



Onderzoek naar gemeentelijke grondprijzen

In het debat dat is ontstaan doordat de woningbouw minder snel vlot dan er woningen nodig zijn, wordt gezocht naar mogelijkheden om te versnellen. Met enige regelmaat zoeken marktpartijen de media op om de discussie over de hoogte van uitgifteprijzen van gemeentelijke bouwgrond te voeren. Samen met vragen over de verschillende berekeningsmethoden van grondprijzen was dit aanleiding voor de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) voor een onderzoek om een en ander te verduidelijken. Stec Groep zoekt in het rapport 'Wat is grond waard?', dat in augustus 2020 is gepubliceerd, uit aan welke regels gemeenten zijn gebonden bij hun grondprijzen, hoe gemeenten hun uitgifteprijzen in de verschillende sectoren berekenen en wat de voor- en nadelen zijn van de verschillende methoden. Het rapport gaat niet in op de hoogte van grondprijzen.

In dit drieluik staat een samenvatting van het rapport van Stec Groep met daarnaast twee reacties op het onderzoek. Annius Hoorstra, voorzitter van de Vereniging van Grondbedrijven, behandelt vijf hypothesen die vaak worden genoemd in de discussie over woningbouw. Albert Vermuë, directeur Beleid van de VNG, gaat in op de relatie tussen het grondprijzenonderzoek en de woningmarktproblemen.

Gemeentelijke grondprijs moet marktconform

Drs. E. de Leve¹

Aanleiding onderzoek

Woningnood en hoge woningprijzen worden in de media vaak toegedicht aan gemeentebeleid. De kritiek gaat hierbij onder andere over de hoogte van de grondprijzen. Soortgelijke discussies spelen ook op de andere vastgoedmarkten. In opdracht van de VNG is hiernaar onderzoek uitgevoerd door Stec Groep. Het onderzoek met de titel 'Wat is grond waard?' gaat in op het gemeentelijk grondbeleid, het grondprijnsbeleid en de grondprijsmethoden die gemeenten hanteren. Doel is om een genuanceerder beeld te geven van het gemeentelijk grondprijnsbeleid en de relatie tussen grondprijzen en de markt. Hiervoor is literatuuronderzoek



uitgevoerd, is het grondprijnsbeleid van honderd gemeenten doorgenomen en zijn gesprekken gevoerd met een vijftal gemeenten, enkele wetenschappers en met de Neprom en NVB. De effecten van corona konden in dit onderzoek helaas niet meer meegenomen worden.

Belangrijke conclusies uit het onderzoek zijn:

- 60% van de gemeenten heeft recent grond aangekocht en 45% voert een vooral faciliterend grondbeleid.
- Ongeveer 63% van de gemeenten heeft een openbaar en vastgesteld grondprijnsbeleid.
- Vastgesteld en openbaar grondprijnsbeleid biedt kaders en draagt bij aan wederzijds begrip.
- De residuele methode benadert de marktconforme waarde het beste. Toch hanteren veel gemeenten nog andere methoden binnen hun grondprijnsbeleid.

In de volgende paragrafen gaan we verder in op deze conclusies. We sluiten af met enkele adviezen.

Belangrijkste bevindingen

Circa 45% van de gemeenten voert een (vooral) faciliterend grondbeleid

De grondprijzen die gemeenten rekenen en de methoden die zij gebruiken – het grondprijnsbeleid – raakt aan het gevoerde grondbeleid. Grondbeleid is een middel om de ruimtelijke doelen of opgaven van beleidssectoren zoals Wonen, Economie of Recreatie te realiseren.

Deze pagina's komen tot stand onder verantwoordelijkheid van de Vereniging van Grondbedrijven

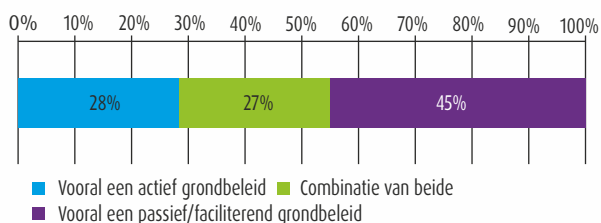
Secretariaat Vvg

Nassaulaan 12, Postbus 30435, 2500 GK, Den Haag

Telefoon (070) 373 86 69, Fax (070) 363 56 82

E-mail: info@vvg.nl, Website: www.vvg.nl

Figuur 1. Door gemeenten gevoerd grondbeleid.



