



foto: Stadkwadraat

48. Actualiseren grondbeleid bittere noodzaak

THEO STAUTTENER

Als er ooit een window of opportunity was om grondverwervingspolitiek te moderniseren.

De crisis op de woningmarkt leidt tot uitzichtloosheid voor veel mensen. Hugo de Jonge roept ons op er alles aan te doen de woningmarkt op de rails te krijgen zodat we weer perspectief kunnen brengen voor grote groepen mensen. Dat vraagt ons na te denken over de werking van de woningmarkt en grondmarkt en fundamentele prijsmechanismen waar we al jaren mee werken. Grond speelt een centrale rol bij woningproductie. Grondverwerving is een grote kostenpost in de grondexploitatie.

Het lijkt er helaas op dat ook de crisis op de woningmarkt bijdraagt aan het feit, dat veel mensen zich niet meer thuis

voelen in onze maatschappij. Zelf geen passende woning hebben of er jaren op moeten wachten is nog tot daaraan toe, maar weten dat hetzelfde lot je opgroeiende kinderen treft is nog veel erger. Dat ook de situatie op de woningmarkt bijdraagt aan het verder wegzakkende vertrouwen in onze maatschappij is niet alleen een wake-upcall voor de sector, maar ook een signaal om onszelf kritische vragen te stellen. Met deze boodschap maakte de minister voor VRO op de Dag van de Projectontwikkeling (mei 2022) duidelijk hoe belangrijk het is dat we (ook!) deze crisis oplossen. Welke fundamentele zaken zouden we moeten herzien of moderniseren om de woningmarkt beter toegankelijk,

betaalbaar en werkend te maken? Zodanig, dat er een betere balans in vraag en aanbod komt en er perspectief komt voor een grote groep die zichzelf nu ziet als verliezer op de woningmarkt. Er zijn veel issues die aandacht vragen. Onze systematiek van grondvererving is daar één van. Kort gezegd lijkt het erop dat dit systeem bijdraagt aan het vergroten van maatschappelijke tegenstellingen en toenemende maatschappelijke kosten. De tijd voor heroverweging en verandering is nu! Gaan we pragmatisch te werk of kiezen we voor een grondige herziening met wetswijziging tot gevolg?

Even niet nuanceren om de boodschap helder te maken

Onze systematiek van grondvererving is niet meer van deze tijd nu al langer blijkt dat deze vooral bijdraagt aan (financiële) ongelijkheid. Er is een enorm financieel voordeel voor 'toevallige' grondeigenaren die de herontwikkelingswaarde van locaties opstrijken als gevolg van een bestemmingswijziging zonder dat ze daar iets voor hoeven te doen. De hoge verwervingsprijs leidt ertoe dat veel locaties bij daadwerkelijke ontwikkeling tekorten kennen. Vaak is deze prijs al jaren geleden betaald. De tekorten maken dat we met maatschappelijk geld (onder andere subsidies) gebiedsontwikkeling alsnog financieel mogelijk maken. Daarnaast zetten de hoge verwervingsprijzen druk op ambities, waaronder betaalbare woningen. We kunnen het aandeel betaalbare woningen niet meer laten toenemen, mede door de hoge kosten. Zo gezien is er dus een relatie tussen de inkomensstijging van grondeigenaren en het niet kunnen kopen of huren van betaalbare woningen door mensen met een kleine beurs.

Over vorenstaande denklijn is veel te zeggen, want het woningtekort wordt door veel meer zaken veroorzaakt dan alleen de grondvererving. Ook is al jaren duidelijk dat de leenruimte in hoge mate de prijsontwikkeling bepaalt en dat de hoge woningprijzen het voor veel mensen onmogelijk maken de door hen gewenste woning te kopen of te huren. Kritische marktpartijen stellen dat overheden *ambities stapelen*, waardoor de kosten in grond- en vastgoedexploitatie zijn toegenomen. Een groter aandeel betaalbare woningen in het programma zet daarnaast de opbrengstpotentie van de grondexploitatie onder druk. Daarnaast is de nuance op zijn plaats dat hoge grondverwervingsprijzen ook te maken hebben met het feit, dat we binnenstedelijk nu eenmaal bestaand vastgoed met een hoge economische waarde (zogenaamde gebruikswaarde) moeten verwerven. Neemt niet weg, dat een substantieel deel van de waardeontwikkeling weglekt naar individuele grondeigenaren die weinig te verwijten valt. Immers onze wet- en regelgeving bepaalt, naast het recht op zelfrealisatie, ook de waarderingsgrondslag en daarmee de onderhandelingsruimte voor verkopers.

