



Wat is grond waard?

Onderzoek naar gemeentelijk
grondprijsbeleid

Stec Groep aan opdrachtgever VNG

Erik de Leve en Ivar Kramer
augustus 2020

Inhoudsopgave

1	Inleiding	3
1.1	Aanleiding.....	3
1.2	Uw vragen	3
1.3	Leeswijzer	3
2	Samenvatting	4
2.1	De belangrijkste conclusies van het onderzoek.....	4
2.2	Adviezen voor gemeenten bij vorming grondprijsbeleid.....	6
3	De grondmarkt	8
3.1	De grondmarkt: grotere vraagdruk en daarmee hogere prijzen	8
3.2	De hoogte van de stichtingskosten bepaalt mede de grondwaarde	12
4	Het grondbeleid	14
4.1	Grondbeleid vormt een kader	14
4.2	Grondbeleid is gebaseerd op een veelheid aan factoren.....	14
5	Het grondprijsbeleid	19
5.1	Resultaat steekproef: circa 60% van gemeenten heeft (online) openbaar grondprijsbeleid	19
5.2	Staatssteun, marktconformiteit en de grondprijsmethoden	21
5.3	De meest voorkomende grondprijsbepalingsmethoden.....	22
5.4	Gehanteerde grondprijsmethoden voor specifieke vastgoedsegmenten	27
5.5	Ervaringen en onderhandelen over de grondprijs.....	31
	Bijlage A: Interviews	33
	Bijlage B: Samenwerkings-vormen	36
	Samenwerkingsvormen bij actief grondbeleid	36
	Faciliterend of passief grondbeleid	36
	Bijlage C: Literatuurlijst	37

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

In de media verschijnen regelmatig berichten over de nieuwe woningnood: te weinig aanbod en te hoge woningprijzen voor verschillende doelgroepen in zowel de bestaande als de nieuwbouw. Binnen de berichtgeving wordt vaak gewezen naar gemeenten. Zij zouden niet meewerken, projecten frustreren, te weinig bouwlocaties ter beschikking stellen of te hoge grondprijzen rekenen. Vanuit andere hoeken, zoals de bouwsector, de makelaardij, de beleggers en de ontwikkelaars wordt ook vaak naar gemeenten gewezen, waarbij voorbij gegaan wordt aan conjunctuur, de sterk gestegen bouw- & stichtingskosten en hogere woningprijzen door onder andere de sterk gestegen investeringen van (internationale) beleggers in vastgoed in Nederland. Eenzelfde discussie speelt op andere vastgoed- (en grond)markten, maar deze haalt minder vaak de media.

1.2 Uw vragen

Om veelgemaakte opmerkingen en vragen in perspectief te brengen en om gemeenten te kunnen adviseren over grondbeleid en grondprijsbeleid, wordt in de voorliggende rapportage antwoord gegeven op de onderstaande vragen:

- Hebben gemeenten een vastgesteld grondprijsbeleid en is dit inzichtelijk en kenbaar voor derden? En is dit beleid actueel?
- Welke methode(n) wordt gebruikt om de uitgifteprijzen voor met name woningen (inclusief sociale woningbouw) te bepalen?
- Welke methoden worden gebruikt voor andere segmenten zoals kantoren, bedrijven, detailhandel, horeca, maatschappelijk vastgoed en energieopwekking (zoals zonnepanelen en windmolens)?
- Wat zijn de voor- en nadelen van de verschillende methoden?
- Wat zijn verbeterpunten of tips voor gemeenten bij de vormgeving van het grondprijsbeleid?

INVLOED CORONACRISIS

Dit onderzoek heeft plaatsgevonden voordat de omvang van de uitbraak van het coronavirus en de effecten van de maatregelen die getroffen zijn duidelijk zijn. De coronacrisis heeft naar verwachting zeker effecten op de hoogte van grondwaardes (en prijzen), maar zal per vastgoedsegment verschillen. Met name die vastgoedsegmenten waar sprake zal zijn van een verschuivende of versterkte ontwikkeling, zullen te maken krijgen met fluctuerende grondprijzen. Ondanks dat de input voor de bepaling van grondprijzen verandert, zal dit geen effect hebben op de toe te (moeten) passen bepalingsmethodiek. Gemeenten moeten immers marktconform handelen op de grondmarkt.

1.3 Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk volgt een samenvatting en de belangrijkste conclusies van dit onderzoek. Hoofdstuk 3 gaat in op de trends en ontwikkelingen op de grondmarkt. Hoofdstuk 4 behandelt het gevoerde grondbeleid door gemeenten in Nederland. Daarna volgt het gevoerde grondprijsbeleid in hoofdstuk 5.

2 Samenvatting

Op basis van eerder uitgevoerde onderzoeken en literatuur, interviews en beschikbare cijfers wordt er weergegeven wat de huidige staat van de grondmarkt in Nederland is, welke vormen van grondprijnsbeleid worden gehanteerd door de gemeenten in Nederland en welke zaken van invloed zijn op de onderhandelingen en prijsvorming van grond. Dit onderzoek heeft echter als kern het gevoerde grondprijnsbeleid en zal daardoor andere aspecten niet volledig en uitvoerig (kunnen) behandelen, zoals het grondbeleid, grondposities, de woningbouwopgaven, het kostenverhaal, landelijke wet- en regelgeving en wensen en eisen van gemeenten die betrekking hebben op het ruimtegebruik of de inrichting van gebieden. Het thema van dit onderzoek is dan ook 'wat is de grond waard' versus 'wat wordt er voor de grond gevraagd?'

2.1 De belangrijkste conclusies van het onderzoek

45% van de gemeenten voert (vooral) faciliterend of passief grondbeleid

Er worden twee uiterste vormen van grondbeleid onderscheiden: volledig actief en faciliterend (of passief) grondbeleid. Bij een actief grondbeleid voert de gemeente zelf de regie op de ontwikkeling en de grondexploitatie uit. Hiervoor heeft de gemeente veelal zelf de grond in eigendom (of verworft deze), is zij opdrachtgever voor het bouw- en woonrijp maken en geeft grond uit aan derden. Bij faciliterend grondbeleid (ook wel passief grondbeleid genoemd) stelt de gemeente de kaders voor de ontwikkeling vast, maar zijn derden (zoals ontwikkelaars of woningcorporaties) verantwoordelijk voor de realisatie. Een tussenvorm is situationeel grondbeleid, hierin verschilt het grondbeleid voor specifieke situaties of locaties (bijvoorbeeld op basis van een gemeentelijk afwegingskader).

Ongeveer 45% van de gemeenten voert een (vooral) faciliterend of passief grondbeleid, 28% een (vooral) actief grondbeleid en 27% een combinatie van beide typen. Ongeacht de vorm van grondbeleid moet de wijze van grondprijnsbepaling helder zijn voor derden. Bij een actieve rol van de gemeente moet duidelijk zijn tegen welke prijs gronden uitgegeven gaan worden. Bij faciliterend grondbeleid zijn de geschatte grondprijnsopbrengsten – naast de inbrengwaarde – bepalend voor de verdeling van de kosten bij het kostenverhaal.

Bij actief grondbeleid loopt de gemeente risico en als in de grondexploitatie de kosten lager uitvallen dan de opbrengsten, kan de gemeente geld verdienen. Bij faciliterend grondbeleid is kostenverhaal van voorzieningen en gemeentelijke werken mogelijk.

63% van de gemeenten heeft een openbaar grondprijnsbeleid

De steekproef onder 100 gemeenten laat zien dat 63% van de gemeenten een vastgesteld en openbaar grondprijnsbeleid heeft. Circa 75% heeft een actueel (vastgesteld) grondprijnsbeleid van 2018 of daarna of een ouder beleid dat tot 2020-2021 loopt.

Voor een actief grondprijnsbeleid is een grondprijnsbeleid noodzakelijk: de waarde van de te verkopen grond moet immers bij de gemeente bekend zijn. Echter, ook bij faciliterend grondprijnsbeleid moet de wijze van grondprijnsbepaling helder zijn: de geschatte grondprijnsopbrengsten zijn immers - naast de inbrengwaarde - bepalend voor de verdeling van de kosten bij het kostenverhaal.

Een belangrijk voordeel van een vastgesteld en openbaar grondprijnsbeleid is de wederzijdse transparantie over de cijfers: dit kan het begrip voor elkaar en de onderhandelingen positief beïnvloeden. Daarnaast biedt het houvast voor het gemeentelijke interne proces bij verkopen van grond en biedt het duidelijkheid richting de raad en het college.

Gemeenten kunnen afwijken van de vastgestelde grondprijzen, als daarvoor een gegronde reden is en dit is verankerd in (ander) gemeentelijk beleid zoals sociale woningbouw, duurzaamheid of het realiseren van maatschappelijke voorzieningen.

Bekende vastgoedsegmenten het meest genoemd in openbaar grondbeleid, nieuwe segmenten nog nauwelijks onderdeel van grondprijsbeleid

Veel voorkomend vastgoedsegmenten zoals koopwoningen (98%), sociale huurwoningen (86%), bedrijventerreinen (89%) en maatschappelijk vastgoed (78%) worden het vaakst benoemd in (openbare) grondprijsnota's van Nederlandse gemeenten. Middenhuur, een woningmarktsegment dat vooral de laatste jaren sterk in opkomst is, wordt in ruim een derde van de gevonden nota's genoemd. Relatief nieuwe vastgoedsegmenten zoals datacenters en zonneparken of -velden en nieuwe segmenten op de woningmarkt zoals tiny houses worden slechts in enkele nota's genoemd.

70% van de gemeenten rekent residueel voor woningbouw, voor andere segmenten minder vaak residueel

Voor woningbouw is de residuele methode de meest gehanteerde methode; 70% van de gemeenten rekent op deze manier. Ook de comparatieve methode wordt relatief vaak gehanteerd (ruim 40%). Veel gemeenten hanteren voor woningbouw niet één, maar een combinatie van methoden. Voor het berekenen van de grondprijs voor sociale woningbouw hanteert circa 60% van de gemeenten een vaste grondprijs voor sociale woningbouw, nog eens 9% hanteert een vaste grondprijs tot een bepaalde perceelgrootte, waarbij voor grotere percelen een residuele benadering gebruikt wordt. Gemiddeld hanteren gemeenten twee verschillende methoden voor de bepaling van grondprijzen voor woningbouw. Dat zijn veelal de residuele en/of comparatieve en/of taxatiemethode. Voor andere vastgoedsegmenten hanteren gemeenten minder vaak de residuele methode en juist vaker de comparatieve methode.

Voor segmenten als maatschappelijke voorzieningen en sociale woningbouw hanteren gemeenten vaak andere prijzen, lager en/of een vaste prijs.

Grondwaardebepaling: gemeenten moeten marktconform handelen om staatssteun te voorkomen

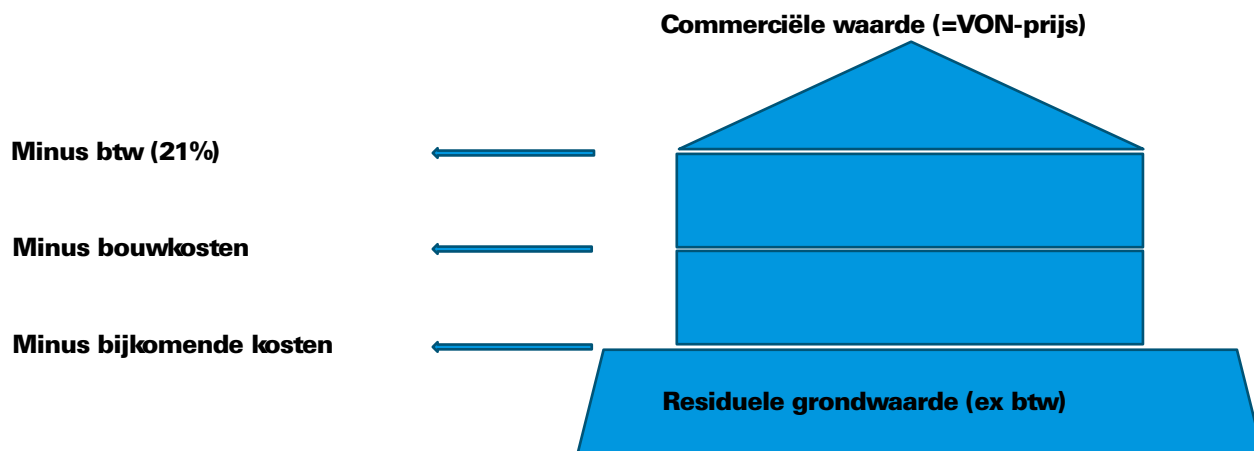
Gemeenten moeten marktconform handelen als zij grond verkopen, om staatssteun te voorkomen. Dit is gebaseerd op Europese wet- en regelgeving. Dit betekent dat zij een prijs moeten hanteren die overeenkomt met de waarde van de grond. De residuele methode is de methode die de marktconforme waarde van grond voor woningbouw en andere vastgoedsegmenten het beste benadert. De daadwerkelijke prijs komt immers tot stand op basis van biedingen en transacties. De residuele methode kan resulteren in een grondprijs die de door de gemeente gemaakte kosten niet dekt.

De gebruikte input voor de residuele methode is zeer relevant. Voor een goede residuele berekening van de grondprijs zijn actuele en marktconforme cijfers essentieel. Dit vraagt een zeker kennisniveau en het bijhouden van die kennis van gemeenten. Andere methoden kunnen afgeleid zijn van de residuele methode en daarmee goed bruikbaar, mits voldoende geactualiseerd. Als ze niet actueel zijn en niet afgeleid van de residuele methode, dan is de marktconformiteit van de methode minder goed.

Bepaling van de grondprijzen door externe deskundigen en/of de veiling/tender zijn andere methoden, waarbij de prijsvorming 'op de markt' plaatsvindt. Eventuele aanpassing van het bouwprogramma nadat de prijs is vastgesteld, zet de marktconformiteit onder druk.

De residuele grondprijs is afhankelijk van de ontwikkeling van de VON-prijzen en de stichtingskosten

VON-prijzen volgen de ontwikkelingen in de markt voor bestaande woningen. De grondprijs is daarmee afhankelijk van de waarde van de woningen. Daarnaast zijn de stichtingskosten van invloed op de grondwaarde: naarmate de stichtingskosten hoger zijn, drukken zij de residuele waarde van de grond. Zo zorgt bijvoorbeeld de stapeling van overheidswensen en eisen aan nieuwbouw, voor een verhoging van de stichtingskosten. Dit kan zorgen voor een lagere grondwaarde, mits de hogere kwaliteit niet bijdraagt aan een hogere VON-prijs.



Een verlaging van de gemeentelijke grondprijs tot beneden de residuele grondwaarde betekent dat ontwikkelaars of de eerste kopers staatssteun ontvangen. Dit is echter niet geoorloofd. Ook zijn de grondprijzen niet de oorzaak van de woningnood; onder andere huishoudensgroei, lange procedures en veranderende wet- en regelgeving zorgen voor achterblijvende nieuwbouwproductie.

2.2 Adviezen voor gemeenten bij vorming grondprijsbeleid

Belangrijke adviezen en tips voor gemeenten op basis van het uitgevoerde onderzoek en de interviews, zijn in deze paragraaf kort opgesomd.

Stel het grondprijsbeleid vast, maar weet dat onderhandelingen erbij horen

- Leg het gemeentelijke grondprijsbeleid vast, zelfs als de gemeente een faciliterend (passief) beleid heeft. Een vastgesteld en openbaar grondbeleid geeft handvatten voor interne procedures en verschaft duidelijkheid richting raad, college en de marktpartijen.
- Realiseer dat onderhandelen over de grondprijs bij het spel hoort. Vaak zijn er mogelijkheden opgenomen in het grondprijsbeleid om af te wijken van de vastgestelde grondprijzen. Dit dient echter goed onderbouwd te worden richting raad en/of college. Bedenk dat marktpartijen bijna altijd zullen gaan onderhandelen over de grondprijs. Verlies marktconformiteit echter niet uit het oog.
- Stel jaarlijks opnieuw de prijzen vast of geef aan welke index er gehanteerd wordt. De grondmarkt is een volatiele markt, omdat deze meebeweegt en beïnvloed wordt door de ontwikkelingen op de vastgoedmarkten en de stichtingskosten. Actuele grondprijzen zijn noodzakelijk om goed te handelen op de grondmarkt en bijvoorbeeld staatssteun te voorkomen.

Reken zoveel mogelijk residueel

- Bepaal grondprijzen indien mogelijk residueel. Hiermee borgt u de marktconformiteit en wordt staatssteun voorkomen. De residuele methode betekent echter wel dat het financiële resultaat voor de gemeente zowel positief als negatief kan uitvallen: de grondwaarde is immers afhankelijk van de ontwikkelingen in de markt. Voor de voor- en nadelen van de andere methoden voor grondprijzen (zie hoofdstuk 5.3).
- Staatssteun kan geoorloofd zijn. Denk aan DAEB-woningen en maatschappelijk vastgoed zonder winstoogmerk.
- De combinatie van meerdere methoden kan bijdragen aan de onderbouwing van de gehanteerde grondprijzen. Hanteer echter bij voorkeur in ieder geval de residuele methode vanwege de marktconformiteit.
- Zorg als gemeente voor expertise en actuele data voor een sterke onderhandelingspositie. Deze input kunt u als gemeente zowel bij interne als externe bronnen of deskundigen halen.
- Afhankelijk van de grondpositie van de gemeente, is het verstandig om voor woningbouw, sociale woningbouw, bedrijventerreinen, kantoren en maatschappelijke voorzieningen een vastgesteld grondprijsbeleid te hebben. Dit zijn de meest voorkomende vastgoedsegmenten. Maak, indien er

verschillende typen locaties in bezit van de gemeente zijn, ook onderscheid naar sub-functies en/of locatiekwaliteiten.

