Bijlage 5 Verslagen 'Verdiepingssessie grondbeleid' (18-01-23, verslag 5a) en 'Ronde tafel over verwervingskosten bij gebiedsontwikkelingen' (20-09-2022, verslag 5b)

5a. Verslag Verdiepingsessie grondbeleid (18 januari 2023)

Vergaderdatum	18 januari 2023
Aanwezigen	Hugo de Jong (MVro), Heleen Aarts, Edwin Buitelaar, Rob Haans, Adrian Los, Ger Peeters, Coen Teulings, Desirée Uitzetter, Aline Zwierstra, Aiesso Boelman en Theo Stauttener. Ambtelijke staf: BZK.

---

1. **Welkom door de Minister voor Volkshuisvesting en ruimtelijke ordening**

   De minister heet de deelnemers welkom. Hij zegt dat het grondbeleid belangrijk is voor het versnellen van de woningbouw. Tegelijkertijd is het een onderwerp waar je voorzichtig mee moet omgaan. Hij wil daarom de tijd nemen om voorstellen voor het vernieuwen van het grondbeleid uit te
   werken.

2. **Pitch van directeuren van ontwikkelaars**

   Mw. Uitzetter voert het woord mede namens mw. Aarts. Het belangrijkste punt is dat de stijging van de waarde de grond die het gevolg is van woningbouwplannen voor het gebied behouden blijft. Alvorens daarop in te gaan, eerst iets over de achtergrond, de uitgangspunten en de ervaringen van ontwikkelaars.

   1. Ontwikkelaars kopen grond om die zelf te ontwikkelen
   Ontwikkelaars worden vaak over één kam geschoren met andere partijen op de grondmarkt, maar er is een belangrijk verschil. Ontwikkelaars kopen grond om die zelf te ontwikkelen of te herontwikkelen, niet om te handelen in grond. Ontwikkelaars hebben de keuze zelf grond te kopen of om deel te nemen aan een tender of competitie voor grond van de gemeente.

   2. Grondaankoop vindt altijd na overleg met gemeenten plaats
   Het kopen van grond is altijd een afweging van winst versus risico.
   Grondaankopen worden daarom altijd na overleg met de gemeente gedaan. De ontwikkelaar wil weten of de grond binnen afzienbare tijd ontwikkeld kan worden. Er wordt daarom vaak parallel onderhandeld over het aankopen van grond en het afsluiten van een anterieure overeenkomst. In de tijd van de Vinex hebben ontwikkelaars overigens ook wel grond gekocht op verzoek van gemeenten, bijvoorbeeld omdat de gemeente onvoldoende investeringsmogelijkheden had.

   De ervaring is dat overheid en semi overheid (Rijksvastgoedbedrijf, zorgpartijen etc.) bij verkoop van vastgoed/grondposities vaak inzetten op de hoogste prijs. Dat maakt de business case lastig, vooral als het programma nog niet duidelijk is en nog niet alle planologische, grond- en gebiedsontwikkelingsrisico's onder controle zijn.

   3. Waardering van grond en relatie met het kostenverhaal

Wat de waardering van grond betreft: er moet voor private eigenaren een prikkel zijn hun grond te verkopen. Als uitgangspunt zou moeten gelden dat de oorspronkelijke eigenaar een faire vergoeding krijgt, anders is deze niet bereid tot verkoop. In het buitengebied speelt de verwachtingswaarde een belangrijke rol. Vaak spreken ontwikkelaars een nabetalingsregeling af. Op die manier wordt het risico afgedekt dat een gebied niet tot ontwikkeling komt. In het binnenstedelijk gebied speelt de verwachtingswaarde in mindere mate een rol. De waarde van de grond op basis van huidig gebruik is al hoog en daar komen de verplaatsingskosten van het bedrijf en de hoge kosten voor het bouwrijp maken van het terrein (slopen, sanering etc.) nog bij.
Desgevraagd wordt gezegd dat de ontwikkelaars de laatste jaren weinig grond hebben verworven in het buitengebied. De meeste grote grondposities in het buitengebied dateren nog uit de tijd van de VINEX, zoals Gnephoek bij Alphen aan den Rijn en Rijnenburg bij Utrecht.

De verschuiving van de woningbouwsegmentering naar 2/3 betaalbare woningen zal effect hebben op de nabetaling die een ontwikkelaar bereid is af te spreken. Marktpartijen zullen bij het afsluiten van een nieuw contract naar het beleid van de gemeente kijken, vooral ook wat betreft de woningbouwsegmentering. Vaak zijn de publieke kaders wel duidelijk en wordt dat meegenomen bij het afsluiten van de deal tussen de eigenaar en de ontwikkelaar. Dat neemt niet weg dat er altijd een risico is zolang het bestemmingsplan nog niet is vastgesteld.
Voor al gesloten contracten is er geen speelruimte meer en ligt de nabetalingsregeling vast. In het verleden werd werden er vaste bedragen afgesproken en was de nabetaling niet aan de opbrengstpotentie van de bestemmingswijziging gekoppeld.

Zorgen zijn er over tussenpartijen die de prijs opdrijven. Op de vraag hoe je dat zou kunnen oplossen, wordt geantwoord dat gemeenten het beschikbare instrumentarium eerder zouden moeten inzetten, zoals het voorkeursrecht (Wvg). Dat is geen gemakkelijke keuze, maar het is wel de les uit de praktijk.

Daarop wordt aangevuld dat het vestigen van een voorkeursrecht zeer ingrijpend kan zijn voor de eigenaren. Bij verkoop zijn zij alle rechten op hun grond en vastgoed kwijt. Het vestigen van een voorkeursrecht kan ook duur zijn voor een gemeente en heeft ook organisatorische consequenties. Als het bestemmingsplan is vastgesteld, kan de Wvg er echter ook weer af worden gehaald. Ook kan een gemeente ontheffing verlenen aan een grondeigenaar op het moment dat de gemeente een anterieure overeenkomst heeft gesloten met de potentiële koper.

Ontwikkelaars zijn nu al transparant richting gemeente, maar willen daar nog meer werk van maken Het moet ook voor de gemeente inzichtelijk zijn wat de opbrengsten en kosten van de ontwikkelaar zijn. Ontwikkelaars zijn niet uit op extreme winst, maar de kosten moeten uiteindelijk wel binnen de looptijd worden terugverdiend. Er is ook altijd een risico dat het de gemeente niet lukt om het bestemmingsplan vast te stellen.

De huidige praktijk is dat gemeenten vaak een faciliterend grondbeleid voeren en in een beperkt aantal gevallen een actief grondbeleid. Ontwikkelaars hebben mede daardoor steeds meer taken van de gemeente overgenomen. Met de keuze van gemeenten om steeds minder actief grondbeleid te voeren, is er bij gemeenten ook veel kennis en ervaring over grondontwikkeling verdwenen. Dat maakt de onderhandelingen over kostenverhaal complex en tijdrovend. De oproep is om de kennis bij gemeenten weer op te bouwen.

4. Beeldvorming over stalled sites klopt niet
De beeldvorming over 'stalled sites' is verkeerd. Ontwikkelaars kunnen het zich niet permitteren om stil te blijven zitten. Zij proberen hun risico's zoveel mogelijk te beperken door voortvarend te handelen. In de praktijk zijn het andere partijen die voor vertraging zorgen. Aanscherpen van het het recht op zelfrealisatie zou daarbij kunnen helpen. Alleen partijen met een goed track record zouden zich bij een onteigeningsprocedure succesvol

op het zelfrealisatierecht moeten kunnen beroepen. Er zou ook een periode kunnen worden vastgelegd waarbinnen zelfrealisatie moet plaatsvinden.

Dit beeld wordt in een korte discussie genuanceerd. Er zijn vaak meerdere oorzaken waardoor projecten worden uitgesteld, bijvoorbeeld vanwege de archeologie of doordat ontwikkelaars voor de zekerheid ook grond hebben gekocht die zij pas op de langere termijn willen ontwikkelen. Daardoor is er geen capaciteit om op korte termijn aan de slag te gaan. Hieraan wordt toegevoegd dat uitstel soms ook positief kan zijn. Zo is het heel goed dat op de Zuidas in Amsterdam een adempauze is ingelast, waardoor sportterreinen nu veel intensiever kunnen worden benut dan een aantal jaren geleden mogelijk was. Daarbij zou het fout zijn om innovatieve partijen uit te sluiten. Tijdens de crisis waren het juist nieuwe partijen die een groot deel van de woningbouw voor hun rekening hebben genomen. Overigens zal het probleem van de 'stalled sites' zich mogelijk door de stijgende rente voor een belangrijk deel vanzelf oplossen.