Eerdere artikelen en onderzoeken¹ zijn al ingegaan op de ontwikkeling van de grondexploitatie in de afgelopen 15 jaar. Na de groeiperiode in de Vinex (2005-2010) laten grondexploitaties veelal tekorten zien in de afgelopen 10 jaar. Na de crisis komt de financiële druk op de grondexploitatie vooral door de verschuiving naar binnenstedelijk bouwen, de verduurzamingsopgave en de omvang van (bovenwijkse) kosten. Ook het aantal nieuwe collectieve opgaven zoals nieuwe energie-infrastructuur en deelmobiliteit, zetten druk op de kosten en doen het risicoprofiel van de grondexploitatie toenemen. Dat laatste komt vooral doordat investeringen en risico's in de gebruiksfase al in de ontwikkelingsfase moeten worden opgelost. Als er dan

PROBLEEMANALYSE GEBIEDSONTWIKKELING



geen haalbaar plan is gaat de ontwikkeling immers niet van start.

Versnipperd grondbezit binnen bestaand stedelijk gebied betekent dat in veel gebieden samengewerkt moet worden en de gemeente regie moet nemen op de verdeling van taken en risico's. Daarin kan zij als aanvulling op publieke taken overwegen om actief grondbeleid te voeren. In toenemende mate zien gemeenten een actieve rol als noodzakelijk. Vanuit een faciliterend beleid kan onvoldoende tempo worden gemaakt en afgedwongen, terwijl de urgentie toeneemt.

Een actiever beleid leidt niet per se tot lagere verwervingsprijzen

Maar een dergelijke actieve overheid kan niet voorkomen dat er met grond gespeculeerd wordt, of dat grond duur, vaak te duur, wordt aangekocht. Ons systeem van onteigening is gebaseerd op twee waarden (gebruikswaarde en herontwikkelingswaarde). Wanneer de herontwikkelingswaarde hoger is dan de gebruikswaarde (waarbij ook een onkostenvergoeding voor verhuizing en omzetting wordt meegenomen) dan heeft de grondverkoper ook recht op de herontwikkelingswinst. Onteigening is vaak politiek gevoelig en heeft niet de voorkeur. Liever kopen (publieke) partijen gronden minnelijk. Maar ook dan is de onteigeningsgrondslag door schaduwwerking de basis. Anders heeft het voor de verkoper weinig zin. Zolang dit systeem blijft bestaan, zal in principe de waardeontwikkeling van gebiedsontwikkeling 'per saldo' naar de eerste grondeigenaar gaan. Nu er al langere tijd inzicht is dat deze werkwijze voor een belangrijk deel bijdraagt aan de financiële onhaalbaarheid van gebiedsontwikkeling, komt terecht de vraag naar voren of dit anders kan.

Er is in de jaren zeventig een kabinet gevallen over grondpolitiek. Daarna is het adagium lang geweest 'houd je mond over grond'. Die tijden lijken nu eindelijk voorbij. Want nu we wel de klimaatcrisis echt moeten aanpakken en ook de stikstofcrisis leidt tot fundamentele heroverweging van de (markt)mechanismen achter de landbouw kan ook bij grondpolitiek over de essentiële vraagstukken worden gesproken. Al sinds Thorbecke is eigendom (waaronder grond) erg belangrijk voor ons Nederlanders. Onteigening is zorgvuldig en gericht op een eerlijke prijs en bijkomende vergoeding bij verhuizing enzovoort. De particulier die aangekocht moet worden in het publieke belang (bijvoorbeeld woningbouw) mag er niet op achteruitgaan. De gebruikswaarde plus onkostenvergoeding voor omzetting en verhuizing is alleszins redelijk. Maar betekent dat dan dat deze grondeigenaar mogelijk miljonair wordt omdat hij grond bezit waarmee we vanuit publiek belang plannen hebben die de grondwaarde doen stijgen? Kortom, komt de verkoper ook de herontwikkelingswinst toe?

Oplossingen voor de woningmarkt vragen om snel handelen en uitvoeren. Rondom het thema grondvererving is zowel een pragmatische als meer fundamentele (juridische) weg te volgen. Uiteraard vraagt ook de pragmatische weg wel de nodige aanpassingen aan beleid en regelgeving. Veel politici zullen grondspeculatie tegen willen gaan, maar mogelijk wil een meerderheid dit niet met een wetswijziging gepaard laten gaan. Op de korte termijn zou je de spelregels scherper kunnen uitleggen, toepassen en handhaven. Gelijktijdig kan dan een meer fundamentele discussie leiden tot een besluit de wet wel of niet te wijzigen.