Bedenk dat gemeentelijk en rijksbeleid van invloed zijn op de stichtingskosten

- Ga bewust om met de stapeling van wensen en eisen en wees vroegtijdig duidelijk in alle eisen. Een woning die minder toekomstbestendig is, leidt eerder tot problemen en noodzakelijke nieuwe investeringen. Daarentegen, door hoge eisen te stellen aan nieuwbouw qua kwaliteit, voorzieningen, duurzaamheid et cetera, nemen de stichtingskosten sterk toe. Dit kan dus leiden tot een lagere grondwaarde.
- Door consistent overheidsbeleid (lokaal en landelijk) zullen bouwers eerder geneigd zijn te investeren in productielijnen om daarmee de woningbouw te versnellen (en goedkoper te maken).
- Werk met generieke regels/normen als gemeenten. Dit betekent dat niet op detailniveau maatregelen worden beschreven en geëist, maar dat op een hoger niveau de doelstellingen niet uit het oog worden verloren. Dit schept duidelijkheid naar ontwikkelaars en marktpartijen en biedt deze partijen meer vrijheid en mogelijkheid om met creativiteit te zorgen dat de doelstellingen behaald zullen worden.

3 De grondmarkt

3.1 De grondmarkt: grotere vraagdruk en daarmee hogere prijzen

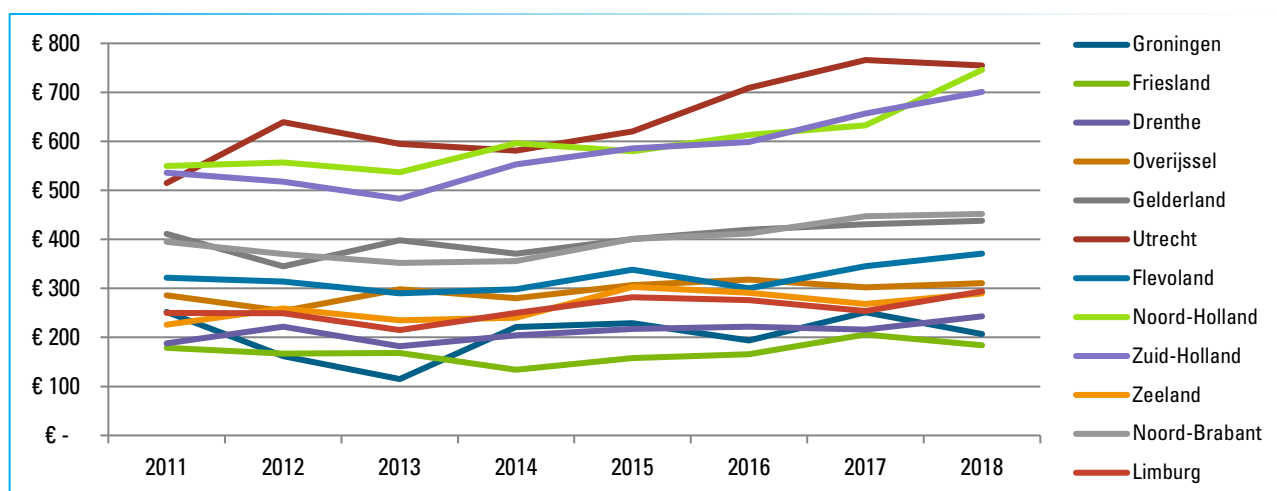
Ontwikkelingen op de grondmarkt hebben niet alleen invloed op het gevoerde grondbeleid van gemeenten, maar ook op het grondprijnsbeleid van gemeenten. Het is daarom belangrijk het huidige grondprijnsbeleid van de Nederlandse gemeenten in perspectief van markt te plaatsen. In dit hoofdstuk wordt eerst inzicht geboden in de belangrijkste ontwikkelingen die zich hebben voorgedaan op de grondmarkt en de betreffende vastgoedmarkten, zowel de woningmarkt als het commercieel vastgoed. Tekorten binnen de bestaande vastgoedsegmenten leiden tot behoefte aan nieuwbouw. Hogere verkoopopbrengsten en overschotten of prijsdalingen binnen de bestaande markten hebben sterke invloed op de uitgifte en prijzen van nieuwbouw of nieuwe terreinen. Vervolgens gaan we in op de ontwikkeling van de stichtingskosten in de afgelopen periode.

Marktontwikkelingen (op de grondmarkt voor) woningbouw

Gemeenten kochten in de periode voor de financiële crisis veel grond aan. Uit onderzoek van EIB en het Kadaster blijkt dat in de periode van 1993 tot en met 2008 alle Nederlandse gemeenten tezamen gemiddeld 3.400 hectare grond per jaar aankochten. Met name in de periode van 1993 tot en met 2000 lag de aankoop van grond duidelijk boven het langjarig gemiddelde (EIB, 2018). Het hoge volume grondaankopen in de jaren tussen 1993 tot en met 2000 lijkt verband te houden met het ruimtelijke ordeningsbeleid van VINEX-locaties. Op basis van dit beleid zijn er - zowel door gemeenten als marktpartijen - veel buitenstedelijke locaties aangekocht ten behoeve van nieuwe uitbreidingen. Daarnaast konden gemeenten zo ook profiteren van de winsten die gerealiseerd konden worden. De periode van 1993 tot en met 2008 werd gekenmerkt door stijgende grondprijzen voor woningbouw. Dit kwam door stijgende woningprijzen, een groter aantal woningverkoppen en een relatief stabiele nieuwbouwproductie van woningen (EIB, 2018).

In 2008 zorgde de bankencrisis, gevolgd door een financiële (krediet)crisis voor het imploderen van de Nederlandse woningmarkt. De woningprijzen daalden snel, waardoor veel huishoudens in financiële nood kwamen. Woningen werden moeilijk verkocht. Toen de crisis toesloeg in 2008, kreeg door de malaise op de woningmarkt, de grondmarkt voor woningbouw ook te maken met een scherpe vraaguitval. Omdat veel gemeenten in de crisis grote afboekingen op de waarde van hun grondposities moesten doen, werden zij huiveriger voor het aan- en verkopen van grond. Zij stapten over van een actief naar een faciliterend grondbeleid (Deloitte, 2019).

Figuur 1: Grondprijzen vrije kavels in euro's per m² voor de periode 2011-2018



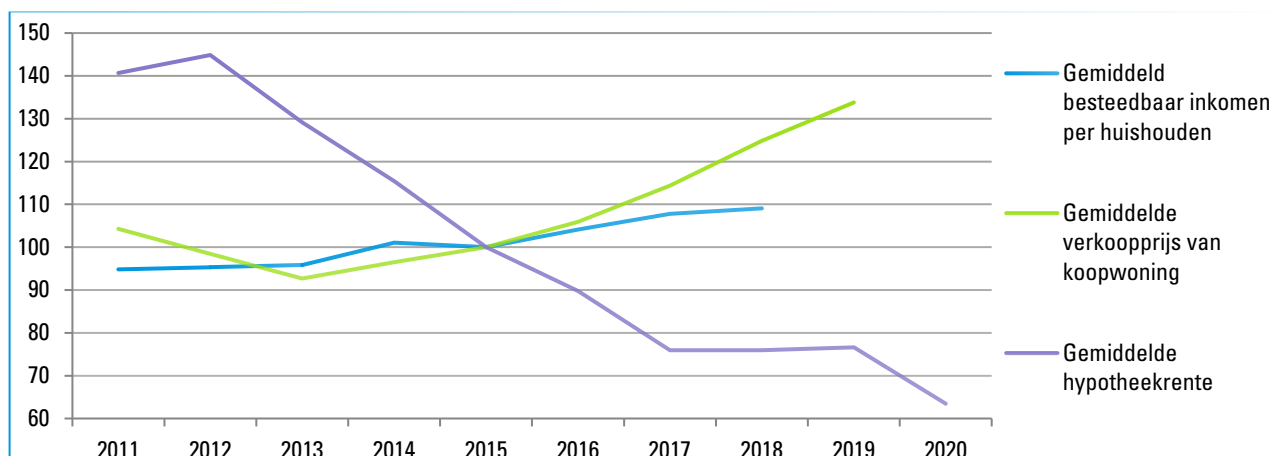
Bron: Uit NVM 2019 op basis van cijfers Kadaster 2018, bewerking door Stec Groep 2020

In de voorgaande figuur is de ontwikkeling van de gemiddelde verkoopprijs van vrije kavels per provincie weergegeven. Hierin is voor de meeste provincies sinds 2013 een stijging te zien. Met name Utrecht, en Noord- en Zuid-Holland laten, naast het hoogste prijsniveau ook de sterkste stijging zien. In de provincie Friesland is echter in de periode 2013-2018 de prijs van vrije kavels echter nauwelijks gestegen.

Aantrekkelijke vraag, maar niet overal overspannen woningmarkt

Door de daling van de woningprijzen tot circa 2013 en de continu dalende hypotheekrente kwam de woningmarkt vanaf 2013 weer op gang. Dit werd versterkt door de aantrekkelijke economie en een inhaalvraag van mensen die gedurende de crisis geen woning gekocht hadden, maar dit wel graag wilden doen. Bovendien zorgt de toename van het aantal huishoudens door de groei van de bevolking en de huishoudensverdunding voor een toenemende vraag naar woningen. In figuur 2 zijn de gemiddelde woningprijzen, het besteedbaar huishoudensinkomen en het hypotheekrentepercentage geïndexeerd ten opzichte van 2015.

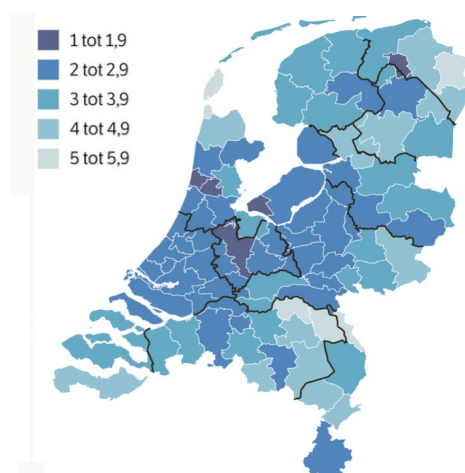
Figuur 2: Woningprijzen in relatie tot loonontwikkeling en hypotheekrentepercentage (index, 2015=100)



Bron: CBS, 2011-2019, Nederlandse Bank 2011-2020 (gemiddelde hypotheekrente nieuw afgesloten), bewerking door Stec Groep 2020

Na het sterke economisch herstel is er in de grootstedelijke en centraal gelegen gebieden sprake van een gespannen of zelfs overspannen woningmarkt. In andere delen van Nederland is er minder hoge druk of juist sprake van krimp waardoor woningen leeg komen te staan of het woningaanbod niet aansluit bij de vraag. Ondanks de toename van het aantal transacties en prijsstijgingen is in de gebieden, veelal aan de randen van Nederland, in de huidige hoogconjunctuur geen of beperkt sprake van een overspannen woningmarkt.

Figuur 3: Krapte-indicator woningmarkt 4^e kwartaal 2019



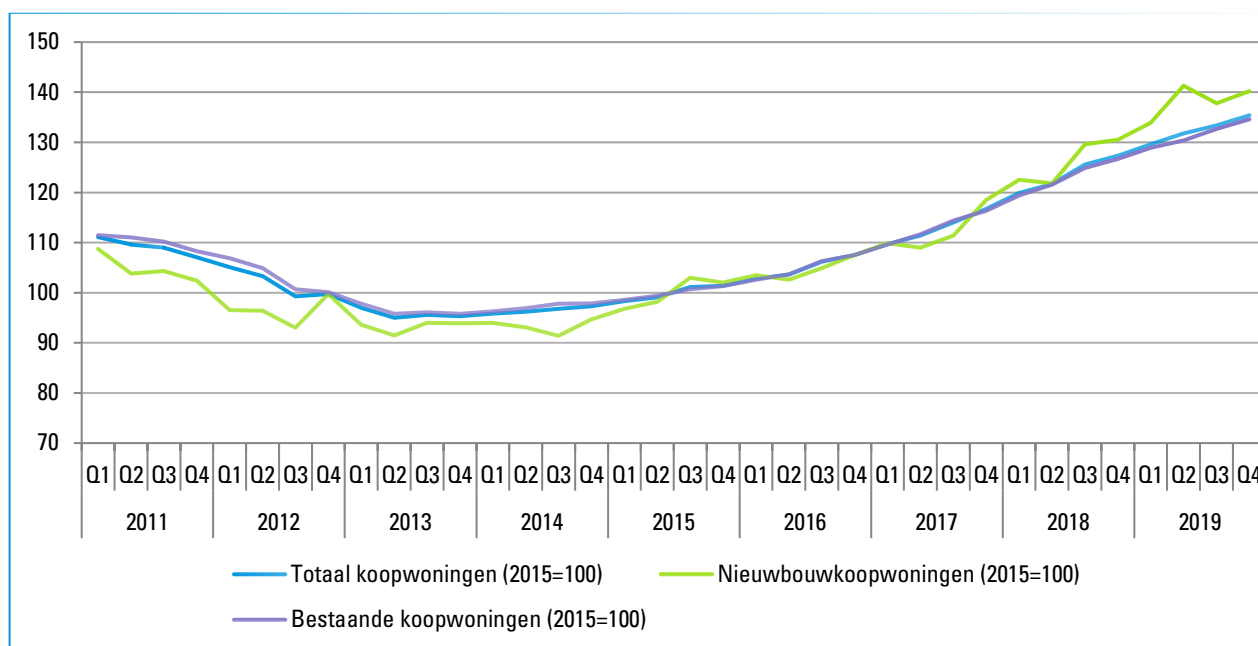
Bron: NRC 180420/RL/ Bron: NVM

In de voorgaande figuur staat de krapte-indicator van NVM. Dit geeft in feite het aantal woningen waaruit een woningzoekende kan kiezen weer.

De VON-prijzen (nieuwbouwwoningen) worden bepaald door de verkoopprijzen in de bestaande bouw

Vaak wordt verwezen naar de invloed van bouwkosten en grondprijzen op de VON-prijzen. De invloed van deze factoren is echter veel minder groot dan die van de prijsontwikkeling op de woningmarkt als geheel. De woningmarkt is een voorraadmarkt: de prijzen van nieuwbouwwoningen worden bepaald door de bestaande bouw. De nieuwbouw maakt een beperkt onderdeel uit van de totale woningmarkt en het actuele aanbod daarvan (gemiddeld circa 20%). Wel kan gezegd worden dat nieuwbouw een niche binnen de woningmarkt is en daardoor vaak tegen een hogere prijs verkocht wordt. Dit zit met name in een groot kwaliteitsverschil ten opzichte van verouderde of bestaande bouw. Dit heeft vooral betrekking op bestaande bouw uit de periode 1950-1980 die over het algemeen minder aantrekkelijk wordt gevonden. Dit komt omdat deze minder goed geïsoleerd is of minder geluidsdicht, een minder gewilde indeling heeft of andere aspecten die hedendaagse woonconsumenten minder aantrekkelijk vinden. Zoals uit onderstaande figuur blijkt, volgt de prijsontwikkeling van de nieuwbouw grofweg die van de bestaande koopwoningen. Daarmee is in beginsel ook de relatie omgekeerd: de VON-prijzen en de stichtingskosten beïnvloeden de grondwaarde.

Figuur 4: Verkoopprijzen nieuwe en bestaande koopwoningen van 2011-2019

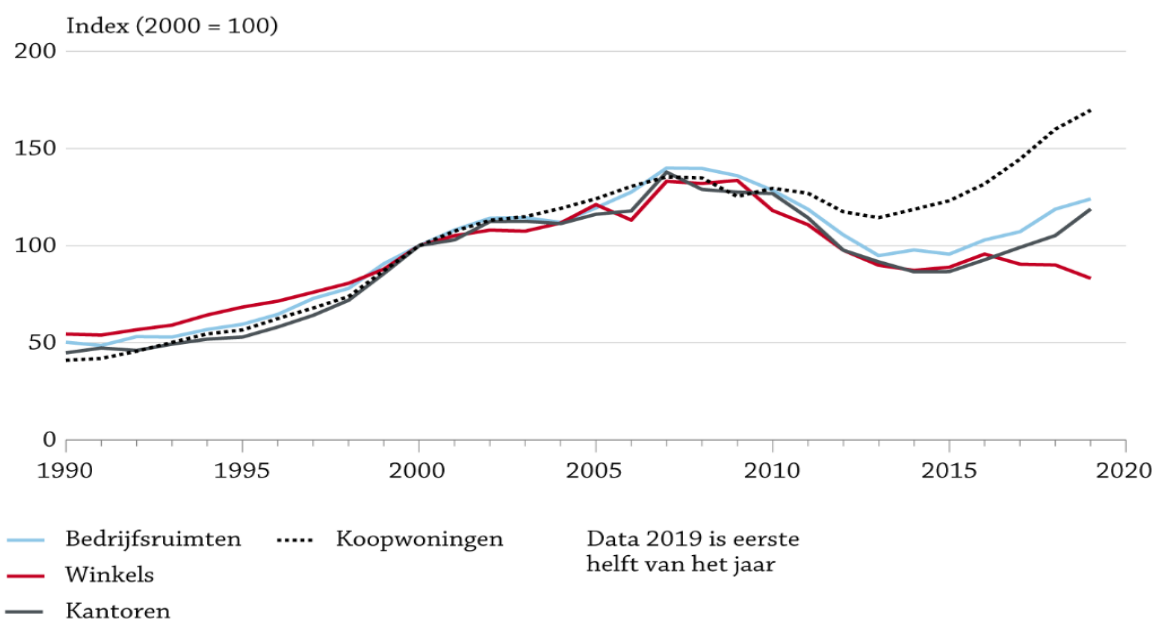


Bron: CBS Statline 2011-2019, bewerking door Stec Groep 2020

Prijsontwikkeling andere vastgoedsegmenten blijft achter bij die van koopwoningen

Uit onderzoek van het ASRE (zie figuur 4) naar de prijzen van verschillende vastgoedsegmenten blijkt dat - na het dieptepunt van de crisis in 2013 - de vraag naar de grootste vastgoedsegmenten weer aantrekt. Opvallend is dat de prijzen van woningen sterker zijn gegroeid dan de prijzen van commercieel vastgoed; het verschil tussen de woningmarkt en de andere vastgoedmarkten is sinds 2010 alleen maar toegenomen, maar dit verschilt per regio. Ook valt op dat de markt voor winkels vanaf 2017 achterblijft bij het overige vastgoed.