5. Oplossingen
Tot slot bepleiten de ontwikkelaars de volgende oplossingen:
- het aanwijzen van meer locaties voor woningbouwontwikkelingen
- het vroegtijdig inzetten van het beschikbare instrumentarium, vooral de Wvg
- helderheid over het programma en daar consequent aan vasthouden
- binnen de kaders van het Didamarrest afspraken maken over de samenwerking tussen overheid en ontwikkelaars, bijvoorbeeld over doorverkoop van grond
- het inkaderen van het recht op zelfrealisatie, bijvoorbeeld doordat alleen professionele partijen wettelijk een beroep op zelfrealisatie kunnen doen.
- de waarderingsgrondslag voor de inbrengwaarde bij kostenverhaal herzien, bijvoorbeeld een residueel bepaalde waarde waarbij ook rekening wordt gehouden met de risico's, onzekerheden, doorlooptijden en kosten en opbrengsten in de grondexploitatie

Dit brengt met zich mee dat het grondbeleid van het Rijk op twee punten zou moeten worden aangepast, namelijk op de punten van zelfrealisatie en de grondslag voor het waarderen van de inbrengwaarde bij het kostenverhaal. Hierop wordt de vraag gesteld of het recht op zelfrealisatie niet al voldoende wordt ingekaderd door de huidige jurisprudentie. Het antwoord is dat de praktijk dat niet uitwijst.

Afsluitend stelt de Minister de vraag of de ontwikkelaars nog een ander voorstel hadden gedaan als zij 'wild' hadden mogen denken. Hun reactie is dat zij dan zouden hebben gezegd dat gemeenten weer meer actief grondbeleid zouden moeten gaan voeren. Gemeenten moeten daar dan wel financieel toe in staat worden gesteld. Woningbouwontwikkeling is geen risicoloze business. Tijdens de crisis hebben overigens niet alleen gemeenten, maar ook ontwikkelaars op hun grondposities moeten afboeken.

3. **Pitch van de directeuren van woningcorporaties**

De pitch van de directeuren van woningcorporaties wordt uitgesproken door dhr. Haans van woningcorporatie De Alliantie.

1.Te weinig grond beschikbaar voor de nieuwbouwopgave van corporaties
Corporaties staan op achterstand doordat zij te weinig grond in bezit hebben en de Woningwet beperkingen oplegt aan het opbouwen van een grondpositie. Corporaties hebben de afgelopen jaren weinig of geen grondaankopen gedaan, terwijl voor de planvorming een aantal jaren nodig is. Overheidsingrijpen in het grondbeleid is nodig om de nieuwbouwdoelstellingen te realiseren.

2. Tijdig en dwingend beperkingen opleggen aan de functie van de grond
Je kunt je afvragen wat de oorzaak is van het achterblijven van de nieuwbouw- van sociale- en middenhuurwoningen. Is dat:
- de verwerving van de grond
- de waardering van grond of

- de planning.

Het antwoord is dat het eerste plaats een kwestie van de planning is. Gemeenten zullen hun instrumentarium maximaal moeten inzetten om ervoor te zorgen dat grond een bestemming krijgt voor sociale- of middenhuur. Daarvoor zal ook het Rijk zijn verantwoordelijkheid moeten pakken. Het is belangrijk dat er een heldere definitie van sociale huurwoningen komt, zoals is voorzien in de Wet versterking regie op de volkshuisvesting. Daarnaast is van belang dat het normbedrag van € 25.000,- per woning dat veel gemeenten hanteren bij verkoop van bouwkavels voor sociale huur meer algemeen gaat gelden. Lang niet altijd is de gemeente grondeigenaar. Is een marktpartij eigenaar, dan betalen corporaties vaak meer dan dit normbedrag, vooral aan kleine grondeigenaren die worden verplicht om sociale huurwoningen te realiseren. Het probleem is dan dat het normbedrag wel wordt genoemd in de prestatieafspraken tussen gemeenten en corporaties, maar niet dwingend kan worden doorgelegd naar transacties tussen de corporatie en individuele eigenaren.

3. Rendement op wachten: de tijd is aan de zijde van de grondbezitters
Grond is in handen is van een beperkt aantal partijen. Door te wachten met bouwen kunnen zij de door hun gewenste invulling van het project afdwingen. Er zouden maatregelen moeten worden genomen die ertoe leiden dat wachten niet meer loont.

In reactie hierop wordt de vraag gesteld hoe je dat doet. Op veel locaties zijn de problemen aan andere oorzaken te wijten dan het wachten op ontwikkelaars: locaties zijn politiek omstreden, er is een dure ontsluiting nodig et cetera. Dit wordt van de zijde van de corporaties gezien als een bevestiging van hun eerdere punt dat het probleem in de planning zit en niet alleen op het bordje van grondspeculanten kan worden geschoven. Ruimtelijke planning vraagt om politieke keuzes en het doorhakken van knopen. Vaak worden de keuzes niet gemaakt of wordt het beleid pas laat weer bijgesteld, bijvoorbeeld bij het aantreden van een nieuw college.

De vraag wordt gesteld of de woningbouw zou kunnen worden versneld door de grondprijs voor sociale woningbouw te normeren. Van de zijde van gemeenten wordt erop gewezen dat veel gemeenten een normering hebben. De directeuren van woningcorporaties pleiten ervoor dat wel een minimumprijs wordt ingesteld. Eén van de directeuren van ontwikkelaars doet de suggestie dat er in plaats van een normbedrag voor de grondprijs ook een turn keyprijs voor sociale woningen zou kunnen worden afgesproken.

4. Economische tegenwind: de samenwerking tussen ontwikkelaars en corporaties moet worden versterkt
Er zijn signalen dat de nieuwbouw dreigt stil te vallen door de oplopende rente en de sterk gestegen bouwkosten. Er liggen volop kansen dat te voorkomen door een betere samenwerking tussen corporaties en ontwikkelaars.

Het is dan wel ongelukkig dat de investeringen van corporaties onder druk zijn komen te staan doordat de zogenaamde vso2 is vervallen. De vso 2 is een vaststellingsovereenkomst/ruling tussen de Belastingdienst en de woningcorporaties. De corporaties betalen vennootschapsbelasting. Door het vervallen van de overeenkomst is onduidelijk hoeveel vennootschapsbelasting corporaties in de komende jaren verschuldigd zijn.

Er wordt opgemerkt dat het voor de samenwerking met ontwikkelaars goed zou zijn als corporaties met grond onder de arm naar de ontwikkelaars zouden kunnen stappen. Dat is op dit moment niet goed mogelijk. Volgens de corporatiedirecteuren zal het per regio verschillen of dat een goede oplossing is. In de Randstad is grond zo duur dat corporaties meer zijn geholpen met een vaste, genormeerde prijs voor grond voor sociale huurwoningen dan met betere mogelijkheden om zelf grond te kopen. Buiten de Randstad zijn de grondprijzen lager en hebben corporaties wel de wens om zelf grond te kunnen kopen.

Naar aanleiding hiervan wordt de vraag gesteld of woningcorporaties niet meer zouden kunnen doen met hun huidige bezit. Corporaties hebben een een grote vastgoedportefeuille met mogelijkheden voor herontwikkeling/ verdichting. Dit is minder eenvoudig dan het op het eerst gezicht lijkt.

4. Pitch van de directeuren van gemeentelijke diensten

De pitch wordt uitgesproken door mw. Zwierstra en dhr. Los gezamenlijk. De kernwoorden van de pitch zijn waardevermeerdering en zelfrealisatie. Het is een pleidooi voor een fundamentele verandering van het stelsel.

Huidige situatie
We werken met open planprocessen. De tijd dat allerlei zaken achter gesloten deuren werden geregeld is echt voorbij. Gemeenten en met name politici willen eerst transparant en afgewogen ruimtelijke ordeningskeuzes maken en daarna pas overgaan tot betekenisvolle aankoop van grond en vastgoed. We bouwen veel in het binnenstedelijk gebied. Dat is wenselijk, maar ook ingewikkeld en duur. In deze situatie hebben grondeigenaren een sterke positie, ook eigenaren die niets anders hebben gedaan dan dat ze toevallig al op de goede plek zaten of slim hebben ingekocht. Tegen de tijd dat je aan het ontwikkelen toe bent, is er vaak al zoveel voor de grond betaald dat het geld grotendeels op is. Dan komen de woningbouwprogrammering en de duurzaamheid onder druk te staan. Gemeenten maar ook projectontwikkelaars en corporaties hebben hier veel last van. Er zijn veel situaties waar WBI moet worden verstrekt omdat de inbrengwaarde van de grond te hoog is gestegen.

