

Wegwijs in de grondprijs

**(on)mogelijkheden om gronduitgifteprijsen
voor woningbouw te monitoren**

**Harry van der Heijden
Daniëlle Groetelaers
Paul de Vries**

Wegwijs in de grondprijs

(on)mogelijkheden om gronduitgifteprijsen voor woningbouw te monitoren

eindrapportage

Auteurs:

Harry van der Heijden

Daniëlle Groetelaers

Paul de Vries

28 april 2006

Onderzoeksinstituut OTB
Technische Universiteit Delft
Jaffalaan 9, 2628 BX Delft
Tel. (015) 278 30 05
Fax (015) 278 44 22
E-mail mailbox@otb.tudelft.nl
<http://www.otb.tudelft.nl>

Inhoudsopgave

1	Inleiding.....	1
1.1	Achtergrond.....	1
1.2	Vraagstelling en aanpak.....	2
2	Gemeentelijke gronduitgifteprijsen en segmenten op de woningmarkt.....	5
2.1	Inleiding.....	5
2.2	Het marktaandeel van de verschillende segmenten.....	5
2.3	Particulier opdrachtgeverschap.....	6
2.4	Corporatiehuurwoningen.....	7
2.5	Particuliere huurwoningen.....	7
2.6	Marktkoopwoningen.....	8
2.7	Conclusie en vervolg.....	8
3	Gemeentelijke Gronduitgifteprijsen via het Kadaster.....	11
3.1	Inleiding.....	11
3.2	Juridische en economische grondoverdracht.....	11
3.3	Registratie Kadaster.....	14
3.4	Selectie: bouwterreinen voor woningen verkocht door gemeenten.....	16
3.5	Een voorbeeld: de grondprijs van particuliere opdrachtgevers.....	17
3.6	Conclusie.....	17
4	Gemeenten en marktpartijen over het meten van de gemeentelijke gronduitgifteprijsen.....	19
4.1	Inleiding.....	19
4.2	Vaststellen en monitoren van gronduitgifteprijsen.....	19
4.3	Marktpartijen en het monitoren van gemeentelijke gronduitgifteprijsen.....	20
4.3.1	NVB.....	20
4.3.2	Neprom.....	21
4.4	Gemeenten en het monitoren van gemeentelijke gronduitgifteprijsen.....	22
4.4.1	Inleiding.....	22
4.4.2	Gronduitgifte Amsterdam.....	22
4.4.3	Gronduitgifte Vathorst (Amersfoort).....	23
4.5	Mogelijke methoden om gronduitgifteprijsen te monitoren.....	24
4.5.1	Reconstructie grondprijs na 'eindafrekening'.....	24
4.5.2	Monitoren van de rekenprijs.....	25
4.5.3	Vrije kavels / particulier opdrachtgeverschap.....	26
4.5.4	Rechtstreekse verkoop van grond door gemeente aan kopers van nieuwe marktkoopwoningen.....	27
5	Samenvatting en conclusies.....	29
5.1	Inleiding.....	29
5.2	Gronduitgifteprijsen en segmenten op de woningbouwmarkt.....	29
5.3	Gemeentelijke gronduitgifteprijsen via het Kadaster.....	30
5.4	Reconstructie grondprijs na 'eindafrekening'.....	31
5.5	Monitoren van de rekenprijs.....	31
5.6	Vrije kavels / particulier opdrachtgeverschap.....	32

5.7	Rechtstreekse verkoop van grond door gemeente aan kopers van nieuwe marktkoopwoningen.....	32
5.8	Tot slot.....	33
Bijlage A De Grondexploitatiewet.....		35

1 Inleiding

1.1 Achtergrond

In het kader van het door OTB en RIGO in opdracht van DG Wonen uitgevoerde onderzoek 'Prijskolom Nieuwbouwwoningen'¹ is (onder meer) gekeken naar de mogelijkheid om een tot en met 2000 door Tauw uitgevoerd grondprijzenonderzoek voort te zetten. In het 'Tauw-onderzoek' werden de prijzen van door gemeenten uitgegeven grond voor woningbouw (de gemeentelijke gronduitgifteprijs) gevolgd.

Uit het onderzoek 'Prijskolom Nieuwbouwwoningen' komt duidelijk naar voren dat voor een belangrijk deel van de woningproductie 'de' gronduitgifteprijs, die de gemeenten traditiegetrouw in rekening bracht bij projectontwikkelaars, niet meer als kwantitatieve eenheid per individuele woning kan worden onderscheiden. Naast het feit dat het niet meer vanzelfsprekend is dat de gemeente de gronden uitgeeft, maken tevens complexe afspraken tussen gemeente en marktpartijen omtrent methode, indexering, afroomregelingen, voor- en nacalculaties het vaak onmogelijk om één kwantitatieve eenheid als 'de' gronduitgifteprijs aan te wijzen. Daar komt nog bij dat deze en andere afspraken vaak niet meer betrekking hebben op de individuele woning, maar de totale opbrengsten van een (deel van een) locatie betreffen. Hierdoor is het zelfs voor gemeenten en marktpartijen vaak onmogelijk om achteraf aan te geven wat nu precies 'de' betaalde prijs is voor grond bij gronduitgifte per individuele woning.

In het onderzoek 'Prijskolom Nieuwbouwwoningen' is in overleg met DGW besloten om bij het verzamelen van informatie over grondprijzen niet uit te gaan van een gemeentelijke gronduitgifteprijs maar van de prijs die de eindgebruiker van de woning heeft betaald. Voor wat betreft de eigen woningen is dat de grondprijs die aan de koper van een kavel (bij particulier opdrachtgeverschap) c.q. de koper van een marktkoopwoning in rekening wordt gebracht. Voor wat betreft de huurwoningen betreft het de grondkosten voor de corporatie dan wel de belegger die de woningen gaat exploiteren. In het kwantitatieve deel van het onderzoek 'Prijskolom Nieuwbouwwoningen' staat dus uiteindelijk niet de (gemeentelijke) gronduitgifteprijs centraal, maar de grondprijs voor de eindgebruiker: de 'consumentenprijs'. Deze consumentenprijs, de prijs die de vastgoedexploitant in rekening brengt bij de eindgebruiker (de koper of de verhuurder) komt echter niet altijd overeen met de gronduitgifteprijs; de prijs die de grondexploitant in rekening brengt bij de vastgoedexploitant.

In het kwalitatieve deel van het onderzoek 'Prijskolom', de casestudies², is uitgebreid ingegaan op de wijze waarop in de praktijk van de locatieontwikkeling met de grondexploitatie en grondprijzen wordt omgegaan. Daaruit komt naar voren dat er geen

¹ Heijden, Harry van der, Rob de Wildt, Johan de Greef, Geurt Keers, Paul de Vries en Ton Seijkens, 2005, Prijskolom Nieuwbouwwoningen, Onderzoeksinstituut OTB en RIGO Research en Advies.

² Greef, J. de, 2005, Gronduitgifteprijzen op uitleglocaties, casestudies voor het onderzoek 'Prijskolom Nieuwbouwwoningen' (OTB), en Keers, G., T. Seijkens en R. de Wildt, 2005, Prijskolom woningbouw: Cases binnenstedelijke locatie (RIGO)

sprake is van een eenduidige methode waarop de gronduitgifteprijs wordt vastgesteld. Bovendien blijkt dat het in een aantal gevallen niet mogelijk is om gronduitgifteprijsen voor 'individuele' woningen vast te stellen.

In de praktijk van de woningproductie is er regelmatig discussie over de gronduitgifteprijs: de prijs die de grondexploitant in rekening brengt bij de vastgoedexploitant. Deze discussie spitst zich toe op de prijs die de gemeente (als grondexploitant, bijvoorbeeld in een bouwclaimmodel) in rekening brengt bij projectontwikkelaars. De door gemeenten in rekening gebracht grondprijzen zouden te hoog zijn om tegen marktconforme prijzen nieuwe koopwoningen te kunnen realiseren. Omdat in het kader van het onderzoek 'Prijskolom' de consumentenprijs en niet de (gemeentelijke) gronduitgifteprijs als uitgangspunt is genomen, kunnen op grond van het onderzoek Prijskolom geen uitspraken worden gedaan over de ontwikkeling van de gemeentelijke gronduitgifteprijsen.