Beter toepassen is minder vergaand dan de wet wijzigen

We gaan de wet scherper uitleggen en toepassen: Het betalen van de onteigeningswaarde is voorbehouden aan de overheid. Een gemeente (of provincie en misschien ooit het rijk) onteigent en andere partijen niet. Dus de gemeente betaalt bij onteigening de prijs afhankelijk van de waardeeringsgrondslag die mede met de verkoper wordt bepaald. Andere partijen mogen niet op deze basis verwerven en dus ook de prijs niet via deze systematiek bepalen. De huidige schaduwwerking vanuit onteigening naar minnelijke verwerving wordt daarmee ontkoppeld. *Is het dan ook alleen maar mogelijk om tegen huidige marktwaarde (de gebruikswaarde) te verwerven?* Je doet er als overheid natuurlijk niets aan wanneer marktpartijen of andere particulieren gronden en gebouwen verwerven tegen hogere prijzen dan de huidige waarde. Maar de zaak verandert wel indien je vastlegt dat de overheid slechts kan onteigenen en anderen niet en deze dus ook geen grondslag hebben voor een hogere verwervingsprijs dan de huidige waarde. Het gevolg hiervan is dat ook vastgelegd moet worden, dat in grondexploitaties door particulieren en marktpartijen tegen gebruikswaarde wordt ingebracht en bij kostenverhaal gebruikswaarde de basis is. Voor andere partijen dan de overheid geldt dan ook dat bedragen boven deze waarde niet meetellen en (wanneer ze wel zijn betaald) ten koste gaan van de financiële ruimte in bijvoorbeeld de vastgoedexploitatie.

In theorie heeft een dergelijke scherpe toepassing tot gevolg dat koper en verkoper weten dat het geen zin heeft om meer te betalen dan de huidige waarde, aangezien ontwikkelaars geen nadeel willen hebben dat ten koste gaat van hun marktconforme marges. Wat dan wel een mogelijkheid blijft, is dat verkopende partijen wachten op de gemeente. Dit heeft als voordeel dat grondhandel wat afneemt en dat grond pas werkelijk wordt gekocht wanneer de overheid echt tot gebiedsontwikkeling overgaat. Wat dan wel moet veranderen is dat gemeenten dan ook meer moeten gaan verwerven met de onteigeningstitel als grondslag. Dat is een kwestie van wennen, maar dat was het ook met het (grootschaliger) gaan toepassen van het exploitatieplan als publiekrechtelijk instrument om kostenverhaal af te dwingen. Nu zijn gemeenten dat steeds meer

gewend en ook de grondeigenaren weten dat. Kostenverhaalsovereenkomsten komen dan ook steeds vaker en sneller tot stand nadat een exploitatieplan is vastgesteld.²

Een ander belangrijk punt is dat inbrengwaarde tegen gebruikswaarde voor kostenverhaal en gezamenlijke grondexploitaties (publiek-privaat) de norm moet worden. Dat geeft de overheid dan ook een mogelijkheid om gebiedsontwikkeling bij zelfrealisatoren af te dwingen op deze basis. En wanneer partijen daartoe niet bereid zijn, dan is er een titel voor onteigening. Duidelijk is wel dat ook daarvoor een actievere overheid nodig is. Dit terwijl de overheid ook de markt hard nodig heeft om de feitelijke vastgoedontwikkeling te doen. De overheid zelf bouwt immers geen huizen. Wanneer ze meer grond in handen krijgt, dan zal ze het proces van samenwerking, tenderen enzovoort moeten stroomlijnen zodat marktpartijen sneller in kunnen stappen in het proces.

Er is overigens helemaal niets mis met het feit dat ontwikkelaars gronden blijven verwerven. In bestaand stedelijk gebied gaat het steeds meer over gebouwen en gronden die al een bestemming hebben (bijvoorbeeld bedrijventerrein). Wanneer ontwikkelaars in deze gebieden gebouwen en gronden in exploitatie houden, of ze inzetten voor placemaking, dan is het niet uitgesloten dat er een tijdelijke businesscase ontstaat. Als ontwikkelaars de tijdelijke waardecreatie mee willen nemen in de aankoop prijs dan is dat hun afweging. Van belang is wel dat ontwikkelaars de expertise en capaciteit hebben om de gebiedsontwikkeling te realiseren. Te vaak zijn er in binnenstedelijke gebiedsontwikkeling partijen die zich beroepen op zelfrealisatie, maar eigenlijk met de opgave geen affiniteit hebben of zich niet kunnen beroepen op gerealiseerde referenties, laat staan dat ze een *trackrecord* kunnen laten zien. Aanscherping van het recht op zelfrealisatie is dan ook een belangrijk tweede issue bij herziening van grondpolitiek. Het *in staat zijn* een nieuwe bestemming te realiseren gaat in toenemende mate niet meer over het uitsluitend bouwen van wat huisjes, maar bijvoorbeeld over een mix in hoge dichtheid, met een nieuw energiesysteem en nieuwe vormen van mobiliteit. Een vraagstuk waar, naast veel gemeenten, de top 20 ontwikkelaars van Nederland het al moeilijk genoeg mee hebben.

