

6 DECEMBER 2023

WAARDEONTWIKKELING VAN INGEBRACHTE GRONDEN EN PUBLIEKE TEKORTEN BIJ GEBIEDSONTWIKKELING IN NEDERLAND

MINISTERIE VAN BINNENLANDSE ZAKEN

Referentie: B003313/231206/VvL/ISO:JvdW/IJ

Auteurs: V. van Lieshout, M. Smit, R. Nieland en J. van der Werf

BRINK

INHOUDSOPGAVE

| | | |
|-----------|--|-----------|
| 01 | Samenvatting | 2 |
| 02 | Inleiding | 14 |
| 02.01 | Aanleiding van het onderzoek | 14 |
| 02.02 | Doel en vraagstelling | 15 |
| 02.03 | Opbouw onderzoeksrapport | 15 |
| 03 | Methodologie | 17 |
| 03.01 | Theoretisch kader | 17 |
| 03.02 | Validatie theoretisch raamwerk | 17 |
| 03.03 | Enquête | 17 |
| 03.04 | Verdiepende interviews | 18 |
| 03.05 | Verrijking van de cases met data van het Kadaster | 19 |
| 03.06 | Representativiteit onderzoek | 19 |
| 04 | Theoretisch kader | 23 |
| 04.01 | Uitwerking deelvraag 1 | 23 |
| 04.02 | Uitwerking deelvraag 2 | 36 |
| 05 | Deelvraag 1: grondwaardeontwikkeling | 39 |
| 05.01 | Waardeontwikkeling, prijsontwikkelingen en publieke tekorten | 39 |
| 05.02 | Contextuele factoren | 54 |

| | | |
|-----------|---|-----------|
| 06 | Deelvraag 2: invloed van prijsontwikkelingen | 60 |
| 06.01 | Gevolgen prijsontwikkelingen | 61 |
| 06.02 | Contextuele verschillen | 66 |
| 07 | Extrapolatie onderzoeksresultaten | 72 |
| 08 | Conclusies | 75 |
| 09 | Aanbevelingen | 82 |
| 09.01 | Aanbevelingen binnen huidige wetgeving | 82 |
| 09.02 | Mogelijke oplossingsrichtingen nieuwe wetgeving | 84 |
| 10 | Reflectie op het onderzoek | 86 |
| 11 | Referenties | 90 |
| 12 | Bijlage 1: Enquêteformat | 91 |
| 13 | Bijlage 2: Interviewleidraad | 96 |
| 14 | Bijlage 3: Extrapolatieanalyse | 99 |

“Schreeuwende
woningnood, toch
minder nieuwbouw”

BNR, 2023

01 SAMENVATTING

01.01 Aanleiding onderzoek

Bij veel gebiedsontwikkelingen is sprake van een grote druk op de financiële en organisatorische capaciteit van gemeenten. De (vaak) hoge waarde waarvoor grond die in handen is van private partijen wordt ingebracht in de grondexploitatie, beïnvloedt het planresultaat significant en leidt niet zelden tot een publiek tekort, onder andere doordat gemeenten minder kosten kunnen verhalen op de ontwikkelende partijen (die in zo'n geval veel voor de grond hebben betaald). Dit speelt met name bij faciliterend grondbeleid. Onderhandelingen tussen publieke en private partijen verlopen hierdoor vaak moeizaam. Deze situaties leiden niet alleen tot suboptimale planvorming (bezien vanuit maatschappelijk perspectief) en vertragingen in het ontwikkelproces, maar ook tot niet-verhaalbare publieke investeringen.

Uit het onderzoek '*Grondexploitaties: vijftien jaar dynamiek in gebiedsontwikkeling*' van Stad Kwadraat blijkt dat de verwervingskosten en inbrengwaarden van gronden op woningbouwlocaties in de afgelopen jaren sterk zijn gestegen. Tijdens een rondetafelgesprek met VvG en enkele adviseurs is geconstateerd dat de prijs van grond, die vermoedelijk in de toekomst een functie voor wonen krijgt, vaak al jaren vóór vaststelling van het bestemmingsplan begint te stijgen. Het is echter niet bekend in hoeverre dit type grondtransacties heeft bijgedragen aan de stijging van de verwervingskosten en de inbrengwaarden op woningbouwlocaties. BZK wil hierin meer inzicht, omdat het mogelijk publieke tekorten veroorzaakt, die een belemmering vormen voor de woningbouw.

01.02 Doel en vraagstelling

Het doel van dit onderzoek is het verkrijgen van inzicht in hoe de waardeontwikkeling van ingebrachte gronden, voorafgaand aan een bestemmingswijziging, zich kenmerkt bij gebiedsontwikkelingen in Nederland, gezien vanaf het initiatief tot en met het sluiten van een overeenkomst tussen partijen. Daarnaast wil BZK inzicht krijgen in de invloed (en mogelijke problematiek) van oplopende verwervingskosten en inbrengwaarden (voorafgaand aan de vaststelling van het bestemmingsplan) op de (financiële) haalbaarheid van de gebiedsontwikkeling. In het onderzoek wordt specifiek gekeken naar de mate waarin druk op de financiële haalbaarheid resulteert in:

- een wijziging van het te realiseren vastgoedprogramma;
- een bijstelling van de kwaliteit van (en voorzieningen binnen) het plangebied; en/ of
- de aanvullende inzet van publieke middelen (dan wel door subsidie, dan wel door afroaming van bijdragen aan bovenwijkse voorzieningen);
- vertraging/stagnatie of afstel van het project.

Vanuit deze doelstelling, hanteren we in dit onderzoek drie deelvragen:

- **Deelvraag 1:** 'Hoe kenmerken de waardeontwikkeling, prijsstijgingen en waardebepaling van ingebrachte gronden bij gebiedsontwikkeling in Nederland zich, gezien vanaf het eerste initiatief tot en met het sluiten van een overeenkomst tussen gemeenten en marktpartijen?'
- **Deelvraag 2:** Deelvraag 2 luidt: 'Welke invloed hebben prijsontwikkelingen, ofwel oplopende verwervingskosten, gedurende het ontwikkeltraject op de (financiële) haalbaarheid, resulterend in een wijziging van het te realiseren vastgoedprogramma, bijstelling van de kwaliteit van (en voorzieningen binnen) het plangebied, de (aanvullende) inzet van publieke middelen en vertraging/stagnatie of afstel van het project?'
- **Nevenvraag:** 'Welke lessen (op hoofdlijnen) zijn uit de analyse van de grondwaardeontwikkeling te destilleren, als basis voor de evaluatie en eventuele herinrichting van het grondbeleid in lijn met de publieke doelen?'

01.03 Onderzoeksmethoden

Voor dit onderzoek is langs een aantal wegen informatie opgehaald. Er is een theoretisch raamwerk opgesteld, dat in een tweetal sessies is gevalideerd met twee academici. Daarnaast hebben we een enquête uitgezet onder gemeenten waarop 28 gemeenten hebben gereageerd en hebben we een achttal verdiepende casestudies uitgevoerd. Ook is via het Kadaster aanvullende informatie verkregen over de cases. Tot slot zijn de resultaten breder gevalideerd door vertegenwoordigers vanuit de taxatiebranche (RICS) en ontwikkelaars (Neprom).

01.04 Representativiteit en beperkingen van dit onderzoek

De response is met 28 gemeenten beperkt, het betreft 8% van het totaal aantal gemeenten in Nederland. Belangrijk hierbij is dat de kenmerken van de deelnemende gemeenten zich relatief goed verhouden tot de rest van de gemeenten in Nederland. Onderstaande tabel geeft drie kenmerken weer van de steekproef ten opzichte van Nederland: het aantal inwoners, de druk op de woningmarkt en de mate van stedelijkheid. In het kort kan worden gesteld dat binnen de steekproef bovenmatig veel grote (44% van de 100.000 + gemeenten), hoog stedelijke gemeenten met een hoge woningdruk zitten. Andersom zijn de kleinere, laag stedelijke gemeenten met een gemiddelde en lage woningmarkt druk wat ondervertegenwoordigd.

| Aantal inwoners | Nederland ¹ | | Steekproef | | % van NL |
|-----------------------------------|------------------------|-------------|------------|-------------|-----------|
| | # | % | # | % | |
| Meer dan 100.000 inwoners | 32 | 9% | 14 | 50% | 44% |
| Tussen 50.000 en 100.000 inwoners | 58 | 17% | 6 | 21% | 10% |
| Minder dan 50.000 inwoners | 255 | 74% | 8 | 29% | 3% |
| Totaal | 345 | 100% | 28 | 100% | 8% |

¹ Cijfers per 1-1-2022

bron: Kerncijfers Wijken en Buurten (2022)

| Woningmarktdruk | Nederland ¹ | | Steekproef | | % van NL |
|-----------------|------------------------|-------------|------------|-------------|-----------|
| | # | % | # | % | |
| Hoog | 115 | 33% | 15 | 54% | 13% |
| Gemiddeld | 115 | 33% | 7 | 25% | 6% |
| Laag | 115 | 33% | 6 | 21% | 5% |
| Totaal | 345 | 100% | 28 | 100% | 8% |

¹ Cijfers per 1-1-2022

bron: Hittekaart BPD (2023)

| Mate van stedelijkheid | Nederland ¹ | | Steekproef | | % van NL |
|------------------------|------------------------|-------------|------------|-------------|-----------|
| | # | % | # | % | |
| Zeer sterk stedelijk | 23 | 7% | 6 | 21% | 26% |
| Sterk stedelijk | 72 | 21% | 16 | 57% | 22% |
| Matig stedelijk | 77 | 22% | 3 | 11% | 4% |
| Weinig stedelijk | 124 | 36% | 2 | 7% | 2% |
| Niet stedelijk | 49 | 14% | 1 | 4% | 2% |
| Totaal | 345 | 100% | 28 | 100% | 8% |

¹ Cijfers per 1-1-2022

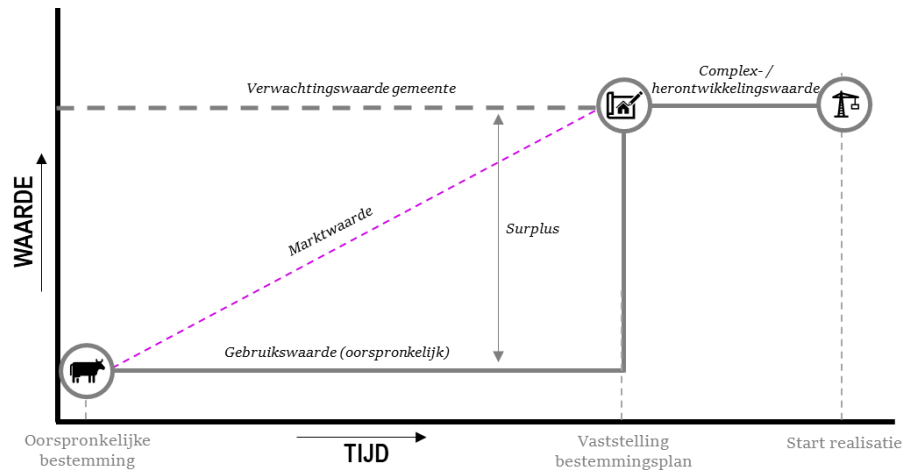
bron: Kerncijfers Wijken en Buurten (2022)

Daarnaast vormen verschillende aspecten een belemmering ten aanzien van het reconstrueren van de waardeontwikkeling van ingebrachte gronden en publieke tekorten bij gebiedsontwikkeling. Zo speelt de privacy-gevoeligheid van gegevens (en het feit dat verschillende onderhandelingen nog gaande zijn) een belangrijke rol in de terughoudendheid van gemeenten ten aanzien van het delen van gegevens. Ook dossiers, waaronder taxatierapporten uit het verleden zijn niet altijd meer beschikbaar. Dit heeft ertoe geleid dat alle financiële gegevens over de cases zijn vertaald naar procentuele gegevens.

Hierdoor is het mogelijk wel een indruk te krijgen van de procentuele prijsstijgingen van ingebrachte gronden en de procentuele grootte van het financiële tekort (ten opzichte van het surplus). De feitelijke gegevens uit de cases zijn gebruikt voor de macro-analyse ten aanzien van prijsontwikkelingen en publieke tekorten op landelijk niveau (hoofdstuk 7).

01.05 Belangrijkste theoretische begrippen

Deelvraag 1: begrippen om waardeontwikkeling te duiden



LEGENDA

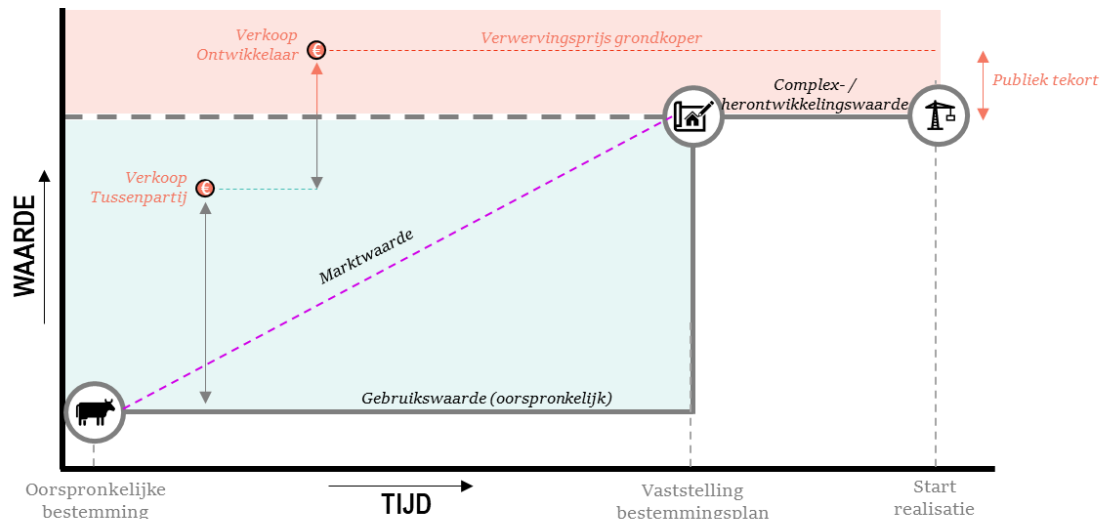
- = gebruikswaarde*
- ... = verwachtingswaarde gemeente (op basis van voorgenomen plan)
- = marktwaarde
- ↕ = surplus (waardeontwikkeling)

*waarde van de ruwe bouwgrond, prijsinflatie buiten beschouwing gelaten

- **Gebruikswaarde:** de actuele, marktconforme waarde van de grond bij continuering van het huidige gebruik.
- **Verwachtingswaarde:** de (economische) waarde van de grond (een of meerdere percelen) op basis van het (verwachte) toekomstige gebruik (voorafgaand aan vaststelling van het bestemmingsplan). Deze term wordt vanuit juridisch perspectief primair gebruikt bij onteigeningsprocedures. In dit onderzoek wordt de verwachtingswaarde met name gebruikt om de (toekomstige) verwachtingswaarde van de gemeente te duiden op basis van het voorgenomen plan. Daarmee is de verwachtingswaarde in dit onderzoek gelijk aan de toekomstige herontwikkelingswaarde. Die verschilt van de verwachtingswaarde bij onteigening, doordat bij onteigening onder andere rekening wordt gehouden met de onzekerheid of het bestemmingsplan wordt gewijzigd, welke bestemming de grond precies krijgt en welke voorzieningen zullen worden gerealiseerd.
- **Marktwaarde:** het geschatte bedrag waartegen een object of recht c.q. verplichting zou worden overgedragen op de waarde peildatum tussen een bereidwillige koper en een bereidwillige verkoper in een zakelijke transactie, na behoorlijke marketing en waarbij de partijen zouden hebben gehandeld met kennis van zaken, prudent en niet onder dwang (RICS, 2020). Met andere woorden: de redelijkerwijs te verwachten grondprijs waarin alle factoren worden weerspiegeld die marktpartijen in het algemeen bij het opstellen van hun bod in aanmerking zouden nemen en waarin het maximale en optimale gebruik ('highest and best use') van het object tot uiting komt (financieel haalbaar en wettelijk toegestaan).

- **Complex- /herontwikkelingswaarde:** de objectieve, vastgestelde waarde van (alle in exploitatie gebrachte) gronden op basis van het nieuwe gebruik.
- **Waardeontwikkeling, ofwel surplus:** het verschil tussen de verwachtingswaarde van de ruwe bouwgrond en de gebruikswaarde op basis van de oorspronkelijke bestemming. Ook wel de winst die (al dan niet in stapjes) wordt gemaakt op de verkoop van de grond door de beoogde wijziging van de bestemming mee te nemen in de prijsvorming.

Deelvraag 1: begrippen om prijzontwikkeling en publiek tekort te duiden



*waarde van de ruwe bouwgrond, prijsinflatie buiten beschouwing gelaten

LEGENDA

- = gebruikswaarde*
- ... = verwachtingswaarde gemeente (o.b.v. voorgenomen plan)*
- = marktwaarde
- = verwervingsprijs leidt **niet** tot een publiek tekort
- = verwervingsprijs leidt (in potentie) tot een publiek tekort
- ▲ = surplus verkopende partij (rood bij verwervingsprijs die in potentie leidt tot publiek tekort)
- = verwervingsprijs in tijd

- **Prijzontwikkeling:** de ontwikkeling van de grondprijs van de ingebrachte gronden vanaf het eerste initiatief voor de gebiedsontwikkeling tot het sluiten van een publiek-private overeenkomst voor de gebiedsontwikkeling, bestaande uit het verschil/de delta tussen:
 - gebruikswaarde (oorspronkelijk): de actuele grondwaarde op basis van de oorspronkelijke bestemming, direct vóór het eerste initiatief voor de gebiedsontwikkeling; en de
 - laatste verwervingsprijs: de hoogte van de verwervingsprijs van de grond bij de laatste transactie vóór realisatie van het project.
- **Publiek tekort:** een publiek tekort wordt in dit onderzoek geïdentificeerd als het financiële tekort van de grondexploitatie of de faciliterende exploitatie van de overheid (zoals grondproductiekosten, verwervingskosten en bovenwijkse kosten). De kosten en opbrengsten van de bouw vallen daarbuiten en behoren tot de vastgoedexploitatie van de ontwikkelaar. Een publiek tekort kan ook in kwalitatieve zin worden uitgedrukt, bijvoorbeeld wanneer een maatschappelijk gewenst programma niet haalbaar blijkt en een ongewenste programmatische aanpassing van het programma of bijstelling in de kwaliteit van de openbare ruimte binnen het plangebied noodzakelijk is. Dit wordt nader toegelicht bij de theoretische duiding van deelvraag 2.
- **Verwervingsprijs leidt niet tot publiek tekort:** de zone waarin de verwervingsprijs van de grond niet leidt tot een publiek tekort.
- **Verwervingsprijs leidt (in potentie) tot een publiek tekort:** de zone waarin de verwervingsprijs van de grond (in potentie) leidt tot een publiek tekort.

Deelvraag 2: duiding van de mogelijke omgang met publieke tekorten

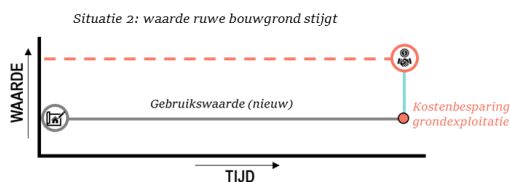
In het geval verwervingskosten de complexwaarde overstijgen, heeft dat een negatief effect op de financiële haalbaarheid van het project. Hoewel hogere verwervingskosten in theorie niet mogen leiden tot een hogere inbrengwaarde, kunnen er situaties zijn waarbij de hogere verwervingskosten toch (deels) voor rekening komen van de gemeente (publiek tekort). Indien een gemeente een gebiedsontwikkeling met publiek tekort wenst door te zetten en ze kan geen beroep doen op Rijks- of provinciale subsidies, komt de bekostiging ervan voor rekening van de gemeente.

In een dergelijke situatie heeft een gemeente een aantal handelingsperspectieven voor bekostiging van de onrendabele top (Heurkens et al., 2020):

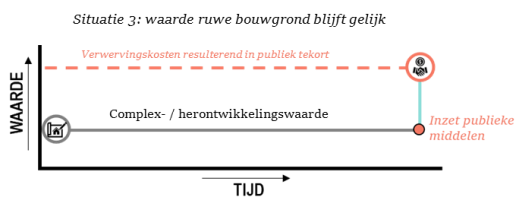
- In de eerste plaats kan de gemeente proberen extra opbrengsten in de gebiedsontwikkeling te realiseren, bijvoorbeeld door het exploitatiegebied te vergroten of het vastgoedprogramma te wijzigen (situatie 1): grondwaarde ruwe bouwgrond stijgt (indien bouwkosten niet harder stijgen).



- In de tweede plaats kan de gemeente op zoek gaan naar kostenbesparingen in de grondexploitatie, bijvoorbeeld door de openbare ruimte te versoberen (situatie 2): grondwaarde ruwe bouwgrond stijgt (indien grondopbrengsten niet afnemen door besparing in de grondexploitatie).



- In de derde plaats kan de gemeente mogelijk (additionele) publieke middelen inzetten of afboeken op gemeentelijke boekwaarden (situatie 3): grondwaarde ruwe bouwgrond blijft gelijk.



- Tot slot kunnen partijen ook wachten met de ontwikkeling in de hoop dat economische omstandigheden in de bouw- en woningmarkt verbeteren. In dit geval speelt het element van prijsinflatie als gevolg van marktontwikkeling dus wel een rol (situatie 4): grondwaarde ruwe bouwgrond stijgt (door prijsinflatie).



01.06 Bevindingen deelvraag 1

Bevinding 1: prijsontwikkelingen resulteren regelmatig in een publiek tekort

Het onderzoek toont aan dat prijsontwikkelingen van ingebrachte gronden, vooruitlopend op de vaststelling van het bestemmingsplan, in de afgelopen vijf jaar een forse invloed hebben gehad op de (financiële) haalbaarheid van gebiedsontwikkeling in Nederland, met verschillende (problematische) gevolgen. Van de toegepaste onderzoeksmethoden, geven met name de case interviews inzicht in de hoogte van de prijsstijgingen (het surplus) en het publieke tekort. De enquêteresultaten geven vooral inzicht in de mate waarin dit voorkomt.

Case interviews (inzicht in hoogte van surplus en publiek tekort)

Vanwege de privacy gevoeligheid van informatie zijn het surplus en het publieke tekort bij de beschrijving van de cases uitgedrukt in percentages. Het surplus is uitgedrukt in de totale procentuele prijsstijging van de grond ten opzichte van de oorspronkelijke gebruikswaarde. Het publieke tekort is uitgedrukt als percentage van het surplus, zodat een beeld ontstaat van de mate waarin het publieke tekort (in theorie) gedekt zou kunnen worden door het surplus.

Op basis van de case interviews concluderen we dat het surplus bij uitleggebieden (+550%, +795%, +2015%) relatief hoger is dan bij binnenstedelijke projecten (+65, +435%, +220%). Dit is logisch te verklaren vanuit het feit dat de waarde van agrarische gronden over het algemeen fors lager ligt dan gronden met bestemming wonen, kantoor of industrie. Dat neemt niet weg dat ook bij binnenstedelijke herstructureringen sprake is van behoorlijke surplus waar geen waarde verhogende activiteiten aan vooraf zijn gegaan.

De case interviews laten zien dat het publieke tekort (als percentage van het surplus) bij binnenstedelijke cases (respectievelijk 92%, 95% en 44% van het surplus) meestal hoger ligt dan bij uitleggebieden (respectievelijk 27%, 7% en 64% van het surplus). Dit heeft te maken met het feit dat de verwachtings-/complexwaarde relatief gezien lager ligt bij binnenstedelijke cases vanwege het feit dat verwervingskosten vaak al hoger zijn vanwege de waarde van de bestaande opstallen. Daarbij is binnenstedelijk bouwen relatief duurder in vergelijking tot uitleggebieden (onder andere door verdichting en gebouwd parkeren). Ook zijn er vaak meer risico's met betrekking tot het ontwikkelen in binnenstedelijke gebieden. Anders geredeneerd, er kan worden geconcludeerd dat het in theorie dus mogelijk is om het publieke tekort te dekken met prijsontwikkelingen (of het surplus) van de grond. In de praktijk ligt dit echter gecompliceerder, omdat 'windfall profits' door (veel) verschillende partijen op (veel) verschillende momenten in de tijd worden gerealiseerd.

Enquête (inzicht in de mate waarin dit voorkomt bij gemeenten)

Uit de enquêteresultaten blijkt dat 68% van de 28 respondenten aangeeft dat prijsontwikkelingen van gronden (heel) vaak van invloed zijn (geweest) op de financiële haalbaarheid van gebiedsontwikkelingen in hun gemeente. Daarvan ervaart 46% van de 28 respondenten dit in (zeer) hoge mate als een probleem in de door hen aangedragen voorbeelden. Op basis van de enquêteresultaten concluderen we dat er iets meer gevallen van problematische prijsopdrijving van gronden te zien zijn bij uitleglocaties dan bij binnenstedelijke locaties.

Extrapolatieanalyse (omvang problematiek op nationaal niveau)

Op basis van de bevindingen uit cases en enquêtes, data-analyse en openbaar beschikbare bronnen is een redeneerlijn opgezet om antwoord te geven op de vraag wat de jaarlijkse waardeontwikkeling en het publieke tekort gemiddeld bedraagt bij gebiedsontwikkeling in Nederland. Daarbij zijn verschillende aannames op basis van ervaringscijfers en bronnen gecombineerd en geëxtrapoleerd. Dit maakt dat de resultaten lastig te valideren zijn en een zekere mate van onzekerheid kennen. Dit is (deels) ondervangen door te werken met bandbreedtes, om zo toch grip te krijgen op de omvang van het probleem.

Op basis van de extrapolatie-analyse wordt geconcludeerd dat de totale waardeestijging (ofwel het surplus) bij een woningbouwproductie van 80.000 woningen per jaar circa € 6 miljard bedraagt. Het publieke tekort bij gebiedsontwikkelingen in Nederland als gevolg van hoge verwervingskosten, op een jaarproductie van 80.000 woningen, bij benadering circa €200 - €700 miljoen is, ofwel 3% - 12% van de geraamde waardeestijging van € 6 miljard.

Bevinding 2: prijsontwikkelingen en waardebepalingen beïnvloeden elkaar

Uit het onderzoek, en met name de case interviews, blijkt dat prijsontwikkelingen en de wijze waarop (grond)waarde wordt bepaald elkaar aanzienlijk beïnvloeden. In meerdere cases (vijf van de acht) wordt gesteld dat het vergelijken van transacties niet altijd de voorkeur geniet en/of op juiste wijze wordt toegepast. Bij het taxeren van de inbrengwaarde worden de integrale kosten voor de gebiedsontwikkeling onvoldoende meegenomen, waardoor deze in de optiek van de gemeente te hoog uitvallen. Daarnaast wordt ook meerdere keren opgemerkt dat bij de comparatieve methode wordt gekeken naar transacties die niet vergelijkbaar zijn of al zijn gebaseerd op speculatieve grondaankopen in het gebied (vier van de acht).

Met name bij verkoop van (agrarische) gronden zien gemeenten regelmatig onrealistische beelden van de grondwaarde. (Ver)kopers realiseren zich in de optiek van gemeenten niet altijd (of dit nu terecht of onterecht is) dat de ontwikkeling van een gebied meer omvat dan alleen het bouwen van woningen in de vrije sector. Deze problematiek is in mindere mate van toepassing op binnenstedelijke herstructureringen en transformaties, waar de gebruikswaarde vaak al dichter tegen of zelfs boven de complex- of herontwikkelingswaarde aan ligt.

Tot slot wordt ook de grondslag voor de inbrengwaardebepaling ter discussie gesteld. De taxateur dient bij het bepalen van de inbrengwaarde zowel de gebruikswaarde als de verwachtingswaarde te taxeren. De inbrengwaarde wordt geobjectiveerd vastgesteld en staat deels los van daadwerkelijk betaalde prijzen. In sommige gevallen, met name bij uitleggebieden, wordt de voorkeur uitgesproken door gemeenten om in de toekomst de gebruikswaarde te hanteren als grondslag voor het bepalen van de inbrengwaarde.

Bevinding 3: oorspronkelijke grondeigenaren en tussenhandelaren profiteren het meest van prijsontwikkelingen

Dit onderzoek doet geen conclusies ten aanzien van de kwantitatieve verdeling van het surplus onder verschillende type partijen. Wel is een beeld opgehaald ten aanzien van de perceptie van gemeenten over de verdeling van prijsontwikkelingen, ofwel het surplus. Zowel de geïnterviewde personen als de respondenten in de enquête geven aan dat in de afgelopen vijf jaar met name oorspronkelijke grondeigenaren en tussenhandelaren profiteren van het 'surplus' of prijsstijgingen van gronden die plaatsvinden vóór een bestemmingswijziging bij gebiedsontwikkelingen. Zowel de geïnterviewde personen als de respondenten uit de enquête geven aan dat het grootste deel van de waarde bij de oorspronkelijke grondeigenaren blijft liggen. Een mogelijke oorzaak is hierboven al genoemd.

Ook ontwikkelaars vormen een belangrijke schakel in deze waardenketen. In de wereld van gebiedsontwikkeling vertegenwoordigt grond macht. Om een positie te verkrijgen in een gebied, koopt een ontwikkelaar (al dan niet in concurrentie) op risico in tegen een hogere prijs dan de complex- of herontwikkelingswaarde of gebruikswaarde (blijkt uit zeven van de acht case interviews). De ontwikkelaar koopt de gronden met een bepaalde ontwikkelverwachting, die soms hoger blijkt dan het ontwikkelplan van de gemeente. Om in zo'n geval toch een ontwikkeling van de grond te krijgen, hoopt de ontwikkelaar (perceptie gemeenten) dat de gemeente uiteindelijk zal toegeven aan extra programma (blijkt uit vier van de acht case interviews) of minder betaalbare woningen (blijkt uit drie van de acht case interviews).

Bevinding 4: grondbeleid instrumentarium toont onbenut potentieel bij gebiedsontwikkeling

Het onderzoek laat zien dat het meest voorkomende instrumentarium bij gebiedsontwikkeling, kostenverhaal via anterieure overeenkomst of exploitatieplan, grondverwerving, gronduitgifte en de Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg) omvat.

Het kostenverhaal via anterieure overeenkomsten is het meest toegepaste instrument. Dit is te verklaren vanuit de wettelijke verplichting om kostenverhaal te verzekeren. Hoewel een (nota) kostenverhaal onrealistische prijsstijgingen kan temperen omdat de te verhalen kosten duidelijk zijn, vormt de macro-aftopping een belemmering voor volledig kostenverhaal. Het onderzoek toont voorbeelden waarbij ontwikkelaars al anticiperen op een gedeeltelijk kostenverhaal bij de verwerving van de grond, ongeacht of dit gerechtvaardigd is of niet.

Het vestigen van Wvg en het vroegtijdig verwerven van gronden worden over het algemeen gezien als veelbelovende instrumenten om in bepaalde situaties prijsopdrijving tegen te gaan, mits tijdig en effectief toegepast. Het gebruik van deze instrumenten vereist echter een zekere mate van expertise en daadkracht, wat vaker terug te vinden is bij grotere gemeenten dan kleine. Tijdens crisistijden tonen gemeenten vaak terughoudendheid, in tegenstelling tot ontwikkelaars die juist actiever zijn. Hierdoor lopen gemeenten het risico achter het net te vissen.

Een laatste instrument dat is onderzocht is het vestigen van erfpachtrechten. Hoewel erfpacht niet vaak voorkomt, wordt het beschouwd als een middel waarmee veel controle over prijsstijgingen kan worden uitgeoefend. In het geval dat in de toekomst een ander programma (in volume of in gebruik) is beoogd dan de huidige bestemming toelaat, kan de gemeente een bijbetaling heffen. Dit vereist echter dat gronden ooit zijn verworven door de gemeente.

Bevinding 5: onduidelijke kaders en tussentijdse (beleids)wijzigingen drijven grondprijzen op

Tot slot concluderen we op basis van het onderzoek dat onduidelijke kaders en tussentijdse (bovenwettelijke) beleids- en programmatische wijzigingen ertoe kunnen leiden dat pas achteraf kan worden geconcludeerd dat verwervingskosten te hoog waren. Het vroegtijdig openbaar maken van een visie heeft vaak tot gevolg dat de grond (speculatief) in waarde stijgt. Dit wordt problematisch wanneer plannen vaag of aan verandering onderhevig zijn; dan kunnen de verwachtingen van de speculant of ontwikkelaar en de gemeente ver uit elkaar liggen. Ook laat het onderzoek voorbeelden zien van tussentijdse ontwikkelingen rondom gemeentelijk beleid (en bovenwettelijke eisen), waarin met name een toenemende focus op sociale, duurzame en klimaataspecten wordt genoemd. Dergelijke wijzigingen hebben effect op de haalbaarheid van het plan doordat er minder opbrengsten te realiseren zijn of juist hogere kosten moeten worden gemaakt. Dit heeft als gevolg dat de verwervingskosten van de gronden vaak te hoog liggen in verhouding tot het gemeentelijke plan dat uiteindelijk kan worden gerealiseerd, zoals in drie van de acht cases aan de orde was. Marktontwikkelingen zoals stijgende bouwkosten zijn hierop ook nog van invloed.

01.07 Bevindingen deelvraag 2

Bevinding 6: aanpassing van het programma toelaten om plannen haalbaar te maken

Het onderzoek laat zien dat het aanpassen van het programma een veelvuldig gebruikte strategie is om gebiedsontwikkelingen haalbaar te krijgen als gevolg van prijsontwikkelingen van gronden, vooruitlopend op een bestemmingsplanwijziging.

- In de eerste plaats kan de gemeente proberen meer opbrengsten in de gebiedsontwikkeling te realiseren, bijvoorbeeld door te verdichten of het vastgoedprogramma te wijzigen naar een duurder programma. Uit het onderzoek blijkt dat bij 53% van de gemeenten verdichting van het programma in de afgelopen vijf jaar (zeer) vaak voorkomt bij gebiedsontwikkelingen.
- Een andere benadering is het zoeken naar kostenbesparingen in de grondexploitatie, bijvoorbeeld door te bezuinigen op de inrichting van de openbare ruimte.

- Dit is de afgelopen vijf jaar maar bij 5% van de gemeenten (zeer) vaak voorgekomen bij gebiedsontwikkelingen in hun gemeenten, omdat dit minder (financiële) impact heeft in vergelijking met het verdichten van het plangebied.

Bevinding 7: inzetten van (indirecte) subsidies om plannen haalbaar te maken

Ook kan de gemeente mogelijk (additionele) publieke middelen inzetten of afboeken op gemeentelijke grondexploitatie.

- De meest voorkomende vorm van (indirecte) subsidiëring betreft subsidies door gemeente, provincie of Rijk. Bij 42% van de gemeenten komt dit in de afgelopen vijf jaar (zeer) vaak voor bij gebiedsontwikkelingen in hun gemeenten. Dit wordt door 53% van de respondenten als (zeer) problematisch ervaren.
- Het onderzoek laat zien dat het in rekening brengen van geen of minder kostenverhaal (als gevolg van te hoge verwervingskosten en inbrengwaarden) bij 47% van de gemeenten in de afgelopen vijf jaar (zeer) vaak voorkomt bij gebiedsontwikkelingen in hun gemeenten. Dit wordt door 27% van de respondenten als (zeer) problematisch ervaren.
- Tot slot kan een andere risicoverdeling tussen gemeente en marktpartij(en), waarbij de gemeente een groter deel van het risico op zich neemt, een mogelijkheid bieden om plannen haalbaar te maken. Bij 21% van de gemeenten komt dit in de afgelopen vijf jaar (zeer) vaak voor. Dit wordt door 27% van deze respondenten als (zeer) problematisch ervaren.

Bevinding 8: plannen krijgen doorgang door andere fasering of vertraging

Het onderzoek laat zien dat regelmatig vertraging ontstaat wanneer prijsontwikkelingen de financiële haalbaarheid onder druk zetten. Uit de enquêteresultaten blijkt dat 73% van de gemeenten hiermee in de afgelopen vijf jaar (zeer) vaak te maken hebben gehad bij gebiedsontwikkelingen. Het stopzetten van het project komt zelden voor, omdat dit vanuit beide partijen een onwenselijke situatie is. De ontwikkelaar verliest continuïteit en gemeenten zien een toenemende druk op het realiseren van publieke doelen. Uit de case interviews blijkt dat het stopzetten van het project (met als gevolg het afboeken van grondwaarden door gemeenten en ontwikkelaars) in periode van economische crisis (2008-2015) vaker voor kwam.

Bevinding 9: woningmarktdruk heeft invloed op prijsontwikkelingen

Ook toont het onderzoek aan dat de woningmarktdruk van gemeenten invloed heeft op prijsontwikkelingen van ingebrachte gronden, vooruitlopend op de vaststelling van het bestemmingsplan, bij gebiedsontwikkeling in Nederland in de afgelopen vijf jaar. In algemene zin valt op dat gemeenten met een relatief gemiddelde of hoge woningmarktdruk (volgens de BPD Hittekaart) aangeven dat de invloed van prijsontwikkelingen op de verschillende onderzochte gevolgen fors hoger ligt dan gemeenten die een lage woningmarktdruk ervaren. Dit komt met name tot uitdrukking in de mate waarin bepaalde consequenties als gevolg van prijsontwikkelingen van gronden bij gebiedsontwikkeling voor komen. De volgende consequenties komen een stuk vaker voor bij gemeenten met een gemiddelde en hoge woningmarktdruk: 'een minder betaalbaar woningbouwprogramma', 'de noodzaak tot de inzet van subsidies', 'een andere risicoverdeling tussen partijen' en 'geen of minder kostenverhaal'.

Bevinding 10: context speelt een rol

Tot slot laten de onderzoeksresultaten zien dat de specifieke context waarbinnen de gebiedsontwikkeling plaatsvindt, invloed heeft op prijsontwikkelingen en daarom in beschouwing moet worden genomen. Enkele (aanvullende) exemplarische factoren zijn hieronder kort beschreven:

- **Aantal projecten:** in gemeenten met een overvloed aan projecten krijgen projecten met hoge grondwaarden en een slechte financiële haalbaarheid al snel een lage(re) prioriteit. In gemeenten met weinig projecten krijgen projecten (ondanks de hoge grondwaarde) hoge prioriteit omdat de alternatieven beperkt zijn en beleidsdoelstellingen omtrent woningbouw behaald moeten worden. Als eerste treedt dan vertraging of stagnatie op.

Gemeenten met een grote portefeuille aan projecten kunnen bij optredende problematiek gemakkelijker hun focus verleggen naar de projecten zonder problemen, waar gemeenten met een beperkt aantal ontwikkellocaties meer belang hebben bij het slagen van specifieke ontwikkelingen.

- **Marktontwikkeling**: gebiedsontwikkeling vindt plaats binnen de context van commerciële markten (projectontwikkeling, bouw, civiele techniek). In de verschillende markten komen prijsstijgingen in meer of juist mindere mate voor.
- **Politieke en bestuurlijke betrokkenheid**: de mate van politieke en bestuurlijke betrokkenheid en inmenging kan prijsopdrijving in de hand werken. Voorbeelden zijn tussentijdse beleidsmatige of programmatische wijzigingen die raken aan de gebiedsontwikkeling. Dit heeft invloed op de grondprijzen, die meebewegen met het veranderende programma. Ook kan een bepaalde politieke wens (bijvoorbeeld het behalen van een bepaalde woningbouwproductie) ertoe leiden dat gemeenten toegeven op het programma of het aanvullen van een tekort. We zien dat dit bij grotere steden minder aan de orde is dan bij kleinere gemeenten.
- **Economische situatie**: de economische omstandigheden hebben ook invloed op de grondprijzen. Variabelen zoals bouwkosten, economische crises en bloeiperioden kunnen leiden tot schommelingen in de grondwaarden. Tijdens crisissituaties kan sprake zijn van een dip in de grondprijzen, terwijl in hoogtijdagen het uitstellen van ontwikkelingsactiviteiten aantrekkelijk kan zijn. Ook beïnvloedt de economische situatie zowel het gedrag van ontwikkelaars als gemeenten als het gaat om grondpolitiek. In crisisperioden zijn gemeenten meer risico avers dan ontwikkelaars. In periode van laagconjunctuur kunnen bovendien minder makkelijk bovenwettelijke eisen (bijvoorbeeld woningbouwprogrammering, duurzaamheid, verkeer- en parkeeroplossingen, stedenbouwkundige en beeldkwaliteit, hoogbouwbeleid) worden opgelegd dan in periode van economische hoogconjunctuur.

01.08 **Bevindingen deelvraag 3 (aanbevelingen binnen huidige wetgeving)**

Met dit onderzoek is een eerste poging gedaan om een meer (kwantitatieve) duiding te geven aan de (financiële) gevolgen van optredende prijsstijgingen van ingebrachte gronden bij gebiedsontwikkeling in Nederland. Daarbij is een belangrijke, algemene aanbeveling dat aanvullend onderzoek noodzakelijk is om een nog duidelijker beeld te kunnen schetsen van de omvang, oorzaken en (omgang met de) gevolgen van de onderzochte problematiek.

Aanbeveling 1: schep heldere én realistische kaders

Een essentiële factor in het dempen van prijsopdrijving in de initiatieffase van gebiedsontwikkeling is het creëren van duidelijke en realistische publieke kaders voor de betreffende gebiedsontwikkeling. Door realistische en duidelijke kaders te stellen, worden realistische verwachtingen geschapen ten aanzien van de ontwikkelpotentie. Echter, als beleids- of programmatische kaders tussentijds wijzigen, kan dit tot gevolg hebben dat de eerder geschetste verwachtingswaarde niet meer overeenkomt met de uiteindelijke complex- of herontwikkelingswaarde.

Binnen de wereld van gebiedsontwikkeling valt nog veel te winnen met consistente, duidelijke en eenvoudige beleids- en programmatische kaders. Het hanteren van spelregelkaarten of een nota kostenverhaal, kunnen hierbij als voorbeelden dienen. Partijen kunnen op basis hiervan realistische(re) verwachtingen scheppen ten aanzien van het programma, de haalbaarheid en de grondwaarde, wat ook een effect heeft op (comparatieve) taxaties.

Aanbeveling 2: waarborg een uniforme wijze van waardebeoordeling

Uit het onderzoek blijkt dat er niet één juiste methode of techniek is om een waardering uit te voeren, maar dat het van belang is om vooraf een goede afweging te maken tussen methoden en technieken. Juist een combinatie van methoden en technieken draagt veelal bij aan een goede waardering. Daarbij geldt dat er altijd een zekere mate van schattingsonzekerheid zal blijven bestaan, vanwege de vele onderliggende aannames, uitgangspunten en marktontwikkelingen.

Het optuigen van een richtlijn waarin definities helder zijn en het taxatieproces eenduidig en transparant uiteen is gezet kan helpen bij het minimaliseren van schattingsonzekerheid en het vergroten van de vergelijkbaarheid tussen taxatiemethoden en -technieken. Het is essentieel dat taxateurs waarborgen dat referentietransacties aansluiten bij de kenmerken van het voorgenomen plan (wat betreft betaalbaarheid, kwaliteit, benodigde investeringen). Zo niet, dan dient daarvan onderbouwd te worden afgeweken om speculatie niet te voeden. Gemeenten kunnen met name hun best doen om zo helder mogelijk te zijn over de publieke kaders die worden gesteld aan de ontwikkeling.

Aanbeveling 3: investeer in de toepassing van grondbeleid instrumentarium

Zoals in de conclusie beschreven, hebben gemeenten voor het effectief toepassen en uitvoeren van instrumentaria zoals de Wvg, ambtelijke kennis, kunde en capaciteit nodig. Hierin toont het onderzoek ook het verschil tussen grote gemeenten (waar vaak meer kennis en capaciteit beschikbaar is) en kleine gemeenten (waar dit minder het geval is). Aangezien een effectieve toepassing van dergelijke instrumenten prijsopdrijving in de initiatieffase kan dempen, is het voor gemeenten waardevol te beschikken over voldoende (kundige) capaciteit. Omdat het capaciteitsprobleem niet eenvoudig is op te lossen, ligt het optimaal gebruikmaken van de bestaande kennis voor de hand, bijvoorbeeld door 'expert pools' op te richten die breder inzetbaar zijn of regionaal georganiseerde opleidingen te organiseren die bijdragen aan het verhogen van het kennisniveau omtrent de toepassing van de beschreven instrumenten.

01.09 Bevindingen deelvraag 3 (mogelijke oplossingsrichtingen voor nieuwe wetgeving)

In Nederland landt de waardeontwikkeling of het surplus als gevolg van de verkoop van gronden met aankomende bestemmingswijzigingen veelal bij de oorspronkelijke eigenaar. Door de manier waarop de grondmarkt in Nederland werkt, zal de oorspronkelijke eigenaar zich een zo groot mogelijk deel van de waardeverhoging van de grond willen toe-eigenen. Tegelijkertijd kunnen ontwikkelaars in de praktijk flink tegen elkaar opbieden om strategische grondposities te verwerven waarop programma's kunnen worden ontwikkeld. Deze prikkels zorgen voor de eerder beschreven 'windfall profits' en kunnen in de problematische gevallen leiden tot publieke tekorten. In andere landen werkt de grondmarkt anders, vanwege andere inzetbare instrumenten die zijn vastgelegd in nationale wetten.

