FAKTON
CONSULTANCY

Fakton B.V.
World Trade Center
22ste etage
Beursplein 37
3011 AA Rotterdam

Postbus 30188
3001 DD Rotterdam

+31 10 300 6000

info@fakton.com
www.fakton.com

TOUWTREKKEN OVER GRONDWAARDE

QUICK SCAN NAAR DE EFFECTEN OP DE WONINGMARKT VAN EEN VERPLICHTE FINANCIËLE BIJDRAGE VOOR ONTWIKKELINGEN

DEFINITIEVE VERSIE

Marnix Uri
Aeisso Boelman
Léon van der Wal

Kenmerk 107017/2

Rotterdam, 12-3-2021

INHOUDSOPGAVE

1. Aanleiding: BZK vraagt reflectie op de mogelijke effecten van een verplichte financiële bijdrage voor ontwikkelingen 3

2. Situatie en context: de regeling breidt het instrumentarium van gemeenten omtrent kostenverhaal verder uit 4

2.1. De Omgevingswet maakt het mogelijk een financiële bijdrage voor ontwikkelingen te verplichten 4

2.2. De Omgevingswet geeft inperkingen aan de toepassing van een afdwingbare financiële bijdrage 5

2.3. De Omgevingswet legt de berekeningswijze vast waarmee gemeenten de financiële bijdrage voor investeringen in sociale woningbouw bepalen. Hiermee geeft de regeling inperkingen aan de hoogte van de financiële bijdrage 6

2.4. In de huidige praktijk vragen veel, vooral wat kleinere gemeenten, vrijwillige bijdragen voor ruimtelijke ontwikkelingen (6.24 Wro) en vereveningsbijdragen voor sociale woningbouw (6.13 Wro). De hoogte van de financiële bijdrage hangt sterk samen met het doel van de investering 7

3. Analyse: de regeling kent inperkingen, kan een rechtstreeks effect hebben op het surplus in de grondexploitatie en heeft mogelijke indirecte effecten 11

3.1. De financiële bijdrage voor ontwikkeling ziet toe op kosten in de grondexploitatie. Door de inperkingen van de regeling kan de financiële bijdrage in theorie niet leiden tot een tekort op de grondexploitatie van een vastgoedontwikkeling 11

3.2. ‘Touwtrekken om grondwaarde’: de financiële bijdrage voor ontwikkeling kan ten laste gaan van de ruimte die een ontwikkelaar heeft voor verwervingskosten. Dit is vooral aan de orde wanneer de herontwikkelwaarde fors hoger ligt dan de huidige waarde 13

3.3. Bij uitleggebieden is naar verwachting meestal ruimte voor een financiële bijdrage. Bij binnenstedelijke transformaties is deze ruimte er vaak niet, tenzij de verdienpotentie en de mate van verdichting hoog is 15

3.4. De ruimte voor financiële bijdragen ontstaat door een positief resultaat op de vastgoedexploitatie van woningen. Deze ruimte neemt per woning toe naarmate de woningen duurder en/of groter worden 17

3.5. Drie aandachtspunten die een rol spelen bij mogelijke effecten van de financiële bijdrage 19

4. Samenvattende conclusies 21

5. FAQ 24

1. Aanleiding: BZK vraagt reflectie op de mogelijke effecten van een verplichte financiële bijdrage voor ontwikkelingen

Met de invoering van een amendement op de Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet krijgen gemeenten een extra 'stok achter de deur' om ruimtelijke investeringen te financieren. Het amendement geeft gemeenten de bevoegdheid om een financiële bijdrage voor ruimtelijke ontwikkelingen[1] publiekrechtelijk af te dwingen. Het amendement breidt daarmee het instrumentarium van gemeenten, dat in dit kader nu bestaat uit regulier kostenverhaal en vrijwillige financiële bijdragen, verder uit.

Het ministerie van BZK heeft ons gevraagd in een quick scan te onderzoeken welke effecten de regeling voor verplichte financiële bijdragen kan hebben op de grond- en woningmarkt. Met het onderzoek geven wij een redeneerlijn waarmee vragen over de werking van de regeling beantwoord kunnen worden. In dit rapport vatten wij de bevindingen uit onze quick scan samen. Hierin geven wij antwoord op de volgende onderzoeksvragen:

Welke effecten heeft de regeling voor een verplichte financiële bijdrage op de woningbouwproductie?

1. Hoe verhoudt de nieuwe regeling zich tot bestaande regels over kostenverhaal en de regeling voor vrijwillige financiële bijdragen van de Omgevingswet?
2. Wat voor lessen zijn uit de huidige praktijk van de regeling voor vrijwillige bijdragen van artikel 6.24a Wet ruimtelijke ordening (Wro) en de regeling voor bovenplanse verevening van artikel 6.13 zevende lid van de Wro te trekken wat betreft de toepassing van de regeling voor verplichte financiële bijdragen?
3. In hoeverre is er theoretisch gezien financiële ruimte voor een (verplichte) financiële bijdrage bij woningbouw, rekening houdend met de regio waar de woningen worden gebouwd, de aard van de bouwlocatie en het type woningen?
4. Wat zijn aandachtspunten bij de introductie van de regeling om verstoringen op de woningmarkt te voorkomen?

De opbouw van deze rapportage is als volgt. In hoofdstuk 2 omschrijven wij in het kort de context van de regeling: hoe ziet het systeem van kostenverhaal eruit in de Omgevingswet? En wat leert het gebruik van huidige (vrijwillige) regelingen ons over de toepassing van dit nieuwe wetsvoorstel? Hiermee geven wij antwoord op sub-onderzoeksvragen 1 en 2 uit bovenstaand kader. In hoofdstuk 3 beschrijven wij hoe de verplichte financiële bijdrage zich verhoudt tot de manier waarop de financiële meerwaarde van een vastgoed- en gebiedsontwikkeling tot stand komt. Ook geven wij met een aantal rekenvoorbeelden weer in hoeverre er in verschillende ideaaltypische situaties financiële ruimte is voor een financiële bijdrage voor ontwikkeling. Hiermee geven wij antwoord op sub-onderzoeksvraag 3 uit bovenstaand kader. We eindigen hoofdstuk 3 met enkele aandachtspunten bij de introductie van de regeling. Dit geeft antwoord op sub-onderzoeksvraag 4. In hoofdstuk 4 vatten wij onze belangrijkste conclusies samen. We ronden in hoofdstuk 5 af met een antwoord op enkele specifieke vragen.

Disclaimer: Wij hebben deze rapportage in korte tijd opgesteld, als quick scan. De rapportage is bedoeld voor intern gebruik binnen het ministerie van BZK. Bij verdere verspreiding dienen de auteurs te worden geraadpleegd.

[1] In deze rapportage benoemen we deze bijdrage ook als "financiële bijdrage" of "financiële bijdrage voor ontwikkeling".

2. Situatie en context: de regeling breidt het instrumentarium van gemeenten omtrent kostenverhaal verder uit

De bevoegdheid om een verplichte financiële bijdrage in het omgevingsplan op te nemen, wordt verankerd in de artikelen 13.23 en 13.24 van de Omgevingswet. Voor een goed begrip van de toepassing van deze artikelen, schetsen wij hieronder de bredere context van kostenverhaal en financiële bijdragen in de nieuwe wetgeving. Vervolgens onderzoeken wij welk gebruik gemeenten maken van de huidige regelingen voor vrijwillige financiële bijdragen aan ontwikkelingen (6.24 a Wro) en wat betreft sociale woningbouw, de regeling van bovenplanse verevening (6.13 zevende lid Wro).

2.1. De Omgevingswet maakt het mogelijk een financiële bijdrage voor ontwikkelingen te verplichten

Gemeenten zijn verplicht om bepaalde kosten die zij als gevolg van het toelaten van een of meerdere bouwactiviteiten maken, te verhalen op de initiatiefnemers van die bouwactiviteiten. Het gaat hierbij om kosten die geheel of gedeeltelijk toerekenbaar zijn aan het gebied waar de bouwactiviteiten worden toegelaten (het kostenverhaalsgebied). Het verhaal van kosten kan worden verzekerd door het sluiten van een overeenkomst met initiatiefnemers. Blijft een overeenkomst uit, dan wordt het kostenverhaal geregeld bij het besluit dat de nieuwe activiteiten toelaat: het omgevingsplan, het projectbesluit of de omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit. Dit systeem van regulier kostenverhaal staat omschreven in afdeling 13.6 van de Omgevingswet. Daarnaast bestaat voor gemeenten de mogelijkheid om op vrijwillige basis een financiële bijdrage te vragen voor ruimtelijke ontwikkelingen. Dit is een continuering van de bestaande regeling 6.24 a Wro. In de nieuwe Omgevingswet is deze regeling ingebed in afdeling 13.7, artikel 13.22.

Of het regulier kostenverhaal van toepassing is, hangt af van twee voorwaarden. Ten eerste moeten de te verhalen kosten vallen onder de kostensoorten die limitatief staan gedefinieerd in artikel 8.15 van het Omgevingsbesluit. Dit zijn kosten die de gemeente binnen het gebied waar bouwactiviteiten worden toegelaten maakt om de betreffende ontwikkeling mogelijk te maken. Hieronder vallen bijvoorbeeld bouw- en woonrijp maken, gemeentelijke plankosten en eventuele planschade. Ten tweede mag de gemeente de kosten van zogenoemde bovenwijkse voorzieningen op een initiatiefnemer verhalen, als de kosten voor die voorziening voldoen aan de PPT-criteria (profijt, proportionaliteit, toerekenbaarheid). Bovenwijkse voorzieningen zijn voorzieningen die een functie hebben voor meerdere gebieden en de bestaande bebouwing. Hierbij kan gedacht worden aan de aanleg van een afslag op een hoofdweg die mede dient om een nieuwe woonwijk te ontsluiten.

De bevoegdheid om te contracteren over financiële bijdragen of bijdragen verplicht op te leggen, biedt gemeenten extra mogelijkheden naast het reguliere kostenverhaal. De bevoegdheid om te contracteren over financiële bijdragen is reeds vastgelegd in artikel 13.22 van de Omgevingswet; de mogelijkheid om dit publiekrechtelijk af te dwingen is het onderwerp van het voorgestelde amendement dat toeziet op artikelen 13.23 en 13.24. Dat deze bevoegdheden gemeenten extra mogelijkheden bieden, komt doordat het hierdoor mogelijk is om vanuit vastgoedontwikkelingen een bekostiging te regelen voor investeringen ter verbetering van de fysieke leefomgeving. Artikel 8.20 van het Omgevingsbesluit bepaalt bij welke (nieuw toe te laten) activiteiten op vrijwillige basis mag worden gecontracteerd over financiële bijdragen. Het gaat dan om een ruimere categorie activiteiten dan alleen de activiteiten die kostenverhaalsplichtig zijn. In artikel 8.21 van het Omgevingsbesluit is aangegeven voor welk type ontwikkelingen de financiële bijdrage ingezet mag worden. Er moet een functionele samenhang zijn tussen de investering en de bouwactiviteit om de financiële bijdrage in het omgevingsplan te kunnen opnemen. Het kan zijn dat er een beleidsmatige samenhang is (zoals de doelstelling

om een bepaald aandeel sociale woningbouw te realiseren), of een ruimtelijke samenhang (zoals de verbetering van de directe omgeving). Van belang is dat de gemeente de investeringen niet via regulier kostenverhaal, oftewel op basis van de kostensoortenlijst of de PPT-criteria, op de initiatiefnemer kan verhalen.

