



rijksuniversiteit
groningen



Gemeentelijk grondprijzenbeleid

Het besef van een nieuw realisme

Peter Zijlstra
S2245183

Masterthesis, 15-01-2015

Gemeentelijk grondprijzenbeleid

Het besef van een nieuw realisme

Masterthesis - Rijksuniversiteit Groningen

Student: Peter Zijlstra
Studentnummer: S2245183
Begeleider: dr. F.J. Sijsma

Afstudeerrichting: Vastgoedkunde
Faculteit: Ruimtelijke wetenschappen
E-mail: p.zijlstra.4@student.rug.nl

Groningen 15 januari 2015



rijksuniversiteit
groningen

Voorwoord

In het kader van mijn afronding van de Master Vastgoedkunde aan de faculteit Ruimtelijke Wetenschappen van de Rijksuniversiteit te Groningen heb ik deze masterthesis geschreven. Deze thesis beschrijft mijn onderzoek naar de effecten van de economische crisis op het gemeentelijk grondprijzenbeleid. Een interessant, actueel en constant in beweging zijnde onderwerp, welke in de duur van het onderzoek met grote regelmaat het nieuws heeft gehaald. Ik hoop dat dit onderzoek u als lezer een goed inzicht geeft in de ontwikkelingen die hebben plaatsgevonden en wat de gevolgen er van zijn. Het doel van dit onderzoek bevat het doen van aanbevelingen richting gemeenten betreffende beleid op het gebied van grondontwikkeling en grondprijzen.

In dit voorwoord wil ik graag mijn dank uitspreken naar dr. F.J. Sijsma voor de tijd, moeite en kennis die hij heeft gestoken in de begeleiding tijdens mijn onderzoek. Daarnaast wil ik Weijdwold Vastgoed B.V. bedanken voor het bieden van een stageplaats, waar ik in een inspirerende omgeving het onderzoek heb kunnen uitvoeren. Binnen Weijdwold Vastgoed B.V. wil ik graag dr. Albert-Jan Postma en drs. Arnold Paagman bedanken voor de nodige feedback en begeleiding die zij mij hebben geboden tijdens de uitvoering van het onderzoek.

Ik wens u graag veel plezier toe met het lezen van mijn masterthesis,

Peter Zijlstra

Kollum, 7 februari 2015

Management Samenvatting

De economische crisis heeft vanaf 2008 geleid tot dalende woningwaarden, wat residueel heeft geleid tot een waardedaling van de bouwgronden voor woningbouw. Sommige gemeenten hebben hun gronden duurder aangekocht dan de huidige marktwaarde, waardoor zij af moeten boeken op hun grondposities. Het totale verlies is in 2013 al geraamd op 4 tot 6 miljard euro aan waardedaling en winstverdamping, met soms grote gevolgen voor de financiële situatie van gemeenten.

Volgens Europese regelgeving moeten publieke instanties bij uitgifte van bouwgronden de uitgifteprijs vaststellen tegen de marktwaarde. De daling van de woningwaarden en residueel gerekend ook de waarde van de bouwgronden voor woningbouw zouden volgens dit principe in sommige gevallen zelfs moeten leiden tot een daling van de uitgifteprijzen door gemeenten van 40 tot 50 %. Opmerkelijk is echter dat gemeenten ondanks het afboeken op hun grondposities de prijzen van bouwgrond voor woningbouw sinds het begin van de crisis niet tot amper hebben verlaagd. Nadelig gevolg van de hoge prijzen voor bouwgrond is dat nieuwbouwwoningen ten opzichte van bestaande woningen, die in waarde zijn gedaald, minder concurrerend in de markt kunnen worden gezet. Dat gemeenten hun prijzen voor bouwgrond niet tot beperkt aanpassen, ondanks de waardedaling van de woningen en de residuele waardedaling van de bouwgronden, is reden tot onderzoek.

Dit onderzoek geeft antwoord op de volgende onderzoeksvraag: *‘Wat zijn de effecten van de economische recessie op het grond(prijzen)beleid en de waarderingsmethodieken voor bouwgrond voor woningbouw bij de Nederlandse gemeentelijke grondbedrijven?’*

Voor de uitvoering van dit onderzoek zijn vier interviews gehouden. Dit om inzicht te krijgen in de motieven en argumenten voor het handelen van gemeenten en de waarderingsmethoden voor bouwgrond. Aan de hand van de gehouden interviews is een schriftelijke enquête opgesteld, welke moet leiden tot een dieper inzicht in het probleem. Hiervoor zijn 294 zogenaamde ‘risicogemeenten’ benaderd. Uiteindelijk zijn er 95 ingevulde enquêtes geretourneerd, een responspercentage van 32,3 %.

Het onderzoek heeft uiteindelijk geleid tot meerdere inzichten in het gemeentelijk grondprijzenbeleid van de afgelopen jaren en welke veranderingen hebben plaatsgevonden. Door de economische recessie is de vraag naar bouwgrond voor woningbouw afgenomen, waardoor ook de marktwaarde van deze gronden is afgenomen. Een dalende marktwaarde heeft directe invloed op de boekwaarde van de grondposities, aangezien de boekwaarde niet hoger mag zijn dan de marktwaarde. Het gevolg is dat gemeenten op hun grondposities hebben afgeboekt, en theoretisch gezien de prijzen zouden verlagen. Deze nieuwe prijszetting is deels doorgevoerd en deels niet. Lagere uitgifteprijzen leiden niet automatisch tot herstel van de markt en een stijgende vraag/uitgifte. Daartegenover staat dat, residueel gerekend, een nieuwe prijszetting veelal zal leiden tot negatieve exploitatieresultaten, daar waar gemeenten niet snel bereid zijn om uit te geven onder de kostprijs. Gemeenten zijn eerder geneigd om te wachten op economisch betere tijden, dan de prijs te verlagen. Economische progressie zal de markt eerder herstel opleveren dan dat lagere uitgifteprijzen herstel zullen opleveren, terwijl lagere uitgifteprijzen voor de gemeenten negatieve financiële gevolgen opleveren.

Ander punt bij de prijszetting is dat de gemeenten over het algemeen van mening zijn dat de woningontwikkelaar verantwoordelijk is voor een deel van het residuele verlies, ook aangezien er nog ruimte zit in de bouwkosten. Omdat hier in de prijszetting geen rekening mee kan worden gehouden heeft de crisis er voor gezorgd dat bij bepaalde gemeenten de methode van uitgifte is veranderd. Uitgifte geschiedt in dat geval via onderhandelingen met de woningontwikkelaar, waarbij de gemeenten bandbreedtes vaststellen, waarbinnen onderhandeld kan worden. De bandbreedtes zouden residueel moeten worden vastgesteld. Echter zijn gemeenten niet snel geneigd uit te geven onder de kostprijs, dus is de onderste bandbreedte in veel gevallen de kostprijs van de grondexploitatie. De residuele waarderingmethode wordt daarnaast nu in eerste instantie veelal gebruikt ter onderzoek of gemeenten hun kosten er uit halen bij uitgifte tegen marktwaarde.

Uit het onderzoek blijkt tevens dat gemeenten zich bewuster zijn van de risico's die gepaard gaan met grondontwikkeling. Deze risicobewustheid zorgt er voor dat fasering een begrip is geworden in de grondontwikkeling, wat heeft geleid tot kleinere projecten en particulier opdrachtgeverschap. De behoefte om de actualiteit te volgen heeft geleid tot een beter zicht op de korte termijn, meer periodieke bijwerkingen van de grondexploitaties en de behoefte aan een minder actief grondbeleid. Het proces van grondontwikkeling begint nu bij de koper, in plaats van bij de grondproductie. Dit houdt in dat herprogrammering, organische gebiedsontwikkeling en CPO actuelere begrippen zijn geworden. Een beter zicht op de risico's en de realiteit, kleinere projecten en een nieuw proces. Gemeenten zijn zich bewust van het nieuwe realisme.

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1. Onderzoeksopzet.....	8
§ 1.1 Aanleiding	8
§ 1.2 Probleemstelling	9
§ 1.3 Doelstelling	9
§ 1.4 Onderzoeksvraag en deelvragen	10
§ 1.5 Afbakening	11
§ 1.6 Begrippenkader	11
§ 1.7 Leeswijzer	12
Hoofdstuk 2. Theoretisch kader	13
§ 2.1 Gemeentelijk grondbeleid	13
§ 2.2 Historische schets	15
§ 2.3 De grondmarkt en de grondexploitatie	16
§ 2.4 Theory of Land Prices when Land is Supplied Publicly	22
§ 2.5 Residuele waarderingsmethode	26
§ 2.6 Smoothing en lagging	28
§ 2.7 Conceptueel model.....	30
Hoofdstuk 3. Onderzoeksmethodiek.....	31
§ 3.1 Inleiding	31
§ 3.2 Literatuurstudie	31
§ 3.3 Vier interviews	32
§ 3.4 Enquête o.b.v. 300 risicogemeenten.....	32
Hoofdstuk 4. Resultaten interviews	33
§ 4.1 Wettelijke kaders en richtlijnen voor gemeentelijke grondbeleid	33
§ 4.2 Interview resultaten	35

Hoofdstuk 5. Resultaten enquête	48
§ 5.1 Algemeen.....	48
§ 5.2 Beschrijvende statistiek.....	50
§ 5.3 Statistische analyse.....	55
§ 5.4 Visuele weergave van de resultaten.....	61
Hoofdstuk 6. Conclusie & discussie	63
§ 6.1 Conclusies	63
§ 6.2 Aanbevelingen	69
§ 6.3 Reflectie & discussie	70
Literatuurlijst	72

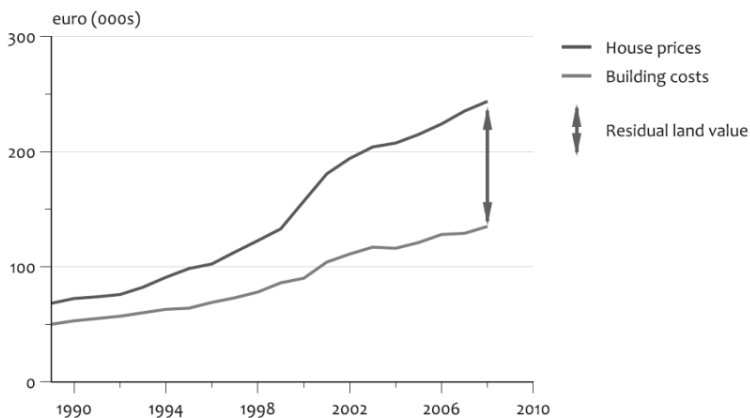
Hoofdstuk 1. Onderzoekopzet

§ 1.1 Aanleiding

Sinds 2008 is er sprake van een economische crisis die haar invloed heeft gehad op de vastgoedmarkt in Nederland. Eén van de gevolgen van de recessie is de waardedaling van de woningen in Nederland. De waarde van het woningvastgoed in Nederland is tussen 2008 en 2013 met 130 miljard euro gedaald. Per woning is dit gemiddeld 63.000 euro, gecorrigeerd voor inflatie (Vastgoedmarkt, 2013).

In 2001 is het Convenant Gemeentelijk Grondprijzenbeleid vastgesteld en ondertekend door de VNG, NVB, Neprom en het ministerie van VROM (RIGO, 2009). In dit convenant is overeengekomen dat de residuele waarderingmethodiek bij de waardering van bouwgrond voor woningbouw wordt aangeraden. In het convenant wordt vermeld dat deze methodiek leidt tot de realisatie van een marktconforme prijs en een goede werking van de lokale woningmarkt (Platform 31, 2011). De residuele methode betekent dat de prijs van bouwgrond wordt bepaald door de waarde van de woning te verminderen met de stichtingskosten.

De jarenlange stijging van de waarde van het woningvastgoed in Nederland tot aan 2008 heeft residueel geleid tot een groei van de prijzen van bouwgrond. De prijs van bouwgrond voor woningbouw is vanaf 1997 tot aan het begin van de crisis in 2008 met ongeveer 250% gestegen, terwijl de bouwkosten (lonen en materiaalkosten) voor woningen met ongeveer 50% zijn gestegen. Hierdoor is de grondprijs als percentage van de koopprijs gestegen van 13% naar 31% (Nu, 2013). De onevenredige stijging is in onderstaande figuur 1-1 weergegeven.



Figuur 1-1. Ontwikkeling residuele grondwaarde

De daling van de vastgoedwaarden sinds 2008 heeft residueel geleid tot een waardedaling van bouwgronden voor woningbouw. Sommige gemeenten hebben hun gronden daardoor duurder aangekocht dan dat ze in de huidige markt waard zijn en boeken daardoor af op hun grondposities (VNG, 2013). Deloitte raamt het gemeentelijke verlies op grondposities op 4 tot 6 miljard euro, waarvan tussen 2010 en 2012 al 3,3

miljard euro aan waardedaling en winstverdamping is afgeboekt (Deloitte, 2013). De nadelige effecten van de economische crisis zijn op deze wijze ook goed voelbaar bij de gemeentelijke grondbedrijven.

Opmerkelijk is dat gemeenten ondanks het afboeken op hun grondposities de prijzen van bouwgrond voor woningbouw sinds het begin van de crisis niet tot amper hebben verlaagd (Kadaster, 2013; Nu, 2013). Elco Brinkman stelt als voorman van Bouwend Nederland dat gemeenten hun prijzen voor bouwgrond moeten verlagen, aangezien ze volgens dhr. Brinkman niet meer de prijs er voor krijgen die ze er voor willen krijgen. Gemeenten verkopen hun bouwgrond niet voor de huidige prijs, waardoor de rentelasten alleen maar toenemen en de druk op de gemeentefinanciën toeneemt (Nu, 2013). Nadelig gevolg van de hoge prijzen voor bouwgrond is dat nieuwbouwwoningen ten opzichte van bestaande woningen, die in waarde zijn

gedaald, minder concurrerend in de markt kunnen worden gezet. Doordat de kwaliteit van de woningvoorraad op de lange termijn moet worden gewaarborgd is het moeilijk de stichtingskosten te verlagen (RIGO, 2009). Daarnaast verhogen gemeenten jaarlijks de bouwleges, waardoor de bouwkosten van de woning juist worden opgedreven (Vastgoedmarkt, 2014). Omdat de stichtingskosten weinig variabel zijn moet er worden gekeken naar de kosten voor bouwgrond. Maxime Verhagen stelt als voorzitter van Bouwend Nederland dat de prijzen voor bouwgrond met wel 40 tot 50% omlaag kunnen (Vastgoedmarkt, 2014).

Dat gemeenten hun prijzen voor bouwgrond niet tot beperkt aanpassen, ondanks de waardedaling van de woningen en de residuele waardedaling van de bouwgronden, is reden tot onderzoek. Is er hierbij sprake van gemeentelijk bedrijfseconomische logica of ligt de oorzaak niet bij de gemeenten maar in de toegepaste methodiek? In dit onderzoek staan de effecten van de crisis bij gemeentelijke grondbedrijven centraal. Hierbij wordt ingegaan op het grond(prijs)beleid van gemeenten en de waarderingsmethodieken van bouwgrond voor woningbouw.

§ 1.2 Probleemstelling

Uit de aanleiding van § 1.1 blijkt dat de Nederlandse gemeenten in tijden van economische recessie bij de waardering van hun bouwgronden de veranderende economische omstandigheden minder laten meewegen, waardoor de prijzen van bouwgrond in Nederland in tijden van recessie in mindere mate meebewegen met de economische conjunctuur en daarmee tegen de rationaliteit van het residueel rekenen in. De Vereniging Eigen Huis meldt dat het van belang is dat de woningproductie op peil blijft (Rigo, 2009). De lage productie leidt tot een stijgend woningtekort; er is geraamd dat het woningtekort zal oplopen tot 200.000 woningen in het jaar 2020 (Vastgoedmarkt, 2013; Primos, 2011).

Gemeenten stellen dat het grootste probleem is dat huizenkopers hun vorige woning niet kwijt raken, wat ze weerhoudt van de aankoop van een bouwkegel of woning (Rigo, 2009). Echter zal voor het rendabel houden van de ontwikkeling van woningen en het concurrerend kunnen aanbieden van deze woningen de prijs van de woningen moeten dalen. Volgens de private sector moet de focus liggen op de grondprijs als component van de woningprijs (Nu, 2013). Is het zo dat gemeenten hun prijs voor bouwgronden moeten verlagen of ligt het probleem en de oplossing juist ergens anders?

Er wordt geschat dat gemeenten in de tijden voor de economische crisis voor 11 miljard euro hebben geïnvesteerd in hun grondposities. De vraag naar bouwgrond is gedaald, waardoor de afzet en de opbrengsten voor gemeenten afnemen. De grondposities zijn voornamelijk gefinancierd middels geleend geld, waarover rente wordt betaald (Vereniging Eigen Huis, 2014). Wat zijn de voornaamste gevolgen van de dalende waarde van bouwgrond, de afboekingen op de grondposities door gemeenten en de toenemende rentekosten op het grondprijzenbeleid en de waarderingsmethodieken voor bouwgrond van de Nederlandse gemeenten?

§ 1.3 Doelstelling

De doelstelling van dit onderzoeksrapport is *'Het achterhalen van de gevolgen van de economische crisis op het grondprijzenbeleid van de Nederlandse gemeenten en het doen van aanbevelingen voor toekomstig grondprijzenbeleid en de waardering van bouwgronden voor woningbouw bij gemeentelijke grondbedrijven'*.

§ 1.4 Onderzoeksvraag en deelvragen

Bovenstaande doelstelling en probleemstelling leiden tot de volgende onderzoeksvraag:

'Wat zijn de effecten van de economische recessie op het grond(prijzen)beleid en de waarderingsmethodieken voor bouwgrond voor woningbouw bij de Nederlandse gemeentelijke grondbedrijven?'

Deze onderzoeksvraag leidt in combinatie met de genoemde doelstelling en probleemstelling tot de onderstaande vier deelvragen. Bij deze vier deelvragen zijn meerdere subvragen opgesteld om de deelvraag te beantwoorden en aanbevelingen te kunnen doen richting de gemeentelijke grondbedrijven.

1. Hoe is het grond(prijzen)beleid van gemeenten te omschrijven (zowel voor als na 2008)?

- A. Ontwikkeling vanaf Tweede Wereldoorlog: grondbeleid & waarderingsmethodieken.
- B. Huidig grondbeleid, grondexploitaties en waardering van bouwgrond.
- C. Institutionele context: richtlijnen en wet- en regelgeving.
- D. Economische context: ontwikkeling bouwgrondprijzen t.o.v. vastgoedprijzen.
- E. Geografische context: nationale geografie en zonering

Methode vraag 1: Deze vraag wordt beantwoord aan de hand van literatuuronderzoek.

2. Hoe, en waarom, hebben gemeenten hun grondprijzen en waarderingsmethodieken aangepast sinds de inwerkingtreding van de economische recessie in 2008?

- A. Effecten van de crisis op de gemeentelijke grondprijzen voor woningbouw?
- B. Zijn de uitgifteprijzen residueel verlaagd? En zo niet: waarom niet?
- C. Effecten op de gemeentelijke waardering van bouwgrond voor woningbouw?
- D. Waar is de grondprijs(verandering) van afhankelijk?

Methode vraag 2: Deze vraag wordt allereerst geïnventariseerd middels meerdere interviews en vervolgens verder onderzocht middels statistische analyse op basis van een schriftelijke enquête.

3. Is er in de huidige tijd sprake van een marktwaarde en welke rol speelt de residuele waarderingsmethode in tijden van economische recessie bij het bepalen van de marktwaarde?

- A. Is er in tijden van recessie sprake van een marktwaarde voor bouwgrond voor woningbouw?
- B. Hoe wordt deze marktwaarde bepaald, en welke rol speelt de residuele methode bij het bepalen van deze marktwaarde in tijden van recessie?
- C. Is de residuele methode ook in tijden van crisis de juiste waarderingsmethodiek?

Methode vraag 3: Deze vraag wordt allereerst geïnventariseerd middels meerdere interviews en vervolgens verder onderzocht middels statistische analyse op basis van een schriftelijke enquête.

4. Welke veranderingen kunnen gemeenten toepassen voor toekomstig grond(prijzen)beleid gezien de nadelige gevolgen van de economische recessie?

- A. Advies betreffende het waarderen en afwaarderen van de in bezit zijnde en toekomstige bouwgronden
- B. Advies betreffende het gemeentelijke beleid inzake de in bezit zijnde en toekomstige bouwgronden.
- C. Advies betreffende het risicomangement van gemeentelijke grondbedrijven bij gemeentelijke grondexploitaties

Methode vraag 4: Deze vraag vormt de kern van de aanbevelingen die worden gedaan aan het eind van het onderzoek.

Deze vier deelvragen moeten worden beantwoord om de onderzoeksvraag te beantwoorden en de in § 1.3 genoemde doelstelling te behalen. In hoofdstuk twee wordt ingegaan op de gebruikte onderzoeksmethodiek. Voor de begripsbepaling wordt verwezen naar de begrippenlijst in bijlage één. Daar worden onder andere de begrippen uit de doelstelling, probleemstelling, onderzoeksvraag en deelvragen gedefinieerd.

§ 1.5 Afbakening

Het onderzoek wordt afgebakend op verschillende punten. Allereerst wordt er enkel gekeken naar de Nederlandse situatie. Het Nederlandse grondbeleid is uniek in internationaal opzicht, waarbij het unieke zich vooral afspeelt in de actieve rol die gemeenten vervullen in de grondexploitatie (De Zeeuw, 2013). Naast de gemeenten beschikken ook private ontwikkelaars en woningcorporaties over bouwgronden (Segeren, 2007). Echter beschikken gemeenten nog over het grootste aandeel bouwgronden en is het probleem daar het grootst wegens de druk op de gemeentefinanciën (Ten Have, 2008; De Zeeuw, 2013). In het geval van de woningcorporaties is er sprake van vastgestelde transactieprijzen en zij hebben in het verleden hun gronden verworven tegen prijzen beneden de marktwaarde (Groetelaers et al., 2009). Er wordt hier enkel ingegaan op de markt voor bouwgrond voor koopwoningen. In deze markt is er een duidelijke invloed van de crisis en hebben zich de meeste veranderingen voorgedaan (Buitelaar, 2010). In het geval van bedrijfs-onroerend goed is de grondprijs een dermate laag percentage van de investeringskosten dat de invloed van een veranderende grondprijs op de vraag en aanbod in de markt marginaal is (Ploegmakers et al., 2013).

§ 1.6 Begrippenkader

Hieronder wordt het begrippenkader gegeven, waarin de kernbegrippen uit de onderzoeksvragen en overige veelvoorkomende begrippen worden gedefinieerd.

Bouwgrond

Bouwgrond is een terrein/kavel dat via het bestemmingsplan is aangewezen voor ontwikkeling (in dit onderzoek gaat het om bouwgrond voor woningbouw). Er wordt in dit rapport uitgegaan van bouwgrond dat feitelijk bouwrijp is, en wordt uitgegeven door de gemeente.

Feitelijk bouwrijp

Feitelijk bouwrijp houdt in dat de bouwgrond geheel geschikt is om op te bouwen. Hierbij is de grond egaal gemaakt, ligt op de juiste hoogte, obstakels zijn verwijderd, dat de kavel is ontsloten en dat alle voorzieningen en leidingen zijn aangebracht.

Gedifferentieerd grondprijzenbeleid

Binnen de grenzen van de gemeente de prijzen die worden gehanteerd voor de uitgifte van de grond laten differentiëren naar de potentiële opbrengsten van de te realiseren bestemmingen. Op deze manier wordt grond voor weinig renderende bestemmingen goedkoper dan voor hoog renderende bestemmingen en kunnen weinig renderende bestemmingen worden gerealiseerd.

Grondexploitatie

Een grondexploitatie geeft aan wat de opbrengsten en de kosten zijn van de gronden in een bouwplan, tot en met de uitgifte van de laatste bouwgronden. Hiermee biedt de grondexploitatie inzicht in de opbrengsten en kosten voor de investeerder, in dit onderzoek de gemeenten.

Marktwaarde

De marktwaarde van bouwgrond is de prijs waartegen de grond bij onderhandse overeenkomst, op de datum van waardering, kan worden verkocht door een willige verkoper aan een van de verkoper onafhankelijke koper. Gemeenten zijn wettelijk verplicht hun bouwgronden marktconform aan te bieden.

Niet in exploitatie genomen gronden (NIEGG's)

NIEGG betreft grond die door een gemeente is aangekocht, veelal strategisch op basis van de verwachting dat de betreffende grond op termijn ontwikkeld zal worden. Deze ruwe grond heeft nog geen vastgesteld plan en/of vastgestelde grondexploitatie.

Residuele waarderingsmethode

De residuele grondwaarde wordt bepaald door de commerciële waarde van de te realiseren ontwikkeling te verminderen met de stichtingskosten van de vastgoedontwikkeling. Deze methode wordt door veel gemeenten geprefereerd.

Risicomanagement

Met risicomanagement wordt bedoeld het identificeren en kwantificeren van de (project)risico's en het vaststellen en uitvoeren van beheersmaatregelen.

Stichtingskosten

De stichtingskosten bij de ontwikkeling van een object bestaan uit de bouwkosten, de bijkomende kosten, de algemene kosten en een winst & risico marge.

Voorzichtigheidsbeginsel

Het voorzichtigheidsbeginsel bestaat uit twee aspecten: 1. Winsten mogen pas worden genomen wanneer zij daadwerkelijk zijn gerealiseerd, en 2. Verliezen moeten onmiddellijk worden genomen, wanneer deze blijken/voorzien worden.

§ 1.7 Leeswijzer

In hoofdstuk twee wordt ingegaan op de bestaande literatuur betreffende het gemeentelijk grond(prijzen)beleid, wat de beantwoording van deelvraag één omhelst. Dit hoofdstuk bevat onder meer de theorie betreffende grondprijzen voor woningbouw, wanneer deze door gemeenten wordt uitgegeven, welke het denkkader vormt binnen de verdere uitvoering van het onderzoek. De methodologie van het onderzoek wordt omschreven in hoofdstuk drie, waarbij de verschillende onderzoeksmethoden worden omschreven die worden gebruikt tijdens uitvoering van het onderzoek. De resultaten van het onderzoek worden in hoofdstuk vijf omschreven, waarna op basis van de resultaten in hoofdstuk zes de conclusies op de deelvragen en centrale vraag worden gegeven en aanbevelingen worden gedaan richting de gemeentelijke grondbedrijven.

Hoofdstuk 2. Theoretisch kader

Dit hoofdstuk geeft het kader, waarbinnen het onderzoek wordt uitgevoerd. Dit kader op basis van wetenschappelijke literatuur geeft aan hoe de Nederlandse markt voor bouwgronden functioneert. In § 2.1 wordt de leidende rol van het publieke domein in het functioneren van de markt omschreven. Hoe de grondmarkt in combinatie met de rol van het publieke domein zich heeft ontwikkeld in het verleden wordt behandeld in § 2.2, waarna in § 2.3 wordt aangegeven hoe de grondmarkt en de grondexploitatie er in de huidige tijd uit ziet. Hierbij wordt tevens ingegaan op de waarderingsmethodieken die worden gebruikt voor bouwgrond voor koopwoningbouw. De leidende theorie in dit onderzoek wordt in § 2.4 gegeven, genaamd 'Theory of Land Prices when Land is Supplied Publicly'. Aangezien de residuele waarderingsmethode de leidende methode is binnen de grondmarkt voor koopwoningbouw wordt hier in § 2.5 dieper op in gegaan. In § 2.6 wordt uiteindelijk nog een tweede relevante theorie gegeven die inzichten biedt voor de huidige situatie en ontwikkeling.

Onderdeel van het literatuuronderzoek vormen de institutionele context, economische context en geografische context die in bijlagen één, twee en drie worden omschreven. In dit hoofdstuk wordt regelmatig verwezen naar één van deze bijlagen.

§ 2.1 Gemeentelijk grondbeleid

De verantwoordelijkheid voor het grondbeleid in Nederland ligt bij de Nederlandse overheid. Het Rijk heeft hierbij enkel een kaderstellende functie, waarna provincies en gemeenten het grondbeleid middels ruimtelijke plannen vaststellen. Provincies stellen hiervoor een Provinciale Ruimtelijke Structuurvisie op en gemeenten stellen voor hun gebied een bestemmingsplan op. Grondbeleid geldt middels de ruimtelijke plannen als sturingsinstrument voor de Nederlandse ruimtelijke ordening (Rijksoverheid, 2013). Naast haar arsenaal aan publiekrechtelijke instrumenten (bijv. bestemmingsplan) kan de gemeente ook privaatrechtelijk bij de gronduitgifte voorwaarden stellen ter sturing van de ruimtelijke ordening (De Zeeuw, 2012). Gemeenten zijn volgens het Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten (2003) verplicht tot het vaststellen van een grondbeleid. De gemeenten proberen veranderingen in het grondgebruik middels het beleid te sturen om hiermee haar eigen doelstellingen veilig te stellen. Deze doelstellingen verschillen per gemeente, maar over het algemeen hanteert elke gemeente drie kerndoelstellingen (Terpstra & Santing, 2007):

- Bevorderen van de gewenste ruimtelijke kwaliteit en het gewenste ruimtegebruik
- Bevorderen van de marktwerking op de grondmarkt en de zeggenschap voor de burger
- Bevorderen van een rechtvaardige verdeling van de kosten en de opbrengsten van de grondexploitatie

Om deze doelen te bereiken hanteren veel gemeenten een actief grondbeleid. Het actieve karakter van de Nederlandse gemeentelijke grondbedrijven bij grondexploitaties maakt het Nederlandse grondbeleid in internationaal perspectief uniek (De Zeeuw, 2013). Het Nederlandse beleid kan als een restrictief ruimtelijkeordeningsbeleid worden bestempeld (Renes, Thissen & Segeren, 2006). De overheid bepaalt waar wat ontwikkeld mag worden en heeft op deze wijze een bepalende rol in de waardevorming van gronden. De gemeenten zorgen middels het actieve beleid ervoor dat de ontwikkeling die plaats vindt in overeenstemming is met het beleid en de ruimtelijke plannen die gemeenten hebben vastgesteld (Needham, 1997). Er wordt voor gemeentelijk grondbeleid onderscheid gemaakt tussen drie vormen: actief grondbeleid, faciliterend grondbeleid en de publiek private samenwerking als tussenvorm.

2.1.1 Actief en faciliterend grondbeleid

Gemeenten hebben de keuze tot verschillende beleidsvormen. De keuze is afhankelijk van de beleidsdoelstellingen en kan per project afzonderlijk worden bepaald. Allereerst is er de keuze tot een actief grondbeleid. Hier is in § 2.1 al kort op in gegaan. In het geval van actief grondbeleid heeft de gemeente de grond zelf in eigendom, waardoor zij zelf de grondexploitatie kan voeren en het ruimtegebruik realiseren, zoals zij dat wenst. De gemeente laat de grond bouw- en woonrijp maken om deze vervolgens uit te geven aan marktpartijen tegen door de gemeente vastgestelde uitgifteprijzen (Rigo, 2009).

Actief grondbeleid door gemeenten vereist strategische acquisitie van de grond, vaak jaren voordat de grond wordt geïmplementeerd in een nieuw plan voor ontwikkeling. Nadeel van actief grondbeleid zijn de financiële risico's voor gemeenten en de beperkte marktconcurrentie (Van der Krabben & Jacobs, 2013). Ander nadeel van actief beleid is de verleiding voor gemeenten om financiële doelen en publieke doelen te vermengen, iets wat vaak ten koste gaat van de publieke doelen (De Kam, 2007). Dit is het gevolg van de dubbelrol die gemeenten hebben op de grondmarkt en de daarmee samenhangende en mogelijk tegenstrijdige belangen. De gemeente stelt allereerst de kaders voor de ontwikkeling en neemt daarna de ontwikkeling zelf ter hand (Scheele-Goedhart & Keers, 2008).