1.2 Vraagstelling en aanpak

In het verlengde van het onderzoek Prijskolom Nieuwbouwwoningen heeft DGW het Onderzoeksinstituut OTB verzocht om te inventariseren of, en zo ja op welke wijze, onder welke voorwaarden en tegen welke kosten het mogelijk is om een landsdekkend en representatief beeld te verkrijgen van de ontwikkeling van (gemeentelijke) gronduitgifteprijsen voor woningbouw.

We definiëren de gronduitgifteprijs als de prijs die de opdrachtgever voor de bouw van woningen (de vastgoedexploitant) betaalt aan de grondexploitant voor de bouwrijpe grond. Daarbij beperken we ons tot de gemeente als grondexploitant. Uit onderzoek³ is gebleken dat de gemeente bij een kleine 70% van de gronduitgifte voor woningbouw betrokken is als grondexploitant. Daarnaast wordt ruim 20% van de voor woningbouw bestemde grond uitgegeven door een gemeenschappelijke exploitatiemaatschappij (GEM), waarin de gemeente participeert.

De inventarisatie is (analoog aan de tot 2000 door Tauw verrichte grondprijsonderzoeken) gericht op mogelijkheden om de ontwikkeling van de gemeentelijke gronduitgifteprijs in beeld te brengen:

- Voor verschillende segmenten op de woningbouwmarkt (particulier opdrachtgeverschap, corporatiehuurwoningen, particuliere huurwoningen en marktkoopwoningen)
- Voor verschillende woningtypen (appartementen en eengezinswoningen, waarbij de eengezinswoningen nader kunnen worden onderscheiden in vrijstaande woningen, twee onder een kap woningen en rijwoningen)
- In relatie tot de omvang van de kavel (voor eengezinswoningen), zodat de gronduitgifteprijs per m² kan worden vastgesteld.

Bij de beantwoording van deze vragen is gestart met een nadere inventarisatie van mogelijkheden en belemmeringen op basis van het onderzoek Prijskolom Nieuwbouwwoningen. Tevens zijn enkele gesprekken gevoerd met het Kadaster en marktpartijen en gemeenten over de mogelijkheden om de ontwikkeling van de (gemeentelijke) gronduitgifteprijsen te volgen. Vervolgens zijn de verschillende opties die uit de

³ Groetelaers, D.A., 2004, Instrumentarium locatieontwikkeling; Sturingsmogelijkheden voor gemeenten in een veranderde marktsituatie, Delft (DUP Science), proefschrift.

inventarisatie en de gesprekken naar voren kwamen (met voor- en nadelen) op een rij gezet. Tenslotte is gekeken of het haalbaar is om het structureel beschikbaar stellen door gemeenten en/of marktpartijen van gegevens omtrent de gronduitgifteprijs voor (een deel van de productie van) nieuwe woningen te standaardiseren.

2 Gemeentelijke gronduitgifteprijsen en segmenten op de woningmarkt

2.1 Inleiding

Voor het onderzoek Prijskolom Nieuwbouwwoningen is aanvankelijk een inventarisatie uitgevoerd van bestaande bronnen voor het in kaart brengen van de ontwikkeling van grondkosten van nieuwe woningen. Uit deze inventarisatie blijkt dat er niet één bestaande bron beschikbaar is voor de grondkosten van alle nieuwe woningen. Per segment op de woningbouwmarkt (particulier opdrachtgeverschap, corporatiehuurwoningen, particuliere huurwoningen en marktkoopwoningen) is daarom de 'consumentenprijs' voor grond in beeld gebracht: de prijs die de 'eindgebruiker' voor de grond betaalt: de koper van een nieuwe woning, de particuliere opdrachtgever, de woningcorporatie of de particuliere verhuurder. Voor wat betreft de prijs die de koper van een nieuwe woning betaalt is daarbij gebruik gemaakt van een bestaande bron: de Monitor Nieuwe Woningen. Voor wat betreft de overige segmenten is een enquête onder gemeenten (particulier opdrachtgeverschap) en verhuurders (corporatiehuurwoningen en particuliere huurwoningen) uitgevoerd.

Op basis van de resultaten van het (voor)onderzoek prijskolom nieuwbouwwoningen kijken we nogmaals naar de mogelijkheden om de gemeentelijke gronduitgifteprijs voor de verschillende segmenten op de woningmarkt in kaart te brengen. Daaraan voorafgaand kijken we naar het marktaandeel van de verschillende onderscheiden segmenten in de woningproductie.

2.2 Het marktaandeel van de verschillende segmenten

Analoog aan het onderzoek Prijskolom nieuwbouw kijken we hier naar de mogelijkheden om de gemeentelijke gronduitgifteprijs in beeld te brengen voor vier segmenten op de woningbouwmarkt: het particulier opdrachtgeverschap, marktkoopwoningen, corporatiehuurwoningen en particuliere huurwoningen. Het 'marktaandeel' van deze segmenten verschilt sterk.

Tabel 2.1 Aandeel van de verschillende categorieën opdrachtgevers in de productie van nieuwe koop- en huurwoningen, 2004

	Aandeel van koop/huur	Aandeel van totale productie
Woningcorporaties/huur	65	14
Bouwers voor de markt/huur	32	7
Overige particuliere opdrachtgevers/huur	3	1
Totaal huur	100	22
Woningcorporaties/koop	11	8
Bouwers voor de markt/koop	74	58
Overige particuliere opdrachtgevers/koop	16	12

Bron: CBS

Uit de beschikbare cijfers (zie tabel 2.1) zijn de genoemde marktsegmenten niet zonder meer af te leiden. Zo valt het particulier opdrachtgeverschap grotendeels onder de categorie 'overige particuliere opdrachtgevers/koop', maar is deze categorie ruimer dan alleen het particulier opdrachtgeverschap voor eigen gebruik. Omdat er geen andere cijfers beschikbaar zijn omtrent de omvang van het particulier opdrachtgeverschap gebruiken we de cijfers van de CBS-categorie 'overige particulieren/koop: 16% van de nieuwe koopwoningen en 12% van de totale productie in 2004 (zie tabel 2.2).

Het segment marktkoopwoningen bestaat uit koopwoningen die worden gerealiseerd door woningcorporaties en bouwers voor de markt. Het marktaandeel van deze categorieën bedraagt 85% van de koopwoningen en 66% van de totale woningproductie.

De categorie woningcorporaties/huurwoningen geeft een onderschatting van het marktaandeel van nieuwe huurwoningen die worden geëxploiteerd door woningcorporaties, omdat een deel van de nieuwe corporatiehuurwoningen turn-key wordt gekocht van bouwers voor de markt (bijvoorbeeld van een op afstand geplaatste ontwikkelingspoot van een corporatie). Dergelijke woningen vallen onder de CBS-categorie bouwers voor de markt/huur. Onder deze categorie valt ook een belangrijk deel van de nieuwe huurwoningen van particuliere verhuurders, waaronder institutionele beleggers. Om een indicatie te kunnen geven van het marktaandeel van de verschillende segmenten op de woningbouwmarkt, is de CBS-categorie bouwers voor de markt/huur gelijk verdeeld over de segmenten corporatiehuurwoningen en particuliere huurwoningen.

Tabel 2.2 Aandeel (indicatief) van de verschillende onderscheiden segmenten in de woningproductie, 2004

	Aandeel in de woningproductie
Particulier opdrachtgeverschap	12
Marktkoopwoningen	66
Corporatiehuurwoningen ¹	18
Particuliere huurwoningen ¹	4
totaal	100

Bron: CBS

¹ De CBS-categorie bouwers voor de markt/huur is verdeeld over de segmenten corporatiehuurwoningen en particuliere huurwoningen

2.3 Particulier opdrachtgeverschap

Onder particulier opdrachtgeverschap verstaan we particulieren die voor eigen gebruik een woning (laten) bouwen. Volgens het CBS (Statistiek Gereedgekomen woningen) zijn in 2004 ruim 8.000 eigen-woningen door 'overige particuliere opdrachtgevers'⁴ gerealiseerd, circa 12% van de totale woningproductie in 2004 (zie tabel 2.2). Voor een deel van de woningen die onder particulier opdrachtgeverschap wordt gebouwd geldt dat de grond wordt gekocht van de gemeente.