Oplossingsrichting 1: belasting op prijs- en/of waardeverhoging van gronden

In Vlaanderen wordt planbatenheffing toegepast. De planbatenheffing is een Vlaamse belasting op de meerwaarde die een perceel krijgt door een bestemmingswijziging naar aanleiding van een ruimtelijk uitvoeringsplan. Dat is het geval bij bestemmingswijzigingen waarbij onbebouwbare gronden herbestemd worden tot woonzone, zone voor bedrijvigheid of recreatiezone. De inkomsten van de heffing dragen bij tot de financiering van het ruimtelijk beleid in Vlaanderen, onder meer voor het betalen van planschadevergoeding, die de Vlaamse overheid betaalt, als percelen door een bestemmingswijziging in waarde dalen (Vlaanderen, 2023).

Frankrijk heft onder andere verschillende soorten vermogenswinstbelasting bij verkoop van gronden (of vastgoed) en/of bij bestemmingsverandering van de grond van agrarisch naar bouwgrond (bij winsten van bepaalde orde van grootte). Daarnaast heffen de Fransen ook een ontwikkelbelasting. De vermogenswinstbelastingen hebben in Frankrijk alleen betrekking op natuurlijke personen. Bedrijven worden hiervan uitgesloten, omdat zij al vennootschapsbelasting betalen. De ontwikkelbelasting wordt wel betaald door ontwikkelaars en wordt berekend op basis van het bruto vloeroppervlak van de ontwikkeling maal een landelijk vastgesteld bedrag (Heiden et al., 2023).

Oplossingsrichting 2: beperken/limiteren prijsstijgingen van gronden

In Finland wordt de waarde van de grond bij onteigening vergoed op basis van de waarde van de grond, voorafgaand aan de vaststelling van het bestemmingsplan. De vastgestelde waarde ligt voor zeven jaar vast vanaf het moment dat de onteigeningsprocedure wordt gestart.

De waarde van de grond wordt gedurende die periode alleen verhoogd op basis van de algemene prijsstijging en niet geïndexeerd op basis van de algemene stijging van de prijs van grond.

Het probleem van publieke tekorten speelt hierdoor in Finland niet of nauwelijks. Dat is voor een deel te danken aan de lage vergoeding bij onteigening. Het surplus valt daarmee niet in de handen van de oorspronkelijke grondeigenaar, maar komt ten goede aan de ontwikkeling en de realisatie van publieke doelen.

Daarmee is de waarde die ontstaat door een bestemmingswijziging in feite een publiek goed en niet zoals in Nederland overwegend het geval is, een private winst (Rli, 2023). Wat hierbij ook een rol speelt is dat grondeigenaren zich in Finland, in tegenstelling tot in Nederland, niet kunnen verweren met een beroep op zelfrealisatie.

02 INLEIDING

02.01 Aanleiding van het onderzoek

Nederland heeft sinds een aantal jaren te maken met een woningtekort. Ontwikkelingen als vergrijzing en langer thuiswonende ouderen, kleiner wordende huishoudens en de groeiende bevolking drijven het tekort verder op. Om in te lopen op het tekort moeten in hoog tempo veel woningen worden gerealiseerd. Dit vraagt niet alleen om investeringen en capaciteit van bouwbedrijven en gemeenten, maar ook voor het Rijk ligt in deze opgave een aanzienlijke rol.

Het Rijk heeft als doelstelling de nieuwbouw van woningen te laten stijgen naar 100.000 woningen per jaar, wat moet neerkomen op een totale realisatie van 981.000 woningen tot 2030, maar daarna is het nog niet klaar. Expliciet onderdeel van deze doelstelling en taak van het Rijk is het scheppen van de juiste voorwaarden om dit te realiseren. Grondbeleid wordt gezien als een belangrijke bouwsteen op korte en lange termijn. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (hierna: BZK) onderzoekt het grondbeleid en of een herinrichting van dit beleid de grondmarkt meer in lijn kan brengen met de publieke doelen.

Bij veel gebiedsontwikkelingen is sprake van een grote druk op de financiële en organisatorische capaciteit van gemeenten. De (vaak) hoge waarde waarvoor gronden in handen van private partijen worden ingebracht, beïnvloedt het planresultaat significant en leidt niet zelden tot een publiek tekort, onder andere doordat gemeenten minder kosten kunnen verhalen op de ontwikkelende partijen (die in zo'n geval veel voor de grond hebben betaald). Dit speelt met name bij faciliterend grondbeleid. Onderhandelingen tussen publieke en private partijen verlopen hierdoor vaak moeizaam. In sommige gevallen is de inbrengwaarde van de grond maat-/richtinggevend voor het te realiseren programma en het kostenverhaal. Deze situaties leiden niet alleen tot suboptimale planvorming (bezien vanuit maatschappelijk perspectief) en vertragingen in het ontwikkelproces, maar ook tot niet-verhaalbare publieke investeringen.

Door zogenaamde 'windfall profits' voor grondeigenaren (die vaak al voorafgaand aan of in een zeer vroege fase van de planvorming worden verdiend) kunnen een deel van de baten bij gebiedsontwikkelingen niet worden ingezet voor het dekken van de noodzakelijke investeringen, resulterend in een publiek tekort. Het zijn vooral de waardeverhogingen van de grond in de initiatiefase van het ontwikkeltraject die een duidelijke link hebben met deze problematiek. Zo kunnen grondhandelaren al in een vroege fase verdienen aan de grond, terwijl in een later stadium van de planvorming toch een publiek tekort blijkt te ontstaan. Hieronder beschrijven we kort het begrip 'windfall profit' in relatie tot de te onderzoeken problematiek.

'windfall profits' in relatie tot het onderzoek

'Windfall profit' kan worden beschreven als het deel van de baten welke ten deel valt aan grondeigenaren en andere niet-publieke actoren die ontstaat door een waardeverhoging van de grond als gevolg van een (te verwachte) bestemmingswijziging (van der Krabben, 2021: 68). Grond wordt dus door de oorspronkelijke eigenaar of door een grondhandelaar doorverkocht tegen een hogere prijs dan de gebruikswaarde op dat moment, ook zonder dat er waarde verhogende werkzaamheden zijn uitgevoerd. Voor de realisatie van woningen is dit problematisch op het moment dat de toekomstige gebruikswaarde (ook wel verwachtingswaarde) hoger wordt ingeschat dan de daadwerkelijk complex- of herontwikkelingswaarde. In dat geval komt de financiële haalbaarheid onder druk te staan door te hoge verwervingskosten of inbrengwaarde, met verschillende gevolgen van dien. Het is opvallend dat partijen in een vroege fase verdienen aan de grond, terwijl in een latere fase van het ontwikkeltraject blijkt dat het plan toch niet uit blijkt te kunnen.

Uit het onderzoek ‘Grondexploitaties: vijftien jaar dynamiek in gebiedsontwikkeling’ van Stad Kwadraat blijkt dat de verwervingskosten en inbrengwaarden van gronden op woningbouwlocaties in de afgelopen jaren sterk zijn gestegen. Tijdens een rondetafelgesprek met VvG en enkele adviseurs is geconstateerd dat de prijs van grond, die vermoedelijk in de toekomst bestemming wonen krijgt, vaak al jaren vóór de vaststelling van het bestemmingsplan begint te stijgen. Het is echter niet bekend in hoeverre dit type grondtransacties heeft bijgedragen aan de stijging van de verwervingskosten en de inbrengwaarden op woningbouwlocaties. BZK wil hier meer inzicht in, omdat het mogelijk publieke tekorten veroorzaakt, die een belemmering vormen voor de woningbouw.

02.02 Doel en vraagstelling

Het doel van dit onderzoek is het verkrijgen van inzicht in hoe de waardeontwikkeling van ingebrachte gronden zich kenmerkt bij gebiedsontwikkelingen in Nederland, gezien vanaf het initiatief tot en met het sluiten van een overeenkomst tussen partijen. Daarnaast wil BZK inzicht krijgen in de invloed (en mogelijke problematiek) van oplopende verwervingskosten en inbrengwaarden (voorafgaand aan de vaststelling van het bestemmingsplan) op de (financiële) haalbaarheid van de gebiedsontwikkeling. In het onderzoek wordt specifiek gekeken naar de mate waarin druk op de financiële haalbaarheid resulteert in:

- een wijziging van het te realiseren vastgoedprogramma;
- een bijstelling van de kwaliteit van (en voorzieningen binnen) het plangebied; en/ of
- de aanvullende inzet van publieke middelen (dan wel door subsidie, dan wel door afroming van bijdragen aan bovenwijkse voorzieningen);
- vertraging/stagnatie of afstel van het project.

Vanuit deze doelstelling, hanteren we in dit onderzoek drie deelvragen. Deze zijn beschreven in het onderstaande kader.

In dit onderzoek worden de volgende deelvragen gehanteerd:

- Deelvraag 1: ‘Hoe kenmerken de waardeontwikkeling, prijsstijgingen en waardebepaling van ingebrachte gronden bij gebiedsontwikkeling in Nederland zich, gezien vanaf het eerste initiatief tot en met het sluiten van een overeenkomst tussen gemeenten en marktpartijen?’
- Deelvraag 2: Deelvraag 2 luidt: ‘Welke invloed hebben prijsontwikkelingen, ofwel oplopende verwervingskosten, gedurende het ontwikkeltraject op de (financiële) haalbaarheid, resulterend in een wijziging van het te realiseren vastgoedprogramma, bijstelling van de kwaliteit van (en voorzieningen binnen) het plangebied, de (aanvullende) inzet van publieke middelen en vertraging/stagnatie of afstel van het project?’
- Neenvraag: ‘Welke lessen (op hoofdlijnen) zijn uit de analyse van de grondwaardeontwikkeling te destilleren, als basis voor de evaluatie en eventuele herinrichting van het grondbeleid in lijn met de publieke doelen?’

02.03 Opbouw onderzoeksrapport

Het onderzoeksrapport kent de volgende opbouw:

- In hoofdstuk 03 worden de methoden beschreven die zijn gebruikt om de benodigde data en informatie te verkrijgen voor dit onderzoek.
- In hoofdstuk 04 wordt het theoretische kader van het onderzoek uiteen gezet. Specifiek duiden we de relevante kernbegrippen die ten grondslag liggen aan de deelvragen.
- Hoofdstuk 05 geeft een antwoord op de eerste deelvraag op basis van de interviews en de enquêteresultaten.
- Vervolgens wordt in hoofdstuk 06 de tweede deelvraag beantwoord.

- In hoofdstuk 07 worden de onderzoeksresultaten geëxtrapoleerd om een algemeen beeld te schetsen van de omvang van ‘windfall profits’ bij gebiedsontwikkeling in Nederland.
- In hoofdstuk 08 zijn de conclusies van het onderzoek beschreven.
- Tot slot wordt in hoofdstuk 09 de nevenvraag beantwoord aan de hand van aanbevelingen voor gemeenten en het Rijk.

03 METHODOLOGIE

Voor dit onderzoek is langs een aantal wegen informatie opgehaald. Er is een theoretisch raamwerk opgesteld, dat in een tweetal sessies is gevalideerd met twee academici. Daarnaast hebben we een enquête uitgezet en een achttal casestudies uitgevoerd. Tot slot hebben we via het Kadaster aanvullende informatie verkregen over de cases. Elk van deze methoden voor het ophalen en valideren van de in het onderzoek gebruikte informatie, beschrijven we in dit hoofdstuk.

03.01 Theoretisch kader

Het theoretisch kader vormt de basis van het onderzoek en dient ter duiding van de context van de vraagstelling. In vogelvlucht benoemen we in het theoretisch kader de relevante kernbegrippen in relatie tot de deelvragen van het onderzoek. Het kader is opgesteld op basis van wetenschappelijke artikelen en vakliteratuur over gebiedsontwikkeling in Nederland. In het theoretisch raamwerk is het geheel aan kernbegrippen beschreven en abstract gevisualiseerd op grond van de twee deelvragen. De nevenvraag wordt beantwoord aan de hand van de onderzoeksresultaten, volgend uit de twee deelvragen.

Kernbegrippen deelvraag 1

- Waardeontwikkeling van ingebrachte gronden.
- Prijsstijgingen van ingebrachte gronden.
- Waardebepaling van ingebrachte gronden.
- Te onderscheiden fasen en mijlpalen bij gebiedsontwikkeling.
- Bij gebiedsontwikkeling betrokken partijen en hun rol.
- Te onderscheiden overeenkomsten tussen partijen en publiekrechtelijke kaders.

Kernbegrippen deelvraag 2

- Invloed van prijsontwikkelingen, ofwel oplopende verwervingskosten, op de (financiële) haalbaarheid, specifiek:
 - Wijziging van het te realiseren (vastgoed)programma.
 - Bijstelling van de kwaliteit van (en voorzieningen binnen) het plangebied. en
 - De benodigde inzet van publieke middelen.
 - Vertraging/stagnatie of afstel van het project.

Daarnaast dient het theoretisch raamwerk als basis voor het verdiepende casuonderzoek. Tijdens het casuonderzoek zijn respondenten bevraagd langs de lijn van het raamwerk.

03.02 Validatie theoretisch raamwerk

Het is van belang voor het onderzoek dat het theoretisch raamwerk de problematiek rondom inbrengwaarden en verwervingskosten, als gevolg van prijsontwikkelingen, op de juiste manier weet te duiden. Om deze reden zijn twee validatiesessies gehouden, waarbij twee experts uit de academische wereld op het gebied van gebiedsontwikkeling en grondbeleid zijn gevraagd om hun kritische blik te werpen op het theoretisch raamwerk en de bijbehorende begrippen.

De validatiesessies hadden een tweeledig doel:

- Het ophalen van feedback op het ontwikkelde theoretisch raamwerk voor het casuonderzoek.
- Het toetsen in hoeverre de experts de geschetste problematiek in de praktijk herkennen en, zo ja, hoe zij aankijken tegen de problematiek.

Het theoretisch raamwerk is vervolgens aangescherpt op basis van hun feedback.

03.03 Enquête

Om een breed beeld van de geschetste problematiek op te halen, hebben we gekozen voor het uitzetten van een enquête onder Nederlandse gemeenten.

In de enquête hebben we overwegend gesloten (multiple choice) vragen opgenomen, waarin het oordeel van de respondent wordt gevraagd over:

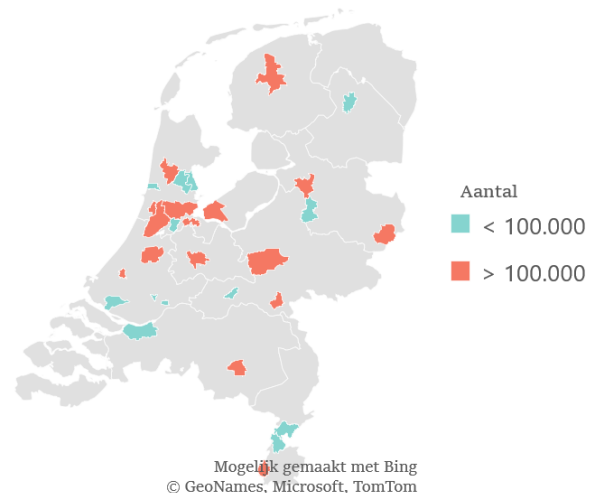
- In welke mate prijsontwikkelingen (als gevolg van ‘windfall profits’) zich voordoen bij gebiedsontwikkelingen in hun gemeente in het afgelopen decennium.
- In hoeverre deze in algemene zin en in de door hen aangedragen voorbeelden – naar hun globale inschatting – invloed hebben gehad op de (financiële) haalbaarheid van de gebiedsontwikkeling en het kostenverhaal, het te realiseren vastgoedprogramma, de kwaliteit (en voorzieningen binnen) het plangebied en de benodigde inzet van publieke middelen.

Het doel van de enquête is vaststellen of en in welke mate prijsontwikkelingen bij gebiedsontwikkelingen in Nederland een breed gedeeld probleem is. Daarnaast willen we de enquête ook gebruiken om in te zoomen op een door de respondent aangedragen voorbeeld waarin dit voorkwam. Een aantal van de aangedragen voorbeelden is vervolgens behandeld in de case interviews.

Respons en statistieken

De enquête is gedeeld door Vereniging Nederlandse Gemeenten (hierna: VNG). Daarnaast hebben wij ons eigen netwerk geraadpleegd. Uiteindelijk hebben verspreid over het land 28 gemeenten de enquête ingevuld. De meeste respondenten komen uit provincie Noord-Holland. De gemeenten die de enquête hebben ingevuld, zijn ingekleurd in onderstaande kaart. Op de kaart is te zien dat ongeveer de helft van de gemeenten meer dan 100.000 inwoners heeft en het overige deel minder dan 100.000. Ongeveer driekwart van de respondenten is planeconoom bij de desbetreffende gemeente.

| Gemeenten (n=28) | |
|------------------------------|--------------------------|
| 1. Alblasterdam | 15. Heemskerk |
| 2. Alkmaar (G40) | 16. Leeuwarden (G40) |
| 3. Almere (G40) | 17. Lelystad (G40) |
| 4. Alphen aan den Rijn (G40) | 18. Maastricht (G40) |
| 5. Amstelveen (G40) | 19. Moerdijk |
| 6. Amsterdam (G4) | 20. Nijmegen (G40) |
| 7. Assen (G40) | 21. Nissewaard |
| 8. Echt-Susteren | 22. Olst-Wijhe |
| 9. Edam - Volendam | 23. Purmerend |
| 10. Ede (G40) | 24. Sittard-Geleen (G40) |
| 11. Eindhoven (G40) | 25. Sliedrecht |
| 12. Enschede (G40) | 26. Tiel |
| 13. Haarlem (G40) | 27. Utrecht (G4) |
| 14. Haarlemmermeer (G40) | 28. Zwolle (G40) |



Figuur 1: overzicht geografische spreiding respondenten

03.04 Verdiepende interviews

Om grip te krijgen op de geschetste problematiek zijn op basis van het theoretisch raamwerk diepgaande(re) case studies verricht. Doel hiervan was inzicht krijgen in de opgetreden veranderingen in de eigendomssituatie en de waarde van ingebrachte gronden. Dit hebben we in kaart gebracht gedurende de verschillende fasen van het ontwikkelproces, inclusief het effect hiervan op de financiële haalbaarheid, de programmatische uitgangspunten van de gebiedsontwikkeling en de mate waarin de gemeente genoodzaakt werd niet verhaalbare

investeringen te doen. Uit de enquêterespondenten is een achttal aangedragen cases geselecteerd voor een verdiepend interview. De cases betreffen:

- vier uitleglocaties;
- vier binnenstedelijke transformaties/ herstructureringen.

Deze zijn vanwege privacyoverwegingen niet nader gedefinieerd. De interviewleidraad kunt u vinden in bijlage 3.

03.05 Verrijking van de cases met data van het Kadaster

Terwijl de interviews veel inzicht geven over specifieke contextuele aspecten van de gebiedsontwikkeling, kunnen feitelijke (historische) gegevens ontbreken, bijvoorbeeld doordat planvorming alweer een aantal jaar geleden heeft plaatsgevonden of door personele wisselingen. Het reconstrueren van de cases gebeurt daarom op basis van interviews met de betreffende gemeenten, aangevuld met feitelijke gegevens uit het Kadaster. Via het Kadaster hebben we met name inzicht gekregen in:

- eigendomsinformatie en objectkenmerken van de relevante percelen;
- eigendomswisselingen van relevante percelen;
- verkoopprijzen van relevante percelen.

Interpretatie van de gegevens

Het Kadaster heeft samengewerkt met Brink om voor de acht (door Brink) geselecteerde cases meer grip te krijgen op eigendomsveranderingen en betaalde (grond)prijzen vanaf het moment dat er nog geen initiatieven of plannen waren voor het gebied, ofwel dat er sprake was van een 'oorspronkelijke' eigenaar (de agrariër, de fabrieksondernemer).

De gedeelde constatering is dat de informatie van het Kadaster veel relevante inzichten biedt, maar dat het geen systematisch en eenduidig overzicht van betaalde (grond)prijzen geeft, noch over aanvullende afspraken (binnen en buiten kadastrale).

Grondspeculanten en ontwikkelaars sluiten soms koopovereenkomsten met grondeigenaren, zoals een agrariër, waarin sprake is van uitgestelde levering. Deze worden vaker niet dan wel ingeschreven in het Kadaster. Dit betekent dat in het Kadaster de agrariër als juridisch eigenaar staat vermeld, maar niet dat deze een koopovereenkomst heeft gesloten met een derde. Deze contracten kun je dus alleen vinden en beoordelen als de gemeente erover beschikt of wanneer een ontwikkelaar bereid is mee te werken aan het onderzoek. Deze koopovereenkomsten kunnen naast de eerste betaling ook nabetalingen bevatten (zoals een verrekening bij een vastgesteld bestemmingsplan, een zogenaamde 'kicker'). Dergelijke contracten worden over het algemeen als bedrijfsgevoelige informatie beschouwd.

Voor verschillende locaties zijn wel illustratieve aankopen gevonden in het Kadaster, die de verschillende posities van de geselecteerde cases inzichtelijker maken. Door gerichte steekproeven en handmatig akten te bestuderen is een aantal strategische aankopen gevonden met indicaties van grondwaarden, als gevolg van of anticiperend op een bestemmingswijziging.

03.06 Representativiteit onderzoek

Bij het uitvoeren van een onderzoek met behulp van enquêtes is de representativiteit van belang. Representativiteit betekent dat er betrouwbare uitspraken kunnen worden gedaan over de populatie. De populatie betreft de gehele onderzoeksgroep (dus alle gemeenten). Uit de populatie wordt een steekproef getrokken. De steekproef dient een verkleinde afspiegeling te zijn van werkelijkheid (populatie). Alleen dan is er sprake van representativiteit. De representativiteit wordt in hoofdlijnen aan de volgende drie criteria afgemeten:

- De response moet groot genoeg zijn.
- De opbouw van de steekproef komt overeen met de opbouw van de totale populatie.

- Er zijn geen systematische verschillen tussen deelnemers en niet-deelnemers.

De response is met 28 gemeenten beperkt, het betreft 8% van het totaal aantal gemeenten in Nederland. Tegelijkertijd geldt dat met 345 gemeenten in Nederland de steekproef ook niet dermate groot hoeft te zijn om toch met enige foutmarge en betrouwbaarheidsniveau uitspraken te kunnen doen. Belangrijk hierbij is dat de kenmerken van de deelnemende gemeenten zich relatief goed verhouden tot de rest van de gemeenten in Nederland. Onderstaande tabel geeft drie kenmerken weer van de steekproef ten opzichte van Nederland: het aantal inwoners, de druk op de woningmarkt en de mate van stedelijkheid.

Tabel 1: kenmerken steekproef ten opzichte van Nederland

| Aantal inwoners | Nederland ¹ | | Steekproef | | % van NL |
|-----------------------------------|------------------------|-------------|------------|-------------|-----------|
| | # | % | # | % | |
| Meer dan 100.000 inwoners | 32 | 9% | 14 | 50% | 44% |
| Tussen 50.000 en 100.000 inwoners | 58 | 17% | 6 | 21% | 10% |
| Minder dan 50.000 inwoners | 255 | 74% | 8 | 29% | 3% |
| Totaal | 345 | 100% | 28 | 100% | 8% |

¹ Cijfers per 1-1-2022

bron: Kerncijfers Wijken en Buurten (2022)

| Woningmarktdruk | Nederland ¹ | | Steekproef | | % van NL |
|-----------------|------------------------|-------------|------------|-------------|-----------|
| | # | % | # | % | |
| Hoog | 115 | 33% | 15 | 54% | 13% |
| Gemiddeld | 115 | 33% | 7 | 25% | 6% |
| Laag | 115 | 33% | 6 | 21% | 5% |
| Totaal | 345 | 100% | 28 | 100% | 8% |

¹ Cijfers per 1-1-2022

bron: Hittekaart BPD (2023)

| Mate van stedelijkheid | Nederland ¹ | | Steekproef | | % van NL |
|------------------------|------------------------|-------------|------------|-------------|-----------|
| | # | % | # | % | |
| Zeer sterk stedelijk | 23 | 7% | 6 | 21% | 26% |
| Sterk stedelijk | 72 | 21% | 16 | 57% | 22% |
| Matig stedelijk | 77 | 22% | 3 | 11% | 4% |
| Weinig stedelijk | 124 | 36% | 2 | 7% | 2% |
| Niet stedelijk | 49 | 14% | 1 | 4% | 2% |
| Totaal | 345 | 100% | 28 | 100% | 8% |

¹ Cijfers per 1-1-2022

bron: Kerncijfers Wijken en Buurten (2022)

In het kort kan worden gesteld dat binnen de steekproef bovenmatig veel grote, hoog stedelijke gemeenten met een hoge woningdruk zitten. Andersom zijn de kleinere, laag stedelijke gemeenten met een gemiddelde en lage woningmarkt druk wat ondervertegenwoordigd.

Met betrekking tot het derde criterium is de verwachting dat respondenten die de enquête hebben ingevuld, wellicht geneigd zijn de enquête eerder in te vullen vanuit een gevoel van ontevredenheid over de huidige gang van zaken. De enquête zou derhalve kunnen worden gezien als een middel om daarin verandering teweeg te brengen. Daarnaast is door verschillende respondenten aangegeven dat door (i) het ontbreken van dossier en specifieke inhoudelijke kennis en (ii) de gevoeligheid van informatie in relatie tot lopende onderhandelingen tussen partijen niet altijd antwoord kon worden gegeven op de gestelde vragen in de enquête en interviews, wat de (inhoudelijke) complexiteit van het onderwerp duidt. Door een aanvullende macro-analyse te verrichten met behulp van gegevens uit dit onderzoek, aangevuld met gegevens uit de BAG, WBI-aanvragen en overige bronnen, is getracht om de onderzoeksresultaten te kwantificeren naar nationaal niveau.

Tot slot geldt dat ontwikkelaars en/of grondeigenaren geen onderdeel zijn van de onderzoeksgroep (zowel in de enquête als de case interviews). Dit brengt het risico met zich mee dat de uitkomsten mogelijk vanuit een eenzijdig perspectief (het perspectief van gemeenten die de problematiek ervaren) is onderzocht. Om dit beeld wat te nuanceren zijn ook bronnen geraadpleegd en gesprekken gevoerd met respondenten en enkele overige vastgoedprofessionals die een licht hebben kunnen werpen op het perspectief van ontwikkelaars en overige belemmerende aspecten ten aanzien van de haalbaarheid van gebiedsontwikkeling.



THEORETISCH KADER

04 THEORETISCH KADER

Om zowel de casestudies als enquêtevragen adequaat toe te spitsen op (beantwoording van) de gestelde hoofd- en nevenvraag, is een theoretisch raamwerk uitgewerkt. De te onderscheiden kernbegrippen in de deelvragen van het onderzoek vormen hierbij het vertrekpunt. Om tot een adequaat antwoord op de verschillende deelvragen en nevenvraag te kunnen komen, is het allereerst zaak stil te staan bij de definitie en achterliggende theorie van deze kernbegrippen in de context van het onderzoek. In dit theoretisch raamwerk worden deze achtereenvolgens uitgewerkt. Het zwaartepunt van het theoretisch raamwerk ligt bij deelvraag 1. Hier worden namelijk ook relevante contextuele aspecten van het proces van gebiedsontwikkeling toegelicht.

04.01 Uitwerking deelvraag 1

Deelvraag 1 luidt: ‘Hoe kenmerken de waardeontwikkeling en -bepaling van ingebrachte gronden bij gebiedsontwikkeling in Nederland zich, gezien vanaf het eerste initiatief tot en met het sluiten van een overeenkomst tussen gemeenten en marktpartijen?’

In deze sectie van het rapport worden de relevante kernbegrippen in relatie tot deelvraag 1 uitgewerkt.

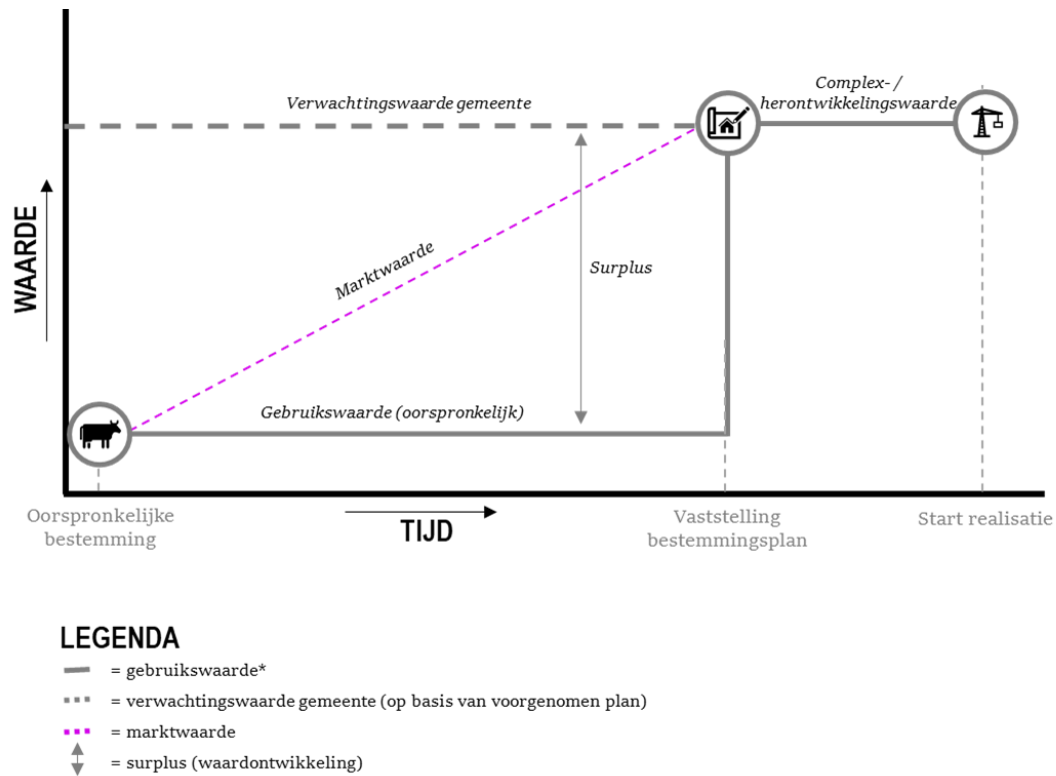
- Waardeontwikkeling van ingebrachte gronden.
- Prijsontwikkelingen van ingebrachte gronden (ofwel surplus).
- Waardebepaling van ingebrachte gronden.
- Bij gebiedsontwikkeling betrokken partijen en hun rol.
- Te onderscheiden fasen en mijlpalen bij gebiedsontwikkeling.
- Te onderscheiden overeenkomsten tussen partijen en publiekrechtelijke kaders.

Kernbegrip 1.1: waardeontwikkeling

Het duiden van de grondwaardeontwikkeling bij gebiedsontwikkeling is complex. Grondwaarde wordt namelijk beïnvloed door een scala aan factoren. Denk aan kenmerken van de locatie, marktomstandigheden, politieke beslissingen, bestemmingsplannen en overige en wet- en regelgeving. Om grip te krijgen op de manier waarop grondwaarde zich ontwikkelt gedurende de initiatieffase van gebiedsontwikkeling, is het van belang de verschillende ‘verschijningsvormen’ van (grond)waarde te duiden. Dit doen we door middel van onderstaande figuur.

Prijsinflatie buiten beschouwing gelaten

In onderstaand en andere vergelijkbare figuren is het element van prijsinflatie/prijsindexatie buiten beschouwing gelaten. Omdat dit dermate fluctueert over tijd en gepaard gaat met macro-economische ontwikkelingen, kan dat een vertekend beeld geven op de werkelijkheid. Dat neemt natuurlijk niet weg dat prijsinflatie een belangrijke rol kan spelen bij (mogelijke gevolgen van) prijsontwikkelingen bij gebiedsontwikkeling (het theoretisch kader behorend bij deelvraag 2 gaat hier nader op in).



*waarde van de ruwe bouwgrond, prijsinflatie buiten beschouwing gelaten

Figuur 2: schematische weergave grondwaardeontwikkeling bij gebiedsontwikkeling

Waardeontwikkeling

Met waardeontwikkeling kijken we naar de ontwikkeling van de grondwaarde van ingebrachte gronden bij gebiedsontwikkeling over de tijd behorende bij de toegestane bestemming. Dit duiden we door het verschil inzichtelijk te maken tussen de oorspronkelijke gebruikswaarde en de complex-/herontwikkelingswaarde. Hierbij geldt dat in principe sprake is van een sluitende business case wanneer daadwerkelijke betaalde grondprijzen in lijn liggen met de complex- of herontwikkelingswaarde (lees hierover meer bij kernbegrip 1.2).

Ingebrachte gronden

Ingebracht gronden zijn alle binnen het exploitatiegebied gelegen grond(en), die door (een) publieke dan wel private grondeigena(a)r(en) ter beschikking worden gesteld ten behoeve van de ontwikkeling of transformatie van het gebied.

Oorspronkelijke gebruikswaarde

De gebruikswaarde is de actuele, marktconforme waarde van de grond bij continuering van het huidige gebruik. In dit onderzoek zijn we geïnteresseerd in de oorspronkelijke gebruikswaarde, dus de actuele, marktconforme waarde van de grond ten tijde van het eerste initiatief voor de gebiedsontwikkeling.

Verwachtingswaarde

Op het moment dat men de grondwaarde (voorafgaand aan de bestemmingswijziging) benadert vanuit het verwachte toekomstige gebruik, spreken we van de verwachtingswaarde. De verwachtingswaarde wordt door de Raad van State gedefinieerd als de extra waarde die een redelijk handelende koper na onderhandelingen met een redelijk handelende verkoper bereid is te betalen voor de grond bovenop de gebruikswaarde. Deze term wordt in de praktijk veelal gehanteerd bij onteigeningsprocedures.

Deze term wordt vanuit juridisch perspectief primair gebruikt bij onteigeningsprocedures. In dit onderzoek wordt de verwachtingswaarde gebruikt om de (toekomstige) verwachtingswaarde van de gemeente te duiden op basis van het voorgenomen plan. Daarmee is de verwachtingswaarde in dit onderzoek gelijk aan de toekomstige herontwikkelingswaarde. Die verschilt van de verwachtingswaarde bij onteigening, doordat bij onteigening onder andere rekening wordt gehouden met de onzekerheid of het bestemmingsplan wordt gewijzigd, welke bestemming de grond precies krijgt en welke voorzieningen zullen worden gerealiseerd.

Marktwaarde

Het geschatte bedrag waartegen een object of recht c.q. verplichting zou worden overgedragen op de waardepeildatum tussen een bereidwillige koper en een bereidwillige verkoper in een zakelijke transactie, na behoorlijke marketing en waarbij de partijen zouden hebben gehandeld met kennis van zaken, prudent en niet onder dwang (RICS, 2020)

Met andere woorden: de redelijkerwijs te verwachten grondprijs waarin alle factoren worden weerspiegeld die marktpartijen in het algemeen bij het opstellen van hun bod in aanmerking zouden nemen en waarin het maximale en optimale gebruik ('highest and best use') van het object tot uiting komt (financieel haalbaar en wettelijk toegestaan).

Complex-of herontwikkelingswaarde

Wanneer de grondwaarde wordt benaderd op basis van het (nieuwe) vastgestelde bestemmingsplan, ofwel het daadwerkelijk te realiseren plan, spreken we van de complexwaarde-herontwikkelingswaarde (ofwel de nieuwe gebruikswaarde als het bestemmingsplan eenmaal gewijzigd is).

Inbrengwaarde

Een relevant begrip in het kader van grondwaardeontwikkeling is de inbrengwaarde van ingebrachte gronden bij gebiedsontwikkeling. De inbrengwaarde wordt in de Wro als kostenpost van de exploitatieopzet van het exploitatieplan aangemerkt (Artikel 6.13 lid 1 sub c onder 1 Wro). Tot de kosten worden gerekend:

- de waarde van de gronden in het exploitatiegebied (lees hierover meer bij kernbegrip 1.3);
- de waarde van de opstallen die in verband met de exploitatie van de gronden moeten worden gesloopt;
- de kosten van het vrijmaken van de gronden persoonlijke rechten en lasten, eigendom, bezit of beperkt recht en zakelijke lasten;
- de kosten van sloop, verwijdering en verplaatsing van opstallen, obstakels, funderingen, kabels en leidingen in het exploitatiegebied.

Met andere woorden: in de inbrengwaarde tellen ook de kosten mee van investeringen die zijn gedaan om de grond geschikt te maken voor de toekomstige bestemming of functie.

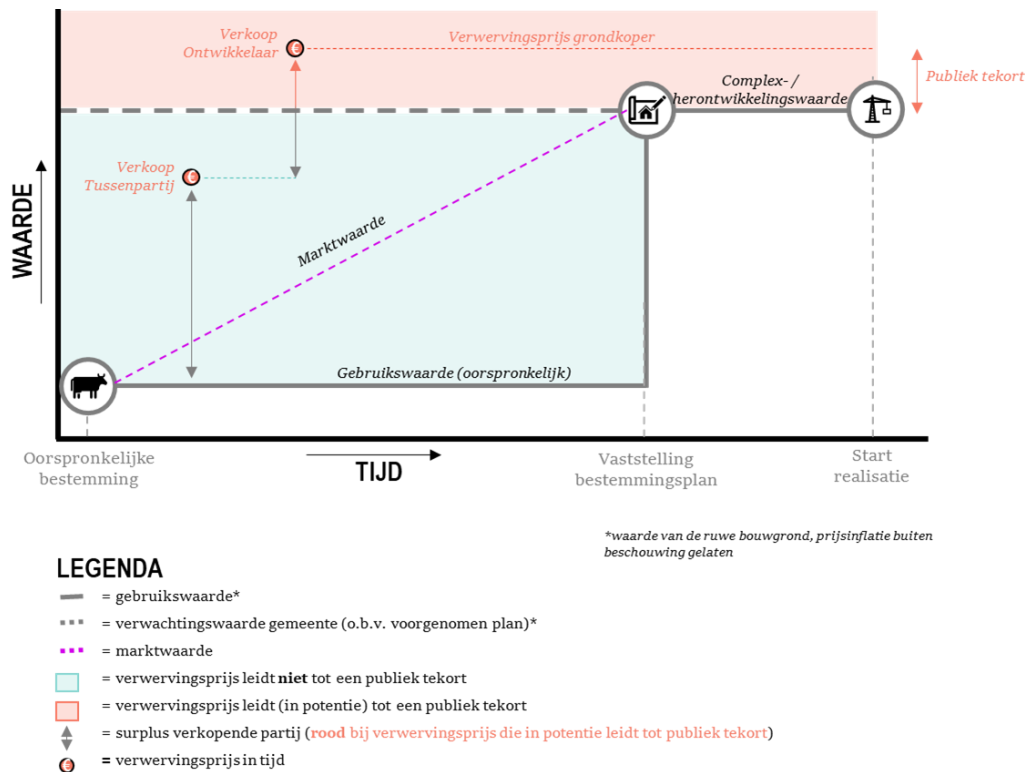
De inbrengwaarde heeft invloed op:

- De hoogte van de kosten die de overheid kan verhalen. In de Wro en de Omgevingswet is een maximum gesteld aan het bedrag dat de overheid bij bouwactiviteiten kan verhalen (artikel 6.16 Wro respectievelijk artikel 13.14 tweede lid en artikel 13.15 tweede lid b). Het doel daarvan is te voorkomen dat eigenaren een zodanig hoge bijdrage aan het kostenverhaal zouden moeten betalen, dat zij verlies lijden op het ontwikkelen van de grond. De inbrengwaarde is een belangrijke kostenpost voor de eigenaar. Daarom wordt deze in mindering gebracht op het bedrag van de te verhalen kosten (macro-aftopping of meerwaardetoets).
- De verdeling van kosten over verschillende uitgiftepercelen. Eigenaren van onroerende zaken streven in het algemeen naar een hoge inbrengwaarde voor de eigen percelen ten opzichte van de andere percelen in het plangebied.

Bij een lage inbrengwaarde kan de eigenaar van het betreffende perceel namelijk een lager bedrag in mindering brengen op de te betalen exploitatiebijdrage (Santing, 2015).

Kernbegrip 1.2: prijsontwikkelingen

In het kader van dit onderzoek is het relevant te onderzoeken hoe prijsontwikkelingen (ofwel het surplus) zich kenmerken in relatie tot de waardeontwikkeling van de grond. Dit leggen we uit aan de hand van onderstaande figuur.



Figuur 3: schematische weergave prijsontwikkelingen bij gebiedsontwikkeling

Prijsontwikkelingen, ofwel het surplus

Het surplus kan ook wel worden gezien als de totale winst die (al dan niet in stapjes) wordt gemaakt op de (door)verkoop van de grond, door de beoogde wijziging van de bestemming mee te nemen in de prijsvorming zonder dat daar waarde verhogende werkzaamheden voor worden verricht (van der Krabben, 2021).

Met prijsontwikkelingen, ofwel het surplus, wordt in dit onderzoek bedoeld de ontwikkeling van de grondprijs van de ingebrachte gronden vanaf het eerste initiatief voor de gebiedsontwikkeling tot het sluiten van een publiek-private overeenkomst voor de gebiedsontwikkeling. Dit maken we inzichtelijk door het verschil/de delta tussen:

- Gebruikswaarde (oorspronkelijk): de actuele grondwaarde op basis van de oorspronkelijke bestemming, direct vóór het eerste initiatief voor de gebiedsontwikkeling. en de
- Hoogste verwervingsprijs: de hoogst betaalde verwervingsprijs van de grond vóór realisatie van het project (gebaseerd op de toekomstige waarde van de grond vanuit het perspectief van de ontwikkelaar).

Verwervingsprijs

De daadwerkelijk betaalde prijs voor de grond noemen we de verwervingsprijs of -kosten. De verwervingsprijs kan zowel hoger als lager liggen dan de verwachtingswaarde doordat partijen de beoogde wijziging van de bestemming meenemen in de prijsvorming, zonder dat duidelijk is wat het definitieve programma gaat worden.

'Het gevecht om het surplus'

In aanloop naar de bestemmingsplanwijziging vinden regelmatig grondtransacties plaats, waarin de verwachtingswaarde van de toekomstige gebiedsontwikkeling in sommige gevallen al wordt meegewogen in de prijsvorming. Dit wordt ook wel aangeduid als 'het gevecht om het surplus' (Van der Krabben, 2021). Dit kan zich bijvoorbeeld voordoen in de situatie dat een investeerder ruwe bouwgrond verwerft op een woningbouwlocatie en die grond na verloop van tijd, nog steeds in ongebouwde staat, weer tegen een hogere prijs verkoopt aan een andere investeerder.

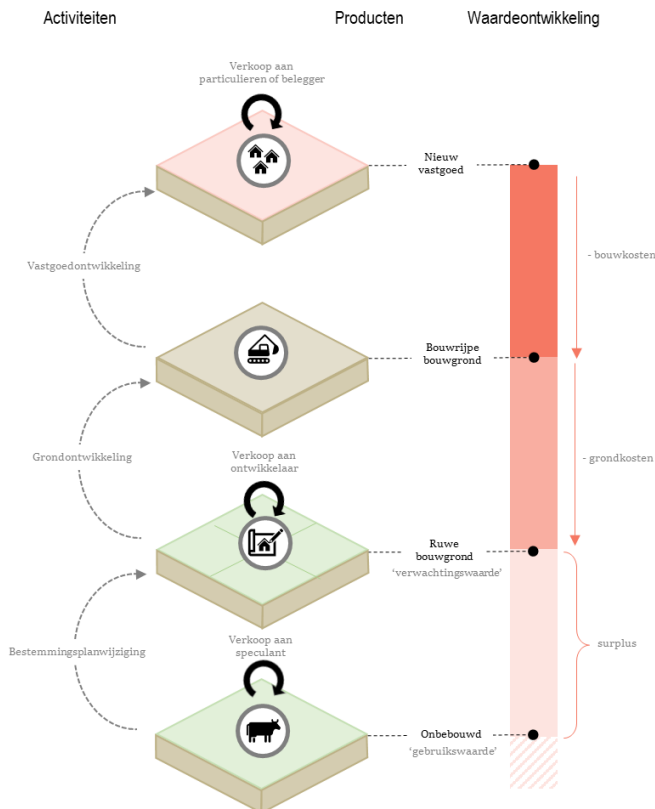
Een (ongewenst) effect kan zijn dat de nieuwe eigenaar – wellicht speculatief – een prijs voor de ruwe bouwgrond heeft betaald, die hoger ligt dan de residuele waarde van de ruwe bouwgrond (herontwikkelings-/complexwaarde) (Van der Krabben, 2021), met als gevolg dat hij alleen nog winstgevend kan ontwikkelen door woningen in een hoger prijssegment te bouwen, te verdichten door bijvoorbeeld de parkeernorm te verlagen of met behulp van gemeentelijke- of Rijkssubsidies. Dit kan eveneens leiden tot vertraging van het bouwproces.