Figuur 5: Ontwikkeling prijs/commerciële waarde naar vastgoedsegment

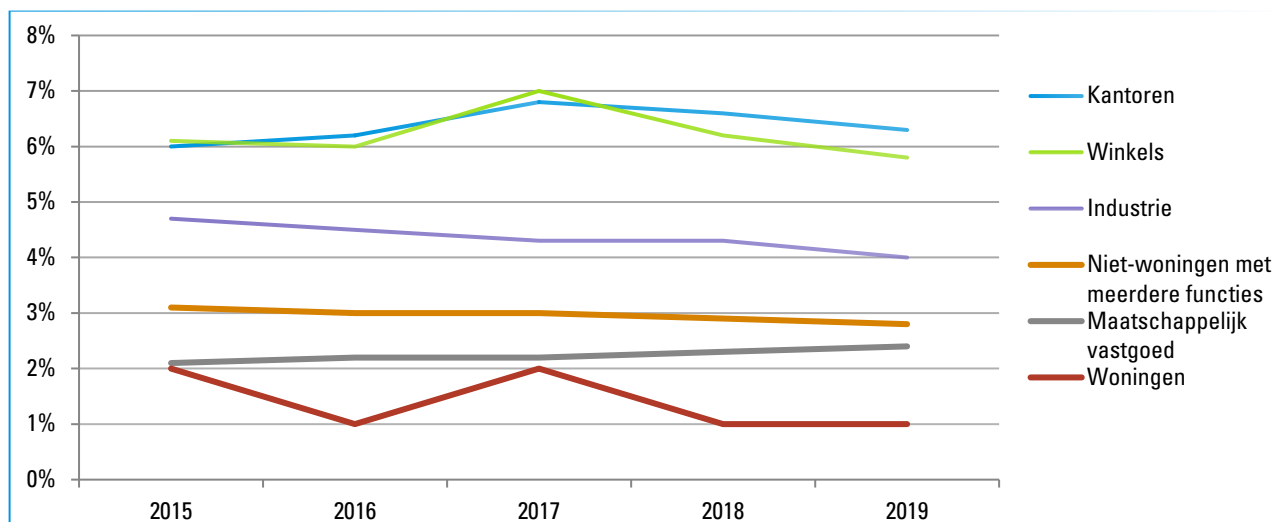


Bron: ASRE, op basis van NVM bussiness, Strabo en StiVAD

“De latente vraag naar woningen door huishoudens is nooit verdwenen. De leegstand op de kantoren- en winkelmart was al redelijk groot voor 2008 en dat werd extra zichtbaar gedurende en na de crisis. Het herstel van deze marktsegmenten is daarom minder sterk. De reflectie daarvan in gestegen grondprijzen is dan ook minder scherp dan bij de woningmarkt.” - Buitelaar, PBL/UU

In het kantorenssegment is er momenteel een discrepantie tussen vraag en aanbod, met – zeker in bepaalde gebieden – nog steeds een overmaat aan leegstand. Voor wat betreft bedrijventerreinen is er in bepaalde gebieden en segmenten een groei van leegstand waar te nemen maar er doen zich ook tekorten voor. Zo concurreren met name in de grotere steden de woningbouw en andere functies met elkaar. Hier vindt vaak verdringing van werklocaties plaats, denk aan de uitplaatsing van productiebedrijven naar de randen van de stad.

Figuur 6: Leegstandspercentage (oppervlak) naar vastgoedsegment 2015-2019



Bron: CBS Statline 2015-2019, bewerking door Stec Groep 2020

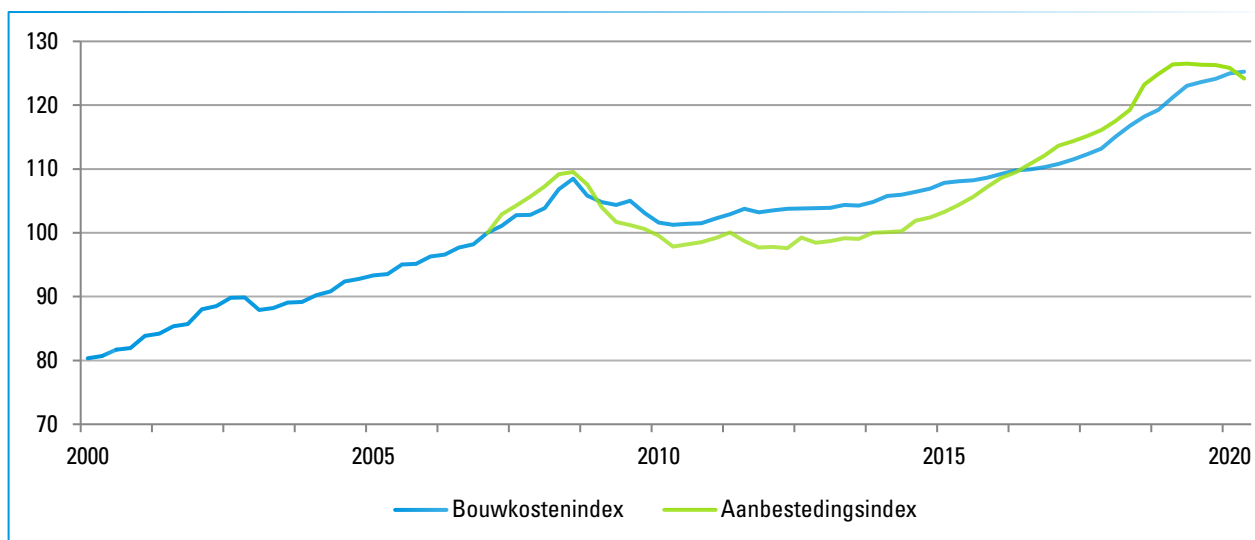
Overigens is er voor een gezonde woningmarktdynamiek een frictieleegstand van 2 à 3% nodig (PBL, 2020) en voor andere vastgoedmarkten circa 5%, afhankelijk van de regio.

3.2 De hoogte van de stichtingskosten bepaalt mede de grondwaarde

Een andere belangrijke factor voor nieuwbouw en de waarde van grond zijn de stichtingskosten van het vastgoed. Onder de stichtingskosten van het vastgoed worden alle bouw- en bijkomende kosten verstaan die aan het vastgoed toegeschreven kunnen worden.

In onderstaande figuur is de ontwikkeling van de bouwkosten door middel van een index weergegeven en afgezet tegen de aanbestedingsindex. De aanbestedingsindex is een weergave van de krapte c.q. de ruimte op de aanbestedingsmarkt. De aanbestedingsindex is een gemiddelde afwijking ten opzichte van de bouwkostenindex op het moment dat het werk in de markt wordt gezet. Als er een grote druk op de markt voor nieuwbouw is, bijvoorbeeld doordat er grote woningtekorten zijn en weinig bouwende partijen, dan ligt de aanbestedingsindex hoger dan de bouwkostenindex (de index over materiaal en loonkosten).

Figuur 7: Bouw- en aanbestedingsindex 2000-2020 (2007 = 100)



Bron: Bouwkostenkompas, april 2020

De bouwkosten zijn onder andere door het capaciteitstekort en door het gebrek aan materialen omhooggegaan. Gedurende de crisis hebben te weinig jongeren gekozen voor een opleiding in de bouwsector en zijn er door de crisis veel werknemers uit de bouw gestroomd (naar andere sectoren of vroegtijdig gepensioneerd). Daarnaast zijn de sterk gestegen stichtingskosten deels veroorzaakt door ontwikkelingen in de wet- en regelgeving (zoals de strengere eisen vanuit het Bouwbesluit). Voor een ander deel worden de hogere kosten ook veroorzaakt door bovenwettelijke eisen die gemeenten zelf stellen, zoals duurzaamheidseisen, programmeringseisen, inrichting- en vormgevingseisen, welstandseisen, parkeereisen, et cetera. Ook zorgt binnenstedelijk bouwen en hergebruik van bestaand vastgoed voor hogere stichtingskosten. Dit vanwege de benodigde inpassing, versnipperd grond- en vastgoedbezit, constructieve beperkingen en de betrokkenheid van omwonenden, winkeliers et cetera. Overigens liggen de verkoopopbrengsten en/of commerciële waardes van vastgoed dat centraal gelegen is vaak hoger dan op uitleglocaties.

Zoals uit voorgaande figuur blijkt, zijn de bouw- en aanbestedingsindex sinds 2013 sterk gestegen. In de periode 2008 tot 2013 daalden deze indexen (en daarmee de stichtingskosten) voor nieuwbouw sterk. Dit kwam deels door lagere materiaalkosten (minder wereldwijde vraag naar bouwmaterialen) en deels doordat aannemers bereid waren om voor een lagere prijs werken aan te nemen, om zo in ieder geval

gedurende de crisis toch omzet te draaien. In onderstaande tabel is de invloed van stichtingskosten op de residuele grondwaarde indicatief weergegeven. De residuele grondwaarde (en andere vormen) worden toegelicht in hoofdstuk 5.2.

Tabel 1: Rekenvoorbeeld commerciële waardes, stichtingskosten en grondwaardes

Scenario	CW hoog, SK laag	CW hoog, SK hoog	CW laag, SK laag	CW laag, SK hoog
Commerciële waarde	€ 250.000	€ 250.000	€ 200.000	€ 200.000
Stichtingskosten	€ 150.000	€ 200.000	€ 150.000	€ 200.000
Residuele grondwaarde	€ 100.000	€ 50.000	€ 50.000	€ 0

Zoals uit bovenstaande voorbeeld blijkt, is de grondwaarde afhankelijk van de hoogte van de commerciële waarde (bijvoorbeeld de verkoopprijs van kantoren of woningen, exclusief btw) en de hoogte van de stichtingskosten (ook exclusief de btw). Bij hoge verkoopprijzen en lage stichtingskosten is de residuele waarde van de grond het hoogst. Als de commerciële waarde echter laag is en de stichtingskosten hoog zijn, dan kan er zelfs sprake zijn van een beperkte of zelfs negatieve grondwaarde. De gemeente ontvangt in dat laatste geval geen geld voor de grond. Eventueel door de gemeente gemaakte of te maken kosten, zoals voor verwerving van de grond, sanering of inrichten van de openbare ruimte, worden dan niet vergoed.

4 Het grondbeleid

In dit hoofdstuk wordt het grondbeleid van de Nederlandse gemeenten inzichtelijk gemaakt. Als statistische basis wordt gebruik gemaakt van de Benchmark gemeentelijke grondprijzen 2018-2019 en 2019-2020 van Stec Groep, hiervoor is een vragenlijst afgenomen onder 183 Nederlandse gemeenten.

4.1 Grondbeleid vormt een kader

Grondbeleid van een gemeente vormt het kader waarbinnen het ruimtelijk beleid, zowel ten aanzien van volkshuisvesting, economische ontwikkeling en openbare ruimte, als voor infrastructuur, recreatie en natuur op een verantwoorde en transparante wijze vorm kan krijgen. Het wordt vastgelegd in een nota grondbeleid¹. In de nota grondbeleid staat welk beleid de gemeente voert en welke juridische instrumenten zij inzet om dat beleid uit te voeren.

De nota grondbeleid is een belangrijk instrument voor de kaderstellende rol van de gemeenteraad. In de nota kan de raad bijvoorbeeld aangeven onder welke voorwaarden de gemeente actief grond verwerft en verkoopt (en dus een actief beleid voert) en wanneer zij dit volledig overlaat aan de markt (en dus meer een faciliterende rol speelt). Er is geen wettelijke verplichting en er is een vormvrijheid om een nota grondbeleid op te stellen, vandaar dat de gemeentelijke nota's onderling sterk verschillen naar vorm, procedure, inhoud en looptijd.²

Een deel van de gemeenten, met name de gemeenten die geen actief grondbeleid hanteren, hebben geen separate nota grondbeleid. Dit is dan veelal een paragraaf in de jaarlijkse begroting of het Meerjaren Programma (MJP) van de gemeente, waarbij er over specifieke ruimtelijke ingrepen / projecten informatie en verantwoording wordt gegeven.

4.2 Grondbeleid is gebaseerd op een veelheid aan factoren

Er worden twee uiterste vormen van grondbeleid onderscheiden: volledige actief en faciliterend (of passief) grondbeleid. Bij een actief grondbeleid voert de gemeente zelf de regie op de ontwikkeling en de grondexploitatie uit. Hiervoor heeft de gemeente veelal zelf de grond in eigendom (of verwerft deze), is zij opdrachtgever voor het bouw- en woonrijp maken en geeft grond uit aan derden (bijvoorbeeld ontwikkelaars, particulieren (in de vorm van individueel of collectief particulier opdrachtgeverschap). Bij faciliterend grondbeleid (ook wel passief grondbeleid genoemd) stelt de gemeente de kaders (in de vorm van een bestemmingsplan) voor de ontwikkeling vast, maar zijn derden (zoals ontwikkelaars of woningcorporaties) verantwoordelijk voor de realisatie. Een tussenvorm is het situationele grondbeleid waarbij gemeenten de keuze voor een bepaalde vorm van grondbeleid baseren op (vooraf vastgestelde criteria rond) bestaande of gewenste grondposities, beschikbare financiële en personele capaciteit, verwachte risico's, maatschappelijke urgentie et cetera.

In het verleden voerden veel gemeenten een actief grondbeleid waarbij zij grondposities verworven hebben voor (grootschalige) nieuwbouwlocaties. Door de economische crisis in 2008 hebben veel gemeenten grote bedragen op grondposities moeten afboeken. Bekende voorbeelden hiervan zijn Lansingerland, Apeldoorn en Enschede. Uit onderzoek van Deloitte in 2011 bleek dat door 145 gemeenten, in totaal een verlies van € 2,9 miljard op niet verkochte grond of lagere winsten op de ontwikkeling, moest worden geboekt.

Voor de middelgrote gemeenten lijken sindsdien hun grondbeleid aangepast te hebben: veel gemeenten besloten over te gaan op faciliterend grondbeleid. De laatste jaren komen er weer geluiden naar boven

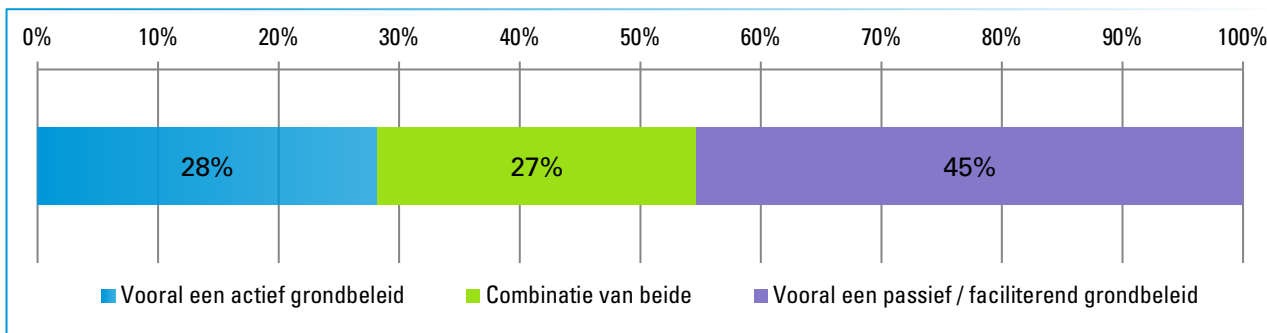
¹ Handboek voor gemeenten, Deloitte 2019

² Reiswijzer gebiedsontwikkeling 2019

waaruit behoefte blijkt aan actief grondbeleid. In veel gemeenten speelt op dit moment de beslissing weer actief te worden op de grondmarkt.

Uit onderzoek van Stec Groep onder 182 gemeenten blijkt dat circa 28% van de gemeenten een actief grondbeleid voert. 27% van de gemeenten voert een combinatie van beide methoden of situationele toepassingen van beide typen grondbeleid. En 45% van de gemeenten voert een overwegend passief of faciliterend grondbeleid.

Figuur 8: Door gemeenten gevoerd grondbeleid



Bron: Stec Groep 2020

Door hoge marktdruk, en het moment in de conjuncturele cyclus kunnen grote risico's gepaard gaan met de aankoop van grond door gemeenten. De wens om grond aan te kopen voor ontwikkeling kan leiden tot hoge aankoopsprijzen. De doorlooptijd van nieuwbouwprojecten is echter lang (gemiddeld tien jaar³) en de residuele opbrengstpotentie van grond voor woningbouw wordt ook bepaald door stichtingskosten. Dit kan ervoor zorgen dat de grondopbrengsten lager liggen bij de uiteindelijke uitgifte van de gronden dan dat er op het moment van aankoop voor is betaald.