⁴ Deze categorie komt niet geheel overeen met de gehanteerde definitie van particulier opdrachtgeverschap.

Voor het particulier opdrachtgeverschap geldt dat de consumentenprijs voor de grond gelijk is aan de gemeentelijke gronduitgifteprijs. De opdrachtgever voor de bouw van de woning is immers tevens de eindgebruiker van de woning.

In het onderzoek 'Prijskolom Nieuwbouwwoningen' is informatie verzameld over de gemeentelijke gronduitgifte voor particulier opdrachtgeverschap door middel van een schriftelijke enquête onder alle Nederlandse gemeenten. De enquête levert informatie op over het aantal uitgegeven kavels, de grootte van de kavels en de prijs van de kavels. Volgens deze enquête hebben gemeenten in 2003 bijna 3.400 kavels uitgegeven voor particulier opdrachtgeverschap⁵.

Voor het in kaart brengen van de ontwikkeling van de gemeentelijke gronduitgifteprijs voor particulier opdrachtgeverschap kan dus, zo is gebleken uit het onderzoek prijskolom, gebruik gemaakt worden van een periodieke enquête onder gemeenten.

2.4 Corporatiehuurwoningen

De woningcorporaties realiseerden als opdrachtgever in 2004 ruim 9.000 huurwoningen. Hiermee is sprake van een marktaandeel van 14% in de totale woningproductie. Voor corporatiehuurwoningen geldt over het algemeen dat de grond voor woningbouw rechtstreeks van de gemeente wordt gekocht. De prijs die de corporaties betalen voor de grond is dus de gemeentelijke gronduitgifteprijs. Voor het onderzoek Prijskolom Nieuwbouwwoningen heeft RIGO door middel van een enquête onder woningcorporaties informatie verzameld over de grondprijs van corporatiehuurwoningen. Uit deze enquête blijkt dat gemeenten voor corporatiehuurwoningen relatief lage, genormeerde grondprijzen rekenen.

Voor een deel van de nieuwe corporatiehuurwoningen geldt dat niet de woningcorporatie, maar een bouwer voor de markt (bijvoorbeeld een op afstand geplaatste projectontwikkelingspoot van de corporatie) optreedt als opdrachtgever. Omdat voor corporatiehuurwoningen over het algemeen gewerkt wordt met niet marktconforme, genormeerde grondprijzen, mag aangenomen worden dat de bij de corporatie in rekening gebrachte grondprijs niet zal afwijken van de gemeentelijke gronduitgifteprijs.

Voor het in kaart brengen van de ontwikkeling van de gemeentelijke gronduitgifteprijs voor corporatiehuurwoningen kan dus gebruik gemaakt worden van een periodieke enquête onder woningcorporaties. Ook zou deze informatie verzameld kunnen worden via een enquête onder gemeenten.

2.5 Particuliere huurwoningen

Particuliere huurwoningen vormen het kleinste segment op de woningbouwmarkt. Het betreft huurwoningen die worden geëxploiteerd door particulieren of bedrijven, waaronder institutionele beleggers. Naar schatting bedraagt het marktaandeel in de woningproductie circa 4% (zie tabel 2.2).

Ook voor de grondprijzen van nieuwe particuliere huurwoningen heeft RIGO een enquête gehouden onder particuliere verhuurders. Uit deze enquête komt naar voren dat voor een deel van de particuliere huurwoningen geldt dat de via de enquête verkregen informatie niet per definitie betrekking heeft op door gemeenten uitgegeven

⁵ Vries, P. de, en H. van der Heijden, 2005, Prijskolom Nieuwbouwwoningen, deelrapport Gronduitgifte voor Particulier Opdrachtgeverschap (OTB).

grond en dus gemeentelijke gronduitgifteprijsen, maar op de door de particuliere verhuurder betaalde (toegerekende) grondprijs. Dit hangt samen met het feit dat voor een belangrijk deel van de nieuwe particuliere huurwoningen geldt dat ze turn-key worden overgedragen aan de verhuurder.

Een enquête onder particuliere verhuurders is dus niet geschikt voor het in kaart brengen van de ontwikkeling van gemeentelijke gronduitgifteprijsen voor nieuwe particuliere huurwoningen. Deze informatie zal moeten worden ingewonnen bij de gemeenten en/of de opdrachtgevers (bouwers voor de markt) van de nieuwe huurwoningen. Hiervoor kan worden aangesloten bij het verzamelen van gemeentelijke gronduitgifteprijsen voor marktkoopwoningen (paragraaf 2.6).

2.6 Marktkoopwoningen

Nieuwe marktkoopwoningen vormen met 66% van de woningproductie verreweg het grootste segment op de woningbouwmarkt.

Voor wat betreft de grondprijzen van marktkoopwoningen is in het onderzoek Prijskolom Nieuwbouwwoningen gebruik gemaakt van gegevens uit de Monitor Nieuwe Woningen. Het betreft hier de grondprijzen die door kopers van een nieuwe woning zijn betaald aan de projectontwikkelaar van wie de woning is gekocht. Deze prijs hoeft niet gelijk te zijn aan de gemeentelijke gronduitgifteprijs (zo er al sprake is van een gemeentelijke gronduitgifte).

Zoals in paragraaf 1.1 al is aangegeven, blijkt uit het onderzoek 'Prijskolom Nieuwbouwwoningen' dat voor een belangrijk deel van de productie van marktkoopwoningen 'de' gronduitgifteprijs, die de gemeenten traditiegetrouw in rekening bracht bij projectontwikkelaars, niet meer als kwantitatieve eenheid per individuele woning kan worden onderscheiden. Naast het feit dat het niet meer vanzelfsprekend is dat de gemeente de gronden uitgeeft, maken tevens complexe afspraken tussen gemeente en marktpartijen omtrent methode, indexering, afroomregelingen, voor- en nacalculaties het vaak onmogelijk om één kwantitatieve eenheid als 'de' gronduitgifteprijs aan te wijzen. Daar komt nog bij dat deze en andere afspraken vaak niet meer betrekking hebben op de individuele woning, maar de totale opbrengsten van een (deel van een) locatie betreffen. Hierdoor is het zelfs voor gemeenten en marktpartijen vaak onmogelijk om achteraf aan te geven wat nu precies 'de' betaalde prijs is voor grond bij gronduitgifte per individuele woning.

In het onderzoek Prijskolom nieuwbouw werd ten aanzien van het in kaart brengen van de gemeentelijke gronduitgifteprijsen voor marktkoopwoningen (en particuliere huurwoningen) geconcludeerd dat een landsdekkende representatieve analyse vrijwel onmogelijk is. Als mogelijk alternatief wordt het houden van casestudies genoemd. 'Per casestudie kan op basis van vooraf gecalculeerde gronduitgifteprijsen, indexeringen, afroomregelingen en andere nacalculaties de grondprijsontwikkeling worden weergegeven⁶.

2.7 Conclusie en vervolg

Op basis van enquêtes onder gemeenten, respectievelijk woningcorporaties is het goed mogelijk om de ontwikkeling van de gemeentelijke gronduitgifteprijsen van corporatiehuurwoningen en van woningen die worden gerealiseerd onder particulier

⁶ Heijden, H. van der, et.al., 2005, Prijskolom Nieuwbouwwoningen, pagina 82.

opdrachtgeverschap te monitoren. Het gaat hierbij om ongeveer 30% van de woningproductie. Voor het in kaart brengen van de gemeentelijke gronduitgifteprijs van het grootste deel van de woningproductie (particuliere huurwoningen en marktkoopwoningen) is een enquête onder opdrachtgevers of gemeenten geen geschikt instrument omdat 'de' gemeentelijke gronduitgifteprijs niet meer als kwantitatieve eenheid per individuele woning kan worden onderscheiden.

In het vervolg gaan we nader in op de mogelijkheden om de ontwikkeling van de gemeentelijke gronduitgifteprijs voor marktkoopwoningen te kunnen monitoren. We beginnen met het in kaart brengen van de mogelijkheden om de ontwikkeling van de gemeentelijke gronduitgifteprijs te monitoren met behulp van gegevens van het Kadaster.