Nadere duiding hoogte van het surplus

Om de omvang van het surplus te bepalen, moet vanuit het eindproduct - de waarde van het nieuwe vastgoed – worden teruggerekend. Trekken we de bouwkosten van de waarde van het nieuwe vastgoed af, dan hebben we de residuele waarde van de bouwrijpe grond (zie figuur 4). Als we daar de grondproductiekosten aftrekken, hebben we de residuele waarde van de ruwe bouwgrond met bestemming woningbouw. Wat dan nog overblijft is het residu: de waarde van de onbebouwde grond met nog de alternatieve bestemming (bijvoorbeeld landbouw) als alle kosten om de (verwachte) bestemming te realiseren ervan af worden getrokken. Bij deelvraag 2 gaan we dieper in op de mogelijke problematiek van het surplus/te hoge verwervingskosten.

Waardeontwikkeling versus prijsontwikkeling

Er bestaat een complexe relatie tussen 'prijsontwikkeling' (daadwerkelijke verwervingskosten) en 'waardeontwikkeling' (getaxeerde (grond)waarde). In theorie zou de prijsontwikkeling en waardeontwikkeling gelijk moeten oplopen. In het geval de prijsontwikkeling (sterk) afwijkt van de waardeontwikkeling duidt dit op een versturende factor in de markt. Op het moment dat dit incidenteel is, wordt gesproken over een 'prijseffect'. Op het moment dat veelvuldig hogere prijzen worden betaald voor de grond wordt gesproken over een 'waarde-effect', wat tot uitdrukking komt in de marktwaarde.



Figuur 4: schematische weergave 'gevecht om het surplus' (Buitelaar, 2021)

Prijsontwikkelingen en financiële haalbaarheid

In het geval dat de verwervingskosten (als gevolg van prijsontwikkelingen) hoger liggen dan de daadwerkelijk te realiseren grondwaarde op basis van het vastgestelde plan, kan dit invloed hebben op de financiële haalbaarheid van een plan. De *financiële haalbaarheid* is de mate waarin de gebiedsontwikkeling financieel rendabel is voor de in de gebiedsontwikkeling participerende partijen (de inbrengers van de grond). Vanuit de complexwaardemethodiek bekeken, is een plan financieel haalbaar wanneer betaalde verwervingsprijzen lager liggen dan de. Indien de betaalde verwervingsprijzen hoger liggen dan de complexwaarde, dan is er in beginsel geen haalbaar plan. (zie uitwerking kernbegrip 1.3).

Publiek tekort

Een *publiek tekort* wordt in dit onderzoek gedefinieerd als het financiële tekort van de grondexploitatie of de faciliterende exploitatie van de overheid (zoals grondproductiekosten, verwervingskosten en bovenwijkse kosten). De kosten en opbrengsten van de bouw vallen daarbuiten en behoren tot de vastgoedexploitatie van de ontwikkelaar. Een publiek tekort kan ook in kwalitatieve zin worden uitgedrukt, bijvoorbeeld wanneer een maatschappelijk gewenst programma niet haalbaar blijkt en een ongewenste programmatische aanpassing van het programma of bijstelling in de kwaliteit van de openbare ruimte binnen het plangebied noodzakelijk is. Dit wordt nader toegelicht bij de theoretische duiding van deelvraag 2.

Verklarende factoren voor een publiek tekort

Ondanks dat verwervingskosten volgens Stauttner en Boelman (2021) momenteel de grootste kostenpost vormen in de grondexploitatie (opgedreven door: (i) de hoge economische waarde van bestaande functies; (ii) de systematiek van onteigening (op basis van de 'te hoge' herontwikkelingswaarde; en relatieve schaarste aan bouwlocaties), zijn er ook andere factoren die hier invloed op hebben:

- **Marktontwikkeling:** gebiedsontwikkeling vindt plaats binnen de context van commerciële markten (projectontwikkeling, bouw, civiele techniek). Dat betekent dat vraag en aanbod op de diverse deelmarkten de prijzen in de grondexploitatie bepalen.
- **Locatiekenmerken:** door de toename/noodzaak van binnenstedelijke inbreiding dienen aanzienlijke investeringen te worden gedaan in de stedelijke infrastructuur, zowel binnen als buiten de grondexploitatie.
- **Gemeentelijk beleid:** het gemeentelijk beleid is kaderstellend voor de mate waarin de maximale residuele grondwaarde van een gebied wordt behaald. Eisen rond woningbouwsegmentering bijvoorbeeld vragen in toenemende mate om goedkope en middeldure woningen, die (door een toename van binnenstedelijke inbreiding) in duurdere appartementsvorm moeten worden gebouwd. Deze (bovenwettelijke) eisen worden gedurende de jarenlange ontwikkeling (veelal) naar boven bijgesteld.
- **Wet- en regelgeving:** ook wet- en regelgeving (bijvoorbeeld omtrent duurzaamheid en stikstof) leiden tot hogere bouwkosten en verlaging van grondwaarde.

Kernbegrip 1.3: grondwaardebepaling

In de basis bestaan 3 taxatiemethoden: de vergelijkingsmethode, inkomstenbenadering en de kostenbenadering (RICS, 2020):

- de vergelijkingsmethode is gebaseerd op een vergelijking van het desbetreffende object met identieke of soortgelijke objecten (of rechten c.q. verplichtingen) waarvoor prijsinformatie beschikbaar is, zoals een vergelijking met markttransacties in hetzelfde of een nauw verwant type object (of recht c.q. verplichting) binnen een passende tijdshorizon.
- de inkomstenbenadering is gebaseerd op kapitalisatie of conversie van de huidige en de verwachte inkomsten (kasstromen), die verschillende vormen kunnen aannemen, om te komen tot één huidige kapitaalwaarde. Van de diverse vormen kan zowel kapitalisatie van conventionele marktgebaseerde inkomsten als discontering van specifieke verwachte inkomsten als passend worden beschouwd afhankelijk van het type object en van de vraag of een dergelijke benadering door de marktpartijen zou worden gehanteerd.
- de kostenbenadering is gebaseerd op het economische principe dat een koper niet meer voor een object zal betalen dan wat het zal kosten om een object van gelijkwaardig nut te verwerven, hetzij door aankoop, hetzij door bouw. In Nederland zijn 3 waarderingsmethodieken

De actuele of toekomstige grond-/inbrengwaarde wordt vastgesteld door taxateurs, door middel van verschillende taxatiemethoden en -technieken. Veelvoorkomende methoden zijn de vergelijkingsmethode (op basis van een vergelijking van markttransacties) en een combinatie van de vergelijkingsmethode en kostenbenadering (veelal samengebracht in de residuele waardebepaling).

De toepassing van deze methodieken en technieken is als volgt.

Vergelijkingsmethode (op basis van het vergelijken van markttransacties)

Deze methode kan worden gebruikt om de waarde op basis van zowel de huidige bestemming (gebruikswaarde) als de toekomstige bestemming (verwachtings-/complexwaarde) te bepalen. Bij het toepassen van de comparatieve methode moeten daadwerkelijk vergelijkbare plangebieden met elkaar worden vergeleken. Deze methode wordt toegepast als (bij voorkeur recente) gerealiseerde kooptransacties bekend zijn van vergelijkbare gronden in vergelijkbare regio's, die een vergelijkbare ontwikkeling tegemoet gaan.

Methodiek/techniek

Bij het toepassen van de comparatieve methode moeten daadwerkelijk vergelijkbare plangebieden met elkaar worden vergeleken. Bij woningbouwlocaties zijn grofweg vier factoren verantwoordelijk voor het grootste deel van de verschillen in ruwe bouwgrondwaarde (Santing, 2014):

- bebouwingsdichtheid;
- VON-prijsniveau;
- (planologische) doorlooptijd ontwikkeling in relatie tot het transactiemoment;
- aandeel (%) vrije sector.

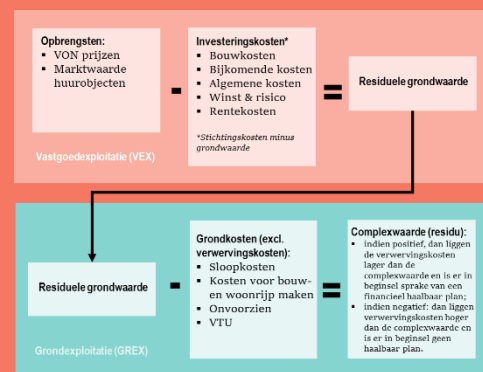
Combinatie van de vergelijkingsmethode en de kostenbenadering (op basis van de residuele waardebeoordeling)

De residuele methode wordt gebruikt om de waarde bij de toekomstige bestemming (verwachtings-/complexwaarde) te bepalen en om de financiële haalbaarheid van een plan te berekenen. Bij het toepassen van de residuele methode worden de stichtingskosten (aaneemsommen, bijkomende kosten, algemene kosten en winst- en risicodekking) in mindering gebracht op de opbrengsten. Het residu vormt de verwervingskosten die een koper of ontwikkelaar maximaal kan dragen om deze (vooraf geprognoseerde) winst- of risicodekking alsnog te behalen (Van der Krabben, 2021).

Methodiek/techniek

Op de opbrengsten (VON-waarde/marktwaarde) van (her)ontwikkeling worden de stichtingskosten (aaneemsommen, bijkomende kosten, algemene kosten en winst- en risicodekking) in mindering gebracht. Hieruit volgt de **residuele grondwaarde**. Door van de residuele grondwaarde de grondkosten, de verwerving daarvan uitgezonderd, in mindering te brengen ontstaat de **complexwaarde** (ofwel het residu). Het residu vormt de verwervingskosten die een koper/ontwikkelaar maximaal kan dragen om deze (vooraf geprognoseerde winst/risicodekking) nog te behalen (Van der Krabben, 2021). Men kan spreken van een financieel haalbaar plan als ook de grondkosten (verwervingskosten, sloopkosten, BWRM kosten) kunnen worden gedekt vanuit de residuele grondwaarde.

Verwervingskosten als residu



Methoden en technieken vergeleken

De comparatieve methode, mits verantwoord toegepast, biedt de beste waarborg voor marktconformiteit en heeft, zo oordeelde de Advocaat-Generaal in een onteigeningsprocedure, daarom de voorkeur. Voor verantwoorde toepassing zijn vergelijkbare gronden (moment, type, locatie en markt) noodzakelijk. Een nadeel van de comparatieve methode kan zijn dat (speculatieve) transacties (mogelijk) een opdrijvend effect kunnen hebben op de grondwaarde, omdat deze als referentie worden meegenomen in de taxatie. Daarmee ontstaat de situatie dat de toepassing van speculatieve transacties bij de comparatieve methode de marktwaarde bepalen. Daarnaast is een aanvullende residuele waardebeoordeling altijd nodig om te bepalen of de prijzen leiden tot een sluitende business case (Santing, 2014).

Waardebepaling inbrengwaarde

De taxateur dient bij het bepalen van de inbrengwaarde zowel de gebruikswaarde als de werkelijke waarde (inclusief de verwachtingswaarde) te taxeren. De inbrengwaarde wordt geobjectiveerd vastgesteld en staat dus los van daadwerkelijk betaalde prijzen. De inbrengwaarde is de hoogste van de huidige ‘gebruikswaarde’ en de ‘herontwikkelingswaarde’ (vaak verwachtings-/complexwaarde). Voor het bepalen van de inbrengwaarde voor een exploitatieplan zijn in de Wro geen voorschriften opgenomen over de taxatiemethode. Het is aan de onafhankelijke deskundigen om een toe te passen taxatiemethode te bepalen en aan de rechter om deze te toetsen.

Het betekent daarmee ook dat de deskundige de keuze voor de methode en de wijze van toepassing, als vertegenwoordiger van de gemeente, moet kunnen verantwoorden voor de rechter.

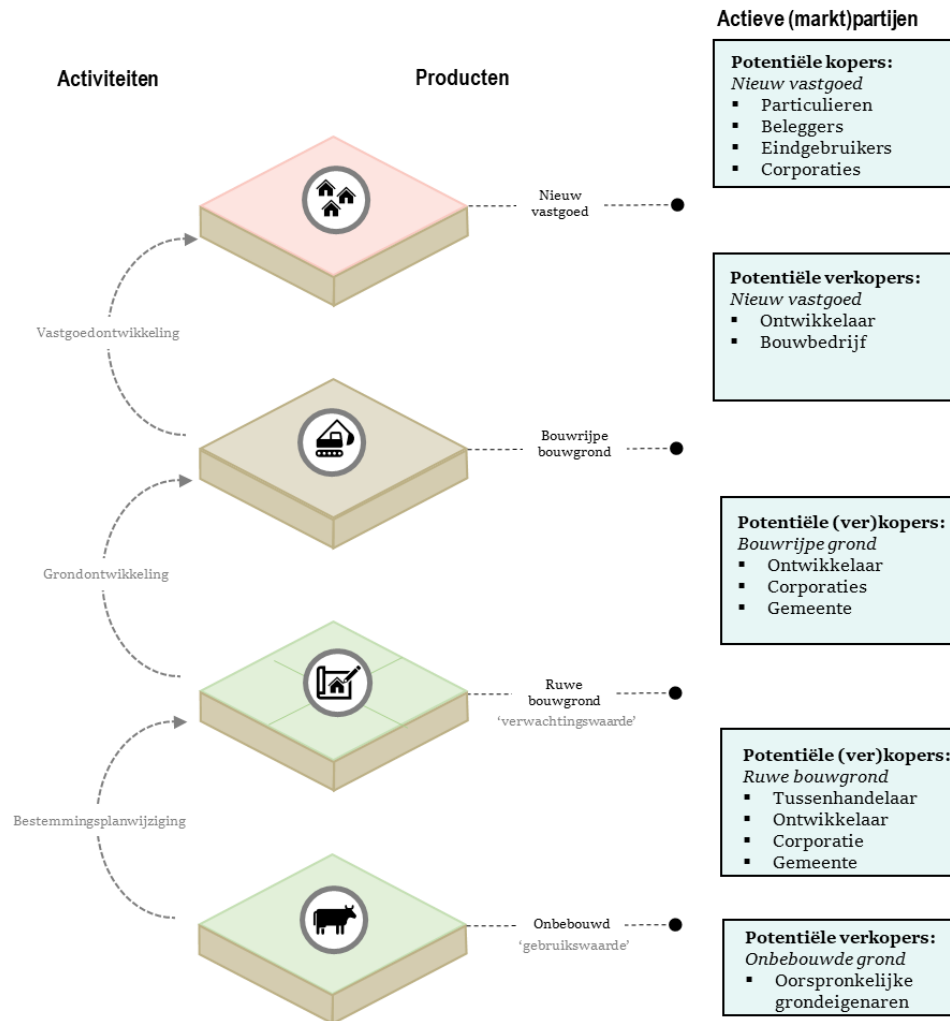
Bij de verwachtingswaarde wordt vaak gebruik gemaakt van de residuele grondwaarde methode. De taxateur moet hierbij een zelfstandig oordeel vormen over de te hanteren parameters, kosten en opbrengsten. Een wijziging in een van de uitgangspunten kan een significant effect hebben op de uitkomst van de grondwaardeberekening. Naarmate de planvorming is gevorderd, wordt de residuele grondwaardemethode beter toepasbaar.

Kernbegrip 1.3: betrokken partijen

Betrokken (markt- of particuliere) partijen

Verschillende partijen kunnen in verschillende fasen van gebiedsontwikkeling een rol spelen (zie onderstaande figuur) en direct of indirect invloed uitoefenen op grondwaardeontwikkeling in de initiatieffase van een gebiedsontwikkeling. De belangrijkste (markt- of particuliere) archetype partijen in het kader van dit onderzoek zijn de volgende:

- **Oorspronkelijke grondeigenaren**: de oorspronkelijke grondeigenaar is de eigenaar van de grond op het moment dat er nog geen verwachting was dat de functie zou worden gewijzigd. Bij gebiedsontwikkelingen verkoopt de oorspronkelijke grondeigenaar vrijwel altijd de grond ten behoeve van de ontwikkeling en krijgt bij de verkoop van die 'lauwe' of 'warme' gronden altijd (een deel van) het surplus.
- **Tussenhandelaren**: particuliere of private partijen die strategisch grondposities verwerven met het oog op grondwaardestijging in de nabije toekomst, bijvoorbeeld als gevolg van een veranderende bestemming. Het doel van de tussenhandelaar is de gronden met winst door te verkopen zonder zelf een actieve rol te spelen op de woningmarkt.
- **Ontwikkelaars**: projectontwikkelaars verwerven grond om er woningen op te kunnen realiseren of om een bouwclaim te bemachtigen. De verwervingskosten van de bouwrijpe grond moeten voor hen in verhouding staan tot de opbrengsten en investeringskosten. Soms brengen ontwikkelaars grond in door een joint venture met gemeenten (GEM grondexploitatie maatschappij). Na opstalrealisatie worden woningen verkocht aan particulieren, beleggers of andere eindgebruikers (Van der Krabben, 2021).
- **Corporaties**: woningcorporaties verwerven grond om er (sociale) huurwoningen op te kunnen realiseren. De verwervingskosten van de bouwrijpe grond moeten in verhouding staan tot de opbrengsten en de investeringskosten. Vaak werken corporaties samen met ontwikkelaars om de woningen te realiseren. Na opstalrealisatie worden de woningen (door de corporatie) verhuurd, of verkocht aan de doelgroep.
- **Beleggers**: met de investering dienen beleggingsinkomsten en waardegroei van geïnvesteerd vermogen (indirect rendement) te worden gerealiseerd. Het kan gaan om het kopen van de grond zelf. In het geval dat beleggers betrokken raken, is dat vaak pas later in het proces, waarbij zij (een deel van) de te realiseren woningen kopen als investering. Soms zorgen beleggers ervoor dat bouwprojecten eerder kunnen starten (Volkshuisvesting Nederland, 2022).
- **Eindgebruikers**: particulieren die een woning kopen met bijbehorende grond.



Figuur 5: schematische weergave betrokken (markt)partijen per fase

Rol van gemeenten

Ook de gemeente speelt een rol in relatie tot grondwaardeontwikkeling bij gebiedsontwikkeling. Allereerst besluit de gemeente om een ontwikkeling publiekrechtelijk mogelijk te maken door middel van een bestemmingsplanwijziging. Afhankelijk van de rol van de gemeente kunnen verschillende instrumenten worden ingezet om invloed uit te oefenen op de (waardeontwikkeling van) gebiedsontwikkeling. Naast het maatschappelijk belang dat een gemeente dient/nastreeft, is er sprake van een financieel belang. Indien de gemeente eigenaar is van een deel van de ingebrachte grond(en) bestaat het financieel belang van de gemeente enerzijds uit de (residuele) grondwaarde die een marktpartij betaalt ter dekking van de grondexploitatiekosten van de gemeente. Anderzijds dient de gemeente de kosten van publieke voorzieningen, die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van het plan, zoveel mogelijk te bekostigen uit de opbrengsten van de planontwikkeling (kostenverhaal).

De rol van de gemeente wordt ingegeven vanuit het grondbeleid dat zij voert:

- **Actief grondbeleid:** gemeenten – soms alleen, soms in een PPS met marktpartijen – treden bij een actief grondbeleid op als grondontwikkelaar: ze verwerven ruwe grond, maken (of laten) die bouwrijp (maken) en verkopen vervolgens bouwkavels op de markt voor bouwrijpe grond, voornamelijk aan projectontwikkelaars (Van der Krabben, 2021). Toe te passen instrumenten zijn: grondverwerving- en uitgifte, vestiging erfpachtrecht, Onteigening en/of Wet voorkeursrecht Gemeenten (Wvg).

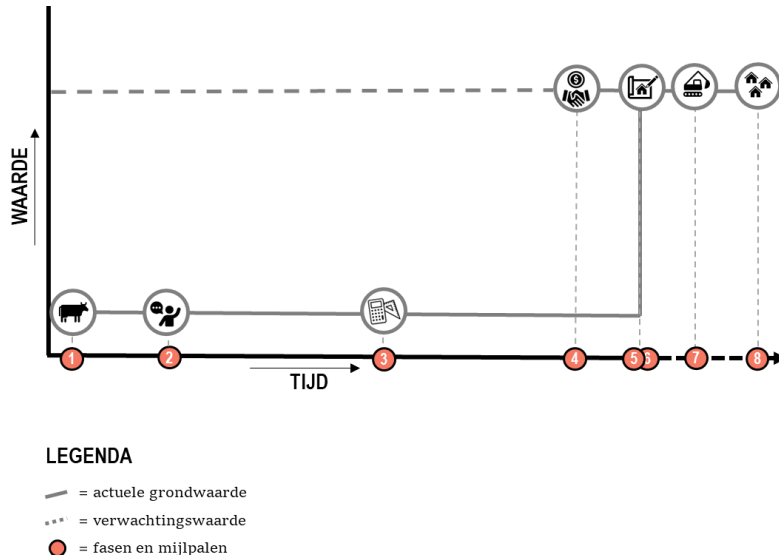
- **Faciliterend grondbeleid:** vastgoed- en grondontwikkeling is in handen van en vindt plaats op grond van een of meerdere marktpartij(en). De gemeente neemt een faciliterende rol aan. Toe te passen sturingsinstrumenten zijn: kostenverhaal op basis van een anterieure overeenkomst, eventueel in combinatie met vrijwillige bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen of kostenverhaal op basis van een exploitatieplan of omgevingsplan. Onder de Omgevingswet zal de gemeente bij kostenverhaal op basis van een omgevingsplan de financiële bijdragen ook dwingend kunnen opleggen.

Circa 24% van de gemeenten voert op dit moment vooral actief grondbeleid, 35% een vooral faciliterend grondbeleid en circa 40% een combinatie van beide typen grondbeleid (situationeel grondbeleid) (Leve en Geuting, 2021).

Ondanks dat er nog wel woningen worden gebouwd op grond die wordt uitgegeven door gemeenten (vaak grond die al jaren geleden door gemeenten is verworven), hanteren de meeste gemeenten voor nieuwe gebiedsontwikkelingen voornamelijk een faciliterend grondbeleid. Door de (maatschappelijke) druk om nieuwbouw van woningen te versnellen, is wél een discussie ontstaan of gemeenten niet opnieuw een actief grondbeleid moeten gaan voeren, vanuit de gedachte dat dit kan bijdragen aan de gewenste versnelling van de woningbouwproductie (Kamerstukken II 2020-2021, 32847, nummer 754).

Kernbegrip 1.4: fasen en mijlpalen

Er zijn verschillende fasen en mijlpalen te onderscheiden die relevant zijn bij het interpreteren van waardeontwikkeling bij gebiedsontwikkelingen. Deze zijn schematisch weergegeven aan de hand van onderstaande figuur.



Figuur 6: schematische weergave fasen en mijlpalen in gebiedsontwikkeling

- Ieder ontwikkeltraject start met het (1) **oorspronkelijk gebruik**, bijvoorbeeld agrarisch, woningbouw of industrieel.
- Dan volgt de (2) **start initiatieffase**. Door publieke partijen worden structuurvisies, omgevingsvisies en/of gebiedsvisies opgesteld of marktconsultaties georganiseerd waarin de contouren voor een toekomstig gebruik worden geschetst. Dit gaat in de praktijk veelal gepaard met de inname van strategische grondposities door marktpartijen.
- Hierna volgt de (3) **planvormingsfase**, een 'reken-en-tekenproces' waarin het programma en overige uitgangspunten en het ontwerp worden uitgewerkt en getoetst op de (financiële) haalbaarheid.

Dit vormt tevens een fase waarin (4) contractvorming plaatsvindt, zoals samenwerkings- en anterieure overeenkomsten. Contractvorming kan zowel voor als na de vaststelling van een bestemmingsplan plaatsvinden (zie kernbegrip 1.5).

- Het einde van de planvormingsfase wordt gekenmerkt door de vaststelling van een (5) bestemmingsplan (en vanaf 2024 het omgevingsplan). Indien geen anterieure overeenkomst is gesloten, wordt gelijktijdig met het bestemmingsplan een exploitatieplan vastgesteld.
- Daarna volgt de (6) start realisatie, waarin de grondexploitatie en opstalrealisatie plaatsvinden. De gebiedsontwikkeling eindigt met de (7) ingebruikname of exploitatiefase van de opstallen (De Zeeuw, 2018).

Kernbegrip 1.5: overeenkomsten en publiekrechtelijke kaders

Overeenkomsten en publieke kaders

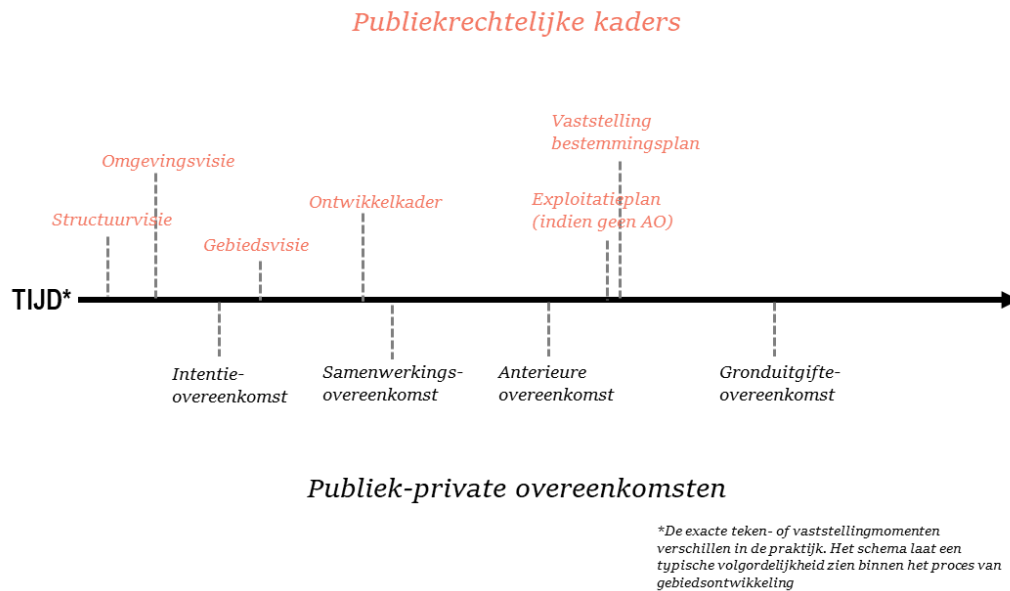
Gedurende het ontwikkeltraject van een gebiedsontwikkeling worden verschillende type (publiek-private) overeenkomsten gesloten. De belangrijkste zijn hieronder beknopt toegelicht:

- Intentieovereenkomst: een (niet bindende) overeenkomst waarin partijen aangeven wat de bedoeling is van hun onderhandelingen. Er wordt duidelijk gemaakt wat zij in de toekomst van elkaar verwachten.
- Samenwerkingsovereenkomst: een bindende overeenkomst waarin partijen afspraken maken over (niet uitsluitend) grondverwerving, -exploitatie, -uitgifte, ontwikkeling en realisatie, publiekrechtelijke medewerking en besluitvorming.
- Anterieure overeenkomst: de (privaatrechtelijke) overeenkomst die een gemeente met één of meerdere particuliere eigenaren sluit op het moment dat er (nog) geen exploitatieplan is (zie verdieping hieronder).
- (Gemeentelijk) exploitatieplan: is een eenzijdig besluit vanuit de gemeente en bevat een grondexploitatieopzet en regels voor het omslaan van de kosten over de verschillende uitgiftecategorieën, zoals over de werken en werkzaamheden voor het bouwrijp maken van het exploitatiegebied, de aanleg van nutsvoorzieningen en de inrichting van de openbare ruimte (zie verdieping hieronder).
- Gronduitgifte overeenkomst: bij actief grondbeleid kan de gemeente een gronduitgifte overeenkomst sluiten waarin dekking van de kosten van de grondexploitatie, het tijdvak, de fasering, de locatie-eisen en de woningbouwcategorieën via de gemeentelijke gronduitgifte zijn verzekerd (Van den Brand et. Al. 2008).

Daarnaast kunnen gemeenten (of andere publieke partijen) verschillende publieke kaders vaststellen. De belangrijkste zijn:

- Structuurvisie: de Wro verplicht iedere gemeente om voor haar gehele grondgebied een of meer structuurvisies op te stellen voor een goede ruimtelijke ordening. In de structuurvisie wordt de integrale visie op het ruimtelijk beleid door de gemeente, provincie of het Rijk voor (delen van) het grondgebied. Hierin vertelt het bevoegd gezag bijvoorbeeld waar mag worden gebouwd, waar de natuur behouden blijft of waar de economische structuur moet worden versterkt.
- Omgevingsvisie: in de omgevingsvisie (opvolger van de structuurvisie) legt de gemeente haar ambities en beleidsdoelen voor de fysieke leefomgeving voor de lange termijn vast. De gemeente stelt een omgevingsvisie voor het hele grondgebied vast. Denk aan cultureel erfgoed, water, wonen, milieu, landschap, gezondheid, bodemkwaliteit, mobiliteit, economie en vestigingskwaliteit.
- Gebiedsvisie: de gebiedsvisie legt de koers voor de ruimtelijke ontwikkeling van een gebied vast. Een gebiedsvisie kan de uitgangspunten formuleren voor een later op te stellen bestemmingsplan of omgevingsplan. In deze gebiedsvisie staat welke keuzes zijn gemaakt over woningbouw, natuur, recreatie, duurzame energieopwekking en verkeer.
- Ontwikkelkader: een ontwikkelkader is een nadere uitwerking van de gebiedsvisie waarin marktpartijen worden uitgenodigd of uitgedaagd om binnen de gestelde kaders tot concrete ruimtelijke ontwikkelingen te komen.
- Bestemmingsplan: het bestemmingsplan is een juridisch bindend document voor zowel de overheid als burgers en bedrijven. In een bestemmingsplan worden de gebruiks- en

bouwmogelijkheden en voorschriften vastgelegd voor een gebied. Indien het beoogde gebruik in strijd is met de huidige bestemming, dient de gemeente een bestemmingsplanwijziging door te voeren (Kenniscentrum InfoMil, 2023).



Figuur 7: schematische weergave vaststelling publiekrechtelijke kaders en overeenkomsten bij gebiedsontwikkeling

Kostenverhaal bij gebiedsontwikkeling

Bepaalde kosten die de gemeente maakt voor de exploitatie van een gebied kan de gemeente verhalen op degenen die daarvan profiteren. Met het systeem kostenverhaal kan een gemeente de door haar gemaakte kosten voor ruimtelijke ontwikkelingen verhalen. Deze kosten moeten een sterk verband hebben met de publieke voorzieningen in het exploitatiegebied. Voorbeelden zijn de plankosten van de gemeente en de kosten van boven- en ondergrondse infrastructuur in het te (her)ontwikkelen gebied. Daarbij behoren ook het bouw- en woonrijp maken, de aanleg van groenvoorzieningen en waterpartijen, bodemsanering en compensatie van in het gebied verloren gegane natuurwaarden en groen. Deze kosten kan een gemeente privaatrechtelijk of publiekrechtelijk verhalen. Als een ontwikkelende partij zelf de genoemde voorzieningen aanlegt, is er geen aanleiding om kosten te verhalen (Heurkens et al., 2020).

Gronduitgifte overeenkomst

Als een gemeente een actief grondbeleid voert, dan zijn de gemeentelijke kosten die direct samenhangen met de exploitatie van een gebied te verhalen via gronduitgifte. De gemeente kan kiezen voor gronduitgifte in eigendom (verkoop) of in erfpacht. De kosten die de gemeente heeft gemaakt, zijn dan onderdeel van de verkoopprijs (canon). In beide gevallen gaat het om kostenverhaal via het privaatrecht.

Anterieure overeenkomst

De anterieure overeenkomst is een privaatrechtelijke overeenkomst die men in de beginfase van een project voorafgaand aan de vaststelling van een bestemmingsplan sluit. Bij de anterieure overeenkomst hebben partijen onderhandelingsruimte. De doelstelling van de anterieure overeenkomst is onder andere om het kostenverhaal “anderszins te verzekeren”. Daarmee kan de noodzaak tot het opstellen van een exploitatieplan worden weggenomen.

Daarnaast mag men afspraken maken over financiële bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen zoals:

- groen
- recreatiegebieden
- waterberging
- infrastructuur (Kenniscentrum InfoMil, 2023)

Exploitatieplan

Het publiekrechtelijke kostenverhaal start met het opstellen van een gemeentelijk exploitatieplan (niet verplicht indien een anterieure overeenkomst is afgesloten). Dat bevat een grondexploitatieopzet en regels voor het omslaan van de kosten over de verschillende uitgiftecategorieën, zoals over de werken en werkzaamheden voor het bouwrijp maken van het exploitatiegebied, de aanleg van nutsvoorzieningen en de inrichting van de openbare ruimte. Ook kunnen regels worden opgesteld over fasering in deelgebieden en koppelingen tussen zulke onderdelen. Er geldt een aantal principes bij kostenverhaal via een exploitatieplan:

- Alleen kosten die voor komen op de kostensoortenlijst van het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) komen voor verhaal in aanmerking.
- Indien een kostensoort voor komt op de kostensoortenlijst kunnen de kosten van voorzieningen worden verhaald, mits wordt voldaan aan de criteria profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit.
- Er mogen niet meer kosten worden verhaald dan er opbrengsten zijn. Indien er meer opbrengsten zijn dan kosten, is het verhaal beperkt tot de hoogte van de kosten. Dit staat bekend als de macro-aftopping.
- De exploitatiebijdrage wordt bepaald naar draagkracht: de gronden met de hoogste opbrengstpotentie dragen de meeste kosten (Kenniscentrum InfoMil, 2023).

04.02 Uitwerking deelvraag 2

Deelvraag 2 luidt: *“Welke invloed hebben prijsontwikkelingen gedurende het ontwikkeltraject op de (financiële) haalbaarheid, resulterend in een wijziging van het te realiseren vastgoedprogramma, bijstelling van de kwaliteit van (en voorzieningen binnen) het plangebied en de benodigde inzet van publieke middelen?”*

In deze sectie van het rapport worden de relevante kernbegrippen in relatie tot deelvraag 2 uitgewerkt:

- Invloed van en omgang met prijsontwikkelingen/oplopende verwervingskosten op de (financiële) haalbaarheid, specifiek:
 - wijziging van het te realiseren (vastgoed)programma;
 - bijstelling van de kwaliteit van (en voorzieningen binnen) het plangebied;
 - de benodigde inzet van publieke middelen;
 - vertraging/stagnatie of afstel van het project.

Omgang met prijsontwikkelingen bij gebiedsontwikkeling

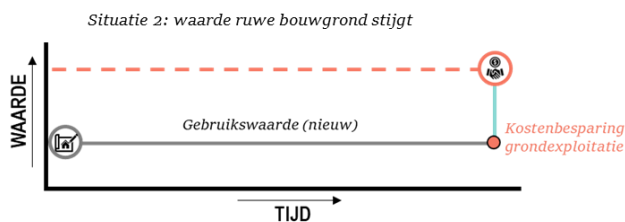
In het geval verwervingskosten de complexwaarde overstijgen, heeft dat een negatief effect op de financiële haalbaarheid van het project. Hoewel hogere verwervingskosten in theorie niet mogen leiden tot een hogere inbrengwaarde, kunnen er situaties zijn waarbij de hogere verwervingskosten toch (deels) voor rekening komen van de gemeente (publiek tekort). Indien een gemeente een gebiedsontwikkeling met publiek tekort wenst door te zetten en ze kan geen beroep doen op Rijks- of provinciale subsidies, komt de bekostiging ervan voor rekening van de gemeente.

In een dergelijke situatie heeft een gemeente een aantal handelingsperspectieven voor bekostiging van de onrendabele top (Heurkens et al., 2020):

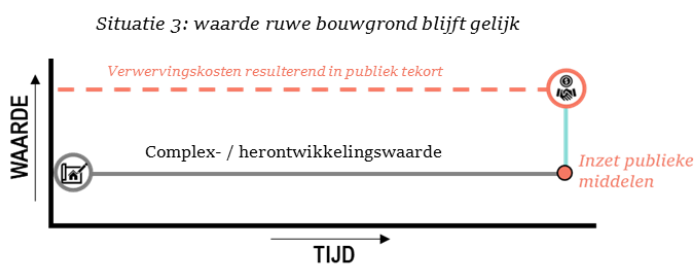
- In de eerste plaats kan de gemeente proberen extra opbrengsten in de gebiedsontwikkeling te realiseren, bijvoorbeeld door het exploitatiegebied te vergroten of het vastgoedprogramma te wijzigen (situatie 1): grondwaarde ruwe bouwgrond stijgt (indien bouwkosten niet harder stijgen).



- In de tweede plaats kan de gemeente op zoek gaan naar kostenbesparingen in de grondexploitatie, bijvoorbeeld door de openbare ruimte te versoberen (situatie 2): grondwaarde ruwe bouwgrond stijgt (indien grondopbrengsten niet afnemen door besparing in de grondexploitatie).



- In de derde plaats kan de gemeente mogelijk (additionele) publieke middelen inzetten of afboeken op gemeentelijke boekwaarden (situatie 3): grondwaarde ruwe bouwgrond blijft gelijk.



- Tot slot kunnen partijen ook wachten met de ontwikkeling in de hoop dat economische omstandigheden in de bouw- en woningmarkt verbeteren. In dit geval speelt het element van prijsinflatie als gevolg van marktontwikkeling dus wel een rol (situatie 4): grondwaarde ruwe bouwgrond stijgt (door prijsinflatie).



RESULTATEN ONDERZOEK

05 DEELVRAAG 1: GROND- WAARDEONTWIKKELING

De waardeontwikkeling van gronden is een belangrijk aspect in relatie tot (de haalbaarheid van) gebiedsontwikkelingen. In dit hoofdstuk staan we stil bij de waardeontwikkeling van gronden en beantwoorden we de eerste deelvraag, namelijk: *hoe kenmerken de waardeontwikkeling en -bepaling van ingebrachte gronden bij gebiedsontwikkeling in Nederland zich, gezien vanaf het eerste initiatief tot en met het sluiten van een overeenkomst tussen gemeenten en marktpartijen?*

In het licht van deelvraag 1, zijn de volgende aspecten nader onderzocht:

- Waardeontwikkeling en prijsontwikkelingen van ingebrachte gronden.
- Contextuele factoren die invloed hebben op de waarde- en prijsontwikkelingen, zoals:
 - waardebepaling van ingebrachte gronden;
 - bij gebiedsontwikkeling betrokken partijen en hun rol;
 - te onderscheiden fasen en mijlpalen bij gebiedsontwikkeling;
 - te onderscheiden overeenkomsten tussen partijen en publiekrechtelijke kaders.

05.01 Waardeontwikkeling, prijsontwikkelingen en publieke tekorten

In deze paragraaf worden de bevindingen ten aanzien van grondwaardeontwikkeling en prijsontwikkelingen van ingebrachte gronden bij gebiedsontwikkeling in Nederland, vooruitlopend op de vaststelling van het bestemmingsplan besproken aan de hand van acht case interviews en een enquête.

Allereerst worden de bevindingen per case besproken, zodat een compleet beeld ontstaat van de contextuele aspecten per casus. De interviews geven een kwalitatief inzicht in de geschetste problematiek, onderbouwd met kwantitatieve/cijfermatige gegevens over de case waar mogelijk. Daarna worden enkele algemene bevindingen ten aanzien van de case interviews besproken. Om ook inzicht te krijgen in hoe waardeontwikkeling en prijsontwikkelingen zich kenmerken onder gemeenten in Nederland, zijn de resultaten vervolgens nader geduid aan de hand van de enquêteresultaten.

Beperking kwantitatieve duiding case studies

Op basis van de case interviews en gegevens uit het Kadaster is een reconstructie gemaakt van de waardeontwikkeling en prijsontwikkelingen van ingebrachte gronden per case aan de hand van een inventarisatie van de volgende waarden (lees meer hierover in het theoretisch kader bij deelvraag 1):

- de oorspronkelijke gebruikswaarde van de ingebrachte gronden;
- de verwachtingswaarde van de ingebrachte gronden door de betrokken partijen;
- de daadwerkelijk betaalde verwervingsprijzen door partijen;
- de complex-herontwikkelingswaarde; en tot slot;
- de totale prijsstijging van de grondwaarde, voorafgaand aan vaststelling van het bestemmingsplan, ofwel het surplus.

Zoals aangegeven in paragraaf 3.6. 'representativiteit van dit onderzoek' vormen verschillende aspecten een belemmering ten aanzien van het reconstrueren van de waardeontwikkeling en prijsontwikkelingen van ingebrachte gronden bij gebiedsontwikkeling. Zo speelt de privacy-gevoeligheid van gegevens (en het feit dat verschillende onderhandelingen nog gaande zijn) een belangrijke rol in de terughoudendheid van gemeenten ten aanzien van het delen van gegevens.

Ook dossiers, waaronder taxatierapporten uit het verleden zijn niet altijd meer beschikbaar. Dit heeft ertoe geleid dat alle financiële gegevens over de cases zijn vertaald naar procentuele gegevens. Hierdoor is het mogelijk om wel een indruk te krijgen van de procentuele prijsstijgingen van ingebrachte gronden en de procentuele grote van het financiële tekort (ten opzichte van het surplus). De feitelijke gegevens uit de cases zijn gebruikt voor de macro-analyse ten aanzien van prijsontwikkelingen en publieke tekorten op landelijk niveau (hoofdstuk 7).

Daarnaast geldt dat voor twee van de acht cases geen reconstructie van de grondwaardeontwikkeling mogelijk bleek. Vanwege de grote omvang van de projecten (en hoeveelheid aan niet vergelijkbare transacties) bleek het niet mogelijk om een zuivere reconstructie te maken.

Om toch een kwantitatief beeld te kunnen schetsen van de problematiek, zijn de financiële gegevens meegenomen als input voor de extrapolatieanalyse (hoofdstuk 7).

Beschrijving cases

In deze paragraaf beschrijven we de bevindingen van de cases aan de hand van:

- een korte beschrijving van de case;
- de huidige stand rondom besluitvorming;
- het toegepaste grondbeleid;
- het gerealiseerde surplus en het potentiële publieke tekort;
- de gevolgen; en tot slot
- mogelijke lessen voor de toekomst (vanuit het perspectief van de gemeente).

Reconstructie waardeontwikkeling en prijsontwikkelingen per case

Ook is per case een schematische reconstructie gemaakt van de waardeontwikkeling van de grond in vergelijking tot de daadwerkelijk betaalde grondprijs (ofwel optredende prijsstijging).

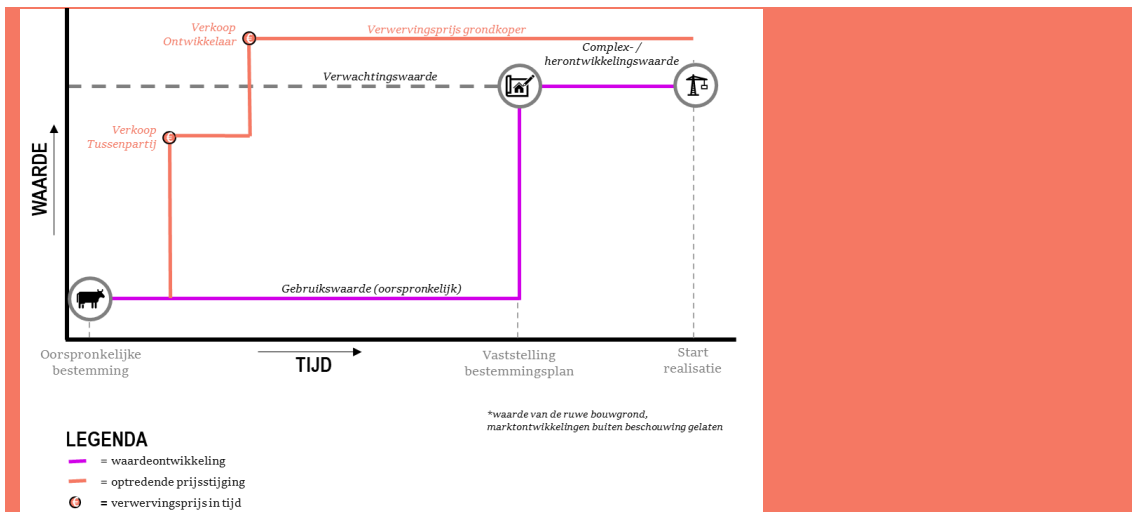
Waardeontwikkeling

Bij de *waardeontwikkeling* kijken we naar de ontwikkeling van de grondwaarde over de tijd behorende bij de toegestane bestemming. Dit duiden we door het verschil inzichtelijk te maken tussen de oorspronkelijke *gebruikswaarde* en de *complex-/herontwikkelingswaarde* (zie herhaling van de begrippen uit het theoretisch kader hieronder). Hierbij geldt dat in principe sprake is van een sluitende business case wanneer daadwerkelijke betaalde grondprijzen in lijn liggen met de complexwaarde.

Prijsontwikkeling (ofwel surplus)

In de praktijk komt het echter voor dat daadwerkelijke betaalde grondprijzen hoger of lager liggen dan de complexwaarde. Dit kan bijvoorbeeld gebeuren wanneer planvorming en daarmee de toekomstige grondwaarde nog niet duidelijk zijn in te schatten door partijen. Ook kan het zijn dat partijen, om positie te krijgen in een gebied, bereid zijn om meer te betalen voor de grond dan de complexwaarde. Daarom vergelijken we de waardeontwikkeling met de daadwerkelijk betaalde grondprijzen (ofwel *prijsontwikkelingen*).