Tegen deze context kunnen de artikelen 13.23 en 13.24 gezien worden als een publiekrechtelijke verankering van de bestaande regeling uit artikel 13.22. Met dien verstande dat de ontwikkelingen waarover de gemeente vrijwillig een financiële bijdrage kan overeenkomen, niet gelimiteerd zijn tot enkele categorieën. De onderstaande tabel vat de context van de regelgeving samen. De nieuwe regeling is in de tabel vet gedrukt.

Categorie	Type	Grondslag	Inbedding Omgevingswet
Regulier kostenverhaal	Gebiedseigen kosten Bovenwijkse kosten	Kostensoortenlijst Kostensoortenlijst en PPT-criteria	Artikel 13.14 Artikel 13.14
Bijdrage ruimtelijke ontwikkelingen	Vrijwillige bijdrage **Verplichte bijdrage**	Omgevingsvisie, programma **Omgevingsplan**	Artikel 13.22 **Artikel 13.23 en 13.24**

Tabel 1: systematiek van kostenverhaal en bijdrage ruimtelijke ontwikkeling in de Omgevingswet

2.2. De Omgevingswet geeft inperkingen aan de toepassing van een afdwingbare financiële bijdrage

Het bestaande systeem geeft enkele belangrijke uitgangspunten voor de toepassing van artikelen 13.23 en 13.24. Allereerst geldt dat gemeenten op basis van artikel 13.11 van de Omgevingswet verplicht zijn om regulier kostenverhaal toe te passen. Het bevoegd gezag kan daar alleen van afwijken op grond van de vrijstellingsbepalingen in artikel 8.14 van het Omgevingsbesluit. Voor de verplichte of vrijwillige financiële bijdrage geldt dit niet, omdat het hier slechts gaat om een bevoegdheid. Gemeenten zijn vrij om te kiezen om de nieuwe regeling al dan niet toe te passen.

Ten tweede blijkt in de praktijk dat het overgrote deel van het kostenverhaal via het privaatrechtelijke spoor van vrijwillige overeenkomsten loopt. In het algemeen wordt hierbij verwezen naar de ex durante evaluatie van de Wro door het Planbureau van de Leefomgeving uit 2012. Daaruit bleek dat gemeenten in slechts 5%[2] van de gevallen een exploitatieplan opstelden om het kostenverhaal te verzekeren. Het is mogelijk dat het gebruik van het exploitatieplan sindsdien enigszins is gestegen. Gemeenten kiezen sinds de crisis op de woningmarkt vaker voor faciliterend grondbeleid[3] en hebben meer ervaring opgedaan met het opstellen van exploitatieplannen. Er zijn echter geen aanwijzingen dat dit ten koste is gegaan van de populariteit van kostenverhaal door het afsluiten van anterieure overeenkomsten.

Als de huidige praktijk van vrijwillige overeenkomsten ook onder de Omgevingswet wordt voortgezet, zullen artikelen 13.23 en 13.24 dus slechts worden toegepast op een klein deel van de gevallen waarbij kostenverhaal aan de orde is. De bevoegdheid om via het vrijwillige, privaatrechtelijke spoor een financiële bijdrage te vragen is al wettelijk geborgd, namelijk in artikel 13.22 (en voorheen 6.24 a Wro). Toch verwachten wij dat gemeenten meer gebruik gaan maken van de mogelijkheid om op vrijwillige basis een financiële bijdrage voor ruimtelijke

[2] PBL 2012, “ex-durante evaluatie Wet ruimtelijke ordening: tweede rapportage”
[3] Stec group 2020, “wat is grond waard?”

ontwikkelingen overeen te komen, door de reflexwerking van de nieuwe, afdwingbare regeling. Juist omdat de financiële bijdrage niet alleen vrijwillig blijft, maar ook afdwingbaar wordt.

Ten derde volgt uit de wetgeving dat het kostenverhaal en verplichte financiële bijdragen gezamenlijk nooit meer mogen bedragen dan de opbrengsten van de grondexploitatie. Dit principe heet macro-aftopping. Om te bepalen of er ruimte is voor kostenverhaal en extra financiële bijdragen, neemt de gemeente de meerwaarde van de vastgoedontwikkeling (resultaat vastgoedexploitatie minus inbrengwaarde[4]) als uitgangspunt. Omdat het reguliere kostenverhaal in principe wettelijk verplicht is, heeft het reguliere kostenverhaal voorrang op de financiële bijdrage voor ruimtelijke ordening.

2.3. De Omgevingswet legt de berekeningswijze vast waarmee gemeenten de financiële bijdrage voor investeringen in sociale woningbouw bepalen. Hiermee geeft de regeling inperkingen aan de hoogte van de financiële bijdrage

Veel gemeenten leggen in haar omgevingsplan streefpercentages vast voor het aandeel woningen per categorie, zoals sociale huur, middeldure huur en vrije sector. De streefpercentages hebben als doel het creëren van een evenwichtige(re) woningvoorraad. Toch blijkt dat het in sommige projecten niet haalbaar is om het aandeel sociale woningen te realiseren. In die gevallen kan de gemeente een lager aandeel sociale woningen, en een hoger aandeel vrije sector woningen toestaan. De gemeente kan er dan voor kiezen om het aantal niet-gebouwde sociale woningen in een ander project te compenseren. Doorgaans gaat dit ten laste van het resultaat van dit tweede project. De regeling voor verplichte financiële bijdrage kan door gemeenten worden ingezet om de verslechtering van dit resultaat te dekken. Hier zitten wel enkele voorwaarden aan gebonden. De toepassing van de regeling om daarmee kosten voor sociale woningbouw te verevenen, lichten wij hieronder toe.

Volgens de regeling moeten gemeenten een aantal (soms rekenkundige) stappen doorlopen om de financiële bijdrage te mogen afdwingen. Allereerst moet de gemeente de gewenste woningbouwverdeling vastleggen in het omgevingsplan. Er kunnen alleen verplichte bijdragen voor sociale woningbouw in rekening worden gebracht als er in een gebied waar kostenverhaal plaatsvindt relatief minder sociale woningen komen dan in het omgevingsplan is vastgelegd. Ten tweede moet de betreffende ontwikkeling een positief resultaat hebben op de grondexploitatie. Op dit principe komen wij in hoofdstuk 3 uitgebreid terug. Kort gezegd moet het resultaat op de vastgoedexploitatie dusdanig zijn, dat er na aftrek van de inbrengwaarde en verplicht kostenverhaal nog voldoende ruimte is voor een extra financiële bijdrage. Is die ruimte er niet, kan de gemeente geen financiële bijdrage afdwingen. Ten derde moet de gemeente een ontwikkeling aanwijzen waar het aantal niet-gebouwde sociale woningen wordt gecompenseerd. Dan moet de gemeente bepalen of bij deze ontwikkeling, waar dus meer sociale woningen worden gebouwd dan het omgevingsplan voorschrijft, de kosten niet volledig kunnen worden verhaald of dat er een negatief resultaat op de grondexploitatie is. Als alle kosten kunnen worden verhaald of het resultaat van de gemeentelijke grondexploitatie neutraal of positief is, heeft de gemeente geen grondslag voor een verplichte financiële bijdrage. Vervolgens berekent de gemeente wat het resultaat op de grondexploitatie in het ‘compensatiegebied’ zou zijn geweest, als hier de streefpercentages uit het omgevingsplan waren aangehouden. Het verschil tussen het resultaat met de streefpercentages en het resultaat met de extra sociale woningen, is het bruto bedrag dat de gemeente aan financiële bijdrage mag afdwingen. Het is een bruto bedrag, omdat het kan voorkomen dat de verdiensten op de grondexploitatie in het gebied waar de verplichte bijdragen worden gevraagd onvoldoende zijn om het tekort op het kostenverhaal of de gemeentelijke

[4] Bij de inbrengwaarde zit inbegrepen: kosten voor verwerving, sloop, bodemsanering, afkoop van beperkt zakelijke- en persoonlijke rechten en het bouw- en woonrijp maken van de bouwkavel.

grondexploitatie in het gebied met extra sociale woningen op te lossen. In dat geval is het netto bedrag van de verplichte bijdrage de winst op de grondexploitatie nadat alle overige kosten zijn betaald, inclusief het kostenverhaal.

Deze voorwaarden maken dat de verplichte financiële bijdrage vaak lager is dan het verschil in grondwaarde tussen een sociale woning en een vrije sector woning. In de volgende paragraaf omschrijven wij dat het in de huidige praktijk van 6.13 Wro gebruikelijk is om te contracteren over een financiële bijdrage die wel dit volledige verschil in grondwaarde dekt. Met de systematiek van de nieuwe regeling is beoogde de regeling voor bovenplanse verevening zonder inhoudelijke wijzigingen over te zetten naar de Omgevingswet. Het doel van de regeling voor bovenplanse verevening van de Wro is om een samenhangende ontwikkeling van locaties mogelijk te maken. De financiële ruimte voor kostenverhaal die op de ene locatie beschikbaar is, wordt gebruikt om het tekort op het kostenverhaal of de grondexploitatie op de andere locatie te vereffenen. Dat betekent dat wordt verevend tussen locaties en niet tussen bouwprojecten binnen die locaties. Met de berekeningswijze van de nieuwe regeling is het mogelijk dat de gevraagde financiële bijdragen voor het bouwen van sociale woningen lager zijn dan in de huidige praktijk het geval is.

2.4. In de huidige praktijk vragen veel, vooral wat kleinere gemeenten, vrijwillige bijdragen voor ruimtelijke ontwikkelingen (6.24 Wro) en vereveningsbijdragen voor sociale woningbouw (6.13 Wro). De hoogte van de financiële bijdrage hangt sterk samen met het doel van de investering

Het Besluit aanwijzing categorieën ontwikkelingen afdwingbare financiële bijdragen biedt gemeenten de mogelijkheid om financiële bijdragen af te dwingen voor investeringen in landschap, infrastructuur, recreatie, sociale woningbouw en stedelijke herstructurering. Op basis van de artikelen 6.24 en 6.13 van de Wro kunnen gemeenten hierover ook nu al op vrijwillige basis afspraken maken in privaatrechtelijke overeenkomsten over het kostenverhaal. Deze paragraaf bevat een korte beschrijving van de huidige praktijk van vrijwillige bijdragen gebaseerd op eerder onderzoek en een snelle eigen verkenning. We kijken daarbij naar het aantal gemeenten, de kenmerken van deze gemeenten, de investeringen waarde de financiële bijdragen worden ingezet en de hoogte van de bedragen.

