

# Kostenoptimalisatie woningbouw

---

Analyse van kosten en opbrengsten van  
woningbouwprojecten en mogelijkheden  
tot optimalisatie

**eib**

Economisch Instituut  
voor de Bouw

Het auteursrecht voor de inhoud berust geheel bij de Stichting Economisch Instituut voor de Bouw. Overnemen van de inhoud (of delen daarvan) is uitsluitend toegestaan met schriftelijke toestemming van het EIB. Het is geoorloofd gegevens uit dit rapport te gebruiken in artikelen en dergelijke, mits daarbij de bron duidelijk en nauwkeurig wordt vermeld.

Maart 2026

# Kostenoptimalisatie woningbouw

---

Analyse van kosten en opbrengsten van  
woningbouwprojecten en mogelijkheden  
tot optimalisatie

---

Marc Boon  
Martin Koning  
Wouter Noordam



## Inhoudsopgave

<b>Beleidssamenvatting</b>	<b>7</b>
<b>1 Inleiding</b>	<b>19</b>
<b>2 Aanpak</b>	<b>21</b>
2.1 De woningbouwimpuls	21
2.2 Beschikbare informatie	21
2.3 Vijf locatietypen	22
2.4 Fysieke karakteristieken van de vijf locatietypen	22
2.5 Verschillen in programmering tussen de vijf locatietypen	23
2.6 Fasering van de projecten	24
<b>3 Kosten en opbrengsten van nieuwbouw</b>	<b>27</b>
3.1 Stichtingskosten per woning	27
3.2 GREX-kosten	28
3.2.1 GREX-kosten naar onderdeel	29
3.2.2 Verschillen binnen locatietypen	32
3.3 Bouwkosten	35
3.4 Kosten versus opbrengsten	37
3.5 Onrendabele top	39
<b>4 Aangrijpingspunten voor kostenoptimalisatie</b>	<b>41</b>
4.1 Meer kleinschalige woonlocaties aan de randen benutten	41
4.2 Betere balans betaalbaarheidseisen	41
4.3 Versoberen ruimtelijke kwaliteit	42
4.4 Voorkomen van overdimensionering	43
4.5 Strategisch verwerven van gronden	43
4.6 Parkeren: oplossingen buiten het project	43
4.7 Stroomlijnen gebiedsontwikkelingsproces	43
4.8 Planbatenheffing	44
<b>Bijlagen</b>	<b>47</b>



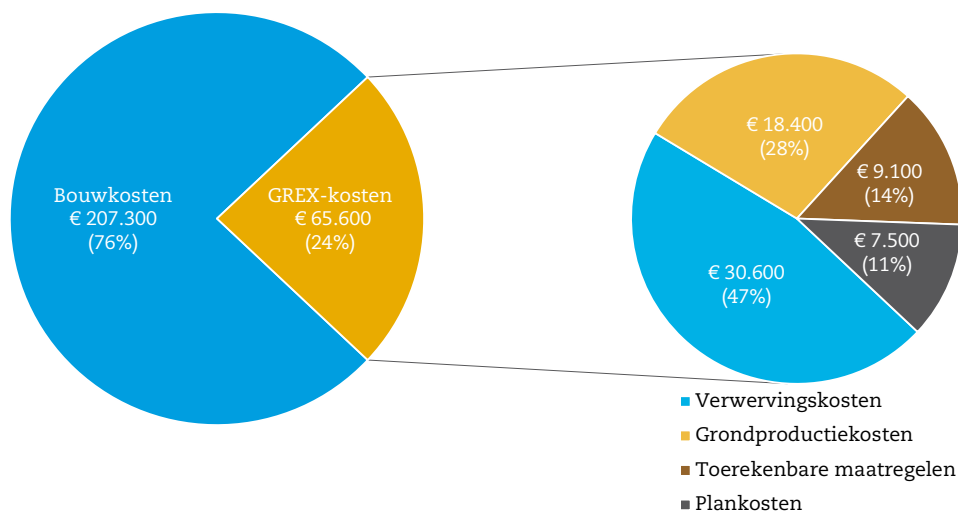
## Beleidssamenvatting

In de afgelopen jaren zijn de kosten van woningbouwprojecten sterk gestegen, met negatieve effecten op de exploitatieresultaten van projecten. Uit verschillende onderzoeken komt het beeld naar voren dat in recente jaren projecten niet zelden een negatief resultaat hebben. Hierdoor zijn spanningen opgetreden met de omvangrijke woningbouwopgaven. Gezien deze ontwikkelingen bestaat vanuit het Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (VRO) de behoefte om meer zicht te krijgen op de beleidsmatige aangrijpingspunten om tot een verbetering van exploitatieresultaten te komen en daarmee de woningbouw te versnellen. De analyse is verricht op basis van een groot aantal vastgoed- en grondexploitaties van woningbouwprojecten uit de Rijkssubsidieregeling Woningbouwimpuls (WBI).

In het kader van de Woningbouwimpuls is in zes tranches in totaal € 1,4 miljard aan grote woningbouwprojecten (minimaal 200 woningen) toegewezen om de gemeentelijke tekorten deels op te vangen. Uit de analyse blijkt dat het doorgaans gaat om grootschalige projecten met gemiddeld meer dan 1.000 woningen en een relatief lange bouwfase. Om voor een subsidie in aanmerking te komen, moesten gemeenten een aanvraag indienen met gedetailleerde opgave van kosten en opbrengsten. Dit biedt een goede basis voor een analyse van de kosten en opbrengsten van verschillende typen projecten.

Van alle publieke projecten, waarvan naast de kosten ook de opbrengsten van de woningbouw-programmering volledig bekend zijn, bedragen de stichtingskosten van een woning gemiddeld ruim € 270.000 per woning, exclusief btw (figuur 1).<sup>1</sup> Deze kosten zijn op te delen in bouwkosten, en de grondexploitatiekosten (GREX).

**Figuur 1 Kostenopbouw van een gemiddelde woning in een WBI-project**



Bron: EIB

<sup>1</sup> In de eerste zes tranches van de Woningbouwimpuls zijn de gelden toegewezen aan 215 projecten met in totaal bijna 235.000 woningen. Bij de 79 publieke projecten gaat het in totaal om bijna 65.000 woningen.

De bouwkosten vormen met gemiddeld drie kwart van de stichtingskosten de grootste kostenpost binnen een project. De bouwkosten bestaan op hun beurt voor 75% uit de bouwsom. Dit zijn de kosten van arbeid, materiaal, materieel en zogeheten staartkosten, die sterk samenhangen met de kwaliteit en omvang van de woning. De overige kosten zijn goed voor een kwart van de totale bouwkosten en bestaan uit kosten van ontwerp, advies en onderzoek, projectorganisatie, leges, rente en vergoedingen voor onvoorziene kosten.

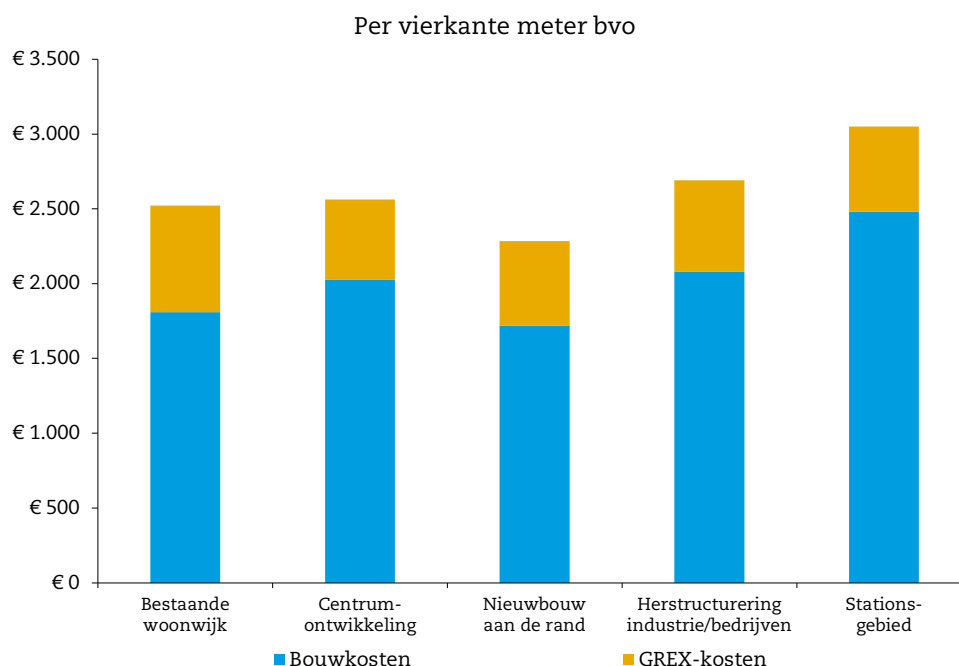
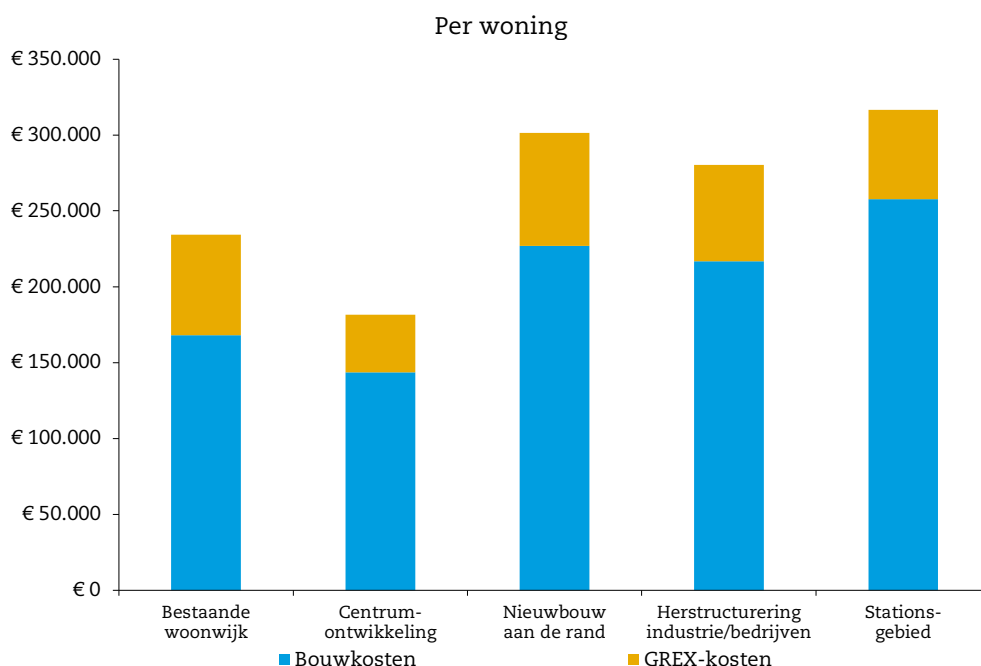
De grondexploitatie vormen gemiddeld een kwart van de totale stichtingskosten. De grondexploitatiekosten kunnen vervolgens worden onderverdeeld in vier kostensoorten: de verwerving van de grond (11% van de totale stichtingskosten), de grondproductiekosten van het bouw- en woonrijp maken van de grond (7%), de plankosten (3%) en het aan het project toe te rekenen deel van maatregelen zoals infrastructuur en het inrichten van de openbare ruimte (3%).

### **Vijf typen locaties**

De projecten laten zich grofweg in vijf typen locaties onderscheiden. Bij drie typen locaties gaat het om bestaande binnenstedelijke woonlocaties: bestaande woonwijken (verdichting), centrumontwikkeling (herontwikkeling) en stationsgebieden (herontwikkeling en herstructurering). Hiernaast worden ook (binnenstedelijke) locaties met herstructurering van industrie- en bedrijventerreinen onderscheiden en nieuw te ontwikkelen locaties aan de randen van de steden. De stichtingskosten per woning lopen tussen de locatietypen sterk uiteen (figuur 2).

De stichtingskosten zijn het laagst bij projecten in bestaande woonwijken of bij centrumontwikkeling. Dit zijn projecten met relatief kleine woningen en hoge dichtheden. Bij de andere drie typen projecten liggen de stichtingskosten hoger vanwege relatief grotere en duurdere woningen. De GREX-kosten zijn het laagst bij centrumontwikkeling en het hoogst bij nieuwbouw aan de rand. In figuur 2 zijn ook de stichtingskosten per vierkante meter (bvo) weergegeven. De verschillen tussen locatietypen zijn per vierkante meter beduidend kleiner, waaruit de invloed van de grootte van woningen binnen de programmering blijkt. Zo zijn de kosten per m<sup>2</sup> bvo bij nieuwbouw aan de rand het laagst van alle locatietypen, terwijl deze per woning juist relatief hoog zijn.

**Figuur 2 Stichtingskosten per woning en per m<sup>2</sup> (exclusief btw), naar locatietype**



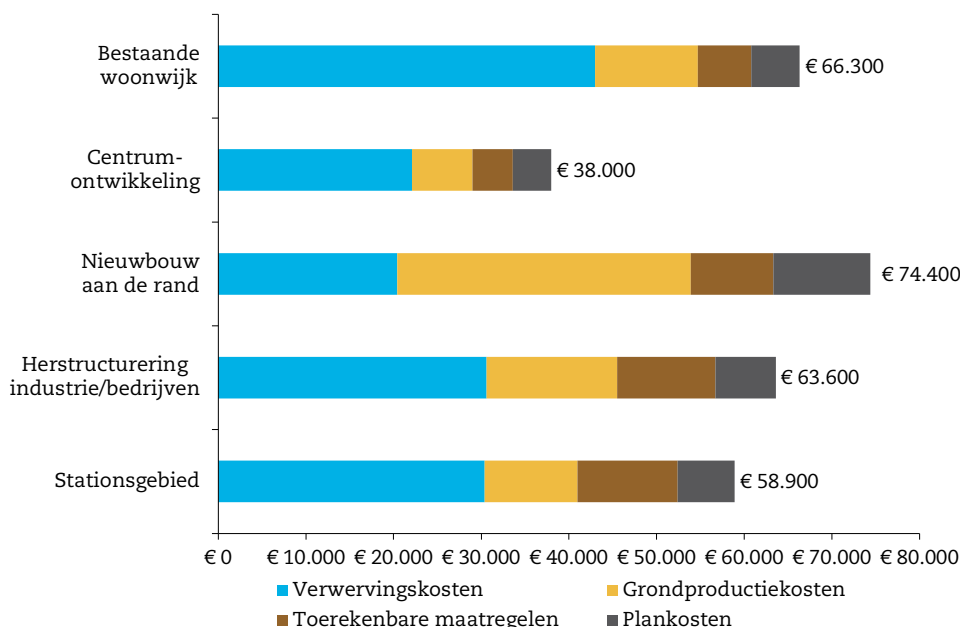
Bron: EIB

### GREX-kosten naar onderdeel

Om de vraag te kunnen beantwoorden waar goede kansen liggen voor kostenoptimalisatie, zijn eerst de afzonderlijke kostenposten binnen de grondexploitatie voor de vijf typen projecten geanalyseerd (figuur 3). Uit de figuur valt op te maken dat bij vier van de vijf locatietypen de verwervingskosten het grootste aandeel hebben in de GREX-kosten. Alleen bij de projecten aan

de rand zijn de verwervingskosten relatief beperkt, terwijl deze projecten wel de hoogste GREX-kosten per woning hebben. Bij deze projecten zijn de grondproductiekosten hoog.

**Figuur 3 Uitsplitsing van de grondexploitatie, naar locatietype**



Bron: EIB

#### Verwervingskosten

Het verwerven van landbouwgrond bij nieuwbouw aan de rand is goedkoper dan het verwerven van gronden met bestaande bebouwing (figuur 4). Deze bestaande gebouwen hebben in hun huidige functie een relatief hoge marktwaarde ten opzichte van bijvoorbeeld landbouwgrond, die bij verwerving moet worden gecompenseerd. Bij functieverandering van landbouwgrond naar woningbouw treedt volgens de WBI-gegevens een waardesprong op rond de € 40 per m<sup>2</sup>. De verwervingskosten zijn een beperkt deel van de totale stichtingskosten (7%).

#### Grondproductiekosten

Bij nieuwbouw aan de rand zijn de grondproductiekosten beduidend hoger dan bij andere typen locaties. Terwijl bij nieuwbouw aan de rand de grondproductiekosten ongeveer de helft van de totale grondkosten bedraagt, ligt dat bij overige typen projecten rond de 20%. Bij nieuwbouw aan de rand gaat het om grootschalige<sup>2</sup> projecten met relatief lage woningdichtheden en veel openbare ruimte, waarvan de grond nog volledig bouw- en woonrijp moet worden gemaakt. Een groot deel van de kosten hiervan is noodzakelijk, waardoor de mogelijkheden om deze te verlagen beperkt zijn.

#### Kosten van toerekenbare maatregelen

Bij de herstructurering van zowel stationsgebieden als industrie- en bedrijventerreinen valt op dat er relatief hoge kosten zijn van toerekenbare maatregelen. Het gaat bij beide typen locaties vooral om dure uitplaatsing en sanering van bestaande activiteiten. Bij stationsgebieden gaat het hiernaast vaak om investeringen in de inrichting van het gebied, terwijl bij industrie- en bedrijventerrein de kosten van ontsluiting relatief hoog zijn. Overigens geldt bij (grootschalige)

<sup>2</sup> Het gaat hier om WBI-projecten van minimaal 200 woningen. Deze projecten bestaan gemiddeld uit circa 750 woningen met een dichtheid van 24 woningen per hectare. Dit zijn nadrukkelijk geen kleinschalige groene woonlocaties ('Straatje erbij') van enkele tientallen woningen.

nieuwbouw aan de rand dat dit ook relatief hoge kosten voor ontsluitende infrastructuur vergt. Bij woning-nieuwbouw in bestaande wijken en bij centrumontwikkeling kan vaak gebruik worden gemaakt van de aanwezige voorzieningen, waardoor hier de kosten van toerekenbare maatregelen beperkter zijn.

#### *Plankosten*

De plankosten zijn in relatie tot de totale grondkosten beperkt in omvang. Een deel van deze kosten is gerelateerd aan de voortgang van het project. Vertragingen tijdens de voorbereiding en realisatie leiden vaak tot hogere plankosten.

### **Grote kostenverschillen tussen projecten bij herstructurering en nieuwbouw aan de rand**

Hierboven zijn in figuur 3 de gemiddelde GREX-kosten van projecten in beeld gebracht. Bij nadere analyse zijn er duidelijke kostenverschillen waar te nemen tussen dure en goedkopere projecten (figuur 4). Het zijn vooral de kosten van grondproductie en toerekenbare maatregelen die bij herstructurering van industrie- en bedrijventerreinen en nieuwbouw aan de rand sterk uiteenlopen.