Uit de benchmark gemeentelijke grondprijzen 2019 - 2020 blijkt dat circa 60% van de gemeenten afgelopen twee jaar grondposities heeft verworven, een iets hoger aandeel van de gemeenten (64%) is dit de aankomende twee jaar van plan. Opvallend is dat bijna een derde van gemeenten die de afgelopen twee jaar geen grond hebben verworven dit de aankomende twee jaar wel van plan zijn.

Motieven voor het aankopen van grond:

In deze paragraaf staan de belangrijkste motieven voor gemeenten om grond aan te kopen (en een actief grondbeleid te voeren). Deze motieven worden het meest in de literatuur genoemd en kwamen ook veelvuldig naar voren in de gevoerde interviews.

Grip en sturing op de locatie (en de woningmarkt)

Gemeenten overwegen grond aan te kopen om zo meer regie te hebben over de ruimtelijke ontwikkeling, inclusief nieuwbouw op een specifieke locatie. Zo kan een gemeente als grondeigenaar meer invloed uitoefenen op de invulling van het nieuwbouwprogramma of de herontwikkeling. Zo gebruiken veel gemeenten actief grondbeleid om hun ambities na te streven, en ervoor te zorgen dat er een samenhangende ontwikkeling mogelijk wordt gemaakt. Dit doen gemeenten door aanvullende voorwaarden te stellen bij de grondverkoop, bijvoorbeeld ten aanzien van het woningbouwprogramma of ten aanzien van energieprestaties. Sinds de inwerkingtreding van de Wro kunnen gemeenten gebieden en percelen voor verschillende woningbouwcategorieën (sociale huur, sociale koop en particulier opdrachtgeverschap) bestemmen en kunnen ze (locatie-)eisen stellen aan de wijze waarop de locatie wordt ontwikkeld. Daarnaast verwachten gemeenten dat ze door grondaankopen ook bij kunnen dragen aan de vastgoedmarkt binnen de gemeente (bijvoorbeeld de woningmarkt), zeker wanneer het aantal nieuwbouwlocaties beperkt is of het de ontwikkeling van een grote nieuwe locatie betreft.

³ Onderzoek Stec Groep voor NVM, 2018

Buitelaar merkt op dat gemeenten die actief grondbeleid hadden afgezworen, toch weer actief willen worden of dat zijn. “Het voeren van regie is een argument dat vaak wordt gebruikt, maar ik zie eigenlijk weinig meerwaarde die grondbezit met zich meebrengt. De vraag is: Wat kan er via het publiekrecht niet worden afgedwongen dat via privaatrechtelijke voorwaarden aan grondverkoop wél kan worden geregeld?” - Buitelaar, PBL/UU

Versnellen van de bouwopgave

Een groot deel van de gemeenten koopt grond aan om de woningbouw te versnellen. Het voeren van een actief grondbeleid leidt echter vaak niet tot versnelling van woningbouw. Woningbouwprojecten op gemeentelijke grondposities worden niet sneller ontwikkeld dan op niet-gemeentelijke grondposities. Korthals Altes van de TU Delft stelt dat de woningnood niet is op te lossen door meer locaties te bestemmen voor woningbouw⁴: overheden moeten stappen zetten waardoor het bouwen op locaties daadwerkelijk gaat plaatsvinden, zoals segmentering van nieuwbouwaanbod. Bij hoge prijzen worden weinig woningen gebouwd, omdat maar een kleine groep deze hoge prijzen kan betalen: de marktabSORptie is laag. MarktabSORptie gaat om de vraag hoeveel woningen verkocht kunnen worden tegen marktconforme prijzen. Het aanwijzen van meer woningbouwlocaties zal dus niet zorgen voor meer nieuwbouw, omdat de vraag vanuit de groep die het zich kan veroorloven er niet is. Als maar een (klein) deel van het nieuwbouwprogramma gericht is op de marktabSORptie tegen de hoogst mogelijke marktwaarde, kan daarnaast worden gebouwd voor andere doelgroepen.

Een andere maatregel is bijvoorbeeld werken met bouwopties zoals Amsterdam doet (dit wordt verderop toegelicht). Uit onderzoek van Stec Groep naar de doorlooptijd van nieuwbouwprojecten voor NVM komt naar voren dat het verkorten van procedures, het vroegtijdig betrekken van stakeholders en het voorkomen van stapeling van eisen (of wensen) wel bijdraagt aan versnelling. Het gaat dan vooral om parkeernormen, welstand, verdeling naar woningtypen en/of prijsklassen (bijvoorbeeld aandeel sociale of middenhuur) en duurzaamheidseisen. Deze stapeling is deels door gemeenten te beïnvloeden, als het om gemeentelijke eisen gaat. Landelijke eisen of normen (zoals het bouwbesluit, BENG of stikstof-normen) kunnen gemeenten niet laten varen. Een belangrijke overweging hierbij is of met het laten varen van (kwaliteits)eisen de leefbaarheid op de langere termijn niet onder druk komt te staan.

De opgave op de woningmarkt verschuift ook steeds meer van uitleglocaties naar binnenstedelijke ontwikkeling en herontwikkeling van bestaand vastgoed. De opgaven worden daardoor complexer. Zo is bij transformatieopgaven vaak sprake van gebieden met versnipperd grondbezit en of (grond)bezit in particuliere handen, waardoor de gemeente bijna per definitie een faciliterende rol heeft, tenzij het grond in gemeentelijke erfpacht betreft. In het geval van erfpacht is dan sprake van grondprijnsbeleid.

Bij inpassing in bestaand stedelijk gebied of in verbouwing van bestaande gebouwen spelen ook constructieve beperkingen en de context een grotere rol, zoals de betrokkenheid van omwonenden en winkeliers. In sommige van die gebieden stopt de herontwikkeling doordat niemand als eerste durft te beginnen. Gemeenten die actief grond verwerven of over grondposities beschikken, kunnen in dit proces de eerste stap zetten (en dan grondprijnsbeleid voor deze locatie gaan voeren).

Grondbaten kunnen ten goede komen aan de gemeentekas

Met actief grondbeleid kunnen gemeenten grondbaten die ontstaan door bestemmingswijzigingen, ten goede laten komen aan de gemeentekas. Waardestijging doordat woningbouw mogelijk wordt op grond in bezit van de gemeente, kan zo worden ingezet voor publieke voorzieningen. Dit was vooral het geval tot de crisis in 2008. Daarna, in de periode van 2008 tot 2013, is te zien dat gemeenten aanzienlijke verliezen leden op hun bouwgrondexploitaties (Buitelaar, 2015). Deze verliezen liepen voor alle gemeenten in Nederland tezamen in de miljarden euro's (Deloitte 2011).

Ook biedt volgens Van der Krabben een actief grondbeleid gemeenten de mogelijkheid om te kunnen verevenen tussen locaties: de onrendabele toppen of negatieve grondexploitatieresultaten of programma's over verschillende locaties worden verdeeld.

⁴ Zie <https://www.gebiedsontwikkeling.nu/artikelen/woningbouw-versnellen-vertrouw-dan-niet-op-marktinitiatief/>

“Het grote goed van actief gemeentelijk grondbeleid is dat dit over een langere periode gehanteerd kan worden, dus niet ad hoc maar met een lange adem. Een continu grondbeleid / aankoopbeleid met een gerichte strategie is beter dan achter de feiten lopen en hierdoor soms voor het blok gezet worden.

Actief grondbeleid is gekoppeld aan het uitoefenen van invloed op de segmentering/programmering van woningen. Die reden is echter wegge gevallen door de veranderende regelgeving, omdat een gemeente nu in de bestemmingsplannen ook kan sturen op specifieke segmentering zoals ‘sociale woningbouw’ of ‘middenhuur’.” - Van der Krabben, RU

Actief grondbeleid geeft marktpartijen vertrouwen

Deloitte stelt dat actief grondbeleid marktpartijen vertrouwen geeft. Actief grondbeleid door gemeenten wordt als positief aangemerkt door ontwikkelaars en investeerders. *“Een actieve betrokkenheid van gemeenten bij gebiedsontwikkeling vergroot het vertrouwen van marktpartijen en kan helpen in voortgang, betrokkenheid en integraliteit van planvorming en woningproductie”*. Diverse marktpartijen missen bovendien financiële slagkracht. De kracht van een gemeentelijk grondbedrijf is dat schommelingen (en voorinvesteringen) opgevangen kunnen worden en gespreid kunnen worden over jaren. (Deloitte, 2019)

Strategisch grondbeleid kan een vertragende factor zijn

De ruimtelijke ordening wordt veel als een van de boosdoeners aangewezen voor de achterblijvende woningproductie. Planologische capaciteit is weliswaar een noodzakelijke voorwaarde voor (tijdige) woningbouw, maar het is niet voldoende. Uit onderzoek van Buitelaar en Van Schie bleek dat er voor vele duizenden woningen al enige tijd planologische goedkeuring bestaat die (nog) niet is benut. Deze locaties worden ook wel ‘stalled sites’ genoemd. Gemeenten zijn de grootste grondeigenaren op deze geïdentificeerde bevroren locaties. Zo is ongeveer 50% van alle bestemde maar niet bebouwde grond in handen van gemeenten, 20% is van natuurlijke personen, 6% van bouwers en ontwikkelaars, 4% van woningcorporaties en het restant van (circa) 20% is in handen van andere rechtspersonen zoals beleggers (situatie 31 december 2016)⁵.

“Enschede heeft hoofdzakelijk gronden op (deels voormalige) uitleglocaties; vrijwel geen binnenstedelijk bezit, met uitzondering van een aantal locaties die voorheen nodig waren voor gemeentelijke functies (zoals stadsdeelkantoren en scholen) en enkele locaties die al voor de crisis waren aangekocht. Voor de Kop Boulevard is voor het eerst in jaren weer een WVG voorkeursrecht opgelegd.” - Schloffer, Apeldoorn/Enschede

Ook private grondeigenaren en ontwikkelende partijen kunnen de belemmerende factor zijn. Zo kunnen er (passieve) grondeigenaren zijn die niet willen ontwikkelen maar ook niet willen verkopen aan partijen die dat wel willen (Buitelaar, Segeren & Kronberger, 2008). Daarnaast kunnen er ontwikkelende partijen zijn die wel willen maar niet (meer) kunnen. Dit hangt enerzijds samen met de beschikbare capaciteit die een ontwikkelaar of bouwer op het moment beschikbaar heeft (materiaal, mankracht en medewerkers). Anderzijds willen deze partijen ook de productiecapaciteit niet sterk opvoeren, omdat daarmee het werk voor de aankomende jaren naar voren getrokken wordt en daarmee de werkvoorraad voor de toekomst wordt verkleind.

Bij ontwikkelende partijen kan ook sprake zijn van vertragend strategisch grondbeleid en zogenaamd land banking. Land banking is gericht op het verwerven van een zodanige grondhoeveelheid dat de bouwproductie voor langere tijd wordt veiliggesteld (Buitelaar en van Schie, 2019). Deze grondstrategieën zijn niet uitsluitend voorbehouden aan private partijen, ze kunnen evenzogoed gelden voor gemeenten wanneer zij de grondontwikkeling en -uitgifte op zich nemen.

⁵ Buitelaar en van Schie, 2019

“Je hebt als onderneming niet de capaciteit om alle grondposities tegelijk te ontwikkelen, je moet zorgen voor een stabiele kasstroom op de lange termijn. Het is niet handig om voor je huidige bedrijfsvoering nu veel mensen aan te nemen, om deze binnen afzienbare tijd weer te moeten ontslaan.” - Buitelaar, PBL/UU

“Ontwikkelaars zijn niet aan het afwachten, ze willen en kunnen niet alles tegelijk ontwikkelen. Ontwikkelaars met veel (grond)posities hebben gewoon de capaciteit niet om alle locaties in één keer te ontwikkelen en bovendien is voor hen continuïteit over de jaren heen heel belangrijk; als ze al hun grondposities in één keer zouden ontwikkelen, dan hebben ze geen werk en geen omzet in de daaropvolgende periode. Over het algemeen proberen ontwikkelaars hun grondposities snel te ontwikkelen, ook om hun risico's te beperken. Ontwikkelaars willen graag hun grondposities op uitleglocaties ontwikkelen, ook omdat ze daar al lang geleden in geïnvesteerd hebben en omdat ze verwachten dat er veel vraag naar de woningen zal zijn, maar dat wordt vaak vertraagd door gemeentelijk en provinciaal beleid. Ontwikkelaars beschikken vaak over omvangrijke grondposities, omdat het ontwikkelproces vaak met horten en stoten verloopt, onder andere omdat het proces bij gemeenten soms zeer stroperig en taai is. Het is beslist niet zo dat marktpartijen grootschalig het in ontwikkeling brengen van grondposities expres temperen of vertragen.” Jan Fokkema, NEPROM

5 Het grondprijnsbeleid

Grondprijnsbeleid gaat over de wijze waarop de gemeente de waarde van haar gronden bepaalt (de grondprijsmethoden) en waarop zij de kaders, uitgangspunten en randvoorwaarden vaststelt die daaraan ten grondslag liggen. Grondprijnsbeleid is een instrument dat een belangrijke bijdrage levert aan het voeren van actief (of situationeel) grondbeleid. Grondprijnsbeleid wordt vaak in een afzonderlijke nota prijsbeleid vastgelegd, soms in combinatie met aanverwante stukken zoals beleidsstukken over erfpacht of uitgiftevoorschriften. In andere gevallen bestaat het grondprijnsbeleid uit alleen een grondprijnsbrief, waarin de grondprijzen voor specifieke locaties en/of typen vastgoed de grondprijzen voor een periode worden beschreven. In dit hoofdstuk wordt inzicht gegeven in grondprijnsbeleid en grondprijsmethoden die gehanteerd worden door gemeenten.

5.1 Resultaat steekproef: circa 60% van gemeenten heeft (online) openbaar grondprijnsbeleid

Er is een steekproef gehouden om een goed beeld te krijgen van het aantal gemeenten dat een nota grondprijnsbeleid heeft opgesteld, en deze nota ook transparant en openbaar (online) publiceert. Er is online naar het grondprijnsbeleid van 100 aselekt gekozen gemeenten gezocht. Uit deze steekproef is ook te destilleren of gemeenten een specifieke grondprijsmethode of -beleid hanteren voor verschillende vastgoedsegmenten of subcategorieën.

Transparantie van grondprijnsbeleid bij Nederlandse gemeenten

Uit een steekproef onder 100 gemeenten blijkt, dat van ongeveer 63% van de gemeenten een nota grondprijnsbeleid (of grondprijnsbrief of paragraaf in het grondbeleid) online is te vinden. Deze nota, brief of paragraaf gaat in op de gehanteerde grondprijsmethoden en vaak ook op de grondprijzen zelf (bedragen) voor verschillende vastgoedsegmenten. Verder blijkt dat ongeveer driekwart van de gemeenten een actueel (vastgesteld) grondprijnsbeleid heeft van 2018 of later of dat het grondprijnsbeleid een looptijd heeft tot 2020-2021. Van 23% van de gemeenten is het gevonden grondprijnsbeleid minder actueel. Dit betekent echter niet dat het beleid niet meer van kracht is. Een van de redenen voor een verouderd grondbeleid is het gebrek aan grondposities voor grotere locaties voor woningbouw of bedrijventerreinen.

“We zien dat veel gemeenten een vastgesteld en openbaar grondprijnsbeleid hebben. Dit helpt mee in de transparantie, maar het ligt er wel aan hoe dit is opgeschreven. Onze leden geven bijvoorbeeld aan dat bij de invoering van het gasloos bouwen, er opeens nog een extra heffing via de grondquote (die ook afgeleid kan worden van de stichtingskosten) werd gerekend.” - Van Rooyen, NVB

Tabel 2: Transparantie van grondprijnsbeleid

Algemeen	Ja	Nee
Grondprijnsbeleid openbaar	63%	37%
Waarvan vigerend tot 2021 of uit 2018 of later	77%	23%

Bron: Desksearch Stec Groep (2020).

“Veel gemeenten zijn overgegaan tot situationeel grondbeleid. Maar hiermee is het in zijn geheel ook minder transparant geworden. Het is onduidelijk waar gemeenten wel of niet over grondposities beschikken. Naar de buitenwereld is het niet meer transparant wat de strategie is van de gemeenten (wat ze verwerven, waarom ze grond verwerven en op welke plekken ze grond verwerven.” - Van der Krabben, RU

Voordelen van nota's grondprijsbeleid gaan vooral over transparantie en duidelijkheid

Wanneer een gemeente, actief grondbeleid hanteert, heeft zij een nota grondprijsbeleid nodig.

De belangrijkste voordelen van een openbare en vastgestelde nota grondprijsbeleid zijn:

- Het biedt zekerheid en duidelijkheid aan de partijen die betrokken zijn bij de prijsvorming namens de gemeente. Dit geeft kaders mee voor handelen en onderhandelingen aan de gemeentelijke kant van de tafel.
- Het zorgt voor duidelijkheid richting marktpartijen en het zorgt ervoor dat gemeenteraad en college op de hoogte zijn van het gevoerde beleid en verantwoording van de afdelingen Grondzaken en Vastgoed.
- Vooraf gecommuniceerde en voor alle partijen geldende grondprijzen (mits actueel en marktconform) dragen bij aan een Transparant, Openbaar en Marktconforme (TOM)-werkwijze. Gemeenten moeten, wanneer het activiteiten op de grondmarkt betreft, TOM acteren. Hiermee voldoen de gemeenten aan de Wet Markt en Overheid en wordt staatssteun voorkomen.
- Er wordt inzicht gegeven in de ontwikkelingen gedurende de jaren, zowel op gemeentelijk niveau als op regionaal of landelijk niveau, mits voldoende gemeenten dit publiceren. Dit kan bijdragen aan de marktconformiteit van grondprijzen in geheel Nederland.
- Een separate Nota grondprijsbeleid, in plaats van een paragraaf in de Nota grondbeleid of de meerjarenprogrammabegroting, biedt meer ruimte voor differentiatie naar specifieke segmenten en locaties.
- Door middel van een separate nota geeft de gemeente meer gewicht aan het grondbeleid (met name het uitgiftebeleid) en kan zij flexibeler inspelen op ontwikkelingen op de grondmarkt, doordat dan alleen de nota grondprijsbeleid of de grondprijzen brief geactualiseerd hoeft te worden.