In 2014 is in opdracht van het Ministerie van I&M onderzoek gedaan naar het gebruik van de regelingen voor bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen en bovenplanse verevening. Uit dat onderzoek bleek dat ten minste 46 gemeenten gebruikmaken van deze beide regelingen. In een vervolgonderzoek in opdracht van de VNG uit 2018 werden 85 gemeenten gevonden die de regelingen toepassen. Hierop voortbouwend is ten behoeve van deze quick scan is een korte verkenning gemaakt waaruit blijkt dat op dit moment ten minste 100 gemeenten van één of beide regelingen gebruik maken[5].

De 100 gemeenten waarvan is vastgesteld dat zij van de regelingen voor vrijwillige bijdragen gebruikmaken, zijn voor drie kwart kleine gemeenten met minder dan 50.000 inwoners. Grote gemeenten maken betrekkelijk weinig gebruik van de regelingen. Van de 32 grootste gemeenten in Nederland hebben 9 gemeenten een beleidskader dat het mogelijk maakt de mogelijkheid biedt om de regelingen toe te passen. De regelingen worden met name niet toegepast in de G5 gemeenten. Dat houdt er waarschijnlijk mee verband dat woningen in de grote steden veelal op binnenstedelijke locaties worden gebouwd waar de grondprijzen en de kosten van aanleg van openbaar vervoer, bodemsanering, het verplaatsen van milieuhinderlijke bedrijvigheid en dergelijke

[5] Voor een verantwoording van het onderzoek: zie bijlage 1

hoog zijn. In kleine gemeenten kan veelal nog op kleine uitleg- of verdichtingslocaties worden gebouwd waar de gemeente geen hoge investeringen voor hoeft te doen.

Alphen aan den Rijn	Apeldoorn	Arnhem	Breda	Delft	Enschede	Haarlemmermeer	Leiden	Tilburg

Tabel 2: Gemeenten van de G40 die vrijwillige bijdragen toepassen

De regelingen voor financiële bijdragen worden in het hele land toegepast[6], met een zwaartepunt in de provincies Limburg, Noord-Brabant en Zuid-Holland. Dat is voor een belangrijk deel te verklaren doordat de provinciale besturen in deze provincies vanaf ongeveer 2000 een actief 'Ruimte voor Ruimtebeleid' hebben gevoerd voor het saneren van de intensieve veehouderij en het tegengaan van leegstand van agrarische bedrijfsgebouwen. In eerste instantie hield 'Ruimte voor ruimte' in dat varkensboeren en telers die hun stallen of kassen sloopten het recht kregen om een woning te bouwen op het eigen perceel. Daar bleek echter onvoldoende belangstelling voor te bestaan. In tweede instantie kreeg 'Ruimte voor Ruimte' daarom een bredere uitleg en hield in dat gemeenten bij woningbouw buiten de daarvoor in het provinciale streekplan aangewezen gebieden een financiële bijdrage moesten bedingen voor het slopen van stallen of kassen. Deze constructie werd vanaf ongeveer 2010 meer in het algemeen toegepast als instrument voor kwaliteitsverbetering van het landelijk gebied. Daarnaast is de constructie ook ingezet voor het slopen van woningen in het Limburgse krimpgebied en het behoud van het bollenareaal in de Zuid-Hollandse bollenstreek. De financiële bijdragen voor deze doelen werden en worden gevraagd tegen de achtergrond van de regeling voor financiële bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen die in 2008 in de Wet ruimtelijke ordening werd opgenomen.

In de Wet en het Besluit ruimtelijke ordening is niet omschreven voor welke doelen de bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen mogen worden gebruikt. Uit de onderzoeken die zijn uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van I&M en de VNG blijkt dat de bijdragen in de praktijk voor ongeveer 60% worden ingezet voor investeringen in natuur, recreatie, landschap en infrastructuur. Uit het onderzoek dat in opdracht van de VNG is uitgevoerd blijkt daarnaast dat investeringen in sport, recreatie en woningbouw een belangrijke post zijn. Dat wordt wat betreft woningbouw bevestigd door de verkenning die ten behoeve van deze quick scan is uitgevoerd. Van de 100 gemeenten die in de verkenning zijn onderzocht, hebben er 33 een regeling voor het verevenen van de tekorten op de grondexploitatie van sociale woningen[7].

[6] 2019 Munoz et al

[7] De 33 gemeenten waar bovenplanse verevening voor sociale woningbouw wordt toegepast zijn Apeldoorn, Alphen aan den Rijn, Arnhem, Bergeijk, Bodegraven Reeuwijk, Buren, Castricum, De Bilt, Delft, Dronten, Eersel, Ermelo, Geldrop Mierlo, Heerde, Hoeksche Waard, Kaag en Braassem, Leiden, Leiderdorp, Leidschendam-Voorburg, Loon op Zand, Maasdriel, Meerssen, Midden Delfland, Meijerijstad, Nieuwkoop, Noordwijk, Oirschot, Purmerend, Roerdalen, Voorst, Westerveld, Westland en Zoeterwoude.

Bronnen: Muñoz 2013, 2015 en dataverzameling najaar 2018, 225 bestedingen uit 34 gemeenten

Groen/ blauw	infra	cultuur	Sport/ recreatie	Zorg/On derwijs	Woning- bouw	overig	Ondui -delijk	Bovenplans	Verevening en fondsen
36%	23%	1%	10%	6%	9%	6%	8%	7%	Niet onderzocht

Bron: BVH & Vreman 2014, 586 bestedingen uit 46 gemeenten

Groen/grijs/blauw	Rood/bruin	onduidelijk	Bovenplans	Verevening en fondsen
61%	5%	31%	16%	3%

Figuur 1: verdeling kosten financiële bijdragen (bronnen: Munoz 2013 en verder, BVH & Vreman 2014)

Over de hoogte van de bijdragen die gemeenten vragen zijn beperkt gegevens beschikbaar. In beginsel worden de bijdrage vastgesteld in vrije onderhandelingen tussen de gemeente en de ontwikkelaar. Desalniettemin zijn er verschillende gemeenten die een beleidskader hebben waarin bedragen of berekeningsmethoden zijn vastgesteld, zoals bijvoorbeeld een Structuurvisie, Nota Grondbeleid, Nota Kostenverhaal of een beleidsregel bij deze stukken. De bijdragen voor socialen woningen worden ook wel vastgelegd in een gemeentelijke verordening.

Uit de beschikbare informatie blijkt dat de gevraagd financiële bijdragen sterk uiteen kunnen lopen, afhankelijk van de aard van het woningbouwproject en de bestedingsdoelen. Ook zijn er aanzienlijke verschillen tussen gemeenten. In het algemeen geldt dat de bijdragen voor kleine woningbouwprojecten in het buitengebied aanmerkelijk hoger zijn dan voor woningbouwprojecten op bouwlocaties in en rondom het bestaand bebouwd gebied. De bijdragen ruimtelijke ontwikkelingen voor woningen in en rondom het bestaand bebouwd gebied lopen uiteen van ongeveer € 1.650,- (prijspeil 2020) voor een woning in de gemeente Hoeksche Waard tot € 9.000,- (prijspeil 2019) voor een woning in de gemeente Haarlemmermeer. De bijdragen voor woningen in kleine bouwprojecten in het buitengebied lopen uiteen van € 6.725,- (prijspeil 2017) voor een appartement in Parkstad Limburg tot € 165.000,- (prijspeil 2015) of meer voor een greenportvilla in de bollenstreek.

Verder blijkt uit de beschikbare informatie dat de bijdragen voor bovenplanse verevening van sociale woningbouw ongeveer net zo hoog zijn als de bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen. De wijze waarop de bijdrage voor sociale woningbouw wordt berekend is in de vorige paragraaf toegelicht. Zoals daar is aangegeven, worden bijdragen voor sociale woningbouw betaald op woningbouwlocaties of waar volgens het gemeentelijk beleid te weinig sociale woningen worden gebouwd. Ontwikkelaars betalen een vergoeding per te weinig gebouwde sociale woning of een deel daarvan. De afkoopsom varieert van € 7.500,- (prijspeil 2021) per te weinig gebouwde sociale woning in Maasdriel tot € 67.851,- (prijspeil 2020) per te weinig sociale woning in Leidschendam-Voorburg. De bijdrage die per vrije sectorwoning moet worden afgedragen voor sociale woningbouw is niet alleen afhankelijk van het tekort op de grondexploitatie van sociale woningen, maar ook van het gewenste percentage sociale woningen (zie figuur 2). In het algemeen geldt: des te hoger het percentage sociale woningen, des te hoger de bijdrage per vrije sector woning.

Afkoopsom per sociale woning	Streef- percentage sociale woningen	Feitelijk aantal te realiseren sociale woningen	Afkoopsom totaal	Afkoopsom per vrije sectorwoning

€ 30.000,-	30% = 3 woningen	2 (20%)	1 sociale woning = € 30.000,-	€ 30.000,- / 8 = € 3750,-
€ 30.000,-	40% = 4 woningen	2 (20%)	2 sociale woningen = € 60.000,-	€ 60.000,- / 8 = € 7.500,-

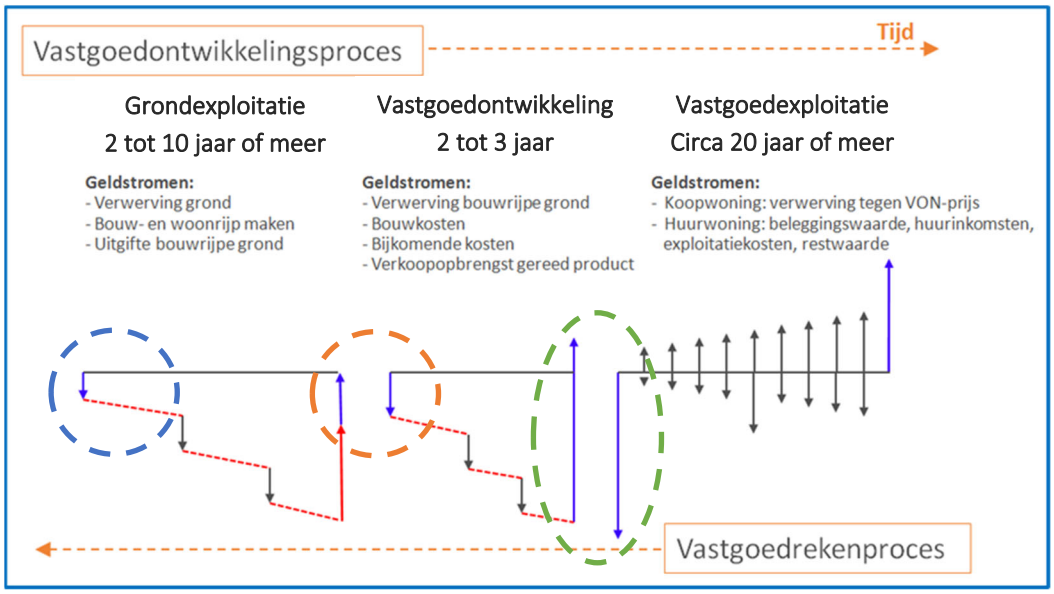
Figuur 2: Afkoopsom per vrije sector woning in een project van 10 woningen