Vanuit de aanwezige gemeenten wordt dan ook gepleit voor een veel eerlijker manier van aankopen: zolang de grond niet is ontwikkeld geldt gewoon altijd de waarde vóór bestemmingswijziging. Het is eerlijker voor grondeigenaren. Het beperkt de investeringen voor projectontwikkelaars, corporaties en gemeenten sterk en het neemt speculatieve grondeigenaren de wind uit de zeilen. De waardevermeerdering blijft daarmee in het gebied, zoals ook de projectontwikkelaars in hun pitch zojuist bepleitten.

Deze situatie kan nu deels ook worden bereikt met actief grondbeleid en tijdig vestigen van de WVG, maar dat dwingt tot hoge investeringen voordat het ruimtelijk proces is doorlopen. Bovendien loont het voor speculanten om lang aan de grond vast te houden omdat na bestemmingswijziging de onteigeningswet hen de totale waardevermeerdering doet toekomen. Wijzig dus aub ook de prijsbepaling in de onteigeningswet naar gebruikswaarde vóór bestemmingswijziging.
De gemeenten hebben ook handreikingen achter de hand die op korte termijn kunnen helpen om gebiedsontwikkeling betaalbaar te houden. Maar dan blijft het genoemde waardelek bestaan. Het systeem is pas compleet als ook de waardebepaling bij onteigening wordt rechtgezet.

De Minister zegt dat hij vaak de woorden onrendabele top hoort. De reactie daarop is dat het genuanceerder ligt. Vaak wordt over het hoofd gezien dat de voorzieningen op nieuwe woningbouwlocaties aan de laatste
eisen voldoen, terwijl elders kosten moeten worden gemaakt om al langer bestaande voorzieningen te vervangen. Denk bijvoorbeeld aan de kabels en leidingen die nodig zijn voor de energietransitie. Die kosten heb je bij nieuwbouw en herontwikkeling niet. Dat neemt niet weg dat er tekorten zijn. Om dat probleem werkelijk op te lossen, zul je de waardering van de grond bij onteigening moeten veranderen. De inbrengwaarde van de gronden zou de gebruikswaarde vóór bestemmingswijziging moeten zijn met een opslag van bijvoorbeeld 10-20%. De oorspronkelijke eigenaar krijgt dan een redelijke prijs voor de grond en als gemeente kan je ook laat in proces nog grond kopen via onteigening.

De Minister vraagt wat een faire prijs is. Je krijgt met allerlei zaken te maken zoals het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens en staatssteun. De reactie daarop is dat er

een nieuwe ratio nodig is om de waarde van de grond te bepalen. In de tijd van Den Uijl hadden we het over bouwen in het landelijk gebied en waren de grondprijzen nog te overzien. Binnenstedelijk gaat het vandaag aan de dag echter om bedragen die kunnen oplopen tot uitschieters van soms wel € 800 tot € 1.200 per vierkante meter bouwgrond (als er bij de herontwikkeling stevig verdicht wordt). Daaruit blijkt dat er binnenstedelijk niet alleen hoge kosten zijn voor het bouwen, maar dat er ook flink wordt verdiend aan de grond.

In één geval werkt deze manier van waardebepaling echter niet en dat is bij (met name binnenstedelijke) gebiedsontwikkeling waar de waardevermeerdering hoog is, maar de kosten dat ook zijn. Daar is een andere waardebepaling nodig die gebaseerd is op de gebruikswaarde voor bestemmingswijziging. Dat maakt het mogelijk om in het verdere traject te werken met een residuele grondwaarde als uitgangspunt voor kostenverhaal. De private ontwikkelaar betaalt dan mee aan de kosten om het gebied te ontwikkelen tot een maximum van de residuele grondwaarde en met aftrek van een redelijke inkoopwaarde.

Er wordt opgemerkt dat een systeem van erfpacht hiervoor een oplossing biedt, mits het te ontwikkelen gebied eerder in erfpacht is uitgegeven. Er zijn meer in het algemeen twee alternatieve manieren om de meerwaarde te claimen voor de maatschappij. De overheid kan een actief grondbeleid voeren en de grond vroeg kopen of de meerwaarde achteraf belasten. In New York is de laatste oplossing gekozen. New York heeft een hele hoge property tax van wel 10% waaruit ook de gebiedsontwikkeling wordt bekostigd.
De minister vraagt hoe de waarde van de grond bij onteigening zou moeten worden bepaald. De reactie is dat de waardebepaling bij onteigening bij de meeste functies wel werkt. Als je grond onteigent voor natuurontwikkeling, betaal je gewoon de (hogere) gebruikswaarde. In één geval werkt deze manier van waardebepaling echter niet en dat is bij (met name binnenstedelijke) gebiedsontwikkeling waar de waardevermeerdering hoog is, maar de kosten dat ook zijn. Daar is een andere waardebepaling nodig die gebaseerd is op de gebruikswaarde voor bestemmingswijziging. Dat maakt het mogelijk om in het verdere traject te werken met een residuele grondwaarde als uitgangspunt voor kostenverhaal. De private ontwikkelaar betaalt dan mee aan de kosten om het gebied te ontwikkelen tot een maximum van de residuele grondwaarde en met aftrek van een redelijke inkoopwaarde.
Er wordt opgemerkt dat het voor een goed functionerende grondmarkt noodzakelijk is dat initiatief wordt beloond. Hierbij wordt het voorbeeld gegeven van de Cornelis Schuytstraat in Amsterdam. De ondernemers hebben van die straat een bijzonder aantrekkelijke winkelstraat gemaakt. Daardoor is ook de waarde van het vastgoed sterk gestegen. Dat moet beloond blijven. Op industrieterreinen die tot woonlocaties worden herontwikkeld is het overigens misschien wel denkbaar dat een lagere onteigeningswaarde wordt toegepast.

De minister constateert dat de reikwijdte van het voorstel op dit moment moeilijk is te overzien. Waar gaat de waarde bijvoorbeeld naar toe bij een betaalbaar programma. Het voorstel zal zeer goed moeten worden doordacht. In reactie daarop wordt onder de aandacht gebracht dat het voorstel er in ieder geval toe zal leiden dat meer kosten kunnen worden verhaald. Er vallen nu veel publieke kosten buiten de grondexploitatie doordat eerdere grondeigenaren de winst al hebben genomen. Dat zou je bij een wijziging van de waarderingsgrondslag bij onteigening kunnen voorkomen.

5. **Presentatie van dhr. Teulings over de woningmarkt: belofte maakt schuld**

Dhr. Teulings bouwt zijn betoog op aan de hand van een aantal sheets. De conclusies worden hier samengevat, met bij het laatste punt ook een weergave van de korte discussie die naar aanleiding daarvan is gevoerd.

- In een groot deel van het land is nieuwbouw niet rendabel doordat de woningprijzen niet of nauwelijks hoger zijn dan de bouwkosten.
- De oorzaak is de volksverhuizing naar Amsterdam en Utrecht: een groeiend deel van de

bevolking wil niet huisje, boompje beestje maar appartementje-kroegje-restaurantje.
- De binnenstad is populair, want daar zijn de voorzieningen: binnenstedelijk bouwen is zinvoller dan bouwen in de greenfields
- Bouwt 'de markt' in een te hoge dichtheid? Zeker in de greenfields bouwt de markt niet dicht genoeg. De agglomeratievoordelen bieden voldoende voordelen om in hogere dichtheden te bouwen en dat is beter op de lange termijn.
- Zorg voor heldere en lange termijnregels. Ingrijpen in beloftes aan beleggers, boeren en andere eigenaren is gevaarlijk want dan komt de markt tot stilstand. Zorg vooral voor een goed systeem van kostenverhaal.
- Heb geen grootse verwachtingen van een herziening van het grondbeleid en koester het Amsterdamse erfpachtstelsel.
- Zorg voor een goed functionerende huurmarkt. Vastgoed is een riskante investering. Huren neemt risico's bij bewoners weg.
- Internationale partijen zijn een zegen. Overheden zijn niet goed in risicobeheer. Laat dat aan de markt over.
- Beëindig de achterstelling van huurders: zij zijn als gevolg van verschillende fiscale regelingen zo'n 30% duurder uit dan kopers.
- Bouw in Amsterdam en waarschijnlijk ook in steden als Utrecht, Den Haag en misschien ook Den Bosch meer kleine appartementen van 30-60 vierkante meter.

