

47. Brengt actief grondbeleid de woningmarkt weer in beweging?

VALÉRIE VAN LIESHOUT

Woningbouwopgaven zijn steeds complexer. We moeten in hoog tempo veel nieuwe woningen bouwen die duurzaam en betaalbaar zijn. Maar het tekort aan materialen, expertise en bouwgrond drijft de (grond)prijzen verder op. Dat zet de financiële haalbaarheid van gebiedsontwikkelingen verder onder druk. Het gevolg: woningbouwplannen vertragen. Actief grondbeleid kan dit tij keren.

Grondexploitaties staan onder druk. Dat komt niet alleen door toenemende bouwkosten, kwaliteitseisen en veranderende marktomstandigheden. Ook (speculatieve) grondtransacties die vooruitlopen op een bestemmingswijziging, bijvoorbeeld van agrarisch naar woningbouw, spelen een rol en stuwen de grondprijs op. Hierdoor kan een groot deel van de waarde-stijging niet meer worden gebruikt voor het kostenverhaal. Het ministerie van BZK vroeg Brink uit te zoeken hoe groot dit effect is, en hoe vaak het voorkomt. Hoge verwervingskosten kunnen immers leiden tot publieke tekorten (kader 1).

Publiek tekort

Het financiële tekort van de grondexploitatie of de faciliterende exploitatie van de overheid noemen we een publiek tekort. Dat gaat bijvoorbeeld over grondproductiekosten, verwervingskosten en bovenwijkse kosten.* Ook in de kwaliteit kan een publiek tekort ontstaan. Bijvoorbeeld als een maatschappelijk gewenst programma niet haalbaar blijkt, wanneer er een ongewenste aanpassing van het programma nodig is, of als de kwaliteit van de openbare ruimte binnen het plangebied bijgesteld moet worden.

* De kosten en opbrengsten van de bouw vallen hier niet onder. Die horen bij de vastgoedexploitatie van de ontwikkelaar.

(kader 1)

Meer financiële druk, minder kwaliteit?

Het onlangs gepubliceerde Brink-onderzoek 'Waardeontwikkeling en publieke tekorten bij gebiedsontwikkeling' laat zien welke gevolgen oplopende (speculatieve) grondtransacties hebben op de financiële haalbaarheid. Om de hogere verwervingskosten te kunnen betalen, vragen ontwikkelaars regelmatig aan gemeenten of ze meer en/of duurdere woningen mogen bouwen. In andere gevallen wordt het project uitgesteld of uiteindelijk afgesteld. Deze gevolgen komen vaker voor in gemeenten die volgens de BPD Hittekaart een relatief gemiddelde of hoge woningmarktdruk ervaren. Bij een woningbouwproductie van 80.000 woningen kan het publiek tekort per jaar oplopen tot circa € 200-700 miljoen.

Op basis van de Brink-enquête onder gemeenten is in 21% tot 36% van de projecten sprake van hoge verwervingskosten waardoor een publiek tekort ontstaat. Vervolgens is op basis van de onderzochte casestudies een aanname gedaan dat dit soort projecten een publiek tekort heeft van € 10.000 per woning in het lage scenario en € 25.000 in het hoge scenario. Volgens de conclusies van het Brink-onderzoek is het publiek tekort veelal 'in de grond' verdwenen. Dus: bij de oorspronkelijke eigenaar en/of tussenhandelaar.

Van probleem naar oplossing?

Het Brink-onderzoek maakt duidelijk dat in veel gemeenten aanpassing van het vastgoedprogramma een oplossing is om meer opbrengsten te genereren. Of juist minder kosten te maken. Dat kan gaan om verdichting of bijstelling van de kwaliteit van – en voorzieningen binnen – het plangebied. Ook komt het regelmatig voor dat de gemeente extra publieke middelen moet inzetten. Of moet afboeken op de gemeentelijke grondexploitatie. Subsidies door gemeente, provincie of Rijk, en het in rekening brengen van geen of minder kostenverhaal, komen ook veel voor. Vaak leidt de onhaalbaarheid tot vertraging, of zelfs afstel van het project. Dat komt de woningbouwproductie en ruimtelijke kwaliteit van ontwikkelingen niet ten goede.