3. Analyse: de regeling kent inperkingen, kan een rechtstreeks effect hebben op het surplus in de grondexploitatie en heeft mogelijke indirecte effecten

In hoofdstuk 2 constateerden wij dat de verplichte financiële bijdrage nooit hoger mag zijn dan de opbrengsten van de grondexploitatie, na aftrek van de verplichte bijdrage voor kostenverhaal. In dit hoofdstuk schetsen wij eerst de wijze waarop deze opbrengsten van de grondexploitatie worden berekend, en hoe de verplichte financiële bijdrage zich tot deze systematiek verhoudt. Vervolgens werken wij met enkele rekenvoorbeelden uit in hoeverre er theoretisch gezien ruimte is om een verplichte financiële bijdrage af te dwingen, rekening houdend met verschillende regio's, verschillende type opgaven en verschillende woningtypen.

3.1. De financiële bijdrage voor ontwikkeling ziet toe op kosten in de grondexploitatie. Door de inperkingen van de regeling kan de financiële bijdrage in theorie niet leiden tot een tekort op de grondexploitatie van een vastgoedontwikkeling

De figuur hieronder toont het vastgoedrekenproces. Bij het proces van vastgoedontwikkeling maken wij onderscheid tussen drie fasen die elkaar in de tijd opvolgen: de grondexploitatie, de vastgoedontwikkeling en de vastgoedexploitatie. Binnen dit proces ziet de verplichte financiële bijdrage toe op kosten in de grondexploitatie.



Figuur 2: het vastgoedrekenproces. De vastgoedontwikkeling verloopt chronologisch van grondexploitant naar eindgebruiker (van links naar rechts in de figuur); de waardebepaling van de grond loopt precies andersom.

De waarde van grond wordt bepaald door de mogelijke invulling van het vastgoed dat hierop te realiseren is. Vanwege dit principe komt het resultaat op de grondexploitatie tot stand door in de figuur van 'rechts naar links' te rekenen. Hieronder lichten wij dit vastgoedrekenproces kort toe.

Op het snijvlak tussen de projectontwikkelaar en de belegger/eindgebruiker betaalt de belegger/eindgebruiker voor de waarde van het vastgoed. Dit is de groene cirkel in de figuur. Bij een reguliere woningbouwontwikkeling gaat het om de VON-prijzen (bij koopwoningen) of de beleggingswaarde (bij huurwoningen). De hoogte van de

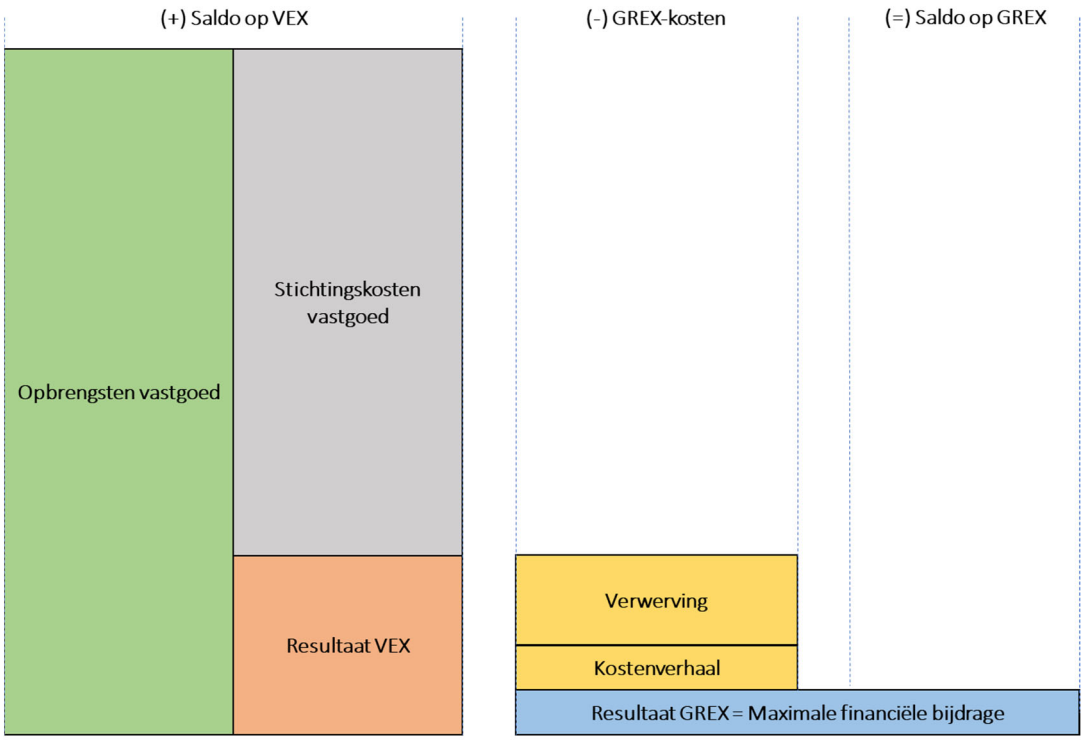
opbrengsten staat in beginsel los van de kosten die de ontwikkelaar moet maken. De opbrengstpotentie van het te ontwikkelen vastgoed is afhankelijk van de lokale marktomstandigheden op de woningmarkt. Binnen die markt zal een economisch redenerend ontwikkelaar altijd op zoek gaan naar de optimale verkoopopbrengst. De kosten die een ontwikkelaar moet maken om het project te kunnen realiseren, staan in principe los van de verkoopprijzen. De verplichte financiële bijdrage kan vanuit die optiek niet leiden tot hogere verkoopprijzen.

Op de vastgoedopbrengsten brengt de projectontwikkelaar de stichtingskosten in mindering om de grondwaarde onder het te ontwikkelen vastgoed te bepalen. De stichtingskosten zijn alle kosten die gemoeid gaan met de realisatie van het vastgoed, zoals de bouwkosten, de bijkomende kosten (waaronder bouwleges en kosten voor de architect), een dekking voor de algemene kosten van de ontwikkelaar, financieringskosten en een marge voor winst en risico. Het saldo van de vastgoedopbrengsten en de stichtingskosten is het resultaat op de vastgoedexploitatie (VEX). Dit resultaat staat in principe gelijk aan de residueel berekende grondwaarde in bouwrijpe staat (de oranje cirkel in de figuur).

Om de grondwaarde in huidige staat (de blauwe cirkel in de figuur) te bepalen, moeten van de grondwaarde in bouwrijpe staat de grondexploitatiekosten worden afgetrokken. De grondwaarde in huidige staat gelijk aan het resultaat/surplus op de grondexploitatie. Bij de grondexploitatiekosten zit inbegrepen de kosten bij regulier kostenverhaal (zoals bouw- en woonrijp maken, maar ook bovenwijkse voorzieningen[8]), de inbrengwaarde van de grond of het bestaande vastgoed. Als het resultaat op de grondexploitatie na aftrek van alle kosten nog positief is, dan is de nieuwe regeling voor een verplichte financiële bijdrage van toepassing. Dit betreft een extra kostenpost in de grondexploitatie. Door de inperkingen van de regeling is de financiële bijdrage in theorie het ‘sluitstuk’ van het vastgoedrekenproces. Pas als er na aftrek van alle kosten in de vastgoedontwikkeling en de grondexploitatie nog financiële ruimte is, dan kan de gemeente de bijdrage afdwingen.

Deze systematiek heeft een aantal belangrijke consequenties voor de hoogte en toepassing van de regeling. Allereerst, omdat de financiële bijdrage via macro-aftopping is beperkt, kan de regeling in theorie nooit leiden tot een tekort in de grondexploitatie. Ten tweede, de financiële bijdrage kan nooit van toepassing zijn op projecten waar al een tekort op de grondexploitatie is vóórdat er sprake is van een verplichte financiële bijdrage. Schematisch ziet dit er als volgt uit.

[8] De term ‘grondexploitatiekosten’ bestaat uit veel verschillende kosten die in de praktijk zowel voor rekening van een ontwikkelaar als een gemeente kunnen vallen. Om het overzicht in deze notitie te bewaren, scharen wij al deze kosten onder de noemer ‘regulier kostenverhaal’.



Figuur 3: schematische weergave van de maximale financiële bijdrage volgens de theorie in de Omgevingswet

3.2. 'Touwtrekken om grondwaarde': de financiële bijdrage voor ontwikkeling kan ten laste gaan van de ruimte die een ontwikkelaar heeft voor verwervingskosten. Dit is vooral aan de orde wanneer de herontwikkelwaarde fors hoger ligt dan de huidige waarde

