijk het afzetrisico te verleggen naar private partijen.

Voor het middensegment werden gemiddelde VON-prijzen vastgelegd: € 137.000 per eengezinswoning van 110 m<sup>2</sup> gebruiksoppervlak en € 114.000 per meergezinswoning van 95 m<sup>2</sup>. Daarbovenop komen bedragen voor parkeerplaats en milieumaatregelen (respectievelijk € 11.800 en € 2.750). Al deze bedragen zijn bepaald op prijspeil 1-1-1997 en kunnen maximaal met 2x BDB-index worden geïndexeerd.

voetnoot

<sup>26</sup> Het gaat hierbij om maximaal € 45.400 met lage rente en aflossingsvrij. De regeling beperkt zich tot aangewezen nieuwbouwwoningen.

Deze BDB-index<sup>27</sup> is een zogeheten input-bouwkostenindex. Deze liep van 1998 tot 2001 ver achter bij de ontwikkeling van verkoopprijzen van woningen.



IJburg: Haveneiland West in aanbouw

### Eerst de plannen, daarna de kosten

De afgelopen jaren is gewerkt aan de stedenbouwkundige en bouwkundige uitwerking van het plan en in 2001 werden de eerste deelplannen aanbesteed. In de ontwerpfase heeft een zwaar accent gelegen op de kwaliteit van woningen en woonomgeving. De stedenbouwkundige planvorming heeft na veel studie en discussie geleid tot een structuur van bouwblokken met zeer gevarieerde architectonische uitwerking. Dat heeft geleid tot een plan dat voor de consortia aan de rand van het haalbare lag. De eerste aanbestedingen leidden vervolgens tot sterk tegenvallende resultaten (20-30% boven de eigen kostenramingen). Dit zou de onrendabele top voor de sociale huursector sterk verhogen. De ruimte om in het middensegment deze kosten te verevenen werd tegelijkertijd uitgehold. Afwenteling van tekorten op de 30% dure woningen zou de kwaliteit ervan ook sterk onder druk zetten. Volgens berekeningen van externe deskundigen is het kostenniveau sinds 1-1-1997 met 50-60% gestegen; de VON-prijzen in de nieuwbouw met 80-90%, terwijl 2xBDB op minder dan 40% uitkwam. Dit is ongunstig voor de ontwikkelaars: terwijl de markt voldoende ruimte bood voor hogere verkoopprijzen om de gestegen kosten te dekken, was de indexeringsafspraken niet toereikend. De

voetnoot

<sup>27</sup> De BDB-index wordt ontleend aan de ontwikkeling van materiaalprizen en loonkosten. Het Bureau Documentatie Bouwwezen (BDB) verzorgde de verzameling en publicatie van de index. Dit Bureau was ondergebracht bij het Bouwcentrum, nu bij PRC-Bouwcentrum.



gestegen kosten te dekken, was de indexeringsafspraken niet toereikend. De input-bouwkostenindex (BDB) hield geen gelijke tred met deze kostenstijging.

De verschillen in stijgingspercentages tikken aan op het programma van ruim 6.000 woningen. Het verschil tussen 2xBDB en de geraamde kostenstijging bedraagt voor het middensegment een bedrag in de orde van grootte van 0,35 miljard. Het beeld is echter gedifferentieerder, zoals de ruwe benadering van tabel 10.1 laat zien.

**Tabel 10.1 Discrepancies tussen kostenstijging en opbrengststijging IJburg: een vereenvoudigd rekenvoorbeeld**

	woningen	kosten per woning	totaal kosten (mln)	meer-kosten	totaal kosten (mln)	meer opbrengst	totaal opbrengst (mln)	per woning
		01-01-1997			01-01-2001		01-01-2001	01-01-2001
goedkope huur	1.875	90.760	170	55%	265	15%	195	104.370
Middensegment	2.500	124.800	315	55%	485	35%	420	168.465
dure segment	1.875	227.000	425	55%	660	85%	790	419.750
	6.250		910		1.410		1.405	

De stijgingspercentages zijn ontleend aan een rapportage van externe deskundigen.

De dure sector laat wel ruimte voor marktconforme prijzen (dus +85%), de sociale huursector biedt nauwelijks ruimte voor prijsstijging (+15%), het middensegment is gelimiteerd op +35%). Per saldo is de ruimte voor dekking van de gestegen kosten niet toereikend, maar het verschil bedraagt over het geheel slechts enkele procenten (zie tabel 10.1).