Bron: Stec Groep 2020.

Zoals in bovenstaande figuur is weergegeven, hanteert circa 45% van de gemeenten een vooral faciliterend grondbeleid. Ook blijkt² dat circa 60% van de gemeenten de afgelopen twee jaar grondposities heeft verworven en dat 64% dit de aankomende twee jaar van plan is te gaan doen. Overigens denkt men vaak dat een actief grondbeleid (grondposities in bezit van de gemeente) de beste manier is om opgaven zoals de woningnood of verduurzaming aan de pakken. Met publiekrechtelijke middelen (zoals het omgevingsplan, activiteitenbesluit, woningbouwprogrammering) kan een gemeente echter ook goed sturen op de realisatie van doelen. Met faciliterend of passief grondbeleid loopt zij zelf geen financieel risico. De gemiddelde doorlooptijd van nieuwbouwprojecten bedraagt immers tien jaar³ en grond aankopen op het hoogtepunt van de markt is vanuit financieel oogpunt niet verstandig. De gemeente loopt dan het risico dat de uitgifte van de grond minder opbrengt dan de aankoopprijs.

Openbaar en vastgesteld grondprijsbeleid verschaft houvast en vergroot begrip

Grondprijsbeleid geeft aan welke grondprijsmethoden de gemeente hanteert met de vastgestelde kaders. Ook geeft het grondprijsbeleid aan welke uitgangspunten ten grondslag liggen aan de grondprijs(methoden). Het grondprijsbeleid is belangrijk voor het voeren van actief (of situationeel) grondbeleid. Hiermee worden immers de prijzen voor de eigen gronden bepaald. Maar ook bij faciliterend grondbeleid moet de wijze van grondprijsbepaling helder zijn voor het kostenverhaal. Als er geen anterieure of posterieure grondexploitatieovereenkomst wordt gesloten, moet de gemeente een exploitatieplan vaststellen om de gemeentelijke kosten te verhalen. Hiervoor is kennis van de uitgifteprijzen binnen het plan nodig om zo de verschuldigde exploitatiebijdrage te bepalen (conform Wro). Uit een steekproef onder honderd gemeenten blijkt dat 63% een vastgesteld en openbaar grondbeleid heeft en dat circa 75% daarvan is vastgesteld in 2018 of daarna of een looptijd heeft tot 2020/2021.

Een belangrijk voordeel van een vastgesteld en openbaar gemeentelijk grondprijsbeleid is de transparantie. Dit beïnvloedt het begrip tussen marktpartij en gemeente tijdens de onderhandelingen positief. Ook biedt dit houvast voor het gemeentelijke interne proces bij het verkopen van grond en duidelijkheid richting raad en college.

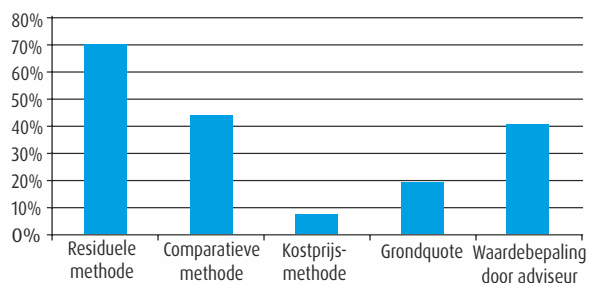
Residueel rekenen leidt tot marktconforme grondprijzen. Maar 30% van gemeenten rekent nog anders aan grondprijzen

Gemeenten moeten op de grondmarkt voor de meeste functies zoals bedrijventerreinen, wonen en kantoren, marktconform handelen (Wet Markt en Overheid, Notion of State aid et cetera).

Door een tender of bieding komt de marktconforme grondprijs 'op de markt' tot stand. Niet iedere gemeente past deze verkoopmethode toe. Ook is inzicht in de te verwachten opbrengst voorafgaand aan de tender- of biedprocedure noodzakelijk. Hiervoor moet alsnog gerekend worden.