In de aansluitende discussie wordt gezegd dat het sentiment dan is dat we kippenhokken bouwen. Dat is misschien logisch in verband met de kleine huishoudens, maar voelt niet goed.

De Minister constateert dat het pleidooi van dhr. Teulings is om de verwervingskosten zoveel mogelijk plat te slaan via het kostenverhaal. Dat wordt bevestigd. De overheid moet aan marktpartijen heel duidelijk maken wat zij kunnen verwachten. Daarover wordt opgemerkt dat het dan wel van belang is dat de overheid helderheid biedt over het bouwprogramma.

Dhr. Teulings zegt afsluitend dat hij aarzelt of er middeldure woningen zouden moeten worden aangeboden met een huur beneden de marktprijs. Woonfraude is lastig uit te roeien. Het zou in dit geval beter zijn om een huurtoeslag te verstrekken.

6. Presentatie van dhr. Buitelaar over omgaan met verwervingskosten: horses for courses

Dhr. Buitelaar vertelt zijn verhaal aan de hand van enkele sheets. Exploitatieberekeningen worden in de omgekeerde richting gemaakt. Je begint bij het eindproduct, bij de waarde van het te bouwen vastgoed en rekent terug naar de grondexploitatie. We gaan bouwen als de residuele waarde van de bestemming hoger is dan de marktwaarde in de huidige bestemming. Er zijn drie situaties waarin dat niet het geval is en waarin sprake is van een tekort. Die worden achtereenvolgens besproken, waarbij ook de mogelijke oplossingen worden gegeven.

1. De gebruikswaarde van de grond is hoger dan de residuele waarde van de bestemming.
Deze situatie komt vooral voor in binnenstedelijke gebieden met veel bestaande en waardevolle bebouwing. De mogelijke oplossingen zijn in dit geval: niets doen, bouwen in hogere dichtheden of bouwen met subsidie. Er wordt opgemerkt dat ook buiten-stedelijk bouwen een oplossing zou kunnen zijn. De grondprijzen zijn in het binnenstedelijk ook zo hoog doordat binnenstedelijk bouwen beleidsmatig de voorkeur heeft. Daarbij wordt de kanttekening gemaakt dat er dan wel op locaties in de nabijheid van de steden moet worden gebouwd. Alleen dan is mogelijk om van agglomeratievoordelen te profiteren.

2. De residuele grondprijs die in het verleden is betaald, is hoger dan de huidige residuele waarde
Deze situatie heeft zich tijdens de crisis voorgedaan. De oplossingen binnen het huidige systeem zijn dan: wachten of subsidie verstrekken. De oplossing buiten het huidige

systeem is onteigening tegen een lagere waarde.

De vraag wordt gesteld wiens probleem dit is. Behoort het risico van dalende vastgoedprijzen niet gewoon tot het ondernemersrisico van de ontwikkelaar? De minister zegt dat zijn zorg is dat het lang kan duren voor de nieuwe werkelijkheid is ingedaald. We moeten ondertussen wel woningen bouwen. Dus als de reactie van de markt is om woningbouw uit te stellen, dan is er een maatschappelijk probleem. Er wordt opgemerkt dat niet elke ontwikkelaar in de positie is om grote bedragen af te boeken. Als grond duur is gekocht, moeten we eerst terug naar de tekentafel om te bekijken of er meer woningen kunnen worden gebouwd.

3. De residuele grondwaarde die is betaald, is bij aankoop hoger dan de feitelijke residuele waarde (speculatie/hold out)

Deze situatie heeft zich onder andere voorgedaan in de opgaande markt van de afgelopen jaren. Het knippen van kavels is daar een voorbeeld van. Binnen het bestaande systeem kan dit worden opgelost met een voorkeursrecht. Buiten het systeem zijn de oplossingen een planbatenheffing en een grondbelasting.

Er wordt de vraag gesteld wat een grondbelasting is. Is dat een bijbetaling aan de fiscus? Het antwoord is dat een grondbelasting een soort Onroerend Zaakbelasting (OZB), maar alleen op de waarde van de grond en niet op de waarde van de opstal. Uit een economisch oogpunt is een grondbelasting de meest efficiënte belasting. Een goede grondbelasting zal verschillende andere belastingen overbodig maken. Daarbij wordt wel de kanttekening gemaakt dat hiervoor een ingreep nodig is in het stelsel van gemeentelijke belastingen.

7. Sluiting door de minister

De minister bedankt de aanwezigen voor hun bijdragen. Hij zegt iets met het grondbeleid te gaan doen, maar dat zal met voorzichtigheid gebeuren. Dit was een goede bijeenkomst en misschien is het een goed idee om over enige tijd in dit gezelschap verder te praten.

5b. VERSLAG Ronde tafel over verwervingskosten bij gebiedsontwikkelingen

Vergaderdatum	20 september 2022
Aanwezig	Adrian Los (voorzitter), Vereniging van Grondbedrijven, Albert van Gellicum, Stichting Nederlands Register Vastgoed Taxateurs (NRVT), Bert Naarding, BZK, Bram van Uden, gemeente Amstelveen- Aalsmeer, Maurice Kessels, gemeente Amsterdam, Rik Bauer, BZK, Ron Smolders, gemeente Geldrop-Mierlo, Theo Stauttener, Stad[2], Renate van der Zee, Vereniging van Grondbedrijven. Ambtelijke staf: BZK.

Aanleiding

De aanleiding voor deze bijeenkomst is de aandacht van de politiek en de maatschappij voor de verwervingskosten bij gebiedsontwikkelingen. Uit onderzoek[1] is gebleken dat ondanks de sterk gestegen woningprijzen, en daarmee stijgende (residuele) grondprijzen, grondexploitaties onder druk staan. Verwervingskosten stijgen net zo hard of harder dan de grondopbrengsten. In de Tweede Kamer wordt ook aandacht gevraagd voor deze problematiek. Tijdens het commissiedebat op 14 september is gevraagd om een fundamentele discussie over grond(beleid). De minister heeft toegezegd te komen met een nota aan de hand waarvan de discussie gevoerd kan worden.

Bij de start van de bijeenkomst gaan we eerst de diepte in aan de hand van een tweetal casussen. In deze twee gevallen zijn de verwervingsprijzen enorm gestegen in de tijd dat het project werd voorbereid of zijn deze hoger uit onderhandeld dan wat men zou verwachten op basis van het residu van de opbrengsten en kosten. Vervolgens staan we stil bij de taxatie-praktijk. Daarna is er ruimte voor oplossingen en discussie.

Case: De Scheg, Amstelveen

De Scheg is een voormalig glastuinbouwgebied (circa 60 hectare) waarvoor de gemeente in 2015 een Ontwikkelvisie heeft vastgesteld. Het programma bestond uit voornamelijk vrije sector woningen (circa 800). De gebruikswaarde van het gebied werd toen vastgesteld op circa € 50-60 per m² bouwgrond. In 2018 is het woonprogramma bijgesteld naar 1.100 woningen, de (complex)waarde[2] nam toe naar eerst circa € 150 per m² bouwgrond, onder invloed van een tweede taxateur en gesprekken met de grondeigenaren vervolgens naar circa € 240 per m². In 2020 is het woonprogramma bijgesteld naar 1.300 woningen. De taxatiewaarde was toen circa € 330 per m² bouwgrond. In 2022 is het woonprogramma 1.345 woningen en de waarde getaxeerd op bijna € 395 per m² bouwgrond. Het project kent een overwegend vrije sector programma, er komen geen sociale huurwoningen.

Bij één van de deelgebieden heeft het zogenaamde kavelknippen plaatsgevonden. Een speculant heeft de kavel gekocht, opgeknipt in heel veel kleine stukken en vervolgens doorverkocht aan heel veel particulieren. Kavelknippen maakt de ontwikkeling erg complex. Er moet met heel veel partijen worden onderhandeld en onteigening brengt hele hoge transactiekosten met zich mee. Het maakt onteigening door de gemeente praktisch onuitvoerbaar. Uiteindelijk is er een ontwikkelaar ingestapt. Deze heeft de gronden overgenomen van de particulieren.