Bij de herontwikkelingswaarde moet beter rekening worden gehouden met het grote aantal risico's

Blijft nog als belangrijk punt staan, dat bij taxaties van herontwikkeling vaak na verloop van tijd de waarde te hoog blijkt, doordat de risico's onvoldoende zijn meegenomen. Beleidsaanpassingen, het moment van bestemmingswijziging en ook marktveranderingen blijken achteraf niet of onvoldoende opgenomen in de risicopost. Duidelijk zij gesteld, dat de taxateurs met de huidige kennis van het

moment de best mogelijke inschatting maken. Er zijn taxateurs die aangeven dat er in de huidige waarderingssystematiek voldoende ruimte is om risico's te verdisconteren (denk aan de discontovoet bij een DCF-model)³. Maar de objectieve toelichting en expliciete onderbouwing hiervan lijkt geen overbodige luxe. Een beleidsmatig vastgelegde en geobjectiveerde verplichte risico-afslag bij het bepalen van de herontwikkelingswaarde⁴ moet ook een stap zijn in het moderniseren van het systeem van grondverwerving. Regelgeving voor hertaxatie bij vaststelling van plannen is daarnaast uiteraard ook een optie. Grondeigenaren weten dan dat de actuele waarde en niet de waarde bij aankoop bepalend gaat worden voor inbreng en kostenverhaal. De waardering van gronden en het gebruik van de taxaties vraagt hoe dan ook aandacht.

De crisis op de woningmarkt en de conclusies uit onderzoeken naar de grondmarkt van de afgelopen jaren vraagt om heroverweging van belangrijk prijsmechanismen op de woning- en grondmarkt. Het aanpassen van de grondslag voor onteigening en kostenverhaal kan de kosten voor verwerving beperken en de grondmarkt herstructureren. Tevens wordt grondspeculatie minder aangezien het aankoopplafond wordt verlaagd en worden de wegleffecten minder. Het schrappen van de herontwikkelingswaarde betekent dat het toevloeien van waardeontwikkeling vanuit publieke plannen naar individuele toevallige eigenaren niet meer op deze wijze voorkomt. Een stelselwijziging geniet inhoudelijk de voorkeur maar kan het mogelijk politiek niet halen. Het scherper toepassen van de bestaande wet- en regelgeving en actualiseren van de regels rond waardebeoordeling is een kleinere stap, maar het effect is ook aanzienlijk. Voor een actuele definitie van het begrip zelfrealisatie geldt hetzelfde.

Los van het maatschappelijke beeld of een politieke overtuiging leidt modernisering van ons grondbeleid tot een effectiever systeem dat beter bijdraagt aan gebiedsontwikkeling. Alleen daarom het overwegen waard!

1 Zijda J. en Stauttner T., *Grondzaken en gebiedsontwikkeling 2022/16* ("Terug kijken om vooruit te kunnen"); Stadkwadraat, e.a. *Grondexploitatie: 15 jaar dynamiek in gebiedsontwikkeling 2005-2020 dec. 2021*; Krabben E. *De werking van de grondmarkt. 2021*; Stauttner T., *Grondzaken en gebiedsontwikkeling 2021/47* (Grondbeleid inzetten voor een betaalbare woningmarkt).

2 Uiteraard blijft de anterieure overeenkomst de voorkeur houden en worden kostenverhaalsafspraken ook in meerderheid zo gemaakt. Echter door de toegenomen druk op de woningmarkt zijn veel meer gemeenten ook exploitatieplannen gaan vaststellen, zodat er in de afgelopen jaren meer posterieure overeenkomsten zijn gesloten.

3 Anderzijds is er binnen het kostenverhaal (in de grondexploitatie) maar beperkt ruimte voor een risicobuffer.

4 Stauttner T., *Grondzaken en gebiedsontwikkeling 2021/47* ("Grondbeleid inzetten voor een betaalbare woningmarkt").



Over de auteur

Theo Stauttner is Partner bij Stadkwadraat BV.