Buitelaar (2010) noemt vier redenen waarom gemeenten een actief grondbeleid voeren. Allereerst vanwege het sturend vermogen dat bij actief grondbeleid toeneemt. Zo kunnen gemeenten bij grondtransacties aanvullende voorwaarden doen, ter aanvulling op het bestemmingsplan. De Nederlandse planningscultuur is gericht op een hoge graad van sturing (Healey, 2004) en wordt ook wel het 'plannersparadijs' genoemd (Faludi & Van der Valk, 1994). Het tweede argument is dat markten soms niet functioneren en de gemeente het als haar publieke taak ziet om bouwrijpe grond te leveren voor onrendabele ontwikkelingen. De gemeenten hebben het gevoel dat zij bouwrijpe grond moeten leveren voor onrendabele ontwikkelingen, omdat deze anders niet ontwikkeld worden. Er zijn twee financiële redenen voor een actief grondbeleid. Allereerst de mogelijkheden tot het verhalen van de kosten die worden gemaakt in het planningstraject. Een argument dat met de intredewerking van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening in 2008 aan betekenis heeft ingeboet. Het tweede financiële argument is de mogelijkheid tot het afromen van de opbrengsten die tijdens de locatieontwikkeling ontstaan. Gedurende het traject ontstaat een residu, het verschil tussen de opbrengsten en de kosten, dat de betrokken partijen naar zich toe willen halen (zolang het een positief residu is), ook wel 'het gevecht om het residu' (De Greef, 1997).

In het geval van faciliterend grondbeleid heeft niet de gemeente de grond in eigendom, maar zijn het de private partijen of particulieren die de grond ontwikkelen. De gemeente valt in dat geval terug tot haar publiekrechtelijke sturingsinstrumenten om het handelen van de private of particuliere grondontwikkelaar te beïnvloeden. De gemeente kan met de ontwikkelaar een exploitatieovereenkomst sluiten, waarin wordt ingegaan op de financiële bijdragen door de ontwikkelaar aan de gemeentelijke kosten, en op kwaliteitseisen die de gemeente stelt. Voorwaarde voor een exploitatieovereenkomst is dat deze wordt gesloten op basis van vrijwilligheid. Indien de grondontwikkelaar niet vrijwillig een overeenkomst wil sluiten met de gemeente kan de gemeente een exploitatieplan vaststellen, waarbij de uit te voeren werken en het kostenverhaal publiekrechtelijk worden vastgelegd (Rigo, 2009).

Het nadeel van actief grondbeleid ten opzichte van facilitair grondbeleid is dat de gemeente bij actief grondbeleid meer risico's loopt. Het kan hier gaan om waarderingsrisico's, marktrisico's en

organisatierisico's. Om zich in te dekken tegen deze risico's houdt elke gemeente een Algemene Reserve Grondbedrijf aan. Middels het instellen van een dergelijke speciale reserve worden de financiële risico's en financiële resultaten van het grondbedrijf gescheiden gehouden van de overige taken van de gemeente. De gewenste hoogte van de Algemene Reserve Grondbedrijf wordt bepaald binnen het risicomangement en wordt afgestemd op de financiële risico's van de grondexploitaties (Rigo, 2009). De financiële risico's worden versterkt door de tijd die de grondexploitatie, van verwerving tot uitgifte, gemiddeld inneemt. De balans van de grondexploitatie kan in veel gevallen pas na 10 tot 15 jaar worden opgemaakt, een periode waarin marktontwikkelingen, institutionele ontwikkelingen en/of demografische ontwikkelingen kunnen leiden tot zowel een positieve als negatieve ontwikkeling van de marktwaarde van bouwgrond (Vereniging Eigen Huis, 2014).

2.1.2 Publiek Private Samenwerking

Sinds eind vorige eeuw is in Nederland de publiek-private samenwerking (PPS) in opkomst geraakt (Ten Have, 2008). De PPS gebeurt veelal met de overige grondeigenaren in een joint-venture, waarbij de gemeente en de grondeigenaren gezamenlijk de grondexploitatie uitvoeren (Rigo, 2009). De PPS-rechtspersonen worden ook wel aangeduid als grondexploitatiemaatschappijen, waarin de deelnemende partijen risicodragend gezamenlijk de gebiedsexploitatie verzorgen (Heemskerk, 2013). Met de inwerkingtreding in 2008 van de nieuwe Wro en Grondexploitatiewet is er een instrumentarium ontstaan voor gemeenten die het verhalen van gemaakte kosten en de regie in de grondexploitatie bij faciliterend grondbeleid vergemakkelijken en daarmee de financiële risico's voor gemeenten verkleint (Terpstra & Santing, 2007). Al sinds 1994 wordt er gewerkt aan een instrumentarium voor gemeenten voor kostenverhaal bij zelfrealisatie. In de Nota Ruimte (2004) werd hier op de volgende wijze op ingegaan: 'Het gebrek aan kostenverhaal en verevening op regionaal niveau is een belemmering voor de ontwikkelingsplanologie'. Middels de Grondexploitatiewet is de economische uitvoerbaarheid van ruimtelijke plannen voor Nederlandse gemeenten verbeterd. Deze economische uitvoerbaarheid bevat tevens de financiële verevening tussen verschillende ontwikkelingen, waardoor ook de onrendabele delen worden ontwikkeld. In bijlage één wordt verder ingegaan op PPS-constructies bij grondexploitaties.

§ 2.2 Historische schets

Actief beleid door de Nederlandse gemeenten vindt haar oorsprong al in de 19^e eeuw, waarbij de grote infrastructurele werken werden aangelegd, nadat de overheid de grond had verworven (Van der Cammen & De Klerk, 2003). Na de Tweede Wereldoorlog werd de Nederlandse overheid ook actief in de markt voor woningbouw, waarna de meeste woningbouw op gemeentelijke gronden werd gerealiseerd. Dit komt door de grote vraag naar residentieel vastgoed na de Tweede Wereldoorlog, waarbij het doel was om één miljoen woningen te realiseren binnen twintig jaar. De overheid nam de taak op zich middels een actief beleid, waarbij er een samenwerking ontstond tussen de Rijksoverheid, de Nederlandse gemeenten en de woningbouwcorporaties. Deze samenwerking wordt door De Kam (2007) ook wel 'de gouden driehoek' genoemd. Met het actieve grondbeleid van gemeenten wordt de Nederlandse grondmarkt als uniek in de Westerse wereld bestempeld. Gemeenten hebben decennialang na de Tweede Wereldoorlog dermate veel bouwgronden ontwikkeld dat er genoeg grondaanbod was voor alle industriële bouw en woningbouw. Er was geen sprake van een restrictief beleid en dit werd gestimuleerd door de nationale en provinciale overheid. Het gebrek aan schaarste leidde tot lage prijzen. Dit zorgde er tevens voor dat de markt niet aantrekkelijk was voor de private ontwikkelaar, aangezien de opbrengstpotentie van grondontwikkeling laag was (Needham, 1997). Tot aan de jaren '80

subsidieerde de nationale overheid de onrendabele componenten in de grond- en vastgoedontwikkeling door middel van grondsubsidies en subsidies voor sociale woningbouw. Dit zorgde er voor dat gemeenten geen financieel risico hadden bij hun grondbeleid. Het monopolysysteem werkte goed, echter was er een gebrek aan transparantie (De Kam, 1998) en leidde het tot uniformiteit in landschap en vastgoed (Lefcoe 1977). Private ontwikkelaars zijn altijd tevreden geweest met het beleid, aangezien er voldoende kwalitatief goede bouwgrond beschikbaar was (Van der Krabben & Jacobs, 2013).

De Nederlandse grondmarkt is in 1991 aanzienlijk veranderd door de inwerkingtreding van de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra (VINEX). De VINEX wees uitbreidingslocaties aan, in en rond geselecteerde (stedelijke) regio's. Hierbij werd een relatief groter deel van de woningen bestemd voor de vrije markt. Tevens golden er strenge restricties op ontwikkeling buiten de zogenaamde VINEX-wijken. Het gevolg van de strenge restricties was een sterke ontwikkelingsdruk op de VINEX-locaties. In combinatie met de grotere proportie vrije markt woningen zorgde dit voor een stijgende gemiddelde uitgifteprijs per m² bouwgrond voor woningbouw. Dit maakte grondaankopen voor private ontwikkelaars lucratiever en zij gingen gronden aanschaffen, direct of via een optie. Hier had de publieke sector geen rekening mee gehouden, daar waar zij via het VINEX-beleid de grondopbrengsten voor de gemeenten wilde verhogen om over meer financiële middelen te beschikken voor infrastructuur en bodemverontreiniging. Echter hebben gemeenten door de beperkte grondaankopen (ook door de crisis van begin jaren '80) en het gebrek aan posities in de VINEX-wijken veel waardevermindering gemist (Ten Have, 2008). Vaak hadden de private partijen voor de VINEX-gronden een hoge prijs betaald, wat zou leiden tot beperkte winsten uit de grondexploitatie. Zij waren bereid te onderhandelen met gemeenten. De private partij wilde zekerheid van het recht tot het ontwikkelen van het vastgoed en de gemeente wilde controle over datgene wat zou worden ontwikkeld. Er volgden twee typen overeenkomsten (Needham, 1997):

1. In het eerste geval verkocht de ontwikkelaar de grond aan de gemeente, met de afspraak dat de gemeente na het bouw- en woonrijp maken de grond verkocht aan diezelfde ontwikkelaar. Dit wordt ook wel het bouwclaimmodel genoemd, waarbij een bouwclaim een gegarandeerd exclusief ontwikkelrecht is.
2. In het tweede geval werd er een PPS-constructie aangegaan die de grondontwikkeling op zich nam, veelal een joint-venture.

Als gevolg van de gemiste waardevermindering van de bouwgronden zijn gemeenten weer in grote mate gronden gaan verwerven en hebben hier in geïnvesteerd. Hieruit blijkt ook de behoefte aan een actief grondbeleid en controle over de ruimtelijke ontwikkeling binnen hun grondgebied. Echter is de publieke monopoly in de grondmarkt verleden tijd (Priemus & Louw, 2003) en heeft het bouwclaimmodel er voor gezorgd dat er een competitieve markt voor bouwgronden is ontstaan (Van der Krabben & Jacobs, 2013). Met de opkomst van de Publiek Private Samenwerking en de meer competitieve markt voor bouwgronden is de huidige grondmarkt minder tegennatuurlijk ten opzichte van de grondmarkten van andere Westerse economieën dan in de eerste decennia na de Tweede Wereldoorlog het geval was (Buitelaar, 2010).

§ 2.3 De grondmarkt en de grondexploitatie

De grondmarkt is een gecompliceerde markt (Lambooy, 1999). Het gecompliceerde komt voort uit haar immobiliteit, asymmetrische marktinformatie en scheve verdeling van ontwikkelingsrechten. Deze kenmerken worden veelal gebruikt ter beargumentering van het actieve grondbeleid en het interveniëren door de overheid (Van der Krabben & Buitelaar, 2010). De overheid organiseert en reorganiseert de grondmarkt, waarmee zij de transacties in gronden en ontwikkelrechten faciliteert

en verbetert. Volgens Healey (1998) is één van de functies van het reguleren van marktprocessen op de grondmarkt het stabiliseren van de marktcondities en het verkleinen van onzekerheden. Grond beschikt over specifieke kenmerken wat de grondmarkt tot een unieke markt maakt. Elk stuk grond heeft een unieke ligging en bodemhuishouding en is niet-verplaatsbaar (grondgebondenheid). Het niet-verplaatsbare karakter van grond zorgt er voor dat de 'contiguity' van grond belangrijk wordt. Dit houdt in dat het essentieel is dat gronden ruimtelijk verbonden zijn met elkaar (Evans, 2004). De grondmarkt wordt gekenmerkt als een institutionele markt door de publieke wet- en regelgeving die er op rust. Deze bepaalt de bestemming van de grond, waardoor de grondmarkt uit verschillende deelmarkten bestaat. Er ontstaat een segmentatie naar functies die elk een eigen prijsstelling en opbrengstpotentie hebben. De functionele en geografische segmentatie zorgen er voor dat de grondmarkt als heterogeen kan worden bestempeld (Terpstra & Santing, 2007). Wanneer er wordt gesproken van een transactie in grond is het niet zo zeer de transactie in grond dat wordt overeengekomen, maar de transactie van het 'recht' om een stuk grond op een bepaalde manier, voor een bepaalde periode, te gebruiken (Van der Krabben & Buitelaar, 2010).

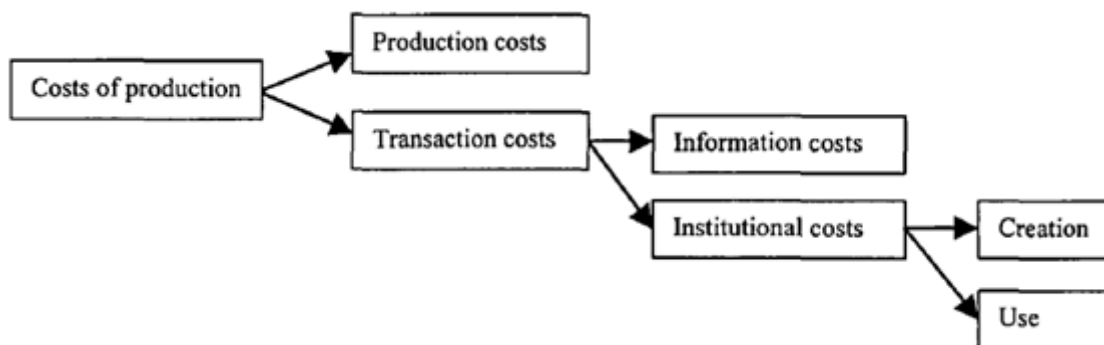
2.3.1 De grondexploitatie

In het geval van een actief grondbeleid voor een bepaald project door de gemeente, opent de gemeente een grondexploitatie. Dit is een begroting voor dat bepaalde project, waarin de uitgangspunten van dat project zijn opgenomen. Die uitgangspunten bestaan onder andere uit het programma van het project, de aankooprijzen en uitgifteprijzen van de gronden, en de planning van het project. Deze wordt door de gemeenteraad vastgesteld (Rigo, 2009). Een overzicht van de posten binnen de grondexploitatie is te zien in tabel 2-1.

Tabel 2-1. Posten van de grondexploitatiebegroting – Bron: Rigo (2009)

Programma en ruimtegebruik <u>(kwaliteit)</u> & planfasering (investeringen en opbrengsten) <u>(tijd)</u>	
Kosten	Opbrengsten
Verwerving	Goedkope woningbouw
Sloop & Grondwerk	Middeldure woningbouw
Riolering	Duur woningbouw
Verharding	Bijzondere (maatschappelijke) doeleinden
Groen en water	Commerciële functies (winkels, kantoren, bedrijven)
Lichtmasten & brandkranen	
Kunstwerken (bruggen e.d.)	
V&T (planvoorbereiding en toezicht uitvoering)	Subsidies (rijk, provincie, EU)
Bijdrage bovenwijkse voorzieningen	
Rentekosten	Rentebaten
Kostenstijging	Opbrengstenstijging
Totale kosten	Totaal opbrengsten
Saldo kosten-opbrengsten	

Het eind van de exploitatiebegroting geeft het saldo kosten-opbrengsten, wat aangeeft of de ontwikkeling rendabel is of niet. Volgens Buitelaar (2004) bestaan de kosten van de grondexploitatie uit productiekosten en transactiekosten. Zoals figuur 2-1 aangeeft vormen de transactiekosten allereerst de kosten voor het vergaren van de benodigde informatie. Ten tweede zijn er de kosten voor het creëren en/of aanpassen van de instituties die gelden, en de toepassing van de betreffende instituties. Deze instituties geven aan wat wel en wat niet mag en reduceren daarmee de onzekerheden in de markt.



Figuur 2-1. Specificering van de kosten binnen het productieproces – Bron: Buitelaar (2004)

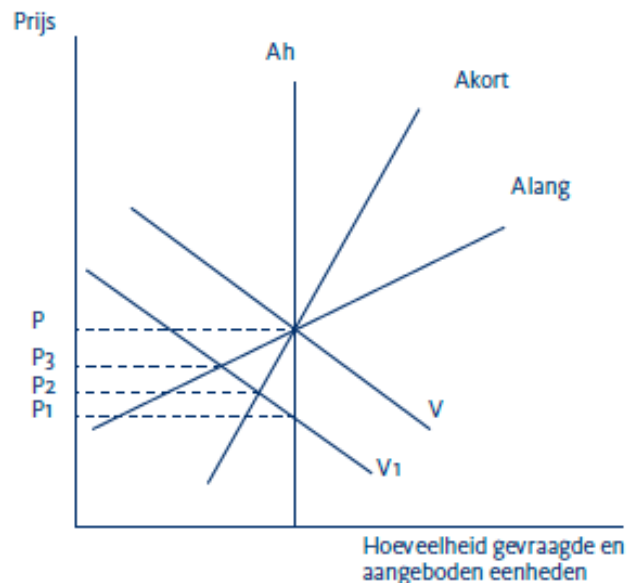
De overheid heeft als reactie op de economische crisis op 31 maart 2010 de Crisis- en herstelwet in werking laten treden (GWW Kosten, 2012). Deze wet zorgt voor versnelde procedures (bijv. administratieve, vergunnings-, en bezwarende procedures) om de ontwikkeling en verwezenlijking van ruimtelijke projecten te versnellen. Op deze wijze worden de institutionele kosten bij de ontwikkeling van ruimtelijke plannen verminderd. Uit onderzoek van Buitelaar (2007) blijkt tevens dat het Nederlandse planningssysteem de transactiekosten verlaagt, doordat zij zekerheden biedt aan ontwikkelaars door het ontwikkelingsrecht dat op bouwgronden van toepassing is.

De grondexploitatie wordt doorgaans uitgevoerd door de gemeente of door de PPS van de gemeente met de private grondeigenaren. Bij het begroten van de opbrengsten uit de grondexploitatie wordt gerekend met de huidige waarde van de grond en een indexatie van de waardeontwikkeling van de grond in de jaren van de grondontwikkeling. De waardeontwikkelingsindexatie bestond voor de economische crisis volgens Ten Have (2008) uit een percentage van 2,5% tot 4% op jaarbasis. De grondexploitatie is volgens De Zeeuw (2013) een afhankelijke variabele, waarbij de input en de output van de grondexploitatie worden bepaald door verschillende factoren. In de huidige tijd zijn deze factoren voornamelijk de marktontwikkelingen en het veranderende overheidsbeleid, waarbij de teruglopende subsidies ook een rol spelen.

De grondexploitatie is onderdeel van het ontwikkelproces van vastgoed. De eerste fase van het ontwikkelproces is de grondexploitatie en de tweede fase de vastgoedexploitatie. Deze twee fases zijn in het Nederlandse ontwikkelproces gescheiden, waarbij de eerste fase doorgaans wordt uitgevoerd door gemeenten. In de praktijk is gebleken dat de grondexploitaties investeringen met financiële risico's zijn voor gemeenten. De investeringen worden gefinancierd door leningen, welke worden terugverdiend door de uitgifte van de grond. Dit proces neemt doorgaans een termijn in van tien tot vijftien jaar, waar het financiële risico uit blijkt (De Zeeuw, 2013).

2.3.2 Vraag en aanbod op de grondmarkt

De grondmarkt is onderdeel van de vastgoedmarkt. Nadeel van de vastgoedmarkt is dat deze als statisch wordt aangemerkt. Dit houdt in dat het aanbod in de markt zich vertraagd aanpast aan veranderende marktomstandigheden. Een dalende vraag leidt tot een dalende prijs op de korte termijn. Op de lange termijn komt er een aanpassing in het aanbod, waarmee ook de prijs zich weer herstelt. Deze vertraagde werking en herstel op de lange termijn, wordt weergegeven in figuur 2-2. Akort is het aanbod op de korte termijn en Alang is het aanbod op de lange termijn. De figuur geeft aan dat bij een veranderende vraag van V naar V_1 de prijs beweegt van P , via P_1 en P_2 , naar P_3 . Markttechnisch gezien zou een dalende vraag naar bouwgrond in de huidige economische omstandigheden leiden tot een dalende uitgifteprijs die zich langzaam ontwikkelt naar een nieuw marktevenwicht (Schenk & Ten Have, 2013).



Figuur 2-2. Vraag en aanbod op de grondmarkt –
Bron: Schenk & Ten Have (2013)

Evans (2004) geeft ook aan dat een verandering aan de vraagzijde van de markt een sneller effect teweeg zal brengen dan een verandering in de aanbodzijde. Bijvoorbeeld een rentedaling zal hoogstwaarschijnlijk leiden tot een waardestijging van woningen en daarmee tot hogere huizenprijzen. Het kost potentiële kopers namelijk weinig tijd om hun hypotheek te heroverwegen. Echter zal bij een toename van de beschikbare hoeveelheid grond het effect pas jaren later zichtbaar worden wegens de lange termijn van het gebiedsontwikkelingsproces.

In het geval van een stijgende vraag naar bouwgrond zal er een uitbreiding plaatsvinden van beschikbare bouwgrond om aan de vraag te voldoen. Deze uitbreiding kan zowel extensief als intensief (Buchanan, 1929). Extensieve uitbreiding houdt in dat de hoeveelheid beschikbare grond voor een bepaalde functie toeneemt, en intensieve uitbreiding houdt in dat de bestaande hoeveelheid grond voor een bepaalde functie intensiever wordt benut. Intensieve uitbreiding is een veelvoorkomend mechanisme in binnenstedelijke gebieden (Evans, 2004).

2.3.3 Waardebepaling bij gemeentelijk grondbeleid

De basisregel bij de waardebepaling bij gemeentelijk grondbeleid is dat deze marktconform wordt bepaald en dat de grond daardoor wordt uitgegeven tegen de marktwaarde (Europa Decentraal, 2014). Uitgifte onder de marktwaarde kan in strijd zijn met de Europese regelgeving (zie ook bijlage één). Er zijn verschillende waarderingsmethoden die leiden tot een benadering van de marktwaarde van de bouwgrond. Ecorys-Vastgoed (2006) heeft de 'Handreiking gemeentelijk grondprijzenbeleid bij woningbouw' vastgesteld, waarin de verschillende waarderingsmethoden zijn gegeven. Deze methoden zijn: residueel, comparatief, grondquote, kostprijsmethode, vaste grondprijs per woning, een lump sum of een tender.

Residuele grondwaarde. De residuele grondwaarde wordt bepaald door de commerciële waarde van de te realiseren ontwikkeling te verminderen met de stichtingskosten van de vastgoedontwikkeling. Deze methode wordt door veel gemeenten geprefereerd en is

overeengekomen tussen de VNG, NVB, NEPROM en het Ministerie van VROM in het Convenant Gemeentelijk Grondprijzenbeleid (zie ook bijlage één). Er zijn verschillende residuele grondwaarden te berekenen (Ecorys-Vastgoed, 2006): 1. De residuele grondwaarde wordt vooraf vastgesteld, 2. De residuele grondwaarde die afhankelijk is van de bouwkostenindex, 3. De residuele grondwaarde die achteraf vastgesteld wordt op basis van de werkelijke gemaakte kosten, en 4. De residuele grondquote. In § 2.5 wordt verder ingegaan op de residuele waarderingsmethode.

Comparatieve grondwaarde. Bij de comparatieve methode wordt de uitgifteprijs gebaseerd op de prijzen van vergelijkbare stukken grond in de omliggende gemeenten. Voordeel van deze methodiek is dat deze eenvoudig en inzichtelijk is. Nadeel is dat de regionale omstandigheden kunnen verschillen, wat betekent dat de comparatieve methode niet altijd leidt tot een nauwkeurige marktwaarde (Rigo, 2009). Veelal wordt deze methode als aanvulling of toets gebruikt. Gerealiseerde transacties zijn de belangrijkste referenties (Ecorys, 2006). Deze gerealiseerde transacties zouden wegens hun vergelijkbaarheid moeten komen uit dezelfde gemeente, of uit omliggende concurrerende gemeenten (Wolverton, 1993).

De comparatieve waarderingsmethode is bruikbaar, wanneer de taxateur in staat is om transacties te vinden van vergelijkbare gronden in een vergelijkbare markt als de te waarderen grond (Healy, 1989). In tijden van overproductie van bouwgrond en een afnemende vraag naar bouwgrond in bepaalde delen van het land ontstaat er een gebrek aan relevante en betrouwbare vergelijkingsdata om de marktwaarde te benaderen. Wanneer wordt gekeken naar transacties uit het verleden van vergelijkbare grond in de omliggende gemeenten is het moeilijk om een tijdsaanpassing toe te passen in de waarde. Wanneer er slechts één of enkele transacties te vinden zijn die vergelijkbare grond in een vergelijkbare tijd bevatten is het nog maar de vraag of de koper en verkoper de beschikking hebben over de juiste marktinformatie om in de onderhandelingen een marktconforme prijs te benaderen (Weber, 1990).

Grondquote. De grondquote methode houdt in dat de grondprijs een bepaald percentage is van de commerciële waarde van de te realiseren ontwikkeling (Formule: Grondquote = Grondprijs excl. btw / netto opbrengst excl. btw). Dit percentage wordt vastgesteld door de gemeente, al dan niet in overleg met de betrokken partijen. Nadeel van deze methode is dat er geen rekening wordt gehouden met de bouwkosten. Deze methode remt dan ook het toevoegen van extra kwaliteit aan de woning (Ecorys-Vastgoed, 2006).

De residuele grondquote is verschillend van de eerder genoemde grondquote, aangezien de residuele grondquote wordt bepaald middels een residuele grondwaardeberekening vooraf. Hierbij wordt gekeken naar de opbrengsten en de kosten en de daaruit voortkomende residuele grondwaarde wordt omgezet in een residuele grondquote, waarmee daarna wordt gerekend.

Kostprijsmethode. Bij de kostprijsmethode wordt de uitgifteprijs bepaald aan de hand van de totale grondkosten. Dit zijn de verwervingskosten, kosten voor bouw- en woonrijp maken en de overige kosten. Middels deze methode worden alle kosten die worden gemaakt in de grondontwikkeling gedekt middels de uitgifte van de gronden.

Vaste grondprijs per woning. In dit geval werkt de gemeente met een vaste prijs per vierkante meter of met een vast bedrag per woning. Deze vaste prijs wordt gebaseerd op basis van de werkelijke kostprijs of op basis van de gemiddelde minimale kostprijs. De berekening is afhankelijk

van de toekomstige functie van het te realiseren vastgoed. Deze methode wordt het meest toegepast bij sociale woningbouw.

Lump sum. In het geval van een lump sum wordt vooraf voor een bepaalde locatie de grondprijs bepaald, waarbij eventuele wijzigingen nadien van het woningbouwprogramma geen invloed hebben op de uitgifteprijs.

Tender. In het geval van de tender worden meerdere marktpartijen gevraagd om in concurrentie van elkaar een bod te doen op een bepaald stuk bouwgrond. Het hoogste bod geldt uiteindelijk als de grondprijs.

In figuur 2-3 worden de voordelen en nadelen van de verschillende waarderingsmethoden weergegeven.

Voordelen(+) en nadelen(-) per methode:

Grondprijs- berekingsmethode:	Bevordert de kwaliteit	Onderhandel- baarheid	Zekerheid over grondopbrengst	Berekening is <u>niet</u> ingewikkeld
1/. Resid.vooraf	+	+	+	+
2/. Resid.index	+	+	-	-
3/. Resid.achteraf	+	+	-	-
4/. Resid.quote	-	+	-	-
5/. Grondquote	-	0	-	-
6/. Comparatief	+	-	+	+
7/. Kostprijs	+	-	+	+
8/. Vaste grondprijs	+	-	+	+
9/. Tender	0	-	+	+
10/. Lump sum	+	-	+	+

Figuur 2-3. Voordelen en nadelen waarderingsmethoden – bron: Ecorys-Vastgoed (2006)

Het waarderen van vastgoed en daarmee ook van bouwgrond wordt bemoeilijkt door het impliciete karakter van de markt voor bouwgrond. Doordat de markt voor bouwgrond afhankelijk is van meerdere eigenschappen die elk een waardebepalend effect met zich meebrengen, is het bepalen van de marktwaarde moeilijker dan in een expliciete markt (Evans, 2004). In 1995 concludeerde McAllister (McAllister, 1995) dat de meeste waarde bepalende eigenschappen van een bepaald product ongeveer 90% van de variatie in de vastgoedprijzen verklaren, wat inhoudt dat er rekening wordt gehouden met een afwijking van 10% van de marktwaarde. De 10% afwijking van de marktwaarde maakt duidelijk dat de markt geen prijs bepaalt, maar een bandbreedte waarbinnen onderhandeld moet worden over de uiteindelijk prijs. Het gevolg is dat andere factoren een rol gaan spelen bij de uiteindelijke transactieprijs, zoals onderhandelingsvaardigheden en de contextuele omstandigheden waarbinnen een partij acteert (Evans, 2004). Een andere bepalende factor is de 'residential attachment'. De 'residential attachment' leidt tot een 'attachment value', een waarde voor de gehechtheid aan een locatie, waarvoor een eigenaar gecompenseerd wil worden, voordat deze tot verkoop over gaat (Dynarski, 1986). In 1890 introduceerde Marshall al het begrip 'consumentensurplus', wat het verschil aangeeft tussen de marktwaarde van een product en de uiteindelijk betaalde prijs. Het verschil/consumentensurplus, wordt gezien als compensatie voor de 'residential attachment'.

§ 2.4 Theory of Land Prices when Land is Supplied Publicly

De voornaamste theorie van grondprijzen door gemeenten in Nederland is ontwikkeld door Needham in 1992 en deze heeft hij vervolgens in 1997 aangepast aan de veranderende markt als gevolg van de Vierde Nota Extra die in § 2.2 aan bod kwam. In deze paragraaf wordt de theorie die de verwervingsprijs van grond door gemeenten en de uitgifteprijs voor bouwgrond door gemeenten tracht te verklaren omschreven. Hierbij wordt zowel ingegaan op de theorie uit 1992 (Needham, 1992), als op de theorie uit 1997 (Needham, 1997).

In Nederland wordt het aanbod van bouwgrond gedomineerd door de gemeenten. De gemeenten bepalen de hoeveelheid aanbod en de prijs van het aanbod, afhankelijk van zowel locatie als bestemming. Zij proberen dit aanbod dermate te regelen dat er geen schaarste ontstaat (1), dat de kwaliteit van het aanbod hoog is (2) en dat de opbrengsten uit de grondexploitatie niet hoger zijn dan de kosten van de grondexploitatie (3). De gemeenten voeren allereerst ruimtelijke restricties door, door het vaststellen van een bestemmingsplan, en verwerven vervolgens gronden om deze te exploiteren. Door het zelf exploiteren houden zij de regie over de ontwikkeling. Na de uitgifte van de bouwkael houdt de gemeente zelf gronden in eigendom, de openbare gronden, waar de wegen, paden, speelplaatsen, openbaar groen, etc. te vinden zijn. De bouwgrond wordt uitgegeven aan ontwikkelaars, voornamelijk private ontwikkelaars, particuliere ontwikkelaars en woningcorporaties. De opbrengsten uit deze uitgifte moeten minimaal de totale kosten vergoeden, welke bestaan uit de kosten voor acquisitie, infrastructuur en voorzieningen, planvoorbereiding, professionele vergoedingen en rente (Needham, 1992).

2.4.1 Economische principes

Ondanks dat de gemeenten het aanbod aan bouwgrond domineren zijn zij in hun prijszetting nog wel onderhevig aan specifieke economische principes (Needham, 1992):

- Bij minnelijke verwerving van grond kan zij de grond niet verwerven voor een prijs die lager is dan de waarde bij huidig gebruik. Bij 'greenfield' ontwikkeling is dit de agrarische grondwaarde.
- De gemeente kan de grond niet verkopen voor een prijs hoger dan de marktwaarde van de grond. De ontwikkelaar is niet bereid een hogere prijs te betalen dan de marktwaarde. Deze marktwaarde wordt bepaald aan de hand van de residuele waarderingsmethode. De residuele waarde is afhankelijk van de toekomstige ontwikkeling op de bouwgrond. Aangezien in Nederland de toekomstige ontwikkeling sterk wordt bepaald door de gemeenten en hun planningsrestricties, wordt er ook wel van een institutionele residuele grondwaarde gesproken. Gemeenten bepalen de hoeveelheid m² bouwgrond die er wordt aangeboden voor een bepaalde bestemming, waarmee zij ook indirect invloed uitoefenen op de residuele grondwaarde voor die bestemming.
- Gemeenten kunnen bouwgronden niet verkopen tegen een prijs die hoger ligt dan de prijs die gemeenten in dezelfde regio vragen voor vergelijkbare grond met eenzelfde bestemming.