Met prijsontwikkelingen wordt in dit onderzoek bedoeld de ontwikkeling van de grondprijs van de ingebrachte gronden vanaf het eerste initiatief voor de gebiedsontwikkeling tot het sluiten van een publiek-private overeenkomst voor de gebiedsontwikkeling. Dit maken we inzichtelijk door het verschil/de delta tussen de oorspronkelijke *gebruikswaarde* en de *hoogst betaalde verwervingsprijs* voor de grond.



Figuur 8: schematische weergave verschil waardeontwikkeling en optredende prijsstijging

Zoals zal blijken uit schematische reconstructies van de waardeontwikkeling en prijsontwikkelingen in de behandelde cases, liggen de daadwerkelijk betaalde grondprijzen in vrijwel alle gevallen hoger dan de (achteraf) vastgestelde complex-/ herontwikkelingswaarde. Zoals we zullen uitleggen lijdt dit ertoe dat initiële plannen voor de gebiedsontwikkeling niet (meer) haalbaar zijn, resulterend in een publiek tekort. Bij de interpretatie van het publiek tekort per case spelen twee vragen een belangrijke rol:

1. wat is de hoogte van het publieke tekort en hoe wordt hiermee omgegaan door gemeenten?
2. zou het publieke tekort – in theorie – kunnen worden gedekt door de waardestijging van de grond als gevolg van de (beoogde) bestemmingswijziging? Met andere woorden: hoe vaak kan het publieke tekort worden gedekt met het surplus?

(herhaling relevante begrippen theoretisch kader – deelvraag 1)

De gebruikswaarde is de actuele, marktconforme waarde van de grond bij continuering van het huidige gebruik. In dit onderzoek zijn we geïnteresseerd in de oorspronkelijke gebruikswaarde, dus de actuele, marktconforme waarde van de grond ten tijde van het eerste initiatief voor de gebiedsontwikkeling.

Wanneer we de grondwaarde benaderen op basis van het (nieuwe) vastgestelde bestemmingsplan, ofwel het daadwerkelijk te realiseren plan, spreken we van de complexwaarde-/herontwikkelingswaarde (ofwel de nieuwe gebruikswaarde als het bestemmingsplan eenmaal gewijzigd is).

De daadwerkelijk betaalde prijs voor de grond noemen we de verwervingsprijs of verwervingskosten. De verwervingsprijs kan zowel hoger als lager liggen dan de verwachtingswaarde doordat partijen de beoogde wijziging van de bestemming meenemen in de prijsvorming, zonder dat duidelijk is wat het definitieve programma gaat worden.

Een publiek tekort wordt in dit onderzoek gedefinieerd als het financiële tekort van de grondexploitatie of de faciliterende exploitatie van de overheid (zoals grondproductiekosten, verwervingskosten en bovenwijkse kosten). Een publiek tekort kan ook in kwalitatieve zin worden uitgedrukt, bijvoorbeeld wanneer een ongewenste programmatische aanpassing van het programma of bijstelling in de kwaliteit van de openbare ruimte binnen het plangebied noodzakelijk is.

Uitleggebieden

Hierna worden de belangrijkste bevindingen ten aanzien van de vier uitleggebieden besproken.

Case: uitleggebied 1 (ontwikkeling voormalig agrarisch gebied)

Beschrijving case

De locatie betreft een uitleggebied aan de rand van de gemeente. De gemeente heeft de wens uitgesproken om een laagstedelijk programma te realiseren, passend bij het landelijke karakter van het gebied. In het Coalitieakkoord is deze locatie (huidige bestemming agrarisch) aangewezen als mogelijke ontwikkellocatie. Daartoe heeft gemeente in het gebied Wvg gevestigd, maar was te laat met het vestigen op dit perceel. Dit gaf partijen de kans om een grondpositie te verwerven. Dit hebben zij gedaan tegen een prijs die (uiteraard) fors hoger ligt dan de huidige agrarische gebruikswaarde, maar ook hoger dan de verwachte complexwaarde op basis van het plan dat door de gemeente is beoogd. De angst is nu dat deze verwervingsprijs maatgevend is geworden voor de verwerving van andere percelen waarop Wvg rust omdat deze transacties door taxateurs als referentie kunnen worden meegenomen in de taxatie.



Stand van besluitvorming

In de huidige discussie tussen partijen en gemeente gebruiken adviseurs van verkopende partijen comparatieve transacties. Volgens de gemeente zijn deze niet vergelijkbaar qua locaties, maar vormen deze wel onderdeel van de prijsvorming. Daarnaast zijn aanvullende prijsafspraken gemaakt tussen de oorspronkelijke grondeigenaren en ontwikkelaar dat een nabetaling wordt voldaan als een bepaalde dichtheid het programma (hoger dan de gemeentelijke uitgangspunten) wordt gerealiseerd. Gemeente geeft aan dat haar wens om een betaalbaar laagstedelijk programma te realiseren hierdoor waarschijnlijk niet kan worden waargemaakt. Het is onduidelijk of de gebiedsontwikkeling in de toekomst doorgang gaat vinden.

Grondbeleid

De gemeente heeft in dit gebied gekozen voor faciliterend en deels actief grondbeleid. De gemeente vervult haar publiekrechtelijke taken zoals het in de toekomst vaststellen van een bestemmingsplan in combinatie met een anterieure overeenkomst om het kostenverhaal te verzekeren. Daarnaast heeft de gemeente Wvg ingezet op een groot deel van het plangebied.

Surplus en publiek tekort (in procenten)

Omgerekend betreft het totale surplus (ofwel de procentuele prijsstijging van de grond ten opzichte van de oorspronkelijke gebruikswaarde) 550%.

Het (potentiële) procentuele publieke tekort ten opzichte van het surplus is 27%. Dat betekent dat het publieke tekort in theorie ca. 3,5 keer kan worden gedekt door de totale prijsstijging van (of winst op) de grond ten opzichte van de oorspronkelijke gebruikswaarde, zonder dat waarde verhogende activiteiten zijn verricht.

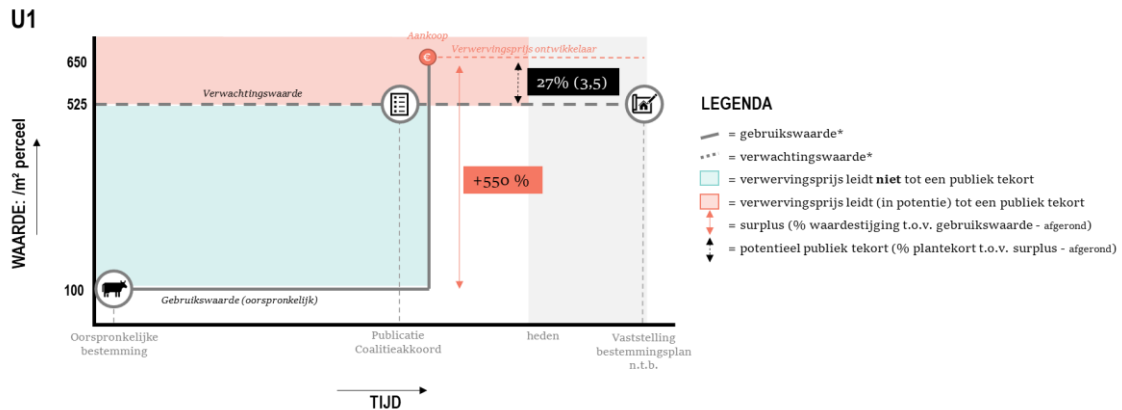
Gevolgen

De gevolgen zijn: een minder betaalbaar woningbouwprogramma, meer programma, noodzaak tot de inzet van subsidies, geen of minder kostenverhaal en vertraging (en mogelijk zelfs afstel) van het project.

Les(sen) voor de toekomst (perspectief gemeente)

Gemeente was te laat met het vestigen van Wvg en had dit in de optiek van de gemeente beter moeten afstemmen in lijn met vaststelling van het Coalitieakkoord.

Daarnaast kan het helpen de comparatieve taxaties (gebaseerd op speculatieve of niet vergelijkbare transacties) meer los te laten, en uit te gaan van de residuele verwervingswaarde.



Figuur 9: reconstructie surplus en publiek tekort case U1

Case: uitleggebied 2 (ontwikkeling voormalig glastuinbouwgebied)

Beschrijving case

De ontwikkellocatie betreft een voormalig glastuinbouwgebied aan de rand van de gemeente. Het programma bestond uit (voornamelijk) vrije sector woningen (circa 800) en kent geen sociaal programma. Na aankondiging van de gebiedsvisie heeft in het gebied veel grondspeculatie plaatsgevonden. Uit cijfers van het Kadaster blijkt dat er in het jaar van de aankondiging van de gebiedsvisie circa 300 hectare aan grond is verhandeld, terwijl dit een jaar eerder slechts enkele hectaren betrof. Het ontwikkelproces verliep vervolgens langzaam door slepende onderhandelingen tussen gemeenten en ontwikkelaars over de anterieure overeenkomst, het woonprogramma en de haalbaarheid. Verdichting van het programma was noodzakelijk om de gebiedsontwikkeling haalbaar te maken. Hierdoor steeg de complexwaarde gedurende de planvormingsfase. Dit wakkerde vervolgens de prijzen, waarvoor grondaankopen werden gedaan, verder aan.



Plaatje ter illustratie, gegenereerd met AI

Stand van besluitvorming

Er is een vicieuze cirkel ontstaan in de onderhandeling. De verdichting van de bebouwing die nodig was om de hoge verwervingsprijzen te compenseren had tot gevolg dat in de markt hogere prijzen voor de grond werden betaald, met als gevolg hogere taxaties voor de grond (de betaalde prijzen dienden als marktreferenties). Om vervolgens tot een haalbaar plan, met de hoge inbrengwaarde van de grond, te komen was weer meer verdichting noodzakelijk (circa 1.400 woningen) met weer een oplopende complexwaarde. De betreffende deelfase van de gebiedsontwikkeling heeft inmiddels doorgang gevonden. Start bouw is reeds aangekondigd.

Grondbeleid

De gemeente heeft in dit gebied gekozen voor faciliterend grondbeleid. De gemeente vervult haar publiekrechtelijke taken zoals vaststellen bestemmingsplan in combinatie met een anterieure overeenkomst om het kostenverhaal te verzekeren.

Surplus en publiek tekort

Omerekend betreft het totale surplus (ofwel de procentuele prijsstijging van de grond ten opzichte van de oorspronkelijke gebruikswaarde) € 29 mln., ofwel 795%.

Het (potentiële) publieke tekort is circa € 2 mln., ofwel 7% ten opzichte van het surplus. Dat betekent dat het publieke tekort in theorie 14 keer kan worden gedekt door de totale prijsstijging van (of winst op) de grond ten opzichte van de oorspronkelijke gebruikswaarde, zonder dat waarde verhogende activiteiten zijn verricht.

Tabel 2: overzicht surplus en publiek tekort case U2

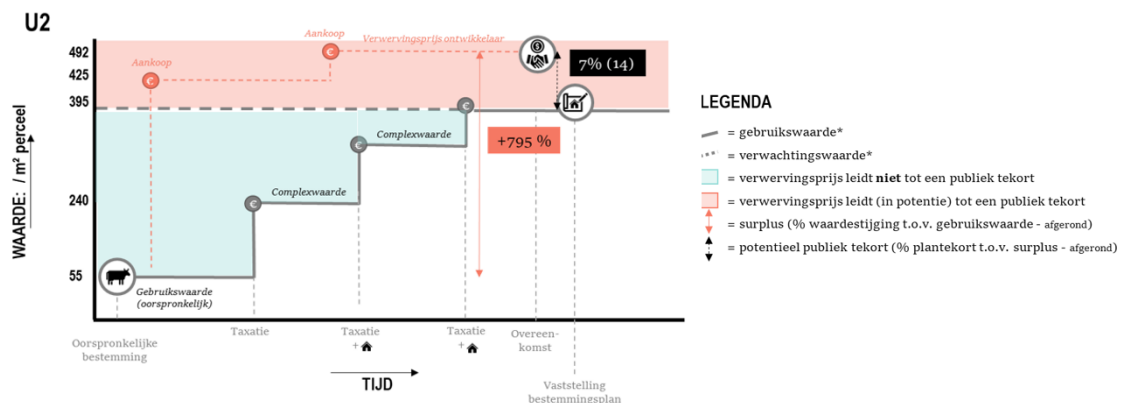
| | Totaal | Per m ² perceel |
|--|--------------|----------------------------|
| Surplus (prijsontwikkeling) <i>(verwervingsprijs - gebruikswaarde)</i> | € 29.005.875 | € 437 |
| Publiek tekort <i>(verwervingsprijs - complexwaarde)</i> | € 1.991.250 | € 30 |

Gevolgen

De gevolgen zijn: een minder betaalbaar woningbouwprogramma en méér programma.

Les(sen) voor de toekomst (perspectief gemeente)

Het beleid van de gemeente om de ontwikkeling alleen te faciliteren en zelf geen actieve rol te pakken, heeft haar erg afhankelijk gemaakt van de grondeigenaren. Daarnaast wordt bij het bepalen van de haalbaarheid rekening gehouden met inbrengwaarden, die waren gebaseerd op prijzen in de markt die weer mede waren gebaseerd op (speculatieve) transacties. Daardoor wordt grond van koud zeer snel "heet", ondanks dat taxateurs de risico's en fasering meenemen (onder andere in marktconforme discontovoet).



Figuur 10: reconstructie surplus en publiek tekort case U2

Case: uitleggegebied 3 (ontwikkeling voormalig agrarisch gebied)

Beschrijving case

Het plangebied betreft voormalig agrarisch gebied langs de rand van de gemeente. Voor dit gebied is een startnotitie opgesteld. Deze Startnotitie nodigt partijen uit om tot plannen te komen, die aansluiten bij de ambities van de gemeente, zoals 50% betaalbaar (waarvan 30% sociaal), 20% bereikbaar en 30% duur. Door trauma's van de crisis in de periode 2009-2013 was de gemeente terughoudend in verwerven van grond en het vestigen van Wvg terwijl private partijen veel gronden hebben aangekocht nog lang voor publicatie van de startnotitie. Dit heeft geresulteerd in eenzijdige voorstellen van partijen met een duur woningbouwprogramma. Een mismatch tussen de wensen van de gemeente en de prijs die voor de gronden is betaald. Toenemende wensen



(bovenwettelijke eisen) van de gemeente resulteerden in een patstelling. Nu wordt overwogen een exploitatieplan vast te laten stellen, maar dan moet de inbrengwaarde worden getaxeerd. Bij het opstellen van een exploitatieplan ziet de gemeente dat taxateur geneigd is om eerst te kijken in het Kadaster wat is betaald, in plaats van een residuele benadering waarin gebiedsoverstijgende kosten (groenvoorziening, verleggen fietspad, bodemverbetering) worden meegenomen. Dit vormt (naast stikstof) een van de belangrijkste ingrediënten waardoor de planvorming nog niet voortvarend op gang is gekomen en kans op vertraging/stagnatie zeer groot is.

Stand van besluitvorming

Onderhandelingen met de gemeente en ontwikkelaar zijn op dit moment stil komen te liggen. De gemeente heeft de keuze gemaakt om zich te richten op locaties die op dit moment kansrijker zijn.

Grondbeleid

De gemeente heeft in dit gebied gekozen voor faciliterend grondbeleid. De gemeente vervult haar publiekrechtelijke taken zoals het in de toekomst vaststellen van een bestemmingsplan. Tot nu toe koerst de gemeente op het zeker stellen van kostenverhaal via een anterieure overeenkomst; mogelijk wordt dit een exploitatieplan.

Surplus en publiek tekort

Omgerekend betreft het totale surplus (ofwel de procentuele prijsstijging van de grond ten opzichte van de oorspronkelijke gebruikswaarde) 2017%.

Het (potentiële) procentuele publieke tekort ten opzichte van het surplus is 64%. Dat betekent dat het publieke tekort in theorie 1,5 keer kan worden gedekt door de totale prijsstijging van (of winst op) de grond ten opzichte van de oorspronkelijke gebruikswaarde, zonder dat waarde verhogende activiteiten zijn verricht.

Tabel 3: surplus en publiek tekort casus U3

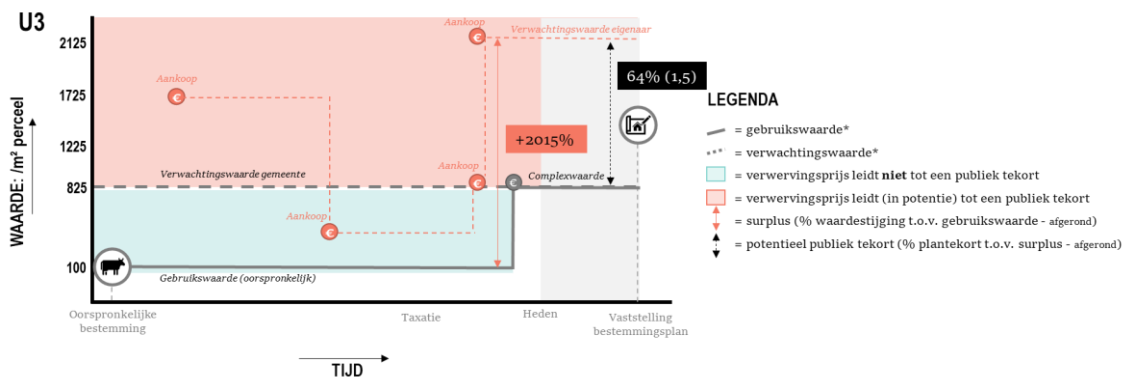
| | Totaal | Per m ² perceel |
|---|-----------|----------------------------|
| Surplus (prijsontwikkeling) <i>(verweringsprijs - gebruikswaarde)</i> | € 843.975 | € 121 |
| Publiek tekort <i>(verweringsprijs - complexwaarde)</i> | € 537.075 | € 77 |

Gevolgen

Op het moment liggen de onderhandelingen stil. Naar verwachting gaat dit resulteren in een minder betaalbaar woningbouwprogramma en méér programma in de toekomst.

Les(sen) voor de toekomst (perspectief gemeente)

Het exploitatieplan is in beginsel een goed instrument om het kostenverhaal te verzekeren, maar de inbrengwaarde als onderdeel van het exploitatieplan is vaak een punt van aandacht. Bij het opstellen van het exploitatieplan merkt de gemeente dat de taxateur geneigd is eerst te kijken in het Kadaster naar referenties, maar hier zit vaak al een prijsopdrijvend effect in verankerd. Het zou in de optiek van de gemeente beter zijn om de inbrengwaarde residueel te benaderen, zodat integrale kosten ook goed worden meegenomen. Daarnaast zou de waardesprong die ontstaat bij een bestemmingswijziging volgens de gemeente mogelijk ook de maatschappij ten goede moeten komen (bijvoorbeeld door middel van planbatenheffing of baatbelasting). Anderzijds is een complexe stelselwijziging in de optiek van de gemeente nu niet gewenst (i.v.m. de aanstaande stelselwijziging rondom de omgevingswet) en zouden ambtenaren wellicht beter moeten worden getraind in het gebruiken van het huidige instrumentarium.



Figuur 11: reconstructie surplus en publiek tekort case U3

Case: uitleggegebied 4 (ontwikkeling voormalig agrarisch gebied)

Beschrijving case

De case betreft een groot uitleggegebied aan de rand van de gemeente waar in totaal circa 5.000 woningen zijn beoogd. Nadat het uitleggegebied werd aangewezen als ontwikkellocatie, zijn door private partijen gronden opgekocht, nog voordat de GEM was opgericht. Voor de crisis werd een woningbouwproductie van circa 500 woningen per jaar gerealiseerd. Na ontbinding van de GEM zwakte dit tempo fors af. Door de crisis was het namelijk lucratiever voor ontwikkelaars om te wachten met de ontwikkeling tot dat de markt weer aantrok. De gemeente is in haar optiek achteraf gezien te afwachtend geweest in het actief verwerven van gronden binnen het plangebied. Hierdoor hebben private partijen kans gekregen om vroegtijdig gronden te verwerven in het gebied. De waarde waartegen deze gronden vervolgens zijn ingebracht in de GEM waren dermate hoog, dat deze niet in verhouding stonden tot de daadwerkelijke waarde van de toekomstige plannen (ook gezien de crisis). De potentiële opbrengsten stonden niet in verhouding tot de noodzakelijke voorinvestering.



Stand van besluitvorming

Op dit moment wordt de laatste fase van de gebiedsontwikkeling gerealiseerd.

Grondbeleid

Voor de ontwikkeling van het gebied is een Gemeenschappelijke Exploitatie Maatschappij (GEM) opgericht waarin de gemeente en twee consortia van marktpartijen participeerden. Bij aanvang had de gemeente geen grondpositie. Daarmee had zij een overwegend faciliterende rol.

Surplus en publiek tekort

Voor deze case is het onmogelijk gebleken om een reconstructie te maken van de prijsontwikkelingen en het publieke tekort.

Gevolgen

Gevolgen waren noodzaak tot de inzet van subsidies (in de vorm van een bruidsschat ter waarde van de afgewaardeerde grondexploitatie), andere fasering en vertraging van het project.

Les(sen) voor de toekomst

Mogelijkheden om dit effect te dempen zijn een vroegtijdige grondverwerving door de gemeente en het taxeren van ingebrachte gronden tegen de gebruikswaarde.

Binnenstedelijke cases

Hierna worden de belangrijkste bevindingen ten aanzien van de vier binnenstedelijke cases achtereenvolgens besproken.

Casus: binnenstedelijk 1 (transformatie kantoorpanden)

Beschrijving case

De locatie betreft een centrumgebied met verouderde kantoorpanden. De gemeente wil dit deel van de stad graag opknappen door middel van herontwikkeling en heeft een structuurvisie voor de binnenstad gepubliceerd waarin dit is opgenomen. Lange tijd voordat de structuurvisie is gepubliceerd, is een van de kantoorpanden aangekocht door een belegger. Vervolgens heeft een ontwikkelaar een onderhandse verkoopovereenkomst gesloten met deze belegger met uitgestelde betaling tot het moment van leveren (=onherroepelijk bestemmingsplan). Na publicatie van het handelingskader hebben onderhandelingen vier jaar voortgeduurd om te komen tot een anterieure overeenkomst. Ter voorbereiding op een exploitatieplan heeft de gemeente de taxateur opdracht verleend voor een inbrengwaardetaxatie. Die concludeert dat de waarde in toekomstige staat (met de warme bestemming van het woonprogramma) lager ligt dan de prijsafspraken tussen belegger en ontwikkelaar, maar hoger dan de complexwaarde die de gemeente voor ogen heeft, waardoor geen/beperkt ruimte is voor kostenverhaal. Ook de gebruikswaarde is sinds de aankoop door de belegger flink gezakt door leegstand en veroudering.



Stand van besluitvorming

Taxateur houdt in de beleving van de gemeente onvoldoende rekening met de door de gemeente te maken kosten inzake dit project.

Mede hierdoor bleek het kostenverhaal maar gedeeltelijk mogelijk (korting op plankosten, afkoop parkeerfonds en maatregelen openbare ruimte) met een publiek tekort tot gevolg.

Daarnaast heeft de gemeente een deel van het tekort uit eigen middelen bijgedragen. Ook is het plan verdicht (+15%) en is het plan minder betaalbaar geworden (van 100% middenhuur, naar 75% middenhuur en 25% vrije sector). De ontwikkeling heeft inmiddels doorgang gevonden.

Grondbeleid

Gemeente heeft tijdens de ontwikkeling tweesporenbeleid gevoerd: (1) privaatrechtelijk onderhandelen via/over anterieure overeenkomst; (2) publiekrechtelijke mogelijkheid van exploitatieplan open houden (als stok achter de deur). Uiteindelijk heeft dit geresulteerd in een anterieure overeenkomst (faciliterend).

Surplus en publiek tekort

Omgerekend betreft het totale surplus (ofwel de procentuele prijsstijging van de grond ten opzichte van de oorspronkelijke gebruikswaarde) 65%.

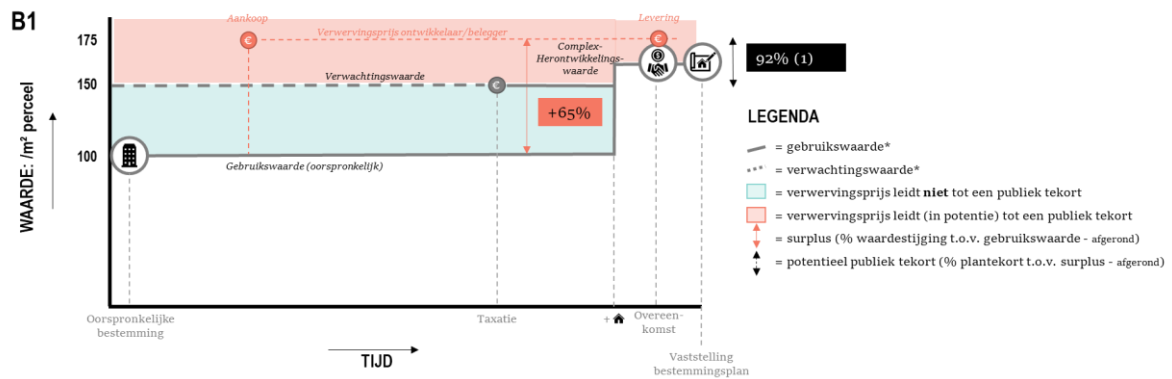
Het (potentiële) procentuele publieke tekort ten opzichte van het surplus is 92%. Dat betekent dat het publieke tekort in theorie ca. 1 keer kan worden gedekt door de totale prijsstijging van (of winst op) de grond ten opzichte van de oorspronkelijke gebruikswaarde, zonder dat waarde verhogende activiteiten zijn verricht.

Gevolgen

een minder betaalbaar programma, méér programma (verdichting) en de noodzaak tot de inzet van subsidies en minder kostenverhaal.

Les(sen) voor de toekomst (perspectief gemeente)

Taxateur houdt bij het bepalen van de inbrengwaarde in de optiek van de gemeente onvoldoende rekening met de integrale kosten die de gemeente moet maken. Wat kan helpen is om bij macroaftopping te rekenen met de gebruikswaarde en niet met de toekomstige waarde. Dit stelt de gemeente in staat meer kosten te verhalen. Het zou veel procesmatige inzet schelen als de gemeente in de toekomst in bepaalde situaties (bijvoorbeeld wanneer er bij een exploitatieplan met fasering, na een bepaalde periode niet wordt overgegaan tot ontwikkeling) automatisch grondslag zou verkrijgen voor onteigening. Op dit moment is het voor veel gemeenten tijdrovend om hiervoor een dossier op te bouwen.



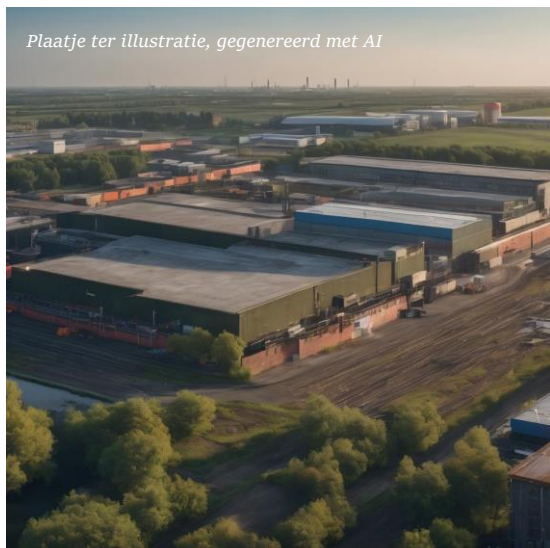
Figuur 12: reconstructie surplus en publiek tekort case B1

Casus: binnenstedelijk 2 (herontwikkeling bedrijventerrein)

Beschrijving case

Het gebied betreft een binnenstedelijke locatie in een (voormalig) bedrijventerrein. Er is een investeringsbesluit genomen om het voormalige bedrijvengebied te veranderen in een woon- en werkgebied met in totaal circa 1.000 woningen, lichte bedrijvigheid en voorzieningen worden gerealiseerd. Het gebied kenmerkt zich door een mix van eigendom en erfpachtpercelen (50/50) en is aangewezen als versnellingslocatie.

Op dit moment heeft de gemeente in een deel van het plangebied circa 15 bedrijfspanden verworven. Het vestigen van Wvg, de politieke wil en financiële doorzettingskracht (dekking is er) zorgen voor een goede vaart in de planvorming, met name in het noordelijke gebied. In het zuiden wordt echter geen actieve grondpolitiek gevoerd. Hier zijn discussies over de inbrengwaarde ten behoeve van de anterieure overeenkomst.



Nadat het investeringsbesluit voor het gebied genomen was, is door een ontwikkelaar een object aangekocht in het zuiden van het gebied. De waarde waartegen het object is aangekocht doet volgens de gemeente geen recht aan de te maken kosten voor het te realiseren plan. Volgens de taxateur van de gemeente is geen rekening gehouden met Artikel 40d tot en met 40f van de onteigeningswet, waardoor deze waardering niet voldoet aan de eisen met betrekking tot een

“complexwaardetaxatie”. Daarmee doelt de gemeente op de integrale kosten voor de gebiedsontwikkeling, die in hun optiek onvoldoende zijn meegenomen. In de optiek van de gemeente valt de complexwaarde berekening lager uit, zodat de gebruikswaarde van toepassing is (als inbrengwaarde).

Stand van besluitvorming

Het moet nog blijken welke uitkomst deze onderhandeling gaat hebben. Opties zijn: gemeente dekt het tekort (als gevolg van macro-aftopping), gemeente gunt meer programma, gemeente geeft bouwclaim. Op dit moment is het niet zeker of en wanneer de ontwikkeling doorgang vindt.

Grondbeleid

In het noordelijke deel van het plangebied voert de gemeente een actieve grondpolitiek door het vestigen van Wvg en het actief verwerven van gronden. Het zuidelijk deel wordt overgelaten aan de markt en kent een meer faciliterende grondpolitiek.

Surplus en publiek tekort

Omerekend betreft het totale surplus (ofwel de procentuele prijsstijging van de grond ten opzichte van de oorspronkelijke gebruikswaarde) 435%.

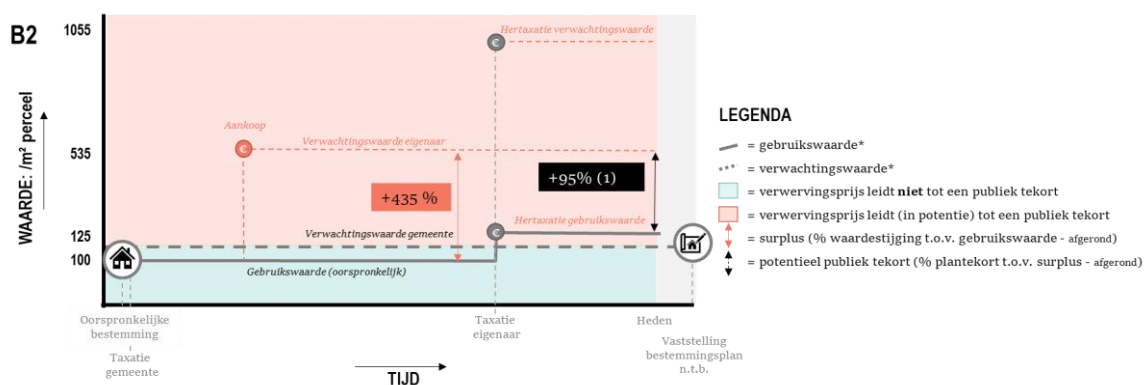
Het (potentiële) procentuele publieke tekort ten opzichte van het surplus is 95%. Dat betekent dat het publieke tekort in theorie ca. 1 keer kan worden gedekt door de totale prijsstijging van (of winst op) de grond ten opzichte van de oorspronkelijke gebruikswaarde, zonder dat waarde verhogende activiteiten zijn verricht.

Gevolgen

Dit resulteert mogelijk in de volgende consequenties: méér programma (verdichting), afspraak over een bouwclaim, noodzaak tot inzet subsidies, vertraging/stagnatie van het project.

Les(sen) voor de toekomst (perspectief gemeente)

De inzet van Wvg heeft geresulteerd in een vlotte planvorming (in het noordelijk deel). Bij de toepassing van Wvg en onteigeningsinstrumenten heeft de gemeente regelmatig last van de wijze waarop inbrengwaarden worden bepaald. Een andere manier van taxeren (complexwaardemethodiek in plaats van de comparatieve methode) kan hierbij helpen.



Figuur 13: reconstructie surplus en publiek tekort case B2

Casus: binnenstedelijk 3 (transformeren verouderde woning en verdichten)

Beschrijving case

Gemeente heeft een gebiedsvisie gepubliceerd voor een deel van de binnenstad waarvan zo'n 300 woningen zijn gepland op een voormalig bedrijventerrein. Het woonprogramma bestaat uit circa 30% sociale woningen 30% middeldure woningen en 40% vrije sector woningen. Voorafgaand aan de planvorming zijn door de ontwikkelaar grondprijzafspraken gemaakt met de oorspronkelijke eigenaren van de betreffende percelen. De percelen zijn (met uitstel van levering) verkocht aan de ontwikkelaar. De afgesproken prijs was in de optiek van de gemeente echter te hoog en deed geen recht aan de kaders en randvoorwaarden en bijbehorende grondwaarde. Dit heeft geresulteerd in een behoorlijke waardestijging ten gunste van de oorspronkelijke grondeigenaren, inclusief een bepaald winstpotentieel voor de ontwikkelaar.



Plaatje ter illustratie, gegenereerd met AI

De afgelopen jaren is het gemeentelijke beleid wel in ontwikkeling geweest. Voorheen waren er geen richtlijnen rondom woonbeleid. Later is afgesproken dat er 30% sociaal en 70% vrije sector woningen kunnen worden gerealiseerd. Dit betekent dat de verwachtings- / complexwaarde gedurende het ontwikkeltraject is gedaald. Op dit moment geldt de 30/30/40 regel. Op basis daarvan zou de grondwaarde forst lager moeten liggen dan de gemaakte prijsafspraken.

Stand van besluitvorming

Door de politieke druk om woningen te realiseren is er toch een manier gevonden om het plan haalbaar te maken. Dit heeft geresulteerd in een korting op het kostenverhaal (mits ontwikkelaar een bepaald bouwtempo aanhield). Ook zijn 11 extra woningen in het bouwplan toegevoegd (waarbij het bouwvolume gelijk is gebleven). Op dit moment is het project in de realisatiefase.

Grondbeleid

De gemeente heeft in dit gebied gekozen voor faciliterend grondbeleid. De gemeente vervult haar publiekrechtelijke taken zoals het in de toekomst vaststellen van een bestemmingsplan. De gemeente heeft het kostenverhaal via een anterieure overeenkomst verzekerd.

Surplus en publiek tekort

Omgerekend betreft het totale surplus (ofwel de procentuele prijsstijging van de grond ten opzichte van de oorspronkelijke gebruikswaarde) 220%.

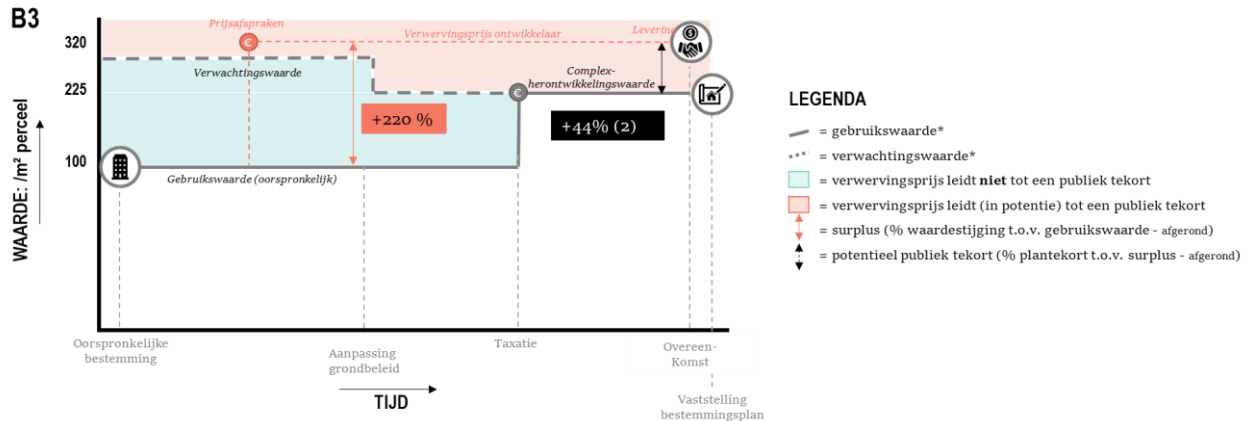
Het (potentiële) procentuele publieke tekort ten opzichte van het surplus is 44%. Dat betekent dat het publieke tekort in theorie ca. 2 keer kan worden gedekt door de totale prijsstijging van (of winst op) de grond ten opzichte van de oorspronkelijke gebruikswaarde, zonder dat waarde verhogende activiteiten zijn verricht.

Gevolgen

Gevolgen zijn méér programma (verdichting) en minder kostenverhaal.

Les(sen) voor de toekomst: het gebruik van Wvg zou in de optiek van de gemeente in de toekomst beter moeten worden ingezet. Het opleggen van Wvg komt in beweging, maar er worden regelmatig gronden aangekocht door de gemeente zonder een duidelijk plan. Ambtenaren leren omgaan met dit instrumentarium kan hierbij helpen. Het vroegtijdig openbaar maken van een visie leidt regelmatig tot een (speculatieve) waardestijging van de grond. Met name wanneer plannen nog wijzigen leidt dit tot knelpunten. Middelen als kostenverhaal kunnen worden ingezet om de grondwaardestijging af te remmen, maar dit biedt geen zekerheid. Door macro-aftopping is het nog altijd mogelijk een

kostenverhaalsbijdrage ‘weg te strepen’. Door dit meer afdwingbaar te maken, zien ontwikkelaars of speculanten meer het risico van opkloppen van de grondprijzen.



Figuur 14: reconstructie surplus en publiek tekort case B3

Casus: binnenstedelijk 4 (herontwikkeling voormalig industriegebied)

Beschrijving case

Het gebied kenmerkt zich als een voormalig industriegebied dat wordt getransformeerd naar een gemixt woon-werkgebied met circa 8.500 woningen (70%) en ruimte voor productieve bedrijvigheid (30%). In het woonprogramma wordt 40% vrije sector, 40% betaalbaar en 20% sociale huur voorzien. Hiervan wordt niet afgeweken.

Na het investeringsbesluit door de gemeente is zichtbaar (in transacties van het Kadaster) dat percelen continu worden opgekocht en doorverkocht door partijen, nog voordat het bestemmingsplan is vastgesteld. Dit gebeurt meestal op basis van de 40/40/20 regel. Dit heeft er in enkele gevallen toe geleid dat kavels in particulier bezit tegen relatief hoge prijzen zijn verkocht aan partijen wiens business case niet meer sluitend bleek.

Stand van besluitvorming

Deze deelprojecten lopen vertraging op, want de gemeente wil mogelijke publieke tekorten niet zomaar dekken in verband met mogelijke precedentwerking. Gemeente dwingt partijen echter niet om te ontwikkelen, maar verschuift de focus naar projecten waarbij onderhandelingen over inbrengwaarden een minder grote rol spelen.

Grondbeleid

De gemeente hanteert drie regimes in het gebied. Een deel van de kavels wordt door de gemeente door tenders in erfpacht uitgegeven; een deel is reeds in erfpacht uitgegeven en een deel is in particulier bezit. Afhankelijk hiervan wordt een meer actief grondbeleid dan wel faciliterend grondbeleid gevoerd.

Surplus en publiek tekort

Voor deze case is het onmogelijk gebleken om een reconstructie te maken van de opgetreden prijsstijgingen het publieke tekort.

Gevolgen

Dit heeft geresulteerd in een andere fasering en vertraging van het project.

Les(sen) voor de toekomst

Ook voor de percelen in het bezit van particulieren gelden vaste kaders (spelregelkaarten) en wordt kostenverhaal afgedwongen middels een exploitatieplan.

Algemene bevindingen waardeontwikkeling, prijsontwikkeling en publieke tekorten

Case interviews

De case interviews geven met name een kwalitatief inzicht in hoe prijsontwikkelingen van ingebrachte gronden bij gebiedsontwikkeling (het surplus) en publieke tekorten ontstaan. In de beschreven cases is in alle gevallen sprake van een publiek tekort als gevolg van prijsontwikkelingen. Vanwege de privacy gevoeligheid van informatie zijn het surplus en het publieke tekort uitgedrukt in percentages. Het surplus is uitgedrukt in de totale procentuele prijsstijging van de grond ten opzichte van de oorspronkelijke gebruikswaarde. Het publieke tekort is uitgedrukt als percentage van het surplus. De feitelijke gegevens zijn meegenomen in de extrapolatie-analyse.

Surplus

Ten aanzien van het surplus zien we bij de uitleggebieden (U1 t/m U4) een relatief grotere prijsstijging ontstaan, dan bij binnenstedelijke projecten (B1 t/m B4). Dit is te verklaren vanuit het feit dat de waarde van agrarische gronden over het algemeen fors lager ligt dan gronden met bestemming wonen, kantoor of industrie. Ten aanzien van het totale surplus toont casus U3 de meest excessieve prijsstijging, namelijk +2017%. Gegevens van het Kadaster laten zien dat in deze case sprake is van een tussenhandelaar die de grond heeft aangekocht en binnen een jaar heeft doorverkocht aan een ontwikkelaar met een prijsstijging van 74%. Hierdoor zijn onderhandelingen met de gemeente stil komen te liggen.

Publiek tekort

De case interviews laten zien dat het publieke tekort (als percentage van het surplus) bij binnenstedelijke cases (respectievelijk 92%, 95% en 44% van het surplus) meestal hoger ligt dan bij uitleggebieden (respectievelijk 27%, 7% en 64% van het surplus). Dit heeft te maken met het feit dat de verwachtings-/complexwaarde relatief gezien lager ligt bij binnenstedelijke cases vanwege de relatief hogere bouwkosten in vergelijking tot uitleggebieden. Daarbij liggen verwervingskosten vaak al hoger vanwege de waarde van de bestaande opstallen.

Anders geredeneerd kan geconcludeerd worden dat het in theorie dus mogelijk is om het publieke tekort te dekken met de prijsontwikkeling (of het surplus) van de grond. Daarbij kan het publieke tekort bij uitleggebieden relatief vaker gedekt worden door het surplus dan binnenstedelijke ontwikkelingen. In de praktijk ligt dit echter gecompliceerder, omdat ‘windfall profits’ door (veel) verschillende partijen op (veel) verschillende momenten in de tijd worden gerealiseerd.

Tabel 4: samenvattend overzicht surplus en publiek tekort per case

| Casus | Surplus (% waarde­stijging t.o.v. gebruikswaarde - afgerond) | (Potentieel) publiek tekort (% plantekort t.o.v. surplus - afgerond) | (Potentieel) publiek tekort (aantal keer dat tekort gedekt wordt door surplus) |
|-------|---|---|---|
| U1 | Prijsstijging van 550% | 27% van het surplus | 3,5 keer |
| U2 | Prijsstijging van 795% | 7% van het surplus | 14 keer |
| U3 | Prijsstijging van 2015% | 64% van het surplus | 1,5 keer |
| U4 | geen data | geen data | geen data |
| B1 | Prijsstijging van 65% | 92% van het surplus | 1 keer |
| B2 | Prijsstijging van 435% | 95% van het surplus | 1 keer |
| B3 | Prijsstijging van 220% | 44% van het surplus | 2 keer |
| B4 | geen data | geen data | geen data |

Publiek tekort per woning

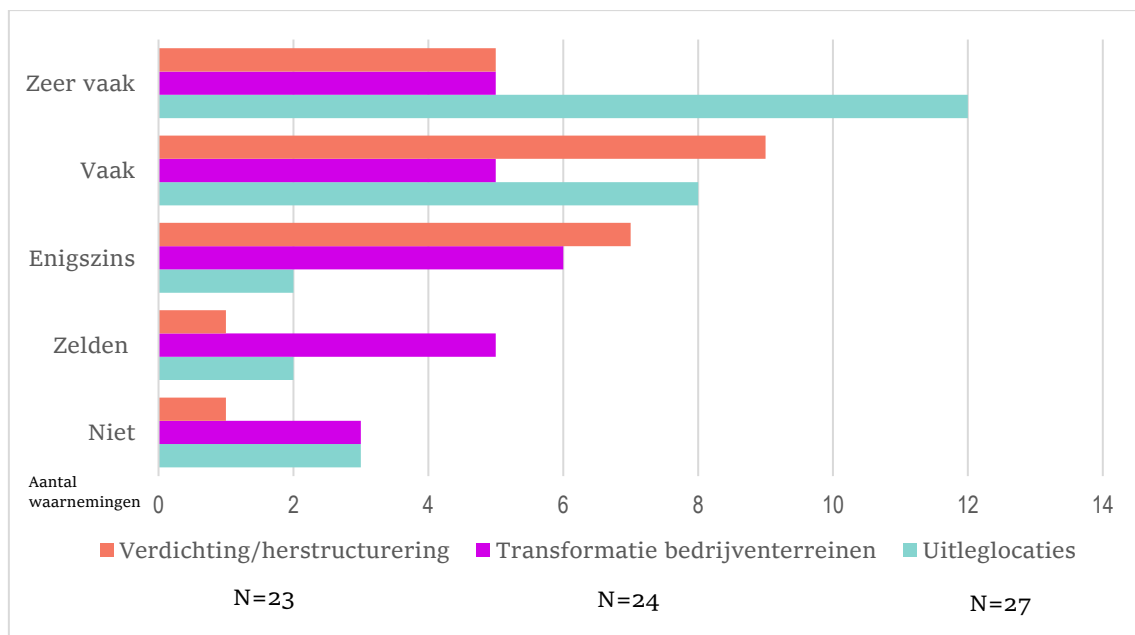
Wanneer het (financiële) publieke tekort per woning wordt uitgedrukt, dan laten de cases een uiteenlopend beeld zien, variërend van een financieel tekort van circa € 4.500 per woning tot een tekort van circa € 13.000 per woning. Ondanks dat deze inzichten geen algemeen beeld schetsten ten aanzien van publieke tekorten bij gebiedsontwikkeling in Nederland, geven de cijfers wel enkele inzichten. De financiële tekorten waarbij de planvorming al vergevorderd is, en optimalisaties in het

programma reeds zijn doorgevoerd, liggen relatief gezien lager dan de financiële tekorten van gebiedsontwikkelingen waarvan de programma's nog niet definitief vastliggen en onderhandelingen nog in volle gang zijn. Verder lijken de tekorten per woning bij binnenstedelijke gebieden relatief gezien iets hoger te liggen dan bij uitleggebieden.