De residuele grondprijsmethode is het meest geschikt om de actuele en marktconforme grondprijs (vooraf) te benaderen. In het convenant 'Gemeentelijk Grondprijsbeleid en Woningkwaliteit', in 2001 ondertekend door VNG, Neprom, NVB en Ministerie VROM, is gekozen voor de residuele grondwaardemethode, waarbij de kwaliteit van de woningen leidend is. Circa 70% van de gemeenten hanteert de residuele methode al voor woningbouwgrond, soms in combinatie met een andere methode, zo blijkt uit ons onderzoek. Dit is in onderstaande figuur weergegeven. Nadeel van deze methode is dat de gemeente moet beschikken over actuele en marktconforme input, zoals bouwkosten en opbrengsten.

Figuur 2. Door gemeenten gehanteerde grondwaardebepalingsmethoden voor woningbouw (combinaties van methoden zijn mogelijk, waardoor optelling boven 100% uitkomt).



Bron: Stec Groep 2020



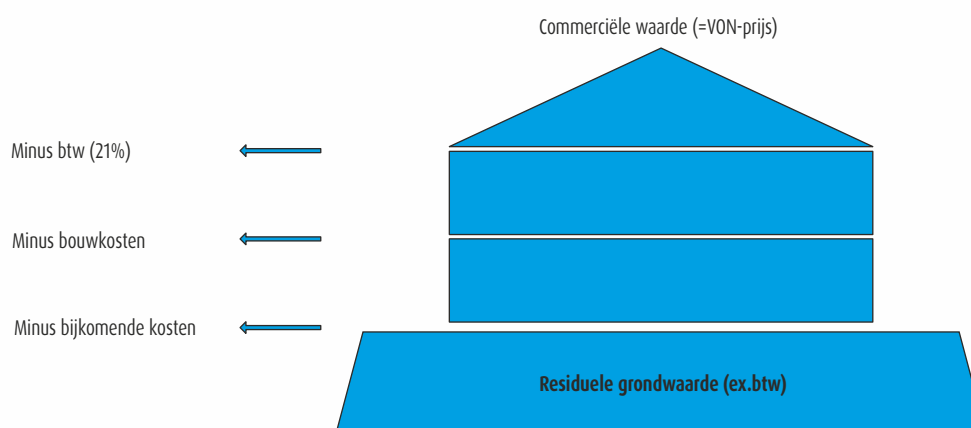
Voor andere vastgoedsegmenten hanteren gemeenten minder vaak de residuele methode en juist vaker de comparatieve methode. Het voordeel van de comparatieve methode is dat deze snel en relatief eenvoudig te hanteren is. Nadeel van deze methode is dat niet altijd duidelijk is wat de oorspronkelijke uitgangspunten waren. Hierdoor gaat de relatie met de waarde van de (toekomstige) bestemming vaak verloren. Toch hanteren gemeenten deze methode voor bedrijventerreinen en andere voorzieningen om te kunnen concurreren met omliggende gemeenten, iets wat minder speelt bij de woningmarkt. Voor segmenten als maatschappelijke voorzieningen en sociale woningbouw hanteren gemeenten vaak andere methoden: een korting, een vaste prijs of een subsidie.

Adviezen

Residueel rekenen helpt bij innemen goede onderhandelingspositie

Bij de residuele methode is de waarde van de grond afhankelijk van de waarde van wat er op die locatie gerealiseerd kan worden.

Figuur 3. Bepaling residuele grondwaarde.



Bron: Stec Groep 2020

Van beelden naar actie

Drs. ing. A.L. Hoornstra⁴

Graag reageer ik op het rapport van Stec Groep over grondprijzen. Ik bespreek vijf hypothesen over grondbeleid die vaak worden genoemd in de discussie over het bouwen van meer woningen.

1. *Gemeenten hanteren te hoge grondprijzen.* Uit het onderzoek blijkt gelukkig dat 70% van de gemeente residueel rekt (30% dus niet) en in principe dus een grondprijs rekt die het verschil is tussen kosten en opbrengsten. Het is veel meer dan in 2005 toen Rijk en gemeenten constateerden dat er nog veel te vaak met standaardprijzen of percentages werd gewerkt. Dat kan leiden tot ongeoorloofde staatssteun bij te lage prijzen en stilstand bij te hoge prijzen. Het vereist natuurlijk wel actuele kennis om goed residueel te rekenen. Vandaar ook dat de Vereniging van Grondbedrijven structureel aandacht besteedt aan kennisuitwisseling. Dit kan op dit gebied nog wel veel beter. De bouw zou gediend zijn bij regionale kennisbanken.
2. *Gemeenten hebben grote verliezen geleden op grondbeleid.* Deze uitspraak wordt vaak herhaald, wat een rem is op actief

Hogere grondprijzen zijn het resultaat van sterk gestegen woningprijzen binnen de bestaande woningmarkt en de ontwikkeling van de stichtingskosten (loon- en materiaalkosten). Omgekeerd betekent dit ook dat de grondprijs daalt als de waarde van het te realiseren vastgoed daalt of als de stichtingskosten sterker stijgen dan de vastgoedwaarde.