In de grondmarkt is er sprake van twee grondprijzen: 1. De prijs waarvoor gemeenten grond verwerven die wordt geëxploiteerd, en 2. De prijs waarvoor bouwgrond wordt uitgegeven voor vastgoedontwikkeling.

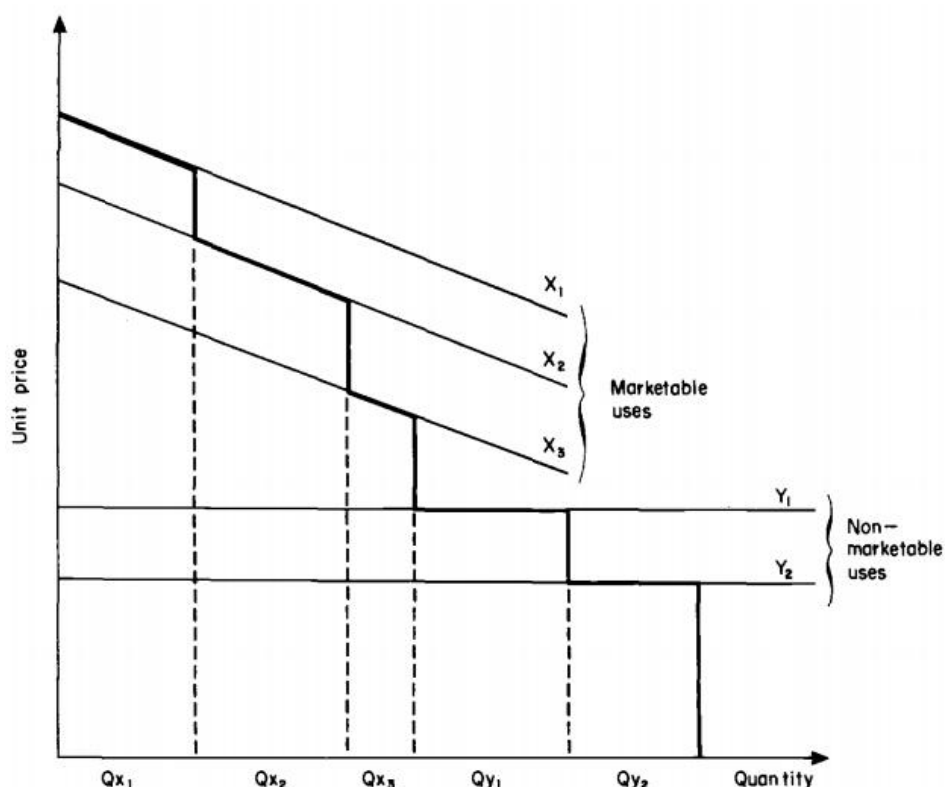
De prijs waarvoor gemeenten grond verwerven moet minimaal de waarde bij huidig gebruik bevatten, plus een extra compensatie, anders willen grondeigenaren de grond niet minnelijk verkopen. In dat geval zou onteigening moeten worden toegepast, echter zorgt de

onteigeningsprocedure tot hogere kosten. Gemeenten zijn daarom bereid een prijs te betalen, hoger dan de waarde bij onteigening. Indien de agrarische grond al wel een nieuwe bestemming heeft gekregen, en daarmee een toekomstwaarde, wordt de residuele methode toegepast om de verwervingsprijs te bepalen.

Betreffende de prijs waarvoor bouwgrond wordt uitgegeven voor vastgoedontwikkeling kan allereerst worden vermeld dat de minimum uitgifteprijs wordt vastgesteld aan de hand van de totale gemaakte kosten en de wens om deze kosten minimaal te ontvangen. De minimale prijs per m² bouwgrond wordt bepaald door de totale kosten van een gebied te delen door het aantal m² uitgifbare grond, dus exclusief de gronden die in bezit blijven van de gemeenten. De maximale uitgifteprijs wordt bepaald aan de hand van de residuele methode die leidt tot de maximale prijs die een ondernemer voor de grond over heeft, tenzij concurrerende gemeenten lagere uitgifteprijzen hanteren. Het is niet mogelijk om de absolute prijzen voor kavels te verklaren, echter geeft de theorie, aan de hand van de economische principes, wel de reikwijdte van de uitgifteprijs.

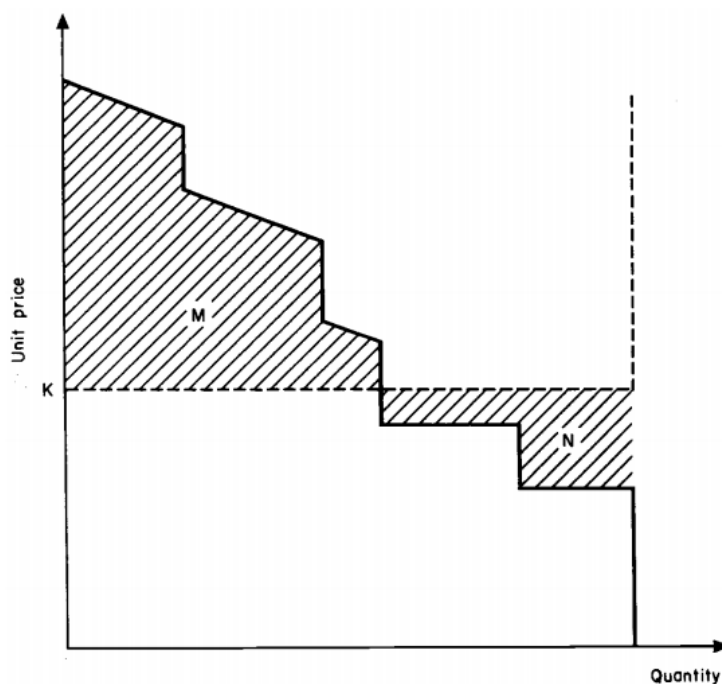
Het verschil tussen de verwervingsprijs en de uitgifteprijs is de winst, of het verlies, voor de gemeente in de betreffende exploitatie. Gemeenten hanteren differentiatie in de prijszetting van de uitgifteprijzen, wat ook weer een gevolg is van de residuele waarderingsmethodiek (Agentschap NL, 2012). Dit maakt kruissubsidiëring mogelijk, waarbij winstgevende exploitaties worden gebruikt ter subsidiëring van onrendabele exploitaties. Onrendabele ontwikkelingen worden op deze wijze toch ontwikkeld (Needham, 1997). Needham geeft middels de volgende twee grafieken (figuur 2-4 & 2-5) een grafische voorstelling van de kruissubsidiëring ter ontwikkeling van onrendabele exploitaties:

De illustratie omvat grondgebruik X_1 , X_2 , X_3 , Y_1 en Y_2 in de hoeveelheden Q_{x1} , Q_{x2} , Q_{x3} , Q_{y1} en Q_{y2} binnen een bepaald exploitatieplan. De lokale marktvrage naar deze rendabele (X) en onrendabele (Y) grondontwikkelingen is weergegeven in figuur 2-4. De dikke centrale zwarte lijn geeft uiteindelijk de lokale vraag weer voor het potentieel grondgebruik in het exploitatieplan. In figuur 2-5 wordt dezelfde vraaglijn tevens weergegeven.



Figuur 2-4. Illustratie kruissubsidiëring – Bron: Needham (1997)

Figuur 2-5 geeft de lokale vraag weer, waarbij de lijn K de gemiddelde kostprijs is per m² binnen het exploitatiegebied. De gemiddelde kostprijs is afhankelijk van de acquisitiekosten, de kwaliteit van de te leveren bouwgrond en de eventuele subsidies voor de grondontwikkeling. Verder geeft figuur 2-5 de confrontatie weer tussen vraag en aanbod bij de gegeven kostprijs per m² en de verschillende potentiële ontwikkelingen. In deze situatie en bij deze kostprijs zijn X₁, X₂ en X₃ rendabel en Y₁ en Y₂ onrendabel. Het rendabele deel wordt aangegeven door M en het onrendabele deel door N. Aangezien M groter is dan N is de gemeente in staat om Y₁ en Y₂ te ontwikkelen en uit te geven onder kostprijs. De winsten behaald bij ontwikkelingen X₁, X₂ en X₃ (M) worden gebruikt ter subsidiëring van ontwikkelingen Y₁ en Y₂ (N).



Figuur 2-5. Illustratie kruissubsidiëring – Bron: Needham (1997)

Wanneer N groter wordt dan M is het exploitatieplan niet langer winstgevend en zal de gemeente op zoek moeten naar subsidies, en/of een lagere kostprijs, en/of een andere mix van ontwikkelingen.

2.4.2 Politieke principes

Wanneer het aanbod van grond wordt gedomineerd door gemeenten hebben de politieke keuzes van de overheid invloed op de prijzen voor bouwgrond (Needham, 1992). Er zijn zes politieke variabelen die invloed uitoefenen op de prijzen voor bouwgrond: 1. De interpretatie van de Onteigeningswet, 2. De mogelijkheden tot subsidiëring van het grondontwikkelingsproces, 3. De gekozen mix van functies en bestemmingen in een ontwikkelgebied, 4. De kwaliteit van de uitgifbare gronden, 5. De hoeveelheid aan uitgifbare bouwgronden, 6. De mogelijkheden om de uitgifteprijzen onder de maximale uitgifteprijs vast te stellen. Het gevolg van deze variabelen is dat uitgifteprijzen afhankelijk zijn van twee politieke keuzes:

- De politieke keuzes van andere gemeenten in de regio beïnvloeden de maximale verkoopprijzen die kunnen worden gerealiseerd door een enkele gemeente binnen diezelfde regio.
- Een enkele gemeente is vrij in het vaststellen van de prijzen binnen de grenzen die de lokale markt geeft. Hoe zij die vrijheid gebruikt is een politieke keuze.

2.4.3 Prijszetting

Dat de residuele waarde afhangt van politieke keuzes leidt er toe dat er ook wel wordt gesproken over een institutionele residuele waarde. De prijs wordt vastgesteld door de markt, maar binnen de kaders van de vastgestelde ruimtelijke ordening. De overheid bepaalt de hoeveelheid aanbod en de schaarste, wat invloed uitoefent op de uitgifteprijzen voor bouwgrond voor een bepaalde bestemming (Evans, 1988).

De gevolgen van de economische en politieke principes voor de prijszetting van gronden in Nederland wordt op volgende wijze samengevat (Needham, 1992):

- De prijzen die gemeenten betalen voor het kopen van grond voor ontwikkeling of herontwikkeling liggen iets hoger dan de waarde bij het huidige gebruik.
- De prijs die wordt betaald voor bouwrijpe grond die wordt uitgegeven door de gemeente en is bestemd voor niet-verhandelbaar vastgoed, valt tussen twee waarden in. De minimumprijs per m² wordt bepaald door de totale kosten (aankoop plus bouwrijp maken) te delen door het aantal m² in het plangebied. De maximale prijs per m² wordt bepaald door de totale kosten te delen door het aantal m² dat wordt verkocht.
- De prijs die wordt betaald voor bouwgrond voor verhandelbaar vastgoed ligt rond of iets onder de residuele waarde van die grond op die locatie voor een bepaalde bestemming. Wegens het gebrek aan schaarste is de residuele waarde relatief laag.

Een Nederlandse gemeente haalt normaal gesproken weinig winst uit de grondexploitatie. Dit komt doordat (Needham, 1992):

- De prijs voor acquisitie en compensatie richting de verkoper ligt iets boven de prijs bij huidig gebruik.
- De eventuele winsten worden gebruikt voor een betere kwaliteit en omgeving in het openbare gebied.
- Bij verhandelbaar vastgoed ligt de verkoopprijs onder of op de residuele waarde.
- Eventuele winsten worden gebruikt voor niet rendabele ontwikkelingen.

De opbrengsten van gemeenten uit de gronduitgifte zijn afhankelijk van de waarde per toekomstige functie (welke bekend is) en de mix van functies (welke variabel is). Bij een groot aandeel sociale woningbouw zijn de opbrengsten lager en kan het exploitatiesaldo negatief uitvallen. Welke mix wordt gehanteerd is afhankelijk van de politieke keuzes en de publieke doelen. In het geval dat het exploitatiesaldo negatief uitvalt is het mogelijk te herprogrammeren en het aandeel sociale woningen te verlagen of de dichtheid te verhogen (Van der Krabben & Jacobs, 2013).

2.4.4 Beschouwing

Bovenstaande theorie over prijzen voor verwerving en uitgifte van gronden door Nederlandse gemeenten is grotendeels in de huidige tijd nog steeds toepasbaar. Echter is gebleken dat door een restrictiever beleid bouwgrond schaarser is geworden en dat door economische groei de waarde van woningen en residueel de waarde van bouwgrond is toegenomen (zie bijlage drie). Deze twee ontwikkelingen hebben er toe geleid dat gemeenten in de periode van economische groei winsten halen uit de grondexploitatie, zelfs na subsidiëring van onrendabele ontwikkelingen en de verbetering van de kwaliteit en de omgeving van het openbare gebied. Dit heeft er ook toe geleid dat winsten werden overgeheveld naar de algemene reserve van de gemeenten (Scheele-Goedhart & Keers, 2008), dit ten koste van het weerstandsvermogen van het grondbedrijf en de mogelijkheden tot het realiseren van een hogere ruimtelijke kwaliteit. Deze ontwikkeling was onder meer het gevolg van de toepassing van de residuele grondwaardemethodiek die er voor zorgt dat in tijden van economische groei de waarde van de woning residueel grotendeels volledig doorslaat in de waarde van de onderliggende bouwgrond. Andersom zou deze methodiek er theoretisch gezien toe leiden dat de waardedaling van woningen in tijden van laagconjunctuur residueel grotendeels doorslaat in een waardedaling en prijsdaling van de onderliggende bouwgronden (De Zeeuw, 2013). Volgens De Zeeuw zou de ontwikkeling in de woningmarkt en de vrij-op-naam prijzen van woningen residueel gezien hebben geleid tot een prijsdaling van, in de meeste gevallen, minimaal 30%.

§ 2.5 Residuele waarderingsmethode

In § 2.1.3 zijn de verschillende waarderingsmethodieken voor bouwgrond naar voren gekomen. De residuele waarderingsmethode voor de bepaling van de waarde en de prijs van bouwgrond voor woningbouw is sinds begin jaren '90 de doorgaans toegepaste en geprefereerde techniek (Buitelaar & Witte, 2011). Europese regelgeving geeft aan dat de uitgifte van bouwgrond tegen marktwaarde geschiedt (zie bijlage één). De residuele grondwaardemethode wordt gezien als de geschikte methode om te komen tot marktconforme prijzen. Het principe is dat de waarde van de grond direct afhankelijk is van de te realiseren functie op de grond. De waarde en opbrengstvolume van de te realiseren functie wordt geconfronteerd met de benodigde investeringen welke leiden tot een residueel saldo, ook wel de residuele waarde van de grond (Buitelaar, 2010). De residuele waarde vormt de grondopbrengsten voor gemeenten. De winst die gemeenten behalen zijn de grondopbrengsten vermindert met de productiekosten en verwervingskosten van de grond. Wanneer de waarde van de te realiseren functie hoger is dan de benodigde investeringen (inclusief grond) om die functie te realiseren, is het plan financieel-economisch haalbaar.

Gemeenten hanteren doorgaans als minimale uitgifteprijs voor hun bouwgrond de kostprijsmethode. Deze methode leidt tot een prijs die moet worden gevraagd om een sluitende grondexploitatie te realiseren. Omdat de waarde van de grond als afgeleide van de te realiseren functie wordt beschouwd, wordt ook wel de term 'functionele waarde' gebruikt. In formulevorm is de residuele grondwaardemethode als volgt te omschrijven:

$CW =$	$RGW^{(max)} + Inv$
$RGW^{(max)} =$	$CW - Inv$
$CW =$	$(Opbr_{(a)} / Bar)$
$RGW^{(max)} =$	$(Opbr_{(a)} / Bar) - Inv$
<i>Waarbij:</i>	
$RGW^{(max)}$	= de residuele grondwaarde voor de gemeente
CW	= de commerciële waarde van de te realiseren functie (grond plus opstal)
Inv	= de investeringskosten van het realiseren van de toekomstige functie (opstal, excl. grond)
$Opbr_{(a)}$	= de opbrengstwaarde van de te realiseren functie in het eerste jaar na de ingebruikname (ook wel de huuropbrengst in het eerste jaar)
Bar	= het gewenste bruto aanvangsrendement

De redenering zoals hierboven omschreven gaat uit van rationaliteit en perfecte informatie. Uitgaande van de gedragseconomie is de informatie en de rationaliteit beperkt, wat er toe leidt dat de waarde en de prijs van grond meestal ongelijk zijn. Het verschil tussen waarde en prijs, het surplus, valt toe aan de koper of de verkoper van de grond (Buitelaar & Witte, 2011).

Het is niet zo dat het grondexploitatiesaldo van de gemeente altijd positief is. Waar bij uitleglocaties de residuele waarde van de nieuwe bestemming (bijv. woonbestemming) doorgaans hoger is dan de agrarische waarde, kan dit bij binnenstedelijke herontwikkeling andersom zijn. De residuele waarde van de grond bij het huidige gebruik kan hoger zijn dan de residuele waarde van de grond voor de nieuwe bestemming. Als de gemeente de grond aanschafft gebeurt dit tegen de waarde bij het huidige gebruik, wat er in dat geval toe leidt dat er een negatief exploitatiesaldo ontstaat. Dit leidt tot het principe van financiële verevening, waarbij winsten uit winstgevende

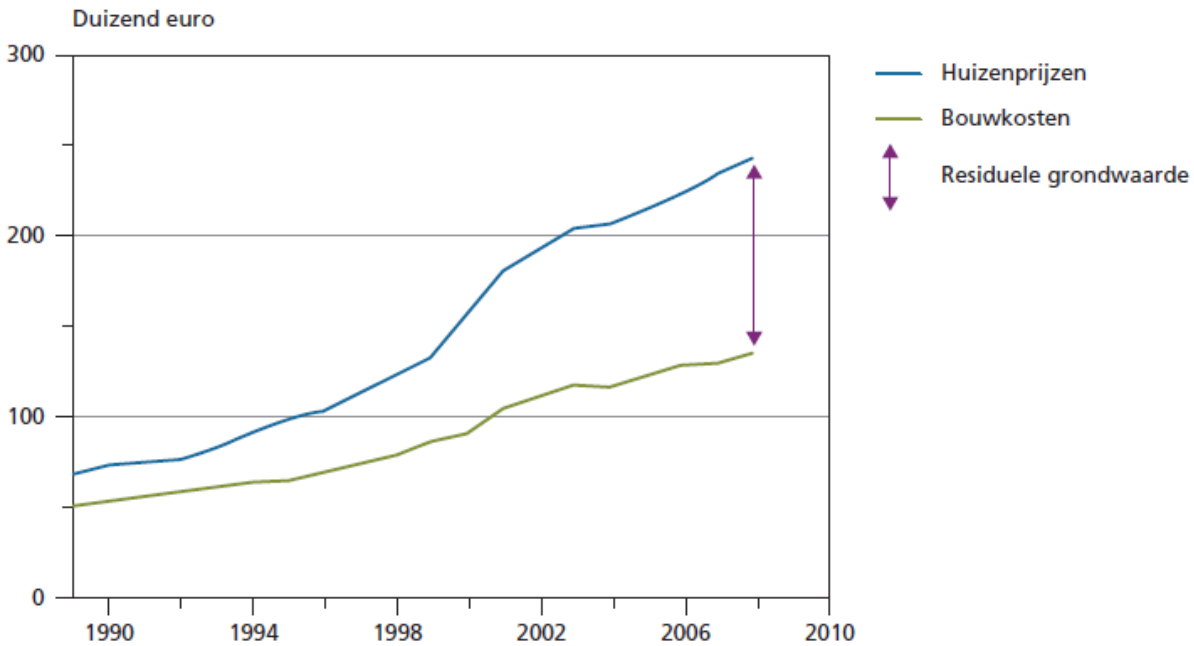
grondexploitaties worden gebruikt voor het subsidiëren van onrendabele grondexploitaties elders (Buitelaar & Witte, 2011).

De basis voor het residueel berekenen van de grondprijs is al gelegd in 1841 door de 19e-eeuwse econoom David Ricardo. Ricardo meldde destijds dat de grondwaarde het residu is van de opbrengsten minus de kosten. David Ricardo's theorie, 'land rents', komt er op neer dat wat er op de grond gebeurt de waarde van de grond bepaalt: *'Corn is not high because rents are high, rents are high because corn is high'* (Buitelaar & Witte, 2011).

De bestemming van de grond bepaalt voor een groot deel de waarde van de grond, wat er toe leidt dat de waarde van grond met als bestemming 'wonen' hoger is dan grond dat bestemd is voor agrarisch gebruik. Echter is niet alleen de bestemming van de grond, maar ook de locatie van de grond bepalend voor de waarde. Zo is grond met bestemming wonen in hartje Amsterdam duurder dan grond met bestemming wonen in de gemeente Loppersum. Het belang van de geografische allocatie vindt zijn oorsprong bij de theorie van Alonso over 'land rents' (Alonso, 1964). In zijn theorie wordt er van uitgegaan dat grond een schaars goed is met specifieke kenmerken en een bepaald nut, waarvoor consumenten bereid zijn te betalen. Het nut van de grond is afhankelijk van de afstand tot het economische centrum van de stad, oftewel de locatie. Meer informatie over de geografische allocatie van woningen en de relatie met de waarde in Nederland is te vinden in bijlage drie.

In 2001 hebben de VNG, de Neprom, de NVB en het Ministerie van Vrom in een convenant vastgesteld dat bij de bepaling van de grondwaarde bij woningen de residuele methode de voorkeur krijgt. Bij de toepassing van de residuele methode wordt de kwaliteit van de woning gewaarborgd, doordat niet de kwaliteit van de woning maar de prijs van de bouwgrond het residu is. Nadeel voor de gemeenten is dat een hogere kwaliteit van de woning, inherent aan hogere bouwkosten, leidt tot een lagere residuele grondopbrengst. Hier komt de dubbele petten problematiek naar voren (Ecorys-Vastgoed, 2006). De dubbele petten problematiek is pas een werkelijk probleem, wanneer de financiële doelen de voorrang krijgen boven de ruimtelijke doelen (Van der Krabben & Jacobs, 2013). Een ander nadeel komt naar voren in tijden van economische neergang. De residuele methodiek wordt door gemeenten gehanteerd bij zowel de gronduitgifte als bij de grondaankoop. Dit houdt in dat zij wordt aangekocht op basis van de opbrengstpotentie. In tijden van economische neergang zorgt deze methodiek er voor dat de actuele waarde niet de residueel bepaalde verwervingsprijs van de grond overstijgt (Buitelaar, 2013).

Het gevolg van de residuele waarderingsmethode voor bouwgrond voor woningbouw is het feit dat wanneer de verkoopprijzen van koopwoningen een sterkere stijging laten zien dan de stichtingskosten, het grondaandeel in de totaalprijs van de woning toeneemt, ook wel de grondquote. Waar de grondquote in 1991 nog op 22,7% lag, is deze na de eeuwwisseling al boven de 30% uitgekomen (Kuiper, 2002). Deze ontwikkeling is tevens zichtbaar in figuur 2-6, waaruit blijkt dat de gemiddelde waarde van woningen sterker is gestegen dan de bouwkosten van die woningen in de periode van 1990 tot aan 2008 (Buitelaar, 2010).

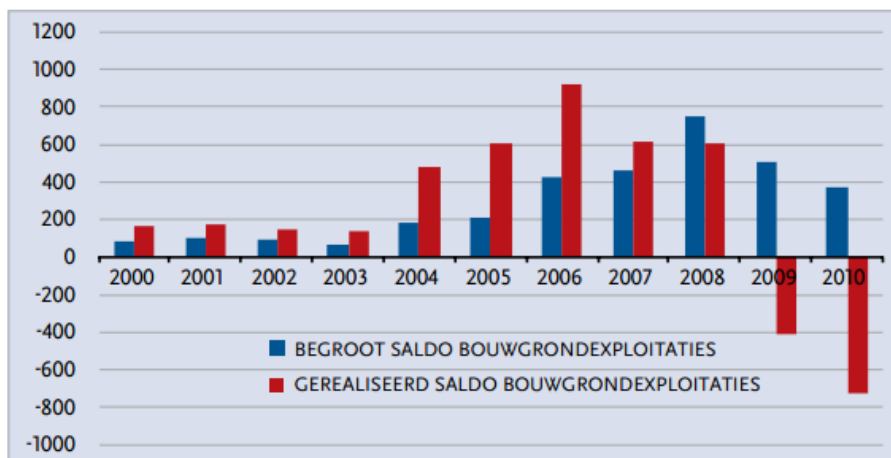


Figuur 2-6. Ontwikkeling residuele grondwaarde – Bron: Buitelaar (2010)

Door de waardeestijging van de bouwgronden in Nederland, waarbij de grondquote boven de 30% is uitgekomen, zijn de gemeentelijke opbrengsten uit de grondexploitaties voor de economische crisis opgelopen tot 13% ten opzichte van de gemeentelijke totale opbrengsten. In internationaal perspectief hebben de gemeentelijke grondexploitaties een relatief hoog volume. Hier tegenover staat dat de gemeentelijke belastingen relatief minimaal zijn (De Zeeuw, 2012). Er is geraamd dat de Nederlandse gemeenten voor ongeveer 13 miljard euro aan bouwgronden hebben vastgelegd in hun grondbedrijf. Ter vergelijking: de woningcorporaties en de private ontwikkelaars hebben respectievelijk ongeveer voor 2 en 3 miljard euro aan bouwgronden vastgelegd (De Zeeuw, 2013).

§ 2.6 Smoothing en lagging

In de afgelopen jaren is gebleken dat gemeenten hun uitgifteprijzen in mindere mate bijstellen dan rekenkundig verwacht zou worden. Buitelaar (2013) heeft een theorie opgesteld die aantoont dat de grondexploitaties die gemeenten opstellen deels gebaseerd zijn op exploitaties in het verleden en daarmee in bepaalde mate padafhankelijk zijn. Daardoor werken de marktontwikkelingen in een afgevlakte en vertraagde vorm door in de opbrengsten- en kostenposten van een grondexploitatie. Het gevolg hiervan is dat de marktrisico's door gemeenten worden onderschat. Het beperkt en vertraagd doorwerken van marktontwikkelingen in de grondexploitatie wordt smoothing en lagging genoemd en speelt ook bij de bepaling van de uitgifteprijzen van bouwgrond (Metrum, 2014). Het onderzoek van Buitelaar is een vervolg van het onderzoek van Korthals Altes (2010) die een analyse maakte van de doorwerking van de marktontwikkelingen in de periode 1999 tot 2007. Uit het onderzoek blijkt een systematisch verschil tussen begrote en gerealiseerde bouwgrondexploitaties, zie figuur 2-7. Buitelaar (2013) heeft in zijn onderzoek de eerste crisisjaren meegenomen en merkt op dat het beeld vanaf 2008 omkeert.



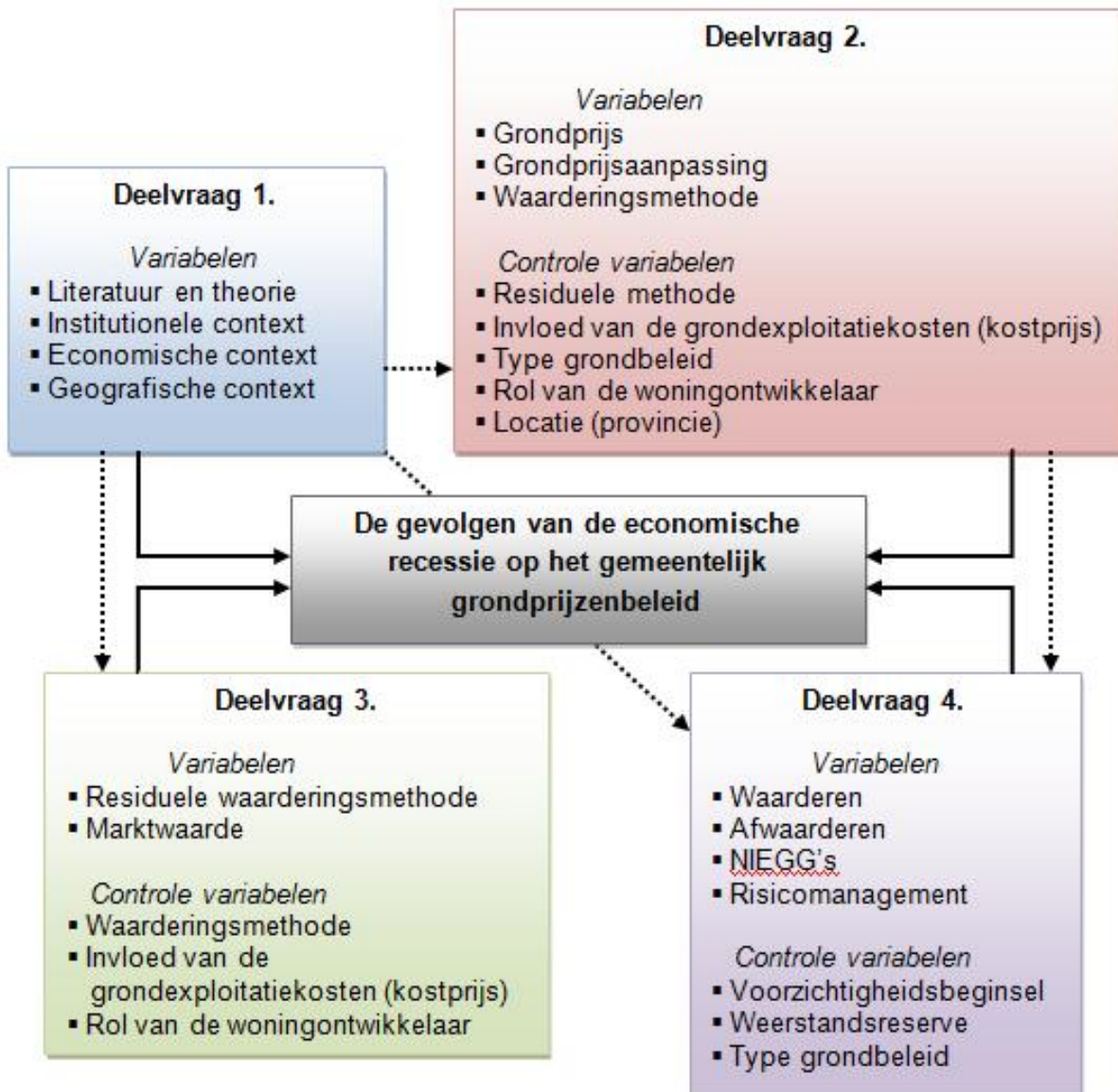
Figuur 2-7. Ontwikkeling begrote en gerealiseerde saldo's bouwgrondexploitaties – Bron: Buitelaar (2013)

Dat marktontwikkelingen in afgevlakte vorm (smoothing) doorwerken in de grondexploitatieberekeningen is deels het gevolg van de vertraagde doorwerking (lagging) van de feitelijke marktontwikkelingen. Het vertraagd doorwerken van de marktontwikkelingen is deels het gevolg van het padafhankelijk handelen van gemeentelijke grondbedrijven. Lagging van vastgoedwaarderingen is onder meer het gevolg van het ontbreken van voldoende transacties en actuele informatie, voornamelijk in een neergaande markt, waardoor waarderingen worden gebaseerd op waarderingen uit het verleden (in geval van de comparatieve methode). Ook hebben planeconomen er voordeel bij dat de feitelijke marktontwikkelingen vertraagd en in afgevlakte vorm zichtbaar worden in de begroting; in tijden van groei zijn de resultaten boven verwachting en in tijden van neergang worden de dalende resultaten gefaseerd gebracht (Buitelaar, 2013). Het gevolg is dat de grondwaarderingen achter lopen op de feitelijke marktontwikkelingen, met als gevolg dat er bij de waarderingen een afvlakking van de ontwikkelingen plaatsvindt; zowel in tijden van groei als in tijden van neergang.