Er ontstaat echter een groot gat tussen de verkoopprijs in het middensegment en het dure segment: het prijsverschil groeit van een factor 1,8 naar 2,5.

Een tweede complicatie is dat het middensegment niet of nauwelijks toegankelijk is voor middeninkomens waarvoor de gemeente Amsterdam in 2000 de Amsterdamse Middensegment Hypotheek heeft ontwikkeld.

Een meevaller voor de ontwikkelende consortia is de beperkte grondprijsstijging: die is voor het middensegment ook gekoppeld aan de 2xBDB formule en gaat van ongeveer € 160 miljoen naar € 200-230 miljoen. De gemiddelde grondquote blijft daarmee lager dan 20%. Afroming door residuele grondprijsbepaling is maar beperkt aan de orde.

### **Breken, lijmen en breken**

Het overleg tussen consortia en gemeente over bijstelling van het programma vanwege de toegenomen kosten en toenemende discrepantie ten opzichte van de marktontwikkelingen creëerde aanvankelijk scherpe tegenstelling tussen de gemeente en consortia en veel publicitaire commotie. De samenwerking tussen de drie consortia over de hele planontwikkeling liep hierbij stuk. De samenwerkings-

overeenkomst tussen gemeente en consortia laat weinig ruimte voor een open steekspel: partijen zijn gehouden om optredende problemen en conflicten eerst in overleg op te lossen. Als dat niet lukt zal bindende bemiddeling moeten plaatsvinden.

Nader overleg tussen de consortia en de gemeente Amsterdam heeft later geleid tot overeenstemming over een aangepast programma, waarin de helft van het middensegment een dusdanige prijs krijgt dat het met een gemeentelijke bijdrage in de financiering voor middeninkomens toegankelijk is.

De andere helft van het middensegment kan deels marktconform worden ontwikkeld met een VON-prijs van € 181.500 tot € 227.500 (25%) en van € 227.500 tot € 272.300 (ook 25%), prijspeil 2001. De opbrengsten verbeteren hierdoor volgens opgave van een van de consortia met een bedrag van € 23-27 miljoen.

Tabel 10.2 geeft een beeld van de verschuiving in het programma. De opbrengstverbetering ligt hier hoger dan € 23-27 miljoen, namelijk € 52 miljoen. Het verschil is te verklaren uit een hoger kwaliteitsniveau dat voor het marktconforme deel moet worden geboden en uit andere aanpassingen in de afspraken. De nieuwe afspraken geven ook ruimte om dit middensegment in de huursector aan te bieden. De bijbehorende huurniveaus zullen tussen € 680 en € 1.365 per maand liggen.

**Tabel 10.2 Globaal beeld van de effecten van het aangepast programma in IJburg**

	woningen	kosten per woning 1-1-97	kosten totaal (mln)	meer kosten	kosten totaal (mln) 1-1-01	meer opbrengst	opbrengst totaal (mln) 1-1-01	per woning 1-1-01
goedkope huur	1.875	90.750	170	55%	265	15%	195	104.370
Middensegment 1	1.250	124.800	156	55%	242	35%	211	168.465
Middensegment 2	625	124.800	78	55%	121	55%	121	193.424
Middensegment 3	625	124.800	78	55%	121	85%	144	230.861
dure segment	1.875	227.000	426	55%	659	85%	790	419.750
	6.250		910		1.410		1.461	

In de discussie met de gemeente is het element kostenstijging wat schimmig gebleven. Bij tegenvallende aanbestedingen is er altijd wel ruimte voor overleg en aanpassing waardoor de inschrijving en de daarvoor geraamde kosten dichter bij elkaar komen te liggen. Het kernpunt in de discussie is echter de raming van opbrengsten, waarbij de verbetering is gevonden in een groter marktconform segment. Dit geeft een sterkere variatie in prijs-kwaliteitverhouding en een vermindering van de ontwikkelingsrisico's. Voor zover de verkoopprijzen niet marktconform

zijn (goedkoper middensegment) zal een anti-speculatiebeding moeten voorkomen dat de lagere prijs leidt tot snelle winstneming door de kopers.

Anno 2003 biedt de betreffende herprogrammering op IJburg geen soelaas meer. De dure koopsector, waar het geheel van vereveningen met goedkopere woningbouw op drijft, laat IJburg in de steek.