Bouwbesluit (en BENG-normen) en gemeentelijke eisen over bijvoorbeeld duurzaamheid, programma of parkeereisen hebben een sterke invloed (gehad) op de stichtingskosten en daarmee de grondprijs. Houd hierbij wel rekening met de verwachte meerwaarde door bijvoorbeeld uitstraling, energiekostenbesparingen of onderhoud gedurende de jaren voor kopers van het vastgoed. Wees als gemeente duidelijk en communiceer in een vroeg stadium de bovenwettelijke eisen die gesteld worden richting de onderhandelingspartner. Bedenk ook: onderhandelen hoort nou eenmaal bij het spel en gemeenten moeten goed voorbereid aan de onderhandelingstafel verschijnen.

3. *Actief grondbeleid leidt niet tot extra bouwproductie.* Het Stec-rapport herhaalt dit ook. Helaas zijn deze opvattingen telkens male onderbouwd door onderzoek waar wel het een en ander op aan te merken is. Vanuit de logica zou het omgekeerde eerder het geval moeten zijn: voor gemeenten als grondeigenaar zijn er meer, voornamelijk maatschappelijke, redenen om actief grond op de markt te brengen dan voor ontwikkelaars – ook als dit economisch onverstandig is. Meer onderzoek op dit punt is nodig.
4. *Gemeenten stellen te hoge eisen en dit leidt tot vertraging in de bouw.* Opvallend is dat de voorbeelden die dan worden genoemd (parkeernormen, welstand, woningbouwcategorieën en duurzaamheid) eisen zijn die een ontwikkelaar in alle redelijkheid zelf ook zou kunnen bedenken. Het zijn meestal wel eisen die geld kosten en leiden tot minder rendement, maar ontwikkelen is niet enkel een economische, maar ook een maatschappelijke activiteit met maatschappelijke doelstellingen die soms al decennia bekend en urgent zijn. Als overheden hun eisen aanpassen gedurende de rit, is dat natuurlijk lastig voor ontwikkelaars. Het is daarom goed wanneer gemeentelijke overheden en ontwikkelaars op belangrijke maatschappelijke vraagstukken een (transitie)agenda opstellen,

die duidelijk maakt welke doelstellingen wanneer aangescherpt en geïmplementeerd worden.

5. *De grondprijs bij bedrijventerreinen is een middel om te werken aan economische groei.* Onderbelicht, maar niet minder opvallend uit het onderzoek, is dat maar 25% van de gemeenten residueel rekent bij de uitgifte van bedrijventerreinen. Dit riikt naar staatssteun. Dus ook voor de uitgifte van bedrijventerreinen is het goed om meer marktconforme methodes te gebruiken. Gemeenten die (onbewust) kortingen geven of tegen kostprijs grond uitgeven overschatten nogal de mate waarin grond relevant

is voor de bedrijfskosten van een onderneming. Het gaat immers enkel om de financieringskosten. Ondernemingen zullen grond op de balans zetten als activa. Ook bij dit punt geldt dat gemeenten veel meer aan actieve kennisuitwisseling moeten doen over residuele grondwaarden in plaats van aan onzinnige concurrentie.

Het onderzoek naar grondprijzen is de opmaat naar een vervolg in de vorm van meer kennisuitwisseling op het gebied van residuele grondwaarden, meer verdieping op het belang van actief grondbeleid en een maatschappelijke transitieagenda.

Stop met onterechte discussie over grondprijzen: laten we gaan bouwen

A. Vermuë

Nederland heeft op veel plaatsen een groot tekort aan woningen (330.000 werd begin 2020 becijferd). Tegelijkertijd groeit de woningbehoefte door toename van het aantal huishoudens. Het frustriert partijen – gemeenten niet het minst – dat het inlopen van de woningtekorten niet sneller gaat. Uit het onderzoek van Stec Groep over gemeentelijke grondprijzen blijkt dat een lagere grondprijs niet de oplossing voor de woningmarkt is, zoals weleens wordt beweerd. Gemeenten moeten namelijk marktconforme prijzen vragen voor hun bouwgrond. Alleen voor sociale woningbouw en maatschappelijke voorzieningen zonder winst oogmerk geldt een uitzondering op die regel. Wat wel helpt voor beter begrip bij onderhandelingen is duidelijkheid over de gebruikte methode en inzicht in de cijfers. Die transparantie geldt dan natuurlijk ook voor de kant van de ontwikkelaar.