Ander gevolg van het beperkte anticipatievermogen van gemeenten op toekomstige marktontwikkelingen is dat zij in tijden van laagconjunctuur meer gronden bouw- en woonrijp maken dan er wordt verkocht. Dit komt doordat de gemeenten hun verwachtingen baseren op basis van ervaringen uit het verleden en daarmee niet weten te anticiperen op het keerpunt van hoogconjunctuur naar laagconjunctuur. Aangezien de grondontwikkeling meerdere jaren duurt, worden er in tijden van laagconjunctuur te veel gronden ontwikkeld. Dit effect was merkbaar in de crisis van de jaren '80, waarbij in drie jaar tijd de hoeveelheid bouwgrond dat direct beschikbaar was voor uitgifte steeg met 28%. Het tegenovergestelde gebeurt in tijden van beginnende economische groei, waarbij de grondproductie achterblijft bij de stijgende vraag. Dit verschijnsel was merkbaar in het begin van de jaren '90 (Ploegmakers et al., 2013).

§ 2.7 Conceptueel model

In onderstaande figuur 2-8 wordt het conceptueel model weergegeven. In dit model worden per onderdeel de relevante begrippen en verbanden gegeven.



Figuur 2-8. Conceptueel model

Hoofdstuk 3. Onderzoeksmethodiek

§ 3.1 Inleiding

Aangezien dit onderzoek zoekt naar de effecten van de huidige economische omstandigheden op de beweegredenen van de Nederlandse gemeenten kan dit onderzoek worden gezien als exploratief (Baarda en De Goede, 1996). Elke gemeente handelt in een deels overeenkomstige (institutioneel) en deels verschillende context (economisch, demografisch en geografisch). Het belang van de contextuele informatie en de motieven en argumenten van de onderzochten houdt in dat kwalitatief onderzoek gewenst is (Yin, 2003). Daarnaast wordt er een vergelijking gemaakt van beleidsaspecten die aan veranderingen onderhevig zijn (geweest), als gevolg van de economische crisis. Deze twee onderzoeksaspecten maken dat een combinatie van kwalitatief en kwantitatief onderzoek in dit onderzoek de voorkeur geniet.

Om de onderzoeksvraag en deelvragen te beantwoorden, en vervolgens de doelstelling te behalen, zal er gebruik worden gemaakt van literatuurstudie, interviews en een schriftelijke enquête. Het literatuuronderzoek is de basis van deelvraag 1: *'Hoe is het grond(prijzen)beleid van gemeenten van voor 2008 te omschrijven?'*, en een onderdeel van deelvraag 2: *'Hoe, en waarom, hebben gemeenten hun grondprijzen en waarderingsmethodieken aangepast sinds de intredewerking van de economische recessie in 2008?'* Verder omvat het kwalitatieve en kwantitatieve onderzoek grotendeels deelvraag 2, deelvraag 3: *'Is er in de huidige tijd sprake van een marktwaarde en welke rol speelt de residuele waarderingsmethode in tijden van economische recessie bij het bepalen van de marktwaarde?'* en deelvraag 4: *'Welke veranderingen kunnen gemeenten toepassen voor toekomstig grond(prijzen)beleid gezien de nadelige gevolgen van de economische recessie?'* De interviews (§ 3.3) worden opgezet na uitvoering van, en afgestemd op, het literatuuronderzoek. De enquête (§ 3.4) wordt opgezet op basis van de literatuurstudie en de interviews.

§ 3.2 Literatuurstudie

De grondmarkt is een markt die aan veranderingen onderhevig is en dit is sinds de Tweede Wereldoorlog nooit anders geweest (Van der Krabben & Jacobs, 2013). Er zijn dan ook al veel onderzoeken uitgevoerd naar de grondmarkt en het grondbeleid van gemeenten. Op basis van dergelijke publicaties, zowel nationaal als internationaal, is in hoofdstuk twee inzicht verworven in de situatie van voor 2008 en de veranderingen die zich hebben voorgedaan. Hierbij is gekeken naar zowel de institutionele context, de economische context, de geografische context, de actoren in de markt en de bepalende rol van de publieke sector. Deze literatuurstudie werd vervolgd met de theorie die wordt gegeven betreffende de 'Theory of Land Prices when Land is Supplied Publicly'. Deze literatuurstudie vormt de basis van hoofdstuk twee, waarbij de institutionele context, economische context en geografische context in bijlagen één, twee en drie zijn omschreven.

Voor het opstellen van de interviews worden eerst twaalf grondprijzennota's bekeken die gemeenten hebben opgesteld vanaf 2010. Bij de analyse hiervan is gekeken naar de eventuele omgang met de veranderende economische omstandigheden, de waarderingsmethodiek(en) en overige beleidsmatige aspecten van het grondbeleid. Deze analyse is te vinden in bijlage vier.

§ 3.3 Vier interviews

Om inzicht te krijgen in de motieven en argumenten voor het handelen van gemeenten en de waarderingsmethoden voor bouwgronden worden er interviews gehouden. Verhoeven (2007) omschrijft een interview als een vraaggesprek, met als doel het verzamelen van informatie over een onderwerp, waarbij de beleving van de geïnterviewde voorop staat. Er worden drie typen interviews onderscheiden: ongestructureerd, semigestructureerd en gestructureerd (Fontana & Frey, 1994). Tijdens dit onderzoek wordt gebruik gemaakt van semigestructureerde interviews. Dit houdt in dat er van tevoren een topiclijst wordt opgesteld, waardoor een bepaalde structuur in het interview wordt gegarandeerd.

Tijdens de verschillende aan bod komende topics heeft het gesprek een open karakter, waardoor dieper op de beweegredenen en de achtergronden van de geïnterviewde wordt ingezoomd. Ander voordeel van semigestructureerde interviews is dat door de vastgestelde topics er een bepaalde zekerheid ontstaat op bruikbare data voor de beantwoording van de deelvragen van het onderzoek (Verhoeven, 2007). De topiclijst die is gebruikt tijdens de interviews vindt u in bijlage vijf.

De interviews worden gehouden met partijen met verschillende marktincentives. Er worden twee interviews gehouden met beleidsmedewerkers gemeentelijk grondbeleid en twee interviews met externe adviseurs gemeentelijk grondbeleid. Het houden van interviews met externe adviseurs waarborgt de objectiviteit van het onderzoek en de resultaten uit de interviews.

§ 3.4 Enquête o.b.v. 294 risicogemeenten

Aan de hand van de gehouden interviews is een schriftelijke enquête opgesteld. De interviews hebben geleid tot een dieper inzicht in het probleem. Achterliggend idee hierbij is dat een dieper inzicht in het probleem leidt tot het scherp vaststellen van de enquêtevragen, waarbij specifieker op het probleem kan worden ingegaan. De opgestelde enquête is te vinden in bijlage tien. De enquête is opgesteld om inzicht te krijgen in veranderingen die hebben plaatsgevonden bij gemeentelijke grondbedrijven. Deze veranderingen betreffen de uitgifteprijzen van bouwgrond voor woningbouw bij gemeenten, de waarderingsmethodieken die ten grondslag liggen aan deze uitgifteprijzen en het grondprijzenbeleid dat gemeenten voeren. Om een betrouwbare dataset te verkrijgen wordt de enquête verstuurd naar 294 zogenaamde 'risicogemeenten'. Dit zijn de gemeenten met de hoogste grondinvesteringen in verhouding tot hun eigen vermogen en reserves (Rigo, 2014). Het voordeel van de schriftelijke enquête is dat een grote groep potentiële respondenten kan worden benaderd binnen een korte periode, waardoor binnen een korte periode een grote hoeveelheid data ter analyse wordt verschaft (Segers, 1999).

De enquête bestaat uit gesloten vragen. De gesloten vragen worden opgesteld met meerdere antwoordmogelijkheden, waarbij de antwoordmogelijkheden o.a. zijn opgesteld middels de kwalitatieve informatie uit de gehouden interviews en de literatuurstudie. De kwantitatieve informatie uit de schriftelijke enquête wordt statistisch geanalyseerd middels SPSS Statistics. De kwalitatieve informatie geldt ter verantwoording en/of verduidelijking van de uitkomsten uit de kwantitatieve analyse.

Hoofdstuk 4. Resultaten interviews

De voorgaande drie hoofdstukken hebben de opzet van het onderzoek, de onderzoeksmethodiek en het theoretisch kader behandeld. Bij de onderzoeksmethodiek is besproken dat het onderzoek bestaat uit vier interviews met medewerkers van gemeentelijke grondbedrijven en een statistische analyse van een bij gemeentelijke grondbedrijven afgenomen enquête. De resultaten uit de twee onderzoeksfases worden in dit hoofdstuk besproken. Hierbij wordt allereerst in § 4.1 ingegaan op de richtlijnen waar de Nederlandse gemeenten zich bij hun grondbeleid aan moeten houden. In § 4.2 worden de interviewresultaten beschreven. De enquêteresultaten worden in het volgende hoofdstuk behandeld.

§ 4.1 Wettelijke kaders en richtlijnen voor gemeentelijk grondbeleid

Gemeentelijke grondbedrijven hebben, zoals in hoofdstuk twee is genoemd, te maken met verschillende wettelijke kaders en bestuurlijke richtlijnen bij het invullen en uitvoeren van hun beleid (zie ook bijlage één 'Institutionele context'). In deze paragraaf worden de wettelijke kaders en richtlijnen kort uiteengezet.

Europees

Op Europees niveau hebben gemeenten te maken met verdragsbeginselen, waar zij rekening mee moeten houden bij hun aanbestedings- en inkooppraktijk. Het gaat hier om de volgende beginselen: 1. Transparantiebeginsel, 2. Gelijkheidsbeginsel, 3. Non-discriminatiebeginsel, 4. Beginsel van wederzijdse erkenning, 5. Objectiviteitsbeginsel, en 6. Evenredigheids-/proportionaliteitsbeginsel. Hieruit vloeit tevens de 'Mededeling staatssteun en grondtransacties' voort. Deze mededeling geeft publieke instanties een verbod tot het verlenen van ongeoorloofde staatssteun. Voor uitgifte door publieke instanties geldt als basisregel dat dit geschiedt tegen marktwaarde. Dit is verzekerd bij een taxatie door een onafhankelijke adviseur en bij een open biedprocedure. Uitzondering op de ongeoorloofde staatssteunregels is de uitgifte door publieke instanties voor 'diensten van algemeen economisch belang', waarbij staatssteun als compensatie voor de openbare dienstverplichting wordt gezien.

Nationaal

Op nationaal niveau is er allereerst de Nota Ruimte 2006. Deze nota geeft de visie van het Nederlandse kabinet op de ontwikkeling van de Nederlandse ruimte. De nota bevordert de gebiedsgerichte ontwikkeling binnen Nederland, met als motto 'Decentraal wat kan, centraal wat moet'. Daarnaast bevordert de nota de ontwikkeling van het grondbeleidsinstrumentarium, met als gevolg de nieuwe Wro.

De nieuwe Wro, die in werking is getreden op 1 juli 2008, kwam tot stand door het tekortschieten van het wettelijke instrumentarium, onder meer op het gebied van kostenverhaal. Belangrijk onderdeel van de nieuwe Wro is dan ook de Grondexploitatiewet, op basis waarvan gemeenten de mogelijkheid hebben een exploitatieplan vast te stellen die het kostenverhaal van de publieke kosten bij particuliere grondexploitaties mogelijk maakt. Andere doelen van de nieuwe Wro waren het vergroten van de markttransparantie en de concurrentie.

In Nederland wordt het zelfrealisatiebeginsel gehanteerd, wat inhoudt dat de eigenaar van de grond zelf veranderingen mag aanbrengen in het gebruik van zijn grond. Deze veranderingen moeten dan wel passen binnen de kaders van het bestemmingsplan. Indien de oorspronkelijke eigenaar niet in staat is, of niet bereid is, de vastgestelde bestemming te realiseren kan de

gemeente onteigening toepassen. Voorwaarde is wel dat het algemene belang belangrijker is dan het individuele belang van de oorspronkelijke eigenaar.

Wanneer de gemeente plannen heeft ter uitbreiding in de nabije toekomst vestigt zij vaak een voorkeursrecht op deze toekomstige bestemmingen. Dit recht houdt in dat de eigenaar van de grond, wanneer zij de grond wil verkopen, deze grond eerst moet aanbieden aan de gemeenten. Hiermee voorkomt de gemeente dat de grond in handen komt van een private partij.

In 2002 hebben de VROM, de NVB, de VNG en de Neprom het Convenant Gemeentelijke Grondprijzenbeleid vastgesteld. Hierin is overeengekomen dat de residuele grondwaardemethode gebruikt dient te worden bij de bepaling van de uitgifteprijzen van bouwgronden. Deze methodiek realiseert een marktconforme prijs voor bouwgrond voor woningbouw. Het Convenant is geen bindend document voor publieke instellingen, maar geldt als richtlijn bij het vaststellen van het grondbeleid en de uitgifteprijzen van bouwgrond voor woningbouw.

Bij het vorm geven aan de begroting en de verantwoording van deze begroting moeten gemeenten handelen volgens het Besluit Begroting en Verantwoording. Onderdeel van de BBV is dat gemeenten moeten handelen op basis van het voorzichtigheidsprincipe, wat inhoudt dat winsten pas kunnen worden gerealiseerd wanneer die met voldoende zekerheid vastgesteld kunnen worden en dat verliezen moeten worden genomen wanneer deze blijken. Doel van dit beginsel is het beperken van de financiële risico's van rechtspersonen.

Wanneer een gemeente structureel financiële tekorten heeft op de begroting kan zij door het Rijk onder financiële curatele worden gesteld. Dit wordt ook wel de 'Artikel 12-status' genoemd, wat verwijst naar artikel 12 uit de Financiële-verhoudingswet. Een gemeente met deze status krijgt in ruil voor streng financieel toezicht subsidies van het Rijk.

Provinciaal

Sinds de inwerkingtreding van de nieuwe Wro in 2008 hebben provincies hun taak om bestemmingsplannen goed te keuren verloren. Sindsdien maken provincies een structuurvisie voor hun gebied, wat ook wel de Provinciale Ruimtelijke Structuurvisie wordt genoemd. In een dergelijke visie wordt veelal ingegaan op de provinciale belangen en ruimtelijke doelstellingen en worden er regels gesteld voor ruimtelijke ontwikkelingen.

Gemeente

Op gemeenteniveau heeft de gemeente zich te houden aan het bestemmingsplan dat de gemeenteraad van de gemeente heeft vastgesteld voor haar plangebied. Het gaat hierbij om de bestemming van elk perceel, inhoudende de regels over het gebruik van de grond en de toegestane bouwwerken. Het bestemmingsplan is zowel voor de overheid als de burgers een bindend plan. Volgens de nieuwe Wro is elke gemeente verplicht een bestemmingsplan op te stellen.

§ 4.2 Interview resultaten

Om een eerste indruk te krijgen van de invloed van de crisis op het gemeentelijke grondbeleid in Nederland zijn vier interviews gehouden. Deze interviews zijn gehouden met twee interne beleidsmedewerkers gemeentelijk grondbedrijf en twee externe adviseurs voor gemeentelijk grondbeleid. De uitwerkingen van de interviews zijn te vinden in bijlage zes t/m negen. De geïnterviewde personen zijn:

1. H. Slagter - Teamleider Vastgoed en Beheer bij de gemeente Groningen
2. H. Langendijk - Senior Planeconoom bij de gemeente Assen
3. J. Legters - Adviseur gemeentelijk grondbeleid bij overheden
4. H.G.M. Nijland - Adviseur gemeentelijk grondbeleid bij overheden

De resultaten uit de interviews worden hieronder weergegeven, waarbij er tien hoofdvragen zijn opgesteld uit de interviewvragen. Onder deze hoofdvragen wordt van de vier geïnterviewde personen de gegeven visie beschreven, waaronder de interpretatie van de onderzoeker wordt vermeld.

1. Wat is de grootste invloed van de crisis op het gemeentelijk grondbeleid?

H. Slagter

‘Risicobeheersing is troef geworden en leidt tot terughoudendheid ten aanzien van actief grondbeleid. Verwerving voor toekomstige ontwikkelingen staat derhalve op een laag pitje. In de uitvoering is het de stagnatie en uitstel van allerlei projecten en de teruglopende verkoop van woningen. Ontwikkelande partijen krijgen de financiering niet rond, waardoor nieuwe projecten niet of heel sporadisch worden opgestart. Stagnatie in de ontwikkeling van de stad is dan toch het grootste probleem. Hierdoor moeten we bezit vasthouden, wat leidt tot problemen in onderhoud en rentebetalingen, en met negatieve gevolgen voor de boekwaarde van ons bezit.’

H. Langendijk

‘Dat is het uitgiftetempo en het ter discussie staan of er nog wel vraag is naar woningen en hoe groot die vraag is. Je verliest de grip met de markt en eigenlijk is er geen markt. Gemeenten dekken alle kosten die ze hebben gemaakt voor hun uitleggebieden uit de kavelverkoop. Je hebt opbrengsten nodig om de boel draaiende te houden. Het is wel van belang om de grenzen op te zoeken van wanneer gaan we nog over tot ontwikkeling en wanneer niet.’

J. Legters

‘Wat je ziet is dat de vraag naar woningen tot stilstand kwam en in de krimpgebieden er zelfs woningen over zijn. Het grote gevolg voor gemeenten is dat de inkomsten teruglopen, en waar in het verleden sprake was van een onrendabele top, nu het hele project onrendabel is geworden. De gemeenten hebben zich te rijk gerekend in de gemeentelijke begroting, de opbrengsten van de grondinvesteringen komen niet meer.’

H. Nijland

‘Dat het volume aan verkoop van bouwgrond is afgenomen en dat er daling is van de verkoopprijzen. Daardoor is de magazijnvoorraad aan ruwe (nog te ontwikkelen) grond vaak te groot en dat is niet zomaar weggewerkt, want er is door veranderingen in de economie en in de manier waarop we wonen, werken en winkelen minder uitgeefbare grond nodig. En als je de ruwe grond niet meer nodig hebt moet je deze afwaarderen en mogelijk afstoten of een andere

aanwending zoeken, en als het moet verlies nemen. Tevens dalen vaak de uitgifteprijzen, want de grondwaarde is gezakt. Het uitgifteprijskaartje moet de marktwaarde volgen. En de prijzen omlaag brengen betekent automatisch winstverdamping of verlies in de grondexploitatie laten zien.'

Uit bovenstaande reacties van de geïnterviewden kan een abstracte samenvatting worden gevormd van de grootste gevolgen van de crisis op het gemeentelijk grondbeleid. De grootste invloed van de crisis is dat de vraag naar en verkoop van bouwgronden voor woningontwikkeling is teruggelopen. Dit houdt in dat gemeenten hun voorraad aan bouwgrond, en ook ruwe grond, aan moeten houden. Als gevolg van de dalende marktwaarde zouden ook de prijzen moeten dalen, aangezien de prijzen de marktwaarde volgen. En het verlagen van je prijzen betekent het laten zien van verliezen in de grondexploitaties. Daarnaast zullen de gronden in eigendom onderhouden moeten worden en zal de rente doorbetaald moeten worden. Dit houdt in dat er geen opbrengsten meer zijn voor de gemeentelijke grondbedrijven en dat de kosten enkel maar toenemen.

J. Legters: *'Ze hebben kosten gemaakt die ze niet meer kunnen dekken dus het slaat dubbel zo hard door. Gemeenten bezitten nu gronden die ze niet meer kwijt kunnen, en die ze ook nog eens geld kosten. Dat is een beetje de straf voor de hebzucht die er was om zo veel te verdienen.'*

2. A. In welke mate heeft de crisis invloed gehad op de uitgifteprijzen van bouwgrond voor woningbouw?

H. Slagter

'Wij hebben in ieder geval onze prijzen niet meer verhoogd. We werken met bandbreedtes en vaste ondergrenzen om ruimte te houden voor maatwerk en onderhandelingen. Veel projecten begonnen met hoge uitgifteprijzen en gingen niet door, omdat de grond niet werd verkocht. Dan moet je kiezen: herprogrammering, wachten of prijzen laten zakken.'

H. Langendijk

'Zoals ik het zie heeft het bij ons geen effect op de prijzen gehad. Wij doen wel aan onderhandelingen. We werken met bandbreedtes, waarbij we aangeven wat voor ons het minimum is. Deze bandbreedtes zijn residueel bepaald. Als we die bandbreedtes niet halen is het de vraag wat we doen: geen ontwikkelingen of zakken met de prijzen. Je kijkt naar de bouwkosten en woningprijzen, en volgens mij zit er heel veel ruimte in de bouwkosten. Met lagere bouwkosten kun je in de berekening van de uitgifteprijzen eigenlijk geen rekening houden, daar heb je geen grip op. Dat kan alleen uit het onderhandelen. En je ziet wel dat bouwbedrijven graag willen ontwikkelen. Het residueel verlies wordt dan ook deels genomen door de vastgoedontwikkelaars.'

J. Legters

'Het heeft zeker invloed gehad. Ik kan het niet in percentages uitdrukken, maar wat nog steeds wordt geprobeerd is om kavels tegen een lagere prijs aan te bieden om daarmee de markt te bewerken, en dat heeft niets geholpen. Maar dat gemeenten niet compleet residueel zijn gezakt met de prijs ligt vaak ook aan durf en realiteitszin. Iedere gemeente probeert de kosten er nog uit te halen. En om nu te zeggen 'ik ga de grond verkopen onder de kostprijs, want ik vind het belangrijk dat de grond in ieder geval nog wat oplevert', daarvoor moet je in gemeenteland terug naar de raad, want dat is een vorm van geld uitgeven. Daar moet je verantwoording voor afleggen en dat is in de politiek heel lastig.'

H. Nijland

'Prijzen zijn zeker gedaald of stabiel gebleven, want deze prijzen volgen de marktwaarde. De markt dwingt gemeenten om de prijs te verlagen. Veel gemeenten verlagen de prijs nog niet terwijl het wel zou moeten. En om omzet te hebben moet je toch wel de prijs conform de marktwaarde vragen, anders komen er weinig transacties tot stand. Minder dan de marktwaarde heeft geen zin, want je ziet dan niet ineens veel extra vraag verschijnen. Dit betekent dat er een lage prijselasticiteit van de vraag is bij grond. En dat komt ook door de economische omstandigheden. De crisis heeft ook invloed op de aanbestedingen van werken en werkzaamheden, waarmee de kostprijs ook omlaag gaat. Maar door de langere uitgiftetermijn zijn er wel veel rentekosten.'

Wat opvalt is dat in de gemeente Groningen en Assen de prijzen niet zijn gedaald. Dit kan zijn omdat er in de grotere steden nog marktdruk is. Daarnaast wordt aangegeven dat de private partijen ook een deel van het residuele verlies op zich nemen, en dat komt doordat er ruimte zit in de bouwkosten. Echter kan er bij de bepaling van de uitgifteprijzen geen rekening worden gehouden met eventueel lagere bouwkosten. Dat is dan ook de reden dat gemeenten, volgens dhr. Langendijk en dhr. Slagter, geen vaste uitgifteprijzen moeten hanteren, maar bandbreedtes met daarbij vaste ondergrenzen die residueel zijn bepaald. Op deze wijze kan worden onderhandeld met de private ontwikkelaar en kan als resultante van de onderhandelingen de ontwikkelaar een deel van het residuele verlies op zich nemen.

H. Slagter: *'De marktpartijen roepen nu dat gemeenten hun prijzen moeten laten zakken, maar andersom hebben gemeenten ook niet het onderste uit de kan gehaald in de goede tijd. En nu willen ze de volle mep bij de gemeenten in rekening brengen. Je mag ook aan de andere partij vragen van, wij kunnen het niet volledig opvangen, dus er moet ook wat in de bouwexploitatie gebeuren.'*

Tevens wordt er vermeld dat gemeenten proberen de kosten van de grondontwikkeling terug te krijgen bij uitgifte. Deze kosten zijn inclusief de verwervingsprijs, welke destijds hoger kon zijn dan de waarde op dit moment. Het verlagen van de prijzen kan dan betekenen dat de kosten hoger waren dan de opbrengst nu, oftewel verlies.

2. B. Is er behoefte aan een verdere verlaging van de uitgifteprijzen van bouwgrond voor woningbouw?

H. Slagter

'Het heeft niet altijd met de grondprijs te maken. Een lagere grondprijs is niet dé oplossing om de woningmarkt vlot te trekken. Vertrouwen in de economie, inkomenszekerheid en financieringsmogelijkheden spelen een grotere rol. Daarnaast zal een lagere prijs leiden tot verdere negatieve resultaten met uiteindelijk een groter beslag op de algemene middelen. Dit gaat dan ten koste van andere zaken in de gemeente, dan wel de belastingen gaan omhoog.'

H. Langendijk

'Gemeenten hebben niet heel veel rek om de prijs te verlagen. Dat betekent dat ze moeten afschrijven en verder bezuinigen. Wanneer je onder kostprijsniveau gaat, moet je jezelf afvragen of je wel tot ontwikkelingen over wilt gaan. Ik denk dat je beter kunt wachten tot een nieuw evenwicht ontstaat. Wanneer je nu je prijs gaat verlagen heb je het risico dat je de marktprijs verlaagt en dan

kun je de uitgifteprijzen van alle kavels verlagen, ook voor toekomstige uitgifte. Verliezen moet je nemen als ze blijken en wanneer je nu de prijzen verlaagt blijken ineens allerlei verliezen. En dan moet de gemeente waarschijnlijk gaan bijstorten uit de algemene reserve met verdere bezuinigingen. Daarnaast heeft een lagere prijs bijna geen invloed op de woningmarkt. Het gaat om economische omstandigheden, hoeveel kan ik lenen, hoeveel rente betaal ik, hoe ziet de toekomst er uit.'

J. Legters

'De markt is wel afhankelijk van de prijs, maar de markt is niet alleen afhankelijk van de prijs. De markt is afhankelijk van wat mensen durven, willen en kunnen. Natuurlijk maakt de kavelprijs wat uit, maar dat is marginaal. Wat een grotere invloed heeft is het gedrag van banken, het gevoel in het maatschappelijk verkeer en het consumentenvertrouwen. Vroeger werd de minimale uitgifteprijs bepaald aan de hand van de kostprijs.'

H. Nijland

'Om omzet te krijgen is een prijs conform marktwaarde gewenst. Deze keuze moet elke gemeente zelf maken. De vraag is ook, moet de grondcomponent in de totale kostprijs van een nieuw bouwplan de airbag zijn die alles opvangt? Dat kunnen evengoed de bouwkosten zijn. En het is onterecht om te zeggen: ik houd mijn bouwkosten overeind, en mijn winst en risico, en de gronduitgifteprijs moet zakken. Daarmee misken je dat die grond ook een kostprijs heeft. Maar gemeenten moeten wel marktconforme prijzen hanteren, zowel bij inkoop als verkoop. Hier zijn ook regels voor opgesteld (staatssteun). De gemeente kan wel veel doen in de sfeer van verkoopversnelling zoals het toepassen van creatieve erfpachtsystemen.'

Uit bovenstaande vier reacties van de geïnterviewden komt duidelijk naar voren dat er geen behoefte is aan een verdere verlaging van de uitgifteprijzen bij gemeenten. Dit vanwege twee redenen:

1. *De uitgifteprijs is volgens de respondenten slechts een marginale factor die het herstel van de markt kan bewerkstelligen. De markt is meer afhankelijk van het economisch verkeer, het consumentenvertrouwen, het gedrag van de banken en daarmee de financieringsmogelijkheden en investeringsmogelijkheden. Deze variabelen zijn echter variabelen waar weinig invloed op kan worden uitgeoefend.*

2. *Een lagere prijs hanteren heeft enorme consequenties. Het zal leiden tot verdere negatieve resultaten in de exploitatie, wat inhoudt dat grote verliezen ineens blijken, die dan ook ineens moeten worden genomen. Bij veel gemeenten zal er dan een (groter) beslag komen op de algemene middelen, waardoor de gevolgen doorslaan naar andere zaken van de gemeente, of de belastingen gaan omhoog. Daarnaast riskeer je het risico dat je door prijsverlaging de marktprijs verlaagt, wat inhoudt dat de uitgifteprijzen van alle kavels dan moeten worden verlaagd.*

H. Slagter: *'Gemeenten vinden soms ook wel dat de prijzen naar beneden moeten, maar ze kunnen het gewoon niet dus dan wachten ze. Ook met het idee dat de prijzen in de toekomst weer stijgen.'*

3. Is er in de huidige tijd nog sprake van een marktwaarde, gezien de ontwikkeling van een afvlakkende en onzekere markt voor nieuwbouwwoningen in vele gebieden?

H. Slagter

‘De markt bepaalt de prijs, wat verkoopt nog en wat hebben mensen er voor over. Vastgoed waar een markt voor is, daar is ook een marktwaarde voor. Ook in de perifere gebieden is altijd markt, echter ligt de prijs daar gewoon lager en is ook de invloed op de prijs groter. Als duidelijk is dat er geen markt is, moet er worden afgeboekt naar agrarische waarde.’

H. Langendijk

‘De marktprijs wordt bepaald als iemand wil verkopen en iemand wil kopen en ze beide ‘ja’ zeggen. Het is voor gemeenten ook wel goed om de vraag te stellen ‘Wat is de vraag?’ en ‘Bij welke prijs ben ik bereid die vraag te accommoderen?’. Als gemeente bepaal je ook deels zelf de markt, wanneer je veel gaat ontwikkelen heeft dit een prijsdempend effect. De vraag is nu van wanneer is een prijs marktconform, want bij de huidige prijs is er bijna geen uitgifte. Dus ik zou zeggen bel ons maar en we hebben onze kaders en als we er uitkomen hebben we een marktconforme prijs.’

J. Legters

‘Er is op dit moment geen markt, dus ook geen marktwaarde. Als je al waarde toerekent, reken dan de onderste waarde van de markt, dat is als het ware de waarde van bosgrond. Het is nu meer van hoe past het in de begroting en hoe dek ik het in de begroting. Het moet allemaal financieel wel mogelijk zijn. Daar wordt meer naar gekeken dan naar de marktwaarde. Waarde is ook een subjectief gegeven, veel factoren zijn niet beïnvloedbaar maar bepalen voor iemand wel de waarde die zij hecht aan een locatie en daarmee ook de grond.’

H. Nijland

‘De marktwaarde voor een kavel die bouwrijp is, is de bedrijfseconomisch juiste prijs op het verkoopmoment. Wanneer de gemeente grond verkoopt dan benadert zij die marktwaarde langs verschillende technieken. Dit gebeurt in Nederland middels bijvoorbeeld diverse residuele waarde technieken, onder meer door analyse van transacties van bestaande woningen. Wat gemeenten ook kunnen doen is niet te veel aanbieden om nog enige marktdruk te houden. In een zeer afvlakkende markt moet je er voor zorgen dat je vraag en aanbod in evenwicht raken. In de krimpgebieden is dit eigenlijk een negatieve uitgifte, want daar is een overschot aan woningen.’

Een marktwaarde is aanwezig wanneer er een markt is. De vraag is nu waar dan een markt voor is. Uit de vorige vraag kwam naar voren dat de markt marginaal afhankelijk is van de uitgifteprijs, maar voornamelijk van de economische omstandigheden. Wel is het de vraag wanneer een uitgifteprijs marktconform is, aangezien je als gronduitgever geen invloed hebt op de bouwkosten. Dhr. Langendijk geeft ook aan dat de marktconforme prijs dan wordt bepaald in de onderhandelingen tussen koper en verkoper. Hiervoor stelt de gemeente kaders op, binnen deze kaders ligt volgens haar de marktwaarde.