In een teruglopende markt voor dure koopwoningen valt een in beginsel ongunstig nieuwbouwaanbod met een hoog prijsniveau en lage kwaliteit snel uit de boot. De verevenende consortia lijken nu zelf uit elkaar te vallen.



Hofwoningen IJburg, ca. € 245.000 tot € 316.000, inclusief afgekochte erfpacht, exclusief parkeren.

Architecten: Ir. Kees Christiaanse A & P, Visser van Aalderen Architecten. Ontwikkelaar: *IJ-delta ontwikkeling v.o.f.*



# 11

## Woerden Snel en Polanen: transparanter grondbeleid

### 11.1 Herziening plan met 1/3 vrije kavels

Snel en Polanen is een uitbreidingsgebied van Woerden dat is bedoeld om te voorzien in de behoefte aan woningen, terrein voor kantoren en bedrijven en sportvoorzieningen.<sup>28</sup> De wijk biedt ruimte voor circa 3.000 woningen. Rond 1990 is met de planontwikkeling gestart. Het bestemmingsplan is in 1996 door de gemeenteraad vastgesteld. Circa 2.000 huizen zijn inmiddels gebouwd. In Snel en Polanen-Oost, het deelplan Waterrijk, worden de komende jaren nog 1.000 woningen neergezet. De dichtheid van 28 woningen per hectare in Waterrijk is vergeleken met VINEX-locaties in de Randstad, 30 tot 40 woningen per ha, betrekkelijk laag. Het programma bestaat uit 80% eengezinshuizen en 20% appartementen. De differentiatie naar marktsegmenten is:

- 15% goedkope woningen: 7,5% huur, 7,5% koop met anti speculatiebeding voor 5 jaar, vanwege lage grond- en woningprijs onder de marktwaarde (de kavelprijs voor een goedkope huurwoning is circa € 11.000 exclusief BTW),
- 35% middeldure woningen,
- 50% dure woningen.

Voor de planherziening is besloten meer gedifferentieerd te bouwen in verschillende woningtypologieën. En van de 100 woningen wordt 1/3 deel gerealiseerd door de bewoners met 'particulier opdrachtgeverschap.' De gemeente kon dit eenvoudig doorvoeren, omdat de gemeente de weilanden voor het plan heeft verworven. Projectontwikkelaars zaten er niet tussen met grondbezit voor bouwclaims, die anders vrije kavels voor burgers onmogelijk zouden maken.

voetnoot

<sup>28</sup> Bronnen: gesprek met de heer H. van Middelaar; Gemeente Woerden, Herziening grondexploitatie Snel en Polanen - voorstel aan B&W, Woerden, april 2002.

## 11.2 Resultaten van een herziening van planopzet en grondexploitatie

Bij herziening van de grondexploitatie met dit programma was een groot overschot van enkele tientallen miljoenen euro's becijferd. Voordien werd uitgegaan van een sluitende exploitatie.

Bij de start van het plan in 1990 had men de grondopbrengsten - de grondprijzen - nog betrekkelijk voorzichtig ingeschat. Er werd rekening gehouden met een grondprijsstijging van 0 tot 2% per jaar, in verband met inflatie en grondprijsstijging in de regio.

Dat de marktprijzen daarna een enorme vlucht zouden nemen kon niemand voorzien. In de grondexploitatie 2001 zijn de grondprijzen herzien. Voor de inschatting van de grondwaarde zijn de grondprijzen 'residueel' berekend.

Het gunstiger resultaat is ook een gevolg van verandering van het woningbouwprogramma, dat nu meer is afgestemd op de vraag naar dure en middeldure woningen. De grondopbrengsten voor de woningbouw zijn met € 31 miljoen (exclusief BTW) gestegen van € 43 miljoen naar € 73 miljoen (exclusief BTW). Per woning stegen de grondopbrengsten van circa € 49.000 naar € 84.000 (inclusief BTW). Dat is een stijging in grondprijsniveau van bijna 70%.