Breder beeld enquête

De enquêteresultaten bevestigen dat prijsontwikkelingen van ingebrachte gronden, vooruitlopend op de vaststelling van het bestemmingsplan, vaker van invloed zijn op de (financiële) haalbaarheid van de gebiedsontwikkelingen in Nederland. Uit de enquête blijkt dat **68%** van de respondenten aangeeft dat prijsontwikkelingen van ingebrachte gronden in de afgelopen vijf jaar (heel) vaak van invloed zijn (geweest) op de financiële haalbaarheid van gebiedsontwikkelingen in hun gemeente. Daarvan ervaart **46%** van de respondenten die een voorbeeld waarin dit speelt heeft aangedragen, dit in (zeer) hoge mate als een probleem.

Op basis van de enquêteresultaten concluderen we dat er meer gevallen van problematische prijsontwikkeling van gronden te zien zijn bij uitleglocaties, dan bij binnenstedelijke locaties. **74%** van de respondenten geeft aan dat prijsontwikkelingen van de grond, vooruitlopend op vaststelling van het bestemmingsplan, in de afgelopen vijf jaar (heel) vaak van invloed zijn (geweest) op de financiële haalbaarheid bij uitleglocaties, tegenover 61% bij binnenstedelijke herstructureringsprojecten en 42% bij transformaties (zie onderstaande figuur).



Figuur 15: mate waarin prijsontwikkelingen in de afgelopen vijf jaar invloed hebben gehad op de haalbaarheid van gebiedsontwikkelingen in Nederland, per type ontwikkeling

05.02 Contextuele factoren

Wijze van waardebeoordeling

De wijze waarop de grondwaarde wordt bepaald, heeft invloed op prijsontwikkelingen bij gebiedsontwikkeling. Niet alleen bij het bepalen van de inbrengwaarde, maar ook bij onteigening en het verwerven van gronden als gevolg van het vestigen van Wvg (zie theoretisch kader deelvraag 1). Hierbij verwijst de wijze van waardebeoordeling naar twee aspecten. Het eerste aspect is de taxatiemethode en -techniek die wordt gebruikt om de gebruikswaarde of andere waarden te bepalen: comparatief of residueel? Het tweede aspect is de grondslag voor de waardebeoordeling. In welke situaties wordt de gebruikswaarde of juist de werkelijke/marktwaarde inclusief verwachtingswaarde bepaald?

Case interviews

Uit de case interviews blijkt dat de taxatiemethode of -techniek sterk van invloed is op de waardebeoordeling van gronden en het publieke tekort als gevolg van prijsontwikkelingen. In vijf van de acht case interviews (U1, U2, U3, B1, B2) wordt gesteld dat de comparatieve methode niet altijd de voorkeur geniet en/of op juiste wijze wordt uitgevoerd. Door U1, U3, B1 wordt gesteld dat bij het taxeren van de inbrengwaarde, de integrale gebiedsontwikkelingskosten onvoldoende worden meegenomen, waardoor de inbrengwaarde in de optiek van deze gemeenten te hoog uitvalt.

Een complexbenadering op basis van een residuele waardebeoordeling kan hierbij uitkomst bieden. Daarnaast wordt ook meerdere keren opgemerkt dat bij de comparatieve methode wordt gekeken naar transacties die niet vergelijkbaar zijn of gebaseerd zijn op speculatieve grondaankopen in het gebied (U1, U2, U3, B3). Tot slot wordt ook de grondslag voor de inbrengwaarde ter discussie gesteld (U4, B1) waarbij de voorkeur voor het in de toekomst hanteren van de gebruikswaarde wordt aangestipt. De hoop wordt uitgesproken dat hierdoor (in ieder geval bij uitleglocaties) minder sprake zal zijn van macro-aftopping of ongewenste bijstelling van het programma.

Breder beeld enquête

Enquêteresultaten bevestigen de inzichten uit de case interviews.

Rol van gemeenten

Ook de gemeente speelt een rol in relatie tot grondwaardeontwikkeling en prijsontwikkelingen bij gebiedsontwikkeling. Zoals gedeut in het theoretisch kader bij deelvraag 1 kunnen, afhankelijk van de rol van de gemeente, verschillende instrumenten worden ingezet om invloed uit te oefenen op de (waarde- en prijsontwikkeling van) de gebiedsontwikkeling.

Case interviews

In onderstaande figuur is per casus aangegeven welke instrumenten uit het grondbeleid door de gemeente zijn toegepast in de aangedragen casus. Uit de case interviews blijkt dat in alle acht gevallen door de gemeente een (deels) faciliterende rol is aangenomen. Hierbij vervult de gemeente haar publiekrechtelijke taken zoals het in de toekomst vaststellen van een bestemmingsplan en het (in de toekomst) verzekeren van het kostenverhaal via een anterieure overeenkomst (U2, B1, B2, B3, B4) of (schaduw)exploitatieplan (U2, U3, U4, B2, B4). In enkele cases heeft de gemeente ook een actieve rol aangenomen, door het actief verwerven van gronden (U2, B2, B4). Dit was bij twee cases als gevolg van het vestigen van Wvg (U1, B2). Dit heeft in twee cases geresulteerd in de uitgifte van gronden middels het vestigen van een erfpachtrecht.

| Instrumentarium | U1 | U2 | U3 | U4 | B1 | B2 | B3 | B4 | # |
|---|----|----|----|----|----|----|----|----|---|
| Grondverwerving en/of gronduitgifte | | | | | | | | | 3 |
| Wet voorkeursrecht (Wvg) | | | | | | | | | 2 |
| Vestiging erfpachtrecht | | | | | | | | | 2 |
| Kostenverhaal via exploitatieplan | ? | | | | | | | | 5 |
| Kostenverhaal via anterieure overeenkomst | ? | | | | | | | | 5 |

Figuur 16: toegepast grondbeleidinstrumentarium bij gebiedsontwikkeling (case interview)

Het vestigen van Wvg en het vroegtijdig verwerven van gronden worden over het algemeen gezien als veelbelovende instrumenten om prijsopdriving tegen te gaan, mits tijdig toegepast (U1, U2, U3, B2). Het gebruik van deze instrumenten vereist echter een zekere mate van expertise en daadkracht (U3, B3). Tijdens crisistijden tonen gemeenten vaak terughoudendheid, in tegenstelling tot private partijen (met name grondhandelaren) die juist actiever zijn. Hierdoor lopen gemeenten het risico achter het net te vissen. Er zijn gevallen waarbij het vestigen van Wvg niet tijdig op alle percelen is gelukt, waardoor ontwikkelaars positie innemen en de prijs opdrijven. Dit wordt geïllustreerd door een case U1, waar de gemeente te laat was met het vestigen van Wvg en nu naar verwachting een hogere prijs moet betalen voor de overige percelen. Dit komt mede doordat de speculatieve aankoop maatgevend werd voor de daaropvolgende taxaties via de comparatieve methode. In case U3 werd

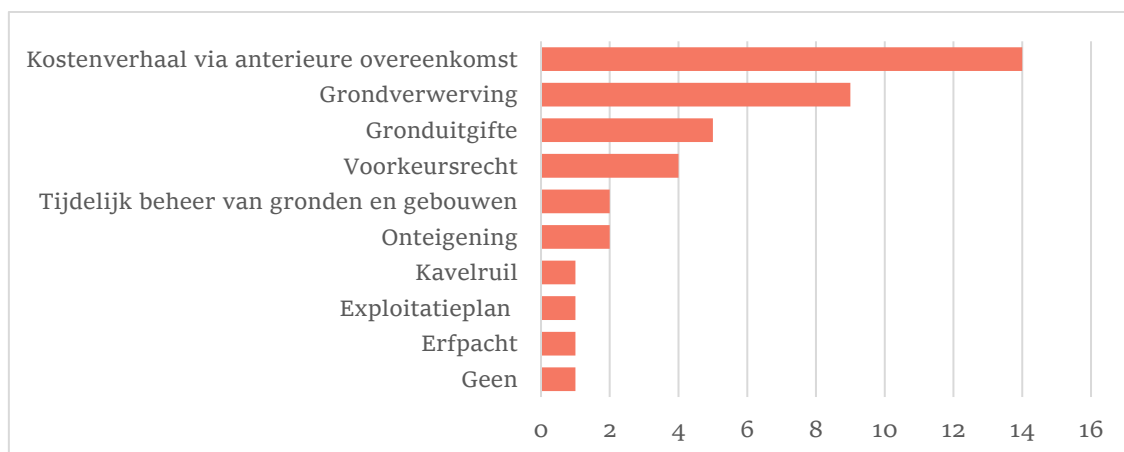
terughoudendheid getoond bij het gebruik van Wvg, waardoor ontwikkelaars de prijzen in het gebied hebben opgedreven. Er zijn echter ook succesvolle gevallen waar Wvg in een deel van het plangebied juist met succes is toegepast (B2).

Hoewel erfpacht niet vaak voorkomt, wordt het beschouwd als een middel waarmee meer sturing op prijsstijgingen van gronden kan worden uitgeoefend (B2, B4). In het geval dat in de toekomst een ander programma (in volume of in gebruik) is beoogd dan de huidige bestemming toelaat, kan de gemeente een bij- of nabetaling heffen. Dit vereist echter dat gronden ooit zijn verworven door de gemeente en de juiste voorwaarden zijn opgenomen in de erfpachtcontracten.

Breder beeld enquête

De enquêteresultaten bevestigen dit beeld. Respondenten (28) geven aan dat het meest toegepaste instrumentarium bij gebiedsontwikkelingen in hun gemeente in de afgelopen vijf jaar, kostenverhaal via anterieure overeenkomst (door 50% van de gemeenten toegepast), grondverwerving (door 32% van de gemeenten toegepast) en gronduitgifte (door 20% van de gemeenten toegepast) omvat. De enquêteresultaten tonen een duidelijke voorkeur voor het verzekeren van het kostenverhaal via een anterieure overeenkomst. Dat is een verwachte uitkomst omdat dit instrument in de praktijk veelal de voorkeur geniet, zowel bij private als publieke partijen.

Voor de ontwikkelaar geldt namelijk dat via een overeenkomst sturing op de inhoud mogelijk is. Met andere woorden: er is ruimte voor maatwerk. De anterieure overeenkomst is voor gemeenten aantrekkelijker omdat het gemakkelijker is om het kostenverhaal te verzekeren, dan bij een exploitatieplan. Voor de gemeente geldt dat het opstellen van een exploitatieplan een gedetailleerd en vrij kostbaar proces is (door minder dan 4% van de gemeenten toegepast). Verder valt op dat Wvg (door 14% van de gemeenten toegepast) en onteigening (door 7% van de gemeenten toegepast) relatief gezien minder vaak worden toegepast. Dit is opvallend omdat er veel voorbeelden in de enquête zijn aangedragen waarbij prijsontwikkelingen van gronden de haalbaarheid van de gebiedsontwikkeling in het nauw hebben gebracht. Toch zijn deze instrumenten in deze situaties niet toegepast. Zoals in de case interviews al meerdere keren is belicht, zijn dit bewerkelijke instrumenten en is niet altijd voldoende kennis, (financiële) capaciteit of daadkracht aanwezig bij gemeenten om deze instrumenten ook daadwerkelijk toe te passen in de praktijk.



Figuur 17: toegepast grondbeleidinstrumentarium bij gebiedsontwikkeling in de afgelopen vijf jaar (enquête)

Verdeling van het surplus

Het surplus kan ook wel worden gezien als de totale winst die (al dan niet in stapjes) wordt gemaakt op de (door)verkoop van de grond, door de beoogde wijziging van de bestemming mee te nemen in de prijsvorming (lees meer hierover in het theoretisch kader bij deelvraag 1). In dit onderzoek wordt het surplus geduid als het verschil tussen de oorspronkelijke gebruikswaarde en

de hoogst betaalde verwervingsprijs (van ruwe bouwgrond). Aan de hand van de case interviews hebben we onderzoek gedaan naar de hoogte van het surplus. De enquêteresultaten hebben met name inzicht gegeven in de verdeling van het surplus: bij wie komen prijsontwikkelingen terecht?

In paragraaf 5.1 'waardeontwikkeling en prijsontwikkelingen bij gebiedsontwikkeling' constateerden we al dat het surplus bij uitleggegebieden relatief gezien hoger ligt dan bij binnenstedelijke locaties. Daarnaast is het ook interessant om te onderzoeken bij wie dit surplus landt.

Case interviews

Uit de verdiepende case interviews blijkt dat het grootste deel van de waardeontwikkeling bij de oorspronkelijke grondeigenaren blijft liggen. Enkele aangedragen oorzaken hiervoor zijn de vaak onrealistische beelden van de grondwaarde. Uit enkele cases (B1, B2) blijkt dat in de optiek van gemeenten verkopers zich in zulke gevallen niet goed realiseren dat de ontwikkeling van een wijk meer omvat dan alleen het bouwen van woningen in de vrije sector.

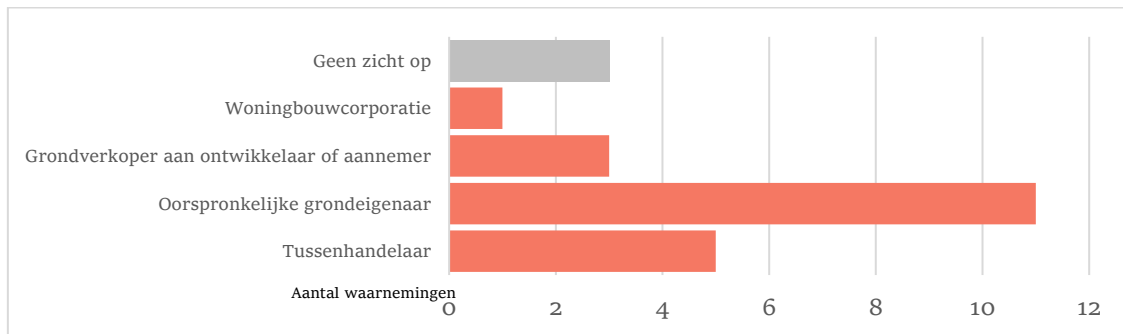
Er bestaan regelmatig onrealistische opvattingen over de complexprijs (waarin ook de kosten voor het bouw- en woonrijp maken van het plangebied zijn meegenomen), zo blijkt uit het onderzoek.

Tussenhandelaren spelen ook een significante rol bij het opdrijven van grondprijzen bij gebiedsontwikkeling. In één case is sprake van gronden die worden opgekocht en na één jaar worden doorverkocht met een waardestijging van 74% (U3). Daarnaast is het fenomeen van 'kavelknippen' meerdere keren genoemd in relatie tot prijsopdrijving van gronden. Uit enkele case interviews (U1 en U3) blijkt dat er voorbeelden bestaan waarbij tussenhandelaren grote percelen opkopen, opdelen in kleine delen en vervolgens doorverkopen tegen veel hogere prijzen als speculatief beleggingsproduct. Dit drijft de prijzen op en bemoeilijkt een integrale gebiedsontwikkeling, omdat de gronden uiteindelijk weer moeten worden samengevoegd om de gewenste ontwikkeling te realiseren. Dit betekent in de praktijk dat deze gronden veelal niet (meer) tot ontwikkeling worden gebracht.

De case interviews laten verder zien dat ontwikkelaars een belangrijke schakel vormen in deze waardenketen. In de wereld van gebiedsontwikkeling vertegenwoordigt grond macht. Om een positie te verkrijgen in een gebied, koopt een ontwikkelaar vaak in tegen een hogere prijs dan de huidige complex- / herontwikkelingswaarde of gebruikswaarde (U1, U2, U3, U4, B1, B2, B3). Er heerst een beeld bij gemeenten dat ontwikkelaars er regelmatig op gokken dat de gemeente wel mee zal gaan in extra programma, minder betaalbaar programma of minder kwaliteit. Uiteindelijk gaan gemeenten hiermee akkoord, omdat anders de ontwikkeling op die locatie helemaal niet plaatsvindt en beleidsdoelen niet worden behaald (U1, U2, U3, B1, B3). Daarbij zien we verschillende voorbeelden waarbij ontwikkelaars wachten tot de gemeente toegeeft en het tekort dekt (B1, B2) of door marktontwikkelingen/prijsinflatie de business case haalbaar wordt (U3, U4, B4).

Breder beeld enquête

Het beeld uit de cases wordt bevestigd door de enquêteresultaten. Respondenten die een voorbeeld hebben aangedragen waarin prijsontwikkelingen van gronden invloed hebben gehad op de financiële haalbaarheid van de gebiedsontwikkeling (20) geven aan het surplus met name terecht komt bij de oorspronkelijke grondeigenaren (55%), tussenhandelaren en verkopers aan ontwikkelaars (40%).



Figuur 18: partijen bij wie waardestijging landt in aangedragen voorbeelden enquête

Beschikbare informatie

De case interviews (en enkele toelichtingen op de aangedragen voorbeelden uit de enquêteresultaten) laten zien dat publiekrechtelijke kaders van invloed zijn op prijsontwikkelingen van ingebrachte gronden, voorafgaand aan de vaststelling van het bestemmingsplan. In verschillende cases zien we dat na publicatie van een structuurvisie of gemeentelijke investeringsbesluit, oorspronkelijke eigenaren van grond worden benaderd door (ontwikkellende) partijen om hun kavel te verkopen of zelf initiatief nemen om hun kavel te verkopen (U1, U4, B2, B4).

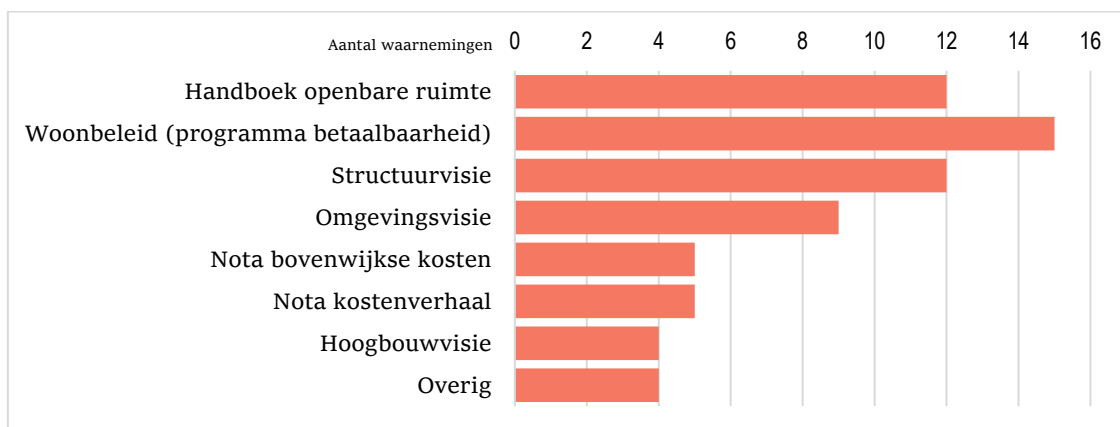
Zeer waarschijnlijk tegen een waarde waarmee werd geanticipeerd op de toekomstige functieverandering.

In een andere casus wordt belicht dat ‘buitensporig hoge’ prijzen voor agrarische gronden (als gevolg van de publicatie van het investeringsbesluit) vervolgens worden afgewenteld op de gebiedsontwikkeling. Gemeenten geven aan dat dit soort situaties ertoe leiden dat vaststelling van het bestemmingsplan bewust worden uitgesteld (U1).

Ten aanzien van gemeentelijk (woon)beleid constateren we dat tussentijdse wijzigingen (met name het toevoegen van nieuwe bovenwettelijke eisen) ertoe leiden dat de oorspronkelijke verwachtingswaarde van partijen niet meer in lijn ligt met de nieuwe complex- of herontwikkelingswaarde. Een tussentijdse wijziging van het beleid komt meerdere malen voor in de case interviews (U3, B3), waarbij bijvoorbeeld meer betaalbare en sociale woningbouw als kader wordt opgelegd bij ontwikkelingen, terwijl oorspronkelijk (terecht of onterecht) door partijen was uitgegaan van een geheel vrije sector programma. In een andere case (B4) werd juist geconstateerd dat heldere, vooraf vastgestelde ‘spelregels’, bijvoorbeeld ten aanzien van het woonprogramma, in de praktijk veel minder discussies opleveren. Ook een Nota kostenverhaal wordt gezien als een publiekrechtelijk kader waarmee de verwachtingen van ontwikkelaars kunnen worden ‘getemperd’. Desalniettemin vormt de macro-aftopping een belemmering voor volledig kostenverhaal (B3). Het onderzoek toont voorbeelden waarbij ontwikkelaars al speculeren op een gedeeltelijk kostenverhaal bij de verwerving van de grond, ongeacht of dit gerechtvaardigd is of niet.

Breder beeld enquête

Respondenten (28) geven aan dat ten tijde van het eerste initiatief voor de verkoop en verwerving van gronden, verschillende publieke kaders konden worden geraadpleegd. De meest voorkomende beleidsstukken waren het woonbeleid (door 50% van de respondenten toegepast), structuurvisie (door 43% van de respondenten toegepast), omgevingsvisie (door 32% van de respondenten toegepast) en handboek openbare ruimte (door 43% van de respondenten toegepast). Nota bovenwijkse kosten en Nota Kostenverhaal worden in de praktijk minder vaak toegepast (18%).



Figuur 19: te raadplegen publieke kaders gedurende de initiatieffase van gebiedsontwikkelingen

06 DEELVRAAG 2: INVLOED VAN PRIJSONTWIKKELINGEN

De prijsontwikkelingen in gebiedsontwikkelingen, voorafgaand aan de vaststelling van het bestemmingsplan, kunnen (negatieve) gevolgen hebben voor de haalbaarheid van de ontwikkeling. In dit hoofdstuk staan we stil bij de invloed van prijsontwikkelingen gedurende het ontwikkeltraject en beantwoorden we de tweede deelvraag, namelijk: *‘Welke invloed hebben prijsontwikkelingen gedurende het ontwikkeltraject op de (financiële) haalbaarheid, resulterend in een wijziging van het te realiseren vastgoedprogramma, bijstelling van de kwaliteit van (en voorzieningen binnen) het plangebied en de (aanvullende) inzet van publieke middelen?’*

In het licht van deze deelvraag zijn negen mogelijke consequenties als gevolg van prijsontwikkelingen van ingebrachte gronden bij gebiedsontwikkelingen in Nederland in de afgelopen vijf jaar onderzocht. Hierbij is ook gekeken naar de mate waarin deze gevolgen voorkwamen. De gevolgen zijn onderverdeeld in 3 categorieën:

Aanpassen van programma (met kostenbesparing of vergroting van opbrengsten tot gevolg):

- 1 *Een minder betaalbaar woningbouwprogramma*
Door in het programma de betaalbaarheid van woningen te verlagen, wordt de ruwe bouwgrond meer waard. Daardoor kunnen de door de ontwikkelaar betaalde verwervingskosten worden gecompenseerd.
- 2 *Méér programma (verdichting)*
Door het toevoegen van woningen aan het programma wordt de ruwe bouwgrond meer waard, waardoor de door de ontwikkelaar betaalde verwervingskosten kunnen worden gecompenseerd.
- 3 *Bijstelling in kwaliteit van de inrichting van de openbare ruimte in het plangebied*
Door minder geld in de inrichting van de openbare ruimte van het plangebied te steken, worden in de gebiedsontwikkeling kosten bespaard op de grondexploitatie. Daarmee kunnen lage exploitatiebijdragen worden gecompenseerd. De waarde van de ruwe bouwgrond blijft daardoor gelijk.

(In)directe subsidiëring:

- 4 *Geen of minder kostenverhaal*
De kosten die de gemeente ten behoeve van de gebiedsontwikkeling maakt, moeten worden verhaald op de grondeigenaar/initiatiefnemer. Prijsontwikkelingen kunnen ervoor zorgen dat hiervoor binnen het project minder of geen financiële ruimte is. Indien er meer opbrengsten zijn dan kosten, is het kostenverhaal beperkt tot de hoogte van de kosten. Dit staat bekend als de macro-aftopping. Ook kan het zo zijn dat gemeenten bewust kiezen om bepaalde (te verhalen) kosten niet op te nemen in de anterieure overeenkomst. In beide gevallen draagt de gemeente (een deel van) de kosten, wat een indirecte vorm van subsidiëring betreft.
- 5 *Noodzaak tot het inzetten van subsidies*
De gemeente kan ook ‘direct’ gebruik maken van (overheids-)subsidies. Hierbij valt te denken aan gemeentelijke subsidies, provinciale subsidies of Rijkssubsidies, zoals de WBI, maar ook het vergeven van bouwclaims aan ontwikkelaars. Door een onhaalbaar programma voor een deel te subsidiëren, wordt het programma haalbaar(er). Het plantekort wordt in dat geval (deels) opgelost met publieke middelen.
- 6 *Andere risicoverdeling tussen gemeente en marktpartij(en)*
Bij ontwikkelingen neemt de ontwikkelaar altijd een risicomarge op om eventuele tegenvallers te dekken.

Bij een herverdeling van risico's, waarbij de gemeente bijvoorbeeld de aanleg van de openbare ruimte overneemt van de ontwikkelaar en daarvoor het risico neemt, kan op de risicomarge van de ontwikkelaar worden bespaard. Indien vanwege een verschuiving van de verdeling van risico's extra aanspraak wordt gemaakt op publiek geld, kan dit worden gezien als subsidiëring.

Andere fasering/ vertraging/ vroegtijdige beëindiging:

7 Andere fasering

Vanwege haalbaarheidsproblemen kan ervoor worden gekozen om bijvoorbeeld een deelgebied met meer dure woningen eerder te ontwikkelen dan in eerste instantie gepland. De fasering wordt dan aangepast. Ook kan het voor komen dat excessieve prijsstijgingen van gronden zich op een deel van het plangebied voordoen. Ook dan wordt er soms gekozen voor het starten van de ontwikkeling op andere percelen dan eerder gepland.

8 Vertraging/ stagnatie van het project

Indien een gebiedsontwikkeling niet haalbaar is als gevolg van prijsontwikkelingen van ingebrachte gronden bij gebiedsontwikkeling, kan het plan vertragen. De ontwikkelaar gaat veelal met de gemeente in gesprek over de haalbaarheid van het project en onderhandelt over bijvoorbeeld het kostenverhaal of de programmering. Deze onderhandelingen kunnen een tijd duren, waardoor gebiedsontwikkelingen vertragingen kunnen oplopen.

9 Het stopzetten van het project

Ten slotte kan het ook voor komen dat onderhandelingen tussen ontwikkelaar en gemeente als gevolg van excessieve prijsstijgingen niet slagen, waardoor de planvorming voor de gebiedsontwikkeling uiteindelijk geen doorgang vindt. Onderhandelingen komen dan stil te liggen en resulteren mogelijk in afboekingen van grondwaarden. In de toekomst kan een nieuwe poging worden gedaan om de gebiedsontwikkeling toch doorgang te laten vinden.

De resultaten in dit hoofdstuk zijn als volgt opgebouwd: eerst wordt een beeld geschetst van de consequenties als gevolg van prijsontwikkelingen van gronden vanuit de case interviews. Deze worden vervolgens in de context geplaatst van het breder opgehaalde beeld uit de enquête. Allereerst wordt ingegaan op de gevolgen van prijsontwikkelingen.

Daarna worden opmerkelijke verbanden tussen kenmerken van de gemeenten in de gebiedsontwikkelingen aan de hand van de enquêteresultaten uitgelicht.

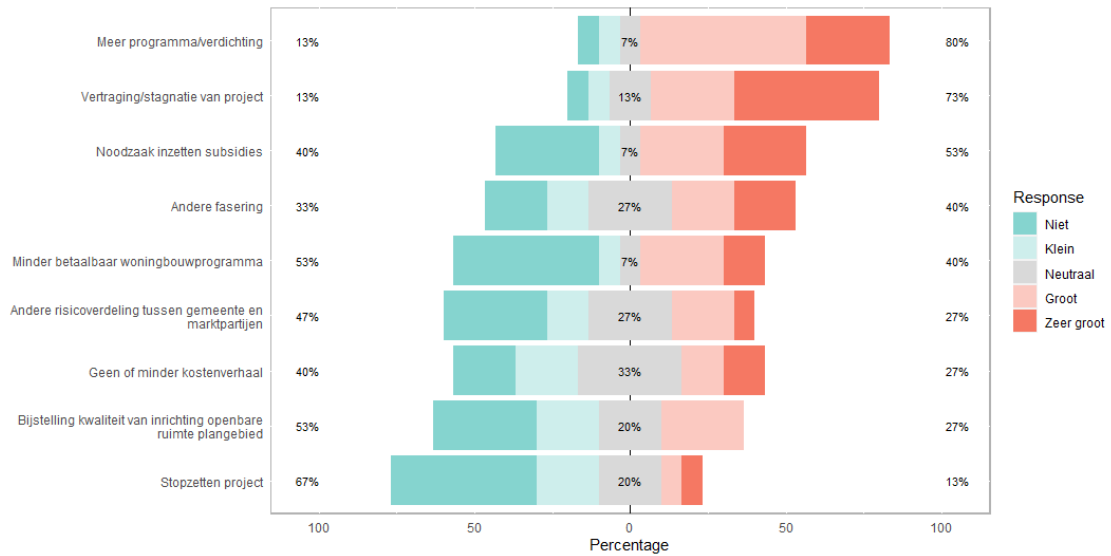
06.01 Gevolgen prijsontwikkelingen

In alle case interviews is ingegaan op de gevolgen die gemeenten hebben ondervonden door prijsontwikkelingen van gronden eerder in het gebiedsontwikkelingsproces. In onderstaand figuur is met een rode markering is per case aangegeven welke consequenties als gevolg van prijsontwikkelingen zijn voorgekomen. De getallen rechts van het figuur laten zien hoe vaak dit voor kwam.

| Mogelijke gevolgen | U1 | U2 | U3 | U4 | B1 | B2 | B3 | B4 | # |
|---|----|----|----|----|----|----|----|----|---|
| Een minder betaalbaar woningbouwprogramma | | | | | | | | | 3 |
| Meer programma (verdichting) | | | | | | | | | 4 |
| Bijstelling kwaliteit inrichting openbare ruimte plangebied | | | | | | | | | 0 |
| Geen of minder kostenverhaal | | | | | | | | | 5 |
| Noodzaak tot inzet subsidies | | | | | | | | | 5 |
| Andere fasering | | | | | | | | | 2 |
| Vertraging/ stagnatie van het project | | | | | | | | | 5 |
| Stopzetten van het project | | | | | | | | | 0 |

Figuur 20: overzicht consequenties van prijsontwikkelingen (case interviews)

Onderstaande figuur toont de resultaten uit de enquête. Hierin is te zien in welke wijze en in welke mate prijsontwikkelingen van gronden invloed hebben gehad op de door respondenten aangedragen voorbeelden.



Figuur 21: invloed van prijsontwikkelingen op verschillende type gevolgen (enquête)

Hierna gaan we dieper in op de ervaren gevolgen van prijsontwikkelingen van ingebrachte gronden. Dit doen we op basis van de case interviews en de aangedragen voorbeelden in de enquête. De genoemde resultaten refereren telkens terug naar de hiervoor genoemde figuren.

1. Minder betaalbaar woningbouwprogramma

Case interviews

Uit de case interviews blijkt dat bij drie van de acht cases (U1, B1 en B3) prijsontwikkelingen van gronden hebben geleid tot een minder betaalbaar woningbouwprogramma. Er zijn door gemeenten verschillende redenen genoemd om af te wijken van de originele plannen. Zo staat woningbouw hoog op de agenda. Door het nijpende tekort aan woningen zijn gemeenten geneigd 'dan maar' akkoord te gaan met minder betaalbare woningen, in het belang van de woningbouwproductie. Daarbij geven twee geïnterviewde personen aan dat wethouders soms persoonlijk betrokken zijn bij de gebiedsontwikkelingen wat kan resulteren in zwabberend beleid ten aanzien van betaalbaarheid van woningen.

Ook laten de case interviews zien dat het woonbeleid van gemeenten in sommige gevallen tussentijds wordt aangepast, terwijl planvorming en onderhandelingen al van start zijn gegaan (B1, B3). In dit soort gevallen zijn gemeenten uiteindelijk sneller geneigd af te wijken van het beleid, omdat de programmatische uitgangspunten, die ten grondslag hebben gelegen aan de verwervingskosten van gronden, niet in lijn liggen met de (toekomstige) richtlijnen in het woonbeleid. Specifieke voorbeelden uit de cases zijn als volgt:

- In case B1 heeft de gemeente onder andere het plantekort verkleind door het programma minder betaalbaar te maken. Het ging specifiek om 25% van het plan dat in de nieuwe situatie onder vrije sector huur valt, maar in het originele plan middenhuur woningen zouden worden.
- In case U3 doet de beschreven problematiek zich ook voor, maar kiest de gemeente (op dit moment) juist niet voor om af te wijken van haar ambities voor het specifieke gebied met betrekking tot de woningsoorten en hoeveelheden. De startnotitie die de gemeente recent heeft gepubliceerd nodigt partijen juist uit om met plannen te komen die aansluiten bij die ambities. Op dit moment lijkt de planvorming geen doorgang te vinden.

Breder beeld enquête

Uit de enquête blijkt dat de invloed van prijsontwikkelingen op een minder betaalbaar woningbouwprogramma door 40% van de door de respondenten aangedragen voorbeelden als (zeer) groot wordt ervaren in. Daartegenover gaf 53% van de respondenten aan dat de invloed van prijsontwikkelingen op betaalbaarheid van het woningbouwprogramma (zeer) klein was.

2. Aanpassen programma: meer programma, ofwel verdichting

Case interviews

Ook het toevoegen van programma, oftewel verdichting, is een gevolg dat we terugzien bij de helft van de cases (U1, U2, B1 en B2). In de interviews wordt door verschillende gemeenten aangegeven dat verdichting een relatief eenvoudige oplossing is om de gebiedsontwikkeling financieel haalbaar(der) te krijgen, zonder dat (aanvullende) publieke middelen nodig zijn voor het project. Daarnaast is het realiseren van extra woningen tijdens de huidige woningnood ook niet per se nadelig. Daarbij geven gemeenten aan dat verdichting ook leidt tot een grotere behoefte aan parkeeroplossingen, terwijl dit vaak een grote kostenpost van de gebiedsontwikkeling is. Daarnaast leidt het toevoegen van woningen aan het programma ook tot een hogere druk op omliggende voorzieningen. Mits de extra parkeerbehoefte en druk op de omliggende voorzieningen kan worden opgevangen of opgelost, vormt programmaverdichting een aantrekkelijk middel om de gebiedsontwikkeling haalbaar te krijgen, zo blijkt uit de cases. De vraag is echter of in deze gevallen vanuit de juiste overweging wordt verdicht en of dit ten koste gaat van de vrijheid van gemeenten of vanuit haar publiekrechtelijke rol invulling te geven aan het ontwikkeltraject.

Een paar specifieke voorbeelden van cases waarin is verdicht als gevolg van prijsontwikkelingen van gronden, zijn als volgt:

- In case B1 heeft de gemeente lang onderhandeld over de uiteindelijke ontwikkeling. Eén van de acties die de gemeente heeft ondernomen om het tekort bij die gebiedsontwikkeling te verkleinen, is verdichting. Uiteindelijk is in deze case onder andere 14% aan programma (in aantallen woningen) toegevoegd om het tekort enigszins te verkleinen.
- In case U2 is onder invloed van verschillende taxateurs en gesprekken met de grondeigenaren het programma meermaals verdicht. De eerste keer werd ongeveer 38% aan programma toegevoegd. De tweede keer kwam er in vergelijking met het originele plan nog eens 25% bovenop. De derde en meest recente keer kwam er in vergelijking met het originele plan nog 3% aan programma bij. In het tijdsbestek van acht jaar is het originele programma in totaal met ongeveer 68% vergroot vanwege prijsontwikkelingen en meerdere stijgende taxaties. Dit laat zien dat er een vicieuze cirkel ontstaat waarbij verdichting leidt tot het opdrijven van grondprijzen, die vervolgens weer resulteren in onhaalbare plannen, waardoor er weer verdicht moet worden.

Breder beeld enquête

Ook in de door respondenten aangedragen voorbeelden uit de enquête zien we dat vaak wordt gekozen voor verdichting om de haalbaarheid van de gebiedsontwikkeling te vergroten. In 80% van de voorbeelden wordt de invloed van prijsontwikkelingen op verdichting als (zeer) groot ervaren. In 13% van de gevallen wordt de invloed ervaren als (zeer) klein. Deze observaties ondersteunen de uitspraken van de gemeenten in de interviews.

Als we echter inzoomen op de aangedragen voorbeelden uit de enquête, zien we dat verdichting als gevolg van de geschetste problematiek door bijna alle gemeenten is ervaren. Alleen in een heel beperkt aantal cases waarin de gemeente actief grondbeleid voerde, was geen sprake van verdichting.

3. Bijstelling kwaliteit inrichting openbare ruimte

Case interviews

Het bijstellen van de kwaliteit van de inrichting van de openbare ruimte kwam in geen van de cases terug als gevolg van prijsontwikkelingen van gronden bij gebiedsontwikkeling. Uit de gesprekken met de gemeenten bleek dat instrumenten als kostenverhaal niet altijd zekerheid bieden. Via macro-aftopping is het nog altijd mogelijk een kostenverhaalsbijdrage 'weg te strepen'. Uit enkele case interviews (B1, B3) komt naar voren dat ontwikkelaars geneigd zijn de financiële haalbaarheid van het project op zodanige wijze te presenteren, dat de ruimte voor kostenverhaal zoveel mogelijk beperkt blijft (zie ook punt 4). Daarbij speelt vermoedelijk ook mee dat gemeenten in veel gevallen in de toekomst eigenaar worden van de nieuwe openbare ruimte, en derhalve gebaat zijn bij een kwalitatief goed functionerende openbare ruimte (in de meest brede zin van het woord). Gemeenten kiezen eerder voor een andere manier om de gebiedsontwikkeling haalbaar te maken.

Breder beeld enquête

Ook in de door respondenten aangedragen voorbeelden uit de enquête is de bijstelling van de kwaliteit van de inrichting van de openbare ruimte een gevolg dat minder wordt ervaren dan bijvoorbeeld verdichting en een minder betaalbaar woningbouwprogramma. In 27% van de voorbeelden wordt de invloed van prijsontwikkelingen op het bijstellen van de kwaliteit van de openbare ruimte als (zeer) groot ervaren.

4. Geen of minder kostenverhaal

Case interviews

Uit de case interviews blijkt dat prijsontwikkelingen van ingebrachte gronden bij gebiedsontwikkeling in veel gevallen resulteren in geen of minder kostenverhaal. Dit kwam bij vijf van de acht (U1, U3, B1, B2 en B3) cases voor. Een paar voorbeelden uit de cases waar het kostenverhaal een probleem vormt, zijn als volgt:

- In case B1 wordt naar beleving van de gemeente door de taxateur onvoldoende rekening gehouden met de door de gemeente te maken kosten voor de ontwikkeling. Hierdoor en door het plantekort dat er al was, bleek het kostenverhaal maar gedeeltelijk mogelijk. De gemeente is na lang onderhandelen akkoord gegaan met gedeeltelijk kostenverhaal.
- In case B3 heeft de gemeente langs verschillende wegen het plantekort proberen te verkleinen. Eén van de noodzakelijke acties was het geven van een korting op het kostenverhaal vanwege de politieke druk in de gemeente om woningen bij te bouwen. De gegeven korting op het kostenverhaal bedraagt ongeveer 50% van het plantekort, waarvan de gemeente uiteindelijk hoopt de helft alsnog te factureren.

Breder beeld enquête

In de aangedragen voorbeelden uit de enquête werd dit gevolg door respondenten minder sterk ervaren. 27% van de respondenten gaf aan de invloed van prijsontwikkelingen van ingebrachte gronden bij gebiedsontwikkeling op geen of minder kostenverhaal te zien als (zeer) groot.

5. Noodzaak tot het inzetten van overheidssubsidies

Case interviews

Uit de interviews blijkt dat bij vijf van de acht (U1, U3, U4, B1, B2) cases sprake is geweest van het inzetten van subsidies in de vorm van WBI (B1), een bruidsschat (U4), een (potentiële) bouwclaim (B2) en gemeentelijke subsidies (U1, U3, B2). Daarnaast zien we dat bij drie andere cases naar verwachting subsidie vanuit de gemeente of het Rijk noodzakelijk is om de haalbaarheid van het plan te vergroten. De noodzaak voor het inzetten van subsidies komt zowel bij uitleglocaties (drie keer) als bij binnenstedelijke herstructurering/transformaties (twee keer) voor. Daarbij geldt dat subsidiëring veelal een aanvullende oplossing is. Bij de Woningbouwimpuls wordt onder meer getoetst op efficiëntie en effectiviteit van een aanvraag.

Dat betekent dat gemeenten in de voorbereiding al aan het plan hebben geschaafd teneinde het tekort zo klein mogelijk te maken. Voorbeelden van cases waarin wel gebruik is gemaakt van subsidiëring, zijn de volgende:

- In casus B1 heeft de gemeente om het plan haalbaar te maken een WBI-aanvraag gedaan. Het WBI-bedrag betrof in deze case volgens de gemeente ongeveer 50% van het tekort. Aanvullend draagt de gemeente ook uit eigen middelen bij om het resterende tekort te compenseren. Dit bedrag betreft ongeveer 33% van het tekort.
- In casus B2 is de gemeente nog in onderhandeling over wat de oplossingsrichting wordt: de gemeente dekt het plantekort (als gevolg van macro-aftopping) of gunt meer programma.

Breder beeld enquête

In aangedragen voorbeelden uit de enquête wordt door 53% van de respondenten aangegeven dat de invloed van prijsontwikkelingen op de subsidiëring van de gebiedsontwikkeling als (zeer) groot wordt ervaren. In 40% van de cases werd dit effect aangemerkt als (zeer) klein.

6. Andere risicoverdeling tussen gemeente en marktpartij(en)

Case interviews

In de case interviews is een andere risicoverdeling (in de vorm van financiële afspraken of het overnemen van werken en taken) tussen gemeente en marktpartij(en) onderbelicht gebleven. Geen van de gemeenten heeft aangegeven dat dit een gevolg is geweest van de prijsontwikkelingen eerder in de gebiedsontwikkeling. Duidelijk is dat gemeenten de oplossing voor het tekort veelal in andere hoeken zoeken.

Breder beeld enquête

De enquête ondersteunt dit beeld. In de door respondenten aangedragen voorbeelden uit de enquête werd in 27% van de gevallen de invloed van prijsontwikkelingen op de herverdeling van de risico's in een gebiedsontwikkeling ervaren als (zeer) groot. In 47% van de gevallen werd deze invloed ervaren als (zeer) klein. Het overige deel was neutraal. De herverdeling van risico's wordt door gemeenten minder snel toegepast om de haalbaarheid van een gebiedsontwikkeling te vergroten dan bijvoorbeeld subsidie.

7. Andere fasering

Case interviews

In twee van de acht cases werd een andere fasering toegepast. De voorwaarde voor het optreden van dit gevolg is natuurlijk wel een gebiedsontwikkeling die uit verschillende fasen bestaat. Bij de herontwikkeling van een kantoorpand zal dit gevolg bijvoorbeeld niet worden ervaren de onmogelijkheid om te faseren.

Breder beeld enquête

In 40% van de door respondenten aangedragen voorbeelden uit de enquête wordt aangegeven dat de invloed van prijsontwikkelingen op een verandering in fasering van de gebiedsontwikkeling wordt ervaren als (zeer) groot. Daarnaast geeft 33% van hen aan dat zij deze invloed ervaren als (zeer) klein.

8. Vertraging of stagnatie van het project

Case interviews

In vijf van de acht (U1, U3, U4, B2 en B4) cases is in meer of mindere mate vertraging ervaren als gevolg van de prijsontwikkelingen. Bij het voordoen van de problematiek is het nodig om naar manieren te zoeken om de gebiedsontwikkeling (opnieuw) haalbaar te maken. De onderhandelingen die daarbij horen zijn tijdrovend, zoals door gemeenten wordt aangegeven. De redenen voor vertraging kunnen echter ook anders zijn.