Hoe verliep het proces?

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 maar zet geen actieve instrumenten in zoals de Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg), verwervingen of onteigening). Na aankondiging van de

---

[1] Grondexploitaties 15 jaar dynamiek in gebiedsontwikkeling 2005-2020 | Publicatie | Home | Volkshuisvesting Nederland

[2] Complex is een begrip uit de onteigeningswet waarbij voor een gebied de gemiddelde waarde per m² kavel wordt beschouwd.

gebiedsvisie heeft er veel grondspeculatie plaatsgevonden. Het proces liep vervolgens langzaam door slepende onderhandelingen tussen gemeenten en ontwikkelaars over de anterieure overeenkomst, het woonprogramma en de haalbaarheid. Optimalisaties (= meer woningen) waren noodzakelijk om de gebiedsontwikkeling haalbaar te maken. Hierdoor steeg de complexwaarde. Dit wakkerde vervolgens de prijzen waarvoor grondaankopen werden gedaan verder aan.

Er ontstond een vicieuze cirkel: 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 met weer een oplopende complexwaarde, enzovoort. In 4 jaar tijd is in het gebied de VON-waarde van de (te bouwen) woningen gestegen met 11%, steeg de residuele grondwaarde nauwelijks (als gevolg van stijgende bouwkosten) maar is de complexwaarde (marktwaarde) gestegen met 60%. Deze hoge grondwaarde werd veroorzaakt door de hogere dichtheid van het plan maar heeft de haalbaarheid in de loop der jaren nauwelijks verbeterd. De gebiedsontwikkeling is alleen haalbaar met dure woonproducten (vrije sector woningen).

Het beleid van de gemeente om de ontwikkeling alleen te faciliteren maar zelf geen actieve rol te pakken heeft haar erg afhankelijk gemaakt van de grondeigenaren. Er is jarenlang onderhandeld om het kostenverhaal via een anterieure overeenkomst te verzekeren. Verdichting was noodzakelijk om het plan haalbaar te krijgen en de kosten volledig te kunnen verhalen. Bij het bepalen van de haalbaarheid wordt rekening gehouden met de inbrengwaardes die gebaseerd waren op prijzen in de markt die weer mede gebaseerd waren op (speculatieve) transacties.

***Case:* Transformatie van bedrijventerreinen, Amsterdam**

Een aantal bedrijventerreinen in Amsterdam wordt naar wonen getransformeerd via organische gebiedsontwikkeling op basis van een door de gemeente opgesteld ontwikkelkader. De gemeente past het bestemmingsplan aan op het moment dat een initiatiefnemer een plan indient dat past binnen het ontwikkelkader.

Er is dan meestal sprake van een intensivering, bijvoorbeeld ruim een verdubbeling zoals van 60.000 m² bruto vloeroppervlak (BVO)[3] naar 140.000 m² BVO. Bij één van de percelen, waar het in dit voorbeeld om draait, is sprake van de toegedachte bestemmingen: maatschappelijk, groen en/of wonen met bijbehorende voorzieningen. De bestemming wonen is daarbij nader bestemd voor woningen voor specifieke doelgroepen. De maatschappelijke bestemming bestaat uit het voornemen van de gemeente een alles-in-één-school op het perceel te realiseren. Hoewel het initiatief bij deze gebiedstransformatie in zijn algemeenheid bij de markt wordt gelaten, was verwerving van het perceel door de gemeente daardoor in dit geval noodzakelijk. Om deze reden heeft de gemeente het voorkeursrecht op de grond gevestigd.

Hoe verliep het proces?

De erfpachter was niet blij met het feit dat op zijn perceel een maatschappelijke functie moest komen. Als er alleen maar woningen gerealiseerd zouden worden, dan was de waarde van zijn erfpachtrecht op het perceel veel hoger. Een ontwikkelaar heeft de erfpachter een bod gedaan voor een bedrag van circa € 8 miljoen, met een programma passend binnen het ontwikkelkader. Naar mening van de gemeente was dat wellicht een reëel programma binnen het gegeven ontwikkelkader, maar zou de gemeente niet bereid zijn mee te werken aan het wijzigen van het bestemmingsplan om het programma mogelijk te maken. De erfpachter heeft toen met veel creativiteit een plan gemaakt binnen het huidige bestemmingsplan. Niet met de bedoeling om dat programma te realiseren, maar alleen als input voor de taxatie. De gebruikswaarde (voortgezet gebruik) was getaxeerd op circa € 3 miljoen. Op basis van verschillende taxaties, in opdracht van de erfpachter en de gemeente is uiteindelijk een koopsom van circa € 6 miljoen uitonderhandeld. Uiteindelijk heeft de gemeente dus twee keer zoveel betaald voor het erfpachtrecht als de waarde met voortzetting van het huidige gebruik zou zijn geweest. Het ontwikkelpotentieel binnen het

[3] Het Bruto-vloeroppervlakte (BVO) is het vloeroppervlak van de ruimte, dan wel van meerdere ruimten van een vastgoedobject gemeten (volgens NEN 2580) op vloerniveau langs de buitenomtrek van de (buitenste) opgaande scheidingsconstructie, die de desbetreffende ruimte(n) omhullen.

huidige bestemmingsplan was hier debet aan ondanks dat de gemeente als erfverpachter hier zelf al grondeigenaar was.

De invloed van taxaties op inbrengwaarden

Binnen de taxatieleer zijn er zijn twee soorten taxaties: de marktwaardetaxatie en de wettelijke taxatie. De marktwaarde is *het geschatte bedrag waartegen vastgoed tussen een bereidwillige koper en een bereidwillige verkoper na behoorlijke marketing in een zakelijke transactie zou worden overgedragen op de waarde-peildatum, waarbij de partijen met kennis van zaken, prudent en niet onder dwang zouden hebben gehandeld*. De wettelijke taxatie is de taxatie op basis van het institutioneel kader van de Onteigeningswet. De waardebepaling bij onteigening vindt plaats op basis van schadeloosstelling ex art. 40 e.v. Onteigeningswet, complexwaarde of hogere gebruikswaarde (40c). Een taxateur gaat bij wettelijke waardebepaling uit van de hoogste van de twee.

De taxateur heeft de beschikking over een aantal methodes:

- Comparatieve benadering / vergelijkingsmethode
- Inkomstenbenadering (onder meer residuele waarde-methode)
- Kostenbenadering
- Verzoening (geen gemiddelde, niet de hoogste)

Voor uitleggebieden heeft een combinatie van vergelijking, aangescherpt met de residuele waarde-methode de voorkeur. Voor herstructurering wordt vaak alleen de residuele waarde-methode gebruikt omdat marktinformatie / geschikte referentietransacties vaak ontbreken.

Wat ziet de taxateur in de praktijk met waardes gebeuren?

In de praktijk zijn marktpartijen (projectontwikkelaars) die zowel de grondexploitatie als de vastgoedexploitatie doen, in staat meer te bieden voor de grond dan andere partijen (waaronder de gemeente). Dat is mogelijk doordat projectontwikkelaars ook een deel van de te verwachten winst uit de vastgoedexploitatie kunnen inzetten om de grond te verwerven. Dat doen zij bijvoorbeeld om de voortgang van het bedrijf veilig te stellen. Projectontwikkelaars hebben een groot belang bij het verkrijgen van ontwikkelposities (voortgang bedrijf, vullen pijplijn met (bouw)projecten). Een hogere aankoopprijs voor grond kan in de vastgoedexploitatie worden terugverdiend. Een grondpositie betekent een bouwpositie.

Hoge verwervingsprijzen vormen een probleem voor gemeenten omdat daardoor de mogelijkheden om bij projectontwikkelaars kosten te verhalen afnemen. De wettelijke regeling van het kostenverhaal is erop gebaseerd dat het totaalbedrag van de kostenverhaalbijdragen in een gebied niet hoger kan zijn dan de waardevermeerdering van de grond, onder aftrek van de inbrengwaarde, (die wettelijk bepaald is aan de hand van de onteigeningssytematiek, dus niet per se de waarde die de ontwikkelaar heeft betaald).[4] De verwervingskosten van de grond zijn de belangrijkste component van de inbrengwaarde. Hoge verwervingsprijzen leiden tot lagere kostenverhaalsbijdragen en verkleinen dus de mogelijkheden voor kostenverhaal. Zij vormen daarmee vooral een risico voor gemeenten en in mindere mate voor ontwikkelaars.