#### *Herstructurering van industrie- en bedrijventerreinen*

Het verschil tussen dure en goedkopere herstructureringsprojecten wordt met name bepaald door de omvang van de uitplaatsing van hinderactiviteiten en saneringsopgave en hiernaast ook door de herinrichtingskosten van het gebied. De herstructureringsprojecten met hoge kosten betreffen bijvoorbeeld voormalige industrie- of kazerneterreinen. Voor dit type terrein geldt in het algemeen dat de hinderactiviteiten vaak eerst moeten worden uitgeplaatst, vervolgens de vervuilde gronden moeten worden gesaneerd en daarna als nieuw woongebied moet worden ontsloten en ingericht. Hiertegenover staan bedrijventerreinen of gebieden met andere typen gebouwen (bijvoorbeeld kantoren, ziekenhuizen en onderwijsgebouwen) zonder grote opgaven rond uitplaatsing en sanering die vaak al beter geschikt zijn voor woonbestemming. De grondkosten liggen hier dan ook bijna een factor drie lager dan bij de dure herstructureringen en bovendien neemt woningbouw op deze locaties minder tijd in beslag.

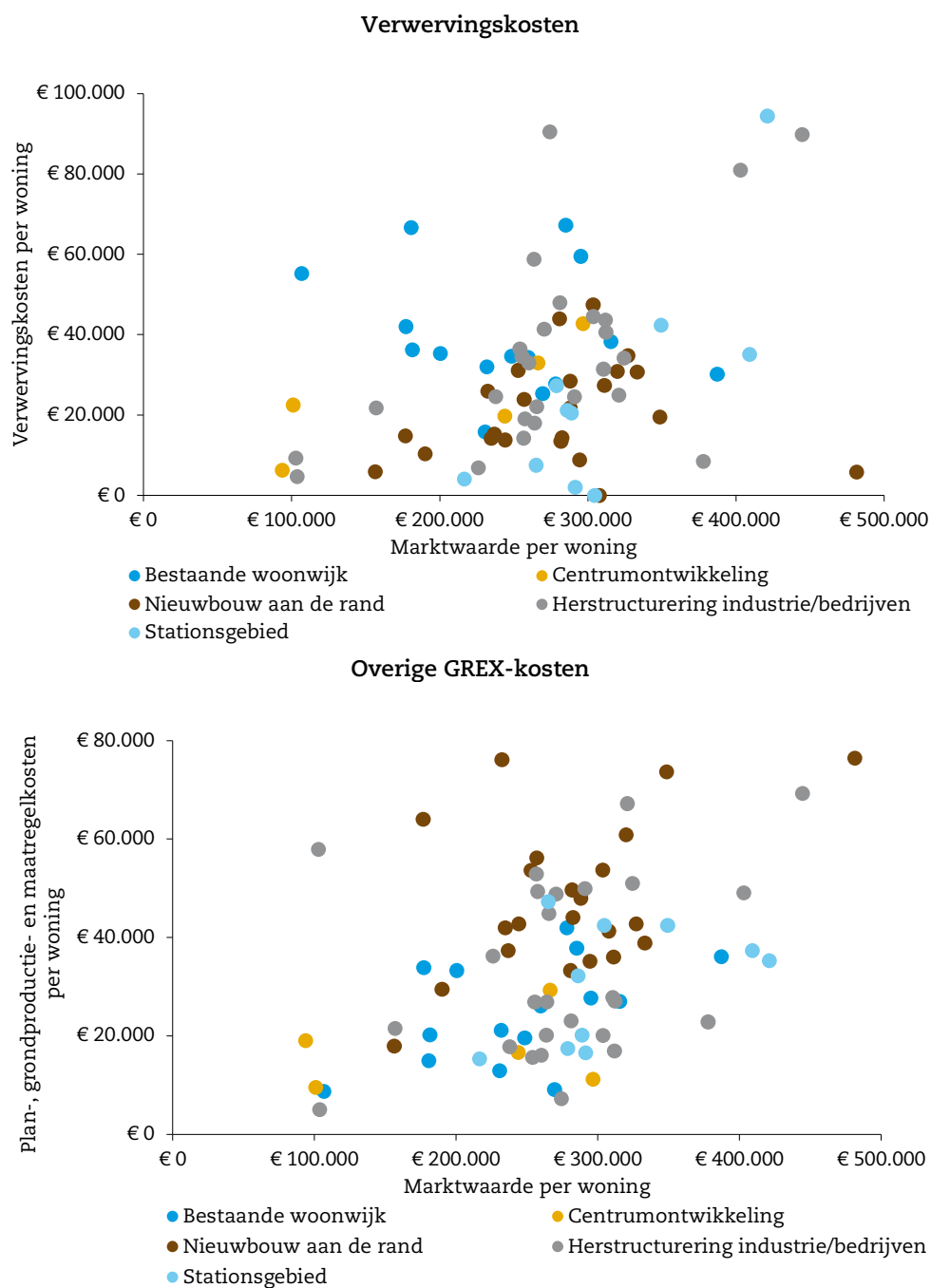
#### *Nieuwbouw aan de rand*

Bij de nieuwbouwprojecten aan de rand gaat het om grootschalige projecten van gemiddeld meer dan 750 woningen. Anders dan bij kleinschalige projecten die kunnen aansluiten op bestaande voorzieningen,<sup>3</sup> vergen deze grootschalige projecten omvangrijke investeringen in ontsluiting van de nieuwe woningen en de inrichting van de openbare ruimte. Binnen deze grootschalige projecten zijn er dure projecten te onderscheiden die door de ligging of bodemgesteldheid kostbare maatregelen vergen om deze geschikt te maken voor woningbouw, bijvoorbeeld door ophogen van de grond of aanbrengen van dure persleidingen. Naast relatief hoge kosten vergt de ontwikkeling op deze complexe locaties ook meer tijd dan bij de minder complexe locaties.

---

<sup>3</sup> EIB (2022). 'Kleine groene woonlocaties: het belang van kleinschalige woningbouwlocaties in het groen voor het woningbouwbeleid'.

**Figuur 4 Verwervingskosten en overige GREX-kosten per woning afgezet tegen de marktwaarde per woning**



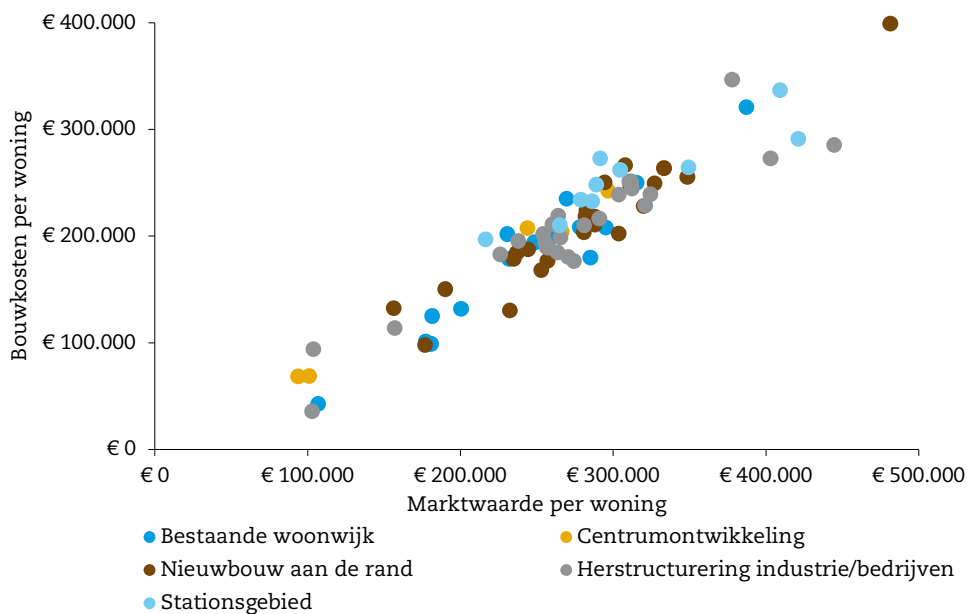
Bron: EIB

### Bouwkosten

De totale stichtingskosten bestaan gemiddeld voor driekwart uit bouwkosten. Deze bouwkosten bestaan grofweg voor driekwart uit de bouwsom (materiaal, materieel en arbeid) en voor een kwart uit overige kosten. Vaak wordt vooraf vaak een post voor onvoorziene kosten gehanteerd

(circa 5%) gehanteerd. Naast deze post onvoorzien bestaan de overige bouwkosten uit de kosten van ontwerp, advies en onderzoek, leges, kwaliteitsborging en vergunningen, rente en voorzieningen. De bouwkosten zijn sterk gerelateerd aan de marktwaarde van de woning (figuur 5). Er is opvallend weinig spreiding tussen de individuele projecten en de verschillende locatietypen. Het is vooral de grootte van een woning die de bouwsom bepaalt.

**Figuur 5**      **Bouwkosten per woning afgezet tegen de marktwaarde per woning, naar locatietype**



Bron: EIB

### Kosten versus opbrengsten

Hierboven zijn de kosten in beeld gebracht. Tegenover deze kosten staan de opbrengsten van de vastgoedontwikkeling. Naast woningen kunnen dat gebouwen met andere functies zijn of parkeerplekken. De programmering van de woningen heeft een belangrijke invloed op de opbrengsten. Zo levert een gereguleerde huurwoning in het middensegment ruim 15% minder opbrengsten op dan een vergelijkbare woning in de vrije koop- of huursector. Bij sociale huurwoningen liggen de opbrengsten nog lager. Tegenover de sterk gestegen huizenprijzen in de afgelopen jaren staan lagere opbrengsten door de aanscherping van de betaalbaarheidseisen van 30% naar minimaal 50% betaalbaar vanuit de woningbouwimpuls. In de praktijk liggen de eisen zelfs hoger. Van alle woningen in de geanalyseerde projecten is 33% sociale huur, 38% betaalbare koop of huur en 29% vrije sector. Bij een derde van de projecten bestaat het programma voor minder dan een kwart uit vrije sectorwoningen, wat de opbrengsten van deze projecten beperkt.

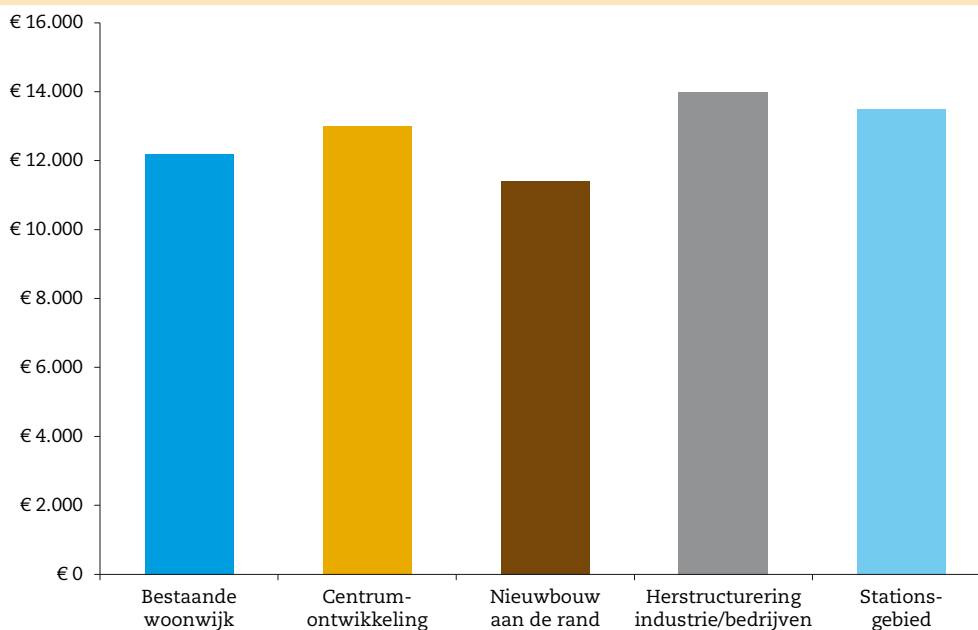
## Kosten en opbrengsten parkeerplekken

De kosten van parkeerplekken worden op een aparte manier in de totale kosten van een project betrokken. Er worden drie typen parkeerplekken onderscheiden: ondergrondse en bovengrondse parkeerplekken in het gebouw en parkeerplekken buiten het projectgebied op maaiveldniveau. De duurste parkeerplekken zijn ondergronds, terwijl die op maaiveld het goedkoopst zijn. De kosten van het realiseren van de parkeerplekken zitten in de grondproductiekosten of in de bouwkosten van de woning. Vaak leveren parkeerplekken ook opbrengsten op. Het verschil tussen de opbrengsten en kosten (tekort) wordt ten koste van het grondexploitatie gebracht. Over alle projecten gemeten gaat het om enkele duizenden euro's per woning. Bij nieuwbouw aan de rand wordt parkeren in veel gevallen op maaiveld niveau opgelost, waardoor hier minder vaak tekorten optreden. Bij stationsgebieden zijn de tekorten aanzienlijk groter dan bij de andere locatietypen, omdat parkeren hier vaak ondergronds wordt opgelost.

## Tekorten

De onrendabele top loopt tussen de typen projecten uiteen tussen € 11.000 en € 14.000 per woning (figuur 6).<sup>4</sup>

Figuur 6 GREX-tekort per woning, naar locatietype



Bron: EIB

Gelet op de verschillen in stichtingskosten is het verschil relatief beperkt. Opvallend is dat de tekorten ook tussen individuele projecten weinig verschillen. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat de systematiek van de woningbouwimpuls gemeenten een prikkel geeft om bij grotere tekorten niet alle kosten in rekening van het project te brengen om hiermee een grotere kans te maken op een subsidie. Gemeenten geven aan dat hierdoor een deel van de plankosten en toerekenbare maatregelen buiten beeld blijft. Bij projecten met relatief lage kosten hebben gemeenten juist een prikkel om de kosten op te voeren zonder dat hiervoor een optimalisatie-

<sup>4</sup> Dit zijn de tekorten van de geselecteerde projecten. Deze bandbreedte past goed rond het gemiddeld tekort van alle WBI-projecten (€ 12.000).

slag is uitgevoerd. Uit een rapport van de Rekenkamer blijkt dat bij projecten waaraan een subsidie is afgewezen, vaak in een aangepaste vorm toch doorgaan.<sup>5</sup>

### Mogelijkheden voor optimalisatie

Op basis van de bovenstaande inzichten in de kosten en opbrengsten van de verschillende typen projecten en gesprekken met gemeenten zijn een aantal aangrijpingspunten verkend waarmee het financiële resultaat van woningbouwprojecten kan worden verbeterd. Een constatering is dat er geen afzonderlijk onderdeel bestaat waarop aanzienlijke kostenbesparingen kunnen worden gerealiseerd. Wel zijn er op verschillende onderdelen mogelijkheden die het rendement van projecten kunnen verbeteren.

#### *Meer kleinschalige woonlocaties aan de randen benutten*

Uit de analyse van de projecten kwam naar voren dat nieuwbouwlocaties aan de rand op een aantal kostenonderdelen relatief gunstig scoren. Zo zijn de verwervingskosten bij nieuwbouw aan de rand relatief laag en kennen deze locaties vaak geen grote saneringsopgave. Het gaat hier vaak om gronden met voormalig een agrarische functie en weinig bebouwing. Vanwege de grote omvang en complexiteit van de projecten op deze buitenstedelijke locaties lagen de grondproductiekosten en kosten voor ontsluitende infrastructuur wel beduidend hoger. Door meer kleinschalige en minder complexe locaties aan de randen te benutten ('straatje erbij'), kunnen ook op deze onderdelen belangrijke kostenvoordelen worden behaald. Er hoeven op deze locaties minder maatregelen worden getroffen met betrekking tot de infrastructurele ontsluiting en de inrichting van de openbare ruimte, aangezien de nieuwe woningen vaak gebruik kunnen maken van wat er al ligt. Bovendien kunnen deze woningen al binnen enkele jaren worden gerealiseerd en zijn de projecten hierdoor ook minder gevoelig voor optreden van onvoorziene risico's en de daaraan verbonden extra kosten.<sup>6</sup>

#### *Betere balans van betaalbaarheidseisen tussen projecten*

Uit de analyse van de projecten blijkt dat gemeenten vaak hogere betaalbaarheidseisen aan woningbouwprojecten stellen dan het Rijk. In de WBI geldt als eis dat minimaal de helft van de nieuwbouwwoningen in het betaalbare segment moeten vallen. Uit de analyse van de WBI-projecten blijkt dat in de praktijk ruim 70% van de woningen tot het betaalbare segment behoren. Bovendien blijkt uit gesprekken met gemeenten dat de betaalbaarheidseisen vaak worden toegepast op alle individuele projecten binnen de gemeente. Hoge betaalbaarheidseisen verkleinen de opbrengsten en drukken daarmee het rendement van woningbouwprojecten. Er liggen hier drie aangrijpingspunten om het rendement van woningbouwprojecten te verbeteren. Het eerste aangrijpingspunt is om (binnen een gemeente) geen hoger aandeel betaalbaarheid te programmeren dan de helft van de woningen. Dit wijkt af van de minimale eis in het wetsvoorstel Versterking regie volkshuisvesting, maar sluit wel aan bij minimale eis om in aanmerking te komen voor de WBI. Verlaging van het aandeel van ruim 70% naar 50% verhoogt de gemiddelde opbrengst per woning in het hele project met 3,5% ofwel gemiddeld ruim € 12.000, wat geheel ten goede komt van het resultaat. Een dergelijke verlaging van de minimale eis vergroot hiermee de haalbaarheid van projecten. Een tweede aangrijpingspunt is om het aandeel betaalbare woningen binnen een gemeente in ieder geval te beperken tot twee derde zoals die in de woondeals wordt gehanteerd. Dit verhoogt de gemiddelde opbrengst per woning met 1% (€ 3.000). Een derde aangrijpingspunt is om binnen een gemeente de betaalbaarheidseisen te differentiëren tussen locaties. Sommige binnenstedelijke locaties lenen zich beter voor de bouw van kleine appartementen, terwijl andere locaties lenen zich beter voor grotere grondgebonden woningen. Hiermee kan een betere aansluiting worden verkregen met de woonvoorkeuren van huishoudens. Voor al deze routes geldt dat door het

---

<sup>5</sup> Algemene Rekenkamer (2025). 'Woningbouwimpuls; Vervolgonderzoek 2025'.