“Je moet de grondmarkt altijd blijven volgen. Voor nieuwe gronduitgiftes is het een continue zoekopdracht om de grondprijzen en vastgoedontwikkeling bij te houden. Het is dus belangrijk dat je altijd je marktanalyse op orde hebt. De grondprijzbrieven van de gemeente Enschede wordt jaarlijks geüpdatet en vaak extern getoetst, dus we lopen vrijwel nooit achter de feiten aan.” – Schloffer, Apeldoorn / Enschede

Er wordt veelal gedifferentieerd naar vastgoedsegmenten

Op basis van de 63 gevonden nota's grondprijsbeleid en grondprijzbrieven is onderzocht in hoeveel nota's er specifiek wordt ingegaan op de grondprijsmethode en grondprijzen. In onderstaande tabel is per vastgoedsegment aangegeven bij welk aandeel van de gemeenten het vastgoedsegment is genoemd in de nota of brief. Van deze segmenten is de rekenmethode en/of de grondprijs dus transparant en inzichtelijk voor derden. Opvallende resultaten uit tabel 3:

- De vastgoedsegmenten koopwoningen (98%), sociale huurwoningen (86%) en bedrijventerreinen (89%) worden het vaakst genoemd.
- Middenhuur, een woningmarktsegment dat vooral de laatste jaren sterk in opkomst is, wordt in ruim een derde (35%) van de gevonden nota's genoemd. Dit betreft gemeenten die een prijs benoemen en/of een specifieke grondprijsbepaling voor dit segment in de nota.
- Tiny Houses wordt in ongeveer 8% van de gevallen benoemd.
- Relatief nieuwe vastgoedsegmenten zoals datacenters en zonneparken of -velden worden slechts in 3% van de gevonden nota's genoemd.

Tabel 3: Transparantie grondprijsbeleid per vastgoedsegment

Segment	Genoemd (%)	Niet genoemd (%)
Woningbouw		
• Koopwoning	98%	2%
• Sociale huur	86%	14%
• Middenhuur	35%	65%
Kantoren	67%	33%
Bedrijventerreinen	89%	11%
Detailhandel / Retail	62%	38%
Maatschappelijk vastgoed	78%	22%
Datacenters of zonneparken	3%	97%
Zendmasten (UMTS)	28%	72%
Tiny Houses	8%	92%
Overig	3%	97%

Bron: Desksearch Stec Groep (2020). Op basis van steekproef van 63 (van de 100) gevonden nota's grondprijsbeleid en grondbrieven

5.2 Staatssteun, marktconformiteit en de grondprijsmethoden

Deze paragraaf gaat over het hoe en waarom van de te hanteren grondprijsmethoden. Eerst worden de wettelijke uitgangspunten betreffende staatssteun beschreven en het verplicht marktconform handelen door gemeenten. Daarna worden de verschillende (hoofd)vormen van grondprijsmethoden inclusief de voor- en nadelen van de methode besproken.

Wettelijke kaders ter voorkoming staatssteun en bevordering van marktconformiteit

Europese regels zorgen voor een gelijk speelveld

Voor het aan- en verkopen van grond en vastgoed door de gemeente gelden de Europese staatssteunregels. Dit zijn regels om te voorkomen dat een gemeente aan een bepaald bedrijf een financieel voordeel gunt, waardoor de concurrentie tussen bedrijven niet eerlijk verloopt. Vanuit de Europese wet- en regelgeving moet een gemeente bij de gronduitgifte rekening houden met de mededeling 'Notion of State aid' uit 2016. Dit was een aanvulling / aanpassing op de Mededeling grondtransacties uit 1997, voor wat betreft het staatssteunproof inrichten van grondtransacties. In de Notion of State aid is geen separaat hoofdstuk over transacties van grond opgenomen, de belangrijkste bepalingen hierover zijn verwerkt in het hoofdstuk over de Market Economy Operator test. Hier wordt aangegeven dat er sprake is van (een vermoeden van) ongeoorloofde staatssteun als niet aan de MEO-test wordt voldaan. Dit kan ertoe leiden dat de Europese Commissie naar aanleiding van een klacht informatie kan opvragen bij de betreffende lidstaat. (Bron: <https://europadecentraal.nl>)

Om een eerlijk speelveld te garanderen, moet voorafgaand aan een grondtransactie een onvoorwaardelijke biedprocedure of een taxatie van de marktwaarde door een onafhankelijk deskundige worden verricht. Deze regels werken voor de volle breedte van het grondbeleid: koop- en verkooptransacties, erfpacht, gewone pacht en huur. Een gemeente kan echter ook kiezen voor een aanbesteding of zij wordt vanwege de Aanbestedingswet verplicht tot een openbare (Europese) aanbesteding om een ontwikkelaar een dienst te gunnen (bij overschrijding van de Europese drempelwaarden). Dit laatste geldt vooral bij uitgifte van kavels die bestemd zijn voor de bouw van voorzieningen zoals scholen, zorg en dergelijke. Bij aanbesteding van werken voor bijvoorbeeld sloopwerkzaamheden, sanering, bouw- en woonrijp maken, moet het Besluit aanbestedingsregels voor overheidsopdrachten (Bao) worden gevolgd.

Wet Markt en Overheid geeft de Nederlandse uitwerking

De Wet Markt en Overheid bevat gedragsregels voor de overheid (centraal, decentraal of publiekrechtelijk zelfstandige bestuursorganen) als zij goederen of diensten op de markt aanbieden. Dit heeft ook betrekking op de aan- of verkoop van grond en vastgoed. Oneigenlijk gebruik van publieke middelen bij dergelijke economische activiteiten kan zo leiden tot concurrentievervalsing met bedrijven. De wet Markt en Overheid heeft daarom als doel de concurrentieverhoudingen tussen overheden en bedrijven gelijk te trekken.

In het convenant Gemeentelijk Grondprijsbeleid en Woningkwaliteit (ondertekend door VNG, Neprom, NVB en Ministerie VROM in 2001) zijn afspraken gemaakt over de door gemeenten gehanteerde methodieken voor de berekening van grondprijzen. Ook is hierin afgesproken dat de kwaliteit van te bouwen woningen uitgangspunt is. In het convenant is gekozen voor het gebruik van de residuele grondwaardemethode. Uit de evaluatie van het convenant in 2005 bleek dat de overgrote meerderheid van de gemeenten dit Convenant niet (geheel) toepaste, maar wel werkte in de geest ervan. Tegelijkertijd werd met de evaluatie ook een handboek opgesteld voor gemeenten om een marktconforme grondprijs te hanteren.⁶

Staatssteun voor maatschappelijk vastgoed en sociale woningbouw is geoorloofd

Gemeenten mogen staatssteun verlenen aan organisaties (waaronder woningcorporaties) door grond onder de marktwaarde te verkopen die bedoeld is voor de uitvoering van diensten van algemeen economisch belang (DAEB). De realisatie en exploitatie van sociale woningbouw en maatschappelijk vastgoed (zonder winstoogmerk) vallen hier onder. Dit is één van de steunmaatregelen die de 'Notion of State aid' uit 2016 en de Woningwet voor sociale huisvesting als DAEB toestaan.

De woningwet regelt deze sociale huisvestingstaken op wetsniveau en een AMvB voorziet in de verplichte administratieve of juridische scheiding van het DAEB- en niet-DAEB-bezit van woningcorporaties. Decentrale overheden hebben volgens de Europese regelgeving en rechtspraak een ruime beleidsvrijheid bij het omschrijven en laten uitvoeren van een DAEB. Zolang verhoudingen op de interne markt niet onevenredig worden verstoord, mag een decentrale overheid een onderneming met de DAEB-activiteit belasten. Bij het aanwijzen en financieren van een DAEB moet rekening worden gehouden met de staatssteunregels. (Bron: <https://europadecentraal.nl>)

“Met woningcorporaties bestaan aparte afspraken. De sociale grondprijs is ongeveer kostprijsdekkend en geldt als een vergoeding om de bestemming mogelijk te maken. De grondprijzen zijn onderdeel van het totale afsprakenpakket (zoals investeringen in de openbare ruimte, uitponden, programma of het aantal woningen, bijdragen bij uitponden, erfpachtafspraken). De sociale huurprijs wordt ook berekend om te kijken of die in balans is. De corporatie betaalt een bijdrage aan de gemeente als huurwoningen door de corporatie worden uitgepond (= verkocht).” – Van den Nieuwenhof, Amsterdam

5.3 De meest voorkomende grondprijsbepalingsmethoden

Biedprocedures / tenders: de “vrije markt”, mits voldoende inschrijvingen

Gemeenten kunnen gronden aanbieden via verschillende vormen van biedprocedures/tenders. De keuze voor een biedprocedure heeft betrekking op de prijs-, plan- of partnerselectie (of een tussenvorm/combinatie hiervan). Een selectie op prijs vindt meestal plaats als de opdrachtgevende partij precies weet wat zij wil (er is bijvoorbeeld al een vastgesteld gedetailleerd bestemmingsplan). De uitvraag richt zich op de goedkoopste inschrijver. Deze selectie vindt binnen de gebiedsontwikkeling nauwelijks meer plaats. Planselectie houdt in dat de partij die het beste plan (kwaliteit) of de prijs-kwaliteitverhouding biedt, de tender wint. Deze vorm komt binnen de gebiedsontwikkeling het meeste voor. De partnerselectie is een relatief nieuwe vorm binnen de gebiedsontwikkeling. Hierin wordt niet geselecteerd op een plan met een bieding en/of op de prijs, maar op een partner(profiel). Hiermee hoopt de opdrachtgevende partij (de gemeente) op een effectievere wijze om tot samenwerking te komen die ook nog eens flexibel kan worden ingericht. Dit moet bijdragen aan de kwaliteit en de risico-beperking van meer onzekere of experimentele projecten. Een nadeel van de biedprocedure en planselectie is dat met name het voorproces erg duur kan zijn en veel vooraf is vastgelegd. (Voor meer informatie over deze biedprocedures zie de Reiswijzer Gebiedsontwikkeling 2019 van het Ministerie van BZK).

Aangezien bij deze methoden meerdere marktpartijen een bod kunnen neerleggen bij de gemeenten, is hier in feite sprake van een ‘vrije markt’ en daarmee marktconformiteit. De individuele belangen van marktpartij (o.a. de omvang van de orderportefeuille, economische perspectieven en andere individuele

⁶ De prijs van kwaliteit, Handreiking voor gemeentelijk grondprijsbeleid bij woningbouw, Ecorys 2006

afwegingen zoals de verwerving van grondposities) bepalen of een marktpartij een bod doet en hoe hoog dat bod is. Aandachtspunt is wel of er voldoende partijen in staat zijn om in te schrijven en of zij zich ook daadwerkelijk inschrijven/een bod doen. Als de gestelde eisen immers te hoog zijn is er geen sprake meer van een 'vrije' markt. En als het aantal biedingen beperkt is, dan is de marktconformiteit niet goed te achterhalen. Gemeenten hanteren echter vaak een minimale verkoopprijs die gebaseerd is op een waardebeoordeling door een onafhankelijke partij. Een ander risico is dat marktpartijen een (zeer) hoog bod doen en dan proberen het programma te veranderen.

"Amsterdam doet de uitgifte van nieuwe bouwrijpe grond zo veel als mogelijk met tenders. Bij de tender is de grondprijs genormeerd residueel bepaald en daarmee door de gemeente vastgesteld. De marktpartij heeft de optie om te bieden. Binnen de tender kan een partij dus variëren in volumes. Dit is een van de selectiecriteria, naast bijvoorbeeld de mate van duurzaamheid, inrichting en kwaliteit. In de tendersituatie is er dus geen onderhandeling. Vrijwel alle tenders zijn succesvol in kwaliteitsniveau, financiën, aantal inschrijvingen et cetera.

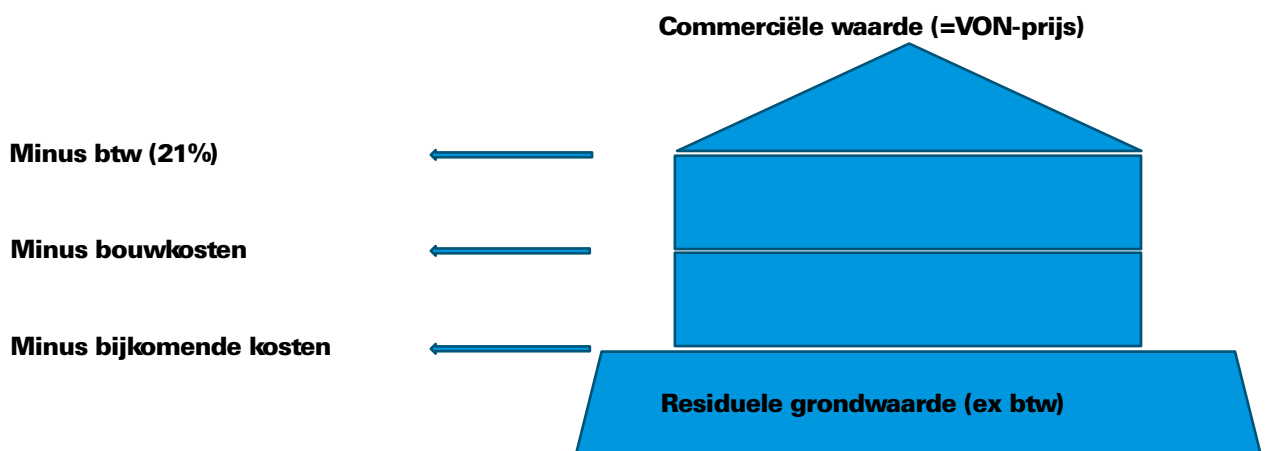
De optieconstructie werkt als volgt: Je biedt op een optie, er wordt een aanbetaling gedaan voor het optierecht: de marktpartij is nog niet verplicht tot afname van de grond. Ze krijgt een periode om de planvorming en financiën rond te krijgen en aan het eind wordt het besluit genomen of ze de grond in erfpacht neemt of ervan afziet. De grond wordt vaak wel afgenomen, waarmee blijkt dat de eisen die gemeente stelt en de prijs/canon en erfpachtvoorwaarden financieel haalbaar zijn. Dit komt ook omdat het optiebod een serieus bedrag is en er reeds planvormingskosten zijn gemaakt: de sunk costs zijn relatief groot. Het optiebod zorgt dus voor commitment.

Dit tendermodel is opgezet zodat marktpartijen gedurende een neergaande markt eenvoudig af konden zien van hun bod, door middel van het laten vervallen van hun optierecht. Overigens gaat de grond niet automatisch naar de tweede partij, als partij er toch afziet van de deal." - Van den Nieuwenhof, Amsterdam

(Genormeerd) residuele grondwaardebepaling is de meest marktconforme methode

De residuele grondwaardebepaling betreft de bepaling van het residu. De waarde die resteert wanneer btw, stichtingskosten en winsten worden afgetrokken van de verkoopwaarde van een vastgoedobject is dan de residuele grondwaarde (het residu), de waarde van de bouwrijpe grond.

Residueel rekenen benadert marktconformiteit. De werkelijke prijs komt naar voren bij bieden.



Het uitgangspunt is de verwachte verkoopopbrengst van het vastgoed. Voor woningen (en de andere vastgoedsegmenten) wordt de verkoopopbrengst (of de beleggerswaarde) voor een belangrijk deel bepaald door de prijsvorming binnen de bestaande woningmarkt. Op basis daarvan worden VON-prijzen bepaald (inclusief andere nieuwbouwwaardes) waar vervolgens de BTW en de stichtingskosten van af worden getrokken.

Wensen of eisen vanuit overheden (rijk of gemeenten) kunnen zorgen voor hogere stichtingskosten. Denk hierbij aan hogere EPC-normen of architectonische kwaliteit. Hierdoor daalt de (residuele) grondwaarde. Sommige investeringen in kwaliteit of verduurzaming dragen ook bij aan een hogere verkoopopbrengst. Dit moet dan ook meegenomen worden in de residuele waardebeoordeling.

Bij genormeerd residueel rekenen worden op basis van (vooraf) vastgestelde standaardtypen doorrekeningen gemaakt. Deze standaarden zijn afgeleid van veel in de lokale woningmarkt voorkomende woning- en kavelgroottes. Het voordeel van de genormeerd residuele methode is dat niet alles achter de komma uitgerekend hoeft te worden. Deze methode wordt ook gebruikt voor het opstellen van grondprijnsbeleid en eerste doorrekeningen. Naarmate onderhandelingen verder gaan en er meer bekend is over de te realiseren woningen, kunnen de berekeningen worden aangevuld/aangepast met projectspecifieke input.

Voor een residuele benadering is actueel inzicht en kennis over het verloop van de verkoopopbrengsten en de bouw- en ontwikkelingskosten van belang. Deze methode heeft als groot voordeel dat er gebruik gemaakt wordt van actuele gegevens om een marktconforme grondprijs te bepalen. Daarmee is de gemeente flexibel in iedere marktsituatie. De residuele grondprijsmethode is sinds de jaren '90 behoorlijk ingeburgerd en het merendeel van de gemeenten rekent met deze methode. De residuele grondwaardeberekening is bovendien goed uitlegbaar en verdedigbaar in een onderhandeling.