Er wordt een proces van speculatie, ruim voordat er een plan is, waargenomen. In het verleden (voor 2015) deden corporaties hier ook aan mee. Zij hebben een langere horizon en verdisconteren een hoge inkoopprijs voor de grond over een langere periode. Zij stapten vaak in een late fase alsnog in. In de praktijk lopen de grondexploitatiekolom en vastgoedexploitatiekolom bij marktpartijen en corporaties door elkaar. Een verlies op de grondexploitatie wordt gecompenseerd uit de winst op de vastgoedexploitatie (opstalexploitatie). Zij kunnen zich daardoor hogere bedragen voor de grond permitteren dan bedragen waarop men – residueel rekenend – op uit komt. Een gemeente heeft die mogelijkheid niet. Daardoor lopen inbrengwaarden, gebaseerd op marktreferenties / betaalde bedragen in de markt, niet in de pas met de werkelijkheid van de gemeentelijke grondexploitatie. De gemeente rekent residueel.

[4] Door "macro-aftopping" wordt de kostenverhaalbijdrage gemaximeerd op de waardevermeerdering van de grond door de bestemmingswijziging.

Er zijn ook (grote) ontwikkelaars die tegen flinke prijzen koopcontracten sluiten met de ontbindende voorwaarde dat de bestemming van de grond moet zijn aangepast naar woningbouw. Zij verkleinen op die manier het risico. Als er geen woningbouwbestemming komt op de grond, gaat de aankoop van de grond niet door. Zij kunnen daardoor meer bieden voor de grond.

Overigens zijn projectontwikkelaars in de eerste plaats gebaat zijn bij de ontwikkeling van woningen. Zij verdienen hun geld met de realisatie van vastgoed en in principe niet met grondhandel. Voor hen is een grondpositie belangrijk voor een ontwikkel- en bouwclaim. Wel zijn er in de grondmarkt veel tussenhandelaren actief. Een gemeente kan met een voorkeursrecht voorkomen dat de grond van eigenaar wisselt en daarmee speculatieve prijsopdrijving voorkomen, maar kan bij aankoop op basis van het voorkeursrecht geen ontbindende voorwaarde opnemen zoals een ontwikkelaar dat wel kan. Ook moet de overheid bij aankoop via de Wvg "gewoon" de marktprijs betalen.

Residuele grondwaarde en hefboom

De residuele waarde-methode[5] brengt met zich mee dat, door de hefboomwerking, de grondwaarde relatief harder stijgt dan de marktwaarde van woningen tenzij de bouwkosten nog veel harder stijgen dan de marktwaarde. Bovendien leidt het verdichten van het woonprogramma vaak ook nog tot een waardestijging. De bouwkosten zijn wel gestegen de afgelopen jaren, maar niet zo hard als de marktwaarden van woningen.

Belangrijk voor de grondexploitatie is dat het aandeel betaalbare woningen dat een gemeente / de maatschappij wenst te realiseren sterk is toegenomen. De grondwaardestijging is alleen zichtbaar in het vrije sectorsegment, terwijl de grondwaarden in sociaal en middenhuur onder druk staan door inflatievolgende huren en sterke stijging van bouwkosten (bouwkosten nemen relatief meer toe dan de opbrengsten waardoor de residuele grondwaarde gelijk blijft of daalt).

Bij een taxatie van inbrengwaarde zie je vaak dat er beperkt aandacht is voor de kosten in de grondexploitatie / het exploitatieplan. Dat heeft ook te maken met beperkt (dat wil zeggen weinig expliciet gemaakt) gemeentelijk beleid gericht op kostenverhaal. Een betere informatievoorziening aan de taxateur en een heldere opdracht kan helpen om een realistische waarde getaxeerd te krijgen. Het gaat om gemeentelijke informatie over:

- het beleid/ programmatische uitgangspunten
- het grondprijsbeleid
- bovenplanse bijdrage
- het kostenverhaal.

Als een gemeente een nota Kostenverhaal (bovenwijkse voorzieningen, bovenplanse kosten, bijdragen ruimtelijke ontwikkelingen) heeft vastgesteld, dan kan een taxateur daar rekening mee houden. De te verwachten kosten voor kostenverhaal drukken de waarde.

Samenvatting casussen en taxatieleer: Theorie versus praktijk

Schaduw van waardevermeerdering, maar niet van kosten

Bij plannen, vooral wanneer het uitleglocaties betreft, kunnen de opbrengsten theoretisch de kosten dekken. De grond is niet meer waard dan het residu: het verschil tussen de opbrengsten van de bouwrijpe grond en de (publieke) kosten voor het woon- en bouwrijp maken van de grond. Zolang het residu uitstijgt boven de huidige waarde is een plan haalbaar voor alle partijen. Ook de (wettelijke) eisen ten aanzien van duurzaamheidsmaatregelen, energie, investeringen in maatschappelijke bestemmingen, infrastructuur etc. zijn dan gedekt. De gemeente moet de noodzakelijke publieke investeringen, voor zover toerekenbaar en proportioneel, kunnen verhalen op de grondeigenaar. De ontwikkelaar die de grond verwerft, zal maximaal bereid zijn een bedrag voor de grond te betalen zodat, ook na betaling van de exploitatiebijdrage, er winst op de ontwikkeling gemaakt kan worden.

De praktijk loopt vaak anders. Partijen nemen risico's door uit te gaan uit van een financieel gunstig programma en lage kosten. Kopers van grond rekenen de potentiële opbrengsten volledig

[5] De grondwaarde wordt bepaald door het verschil in de marktwaarde van het te realiseren vastgoed en de bouwkosten (inclusief bijkomende kosten zoals honoraria voor de architect, leges, winst & risico etc.).

door in de waarde van grond maar houden geen, of onvoldoende, rekening met de kosten van noodzakelijke publieke investeringen. Vervolgens zijn de daadwerkelijke transactieprijzen de input voor het bepalen van de inbrengwaarde, wordt de grens bereikt waarop de ontwikkeling nog rendabel is en beschermt de macro-aftopping marktpartijen tegen een (te) hoge kostenverhaalbijdrage.

De inbrengwaarde zou door het vermeende residu bepaald moeten worden, maar in de praktijk is er op het moment dat afgerekend moet worden, geen of te weinig ruimte voor kostenverhaal. De waardebepaling van de inbrengwaarde is gedaan op de juiste uitgangspunten van dat moment. Maar uitgangspunten en programma's veranderen in de tijd. Hoewel het logisch lijkt dat bij een nieuw programma ook een nieuwe inbrengwaarde hoort, in de taxatiepraktijk spelen marktreferenties een grote rol. En die marktreferenties sluiten niet per definitie aan op de nieuwe uitgangspunten of het nieuwe programma.

Wanneer een gemeente niet alle kosten van publieke investeringen kan verhalen, en dreigt te blijven zitten met het tekort, dan is bijstelling van het plan vaak de enige oplossing. Hogere dichtheden / lucratiever woonprogramma en/of inleveren op de kwaliteit van de openbare ruimte kan een publiek tekort voorkomen. Zo bepalen de prijzen waarvoor de grond is verhandeld het programma in plaats van dat het programma bepaalt wat de grond waard is.

Het probleem lijkt zich met name voor te doen wanneer de gemeente een anterieure overeenkomst sluit. De gangbare redenering door de marktpartijen en gemeenten is dat een gemeente bij anterieur er vaak op toe moet leggen. Bij kostenverhaal middels een exploitatieplan (wettelijk instrument) is een gemeente niet zeker dat zij haar investering terugverdient. Komen er geen bouwaanvragen, dan is er ook geen grond om een kostenverhaalbijdrage in rekening te brengen. Dus kiest de gemeente liever voor de anterieure overeenkomst, dan is er meer zekerheid over de opbrengsten van het kostenverhaal. Vooral in gevallen waarin gemeenten hoge prioriteit geven aan woningbouwplannen komen zij in een afhankelijke positie te verkeren ten opzichte van marktpartijen om hun woningbouwambities te verwezenlijken.

In de praktijk is de gemeente vaak de klos bij faciliterend grondbeleid. Of de exploitatie van de gemeente sluit precies, zij kan middels kostenverhaal de kosten voor publieke investeringen verhalen, of de hoge inbrengwaarde zorgt voor macro-aftopping en een deel van de publieke investering kan niet worden verhaald. In het exploitatieplan is slechts beperkt ruimte voor een risicomarge.