Een paar voorbeelden uit de cases zijn als volgt:

- In case B1 heeft het na de gemeentelijke publicatie van het handelingskader nog vier jaar geduurd om te komen tot een anterieure overeenkomst als gevolg van de (te) hoge verwervingskosten (en inbrengwaarde). Deze vier jaar waren gekenmerkt door onderhandelingen tussen de ontwikkelaar en gemeente, waarbij werd gezocht naar een oplossing. Als de problematiek zich niet had voorgedaan in deze case, dan was de anterieure overeenkomst er veel sneller gekomen volgens de gemeente.
- In case B4 heeft de gemeente ervoor gekozen om niet meteen actief te zoeken naar manieren om het tekort te dekken, maar juist de situatie met rust te laten. De gemeente dwingt de ontwikkelaars dus ook niet om direct te ontwikkelen, maar verlegt haar focus naar projecten die wel kunnen doorgaan. Logischerwijs loopt de gebiedsontwikkeling uit de case dan wel vertraging op. Deze keuze kan alleen door gemeenten worden gemaakt die voldoende alternatieven hebben. Gemeenten die beschikbare ontwikkelgebieden hebben die op één hand te tellen zijn, hebben vaak niet de 'luxe' om op deze manier met prijsontwikkelingen om te gaan.
- In case U4 kwamen de ontwikkelaars en de gemeente er ook niet uit en werd ervoor gekozen om de uitvoering van het plan uit te stellen. Ten tijde van de crisis was het voor ontwikkelaars namelijk lucratiever om te wachten met de ontwikkeling totdat de markt weer aantrok. De resterende woningen worden gerealiseerd over een periode van tien jaar.

Breder beeld enquête

Ook in de aangedragen voorbeelden in de enquête wordt door het overgrote deel van de respondenten, namelijk in totaal 73%, aangegeven dat de invloed van prijsontwikkelingen op de vertraging van het project als (zeer) groot werd ervaren.

9. Het vroegtijdig stopzetten van het project

Case interviews

De case interviews laten zien dat het vroegtijdig stopzetten van het project nagenoeg niet voorkomt. Er zijn enkele voorbeelden waarbij dit wel een reële optie is, omdat de plannen op dit moment niet haalbaar zijn. Het moet echter nog blijken of dit ook daadwerkelijk zo gaat zijn. Gemeenten geven aan dat dit uiteindelijk geen wenselijke situatie is omdat potentiële publieke doelen niet worden behaald. Als blijkt dat er echt geen andere mogelijkheid is, wordt een project vroegtijdig stopgezet. In geen van de cases is het tot nu toe zo ver gekomen.

Breder beeld enquête

Uit de enquête blijkt ook dat dit vrijwel nooit voorkomt. In 13% van de door respondenten aangedragen voorbeelden uit de enquête wordt aangegeven dat de invloed van prijsontwikkelingen op het stopzetten van het project werd ervaren (zeer) groot. In 67% van de gevallen werd dit effect ervaren als (zeer) klein.

06.02 Contextuele verschillen

Het onderzoek toont daarnaast aan dat specifieke contextuele kenmerken van invloed kunnen zijn op de mate waarin bepaalde consequenties als gevolg van prijsontwikkelingen van ingebrachte, vooruitlopend op de vaststelling van het bestemmingsplan, bij gebiedsontwikkeling in Nederland in de afgelopen vijf jaar voorkomen. We lichten enkele opmerkelijke contextuele verschillen uit op basis van de enquêteresultaten:

- type ontwikkeling;
- rol gemeente;
- druk op de woningmarkt.

Type ontwikkeling

Het meest opmerkelijke verschil tussen uitleggegebieden en binnenstedelijke herstructurering is de inzet van subsidies als gevolg van prijsontwikkelingen van gronden bij gebiedsontwikkeling.

In 25% van de aangedragen voorbeelden van uitleglocaties werd de invloed van prijsontwikkelingen op de noodzaak tot subsidiëring ervaren als (zeer) groot, tegenover de binnenstedelijke herstructureringscases waar dit door 64% van de respondenten als (zeer) groot is ervaren. We kunnen op basis van de enquêteresultaten stellen dat voor binnenstedelijke herstructurering vaker aanspraak wordt gemaakt op subsidiëring dan voor uitleggebieden.

Een reden voor het verschil waarin de noodzaak tot subsidiëring (als gevolg van prijsontwikkelingen bij gebiedsontwikkeling) wordt ervaren is dat binnenstedelijke herstructurering en transformaties gepaard gaan met het verwerven van bedrijfsmatig vastgoed, met een vaak nog hoge gebruikswaarde. Bovendien gaat dit type ontwikkelingen gepaard met sloop- en mogelijk ook saneringskosten en relatief dure parkeeroplossingen. Deze aanvullende kosten komen allemaal weinig tot niet voor bij gebiedsontwikkelingen op uitleglocaties.

Verder blijkt uit onderstaand figuur dat prijsontwikkelingen in de door respondenten aangedragen voorbeelden alleen bij binnenstedelijke herstructureringen hebben geresulteerd in het ‘stopzetten van het project’. Een mogelijke verklaring zijn de hogere kosten van de grond en hogere bouwkosten in vergelijking tot uitleglocaties

Tot slot laat onderstaand figuur vooral ook overeenkomsten zien in de mate waarin consequenties als gevolg van prijsontwikkelingen van gronden voor komen. ‘Vertraging/stagnatie’ en ‘verdichting van het woningbouwprogramma’ treden zowel bij uitleggebieden als bij binnenstedelijke herstructureringen zeer vaak op.



Figuur 22: invloed van prijsontwikkelingen op verschillende type gevolgen, uitgesplitst naar type ontwikkellocatie

Rol gemeente

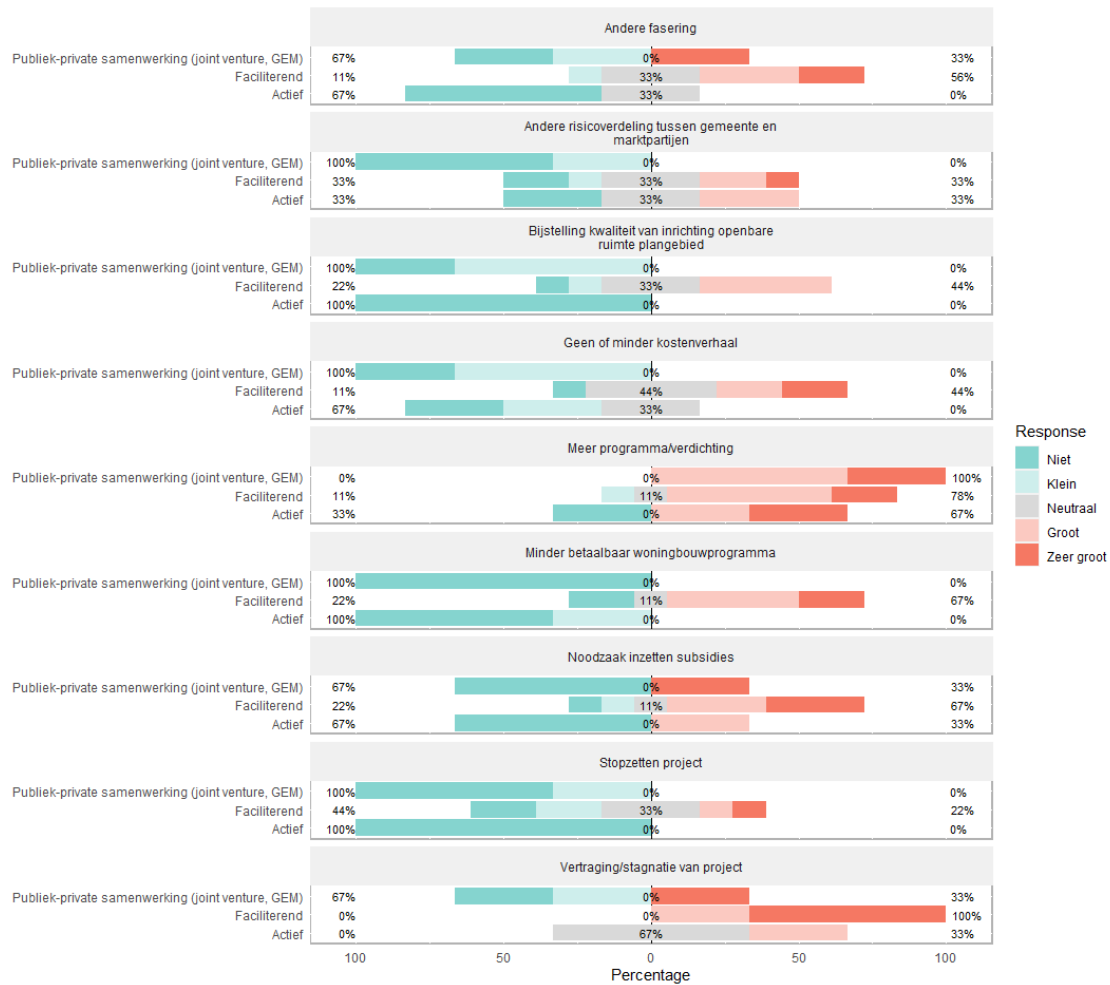
Uit de enquêteresultaten blijkt dat wanneer een gemeente actief grondbeleid toepast, de gevolgen van prijsontwikkelingen – afgezien van verdichting – weinig tot niet merkbaar zijn. Anderzijds treden de gevolgen van prijsontwikkelingen van ingebrachte gronden bij gebiedsontwikkeling in grotere mate op bij gebiedsontwikkelingen waarbij gemeenten een faciliterende rol aannemen.

De sterkst zichtbare verschillen tussen de rol van de gemeente en de optredende gevolgen zijn:

- ‘een minder betaalbaar woningbouwprogramma’ (alleen bij faciliterend grondbeleid geeft 67% aan dat zij de invloed van prijsontwikkelingen hierop als (zeer) groot ervaren);
- ‘bijstelling van de inrichting van de openbare ruimte in het plangebied’ (alleen bij een faciliterende rol kiest 44% van de respondenten voor (zeer) groot);
- ‘geen of minder kostenverhaal’ (alleen bij een faciliterende rol kiest 44% voor (zeer) groot).
- ook het stopzetten van het project komt alleen bij respondenten voor waarbij de gemeente een faciliterende rol in de gebiedsontwikkeling aannam.

Bij toepassing van actief grondbeleid is over het algemeen meer sturing op de gebiedsontwikkeling mogelijk. Zo kunnen gemeentelijke ambities omtrent inrichtingskwaliteit beter worden ingepast wanneer je als gemeente zelf aan het stuur zit, in plaats van dat je alleen kaders stelt via een handboek openbare ruimte. Ook het stopzetten van een project ligt niet voor de hand wanneer een gemeente actief grondbeleid voert omdat de gemeente hier in feite de rol van marktpartijen overneemt en risico neemt om de gebiedsontwikkeling mogelijk te maken.

In alle door respondenten aangedragen voorbeelden waarbij de gemeente een publiek-private samenwerking is aangegaan of een actieve rol heeft aangenomen, wordt het bijstellen van de kwaliteit van de inrichting van de openbare ruimte in het plangebied helemaal niet als probleem gezien.



Figuur 23: invloed van prijsontwikkelingen op verschillende type gevolgen uitgesplitst naar rolverdeling gemeente

Druk op woningmarkt

Om verbanden te ontdekken tussen kenmerken van de gemeente en de mate waarin prijsontwikkelingen van ingebrachte gronden bij gebiedsontwikkeling (voortlopend op de vaststelling van het bestemmingsplan) resulteren in een publiek tekort, is in dit onderzoek ook gekeken naar de woningdruk binnen gemeenten.

Hiervoor is de woningmarkt hittekaart van BPD gebruikt, die de woningdruk van Nederlandse gemeenten hebben berekend op basis van het aantal woningtransacties in 2022, de gemiddelde koopsom in 2022 en de huishoudensprognose tot 2031 (BPD, 2023). Uit deze berekening volgt een ranking van gemeenten op woningdruk. Deze ranking is in dit onderzoek gebruikt als maatstaf voor woningdruk, waarbij gemeenten in drie groepen zijn onderverdeeld (laag, gemiddeld en hoog). Elk van deze groepen vormt een derde van het totaal aantal Nederlandse gemeenten.

Een aantal zaken valt op wanneer de woningmarktdruk wordt afgezet tegen de verschillende gevolgen die zijn ervaren in de aangedragen cases, als gevolg van prijsontwikkelingen bij gebiedsontwikkeling (figuur 20). In algemene zin valt op dat gemeenten met een relatief lage woningmarktdruk, aangeven te ervaren dat de invloed van prijsontwikkelingen op de verschillende onderzochte gevolgen lager is dan gemeenten die een gemiddelde of hoge woningmarktdruk ervaren.

De sterkste verschillen tussen een lage woningmarktdruk en een gemiddelde of hoge woningmarktdruk is respectievelijk zichtbaar bij de volgende gevolgen:

- 'minder betaalbaar woningbouwprogramma';
- 'noodzaak tot inzetten subsidies';
- 'andere risicoverdeling tussen gemeente en marktpartijen';
- 'geen of minder kostenverhaal'.

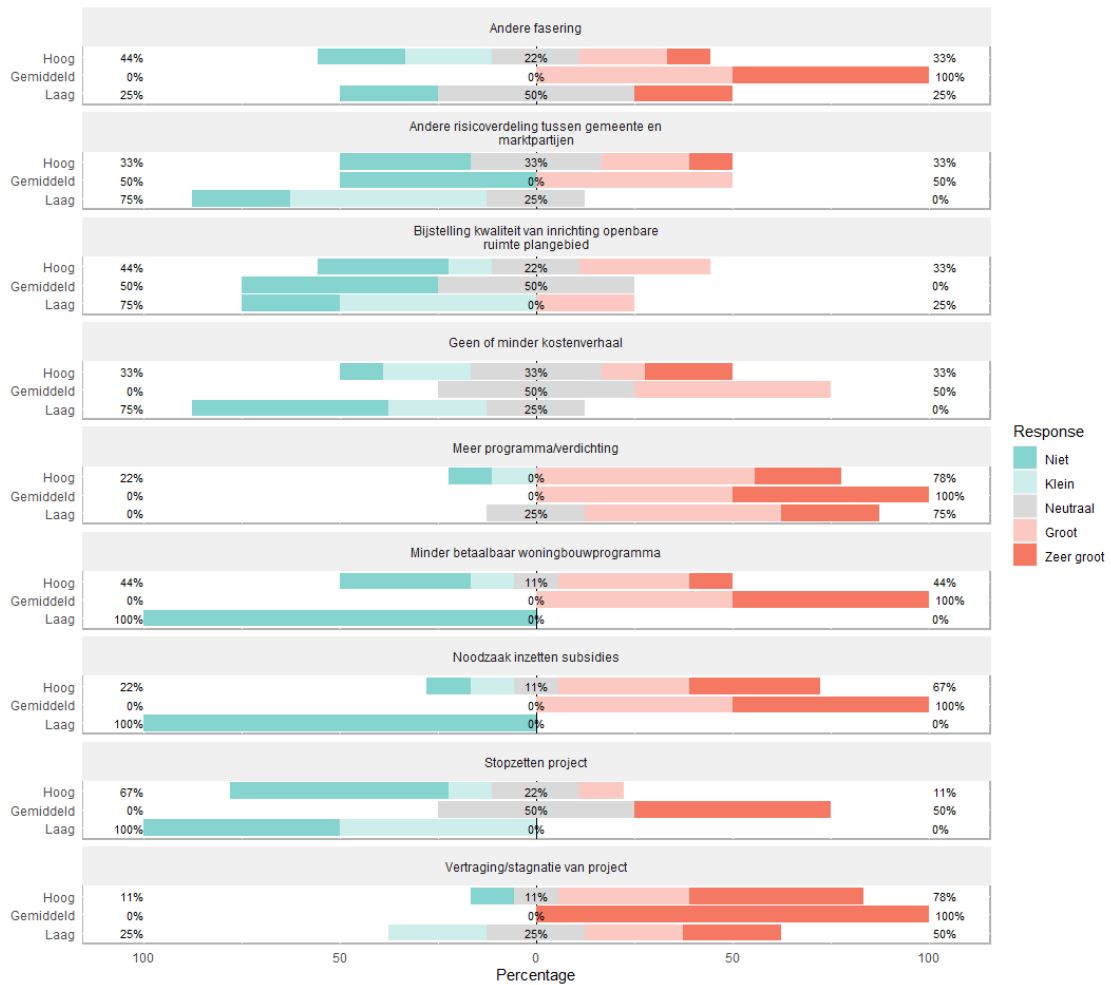
Geen van de respondenten die een gemeente met een lage druk op de woningmarkt vertegenwoordigd (en een voorbeeld heeft aangedragen) geeft aan de invloed van prijsontwikkelingen op de noodzaak tot subsidies te ervaren als (zeer) groot. Voor respondenten met een gemiddelde of hoge druk op de woningmarkt zijn deze percentages respectievelijk 100% en 67%.

Ook de realisatie van een 'minder betaalbaar woningbouwprogramma' toont forse verschillen tussen respondenten, die enerzijds gemeenten met een lage druk vertegenwoordigen (geen van de respondenten geeft aan dit als gevolg te ervaren) en anderzijds gemeenten die een gemiddelde of hoge druk op de woningmarkt ervaren (respectievelijk 100% en 44% van de respondenten geeft aan dit als gevolg te ervaren).

Van de respondenten die een gemeente met een lage woningmarktdruk vertegenwoordigen, geeft 0% aan de invloed van prijsontwikkelingen op een andere risicoverdeling te ervaren als (zeer) groot. Van respondenten met een gemiddelde of hoge druk op de woningmarkt zijn deze percentages respectievelijk 50% en 33%.

Voor de invloed van prijsontwikkelingen op 'geen of minder kostenverhaal' gelden exact dezelfde percentages.

Een verklaring voor deze verschillen kan zijn dat de noodzaak tot het bijbouwen van woningen voor gemeenten met een hogere druk op de woningmarkt, ook groter is. Die gemeenten kunnen het zich minder goed veroorloven een project te laten stagneren of stoppen, ondanks de mogelijke gevolgen die de gemeente ervaart. Daarnaast zijn gebieden waar de druk op de woningmarkt groter is ook interessanter voor speculanten en andere ontwikkelende partijen, die mogelijk de prijs van gronden opdrijven vanwege de ontwikkelpotentie en woningverkoopzekerheid.



Figuur 24: invloed prijsontwikkelingen op verschillende type gevolgen, uitgesplitst naar druk op woningmarkt

In het kort kan dus worden gesteld dat contextuele aspecten zoals het type ontwikkellocatie, de rol van de gemeente en de woningmarktdruk invloed hebben op de mate waarin prijsontwikkelingen (als gevolg van hoge verwervingskosten) invloed hebben op de haalbaarheid van gebiedsontwikkelingen. Verschillende type gevolgen komen over het algemeen (veel) sterker voor bij gemeenten die een faciliterend grondbeleid voeren, bij binnenstedelijke ontwikkellocaties en bij gemeenten met een hoge woningmarktdruk. Er zijn echter ook type gevolgen van prijsontwikkelingen die (grote) invloed hebben op de haalbaarheid van de gebiedsontwikkeling, ongeacht specifieke contextuele kenmerken. Het verdichten van het programma en vertraging of stagnatie komen in alle aangedragen voorbeelden sterker voor.

07 EXTRAPOLATIE ONDERZOEKSRESULTATEN

Disclaimer: in dit hoofdstuk is op basis van de bevindingen uit cases/enquêtes uit eerdere hoofdstukken, data-analyse en openbaar beschikbare bronnen een redeneerlijn opgezet om antwoord te geven op de vraag wat de jaarlijkse grondwaardeontwikkeling en het publieke tekort als gevolg van hoge verwervingskosten gemiddeld bedraagt bij gebiedsontwikkeling in Nederland. Daarbij worden verschillende aannames en bronnen gecombineerd en geëxtrapoleerd. Dit maakt dat de resultaten lastig te valideren zijn en een zekere mate van onzekerheid kennen. Dit is (deels) ondervangen door in de conclusies te werken met bandbreedtes met als doel toch enige grip te krijgen op de omvang van het probleem. In dit hoofdstuk zijn de belangrijkste bevindingen ten aanzien van de extrapolatieanalyse beschreven. Onderliggende databronnen en analyse zijn nader beschreven in bijlage 3.

07.01 Conclusies en duiding

Hierna zijn de belangrijkste bevindingen uit de extrapolatieanalyse uiteengezet. Onderliggende databronnen en analyse zijn nader beschreven in bijlage 3.

Op basis van deze extrapolatieanalyse, gebaseerd op de woningbouwproductie in de periode 2018-2020, gecombineerd met uitgangspunten in de huidige marktomstandigheden, wordt het volgende geconcludeerd:

- Bij een woningbouwproductie van 80.000 woningen per jaar wordt de totale waardeestijging geschat op circa € 6 miljard. Belangrijk hierbij is dat deze schatting in belangrijke mate wordt bepaald door de verdeling over de type ontwikkelgebieden (uitleg, verdichting, transformatie), de provinciale differentiatie én de diverse aannames en uitgangspunten met betrekking tot de kosten en opbrengsten voor de verschillende woningtypen, inclusief de correcties voor sociale huur, middenhuur en gebouwd parkeren, én inschattingen van de gebruikswaarde.
- Op basis van de enquête en de casestudies is een globale impact van hogere verwervingskosten geraamd ten opzichte van de waardesprong (het publieke tekort). Geconcludeerd wordt dat de impact van hogere verwervingskosten op een jaarproductie van 80.000 woningen bij benadering € 200 tot 700 miljoen bedraagt, oftewel 3 tot 12% van de geraamde waardeestijging.

Andersom gezegd: de prijsstijging van de grond is een factor 9 tot 36x groter dan het geschatte publieke tekort als gevolg van hoge verwervingskosten. Dit gaat wel enkel over de omvang van het probleem, gegeven de daadwerkelijke woningbouwproductie (van in dit geval 80.000 woningen per jaar). Het probleem is in de praktijk naar verwachting groter, omdat dit in veel gevallen nog niet tot woningbouwproductie heeft geleid (of gaat leiden).

Het is hierbij wel belangrijk om te benoemen dat de uitgevoerde extrapolatieanalyse en de resultaten die daaruit volgen geen exacte wetenschap zijn. Enerzijds is er een duidelijke gevoeligheid als gevolg van de diverse aannames die in de analyse zijn gedaan. Deze uitgangspunten en de wijze waarop die zijn toegepast binnen deze grootschalige, landelijke analyse kunnen zeker op lokaal projectniveau (fors) afwijken. Met name de gebruikswaarde is binnen deze analyse een onzekere factor, zoals is laten zien in de gevoeligheidsanalyse.

Daarnaast hebben de al langere tijd stijgende materiaal- en bouwkosten ook invloed op de ontwikkeling van de complexwaarde, net als de veranderingen in woningprijzen (bijvoorbeeld als gevolg van de renteontwikkeling).

Dit maakt dat de in dit hoofdstuk uitgevoerde analyse een 'statisch' karakter heeft, terwijl de marktomstandigheden verder bewegen. Dit neemt niet weg dat het probleem nog steeds blijft bestaan, in meer of mindere mate.



CONCLUSIES & AANBEVELINGEN

08 CONCLUSIES

In dit hoofdstuk beschrijven we de voornaamste conclusies die volgen uit de beantwoording van deelvragen 1 en 2.

08.01 Conclusies deelvraag 1: waardeontwikkeling en prijsontwikkelingen

Deelvraag 1 luidt: *‘Hoe kenmerken de waardeontwikkeling, prijsontwikkeling en waardebepaling van ingebrachte gronden bij gebiedsontwikkeling in Nederland zich, gezien vanaf het eerste initiatief tot en met het sluiten van een overeenkomst tussen gemeenten en marktpartijen?’*

Hieronder beschrijven we de voornaamste bevindingen op basis van het onderzoek ten aanzien van deelvraag 1.

Bevinding 1: prijsontwikkelingen resulteren regelmatig in een publiek tekort

Het onderzoek toont aan dat prijsontwikkelingen van ingebrachte gronden, vooruitlopend op de vaststelling van het bestemmingsplan, in de afgelopen vijf jaar een forse invloed hebben gehad op de (financiële) haalbaarheid van gebiedsontwikkeling in Nederland, met verschillende (problematische) gevolgen. Met de uitkomsten uit de case interviews en de enquêteresultaten is geprobeerd inzicht te genereren in de omvang van prijsontwikkelingen, voorafgaand aan de vaststelling van het bestemmingsplan (‘het surplus’), zonder dat daarvoor waarde verhogende activiteiten zijn verricht (ook wel ‘windfall profits’ genoemd). Ook is geprobeerd om de omvang van het daaruit volgende publieke tekort inzichtelijk te maken. Met de omvang bedoelen we in dit onderzoek zowel de hoogte (hoe hoog is het surplus en het totale publieke tekort bij gebiedsontwikkeling in Nederland?) als de breedte van de problematiek (hoe vaak komt het voor dat prijsontwikkelingen resulteren in een publiek tekort).

Hoogte surplus en publiek tekort

Van de toegepaste onderzoeksmethoden, geven met name de case interviews inzicht in de hoogte van de prijsstijgingen (het surplus) en het publieke tekort. In de onderzochte cases zou - in theorie - in alle gevallen het publieke tekort gedekt kunnen worden uit de waardeverhoging van de grond.

Vanwege de privacy gevoeligheid van informatie zijn het surplus en het publieke tekort bij de beschrijving van de cases uitgedrukt in percentages. Het surplus is uitgedrukt in de totale procentuele prijsstijging van de grond ten opzichte van de oorspronkelijke gebruikswaarde. Het publieke tekort is uitgedrukt als percentage van het surplus, zodat een beeld ontstaat van de mate waarin het publieke tekort (in theorie) gedekt zou kunnen worden door het surplus.

Op basis van de case interviews concluderen we dat het surplus bij uitleggebieden (+550%, +795%, +2015%) relatief hoger is dan bij binnenstedelijke projecten (+65, +435%, +220%). Dit is logisch te verklaren vanuit het feit dat de waarde van agrarische gronden over het algemeen fors lager ligt dan gronden met bestemming wonen, kantoor of industrie. Dat neemt niet weg dat ook bij binnenstedelijke herstructureringen sprake is van behoorlijke surplus waar geen waarde verhogende activiteiten aan vooraf zijn gegaan.

De case interviews laten zien dat het publieke tekort (als percentage van het surplus) bij binnenstedelijke cases (respectievelijk 92%, 95% en 44% van het surplus) meestal hoger ligt dan bij uitleggebieden (respectievelijk 27%, 7% en 64% van het surplus).

Dit heeft te maken met het feit dat de verwachtings-/complexwaarde relatief gezien lager ligt bij binnenstedelijke cases vanwege het feit dat verwervingskosten vaak al hoger zijn vanwege de waarde van de bestaande opstallen. Daarbij is binnenstedelijk bouwen relatief duurder in vergelijking tot uitleggebieden (onder andere door verdichting en gebouwd parkeren). Ook zijn er vaak meer risico's met betrekking tot het ontwikkelen in binnenstedelijke gebieden. Anders gereedeneerd kan worden geconcludeerd dat het in theorie dus mogelijk is om het publieke tekort te dekken met prijsontwikkelingen (of het surplus) van de grond. In de praktijk ligt dit echter gecompliceerder, omdat 'windfall profits' door (veel) verschillende partijen op (veel) verschillende momenten in de tijd worden gerealiseerd.

Breedte problematiek

De enquêteresultaten bevestigen dat prijsontwikkelingen van ingebrachte gronden, vooruitlopend op de vaststelling van het bestemmingsplan, vaker van invloed zijn geweest op de (financiële) haalbaarheid van de gebiedsontwikkelingen in Nederland in de afgelopen vijf jaar. Uit de enquêteresultaten blijkt dat 68% van de respondenten aangeeft dat prijsontwikkelingen van gronden (heel) vaak van invloed zijn (geweest) op de financiële haalbaarheid van gebiedsontwikkelingen in hun gemeente. Daarvan ervaart 46% van de respondenten dit in (zeer) hoge mate als een probleem in de door hen aangedragen voorbeelden.

Op basis van de enquêteresultaten concluderen we dat er iets meer gevallen van problematische prijsopdrijving van gronden te zien zijn bij uitleglocaties dan bij binnenstedelijke locaties. 74% van de respondenten geeft aan dat prijsontwikkelingen van de grond, vooruitlopend op vaststelling van het bestemmingsplan, in de afgelopen vijf jaar (heel) vaak van invloed zijn (geweest) op de financiële haalbaarheid bij uitleglocaties, tegenover 61% bij binnenstedelijke herstructureringsprojecten en 42% bij transformaties.

Omvang van de problematiek op nationaal niveau

Op basis van de bevindingen uit cases en enquêtes, data-analyse en openbaar beschikbare bronnen is een redeneerlijn opgezet om antwoord te geven op de vraag wat de jaarlijkse waardeontwikkeling en het publieke tekort gemiddeld bedraagt bij gebiedsontwikkeling in Nederland. Daarbij zijn verschillende aannames op basis van ervaringscijfers en bronnen gecombineerd en geëxtrapoleerd. Dit maakt dat de resultaten lastig te valideren zijn en een zekere mate van onzekerheid kennen. Dit is (deels) ondervangen te werken met bandbreedtes, om zo toch grip te krijgen op de omvang van het probleem. Op basis van de extrapolatie-analyse wordt geconcludeerd dat de totale waardeestijging (ofwel het surplus) bij een woningbouwproductie van 80.000 woningen per jaar circa € 6 miljard bedraagt. Het publieke tekort bij gebiedsontwikkelingen in Nederland als gevolg van hoge verwervingskosten, op een jaarproductie van 80.000 woningen, bij benadering circa € 200-€ 700 miljoen is, ofwel 3%-12% van de geraamde waardeestijging van €6 miljard.

Bevinding 2: prijsontwikkelingen en waardebeoordelingen beïnvloeden elkaar

Uit het onderzoek, en met name de case interviews, blijkt dat prijsontwikkelingen en de wijze waarop (grond)waarde wordt bepaald elkaar aanzienlijk beïnvloeden. In meerdere cases (vijf van de acht) wordt gesteld dat het vergelijken van transacties niet altijd de voorkeur geniet en/of op juiste wijze wordt toegepast. Bij het taxeren van de inbrengwaarde worden de integrale kosten voor de gebiedsontwikkeling onvoldoende meegenomen waardoor deze in de optiek van de gemeente te hoog uitvallen. Een complexbenadering op basis van een residuele waardebeoordeling kan hierbij uitkomst bieden. Daarnaast wordt ook meerdere keren opgemerkt dat bij de comparatieve methode wordt gekeken naar transacties die niet vergelijkbaar zijn of al zijn gebaseerd op speculatieve grondaankopen in het gebied (vier van de acht).

Met name bij verkoop van (agrarische) gronden zien gemeenten regelmatig onrealistische beelden van de grondwaarde. Verkopers realiseren zich in de optiek van gemeenten niet altijd (of dit nu terecht of onterecht is) dat de ontwikkeling van een gebied meer omvat dan alleen het bouwen van woningen in de vrije sector. Er bestaan regelmatig onrealistische opvattingen over de complexprijs. Het is zeldzaam, zo niet ongebruikelijk, dat gronden worden verkocht tegen de daadwerkelijke gebruikswaarde van agrarische gronden zoals vastgesteld door de Nederlandse Vereniging van Makelaars (NVM) (ongeveer € 6,- tot € 10,-/m²). Taxateurs benaderen de grond eerder als "lauwe grond" bij het bepalen van de marktwaarde, waarin een mogelijke bestemmingswijziging wordt meegewogen.

Deze problematiek is echter in mindere mate van toepassing op binnenstedelijke herstructureringen en transformaties, waar de gebruikswaarde vaak al dichterbij of zelfs boven de complex- of herontwikkelingswaarde aan ligt. Desalniettemin toont het onderzoek dat ook op dit soort locaties sprake is van een financieel tekort door prijsontwikkelingen vooruitlopend op de bestemmingswijziging. Zij het dat hierbij ook andere factoren dan een onrealistisch beeld van de grondwaarde (op basis van de veronderstelling dat het gehele programma vrije sector zal zijn) een rol kunnen spelen, bijvoorbeeld waardevermindering van de grond en opstallen door sloop of onderschatting van saneringswerkzaamheden. Daarnaast is de oorspronkelijke eigenaar geneigd de grond en opstallen te verkopen aan een partij die er het meeste voor over heeft. Dit speelt natuurlijk ook bij uitleglocaties een rol.

Tot slot wordt ook de grondslag voor de inbrengwaardebeoordeling ter discussie gesteld. De taxateur dient bij het bepalen van de inbrengwaarde zowel de gebruikswaarde als de verwachtingswaarde te taxeren. De inbrengwaarde wordt geobjectiveerd vastgesteld en staat deels los van daadwerkelijk betaalde prijzen. De inbrengwaarde is de hoogste van de huidige 'gebruikswaarde' en de 'herontwikkelingswaarde' (vaak verwachtings-/complexwaarde). In sommige gevallen, met name bij uitleggebieden, wordt de voorkeur uitgesproken om in de toekomst de gebruikswaarde te hanteren als grondslag voor het bepalen van de inbrengwaarde. Gemeenten spreken de hoop uit dat hierdoor minder sprake zal zijn van macro-aftopping of ongewenste bijstelling van het programma.

Bevinding 3: oorspronkelijke grondeigenaren en tussenhandelaren profiteren het meest van prijsontwikkelingen

Dit onderzoek doet geen conclusies ten aanzien van de kwantitatieve verdeling van het surplus onder verschillende type partijen. Wel is een beeld opgehaald ten aanzien van de perceptie van gemeenten over de verdeling van prijsontwikkelingen, ofwel het surplus. Zowel de geïnterviewde personen als de respondenten in de enquête geven aan dat in de afgelopen vijf jaar met name oorspronkelijke grondeigenaren en tussenhandelaren profiteren van het 'surplus' of prijsstijgingen van gronden die plaatsvinden vóór een bestemmingswijziging bij gebiedsontwikkelingen. Zowel de geïnterviewde personen als de respondenten uit de enquête geven aan dat het grootste deel van de waarde bij de oorspronkelijke grondeigenaren blijft liggen. Een mogelijke oorzaak is hierboven al genoemd.

Tussenhandelaren spelen ook een significante rol bij het opdrijven van prijzen.

In gebiedsontwikkelingen waarbij tussenhandelaren actief zijn geweest, komt een deel van de waardeontwikkeling bij hen terecht, ook zonder dat waardeverhogende werkzaamheden zijn uitgevoerd. Eén case interview toont een voorbeeld waarbij gronden die worden opgekocht na één jaar worden doorverkocht met een waardestijging van 74%. Ook is het fenomeen ‘kavelknippen’ meerdere keren waargenomen, waarbij tussenhandelaren grote percelen opkopen, opdelen en vervolgens doorverkopen met aanzienlijke marges. Dit drijft de prijzen op en bemoeilijkt een integrale gebiedsontwikkeling, omdat de gronden uiteindelijk weer moeten worden samengevoegd om de gewenste ontwikkeling te realiseren.

Tot slot concluderen we dat ontwikkelaars een belangrijke schakel vormen in deze waardenketen. In de wereld van gebiedsontwikkeling vertegenwoordigt grond macht. Om een positie te verkrijgen in een gebied, koopt een ontwikkelaar (al dan niet in concurrentie) op risico in tegen een hogere prijs dan de complex- of herontwikkelingswaarde of gebruikswaarde (blijkt uit zeven van de acht case interviews). De ontwikkelaar koopt de gronden met een bepaalde ontwikkelverwachting, die soms hoger blijkt dan het ontwikkelplan van de gemeente. Om in zo'n geval toch een ontwikkeling van de grond te krijgen, hoopt de ontwikkelaar (perceptie gemeenten) dat de gemeente uiteindelijk zal toegeven aan extra programma (blijkt uit vier van de acht case interviews) of minder betaalbare woningen (blijkt uit drie van de acht case interviews). Meestal gaat de gemeente hiermee akkoord, omdat anders de ontwikkeling op die locatie helemaal niet plaatsvindt en beleidsdoelen niet worden behaald. Daarbij zien we verschillende voorbeelden waarbij ontwikkelaars net zo lang wachten tot de gemeente toegeeft of door marktontwikkelingen de plannen weer haalbaar(der) worden. Wat hierbij ook een rol speelt, is dat het voor de ontwikkelaar niet van groot belang is als de grondexploitatie een verlies oplevert, zolang de winst op de bouw-/vastgoedexploitatie ruimschoots voldoende is om dat verlies te compenseren.

Bevinding 4: grondbeleid instrumentarium toont onbenut potentieel bij gebiedsontwikkeling

Het onderzoek laat zien dat het meest voorkomende instrumentarium bij gebiedsontwikkeling kostenverhaal via anterieure overeenkomst of exploitatieplan, grondverwerving, gronduitgifte en de Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg) omvat.

Het kostenverhaal via anterieure overeenkomsten is het meest toegepaste instrument. Dit is te verklaren vanuit de wettelijke verplichting om kostenverhaal te verzekeren. Hoewel een (nota) kostenverhaal onrealistische prijsstijgingen kan temperen omdat de te verhalen kosten duidelijk zijn, vormt de macro-aftopping een belemmering voor volledig kostenverhaal. Het onderzoek toont voorbeelden waarbij ontwikkelaars al anticiperen op een gedeeltelijk kostenverhaal bij de verwerving van de grond, ongeacht of dit gerechtvaardigd is of niet. Met name wanneer (speculatieve) aankopen via de comparatieve taxatie leiden tot een structureel hogere inbrengwaarde (ongeacht het onderliggende programma), kunnen grondeigenaren hiermee eerder het argument van macro-aftopping gebruiken en daarmee onder (een deel van) het kostenverhaal uitkomen.

Het vestigen van Wvg en het vroegtijdig verwerven van gronden worden over het algemeen gezien als veelbelovende instrumenten gezien om in bepaalde situaties prijsopdrijving tegen te gaan, mits tijdig en effectief toegepast. Het gebruik van deze instrumenten vereist echter een zekere mate van expertise en daadkracht. Tijdens crisistijden tonen gemeenten vaak terughoudendheid, in tegenstelling tot ontwikkelaars die juist actiever zijn. Hierdoor lopen gemeenten het risico achter het net te vissen. Er zijn gevallen waarbij het vestigen van Wvg niet op alle percelen tijdig is gelukt, waardoor ontwikkelaars positie innemen en de prijs van omliggende gronden opdrijven. Dit wordt geïllustreerd door een case waar de gemeente te laat was met het vestigen van Wvg op een deel van de percelen en nu een hoge prijs moet betalen voor de overige percelen, wat de gebiedsontwikkeling in gevaar brengt. In een andere case werd terughoudendheid getoond bij het gebruik van Wvg (na de crisisjaren), waardoor ontwikkelaars de prijzen in het gebied hebben opgedreven.

Een derde case toont juist een voorbeeld waarbij Wvg heeft bijgedragen aan een voortvarende planvorming. Ondanks dat de potentie voor het beter inzetten van Wvg breed is besproken, laten de case interviews ook enkele voorbeelden zien waarbij kavelknippers en tussenhandelaren al ver voorafgaand aan de eerste planvorming actief zijn. In deze gevallen is het effect van Wvg beperkt.

Het onderzoek toont verschillen tussen grote en kleine gemeenten op het gebied van de inzet van grondbeleid instrumentarium. Het lukt grotere gemeenten over het algemeen makkelijker om het beschikbare instrumentarium, zoals de Wvg, effectief (op het juiste moment, op de juiste plek) toe te passen. Het effectief toepassen van het instrumentarium is namelijk complex en vergt ambtelijke daadkracht, kennis, -kunde en -capaciteit. Waar grote gemeenten vaker specialisten hebben, beschikken kleinere gemeenten vaak over een handjevol medewerkers die een breed scala aan taken in hun portefeuille hebben.

Een laatste instrument dat is onderzocht is het vestigen van erfpachtrechten. Hoewel erfpacht niet vaak voorkomt, wordt het beschouwd als een middel waarmee veel controle over prijsstijgingen kan worden uitgeoefend. In het geval dat in de toekomst een ander programma (in volume of in gebruik) is beoogd dan de huidige bestemming toelaat, kan de gemeente een bijbetaling heffen. Dit vereist echter dat gronden ooit zijn verworven door de gemeente.

Bevinding 5: onduidelijke kaders en tussentijdse (beleids)wijzigingen drijven grondprijzen op

Tot slot concluderen we op basis van het onderzoek dat onduidelijke kaders en tussentijdse (bovenwettelijke) beleids- en programmatische wijzigingen ertoe kunnen leiden dat pas achteraf kan worden geconcludeerd dat verwervingskosten te hoog waren. Het vroegtijdig openbaar maken van een visie heeft vaak tot gevolg dat de grond (speculatief) in waarde stijgt. Dit markeert het moment waarin de verwachtingswaarden bij grondeigenaren en andere partijen stijgt. Dit wordt problematisch wanneer plannen vaag of aan verandering onderhevig zijn. Dan kunnen de verwachtingen van de speculant of ontwikkelaar en de gemeente ver uit elkaar liggen. Ook laat het onderzoek voorbeelden zien van tussentijdse ontwikkelingen rondom gemeentelijk beleid (en bovenwettelijke eisen), waarin met name een toenemende focus op sociale, duurzame en klimaat aspecten wordt genoemd. Dergelijke wijzigingen hebben effect op de haalbaarheid van het plan doordat er minder opbrengsten te realiseren zijn of juist hogere kosten moeten worden gemaakt. Dit heeft als gevolg dat de verwervingskosten van de gronden vaak te hoog liggen in verhouding tot het gemeentelijke plan dat uiteindelijk kan worden gerealiseerd, zoals in drie van de acht cases aan de orde was. Marktontwikkelingen zoals stijgende bouwkosten kunnen hierop nog van invloed zijn.

08.02 Conclusies deelvraag 2: invloed van optredende prijsstijging op haalbaarheid

Deelvraag 2 luidt: *‘Welke invloed hebben prijsontwikkelingen, ofwel oplopende verwervingskosten, gedurende het ontwikkeltraject op de (financiële) haalbaarheid, resulterend in een wijziging van het te realiseren vastgoedprogramma, bijstelling van de kwaliteit van (en voorzieningen binnen) het plangebied en de (aanvullende) inzet van publieke middelen?’*

Hieronder beschrijven we de voornaamste bevindingen op basis van het onderzoek ten aanzien van deelvraag 2.

Bevinding 6: aanpassing van het programma toelaten om plannen haalbaar te maken

Het onderzoek laat zien dat het aanpassen van het programma een veelvuldig gebruikte strategie is om gebiedsontwikkelingen haalbaar te krijgen als gevolg van prijsontwikkelingen van gronden, vooruitlopend op een bestemmingsplanwijziging.

- In de eerste plaats kan de gemeente proberen meer opbrengsten in de gebiedsontwikkeling te realiseren, bijvoorbeeld door te verdichten of het vastgoedprogramma te wijzigen naar een duurder programma. In deze situatie stijgt de waarde van de ruwe bouwgrond. Uit het onderzoek blijkt dat bij 53% van de gemeenten verdichting van het programma in de afgelopen vijf jaar (zeer) vaak voorkomt bij gebiedsontwikkelingen.

- In 80% van de cases wordt dit ervaren als (zeer) problematisch. Dit kwam in 4 van de 8 case studies voor. Er zijn verschillende perspectieven hierop. Sommige gemeenten beschouwen verdichting als een ongewenst effect omdat dit ten koste gaat van de vrijheid van gemeenten of vanuit haar publiekrechtelijke rol invulling te geven aan het ontwikkeltraject. Andere gemeenten ervaren juist dat verdichting heeft bijgedragen aan het behalen van beleidsdoelstellingen. In één case wordt dit zelfs gezien als een 'win-win'-situatie. Het toelaten van een minder betaalbaar programma komt bij 32% van de gemeenten in de afgelopen vijf jaar (zeer) vaak voor, zij het niet zo vaak als het toelaten van verdichting. In 40% van de cases wordt dit ervaren als (zeer) problematisch. Dit kwam in 3 van de 8 case studies voor.
- Een andere benadering is het zoeken naar kostenbesparingen in de grondexploitatie, bijvoorbeeld door te bezuinigen op de inrichting van de openbare ruimte. In dit geval blijft de waarde van de ruwe bouwgrond gelijk. Dit is de afgelopen vijf jaar maar bij 5% van de gemeenten (zeer) vaak voorgekomen bij gebiedsontwikkelingen in hun gemeenten, omdat dit minder (financiële) impact heeft in vergelijking met het verdichten van het plangebied.

Bevinding 7: inzetten van (indirecte) subsidies om plannen haalbaar te maken

Ook kan de gemeente mogelijk (additionele) publieke middelen inzetten of afboeken op gemeentelijke grondexploitatie. De grondwaarde van de ruwe bouwgrond blijft dan gelijk. In dit onderzoek zijn drie aspecten rondom de inzet van (in)directe subsidies onderzocht: geen of minder kostenverhaal, inzetten van directe subsidies en een andere risicoverdeling tussen gemeente en marktpartij(en). Hieronder beschrijven we de voornaamste conclusies.