De rekenmethode die de marktconformiteit goed benadert is de residuele grondprijsmethodiek.

Residuele grondprijs (excl. btw) = VON-prijs of marktwaarde – 21% btw – bouwkosten – bijkomende kosten (inclusief winst)

De cijfers moeten wel actueel worden gehouden. Dan is deze methode crisisbestendig. De residuele berekening is ook bij marktpartijen een bekend fenomeen. De meeste gemeenten (70%) weten dit allemaal en hanteren deze residuele methode voor woningbouw al. Maar de populariteit van deze methode zou volgens ons nog mogen groeien. Wij zien hier ook een rol in voor de VNG.

Om woningen bij te kunnen bouwen is grond nodig. Een gemeente bepaalt een grondprijs als de gemeente zelf eigenaar is. Maar mogelijke bouwlocaties zijn steeds vaker in handen van ontwikkelaars. Ook in transformatiegebieden is de gemeente vaak niet de grondeigenaar. Met enige regelmaat geven marktpartijen toch aan dat gemeentelijke grondprijzen de bouw bemoeilijken en de huizenprijzen verhogen. Ook al gaat het niet meer om de grote locaties: er zijn inderdaad nog vrij veel gemeenten (60%) die strategisch (een stukje) grond aankopen om die weer te kunnen verkopen aan ontwikkelaars om gebouwd te krijgen waar een stad of dorp behoefte aan heeft. Natuurlijk, er zal worden onderhandeld. Maar de grondprijs mag niet zomaar worden verlaagd, want dat zou neerkomen op staatssteun. Bovendien levert dat geen lagere

woningprijzen op. De verkoopprijs van de nieuwbouwwoning wordt immers vooral bepaald door de prijzen van woningen in de bestaande bouw. De koper van de grond zou er met de extra winst vandoor gaan.

De grondprijs is ook gewoon een vergoeding van gemaakte kosten. Nadeel van de residuele methode voor gemeenten is dat gemeenten met de reeds gemaakte kosten kunnen blijven zitten. Juist bij hoge bouwkosten of hoge verwervingskosten is de ontwikkeling aan het eind voor de gemeente mogelijk niet meer rendabel. In crisistijd gaan de VON-prijzen vaak omlaag. Omdat de stichtingskosten niet of nauwelijks dalen, gaat dit ten koste van de grondprijs. Als er dan een (te) lage grondprijs voor de gemeente overblijft, is dat wel zuur. Het gaat immers om publiek geld. Kansen om de bouwkosten te verlagen moeten daarom met beide handen worden aangegrepen. Innovatieve mogelijkheden in de bouw, zoals prefabricage van woningen, moeten enthousiast worden gestimuleerd. Bovendien leveren van tevoren geproduceerde woningdelen ook nog eens stikstofwinst op: broodnodig om überhaupt te mogen bouwen en goed voor de natuur. En stel dat een gemeente toch een keer winst maakt op de verkoop van grond, dan wordt die altijd teruggewipt naar maatschappelijke doelen.

Het rapport van Stec Groep geeft helderheid over hoe de gemeentelijke grondprijzen tot stand komen. Hopelijk leidt de discussie over grondprijzen nu niet meer af van de problemen op de woningmarkt die echt de aandacht nodig hebben. De woningmarkt is complex genoeg.

Noten

- 1 Specialist woningmarkt bij de Stec Groep.
- 2 Benchmark gemeentelijk grondprijzbeleid 2018 – 2019 en 2019 – 2020, Stec Groep.
- 3 Onderzoek Stec Groep voor NVM, 2018.
- 4 Drs. ing. A.L. Hoornstra, voorzitter Vereniging van Grondbedrijven en con-
cerndirecteur Stedelijke Ontwikkeling van de gemeente Zaanstad.
- 5 Albert Vermuë, directeur Beleid bij de Vereniging van Nederlandse Gemeenten.