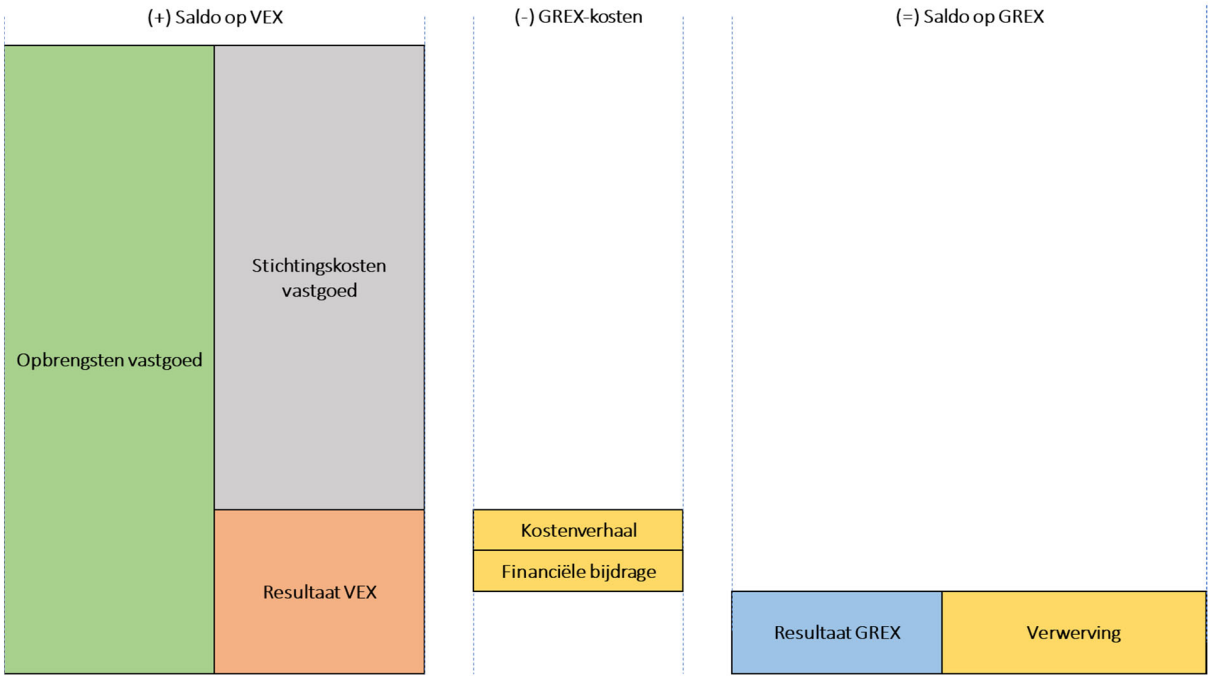
Wij eindigden de voorgaande paragraaf met enkele belangrijke bevindingen over het theoretische effect dat de regeling heeft op het financiële resultaat van vastgoedontwikkelingen. In deze paragraaf gaan wij nader in op het praktische effect van de regeling, aangezien die in sommige gevallen kan afwijken van de theorie. Die afwijking vindt zijn oorzaak in een belangrijke aanname die in figuur 3 zit verborgen. Namelijk, dat de verwervingsprijs van de grond onafhankelijk is van het resultaat op de grondexploitatie. Bij binnenstedelijke locaties klopt die aanname vaak, maar bij uitleg locaties soms niet. Wanneer de verwervingsprijs afhankelijk is van het resultaat op de grondexploitatie, ontstaat er een spanningsveld met de introductie van de verplichte financiële bijdrage. In deze paragraaf lichten wij deze dynamiek verder toe.

Op binnenstedelijke locaties bepaalt de huidige functie dikwijls de verwervingsprijs van de grond. Dit komt doordat er binnen de kaders van het bestemmingsplan vaak al mogelijkheden zijn om een commercieel aantrekkelijke functie te realiseren. De verkoper van een verouderd kantoorpand kan bijvoorbeeld beargumenteren dat hij binnen de kaders van het bestemmingsplan de mogelijkheid heeft om zijn pand te renoveren en tegen een hogere prijs te verhuren. In veel gevallen ligt daardoor de huidige waarde van het vastgoed hoger of gelijk aan de herontwikkelwaarde. Als een ontwikkelaar dit kantoorpand wil aankopen, is deze huidige waarde voor hem vaak een gegeven. De ontwikkelaar staat voor de opgave om met optimalisaties (verdichting, ander programma, etc.) de business case te verbeteren en de herontwikkelwaarde te verhogen.

Op uitleg locaties is het juist gebruikelijk dat de waarde van de herontwikkeling bepaalt hoe hoog de verwervingskosten zijn. De waarde van de herontwikkeling is vaak fors hoger dan de waarde die de huidige bestemming heeft (bijvoorbeeld agrarische grond of industrie). Hierdoor is er sprake van een surplus in de grondexploitatie. Om de verwervingsprijs te bepalen, berekent de ontwikkelaar hoe groot het surplus is dat door de vastgoedontwikkeling ontstaat. Daarin neemt hij de vastgoedopbrengsten, de stichtingskosten, zijn eigen winstmarge én alle grondexploitatiekosten inclusief kostenverhaal en eventuele financiële bijdragen mee. De ontwikkelaar is bereid om het surplus aan de grondeigenaar te betalen, omdat hij hierin al zijn winstdoelstellingen heeft meegenomen.

Bovenstaande maakt dat bij locaties waar de herontwikkelwaarde fors hoger ligt dan de huidige gebruikswaarde, de verwervingskosten gelijkstaan aan het surplus in de grondexploitatie. Deze situatie doet zich vooral voor bij uitleg gebieden. Als deze dynamiek zich voordoet, heeft dit een aantal consequenties voor de werking van de financiële regeling. Allereerst betekent de financiële bijdrage een extra kostenpost in de grondexploitatie. Dit zorgt ervoor dat het surplus op de grondexploitatie daalt, waardoor de ontwikkelaar minder verwervingskosten kan betalen. De gemeente haalt dus een stuk van de financiële ruimte in de grondexploitatie naar zich toe en dit gaat ten laste van de verkopende partij. Ten tweede, de regeling heeft geen enkel effect als de gemeente de verkopende partij is. De ruimte in de grondexploitatie komt hoe dan ook via de financiële bijdrage of via de verwervingsprijs aan de gemeente toe (broekzak-vestzak). Anders geformuleerd, bij actief grondbeleid is het volledig kostenverhaal al geborgd via de verkoop van de gronden aan ontwikkelaars.

In de figuur hieronder schetsen wij de werking van de verplichte financiële bijdrage in gevallen waarbij de verwervingswaarde afhankelijk is van het resultaat op de grondexploitatie.



Figuur 4. Schematische weergave berekening verwervingsprijs in sommige praktijkgevallen

3.3. Bij uitleggebieden is naar verwachting meestal ruimte voor een financiële bijdrage. Bij binnenstedelijke transformaties is deze ruimte er vaak niet, tenzij de verdienpotentie en de mate van verdichting hoog is

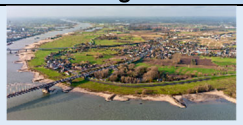
In de vorige paragrafen lieten wij zien welke theoretische en praktische effecten de verplichte financiële bijdrage heeft op de grond- en vastgoedexploitatie van een woningbouwontwikkeling. In deze paragraaf maken wij dit effect concreet, door met enkele rekenvoorbeelden te tonen in welke ideaaltypische situaties er ruimte kan zijn voor een verplichte financiële bijdrage. Per rekenvoorbeeld werken wij toe naar het resultaat op de grondexploitatie, exclusief de verplichte financiële bijdrage. Als dit resultaat positief is, is er ruimte om een financiële bijdrage af te dwingen; is het resultaat negatief, dan is die ruimte er niet. Eerst plaatsen wij twee korte opmerkingen bij de rekenvoorbeelden, vervolgens werken wij deze uit en daarna komen wij tot enkele conclusies. Tenslotte lichten wij de rekensystematiek uit de tabellen toe.

Om een algemeen beeld te presenteren, gaan onze rekenvoorbeelden uit van versimpelde en fictieve projecten. Wij maken daarbij onderscheid tussen drie typen regio's (G5, G40 en overig Nederland) en naar twee typen opgaven (binnenstedelijke transformatie en uitleg). Wij gaan enkel in op projecten waar de financiële bijdrage mogelijk van toepassing is. Zoals wij in eerdere paragrafen uitlegden, is de financiële bijdrage niet aan de orde bij projecten waar al sprake is van een financieel tekort in de grondexploitatie. Dit betreffen complexe, vaak binnenstedelijke projecten, waar hoge kosten gemoeid gaan voor ingrepen aan bijvoorbeeld infrastructuur of bodemsanering. Bij deze projecten is het zonder verplichte financiële bijdrage al niet mogelijk om alle kosten te verhalen. Projecten waar deze situatie bij aan de orde is, zijn bijvoorbeeld de projecten die in aanmerking komen voor de Woningbouwimpuls van het ministerie van BZK. Projecten waar overduidelijk sprake is van macro-aftopping, laten wij dus buiten beschouwing.

In de onderstaande tabellen noemen wij enkele referentieprojecten. Deze projecten zijn bedoeld om te duiden aan welk type opgave gedacht kan worden. Wij bedoelen met het rekenvoorbeeld geen daadwerkelijke inschatting te geven van het genoemde project. De gehanteerde uitgangspunten zijn zeer indicatief; in de praktijk verschillen de parameters per locatie en per opgave zeer sterk. Bovendien kennen enkele van de genoemde projecten historische kosten die niet meer ongedaan gemaakt kunnen worden, zogeheten 'sunk costs'. 'Sunk costs' kunnen ertoe leiden dat een project vanaf het huidig perspectief gezien rendabel lijkt, maar door (afgeboekte) kosten uit het verleden toch per saldo een negatief resultaat hebben. Voor dit overzicht laten wij deze historische kosten buiten beschouwing.

Binnenstedelijke transformatie	G5-gemeenten	G40-gemeenten	Overig NL	Per eenheid
Denk bijvoorbeeld aan:	 Verheeskade, Den Haag Sloterdijk, Amsterdam Jaarbeursplein, Utrecht	 Stationsgebied Nijmegen Spoorzone Zwolle	 Poort van Hoorn, Hoorn	
(a) Resultaat VEX	€ 800	€ 500	€ 375	m² bvo nieuw
(b) Verwervingskosten	€ 1.200	€ 700	€ 325	m² bvo oud
(c) Regulier kostenverhaal	€ 80	€ 60	€ 60	m² bvo nieuw
(d) FSI huidig	2,0	2,0	1,5	
(e) FSI nieuw	4,0	3,0	1,5	
Opbrengsten VEX (a * e)	**€ 3.200**	**€ 1.500**	**€ 562,5**	
Kosten verwerving (b *d)	**€ 2.400**	**€ 1.400**	**€ 487,5**	
Kostenverhaal (c * e)	**€ 320**	**€ 160**	**€ 90**	
Resultaat GREX	**€ 480**	**- € 60**	**- € 15**	

Tabel 4: rekenvoorbeelden vastgoedontwikkelingen bij binnenstedelijke transformatie

Uitleg gebied	G5-gemeenten	G40-gemeenten	Overig NL	Per eenheid
Denk bijvoorbeeld aan:	 Leidse Rijn Utrecht	 Waalsprong Nijmegen Meerstad Groningen	 Bransveen Dedemsvaart Kaag en Braassem	
(a) Resultaat VEX	€ 750	€ 475	€ 325	m² bvo nieuw
(b) Verwervingskosten	€ 400	€ 250	€ 150	m² kavel
(c) Regulier kostenverhaal	€ 300	€ 275	€ 225	m² kavel
(d) Oppervlakte kavel	1.000	1.000	1.000	
(e) FSI nieuw	2,0	2,0	2,0	
Opbrengsten VEX (a * e)	**€ 1.500**	**€ 950**	**€ 650**	
Kosten verwerving (b * d)	**€ 400**	**€ 250**	**€ 150**	
Kostenverhaal (c * e)	**€ 600**	**€ 575**	**€ 450**	
Resultaat GREX	**€ 500**	**€ 125**	**€ 50**	

Tabel 5: rekenvoorbeelden vastgoedontwikkelingen in uitleg gebieden

Tabel 4 laat zien hoe groot de financiële ruimte is bij binnenstedelijke transformatieprojecten. Te zien is dat er financiële ruimte ontstaat als de mate van verdichting en de verdienpotentie voldoende groot zijn. Op binnenstedelijke gebieden in de G5 leidt dit vaak tot een positief resultaat, als de mate van verdichting en de verdienpotentie voldoende groot zijn – en voor zover er geen sprake is van excessieve kosten in de grondexploitatie, zoals eerder in deze paragraaf toegelicht. Aangezien er sprake is van een positief resultaat, is een verplichte financiële bijdrage mogelijk aan de orde. In G40-gemeenten en in overig Nederland is het resultaat bij binnenstedelijke transformaties vaak negatief. De verdienpotentie en/of de mate van verdichting zijn te laag om de verwervingskosten en het kostenverhaal volledig te dekken. Er is dan een tekort op de grondexploitatie. Hierdoor is bij dit type opgaven de financiële bijdrage voor ontwikkelingen niet aan de orde.