## 11.3 Baten voor andere wijken

De hogere opbrengsten – ook van kantoren en bedrijven - lieten ook een verhoging van het investeringsniveau in het plan toe. Dat was ook nodig om duurdere woningbouw te kunnen realiseren. De kwaliteit van het plan is verhoogd met grotere kavels, met het realiseren van betere infrastructuur en met een hogere uitvoeringskwaliteit, zoals metalen in plaats van houten bruggen, betere (gebakken) straattegels en betere geluidwerende voorzieningen langs een rijksweg en een spoorlijn. Hiervoor zijn de investeringen in het plan met circa € 15 miljoen (exclusief BTW) verhoogd. Circa 20% van deze investeringen is bestemd voor een betere bereikbaarheid van het kantorengedebied in het plan Snel en Polanen.

Door het hanteren van de residuele grondprijsberekening worden de grondprijzen scherp bepaald in een betrekkelijk krappe markt. In de 10 jaar die uitvoering vergt kan de markt echter verruimen of zelfs in een dal belanden. Daarvoor is de risicomarge aangehouden, die in de grondexploitatie een reservering betreft van € 11 miljoen. Bij gelijke marktomstandigheden als aangenomen in de grondexploitatieberekening, kan de grondexploitatiewinst met eenzelfde bedrag toenemen.

Een groter deel van de verhogingen van de grondopbrengst (wonen € 31 miljoen, kantoren en bedrijven € 6 miljoen exclusief BTW) is in investeringen van de post 'bijdragen fondsen' ter waarde van € 23 miljoen (exclusief BTW) omgezet:

- Via de post 'bijdrage fondsen' is tevens een bedrag van € 12 miljoen uitgetrokken als een bijdrage aan stedelijke projecten. De gemeenteraad wil dit bedrag gebruiken ter financiering van het vernieuwingsplan van de Binnenstad, waarvoor nu een negatief grondexploitatieresultaat van enkele tientallen miljoenen is geraamd.

- Een bijdrage aan verbetering en uitbreiding van de hoofdinfrastructuur in de gemeente (€ 11 miljoen exclusief BTW)

Bij deze grondexploitatie met hogere grondopbrengsten en hogere investeringen resteert naar verwachting een positief resultaat van € 2 miljoen.

Er wordt daarbij gerekend met reële jaarlijkse kosten- en opbrengstenstijgingen en er wordt 10% tot 15% risicomarge van het totaal aan nog te verkrijgen opbrengsten aangehouden. Door het hanteren van de residuele grondprijzberekening worden de grondprijzen scherp bepaald in een betrekkelijk krappe markt. In de tien jaar die de uitvoering vergt kan de markt echter verruimen of zelfs in een dal belanden. Daarvoor is de risicomarge aangehouden, die in de grondexploitatie een reservering betreft van € 11 miljoen. Bij gelijke marktomstandigheden als aangenomen in de grondexploitatieberekening, kan de grondexploitatie winst met eenzelfde bedrag toenemen.

Indien de grondexploitatie door marktpartijen zou zijn uitgevoerd in plaats van door de gemeente zou het financiële resultaat niet aan de gemeenschap ten goede komen, maar als private bedrijfswinst worden geboekt. De mogelijkheden van de verhoging van de grondopbrengsten vanuit de marktverhoudingen zouden ook door ontwikkelaars zijn benut.

#### 11.4 Transparanter grondbeleid

Jaarlijks wordt de gemeenteraad geïnformeerd over de ontwikkeling van de grondexploitatie. In 2000 heeft de gemeenteraad gevraagd het plan en de grondexploitatie voor Snel en Polanen te evalueren en toetsen aan veranderde marktomstandigheden. In 2001 is het bouwbeleid voor de wijk aangepast en in 2002 is de grondexploitatie en het deelplan Waterrijk door de raad vastgesteld.

Marktconforme grondprijzen werden uitgangspunt voor de gemeente. De gemeente wilde de eerste kopers niet meer 'spekken', zoals in de eerste fasen van de wijk. Er waren voor de gemeente ook doelen van gemeenschappelijk belang, zoals de verbetering van de binnenstad en de hoofdinfrastructuur.

In de voorstellen heeft het College van B&W voor de raad meer transparantie in de grondexploitatie gebracht. Met name de risicobeheersing van de grondexploitatie wordt inzichtelijk gemaakt.

Transparantie van het grondbeleid is voor de gemeenteraad vooral vergroot door de grondexploitatie in hoofdlijn openbaar te maken en in de raad te bespreken, terwijl dit vroeger vertrouwelijk gebeurde. De gedetailleerde grondexploitatie blijft vertrouwelijk, vooral om de grondprijsonderhandeling met marktpartijen niet te verstoren. Die partijen mogen immers niet weten met welke grondprijzen de gemeente rekent en welke marges er zijn.