- De meest voorkomende vorm van (indirecte) subsidiering betreft subsidies door gemeente, provincie of Rijk. Bij 42% van de gemeenten komt dit in de afgelopen vijf jaar (zeer) vaak voor bij gebiedsontwikkelingen in hun gemeenten. Dit wordt door 53% van de respondenten als (zeer) problematisch ervaren.
- Het onderzoek laat zien dat het in rekening brengen van geen of minder kostenverhaal (als gevolg van te hoge verwervingskosten en inbrengwaarden) bij 47% van de gemeenten in de afgelopen vijf jaar (zeer) vaak voorkomt bij gebiedsontwikkelingen in hun gemeenten. Dit wordt door 27% van de respondenten als (zeer) problematisch ervaren.
- Tot slot kan een andere risicoverdeling tussen gemeente en marktpartij(en), waarbij de gemeente een groter deel van mogelijkerisico's op zich neemt, een mogelijkheid bieden om plannen haalbaar te maken. Bij 21% van de gemeenten komt dit in de afgelopen vijf jaar (zeer) vaak voor. Dit wordt door 27% van deze respondenten als (zeer) problematisch ervaren.

Bevinding 8: plannen krijgen doorgang door andere fasering of vertraging

Het onderzoek laat zien dat regelmatig vertraging ontstaat wanneer prijsontwikkelingen de financiële haalbaarheid onder druk zetten. Uit de enquêteresultaten blijkt dat 73% van de gemeenten hiermee in de afgelopen vijf jaar (zeer) vaak te maken hebben gehad bij gebiedsontwikkelingen. Het stopzetten van het project komt zelden voor, omdat dit vanuit beide partijen een onwenselijke situatie is. De ontwikkelaar verliest continuïteit en gemeenten zien een toenemende druk op het realiseren van publieke doelen. Uit de case interviews blijkt dat het stopzetten van het project (met als gevolg het afboeken van grondwaarden door gemeenten en ontwikkelaars) in periode van economische crisis (2008-2015) vaker voor kwam.

Bevinding 9: woningmarktdruk heeft invloed op prijsontwikkelingen

Tot slot toont het onderzoek aan dat de woningmarktdruk van gemeenten invloed heeft op prijsontwikkelingen van ingebrachte gronden, vooruitlopend op de vaststelling van het bestemmingsplan, bij gebiedsontwikkeling in Nederland in de afgelopen vijf jaar. In algemene zin valt op dat gemeenten met een relatief gemiddelde of hoge woningmarktdruk (volgens de BPD Hittekaart) aangeven dat de invloed van prijsontwikkelingen op de verschillende onderzochte gevolgen fors hoger ligt dan gemeenten die een lage woningmarktdruk ervaren. Dit komt met name tot uitdrukking in de mate waarin bepaalde consequenties als gevolg van prijsontwikkelingen van gronden bij gebiedsontwikkeling voor komen.

De volgende consequenties komen een stuk vaker voor bij gemeenten met een gemiddelde en hoge woningmarktdruk: 'een minder betaalbaar woningbouwprogramma', 'de noodzaak tot de inzet van subsidies', 'een andere risicoverdeling tussen partijen' en 'geen of minder kostenverhaal'.

o8.03 Context speelt altijd een rol

Tot slot laten de onderzoeksresultaten zien dat de specifieke context waarbinnen de gebiedsontwikkeling zich begeeft, invloed heeft op prijsontwikkelingen en daarom in beschouwing moet worden genomen. Enkele (aanvullende) exemplarische factoren zijn hieronder kort beschreven:

- **Aantal projecten**: in gemeenten met een overvloed aan projecten krijgen projecten met hoge grondwaarden en een slechte financiële haalbaarheid al snel een lage(re) prioriteit. In gemeenten met weinig projecten krijgen projecten (ondanks de hoge grondwaarde) hoge prioriteit omdat de alternatieven beperkt zijn en beleidsdoelstellingen omtrent woningbouw behaald moeten worden. Als eerste treedt dan vertraging of stagnatie op. Gemeenten met een grote portefeuille aan projecten kunnen bij optredende problematiek gemakkelijker hun focus verleggen naar de projecten zonder problemen, waar gemeenten met een beperkt aantal ontwikkellocaties meer belang hebben bij het slagen van specifieke ontwikkelingen.
- **Marktontwikkeling**: gebiedsontwikkeling vindt plaats binnen de context van commerciële markten (projectontwikkeling, bouw, civiele techniek). In de verschillende markten komen prijsstijgingen in meer of juist mindere mate voor.
- **Politieke en bestuurlijke betrokkenheid**: de mate van politieke en bestuurlijke betrokkenheid en inmenging kan prijsopdrijving in de hand werken. Voorbeelden zijn tussentijdse beleidsmatige of programmatische wijzigingen die raken aan de gebiedsontwikkeling. Dit heeft invloed op de grondprijzen, die meebewegen met het veranderende programma. Ook kan een bepaalde politieke wens (bijvoorbeeld het behalen van een bepaalde woningbouwproductie) ertoe leiden dat gemeenten toegeven op het programma of het aanvullen van een tekort. We zien dat dit bij grotere steden minder aan de orde is dan bij kleinere gemeenten.
- **Economische situatie**: de economische omstandigheden hebben ook invloed op de grondprijzen. Variabelen zoals bouwkosten, economische crises en bloeiperioden kunnen leiden tot schommelingen in de grondwaarden. Tijdens crisissituaties kan sprake zijn van een dip in de grondprijzen, terwijl in hoogtijdagen het uitstellen van ontwikkelingsactiviteiten aantrekkelijk kan zijn. Ook beïnvloedt de economische situatie zowel het gedrag van ontwikkelaars als gemeenten als het gaat om grondpolitiek. In crisisperioden zijn gemeenten meer risico avers dan ontwikkelaars. In periode van laagconjunctuur kunnen bovendien minder makkelijk bovenwettelijke eisen (bijvoorbeeld woningbouwprogrammering, duurzaamheid, verkeer- en parkeeroplossingen, stedenbouwkundige en beeldkwaliteit, hoogbouwbeleid) worden opgelegd dan in periode van economische hoogconjunctuur.

09 AANBEVELINGEN

In dit hoofdstuk behandelen we de **nevenvraag** van dit onderzoek: ‘Welke lessen (op hoofdlijnen) zijn uit de analyse van de grondwaardeontwikkeling te destilleren, als basis voor de evaluatie en eventuele herinrichting van het grondbeleid in lijn met de publieke doelen?’

Hierna beschrijven we de voornaamste lessen voor het verkleinen of voorkomen van publieke tekorten als gevolg van prijsontwikkelingen van ingebrachte gronden bij gebiedsontwikkeling. Dit doen we door deze te vertalen naar aanbevelingen binnen de huidige wetgeving. Ook schetsen we mogelijke oplossingsrichtingen voor nieuwe wetgeving (mede op basis van andere Europese landen).

Algemeen geldt dat de oplossing niet eenzijdig is. De complexe en unieke context van iedere gebiedsontwikkeling en de verschillende stakeholders met uiteenlopende belangen maakt dat er verschillende oorzaken ten grondslag kunnen liggen aan prijsontwikkelingen van ingebrachte gronden bij gebiedsontwikkeling en (de hoogte van) het uiteindelijke publieke tekort. Specifieke oorzaken van prijsontwikkelingen van gronden vragen om specifieke oplossingen.

Met dit onderzoek is een eerste poging gedaan om een meer (kwantitatieve) duiding te geven aan de (financiële) gevolgen van prijsontwikkelingen van ingebrachte gronden bij gebiedsontwikkeling in Nederland. Daarbij is het belangrijk op te merken dat aanvullend onderzoek noodzakelijk is om een nog duidelijker beeld te schetsen van de omvang, oorzaken en (omgang met de) gevolgen van de onderzochte problematiek.

09.01 Aanbevelingen binnen huidige wetgeving

Aanbeveling 1: schep heldere én realistische kaders

Een essentiële factor in het dempen van prijsopdriving in de initiatieffase van gebiedsontwikkeling is het creëren van duidelijke en realistische publieke kaders voor de betreffende gebiedsontwikkeling. Deze kaders kunnen zowel positieve als negatieve effecten hebben. Enerzijds kunnen duidelijke kaders helpen om speculatie te verminderen, terwijl ze anderzijds ook speculatieve activiteiten in de hand kunnen werken door bepaalde ontwikkelingsmogelijkheden te benadrukken. Door realistische en duidelijke kaders te stellen, worden eerlijke verwachtingen geschapen ten aanzien van de ontwikkelpotentie. Echter, als beleids- of programmatische kaders tussentijds wijzigen, kan dit tot gevolg hebben dat de eerder geschetste verwachtingswaarde niet meer overeenkomt met de uiteindelijke complex- of herontwikkelingswaarde. Met name wanneer gemeenten een overwegend faciliterend grondbeleid voeren, is het lastig om koersvast te blijven in een veranderende wereld. Binnen de wereld van gebiedsontwikkeling valt nog veel te winnen met consistente, duidelijke en eenvoudige beleids- en programmatische kaders.

Het hanteren van spelregelkaarten of een nota kostenverhaal, kunnen hierbij als voorbeelden dienen. Partijen kunnen op basis hiervan realistische(re) verwachtingen scheppen ten aanzien van het programma, de haalbaarheid en de grondwaarde, wat ook een effect heeft op (comparatieve) taxaties. Een kanttekening hierbij dat eerder vastgestelde beleidskaders door de invloed van markt- en macro-economische ontwikkelingen niet meer realistisch zijn.

Aanbeveling 2: waarborg een uniforme wijze van waardebepaling

De wijze waarop de grondwaarde wordt bepaald, blijft een complex aspect bij gebiedsontwikkeling. Niet alleen bij het bepalen van de inbrengwaarde, maar ook bij onteigening en het verwerven van gronden als gevolg van het vestigen van Wvg is dit aan de orde.

Hierbij gaat het zowel om gehanteerde definities, als om procedures en afwegingen voor het inzetten van bepaalde taxatiemethoden en -technieken.

Uniforme taal

Uit het onderzoek blijkt dat er niet één juiste methode of techniek is om een waardering uit te voeren, maar dat het van belang is om vooraf een goede afweging te maken tussen methoden en technieken. Juist een combinatie van methoden en technieken draagt veelal bij aan een goede waardering. Daarbij geldt dat er altijd een zekere mate van schattingsonzekerheid zal blijven bestaan, vanwege de vele onderliggende aannames, uitgangspunten en marktontwikkelingen. Het optuigen van een richtlijn waarin definities helder zijn en het taxatieproces eenduidig en transparant uiteen is gezet kan helpen bij het minimaliseren van schattingsonzekerheid en het vergroten van de vergelijkbaarheid tussen taxatiemethoden en -technieken.

Methoden- en technieken

Bij de verwachtingswaarde kan zowel de residuele als comparatieve methode worden gebruikt. Voor het bepalen van de gebruiks- of marktwaarde ligt de comparatieve methode voor de hand. Uit jurisprudentie blijkt dat de comparatieve methode de beste garantie biedt voor marktconformiteit. In de vakliteratuur zijn de meningen hierover echter verdeeld. De RICS (2019) stelt ook dat de comparatieve methode bij gebiedsontwikkelingen nog wel eens tekort schiet door het brede scala aan locatie specifieke factoren die onderling niet altijd goed te vergelijken zijn. Ook dit onderzoek laat een kritisch beeld zien ten aanzien van de comparatieve methode. In de cases wordt herhaaldelijk (vijf/acht) vastgesteld dat speculatieve transacties in de omgeving maatgevend worden bij nieuwe taxaties (dat is immers de beste referentie). Het residueel waarden van warme grond bij een onzeker vastgoedprogramma is echter lastig. Het kunnen terugvallen op werkelijke transacties, zoals wordt gedaan in de comparatieve methode, geeft in ieder geval zekerheid ten aanzien van de actuele marktwaarde, zelfs als de desbetreffende transacties zijn gebaseerd op verwachtingen van een mogelijk toe te staan ontwikkelprogramma.

Daarnaast laat het onderzoek, zowel de case interviews als de enquêteresultaten, zien dat gemeenten constateren dat taxateurs de gebiedsontwikkelingskosten niet altijd goed (kunnen) inschatten. Het is essentieel dat taxateurs waarborgen dat referentietransacties aansluiten bij de kenmerken van het voorgenomen plan (wat betreft betaalbaarheid, kwaliteit, benodigde investeringen). Zo niet, dan dient daarvan onderbouwd te worden afgeweken om speculatie niet te voeden. Gemeenten kunnen met name hun best doen om zo helder mogelijk te zijn over de publieke kaders die worden gesteld aan de ontwikkeling.

Aanbeveling 3: investeer in de toepassing van grondbeleid instrumentarium

Zoals in de conclusie beschreven, hebben gemeenten voor het effectief toepassen en uitvoeren van instrumentaria als de Wvg, ambtelijke kennis, -kunde en -capaciteit nodig. Hierin toont het onderzoek ook het verschil tussen grote gemeenten (waar vaak meer kennis en capaciteit beschikbaar is) en kleine gemeenten (waar dit minder het geval is). Aangezien een effectieve toepassing van dergelijke instrumenten prijsopdrijving in de initiatieffase kan dempen, is het voor gemeenten waardevol te beschikken over voldoende (kundige) capaciteit. Omdat het capaciteitsprobleem niet eenvoudig is op te lossen, ligt het optimaliseren van de bestaande kennis voor de hand, bijvoorbeeld door 'expert pools' op te richten die breder inzetbaar zijn.

Ondanks dat dit geen nieuwe oplossingen zijn, laat het onderzoek zien dat ook zonder een complexe stelselwijziging behoorlijk wat winst te behalen valt op het gebied van kennisontwikkeling en -borging ten aanzien van de toepassing van grondbeleid instrumentarium binnen gemeente. Daarnaast kunnen interne of regionaal georganiseerde opleidingen bijdragen aan het verhogen van het kennisniveau omtrent de toepassing van de beschreven instrumenten.

09.02 Mogelijke oplossingsrichtingen nieuwe wetgeving

In Nederland landt de waardeontwikkeling of het surplus als gevolg van de verkoop van gronden met aankomende bestemmingswijzigingen veelal bij de oorspronkelijke eigenaar. Naast de oorspronkelijke eigenaar zijn ook andere private partijen actief op de grondmarkt. Je kunt stellen dat de grondmarkt veelal een privaat spel is, waar publieke waarden (en publieke partijen) mee gemoeid zijn. Door de manier waarop de grondmarkt in Nederland werkt, zal de oorspronkelijke eigenaar zich een zo groot mogelijk deel van de waardevermeerdering van de grond willen toe-eigenen. Tegelijkertijd hebben ontwikkelaars in de praktijk veel geld over om strategische grondposities te verwerven om programma's op te ontwikkelen. Deze prikkels zorgen voor de eerder beschreven 'windfall profits' en kunnen in de problematische gevallen leiden tot publieke tekorten. In andere landen werkt de grondmarkt anders, vanwege andere inzetbare instrumenten die zijn vastgelegd in nationale wetten, of wordt de beschreven problematiek op andere manieren voorkomen. De hieronder genoemde oplossingsrichtingen hebben een dempend effect op de prijsstijgingen van gronden, of zorgen ervoor dat de verkopende eigenaar van de gronden belasting betaalt over de waardevermeerdering van de grond om daarmee eventuele publieke tekorten te dekken. Vanzelfsprekend hebben de verschillende oplossingsrichtingen verschillende effecten, voor- en nadelen en ook een wisselende politieke lading. Daarmee vormen de oplossingsrichtingen geen concrete aanbevelingen maar eerder suggesties voor nieuwe wetgeving die nader zouden kunnen worden onderzocht.

Oplossingsrichting 1: belasting op prijs- en/of waardevermeerdering van gronden

In Vlaanderen wordt planbatenheffing toegepast. De planbatenheffing is een Vlaamse belasting op de meerwaarde die een perceel krijgt door een bestemmingswijziging naar aanleiding van een ruimtelijk uitvoeringsplan. Dat is het geval bij bestemmingswijzigingen waarbij onbebouwde gronden herbestemd worden tot woonzone, zone voor bedrijvigheid of recreatiezone. De inkomsten van de heffing dragen bij tot de financiering van het ruimtelijk beleid in Vlaanderen, onder meer voor het betalen van planschadevergoeding, die de Vlaamse overheid betaalt, als percelen door een bestemmingswijziging in waarde dalen (Vlaanderen, 2023).

Frankrijk heft onder andere verschillende soorten vermogenswinstbelasting bij verkoop van gronden (of vastgoed) en/of bij bestemmingsverandering van de grond van agrarisch naar bouwgrond (bij winsten van bepaalde orde van grootte). Daarnaast heffen de Fransen ook een ontwikkelbelasting. De vermogenswinstbelastingen hebben in Frankrijk alleen betrekking op natuurlijke personen. Bedrijven worden hiervan uitgesloten, omdat zij al vennootschapsbelasting betalen. De ontwikkelbelasting wordt wel betaald door ontwikkelaars en wordt berekend op basis van het bruto vloeroppervlak van de ontwikkeling maal een landelijk vastgesteld bedrag (Heiden et al., 2023).

Oplossingsrichting 2: beperken/limiteren prijsstijgingen van gronden

In Finland wordt de waarde van de grond bij onteigening vergoed op basis van de waarde van de grond, voorafgaand aan de vaststelling van het bestemmingsplan. De vastgestelde waarde ligt voor 7 jaar vast vanaf het moment dat de onteigeningsprocedure wordt gestart. De waarde van de grond wordt gedurende die periode alleen verhoogd op basis van de algemene prijsstijging en niet geïndexeerd op basis van de algemene stijging van de prijs van grond. Het probleem van publieke tekorten speelt hierdoor in Finland niet of nauwelijks. Dat is voor een deel te danken aan de lage vergoeding bij onteigening. Het surplus valt daarmee niet in de handen van de oorspronkelijke grondeigenaar, maar komt ten goede aan de ontwikkeling en de realisatie van publieke doelen. Daarmee is de waarde die ontstaat door een bestemmingswijziging in feite een publiek goed en niet zoals in Nederland overwegend het geval is, een private winst (Rli, 2023). Wat hierbij ook een rol speelt is dat grondeigenaren zich in Finland, in tegenstelling tot in Nederland, niet kunnen verweren met een beroep op zelfrealisatie.

Ook in deelstaat Wenen heeft de overheid invloed op de verkoopwaarde van gronden. In Wenen wordt op grote schaal actief grondbeleid gehanteerd.

Ver voordat woningbouw wordt gerealiseerd koopt de stad grond tegen relatief lage kosten in. Gronden die door de overheid zijn aangemerkt als 'bestemming gesubsidieerde woningbouw' worden verkocht voor een grondprijs van maximaal € 188,- per m² bvo. De relatie met een publiek tekort is dat Wenen op deze wijze in beginsel zelf de waardesprong incasseert die ontstaat bij het geven van een woonfunctie aan de grond. Hierdoor is het makkelijker om betaalbare woningen te realiseren en wordt grondspeculatie tegengegaan (Heiden et al., 2023).

10 REFLECTIE OP HET ONDERZOEK

In dit onderzoek is primair informatie opgehaald langs de lijn van gemeenten en het Kadaster. Daarom is besloten om de onderzoeksresultaten ook te laten valideren door vertegenwoordigers vanuit de waarderings-/taxatiebranche (RICS) en de ontwikkelaarsbranche (NEPROM). De belangrijkste reflecties en adviezen zien hierna beschreven. Enkele hiervan zijn ook in de hoofdrapportage verwerkt.

10.01 Validatiesessie 1: vertegenwoordiging taxateurs branche (RICS)

Definities in de waarderingsleer

Een aandachtspunt zijn de gehanteerde definities. Taxateurs geven aan dat het van belang is om in de beschrijving van de onderzochte problematiek dezelfde taal te spreken, zodat de boodschap over de invloed van en omgang met hoge verwervingskosten en inbrengwaarden in relatie tot de financiële haalbaarheid van gebiedsontwikkelingen in Nederland duidelijk wordt overgebracht. Begrippen waarmee verschillende waarden, zoals bijvoorbeeld de ‘verwachtingswaarde’ worden geduid, lopen al snel uiteen.

Taxateurs merken op dat de ‘verwachtingswaarde’ wat verwarrend is, omdat deze term primair wordt gebruikt als juridische term bij onteigening van percelen en in het onderzoek ook wordt gebruikt zonder dat sprake is van onteigening. Aanvullend wordt opgemerkt dat ‘waardentermen’ in de praktijk veelal verschillend worden geïnterpreteerd door partijen. Er bestaat een bredere behoefte aan een eenduidig kader waarbinnen waardebepaling plaatsvindt.

Geadviseerd wordt om in aanvulling op de term verwachtingswaarde, de term ‘marktwaarde’ te hanteren omdat dit beter aansluit bij de officiële definities, zoals gehanteerd in de ‘International Valuation Standards’ (IVSC). Dit advies is overgenomen in het rapport.

Daarbij wordt de complexe relatie tussen ‘prijsontwikkeling’ (daadwerkelijke verwervingskosten) en ‘waardeontwikkeling’ (getaxeerde (grond)waarde) onderstreept. In het geval de prijsontwikkeling (sterk) afwijkt van de waardeontwikkeling duidt dit op een versturende factor in de markt. Op het moment dat dit incidenteel is, wordt gesproken over een ‘prijseffect’. Op het moment dat veelvuldig hogere prijzen worden betaald voor de grond wordt gesproken over een ‘waarde-effect’, wat tot uitdrukking komt in de marktwaarde.

Taxatiemethodieken en -technieken

Taxateurs merken op dat de termen ‘taxatiemethode’ en ‘taxatietechnieken’ door elkaar worden gebruikt. In de basis bestaan drie taxatiemethoden: de vergelijkingsmethode, de inkomstenbenadering en de kostenbenadering (RICS, 2020):

- De vergelijkingsmethode is gebaseerd op een vergelijking van het desbetreffende object met identieke of soortgelijke objecten (of rechten c.q. verplichtingen) waarvoor prijsinformatie beschikbaar is, zoals een vergelijking met markttransacties in hetzelfde of een nauw verwant type object (of recht c.q. verplichting) binnen een passende tijdshorizon.
- De inkomstenbenadering is gebaseerd op kapitalisatie of conversie van de huidige en de verwachte inkomsten (kasstromen), die verschillende vormen kunnen aannemen, om te komen tot één huidige kapitaalwaarde.

Van de diverse vormen kan zowel kapitalisatie van conventionele markt gebaseerde inkomsten als discontering van specifieke verwachte inkomsten als passend worden beschouwd afhankelijk van het type object en van de vraag of een dergelijke benadering door de marktpartijen zou worden gehanteerd.

- De **kostenbenadering** is gebaseerd op het economische principe dat een koper niet meer voor een object zal betalen dan wat het zal kosten om een object van gelijkwaardig nut te verwerven, hetzij door aankoop, hetzij door bouw.

Bij de methoden kunnen verschillende taxatietechnieken worden gebruikt, zoals de *DCF*-analyse bij een inkomstenbenadering of een residuele waardebepaling, waarbij een combinatie van markttransacties (vergelijkingsmethode) en kostenbenadering wordt gehanteerd.

Dit advies is overgenomen in het rapport.

Tot slot wordt benadrukt dat er altijd een grote gevoeligheid zal blijven bestaan bij het gebruik van taxatiemethoden en -technieken. Residuele waardebepalingen hebben de neiging om al snel behoorlijk uiteen te lopen, vanwege de vele gehanteerde parameters en aannames. Het waarderen op basis van het vergelijken van markttransacties heeft als risico dat prijseffecten (als gevolg van speculatieve transacties) worden meegenomen in de waardering, in plaats van objectiever te kijken naar de te maken kosten voor een bepaalde ontwikkeling.

Taxeren in de praktijk

Taxateurs benadrukken dat er niet één juiste methode of techniek is, maar dat het van belang is om vooraf een goede afweging te maken tussen methoden en technieken. Juist een combinatie van methoden en technieken draagt veelal bij aan een goede waardering. Daarbij geldt dat er altijd een zekere mate van schattingsonzekerheid zal blijven bestaan, vanwege de vele onderliggende aannames, uitgangspunten en marktontwikkelingen. Ook zullen speculanten altijd actief zijn in de grondmarkt en zijn kaders niet altijd helder, wat tot problemen kan leiden. Desalniettemin wordt verondersteld dat het optuigen van een richtlijn, waarin definities helder zijn en het taxatieproces eenduidig en transparant uiteen is gezet, kan helpen bij het minimaliseren van schattingsonzekerheid en het vergroten van de vergelijkbaarheid tussen taxatiemethoden en -technieken.

10.02 Validatiesessie 2: vertegenwoordigers ontwikkelaars (NEPROM)

In zijn algemeenheid wordt de problematiek die in het rapport is geschetst herkend door ontwikkelaars. Ontwikkelaars geven aan te maken te hebben met concurrentie van “cowboys” die met speculatie prijzen opdrijven. Dit legt ook druk op de business cases van deze ontwikkelaars en het daarin opgenomen programma. Ontwikkelaars staan positief tegenover een gemeente die vooraf met duidelijke en heldere kaders komt met betrekking tot de ontwikkeling, en daarbij ook grondbeleidsinstrumenten inzet (of hiertoe bereid is). Tegelijkertijd wordt ook opgemerkt dat met enige regelmaat ambities gedurende de ontwikkelfase worden veranderd c.q. aangescherpt. De regelgeving met betrekking tot het woningbouwprogramma (bijvoorbeeld meer sociale huur en/of betaalbare woningen) heeft een flinke impact op de grondexploitatie en dit veroorzaakt daarmee ook (financiële) problemen.

Publiek tekort en privaat tekort

Als een publiek tekort ontstaat op een project, dan bestaat er hoogstwaarschijnlijk ook aan de private kant een tekort. Ontwikkelaars geven aan dat een deel van het totale financiële tekort op de gebiedsontwikkeling deels ook ten laste komt van ontwikkelaars. Het is derhalve geen zwart/wit probleem.

Ontwikkelaars geven een (aanvullend) perspectief op de mogelijke oorzaken van een financieel tekort:

- Wisselingen in de politiek kunnen politiek draagvlak voor het haalbaar maken van gebiedsontwikkelingen beïnvloeden.

Als een gemeente meer druk voelt (vanwege urgente woningtekorten), kan de gemeente eerder geneigd zijn om daar op een bepaalde manier op te acteren;

- Bijstelling van beleidskaders rondom duurzaamheid of programma - met name het later toevoegen van meer sociale huur of betaalbaar programma, terwijl ten tijde van het verwerven van gronden hiermee geen rekening is gehouden.
- Afhankelijk van het economische klimaat, kan het zijn dat er meer of minder concurrentie plaatsvindt in de markt. Ontwikkelaars geven aan dat partijen soms niet anders kunnen dan flink tegen elkaar opbieden om strategische grondposities te verwerven.
- Ook wordt opgemerkt oorspronkelijke eigenaren of tussenhandelaren weinig bewegen in onderhandelingen en vaak het onderste uit de kan willen halen. Hun onderhandelingsposities zijn sterk omdat strategische gronden schaars zijn, vooral wanneer concrete plannen zich beginnen te vormen.
- in sommige gevallen wordt door eigenaren/verkopers onvoldoende rekening gehouden met het waardeverschil tussen ruwe grond (waarbij sloop- en saneringskosten nog bovenop de koopsom moeten worden geteld) en bouwrijpe grond.

Algemeen wordt geconcludeerd dat concrete planvorming bijdraagt aan soepelere onderhandelingen tussen verkopende partijen en ontwikkelaars. Als ook het kostenverhaal transparant uiteen is gezet door gemeenten, kunnen onderhandelingen vanuit een transparant kader plaatsvinden.

Taxaties

Gesteld wordt, dat het financieel doorrekenen en taxeren van gebiedsontwikkelingen een complexe opgave is. Er zitten grote verschillen tussen het waarderen van bestaand vastgoed en nog te ontwikkelen gebieden, waarbij niet alleen individuele percelen worden ontwikkeld, maar ook openbare voorzieningen. Ontwikkelaars zien daarom de meerwaarde van het bundelen van expertise en samenwerking tussen partijen bij complexe waarderingvraagstukken. Een combinatie van taxateurs, kostenadviseurs en financiële adviseurs/experts in relatie tot gebiedsontwikkeling leidt in de praktijk veelal tot meer gebalanceerde waarderingen.

Wat gemeenten kunnen doen

Ook is de vraag gesteld wat gemeenten zouden kunnen doen om de invloed van hoge verwervingskosten op het publieke tekort bij gebiedsontwikkelingen in te dammen:

- Meer uniform werken over gemeenten heen. Dat wil zeggen: het gebruik van nota's en grondbeleidsinstrumentaria op eenzelfde manier. Hier zou een landelijke lijn in kunnen worden getrokken.
- Gemeenten kunnen vaker deelgenoot zijn van grondexploitaties om risico's te delen, specifieke expertise te leveren en grondbeleidsinstrumenten in te kunnen zetten, mits daar de middelen voor zijn.
- Ontwikkelaars herkennen een capaciteitsgebrek bij gemeenten. Daarvoor worden verschillende ideeën aangereikt:
 - Het vestigen van voorkeursrecht wordt soms niet overwogen van wege beperkte capaciteit. Door hier (expertise uit) de markt bij te betrekken, kan dit instrument wellicht vaker succesvol worden ingezet.
 - Ontwikkelaars zien kansen om meer samen op te trekken met gemeenten in de planvormingsfase van gebiedsontwikkelingen. Op deze wijze kan de expertise van ontwikkelaars worden benut en kan direct worden getoetst of plannen aansluiten op de markt. Gemeenten kunnen vaker samen optrekken met marktpartijen in gebiedsontwikkelingen, aangezien ontwikkelingen soms ook stokken vanwege de beperkte capaciteit van gemeenten. Marktpartijen hebben die capaciteit vaak wel vrij.
- Heldere kaders rondom kostenverhaal zou marktpartijen enorm helpen in het opstellen van de business case en het bepalen van de onderhandelingspositie.
- Snelheid maken in de planvorming wordt aangemoedigd, omdat bij lange trajecten de tijd het plan alweer inhaalt, waardoor het moet worden aangepast.



BIJLAGEN

11 REFERENTIES

Buitelaar, E. (2021), Werking van de grondmarkt en de rol van de overheid: reflectie en verkenning. Den Haag: PBL

Bruijne, de, F.H., Winkel, te T.A. (2015) Leidraad Inbrengwaarde (2e druk). IBR, Instituut voor Bouwrecht, Den Haag

Brand, van den, J., Gelder, van, E., Sandick, van H. (2008) Handreiking Grondexploitatiewet. Den Haag, SDU.

Heiden, van der N., Hobma, F., Wolff, de H. (2023) Verkennend internationaal onderzoek naar grondbeleidsinstrumenten ter dekking van een publiek tekort bij woningbouw.

Heurkens, E., Verheul, W. (2020) Financieringsarrangementen bij stedelijke gebiedstransformaties. Grondzaken en gebiedsontwikkeling, februari 2021 nummer 1.

Heurkens, E., Hobma, F., Verheul, W.J., Damen, T. (2020) Strategieën voor het toepassen van verschillende financieringsvormen bij binnenstedelijke gebiedsontwikkeling. Gebiedsontwikkeling.nu, juni 2020

IVSC (2022) International Valuation Standards (IVS). Londen, United Kingdom.

Krabben, van der E. (2021) De werking van de grondmarkt; gevolgen voor woningbouw en functioneren woningmarkt, Den Haag: ACM.

Leve, de. E., Geuting, E. (2021) Benchmark Gemeentelijke Grondprijzen 2021-2022. Arnhem: Stec Groep

Naus, J.M. (2018). Inbrengwaarde: werkelijke waarde of schadeloosstelling? Praktijkblad Grondzaken en gebiedsontwikkeling.

Ollongren, K. (2021). Kamerbrief Voortgang versnelling woningbouw 9 juni 2021. Den Haag: Tweede Kamer der Staten Generaal.

Rebel (2021). Verkenning onrendabele toppen woningbouwprojecten. Rotterdam: Rebel Strategy & Development.

RICS (2019) Comparable evidence in real estate valuation. The Royal Institute of Chartered Surveyors. Londen, United Kingdom.

RICS (2020) RICS Wereldwijde taxatiestandaarden. Londen, United Kingdom

Santing, J.W. (2014) Werken met de inbrengwaarde uit de WRO in relatie tot het exploitatieplan, Deloitte The Netherlands

Stauter, T., Boelman, A. (2021) Grondexploitaties: vijftien jaar dynamiek in gebiedsontwikkeling. De Bilt: Stadkwadraat.

Vlaanderen. (2023). Wanneer is planbatenheffing verschuldigd. Geraadpleegd op 1 december 2021.
<https://www.vlaanderen.be/planbatenheffing/wanneer-is-de-planbatenheffing-verschuldigd>

12 BIJLAGE 1: ENQUÊTEFORMAT

- 1 Voor welke gemeente bent u werkzaam?
- 2 In welke rol bent u werkzaam voor de gemeente?
 - Afdelingshoofd
 - Planeconoom
 - Projectmanager
 - Gebiedsontwikkelaar
 - Planoloog
 - Externe adviseur
 - Anders, namelijk ...
- 3 Hoe vaak komt het bij gebiedsontwikkelingen in uw gemeente (in uw optiek) voor dat de verwachtingswaarde van ingebrachte grond hoger is dan de gebruikerswaarde, voorafgaand aan de vaststelling van het bestemmingsplan bij:
(Niet / Zelden / Enigszins / Vaak / Zeer vaak / Onbekend)
 - Uitleglocaties
 - Transformatie van bedrijventerreinen
 - Verdichting / herstructurering van bestaande woongebieden
- 4 Kunt u een inschatting geven van de gemiddelde jaarlijkse netto woningbouwproductie in de afgelopen 5 jaar in uw gemeente?
 - 0 - 50 woningen per jaar
 - 50 - 100 woningen per jaar
 - 100 - 500 woningen per jaar
 - 500 - 1.000 woningen per jaar
 - Onbekend
- 5 In welke mate denkt u dat verwervingskosten en/of inbrengwaarden van grond (voortuitlopend op vaststelling van het bestemmingsplan) van invloed zijn (geweest) op de financiële haalbaarheid van gebiedsontwikkelingen in uw gemeente?
 - Niet (0%)
 - Zelden (0% - 25%)
 - Enigszins (26% - 50%)
 - Vaak (51% - 75%)
 - Heel vaak (76% - 100%)
 - Onbekend
- 6 In hoeverre ervaart u de verwervingskosten en/of inbrengwaarden van grond bij gebiedsontwikkelingen in uw gemeente als een probleem?
 - Niet
 - Klein
 - Normaal
 - Groot
 - Zeer groot
 - Onbekend

- 7 In welke mate hebben verwervingskosten en/of inbrengwaarden van grond bij gebiedsontwikkelingen in uw gemeente in de afgelopen 5 jaar geleid tot de volgende consequenties?
(Niet (0%) / Zelden (0% - 25%) / Enigszins (26% - 50%) / Vaak (51% - 75%) / Heel vaak (76% - 100%) / Onbekend)
- Een minder betaalbaar woningbouwprogramma
 - Méér programma (verdichting)
 - Bijstelling in kwaliteit van de inrichting van de openbare ruimte in het plangebied
 - Geen of minder kostenverhaal
 - Noodzaak tot het inzetten van subsidies
 - Andere fasering
 - Andere risicoverdeling tussen gemeente en marktpartij(en)
 - Vertraging/ stagnatie van het project
 - Het stopzetten van het project
- 8 Kwamen er andere consequenties dan bovengenoemd voor in uw gemeente in de afgelopen 5 jaar als gevolg van de verwervingskosten en/ of inbrengwaarden bij gebiedsontwikkelingen (gericht op woningbouw)?
- Nee
 - Ja, namelijk ...
- 9 Mocht u nog iets anders kwijt willen over het bestaan van de problematiek rondom (te) hoge verwervingskosten en/ of inbrengwaarden van grond bij gebiedsontwikkelingen binnen uw gemeente in de afgelopen 5 jaar, dan kunt u dat hier aangeven.
- 10 Kunt u één gebiedsontwikkeling (gericht op woningbouw) in gedachten nemen waarbij u in de afgelopen 5 jaar betrokken bent geweest en waar volgens u duidelijk sprake was van (te) hoge verwervingskosten en/ of inbrengwaarden?
- Ja
 - Nee
- 11 Kunt u kort toelichten wat deze casus relevant maakt in relatie tot dit onderzoek?
- 12 Wat is de huidige fase van de gebiedsontwikkeling?
- Planvorming en haalbaarheid
 - Gronduitgifte
 - Opstalrealisatie
 - (Voorbij) oplevering
 - Anders, namelijk ...
- 13 Wanneer was het eerste initiatief (jaartal)?
- 14 Wanneer is gestart met de planvorming (jaartal)?
- 15 Wat is de (verwachte) opleverdatum van de eerste woning (jaartal)?
- 16 Wanneer is het bestemmingsplan vastgesteld (jaartal)?
- 17 Wat voor type gebiedsontwikkeling is het?
- Binnenstedelijke herstructurering
 - Uitleglocatie
 - Anders, namelijk ...

- 18 Wat is de totale omvang van het woningbouwprogramma (aantal woningen)?
- 19 Is er sprake geweest van een wijziging van het gemeentelijk woonbeleid? Zo ja, kunt u toelichten hoe dit van invloed was op de gebiedsontwikkeling?
- Nee
 - Ja, namelijk ...
- 20 Hoe kenmerkt de rol van de gemeente zich in de gebiedsontwikkeling?
- Actief
 - Bouwclaim
 - Faciliterend
 - Publiek-private samenwerking (joint venture, GEM)
 - Anders, namelijk ...
- 21 Welke van de volgende instrumenten uit het grondbeleid heeft uw gemeente ingezet ten behoeve van de gebiedsontwikkeling?
- Geen
 - Grondverwerving
 - Gronduitgifte
 - Erfpacht
 - Voorkeursrecht
 - Onteigening
 - Kostenverhaal via anterieure overeenkomst
 - Kostenverhaal via exploitatieovereenkomst
 - Subsidiëring
 - Tijdelijk beheer van gronden en gebouwen
 - Kavelruil
 - Anders, namelijk ...
- 22 Welke beleidsstukken waren openbaar ten tijde van het eerste initiatief?
- Geen
 - Handboek openbare ruimte
 - Woonbeleid (programma betaalbaarheid)
 - Nota kostenverhaal
 - Nota bovenwijkse kosten
 - Hoogbouwvisie
 - Structuurvisie
 - Omgevingsvisie
 - Anders, namelijk ...

- 23 Is er sprake geweest van waardeestijging van de grond als gevolg van de voorgenomen plannen voor de gebiedsontwikkeling vanaf het initiatief tot en met het sluiten van een overeenkomst tussen gemeenten en marktpartij(en)?
- Ja
 - Nee
 - Onbekend
- 24 Kunt u dit nader toelichten?
- 25 Kunt u aangeven tussen welke partijen er grondtransacties hebben plaatsgevonden bij de gebiedsontwikkeling, vanaf het initiatief tot en met het sluiten van een overeenkomst tussen gemeenten en marktpartij(en)?
- Tussen 'oorspronkelijke grondeigenaar' en 'tussenhandelaar'
 - Tussen 'tussenhandelaar' en 'tussenhandelaar'
 - Tussen 'oorspronkelijke grondeigenaar' en 'ontwikkelaar of aannemer'
 - Tussen 'tussenhandelaar' en 'ontwikkelaar of aannemer'
 - Anders, namelijk ...
- 26 Kunt u dit nader toelichten?
- 27 Kunt u aangeven bij welke partijen de waardeestijgingen in uw optiek zijn geland?
- Oorspronkelijke grondeigenaar
 - Tussenhandelaar
 - Grondverkoper aan ontwikkelaar of aannemer
 - Geen zicht op
 - Anders, namelijk ...
- 28 Kunt u aangeven wat de waardeestijging per partij ongeveer betrof, in absolute en/of procentuele zin?
- 29 Hoe kenmerkt de rol van de gemeente zich in de gebiedsontwikkeling?
(Niet / Klein / Neutraal / Groot / Zeer groot / Onbekend)
- Een minder betaalbaar woningbouwprogramma
 - Méér programma (verdichting)
 - Bijstelling in kwaliteit van de inrichting van de openbare ruimte in het plangebied
 - Geen of minder kostenverhaal
 - Noodzaak tot het inzetten van subsidies
 - Andere fasering
 - Andere risicoverdeling tussen gemeente en marktpartij(en)
 - Vertraging/ stagnatie van het project
 - Het stopzetten van het project
- 30 Indien gewenst kunt u hier nadere toelichting geven op de door u aangedragen casus.
- 31 In hoeverre en op welke wijze is het huidige 'systeem' rondom de inbreng van gronden bij gebiedsontwikkeling volgens u van invloed op het ontstaan van (te) hoge verwervingskosten van gronden? Licht uw antwoord toe.
- 32 Zou het anders inrichten van één of meerdere van de volgende instrumenten de geschetste problematiek volgens u kunnen verminderen?
- Erfpacht
 - Voorkeursrecht
 - Kostenverhaal
 - Onteigening

- Subsidiëring
- Anders, namelijk ...

- 33 Kunt u dit nader toelichten?
- 34 De volgende fase in ons onderzoek bestaat uit een verdiepende casestudie. Bent u bereid tot het voeren van een verdiepend gesprek over de door u aangedragen casus in uw gemeente, om hiermee bij te dragen aan het onderzoek?
- Nee ik ben niet geïnteresseerd in/ bereid tot een verdiepend gesprek.
 - Misschien, maar dan zou ik graag wat meer willen weten over het onderzoek. Ik geef u toestemming om mij hiervoor te benaderen.
 - Ja, ik zou graag een verdiepend gesprek met u voeren over de casus in mijn gemeente die ik heb aangedragen. Ik geef u toestemming om mij hiervoor te benaderen.
- 35 Contactgegevens – wat is uw naam?
- 36 Contactgegevens – wat is uw e-mailadres?
- 37 Contactgegevens – wat is uw telefoonnummer?
- 38 Indien u nog iets kwijt wilt over het onderzoek en/ of de inhoud van deze enquête, kunt u dat hieronder toelichten.