Tabel 5 laat de financiële ruimte bij projecten in uitleg gebieden zien. Omdat het vaak mogelijk is om op deze locaties sterk te verdichten, en omdat de verwervingskosten relatief laag zijn, is het saldo op de grondexploitatie meestal positief. Dat saldo is bij G5-gemeenten het grootst en het kleinst in overig Nederland. Bij uitleg gebieden

is de financiële bijdrage dus waarschijnlijk wel aan de orde – tenzij het om gebieden gaat waar sprake is van excessieve kosten, zoals bij de aanleg nieuwe stadsdelen.

In de praktijk geldt dat afspraken over kostenverhaal en eventuele financiële bijdragen, ruim in de tijd voorafgaan aan de daadwerkelijke ontwikkeling. Het is gebruikelijk dat er enkele maanden of zelfs jaren zitten tussen het moment waarop het kostenverhaal wordt berekend, en de realisatie en verkoop van het project. Of er ruimte is voor een financiële bijdrage hangt dus af van een a priori berekening van de verwachte kosten en opbrengsten, terwijl de daadwerkelijke kosten en opbrengsten zich over de tijd sterk kunnen ontwikkelen. Meestal neemt een ontwikkelaar dat risico voor lief en hangt hij daar geen verdere consequenties aan.

De rekenvoorbeelden volgen dezelfde systematiek zoals die is omschreven in paragrafen 3.1 en 3.2 van dit hoofdstuk. De tabellen starten met een resultaat op de vastgoedexploitatie. Dit is het saldo van de vastgoedopbrengsten minus de stichtingskosten van het vastgoed, uitgedrukt in een resultaat (de grondwaarde in bouwrijpe staat) per m² bvo. Voor het overzicht gaan wij uit van één gemiddelde opbrengst in een ideaaltypische woningprogrammering. Bijvoorbeeld, de opbrengst van € 800,- per m² bvo in de G5-gemeenten vertegenwoordigt een gemiddelde opbrengst van een woningbouwontwikkeling met daarin sociale huurwoningen, middeldure huurwoningen en woning in de vrije sector/koop. De opbrengsten vermenigvuldigen wij met de 'FSI nieuw' om te komen tot de totale opbrengsten van de vastgoedexploitatie. De kosten in de grondexploitatie bestaan uit de verwervingskosten en het reguliere kostenverhaal. De verwervingskosten berekenen wij bij binnenstedelijke locaties door een aanname te doen voor het huidige gebruik en hier een opbrengstwaarde aan toe te kennen (huur/BAR-methode). Bij uitleg locaties doen wij dit op basis van kengetallen, omdat er in sommige gevallen geen sprake is van een huidig gebruik. Het gehanteerde kengetal bij uitleg gebieden is lager dan de waarde die we bij binnenstedelijke locaties aannemen, omdat de functie (agrarisch, industrie) een lagere verdienpotentie heeft. In deze berekening laten wij het 'touwtrekken' over het surplus, zoals wij dat in paragraaf 3.2 omschreven, buiten beschouwing. Het reguliere kostenverhaal betreffen alle overige kosten in de grondexploitatie, exclusief de eventuele financiële bijdrage. Hiervoor gebruiken wij een kengetal per m² bvo (bij binnenstedelijke locaties) of per m² kavel (bij uitleg locaties). Van de opbrengsten in de vastgoedexploitatie halen wij de grondexploitatie in mindering. Het resultaat is het resultaat in de grondexploitatie – oftewel de eventuele ruimte die er is voor een verplichte financiële bijdrage.

3.4. De ruimte voor financiële bijdragen ontstaat door een positief resultaat op de vastgoedexploitatie van woningen. Deze ruimte neemt per woning toe naarmate de woningen duurder en/of groter worden

Vanuit het proportionaliteitsbeginsel is het van belang dat de hoogte van de verplichte financiële bijdrage in verhouding staat tot de draagkracht van de verschillende woningtypen. Het ligt voor de hand dat een dure vrije sector woning meer kan bijdragen dan een goedkope woning. In de eerdere paragrafen toonden wij al dat de ruimte voor een verplichte financiële bijdrage in eerste instantie afhangt van het resultaat op de vastgoedexploitatie. Daarom tonen wij in deze paragraaf hoe groot het resultaat op de vastgoedexploitatie is, rekening houdend met verschillende woningtypen en verschillende regio's.

Zoals wij in paragraaf 3.1 toelichtten, komt het resultaat van de vastgoedexploitatie tot stand door de vastgoedopbrengsten (VON-prijzen of beleggingswaarden) te verminderen met de stichtingskosten van het vastgoed (bouwkosten, bijkomende kosten, een dekking voor algemene kosten, financieringslasten en winst en risico). Deze berekening werken wij voor zes veelvoorkomende woningtypen uit. Vier daarvan zijn meergezinswoningen (sociale huur, middeldure huur, vrije sector huur en vrije sector koop) en twee daarvan zijn

eengezinswoningen (goedkope koop en dure koop). De grondwaarde van deze woningtypen werken wij uit voor drie regio's met verschillende opbrengstniveaus, namelijk: G5-gemeenten, G40-gemeenten en overig Nederland.

G5-gemeenten	Meergezinswoning				Eengezinswoning	
	Sociale huur	Middeldure huur	Vrije sector huur	Vrije sector koop	Goedkope koop	Dure koop
Oppervlakte (m² GBO)	65	75	90	90	110	150
Vormfactor	73,0%	73,0%	73,0%	73,0%	85,0%	85,0%
Opbrengst per woning incl. BTW	206.118	253.333	333.333	342.000	385.000	555.000
Opbrengst per woning excl. BTW	170.345	209.366	275.482	282.645	318.182	458.678
Bouwkosten	126.884	146.404	175.685	175.685	161.765	220.588
Bijkomende kosten	19.033	21.961	26.353	26.353	24.265	33.088
AK-dekking	5.837	6.735	8.082	8.082	7.441	10.147
Rentekosten	-	-	-	3.211	2.618	3.845
Winst & risico	6.814	8.375	11.019	11.306	12.727	18.347
Resultaat VEX	**11.779**	**25.892**	**54.344**	**58.009**	**109.366**	**172.662**

Tabel 6: grondwaarden per vastgoedtype G5-gemeenten

G40-gemeenten	Meergezinswoning				Eengezinswoning	
	Sociale huur	Middeldure huur	Vrije sector huur	Vrije sector koop	Goedkope koop	Dure koop
Oppervlakte (m² GBO)	65	75	90	90	110	150
Vormfactor	73,0%	73,0%	73,0%	73,0%	85,0%	85,0%
Opbrengst per woning incl. BTW	194.667	227.368	315.789	315.000	341.000	510.000
Opbrengst per woning excl. BTW	160.882	187.908	260.983	260.331	281.818	421.488
Bouwkosten	126.884	146.404	175.685	175.685	161.765	220.588
Bijkomende kosten	19.033	21.961	26.353	26.353	24.265	33.088
AK-dekking	5.837	6.735	8.082	8.082	7.441	10.147
Rentekosten	-	-	-	2.844	2.215	3.433
Winst & risico	6.435	7.516	10.439	10.413	11.273	16.860
Resultaat VEX	**2.694**	**5.292**	**40.425**	**36.954**	**74.859**	**137.372**

Tabel 7: grondwaarden per vastgoedtype G40-gemeenten

Overig Nederland	Meergezinswoning				Eengezinswoning	
	Sociale huur	Middeldure huur	Vrije sector huur	Vrije sector koop	Goedkope koop	Dure koop
Oppervlakte (m² GBO)	65	75	90	90	110	150
Vormfactor	73,0%	73,0%	73,0%	73,0%	85,0%	85,0%
Opbrengst per woning incl. BTW	184.421	220.408	287.755	297.000	302.500	412.500
Opbrengst per woning excl. BTW	152.414	182.156	237.814	245.455	250.000	340.909
Bouwkosten	126.884	146.404	175.685	175.685	155.294	211.765
Bijkomende kosten	19.033	21.961	26.353	26.353	23.294	31.765
AK-dekking	5.837	6.735	8.082	8.082	7.144	9.741
Rentekosten	-	-	-	2.599	1.899	2.590
Winst & risico	6.097	7.286	9.513	9.818	10.000	13.636
Resultaat VEX	**- 5.435**	**- 230**	**18.182**	**22.918**	**52.369**	**71.412**

Tabel 8: grondwaarden per vastgoedtype overig Nederland

Tabellen 6 t/m 8 tonen dat de grondwaarde per woning sterk varieert, afhankelijk van het type woning en de regio. In G5-gemeenten zijn de grondwaarden het hoogst, omdat de opbrengsten in deze regio's het grootst zijn en de bouwkosten bovendien vrijwel onafhankelijk zijn van de regio. Het kost een ontwikkelaar grofweg evenveel om een woning in Delfszijl te bouwen als in Amsterdam (zolang de woning verder gelijke kenmerken heeft). Dit onderschrijft onze stelling uit paragraaf 3.4 dat het resultaat op de vastgoedexploitatie het grootst is in G5-gemeenten, en het kleinst is in overig Nederland.

De tabellen tonen ook dat sociale huurwoningen en middeldure huurwoningen doorgaans een veel kleiner, of soms zelfs negatief resultaat op de vastgoedexploitatie hebben dan grotere en duurdere woningen. In een woningbouwontwikkeling met daarin een mix van woningtypen, maakt een ontwikkelaar het gros van zijn marge op de woningen in het duurdere segment. De goedkopere woningen maakt hij om andere (vaak beleidsmatige) redenen, maar die dragen relatief beperkt bij aan het financieel resultaat.

Ten slotte geldt dat de grondwaarde van een eengezinswoning vaak fors hoger is dan de grondwaarde van een meergezinswoning. Daar staat meestal tegenover dat bij meergezinswoningen een groter totaal volume van de ontwikkeling mogelijk is.