Vervolgens doen we verslag van gesprekken die hebben plaatsgevonden met vertegenwoordigers van marktpartijen (NVB en Neprom) en gemeenten (Amsterdam en Amersfoort). Daarbij hebben we drie mogelijke methoden om de gronduitgifteprijs te monitoren ingebracht:

- Het gebruiken van de (ontwikkeling van de) gemeentelijke gronduitgifteprijs voor particulier opdrachtgeverschap als proxy voor de ontwikkeling van de gronduitgifteprijs voor marktkoopwoningen. Deze optie lijkt ons relevant omdat uit de enquête onder gemeenten over de gronduitgifteprijs voor particulier opdrachtgeverschap bleek dat driekwart van de gemeenten bij de vaststelling van de grondprijzen geen onderscheid zei te maken tussen marktkoopwoningen en particulier opdrachtgeverschap.
- Het reconstrueren van de gemeentelijke gronduitgifteprijs na realisatie van het plan. Deze methode is in het onderzoek Prijskolom Nieuwbouwwoningen kort genoemd, waarbij de haalbaarheid in twijfel werd getrokken.
- Het volgen van de rekenprijs voor grond waarmee gemeenten rekenen in hun grondexploitatie.

3 Gemeentelijke Gronduitgifteprijsen via het Kadaster

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat de vraag centraal of via de Kadasterregistratie de *gemeentelijke* gronduitgifteprijs voor woningbouw in beeld kan worden gebracht.

Het Kadaster registreert *juridische* (eigendoms)overdrachten van onroerende goederen. De eigendomsoverdracht van een woning is pas compleet nadat de notaris een afschrift van de leveringsakte heeft ingeschreven in de openbare registers bij het Kadaster. Bij het Kadaster worden alle onroerende zaken geregistreerd, met nauwkeurige plaatsaanduidingen. Uit deze openbare registers blijkt wie eigenaar van welke woning of perceel is.

In het kader van dit onderzoek is niet zozeer de eigendomsoverdracht van grond in zijn algemeenheid van belang, maar de eigendomsoverdracht van grond ten behoeve van woningbouw. Daarnaast wordt specifiek gekeken naar bouwrijpe grond *verkocht door gemeenten* voor de bouw van woningen.

Daartoe gaan we eerst in op de verschillende manieren waarop in de praktijk grondoverdracht plaatsvindt. Vervolgens komt de wijze van registratie van grondtransacties door het kadaster aan de orde, waarna wordt ingezoomd op de mogelijkheden om met behulp van gegevens van het Kadaster de ontwikkeling van de gemeentelijke gronduitgifteprijs te kunnen monitoren.

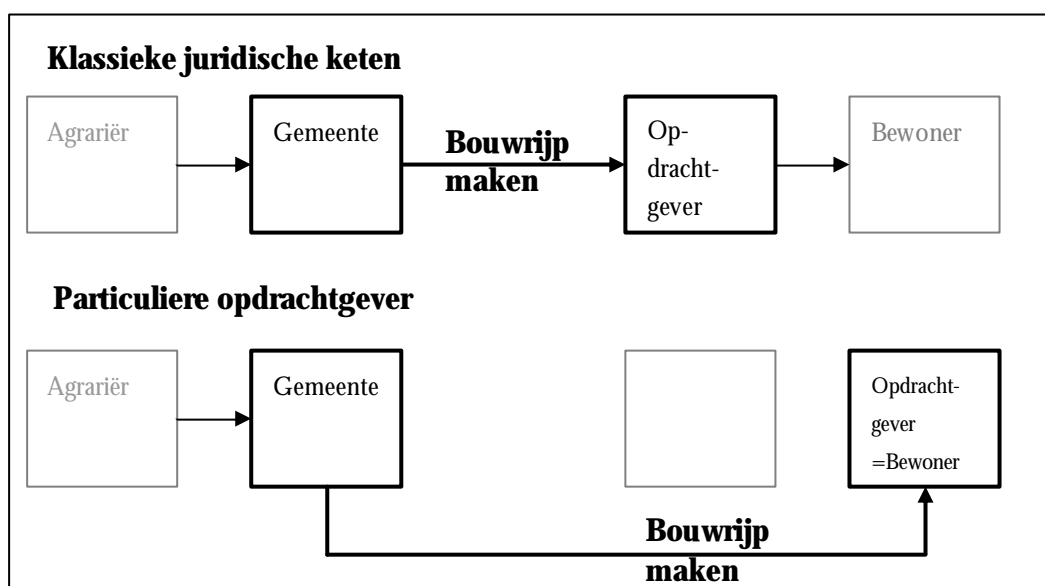
3.2 Juridische en economische grondoverdracht

Zoals hiervoor werd aangegeven registreert het Kadaster juridische grondoverdrachten. In afbeelding 3.1 zijn twee schema's gegeven van ketens van juridische grondoverdrachten, waarbij uiteindelijk woningen worden gebouwd. De eerste keten loopt van agrariër naar de uiteindelijke bewoner van de koopwoning. In deze klassieke juridische keten koopt allereerst de gemeente de grond van de agrariër. Vervolgens maakt de gemeente de grond bouwrijp, en verkoopt daarna de grond door aan de vastgoedexploitant. De tweede keten is een voorbeeld van particulier opdrachtgeverschap, waarbij de gemeente de bouwrijpe grond direct aan de opdrachtgever/bewoner verkoopt. De vetgedrukte transacties zijn in het kader van dit onderzoek van belang. Bij het particulier opdrachtgeverschap verkoopt de gemeente de grond aan de particulier. De particulier geeft opdracht aan een bouwer om op zijn grond een woning te bouwen.

Een variant op de klassieke grondoverdracht in afbeelding 3.1 is het bouwclaimmodel. Hierbij koopt de gemeente niet van agrariërs, maar van marktpartijen die de grond hebben gekocht (van agrariërs) omdat ze graag betrokken willen worden bij de ontwikkeling en/of het bouwen van de woningen. De marktpartijen leveren de verworven grond in bij de gemeente in ruil voor het recht (of de plicht) op de afname van bouwrijpe grond; in ruil voor een bouwrecht dus. De grondexploitatie wordt

over het algemeen gewoon door de gemeente gevoerd. Er worden afspraken gemaakt over het bouwrecht en meestal worden er ook nog aanvullende afspraken gemaakt over bijvoorbeeld inspraak op de planontwikkeling of over waar op de locatie gebouwd mag worden. Andere benamingen voor dit model zijn het inlevermodel of het productieafsprakenmodel. Bij een dergelijke constructie geeft de gemeente de grond dus wel uit, maar er is niet meer sprake van een 'kale' gronduitgifteprijs, omdat de gronduitgifteprijs afhankelijk is geworden van aanvullende afspraken die met de afnemende partijen gemaakt zijn.