13 BIJLAGE 2: INTERVIEWLEIDRAAD

INTERVIEWLEIDRAAD

'Onderzoek verwervingskosten en inbrengwaarden bij gebiedsontwikkelingen'

Uitgevoerd door Brink, namens het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

| | |
|------------------|--|
| Datum interview: | |
| Casus: | |
| Geïnterviewde: | |
| Interviewers: | |

Deel A: Algemeen - nadere duiding van uw rol bij en kenmerken van de gebiedsontwikkeling en de context waarbinnen de gebiedsontwikkeling tot stand komt

| Onderwerp | Enquête | Nadere duiding/ toelichting interview |
|---|---------|---------------------------------------|
| 1. Uw rol (binnen gemeente en project) | | |
| 2. Kenmerken en context* gebiedsontwikkeling <i>*denk hierbij aan: type ontwikkeling, start en doorlooptijd, oorspronkelijke eigenaar, overige relevante contextuele factoren</i> | | |

Deel B: Proces - betrokken partijen en hun rol (bijvoorbeeld oorspronkelijke grondeigenaar, speculant, ontwikkelaar et cetera); duiding van relevante publiekrechtelijke kaders en (gesloten/te sluiten) publiek-private overeenkomsten.

| Onderwerp | Enquête | Nadere duiding/ toelichting interview |
|--|---------|---------------------------------------|
| 1. Rol gemeente gedurende het ontwikkeltraject en hoe dit tot stand komt | | |
| 2. Betrokken partijen (en wijze van interactie met gemeente) gedurende het ontwikkeltraject | | |
| 3. Overzicht (te sluiten) publiek-private overeenkomsten* gedurende het ontwikkeltraject <i>*denk hierbij aan: intentieovereenkomst, samenwerkingsovereenkomst, anterieure overeenkomst, gronduitgifteovereenkomst</i> | | |

| | | |
|--|--|--|
| <p>4. Overzicht publiekrechtelijke kaders* gedurende het ontwikkeltraject</p> <p><i>*Denk hierbij aan: structuurvisie, omgevingsvisie, gebiedsvisie, ontwikkelkader, exploitatieplan, bestemmingsplan</i></p> | | |
| <p>5. Overzicht toegepaste gemeentelijke instrumentaria gedurende het ontwikkeltraject</p> <p><i>*Denk hierbij aan: erfpacht, onteigening, Wvg, subsidies</i></p> | | |

Deel C: Waardeontwikkeling – inzicht in de wijze waarop de waardeontwikkeling (en bepaling) van de ingebrachte gronden, vanaf initiatief t/m het sluiten van een publiek-private overeenkomst, zich kenmerkt binnen het plangebied)

| Onderwerp | Enquête | Nadere duiding/ toelichting interview |
|---|---------|---------------------------------------|
| <p>1. Overzicht van ingebrachte gronden*</p> <p><i>*alle gronden die door (publieke dan wel private) grondeigenaren zijn ingebracht voor de gebiedsontwikkeling</i></p> | | |
| <p>2. Overzicht van eigendomswisselingen ingebrachte gronden gedurende het ontwikkeltraject</p> | | |
| <p>3. Inzicht in de waardeontwikkeling* van ingebrachte gronden vanaf eerste initiatief tot (bijv.) het sluiten van een gronduitgifteovereenkomst</p> <p><i>*dit kan de gebruikswaarde (waarde op basis van voortzetting huidig gebruik) als de verwachtings-/ complexwaarde (waarde op basis van het te verwachte nieuwe gebruik) zijn</i></p> | | |
| <p>4. Toegepast waarderingsmethodiek ter bepaling van de (inbreng)waarde van de ingebrachte gronden</p> <p><i>*denk hierbij aan de comparatieve methode of de residuele waardebeoordeling</i></p> | | |
| <p>5. Inzicht in de totale prijsstijging van de ingebrachte grond(en)*</p> <p><i>*We zijn op zoek naar het verschil tussen de gebruikswaarde (de actuele grondwaarde op basis van de oorspronkelijke bestemming, direct vóór het eerste initiatief voor de gebiedsontwikkeling); en de laatste verwervingsprijs: de hoogte van de verwervingsprijs van de grond bij de laatste transactie vóór realisatie van het project.</i></p> | | |

Deel D: Gevolgen - invloed van prijsontwikkelingen op de (financiële) haalbaarheid van het ontwikkeltraject, het te realiseren vastgoedprogramma en de benodigde inzet van publieke middelen?

| Onderwerp | Enquête | Nadere duiding/ toelichting interview |
|--|---------|---------------------------------------|
| 1. Mate waarin de (financiële) haalbaarheid onder druk heeft gestaan | | |
| 2. Mogelijke gevolgen* <i>*denk hierbij aan: wijziging van het programma, versoering openbaar gebied, inzet publieke middelen (dan wel subsidie, dan wel afroaming bijdrage aan bovenwijkse voorzieningen)</i> | | |
| 3. Mate waarin kostenverhaal door gemeente (niet) mogelijk bleek <i>*Zo niet, vindt u dat de maatschappelijke baten de publieke investering rechtvaardigen?</i> | | |
| 4. Mate waarin de geschetste negatieve gevolgen (zie D 2 en 3) voorkomen in uw gemeente | | |

Deel E: Lessons learned - te leren lessen ten behoeve van een mogelijke (her)inrichting van het grondbeleid(instrumentarium) in lijn met publieke doelen

| Vraag | Enquête | Nadere duiding/ toelichting interview |
|---|---------|---------------------------------------|
| 1. Welke trend kan worden gesignaleerd op het gebied van prijs-/waardeontwikkeling van ingebrachte gronden bij gebiedsontwikkeling? (Hoe) kan deze trend worden verklaard? | | |
| 2. Op welke wijze zou de geschetste problematiek kunnen worden voorkomen of verminderd? <i>*denk hierbij aan anders inrichten grondbeleid instrumentaria, rolverdeling, organisatie en procesinrichting</i> | | |

14 BIJLAGE 3: EXTRAPOLATIEANALYSE

14.01 Samenvatting / duiding

Op basis van deze extrapolatieanalyse, gebaseerd op de woningbouwproductie in de periode periode 2018-2020, gecombineerd met uitgangspunten in de huidige marktomstandigheden, wordt het volgende geconcludeerd:

- Bij een woningbouwproductie van 80.000 woningen per jaar wordt de totale waardeestijging geschat op circa € 6 miljard. Belangrijk hierbij is dat deze schatting in belangrijke mate bepaald wordt door de verdeling over de type ontwikkelgebieden (uitleg, verdichting, transformatie), de provinciale differentiatie én de diverse aannames en uitgangspunten met betrekking tot de kosten en opbrengsten voor de verschillende woningtypen, inclusief de correcties voor sociale huur, middenhuur en gebouwd parkeren, én inschattingen van de gebruikswaarde.
- Op basis van de enquête en casestudies is een globale impact van hogere verwervingskosten geraamd ten opzichte van de waardesprong (het publieke tekort). Geconcludeerd wordt dat de impact van hogere verwervingskosten op een jaarproductie van 80.000 woningen bij benadering € 200 tot 700 miljoen bedraagt, oftewel 3 tot 12% van de geraamde waardeestijging. Andersom gezegd: de prijsstijging van de grond is een factor 9 tot 36x groter dan het geschatte publieke tekort als gevolg van hoge verwervingskosten. Dit gaat wel enkel over de omvang van het probleem, gegeven de daadwerkelijke woningbouwproductie (van in dit geval 80.000 woningen per jaar). Het probleem is in praktijk naar verwachting groter, omdat dit in veel gevallen nog niet tot woningbouwproductie heeft geleid (of gaat leiden).

Het is wel belangrijk te benoemen dat de uitgevoerde extrapolatieanalyse en de resultaten die daaruit volgen geen exacte wetenschap zijn. Enerzijds is er een duidelijke gevoeligheid als gevolg van de diverse aannames die in de analyse zijn gedaan. Deze uitgangspunten en de wijze waarop die zijn toegepast binnen deze grootschalige, landelijke analyse kunnen zeker op lokaal projectniveau (fors) afwijken. Met name de gebruikswaarde is binnen deze analyse een onzekere factor, zoals is te zien in de gevoeligheidsanalyse.

Daarnaast hebben de al langere tijd stijgende materiaal- en bouwkosten ook invloed op de ontwikkeling van de complexwaarde, net als de veranderingen in woningprijzen (bijvoorbeeld als gevolg van de renteontwikkeling). Dit maakt dat de in dit hoofdstuk uitgevoerde analyse een 'statisch' karakter heeft, terwijl de marktomstandigheden verder bewegen. Dit neemt niet weg dat het probleem nog steeds blijft bestaan, in meer of mindere mate.

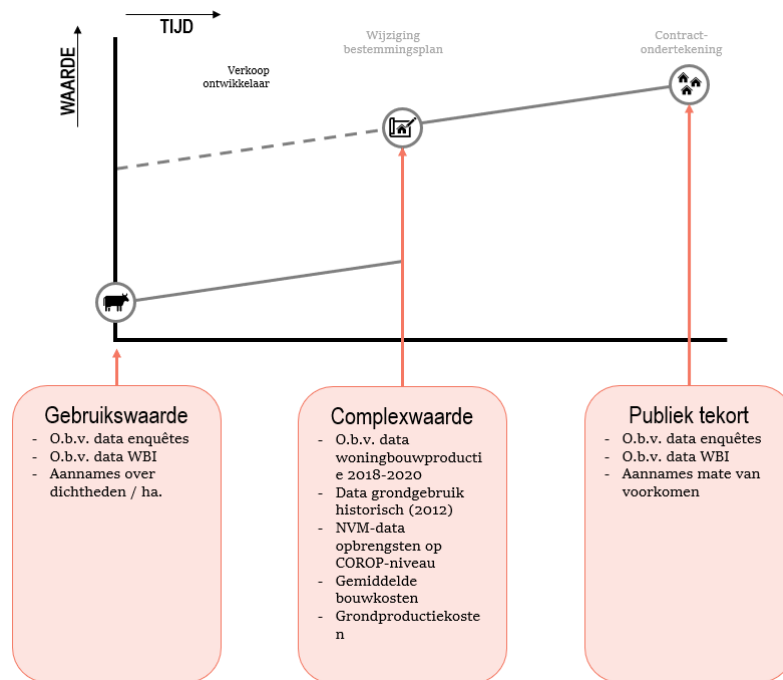
14.02 Methodiek

Het doel van de extrapolatieanalyse is inzicht verkrijgen in de omvang van de potentiële waardeontwikkeling (het verschil tussen de gebruikswaarde en de complexwaarde) én inzicht verkrijgen in het potentiële (jaarlijkse) publieke tekort van alle ontwikkellocaties in Nederland.

De uitgevoerde analyse bestaat uit een viertal stappen:

- 1 Data-analyse naar historische en huidige grondmix van nieuwbouwlocaties, met als doel inzicht te krijgen in de mix van de **woningbouwontwikkeling** in Nederland gedurende de afgelopen jaren.

- 2 Een residuele grondwaardeberekening per woning, op basis van geografisch gedifferentieerde marktinformatie (kosten en opbrengsten per type woning), gecombineerd met grondproductiekosten om zo een inschatting te kunnen maken van **de complexwaarde**.
- 3 Vertaling van data uit de Woningbouwimpuls (WBI) en de enquêtes uit dit onderzoek om **de gebruikswaarde** te bepalen.
- 4 Vertaling van data uit de Woningbouwimpuls (WBI) en de enquêtes uit dit onderzoek om het **publieke tekort** (als gevolg van hoge verwervingskosten en inbrengwaarden) te bepalen.



Figuur 1: gehanteerde databronnen

Deze stappen worden in dit hoofdstuk toegelicht.

Disclaimer: in dit hoofdstuk is op basis van de bevindingen uit cases/enquêtes uit eerdere hoofdstukken, data-analyse en openbaar beschikbare bronnen een redeneerlijn opgezet om antwoord te geven op de vraag wat de jaarlijkse grondwaardeontwikkeling en het publieke tekort als gevolg van hoge verwervingskosten gemiddeld bedraagt bij gebiedsontwikkeling in Nederland. Daarbij worden verschillende aannames en bronnen gecombineerd en geëxtrapoleerd. Dit maakt dat de resultaten lastig te valideren zijn en een zekere mate van onzekerheid kennen. Dit is (deels) ondervangen door in de conclusies te werken met bandbreedtes met als doel om toch enige grip te krijgen op de omvang van het probleem. In dit hoofdstuk zijn de belangrijkste bevindingen ten aanzien van de extrapolatieanalyse beschreven. De onderliggende databronnen en analyse zijn nader beschreven in bijlage 3.

14.03 Gebruikte data

Om grip te krijgen op het ontwikkeltempo en de bijbehorende type ontwikkelingen is op basis van kadastrale informatie uit de Basisregistratie Adressen en Gebouwen (BAG) een database opgebouwd van circa 173.000 woningen die zijn opgeleverd zijn periode 2018 tot en met 2020. Recentere gegevens zijn op dit moment niet goed te combineren met andere bronnen. De dataset dekt daarmee circa 83% van de gehele nieuwbouwproductie in Nederland af, zoals onderstaande tabel laat zien.

Tabel 1: data nieuwbouwproductie

| Data nieuwbouwproductie | 2018 | 2019 | 2020 | Totaal |
|-----------------------------|--------|--------|--------|---------|
| Nieuwbouwwoningen (cf. CBS) | 66.600 | 71.500 | 70.000 | 208.100 |
| In dataset (cf. BAG) | 48.200 | 55.300 | 69.200 | 172.700 |
| Aandeel (%) | 72% | 77% | 97% | 83% |

Eén van deze bronnen is het Bestand Bodemgebruik (BBG). Het BBG beschrijft het bodemgebruik van Nederland en classificeert het gebruik in 26 hoofdklassen, zoals woongebied, agrarisch, commercieel, water, et cetera. De ervaring leert dat 2012 de oudste nog betrouwbare data-laag van deze bron is.

De nieuw gebouwde woningen uit de BAG zijn vervolgens geplot op de BBG laag. Door het bodemgebruik 2012 te koppelen aan de nieuwbouwproductie, kunnen op hoofdlijnen vijf categorieën van nieuwbouw/transformatie worden onderscheiden.

■ **Uitleggegebied**

Het betreft een nieuwbouwwoning waar in 2012 nog het bodemgebruik agrarisch, bos, groen, et cetera is vermeld.

■ **Verdichting c.q. sloop/nieuwbouw binnen bestaand woongebied**

Het betreft een nieuwbouwwoning waar het bodemgebruik al woongebied was.

■ **Transformatie bestaand gebied**

Het betreft een nieuwbouwwoning waar het oorspronkelijk bodemgebruik bedrijven, commercieel, sociaal/maatschappelijk was.

■ **Bouwterrein**

Dit zijn de nieuwbouwwoningen waar in 2012 sprake was van een bouwterrein. Dit is een wat bijzondere groep, omdat “bouwterrein” een tussenfase is tussen het oorspronkelijk gebruik en de eindsituatie.

■ **Overig**

Dit zijn de nieuwbouwwoningen waarvan het vorige bodemgebruik divers was, waaronder binnenwateren, recreatieve terreinen, glastuinbouw, spoorwegen en volkstuinten. Deze categorie is dermate divers en beperkt aanwezig, en is daarom buiten de verdere analyse gelaten.

Via kadastrale analyse is van elke woning bekend wat voor type woning het is (rijwoning/hoekwoning/appartement/et cetera). In de BAG is van elke woning het gebruiksoppervlak van de woning bekend. Dit leidt soms tot onlogische combinaties voor het doel van deze analyse. Daarom worden de uitschieters uit de dataset gehaald (te groot, te klein voor het type woning). Er zijn vijf soorten typologieën onderscheiden, waarop onderstaande scope is gebaseerd.

Er resteren daardoor circa 150.000 woningen in de dataset.

Tabel 2: aantallen per woningtype

| Woningtype | In data | Opp. Min. | Opp. Max | In scope | % in scope |
|------------------------------|----------------|-----------|----------|----------------|------------|
| Tussen of geschakelde woning | 29.408 | 80 | 200 | 26.689 | 91% |
| Hoekwoning | 13.371 | 80 | 200 | 12.245 | 92% |
| Twee-onder-één-kap | 8.887 | 100 | 300 | 8.364 | 94% |
| Vrijstaande woning | 12.770 | 125 | 500 | 10.782 | 84% |
| Appartement | 108.276 | 30 | 200 | 91.738 | 85% |
| Totaal | 172.712 | | | 149.818 | 87% |

Onderstaande tabel laat het historisch grondgebruik zien van de woningen in de dataset:

Tabel 3: woningbouwproductie in relatie tot bodemgebruik

| Woningproductie i.r.t. bodemgebruik | In scope | % |
|-------------------------------------|----------------|-------------|
| Uitleggebied | 33.689 | 22% |
| Verdichting bestaand woongebied | 38.195 | 25% |
| Transformatie bedrijven | 40.488 | 27% |
| Bouwterrein | 37.446 | 25% |
| Totaal | 149.818 | 100% |

Heel grof benaderd is er in Nederland een kwart in uitleggebieden gebouwd, een kwart in bestaand gebied en een kwart door middel van transformatie. Een laatste kwart kunnen we niet achterhalen; deze had in 2012 al de kwalificatie ‘bouwterrein’. Het bodemgebruik daarvoor is bij ons niet bekend.

Voor de verdere analyse is het echter van belang te weten wat de volledige waardeontwikkeling was (en niet alleen van de tussenstop van bouwterrein naar woongebied). Daarom wordt de aanname gedaan dat de woningproductie op bouwterreinen gelijkelijk wordt verdeeld over de overige drie categorieën (uitleggebied, verdichting bestaand en transformatie bedrijven).

14.04 Bepaling complexwaarde woningbouwproductie

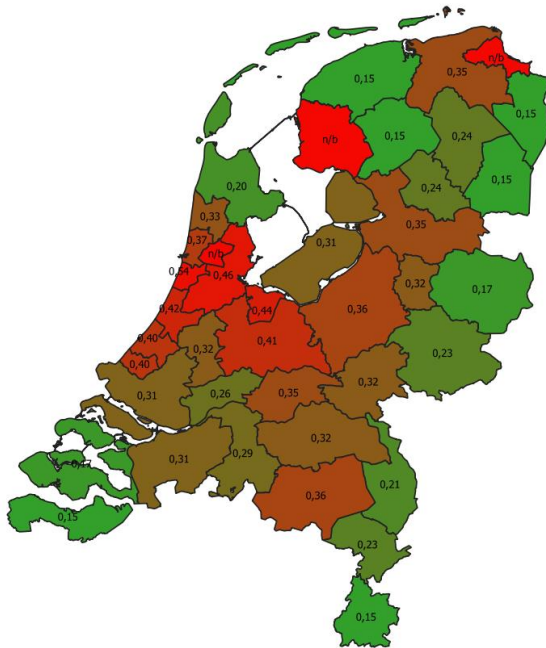
Om de complexwaarde van alle nieuwbouwwoningen inzichtelijk te maken, is gebruik gemaakt van twee bronnen en een aantal aannames.

- NVM-data voor de gemiddelde transactieprijzen per m² gbo per woningtypologie. De NVM onderscheidt hierin dezelfde vijf typologieën: tussenwoningen/geschakelde woningen, hoekwoningen, tweekappers, vrijstaande woningen en appartementen. De informatie is bekend voor alle COROP-regio's (40 stuks in Nederland). Deze data zijn vervolgens gecombineerd met het aantal transacties om te komen tot een gewogen gemiddelde transactieprijs per m² gbo per COROP-regio.
- NVM-data laten zien dat de VON-prijs van een gemiddelde nieuwbouwwoning in 2022 gemiddeld 13% hoger is dan een bestaande woning (€ 428.000 versus €491.000,-). In de NVM-transactiedata zit een aanzienlijk deel bestaande woningen die veelal een lager kwaliteits- en/of duurzaamheidsniveau hebben. Ten opzichte van de NVM-transactieprijzen is op basis van deze data ook een opslag van 13% gehanteerd voor alle typologieën.
- Via data van het Bouwkostenkompas zijn voor alle bovenstaande typologieën de gemiddelde bouwkosten per m² bvo¹ op provinciaal niveau inzichtelijk gemaakt. Hierop is een kwaliteitsopslag of -afslag gehanteerd, rekening houdend met een kwaliteitsniveau van de woningen dat iets boven het basisniveau ligt van de referenties voor de kengetallen.

¹ Bruto vloerooppervlakte conform NEN2580

- Beide bronnen zijn gecombineerd met gangbare vormfactoren (0,78 voor grondgebonden woningen en 0,73 voor appartementen) en opslagen (15% bijkomende kosten, 4% algemene kosten en 6% winst en risico) om de berekening van de residuele grondwaarde per woning te kunnen maken.
- Met deze analyse wordt de grondwaarde van de koopwoning benaderd. Tegelijkertijd is er in projecten ook sprake van een percentage sociale én middenhuur woningen.
 - Voor sociale huurwoningen geldt dat 20% van de tussenwoningen, 5% van de hoekwoningen en 20% van de appartementen als sociale huur worden meegewogen. Daarbij wordt een gemiddelde residuele grondwaarde van € 100,-/m² bvo als uitgangspunt gehanteerd.
 - Voor middenhuur woningen geldt dat 15% van de tussenwoningen, 5% van de hoekwoningen en 10% van de appartementen als middenhuur woning worden meegewogen. Daarbij wordt een gemiddelde residuele grondwaarde van € 200,-/m² bvo gehanteerd.
 - De resulterende grondwaarde wordt op deze wijze benaderd als een gemiddeld, gewogen grondwaarde, en heeft daarmee vooral een theoretische waarde.
- Per provincie is een aanname gedaan voor het aandeel van de woningen dat een gebouwde parkeervoorziening (nodig) heeft. Dit loopt uiteen van geen gebouwde parkeervoorziening voor een vrijstaande woning in Friesland, tot 50% van de appartementen in Noord-Holland. Voor alle woningen geldt dat dit wordt gecombineerd met een onrendabele top van € 17.500,- per parkeerplek.
- Ter voorkoming van uitschieters in de doorrekening, is een minimumgrondquote van 10% voor appartementen en 15% voor grondgebonden woningen gehanteerd. Dit voorkomt (negatieve) uitschieters in de residuele methodiek.

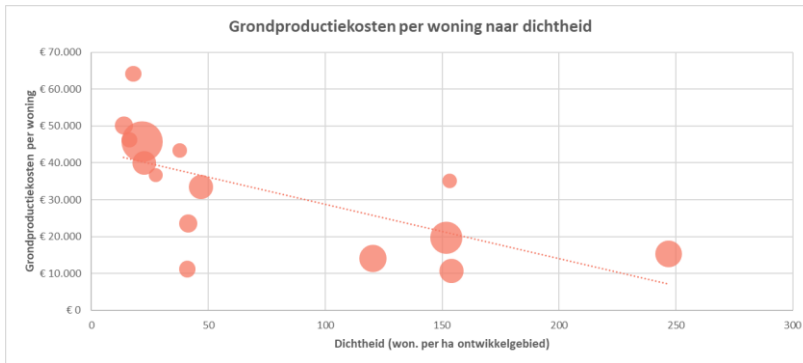
Op basis van bovenstaande uitgangspunten is de grondquote bepaald van de verschillende woningtypen. In het figuur hieronder is de gemiddelde grondquote van de rij/tussenwoning gepresenteerd, gedifferentieerd naar de diverse COROP-regio's. Uit het figuur komt duidelijk naar voren dat de grondquotes in de Randstad hoger liggen dan in de meer perifere regio's.



Figuur 1: modelmatig bepaalde grondquote van de tussen/rijwoning per regio (prijspeil 2023)

Om te komen tot de complexwaarde van de woningen, moeten nog de grondproductiekosten van de woningen in mindering worden gebracht op de berekende residuele grondwaarde van de bouwrijpe grond.

Op basis van een aantal WBI-aanvragen zijn de grondproductiekosten (exclusief verwerving c.q. inbrengwaarde) onderzocht. Onderstaande grafiek laat de (toerekenbare) grondproductiekosten zien voor een aantal projecten, die variëren qua woningdichtheid. De omvang van het project is de grootte van de stip in de grafiek.



Figuur 2: grondproductiekosten per woning naar dichtheid

Te zien is dat projecten met een lagere dichtheid (ruimer opgezette wijken, veelal uitleglocaties of locaties aan de randen van een stad) over het algemeen hogere grondproductiekosten per woning hebben. Dit is naar verwachting te verklaren doordat deze ontwikkelingen forse investeringen in het woonrijp maken of de omliggende infrastructuur vergen, en deze kosten over gemiddeld een lager aantal woningen kan worden omgeslagen. Projecten met een hoge(re) dichtheid zijn veelal wat centraler gelegen, waarbij dergelijke investeringen beperkter zijn, zeker als ze worden omgeslagen over een groter aantal woningen. Let wel, in deze berekening worden financieringslasten en andere tijdseffecten niet meegenomen. Het betreft een nominale benadering van het vraagstuk.

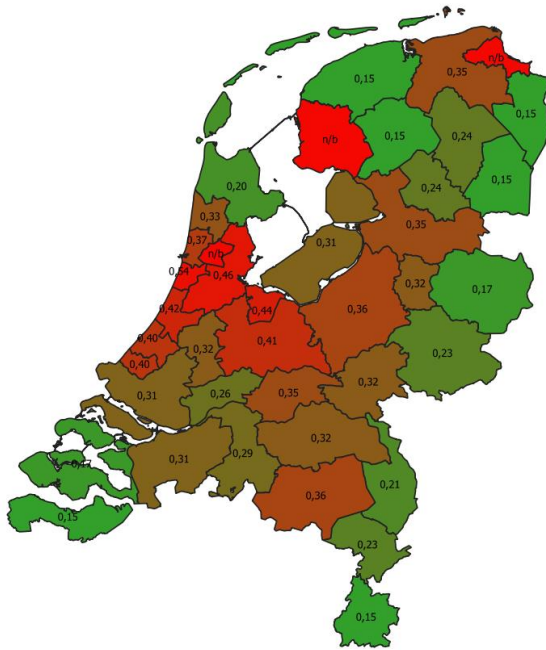
Op basis van deze analyse zijn de volgende uitgangspunten gehanteerd.

Tabel 4: grondproductiekosten per woning

| Grondproductiekosten (€ / won.) | |
|---------------------------------|----------|
| Uitleggegebied | € 50.000 |
| Verdichten bestaand | € 30.000 |
| Transformatie bedrijven | € 30.000 |

Resultaten

Op basis van bovenstaande uitgangspunten is op hoofdlijnen de complexwaarde geraamd van de ruim 112.000 woningen in de scope, die in de periode 2018-2020 in Nederland zijn gebouwd. In onderstaande tabel zijn deze resultaten weergegeven per provincie, waarbij de totale complexwaarde (in miljoenen euro's) is weergegeven, het aantal woningen dat in de dataset is opgenomen en de gemiddelde complexwaarde per woning.



Figuur 3: modelmatig bepaalde grondquote van de tussen/rijwoning per regio (prijspeil 2023)

De analyse laat een totale complexwaarde zien van de woningbouwproductie die in de periode van 2018 tot 2020 in de scope van de analyse is meegenomen voor circa € 6 miljard. De gemiddelde complexwaarde van de woningen in de dataset is geraamd op € 52.000,-. In sommige provincies ligt dit aanzienlijk hoger, zoals in Noord-Holland en Utrecht. Dat zijn ook provincies met een relatief groot aandeel in de woningbouwproductie. De gemiddelde complexwaarde in andere provincies is lager (en in sommige gevallen zelfs negatief). Dat is logisch gelet op de lagere woningprijzen in die regio's. In deze regio's wordt ook een relatief laag aantal woningen gerealiseerd.

De hierboven gepresenteerde complexwaarde zegt op zichzelf nog niets over de daadwerkelijke waardesprong, omdat de gebruikswaarde (de huidige waarde) nog niet is meegenomen. Voor het onderzoeken van de hoogte van de uiteindelijke waardesprong wordt, gegeven een bepaalde woningbouwproductie, in de volgende stap een verfijning aangebracht om enkel financieel haalbare woningbouwontwikkelingen mee te nemen.

14.05 Bepaling gebruikswaarde woningbouwproductie

Om de waardesprong van woningbouwontwikkelingen te kunnen kwantificeren, is het noodzakelijk om naast de complexwaarde (toekomstige waarde) ook de gebruikswaarde (huidige waarde) van de grond in beeld te brengen. Het is vanuit praktische overwegingen echter niet mogelijk om voor alle locaties uit de vorige stap de gebruikswaarde te taxeren op basis van de specifieke kenmerken van de locatie en het gebruik.

Om op een pragmatische wijze te komen tot een gebruikswaarde per woning, zijn een tweetal uitgangspunten nodig:

- Een uitspraak van de verwachte dichtheid van nieuwbouwontwikkelingen, uitgedrukt in het aantal woningen per hectare.
- Een uitspraak over de gebruikswaarde voor elk hoofdtype van het historisch grondgebruik (groen, woongebied, bedrijven).

Nieuwbouwontwikkelingen kennen, afhankelijk van hun opzet, verschillende woningdichtheden. Voor deze analyse zijn ervaringscijfers uit gebiedsontwikkelingen van de laatste jaren gehanteerd.

Onderstaande tabel met dichtheden van woningen per hectare wordt gehanteerd voor de vertaling van de gebruikswaarde per m² naar een gebruikswaarde per woning.

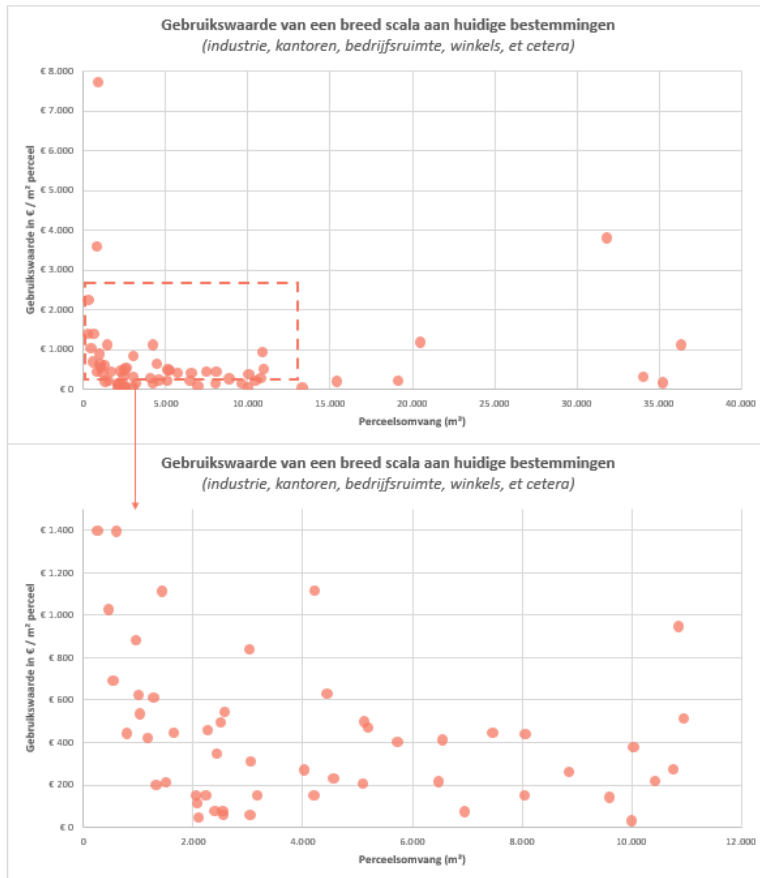
Tabel 5: aannames dichtheden per typologie t.b.v. extrapolatie

| Dichtheid t.b.v. gebruikswaarde | Won./ha. |
|---------------------------------|----------|
| Tussen of geschakelde woning | 30 |
| Hoekwoning | 30 |
| Tweekapper | 25 |
| Vrijstaande woning | 23 |
| Appartement | 40 |

Daarnaast is het nodig een uitgangspunt te kiezen met betrekking tot de gebruikswaarde. De gemiddelde gebruikswaarde in de categorie 'groen' varieert in een beperkte bandbreedte. Hierin zijn zowel de langbouwgronden, als ook sportterreinen, parken, bossen, et cetera opgenomen. De gemiddelde gebruikswaarde van pure agrarische grond varieert rond € 8,-/m². Als echter gekeken wordt naar een complex van gronden inclusief bebouwing, dan ligt de gebruikswaarde vaak hoger. Voor deze analyse wordt daarom € 20,- per m² aangehouden voor de gebruikswaarde van de functie groen.

Voor de gebruikswaarde van de categorie 'bedrijven' wordt gebruik gemaakt van de inbrengwaardetaxaties uit aanvragen voor de Woningbouwimpuls (WBI) uit de recente tranches (tranche 3, 4 en 5). De WBI is een subsidieregeling vanuit BZK waarin gemeenten subsidie kunnen krijgen voor ontwikkelopgaven met een publiek tekort. Een belangrijke eis hierbij is het aanleveren van een recente inbrengwaardetaxatie. Deze data zijn niet openbaar beschikbaar, maar zijn gebruikt ter validatie van de aannames over de hoogte van de gebruikswaarde per m² van de gronden.

In onderstaande afbeelding is uit verschillende projecten de gebruikswaarde in kaart gebracht. Op de x-as de oppervlakte van het perceel, en op de y-as de gebruikswaarde per m². Ook hier ontstaat een breed beeld van de verschillende gebruiksfuncties. De bandbreedte waarin de data zich bevinden, is over het algemeen tussen € 200,- en € 800,- per m² perceel. Uitschieters in de gebruikswaarde zijn logischerwijs te verklaren door een specifieke functie die een bovengemiddelde waarde vertegenwoordigt. Vaak is dit ook aanleiding voor een aanvraag in het WBI-traject, omdat het verschil tussen gebruikswaarde en toekomstige complexwaarde niet kan worden opgevangen in de business case van de gebiedsontwikkeling. Gesteld kan worden dat deze uitschieters kenmerkend zijn voor WBI-aanvragen en hierdoor bovengemiddeld hoog kunnen uitvallen.



Figuur 4: gebruikswaarde van een breed scala aan huidige bestemmingen

Op basis van deze steekproef is echter geen geografisch gedifferentieerd beeld af te leiden. Ook ontbreekt het aan specifieke informatie over welke functies in welke omvang op de locaties aanwezig zijn (of waren). Daarom worden drie scenario's doorgerekend met een lage, een gemiddelde en een hogere gebruikswaarde.

Tabel 6: aannames gebruikswaarde (historisch grondgebruik) ten behoeve van extrapolatie

| Gebruikswaarde (€/m ²) | Laag | Gemiddeld | Hoog |
|------------------------------------|--------|-----------|--------|
| Uitleggebied | €20,- | €20,- | €20,- |
| Verdichten bestaand | €100,- | €250,- | €400,- |
| Transformatie bedrijven | €250,- | €500,- | €750,- |

Hiermee kan de vertaalslag worden gemaakt van gebruikswaarde per hectare naar gebruikswaarde per woning.

Voorbeeld: een (historische) gebruikswaarde van € 20,-/m² geeft voor één hectare weiland een totale gebruikswaarde van € 200.000,-. Als op deze hectare 25 tussenwoningen worden gerealiseerd, is de gebruikswaarde omgerekend € 4.000,- per woning. Als de berekende complexwaarde van deze tussenwoningen € 100.000,- per woning is, volgt een waardesprong € 96.000,- per woning. De waardesprong is daarmee sterk afhankelijk van het historische grondgebruik én het toekomstige gebruik, zowel qua dichtheid als qua locatie.

Deze gebruikswaarde is vervolgens vergeleken met de eerder bepaalde complexwaarde. Door naar het verschil tussen beide waardes te kijken, wordt de waardesprong, bij financieel haalbare ontwikkelingen, inzichtelijk gemaakt.

**Tabel 7: waardesprong per woning van financieel haalbare ontwikkelingen
(op basis van gemiddelde gebruikswaarde)**

| Type gebied | Gebruikerswaarde | Complexwaarde | Waardesprong |
|-------------------------|------------------|---------------|--------------|
| Uitleggegebied | € 7.000 | € 95.000 | € 88.000 |
| Verdichting woongebied | € 78.000 | € 155.000 | € 77.000 |
| Transformatie bedrijven | € 136.000 | € 198.000 | € 61.000 |

Uit de tabel komt naar voren dat, afhankelijk van het type gebied, de waardesprong bij financieel haalbare ontwikkelingen gemiddeld tussen € 60.000,- en € 90.000,- per woning ligt. Er is een duidelijk verschil te zien tussen type gebieden. Bij uitleggegebieden is de gebruikerswaarde per woning relatief laag, terwijl de gebruikerswaarde bij bestaande woongebieden en transformatiegebieden duidelijk hoger ligt. Maar dan is de complexwaarde echter ook hoger. Dit komt voornamelijk vanwege de hogere dichtheid en gemiddeld genomen ook de hogere VON-prijzen in COROP-regio's met relatief veel inbreidings- en transformatieplannen.

In deze analyse worden woningen meegenomen die rekenkundig een waardesprong hebben meegemaakt. Dit leidt er bijvoorbeeld toe dat grotere woningen in de dataset eerder financieel haalbaar zijn, en de waardesprong dus gebaseerd is op de gemiddeld wat grotere woningen dan gemiddeld in de praktijk worden gerealiseerd. Dit leidt tot een bepaalde overschatting van de complexwaarde en dus ook de waardesprong.

Uit deze (modelmatige) analyse komt naar voren dat circa driekwart van de woningen in de dataset die als uitleggegebied zijn getypeerd, onder deze uitgangspunten financieel haalbaar blijkt, terwijl bij de andere type woningbouwontwikkelingen de financiële slagingskans veel lager ligt. In de extrapolatieanalyse kijken wij echter naar de waardestijging bij succesvolle (her)ontwikkelingen. In sommige gevallen wordt namelijk geen waardestijging berekend (maar een waardedaling), maar dat zou in praktijk betekenen dat deze woningen in de meeste gevallen niet worden ontwikkeld. Bij een gerealiseerde woningproductie van (bijvoorbeeld) 80.000 woningen per jaar is daarmee de veronderstelling dat het financieel haalbare ontwikkelingen zijn met een waardestijging.

De totale waardesprong, gegeven een woningproductie van 80.000 woningen per jaar, naar rato verdeeld over de drie type gebieden én provinciale differentiatie zoals in de periode 2018-2020 is gebouwd, is daarmee als volgt:

Tabel 8: totale waardesprong gegeven een woningbouwproductie van 80.000 woningen

| Waardesprong | Aantal woningen | Lage gebruikswaarde (in € mln.) | Gemiddelde gebruikswaarde (in € mln.) | Hoge gebruikswaarde (in € mln.) |
|--------------------------|-----------------|---------------------------------|---------------------------------------|---------------------------------|
| Uitleggegebieden | 23.984 | € 2.111 | € 2.111 | € 2.111 |
| Verdichting woongebieden | 27.192 | € 3.372 | € 2.094 | € 843 |
| Transformatie bedrijven | 28.824 | € 3.718 | € 1.787 | € -202 |
| Totaal | 80.000 | € 9.201 | € 5.991 | € 2.752 |

Uit deze tabel wordt geconcludeerd dat:

- gegeven een woningbouwproductie van 80.000 woningen per jaar;
- gegeven de verdeling over de type gebieden (circa een derde uitleg, een derde verdichting bestaand woongebied en een derde transformatie bestaand);
- gegeven de verdeling van de provinciale woningbouwproductie waarin met name de provincies Noord- en Zuid-Holland, en in mindere mate Utrecht, Gelderland en Noord-Brabant zijn oververtegenwoordigd;

- gegeven de gehanteerde kosten en opbrengsten voor de verschillende woningtypen, inclusief de correcties voor sociale huur, middenhuur en gebouwd parkeren, én inschattingen van de gebruikswaarde;
- gegeven de gemiddeld wat grotere woningen in de dataset die financieel haalbaar zijn, ten opzichte van de gemiddelde woningomvang in de totale dataset.

De totale waardesprong bij deze jaarproductie komt uit op circa € 6 miljard. Bij een lagere gebruikswaarde (gemiddeld € 250,-/m² grond voor bedrijven, zie Tabel) is de waardesprong circa € 3 miljard hoger. Bij een hogere gebruikswaarde is de totale waardesprong, gegeven de uitgangspunten, circa € 3 miljard lager.

14.06 Bepaling potentieel publiek tekort woningbouwproductie

In de vorige paragrafen is inzicht verkregen in de globale waardeestijging op basis van de woningbouwontwikkelingen tussen 2018 en 2020. Om ook een uitspraak te kunnen doen over het bijbehorende publieke tekort, zijn drie bronnen gebruikt:

- uitspraken uit de afgenomen enquêtes over de mate waarin het probleem voorkomt bij bepaalde gemeenten/type ontwikkelingen;
- de omvang van publieke tekorten in de uitgevoerde casusonderzoeken;
- aanvullende inzichten door onder andere ook WBI-data te benutten.

Doel is te komen tot een indicatie van de mate waarin (te hoge) verwervingskosten leiden tot een plantekort bij woningbouwontwikkelingen in Nederland. Op basis van bovenstaande bronnen is een tweetal aannames geformuleerd, waarmee verder gerekend kan worden:

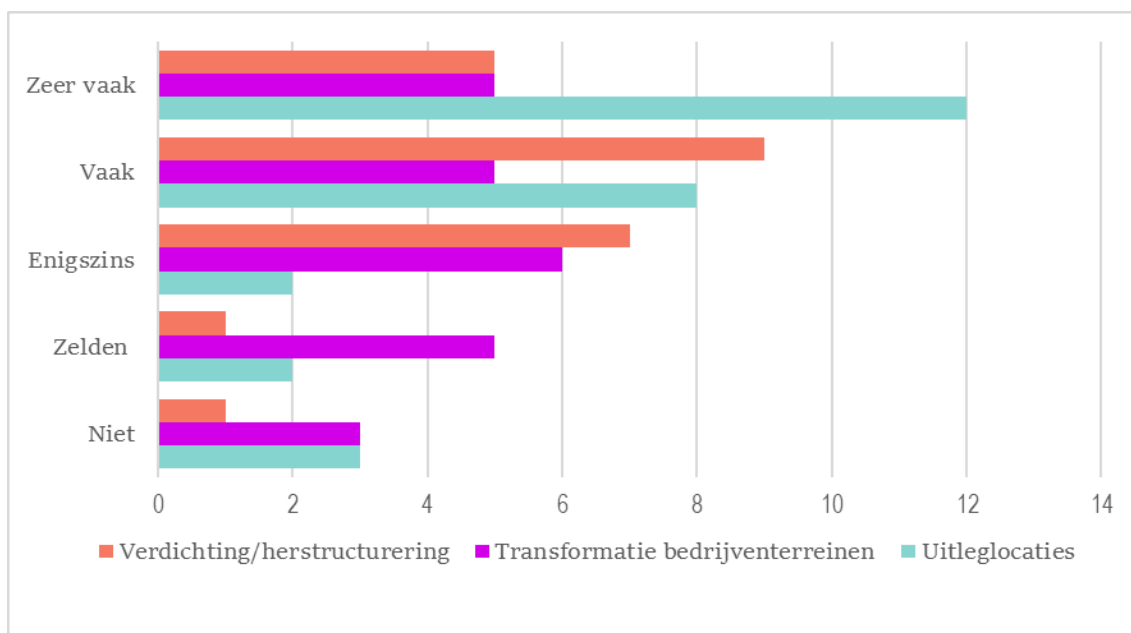
- Het aandeel projecten (in %) dat te maken heeft met een publiek tekort (als gevolg van hoge verwervingskosten), uitgesplitst per type project;
- De gemiddelde omvang van het publieke tekort, vanwege hogere verwervingskosten, uitgedrukt in een absoluut bedrag per woning.

In onderstaande tabel zijn de gehanteerde aannames weergegeven om het probleem van hogere verwervingskosten rekenkundig in beeld te brengen. Deze aannames worden in de tekst eronder nader toegelicht.

Tabel 9: aannames voor bepaling publiek tekort (als gevolg van hoge verwervingskosten)

| Type ontwikkeling (historisch bodembebruik) | % projecten met publiek tekort (laag) | % projecten met publiek tekort (hoog) |
|--|---|---|
| Uitleggegebied | 25% | 50% |
| Verdichting woongebied | 20% | 30% |
| Transformatie bestaand | 20% | 30% |
| Gemiddeld tekort per woning | € 10.000,- | € 25.000,- |

Eerder is geconcludeerd dat (te) hoge verwervingskosten van grond vaker voorkomen bij uitleglocaties, en minder vaak bij binnenstedelijke/transformatie opgaves. De interviews die voor dit onderzoek zijn afgenomen, onderstrepen deze analyse. Onderstaand figuur laat de antwoorden zien op de vraag in hoeverre de verwervingskosten aanleiding is voor een tekort in het betreffende project. Hierin is te zien dat respondenten aangeven dat uitleglocaties hierin een groter aandeel hebben.



Figuur 5: mate waarin respondenten hoge verwervingskosten invloed hebben op financiële haalbaarheid van de gebiedsontwikkeling

Vervolgens moet ook een uitgangspunt worden gekozen voor het gemiddelde publieke tekort, indien dit tekort ontstaat als gevolg van hoge verwervingskosten. In de cases van dit onderzoek is een bandbreedte te zien van circa € 7.000,- tot € 27.000,- tekort per woning als gevolg van hoge verwervingskosten (en of inbrengwaarden). Op basis van de casestudies wordt voor deze globale analyse aangenomen dat projecten een publiek tekort hebben van gemiddeld afgerond € 10.000,- per woning in het lage scenario en € 25.000,- in het hoge scenario.

Op basis van deze uitgangspunten kan vervolgens een aanname worden gedaan over het verwachte publieke tekort van de woningen in de dataset ten opzichte van de (modelmatig) bepaalde complexwaarde. In onderstaande tabel is zowel voor de onderkant als de bovenkant van de bandbreedte in de mate van voorkomen het verschil tussen complex- en verwachtingswaarde (ofwel het publieke tekort) bepaald.

Tabel 10: publiek tekort in twee scenario's bij een jaarlijkse woningbouwproductie van 80.000 woningen

| Publiek tekort | Aantal woningen | % van voorkomen | Tekort (per woning) | Laag (x € mln.) | Hoog (x € mln.) |
|-------------------------------|-----------------|-----------------|------------------------|-----------------|-----------------|
| Uitleggegebied | 23.984 | 25 / 50% | € 10.000 / 25.000,- | € 60 | € 90 |
| Verdichting woongebied | 27.192 | 20 / 30% | | € 54 | € 109 |
| Transformatie bestaand | 28.824 | 20 / 30% | | € 58 | € 144 |
| Totale publieke tekort | 80.000 | 21 / 36% | | € 172 | € 720 |

Op basis hiervan wordt geconcludeerd dat het publieke tekort als gevolg van hogere verwervingskosten bij een jaarproductie van 80.000 woningen een impact heeft van afgerond circa € 200 tot 700 miljoen.

In de onderstaande tabel is dit publieke tekort uitgezet tegen de modelmatige bepaalde waardesprong.

Tabel 11: publiek tekort in relatie tot de waardesprong (2 scenario's) bij een jaarlijkse woningbouwproductie van 80.000 woningen

| Publiek tekort vs. waardesprong | Laag (x € mln.) | Hoog (x € mln.) |
|---|----------------------------|----------------------------|
| Publiek tekort als gevolg van hoge verwervingskosten | € 172 | € 720 |
| Gebruikswaarde | € 6.209 | |
| Complexwaarde | € 12.200 | |
| Waardesprong (complexwaarde minus gebruikswaarde) | € 5.991 | |
| Totale prijsontwikkeling t.o.v. publiek tekort ((complexwaarde + publiek tekort) / publiek tekort) | 36x | 9x |
| Publiek tekort als % van waardesprong | 3% | 12% |

Het publieke tekort als gevolg van hogere verwervingskosten bedroeg naar schatting circa € 200 tot € 700 miljoen. Gegeven een modelmatige bepaalde waardesprong van circa € 6 miljard bedraagt het publieke tekort circa 3 tot 12% van deze waardesprong. Andersom gezegd: de totale waardesprong bedraagt, afhankelijk van het scenario, 9 tot 36x het publieke tekort als gevolg van hogere verwervingskosten.

Dit gaat dus enkel over de omvang van het probleem, gegeven de daadwerkelijke woningbouwproductie van 80.000 woningen per jaar. Het probleem in de praktijk is naar verwachting groter, omdat dit in veel gevallen nog niet tot woningbouwproductie heeft geleid (of gaat leiden).

KLOPPEND HART

Typ hier kop2

**VAN BOUW,
INFRA EN
VASTGOED.**