De hoofdlijnen van de grondexploitatie, die jaarlijks wordt herzien, kunnen aldus in brede kring worden besproken voor een zorgvuldige afweging. Daarbij kan met name worden gedacht aan: voor welke doeleinden wordt het overschot op de grondexploitatie aangewend en welke risicoreserve in de grondexploitatie wordt wenselijk gevonden. Ook kan de raad duidelijke kaders stellen voor inhoudelijke

sturing van het project mede met het budgetrecht en voor grondovereenkomsten en -contracten die het College mag afsluiten.



# 12 Conclusies en aanbevelingen

## 12.1 Conclusies

### **Bovengemiddelde grondprijsstijging dure koopwoningen in krappe markten**

Kopers van nieuwbouw huizen hebben door de hausse in de koopmarkt in de periode 1996-2002 veel voor hun woningen betaald. Daarbij spelen de grondprijzen een belangrijke rol. Woningprijzen en grondprijzen stegen sterker dan het gemiddelde besteedbaar inkomen of de gemiddelde loonontwikkeling of inflatie.

Het verschijnsel van bovenmatige grondprijsstijgingen doet zich vooral voor in woningmarkten met een groot tekort aan koopwoningen, zoals in de Randstad en aangrenzende regio's met een sterk restrictief verstedelijkingsbeleid. In krappe woningmarkten kan een schaarstepremie worden geïncasseerd, die de grondeigenaar-bouwgrondexploitant zich toeëigent.

Vooraf in de Randstad zijn bij deze grote prijsstijgingen per m<sup>2</sup> grond de kavels kleiner dan elders. Prijsstijgingen gaan niet of nauwelijks gepaard met kwaliteitsverhogingen in termen van kavelgrootte (tuingrootte, privacy in de woning en directe woonomgeving).

De grondprijzen voor dure koopwoningen zijn beduidend meer gestegen dan de grondprijzen voor middeldure woningen. De grondprijzen voor goedkope, sociale huurwoningen blijven evident fors achter.

Gemeenten zijn nog steeds de voornaamste aanbieders van bouwgrond. In krappe markten hebben zij met grondexploitatie en marktgericht grondprijsbeleid de grote overwaarden op de nieuwbouwmarkt voor koopwoningen in belangrijke mate naar zich toe weten te trekken.

En wat hebben de gemeenten met de gelden van de schaarstepremies gedaan?

### **Meer meebetalen aan grond voor goedkopere woningbouw**

Er is duidelijk sprake van toenemende verevening van grondkosten van de dure naar goedkope, en recentelijk ook middeldure koopsector. Kopers van kavels voor dure woningen zijn meer gaan betalen voor hun wijkgenoten in sociale en middeldure (huur) woningen.

Verevening tussen de dure sector en de goedkopere sector is al sinds 1968 rijksbeleid en beleid van lagere overheden. Het prijseffect voor duurdere woningbouw-

grond bleef beperkt omdat gemeenten en rijk rekenden vanuit de gemiddelde kostprijs van woningbouwgrond en het rijk een grondprijsbeleid voor gesubsidieerde woningbouw voerde. Het rijk subsidieerde grondprijzen indien de grondproductiekosten hoger lagen dan de grondopbrengsten. Het rijk voerde zo een beleid van beheerste grondprijsontwikkeling.

De verhoudingen zijn in 1990-1995 echter gewijzigd ten nadele van de kopers van duurdere nieuwbouwhuizen. Decentralisatie en liberalisatie van het grondprijsbeleid spelen daarbij een belangrijke rol.

Belangrijke motieven van gemeenten voor meer verevening ten gunste van goedkope en middeldure woningbouw zijn de beëindiging van rijkssubsidies voor goedkopere woningbouw en de halvering van grondprijsverlagende subsidies op de VINEX-uitleglocaties.

Gemeenten zijn voor koopwoningen een grondprijsbeleid van 'marktwaaarde' gaan voeren. In een evenwichtige markt zal dat niet leiden tot excessieve prijsstijgingen. Maar in krappe markten kan de gemeente een stuk verder gaan met hogere grondquoten en met residuele waardeberekening het maximaal haalbare aan grondprijzen binnen te halen (schaarstepremie).

Woningprijzen en woningkwaliteit in de bestaande voorraad stellen een grens aan wat voor een nieuwbouwwoning en de grond ervan kan worden gevraagd.