Bovenstaande maakt dat de draagkracht voor een verplichte financiële bijdrage sterk verschilt per locatie, per woningtype en afhangt van de programmamix binnen een ontwikkeling. Dit levert mogelijk een risico op bij toepassing van een financiële bijdrage. In het huidige wetsvoorstel staat het gemeenten vrij om te bepalen hoe en over welke grondslag zij de financiële bijdrage berekenen. Als gemeenten één vast bedrag per woning hanteren, gaan zij voorbij aan het feit dat het resultaat op de VEX per woning sterk varieert. Een ontwikkeling met veel kleine of goedkope woningen moet dan verhoudingsgewijs meer afdragen dan een ontwikkeling met vooral grote en dure woningen.

Indien gemeenten de financiële bijdragen niet koppelen aan de verdienpotentie van verschillende woningtypen, dan bestaat het risico dat de financiële bijdrage verhoudingsgewijs (te) groot wordt. Een woningbouwontwikkeling met daarin veel kleine of goedkope woningen moet dan verhoudingsgewijs meer afdragen dan een ontwikkeling met vooral grote en dure woningen. Hiermee kan de regeling indirect en onbedoeld een sturend effect hebben op het optimale vastgoedprogramma van een ontwikkeling.

3.5. Drie aandachtspunten die een rol spelen bij mogelijke effecten van de financiële bijdrage

In de vorige paragrafen lieten we zien wat het theoretische financiële effect is van de nieuwe regeling. Daarmee toonden we aan op welke componenten van de business case de financiële bijdrage een effect heeft, hoe de dynamiek tussen de componenten in de GREX werkt, en bij welk type projecten waarschijnlijk ruimte is voor de financiële bijdrage. In deze paragraaf staan wij stil bij drie aandachtspunten die horen bij het mogelijke effect van de financiële bijdrage op de woningbouwproductie.

Ontwikkelaars kunnen na inwerking treden van de verplichte financiële bijdrage op korte termijn geconfronteerd worden met – achteraf bezien – te hoge aankoopkosten

De regeling kan een ongewenste invloed hebben op woningbouwontwikkelingen indien de ontwikkelaar aangekocht heeft tegen de maximale ontwikkelwaarde na aftrek van regulier kostenverhaal, maar nog zonder rekening te houden te houden met de financiële bijdrage. Daarmee kan de ontwikkelaar achteraf concluderen

dat hij voor een te hoog bedrag heeft aangekocht. Deze situatie kan zich voordoen als een gemeente de regeling van een verplichte financiële bijdrage generiek introduceert en geen rekening houdt met deze situatie.

Deze situatie doet zich naar verwachting vaker voor in uitleggebieden, dan in transformatiegebieden. In transformatiegebieden bepaalt het huidig gebruik van vastgoed dikwijls de verwervingswaarde, waardoor de ontwikkelaar meestal naar optimalisaties zoekt om de huidige waarde van het bestaande te kunnen goedmaken. In uitleggebieden wordt de aankoopprijs van gronden juist vaker bepaald door de waarde van toekomstige ontwikkelingen.

Bij binnenstedelijke locaties is de verwervingswaarde meestal een vast gegeven en telt hij ten volle mee bij het bepalen van de maximale, wettelijk toegestane financiële bijdrage. De Omgevingswet beschermt de ontwikkelaar tegen een verlieslatende business case doordat de verplichte financiële bijdrage niet hoger kan zijn dan de winst op de grondexploitatie na aftrek van de kostenverhaalsbijdrage en de inbrengwaarde.

Ontwikkelaars kunnen de financiële bijdrage voor ontwikkeling als ‘hard uitgangspunt’ interpreteren en daarmee voorbij gaan aan de inperkingen van de regeling

De financiële bijdrage voor ontwikkelingen is in de theorie pas aan de orde als er een positief saldo in de GREX is. In de praktijk houden ontwikkelaars zich echter niet altijd bezig met de exacte juridische toepassingen van kostenverhaal. Als gemeenten een verplichte financiële bijdrage hanteren, interpreteren ontwikkelaars dit mogelijk als ‘hard uitgangspunt’ in de business case die zij opstellen. Zij kunnen dan tot de conclusie komen dat een grondexploitatie door toedoen van de financiële bijdrage negatief wordt, terwijl de regeling niet zo bedoeld is. Deze afschrikwerking heeft als mogelijke consequentie dat ontwikkelaars bepaalde projecten niet initiëren.

De financiële bijdrage is makkelijker te dragen voor vastgoedontwikkelingen indien de functionele samenhang sterker is

De regeling stelt dat de ruimtelijke ontwikkelingen functionele samenhang met elkaar moeten hebben. Indien deze samenhang er is, dan is de financiële bijdrage afdwingbaar. Wij verwachten dat de mate van functionele samenhang positief correleert met de opbrengstwaarde van het vastgoed. Ofwel, hoe meer functionele samenhang tussen de investering in bijvoorbeeld een park en de vastgoedontwikkeling, hoe hoger het positieve effect op de opbrengstwaarde van dat vastgoed. Daarmee verwachten wij dat een sterke functionele samenhang gepaard gaat met meer ruimte in de VEX en daarmee meer ruimte voor de financiële bijdrage.

4. Samenvattende conclusies

In deze rapportage gaven wij antwoord op de onderzoeksvragen in acht afzonderlijke onderdelen. Hieronder vatten wij de belangrijkste conclusies samen:

1. **De regeling voor verplichte financiële bijdragen is een aanvulling op bestaande regels over het kostenverhaal en de reeds bestaande regeling voor vrijwillige financiële bijdragen**
    i. Gemeenten moeten kosten die staan gedefinieerd in artikel 8.15 van het Omgevingsbesluit, of die middels de PPT-criteria aan een bouwplan zijn toe te rekenen, op de initiatiefnemer van het bouwplan verhalen, tenzij zij hiervan afwijken op basis van de vrijheidsbepalingen uit artikel 8.14 van het Omgevingsbesluit.
    ii. Voor de investeringen in de ruimtelijke omgeving die staan gedefinieerd in artikel 8.21, zijn gemeenten via artikel 13.22 van de Omgevingswet bevoegd om contractuele afspraken te maken met de initiatiefnemer van een bouwplan over een vrijwillige financiële bijdrage. De financiële bijdrage mag gevraagd worden bij activiteiten die staan gedefinieerd in artikel 8.20 van het Omgevingsbesluit.
    iii. De nieuwe regeling voor een verplichte financiële bijdrage geeft gemeenten de bevoegdheid om een financiële bijdrage in het omgevingsplan af te dwingen, met dien verstande dat de activiteiten waar de verplichte financiële van toepassing is niet staan gelimiteerd tot enkele categorieën (zoals dat bij de vrijwillige regeling wel in artikel 8.20 van het Omgevingsbesluit het geval is).

2. **De Omgevingswet geeft inperkingen aan de toepassing van een afdwingbare financiële bijdrage**
    i. Financiële bijdragen kunnen alleen gevraagd worden voor investeringen, waarvan de kosten niet gedekt kunnen worden via het regulier kostenverhaal.
    ii. De financiële bijdrage kan niet worden afgedwongen bij bestaande, reeds toegelaten activiteiten.
    iii. Het is alleen mogelijk de financiële bijdrage af te dwingen, als er een functionele samenhang bestaat tussen de investering en de bouwactiviteit. De functionele samenhang moet worden aangetoond in de structuurvisie, of in het omgevingsplan.
    iv. De verplichte financiële bijdrage zal naar verwachting slechts op een klein deel van de gevallen van toepassing zijn, omdat gemeenten bij het overgrote deel van de gevallen waar sprake is van kostenverhaal overgaan tot een anterieure overeenkomst.
    v. Vanwege de reflexwerking van de regeling, verwachten wij dat het gebruik van een financiële bijdrage door de regeling zal toenemen. Juist omdat de financiële bijdrage niet allen vrijwillig blijft, maar ook afdwingbaar wordt.
    vi. Het reguliere kostenverhaal heeft prioriteit boven de verplichte of vrijwillige financiële bijdrage. Financiële bijdragen zijn alleen aan de orde als de grondexploitatie van een ontwikkeling nog voldoende ruimte overlaat, als de kosten voor inbrengwaarde en kostenverhaal in mindering zijn genomen.

3. **Het Besluit Aanwijzing Ontwikkelingen Verplichte Financiële Bijdragen stelt een aantal eisen en randvoorwaarden aan de wijze waarop de financiële bijdrage voor sociale woningbouw wordt berekend. Dit stelt grenzen aan de hoogte van de financiële bijdrage**
    i. Gemeenten gebruiken de reeds bestaande regeling voor vrijwillige financiële bijdragen om kosten voor de bouw van sociale woningen te verevenen.
    ii. In de huidige praktijk gebruiken sommige gemeenten de vrijwillige bijdrage voor ruimtelijke ontwikkelingen (6.24 Wro) en vereveningsbijdrage sociale woningbouw (6.13 Wro) om de minderopbrengsten van woningbouwprojecten waar relatief meer sociale woningen worden toegevoegd, volledig te compenseren.
    iii. In de nieuwe regeling van verplichte financiële bijdragen is vastgelegd hoe en onder welke voorwaarden gemeenten een financiële bijdrage kunnen afdwingen bij projecten die niet voldoen aan vastgelegde streefpercentages voor sociale woningbouw. Met deze systematiek is een neutrale overzetting voorzien, die in overeenstemming is met de huidige regelgeving. Hierbij wordt de financiële ruimte voor het verhalen van kosten die op een locatie met weinig sociale woningen nog

beschikbaar is, gebruikt om het tekort op het kostenverhaal of de grondexploitatie op een locatie met veel sociale woningen te vereffenen.