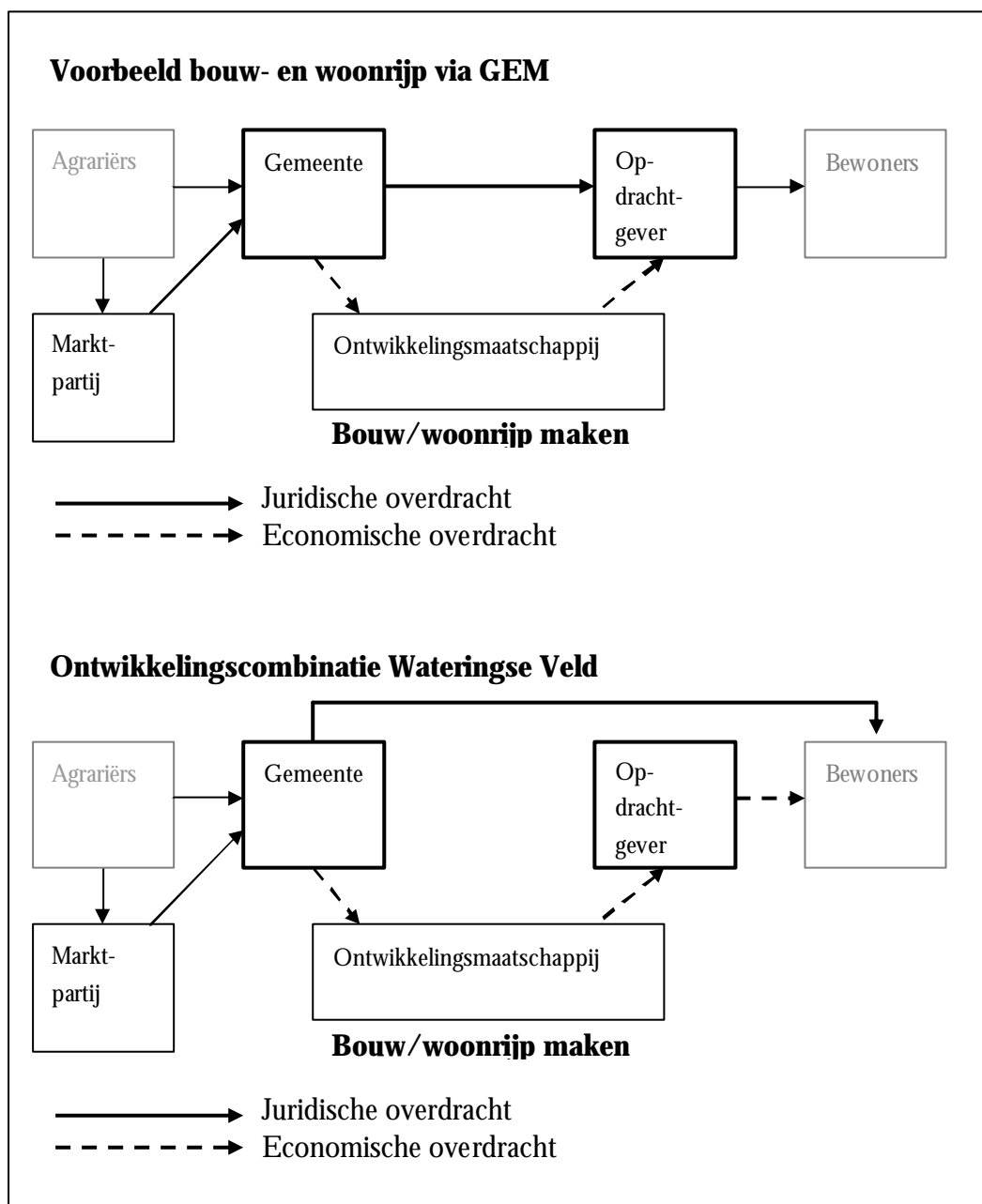
Afbeelding 3.1: Schematische weergave van de door het Kadaster geregistreerde (juridische) eigendomsoverdracht van grond volgens de klassieke keten en bij particulier opdrachtgeverschap



Het kan dat uit de gegevens van het Kadaster blijkt dat er een juridische overdracht heeft plaatsgevonden tussen gemeenten en bouwers voor de woningbouw, of tussen gemeenten en de kopers van woningen, maar dat er in de praktijk toch nog een andere partij 'tussen heeft gezeten'. De gemeente kan bijvoorbeeld de grond economisch hebben ingebracht in een gezamenlijke grondexploitatie maatschappij voor het bouwen woonrijp maken.

Afbeelding 3.2 geeft twee voorbeelden van constructies waarbij geen juridische levering van grond plaatsvindt aan de grondexploitatie maatschappij, maar enkel *economische* overdracht van de grond ten behoeve van het bouwrijp maken. De juridische overdracht is getekend met doorgetrokken lijnen; de economische overdracht met onderbroken lijnen. Het tweede model is het model zoals gehanteerd wordt voor de locatie Wateringse Veld. De grond wordt daar uiteindelijk door de gemeente uitgegeven in erfpacht.

Afbeelding 3.2 Voorbeeld juridische en economische overdracht van grond



Uit onderzoek blijkt dat voor ongeveer 68% van het aantal te bouwen woningen de gemeenten uitgaan van een gemeentelijke grondexploitatie⁷. Van de overige woningen wordt 22% gerealiseerd door een grondexploitatie maatschappij (waarin de gemeente participeert) en 5% door private exploitaties. Voor de rest van de woningen is het nog niet duidelijk of wordt er een combinatie van modellen gehanteerd. De gemeente is dus veelal betrokken bij gronduitgifte voor woningbouw, maar geeft niet altijd zelf de grond uit.

Ook wanneer er sprake is van gemeentelijke gronduitgifte, hoeft dat niet altijd te blijken uit de registratie van het Kadaster. Zo kan de gemeentelijke gronduitgifte verlopen via economische overdrachten, terwijl bij de juridische overdrachten de gemeen-

⁷ Groetelaers, D.A., 2004, **Instrumentarium locatieontwikkeling; Sturingsmogelijkheden voor gemeenten in een veranderde marktsituatie**, Delft (DUP Science), proefschrift.

te niet is betrokken. Het is niet bekend voor welk deel van de gemeentelijke gronduitgifte geldt dat de grondoverdracht van de gemeente aan marktpartijen juridisch plaatsvindt. Het is dus niet duidelijk welk deel van de gemeentelijke gronduitgifte voor woningbouw via de registratie van het Kadaster kan worden achterhaald.

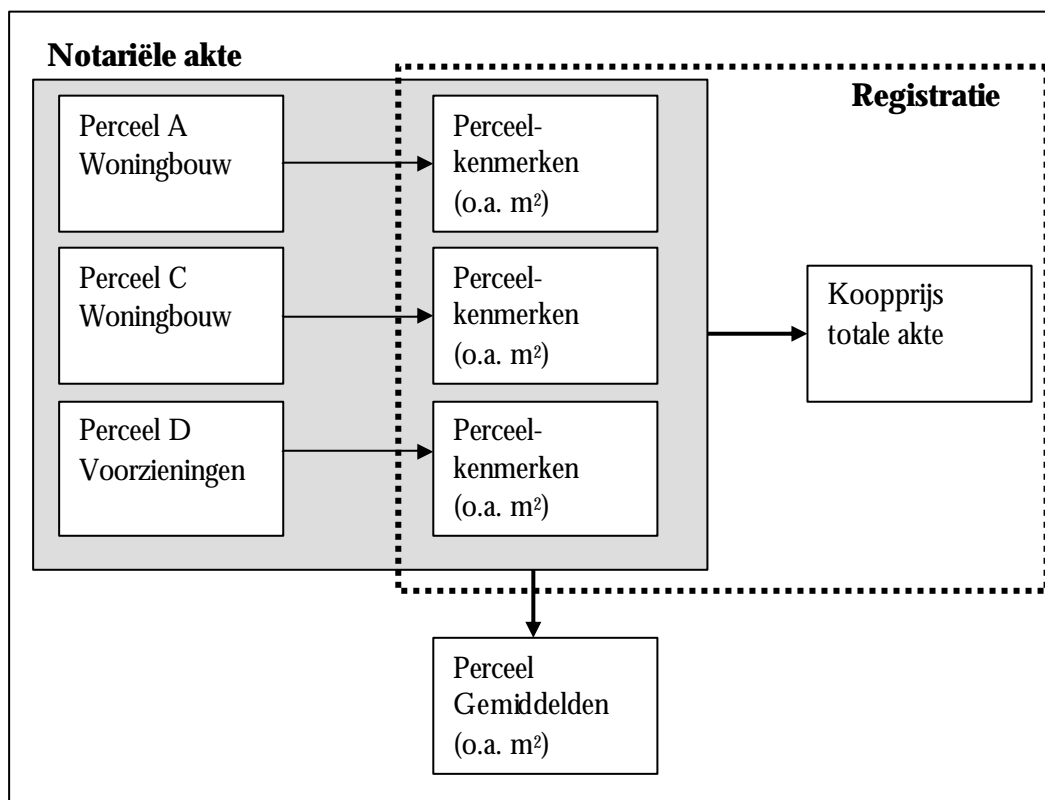
3.3 Registratie Kadaster

Het Kadaster registreert *juridische*, en niet de *economische* overdrachten van onroerende goederen, waaronder de grond. Beide begrippen passeerden in de vorige paragraaf de revue. Daarbij is ook aangegeven dat partijen afspraken kunnen maken over het bouwrijp maken van grond en de kosten daarvan, zonder (juridische) eigendoms-overdracht. De daaruit voortvloeiende gronduitgifteprijs wordt daarom niet door het Kadaster geregistreerd.

Deze paragraaf geeft een beschrijving van de wijze waarop het Kadaster vanuit de notariële akten haar databestanden vult en actualiseert. Met behulp van de registratiebestanden worden kengetallen, zoals gemiddelde prijzen en oppervlakten, berekend.