#### **Andere aanwending van opbrengsten van kavels voor koopwoningen**

Het onderzoek wijst uit, dat de overwaarde op bouwgrond voor koopwoningen niet alleen voor verevening met goedkope woningbouw (soms ook via bouwkosten bij eenzelfde project) wordt aangewend, maar ook voor:

- Verevening van de winst van grondexploitatie van het plan met andere plannen met een tekort in dezelfde gemeente; heel soms met een andere gemeente (zoals Almere-Amsterdam).
- Financiering van gemeentelijke apparaatskosten (het grondbedrijf zelf of andere diensten).
- Afdracht aan de algemene middelen van de gemeente voor gemeenschapsdoelen.

#### **Mistig gemeentelijk grondbeleid**

Verevening met de goedkope sectoren is een belangrijke bestemming van grondopbrengsten van dure woningbouw. Hoe de verhoudingen naar winstbestemming in de praktijk verder liggen is niet te achterhalen, vanwege het black box karakter van het gemeentelijke grondbeleid.

Het grond(prijs)beleid van gemeenten is niet transparant.<sup>29</sup> Ook de effecten ervan op kwaliteit van de kavels en de doorwerking op woningkwaliteit zijn niet helder.

voetnoot

<sup>29</sup> In het onderzoek *Stille reserves van gemeenten* (E. Gerritsen, het Coelo, Groningen, 2002) wordt in het algemeen en voor het grondbeleid geconstateerd dat de transparantie van gemeentelijke jaarstukken niet groot is. "De kosten van bouwrijp maken worden ten laste gebracht van de boekwaarde van gronden. Hierdoor kan de totale waarde van de gronden

Wat er met de gestegen opbrengsten van grond voor dure koopwoningen gebeurt is ook in veel mist gehuld.

#### **Private grondexploitatie geen remedie**

Er moet worden opgemerkt, dat in het geval van private grondexploitatie onder vergelijkbare marktomstandigheden de grondprijzen niet lager zullen uitvallen. De baten komen dan ten gunste van particuliere grondexploitanten.

Bij grondexploitatieovereenkomsten (in het kader van bestemmingsplan'macht') kan de gemeente evenwel kwaliteit van woning en van woonomgeving en verevening met de (30%) kavels voor goedkopere woningbouw afdwingen, alsmede een zekere winstdeling.

## **12.2 Aanbevelingen**

### **Meer transparantie in gemeentelijk grondbeleid**

Het voorgenomen rijksgrondbeleid (Nota Grondbeleid) voor meer transparantie in het gemeentelijk grondbeleid wordt met dit onderzoek ondersteund. Burgers en hun vertegenwoordigers in gemeenteraden moeten meer informatie krijgen over wat er in het gemeentelijk grondbeleid gebeurt, wie voor wat betaalt. En wat er verder met opbrengsten uit grondexploitatie kan gebeuren, zoals:

- Het leveren van meer kwaliteit voor de inrichting van woonomgeving.
- Grotere kavels voor degenen die de grond kopen.
- Een bijdrage aan projecten van gemeentelijk belang (nieuw stadhuis of groot stadspark).
- Een bijdrage aan kosten van een bureaucratisch grondbedrijf.

### **Evenwichtige markt maken met vergroten aanbod koopwoningen**

Voor een beheerste grondprijsbepaling en ontwikkeling is echter meer nodig. Excessieve woning- en grondprijsstijgingen doen zich voor in krappere markten.

Voor een evenwichtig grondprijsniveau voor koopwoningen, waarin woningkwaliteit meer ruimte krijgt, is in krappe markten, zoals in de Randstad, een forse vergroting van het aanbod van koopwoningen nodig. Daarvoor moeten verschillende wegen worden bewandeld, omdat de nieuwbouwmarkt op zich klein is en het prijsniveau van woningen op de voorraadmarkt wordt bepaald (circa 80% van de woningverkoop vindt plaats in de bestaande voorraad).

Voor 'mobilisatie' van het aanbod zijn de volgende mogelijkheden aan te bevelen:

- *Meer nieuwe bouwlocaties in de 'wei' voor koopwoningen ontwikkelen.*<sup>30</sup>

---

negatief worden. Dat de waarde van grond juist stijgt door het bouwrijp maken wordt niet in de balans opgenomen, waardoor stille reserves ontstaan." (blz. 26).