H. Langendijk: *‘Taxatie, taxare, betekent ook inschatting. Die laatste 10% van de grondwaarde is niet te bepalen. Er zijn veel punten die marktconformiteit bepalen die niet worden meegenomen in de taxatie. Uiteindelijk zet je een prijs neer, waarbij een gros van de mensen denken ‘voor die prijs wil ik wel ontwikkelen en het risico lopen’. Met een ontwikkelaar is het gewoon vraag en aanbod en kom je tot een overeenkomst en residueel is het maar net hoe scherp je de bouwkosten zet.’*

Er wordt tevens aangegeven dat gemeenten wel enige invloed op de markt hebben. Wanneer zij veel gaat ontwikkelen heeft dit een prijsdempend effect. Het is nu dan ook van belang dat vraag en aanbod meer in evenwicht raken. Dit houdt in de huidige tijd in dat gemeenten niet méér moeten ontwikkelen en beperkt aanbieden, om enige marktdruk te houden. Wanneer de economische omstandigheden verbeteren wordt duidelijk of er weer markt ontstaat.

4. Is de residuele waarderingsmethode de meest geschikte methode, gezien haar conjunctuurgevoeligheid en de ervaringen van de afgelopen jaren?

H. Slagter, gemeente Groningen

‘De residuele methode leidt tot marktconforme prijzen en dat is het uitgangspunt. Door middel van het residueel rekenen kun je boven je kostprijs zitten, maar dit heb je ook nodig om risico’s op te vangen. Als het residueel rekenen onder de kostprijs uitkomt moet je bepalen wat je gaat doen. Maar het is wel zo dat de residuele methode in de goede tijd een goede methode bleek te zijn, maar dat deze zich in mindere tijden tegen ons keert, want je loopt het risico dat je onder je kostprijs uitkomt als je het compleet toepast. Daarom moet er ruimte zijn voor maatwerk, en als dat niet tot het gewenste resultaat leidt moet je kiezen: verlies nemen, wachten op betere tijden of herprogrammering. Soms kan ook inzet van een instrument als erfpacht een oplossing bieden om projecten realiseerbaar te krijgen.’

H. Langendijk, gemeente Assen

‘Het principe dat je marktconform handelt is nog steeds juist. De residuele methode is hiervoor nog steeds geschikt. Wij rekenen residueel, maar maken alleen afspraken met ontwikkelaars voor een m2 prijs of per kavel. Puur residueel zou je achteraf moeten gaan rekenen of de kengetallen wel kloppen en dan weer verrekenen. Dan krijg je gedonder over de bouwkosten, dus we maken vooraf afspraken over de grondprijs. Onze bandbreedtes worden residueel bepaald, dus er zijn ook exploitaties met een verlies. Als gemeente kun je zeggen: we willen minimaal kostendekkend of zelfs geld verdienen, anders ontwikkelen wij niet. De vraag is dan wat marktconform is.’

J. Legters, extern adviseur

‘Ja eigenlijk is het een principe van wat brengt het op, wat heeft het gekost en wat hou ik over. Die vraag moet je altijd stellen. Waar de methode in het verleden werd gebruikt om te zeggen ‘ik wil er minimaal zoveel aan over houden’, moet je hem nu gebruiken om te kijken of je in staat bent om uit de kosten te komen. De methode van het residueel rekenen vind ik nog steeds terecht, maar de motivatie er achter is anders geworden. Comparatief wordt ook gekeken naar de prijzen die omliggende gemeenten vaststellen op dit moment. Op deze wijze worden de prijzen ook kunstmatig hoog gehouden.’

H. Nijland, extern adviseur

‘Om de marktwaarde te berekenen wordt door veel gemeenten de residuele methode gebruikt. Ook is er de comparatieve methode, dan stel je de uitgifteprijs vast na vergelijking met andere aanbieders (andere gemeenten in de omgeving). En wanneer alle gemeenten op elkaar gaan lijken is dat ook een gevaar, want het risico is dat iedereen te hoog of te laag gaat zitten ten opzichte van de marktwaarde. Ook kun je een bieding organiseren, dat is ook een zuivere vorm van het bepalen van de marktwaarde.’

In de vier antwoorden wordt viermaal duidelijk gemaakt dat de residuele methode nog steeds de geschikte methode is voor het bepalen van een marktconforme prijs. Marktconform uitgeven is bij gemeenten het uitgangspunt, en zoals in § 4.1 staat is het ook wettelijk vastgelegd. In goede tijden komt de residuele waarde boven de kostprijs uit, en in mindere tijden keert de methode zich tegen de gemeenten. Volledige residuele toepassing leidt namelijk veelal tot uitgifteprijzen onder de kostprijs. De invloed van de kostprijs bij de vaststelling van de uitgifteprijzen neemt daarmee toe. Dat is ook o.a. de reden dat gemeenten ruimte houden voor onderhandelingen bij uitgifte. Onderhandelingen waarvoor gemeenten bandbreedtes opstellen die residueel worden bepaald. Dit houdt in dat er ook negatieve exploitaties zijn en in dat geval moet je als gemeente een keuze maken of je doorgaat tot ontwikkeling en je verlies neemt, of dat je kiest voor een alternatief (bijv. herprogrammering, erfpacht, of geen ontwikkeling en wachten op betere tijden).

5. A. Welke invloed heeft de crisis op het inboeken en afboeken in de grondexploitaties en de weerstandsreserve grondexploitaties in de Nederlandse gemeentelijke problematiek?

H. Slagter, gemeente Groningen

‘De stagnatie heeft tot gevolg oplopende boekwaarden van ons bezit. Dit is grotendeels opgelost door afboekingen, echter is wel gebleken dat de reserves niet toereikend zijn, dus er moesten wel algemene middelen bij. Dit ging in het verleden andersom (afoming van reserves), wat er toe heeft geleid dat het weerstandsvermogen niet voldoende is in een periode als de huidige. Er wordt wel veel afgeboekt, dus wanneer de crisis voorbij is, is er wel een gezonde financiële basis gerealiseerd. En het Besluit Begroting en Verantwoording geeft aan dat wij geen bezittingen in de boeken mogen hebben, waarbij de boekwaarde hoger is dan de marktwaarde dus gemeenten zijn verplicht tot het nemen van maatregelen. Gronden waar de komende decennia niks mee gebeurt kun je het beste afboeken tot agrarische waarde en zelfs overwegen of je alles in bezit wilt houden. Na afboeking is het risico echter beperkt geworden.’

H. Langendijk, gemeente Assen

‘Gronden die op de lange termijn niet worden gebruikt, de NIEGG’s, zullen compleet moeten worden afgeboekt naar agrarische waarde. Als er veel grond in overschot is kun je wel een deel verkopen, maar ik zou wel een strategische voorraad aanhouden. Gemeenten beschikken over een weerstandsreserve, welke doorgaans wordt gebaseerd op de financiële risico’s die worden gemaakt. Niet elke gemeente heeft echter een voldoende weerstandsvermogen, waardoor de afboekingen een probleem gaan vormen. Bij veel gemeenten zie je ook een bijboeking uit de algemene dienst. In het verleden hebben veel gemeenten te veel geld uit de pot van de reserves van het grondbedrijf gehaald en overgeheveld naar de algemene reserves.’

J. Legters, extern adviseur

‘Ongeveer een kwart van de begroting van gemeenten werd gevuld uit grondopbrengsten. Op het moment dat je de inkomsten niet meer hebt, maar je krijgt er de kosten wel van, telt het dubbel zo hard door. Dus daar ligt een enorme bezuinigingsopgave en dat kunnen ze ook wel, want daar is wel ruimte voor. Het afboeken heeft er voor gezorgd dat er forse bezuinigingen hebben plaatsgevonden in de volledige begroting, en dat betekent bezuinigingen in andere gebieden. Ik vind ook dat gemeenten ogenblikkelijk moeten afboeken naar agrarische waarde. Gemeenten

hebben niet altijd een voldoende weerstandsvermogen, sommige gemeenten konden helemaal niet meer aan hun financiële verplichtingen voldoen en werden een artikel-12 gemeente.'

H. Nijland, extern adviseur

'Er zijn gemeenten die te veel in hun magazijn hebben en die maken een magazijnsplitsing. Dan wordt er een scheiding gemaakt: dit gaan we nog wel ontwikkelen en dit gaan we nooit meer ontwikkelen (op termijn van 20 jaar). En wat nooit meer ontwikkeld wordt, als het nu landbouwgrond is, wordt afgeboekt tot agrarische waarde en daar wordt een verstandige oplossing bij gezocht. En dat kan zijn 'ik verkoop het weer als landbouwgrond', of je gaat een productievorm kiezen, zoals bio-verbouw. Maar wie zijn verlies kent die neemt het.'

De antwoorden op deze vraag zijn eenduidig. Door de crisis is de boekwaarde van het grondbezit van gemeenten gedaald. Volgens de BBV mag de boekwaarde niet hoger zijn dan de marktwaarde, dus gemeenten hebben flink afgeboekt. Hierbij wordt een splitsing gemaakt tussen gronden die nog worden ontwikkeld en de gronden die hoogstwaarschijnlijk binnen 10 tot 20 jaar niet worden ontwikkeld (NIEGG's). Deze laatste moeten volgens de respondenten tot agrarische waarde worden afgeboekt, waarna een deel wordt verkocht en een deel aangehouden ter strategische voorraad (afhankelijk van de grootte van de voorraad). Het voordeel van het afboeken op grondposities is dat er een gezonde financiële basis ontstaat.

Op zich zou het afboeken van het grondbezit geen probleem zijn, zolang de gemeente een weerstandsvermogen bezit dat is afgestemd op de aangegane financiële risico's. Volgens de respondenten ligt hier het probleem, aangezien veel gemeentelijke grondbedrijven niet over een voldoende weerstandsvermogen beschikken en dat daarom vaak een overboeking vanuit de algemene reserves plaatsvindt. Dat de grondbedrijven veelal over een onvoldoende weerstandsvermogen beschikken komt onder andere doordat in het verleden geld werd overgeheveld van de grondreserves naar de algemene reserves.

H. Nijland: *'Veel gemeenten hebben ook niet voldoende reserves ten opzichte van hun risico's. Dit komt doordat de wereld tot 2008 goed was dus het besef dat je risicovol bezig was, was er niet meer. Hierdoor werd de reserve te gering.'*

Opmerkelijk in bovenstaande antwoorden zijn de onderste twee citaten die overeenkomen:

H. Slagter: *'Kleine gemeenten kunnen dit zich niet veroorloven, dus het zou prettig zijn als er een regeling komt om het financieel mogelijk te maken, bijvoorbeeld uitspreiden over een aantal jaren.'*

H. Nijland: *'Alleen wat wel goed zou zijn is dat we langer konden doen over het nemen van het verlies. Want nu zijn de regels zo dat je in één keer je verlies moet nemen.'*

Deze opmerkingen zijn het gevolg van de BBV-regel dat verliezen die blijken direct moeten worden genomen. Er zijn veel gemeenten die hier niet altijd aan kunnen voldoen.

5. B. Is hierbij het voorzichtigheidsbeginsel in voldoende mate toegepast (en is er voorzichtig genoeg gehandeld)?

H. Slagter, gemeente Groningen

'Gemeenten moeten voorzichtig handelen. Het is niet zo dat wat er in het grondprijzenbeleid staat en in de grondexploitatie wordt verwacht hetzelfde is. In de grondexploitatie kan de

grondopbrengst van een kavel conservatief worden geraamd, waardoor je flexibeler wordt. Je kunt nu achteraf niet zeggen dat ze niet voorzichtig genoeg waren, want de situatie is in korte tijd zo drastisch veranderd. Er is wel voorzichtig omgegaan met de grondexploitaties, maar niet in die mate dat de klap van nu op te vangen is. Wel is het zo dat sommige, vooral kleine gemeenten te grote financiële risico's zijn aangegaan t.o.v. hun totale begroting.'

H. Langendijk, gemeente Assen

'Je kunt concluderen dat gemeenten die moeten bijstorten uit de algemene reserve daar niet aan hebben voldaan. Bij veel gemeenten blijkt dat ze geen voldoende weerstandsreserve hebben aangehouden, vergeleken met hun financiële risico's. Gemeenten hebben een te grote broek aangetrokken, ze hadden bijvoorbeeld een opgave voor 1000 woningen terwijl ze dat in het verleden nooit gehaald hebben. Daarmee hebben ze wel een groot financieel risico genomen.'

J. Legters, extern adviseur

'Het blijkt nu wel dat er veel te grote financiële risico's zijn genomen. Maar niemand had de crisis op deze manier voorzien. Een gemeentelijke begroting werkt ook met een risicoprofiel en op het moment dat je in een positieve conjunctuur zit, met een laag risicoprofiel, kan het niet veel kwaad om het alvast in te boeken want dat creëert ruimte in de begroting. Maar om zo ver te gaan dat je een ander beleid gaat voeren, dat gebeurt pas als de werkelijkheid daar is. Je kunt dus niet stellen dat ze niet hebben voldaan aan het voorzichtigheidsbeginsel. Alleen wat gemeenten hebben gedaan is dat ze in de begroting al rekening hebben gehouden met winsten die ze baseerden op het verleden, dus van zekerheid was geen sprake.'

H. Nijland, extern adviseur

'De winsten worden volgens de BBV (boekhoudvoorschriften) altijd genomen volgens het realisatieprincipe, dus wanneer het project (vrijwel) klaar is. Maar ook bij de omgang met grondexploitaties wordt voorzichtig gehandeld. Als je bezig bent met een risicovolle activiteit moet je een voldoende buffer hebben en daar ligt wel een knelpunt. Dus het knelt in de weerstand, er moet een buffer zijn om de risico's op te vangen, en niet zozeer bij het nemen van de winst.'

Evenals bij de vorige vraag zijn de respondenten het hier grotendeels met elkaar eens. Allereerst is het duidelijk dat gemeenten de drastische veranderingen van de afgelopen jaren niet aan hebben zien komen. Het probleem ligt volgens de respondenten bij de weerstandsreserve, welke niet in overeenstemming was met de aangegane financiële risico's. Daarnaast hebben gemeenten zich wel aan het voorzichtigheidsbeginsel gehouden, daar waar het gaat om het inboeken van toekomstige winsten. Ook betreffende het inboeken van potentiële grondopbrengsten (is niet hetzelfde als winsten) is over het algemeen voorzichtig gehandeld door de gemeenten. De voorzichtigheid (conservatief beleid) die gemeenten doorvoeren bij het inboeken van hun grondopbrengsten wordt door dhr. Nijland in onderstaand voorbeeld naar voren gebracht:

H. Nijland: *'Welke waarde neem je op in je berekeningen en dan is de klassieke theorie dat je de marktwaarde hebt van de grond, maar dat is een bandbreedte. En als de bandbreedte 180 tot 200 is, dan neem ik in mijn exploitatie 190 of 180 op, niet 200. Als je dan de prijs verlaagt van 200 naar 190 betekent dat niet direct dat het negatief uitvalt voor je grondexploitatie. Dus neem de onderkant van de marktwaarde mee in de exploitatie. Maar als je al gaat zitten op 200 moet je veel risicobuffer hebben en is een verlaging een groot risico. Hier zijn gemeenten doorgaans al voorzichtig mee omgegaan.'*

6. Wat is de rol van de private woningontwikkelaar en is deze veranderd door de veranderende economische omstandigheden?

H. Slagter, gemeente Groningen

‘Ook private ontwikkelaars zijn voorzichtig geworden en in omvang flink gekrompen. Het valt op dat aannemers bij een inschrijving wel scherp in moeten schrijven. Die dachten tien jaar geleden van als ik deze klus niet krijg, krijg ik wel een andere, en dat is nu niet meer zo. Dus het voordeel is dat de kostprijzen in de bouw wel wat zijn gedrukt. Het is dus niet zo dat de kosten zijn gestegen en de opbrengsten zijn gedaald, maar ook de kosten zijn gedaald in het aanbestedingsresultaat en daarmee worden de bouwkosten gedrukt. In de residuele berekeningen kan dat voor de partij die de grondexploitatie uitvoert gunstig uitvallen. De stijgende rentekosten worden op deze wijze in de hand gehouden.’

H. Langendijk, gemeente Assen

‘Ontwikkelaars willen wel de prijs betalen maar willen niet meer het risico lopen dat ze een plan maken en de grondaankopen doen, maar dat de woning niet verkocht wordt. Men wil af van het verkooprisico en dat is heel logisch. Dus ontwikkelaars hebben al plannen voordat ze de grond aankopen en kijken voor de grondaankoop al of hun plannen verkoopbaar zijn en krijg ik die woningen gevuld, en daarna komen we pas tot een handtekening. Er is dus sprake van een ander proces. Bouwbedrijven schrijven nu ook scherper in qua bouwkosten om toch de ontwikkeling mogelijk te maken. Het residueel verlies wordt dan ook deels genomen door de vastgoedontwikkelaars.’

J. Legters, extern adviseur

‘De rol van de grote ontwikkelaars neemt steeds meer af en af. Hun rol van het uit de grond stampen van wijken, wordt steeds meer het begeleiden van particulieren. De ontwikkelaar die vroeger werd gezien als de grote geldvreter, realiseert zich dat dat er niet meer in zit en dat je veel meer toe moet naar het kweken van vertrouwen en het begeleiden van particuliere initiatieven. Er is voor de private ontwikkelaar dus veel minder winst te halen dan in het verleden. In andere landen is het particulier ontwikkelen al veel verder dan in Nederland. Wij zijn hier wat conservatiever ingesteld.’

H. Nijland, extern adviseur

‘De productie van bouwgrond gebeurt steeds meer door particuliere eigenaren. Er zijn ook minder grote projecten. Ontwikkelaars, beleggers en corporaties zijn terughoudend. Een kleinere projectomvang zorgt tegelijk ook voor kleinere projectrisico’s. De gemeenten gaan steeds meer over tot facilitaire productie en leggen zich meer toe op de regietaak op de grondmarkt’.

Uit de vier reacties op de vraag komen verschillende veranderingen naar voren. Een grote verandering is al bij vraag 2. A. naar voren gekomen, namelijk dat de woningontwikkelaar scherper inschrijft bij aanbestedingen en ook bij onderhandelingen vaak een duit in het zakje moet doen. Dit houdt in dat zij een deel van het residuele verlies op zich neemt, wat met zich mee brengt dat de bouwkosten in het bouwproces zijn verlaagd. De tweede verandering die naar voren komt is dat door fasering de verkooprisico’s kleiner zijn geworden. De fasering zorgt voor kleinere projecten en ook particuliere projecten. De schaal waarop de woningontwikkelaar ontwikkelt is kleiner geworden en de rol gaat meer richting het begeleiden van particuliere ontwikkeling. Een kleinere projectomvang houdt dan wel kleinere projectrisico’s in, de winstpotentie voor de ontwikkelaar is

ook kleiner. De ontwikkelaar kijkt bij aankoop van een bouwkaavel voor ontwikkeling nu ook meer naar de verkoopbaarheid van haar plan, alvorens de grond aan te kopen. Hij wil meer zekerheid en af van het verkooprisico. De omvang en het proces van de projecten is daarmee veranderd.

7. Welke invloed heeft de crisis op het handelen binnen de Nederlandse gemeentelijke grondbedrijven?

H. Slagter, gemeente Groningen

‘Er zal wel een verschuiving zijn van een actief naar een iets minder actief grondbeleid, wat ook door de crisis komt en de middelen die er zijn of juist niet zijn. Gemeenten zijn zich nu wel bewuster van de financiële risico’s die ze lopen met het actieve grondbeleid. Het risicoprofiel is heel anders geworden, en daarom wordt er ook overgegaan op kleinere projecten. Daarnaast is er meer behoefte om in regionaal verband afspraken te maken. Ik verwacht dat voorzichtigheid troef blijft, maar denk dat de gemeenten zich ook niet helemaal afzijdig kunnen houden en niet moeten doorslaan naar een volledig passief grondbeleid.’

H. Langendijk, gemeente Assen

‘Waar er eerst eens in de vijf jaar de exploitaties werden bijgewerkt is er nu meer noodzaak om dit vaker te doen. De behoefte om de actualiteit te volgen is wel enorm gestegen. Gemeenten zijn door de crisis veel oplettender geworden en er is meer zicht op de korte termijn. Ook fasering speelt hierbij een rol, je gaat kleiner kijken en verlaagt daarmee het financieel risico. En je gaat ook meebewegen met het product van de klant dus je moet soms je plannen aanpassen, gemeenten staan nu flexibeler in hun programmering denk ik. Je gaat ook meer naar organische gebiedsontwikkeling en naar CPO, automatisch, want je moet de markt meer volgen en je begint nu bij de koper in plaats van bij het produceren van bouwgrond.’

J. Legters, extern adviseur

‘Ik denk sowieso dat gemeenten een realistisch beleid moeten ontwikkelen, wat de werkelijke vraag aangeeft. En dat je je dan ook houdt aan die werkelijke vraag en niet in de overproductie raakt die je vervolgens niet meer kwijt raakt, want dan blijft het probleem dat je te veel kosten hebt in de grondexploitaties en dat ook het afboeken blijft. Dus het is verstandiger dat gemeenten bouwrijp gaan maken, wanneer ze weten dat ze die grond ook daadwerkelijk verkopen.’

H. Nijland, extern adviseur

‘Er is een nieuwe Wro gekomen, waardoor gemeenten sterkere invloed kunnen uitoefenen zonder zelf te beschikken over het grondeigendom. Men laat de productie over aan anderen. Door de crisis is die beweging nog sterker, want de bewustwording dat je risicovolle activiteiten hebt als je grond produceert is veel sterker geworden. Er is nu ook veel meer kasstroomsturing en beheersing van de operationele kosten, thema’s die er voor moeten zorgen dat je kostprijs zo laag mogelijk is.’

Duidelijk is dat gemeenten bewuster zijn van de risico’s die gepaard gaan met grondexploitaties. Er is meer behoefte de actualiteit te volgen, meer zicht op de korte termijn, meer periodieke bijwerking van grondexploitaties. De bewustwording van de risico’s zorgt voor een snellere verschuiving van actief beleid naar een minder actief beleid, van producent naar regisseur op de grondmarkt. Gemeenten willen de financiële risico’s nu verlagen en gaan daarom over naar kleinere projecten. Daarnaast begint het proces nu bij de koper, in plaats van bij de

grondproductie. Dit houdt ook in dat herprogrammering, organische gebiedsontwikkeling en CPO actuelere begrippen zijn geworden. Het is van belang dat gemeenten, nu ze zich bewuster zijn van de risico's van grondexploitatie en overproductie van bouwgronden, een realistisch beleid ontwikkelen, gebaseerd op de werkelijke vraag. Om marktdruk te houden zal het aanbod gebaseerd moeten zijn op de werkelijke vraag en niet op basis van de potentiële opbrengsten van grondproductie.

H. Nijland: 'Voor de crisis werd er veel winst gemaakt door de gemeenten via de bouwgrondproductie. Mensen binnen gemeenten hebben gedacht dat dat zo blijft, daarom is er ook zo veel geïnvesteerd. In de loop van de geschiedenis blijkt het zo te zijn dat als het goed gaat, dat dan het gevoel dat je bezig bent met een risicovolle activiteit afneemt.'

8. Had de problematiek van de afgelopen jaren binnen de Nederlandse gemeentelijke grondbedrijven enigszins vermeden kunnen worden?

H. Slagter, gemeente Groningen

'Gemeenten hebben soms een greep uit de kas van het grondbedrijf gedaan en was dat niet gebeurd, dan waren de grondbedrijven wat gezonder gebleven en hadden ze meer ruimte gehad om af te boeken. Het is van belang om een op je risico's afgestemd weerstandsvermogen te hebben. Daarnaast moeten gemeenten beter faseren. Dit verlaagt het risico en het tijdsverschil tussen kosten en opbrengsten wordt korter, waarmee ook de rentekosten lager uitvallen en het risico op afboeken kleiner wordt. Wel is het zo dat de vraag zich de afgelopen jaren heeft opgebouwd, dus wanneer het economisch beter gaat zal de ontwikkeling ook wel weer los komen.'

H. Langendijk, gemeente Assen

'Ik denk dat er geen of onvoldoende provinciale afstemming meer was. De woningbouwprogrammering moet een beetje gezamenlijk worden neergezet. Gemeenten keken wel financieel, maar inhoudelijk te weinig. Eigenlijk het gevolg van de VINEX, waarbij de grond een marktproduct werd. Er moet nu worden gekeken naar de rol van de provincie, waar zijn ze nodig, misschien wel financieel.'

J. Legters, extern adviseur

'Gemeenten hebben in de goede tijd gewoon met elkaar zitten concurreren. De concurrentie onderling is er nog steeds, terwijl er dus concurrentie is over iets wat niet meer bestaat. Gemeenten moeten kijken wat ze nog met elkaar kunnen doen, misschien kunnen ze elkaar helpen. Ook de provincie mag wel enige hulp bieden, en dat doen ze ook wel wat, maar niet met een visie. Ze kunnen gemeenten wel wat extra's geven, maar dan beginnen gezonde gemeenten van 'waarom zij wel en wij niet?' De provincie moet de gemeenten duidelijk maken dat ze onverstandig bezig zijn.'

H. Nijland, extern adviseur

'Een antwoord op die vraag kent vele kanten. Er is een lastige bestuurlijke constellatie in Nederland. Gemeenten maken zelf de afwegingen en we hebben eigenlijk amper regionale of provinciale planning of rijksplanning. Gemeenten werden ook overmoedig rond de grondexploitatie en het besef dat het een risicovolle activiteit is werd naar de achtergrond gedrongen. De vraag is ook of binnen de overheid een commerciële onderneming kan floreren. Gemeenten zijn ook door provincies gestimuleerd om veel te ontwikkelen (de groeitaakstelling in het streekplan). Het doel

moet zijn een goede ruimtelijke ontwikkeling van de gemeenten en het moet economisch uitvoerbaar zijn. Het produceren van bouwgrond vind ik niet langer een kerntaak voor de gemeente'.

Wat in de vier antwoorden duidelijk wordt is dat er geen regionale of provinciale afstemming was in de woningbouwprogrammering. Gemeenten stonden autonoom in hun grondontwikkeling, wat uiteindelijk heeft geleid tot een overschot aan bouwgrond. Gemeenten waren concurrenten van elkaar, wilden sneller groeien ten opzichte van elkaar, en de provincies stimuleerden gemeenten hierin. Gemeenten zullen nu moeten kijken wat ze nog met elkaar kunnen doen, het liefst met hulp van de provincies die de gemeenten kunnen stimuleren en motiveren de regionale/provinciale woningbouwprogrammering af te stemmen op de bestaande hoeveelheid ruwe grond en bouwgrond in eigendom van gemeenten, en op basis van de toekomstige werkelijke vraag naar bouwgrond.

H. Nijland: *'Dat is ook wel een les voor de toekomst, om een voldoende weerstandsvermogen aan te houden, in combinatie met een realistische planning, marktdruk, weten hoe de vraag/aanbod verhouding is, en je productiebedrijf goed op poten zetten met kasstroomsturing. Een beter zicht op de realiteit en op de risico's scheelt al heel veel. Het nieuwe realisme, daar gaat het om.'*

Hoofdstuk 5. Resultaten enquête

De resultaten uit de schriftelijke enquête die is uitgevoerd worden in dit hoofdstuk behandeld. Deze resultaten zijn verkregen door middel van het programma SPSS Statistics. Voordat wordt gekeken naar de kwantitatieve resultaten zullen eerst enkele gegevens betreffende de respondenten worden vermeld, zoals de hoeveelheid respons en de geografische spreiding van de respons. In bijlage 11 worden de statistische analyses weergegeven, waarvan de resultaten in § 5.2 worden gegeven.

§ 5.1 Algemeen

5.1.1 Begrippen

De volgende begrippen zijn van toepassing bij de resultaten:

Likert schaal

De afgenomen schriftelijke enquête bestond voor een groot deel uit vragen, waarbij de 5-punts Likert schaal als antwoordschaal is gehanteerd. De respondenten konden hier hun voorkeur aangeven op een schaal van bijv. 'Helemaal mee oneens', 'Mee oneens', 'Neutraal', 'Mee eens' en 'Helemaal mee eens'. Het voordeel van de Likert schaal is dat de onderzoeker hiermee in verschillende gradaties de mening van de respondenten kan ontdekken.

Significantie

Met significantie wordt aangegeven in hoeverre het resultaat uit een statistische analyse berust op toeval. Een lagere waarde voor de significantie betekent een lagere kans op toeval en daarmee meer zekerheid. De significantie wordt in SPSS Statistics aangegeven met de letter p . In ons geval van significantie spreken we van een overschrijdingskans van 5%, ook wel $p=0,05$ (Norusiř, 2011¹).

5.1.2 Respons

Voor het enquêteonderzoek zijn in totaal 294 gemeenten benaderd tot medewerking. Hiervan hebben 10 gemeenten aangegeven geen medewerking te verlenen en hebben 189 gemeenten niet gereageerd. Uiteindelijk zijn er 95 ingevulde enquêtes binnengekomen. Dit is een responspercentage van 32,3 %.

5.1.3 Responskarakteristieken

Hier worden enkele karakteristieken gegeven van de respondenten, de gemeenten die medewerking hebben verleend aan het onderzoek.

Geografische spreiding

In tabel 5-1 wordt de geografische spreiding (naar provincie) van de respondenten (gemeenten) gegeven. In de eerste kolom de naam van de provincie. In de tweede kolom staat het aantal gemeenten uit die provincie die medewerking hebben verleend aan het onderzoek en daarachter (tussen haakjes) het totaal aantal gemeenten aanwezig in die provincie. In de derde kolom staat deze verhouding als percentage weergegeven (de verhouding tussen het aantal gemeenten uit die provincie die medewerking hebben verleend aan het onderzoek en het totaal aantal gemeenten aanwezig in die provincie).

¹ Norusiř, M.J. (2011) IBM SPSS Statistics 19, Guide to Data Analysis. Prentice Hall Inc.

Tabel 5-1. Frequentietabel: respondenten per provincie

Provincie	Aantal gemeenten die medewerking hebben verleend	Percentage van het totaal aantal gemeenten in die provincie
Groningen	5 (23)	21,7 %
Friesland	6 (24)	25 %
Drenthe	6 (12)	50 %
Overijssel	11 (25)	44 %
Flevoland	3 (6)	50 %
Gelderland	17 (56)	30,4 %
Utrecht	2 (26)	7,7 %
Noord-Holland	6 (53)	11,3 %
Zuid-Holland	11 (65)	16,9 %
Zeeland	6 (13)	46 %
Noord-Brabant	19 (67)	28,4 %
Limburg	3 (33)	9,1 %
Totaal	95	

De tabel geeft aan dat er provinciaal gezien grote verschillen zitten tussen het aantal gemeenten die aan het onderzoek hebben meegewerkt, zowel absoluut als procentueel. Wat opvalt is dat van de noordelijke provincies, samen met de provincie Zeeland, de meeste gemeenten in verhouding tot het totaal aantal gemeenten in die provincie mee werken aan het onderzoek. Verklaring kan zijn dat de gemeenten zijn benaderd die financieel de grootste gevolgen hebben ondergaan van de economische crisis (zie § 2.4).

Type grondbeleid

In onderstaande tabel 5-2 wordt aangegeven welk type grondbeleid door de respondenten wordt gevoerd. Dit kan zijn: actief, faciliterend, middels PPS, of een combinatie hiervan. De eerste kolom geeft het type grondbeleid aan (of welke combinatie) en de tweede kolom het aantal respondenten bij dit type of combinatie, met in de derde kolom het aantal respondenten als percentage van het totaal. De lijst is gesorteerd op aantal, waarbij het hoogst aantal respondenten bovenaan staat.