Afbeelding 3.3

Samenstelling notariële akte naar percelen, berekening van gemiddelden per perceel en de registratie van de koopprijs



Akten

Afbeelding 3.3 geeft de structuur aan van een notariële akte en de wijze waarop de gegevens vanuit de akte opgeslagen worden in de bestanden van de kadastrale registratie (AKR). De akte kan bestaan uit één perceel, meerdere percelen of delen van percelen. In de subparagraaf Kadastraal perceel (verderop) wordt hierop ingegaan. Het perceel is de kleinste eenheid waarover het Kadaster informatie vastlegt in haar

databestanden. Informatie over de percelen (o.a. eigenaar, oppervlakte, grondgebruik) haalt het Kadaster uit de notariële akten.

Een probleem voor het in beeld brengen van de gronduitgifteprijs zijn akten met meerdere percelen en waarbij het grondgebruik van de percelen verschilt. Dit zien we ook terug in afbeelding 3.3; twee woningbouwpercelen en één perceel voor voorzieningen wisselen van eigenaar. Voor elk verkocht perceel zijn een veelheid aan kenmerken bekend, echter in de notariële akte wordt slechts de overalprijs opgenomen, dus niet een prijs per perceel. Het Kadaster is daarom in staat om perceelkenmerken nauwkeurig in beeld te brengen, maar is niet in staat om de overalprijs te splitsen naar de diverse percelen. Het Kadaster heeft ervoor gekozen om in de AKR de overalprijs van een akte die uit meerdere percelen bestaat, aan ieder perceel toe te voegen, inclusief codes waaruit blijkt dat de overalprijs betrekking heeft op meerdere percelen en codes die naar die percelen verwijzen.

Voor het in beeld brengen van de gronduitgifteprijs geeft dit grote problemen. In het exemplarische voorbeeld van afbeelding 3.3 is het onmogelijk om deze prijs vast te stellen omdat woningbouwgrond en grond waarop voorzieningen gerealiseerd worden in één akte van eigenaar wisselt. Daarbij is een tweede moeilijkheid dat de samenstelling van de bouw naar woningtypen op perceel A anders kan zijn dan op perceel B.

Kadastraal perceel

Het Kadaster registreert een eigendomsoverdracht van een kadastraal perceel. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen een geheel kadastraal perceel en een gedeelte van een kadastraal perceel. Van een geheel kadastraal perceel is sprake als een volledig in de kadastrale registratie met 'gemeente', 'sectie' en 'nummer' omschreven stuk grond met het daarop gebouwde wordt geleverd. Als het om een gedeelte van een kadastraal perceel gaat, dan moet het Kadaster de grenzen van de nieuw te vormen percelen opnemen (zowel het verkochte als het resterende deel). Dit gebeurt doorgaans na levering.

Bij de eigendomsoverdracht van bestaande koopwoningen hebben we in de regel te maken met gehele kadastrale percelen. Bij nieuwbouw koopwoningen daarentegen, en bij de verkoop van huurwoningen, worden veelal kadastrale percelen gesplitst. Dit betekent dat het Kadaster de nieuwe percelen in kaart moet brengen.

Voor de berekening van de gronduitgifteprijs levert deze splitsing in principe geen problemen op. Immers, als we teruggrijpen naar afbeelding 3.1 dan is de gronduitgifteprijs de prijs die wordt betaald voor bouwrijpe grond. Als opdrachtgevers daarna de grond splitsen heeft dat geen effect op die prijs. Anders is de situatie waarbij economische overdrachten ter sprake komen. Hierbij is echter de splitsing niet het probleem, maar het feit dat de grondoverdracht niet terechtkomt in de openbare Kadasterregisters.

De splitsing van de percelen kan wel problemen opleveren als de grondprijs per woning in beeld gebracht moet worden. Hiervoor zijn twee oorzaken aan te geven. Ten eerste omdat percelen van verschillende omvang kunnen ontstaan na de splitsing, en ten tweede omdat er verschillende woningtypen gebouwd kunnen worden op de verschillende kavels.

3.4 Selectie: bouwterreinen voor woningen verkocht door gemeenten

Bouwterreinen voor woningen

Het Kadaster registreert de overdracht van percelen. Vanuit de notariële akte noteert het Kadaster met behulp van haar Codestelsel⁸ een veelheid perceelkenmerken, zoals kenmerken van de eigenaar, belemmeringen (zoals recht van overpad of monument), oppervlak, enzovoorts. In het kader van het in beeld brengen van de gronduitgifteprijs voor woningbouwgrond, is een zeer belangrijk perceelkenmerk het grondgebruik. Het gaat hierbij op de cultuurcode 93 'bouwterreinen voor woningen'.

De bron van het Kadaster Codestelsel is de notariële akte. Dit impliceert dat de aankoop van grond door een opdrachtgever (bouwer voor de markt, institutionele belegger, particulier) niet persé als woningbouwgrond geregistreerd wordt. Er staat immers nog geen woning op. Wel is de verwachting dat bouwrijpe grond verkocht door de gemeente door het Kadaster wordt geregistreerd als cultuurcode 93 'bouwterreinen voor woningen'. Dit omdat gemeenten in het algemeen de bestemming opnemen in de akten.

Centraal staat de vraag of, met behulp van de kadastrale registratie, de gronduitgifteprijs die de opdrachtgever voor de bouw van woningen betaalt voor de bouwrijpe grond -verkocht door gemeenten- in kaart gebracht kan worden. Naar verwachting is de selectie van cultuurcode 93 'bouwterreinen voor woningen' trefzeker genoeg om percelen te filteren voor percelen waarop daadwerkelijk woningen worden gebouwd. Wel moet ook geconcludeerd worden dat er percelen zijn waarop woningen gebouwd worden zonder dat het Kadaster daar weet van heeft omdat de bestemming van de grond in de akte van levering niet expliciet vermeld is. Het Kadaster leidt daar immers uit af welke cultuurcode er aan het perceel wordt meegegeven.

Dit probleem kan geminimaliseerd worden als gemeenten verplicht worden om bij verkoop van woningbouwgrond, deze bestemming verplicht op te laten nemen in de notariële akte.

Aanbieder is gemeente

In het kader van dit onderzoek zal eveneens moeten worden geselecteerd op 'verkooper is gemeente'. Helaas is er geen aparte categorie 'de gemeente' onder de niet natuurlijke personen⁹. Wel is het mogelijk om te selecteren op de code PR (Publiekrechtelijk rechtspersoon) en vervolgens die eigendomsoverdrachten te selecteren waarbij in de naam van de aanbieder 'gemeente' voorkomt. Deze selectiemethode wordt nu door het Kadaster toegepast. Problemen doen zich voor zodra het woord 'gemeente' niet bij de naamgeving van de aanbieder wordt gebruikt maar bijvoor-

⁸ Het Codestelsel omvat 40 cultuurcodes en geeft het Kadaster de mogelijkheid om allerlei dataselecties te maken. Voorbeelden van mogelijke selecties voor de bestaande woningmarkt zijn: wonen, wonen (appartement), wonen (recreatie) en wonen met bedrijvigheid. Voor wat betreft nieuwbouwbestemmingen (onbebouwde grond) hanteert het Kadaster twee cultuurcodes. Die voor terrein (nieuwbouw bedrijvigheid) (code 92) en die voor terrein (nieuwbouw wonen) (code 93).

⁹ Wel worden genoemd: Aanbieder, Ambachtsheerlijkheid, Beklemgroep, Rechtspersoon in oprichting, Rechtspersoon naar buitenlands recht, Besloten Vennootschap met beperkte aansprakelijkheid, Coöperatie, Commanditaire Vennootschap, De Staat, Fundatie, Beschikkingsbevoegdheid, Instelling van weldadigheid, Kerkgenootschap alsmede haar zelfstandige onderdelen, Betreft mandeligheid, Maatschap, Rechtspersoon in oprichting, Naamloze Vennootschap, Overige Rechtsvorm, Publiekrechtelijk rechtspersoon, Pensioen en spaarfonds, Rederij, Stichting, Samenwerkingsverband, Vereniging van Eigenaren, Vennootschap onder firma, Vereniging met volledige rechtsbevoegdheid, Stuk, instantie of project.

beeld enkel 'grondbedrijf'. In welke mate dergelijke problemen zich voordoen is onbekend.