<sup>6</sup> Deze kleinschalige locaties zitten niet in de WBI-data, maar de inzichten over de kosten en doorlooptijden komen uit verschillende EIB-onderzoeken naar kleine groene woonlocaties:  
EIB (2022). 'Kleine groene woonlocaties; Het belang van kleinschalige woningbouwlocaties in het groen voor het woningbouwbeleid'.  
EIB (2023). 'Kleine groene woonlocaties; Verkenning van de potentie van kleine groene woonlocaties in de provincies Utrecht, Zuid-Holland en Noord-Brabant'.  
EIB (2023). 'Kleine groene woonlocaties; Praktijktoets van locaties in 23 gemeenten in Noord-Holland'.  
EIB (2025). 'Kleine groene woonlocaties; Praktijkverkenning onder Gelderse gemeenten'.

bouwen van voldoende woningen in de vrije sector meer aanbod beschikbaar komt door doorstroming vanuit goedkopere woningen. Aan het eind van de verhuisketens komen hierdoor betaalbare woningen beschikbaar in de bestaande voorraad.<sup>7</sup>

#### *Versoberen van ruimtelijke kwaliteit: verdere verdichting*

Een andere mogelijkheid om de kosten per woning te verlagen is door meer woningen te bouwen. Het bouwen van appartementen met meer woonlagen heeft als gevolg dat de grondkosten over meer woningen kunnen worden gespreid. Op de bouwkosten van de woning levert dit niet direct een besparing op. Uit de analyse blijkt dat dit in de praktijk vaak al in hoge dichtheden wordt gebouwd op alle typen locaties, met uitzondering van nieuwbouw aan de rand. Een verdere verdichting met meer appartementen zorgt er echter voor dat nog minder woningen worden gebouwd die aansluiten bij de vraag naar grondgebonden woningen en heeft ook gevolgen voor de ruimtelijke kwaliteit in deze gebieden. Zo kan het bouwen in hogere dichtheden ten koste gaan van de uitstraling en leefbaarheid van de omgeving. Dit heeft ook gevolgen voor de opbrengsten van deze locaties. In de praktijk vindt deze afweging tussen hogere dichtheden en ruimtelijke kwaliteit door gemeenten vaak al plaats. Al met al moet geconcludeerd worden dat de mogelijkheden voor kostenoptimalisatie door verdere verdichting beperkt lijken.

#### *Voorkomen van overdimensionering van investeringen in infrastructuur of openbare ruimte*

Bij de analyse van de duurste projecten valt op dat in een aantal projecten sprake is van een overdimensionering van het aantal kunstwerken (o.a. fietsbruggen, tunnels) in het gebied. Dit zijn vaak kostbare onderdelen, waarbij de vraag gesteld kan worden of enige versobering niet mogelijk is zonder de kwaliteit en ontsluiting van het gebied substantieel aan te tasten. Ook bij andere investeringen in de openbare ruimte kan bij het gebruik van materialen sprake zijn van overdimensionering, maar in de praktijk tikt dit in de totale kosten nauwelijks aan. Hiernaast viel bij sommige dure projecten op dat er sprake is van een opeenstapeling van hoge ambities rond programmering en een hoog kwaliteitsniveau van de voorzieningen en inrichting van het project. De vraag dient zich aan of vanwege de hoge kosten een dergelijke stapeling gewenst is en niet scherpere keuzen tussen de verschillende ambities kunnen worden gemaakt.

#### *Strategisch verwerven van gronden*

Het in een vroeg stadium in de gebiedsontwikkeling actief verwerven van (landbouw)grond is een manier om de verwervingskosten te verlagen. De echte kostenbesparing moet vooral zitten in het beperken van speculatieve winsten.<sup>8</sup> Het gebruik van het voorkeursrecht biedt gemeenten nu al een handvat om speculatieve winsten te beperken, maar dit neemt in de praktijk veel tijd in beslag. Het zelf verwerven en woonrijp maken van grond brengt voor gemeenten wel extra financiële middelen en risico's met zich mee. Met name kleinere en minder vermogende gemeenten kiezen daardoor eerder voor faciliterend grondbeleid. Ook andere gemeenten beperken om deze reden het actief grondbeleid vooral tot strategische locaties waar zij gebiedsontwikkeling willen aanjagen. Een grondfaciliteit, waarbij het Rijk (gedeeltelijk) garant zal staan voor deze risico's, kan gemeenten stimuleren om vaker te kiezen voor actief grondbeleid en biedt daarmee aangrijpingspunten om goedkoper en sneller woningbouw te realiseren. Hierdoor komen er dan wel zekere extra risico's bij het Rijk te liggen.

#### *Parkeren: kijken naar goedkopere oplossingen buiten het project*

Uit de analyse komt het beeld naar voren dat het opvangen van parkeerplekken in het gebouw duur is, terwijl de kosten van parkeerplekken buiten het gebouw aanzienlijk lager zijn. Bij nieuwbouw aan de rand worden de parkeerplekken vooral op maaiveldniveau gerealiseerd. Bij andersoortige projecten is dat anders. Binnen het project is op deze locaties relatief weinig ruimte om deze buiten het gebouw te realiseren. Een eenvoudige manier om de kosten te beperken is om lagere parkeernormen voor het gebied te hanteren, maar dit zal de druk op de parkeervoorzieningen elders in het gebied vergroten. Een andere manier die ook door gemeenten werd geopperd is om binnen de hele wijk van het gebied op maaiveldniveau extra

---

<sup>7</sup> EIB (2025). 'Betaalbaar wonen in Nederland; Effecten van woningbouwprogrammering en huurregulering op de betaalbaarheid en beschikbaarheid op de woningmarkt'.

<sup>8</sup> Stec Groep (2021). 'Ongebruikte grondposities; Onderzoek naar de benutting van braakliggende terreinen'. Uit deze survey onder Nederlandse gemeenten blijkt dat speculatieve grondhandel door bijvoorbeeld kavelknippers beperkt voorkomt.

parkeervoorzieningen (parkeerhubs) te realiseren met een bijdrage vanuit het project. Dit kan leiden tot een betere benutting van de parkeerplekken en een kostenreductie van het project van mogelijk enkele duizenden euro's per woning.

#### *Stroomlijnen van gebiedsontwikkelingsproces*

Het gebiedsontwikkelingsproces is in de praktijk vaak een proces van lange adem. Zo hebben grootschalige projecten een lange aanloopfase voordat de eerste schop daadwerkelijk in de grond gaat. Gedurende de voorbereidingsfase moeten diverse processen worden doorlopen: initiatief, planvorming, uitwerking en onderzoeken, bestemmingsplan, verwerving van gronden en vergunningen. In deze fase liggen er kansen om de doorlooptijd van dit planningsproces en de vergunningverlening in te korten, bijvoorbeeld door parallel plannen. Een aandachtspunt is hier dat niet ieder project zich goed leent om planningsprocessen in de tijd gelijk te schakelen. Complexe bouwlocaties met uiteenlopende belangen, onzekerheden en afhankelijkheden bemoeilijken de mogelijkheden van parallel plannen. Ook bij parallel plannen kunnen projectaanpassingen optreden, waardoor het gehele planningsproces alsnog moet worden doorlopen. Een andere route ligt bij het inperken van bezwaar- en beroepsprocedures, zoals voorgesteld door de adviesgroep STOER. De meest kansrijke maatregel hier is het combineren van het beroep bij één instantie, wat de gemiddelde maximale beroepstermijn kan inkorten met een kwart.

#### *Planbatenheffing: extra financiële ruimte, wel veel onzekerheid met kans op vertraging*

Een veelgenoemde maatregel om winsten van grondspeculanten af te romen en hiermee gemeenten meer middelen te bieden voor (betaalbare) woningbouw is de planbatenheffing. De eigenaar van de grond betaalt hierbij een heffing over de waardeverhoging bij functiewijziging van de grond van landbouw naar woningbouw. Op basis van de karakteristieken van een WBI-project aan de rand bedraagt de grondslag ruim € 17.000 per woning (€ 420 miljoen op nationale schaal). Niet de gehele grondslag kan worden geïnd. Een deel van deze opbrengsten moet gebruikt worden voor een minimale vergoeding voor zowel de boer als de ontwikkelaar zodat zij de grond respectievelijk verkopen en ontwikkelen. Het bedrag dat uiteindelijk beschikbaar komt is een beperkt deel van de grondslag en ligt eerder in de orde van 25% tot 50%. Bij een nieuwbouwproject aan de rand gaat het om een gemiddelde opbrengst van € 4.000 tot € 8.500 per woning. Bij de andere vier typen projecten is er nauwelijks sprake van waardevermeerdering door functiewijziging, waardoor bij deze projecten geen substantiële planbatenopbrengsten zijn te verwachten.

Deze opbrengsten moeten wel worden afgewogen tegen de complicaties van een dergelijke heffing. Een belangrijk aandachtspunt bij invoering van een planbatenheffing is namelijk de complexiteit die het met zich meebrengt. Zo moet vooraf worden ingeschat wat de residuele waarde van de grond is. Dit brengt onderhandelingen en geschillen tussen partijen met zich mee waardoor projecten verdere vertragingen zullen oplopen. Het lijkt zaak om deze consequenties vooraf onder de loep te nemen voordat een dergelijk systeem wordt ingevoerd.



---

## 1 Inleiding

---

In de afgelopen jaren zijn de kosten van woningbouwprojecten sterk gestegen. Deze sterke kostenstijgingen hebben negatieve effecten gehad op de exploitatieresultaten van projecten. Uit verschillende onderzoeken<sup>9</sup> komt het beeld naar voren dat in recente jaren projecten zelfs vaak een negatief resultaat hebben. Hierdoor zijn spanningen opgetreden met de omvangrijke woningbouwopgaven. De toenemende complexiteit van projecten speelt hierbij een belangrijke rol. Het gaat hierbij om factoren zoals steeds moeilijker te ontwikkelen woningbouwlocaties en toenemende wet- en regelgeving waar partijen in de bouw mee te maken hebben. Daarnaast kan worden gewezen op de toenemende eisen rond woningprojecten, waarbij verschillende maatschappelijke ambities een rol spelen en vaak gemeentelijke regelgeving van toepassing is aanvullend op de landelijke regelgeving.

Gezien deze ontwikkelingen bestaat de behoefte om inzicht te hebben in de beleidsmatige aangrijpingspunten om tot een verbetering van exploitatieresultaten te komen en daarmee de woningbouw op gang te houden. Eerdere onderzoeken op dit terrein hebben weliswaar een actueel beeld van de kosten van woningbouw in de tijd opgeleverd, maar bieden geen inzicht in de achtergronden van deze ontwikkelingen. Er is daarom behoefte aan een analytische verdiepingsslag met als doel een aantal beleidsmatige knoppen in beeld te brengen waar je als ministerie samen met gemeenten aan kunt draaien om de woningbouw op gang te houden.

In dit onderzoek staan drie vragen centraal:

- 1 Hoe zijn de kosten van woningbouwprojecten gemiddeld opgebouwd en wat is het aandeel van de bouwkosten hierin?
- 2 Welke verschillen doen zich voor in de kostenopbouw tussen typen locaties en zijn er ook andere verschillen zichtbaar tussen verschillende typen projecten?
- 3 Welke mogelijkheden zijn er voor kostenbesparingen en hogere opbrengsten om daarmee de exploitatieresultaten van woningbouwprojecten te verbeteren?

De analyse vindt plaats op basis van een groot aantal vastgoed- en grondexploitaties van woningbouwprojecten. Hierdoor kan de invloed van verschillende projectkarakteristieken op het exploitatieresultaat in beeld worden gebracht. Wij maken hierbij gebruik van de door het ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (VRO) aangeleverde informatie over gesubsidieerde projecten uit de Woningbouwimpuls.

### *Leeswijzer*

In hoofdstuk 2 beschrijven wij de aanpak van het onderzoek en gaan wij nader in op de projectkarakteristieken van de vijf verschillende typen projecten, waarvan zowel de kosten en opbrengsten bekend zijn. In hoofdstuk 3 worden de kosten, de opbrengsten en de onrendabele top van deze projecten in beeld gebracht. Tot slot wordt in hoofdstuk 4 een aantal aangrijpingspunten beschreven om de exploitatieresultaten van projecten te verbeteren.

---

<sup>9</sup> Stadkwadraat (2021). 'Grondexploitaties 15 jaar dynamiek in gebiedsontwikkeling 2005-2020'.

Arcadis (2021). 'Quick-Scan naar de ontwikkeling van het verdienvermogen van normatieve woningen 2006-2021'.

Stadkwadraat en Fakton (2023). 'Tegenwind in gebiedsontwikkeling, onderzoek ter onderbouwing Startbouwimpuls'.



---

## 2 Aanpak

---

In dit onderzoek is gebruik gemaakt van informatie uit de grondexploitaties (GREX) van woningbouwprojecten waarvoor een subsidie uit de Woningbouwimpuls (WBI) is aangevraagd.

### 2.1 De woningbouwimpuls

In totaal is tussen 2020 en 2024 - verdeeld over zes tranches - voor € 1,4 miljard aan subsidie verleend voor 215 projecten met een publiek tekort op de GREX. Om in aanmerking te komen voor deze woningbouwimpuls moeten projecten aan de volgende eisen voldoen:

- er moeten tenminste 200 woningen<sup>10</sup> binnen een project toegevoegd worden;
- binnen drie jaar na de subsidieverlening moet gestart worden met de bouw;
- minimaal de helft van de woningen moet in het betaalbare segment (sociale huur, middenhuur of betaalbare koop) worden geprogrammeerd.<sup>11</sup>

### 2.2 Beschikbare informatie

Voor de analyse is gebruik gemaakt van een selectie van WBI-projecten. Vanaf de tweede tranche zijn de gegevens over de projecten op een gestandaardiseerde manier verzameld. De informatie over de eerste tranche is niet in de analyse meegenomen omdat de data niet volledig was of op minder gedetailleerde wijze is opgegeven. Daarnaast hadden wij voor het onderzoek geen beschikking over de projecten uit de herkansingsronde van de zesde tranche. Wij hebben de gegevens verzameld in een complete databank met informatie over 191 projecten met in totaal ongeveer 200.000 woningen.

Deze projecten zijn onder te verdelen in drie categorieën:

- *publieke* projecten, waarbij de gemeente volledig de regie heeft over de locatie, van aankoop tot de planvorming en het woonrijp maken van de grond;
- *private* projecten, waarbij de gemeenten in de regel alleen betrokken zijn bij de post 'maatregelen', waar infrastructuur, de inrichting van de openbare ruimte en uitplaatsing van hinderactiviteiten onder vallen;
- *publiek-private* projecten.

Voor de analyse is vooral gebruik gemaakt van de eerste categorie publieke projecten. Van deze projecten zijn naast de kosten ook de opbrengsten van de programmering volledig bekend. Voor deze projecten waren de aanvragers verplicht volledig inzage te geven van de opbrengsten van de verschillende type nwoningen in het project. Bij de andere twee categorieën projecten zijn van het private deel van de woningen wordt geen volledig beeld van de kosten en opbrengsten gegeven.

Opgemerkt moet worden dat de analyse alleen projecten betreft met een publiek tekort. De aanbevelingen die uit de analyse van deze publieke projecten voortvloeien zijn echter ook toepasbaar op de relevante onderdelen van de andere twee typen projecten die tegen financiële belemmeringen aanlopen.

Om de resultaten van de analyse te toetsen en te kunnen duiden is met zes gemeenten individueel gesproken en heeft er ook een rondetafelbijeenkomst plaatsgevonden. De verkregen inzichten uit deze gesprekken zijn meegenomen in het onderzoek.

---

<sup>10</sup> Tot en met de 4e tranche gold een minimum van 500 woningen, maar dit is daarna naar beneden bijgesteld zodat ook kleinere gemeenten konden meedingen naar de subsidie.

<sup>11</sup> Het aandeel betaalbaar binnen de toegekende WBI-projecten ligt hier ruim boven: 30% sociale huur, 16% middenhuur en 24% betaalbare koopwoningen.

### 2.3 Vijf locatietypen

Uiteindelijk blijven voor de analyse 79 woningbouwprojecten over, verdeeld over vijf typen locaties:

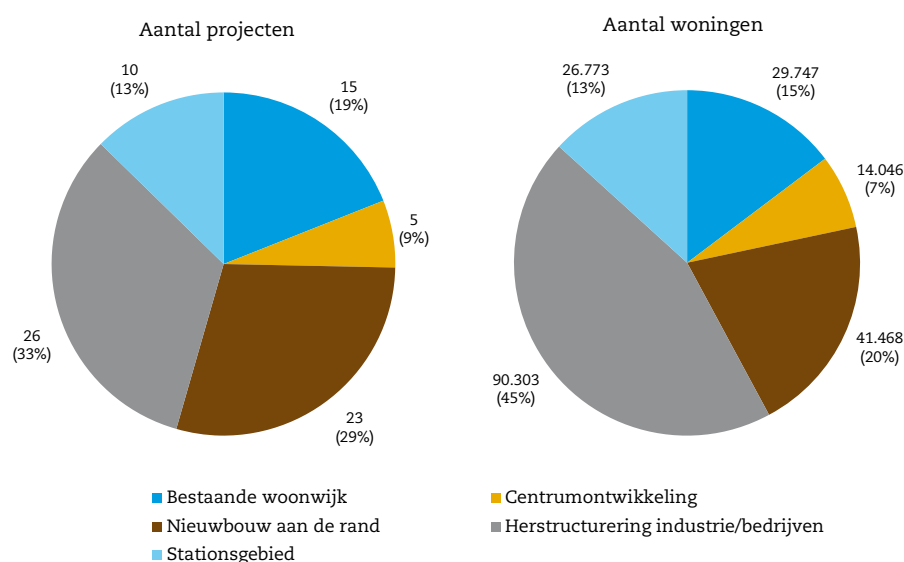
- *Bestaande woonwijk*: het gaat hier met name om verdichtingsprojecten binnen bestaande woonwijken;
- *Centrumontwikkeling*: centrumlocaties waarbij vooral winkelgebieden worden herontwikkeld tot woongebied;
- *Nieuwbouw aan de rand*: hierbij worden aan de rand van bestaande bebouwing woningen gebouwd op voormalige landbouwgronden of in het buitengebied;
- *Herstructurering van een industrie- of bedrijventerrein*: het omzetten van kantoren of bedrijfspanden naar woningen of de sloop van bedrijfspanden om nieuwe woningen te realiseren;
- *Stationsgebied*: herontwikkelen van gebieden rondom stations, met zowel verdichtingsprojecten als herstructurering van kantoren of bedrijfspanden.

Bij de categorisering van de projecten is in deze studie aangesloten bij de indeling van RVO in de monitor van de WBI. De scheidslijn tussen de vijf locatietypen is soms dun: in een aantal gevallen kan een project in meerdere categorieën passen. Zo betreft een enkel project in de categorie herstructurering de herontwikkeling van winkelgebied in het centrum, toch is deze niet ingedeeld bij centrumontwikkeling. Niettemin biedt de door RVO gehanteerde categorisering voldoende houvast bij het analyseren van de verschillen tussen locaties.