Doordat de grondprijs bij de residuele methodiek meebeweegt met de conjunctuur wordt rekening gehouden met een redelijk winstpercentage voor de ontwikkelaar, ook al gaat het economisch slecht. De gemeente daarentegen wordt in slechte tijden of bij complexe (binnenstedelijke) ontwikkelingen geconfronteerd met lage opbrengsten of zelfs onrendabele toppen: kosten die de gemeente maakt worden niet goedge maakt met de opbrengsten uit de grondprijs.

Grondquotebenadering vaak te weinig gedifferentieerd

De grondquote wordt voornamelijk gebruikt voor woningbouw en de grondprijs wordt bepaald aan de hand van een vooraf vastgesteld percentage van de commerciële waarde (de VON-prijs van een woning) of over een andere eenheid zoals de bouwkosten. De quote kan worden bepaald door vergelijking met omliggende gemeenten of door een residuele berekening aan de hand van referentieprojecten. Bij vergelijking tussen gemeenten moet wel rekening gehouden worden met verschillen in marktprijzen en bouwkosten. Ook kan gewerkt worden met indexen en garantieprijsen. Door te rekenen met een vaste grondquote stijgt de grondwaarde bij een hogere commerciële waarde (VON-prijs) of hogere stichtingskosten. De basis voor deze methode is de gedachte dat iemand die de kosten voor een duur huis kan opbrengen, ook meer kan betalen voor de grond.

Het voordeel van een grondquote is dat het snel duidelijkheid biedt aan marktpartijen. Veel gemeenten gebruiken deze methode ook als snelle check op de grondprijzen die wel residueel doorgerekend zijn.

“Heerenveen hanteert in het aangaan van afspraken met marktpartijen de residuele methode, waar voorheen enkel geleund werd op de grondquote. Nadeel van werken met grondquotes is dat je sneller te hoog of te laag zit met je grondprijs. Het houdt niet volledig rekening met de actuele marktomstandigheden. De quote gaat een eigen leven leiden (wat in het voordeel of nadeel kan werken). Met een residuele benadering beweeg je veel makkelijker mee met marktdynamiek.” - Westrik, Heerenveen

Het nadeel van een grondquote is dat een vast percentage geen of minder rekening houdt met de kwaliteit van de locatie. Als namelijk een zelfde woning (met dezelfde bouwkosten) gebouwd wordt op een toplocatie versus een mindere locatie en de grondquote blijft hetzelfde, dan gaat er bij de toplocatie een groter deel van de verkoopopbrengsten (realisatiewinst) naar de marktpartij, terwijl het verschil veroorzaakt wordt door de kwaliteit van de locatie (bereikbaarheid, voorzieningen, uitstraling van de omgeving). Ook worden bij een vaste grondquote de ontwikkelingen binnen de opbrengstenkant en de

kostenkant niet meegenomen, waardoor deze methode niet marktconform is. Bovendien is in de huidige markt vaak maatwerk noodzakelijk, waardoor uitzonderingen op het quotebeleid meer regel dan uitzondering zijn.

De grondquotes die door de gemeenten worden gehanteerd variëren sterk, grofweg van 13 tot 38% in de steekproef, waarbij het merendeel rond de 25% ligt. De door gemeenten gehanteerde quotes zijn echter sterk afhankelijk van het specifieke beleid, de mate van differentiatie (naar type locatie, type woning of prijsklasse) en de onderbouwing van de grondquote.

“Gemeente 's-Hertogenbosch hanteert voor grondgebonden nieuwbouwwoningen een grondquote, die jaarlijks genormeerd residueel wordt berekend. Deze grondquote is openbaar en biedt duidelijkheid en transparantie aan marktpartijen. Wanneer de stichtingskosten stijgen en de VON-prijs gelijk blijft, dan neemt de grondquote af.” - D’Haens, gemeente 's-Hertogenbosch

Comparatieve methode wordt vooral gebruikt voor bedrijventerreinen

Bij de comparatieve methode wordt een parallel getrokken met de koop- of gronduitgifteprijsen die gehanteerd worden in direct omliggende of anderszins vergelijkbare gemeenten en projecten. Daarbij dient rekening te worden gehouden met de plaatselijke omstandigheden, zoals ligging, bereikbaarheid, voorzieningenniveau et cetera. Deze methode wordt veelal als aanvulling op andere methoden of als toets gebruikt. Bij de comparatieve methode staat de prijs van de bouwgrond centraal, bij de residuele benadering draait het om de verkoopprijs.

De comparatieve methode is een relatief eenvoudige, snelle en daarmee goedkope methode. Voor de comparatieve methode worden echter prijzen gebruikt waarvan niet bekend is hoe deze (in het verleden) zijn bepaald. Belangrijke referenties voor het vaststellen van de grondprijs zijn vaak gerealiseerde transacties. Een risico daarbij is dat vaak niet duidelijk is of vergeten wordt wat de oorspronkelijke uitgangspunten waren. Ook kan het voorkomen dat door deze methode gemeenten juist naar elkaar (blijven) kijken voor het hanteren van grondprijzen, waarmee de relatie met de waarde van de (toekomstige) bestemming verloren gaat en er een prijzenoorlog of prisoners dilemma ontstaat.

“Je ziet dat gemeenten die grond uitgeven voor bedrijventerreinen vooral comparatief rekenen en (daardoor) een vrij lage grondprijs hanteren om die ontwikkeling te faciliteren. Zo wordt geprobeerd werkgelegenheid en economische ontwikkeling binnen de gemeente te stimuleren.” – Buitelaar, PBL/UU

Kostprijsbenadering heeft helemaal geen relatie met de waarde

Bij de kostprijsmethode wordt de grondprijs van bouwrijpe grond bepaald aan de hand van de kosten die gemaakt zijn voor het leveren van bouwrijpe grond (vaak inclusief de historische kostprijs). Al deze kosten moeten minimaal gedekt worden uit de verkoop van de gronden. Grond die volgens de kostprijsmethode wordt uitgegeven levert voor de gemeente dus geen inkomsten op.

Voordeel hiervan is dat de grondprijs eenvoudig te bepalen is, maar deze neemt gedurende de jaren echter alleen maar toe (rentekosten, extra proceskosten et cetera) zolang deze niet is verkocht.

Het nadeel van een kostprijsbenadering is dat de methode niet leidt tot marktconforme grondprijzen. Er wordt immers geen rekening gehouden met actuele marktinzichten en kwaliteit en waarde van de grond. Daarmee voldoet deze methode niet aan de Europese regelgeving die stelt dat gemeenten bouwgrond minimaal dienen te verkopen tegen de marktwaarde. Ook loopt een gemeente het risico op het verlenen van staatssteun. Ook kan het hanteren van de kostprijsbenadering betekenen dat onrendabele projecten zoals sociale huur en maatschappelijke voorzieningen niet meer worden gerealiseerd, omdat de kosten om de grond bouwrijp te maken niet gedekt kunnen worden (tenzij hier specifieke andere geldstromen binnen de gemeente voor beschikbaar worden gesteld).

“Veel gemeenten rekenen nog altijd met een vaste lage grondprijs voor een sociale woning, deze wordt vaak jaarlijks geïndexeerd. Deze vaste lage prijs was vaak gebaseerd op de kostprijs.” - Buitelaar, PBL/UU

Taxatie/waardebepaling door onafhankelijk adviseur (ingeschakeld door gemeente)

De gemeente huurt in dit geval een externe partij in om de grondwaarde vast te stellen. De grondwaarde wordt vastgesteld door een taxateur of deskundige op basis van de ligging, wat er op de grond mag worden gebouwd en de marktprijzen. Het voordeel van een waardebepaling is dat er gebruik gemaakt wordt van actuele gegevens om de marktconforme waarde te benaderen. Bovendien wordt er gebruik gemaakt van een onafhankelijke partij, die geen belang heeft bij de onderhandeling over of de ontwikkeling van de grond. Dit kan positief bijdragen aan het verkorten van de discussie over de grondprijs met de marktpartij.

Tabel 4: (hoofd)vormen van grondprijsmethoden en marktconformiteit en conjunctuurgevoeligheid

Methode	Marktconformiteit	Conjunctuurgevoeligheid
Biedprocedures	++: mits er voldoende inschrijvingen zijn, is dit in feite de meest pure vorm van prijsvorming, wel afhankelijk van de door de aanbieder gehanteerde voorwaarden. Veelal dient er vooraf een minimale verkoopprijs te zijn bepaald.	++: Inschrijvers of bidders houden rekening met de actualiteit
(Genormeerd) residuele grondwaarde	++: mits actuele cijfers worden gebruikt	++: zowel via de kostenkant als de opbrengstenkant
Grondquote	--: als jarenlang hetzelfde percentage --: als geen onderscheid gemaakt wordt naar type en locatie +: als dit gebaseerd is op een actuele residuele benadering	--: als jarenlang hetzelfde percentage gehanteerd wordt --: als geen onderscheid gemaakt wordt naar type en locatie +: als dit gebaseerd is op een actuele residuele benadering
Comparatieve methode	--: waar zijn de referenties/ het grondprijsbeleid van naburige gemeenten op gebaseerd? Vaak leidt het 'naar elkaar kijken' tot een vicieuze cirkel van lagere grondprijzen, waarbij weinig rekening wordt gehouden met de kwaliteiten van locaties	--: wanneer zijn de referenties 'getoetst aan de actualiteit'?
Kostprijsbenadering	--: er is geen verband tussen de waarde van de grond (op basis van de nieuwe bestemming) en de (historische) kostprijs of de kosten om de grond bouw- en woonrijp te maken	--: deze kosten zijn reeds gemaakt (aankoopkosten) en helemaal niet gebaseerd op de ontwikkelingen aan de opbrengstenkant van de vastgoedmarkt
Taxatie/ waardebepaling door onafhankelijke deskundige	--/++: afhankelijk van de door de deskundige gebruikte methode en actuele marktkennis	--/++: afhankelijk van de door de deskundige gebruikte methode en actuele marktkennis

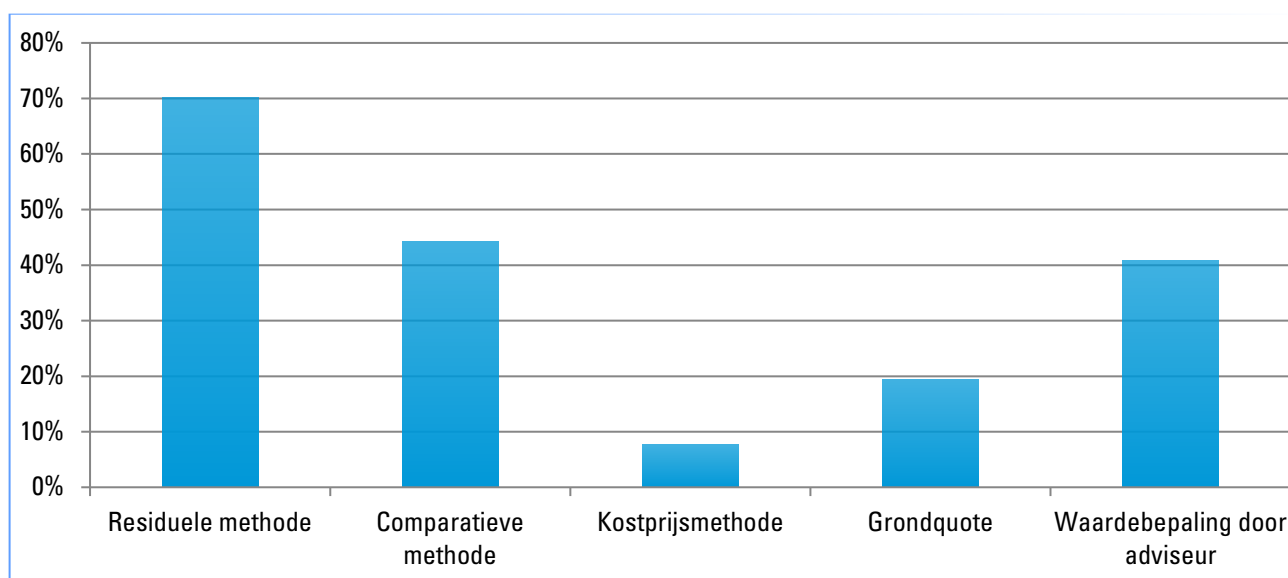
5.4 Gehanteerde grondprijsmethoden voor specifieke vastgoedsegmenten

Deze paragraaf is gebaseerd op de databestanden van de gemeentelijke benchmark grondprijzen uit 2018 en 2019, samen 181 unieke gemeenten (Stec Groep). Hiermee wordt duiding gegeven over huidige stand van zaken over (welk grondbeleid, welke methoden, marktconforme grondprijzen et cetera) en deze met harde data onderbouwen. In de benchmark wordt onderscheid gemaakt op twee veelgebruikte functies voor grond: wonen en bedrijventerreinen. Voor de overige segmenten wordt gekeken naar de steekproef voor de grondprijsnota's en -brieven. Hieruit wordt gedestilleerd of er een specifieke grondprijs (methode) wordt gehanteerd voor verschillende segmenten en welke voorwaarden daar aan zijn verbonden.

70% van de gemeenten rekent residueel voor woningbouw

Voor woningbouw is de residuele methode de meest gehanteerde methode, 70% van de gemeenten rekent residueel. Ook de comparatieve methode wordt relatief vaak gehanteerd (ruim 40%).

Figuur 9: Gehanteerde grondprijsmethode voor woningbouw (op basis van 181 gemeenten)

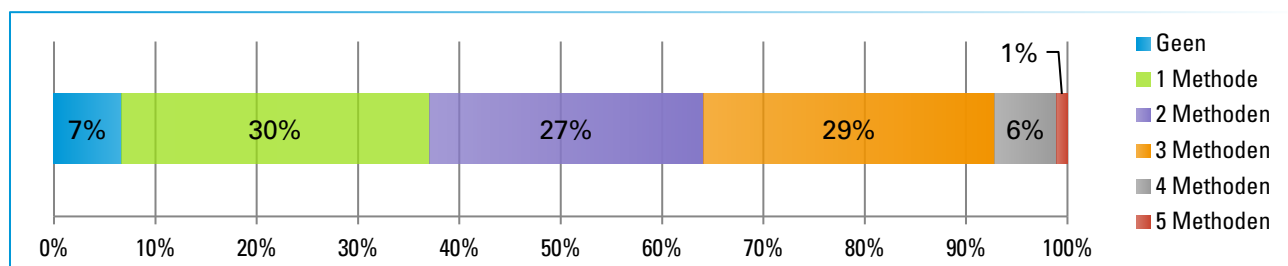


Bron: Stec Groep 2020

Ruim 60% van de gemeenten hanteert meer dan één grondprijsmethode voor woningbouw

Vaak hanteren gemeenten niet één, maar een combinatie van methoden. Gemiddeld hanteren gemeenten twee verschillende methoden voor de bepaling van grondprijzen voor woningbouw. Dat zijn veelal de residuele en/of comparatieve en/of taxatiemethode. In figuur 9 is het aantal gehanteerde methoden voor woningbouw weergegeven. 30% van de gemeenten hanteert één enkele methode. 63% van de gemeenten hanteert twee of meer grondprijsmethoden voor woningbouw. Een reden voor het hanteren van meerdere methoden kan zijn dat men verschillende methoden hanteert voor verschillende woningsegmenten. Denk aan comparatieve prijsbepaling voor vrije kavels (voor particulieren) en de residuele methode voor projectenbouw. Een extra methode kan ook dienen als check op de eerste grondprijsbepaling.

Figuur 10: Aantal gehanteerde grondprijsmethoden voor woningbouw

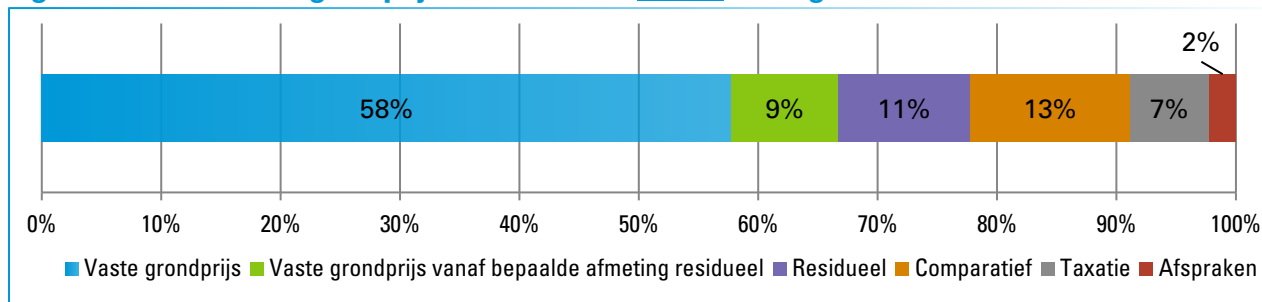


Bron: Stec Groep 2020

Sociale woningbouw: Bijna 70% van gemeenten hanteert een vaste grondprijs

Zo'n 60% van de gemeenten hanteert een vaste grondprijs voor sociale woningbouw, nog eens 9% hanteert een vaste grondprijs tot een bepaalde perceelgrootte, waarbij voor grotere percelen een residuele benadering gebruikt wordt. Deze grondprijzen voor sociale woningbouw liggen veelal tussen de € 15.000 en de € 25.000, afhankelijk van woningtype en verhuur- of verkooprijksklasse.