Tabel 5-2. Frequentietabel: Type grondbeleid

<i>Aantal gemeenten per type grondbeleid</i>		
Type beleid	Aantal gemeenten	Percentage van totaal
Combinatie actief en faciliterend	29	30,5 %
Combinatie actief, faciliterend en PPS	24	25,3 %
Faciliterend grondbeleid	23	24,2 %
Actief grondbeleid	14	14,7 %
Combinatie actief en PPS	2	2,1 %
Combinatie faciliterend en PPS	2	2,1 %
Middels PPS	0	0 %
Totaal	94	98,9 %

De tabel geeft aan dat het faciliterend grondbeleid in grote mate voorkomt bij het gemeentelijk grondbeleid. Van de 94 respondenten die deze variabele hebben ingevuld maken er 78 gebruik van (onder meer) faciliterend grondbeleid. Dit is een totaal van 83 %. Dit hoge percentage is waarschijnlijk onder meer het gevolg van de nieuwe Wro, wat tevens enkele malen is aangegeven in de enquêtes, en kan tevens het gevolg zijn van de ervaringen tijdens de economische crisis met de financiële risico's die gepaard gaan met actief grondbeleid.

§ 5.2 Beschrijvende statistiek

In het vorige hoofdstuk zijn de resultaten uit de vier interviews omschreven. Deze resultaten geven een eerste inzicht in de gevolgen van de economische crisis op het gemeentelijk grondbeleid. Aangezien het om vier interviews ging is het van belang te kijken naar een grotere set gemeenten. Deze paragraaf en paragraaf 5.3 bieden een dieper inzicht in de gevolgen van de economische crisis op het gemeentelijk grondbeleid. Dit aan de hand van een dataset van 95 gemeenten waarbij iedere gemeente haar eigen visie op het gemeentelijk grondbeleid heeft gegeven middels een ingevulde schriftelijke enquête. De 95 ingevulde enquêtes zijn betrouwbaar ingevuld en zijn niet als bijlage bij dit onderzoek toegevoegd.

De statistische resultaten uit de enquêtes zijn opgesplitst in beschrijvende statistiek en statische analyse. Deze paragraaf geeft de beschrijvende statistiek en § 5.3 geeft de statistische analyse.

5.2.1 Waarderingsmethodieken en prijzen van bouwgrond voor woningbouw

Uit de enquêtes blijkt tevens dat de residuele waarderingsmethode nog altijd de meest toegepaste methodiek is. Van de 92 gemeenten die hier op hebben geantwoord gebruiken er 59 gemeenten onder andere de residuele waarderingsmethode (= 64,1%), zie tabel 5-3.

Tabel 5-3. Frequentietabel: Waarderingsmethodieken

<i>Huidige waarderingsmethode</i>		
Waarderingsmethode	Aantal gemeenten	Percentage t.o.v aantal gemeenten
Residueel	59	64,1 %
Comparatief	37	40,2 %
Vaste grondprijs per woning	18	19,6 %
Grondquote	11	12,0 %
Residuele grondquote	9	9,8 %
Kostprijsmethode	9	9,8 %

Daarnaast blijkt dat ook de comparatieve methode in veel gevallen wordt toegepast. Van de 92 ingevulde antwoorden gebruiken er 10 gemeenten de comparatieve methode als hoofdmethode en daarnaast gebruiken 27 gemeenten de comparatieve methode als tweede methodiek, bijvoorbeeld als controlemiddel en vergelijking ten opzichte van “concurrerende gemeenten”. In totaal maken van de 92 gemeenten die hier een antwoord op hebben gegeven er dus 37 (≈40%) gebruik van de comparatieve waarderingsmethodiek. Daarnaast blijkt dat 18 gemeenten (onder andere) gebruik maken van een vaste grondprijs voor bouwgrond voor woningbouw.

Van de 95 gemeenten hebben slechts 17 gemeenten aangegeven dat zij hun methodiek hebben veranderd sinds de intredewerking van de crisis. Een groot aantal gemeenten geeft hierbij als extra informatie dat de residuele waarderingsmethode nog altijd de meest geschikte methode is om de marktwaarde te bepalen, wat een wijziging in toe te passen methodiek onnodig maakt. De gemeenten die zijn afgestapt van het residueel rekenen melden hierbij dat de residuele methode in deze tijd nadelig is voor gemeenten, aangezien de methode er voor zorgt dat het complete risico bij de gemeenten ligt. Daarnaast wordt er meermaals vermeld dat gemeenten tegenwoordig de (residuele) grondquote methode toepassen, omdat deze methode het meest meebeweegt met de marktomstandigheden en er voor zorgt dat de marktwerking op een eerlijke manier wordt verdeeld tussen de gemeente en de woningontwikkelaar.

De vraag is of gemeenten hun uitgifteprijzen hebben aangepast sinds de crisis en of dit in overeenstemming is met het residueel rekenen. In de enquête hebben van de 95 gemeenten er 49 (51,6%) gemeenten aangegeven dat zij hun uitgifteprijzen hebben verlaagd. Daarnaast hebben 40

(41,2%) gemeenten hun uitgifteprijzen gelijk gehouden en hebben zes gemeenten hun uitgifteprijzen verhoogd. Van de gemeenten die hun prijzen hebben aangepast (verlaagd & verhoogd) geven er 22 gemeenten (44%) aan dat zij dit puur residueel hebben bepaald en 28 gemeenten (56%) dat zij hierbij niet puur residueel hebben gerekend, zie tabel 5-4 hieronder.

Tabel 5-4. Kruistabel: Prijzen verlaagd/gelijk/verhoogd * Puur residuele verandering

Wel of niet puur residueel aanpassen van de grondprijzen				
		Puur residuele verandering		Totaal
		Ja	Nee	
Prijzen verlaagd/gelijk/verhoogd	Verlaagd	21	24	45
	Verhoogd	1	4	5
Totaal		22	28	50

Meerdere gemeenten hebben als toelichting bij hun antwoord aangegeven dat de achterliggende gedachte bij het niet verlagen of niet residueel verlagen van de uitgifteprijzen is dat lagere uitgifteprijzen niet zullen leiden tot een toename in de gronduitgifte. Wel zal het volgens hen een negatieve werking hebben op de marktwaarde van de bouwgronden. Daarnaast liggen volgens meerdere respondenten de knelpunten bij het niet kunnen verkopen van de huidige woning en bij het onvoldoende hypotheek kunnen krijgen bij de bank.

5.2.2 De marktwaarde en het toepassen van de residuele methode

Centraal bij dit onderdeel staan de acht stellingen die zijn gesteld aan het einde van de enquête. Om deze reden worden allereerst in een frequentietabel de resultaten gegeven bij de acht stellingen, zie tabel 5-5.

Uit de tabel blijkt dat er bij stellingen één, zeven en acht grote verscheidenheid is in mening bij de gemeenten. Bij deze stellingen ligt de verdeling redelijk gelijk over de antwoordmogelijkheden 'Mee oneens', 'Neutraal' en 'Mee eens'. Deze verdeling in respons geeft ook aan dat er bij de Nederlandse gemeenten grote verschillen zijn in de gevolgen van de crisis, de belevenis en interpretatie hiervan, en ook de reacties op deze gevolgen en belevenis van de crisis.

Bij de overige vijf stellingen is wel een beeld te schetsen van de mening binnen de Nederlandse gemeenten. Allereerst stelling twee *'Het volledig toepassen van de residuele waarderingsmethode leidt nu vaak tot negatieve grondexploitaties'*. Bij deze stelling zijn van de 95 gemeenten er slechts 17 het 'mee oneens' of 'helemaal mee oneens' en 40 het 'mee eens' of 'helemaal mee eens'. Deze stelling hangt samen met de derde stelling *'Wij als gemeente zijn sinds de economische crisis eerder bereid tot uitgifte van bouwgrond onder de kostprijs'*, waar duidelijk wordt aangegeven dat gemeenten het hier 'mee oneens' of 'helemaal mee oneens' zijn. Dit houdt in dat het puur residueel rekenen veelal leidt tot uitgifteprijzen onder de kostprijs, terwijl gemeenten nu niet sneller bereid zijn om uit te geven onder de kostprijs. In de enquêtes is ook door meerdere gemeenten aangegeven dat zij bij het vaststellen van de uitgifteprijzen een ondergrens hanteren, gebaseerd op de kostprijs van de bouwgrond. Wanneer de marktwaarde onder de kostprijs uitkomt moet een keuze worden gemaakt tussen geen uitgifte of het treffen van een voorziening voor het tekort.

De oplossing voor bovenstaande discrepantie wordt bij stelling vier gesuggereerd: *'De woningontwikkelaar moet ook haar verantwoordelijkheid nemen en een deel van het (residuele) verlies op zich nemen, bijv. door het verlagen van de bouwkosten'*. De respons op deze stelling geeft duidelijk de mening weer van de Nederlandse gemeenten. Van de 95 gemeenten geven 75 gemeenten als respons 'mee eens' of 'helemaal mee eens'.

Stellingen vijf en zes gaan over het bepalen van marktconforme prijzen en het bepalen van de marktwaarde. Bij stelling vijf *'Het is in de huidige tijd, waar in veel gebieden sprake is van een onzekere en afvlakkende markt, niet mogelijk om in die gebieden marktconforme prijzen te bepalen'*, geven de Nederlandse gemeenten aan dat zij het hier 'mee oneens' zijn (46) of 'helemaal mee oneens' (18). Bij deze stelling wordt aangegeven dat het bij het gros van de Nederlandse gemeenten wel mogelijk is marktconforme prijzen te bepalen, echter wordt bij stelling zes *'Het is in de huidige tijd moeilijker om de marktwaarde te bepalen dan vóór de economische crisis'*, door een groot deel van de gemeenten aangegeven dat het wel moeilijker is de marktwaarde, of marktconforme prijzen, te bepalen ten opzichte van de situatie voor de economische crisis. Dit kan dan zijn doordat de componenten die bij de verschillende methodieken moeten worden ingebracht moeilijker zijn vast te stellen. Meerdere gemeenten hebben in de enquête aangegeven dat het bepalen van marktconforme prijzen niet de grootste opgave is, maar juist de onderhandelingen met de ontwikkelaars over het vaststellen van de uitgifteprijzen.

Bij stelling zeven *'Sinds de economische crisis zijn wij eerder bereid tot regionale samenwerking in de programmering en kennisuitwisseling tussen gemeenten'* is een interessante verdeling van de respons waar te nemen. De modus ligt bij deze stelling bij de mening 'Neutraal' (33), waarbij verder 21 gemeenten het oneens en 24 het eens zijn met deze stelling. Dat veel gemeenten hier neutraal in zijn en geen duidelijke visie en/of mening hebben betreffende eventuele samenwerking met omliggende gemeenten kan aangeven dat dit onderwerp nog altijd gevoelig ligt bij de Nederlandse gemeenten. Dat dit het gevolg is van de jarenlange, en misschien nog steeds durende, concurrentie tussen de gemeenten binnen hun regio is niet onwaarschijnlijk.

Tabel 5-5. Frequentietabel acht stellingen

Mening	Helemaal mee oneens	Mee oneens	Neutraal	Mee eens	Helemaal mee eens		Geen mening	Totaal
Stellingen								
1. De residuele waarderingmethode is in de huidige tijd moeilijker toepasbaar dan vóór de economische crisis.	14	28	15	27	6		5	95
2. Het volledig toepassen van de residuele waarderingmethode leidt nu vaak tot negatieve grondexploitaties.	3	14	26	32	8		12	95
3. Wij als gemeente zijn sinds de economische crisis eerder bereid tot uitgifte van bouwgrond onder de kostprijs.	22	33	16	18	2		3	94
4. De woningontwikkelaar moet ook haar verantwoordelijkheid nemen en een deel van het (residuele) verlies op zich nemen, bijv. door het verlagen van de bouwkosten.	3	4	11	53	22		2	95
5. Het is in de huidige tijd, waar in veel gebieden sprake is van een onzekere en afvlakkende markt, niet mogelijk om in die gebieden marktconforme prijzen te bepalen.	18	46	16	13	0		3	95
6. Het is in de huidige tijd moeilijker om de marktwaarde te bepalen dan vóór de economische crisis.	9	24	10	42	7		3	95
7. Sinds de economische crisis zijn wij eerder bereid tot regionale samenwerking in de programmering en kennisuitwisseling tussen gemeenten.	7	21	33	24	4		6	95
8. Aangezien de waarde van vastgoed en van bouwgrond in de komende jaren waarschijnlijk weer zullen stijgen, is het voor ons als gemeentelijk grondbedrijf verstandiger om te wachten, en niet onze uitgifteprijzen te verlagen.	6	31	22	28	3		4	94

5.2.3 Niet in exploitatie genomen gronden

In de enquête is gevraagd of de gemeenten de beschikking hebben over niet in exploitatie genomen gronden, welke nog geen woonbestemming hebben en waarvan zij verwachten deze op korte termijn niet te ontwikkelen (binnen tien jaar). Aangezien veel gemeenten in het verleden een grondvoorraad hebben opgebouwd die naar verwachting te groot is ten opzichte van de verwachte toekomstige uitgifte / woningbouw, zal er verstandig met deze grondvoorraad om moeten worden gegaan. In de interviews is hier al op in gegaan en in de enquête is de gemeenten tevens gevraagd hoe hier mee om moet worden gegaan. Van de 95 ondervraagde gemeenten beschikken er 45 gemeenten (= 47,4%) over niet in exploitatie genomen gronden, waarvan zij verwachten deze binnen tien jaar niet te exploiteren, zie bijlage 12. De gemiddelde oppervlakte van deze NIEGG's is 34,7 hectare, echter zitten er grote verschillen in oppervlakte NIEGG's.

Bij de vraag hoe er moet worden omgegaan met de niet in exploitatie genomen gronden hebben de respondenten nadrukkelijk geantwoord met 'Afboeken en een deel in eigendom houden ter strategische voorraad en een deel verkopen' (46,3%) en 'Afboeken tot agrarische waarde en in eigendom houden' (36,6%), zie tabel 5-6. Hieruit blijkt dat afboeken tot de marktwaarde, in het geval van NIEGG's de agrarische waarde (zie § 4.2), door de gemeenten wordt geprefereerd. Dit in combinatie met het aanhouden van een strategische grondvoorraad voor toekomstige ontwikkeling. Indien de huidige grondvoorraad dermate groot is, kan er voor worden gekozen om een deel te verkopen en deel als strategische voorraad te behouden.

Tabel 5-6. Frequentietabel. Hoe omgaan met NIEGG's

	Frequency	Percent
Niet afboeken en in eigendom houden	4	9,8 %
Afboeken tot agrarische waarde en in eigendom houden	15	36,6 %
Afboeken tot agrarische waarde en verkopen	1	2,4 %
Afboeken tot agrarische waarde en erfpacht toepassen	0	0 %
Afboeken en een deel in eigendom houden ter strategische voorraad en een deel verkopen	19	46,3 %
Afboeken tot onder de agrarische waarde	1	2,4 %
Herprogrammeren en daartoe afboeken	1	2,4 %
Tijdelijke functiewijziging toepassen	0	0 %
Totaal	41	100 %

Dat gemeenten hun gronden moeten afboeken tot marktwaarde is wettelijk zo bepaald in het Besluit Begroting en Verantwoording, zoals in § 4.1 valt te lezen. De boekwaarde van hun bezit mag namelijk niet hoger zijn dan de marktwaarde. Dit houdt dan ook in dat gemeenten veelal moeten afboeken tot agrarische waarde, zoals zij hierboven ook aangeven. Dit kan echter grote financiële gevolgen hebben voor bepaalde gemeenten. In tabel 4-16 geven de respondenten aan dat zij in de meeste gevallen het zich financieel kunnen veroorloven om de niet in exploitatie genomen gronden af te boeken tot agrarische waarde.

Tabel 5-7. Frequentietabel. Financieel veroorloven afboeken naar agrarische waarde

Financieel veroorloven NIEGG's af te boeken naar agrarische waarde?			
	Frequency	Percent	Cumulative Percent
Ja, middels de weerstandsreserve	20	52,6 %	52,6 %
Ja, maar dan gaan we door onze weerstandsreserve en komen we aan de algemene reserve	13	34,2 %	86,8%
Nee, dit heeft te grote financiële gevolgen	5	13,2 %	100 %
Totaal	38	100 %	100 %

Van de respondenten geeft 52,6% aan dat zij dit middels de weerstandsreserve kunnen bewerkstelligen, en 34,2% via de algemene reserve van de gemeente. Slechts 13,2% geeft aan dat zij zich dit niet kunnen veroorloven. De gevolgen kunnen dan bijvoorbeeld zijn dat zij onder curatele van het Rijk komen te staan (artikel-12 status), zoals aangegeven in de institutionele context van bijlage één.

§ 5.3 Statistische analyse

Bij de uitvoering van de statistische analyse is allereerst een bivariate correlations toets uitgevoerd, waarbij alle variabelen die uit de enquête naar voren komen zijn meegenomen. De correlatiematrix geeft middels de Pearson Correlation aan of er significante verbanden aanwezig zijn. De Pearson Correlation kan, gezien de grootte van de steekproef t.o.v. de populatie, als betrouwbaar worden beschouwd (Baarde et al, 2003²). Zoals in § 5.1 is aangegeven wordt in dit onderzoek een overschrijdingskans van 0,05 (5%) tweezijdig gehanteerd. De resultaten van de bivariate correlations toets geven aan dat er verschillende statistisch significante verbanden zijn tussen twee of meer variabelen. De significante uitkomsten van de statistische analyse die relevant zijn voor het onderzoek worden in deze paragraaf omschreven. Dit hoofdstuk eindigt met een linear probability model, waarbij de kans op het wel of niet verlagen van de gronduitgifteprijs van ruwe bouwgrond wordt geschat.

5.3.1 Waarderingsmethodieken en prijzen van bouwgrond voor woningbouw

In § 5.2.1 is reeds ingegaan op de vraag of gemeenten hun waarderingsmethode voor gronduitgifteprijsen hebben aangepast sinds het ontstaan van de economische crisis. De variabelen die een verklaring kunnen geven voor de neiging om van methodiek te veranderen worden weergegeven in tabel 5-8. De vraag of gemeenten hun methodiek hebben veranderd sinds 2008 correleert negatief ($R_s = -0,210$, $p=0,041$) met de stelling 'Nu moeilijker marktwaarde te bepalen'. Dit negatieve, significante, verband kan inhouden dat er bij gemeenten de neiging kan ontstaan om te veranderen van methodiek, wanneer in hun ogen de marktwaarde moeilijk te bepalen is. Wanneer in hun ogen de marktwaarde moeilijk te bepalen is, is in hun ogen de betekenis van de residuele waarderingsmethode misschien wel afgenomen. Daarnaast correleert deze variabele met de stelling 'Verstandiger om te wachten dan de prijzen te verlagen' ($R_s = -0,265$, $p=0,010$). Een verklaring hierachter kan zijn dat veel gemeenten de residuele methodiek gebruiken. Residueel rekenen in een economische depressie betekent veelal prijsverlaging. Wanneer dit in de ogen van dergelijke gemeenten niet verstandig is, kan er ook niet puur residueel worden gerekend.

² Baarde, De Goede en Van Dijkum (2003) Basisboek Statistiek met SPSS

Tabel 5-8. Bivariate correlation: Methodiek verandert * Nu marktwaarde moeilijker te bepalen & Verstandiger om te wachten dan de prijzen te verlagen

		Methodiek verandert
Nu marktwaarde moeilijker te bepalen	Spearman's rho	-,210*
	Sig. (2-tailed)	,041
	N	95
*Correlation is significant at the 0.05 level (2-tailed)		
Verstandiger om te wachten dan de prijzen te verlagen	Spearman's rho	-,265*
	Sig. (2-tailed)	,010
	N	95
*Correlation is significant at the 0.05 level (2-tailed)		

Bij de uitgifteprijzen is zowel gekeken naar de prijzen voor vrijstaande woningen als voor 2-onder-1-kap woningen. Deze twee variabelen hebben een zeer sterk verband, namelijk $r = 0,902$ ($p < 0,001$). Aangezien het verschil zo miniem is, is besloten bij verdere analyse enkel de variabele 'Grondprijs vrijstaande woningen' mee te nemen.

De uitgifteprijzen van bouwgrond voor woningbouw zijn geografisch verschillend, zoals ook in bijlage 3 'Geografische context' valt te lezen. Uit onderstaande ANOVA tabel (Analysis Of Variance) blijkt dat de samenhang tussen de betreffende provincie van de gemeente (locatie) en de waarde en direct ook de prijs van bouwgrond voor vrijstaande woningbouw groot is.

Tabel 5-9. Compare Means: Provincie * Grondprijs vrijstaande woningbouw

ANOVA Table						
		Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
Grondprijs vrijstaande woningen * Provincie	Between groups	546273,934	11	49661,267	8,982	,000**
	Within groups	431256,966	78	5528,935		
	Total	977530,900	89			

** Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed)

De ANOVA tabel 5-9 berekent of er verschil zit in de variantie tussen verschillende groepen (in dit geval de provincies). Dit wordt berekend door de variantie binnen de groepen (within groups) in verhouding te zetten ten opzichte van de variantie tussen de groepen (between groups). De uitslag van de tabel ($p = < 0,001$) geeft aan dat de variantie tussen de groepen significant groter is dan de variantie binnen de groepen, wat inhoudt dat de geografische context significante invloed uitoefent op de uitgifteprijzen.

5.3.2 De marktwaarde en het toepassen van de residuele methode

In 5.2.2 is beschrijvend ingegaan op het onderwerp 'marktwaarde en de residuele methode'. In deze paragraaf worden de statistische resultaten betreffende dit onderwerp gegeven.

In 5.2.2 is in tabel 5-5 de respons op stelling één 'De residuele waarderingsmethode is in de huidige tijd moeilijker toepasbaar dan vóór de economische crisis' gegeven. Uit de statistische analyse blijkt dat de vraag of het residueel rekenen nu moeilijker toepasbaar is negatief significant correleert met de gronduitgifteprijzen ($R_s = -0,235$, $p = 0,026$), zie tabel 5-10. De negatieve samenhang tussen deze twee variabelen houdt in dat het voor gemeenten die relatief lagere grondprijzen toepassen, het toepassen van de residuele waarderingsmethode in tijden van economische crisis eerder moeilijker is dan in het geval van relatief hoge grondprijzen. Verklaring hiervoor kan zijn dat de gemeenten met een lage grondprijs het zich financieel moeilijker kunnen veroorloven om de uitgifteprijs te laten zakken.

Daarnaast correleert dezelfde stelling, stelling één, negatief met stelling twee 'Het volledig toepassen van de residuele waarderingsmethode leidt nu vaak tot negatieve grondexploitaties' ($R_s = 0,313$, $p=0,002$), zie tabel 5-10. Dit houdt in dat er een sterke samenhang bestaat tussen het wel of niet toepassen van de residuele methode en de gevolgen daarvan op het grondexploitatieresultaat. De gemeenten waarbij het residueel rekenen leidt tot negatieve exploitaties vinden het daardoor ook eerder moeilijk om het residueel rekenen toe te passen. Dit zal dan zijn omdat de financiële gevolgen groter zijn. Dit blijkt ook uit de correlatie tussen residueel nu moeilijker toepasbaar en de invloed van de gedane grondinvesteringen ($R_s = 0,267$, $p=0,009$), zie tabel 5-10. Uiteindelijk blijkt bij de toepassing van de residuele methode dat het wel of niet op de juiste wijze kunnen toepassen van deze methode sterk afhankelijk is van de grondprijzen in die betreffende gemeenten en hun flexibiliteit tot het opvangen van eventuele negatieve resultaten. In dergelijke gemeenten is de financiële gevoeligheid voor de gevolgen van een economische recessie kleiner.

Tabel 5-10. Bivariate correlation. Residueel nu moeilijker toepasbaar * Grondprijs vrijstaande woningen & Residueel rekenen leidt tot negatieve grondexploitaties & Invloed van de gedane grondinvesteringen

		Residueel rekenen nu moeilijker toepasbaar
Grondprijs vrijstaande woningen	Spearman's rho	-,235*
	Sig. (2-tailed)	,026
	N	90
*Correlation is significant at the 0.05 level (2-tailed)		
Residueel rekenen leidt tot negatieve grondexploitaties	Spearman's rho	,313**
	Sig. (2-tailed)	,002
	N	95
**Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed)		
Invloed van de gedane grondinvesteringen	Spearman's rho	,267**
	Sig. (2-tailed)	,009
	N	95
**Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed)		

Om bovenstaande resultaten te ondersteunen is er de samenhang tussen de stellingen 'Het volledig toepassen van de residuele waarderingsmethode leidt nu vaak tot negatieve grondexploitaties' en de vraag of gemeenten hun grondprijsaanpassing puur residueel hebben doorgevoerd, zie tabel 5-11.

Tabel 5-11. Bivariate correlation. Residueel rekenen leidt tot negatieve grondexploitaties * Puur residuele verandering

		Puur residuele verandering
Residueel rekenen leidt tot negatieve grondexploitaties	Spearman's rho	,327*
	Sig. (2-tailed)	,021
	N	50
**Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed)		

De positieve samenhang tussen deze twee variabelen geeft aan dat de vraag of gemeenten puur residueel hun prijzen hebben veranderd samenhangt met de gevolgen die deze eventuele pure residuele verandering heeft voor het exploitatieresultaat. Het aanpassen van de uitgifteprijzen hangt, gezien deze samenhang, dan ook deels af van de financiële gevolgen die deze aanpassing heeft voor de gemeentelijke exploitaties.

Uit de statistische correlatiematrix die is opgesteld voor uitvoering van de statistische analyse blijkt dat de veranderende markt invloed uitoefent op de neiging van gemeenten om tot regionale samenwerking over te gaan. Statistisch significant is de relatie tussen de twee stellingen 'De residuele waarderingsmethode is in de huidige tijd moeilijker toepasbaar dan vóór de economische crisis', en 'Sinds de economische crisis zijn wij eerder bereid tot regionale samenwerking in de programmering en kennisuitwisseling tussen gemeenten', zie tabel 5-12.

Tabel 5-12. Bivariate correlation. Residueel rekenen nu moeilijker toepasbaar * Nu eerder bereid tot regionale samenwerking

Correlatie tussen 'Residueel moeilijker toepasbaar' & 'Nu eerder bereid tot regionale samenwerking'		
		Nu eerder bereid tot regionale samenwerking
Residueel rekenen nu moeilijker toepasbaar	Spearman's rho	,215*
	Sig. (2-tailed)	,037
	N	95
*Correlation is significant at the 0,05 level (2-tailed)		

Gemeenten die aangeven dat het residueel bepalen van de marktwaarde van de grond moeilijker is geworden tijdens de economische crisis zijn volgens het model eerder bereid tot regionale samenwerking in de programmering en kennisuitwisseling. Dit kan bijvoorbeeld het gebrek zijn aan kennis van de markt of de methodieken om de juiste kengetallen vast te stellen bij het residueel rekenen.

Om de relatie te onderzoeken tussen de residuele waarderingsmethode en marktconforme prijzen is onderstaande bivariate correlation onderzocht tussen de stellingen 'Het is in de huidige tijd, waar in veel gebieden sprake is van een onzekere en afvlakkende markt, niet mogelijk om in die gebieden marktconforme prijzen te bepalen', 'De residuele waarderingsmethode is in de huidige tijd moeilijker toepasbaar dan vóór de economische crisis' en 'De grondprijs heeft volledig/niet volledig meebewogen met de waarde van de toekomstige functie en de stichtingskosten'.

Tabel 5-13. Bivariate correlation. Niet mogelijk marktconforme prijzen te bepalen * Residueel moeilijker toepasbaar & Meebewogen met waarde en kosten

		Niet mogelijk marktconforme prijzen te bepalen
Residueel moeilijker toepasbaar	Spearman's rho	,321**
	Sig. (2-tailed)	,001
	N	95
**Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed)		
Meebewogen met waarde en kosten	Spearman's rho	,340*
	Sig. (2-tailed)	,024
	N	44
**Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed)		

Allereerst bestaat er een positieve significante correlatie tussen de stellingen 'De residuele waarderingsmethode is in de huidige tijd moeilijker toepasbaar dan vóór de economische crisis' en 'Het is in de huidige tijd, waar in veel gebieden sprake is van een onzekere en afvlakkende markt, niet mogelijk om in die gebieden marktconforme prijzen te bepalen' ($R_s = 0,321$, $p=0,001$). Deze positieve correlatie geeft de samenhang weer die de respondenten ondervinden tussen het moeilijker toepasbaar zijn van het residueel rekenen en het moeilijker te bepalen van marktconformiteit in een afvlakkende markt. Daarnaast correleert 'Het is in de huidige tijd, waar in veel gebieden sprake is van een onzekere en afvlakkende markt, niet mogelijk om in die gebieden marktconforme prijzen te bepalen' positief met 'De grondprijs heeft volledig/niet volledig

meebewogen met de waarde van de toekomstige functie en de stichtingskosten' ($R_s = 0,340$, $p=0,024$). Deze correlatie sluit aan op bovenstaande correlatie met het residueel rekenen: Wanneer marktconform wordt gerekend, wordt eerder aangegeven dat er wordt meebewogen met de waarde en de kosten. Meebewegen met waarde en kosten betekent in theorie hetzelfde als marktconform rekenen.

5.3.3 Linear probability model - Grondprijsaanpassing

Bij deelvraag twee is de subvraag opgesteld 'Waar is de grondprijzeverandering van afhankelijk?' Om deze subvraag te beantwoorden is een correlatiematrix opgesteld van alle variabelen, waarbij vervolgens middels zowel de Pearson correlatie als de Spearman's rangcorrelatie is gekeken of variabelen samenhang tonen met de variabelen 'Grondprijzen verhoogd / gelijk / verlaagd' en 'Met percentage verhoogd / verlaagd'. Hieruit bleek dat de samenhang van de variabelen binnen het onderzoek met de variabele 'Grondprijzen verhoogd / gelijk / verlaagd' meer aanwezig is. Hierom is lineaire regressie analyse toegepast op deze variabele, waarbij specifiek is gekeken naar de neiging om de grondprijzen wel of niet te verlagen. Uit de frequentietabel van deze variabele bleek dat 49 gemeenten hun prijzen hebben verlaagd, 40 deze gelijk hebben gehouden en zes deze hebben verhoogd. Gezien de beperkte hoeveelheid 'verhogingen' is besloten hier een dummy van te maken: wel verlaagd = 1, niet verlaagd = 0. Door de afhankelijke variabele te hercoderen naar een dummyvariabele is het mogelijk om een lineaire regressie analyse toe te passen. Door de lineaire regressie analyse uit te voeren op een 0-1 variabele, wordt een linear probability model geschat. Het voordeel van deze methode is dat het de interpretatie vergemakkelijkt. Nadeel is dat het model kan leiden tot verwachtingen hoger dan 100% en lager dan 0%, terwijl de realisatie van de afhankelijke variabele altijd 0 of 1 is.

Allereerst zijn alle variabelen die via de Pearson correlatie of de Spearman's rangcorrelatie significant correleren met $p < 0,1$ derwijze gehercodeerd dat deze mee kunnen worden genomen in het linear probability model. Dit geldt voor de volgende variabelen:

- Huidige waarderingsmethode (deze nominale variabele is gehercodeerd naar een dummyvariabele, waarbij de residuele waarderingsmethode wordt aangegeven met een 1 en de overige waarderingsmethoden met een 0. Voordeel is dat alle subgroepen nu voldoende waarnemingen hebben, namelijk 0 = 33 en 1 = 59)
- Methodiek veranderd sinds 2008 (deze variabele is gehercodeerd naar 1 = niet veranderd en 0 = wel veranderd)
- Stelling 1: De residuele waarderingsmethode is in de huidige tijd moeilijker toepasbaar dan vóór de economische crisis (deze variabele is, evenals de onderstaande drie variabelen, dermate gehercodeerd dat de antwoordmogelijkheid van 'geen mening' uit de waarnemingen is gehaald)
- Stelling 3: Wij als gemeente zijn sinds de economische crisis eerder bereid tot uitgifte van bouwgrond onder de kostprijs.
- Stelling 5: Het is in de huidige tijd, waar in veel gebieden sprake is van een onzekere en afvlakkende markt, **niet** mogelijk om in die gebieden marktconforme prijzen te bepalen.
- Stelling 8: Aangezien de waarde van vastgoed en van bouwgrond in de komende jaren waarschijnlijk weer zullen stijgen, is het voor ons als gemeentelijk grondbedrijf verstandiger om te wachten, en niet onze uitgifteprijzen te verlagen.