### 2.4 Fysieke karakteristieken van de vijf locatietypen

De verdeling van het aantal projecten en woningen naar de vijf locatietypen wordt in figuur 2.1 weergegeven. Bijna de helft van de woningen wordt door herstructurering van voormalige industrie- en bedrijventerreinen gerealiseerd, terwijl centrumontwikkeling slechts 7% van het totaal uitmaakt.

**Figuur 2.1** Verdeling naar locatietype en aantallen woningen van de geanalyseerde projecten



Bron: EIB

De projecten in bestaande woonwijken zijn in aantallen woningen relatief het grootst, terwijl die bij centrumontwikkeling en stationsgebieden relatief klein zijn (tabel 2.1). De projecten op deze laatste twee typen locaties zijn ook de projecten met de hoogste dichtheden. De woningen in bestaande woonwijken en bij centrumontwikkeling zijn relatief klein, terwijl die bij nieuwbouw aan de rand relatief groot zijn.

**Tabel 2.1 Kenmerken van geanalyseerde WBI-projecten, gemiddelden per locatietypen**

Locatietype	Woningen per project	Dichtheid (woningen per ha.)	Woninggrootte (m <sup>2</sup> )
Bestaande woonwijk	1.103	70	93
Centrumontwikkeling	598	160	71
Nieuwbouw aan de rand	763	24	132
Herstructurering industrie/bedrijven	849	62	104
Stationsgebied	566	105	103
<b>Alle projecten</b>	<b>820</b>	<b>47</b>	<b>107</b>

Bron: EIB

## 2.5 Verschillen in programmering tussen de vijf locatietypen

In totaal is driekwart van de woningen binnen de geanalyseerde projecten een appartement (tabel 2.2). Wel zijn er grote verschillen in de woningprogrammering tussen de locaties. Zo worden alleen bij de nieuwbouw aan de rand meer grondgebonden woningen dan appartementen geprogrammeerd. Bij de overige locatietypen bestaat het overgrote deel van de programmering uit appartementen, waarbij projecten in bestaande woonwijken en op centrumlocaties bijna geheel uit appartementen bestaan.

**Tabel 2.2 Verhouding tussen appartementen en grondgebonden woningen naar locatietype**

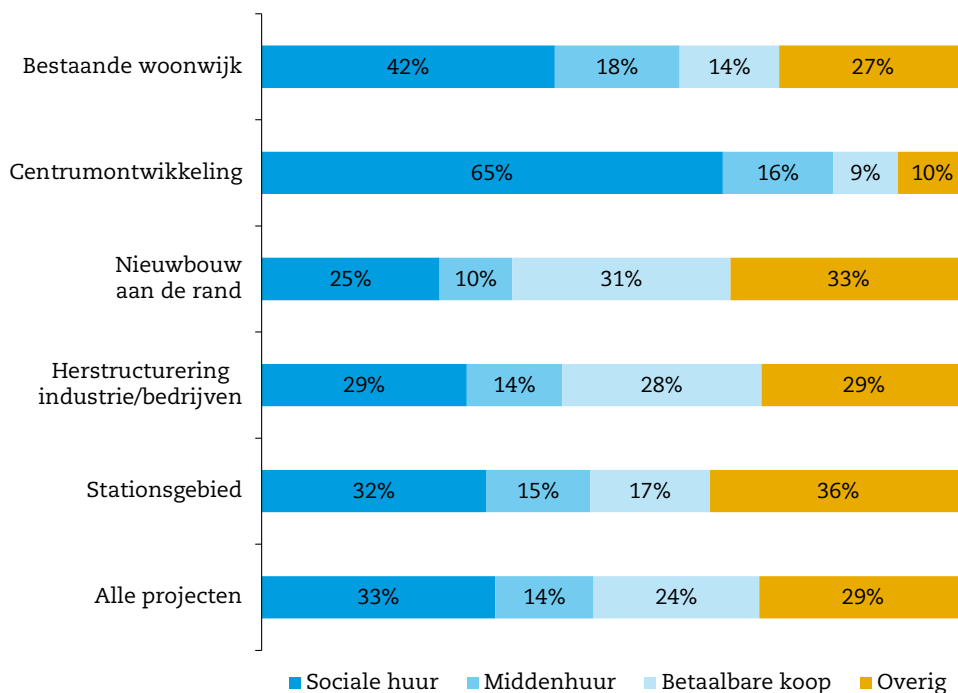
Locatietype	Aandeel appartementen	Aandeel grondgebonden
Bestaande woonwijk	93%	7%
Centrumontwikkeling	96%	4%
Nieuwbouw aan de rand	40%	60%
Herstructurering industrie/bedrijven	81%	19%
Stationsgebied	89%	11%
<b>Alle projecten</b>	<b>74%</b>	<b>26%</b>

Bron: EIB

Daarnaast zijn er verschillen in de aandelen betaalbare woningen in de programmering (figuur 2.2). Gemiddeld valt ruim 70% van de woningen in het betaalbare segment, bestaande uit sociale huur, middenhuur en betaalbare koop. Dit ligt boven de WBI-eis van 50% en zelf iets

boven de landelijke norm van twee derde uit de woondeals. Woningbouwprojecten in centrumgebieden bestaan zelfs voor 90% uit betaalbare woningen. Bij nieuwbouw aan de rand en in stationsgebied ligt het aandeel betaalbaar iets onder het gemiddelde.

**Figuur 2.2** Verdeling van typen woningen in de programmering, naar locatietype

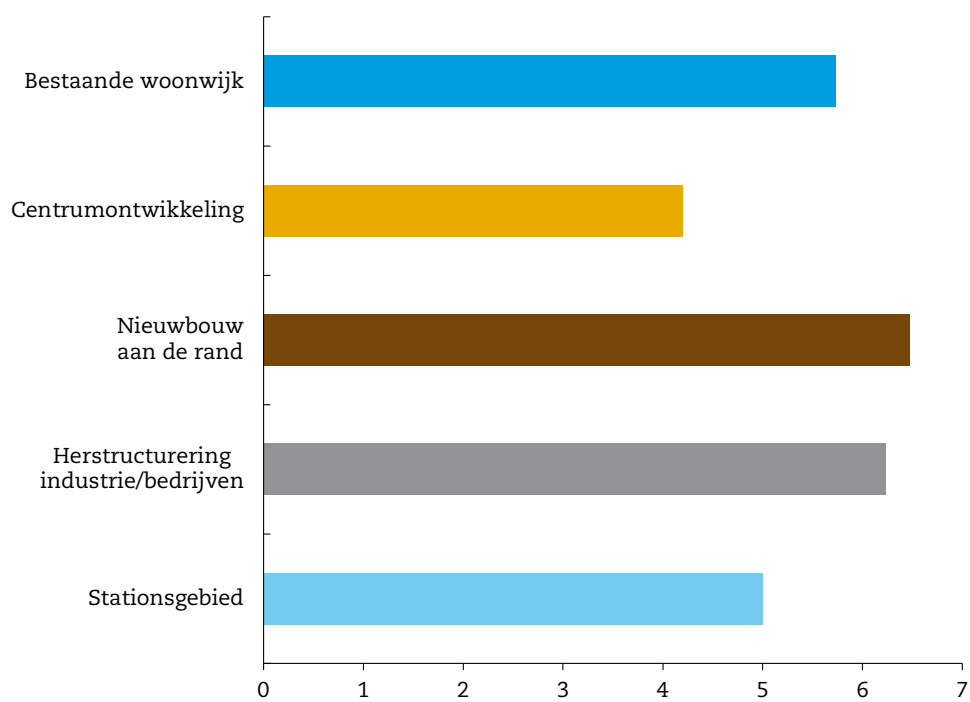


Bron: EIB

## 2.6 Fasering van de projecten

De woningen binnen de projecten worden gefaseerd over een aantal jaren opgeleverd. De totale duur tussen de realisatie van de eerste en de laatste woning op basis van de subsidieaanvragen varieert tussen de typen locaties (figuur 2.3). Bij centrumontwikkeling is dit met ruim 4 jaar het snelst, terwijl nieuwbouw aan de rand en herstructurering van industrie en bedrijventerreinen gemiddeld meer dan 6 jaar duurt. Dit betekent dat niet meteen alle woningen van het project binnen korte tijd worden gerealiseerd, maar dat voor alle typen locaties geldt dat een project gedurende meerdere jaren jaarlijks tussen de 100 en 200 woningen oplevert.

**Figuur 2.3** Gemiddelde beoogde tijd tussen oplevering van de eerste en laatste woning, naar locatietype, in jaren



Bron: EIB



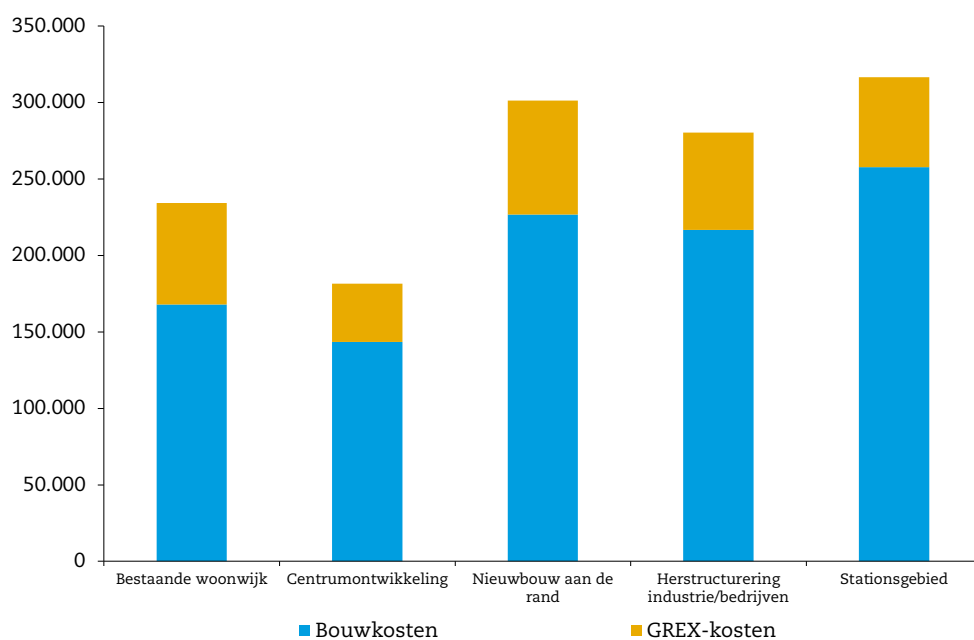
### 3 Kosten en opbrengsten van nieuwbouw

Dit onderzoek richt zich op mogelijkheden voor kostenoptimalisatie om het rendement van woningbouwprojecten te verbeteren. Om de mogelijkheden voor kostenoptimalisatie te kunnen verkennen moeten eerst de kostenopbouw en de opbrengsten van de verschillende typen projecten beeld worden gebracht.

#### 3.1 Stichtingskosten per woning

Van alle publieke projecten waarvan naast de kosten ook de opbrengsten van de woningbouw-programmering volledig bekend zijn, bedragen de stichtingskosten van een woning gemiddeld ruim € 270.000 per woning.<sup>12</sup> Deze kosten zijn op te delen in de kosten van de grondexploitatie (GREX) en de bouwkosten van de woning zelf. De stichtingskosten per woning lopen tussen de locatietypen sterk uiteen (figuur 3.1).

Figuur 3.1 Stichtingskosten per woning (exclusief btw), naar locatietype



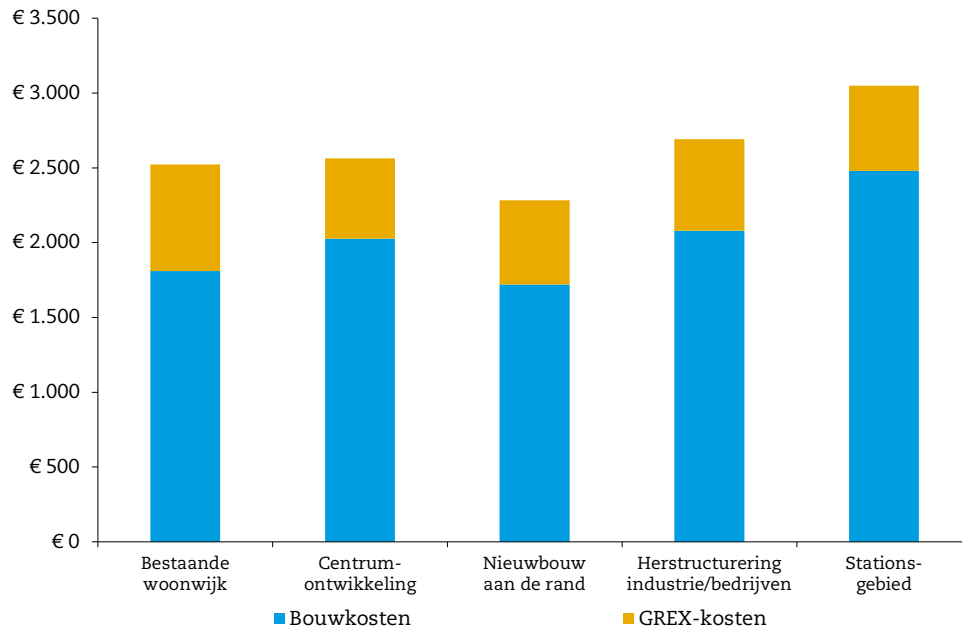
Bron: EIB

De stichtingskosten zijn het laagst bij projecten in bestaande woonwijken of bij centrumontwikkeling. Dit zijn projecten met relatief kleine woningen met hoge dichtheden. Bij de andere drie typen projecten liggen de stichtingskosten hoger vanwege relatief grotere en duurdere woningen. De GREX-kosten zijn het laagst bij centrumontwikkeling en het hoogst bij nieuwbouw aan de rand. Ook bij deze locaties verschillen spelen de dichtheden van de projecten een belangrijke rol.

<sup>12</sup> Exclusief btw, omgerekend naar prijspeil 2023

In figuur 3.2 zijn ook de stichtingskosten per vierkante meter (bvo) weergegeven. De verschillen tussen locatietypen zijn per vierkante meter beduidend kleiner, waaruit de invloed van de grootte van woningen binnen de programmering blijkt. Zo zijn de kosten per m<sup>2</sup> bvo bij nieuwbouw aan de rand het laagst van alle locatietypen, terwijl deze per woning juist relatief hoog zijn.

**Figuur 3.2 Stichtingskosten per m<sup>2</sup> (exclusief btw), naar locatietype**

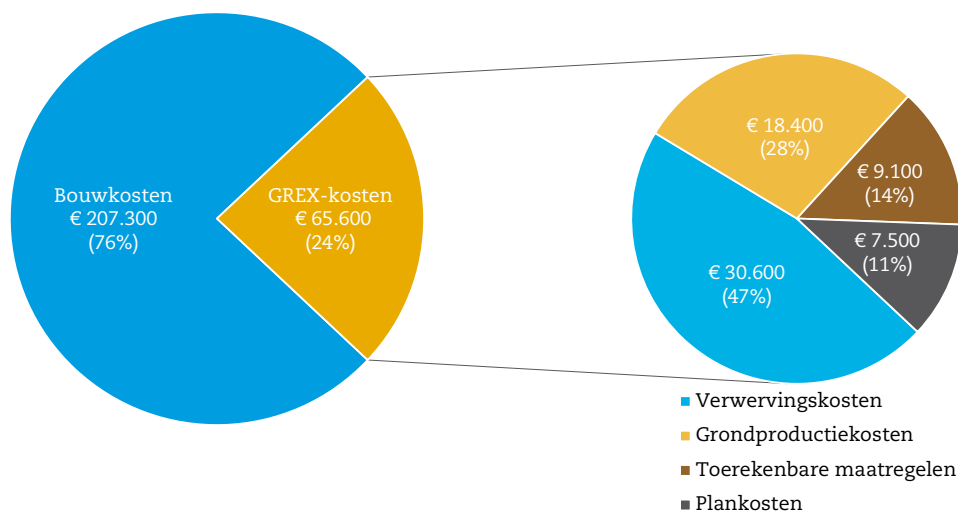


Bron: EIB

### 3.2 GREX-kosten

De grondexploitatiekosten (GREX) bestaan uit verschillende onderdelen (figuur 3.3). Van de geanalyseerde woningen bestaat gemiddeld de helft van de GREX-kosten uit de verwerving. De grondproductiekosten beslaan ruim een kwart van de GREX en de kosten met betrekking tot toerekenbare maatregelen en de plankosten vormen samen het laatste kwart. Van de totale stichtingskosten is dit respectievelijk 11%, 7%, en beide 3%.

**Figuur 3.3 Kostenopbouw van een gemiddelde woning in een WBI-project**



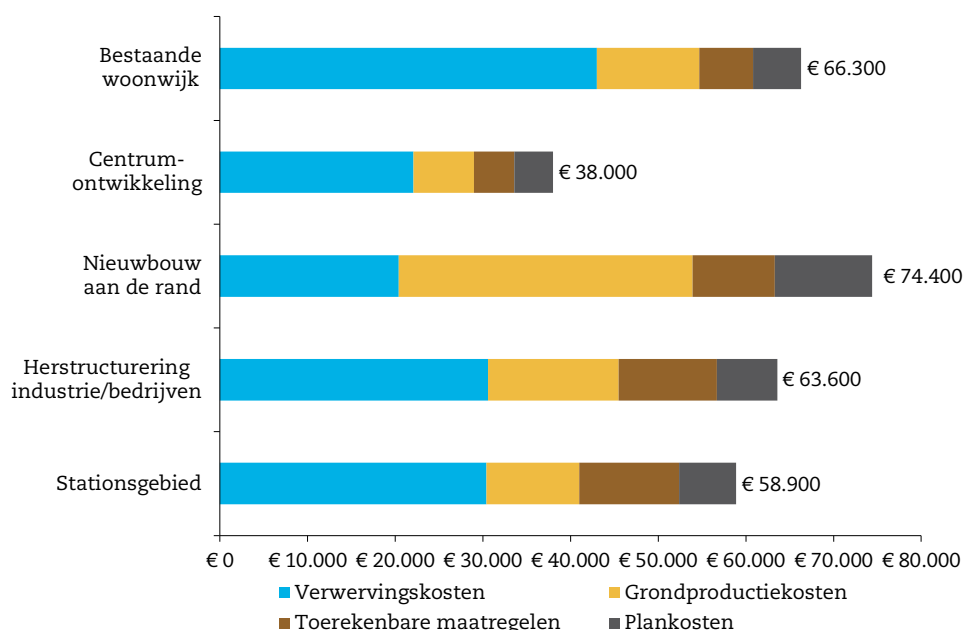
1 In de bijlage van dit rapport zijn per locatietype soortgelijke figuren als hierboven opgenomen

Bron: EIB

### 3.2.1 GREX-kosten naar onderdeel

De GREX-kosten verschillen tussen de vijf locatietypen (figuur 3.4). De kosten bij nieuwbouw aan de rand liggen gemiddeld bijna € 10.000 hoger dan het gemiddelde over alle locatietypen, terwijl die bij centrumontwikkeling hier gemiddeld € 30.000 onder ligt. Bij nieuwbouw aan de rand wordt het verschil met name veroorzaakt door hogere grondproductiekosten, terwijl bij centrumontwikkeling de kosten over de gehele linie lager liggen per woning. Dit komt voor een belangrijk deel doordat op centrumlocaties in hoge dichtheden wordt gebouwd en het aandeel uitgeefbaar terrein ten opzichte van het totale ontwikkelgebied relatief hoger is, waardoor de kosten per woning lager uitvallen dan op uitleglocaties.