Eventueel kan dit probleem nog verder beperkt worden door de 'gemeente' als aparte categorie te registreren, en niet te benaderen door bovenstaande methodiek.

3.5 Een voorbeeld: de grondprijs van particuliere opdrachtgevers

Deze paragraaf geeft een indruk op welke wijze het Kadaster grondkenmerken levert en selecteert.

Het kadaster levert op dit moment aan de Nederlandse Vereniging van Bouwondernemers (NVB) de kaveloppervlakte, de kavelprijzen en de m²-prijs van grond, aangekocht door particulieren voor de bouw van woningen. De NVB gebruikt deze cijfers in de publicaties 'Thermometer Koopwoningen'. Om deze kengetallen te leveren, voert het Kadaster de volgende selectie door:

1. Bouwterreinen ten behoeve van bouw woningen (cultuurcode 93)
2. Zakelijk recht is Volledig Eigendom (zakelijk recht code VE)
3. Kavels boven 100m²
4. Correcties voor grote en kleine kavels (bovenste en onderste 2,5% per regio wordt verwijderd) De correctie vindt plaats op de m² prijs.
5. 'Natuurlijke personen' als verkrijger van de grond

Bovenstaande selectie houdt rekening (1) met de bestemming van de grond, (2) dat het een woning betreft op eigen grond, (3) selecteert voor 'echte' woningbouw en negeert bijvoorbeeld aankoop van grondstroken bij de bestaande kavel, (4) corrigeert voor uitzonderlijke verkopen en (5) selecteert voor aankoop door een particulier.

In selectieregel 5 staat de verkrijger centraal. Hierdoor gaat het uiteindelijk om grond *aangekocht* door particulieren en *verkocht* door gemeenten, bedrijven of particulieren. Deze selectie geeft dus geen beeld van alleen verkopen van gemeenten. Bovendien geeft het ook geen beeld van aankopen door bouwbedrijven en projectontwikkelaars, want dat zijn geen natuurlijke personen maar rechtspersonen. Het gaat dus niet om de transacties waarin we in het kader van dit onderzoek geïnteresseerd zijn. De selectie heeft ook niet uitsluitend betrekking op particulier opdrachtgeverschap. Een belangrijk deel van de overdracht van grond als 'onderdeel' van de verkoop van een nieuwe marktkoopwoning valt ook binnen de selectie.

3.6 Conclusie

In dit hoofdstuk zijn we ingegaan op de vraag of via de Kadasterregistratie de *gemeentelijke* gronduitgifteprijs voor woningbouw in beeld kan worden gebracht. Hierbij is de gronduitgifteprijs gedefinieerd als de prijs die de opdrachtgever voor de bouw van woningen betaalt voor de bouwrijpe grond.

Omdat het Kadaster alleen juridische overdrachten van grond registreert, wordt slechts een deel van de gemeentelijke gronduitgifte geregistreerd. Het is niet bekend voor welk deel van de gemeentelijke gronduitgifte geldt dat de grondoverdracht van de gemeente aan marktpartijen juridisch plaatsvindt. Het is dus niet duidelijk welk

deel van de gemeentelijke gronduitgifte voor woningbouw via de registratie van het Kadaster kan worden achterhaald.

Verder wordt de gronduitgifteprijs (de prijs voor bouwrijpe grond) niet eenduidig door het Kadaster geregistreerd. Er kunnen elementen in de prijs terechtkomen die niet via de notariële akten in de databestanden opgenomen worden. Belangrijk is eveneens het feit dat een akte uit meerdere percelen kan bestaan, terwijl er slechts één prijs geregistreerd wordt. Het is niet mogelijk om deze overalprijs op te splitsen in prijzen voor de afzonderlijke percelen. Hierdoor is het in deze gevallen niet mogelijk om een gemiddelde gronduitgifteprijs per woning te berekenen.

De gemeentelijke gronduitgifte die wel voorkomt in de bestanden van het Kadaster kan, via het Codestelsel waarin een veelheid aan perceelkenmerken opgenomen is, door middel van een aantal selecties in beeld worden gebracht. Een van de selecties is die van cultuurcode 93 'bouwterreinen voor woningen'. Echter, niet alle grondoverdrachten voor woningbouw van gemeenten naar marktpartijen heeft deze code meegemaakt. Gevolg is dat niet alle door gemeenten voor woningbouw uitgegeven grond geregistreerd wordt.

Bovendien is de gemeente niet met een aparte code als 'grondaanbieder' opgenomen in het Codestelsel. Via een omweg kunnen de gemeenten geselecteerd worden. Deze selectie wordt op dit moment toegepast door het Kadaster.

De overall conclusie is dat met de nodige beperkingen de gemeentelijke gronduitgifteprijs bij juridische grondoverdrachten door middel van de Kadasterbestanden in beeld gebracht kan worden. Niet bekend is welk deel van de door gemeenten uitgegeven grond voor woningbouw dit betreft. Van de wel geregistreerde grondoverdrachten zijn alleen het oppervlak en de prijs bekend (en dus de prijs per m²). Een relatie met op deze grond te bouwen woningen kan niet worden gelegd.

De betrouwbaarheid van de selecties die nodig zijn om de gemeentelijke gronduitgifteprijs voor woningbouw in beeld te brengen kan toenemen als gemeenten verplicht worden om de grondbestemming in de notariële akte op te nemen, en als het Kadaster de gemeente als verkoper apart registreert (in plaats van benadert door middel van een aantal selectiecriteria).

4 Gemeenten en marktpartijen over het meten van de gemeentelijke gronduitgifteprijsen

4.1 Inleiding

Met enkele gemeenten en (koepels van) projectontwikkelaars zijn gesprekken gevoerd over de mogelijkheden om de ontwikkeling van gemeentelijke grondprijzen in beeld te kunnen brengen. In dit hoofdstuk wordt verslag gedaan van deze gesprekken met vertegenwoordigers van marktpartijen en gemeenten. Voor wat betreft de marktpartijen is gesproken met de NVB en met de commissie Woningmarkt van de Neprom. Voor wat betreft de gemeenten is, naast de casestudies die zijn uitgevoerd in het kader van het onderzoek Prijskolom Nieuwbouwwoningen, voor dit onderzoek gesproken met vertegenwoordigers van de gemeenten Amsterdam en Amersfoort.

Tijdens de gesprekken zijn, zoals in paragraaf 2.7 is aangegeven, drie mogelijke methoden om de gronduitgifteprijsen te monitoren ingebracht:

- Het gebruiken van de (ontwikkeling van de) gemeentelijke gronduitgifteprijsen voor particulier opdrachtgeverschap als proxy voor de ontwikkeling van de gronduitgifteprijs voor marktkoopwoningen.
- Het reconstrueren van de gemeentelijke gronduitgifteprijsen na realisatie van het plan.
- Het volgen van de rekenprijs voor grond waarmee gemeenten rekenen in hun grondexploitatie.

Voordat verslag gedaan wordt van de met vertegenwoordigers van marktpartijen en gemeenten gevoerde gesprekken, wordt eerst kort ingegaan op de verschillende methoden van gemeentelijke gronduitgifte en de consequenties die dat heeft voor het monitoren van de gemeentelijke gronduitgifteprijsen.

4.2 Vaststellen en monitoren van gronduitgifteprijsen

Er zijn verschillende methoden om gronduitgifteprijsen vast te stellen. De bekendste zijn residueel rekenen en de grondquote. Uit onderzoek van Ecorys-vastgoed¹⁰ blijkt dat de residuele methode, al dan niet in combinatie met andere methoden, bij ongeveer de helft van de gemeenten gehanteerd wordt. Bij de residuele waardemethode is de grondprijs het verschil tussen de naar verwachting te realiseren VON-prijs en de naar verwachting te maken bruto bouwsom. De VON-prijs is de verkoopprijs van een complete woning, exclusief eventueel meerwerk. Met de bruto bouwsom wordt bedoeld op de bouwkosten, exclusief meerwerk, maar inclusief BTW en rentekosten, ontwikkelingskosten (winst en risico), overdrachtskosten en dergelijke. Kortom, de residuele grondprijs wordt bepaald door de woningprijs te verminderen met de bouwkosten en bijkomende kosten.