Na het hercoderen van de variabelen is het linear probability model opgemaakt, waarbij enkel de eerder genoemde variabelen en een constante zijn meegenomen. Vervolgens zijn via de backward methode variabelen uit het model verwijderd. Hierbij is stuksgewijs de meest insignificante

variabele uit het model verwijderd. Hierdoor wordt de impact van de overgebleven variabelen beter geschat, doordat de impact van multicollineariteit wordt verkleind. Daarnaast neemt het aantal waarnemingen toe wanneer de betreffende variabele er uit wordt gehaald. Dit komt doordat sommige gemeenten een bepaalde vraag niet hebben beantwoord, terwijl andere vragen door dezelfde gemeente wel zijn beantwoord. Door met minder variabelen te werken, verhoog je het totaal aantal waarnemingen. Deze stap is viermaal herhaald met uiteindelijk 83 meegenomen waarnemingen (df +1), zoals in bijlage 12 'Statistische gegevens bij resultaten Hoofdstuk 5' is te lezen. De uiteindelijke uitkomst van de regressieanalyse vindt u hieronder in tabel 5-14, tabel 5-15 en tabel 5-16.

Tabel 5-14. Linear probability model: ANOVA

ANOVA ^a					
Model 1	Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
Regression	4,729	3	1,576	7,775	,000 ^b
Residual	16,018	79	,203		
Total	20,747	82			

- a. Dependent variable: Grondprijs verlaagd / niet verlaagd
 b. Predictors: (Constant), Huidige waarderingsmethode, Stelling 3, Stelling 8

Tabel 5-15. Linear probability model: Model Summary

Model Summary				
Model 1	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate
1	,477 ^a	,228	,199	,45029

- a. Predictors: (Constant), Huidige waarderingsmethode, Stelling 3, Stelling 8

Tabel 5-16. Linear probability model: Coefficients

Coefficients ^a					
Model 1	Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	Sig.
	B	Std. Error	Beta		
(Constant)	,697	,222		3,120	,003
Huidige waarderingsmethode	,211	,102	,206	2,059	,043
Stelling 3	,086	,045	,193	1,891	,062
Stelling 8	-,178	,050	-,362	-3,594	,001

- a. Dependent variable: Grondprijs verlaagd / niet verlaagd

In tabel 5-14 wordt allereerst aangegeven, middels de *F*-statistiek, dat het model in haar geheel verklarende waarde heeft. De $p < 0,001$ geeft aan dat de nulhypothese (H_0 = model heeft geen verklarende waarde) ruimschoots wordt verworpen. Dit houdt in dat het model een substantieel deel van de variantie in het wel of niet verlagen van de grondprijzen kan verklaren. De variantie die door het model wordt verklaard wordt tevens aangegeven in tabel 5-14. Dit wordt aangegeven door de Sum of Squares, waarbij het regressiemodel 4.729 van de totale te verklaren variantie van 20.747 verklaart. Dit wordt tevens aangegeven door de R Square in tabel 5-15, welke het kwadraat van de variantie aangeeft, ook wel de proportie-variantie in de afhankelijke variabele. Deze proportie-variantie is 0,228, wat aangeeft dat van de verschillen in de afhankelijke variabele 22,8% door het model wordt verklaard.

In tabel 5-16 worden de coëfficiënten gegeven voor de regressieformule. De B in tabel 5-16 geven de richtingscoëfficiënten aan van de onafhankelijke variabelen met de afhankelijke variabelen, gecorrigeerd voor de multicollineariteit tussen de onafhankelijke variabelen. De Constant is de

constante, ook wel intercept, die 0,697 bedraagt. De regressieformule die resulteert uit bovenstaande regressieanalyse komt er als volgt uit te zien:

$$\hat{Y} = 0,697 + 0,211 * X_1 + 0,086 * X_2 + -0,178 * X_3 + \xi$$

0,697 = Constante | 0,211 & 0,086 & -0,178 = regressiecoëfficiënten | ξ = Error

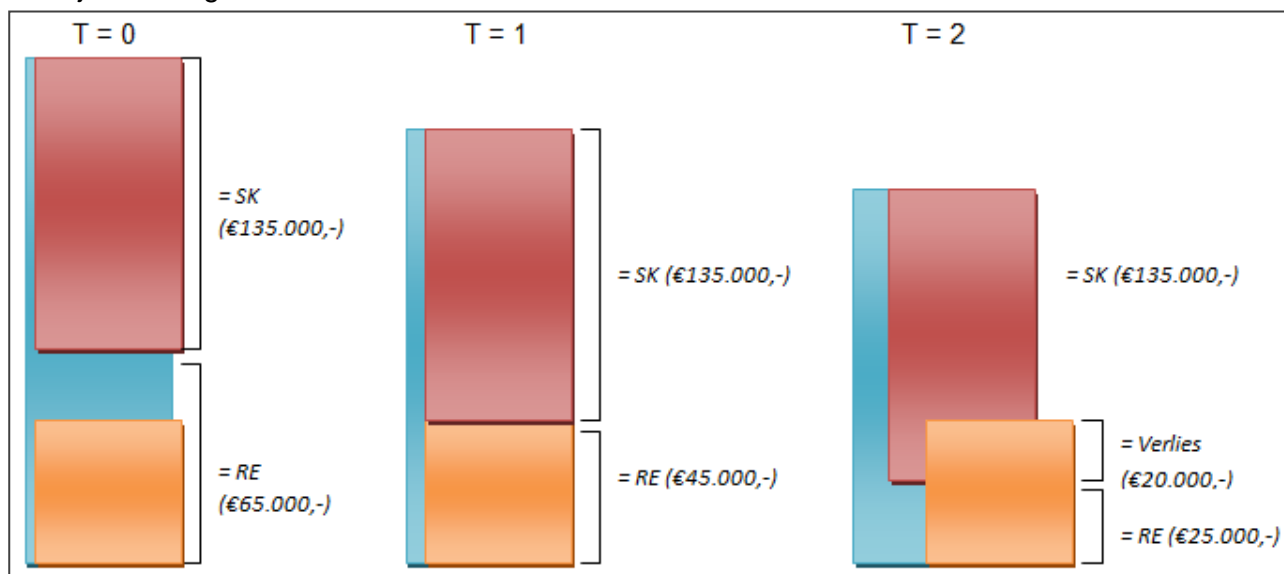
x_1 = Variabele 1: Huidige waarderingsmethode | x_2 = Variabele 2: Stelling 3 | x_3 = Variabele 3: Stelling 8

De richtingscoëfficiënt bij de huidige waarderingsmethode van 0,211 geeft aan dat in het geval van het toepassen van de residuele waarderingsmethode de kans op het verlagen van de uitgifteprijs van bouwgrond voor woningbouw gemiddeld 21,1% groter is ten opzichte van het gemiddelde van alle andere waarderingsmethodieken die zijn meegenomen in het onderzoek. De positieve richtingscoëfficiënt bij stelling drie 'Wij als gemeente zijn sinds de economische crisis eerder bereid tot uitgifte van bouwgrond onder de kostprijs' van 0,086 geeft aan dat in het geval van een verhoging van één op de Likert schaal van vijf, de gemiddelde kans op het verlagen van de uitgifteprijs toeneemt met 8,6 %. De negatieve richtingscoëfficiënt van -0,178 bij stelling acht 'Aangezien de waarde van vastgoed en van bouwgrond in de komende jaren waarschijnlijk weer zullen stijgen, is het voor ons als gemeentelijk grondbedrijf verstandiger om te wachten, en niet onze uitgifteprijs te verlagen' geeft aan dat een verhoging van één op de Likert schaal van vijf, de gemiddelde kans op het verlagen van de uitgifteprijs afneemt met 17,8 %.

Voorbeeld: Een willekeurige gemeente die niet in mijn sample zit, maar waarvan ik weet dat zij op alle drie de variabelen een 1 zou hebben, heeft volgens het model een kans van $0,697 + 0,211 + 0,086 - 0,178 = 0,816$, dus 81,6% dat zij haar uitgifteprijs verlagen, of hebben verlaagd. Of ze het daadwerkelijk doen is een 0-1 verhaal, maar de kans dat ze het doen of hebben gedaan, wordt door het model geschat op 81,6%.

§ 5.4 Visuele weergave van de resultaten

In hoofdstuk vier en hoofdstuk vijf zijn de resultaten van de vier interviews en het enquêteonderzoek omschreven. In deze paragraaf worden deze resultaten visueel eenvoudig weergegeven, waarbij wordt getracht middels afbeeldingen de invloed van de economische crisis op de waardering van bouwgronden en het achterliggende proces weer te geven. De resultaten in een tijdsmodel geschetst:



Figuur 5.1. Visuele weergave van de resultaten

In het geval $T = 0$ wordt de situatie voor de economische crisis bedoeld. In dit geval is de woning nog € 200.000,- waard (Blauw). De stichtingskosten (SK) zijn € 135.000,- (Rood), wat er voor zorgt dat de residuele grondwaarde € 65.000,- is (RE). Deze € 65.000,- wordt door de gemeente ontvangen voor uitgifte van de grond. Voor de grondontwikkeling heeft de gemeente echter € 45.000,- aan verwervings- en ontwikkelingskosten gemaakt (Oranje). Hierdoor heeft de gemeente € 20.000,- winst gemaakt (Wit) op de ontwikkeling en uitgifte van de grond.

In het geval van $T = 1$ is de economische crisis een paar jaar aan de gang. De waarde van de woning is in dit geval met € 20.000,- gedaald. Echter zijn de kosten voor de grondverwerving en –ontwikkeling al gemaakt en helaas zijn de stichtingskosten van de woningontwikkelaar inflexibel. De gemeente ontwikkelt en verkoopt in dit geval zonder winstmarge en weet de gemaakte kosten er uit te halen: de uitgifteprijs is gelijk aan de kostprijs (RE). Mogelijkheden tot kruissubsidiëring zijn er in dit geval niet meer, aangezien de eerder winstgevend ontwikkelingen niet meer winstgevend maar kostendekkend zijn, met als gevolg dat veel onrendabele ontwikkeling geen doorgang meer kan vinden.

In het geval van $T = 2$ ligt de economische crisis op haar hoogtepunt. De waarde van de woning is met € 40.000,- gedaald en is nu € 160.000,- (Blauw). De stichtingskosten zijn nog altijd gelijk (€ 135.000,-), wat er toe leidt dat de residuele grondwaarde € 25.000,- is. Dit is de nieuwe marktwaarde van de bouwgrond volgens de residuele waarderingsmethodiek. De kosten voor de grondverwerving en –ontwikkeling zijn al gemaakt (€ 45.000,-), wat inhoudt dat uitgifte leidt tot grote verliezen (€ 20.000,- per woning). Dit houdt in dat uitgifte van bouwgrond geen doorgang vindt en woningontwikkeling wordt beperkt. Aangezien gemeenten de verwachte opbrengsten al hebben ingeboekt zullen zij, gezien de lagere marktwaarde in deze situatie, moeten afboeken op de grondexploitaties. Om deze verliezen te nemen is een voldoende weerstandsreserve nodig, echter ligt hier volgens de gemeenten het probleem: van de geschatte € 40.000,- residuele waardedaling zal bijvoorbeeld slechts € 25.000,- worden geboekt middels de weerstandsreserve, waardoor er € 15.000,- aan algemene reserves benodigd is (uiteeraard ook weer afhankelijk van de toepassing van het voorzichtigheidsbeginsel bij het inboeken van de verwachte grondopbrengsten, wat inhoudt dat niet € 40.000,- wordt ingeboekt, maar bijvoorbeeld € 32.000,-).

In situatie $T = 2$ moeten de gemeenten het gehele verlies op zich nemen. Uit de resultaten blijkt dat gemeenten vinden dat ook de woningontwikkelaar zijn verantwoordelijkheid moet nemen. Zij kan dan bijvoorbeeld de begrote stichtingskosten verminderen. Onderhandelingen tussen de gemeente als gronduitgever en de woningontwikkelaar moeten er toe leiden dat gemeenten niet het gehele verlies op zich hoeven te nemen, wat inhoudt dat het residu stijgt. In de onderhandelingen hanteert de gemeente bandbreedtes, waarbinnen onderhandeling mogelijk is. De onderste bandbreedte is over het algemeen de kostprijs; gemeenten zijn over het algemeen niet bereid tot uitgifte onder de kostprijs en willen ten minste kostendekkend opereren. In het volgende hoofdstuk worden uitgebreidere conclusies getrokken, gebaseerd op alle resultaten uit dit hoofdstuk en het vorige hoofdstuk.

Hoofdstuk 6. Conclusie & discussie

Dit hoofdstuk geldt als afsluiting van het onderzoek en bevat de conclusies, de aanbevelingen en een reflectie. In § 5.1 wordt allereerst per deelvraag een conclusie gegeven, waarna de onderzoeksvraag wordt beantwoord. Tevens wordt er de link gelegd met de theorie van hoofdstuk drie. In § 5.2 volgen de aanbevelingen richting de gemeentelijke grondbedrijven en in § 5.3 is de reflectie op het gehele onderzoek te vinden.

§ 6.1 Conclusies

In deze paragraaf worden de conclusies op de deelvragen en de onderzoeksvraag gegeven.

6.1.1 Deelvragen

Deelvraag 1 bevat de literatuurstudie van hoofdstuk twee, en tevens de omschreven marktcontext in bijlage één, twee en drie. De beantwoording van de tweede, derde en vierde deelvraag zal geschieden op basis van de resultaten uit hoofdstuk vier en vijf.

1. Hoe is het grond(prijzen)beleid van gemeenten te omschrijven (zowel voor als na 2008)?

Het beschrijven van het grond(prijzen)beleid van de Nederlandse gemeenten bevat de kern van het onderzoek. Van hieruit zijn, in combinatie met het ontstaan van de economische crisis, de overige drie deelvragen opgesteld. Deelvraag één is een veelomvattende deelvraag (wat ook blijkt uit de omschrijving van de theorie in hoofdstuk twee en de context in bijlagen 1, 2 en 3), maar is geen deelvraag waarbij nieuwe bevindingen zijn gevonden. De bestaande omschreven theorie en kennis over het onderwerp spreken voor zich. Hieronder wordt naar eigen inzicht een korte conclusie getrokken op basis van de eerder omschreven theorie en kennis van de Nederlandse grondmarkt en het gemeentelijk grondbeleid.

De Nederlandse grondmarkt en het gemeentelijk grondbeleid zijn constant onderhevig aan veranderingen. Deze veranderingen ontstaan bijvoorbeeld door een veranderende economische conjunctuur of door veranderingen in de regelgeving. Deze veranderingen kunnen voor gemeenten kansen opleveren, maar ook beperkingen. Kansen zijn onder andere geboden door de invoering van de Wro. Beperkingen juist door de economische crisis. Echter biedt de economische crisis ook kansen voor gemeenten. Zij kunnen zich onderscheiden door op een juiste wijze om te gaan met de gevolgen van de economische crisis, echter zijn de financiële mogelijkheden hierbij wel van belang. En hier ontstaan juist weer beperkingen waar gemeenten rekening mee moeten houden: zij mogen winsten pas realiseren wanneer deze met zekerheid zijn vast te stellen, en verliezen moeten worden genomen wanneer deze blijken. Daarnaast zijn zij verplicht voor uitgifte van bouwgronden de uitgifteprijzen vast te stellen tegen de marktwaarde. Voor het vaststellen van de marktwaarde wordt door gemeenten al sinds begin jaren '90 de residuele methode geprefereerd. Deze onderwerpen worden in de overige drie deelvragen behandeld. Daarbij wordt omschreven hoe gemeenten zijn omgegaan met de kansen en beperkingen die de economische crisis de gemeenten heeft geboden en tot welke veranderingen dit heeft geleid.

2. Hoe, en waarom, hebben gemeenten hun grondprijzen en waarderingsmethodieken aangepast sinds de inwerkingtreding van de economische recessie in 2008?

Op basis van de resultaten uit de schriftelijke enquête kan allereerst worden geconcludeerd dat ongeveer de helft van de gemeenten de uitgifteprijzen hebben verlaagd, sinds de intredewerking van de economische crisis. De prijsverlaging van gemeenten gebeurt in de meeste gevallen niet

residueel, aangezien dit kan leiden tot negatieve grondexploitaties. De andere helft heeft, op een enkele gemeente na, de prijzen gelijk gehouden.

Dat veel gemeenten hun uitgifteprijzen niet hebben verlaagd is volgens de vier geïnterviewden en de gemeenten, omdat een prijsverlaging niet zal leiden tot een toename in uitgifte en slechts een marginale factor is die herstel van de markt kan bewerkstelligen. De markt is afhankelijker van het economisch verkeer, het consumentenvertrouwen en het gedrag van banken. Daarnaast kan een prijsverlaging leiden tot (verdere) negatieve exploitatieresultaten en eventueel een (groter) beslag op de algemene middelen van de gemeenten. Uit de enquêteresultaten blijkt dat de gemeenten veelal van mening zijn dat wachten op betere tijden de voorkeur geniet en het blijkt ook dat deze beleidsmatige keuze een belangrijke factor is bij een eventuele prijsverlaging.

Uit de interviews blijkt ook dat gemeenten hun prijzen niet compleet residueel verlagen, aangezien zij van mening zijn dat de woningontwikkelaar een deel van het residuele verlies op zich moet nemen. Er zit namelijk ruimte in de bouwkosten. In de enquêtes is dit ook duidelijk naar voren gekomen. Nadeel is dat er bij de bepaling van de uitgifteprijzen geen rekening kan worden gehouden met mogelijke lagere bouwkosten, aangezien dit een onzekere factor is. Gemeenten kunnen hier op inspelen door middel van bandbreedtes in de uitgifteprijzen, waardoor er middels onderhandelingen een prijs kan worden afgesproken. Als ondergrens zal hier veelal de kostprijs fungeren, aangezien uit de enquêtes blijkt dat gemeenten niet snel bereid zijn tot uitgifte onder de kostprijs van de grondexploitatie. Dit terwijl puur residueel rekenen in de huidige markt in een groot aantal gemeenten kan leiden tot uitgifteprijzen onder de kostprijs en tot negatieve grondexploitaties (slechts 17 van de 95 geënquêteerde gemeenten waren het hier mee oneens). Dit is dan ook een belangrijke pijler onder het feit dat voor veel gemeenten residueel rekenen nu moeilijker toepasbaar is dan in tijden van economische progressie. Wel blijkt uit de enquêtes en de interviews dat het residueel rekenen nog altijd de meest toegepaste methode is, en volgens velen de meest geschikte waarderingsmethode is bij het bepalen van de marktwaarde, maar dat deze zich in tijden van economische recessie tegen de grondontwikkelaar kan keren.

Bij deelvraag twee is als subvraag opgesteld *'Waar is de grondprijs(verandering) van afhankelijk?'* Op basis van de theorie en de residuele waarderingsmethode kan worden geconcludeerd dat de grondprijs afhankelijk is van de waarde van de woning en de stichtingskosten van de woning. Dat de toegepaste methode en haar variabelen van belang zijn blijkt ook het linear probability model, waarin wordt aangegeven dat de waarderingsmethode, residueel of niet residueel, invloed uitoefent op de uitgifteprijs. Uit het model wordt geconcludeerd dat bij gemeenten die de residuele waarderingsmethode toepassen de gemiddelde kans op het verlagen van de uitgifteprijzen van bouwgrond voor woningbouw 21,1 % groter is ten opzichte van het gemiddelde van alle andere waarderingsmethodieken. Uit de enquêteresultaten wordt duidelijk dat de grondprijs tevens afhankelijk is van de locatie van de woning (in dit onderzoek provinciaal gezien), zo als ook in bijlage drie naar voren is gekomen. Daarnaast speelt ook de kostprijs een rol bij de eventuele prijsverandering. Gemeenten stellen hun uitgifteprijzen het liefst niet onder de kostprijs om negatieve grondexploitaties te voorkomen. In het linear probability model blijkt tevens dat wanneer gemeenten nu eerder bereid zijn om onder de kostprijs gronden uit te geven, dit een significante invloed heeft op een eventuele prijsverlaging. In hetzelfde model wordt tevens de significante invloed van de al eerder genoemde beleidsmatige keuze om te wachten op betere tijden aangegeven. Uit de enquêteresultaten blijkt daarnaast nog dat gemeenten die een prijsverlaging hebben toegepast en dit niet puur residueel hebben gedaan, dit onder meer komt doordat dit leidt

tot negatieve grondexploitaties. Wanneer een pure residuele prijsdaling niet leidt tot negatieve grondexploitaties zijn gemeenten eerder bereid tot een puur residuele prijsaanpassing.

Bij deelvraag twee is tevens als subvraag opgesteld 'Wat zijn de effecten van de crisis op de gemeentelijke waardering van bouwgrond voor woningbouw?'. Gemeenten hebben sinds het ontstaan van de economische crisis in beperkte mate hun methodieken aangepast. De gemeenten die hun methodieken hebben aangepast hebben dit voornamelijk gedaan vanwege de negatieve effecten en risico's van hun vorige methode op de gemeente, bijvoorbeeld in het geval van de residuele methode. Daarnaast is aangegeven dat ook de toepassing van de residuele waarderingmethode wel aan verandering onderhevig is geweest.

3. Is er in de huidige tijd sprake van een marktwaarde en welke rol speelt de residuele waarderingmethode in tijden van economische recessie bij het bepalen van de marktwaarde?

In de interviews wordt duidelijk gemaakt dat wanneer er een markt is, er ook een marktwaarde is. Het is in dat geval de vraag waar er een markt is voor welk type vastgoed/woningen. De discussie ontstaat bij de vraag of de marktwaarde voldoende te bepalen is. De respondenten, zowel in de interviews als in de enquête, geven aan dat de residuele waarderingmethode de meest geschikte methode is voor de bepaling van de marktwaarde. Echter is in de enquêtes duidelijk gemaakt dat het bepalen van de marktwaarde in de huidige tijd voor de helft van de gemeenten moeilijker wordt ondervonden. Oorzaken kunnen de marktwaarde van de bestemming zijn, en de bouwkosten van de bestemming: bij deelvraag twee werd al duidelijk dat de gronduitgever geen grip heeft op de bouwkosten, welke een component is bij de residuele waarderingmethode. Daarnaast is er een gebrek aan actueel referentiemateriaal om de marktwaarde van de te realiseren bestemming vast te stellen. Bij deelvraag één werd aangegeven dat in de huidige tijd onderhandelingen bij uitgifte de voorkeur kan genieten, zodat de woningontwikkelaar een deel van het residuele verlies op zich kan nemen. Dit houdt in dat de uiteindelijke marktwaarde van de bouwgrond voor woningbouw wordt bepaald bij de onderhandelingen tussen de uitgever van de bouwgrond en de koper van de bouwgrond / woningontwikkelaar.

De rol van de residuele methodiek is in de afgelopen jaren veranderd. Uit de enquêteresultaten blijkt dat het voor gemeenten met lage uitgifteprijzen moeilijker is de residuele methode toe te passen. Dit kan zijn vanwege de financiële gevolgen voor de gemeente, bijvoorbeeld doordat de residuele methode leidt tot negatieve grondexploitaties. De residuele waarderingmethode wordt nu veelal in 1^e instantie gebruikt om te achterhalen of de kosten er uit worden gehaald bij uitgifte tegen de residuele grondwaarde.

4. Welke veranderingen kunnen gemeenten toepassen voor toekomstig grond(prijzen)beleid gezien de nadelige gevolgen van de economische recessie?

Waarderen en afwaarderen van bouwgrond en ruwe grond

De vraag naar en verkoop van bouwgronden voor woningontwikkeling is teruggelopen. Gevolg is dat gemeenten hun voorraad aan bouwgrond en ruwe grond aan moeten houden. Als gevolg van de dalende marktwaarde zullen ook de prijzen dalen, aangezien de prijzen de marktwaarde volgen. En het verlagen van je prijzen betekent in veel gevallen het laten zien van verliezen in de grondexploitaties. Daarnaast zullen de gronden in eigendom onderhouden moeten worden en zal de rente doorbetaald moeten worden. Doordat de marktwaarde van de grond daalt zal er

afgeboekt moeten worden op de grondposities. Hierbij wordt een splitsing gemaakt tussen gronden die nog ontwikkeld worden en niet in exploitatie genomen gronden (NIEGG's). De respondenten geven aan dat NIEGG's die binnen 10 jaar niet ontwikkeld worden, tot agrarische waarde afgeboekt moeten worden.

Op basis van de interviews kan worden geconcludeerd dat bij het inboeken van toekomstige grondopbrengsten in grondexploitaties gemeenten over het algemeen wel voorzichtig hebben gehandeld. De ingeboekte waarde van de grond is veelal de laagste waarde binnen de bandbreedte van de marktwaarde. Hierdoor zijn gemeenten in staat om een verlaging van de marktwaarde (of uitgifteprijzen) van de bouwgronden door te voeren in een daling van de boekwaarde van de bouwgronden, zonder dat de grondexploitatie negatief uitvalt. Echter is dit 'voorzichtig' handelen in de meeste gevallen niet afdoende geweest om de waardedaling als gevolg van de economische recessie op te vangen. Het gevolg is dat gemeenten gebruik moeten maken van hun weerstandsreserve. Het probleem is echter dat veel gemeenten over een onvoldoende weerstandsreserve beschikken ten opzichte van hun aangegane risico's. Dit heeft er toe geleid dat bij veel gemeenten een overboeking plaats heeft moeten vinden vanuit de algemene reserves van de gemeenten (in het geval van de NIEGG's ongeveer 35 %). In het verleden werd te veel geld overgeheveld vanuit het grondbedrijf naar de algemene reserves. Dit kwam doordat er bij het betreffende gemeentelijke personeel niet het besef bestond dat zij bezig waren met risicovolle activiteiten. Er is, als gevolg van de crisis, een groter besef van de risico's bij gemeentelijke grondbedrijven. Dit heeft geleid tot een grotere behoefte aan het volgen van de actualiteit, meer zicht op de korte termijn en meer periodieke bijwerking van grondexploitaties. Volgens de geïnterviewden heeft dit tevens geleid tot de behoefte aan een minder actief grondbeleid. In de enquêtes is naar voren gekomen dat meer dan 80% van de respondenten (onder meer) een faciliterend grondbeleid voeren. Dit is een teken van de risicobewustwording binnen de gemeenten die zich bezig houden met grondbeleid en grondontwikkeling.

In bezit zijnde en toekomstige bouwgronden

Zowel op basis van de interviewresultaten als de enquêteresultaten, wordt geconcludeerd dat het verstandig is om een strategische voorraad aan te houden. Indien de gemeente beschikt over een grote voorraad NIEGG's (ruwe grond) is het verstandig om, afgestemd op de verwachte toekomstige ruimtevraag, een deel te verkopen. Indien de gemeente over een grote voorraad grond beschikt is verhandelen van een deel van deze voorraad met een klein verlies in veel gevallen verstandiger dan de grond aanhouden en hierover rente betalen en onderhoud uit te voeren. Het voordeel dat de grond wordt afgeboekt is dat er een gezonde financiële basis staat, wanneer de recessie voorbij is. Er ontstaat echter een probleem bij gemeenten met een kleine financiële buffer, die gedwongen worden om op korte termijn hun verliezen te nemen. Zij zullen zich dit niet op korte termijn kunnen veroorloven, met als gevolg overboekingen uit de algemene reserves of een artikel-12 status.

Het is van belang dat gemeenten de toekomstige grondvoorraad, en daarmee ook productie, afstemmen op de vraag naar bouwgrond. Wanneer gemeenten veel gaan ontwikkelen, heeft dit een prijsdempende werking tot gevolg. Voor gemeenten is het van belang om er voor te zorgen dat vraag en aanbod meer in evenwicht raken en blijven en hiermee een stabiele markt te faciliteren.

Risicomanagement

De geïnterviewden geven aan dat gemeenten, door het besef van de financiële risico's van grondontwikkeling, hun risico's hebben verlaagd door het toepassen van fasering in de grondontwikkeling. Door de fasering is er een ontwikkeling gaande tot kleinere projecten en particuliere projecten. Investerings worden op kleinere schaal uitgevoerd. Kleinere projectrisico's leiden echter wel tot een lagere winstpotentie van het project. Andere verandering in het proces is dat de woningontwikkelaar eerder af wil van het verkooprisico. Dit houdt in dat de woningontwikkelaar, voor aankoop van bouwgrond, de verkoopbaarheid vast wil stellen. Het proces van grondontwikkeling begint nu bij de koper, in plaats van bij de grondproductie. Dit houdt in dat herprogrammering, organische gebiedsontwikkeling en CPO actuele begrippen zijn geworden. De omvang en het proces van woningontwikkelingsprojecten zijn hiermee veranderd met de genoemde bijbehorende gevolgen voor de gemeentelijke gronduitgifte.

6.1.2 Centrale vraag

Op basis van de antwoorden op de deelvragen wordt hier een antwoord geformuleerd op de centrale vraag: *'Wat zijn de effecten van de economische recessie op het grond(prijzen)beleid en de waarderingsmethodieken voor bouwgrond voor woningbouw bij de Nederlandse gemeentelijke grondbedrijven?*

Door de economische recessie is de vraag naar bouwgrond voor woningbouw afgenomen, waardoor de marktwaarde van deze gronden is afgenomen. Een dalende marktwaarde heeft directe invloed op de boekwaarde van de grondposities, aangezien de boekwaarde niet hoger mag zijn dan de marktwaarde. Het gevolg is dat gemeenten op hun grondposities hebben afgeboekt, en theoretisch gezien de prijzen zouden verlagen. Deze nieuwe prijszetting is deels doorgevoerd en deels niet. Lagere uitgifteprijzen leiden niet automatisch tot herstel van de markt en een stijgende vraag/uitgifte. Daartegenover staat dat, residueel gerekend, een nieuwe prijszetting veelal zal leiden tot negatieve exploitatieresultaten, daar waar gemeenten niet snel bereid zijn om uit te geven onder de kostprijs. Gemeenten zijn eerder geneigd om te wachten op economisch betere tijden, dan de prijs te verlagen. Economische progressie zal de markt eerder herstel opleveren dan dat lagere uitgifteprijzen herstel zullen opleveren, terwijl lagere uitgifteprijzen voor de gemeenten negatieve financiële gevolgen opleveren.

Ander punt bij de prijszetting is dat de gemeenten over het algemeen van mening zijn dat de woningontwikkelaar verantwoordelijk is voor een deel van het residuele verlies, ook aangezien er nog ruimte zit in de bouwkosten. Omdat hier in de prijszetting geen rekening mee kan worden gehouden heeft de crisis er voor gezorgd dat bij bepaalde gemeenten de methode van uitgifte is veranderd. Uitgifte geschiedt in dat geval via onderhandelingen met de woningontwikkelaar, waarbij de gemeenten bandbreedtes vaststellen, waarbinnen onderhandeld kan worden. De bandbreedtes zouden residueel moeten worden vastgesteld. Echter zijn gemeenten niet snel geneigd uit te geven onder de kostprijs, dus is de onderste bandbreedte in veel gevallen de kostprijs van de grondexploitatie. De residuele waarderingsmethode wordt daarnaast nu in eerste instantie veelal gebruikt ter onderzoek of gemeenten hun kosten er uit halen bij uitgifte tegen marktwaarde.