**Figuur 3.4 Uitsplitsing van de grondkosten per woning, naar locatietype**



Bron: EIB

### Verwervingskosten

De verwervingskosten omvatten alle kosten die worden gemaakt voor verwerving van de gronden, inclusief sloop van eventuele opstallen. Uit figuur 3.4 valt op dat bij nieuwbouw aan de rand de verwervingskosten gemiddeld € 10.000 per woning lager liggen dan bij andere locaties. Het gaat hierbij vooral om landbouwgrond die goedkoper is te verwerven dan grond met bestaande bebouwing. Bestaande bebouwing heeft in de huidige functie nog steeds een relatief hoge marktwaarde, die bij verwerving moet worden gecompenseerd. Hiernaast zijn vaak al voorzieningen als wegen en riolering aanwezig waarop kan worden aangesloten. Bij centrum-ontwikkeling zijn de verwervingskosten per woning het laagst. Het gaat hier vooral om hoogbouwprojecten met een gemiddelde woningdichtheid van 160 woningen per hectare, waardoor de kosten over veel meer woningen worden gespreid.

Er zijn verschillende manieren waarop de hoogte van de verwervingskosten wordt bepaald. Deze kan residueel worden bepaald of op basis van de marktwaarde of de prijs waartegen de grondeigenaar deze eerder heeft verworven.<sup>13</sup> In het eerste geval worden op basis van de programmering de opbrengsten en kosten bepaald, waaruit de residuele waarde van de grond voortvloeit. Eerst worden via onderhandelingen tussen de gemeente en de ontwikkelaar de vormgeving en programmering van het project bepaald, waarna de verwervingskosten op basis van de residuele waarde kunnen worden bepaald. In anterieure overeenkomsten worden deze afspraken bekrachtigd. Vaak wordt in dit proces gestart met verwervingskosten van eerdere vergelijkbare projecten en wordt tijdens het proces overgestapt op de residuele waarden van het project zelf. De gemeenten proberen in dit proces hun beleidsambities zo veel mogelijk te realiseren en ook de kosten te verhalen, terwijl ontwikkelende partijen minimaal een marktconforme vergoeding voor hun eerder verworven gronden met de bijbehorende risico's te krijgen. Bij nog onbebouwd gebied liggen de verwervingskosten van de WBI-projecten bij nieuwbouw aan de rand gemiddeld rond de € 50 per m<sup>2</sup>. Dit is een factor vijf hoger dan de prijs van landbouwgrond.

<sup>13</sup> Voor de WBI geldt alleen ofwel de actuele marktwaarde of de residueel bepaalde waarde.

### **Grondbeleid gemeenten**

Met een aantal gemeenten, die een WBI-bijdrage voor projecten hebben gekregen, zijn gesprekken gevoerd over het grondbeleid die zij bij de verwerving van gronden voeren. De gemeenten voeren tegelijkertijd verschillende typen grondbeleid uit, zowel actief grondbeleid als faciliterend grondbeleid. Gemeenten voeren actief grondbeleid voor projecten die beeldbepalend zijn of een aanjaagfunctie hebben voor verdere gebiedsontwikkeling, waarbij gemeenten een sterke invloed willen hebben in de vormgeving en programmering van projecten. Soms gebeurt dit door zelf grondposities in te nemen, maar gemeenten zijn hierin terughoudend vanwege de financiële risico's die hiermee gebonden zijn voor de gemeentelijke begroting. Vaker leggen gemeenten een voorkeursrecht op, waarmee zij ook een sterke invloed kan uitoefenen op de programmering. Door in een vroeg stadium een voorkeursrecht voor een gebied op te leggen wordt speculatie bij de verwerving ontmoedigd en dit geeft gemeenten een betere positie om via anterieure overeenkomsten met de grondeigenaren invloed uit te oefenen op de vormgeving en programmering van het project. Vaak voeren gemeenten bij andersoortige projecten faciliterend grondbeleid om het financiële beslag op de gemeentelijke begroting met de bijbehorende risico's te beperken.

### **Grondproductiekosten**

Bij nieuwbouw aan de rand zijn de grondproductiekosten beduidend hoger dan bij andere typen locaties. Terwijl bij nieuwbouw aan de rand de grondproductiekosten ongeveer de helft van de totale grondkosten bedraagt, ligt dat bij overige typen projecten rond de 20%. Het gaat bij nieuwbouw aan de rand veelal om grootschalige projecten met relatief lage woningdichtheden en veel openbare ruimte, waarvan de grond nog volledig bouw- en woonrijp moeten worden gemaakt. Soms zijn er ook lokale omstandigheden zoals de bodemgesteldheid die extra kostbare maatregelen vergen om deze geschikt te maken voor woningbouw. Een groot deel van de kosten hiervan is noodzakelijk, waardoor de mogelijkheden om deze te verlagen beperkt zijn.

Bij de andere typen locaties met meer bestaande bebouwing liggen de grondproductiekosten gemiddeld beduidend lager. Er hoeven hier over het algemeen minder maatregelen worden getroffen met betrekking tot de infrastructurele ontsluiting en de inrichting van de openbare ruimte, aangezien de nieuwe woningen vaak gebruik kunnen maken van wat er al ligt. Bovendien kunnen door de relatief hoge dichtheden deze kosten over meer woningen worden gespreid.

### **Gemeenten zien beperkte mogelijkheden om grondproductiekosten te verlagen**

De meeste gemeenten geven aan dat het moeilijk is om de grondproductiekosten te verlagen omdat dit de ten koste gaat van de kwaliteit van het gebied. Een bezuiniging op de inrichting leidt in hun ogen tot hogere kosten voor onderhoud en beheer na oplevering. Gemeenten zien eerder mogelijkheden in het bouwen in hogere dichtheden, wat de kosten voor de grondproductie per woning drukt. Ook zien zij mogelijkheden voor kostenreductie door de eisen rond parkeren (bijvoorbeeld parkeerhubs) niet binnen het project, maar elders in de wijk te realiseren. Het versoepelen van de gemeentelijke eisen wordt vanwege politiek-bestuurlijke redenen vaak als niet kansrijk gezien.

### **Toerekenbare bovenplanse maatregelen**

Bij herstructurering van zowel stationsgebieden als industrie- en bedrijventerreinen valt op dat relatief hoge kosten van toerekenbare maatregelen gemoeid zijn. Bij beide locatie-typen gaat het vooral om dure uitplaatsing en sanering van bestaande activiteiten. Bij stationsgebieden gaat het hiernaast vaak om investeringen in de inrichting van het gebied, terwijl bij industrie- en bedrijventerrein de kosten van ontsluiting relatief hoog zijn. Bij (grootschalige) nieuwbouw aan de rand zijn vaak ook relatief hoge kosten gemoeid voor ontsluitende infrastructuur en de inrichting van de openbare ruimte eromheen. De kosten van uitplaatsing van bestaande activiteiten zijn hier in de regel beperkt. Bij woningbouw in bestaande wijken en bij centrumontwikkeling kan vaak gebruik worden gemaakt van de bestaande ontsluiting van het

gebied en andere aanwezige voorzieningen, waardoor ook hier de kosten van toerekenbare maatregelen lager uitvallen.

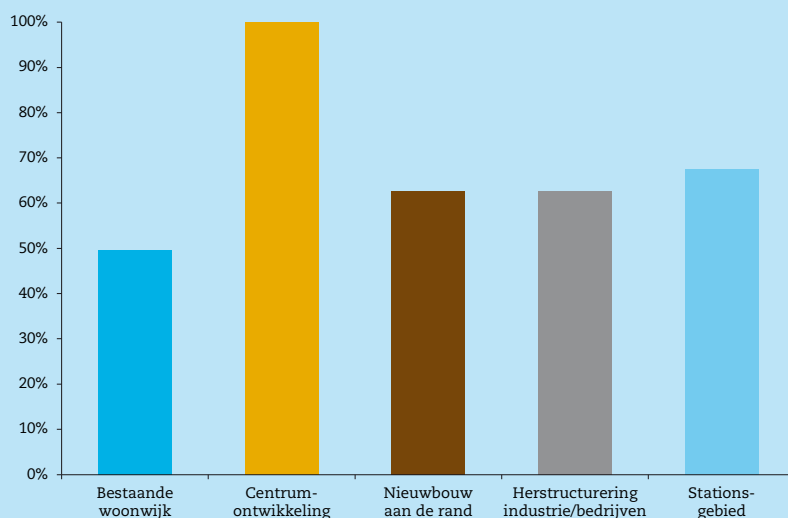
### Plankosten

De plankosten zijn in relatie tot de totale grondkosten beperkt in omvang. Een deel van deze kosten is gerelateerd aan de voortgang van het project. Vertragingen tijdens de voorbereiding en realisatie leiden vaak tot hogere plankosten.

#### Toerekenbaar deel van bovenplanse maatregelen

Naast specifieke investeringen voor het project bevat de grondexploitatie ook een zogeheten aan het project toegerekend deel van investeringen, waarvan de voordelen ook bij andere groep gebruikers neerslaan. De gemeenten geven op welke kosten van toepassing en welk deel hiervan aan het project moet worden toegerekend. De mate van toedeling wordt eerst nog door een commissie getoetst voordat een subsidie wordt toegekend. In onderstaande figuur staat het gemiddeld toerekenbaar deel voor de verschillende locatietypen weergegeven.

#### Toerekenbare deel van de bovenplanse maatregelen, naar locatietype



Bron: EIB

Uit onze nadere analyse van de projecten valt op dat in een aantal gevallen onvoldoende rekening wordt gehouden met de baten die bij andere groepen gebruikers neerslaan. Zo zijn er bijvoorbeeld investeringen in openbare ruimte (parken, fietsbruggen e.d.) die volledig aan het project worden toegerekend, terwijl de voordelen ervan ook neerslaan bij andere groepen dan de directe gebruikers van het project. Een hoge toerekening van de maatregelkosten heeft direct gevolgen voor het exploitatieresultaat van projecten en beperkt daarmee het rendement. Het ligt in die gevallen meer in de rede om een deel van deze maatregelen vanuit andere middelen te bekostigen. Ook hier geldt een samenspel tussen de gemeente en de ontwikkelaar. Hoewel bepaalde investeringen ten behoeve van het project hoe dan ook gedaan moeten worden gemaakt, gaat het hier om een verdelingsvraagstuk wie welk deel van deze noodzakelijke kosten voor rekening neemt.

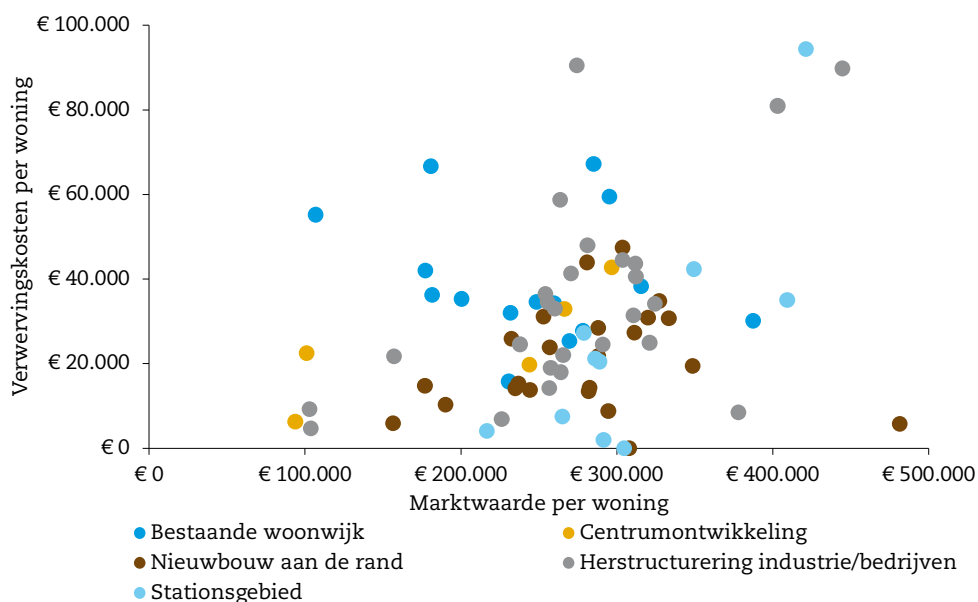
### 3.2.2 Verschillen binnen locatietypen

Hierboven zijn de gemiddelde grondkosten per onderdeel naar locatietype beschreven. Binnen bepaalde locatietypen zijn duidelijke verschillen tussen individuele projecten waar te nemen. Om dit te illustreren zijn van alle geanalyseerde projecten zowel de verwervingskosten als de overige grondkosten per woning tegen de gemiddelde marktwaarde van de woning.

### Verwervingskosten

Figuur 3.5 laat zien dat de spreiding in de verwervingskosten binnen een type locatie relatief beperkt is. Alleen bij herstructurering van industrie- en bedrijventerreinen zijn de verschillen in verwervingskosten tussen projecten groot met uitschieters aan zowel de bovenkant als aan de onderkant. Dit hangt samen met de aanwezigheid van het type bestaande bebouwing met uiteenlopende marktwaarden. Bij de overige projecten is de spreiding tussen de projecten binnen dezelfde categorie veel beperkter. Ook laat deze figuur goed zien dat de verwervingskosten bij centrumontwikkeling relatief hoog zijn, terwijl die bij nieuwbouw aan de rand relatief laag zijn. Het gaat in het laatste geval vooral om gronden met voormalig een agrarische functie en weinig bebouwing, terwijl in andere gevallen het gaat om gronden en gebouwen met een andere gebruiksfunctie met veelal ook een hogere huidige gebruikswaarde. Hiervoor zullen grondeigenaars minimaal moeten worden gecompenseerd om deze er toe te bewegen de grond voor woningbouwontwikkeling te verkopen.

**Figuur 3.5** Verwervingskosten per woning afgezet tegen de marktwaarde per woning, uitgesplitst, naar locatietype



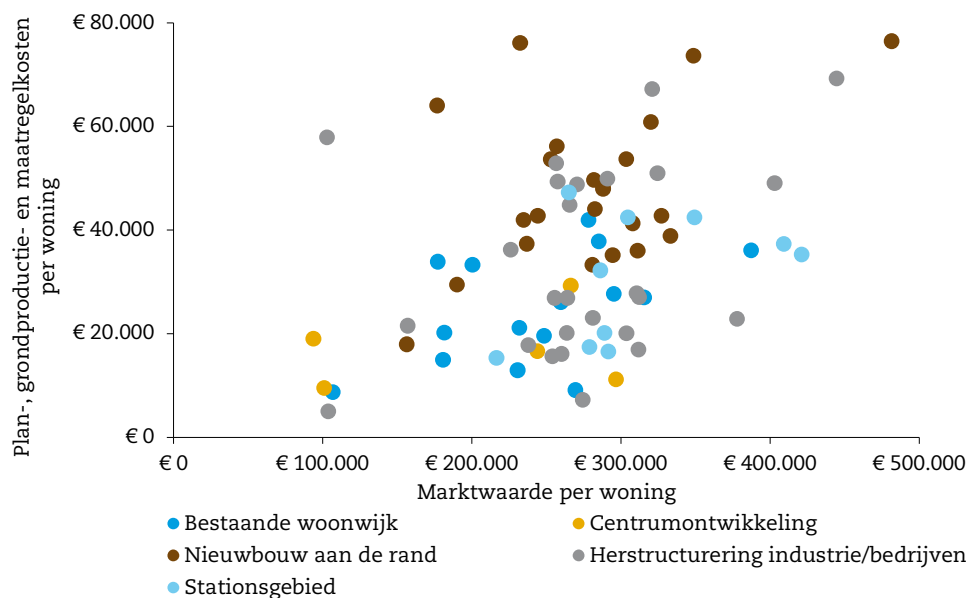
Bron: EIB

### Overige GREX-kosten

In figuur 3.6 is de spreiding van de som van de plan-, grondproductie- en maatregelkosten<sup>14</sup> weergegeven ten opzichte van de gemiddelde marktwaarde van de woningen van alle projecten. Uit de figuur valt op dat bij de overige grondkosten de dure projecten vooral geconcentreerd zijn bij nieuwbouw aan de rand en herstructurering van industrie- en bedrijventerreinen. Hieronder gaan wij nader in op de kostenverschillen tussen projecten bij beide typen locaties.

<sup>14</sup> Het gaat hier om het deel van de kosten van bovenplanse maatregelen, dat aan de kosten van de GREX wordt toegerekend. Het gaat hier om kosten van infrastructuur, bodemsanering, verplaatsing van hinderactiviteiten, inrichting openbare ruimte en stikstofmaatregelen.