Figuur 11: Gehanteerde grondprijsmethoden voor sociale woningbouw

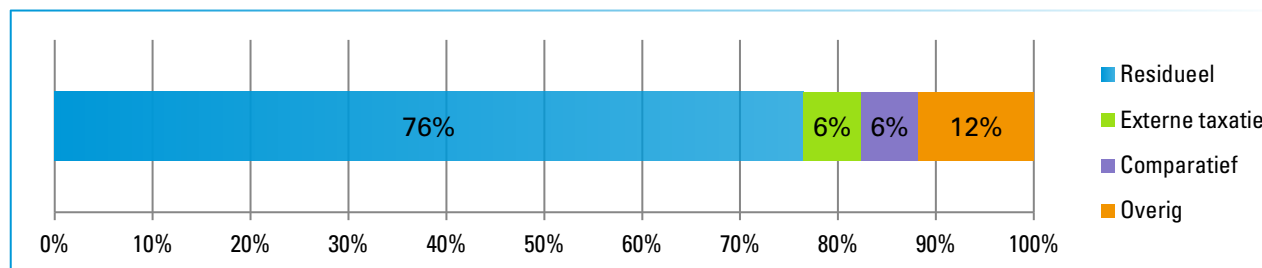


Bron: Desksearch Stec Groep (2020). Op basis van steekproef van 63 (van de 100) gevonden nota's grondprijsbeleid en grondbrieven

Middenhuur: De grondprijzen voor middenhuur worden primair residueel berekend.

Circa 35% van de gemeenten uit de steekproef heeft een vastgesteld en openbaar grondprijsbeleid voor het woningmarkt segment middenhuur. Daar blijkt uit dat zo'n 75% van de gemeenten de grondprijzen voor middenhuur residueel berekent. De overige gemeenten hanteren een comparatieve benadering of een externe taxatie.

Figuur 12: Gehanteerde grondprijsmethoden voor middenhuur

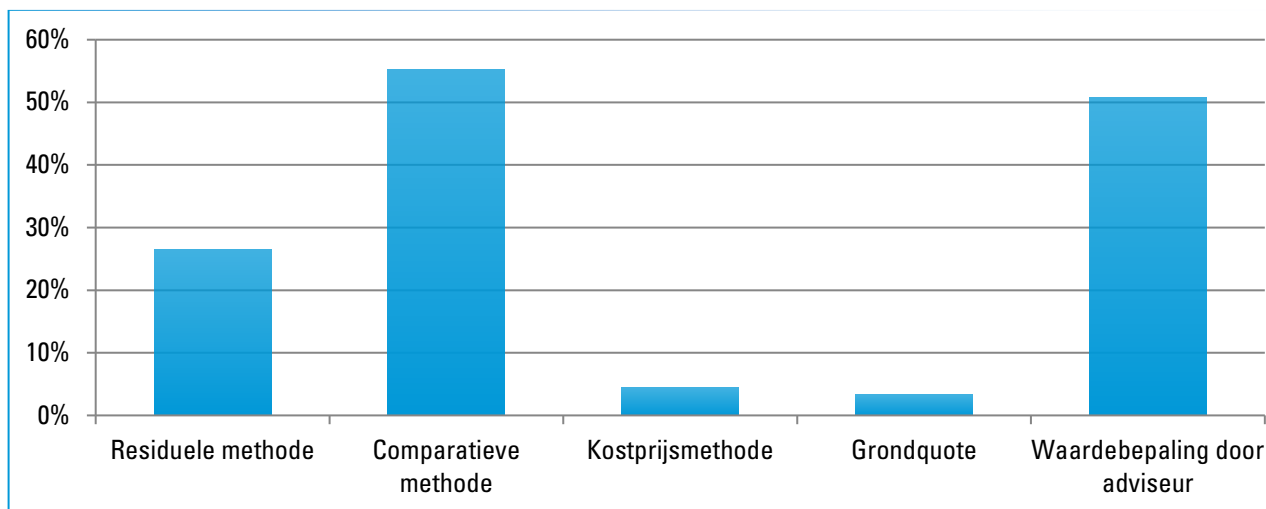


Bron: Desksearch Stec Groep (2020). Op basis van steekproef van 63 (van de 100) gevonden nota's grondprijsbeleid en grondbrieven

Ruim de helft van alle gemeenten bepaalt grondprijzen bedrijventerrein op basis van de comparatieve methode

55% van de gemeenten hanteert de comparatieve methode om de grondprijzen voor bedrijventerreinen te bepalen. Na de residuele methode wordt taxatie/ waardebeoordeling door een onafhankelijk adviseur het meest gebruikt (door circa 50%). Deze methoden worden ook vaak in combinatie gebruikt. De overige grondprijsmethoden worden maar zeer beperkt gehanteerd voor het bepalen van grondprijzen voor bedrijventerreinen.

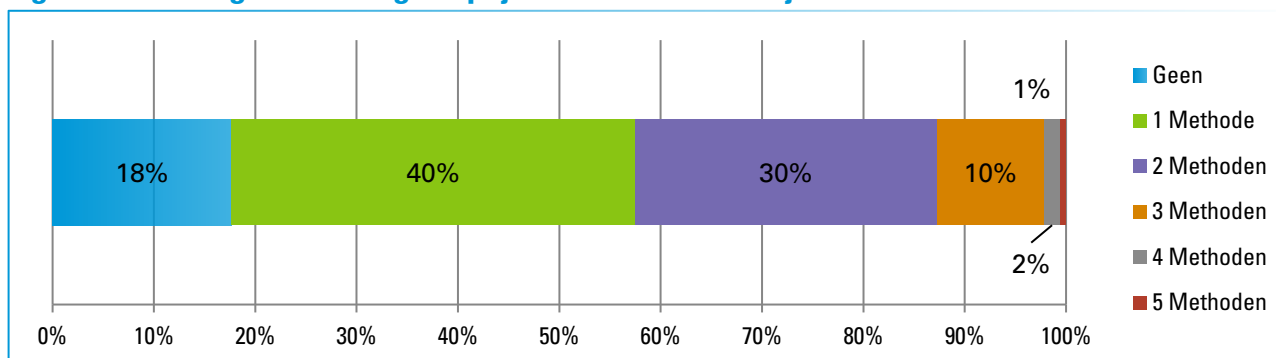
Figuur 13: Gehanteerde grondprijsmethoden voor bedrijventerrein



Bron: Stec Groep 2020

Ongeveer 40% van de gemeenten hanteert slechts één methode voor het bepalen van de grondprijzen voor bedrijventerreinen. Circa 30% van alle gemeenten hanteren twee methoden, dit is vaak de comparatieve/residuele methode in combinatie met een externe onafhankelijke taxatie van een adviseur of makelaar. De gemeenten die geen van bovenstaande grondprijsmethoden hanteren, maken gebruik van een andere methode of bezitten geen grondposities voor bedrijventerreinen.

Figuur 14: Aantal gehanteerde grondprijsmethoden voor bedrijventerreinen

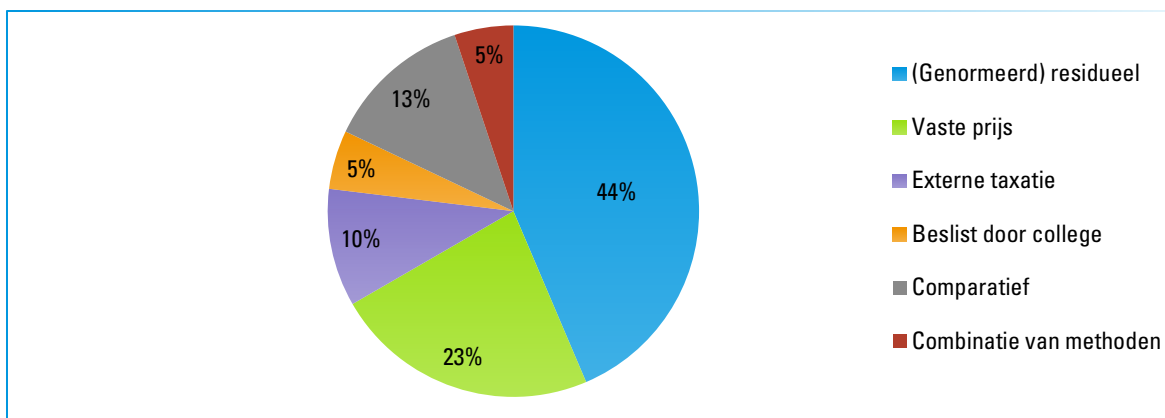


Bron: Stec Groep 2020

Kantoren: 44% van de gemeenten bepaalt grondprijzen voor kantoren met (genormeerde) residuele methode

Voor kantoren rekent 44% van de gemeenten (genormeerd) residueel aan de grondprijs. Dit is voor dit vastgoedsegment verreweg de vaakst gehanteerde methode. Bijna een kwart van de gemeenten rekent een vastgestelde grondprijs voor kantoorruimten. Een op de tien gemeenten maakt gebruik van een taxatie van een externe partij.

Figuur 15: Gehanteerde grondprijsmethoden voor kantoren

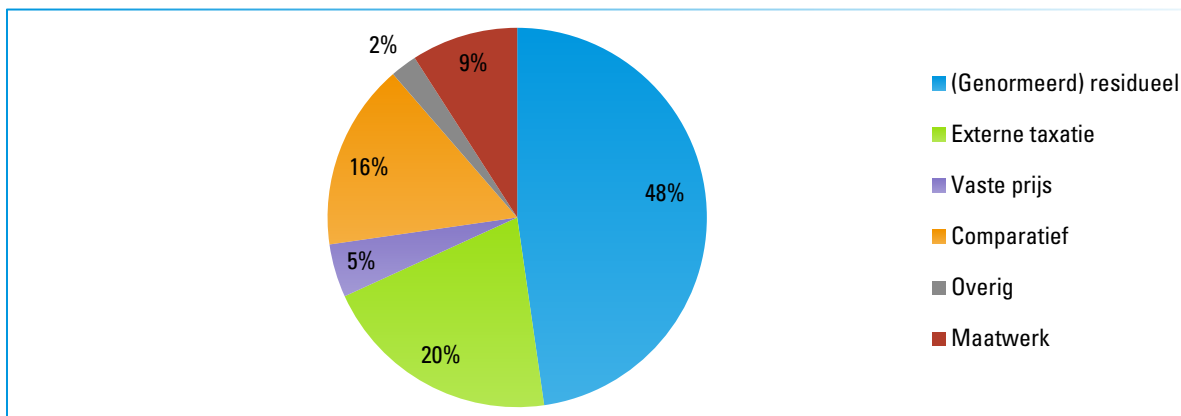


Bron: Desksearch Stec Groep (2020). Op basis van steekproef van 63 (van de 100) gevonden nota's grondprijsbeleid en grondbrieven

Retail: Bijna de helft van de gemeenten bepaalt de grondprijzen voor retail op basis van de (genormeerde) residuele benadering

48% van de gemeenten hanteert de (genormeerde) residuele methode voor het bepalen van de grondprijzen voor retail. Verder gebruikt 20% een externe taxateur, en zo'n 16% de comparatieve methoden. Wat opvalt dat zo'n 10% van de gemeenten maatwerk gebruikt, en per situatie de grondprijsmethode bepalen. Zo'n kwart van de gemeenten gebruikt meerdere grondprijsmethoden voor het bepalen van de grondprijs.

Figuur 16: Gehanteerde grondprijsmethoden voor retail/winkels



Bron: Desksearch Stec Groep (2020). Op basis van steekproef van 63 (van de 100) gevonden nota's grondprijsbeleid en grondbrieven

Overige segmenten:

- **Zendmasten:** Bij 17 van de 63 gevonden nota's grondprijsbeleid wordt er specifiek ingegaan op het vastgoedsegment zendmasten. De meest gehanteerde methode is recht van opstal (41%). Het recht van opstal geeft de opstaller het recht om in, op of boven de onroerende zaak van een ander, gebouwen, werken of beplanting in eigendom te hebben. Daarnaast rekenen aantal gemeenten comparatief (30%).
- **UMTS en Reclamemasten:** Bij 7 gemeenten uit de steekproef is er een openbare grondprijsmethode te vinden die betrekking heeft op het segment UMTS en reclamemasten. Er bij geen enkele gemeente een grondprijs genoemd. De grondprijzen voor dit segment worden primair residueel berekend, daarbij gaat het vaak om maatwerk.
- **Datacenter/ zonnepark** In slechts twee grondprijsnota's werd het segment datacenter en/of zonnepark genoemd, dit betekent dat nog weinig tot geen gemeenten een vastgestelde grondprijsmethode hebben voor het berekenen van grondprijzen voor deze segmenten. Van de gemeenten die wel een methodiek hebben beschreven in hun grondprijsnota worden bij een gemeente de grondprijzen

bepaald door een externe taxateur, eens in de vier jaar. Bij de andere gemeente worden de grondprijzen bepaald door het college.

5.5 Ervaringen en onderhandelen over de grondprijs

Onderhandelen hoort bij het spel

Uit de inventarisatie van de grondprijnsnota's en -brieven blijkt dat er in veel gemeenten bij onderhandelingen afgeweken mag/kan worden van de vastgestelde prijzen 'als de eigenschappen van de locatie daar aanleiding toe geven'. Dit gebeurt doorgaans in de vorm van een op- of afslag van 5% ten opzichte van de genoemde grondprijs. Bij grotere afwijkingen is vaak een College- of Raadsbesluit nodig. Uit de gesprekken met gemeenten blijkt dat er onderhandeld wordt over de prijs die gerekend wordt, maar dat 'dit bij het spel hoort'. De onderhandelingen gaan uiteindelijk echter niet alleen over de grondprijs, maar ook om kwaliteit, het programma, risico's, de fasering et cetera.

De afrekening kan op verschillende manieren tot stand komen, ook door naheffing

De daadwerkelijke grondprijs die betaald wordt, ten opzichte van de grondwaarde, verschilt per gehanteerde verkoopmethodiek en mogelijke voorwaarden.

Zo zal de verkoopprijs bij een tender overeenkomen met het bod dat de marktpartij heeft neergelegd en de voorwaarden die beide partijen hieraan hebben verbonden. De waarde is voorafgaand aan de procedure door een onafhankelijke partij bepaald en die zal minimaal behaald moeten zijn.

Wanneer sprake is van uitgifte van grond voor sociale of middeldure huurwoningen, worden vaak aanvullende voorwaarden opgenomen over een minimale exploitatieperiode. Als de woningen eerder worden uitgepand of door middel van huurprijsindexatie niet meer tot het beoogde huursegment behoren, wordt door sommige gemeenten een naheffing gerekend.

Bij een bouwclaimmodel kan zowel sprake zijn van grondprijzen die vooraf zijn vastgelegd (of met behulp van een indexering nog beperkt aangepast kunnen worden) of waarbij sprake is van meer flexibele grondprijzen, die afhankelijk zijn van bijvoorbeeld gerealiseerde VON-prijzen.

"Onze grondprijs is de richtprijs. De grondprijstabel/systematiek is vastgesteld door de Raad. Op het moment dat er extra kwaliteitsaspecten worden toegevoegd kan er onderhandeld worden over marktconforme kortingen. De grondquote wordt vaak getoetst aan bijvoorbeeld de bouwkosten en marktconformiteit. Er is dus altijd een residuele toetsing om te voorkomen dat we te laag of te hoog verkopen." - D'Haens, 's-Hertogenbosch

Grondprijzen voor particuliere woningbouw (zelfbouw) liggen meestal vast of bieden maar beperkt onderhandelingsruimte, zoals die is vastgelegd in de grondprijnsnota of waarbinnen de kavelwinkel kan acteren.

Dé uitgifteprijs bestaat niet

Voorgaande paragrafen gaan over het grondbeleid, het grondprijsbeleid en de grondprijsbepaling. Maar wat betekenen deze nu in feite voor de verkoop- of uitgifteprijs die gemeenten hanteren? Uit onderzoek van OTB en RIGO (en ook de gesprekken met de marktpartijen) blijkt dat er geen eenduidige 'uitgifteprijs' is. De afspraken tussen gemeente en marktpartijen over de methode, de indexering, verrekeningen en voor- en nacalculaties maken het vaak onmogelijk om één kwantitatieve eenheid als 'de' gronduitgifteprijs aan te wijzen. Ook worden prijs- en andere afspraken (over bijvoorbeeld specifieke onderdelen of voorzieningen) vaak niet op het niveau van één woning gemaakt, waardoor er moeilijk een vertaling naar een grondprijs per m² gemaakt kan worden. Er wordt gerekend aan de totale opbrengsten (en kosten) van een locatie. Hierdoor is het zelfs voor gemeenten en marktpartijen niet goed mogelijk om achteraf aan te geven wat nu precies 'de' betaalde prijs is voor grond bij gronduitgifte per individuele woning.

Moeizame onderhandelingen gaan vaak over meer dan alleen de (directe) grondprijs

De verschillen tussen gemeenten zitten niet alleen in de grondprijzen(tabellen), maar juist ook in de factoren daaromheen. Ontwikkelaars hebben het liefst van te voren zo veel mogelijk helderheid en

vastigheid. Maar willen daaropvolgend onderhandelen. Als onderhandelingen vastlopen, dan is dat, naast de grondprijs vaak op onder andere de volgende zaken:

1. Het programma van eisen (over bijvoorbeeld over het forse aandeel sociale huur en middenhuur). Dit beïnvloedt de opbrengstpotentie van een locatie flink.
2. Parkeernormen: ontwikkelingen worden zowel ruimtelijk als door onrendabele toppen onhaalbaar door hoge parkeernormen.
3. Duurzaamheidseisen: een hogere standaard dan het bouwbesluit leidt soms tot oplossingen die wellicht niet noodzakelijk zijn. Hierdoor nemen de bouwkosten sterk toe en niet alle investeringen zijn één op één terug te verdienen met een hogere verkoopprijs.