Overigens geeft een gemeentelijke grondexploitatie bij actief grondbeleid de gemeente wel de mogelijkheid winst te maken. Binnenstedelijk is dat door hoge verwervingskosten echter vaak niet mogelijk.

Oplossingsrichtingen in systeem en in houding

In het tweede deel hebben de deelnemers vrij nagedacht en gediscussieerd over de mogelijke oplossingen om het tekort dat door bovenstaande problematiek ontstaat (tekorten door hoge verwervingsprijzen) te kunnen beperken. Sommige oplossingen vergen een (radicale) systeemwijziging. Andere oplossingen zijn toepasbaar binnen de huidige wet- en regelgeving of vragen slechts een beperkte aanpassing. Een aantal zien meer op houding en gedrag van de spelers in het veld.

<u>Oplossingen in financiële uitgangspunten</u>

- <u>Hogere risicomarge toestaan in exploitatieplan</u>

Er zouden hogere risicomarges in het exploitatieplan toegestaan kunnen worden. De basis voor kostenverhaal neemt dan toe, het residu neemt af, en marktpartijen zullen dan rekening houden met een hoger kostenverhaal met als gevolg een lagere waardering van de grond. Dit geeft een gemeente meer ruimte om ook met een anterieure overeenkomst hogere bedragen te verhalen.

- <u>Bevriezen van waarden in de tijd</u>

De waarde van de grond zou kunnen worden bevroren zodra de gemeente een gebiedsontwikkeling heeft aangekondigd. De gemeente kan vervolgens rekening houden met verwervingsprijzen van dat moment, inclusief indexatie, ook als vaststellen plan of daadwerkelijke verwerving pas jaren later plaatsvindt. Marktpartijen zullen daardoor niet bereid zijn (veel) meer

te betalen aan grondeigenaren dan de actuele waarde op basis van de bestemming van dat moment.

- Inbrengwaardetaxatie voorbehouden aan gemeente

Meer duidelijkheid over de verwachte kosten en noodzakelijke voorzieningen kan helpen om te zorgen dat grondkopers hiermee rekening houden bij het verwerven van grond. Je zou ook kunnen stellen dat de overheid met deze kosten wordt geconfronteerd dus eigenlijk als enige partij de inbrengwaarde zou moeten kunnen taxeren. Anders gesteld, de inbrengwaarde wordt pas getaxeerd als de grondexploitatie start. Grondeigenaren kunnen tegen deze prijs inbrengen.

- Afspraken maken over de inbrengwaarde

Bij een binnenstedelijk transformatieproject, waar hoge dichtheden zijn voorzien, zijn er veel publieke investeringen noodzakelijk. Bij een project is daarom op vrijwillige basis met de eigenaren afgesproken de gronden en gebouwen in te brengen tegen gebruikswaarde (dus niet herontwikkelings/complexwaarde). Daarnaast is afgesproken dat als er aan het einde toch een surplus zou zijn, deze wordt verdeeld. De gebruikswaarde is makkelijker te objectiveren. Ingewikkelde hoogstedelijke locaties, waar hoge kwaliteit essentieel is (er zijn bijvoorbeeld mobiliteitshubs nodig die niet op kavelniveau zijn te realiseren) zijn zonder dergelijke afspraken eigenlijk niet te realiseren.

- Grondbelasting

Bij een grondbelasting wordt de huidige WOZ-waarde gesplitst in grond en opstal. Het deel grondwaarde wordt anders, hoger, belast dan het opstaldeel. Met een grondbelasting "eet" je de residuele waarde in feite op. Grondbelasting is kostenpost voor de eigenaar en daarmee neemt de prijs voor grond in het economisch verkeer af. Dit is een grote systeemwijziging. Wanneer de grondbelasting wordt ingezet ter dekking van de publieke investeringen dan gaat de daling van de grondprijzen niet ten koste van de haalbaarheid van gebiedsontwikkelingen. Mits de opbrengsten van de grondbelasting moeten dan wel ten goede komen aan de gebiedsontwikkeling.

- Voorzichtigheid met waarderen zolang nieuwe bestemming onzeker is

We "eten" nu eigenlijk standaard de ruimte in de grondexploitatie op bij het uitvoeren van de (residuele) complexwaardetaxatie. Er wordt gerekend met een sluitende exploitatie, terwijl er daarmee niet voldoende overblijft om tegenvallende kosten of stijgende kosten op te vangen. We zouden hier andere afspraken over kunnen maken. Bijvoorbeeld dat als er geen zicht is op een vastgesteld bestemmingsplan in 3 jaar, dat je dan maar mag rekenen met 80% van de residuele waarde. Op die manier breng je lucht in het systeem en voorkom je voortslepende projecten.

Taxateurs houden wel rekening met de onzekerheid met discontovoet die zij toepassen. De vraag is of dat voldoende is. Een maatregel waarbij de taxatiewaarde op 80% wordt gezet is een beleidsmatige ingreep in het taxatieproces. De wijze van taxeren verandert niet, wel wat feitelijk (maximaal) mag worden opgenomen als inbrengwaarde.

Oplossing in houding en gedrag

- Volledig inzetten op onteigening

In het verleden werd er wel ingezet op 100% onteigenen, hiervoor werd budget voorzien in de gemeentelijke grondexploitatie. Indien nodig kon dan onteigend worden op basis van het bestemmingsplan. Gemeenten moeten hiervoor een budget hebben op basis van onteigeningswaarde. Wanneer de onteigening wordt opstart zodra de minnelijke verwerving vastloopt, kan dit parallel lopen aan de ruimtelijke procedures. De gemeente heeft dan de regie in handen (doorzettingsmacht).

- Hard onderhandelen met als stok achter geen woonbestemming op de grond

Gemeenten kunnen ook het RO-regime inzetten als een marktpartij niet bereid is tot concessies. Door bijvoorbeeld een gevraagde bestemming niet mee te nemen en de grond een groenbestemming te geven. Op deze manier kan een eigenaar gedwongen worden in beweging te komen en akkoord te gaan met de eisen van de gemeente. Hierbij ligt uiteraard wel het gevaar van misbruik van publieke bevoegdheden op de loer.

- Strategisch aankopen

De gemeente kan met een (proactieve) houding ook controle houden over de ontwikkeling door in een vroegtijdig stadium (strategische) grondposities te kopen. Dat is niet altijd politiek haalbaar. Het college kan geen, of slechts zeer beperkt, strategische aankopen doen zonder goedkeuring van de Raad. En als er al met de Raad wordt gesproken over een ontwikkeling, liggen de plannen al op straat en nemen anderen al posities in. Ook financieel is het niet altijd haalbaar: bij binnenstedelijke locaties gaat het over aankopen van bestaand vastgoed en zijn de bedragen vaak groot. Er zijn dan omvangrijke kredieten nodig. Ook het beschikbare weerstandsvermogen bij veel gemeenten vormt hierbij een beperkende factor.

- Vestigen van de Wvg

De gemeente kan de Wvg vestigen om grondspeculatie en prijsopdrijving te voorkomen. Het besluit de Wvg te vestigen is in eerste aanleg vrijblijvend voor de gemeente. Echter zodra eigenaren in het gebied hun gronden in het gebied aanbieden moet de gemeente kiezen of ze in onderhandeling gaat over de aankoop. In dat geval kan de rechter om een prijsvaststelling worden gevraagd. Die uitspraak is dan bindend en dan moet de gemeente aankopen. Dus de Wvg heeft een verkapte koopplicht voor de gemeente in zich. Hierdoor zijn gemeenten voorzichtig met het inzetten van de Wvg. Zonder risico afdekking kunnen gemeenten de Wvg niet inzetten. Daarnaast moet de gemeente veel geld kunnen vrijmaken voor de aankoop van gronden / posities. Vaak is het nog niet mogelijk een grondexploitatie te activeren, waardoor het aankopen niet "ongelimiteerd" kan. Er is een direct negatief effect van grondaankoop op de gemeentelijke begroting.

Een nadeel van een Wvg, en daarmee risico verhogend voor de gemeente, is dat de gemeente moet kopen zonder voorwaarden. Een ontwikkelaar die grond koopt maakt dikwijls afspraken over bijvoorbeeld een bijbetaling wanneer de grond van bestemming verandert. Hiermee beperkt een ontwikkelaar het risico wanneer de ontwikkeling niet van de grond komt of langer op zich laat wachten. Een gemeente heeft niet de mogelijkheid dergelijke afspraken op te nemen als zij op basis van de Wvg moet aankopen. In feite gaat de Wvg ervanuit dat een ruimtelijk plan vroeg of laat wordt gerealiseerd.