**Figuur 3.6** Som van de plan-, grondproductie- en maatregelkosten per woning afgezet tegen de marktwaarde per woning, uitgesplitst naar locatietype



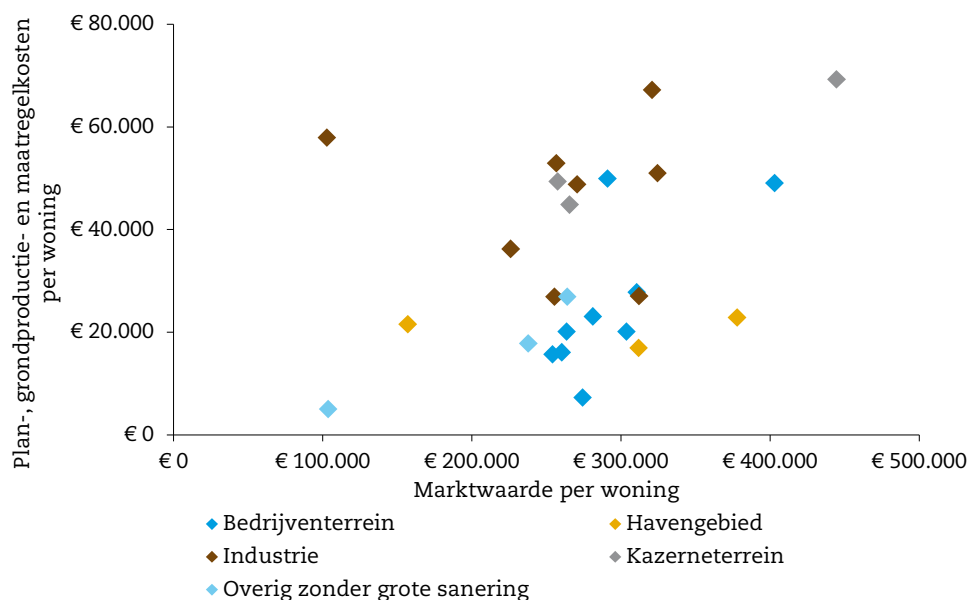
Bron: EIB

#### *Herstructurering van industrie- en bedrijventerreinen: tweedeling tussen projecten*

Het verschil tussen dure en goedkopere herstructureringsprojecten wordt met name bepaald door de omvang van de uitplaatsing van hinderactiviteiten en saneringsopgave en hiernaast ook door de herinrichtingskosten van het gebied. Dit wordt zichtbaar gemaakt in figuur 3.7, waarin de herstructureringsprojecten onderverdeeld zijn naar typen terreinen. Hieruit valt duidelijk op te maken dat de herstructureringsprojecten met hoge kosten vooral voormalige industrie- of kazemeterreinen betreffen, waarbij de hinderactiviteiten vaak eerst moeten worden uitgeplaatst, vervolgens de vervuilde gronden moeten worden gesaneerd en daarna als nieuw woongebied moet worden ontsloten en ingericht. Tegenover deze zogeheten brownfields staan bedrijventerreinen of gebieden met andere gebouwen (kantoren, ziekenhuizen en onderwijsgebouwen) zonder grote opgaven rond uitplaatsing en sanering waardoor deze locaties vaak al beter geschikt zijn voor woonbestemming.<sup>15</sup> De grondkosten liggen hier dan ook bijna een factor drie lager dan bij de dure herstructureringsprojecten en bovendien neemt woningbouw op deze locaties minder tijd in beslag.

<sup>15</sup> Deze tweedeling werd al in de EIB-studie 'Succesvol binnenstedelijk bouwen' uit 2011 geconstateerd en komt ook uit de geanalyseerde WBI-projecten duidelijk naar voren.

**Figuur 3.7 Som van de plan-, grondproductie- en maatregelkosten per woning van herstructureringsprojecten, uitgesplitst naar voormalige functie**



Bron: EIB

#### *Nieuwbouw aan de rand: lokale omstandigheden kunnen tot hoge kosten leiden*

Naast dure herstructureringsprojecten zijn er in figuur 3.6 ook een aantal dure nieuwbouwprojecten aan de rand te onderscheiden. Naast de al hoge kosten om de gronden bouw- en woonrijp maken, zijn er bij deze projecten vaak bijzondere lokale omstandigheden die de projecten nog aanzienlijk duurder maken. Bij de meeste van deze projecten gaat het om significant hogere grondproductiekosten. Binnen deze grootschalige projecten zijn er projecten te onderscheiden die door de ligging of bodemgesteldheid kostbare investeringen vergen om deze geschikt te maken voor woningbouw, bijvoorbeeld door ophogen van de grond of aanbrengen van dure persleidingen. Bij de dure projecten zijn er vaak ook hoge kosten gemoeid met het uitplaatsen van bestaande activiteiten (bijvoorbeeld agrarische bedrijven) en de ontsluiting van de nieuwe woningen en de inrichting van de openbare ruimte eromheen. In sommige gevallen was volgens de expertbeoordeling van de subsidieaanvraag sprake van een overdimensionering van het aantal kunstwerken.

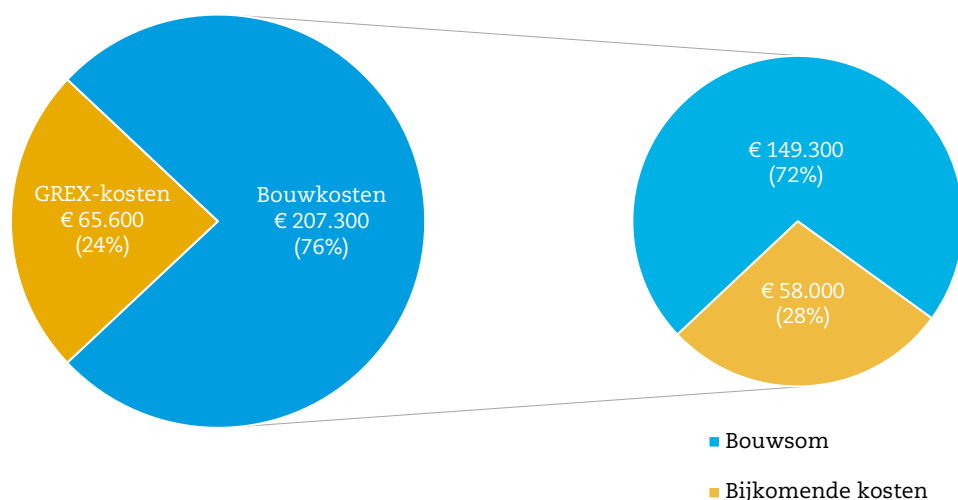
Zowel bij complexe nieuwbouwlocaties aan de rand als bij herstructureringsprojecten op voormalige zware industrieterreinen zijn de kosten in de regel veel hoger dan bij de minder complexe locaties in dezelfde categorie.<sup>16</sup> Naast relatief hoge kosten vergt de ontwikkeling op deze complexe locaties ook meer tijd.

### 3.3 Bouwkosten

De totale stichtingskosten bestaan gemiddeld voor driekwart uit bouwkosten (figuur 3.8). De bouwkosten bestaan grofweg voor driekwart uit de bouwsom (materiaal, materieel en arbeid) en voor een kwart uit overige kosten. Vaak wordt vooraf vaak een post voor onvoorziene kosten gehanteerd (circa 5%) gehanteerd. Naast deze post onvoorzien bestaan de overige bouwkosten uit de kosten van ontwerp, advies en onderzoek, leges, kwaliteitsborging en vergunningen, rente en voorzieningen.

<sup>16</sup> Zo zijn er projecten waar op het terrein van een asbestfabriek of een defensieterrein, waarbij zeer hoge kosten moesten worden gemaakt om respectievelijk de asbesthoudende laag en in de grond aanwezige explosieven te saneren.

**Figuur 3.8** Opbouw van de bouwkosten van een gemiddelde woning in een WBI-project



Bron: EIB

Het is vooral de grootte van een woning die de bouwkosten bepaalt. Zo laat figuur 3.9 zien dat de bouwkosten per woning in de geanalyseerde projecten sterk gerelateerd zijn aan de marktwaarde van de woningen. Ondanks dat de bouwkosten driekwart van de totale kosten van een nieuwbouwwoning uitmaken, is er opvallend weinig spreiding tussen de individuele projecten en de verschillende locatietypen. Het bouwen van kleinere woningen leidt weliswaar tot lagere kosten van materiaal en arbeid per woning, maar gaat wel ten koste van de kwaliteit van de woning en daarmee ook de opbrengsten.

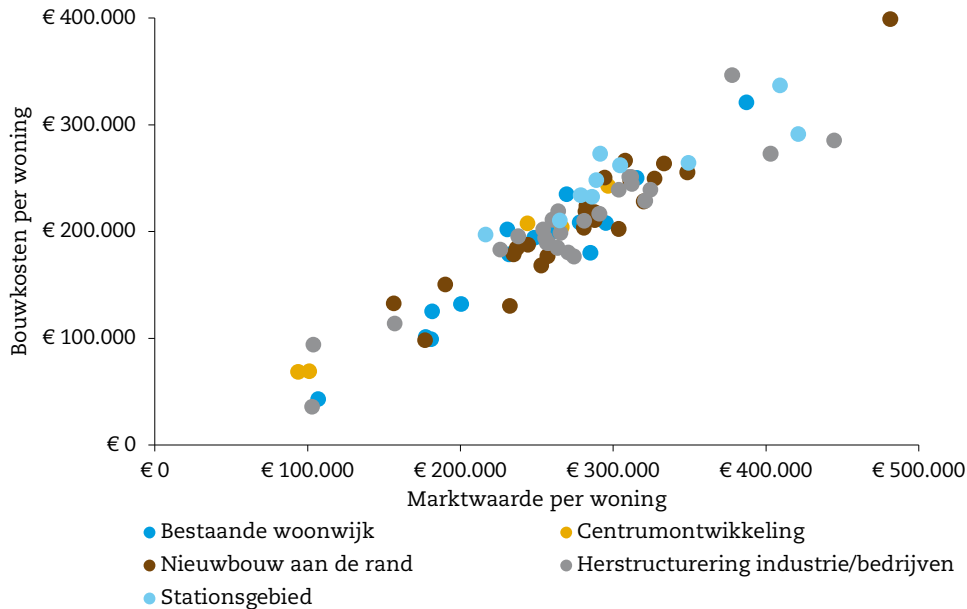
Ook voor de overige bouwkosten geldt dat deze deels noodzakelijk zijn. De overheid heeft via wettelijke of lokale eisen wel invloed op een deel van de overige bouwkosten. Deze eisen bepalen de omvang van de kosten die gemaakt moeten worden in het kader van de vergunningverlening. Het gaat hierbij om kwaliteitsborging, onderzoeken en overige kosten die gemaakt moeten worden vanwege stikstof, asbest, flora en fauna, bodem en ruimtelijke inpassing. Een deel van deze onderzoeken verkent mogelijke belemmeringen die bij de projecten kunnen optreden. Als deze risico's optreden moet meer onderzoek plaatsvinden en eventueel maatregel worden getroffen. Naast kostenverhogingen leidt dit ook tot vertragingen. Er is op dit gebied een efficiëncyslag te maken, vooral in die gevallen waar op voorhand is aan te tonen dat risico's in dat gebied beperkt zijn.<sup>17</sup> De totale stichtingskosten van een woning bestaat gemiddeld voor 25% uit de overige bouwkosten. Met een kostenreductie van 25% tot 50% kan een substantiële verlaging van de totale kosten van een nieuwbouwwoning worden bereikt, die kan oplopen tot € 20.000 per woning. De Adviesgroep STOER heeft in haar rapport diverse mogelijkheden voor kostenverlaging door versoepeling van wet- en regelgeving aangewezen.<sup>18</sup> In een apart onderzoek voor de Aannemersfederatie Nederland wordt ook gekeken naar mogelijkheden hiervan voor kleinere projecten.<sup>19</sup>

<sup>17</sup> Dit kan door vooraf voor grotere gebieden al inventariserend onderzoek uit te voeren, zodat bij de planvorming en vergunningverlening van individuele projecten hier al rekening mee kan worden gehouden en daarmee tijdswinst kan worden geboekt.

<sup>18</sup> Adviesgroep STOER (2025). 'Woningbouw; Sneller, Meer, Goedkoper'.

<sup>19</sup> Dit onderzoek moet nog verschijnen.

**Figuur 3.9** Bouwkosten per woning afgezet tegen de marktwaarde per woning, uitgesplitst naar locatietype



Bron: EIB

### 3.4 Kosten versus opbrengsten

Hierboven zijn de kosten in beeld gebracht. Tegenover deze kosten staan de opbrengsten van de vastgoedontwikkeling. Naast woningen kunnen dat gebouwen met andere functies zijn of parkeerplekken.

#### Opbrengsten vanuit de programmering

De programmering van de woningen heeft een belangrijke invloed op de opbrengsten. Zo levert een gereguleerde huurwoning in het middensegment veel minder opbrengsten op dan een vergelijkbare woning in de vrije koop- of huursector. Bij sociale huurwoningen liggen de opbrengsten nog lager. Tegenover de sterk gestegen huizenprijzen in de afgelopen jaren staan lagere opbrengsten door de aanscherping van de betaalbaarheidseisen naar minimaal 50% betaalbaar vanuit de Woningbouwimpuls. In de praktijk liggen de eisen zelfs hoger. Van alle woningen in de geanalyseerde projecten is 33% sociale huur, 38% betaalbare koop of huur en 29% vrije sector. Bij een derde van de projecten bestaat het programma voor minder dan een kwart uit vrije sectorwoningen, wat de opbrengsten van deze projecten beperkt.

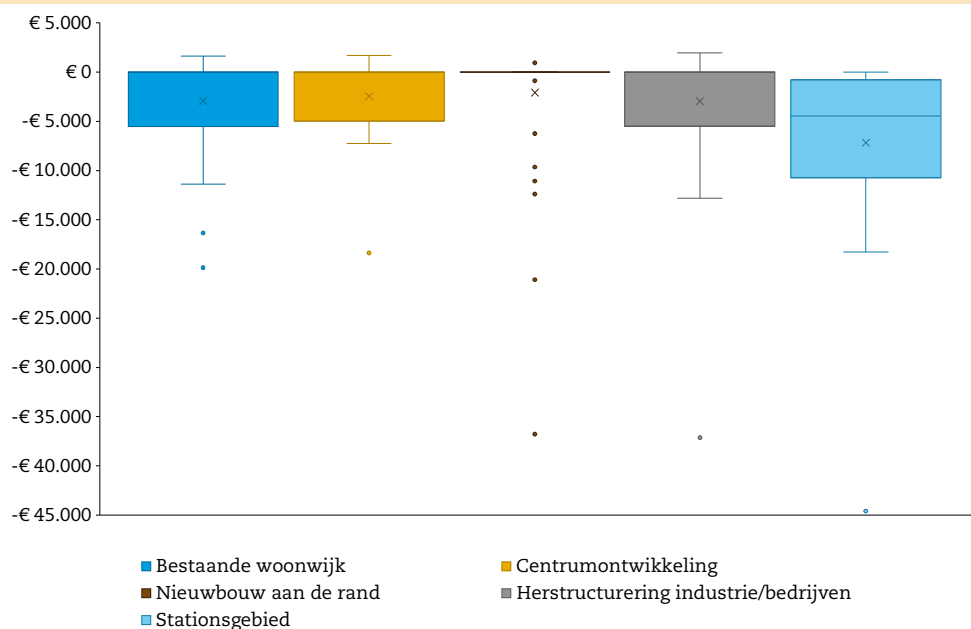
#### Negatieve opbrengsten van parkeerplekken

De kosten en opbrengsten van parkeerplekken worden op een aparte manier in het exploitatieresultaat van een project betrokken. Er worden drie typen parkeerplekken onderscheiden: ondergrondse en bovengrondse parkeerplekken in het gebouw en parkeerplekken buiten in het projectgebied op het maaiveld. Bij nieuwbouw aan de rand worden de parkeerplekken vooral op het maaiveld gerealiseerd. Bij andersoortige projecten is op deze locaties relatief weinig ruimte om deze buiten het gebouw te realiseren.

Het verschil tussen de opbrengsten en kosten (tekort) wordt ten koste van het grondexploitatie gebracht. Figuur 3.10 toont aan de hand van een boxplot per locatietype de spreiding in de tekorten per woning van parkeerplekken. Bij de helft van de projecten zijn geen opbrengsten voor parkeren opgenomen. Bij de andere helft projecten valt op dat met het realiseren van parkeerplekken er negatieve opbrengsten gemoeid zijn. Bij stationsgebieden liggen de gemiddelde kosten voor parkeren per woning aanzienlijk hoger dan bij de andere locatietypen.

Bij de andere locatietypen gaat het met name om uitschieters waarvoor algemene maatregelen vaak niet passend zijn.

**Figuur 3.10** Bedrag van de opbrengstenpost 'parkeren' per woning, per locatietype



Bron: EIB

### Lagere parkeernormen met name in stationsgebieden kansrijk

Bij stationsgebieden liggen de gemiddelde kosten voor parkeren per woning aanzienlijk hoger dan bij de andere locatietypen. Van 25 woningbouwprojecten in stationsgebieden is bekend hoeveel parkeerplekken per nieuwbouwwoning worden gerealiseerd. Een kwart van deze projecten (of 15% van de woningen) heeft meer dan 0,7 parkeerplekken per woning (gemiddeld 1). Dit betreft voornamelijk parkeerplekken in het gebouw of onder het maaiveld. Bij de overige projecten ligt het aantal parkeerplekken op een enkel project na ruim onder de norm van 0,7. In de projecten met een hogere parkeernormen gaat het om 520 parkeerplekken per project bij een gemiddelde projectgrootte van 540 woningen. Het gaat gemiddeld over 30% ondergrondse parkeerplekken, 60% elders in het gebouw en 10% buiten het gebouw op maaiveldniveau. Een manier om de kosten te beperken is om lagere parkeernormen te hanteren. Als een maximale parkeernorm van 0,7 gaat gelden dan betekent dit voor deze projecten dat er 140 minder parkeerplekken per project hoeven te worden gerealiseerd.

### Kostenbesparing van € 4.800 per woning en gemiddeld 27 extra woningen per project

Een parkeerplek kost netto gemiddeld zo'n € 18.500.<sup>20</sup> Per project leveren de 140 minder parkeerplekken hiermee een kostenbesparing op van € 2,6 miljoen, ofwel € 4.800 per woning. Deze besparing wordt alleen behaald bij de kwart van de projecten in stationsgebieden, waarin het aantal parkeerplekken per woning boven de voorgestelde norm van 0,7 ligt. De vrijkomende ruimte (30 m<sup>2</sup>) bvo per parkeerplek) die hiermee bovengronds beschikbaar komt, bedraagt gemiddeld ruim 2.800 m<sup>2</sup> bvo. Bij een gemiddelde woninggrootte van 90 m<sup>2</sup> bvo in deze projecten kan dit ruimte bieden voor ruim 30 extra woningen per project, waarmee ook extra opbrengsten binnen het project gegenereerd kunnen worden.

<sup>20</sup> Het gaat hier om de negatieve grondwaarde van een parkeerplek (opbrengsten minus kosten). In de projecten gaat het om gemiddeld ruim € 23.500 voor een ondergrondse parkeerplek en € 16.000 voor een parkeerplek elders in het gebouw. Een derde van de parkeerplekken is ondergronds.