“Enschede rekent de hogere stichtingskosten door verduurzamingseisen door in de grondwaarde. De gemeente eist een lagere EPC dan het bouwbesluit op basis van de Crisis- en herstelwet.” - Schloffer, Apeldoorn / Enschede

“(Stapeling van) gemeentelijke wensen poppen soms ook nog op nadat een bod is geaccepteerd en er planontwikkeling heeft plaatsgevonden, bijvoorbeeld bij nieuwe wethouders of een nieuwe gemeenteraad. Dit kan gaan om het aandeel sociale woningbouw, ondergronds parkeren, energieneutrale wijken. Dit (en de kosten hiervan) komen vaak pas laat boven tafel. Dit noem ik de onwenselijke reflexen van gemeenten.” - Van Rooyen, NVB

Innovaties in de bouwkolom dragen bij aan lagere stichtingskosten en beïnvloeden de grondwaarde

Veel ontwikkelaars hebben de afgelopen jaren aangegeven dat het moeilijk was om de stichtingskosten vroegtijdig te ramen. Dit hangt enerzijds samen met de (lange) tijd die zit tussen de onderhandelingen over de grondprijs en het moment van realisatie en anderzijds met de sterke stijging die de stichtingskosten de afgelopen jaren hebben doorgemaakt.

Een van de oplossingen voor hoge stichtingskosten (of sterke stijging daarvan) die door zowel marktpartijen (bouwers en ontwikkelaars) en door overheden wordt genoemd, is het inzetten op lagere productiekosten binnen de bouwkolom door standaardisatie en componentenbouw.

Bij componentenbouw worden onderdelen van een woning (de componenten zoals het dak, de gevels of vloerdelen) in de werkplaats of fabriek gemaakt en kunnen op het bouwterrein in elkaar gezet worden. Een gehele woning is (nog) te complex om als geheel in een fabriek of werkplaats tot stand te komen. Ook wordt door te veel standaardisatie de consument in zijn keuze beperkt. Op het niveau van een onderdeel of component kunnen innovaties worden ontwikkeld en toegepast, die bij voorkeur op meerdere (typen) gebouwen gebruikt kunnen worden, zoals bijvoorbeeld duurzame gevels.

Bij conceptenbouw wordt gewerkt aan de hand van een volledig uitgewerkte referentiewoning met een gestandaardiseerd bouwproces. Hierdoor is het ontwikkeltraject korter en vroegtijdig duidelijk. Dit zorgt voor lagere ontwerp-, engineerings- en bouwkosten en door het uitgewerkte realisatieproces verloopt de bouw zo kostenefficiënt mogelijk. Binnen de bouw- en productiesector hebben diverse partijen concepten ontwikkeld, waarmee flinke kostenbesparingen te behalen zijn, soms wel tot 30% ten opzichte van reguliere woningen.

“Naast de grondprijs is het moment van start bouw een belangrijk breekpunt: bouwkostenstijgingen zijn de afgelopen jaren zo snel en sterk gegaan, dat moeilijk een prijsvastbeding voor langere periode afgegeven kan worden.” - Van Rooyen, NVB

Voor de ontwikkeling van kostenbesparende concepten en componenten is het wel noodzakelijk dat er een continue afname is. Anders zullen marktpartijen niet investeren in het opzetten van het productieproces (denk hierbij aan de machines die bijvoorbeeld componenten fabriceren). Uit de interviews met ontwikkelaars en marktpartijen blijkt dat veranderende wet- en regelgeving wat betreft bijvoorbeeld duurzaamheidseisen marktpartijen weerhouden om te investeren in productielijnen.

Bijlage A: Interviews

Om de uitkomsten van de analyses aan te vullen en kwalitatieve informatie op te halen, is er gesproken met verschillende partijen. In tabel 1 is te zien met wie er gesproken is. Voor het onderzoek is gesproken met vijf gemeenten, twee vertegenwoordigers van marktpartijen en twee wetenschappers, hiermee is getracht om alle perspectieven op de grondmarkt te belichten.

Tabel 1: Afgenomen interviews

Interviews	Wie?	Organisatie
Gemeenten	Roel van den Nieuwenhof	Gemeente Amsterdam
	Jan Westrik	Gemeente Heerenveen
	Carola Schloffer	Gemeente Apeldoorn (voorheen Enschede)
	Renee van Holland	Gemeente Apeldoorn
	Alexander D'Haens	Gemeente Den Bosch
Marktpartijen	Jan Fokkema	Neprom
	Coen van Rooyen	NVB
Wetenschap	Edwin Buitelaar	Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) en Universiteit Utrecht
	Erwin van der Krabben	Radboud Universiteit

Bron: Stec Groep 2020

Vragenlijst

In de interviews zijn de volgende vragen / onderwerpen besproken:

Vragen voor gemeenten.

- **Algemeen: welke trends en (markt)ontwikkelingen ziet u?**
 - o Huidige situatie op de grondmarkt in uw gemeente?
 - o Hoe hoog is de marktdruk op uw grondmarkt? Bv. Woningbouwlocaties, logistiek, bedrijventerreinen etc.
 - o Hoe bezien marktpartijen (bouwers, ontwikkelaars, ondernemers, particulieren en woningcorporaties) de gronduitgifte/-prijzen door de gemeente?
 - o Welke ontwikkelingen hebben de grootste invloed op de grondmarkt in de afgelopen 2 jaren gehad?
- **Vigerend grondbeleid**
 - o Wat is uw huidige grondbeleid (actief /passief /faciliterend grondbeleid) En waarom kiest u hiervoor? Indien situationeel: Hoe maakt u als gemeente de afwegingen?
 - o Welke voor- en nadelen heeft dit gevoerde grondbeleid voor de gemeente?
 - o Is het grondbeleid onlangs gewijzigd? Zo ja, wat zijn hiervoor de redenen?
 - o Heeft gemeente recentelijk (afgelopen 2 jaar) nog gronden aangekocht? Wat waren hiervoor de redenen? En is de gemeente nog voornemens om de aankomende 2 jaar gronden aan te kopen?
- **Vigerend grondprijnsbeleid**
 - o Heeft u een vastgesteld grondprijnsbeleid? Is dit openbaar beschikbaar? En gaat het dan alleen om de toegepaste grondprijnsbepalingsmethode of ook om de daadwerkelijk gehanteerde prijzen?
 - o Welke grondprijsmethodes hanteert u? (verschillende segmenten).
 - o Wat zijn de overwegingen om deze methoden te hanteren?
 - o Heeft u afgelopen 2 jaren de gehanteerde grondprijsmethodes gewijzigd?

- Is uw grondprijs een richtprijs? Of een harde (minimale) eis vanuit de gemeenteraad?
- Welke voorwaarden worden gesteld aan de genoemde grondprijs?
- Zijn gebouwde parkeervoorzieningen onderdeel van de residuele berekening? Waarom is daar wel/niet voor gekozen?
- Welke andere ontwikkelingen ziet u binnen uw gemeente die effect hebben op het grondprijsbeleid? (bijvoorbeeld verduurzamingseisen, welstand, subsidies voor maatschappelijke functies?)
- Zijn uw grondprijzen afgelopen 2 jaar gestegen, afgenomen of gelijk gebleven? – voor welke segmenten?
- Bent u in staat om uw methodiek te onderhouden en up-to-date te houden in een markt met snel veranderende parameters? Wat is daarvoor nodig?
- Is uw methodiek bestand tegen de steeds langer wordende doorlooptijd van planvormingsprocessen? Graag een toelichting...
- Worden de prijzen jaarlijks vastgesteld/aangepast? Hebt u ook de ruimte om prijzen tussentijds aan te passen als de marktomstandigheden (woningprijzen, bouwkosten) snel veranderen?

Gronduitgifte

- Hoe gaat de gemeenten onderhandelingen met marktpartijen in? Met andere woorden: hebt u onderhandelingsmogelijkheden bij de verkoop van grond?
- Is de prijs vermeld in de grondprijsnota een richtprijs of een harde eis van vanuit gemeente?
- Kunnen we een actuele lijst met gronduitgiftes van de gemeente met u doornemen? We kijken naar uitgifteprijs, afnemer, de voorwaarden etc.
- Hanteert de gemeente vaak aanvullende voorwaarden die van invloed zijn op de transactieprijs?
- Maakt de gemeente bij grondverkoop gebruik van een onafhankelijke taxatie om marktconformiteit te waarborgen?
- Hoe groot is het aandeel van de gemeente in het aantal grondtransacties en in m² binnen de gemeentegrenzen? Is dit de afgelopen jaren nog veranderd?

Vragen voor de marktpartijen en de wetenschap:

- **Algemeen: welke trends en (markt)ontwikkelingen ziet u?**
 - Huidige situatie op de grondmarkt(en) in Nederland?
 - Hoe beziet u de gronduitgifte en de grondprijzen door gemeenten in Nederland?
 - Welke ontwikkelingen hebben volgens u de grootste invloed op de grondmarkt in de afgelopen 2 jaren gehad?
- **Door gemeenten gevoerd grondbeleid**
 - Merkt u een verschil in het gevoerde grondbeleid door gemeenten de afgelopen jaren? Wat betekent dit voor marktpartijen / wat merkt u hierdoor?
 - Zijn er voor- of nadelen voor uw achterban verbonden aan het type grondbeleid dat gemeenten voeren?
 - Welke (grote) verschillen ziet u bij onderhandelingen en transacties met particuliere grondeigenaren en met gemeenten als grondeigenaar?
- **Door gemeenten gevoerd grondprijsbeleid**
 - Maakt het voor uw achterban uit of een gemeente een vastgesteld en openbaar grondprijsbeleid heeft?
 - Merkt u een verschil in de door de gemeenten gehanteerde grondprijsbepalingsmethodes de afgelopen jaren?

- Maakt dit voor uw achterban nog iets uit op welke manier gemeenten de grondprijs bepalen?
- Welke factoren zijn van grote invloed op de grondprijzen de afgelopen jaren?
- Op welke aspecten lopen onderhandelingen vaak spaak?
- Hoe hebben de grondprijzen zich de afgelopen jaren ontwikkeld? (De ontwikkeling van het aandeel van grondprijs t.o.v. VON-prijs in Nederland)
- **Gronduitgifte / verkoop door gemeenten**
 - Hoe gaan gemeenten volgens u de onderhandelingen met marktpartijen in? En hoe doen marktpartijen dit in onderhandeling met gemeenten? Met andere woorden: kunnen marktpartijen vaak nog onderhandelen over de aankoopprijs van grond?
 - Zijn er naast de prijs nog andere 'breekpunten' voor een onderhandelingsronde?
 - Welke aanvullende voorwaarden bij grondverkoop door gemeenten komt u vaak tegen?
 - Hoe groot is het aandeel van gemeenten in het aantal grondtransacties en in m² in Nederland?
 - Zijn er bij de grondtransacties/prijsvorming verschillen tussen onderhandelingen met particuliere grondeigenaren en gemeenten?
- **Conclusies en adviezen aan gemeenten**
 - Welke adviezen wilt u aan gemeenten geven om te verbeteren aan het gevoerde grondprijsbeleid en waarom? (Denk aan het prijsniveau, de gehanteerde methode, de manier waarop het wel/niet openbaar is)
 - Welke gemeenten vindt u goede voorbeelden als het op het gevoerde grondprijsbeleid aankomt?
 - Welke ontwikkelingen verwacht u op de grondmarkt (voor Wonen en andere vastgoedsegmenten) voor de aankomende jaren en welke rol kunnen en/of moeten gemeenten hierin vervullen?

Bijlage B: Samenwerkings- vormen

Samenwerkingsvormen bij actief grondbeleid

- **Publieke grondexploitatie: het traditionele model**

De gemeente verworft of heeft alle gronden binnen een plangebied al in eigendom. Ze maakt deze bouw en woonrijp en geeft bouwrijpe kavels uit aan geïnteresseerde marktpartijen. Deze ontwikkelen vervolgens deze bouw kavels conform het bestemmingsplan. De verkoop van de kavels vindt veelal plaats via een tender. In de uitgifteprijs zijn alle gemeentelijke kosten (plankosten en bouw- en woonrijpmaken et cetera) verrekend. Zo draagt de gemeente alle risico's die hier mee samenhangen.

- **Publieke grondexploitatie: het bouwclaim- model**

Private partijen dragen hun grondposities binnen een gebied over aan de gemeente. De gemeente maakt deze vervolgens bouw en woonrijp en verkoopt deze weer (veelal) aan de marktpartijen die de grond hebben overgedragen. Zij mogen dan binnen de publiekrechtelijke kaders woningen op de kavels bouwen. Het voordeel van de bouwclaim is dat de gemeente zo invloed heeft op de kwalitatieve invulling van de locaties. Dit gaat echter wel gepaard met risico's voor gemeenten. De marktpartijen kunnen (in crisistijd) zo een groot deel van hun risico's afdekken/ doorschuiven naar de gemeente.

- **Publiek-private grondexploitatie: de joint venture bij overeenkomst**

Wanneer er behoefte is aan het formaliseren van de publiek-private samenwerking zonder daarbij een entiteit in het leven te roepen, dan kan dat door de joint venture bij overeenkomst. Het voordeel van deze samenwerkingsvorm is de flexibiliteit: zwaar opgetuigde PPS-constructies kunnen soms zo star zijn vormgegeven. Een PPS bij overeenkomst is een gezamenlijke, en tegelijk zelfstandige, gebiedsontwikkeling en kent vormvrijheid. Een nadeel van deze vormvrijheid en flexibiliteit is de vrijblijvendheid: het is eenvoudiger om de stekker eruit te trekken en zelfstandig tot ontwikkeling te komen.

- **Publiek-private grondexploitatie: de joint venture bij rechtspersoon**

Gronden worden herverdeeld via een gezamenlijke publiek-private onderneming (de grondexploitatiemaatschappij, GEM). De GEM, veelal met een opgerichte entiteit, kan ook taken in het kader van de grondexploitatie op zich nemen. Het joint venture model biedt de mogelijkheid van risicodeling en het delen van inbreng en zeggenschap. Ook in dit model loopt de gemeente dus risico's, zij het dat die via de GEM lopen.

Faciliterend of passief grondbeleid

- **Private grondexploitatie: het concessiemodel**

De gemeente kan zich beperken tot het stellen van publiekrechtelijke randvoorwaarden. De gehele planontwikkeling (grond én opstalexploitatie) wordt vervolgens binnen de door de gemeente gestelde randvoorwaarden ontwikkeld door een private partij. Hierbij loopt de gemeente geen risico en is ook geen of weinig inzet of kennisniveau benodigd. Wel moet op het moment van contracteren in ieder geval duidelijk zijn wat er met de publieke voorzieningen moet gebeuren. Na het tekenen van het contract is het immers lastig wijzigingen door te voeren of randvoorwaarden aan te passen.

Bijlage C:

Literatuurlijst

- ASRE (2019) *Prijsindex: Winkelmarkt zakt verder weg* Amsterdam School of Real Estate oktober 2019
- Bouwend Nederland & Ministerie Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties & NEPROM & VNG (2019) *Reiswijzer Gebiedsontwikkeling 2019* Den Haag 2019
- Bouwkostenkompas (april 2020) *Bouwkosten 2000-2020*
- Brinckgroep & Rigo (2013) *Meta analyse bestaand onderzoek; Parlementair onderzoek Huizenprijzen* maart 2013
- Buitelaar, E. & Schie, M. van (2018). *Bouwen niet verboden, een onderzoek naar onbenutte plancapaciteit voor woningbouw* Ruimte en Wonen juni 2018 <https://www.ruimteenwonen.nl/bouwen-niet-verboden> 2018
- Deloitte (2019) *Grondbeleid, Het handboek voor gemeenten Grondbeleid, grondexploitaties en grondbedrijven grondig bekeken* april 2019
- Korthals Altes, W. (2019) *Woningbouw versnellen? Vertrouw dan niet op marktinitiatief, gebiedsontwikkeling* <https://www.gebiedsontwikkeling.nu/artikelen/woningbouw-versnellen-vertrouw-dan-niet-op-marktinitiatief/> november 2019
- CBS Statline (2011-2019) *Gemiddeld besteedbaar inkomen, gemiddelde verkoopprijs bestaande koopwoningen 2011-2019*
- CBS Statline (2015-2019) *Administratief leegstaand oppervlak 1 januari 2015-2019*
- De Nederlandse Bank (2020) *Statistiek; woninghypotheken 2020*
- Ecorys (2006) *De prijs van kwaliteit, Handreiking voor gemeentelijk grondprijsbeleid bij woningbouw*
- Kes, M., Mouser I. & ten Have, F. (2019) *Grondbeleid, Het Handboek voor gemeenten* Deloitte 2019 <https://view.deloitte.nl/2019-handboek-grondbeleid.html> 2019
- NRC (2020) *Nu nog weinig gevolgen voor huizenprijzen* NRC april 2020
- NVB (2019) *Thermometer koopwoningen* <https://www.nvb-bouw.nl/publicatie/2019/09/03/thermometer-koopwoningen-najaar-2019.html>
- OTB en Rigo (2005) *Prijskolom Nieuwbouwwoningen* Amsterdam 2005
- Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (2018) *Volksgezondheid Toekomst Verkenning 2018* <https://www.vtv2018.nl/synthese-vtv-2018-een-gezond-voorzicht-2018>
- Stec Groep (2018 en 2019) *Benchmark gemeentelijke grondprijzen 2018 – 2019 en 2019 – 2020*
- Stec Groep (2018) *Doorlooptijd van nieuwbouwprojecten* april 2018 voor NVM
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2018) *Handreiking (herzien) Grondbeleid voor raadsleden* Den Haag 2018 https://vng.nl/sites/default/files/publicaties/2018/grondbeleid-voor-raadsleden_20181102.pdf 2018
- Verwoerd, F & Zuidema, M. (2018) *Grondmarkt in crisistijd; lessen uit de praktijk* Economisch Instituut voor de Bouw Januari 2018