Uit het onderzoek blijkt tevens dat gemeenten zich bewuster zijn van de risico's die gepaard gaan met grondontwikkeling. Deze risicobewustheid zorgt er voor dat fasering een begrip is geworden in de grondontwikkeling, wat heeft geleid tot kleinere projecten en particulier opdrachtgeverschap. De behoefte om de actualiteit te volgen heeft geleid tot een beter zicht op de korte termijn, meer

periodieke bijwerkingen van de grondexploitaties en de behoefte aan een minder actief grondbeleid. Het proces van grondontwikkeling begint nu bij de koper, in plaats van bij de grondproductie. Dit houdt in dat herprogramming, organische gebiedsontwikkeling en CPO actuelere begrippen zijn geworden. Een beter zicht op de risico's en de realiteit, kleinere projecten en een nieuw proces. Gemeenten zijn zich bewust van het nieuwe realisme.

6.1.3 Theory of Land Prices when Land is Supplied Publicly

In hoofdstuk drie is de theorie betreffende de grondprijzen van bouw kavels voor woningbouw gegeven, wanneer deze grond wordt uitgegeven door de gemeenten. In deze theorie uit 1992, herschreven in 1997, worden meerdere economische en politieke principes gegeven voor gemeentelijke gronduitgifte. In deze paragraaf worden de resultaten teruggekoppeld naar deze theorie als denkkader.

De theorie begint met drie economische principes waar gemeenten onderhevig aan zijn bij hun prijszetting: Zij kan bij minnelijke verwerving de grond niet verwerven voor een prijs die lager is dan de waarde bij huidig gebruik(1), de gemeente kan de grond niet verkopen voor een prijs hoger dan de marktwaarde van de grond(2), en gemeenten kunnen bouwgronden niet verkopen tegen een prijs die hoger ligt dan de prijs die gemeenten in dezelfde regio vragen voor vergelijkbare grond met eenzelfde bestemming(3). In de theorie wordt tevens vermeld dat de opbrengsten uit de gronduitgifte minimaal de grondexploitatiekosten moeten vergoeden. Daarnaast wordt de maximale uitgifteprijs bepaald aan de hand van de residuele methode, tenzij concurrerende gemeenten lagere prijzen hanteren. Deze economische principes plus de prijszetting van de minimale prijs en de maximale prijs tonen veel overeenkomsten met de huidige situatie, waarbij gemeenten onderhandelingen voeren met woningontwikkelaars over de uitgifte van bouwgronden. Ook het gebruik van de comparatieve methode om de prijzen te controleren voor concurrerende gemeenten treft overeenkomsten met de huidige situatie.

Volgens de theorie zijn de uitgifteprijzen die gemeenten vaststellen, naast de drie economische principes, afhankelijk van twee politieke principes: De politieke keuzes van andere gemeenten in de regio beïnvloeden de maximale verkoopprijzen die kunnen worden gerealiseerd door een enkele gemeente binnen diezelfde regio(1) en een enkele gemeente is vrij in het vaststellen van de prijzen binnen de grenzen die de lokale markt geeft. Hoe zij die vrijheid gebruikt is een politieke keuze (2). Deze twee politieke principes zijn niet meegenomen in het uitgevoerde onderzoek, echter kan op basis van het onderzoek wel worden vermeld dat de regionale invloed op een enkele gemeente zeker aanwezig is. Het concurrentiegevoel tussen gemeenten zal er voor zorgen dat de politieke keuzes van een gemeente binnen de regio invloed zullen hebben op prijzen van omliggende gemeenten.

De theorie eindigt met de stelling dat gemeenten, normaal gesproken, weinig winst halen uit de grondexploitatie. Dit komt dan doordat eventuele winsten worden gebruikt voor een betere kwaliteit en omgeving in het openbare gebied of voor niet rendabele ontwikkelingen. In het onderzoek is er niet impliciet op ingegaan, echter is wel duidelijk dat de jaren voor de crisis hebben uitgewezen dat gemeenten wel degelijk grote winsten kunnen behalen uit de grondexploitaties.

Op basis van bovenstaande terugkoppeling kan worden vermeld dat de theorie nog altijd zeer nuttig is als denkkader voor gemeentelijk grondbeleid. De crisis op zich heeft er niet voor gezorgd dat de gemeentelijke uitgangspunten en prijszetting dermate zijn veranderd dat de 'Theory of Land Prices when Land is Supplied Publicly' op basis van dit onderzoek gefalsifieerd is. Wel geeft de

economische crisis met haar gevolgen voor de grondmarkt aan dat overeenkomsten met de theorie afhankelijk zijn van de status van de conjunctuur.

6.1.4 Smoothing and lagging

Aan het eind van hoofdstuk drie is een theorie gegeven voor het vertraagd doorwerken van marktontwikkelingen in de grondexploitaties, genaamd Smoothing en Lagging. De theorie gaat er allereerst vanuit dat grondexploitaties deels worden gebaseerd op exploitaties uit het verleden ('smoothing'). In de interviews is naar voren gekomen dat gemeenten bij het bepalen van hun winstverwachting kijken naar de waardegroei die hun gronden hebben ondervonden in de afgelopen jaren.

Daarnaast gaat de theorie in op 'lagging', waarmee wordt bedoeld dat gemeenten in tijden van recessie, door het ontbreken van voldoende transacties en actuele informatie, hun prijzen baseren op transacties uit het verleden. In het onderzoek is duidelijk dat actuele vergelijkbare transacties in mindere mate aanwezig zijn. Dit maakt het uitvoeren van de comparatieve methode moeilijker, aangezien zij in dat geval wordt gebaseerd op transacties uit het verleden of transacties in een andere markt of gemeenten. In het onderzoek is naar voren gekomen dat 40% van de gemeenten de comparatieve methode toepassen, wat het bestaan van 'lagging' in de waarderingen ondersteunt.

§ 6.2 Aanbevelingen

Bij de vierde deelvraag zijn meerdere subvragen geformuleerd die als basis fungeren voor deze paragraaf. De betreffende subvragen geven aan dat er een advies wordt gegeven richting de gemeentelijke grondbedrijven op basis van de resultaten uit het onderzoek. Dit advies zal hieronder worden omschreven.

- Om beter bestand te zijn tegen de risico's van grondontwikkeling wordt aanbevolen om een realistisch beleid en een realistische woningbouwprogrammering neer te zetten, welke is gebaseerd op de verwachte toekomstige vraag naar woningbouw in het plangebied. Hierbij een productiebedrijf op gang zetten dat produceert wat er wordt gevraagd (vraag / aanbod verhouding), om marktdruk te houden.
- Aangezien de markt niet op gemeentelijk niveau fungeert, maar groter, wordt er aanbevolen om te kijken of het mogelijk is om op regionaal niveau of provinciaal een realistische woningbouwprogrammering neer te zetten. Gezien het mogelijke gebrek aan kennis bij bepaalde (kleinere) gemeenten is het openstellen van kennistransfer en samenwerking een middel hiertoe. Hierbij wordt aanbevolen om de rol van de provincie te veranderen tot regisseur en controller van regionale en/of provinciale woningbouwprogrammering.
- Bij een realistische woningbouwprogrammering op regionaal of provinciaal niveau moet er worden gekeken naar de eigen voorraad in relatie tot de programmering. Hierbij moet de huidige, vaak overtollige voorraad, worden aangepast tot een strategische voorraad, zoals ook bij het eerste punt is aangegeven. Een overtollige voorraad neemt rentekosten met zich mee, terwijl deze voorraad niet verkocht zal worden en tevens onderhouden moet worden. Hierbij wordt aanbevolen om voor deze grond een kostenbesparende en tevens voor de toekomst positieve strategie te ontwikkelen. Ontwikkel hierbij bijvoorbeeld een erfpachtstrategie (eventueel voor andere bestemmingen), waarmee wordt voorkomen dat de gemeente hoge kosten aan de grond overhoudt. Daarnaast moet deze strategie op de

lange termijn voor de pachter positief uitvallen indien deze partij de grond wil overnemen van de gemeente. Kosten worden bespaard en toekomstige uitgifte gestimuleerd.

- Bij het waarderen van de grondexploitaties voorzichtigheid in acht nemen en de onderste rand van de marktwaarde meenemen in de exploitatie. Uit het onderzoek blijkt dat over het algemeen bij gemeenten hier reeds voorzichtig mee wordt omgegaan. Hierbij wordt aanbevolen om een weerstandsvermogen op te bouwen en vast te houden dat is afgestemd op de financiële risico's die zijn aangegaan.
- Een van de kernproblemen volgens de respondenten is het gebrek van gemeenten aan een weerstandsvermogen dat is afgestemd op de aangegane financiële risico's. Om de kans op een te beperkt weerstandsvermogen in de toekomst te verminderen wordt aanbevolen een sterkere scheiding aan te brengen tussen het gemeentelijk grondbeleid en de overige gemeentelijke afdelingen. De financiële afhankelijkheid en risico's van het gemeentelijk grondbeleid zijn dermate groot in verhouding tot overige afdelingen dat hoge opbrengsten en winsten in hoogconjunctuur verleidelijk zijn om (deels) over te hevelen naar overige afdelingen. Hierbij zal in de toekomst moeten worden nagegaan of er een voldoende op de aangegane risico's afgestemd weerstandsvermogen aanwezig is, alvorens er een eventuele overheveling van grondreserves plaatsvindt naar overige publieke domeinen. Het betere besef van de financiële risico's zal dit moeten ondersteunen.
- Aangezien het voor de in financieel opzicht kleine gemeenten kan voorkomen dat het problemen kan opleveren wanneer zij alle verliezen op korte termijn moeten nemen, wordt aanbevolen een constructie op te zetten waarmee het voor dergelijke gemeenten mogelijk wordt de verliezen over een langere termijn te kunnen nemen. Hierbij is bijvoorbeeld een leningsconstructie bij de provincie een optie.
- Wat betreft de toepasbaarheid van de 'Theory of Land Prices when Land is Supplied Publicly' wordt aanbevolen om bij dit model tevens andere beleidstypen mee te nemen. Zo wordt de theorie gebaseerd op puur actief grondbeleid, terwijl uit het onderzoek blijkt dat slechts 14,7 % van de respons nog een puur actief grondbeleid voert.

§ 6.3 Reflectie & discussie

Tijdens het uitvoeren van het onderzoek zijn enkele beperkingen van het onderzoek aan het licht gekomen. Deze reflectiepunten kunnen bij nader onderzoek tot aanvullende concrete informatie leiden en tot concretere aanbevelingen richting de Nederlandse gemeenten.

Ten eerste is de schriftelijke enquête uiteindelijk ingevuld door 95 gemeenten. Dit aantal is soms onvoldoende voor het maken van betrouwbare uitspraken over de populatie in geval van statistische analyse. In het statistische onderzoek is ondervonden dat bij bepaalde variabelen te kleine subgroepen ontstonden om een betrouwbare analyse te kunnen uitvoeren. Hierdoor werd de onderzoeker gedwongen om bepaalde subgroepen bij elkaar te plaatsen, met als gevolg dat er minder gedetailleerde resultaten ontstonden. Dit kan verholpen worden door een grotere groep (of alle) gemeenten te benaderen tot medewerking aan het onderzoek. Daarnaast zou intensiever contact kunnen worden gelegd. Dit kan bijvoorbeeld middels een brief of telefonisch contact. Nadeel hiervan is dat deze methode meer tijd en geld kost.

Ten tweede is bij de grondprijsaanpassing gevraagd aan de gemeenten of deze puur residueel is bepaald of niet. Hierbij is verder niet ingegaan hoe de hoogte van de grondprijsaanpassing werd bepaald, wanneer niet puur residueel werd gerekend. Wat hierbij tevens van toegevoegde waarde voor het onderzoek was geweest, was nagaan of een daling van de uitgifteprijzen heeft geleid tot

noemenswaardige gevolgen in bijvoorbeeld uitgifte en ontwikkeling, of de uitgifteprijs van omliggende gemeenten. Toevoeging van dergelijke aspecten had kunnen leiden tot concretere antwoorden en aanbevelingen.

Ten derde zou er dieper op de regionale of provinciale samenwerking in kunnen worden gegaan. Bijvoorbeeld wanneer een gemeente wel of niet wil gaan samenwerken met omliggende gemeenten, welke toegevoegde waarde of opbrengsten dit moet bieden voor de gemeenten. Op deze manier kan worden gekeken of er bepaalde acties ondernomen kunnen worden om de bereidheid tot regionale of provinciale samenwerking te ondersteunen en de woningbouwprogrammering af te stemmen op de toekomstige regionale vraag. Daarnaast kan hierbij worden gecontroleerd voor het 'concurrentiegevoel' dat eventueel bestaat bij de gemeenten, of dit (nog) aanwezig is, waar dit op gebaseerd wordt en wat dit volgens de respondenten voor invloed heeft gehad op het uitgevoerde beleid.

Ten vierde kan worden gediscussieerd over het aantal interviews. Doorgaans is het aantal van vier interviews onvoldoende voor het maken van betrouwbare uitspraken. In dit geval hebben de vier interviews in eerste instantie tot doel gehad om een goed beeld te verkrijgen van de marktsituatie, ter ondersteuning van de uitvoering van de schriftelijke enquête. Uiteindelijk hebben de interviews geleid tot meerdere inzichten die door alle vier de geïnterviewden worden ondersteund, waardoor deze ook zijn meegenomen in de conclusies en bij het doen van aanbevelingen.

Literatuurlijst

Artikelen & rapporten:

Agentschap NL (2012) *Grondexploitatie en Particulier Opdrachtgeverschap*. Van het Expertteam Eigenbouw. Agentschap NL, augustus 2012.

Baarda, D.B. & Goede, M.P.M. de (1996). *Basisboek Methoden en Technieken*. Houten, Stenfert Kroese.

Baarda, D.B., Goede, M.P.M. de, & Dijkum, C.J. van (2003) *Basisboek Statistiek met SPSS. Handleiding voor het verwerken en analyseren van en rapporteren over (onderzoeks)gegevens*. Groningen/Houten: Wolters-Noordhoff bv.

Buchanan, D.H. (1929) *The Historical Approach to Rent and Price Theory*. *Economica*, Vol. 9, pp. 123-155.

Buitelaar, E. (2004) *A Transaction-cost Analysis of the Land Development Process*. *Urban Studies*, Vol. 41, No. 13, pp. 2539-2553.

Buitelaar, E. (2007) *The Cost of Land Use Decisions: Applying Transaction Cost Economics to Planning & Development*. Series: Real Estate Issues. Malden, Massachusetts and Oxford: Blackwell.

Buitelaar, E. (2010) *Cracks in the Myth: Challenges to Land Policy in the Netherlands*. *Window on the Netherlands*. Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie, 2010, Vol. 101, No. 3, pp. 349–356.

Buitelaar, E. (2010) *Grenzen aan gemeentelijk grondbeleid*. Continuïteit en verandering in de rol van gemeenten op de Nederlandse grondmarkt. *Ruimte & Maatschappij*, jaargang 2, nummer 1, pp. 5-22.

Buitelaar, E. (2013) *Padafhankelijke grondexploitatiebegrotingen. Vooruit kijken via het verleden?* *Real Estate Research Quarterly*, april 2013, pp. 26-33.

Buitelaar, E. & Witte, P. (2011) *Financiering van gebiedsontwikkeling. Een empirische analyse van grondexploitaties*. Planbureau voor de Leefomgeving. Uitgeverij PBL, Den Haag.

Cammen, H. van der & Klerk, L. de (2003) *Ruimtelijke ordening. Van grachtengordel tot Vinex-wijk*. Het Spectrum, Utrecht.

Deloitte (2010) *Financiële effecten crisis bij gemeentelijke grondbedrijven*. Utrecht: Deloitte Financial Advisory Services B.V.

Dynarski, M. (1986) *Residential attachment and housing demand*. *Urban Studies*, Vol. 23, pp. 11-20.

- Ecorys-Vastgoed (2006) *De prijs van kwaliteit. Handreiking voor gemeentelijk grondprijzenbeleid bij woningbouw*. Den Haag: Ecorys-Vastgoed.
- Evans, A.W. (1988) *The theory of land values: a re-introduction*. Discussion Papers in Urban and Regional Economics No. 34, Department of Economics, University of Reading.
- Evans, A.W. (2004) *Economics, Real Estate and the Supply of Land*. Oxford: Blackwell Publishing.
- Faludi, A. & Valk, A. van der (1994) *Rule and order; Dutch Planning Doctrine in the Twentieth Century*. Kluwer Academic Publishers, Dordrecht.
- Fontana, A. & Frey, J. (1994) *Interviewing. The art of science*. Handbook of Qualitative Research, edited by N. a. Y. L. Denzin. Thousand Oaks: Sage Publications. Pp. 361- 376.
- Gemeente Groningen (2010) *Nota Grondbeleid 2010-2014*. Groningen, 17 november 2010.
- Greef, J. de (1997) *Het gevecht om het residu: Gemeenten versus marktpartijen op grond van de residuele waardemethode*. Universiteit van Amsterdam, Amsterdam.
- Groetelaers, D.A. (2004) *Instrumentarium locatieontwikkeling, Sturingsmogelijkheden voor gemeenten in een veranderde marktsituatie*. Delft: DUP Science.
- Groetelaers, D.A. & Haffner, M.E.A.. & Heijden, H.M.H. van der & Korthals Altes, W.K. & Tasan-Kok, T. (2009) *Lage grondprijzen corporatiewoningen en staatssteun*. Vastgoedrecht, 2009-2, pp. 47-53.
- Have, F. ten (2008) *Financieel belang en financiële risico's gemeentelijk grondbeleid steeds groter*. B&G oktober 2008, pp. 28-30.
- Healey, P. (1998) *Regulating property development and the capacity of the development industry*. Journal of Property Research, No. 15, pp. 211-227.
- Healey, P. (2004) *The Treatment of Space and Place in the New Strategic Spatial Planning in Europe*. International Journal of Urban and Regional Research, 28, 1, pp. 45-67.
- Healy Jr., M.J. (1989) *Valuation of a Distressed Office Building*. The Appraisal Journal, July 1989, pp. 372-377.
- Hoek, T. van (2008) *De Vastgoedlezing 2008, Crisis op de Nederlandse woning- en vastgoedmarkt?* Amsterdam School of Real Estate.
- Jonker, J-H. & Den Breejen, F-M. (2013) *Met de BBV-bezem door de grondexploitaties!* Grondzaken in de praktijk, december 2013, pp. 20-21.
- Kam, G.R.W. de (2007) *Grondbeleid belangrijk fundament onder prestatieafspraken*. B&G juli-augustus 2007 , pp.18-22.

Kam, G.R.W. de (2007) *Social entrepreneurs in the land market: Dutch housing associations' strategic response to institutional change*. ENHR-conference Rotterdam 25-28 juni 2007.

Kam, G.R.W. de (1998) *Value for money: quality and price of land for social housing in the Netherlands*. *Netherlands Journal of Housing and The Built Environment*, 13, pp. 453-475.

Keers, G. & Wildt, R. de & Smit, S. & Wijk, F. van & Rous, J. & Schaar, J. van der (2000). *De praktijk van grond- en bouwrijzen. Deelstudie ontwikkeling grond- en woningrijzen*. Amsterdam: Rigo Research en Advies.

Korthals Altes, W.K. (2010) *The financial estimates and results of servicing land in the Netherlands*. *Environment and Planning B: Planning and Design*, 37, pp. 929-941.

Krabben, E. van der & Buitelaar, E. (2011) *Industrial Land and Property Markets: Market Processes, Market Institutions and Market Outcomes: The Dutch Case*. *European Planning Studies*, Vol. 19, No. 12, December 2011, pp. 2127-2147.

Krabben, E. van der & Jacobs, H.M. (2013) *Public land development as a strategic tool for redevelopment: Reflections on the Dutch experience*. *Land Use Policy* 30 (2013), pp. 774– 783.

Lambooy, J. (1999) *Land policy and land pricing*. CPB Report number 3, pp. 45-46.

Lefcoe, G. (1977) *When Governments Become Land Developers: Notes on the Public-Sector Experience in the Netherlands and California*. *California Law Review* 51, pp. 165–263.

Marshall, A. (1890) *Principles of Economics*. London: Macmillan and Co.

McAllister, P. (1995) *Valuation accuracy: a contribution to the debate*. *Journal of Property Research*, Vol. 12, pp. 203-216.

Metrum (2014) *Outlook Grondexploitaties 2014: Is de bodem in zicht?!* Nijmegen: Metrum.

Ministerie van Financiën (2006). *Publiek-private samenwerking bij gebiedsontwikkeling, wanneer wel en wanneer niet?* Den Haag: Kenniscentrum PPS.

Ministerie van VROM (2002). *Brief van de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer*. Den Haag, 13 maart 2002, nr. 16.

Ministerie van VROM (2004) *Nota Ruimte: Ruimte voor ontwikkeling*. Vastgesteld in de Ministerraad, 23 april 2004.

Needham, B. (1992) *A Theory of Land Prices when Land is Supplied Publicly: The Case of the Netherland*. *Urban Studies*, Vol. 29, No. 5, 1992, pp. 669-686.

Needham, B. (1997) *Land Policy in the Netherlands. Window on the Netherlands*. *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, 1997, Vol. 88, No. 3, pp. 291-296.

Needham, B. (2005) *The New Dutch Spatial Planning Act: Continuity and Change in the Way in which the Dutch Regulate the Practice of Spatial Planning*. Planning, Practice & Research, Vol. 20, No. 3, pp. 327-340.

Needham, B. & Geuting, E. (2006). *Afschaffing van het zelfrealisatiebeginsel, economische effecten*. Radboud Universiteit Nijmegen.

Norusiř, M.J. (2011) *IBM SPSS Statistics 19, Guide to Data Analysis*. Prentice Hall Inc.

Ploegmakers, H. & Krabben, E. van der & Buitelaar, E. (2013) *Understanding industrial land supply: how Dutch municipalities make decisions about supplying services building land*. Journal of Property Research, Vol. 30, No. 4, pp. 324-344.

Priemus, H. & Louw, E. (2003) *Changes in Dutch land Policy: from monopoly towards competition in the building market*. Environment and Planning B: Planning & Design 2003, volume 30, pp. 369-378.

Renes, G. & Thissen, M. & Segeren, A. (2006) *De betaalbaarheid van koopwoningen en ruimtelijke beleid*. NAI Uitgevers/Ruimtelijk Planbureau, Rotterdam/Den Haag.

Rigo (2009) *Gemeentelijk grondprijzenbeleid en woningproductie in recessietijd*. Amsterdam: Rigo Research en Advies BV, juli 2009.

Rigo (2014) *Gemeentelijk grondbeleid: wie betaalt?* Amsterdam: Rigo Research en Advies BV., februari 2014.

Rijksoverheid (2003) *Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten*. Den Haag: Rijksoverheid.

Scheele-Goedhart, J. & Keers, G. (2008) *Gemeentelijke grondexploitatie – hoe verder? Het belang van een duidelijk afwegingskader*. Tijdschrift voor de Volkshuisvesting, 2008-1, pp. 12-15.

Scheele-Goedhart, J. & Wit, P. de & Keers, G. (2009) *Gemeentelijk Grondprijzenbeleid en Woningproductie in recessietijd*. Amsterdam: Rigo Research en Advies.

Schenk, M. & Have, F. ten (2013) *Gemeentelijke gronduitgiftepunten; snel omhoog en maar langzaam omlaag?!* B&G maart / april 2013, pp. 34-37.

Segeren, A. (2007) *De grondmarkt voor woningbouwlocaties. Belangen en strategieën van grondeigenaren*. Rotterdam/Den Haag: NAI Uitgevers/Ruimtelijk Planbureau.

Segers, Jo. (1999) *Methoden voor de maatschappij wetenschappen*. Assen: Van Gorcum & Comp bv.

Terpstra, P.R.A. & Santing, J.W. (2007) *De Grondexploitatiewet in de praktijk. Toekomst voor publiek-private samenwerking*. B&G Februari 2007, pp. 22-27.

Van der Krabben, E. & Jacobs, H. M. (2013). *Public land development as a strategic tool for redevelopment: Reflections on the Dutch experience*. Land Use Policy 30 (2013), pp. 774-783.

Vereniging Eigen Huis (2014) *De zandbak die burgers miljoenen kost*. Eigen Huis Magazine, maart 2014, pp. 18-24.

Verhoeven, N. (2007) *Wat is onderzoek?* Praktijkboek methoden en technieken voor het hoger onderwijs. Boom onderwijs, pp. 118-126.

Weber, B.R. (1990) *Market Value Without a Market*. The Appraisal Journal, October 1990, pp. 523-532.

Wolverton, M.L. (1993) *Case Study: An Alternative Technique to the Land Residual Method*. The Appraisal Journal, April 1993, pp. 239-244.

Yin, R.K. (2003) *Case study research: design and methods*, 3rd edition, CA. Thousand Oaks: Sage.

Zeeuw, F. de (2012) *Grondexploitatie in woelige tijden. De wettelijke fundamenten van het grondbeleid blijken solide*. Vastgoedrecht, 2012-6, pp. 144-148.

Zeeuw, F. de (2013) *Grondexploitatie is nu even geen feest*. B&G januari / februari 2013, pp. 28-32.

Zeeuw, F. de (2013) *Grondbeleid: met een paar modernisering en kunnen we weer vooruit*. VHV-bulletin, juli 2013, pp. 2-5.

Websites:

Aannemersfederatie (2013) *Bouwkosten in de praktijk t.b.v. Tweede Kamercommissie Huizenprijzen*. Geraadpleegd op 12-03-2014 via <http://www.aannemersfederatie.nl/index.php/nieuws12/afnl-nieuws/524-bouwkosten001>.
Veenendaal: Aannemersfederatie Bouw & Infra Nederland

Building Business (2013) *Rudy Stroink: 'Locatie, locatie, locatie' gaat niet meer op*. Geraadpleegd op 27-03-2014 via <http://www.buildingbusiness.nl/news/106/15/Rudy-Stroink-Locatie-locatie-locatie-gaat-niet-meer-op/>. Zandvoort: Building Business B.V.

CBS (2014) *Bbp*. Geraadpleegd op 02-03-2014 via <http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/dossiers/conjunctuur/publicaties/conjunctuurbericht/inhoud/conjunctuurklok/toelichtingen/ck-10.htm>

Commissie BBV (2013) *Regelgeving algemeen*. Geraadpleegd op 03-04-2014 via <http://www.commissiebbv.nl/regelgeving/algemeen/>

De Nederlandsche Bank (2011) *Voorspoed en volatiliteit in de Nederlandse economie*. Geraadpleegd op 24-02-2014 via <http://www.dnb.nl/nieuws/nieuwsoverzicht-en-archieef/dnbulletin-2011/dnb254814.jsp>. Amsterdam: De Nederlandsche Bank

Europa Decentraal (2014) *Grondtransacties*. Geraadpleegd op 12-03-2014 via <https://www.europadecentraal.nl/onderwerpen/staatssteun/ruimtelijke-ordening/grondtransacties/>. Den Haag: Europa Decentraal

Europa Decentraal (2014) *Verdragsbeginselen*. Geraadpleegd op 17-07-2014 via <http://www.europadecentraal.nl/onderwerpen/aanbestedingen/verdragsbeginselen/>

GWW Kosten (2012) *Crisis- en herstelwet wordt permanent*. Geraadpleegd op 06-04-2014 via <http://www.gwwkosten.nl/nieuws/n12041-crisis-en-herstelwet-wordt-permanent.aspx>

Heemskerk, G. (2013) *Grondbedrijven na de crisis*. Geraadpleegd op 24-03-2014 via <http://www.gebiedsontwikkeling.nu/artikel/8773-grondbedrijven-na-de-crisis>. Delft: TU Delft

Kosters, R. (2013) *De crisis in de jaren '80 vergeleken met huidige crisis*. Geraadpleegd op 04-03-2014 via <http://www.ftm.nl/exclusive/jaren-tachtig-crisis-vergeleken-crisis-graphics/>. Amsterdam: Follow The Money

Kuiper, I (2002) *De wondere wereld van de grondprijs*. Geraadpleegd op 15-02-2014 via http://www.nul20.nl/issue1/1vd_3. Amsterdam: Nul20

NU (2013) *'Gemeenten moeten grondprijzen bouwkevels flink verlagen'*. Geraadpleegd op 13-02-2014 via <http://www.nu.nl/economie/3015683/gemeenten-moeten-grondprijzen-bouwkevels-flink-verlagen.html>

NVM (2013) *Onteigening*. Geraadpleegd op 21-03-2014 via <https://www.nvm.nl/landelijk/onteigening.aspx>. Nieuwegein: NVM

NVM (2013) *Wet Voorkeursrecht Gemeenten*. Geraadpleegd op 21-03-2014 via https://www.nvm.nl/landelijk/onteigening/wet_voorkeursrecht_gemeenten.aspx. Nieuwegein: NVM

NWRO (2013) *Grondexploitatiewet*. Geraadpleegd op 13-03-2014 via <http://www.nwro.nl/?file=grondexploitatiewet>

Open Universiteit (2014) *Studiedag Zonering: ruimtelijke ordening en milieuzorg*. Geraadpleegd op 16-03-2014 via <http://www.ou.nl/web/omgevingsrecht/zonering>. Heerlen: Open Universiteit

Platform 31 (2006) *De prijs van kwaliteit*. Geraadpleegd op 03-01-2014 via <http://kennisbank.platform31.nl/pages/24433/Documentatie/De-prijs-van-kwaliteit.html>

Prijsverloop.nl (2013) *Statistieken koopwoningen in Nederland*. Geraadpleegd op 12-03-2014 via <http://huizen.prijsverloop.nl/algemenestatistieken/>

Primos (2012) *Primos woningbehoefte tabel tot 2040*. Geraadpleegd op 04-02-2014 via http://vois.datawonen.nl/report/cow13_202.html

Provincie Utrecht (2013) *Provinciale Ruimtelijke Structuurvisie*. Geraadpleegd op 17-07-2014 via <https://www.provincie-utrecht.nl/onderwerpen/alle-onderwerpen/provinciale-0/provinciale/>

Rigo (2009) *Kenniscentrum grondbeleid voor gemeenten*. Geraadpleegd op 07-04-2014 via www.gemeentelijkgrondbeleid.nl. Amsterdam: Rigo Research en Advies

Rijksoverheid (2013) *Artikel-12 Gemeenten*. Geraadpleegd op 28-03-2014 via <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/gemeenten/gemeentelijke-financien/artikel-12-gemeenten>
Den Haag: Rijksoverheid

Rijksoverheid (2013) *Grondbeleid. Ruimtelijke ordening en gebiedsontwikkeling*. Geraadpleegd op 26-03-2014 via <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/ruimtelijke-ordening-en-gebiedsontwikkeling/grondbeleid>

Rijkswaterstaat (2013) *Wet ruimtelijke ordening*. Uitleg bestemmingsplan. Geraadpleegd op 02-04-2014 via <http://www.infomil.nl/onderwerpen/ruimte/wet-ruimtelijke-0/instrumentarium-wro/bestemmingsplan/uitleg/>

Vastgoedmarkt (2013) *130 miljard euro aan woningwaarde verdampt*. Geraadpleegd op 03-01-2014 via <http://www.vastgoedmarkt.nl/nieuws/2013/08/30/miljard-euro-aan-woningwaarde-verdampt>

Vastgoedmarkt (2014) *Verhagen: Gemeenten jagen bouwkosten op*. Geraadpleegd op 05-02-2014 via <http://www.vastgoedmarkt.nl/nieuws/2014/02/04/Verhagen-Gemeenten-jagen-bouwkosten-op>

Vastgoedmarkt (2014) *Verhagen: grondprijzen moeten 40-50 procent omlaag*. Geraadpleegd op 01-02-2014 via <http://www.vastgoedmarkt.nl/nieuws/2014/01/28/verhagen-grondprijzen-moeten-40-50-procent-omlaag>

VNG (2013) *Gemeenten boeken af op grond, maar zijn er nog niet*. Geraadpleegd op 04-01-2014 via <http://www.vng.nl/onderwerpenindex/ruimte-en-wonen/grondzaken/nieuws/gemeenten-boeken-af-op-grond-maar-zijn-er-nog-niet>

Zeeuw, F. de (2013) *Grondbeleid: op weg naar loutering en herstel*. Geraadpleegd op 24-02-2014 via <http://www.gebiedsontwikkeling.nu/artikel/8779-grondbeleid-op-weg-naar-loutering-en-herstel>.
Delft: TU Delft