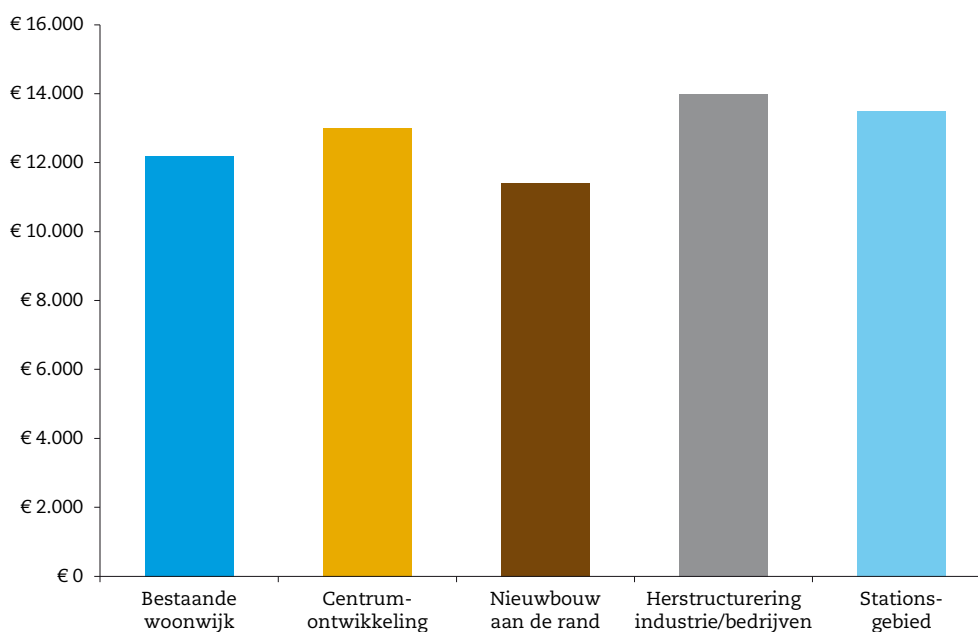
Het verlagen van de parkeernormen levert weliswaar niet alleen voordelen op in de vorm van kostenbesparingen en ruimte voor extra woningen. Een nadeel van het hanteren van lagere maximale parkeernormen is dat dit voor extra druk op de parkeervoorzieningen elders in het gebied, waardoor zowel bewoners als omwonenden de nadelen ervan ondervinden.

### 3.5 Onrendabele top

De onrendabele top is het verschil tussen de kosten en opbrengsten en is gemiddeld voor alle geanalyseerde projecten € 12.800 per woning. Dit ligt iets boven het gemiddelde van € 12.000 van alle WBI-projecten. De onrendabele top loopt tussen de verschillende typen projecten uiteen van € 11.000 tot € 14.000 per woning (figuur 3.11). De verschillen tussen de locatietypen zijn gering, wat opmerkelijk is gelet op de relatieve verschillen in de grondexploitatiekosten tussen de locaties. Projecten op uitleglocaties hebben over het algemeen het laagste tekort op de GREX en herstructureringsprojecten hebben de gemiddeld de grootste onrendabele top.

Opvallend is ook dat de tekorten ook tussen individuele projecten weinig verschillen. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat de systematiek van de woningbouwimpuls gemeenten een prikkel geeft om bij grotere tekorten niet alle kosten in rekening van het project te brengen om hiermee een grotere kans te maken op een subsidie. Gemeenten geven aan dat hierdoor een deel van de plankosten en toerekenbare maatregelen buiten beeld blijft (zie kader). Bij projecten met relatief lage kosten hebben gemeenten juist een prikkel om de kosten op te voeren zonder dat hiervoor een optimalisatieslag is uitgevoerd. Uit een rapport van de Rekenkamer blijkt dat bij projecten waaraan een subsidie is afgewezen, vaak in een aangepaste vorm toch doorgaan.<sup>21</sup>

Figuur 3.11 Onrendabele top per woning, per locatietypen



Bron: EIB

<sup>21</sup> Algemene Rekenkamer (2025). 'Woningbouwimpuls'.

### **Niet alle kosten worden door gemeenten bij de aanvraag van de WBI opgevoerd**

Bijna elke gemeente geeft aan dat dat niet alle kosten bij de aanvraag van de WBI-aanvraag zijn meegenomen om te voorkomen dat het tekort te hoog oploopt en hiermee de toekenning van de subsidie in gevaar komt. Dit geldt met name voor de plankosten van eerste verkenningen en een deel van de kosten van bovenplanse voorzieningen die niet aan het project worden toegerekend. De onrendabele top van projecten valt hierdoor in de praktijk hoger uit dan die in de WBI-aanvragen is opgegeven.

---

## 4 Aangrijpingspunten voor kostenoptimalisatie

---

Op basis van voorgaande analyse van de WBI-projecten en gesprekken met gemeenten komen de volgende aangrijpingspunten voor kostenoptimalisatie naar voren:

- meer kleinschalige woonlocaties aan de randen benutten
- betere balans betaalbaarheidseisen
- versoberen ruimtelijke kwaliteit
- voorkomen van overdimensionering
- strategisch verwerven van gronden
- parkeren: oplossingen buiten het project
- stroomlijnen gebiedsontwikkelingsproces
- planbatenhoeffing

In de volgende paragrafen wordt ingegaan op deze aangrijpingspunten.

### 4.1 Meer kleinschalige woonlocaties aan de randen benutten

Uit de analyse van de projecten kwam naar voren dat nieuwbouwlocaties aan de rand op een aantal kostenonderdelen relatief gunstig scoren. Zo zijn de verwervingskosten bij nieuwbouw aan de rand relatief laag en kennen deze locaties vaak geen grote saneringsopgave. Het gaat hier vaak om gronden met voormalig een agrarische functie en weinig bebouwing. Vanwege de grote omvang en complexiteit van de WBI-projecten op deze buitenstedelijke locaties lagen de grondproductiekosten en kosten voor ontsluitende infrastructuur wel beduidend hoger. Door meer kleinschalige en minder complexe locaties aan de randen te benutten ('straatje erbij'), kunnen ook op deze onderdelen belangrijke kostenvoordelen worden behaald. Er hoeven op deze kleinschalige locaties minder maatregelen worden getroffen met betrekking tot de infrastructurele ontsluiting en de inrichting van de openbare ruimte, aangezien de nieuwe woningen vaak gebruik kunnen maken van wat er al ligt. Bovendien kunnen deze woningen al binnen enkele jaren worden gerealiseerd en zijn de projecten hierdoor ook minder gevoelig voor optreden van onvoorziene risico's en de daaraan verbonden extra kosten.<sup>22</sup>

### 4.2 Betere balans betaalbaarheidseisen

In de WBI geldt als eis dat minimaal de helft van de nieuwbouwwoningen in het betaalbare segment moeten vallen. Gemeenten stellen in de praktijk vaak hogere betaalbaarheidseisen aan woningbouwprojecten dan die vanuit het Rijk. Uit de analyse van de WBI-projecten blijkt dat in de praktijk ruim 70% van de woningen tot het betaalbare segment behoren. Bovendien worden de betaalbaarheidseisen vaak toegepast op alle individuele projecten binnen de gemeente, omdat het politiek gevoelig ligt om de eisen tussen projecten of locaties te laten verschillen. Er liggen hier drie aangrijpingspunten om het rendement van woningbouwprojecten te verbeteren zonder aan de WBI-eis van minimaal de helft betaalbaarheid te tornen.

Het eerste aangrijpingspunt is om binnen een gemeente geen hoger aandeel betaalbaarheid te programmeren dan de WBI eis van minimaal de helft. Hogere betaalbaarheidseisen verkleinen de opbrengsten en drukken daarmee het rendement van woningprojecten. Dit betekent een verlaging van het aandeel betaalbare woningen van 71% naar 50% in een project een substantiële verhoging van het rendement van een project. Dit wijkt af van de minimale eis in wetsvoorstel Versterking regie volkshuisvesting, maar sluit wel aan bij minimale eis om in aanmerking te komen voor de WBI. Hierbij wordt alleen het aandeel gereguleerde huurwoningen in het middensegment verlaagd die niet tegen marktconforme condities worden aangeboden. Om het effect hiervan op de opbrengsten van een project te bepalen, gaan wij

---

<sup>22</sup> Deze kleinschalige locaties zitten niet in de WBI-data, maar de inzichten over de kosten en doorlooptijden komen uit verschillende EIB-onderzoeken naar kleine groene woonlocaties.

ervan uit dat bij een marktconforme huur van een huurwoning van € 1.200 per maand door de eisen aan betaalbaarheid gemiddeld slechts € 1.000 aan maandhuur kan worden gerealiseerd.<sup>23</sup> Het verschil in maandhuur levert gemiddeld € 59.000 (17%) minder opbrengsten van de nieuwbouwwoning op.<sup>24</sup> Door marktconforme prijzen te hanteren op het deel van de woningen (21%) dat boven de helft uitgaat, vallen de opbrengsten van het gehele project ongeveer 3½% hoger uit ofwel ruim € 12.000 per woning. Deze hogere opbrengsten werken direct door in het rendement, waardoor een deel van de projecten wel rendabel kan worden uitgevoerd.

Een tweede aangrijpingspunt is om het aandeel betaalbare woningen binnen een gemeente in ieder geval te beperken tot twee derde zoals die in de woondeals wordt gehanteerd. Uitgaande van de huidige gemiddelde 71% aan betaalbare woningen in de WBI-projecten verhoogt de gemiddelde opbrengst per woning met 1% (€ 3.000).

Een derde aangrijpingspunt is om binnen een gemeente de betaalbaarheidseisen te differentiëren tussen locaties. Sommige binnenstedelijke locaties lenen zich beter voor de bouw van kleine appartementen, terwijl andere locaties lenen zich beter voor grotere grondgebonden woningen. Met de bouw van klein appartementen kan beter aan de betaalbaarheidseis worden voldaan dan met de bouw van een relatief grotere grondgebonden woning. Als eenzelfde betaalbaarheidseis wordt gehanteerd voor alle typen locaties kan er minder efficiënt worden ingespeeld op deze karakteristieken. Meer differentiatie in de programmering zorgt voor hogere opbrengsten op een deel van de afzet. Ook biedt dit betere mogelijkheden om aan te sluiten op de woonvoorkeuren van huishoudens.<sup>25</sup> Voor al deze routes geldt dat door het bouwen van voldoende woningen in de vrije sector meer aanbod beschikbaar komt door doorstroming vanuit goedkopere woningen. Aan het eind van de verhuisketens komen hierdoor betaalbare woningen beschikbaar in de bestaande voorraad.<sup>26</sup>

#### Betaalbaarheidseisen zetten volgens gemeenten rendementen te veel onder druk

De hoge betaalbaarheidseisen worden door meeste gemeenten gezien als een belangrijke oorzaak voor de onrendabele top. Door de lagere opbrengsten is een grotere bijdrage vanuit het Rijk en de gemeentelijke begroting noodzakelijk om de projecten te laten doorgaan. De WBI en de toekomstige Realisatiestimulans zijn vooral hiervoor bedoeld. Gemeenten zien de betaalbaarheidseisen als een belangrijke knop om de onrendabele top te verlagen, maar dit stuit op politieke weerstand vanuit de gemeenteraad. Vaak worden door de gemeenteraad hogere eisen aan de betaalbaarheid gesteld dan de eisen uit de WBI. Deze eisen zijn in de regel generiek en gelden voor alle grotere woningbouwprojecten. Het differentiëren van de eisen tussen projecten op verschillende locaties wordt door gemeenten als politiek gevoelig beschouwd doordat dit een tweedeling binnen de gemeente creëert.

### 4.3 Versoberen ruimtelijke kwaliteit

Een andere mogelijkheid om de kosten per woning te verlagen is door meer woningen te bouwen. Het bouwen van appartementen met meer woonlagen heeft als gevolg dat de grondkosten over meer woningen kunnen worden gespreid. Op de bouwkosten van de woning levert dit niet direct een besparing op. Uit de analyse blijkt dat dit in de praktijk vaak al in hoge dichtheden wordt gebouwd op alle typen locaties, met uitzondering van nieuwbouw aan de rand. Een verdere verdichting met meer appartementen zorgt er echter voor dat nog minder woningen worden gebouwd die aansluiten bij de vraag naar grondgebonden woningen en heeft ook gevolgen voor de ruimtelijke kwaliteit in deze gebieden. Zo kan het bouwen in hogere dichtheden ten koste gaan van de uitstraling en leefbaarheid van de omgeving. Dit heeft ook gevolgen voor de opbrengsten van deze locaties. In de praktijk vindt deze afweging tussen hogere dichtheden en ruimtelijke kwaliteit door gemeenten vaak al plaats. Al met al moet

<sup>23</sup> EIB (2023). 'Stimuleringsmaatregelen woningbouw'.

<sup>24</sup> Netto contante waarde van de toekomstige kasstroom bij een reële discontovoet van 4% bij gelijke huurstijgingen.

<sup>25</sup> EIB (2021). 'Kwalitatieve woningvraag in Nederland'.

<sup>26</sup> EIB (2025). 'Betaalbaar wonen in Nederland: effecten van woningbouwprogrammering en huurregulering op de betaalbaarheid en beschikbaarheid op de woningmarkt'.

geconcludeerd worden dat de mogelijkheden voor kostenoptimalisatie door verdere verdichting beperkt lijken.

#### 4.4 Voorkomen van overdimensionering

Bij de analyse van de duurste projecten valt op dat in een aantal projecten sprake is van een overdimensionering van het aantal kunstwerken (o.a. fietsbruggen, tunnels) in het gebied.<sup>27</sup> Infrastructurele kunstwerken zijn vaak kostbare onderdelen, waarbij in bepaalde gevallen de vraag gesteld kan worden of of enige versobering niet mogelijk is zonder de kwaliteit en ontsluiting van het gebied substantieel aan te tasten. Ook bij andere investeringen in de openbare ruimte kan bij het gebruik van relatief dure materialen sprake zijn van overdimensionering, maar in de praktijk tikt dit in de totale kosten nauwelijks aan. Hiernaast viel bij sommige dure projecten op dat er sprake is van een opeenstapeling van hoge ambities rond programmering en een hoog kwaliteitsniveau van de voorzieningen en inrichting van het project. De vraag dient zich aan of vanwege de hoge kosten een dergelijke stapeling gewenst is en niet scherpere keuzen tussen de verschillende ambities kunnen worden gemaakt.

#### 4.5 Strategisch verwerven van gronden

Het in een vroeg stadium in de gebiedsontwikkeling actief verwerven van (landbouw)grond is een manier om de verwervingskosten te verlagen. De echte kostenbesparing moet vooral zitten in het beperken van speculatieve winsten.<sup>28</sup> Het gebruik van het voorkeursrecht biedt gemeenten nu al een handvat om speculatieve winsten te beperken, maar dit neemt in de praktijk veel tijd in beslag. Het zelf verwerven en woonrijp maken van grond brengt voor gemeenten wel extra financiële middelen en risico's met zich mee. Met name kleinere en minder vermogende gemeenten kiezen daardoor eerder voor faciliterend grondbeleid. Ook andere gemeenten beperken om deze reden het actief grondbeleid vooral tot strategische locaties waar zij gebiedsontwikkeling willen aanjagen. Een grondfaciliteit, waarbij het Rijk (gedeeltelijk) garant zal staan voor deze risico's, kan gemeenten stimuleren om vaker te kiezen voor actief grondbeleid en biedt daarmee aangrijpingspunten om goedkoper en sneller woningbouw te realiseren. Hierdoor komen er dan wel zekere extra risico's bij het Rijk te liggen.

#### 4.6 Parkeren: oplossingen buiten het project

Uit de analyse komt het beeld naar voren dat het opvangen van parkeerplekken in het gebouw duur is, terwijl de kosten van parkeerplekken buiten het gebouw aanzienlijk lager zijn. Bij nieuwbouw aan de rand worden de parkeerplekken vooral op maaiveldniveau gerealiseerd. Bij andersoortige projecten is dat anders. Binnen het project is op deze locaties relatief weinig ruimte om deze buiten het gebouw te realiseren. Een eenvoudige manier om de kosten te beperken is om lagere parkeernormen voor het gebied te hanteren, maar dit zal de druk op de parkeervoorzieningen elders in het gebied vergroten. Vooral in stationsgebieden met goede OV-ontsluiting kan mogelijk de parkeernorm worden verlaagd zonder dat de druk op bestaande parkeervoorzieningen te hoog wordt. Een andere kansrijke manier die ook door gemeenten werd geopperd is om binnen de hele wijk van het gebied op maaiveldniveau extra parkeervoorzieningen (parkeerhubs) te realiseren met een bijdrage vanuit het project. Dit kan leiden tot een betere benutting van de parkeerplekken en een kostenreductie van het project van mogelijk enkele duizenden euro's per woning.

#### 4.7 Stroomlijnen gebiedsontwikkelingsproces

##### **Parallel plannen: hoge verwachtingen om projecten te versnellen niet altijd haalbaar**

Het gebiedsontwikkelingsproces is in de praktijk vaak een proces van lange adem. Zo hebben grootschalige projecten een lange aanloopfase voordat de eerste schop daadwerkelijk in de grond gaat. In deze fase liggen er kansen om de doorlooptijd van dit planningsproces en de vergunningverlening in te korten, bijvoorbeeld door parallel plannen. Parallel plannen houdt in dat verschillende fases van een project, zoals vergunningverlening, planvorming en uitvoering,

---

<sup>27</sup> Deze conclusie is getrokken na inzage van de aanvraagdocumentatie en op basis van onafhankelijke expertoordelen.

<sup>28</sup> Stec Groep (2021). 'Ongebruikte grondposities; Onderzoek naar de benutting van braakliggende terreinen'. Uit deze survey onder Nederlandse gemeenten blijkt dat speculatieve grondhandel door bijvoorbeeld kavelknippers beperkt voorkomt.

gelijktijdig en in samenhang worden doorlopen. Deze vorm van samenwerking wordt gezien als kansrijke route om tot een forse versnelling van bouwprojecten te komen. Ervaringsfeiten van de eerste pilotprojecten tonen aan dat parallel plannen heeft geleid tot een kortere aanloopfase van deze projecten.<sup>29</sup> Een belangrijk aandachtspunt is echter dat lang niet elke locatie zich ervoor leent om planningsprocessen in de tijd gelijk te schakelen. Complexe bouwlocaties met uiteenlopende belangen, onzekerheden en afhankelijkheden bemoeilijken de mogelijkheden van parallel plannen. Ook zullen er in de praktijk onvoorziene omstandigheden optreden die vaak niet met parallel plannen kunnen worden voorkomen of opgevangen. Bij de bovengenoemde pilotprojecten waren de kaders over het algemeen vooraf al vrij duidelijk. Zo lag er vaak al een bestemmingsplan, stedenbouwkundig plan, en er waren duidelijk afspraken tussen gemeente en de markt over het woonprogramma. Bij projecten waar dit niet of deels vastligt zullen de positieve effecten van parallel plannen naar verwachting minder aanwezig zijn dan bij de eerste pilots. Voorts geven ontwikkelaars aan dat focus op één project een belangrijke randvoorwaarde is om parallel plannen te laten slagen.