Dit kan door geplande locaties in de tijd naar voren te halen en planologische contingenten voor kleine gemeenten te verruimen. Ook kunnen kleinschalige locaties in kleinere gemeenten worden ontwikkeld, hetgeen goed aansluit op de grote vraag naar woningen in landelijk-suburbaan gebied en dorpen. Om het landschap te behouden en te versterken kan dit in de vorm van nieuwe landgoederen, buurtschappen en dorpjes, bos- en waterwonen, juist op locaties die landschappelijk en ecologisch weinig waarde hebben. De woningbouw kan zo ook groen en water financieren.<sup>31</sup>

Bij ontwikkeling van nieuwe bouwlocaties moet worden voorkomen dat ontwikkelaars grondposities in kunnen nemen om concurrenten en nieuwe toetreders op de woningbouwmarkt te weren en zo het bouwtempo richting evenwichtige markt af te remmen.

Gemeenten hebben ook belang bij hoge grondprijzen. Die gemeenten moeten meer belang krijgen bij woningbouwtempo en een evenwichtige woningmarkt.

Zowel de concurrentie tussen ontwikkelaars als tussen gemeenten in gespannen woningmarkten moet worden bevorderd. De voorgenomen instrumenten van het rijk (zoals kennisoverdracht van aan- en uitbestedingsvormen bij gemeentelijk grondbezit, covenant gemeentelijk grondprijnsbeleid dat residuele waarde aanbeveelt – zie de Nota grondbeleid) mogen wat dit betreft nog eens kritisch tegen het licht worden gehouden op het effect dat ze sorteren.

- *Op lopende locaties meer bouw kavels voor koopwoningen maken door omzetting van kavels voor sociale woningbouw.*

Dit kan met name in VINEX-locaties in krappere markten waar nog 30% sociale woningbouw regel is. Dat aandeel kan zakken naar 10% tot 20% al naar gelang de woningmarktsituatie. Bij die omzetting komt financieel ook veel ruimte vrij om de woningdichtheid van betreffende VINEX-locaties omlaag te brengen.<sup>32</sup>

De opwaartse druk op grondprijzen voor koopwoningen kan daarbij ook worden afgeremd door de grondprijzen van sociale huurwoningen gelijke tred met de marktsector te laten houden. Aan de grondprijsverhouding marktsector/goedkope sector kan een maximum worden gesteld.

- *Het aanbod van vrije kavels voor particulier opdrachtgeverschap vergroten door een stimulerende overheidsbijdrage (rijk en gemeente samen) toe te kennen aan ontwikkelaars als zij een deel van hun bouwgrond(claim) vrij geven voor eigen bouwers.*

Dit kan ook worden bevorderd door gericht gemeentelijk beleid: bijvoorbeeld door toe te laten dat bouwers meer half- en vrijstaande woningen bouwen in

---

<sup>30</sup> Bouwlocaties in de bestaande stad ‘mobiliseren’ is lastig; dat gaat nu al heel traag, mede door een complex planproces concurrentie van andere functies als groen en bedrijven en ook de krapte op de woningmarkt.

<sup>31</sup> Zie: RIGO Research en Advies, *Ruimte voor wonen in de Vijfde Nota*, Amsterdam, 2002.

<sup>32</sup> Vergelijk: RIGO Research en Advies, *Een uitbreidingswijk met differentiatie en particulier opdrachtgeverschap*, Amsterdam, 2001.

plaats van goedkope rijtjeshuizen en appartementen, in ruil voor een flink aandeel vrije kavels uit bouwclaims of grondbezit van ontwikkelaars.

- *Inzetten van kantoorlocaties voor woningbouw met koophuizen en het omzetten van leegstaande kantoorgebouwen in koopappartementen op daarvoor geschikte locaties.*
- *De verkoop van huurwoningen in de bestaande woningvoorraad op een hoger tempo zetten.*

Dit kan door corporaties een effectief grotere taakstelling te geven met meer mogelijkheden om met de verkoopprijs verder onder de marktwaarde te zitten dan nu is toegestaan. De marktwaarde in krappe markten is immers een grote belemmering voor verkoop aan (zittende) huurders. De particuliere huursector kan meer worden vrijgegeven voor splitsing, samenvoeging en omzetting in koophuizen. Het recht om te kopen kan aan huurders worden gegeven.