Verwervingskosten hebben in de afgelopen vijf jaar een forse invloed gehad op de (financiële) haalbaarheid van gebiedsontwikkeling in Nederland. Met verschillende problematische gevolgen. Dat wordt goed duidelijk in het Brink-onderzoek. Hoe kunnen we dan wél goed omgaan met de hoge druk die er ligt op grondexploitaties?

Complex speelveld

De grondmarkt in Nederland is complex. Grondeigenaren hebben een sterke positie. Zij kunnen een groot deel van de waardestijging naar zich toe trekken. Ontwikkelaars nemen grondposities in om controle te hebben of krijgen over het ontwikkelingsproces. Daar tegenover staat dat ontwikkelaars voor eigen rekening en risico in woningbouwontwikkelingen investeren. Hiermee voegen ze ook (maatschappelijke) waarde toe: nieuwe woningen in een fijne leefomgeving. Loopt een ontwikkeling niet goed? Dan komt het tekort voor rekening van de ontwikkelaar (privaat tekort). Om strategische grondposities in de schaarse markt te kunnen verwerven, moeten ontwikkelaars vaak flink tegen elkaar opbieden. Vooral als er een vermoeden van een bestemmingswijziging is. Het drijft de prijs al op, nog ver voordat er concrete woningbouwplannen zijn.

De almaar stijgende bouwkosten, maar ook economische crises en bloeiperioden kunnen leiden tot schommelingen in de grondwaarden. Tijdens crisissituaties kan sprake zijn van een dip in de grondprijzen. Terwijl in hoogtijdagen het uitstellen van ontwikkelingsactiviteiten aantrekkelijk kan zijn. De economische situatie heeft ook invloed op het gedrag van ontwikkelaars en gemeenten. In een crisisperiode neemt een gemeente bijvoorbeeld meer risico dan een ontwikkelaar.

Maatschappelijke waardeontwikkeling

Wat gebeurt er als we de waardeontwikkeling die ontstaat bij bestemmingsverandering van de grond, terug laten

vloeien in de maatschappij? Sommige ontwikkelaars investeren bijvoorbeeld al bewust een deel van hun waardeontwikkeling in een gezonde, duurzame, betaalbare woon- en leefomgeving. Maar publieke en private tekorten maken dit niet altijd mogelijk. Voormalig minister Hugo de Jonge verkende al de planbatenheffing. Hierbij wordt een eenmalige heffing over de waardestijging van grond deels afgeroomd. Zo ontstaat een financieringsbron die ingezet kan worden voor de woningbouwopgave. In kader 2 staan inspirerende voorbeelden uit andere landen. Toch is dat niet zo eenvoudig als het lijkt. Zo is het moment van waardestijging lastig te bepalen. Een goede overgangsregeling is daarom belangrijk. Ook is er een groot verschil tussen binnenstedelijk en buitenstedelijk gebied, groei- en krimpregio's.

Hoe gaan andere landen om met de planbatenheffing?

In Vlaanderen wordt al planbatenheffing toegepast. Het is een Vlaamse belasting op de meerwaarde die een perceel krijgt bij bestemmingswijziging in een ruimtelijk uitvoeringsplan. Bijvoorbeeld als onbebouwbare gronden worden herbestemd tot woonzone, zone voor bedrijvigheid of recreatiezone. Inkomsten van de heffing dragen bij aan de financiering van het Vlaamse ruimtelijk beleid. Zoals voor het betalen van planschadevergoeding, die de Vlaamse overheid betaalt als percelen door een bestemmingswijziging in waarde dalen.

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

In Finland wordt de waarde van de grond bij onteigening vergoed op basis van de waarde die de grond had voor de vaststelling van het bestemmingsplan. Deze vastgestelde waarde ligt voor zeven jaar vast, vanaf het moment dat de onteigeningsprocedure wordt gestart. Gedurende die periode wordt de waarde van de grond alleen verhoogd op basis van de algemene prijsstijging, en niet geïndexeerd op basis van de algemene stijging van de prijs van grond.