4. **In de huidige praktijk vragen veel, vooral wat kleinere gemeenten, vrijwillige bijdragen voor ruimtelijke ontwikkelingen (6.24 Wro) en vereveningsbijdragen voor sociale woningbouw (6.13 Wro). De hoogte van de financiële bijdrage hangt sterk samen met het doel van de investering**
   i. Uit een korte verkenning die voor deze quick scan is uitgevoerd, blijkt dat ten minste 100 gemeente gebruikmaken van vrijwillige bijdragen voor ruimtelijke ontwikkelingen (6.24 Wro) en vereveningsbijdragen voor sociale woningbouw (6.13 Wro).
   ii. Het gaat vooral (circa 75%) om kleine gemeenten met minder dan 50.000 inwoners. Van de G40-gemeenten maken slechts negen gemeenten gebruik van deze regelingen. Geen van de G5-gemeenten maakt gebruik van deze regelingen.
   iii. Met name in Limburg, Noord-Brabant en Zuid-Holland worden de regelingen toegepast.
   iv. Uit onderzoeken die in opdracht van het Ministerie van I&M en de VNG zijn uitgevoerd, blijkt dat de regelingen voor ongeveer 60% worden ingezet om investeringen in natuur, recreatie, landschap en infrastructuur te bekostigen.
   v. Van de 100 gemeenten die in deze quick scan zijn onderzocht, hebben 33 een regeling voor het verevenen van de tekorten op de grondexploitatie van sociale woningen.
   vi. Uit de beschikbare informatie blijkt dat de gevraagde financiële bijdrage sterk uiteen kunnen lopen, afhankelijk van de aard van het woningbouwproject en de bestedingsdoelen. Ook zijn er aanzienlijke verschillen tussen gemeenten.
   vii. In bestaand bebouwd gebied loopt de financiële bijdrage voor ruimtelijke ontwikkelingen per woning uiteen van ongeveer € 1.650,- (prijspeil 2020) tot € 9.000,- (prijspeil 2019) in de gemeente Haarlemmermeer.
   viii. In het buitengebied loopt de financiële bijdrage voor ruimtelijke ontwikkelingen per woning uiteen van ongeveer € 6.725,- (prijspeil 2017) in Parkstad Limburg tot € 165.000,- (prijspeil 2015) in de bollenstreek.
   ix. De kosten voor bovenplanse verevening varieert (in zowel bebouwd gebied als het buitengebied) van € 7.500,- (prijspeil 2021) in Maasdriel tot € 67.851 (prijspeil 2020) in Leidschendam-Voorburg per sociale woning te weinig.

5. **De verplichte financiële bijdrage ziet toe op de kosten in de grondexploitatie van een vastgoedontwikkeling. In theorie leidt de financiële bijdrage nooit tot een tekort op de grondexploitatie, maar het is wel mogelijk dat de ontwikkelaar door de regeling minder ruimte heeft voor verwervingskosten**
   i. Binnen het vastgoedontwikkelproces onderscheiden wij drie fasen: de grondexploitatie, de vastgoedontwikkeling en de vastgoedexploitatie. De regeling voor een verplichte financiële bijdrage ziet toe op de kosten in de grondexploitatie.
   ii. In uitleg gebieden staan de verwervingskosten vaak gelijk aan het residu van de vastgoedontwikkeling. Door de verplichte financiële bijdrage wordt dit residu kleiner en heeft de ontwikkelaar minder ruimte voor verwervingskosten. De verplichte financiële bijdrage gaat dus ten laste van het verkoopresultaat van de grondeigenaar.
   iii. In binnenstedelijke locaties verwerft een ontwikkelaar zijn positie doorgaans tegen de waarde van het huidige gebruik. De verwervingsprijs is dan meer een gegeven, en wordt nauwelijks beïnvloed door de verplichte financiële bijdrage.
   iv. Als een gemeente de grondeigenaar is, heeft de verplichte financiële bijdrage geen effect. Als de initiatiefnemer een financiële bijdrage betaalt, gaat dit namelijk ten laste van de grondprijs (‘broekzak-vestzak’).

6. **Bij uitleg locaties is naar verwachting meestal ruimte voor een financiële bijdrage. Bij binnenstedelijke transformaties is deze ruimte er doorgaans niet, tenzij de verdienpotentie en de mate van verdichting hoog is**

i. De financiële bijdrage is alleen van toepassing bij projecten waar voldoende ruimte in de grondexploitatie is. Die ruimte is er bij uitleg locaties meestal, met name omdat de kosten voor inbrengwaarde en kostenverhaal hier relatief laag zijn.
ii. In binnenstedelijke locaties is de ruimte voor een financiële bijdrage er alleen als de verdienpotentie en de mate van verdichting voldoende groot zijn. Dat lijkt alleen mogelijk in G5-gemeenten; in G40-gemeenten en in overig Nederland lijkt er geen ruimte te zijn voor een financiële bijdrage.
iii. In binnenstedelijke locaties is er soms sprake excessieve inbrengwaarden of grondexploitatiekosten. Hierbij valt te denken aan projecten die in aanmerking komen voor de Woningbouwimpuls: veelal complexe opgaven met grote infrastructurele ingrepen of zware saneringsopgaven. De kosten zijn dan dusdanig hoog, dat ook hier geen ruimte is voor een financiële bijdrage.

7. De ruimte voor financiële ruimte ontstaat door een positief resultaat op de vastgoedexploitatie van woningen. Deze ruimte neemt per woning toe naarmate de woningen duurder en/of groter worden
   i. Sociale huurwoningen en middeldure huurwoningen leveren doorgaans een relatief beperkte bijdrage aan het resultaat op de vastgoedexploitatie. Het resultaat op de vastgoedexploitatie komt vooral tot stand door het aandeel van dure vrije sectorwoningen in een ontwikkeling.
   ii. In gebieden waar de verdienpotentie groter is, neemt ook de grondwaarde per woning toe. Op binnenstedelijke locaties in G5-gemeenten is de verdienpotentie het grootst; op uitleg locaties is deze het kleinst.

8. Verder spelen drie aandachtspunten een rol bij de mogelijke effecten van de verplichte financiële bijdrage
   i. Ontwikkelaars kunnen na inwerking treden van de verplichte financiële bijdrage op korte termijn geconfronteerd worden met – achteraf bezien – te hoge aankoopkosten, als de ontwikkelaar zijn positie heeft aangekocht zonder rekening te houden met de financiële bijdrage. Deze situatie komt met name voor in uitleg gebieden, aangezien de verwervingswaarde hier vaak geen gegeven is, maar vooral wordt bepaald door het financiële surplus in de grondexploitatie.
   ii. Ontwikkelaars kunnen de financiële bijdrage ervaren als ‘hard uitgangspunt’ en daarmee voorbij gaan aan de inperkingen van de regeling. Omdat de financiële bijdrage er in dat geval toe kan leiden dat een project onrendabel lijkt te worden, is het mogelijk dat ontwikkelaars bepaalde projecten niet initiëren.
   iii. De financiële bijdrage is makkelijker te dragen voor vastgoedontwikkelingen indien de functionele samenhang sterker is. Als een investering leidt tot meer ruimtelijke kwaliteit, kan dit leiden tot hogere opbrengsten van een woningbouwproject. Hierdoor neemt het saldo op de vastgoedexploitatie toe, waardoor er meer ruimte is voor een financiële bijdrage.

5. FAQ

1. **Heeft de regeling financiële bijdragen effect op de verkoopprijzen van woningen? Gaat de prijs van nieuwbouwwoningen omhoog?**
   Nee, zoals wij in paragraaf 3.1 omschrijven komt de verkoopprijs van woningen tot stand door lokale marktomstandigheden en de kenmerken van de woning. De economisch redenerende koper houdt geen rekening met de kosten die de ontwikkelaar moet maken om het vastgoed te realiseren, maar kijkt in plaats daarvan naar zijn eigen financiële mogelijkheden en woonwensen.

   Het is wel mogelijk dat ontwikkelaars door de maatregel relatief meer duurdere woningen willen bouwen, om daarmee de extra kosten in de grondexploitatie te compenseren. Deze mogelijkheid voorzien wij vooral als gemeenten één generiek bedrag per woning vragen, aangezien één generiek bedrag een relatief groter beslag legt op de grondwaarde onder goedkopere woningtypen.

2. **Heeft de regeling financiële bijdragen effect op het aanbod van woningen, zowel kwantitatief als kwalitatief?**
   Wij verwachten dat de verplichte financiële bijdrage een beperkt effect heeft op het aanbod van woningen, omdat de regeling inperkingen geeft aan de hoogte en de toepasbaarheid van de verplichte financiële bijdrage.

   De verplichte financiële bijdrage is niet van toepassing op projecten met een tekort op de grondexploitatie. Dit is veelal het geval bij grootschalige en binnenstedelijke projecten, waar een groot deel van de woningbouwopgave is voorzien.

   In situaties waar de bijdrage wel van toepassing is, zal de markt zich hierop instellen. Er zal dan een correctie komen op de ruimte voor verwervingskosten die ontwikkelaars hebben om grond/bestaand vastgoed aan te kopen. Deze correctie komt niet tot uiting in hogere woningprijzen. De correctie op de verwervingskosten kan in theorie geen remmend effect hebben op de woningbouwproductie. Als de ruimte voor verwervingskosten lager wordt dan de huidige waarde van de grond of het bestaande vastgoed, geeft de regeling verdere inperkingen aan de hoogte van de financiële bijdrage.

   Op korte termijn kunnen zich wel overgangsproblemen voordoen. Bijvoorbeeld wanneer gemeenten de maatregel generiek introduceren en daarbij geen rekening houden met ontwikkelaars die reeds posities hebben verworven – zonder daarbij rekening te houden met de financiële bijdrage.

3. **Zijn er groepen woningzoekenden die door de regeling hun woonwensen niet meer kunnen realiseren?**
   De regeling draagt bij aan de mogelijkheid voor gemeenten om de kosten voor sociale woningbouw te verevenen. Dit kan een positief effect hebben op de bouw van sociale woningen, waar specifieke doelgroepen juist van profiteren.

   Indien de regeling onvoldoende rekening houdt met de verdiencapaciteit van woningtypen, dan kan de regeling indirect een sturend effect hebben op het vastgoedprogramma naar duurdere en grotere woningen. Dit kan het geval zijn indien gemeenten generiek de financiële bijdrage van toepassing verklaren op alle woningtypen.

4. **Heeft de regeling financiële bijdragen effect op het tempo van de woningbouw?**
   Zie antwoord op vraag twee.

5. **Heeft de regeling financiële bijdragen effect op de bereidheid van ontwikkelaars om te bouwen?**
   De regeling kan een tijdelijk effect hebben op het sentiment van ontwikkelaars. Ontwikkelaars worden geconfronteerd met hoge eisen omtrent duurzaamheid, mobiliteit, klimaatadaptie en betaalbaarheid, in

combinatie met de grondkosten die gemeenten hanteren. Ontwikkelaars kunnen de financiële bijdrage als een extra last ervaren. Zeker als zij de regeling als een gegeven ervaren en niet doorhebben dat de regeling niet opgaat indien sprake is van een negatieve grondexploitatie. Wij hebben in deze quick scan niet expliciet onderzocht hoe ontwikkelaars de regeling ervaren.

6. Heeft de regeling financiële bijdrage effect op de grondmarkt en vooral de verwervingsprijs van de grond?
   Ja, in de praktijk verwachten wij dat de financiële bijdrage ten laste gaat van de financiële ruimte die ontwikkelaars hebben om grond te verwerven. De verwervingsprijs komt in de praktijk namelijk vaak tot stand door het residu te nemen van het resultaat op de VEX, minus de grondexploitatiekosten. Bovendien kunnen ontwikkelaars de financiële bijdrage als hard uitgangspunt interpreteren, en daarmee voorbij gaan aan de inperkingen van de regeling.