Een andere route ligt bij het inperken van bezwaar- en beroepsprocedures, zoals voorgesteld door de adviesgroep STOER. De meest kansrijke maatregel hier is het combineren van het beroep bij één instantie, wat de gemiddelde maximale beroepstermijn kan inkorten met een kwart.

#### Gemeenten wijzen op beperkte mandatering als belemmering in de planfase

Uit gesprekken met gemeenten kwam naar voren dat zij beperkte mandatering vanuit projectverantwoordelijken als belemmering zien in de aanloop- en voorbereidingsfase van projecten. Zij zien daarom parallel plannen niet alleen als kwestie van beter en gelijktijdig allerlei zaken afstemmen en plannen, maar ook als kans voor een duidelijkere mandatering in projecten. Dit houdt in dat projectverantwoordelijken meer ruimte krijgen om zelf beslissingen te kunnen nemen, zodat kan worden doorgewerkt zonder eerst telkens terugkoppeling en goedkeuring op te halen bij een gemeenteraad of directie. Nu is het vaak nog zo dat de gemeenteraad bij iedere onvoorziene kostenverhoging binnen het project eerst moet instemmen voordat het project verder kan gaan. Dit kan leiden tot vertraging en daarmee hogere kosten van projecten. Met verruiming van de mandaten van de verantwoordelijken binnen een project kan bijvoorbeeld in de voorfase al worden vastgelegd tot welke bedragen de ontwikkelaar zelf knopen mag doorhakken en bij welke kostenverhogingen de gemeenteraad eerst in stelling moet worden gebracht. Dit kan de doorlooptijd in de voorfase van projecten verkorten.

#### 4.8 Planbatenheffing

##### **Planbatenheffing: extra financiële ruimte, wel veel onzekerheid met kans op vertraging**

Een veelgenoemde mogelijkheid om gemeenten meer middelen te bieden voor woningbouw is via een planbatenheffing het verschil tussen de verwervingskosten en de oorspronkelijke landbouwprijs bij bestemmingswijziging af te romen. De planbatenheffing wordt geheven over de waardestijging na functiewijziging, ook wel het surplus. Het surplus is het verschil tussen de residueel bepaalde ontwikkelwaarde van de grond (de waarde van de ruwe grond bij de nieuwe functie) en de gebruikswaarde vóór de functiewijziging. Aangezien bij binnenstedelijke ontwikkelingen de gebruikswaarde vaak hoger ligt dan de ontwikkelwaarde is de planbatenheffing vooral toepasbaar bij uitleglocaties. De gebruikswaarde van deze grond is dan de agrarische grondprijs.

De verwachtingen over de opbrengsten van deze maatregel zijn groot. Zo schat bijvoorbeeld DNB in dat de grondslag van een eventuele planbatenheffing € 7 tot € 8 miljard per jaar beslaat. Recent EIB-onderzoek laat zien dat de grondslag op jaarbasis aanzienlijk lager uitvalt.<sup>30</sup> Zoals al eerder benoemd liggen de verwervingskosten bij WBI-nieuwbouwprojecten aan de rand

<sup>29</sup> In de gemeenten Alphen aan den Rijn, 's-Hertogenbosch, Eindhoven en Teylingen is vanaf het najaar van 2023 onder begeleiding van Fakton het principe van parallel plannen getest in de praktijk.

<sup>30</sup> EIB (2025). 'Quick scan STOER; Kwantitatieve effecten van een aantal maatregelen voor Adviesgroep STOER'.

(projecten op voormalige landbouwgrond) op ongeveer € 50 per m<sup>2</sup>. De landbouwwaarde van grond is iets meer dan € 9 per m<sup>2</sup>, waardoor het surplus (de planbaten) per vierkante meter ongeveer € 40 bedraagt. Het aantal woningen dat jaarlijks op uitleglocaties zal worden gebouwd is ongeveer 23.750. Met een gemiddelde dichtheid van 23 woningen per hectare, wat overeenkomt met de gemiddelde dichtheid van WBI-projecten aan de rand, zal jaarlijks ruim 1.000 hectare landbouwgrond een bestemmingswijziging ondergaan. Hiermee komen de jaarlijkse planbaten uit op rond de € 420 miljoen per jaar (tabel 4.1). Per gemiddelde woning bedraagt de grondslag op gronden met een voormalige landbouwfunctie ruim € 17.000.

**Tabel 4.1 Jaarlijkse grondslag van de planbatenheffing**

	Inschatting waarde
Ontwikkelingswaarde per m <sup>2</sup>	€ 49,86 <sup>1</sup>
Gebruikswaarde per m <sup>2</sup>	€ 9,13 <sup>2</sup>
Waardesprong per m <sup>2</sup>	€ 40,73
Waardesprong per hectare (A)	€ 407.300
Woningen op landbouwgrond per jaar	23.750 <sup>3</sup>
Dichtheid (woningen per hectare)	22,9 <sup>4</sup>
Jaarlijks benodigde landbouwgrond (hectare) (B)	1.037
<b>Grondslag planbatenheffing (A) × (B)</b>	<b>€ 420 miljoen</b>

1 Berekening o.b.v. WBI-grondexploitaties

2 Kadaster, landbouwgrondprijzen 2025-1

3 Schatting o.b.v. planaanbod

4 Berekening o.b.v. WBI-grondexploitaties

Bron: EIB

Echter kan niet deze volledige som worden afgeroomd, aangezien partijen verschillende posten bekostigen met deze baten. Om voldoende prikkels voor de eigenaren te behouden om de landbouwgrond te verkopen, kan niet het gehele surplus van deze partijen worden afgeroomd. Zo zullen de eigenaren ook kosten maken voor het beëindigen of verplaatsen van hun bedrijf en daar compensatie voor willen ontvangen. Verder gebruiken andere eigenaren een deel van het surplus om hun kapitaalkosten en ontwikkelrisico's van de gronden terug te verdienen. Hoewel de gemiddelde hoogte van deze kosten onbekend is, schatten we de maximale heffing op 25% tot 50% van de planbaten. Een zeer indicatieve inschatting van de potentiële opbrengsten van een planbatenheffing ligt dan in de orde van € 100 tot € 200 miljoen per jaar, ofwel ruim € 4.000 tot € 8.500 per nieuwbouwwoning op voormalig landbouwgrond. Hiermee kan een substantieel deel van het publieke tekort (gemiddeld € 11.400 per woning) worden bekostigd. Bij de andere vier typen projecten is er nauwelijks sprake van waardevermeerdering door functiewijziging, waardoor bij deze projecten geen substantiële planbatenopbrengsten zijn te verwachten. Bij de geanalyseerde projecten gaat om projecten waarin de gemeente zelf als ontwikkelende partij optreedt. In gevallen met een particuliere ontwikkelaar wordt gewerkt met anterieure overeenkomsten tussen ontwikkelaars en gemeenten om de maatschappelijke investeringen vanuit de grondexploitatie te bekostigen.

Echter moet wel rekening gehouden worden met juridische beperkingen en proceskosten die de opbrengsten verder naar beneden zullen brengen. De ontwikkelingswaarde van de grond zal in elk project residueel berekend moeten worden, om zo de grond voor de planbatenheffing te bepalen. Dit is een proces dat veel tijd kost. Indien de planbaten in een vroeg stadium worden vastgesteld, dan zullen daar veel aannames voor moeten worden gedaan, wat de heffingsgrondslag juridisch kwetsbaar maakt. Als de planbaten daarentegen later in het traject worden vastgesteld, dan werkt dat onzekerheid bij marktpartijen en vertraging in de hand. Daarnaast

vereist het vaststellen van de planbaten ambtelijke capaciteit - die reeds schaars is - en dus ook financiële middelen.

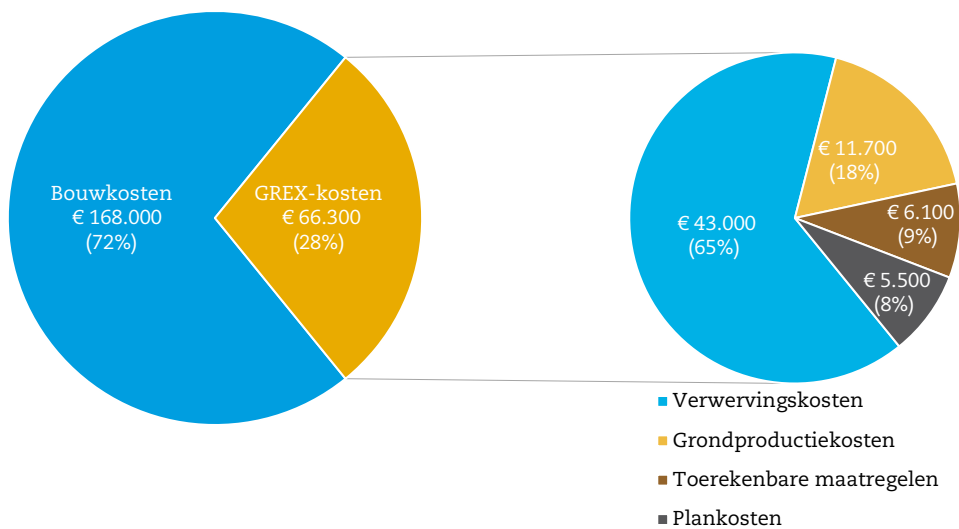
Daarnaast werkt de invoer van een planbatenheffing kostenverhogend voor ontwikkelaars, zij zijn op het moment van bestemmingswijziging de grondeigenaar. Zij zullen proberen de heffing zo veel mogelijk af te wentelen op de andere partijen in de gebiedsontwikkeling. Allereerst zullen ze proberen een lagere grondprijs te bedingen bij de boer. De boer moet echter wel geprikkeld blijven om de grond te willen verkopen en kent bovendien zelf ook kosten om te verhuizen en het verlies van bestaande gebouwen. Bovendien is dit in veel gevallen al niet mogelijk omdat ontwikkelaars vaak nu al in het bezit zijn van landbouwgrond. Daarnaast is de kans groot dat het invoeren van een planbatenheffing een versturende en vertragende werking heeft in de onderhandelingen over het kostenverhaal tussen ontwikkelaars en gemeenten. In deze onderhandelingen wordt de kostenverhaalbijdrage vastgesteld op basis van de door de gemeente gemaakte kosten en de ruimte in de business case van de ontwikkelaar om hier aan bij te dragen. Een planbatenheffing creëert een extra kostenpost voor ontwikkelaars die naast de kostenverhaalbijdrage moet worden afgedragen. Als het project door deze extra kostenpost financieel niet meer uitkomt, dan kan dit leiden tot uitstel of zelfs uitval van het project. Omdat gemeenten groot belang heeft bij het realiseren van de woningopgave kunnen zij om de voortgang van het project te bespoedigen bij de onderhandelingen de kostenverhaalbijdrage verlagen. De gemeenten ontvangen dan minder opbrengsten van de ontwikkelaar, wat de netto opbrengsten van een planbatenheffing verkleint.

De invoering van een planbatenheffing kan enkele duizenden euro's per woning aan extra opbrengsten voor gemeenten opleveren. Wel brengt het invoeren van een planbatenheffing veel onzekerheid met zich mee en heeft naar verwachting een negatief effect op de voortgang in de woningbouw. Ervaringen in het buitenland met dergelijke heffingen kan hierover meer duidelijkheid brengen.

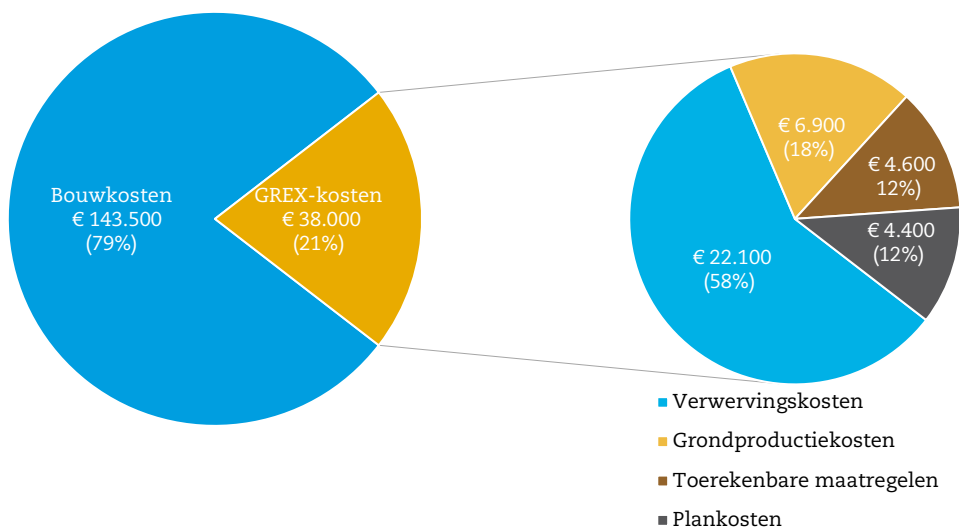
## Bijlagen

**Figuur B.1** Kostenopbouw van een gemiddelde WBI-woning, bestaande woonwijk en centrumontwikkeling, prijzen 2023

### Bestaande woonwijk



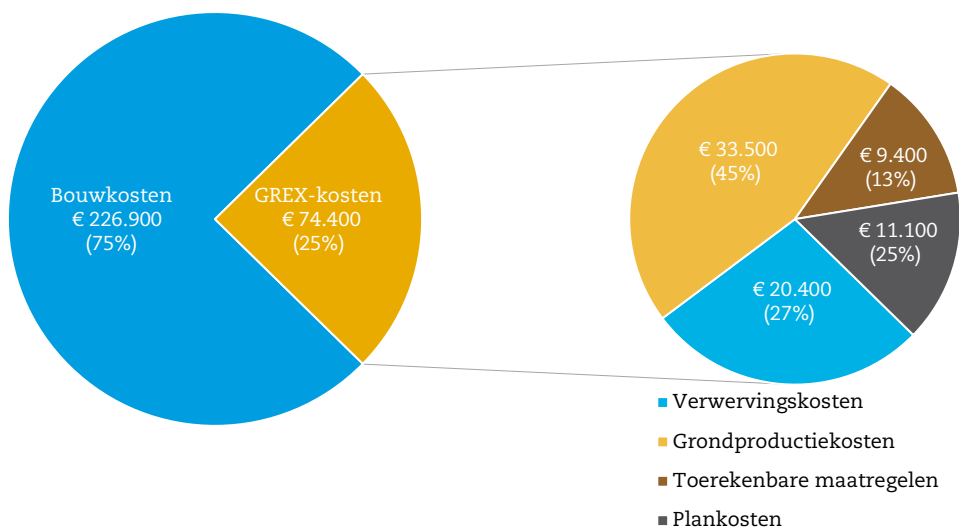
### Centrumontwikkeling



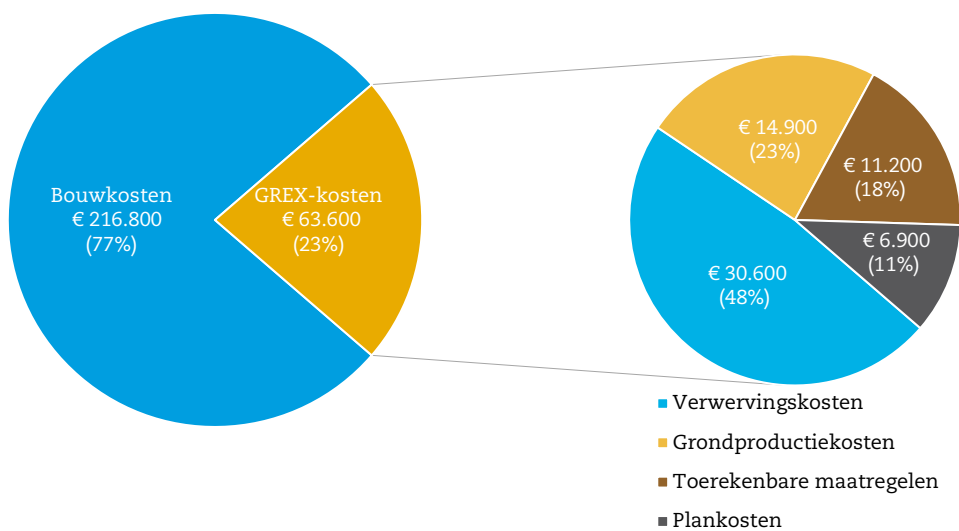
Bron: VRO, berekeningen EIB

**Figuur B.2 Kostenopbouw van een gemiddelde WBI-woning, nieuwbouw aan de rand en herstructurering van industrie of bedrijventerreinen, prijzen 2023**

Nieuwbouw aan de rand



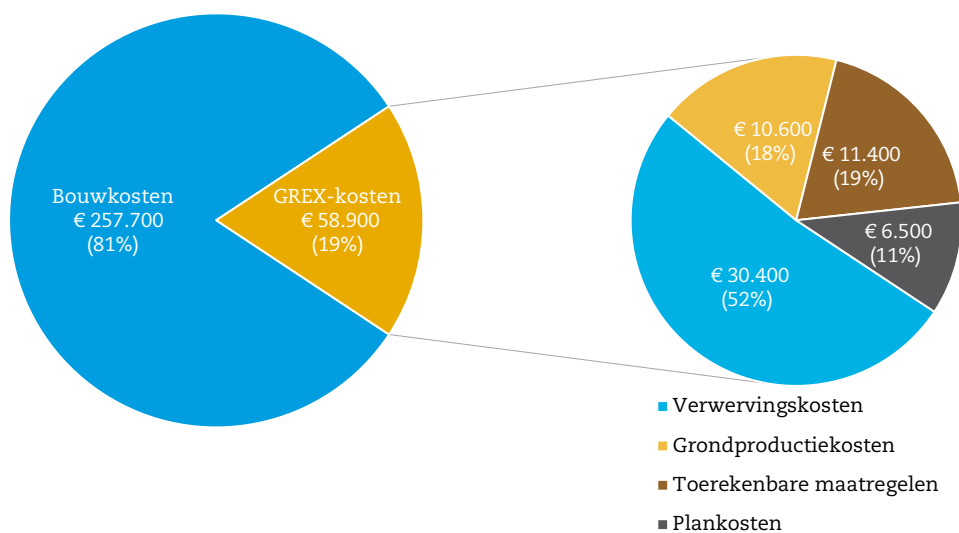
Herstructurering industrie/bedrijven



Bron: VRO, berekeningen EIB

Figuur B.3 Kostenopbouw van een gemiddelde WBI-woning, stationsgebied, prijzen 2023

Stationsgebied



Bron: EIB



Koninginneweg 20  
1075 CX Amsterdam  
t (020) 205 16 00  
eib@eib.nl  
www.eib.nl