- Geen bestemmingsplan of bestemminsplan met exploitatieplan

Bij de huidige grote woningbehoefte zinspelen partijen er vaak op dat gemeenten niet overgaan tot onteigenen (want duurt voor de politiek te lang of ligt politiek gevoelig) en wordt er ingezet door marktpartijen op een lucratief woonprogramma. Maar een gemeente kán ook gewoon een bestemmingsplan niet vaststellen. Of wél vaststellen met een passend exploitatieplan en een door de gemeente gewenst programma.

- Betaalbare woningen zonder lage grondwaarden

Betaalbare (koop)woningen kan je ook op een andere manier stimuleren zonder dat het direct leidt tot lage grondopbrengsten in de grondexploitatie. Dit kan bijvoorbeeld door terugkoopregelingen of een koopstartregeling voor het financieren van een woning. Op deze manier hoef je de koopprijs van een woning niet te drukken en blijven de grondopbrengsten in de grondexploitatie op peil. Er is dan parallel beleid nodig waarmee betaalbare woningbouw wordt gestimuleerd maar voorkomen wordt dat de opbrengsten in de grondexploitatie lager worden.

Andere oplossingen, die soms aanpassing van wet- en regelgeving vragen

- Mogelijkheden voorkeursrecht uitbreiden

We kunnen de lengte van het voorkeursrecht verlengen. Drie jaar is in praktijk voor het opstellen van ruimtelijke plannen kort, zeker gezien de onderzoekslast die aan het vaststellen van ruimtelijke plannen is gekoppeld.

- De opbrengst na realisatie terughalen

Vastgoedwaarde zit vooral achteraan in de vastgoedketen. Als de gebiedsontwikkeling helemaal is gerealiseerd is het vastgoed veel waard. Je zou instrumenten kunnen inzetten die vastgoed belasten na realisatie. In VS heb je een "propertytax" van soms wel 12%, dan haal je de dekking van de kosten aan het einde van rit. Erfpacht is ook een instrument dat daarvoor ingezet zou kunnen worden. Daarmee verschuift het systeem van verhalen van kosten via grondexploitatie naar verhalen via vastgoedwaarde.

- Rijk kan actief risico's overnemen

Het Rijk kan ook actiever helpen met het wegnemen van de risico's van onteigening of het vestigen van een Wvg door te dienen als achtervang of in de plaats van de lokale overheid een (actief) grondbeleidsinstrument in te zetten. Een Wvg is een relatief snel instrument en werkt daarmee ook heel effectief. Complicatie bij een dergelijke Rijksrol is voorkomen van ongewenste bemoeienis vanuit het Rijk enerzijds en voldoende zekerheid voor het Rijk dat de investering ook daadwerkelijk terugverdiend kan worden anderzijds (voorkomen freerider gedrag bij de gemeente).

- Taxaties alleen tegen gebruikswaarde

Zouden we het systeem zo kunnen aanpassen dat alle taxaties/verwervingen plaatsvinden op basis van gebruikswaarde en dat van andere bedragen/bijbetalingen pas sprake is als ook de kosten bekend zijn. De taxatie vindt dan plaats tegen gebruikswaarde tenzij het een partij is die ook daadwerkelijk gaat realiseren, een contract sluit en de publieke investeringen betaald. (ons systeem gaat dan meer lijken op dat van Finland, zie hieronder).

- Finland – onteigening tegen waardepeil vóór de planologische beslissing

In Finland hebben ze veel van de onteigeningswet overgenomen van Nederland maar niet het onderdeel dat er tegen de verwachtingswaarde wordt onteigend. Effect is dat er, op basis van een recent OECD onderzoek naar value capture, nauwelijks wordt onteigend. Een ontwikkelaar zal het niet zo ver willen laten komen en maakt liever afspraken met de gemeente over het kostenverhaal.

- Zelfrealisatierecht inperken

Een quickwin zou beperking van het zelfrealisatierecht kunnen zijn. Te makkelijk kunnen partijen zich hierop beroepen. En dan loop je het risico dat de gemeente met verschillende partijen om de tafel zit waarvan er een paar eigenlijk niet over de capaciteiten beschikken om de ontwikkeling te realiseren. Te vaak zien we onervaren ontwikkelaars die zich beroepen op zelfrealisatie.

Noties

- Een systeemwijziging heeft direct gevolgen voor de verwervingsprijzen

Een systeemwijziging zal pas iets opleveren voor de gebiedsontwikkeling over circa 10 jaar. Niet de aankomende 3 tot 5 jaar. Aan de andere kant creëer je wel een rust, net zoals dat bijvoorbeeld wordt bereikt met het vestigen van een Wvg. De overheid zal, bij een wetsaanpassing, wel direct meer grip krijgen op de grond. Op de grondmarkt zal een systeemwijziging (gebruikswaarde bij onteigening en kostenverhaal of een risico-afslag op verwervingkosten) direct grote gevolgen hebben. Partijen zullen tegen andere prijzen gronden gaan verwerven.

- Het gaat over veel geld

De waardetoename wordt nu meegenomen in de onderhandelingen met de gemeente als een gegeven. Als de overheid deze waardetoename wel kan arresteren, dan schatten de deelnemers in dat het zo over een paar miljard per jaar zal gaan. Dit kan worden gezien als verspilling van geld die het bijvoorbeeld noodzakelijk maakt om een instrument als de WBI in te zetten welke publieke tekorten dekt als gevolg van hoge inbrengwaarden. De waardesprong kan aan publieke zijde worden gehouden met actief grondbeleid, maar daaraan kleven grote risico's en het vraagt veel (voor)financiering.

Resumerend:

1. In de casussen is zichtbaar dat oorspronkelijke eigenaren en/of tussenhandelaren veel geld opstrijken als gevolg van publieke planningsbeslissingen. De transacties in een gebied of omgeving daarvan hebben invloed op de inbrengwaarde en daarmee gevolgen voor de mogelijkheden van kostenverhaal.
2. Bij plannen waarbij kostenverhaal wordt toegepast, komt een tekort op de grondexploitatie altijd grotendeels bij de gemeente terecht (wanneer de gemeente geen grondeigenaar is). Of zij kan haar kosten verhalen en heeft een sluitende exploitatie of er is een tekort. Positieve resultaten komen de grondeigenaar toe en de gemeente kan dus niet verevenen tussen verlieslatende en winstgevende projecten.
3. Onderhandelingen publiek/privaat duren lang, leiden tot bijstelling van plannen en ambities.

4. Binnen de bestaande regelgeving zijn er mogelijkheden:
    a. hogere risico-opslag in het exploitatieplan
    b. rekening houden met volledige onteigening
    c. hard onderhandelen met als stok achter de deur geen woonbestemming op de grond
    d. strategische aankopen
    e. vaker een Wvg vestigen
    f. geen bestemmingsplan of bestemmingsplan met exploitatieplan
    g. afspraken maken over de inbrengwaarde
    h. de opbrengst na realisatie terughalen via erfpacht
    i. betaalbare woningen zonder lage grondwaarden (door flankerend beleid)
    j. het Rijk kan actief risico's overnemen of delen met gemeenten
5. Fundamentele discussie over de wijze van waardebepaling bij onteigening. Hierbij kan worden gedacht aan wijzigingen in de wijze van waardebepaling door:
    a. bepalen van de inbrengwaarde voorbehouden aan gemeente
    b. bevriezen van waarden in de tijd
    c. taxaties alleen tegen gebruikswaarde
    d. finland – onteigening tegen waardepeil vóór planologische beslissing
    e. zelfrealisatierecht inperken
    f. grondbelasting
6. Het wijzigen van het systeem heeft direct gevolgen voor de grondmarkt, er zal tegen andere prijzen worden aangekocht. Effect in de voortgang van de gebiedsontwikkeling is pas na 5 tot 10 jaar te verwachten. (er is al heel veel grond aangekocht tegen prijzen op basis van huidig systeem)
7. Het gaat om veel geld. De deelnemers van de ronde tafel schatten in dat het om miljarden per jaar gaat.

Disclaimer: De problematiek en voorgestelde oplossingen zijn persoonlijke opvattingen van de deelnemers aan het gesprek. Ze representeren niet een officieel standpunt van de organisaties waarvan de deelnemers afgevaardigde zijn, noch zijn de oplossingen beoordeeld op wenselijkheid of (juridische) haalbaarheid.