(kader 2)

Gemeente actieve speler grondmarkt

Hoe kunnen gebiedsontwikkelingen dan wel haalbaar gemaakt worden? Hoe komen we tot een eerlijke prijs voor de grond die in overeenstemming is met alle ambities? Met actief grondbeleid, en bijbehorend instrumentarium, kan een gemeente grip krijgen op de grondmarkt. Door zelf grond aan te kopen, bouwrijp te maken en te verkopen, kan de gemeente beter sturen op de invulling én haalbaarheid van gebiedsontwikkelingen. Het stelt de gemeente in staat om grondspeculatie tegen te gaan. Scherpe, heldere kaders en een uniforme waardebeoordeling ondersteunen dat.

Een andere optie is gronden uitgeven in erfpacht. Als er ander programma – in volume of in gebruik – is beoogd dan de huidige bestemming toelaat, kan de gemeente een bijbetaling van de erfpacht heffen. Om dit te kunnen doen moet de gemeente de gronden wel eerder zelf verworven hebben.

Het vroegtijdig verwerven van gronden in combinatie met het vestigen van voorkeursrecht volgens de huidige regels in de Omgevingswet, zijn veelbelovende instrumenten om in bepaalde situaties prijsopdrijving tegen te gaan. Belangrijk is wel dat ze tijdig en effectief worden toegepast. Expertise en daadkracht zijn nodig. Dat is in grotere gemeenten vaker voorhanden dan in kleinere gemeenten. Breed inzetbare ‘expert pools’ of regionaal georganiseerde opleidingen kunnen hierbij helpen.

Realistische publieke kaders

Duidelijke en realistische publieke kaders zijn, naast actief grondbeleid, van groot belang om de prijsopdrijving in de initiatieffase van gebiedsontwikkeling te dempen. Zowel voor het programma als beleidsmatig. Dat kan bijvoorbeeld met spelregelkaarten of een nota kostenverhaal. En een meer uniforme werkwijze van alle gemeenten. Als nota’s en instrumenten voor grondbeleid landelijk op eenzelfde manier worden toegepast, schept dat veel duidelijkheid. Verwachtingen over het programma, de haalbaarheid en grondwaarde krijgen hiermee meer realisme. Dat heeft ook zijn weerslag op (comparatieve) taxaties. Eén nadeel: bij tussentijdse wijziging van kaders voor beleid of programma, kunnen de verwervingskosten niet meer overeenkomen met de uiteindelijke complex- of herontwikkelingswaarde.

Uniforme waardebeoordeling

Waardering van grond kan op meerdere manieren. Belangrijk is dat er een goede combinatie wordt gemaakt van methoden en technieken. Een uniforme richtlijn met duidelijke definities kan de schattingsonzekerheid – die nu eenmaal komt kijken bij onderliggende aannames, uitgangspunten en marktontwikkelingen – minimaliseren. Taxatiemethoden en technieken worden beter vergelijkbaar. Hiervoor is het essentieel dat taxateurs waarborgen dat referentietransacties aansluiten bij de kenmerken van het voorgenomen plan. Als het gaat om betaalbaarheid, kwaliteit en benodigde investeringen. Om speculatie te voorkomen kan de taxateur hier alleen onderbouwd van afwijken. Gemeenten kunnen hierbij helpen door zo helder mogelijk te zijn over de publieke kaders die worden gesteld aan de ontwikkeling.

Slim samenspel versnelt

Een eerlijke grondprijs die de financiële druk op gebiedsontwikkelingen verlaagt, het is mogelijk. Daarom roepen we alle Nederlandse gemeenten op zich actiever te bewegen op de grondmarkt. Zo ontstaat er meer grip. De gemeente kan bijvoorbeeld prijsopdrijving voorkomen. Onder andere via voorkeursrecht, het vroegtijdig verwerven of onteigening van gronden. Duidelijke kaders en richtlijnen voor programma en beleid die landelijk gelden, en een uniforme werkwijze bij taxaties zijn hierbij onmisbaar. Het is een slim samenspel tussen mensen en middelen. Expertise en daadkracht. Waarbij het maatschappelijke belang voorop staat. Want laten we eerlijk zijn: iedereen wil toch leefomgevingen creëren waar mensen gezond en gelukkig zijn? Dat kan alleen als we met z’n allen de schouders eronder zetten, en de grondmarkt weer fair trade maken.



Over de auteur

Valérie van Lieshout (RMsc) is adviseur strategische vraagstukken ruimtelijke ontwikkeling bij Brink.