¹⁰ ECORYS-Vastgoed, 2005, Evaluatie Convenant Gemeentelijk Grondprijsbeleid, Evaluatierapport (Rotterdam).

De gronduitgifteprijsen per woning waarmee gerekend wordt in de grondexploitatie blijven ondanks het terugrekenen een inschatting van de werkelijk gerealiseerde prijzen. Bij grote gemeenten blijkt het zelfs praktisch onmogelijk te zijn voor elke woning een residuele grondprijs te bepalen. Daarom wordt vaak uitgegaan van gemiddelde stichtingskosten gebaseerd op referentieprojecten, waarbij prijs- en kostenontwikkelingen worden geïndexeerd. In deze gevallen dient dan ook benadrukt te worden dat het hier gaat om normatief residueel rekenen.

Ook bij grondquotes wordt uitgegaan van de VON-prijzen van woningen. Bij deze methode wordt een vooraf vastgesteld percentage van de VON-prijs toegerekend aan de grond. Het verschil met residueel rekenen is dat er een minder sterke koppeling is met bouw- en bijkomende kosten. Bij residueel rekenen is het bedrag dat resteert na aftrek van die kosten het bedrag dat maximaal betaald kan worden voor de grond. Het effect van hogere bouwkosten door bijvoorbeeld meer kwaliteit heeft veel meer effect op de grondprijs bij het rekenen met grondquotes vooraf.

Bij het monitoren van gronduitgifteprijsen kan vooraf al een aantal kanttekeningen geplaatst worden, die relevant zijn voor de gronduitgifte:

- Er is lang niet altijd sprake van een gemeentelijke gronduitgifte. Grotere bouwlocaties worden ook wel ontwikkeld door een gemeenschappelijke grondexploitatie maatschappij, een samenwerking tussen publieke en private partijen. De gronduitgifte wordt dan veelal gedaan door de grondexploitatie maatschappij.
- Als er wel sprake is van een gemeentelijke gronduitgifte dan komt het ook voor dat die gemeenten de grond eerst hebben overgenomen van marktpartijen die de grond gekocht hadden met het oog op de ontwikkelingen. Daarbij zijn dan vaak afspraken gemaakt over het afnemen van bouwrijpe grond door die zelfde marktpartijen. De gronduitgifte is dan dus ook gekoppeld aan het recht of de plicht op afname van bouwrijpe grond en vaak worden ook andere afspraken gemaakt, die van invloed kunnen zijn op de gronduitgifteprijs.
- De gronduitgifteprijs sowieso vaak een resultante van onderhandelingen, waarin ook andere criteria een rol spelen dan alleen de hoogte van het bedrag. Een grondprijs kan dan niet los gezien worden van de verdere afspraken die er gemaakt worden, bijvoorbeeld over verdeling van risico's tussen de onderhandelende partijen. Neemt bijvoorbeeld de bouwer op zich om een oplossing te zoeken voor de parkeerproblematiek, dan kan dat effect hebben op de gronduitgifteprijs die overeen wordt gekomen.
- Bij de uitgifte van grond aan bouwers gaat het vaak om grotere stukken grond waarbij niet expliciet gewerkt wordt met vierkante meterprijzen, maar met een lumpsum.

4.3 Marktpartijen en het monitoren van gemeentelijke gronduitgifteprijsen

4.3.1 NVB

De NVB Vereniging voor ontwikkelaars & bouwondernemers is één van de partijen die regelmatig de hoogte van de gronduitgifteprijsen ter discussie stelt¹¹. Volgens de NVB zijn de grondkosten als aandeel van de verkoopprijs van nieuwe woningen in het afgelopen decennium sterk gestegen. Vooral in tijden waarin de verkoopprijs van

¹¹ Zie bijvoorbeeld de periodieke NVB-uitgave 'Thermometer van de koopwoningenmarkt'.

bestaande woningen niet of nauwelijks stijgt, betekenen stijgende grondprijzen dat de prijs/kwaliteitsverhouding (en daarmee de concurrentiepositie) van nieuwe koopwoningen onder druk staat.

De NVB pleit voor transparantie vanuit gemeenten omtrent de hoogte en opbouw van de gemeentelijke gronduitgifteprijsen. Zo zouden gemeenten op gestandaardiseerde wijze grondtransacties openbaar moeten maken.

Onderdeel van deze transparantie zou kunnen zijn het jaarlijks publiceren van de rekenprijzen in een gemeentelijke nota grondprijsbeleid. Ook hierbij zou dan sprake moeten zijn van een gestandaardiseerde wijze van publiceren.

Het is volgens de NVB nog niet duidelijk wat in het kader van de transparantie van het gemeentelijk gronduitgiftebeleid de 'bijdrage' van de grondexploitatiewet zal zijn. Volgens deze wet moeten gemeenten afspraken over ontwikkeling vastleggen in overeenkomsten en/of de kaders voor ontwikkeling opnemen in een exploitatieplan. Daaruit kan wellicht informatie gehaald worden t.b.v. monitoring. In de grondexploitatiewet wordt ook de openbaarheid van die overeenkomsten en exploitatieplannen geregeld (zie ook Bijlage A).

Met betrekking tot het gebruiken van de gemeentelijke gronduitgifteprijsen voor particulier opdrachtgeverschap als proxy voor het in beeld brengen van de ontwikkeling van de gemeentelijke gronduitgifteprijsen voor marktkoopwoningen geeft de NVB aan ernstig te twifelen aan de waarde van dit alternatief. Als belangrijk argument wordt genoemd het feit dat in gemeenten waar veel marktkoopwoningen worden gerealiseerd, het particulier opdrachtgeverschap over het algemeen op een laag pitje staat, terwijl de gemeenten waar veel woningen worden gerealiseerd onder particulier opdrachtgeverschap verantwoordelijk zijn voor een beperkt deel van de woningproductie in Nederland.

Ook het achteraf reconstrueren van de gemeentelijke gronduitgifteprijsen (nadat de woningen zijn gerealiseerd en de 'eindafrekening' tussen gemeente en ontwikkelaar heeft plaatsgevonden) is volgens de NVB geen werkbaar alternatief. Bij grotere projecten duurt het bovendien veel te lang voordat informatie beschikbaar komt.

Tenslotte is nog gesproken over dat deel van de productie van marktkoopwoningen, waarbij de gemeente de grond rechtstreeks verkoopt aan de koper van een woning en de projectontwikkelaar de opstal verkoopt. In deze gevallen is de gemeentelijke gronduitgifteprijs gelijk aan de consumentenprijs voor de grond. Volgens de NVB kan via deze weg niet op representatieve wijze de ontwikkeling van de gemeentelijke gronduitgifteprijs in beeld worden gebracht omdat een beperkt deel van de gemeenten deze werkwijze hanteert. Bovendien geldt voor een deel van de gemeenten dat deze werkwijze bij een specifiek deel van de nieuwe marktkoopwoningen wordt toegepast. Het gaat dan om de goedkopere woningen, waarbij de gemeente vanuit de toewijzing betrokken is.

4.3.2 Neprom

In het gesprek met de Commissie Woningmarkt van de Neprom over de mogelijkheden om de ontwikkeling van de gemeentelijke gronduitgifteprijsen in beeld te brengen, werd in eerste instantie gewezen op het feit dat de in de Monitor Nieuwe Woningen geregistreerde grondprijzen daarvoor niet geschikt zijn.

Volgens de Neprom-leden wijkt de bij de kopers van nieuwe woningen in rekening gebrachte prijs voor de grond in een groot aantal gevallen af van de gemeentelijke gronduitgifteprijs of is er geen sprake van een gemeentelijke gronduitgifteprijs op het niveau van individuele woningen. In het eerste geval hebben projectontwikkelaars bijvoorbeeld ontwikkelings- of rentekosten toegerekend aan de grondprijs¹². In het tweede geval worden er vanuit de gemeentelijke grondprijs voor een (deel van een) locatie aan individuele woningen grondkosten toegerekend. Deze toegerekende grondkosten worden doorberekend aan de kopers van de nieuwe woningen.

Volgens de leden van de Neprom zou informatie over de gemeentelijke gronduitgifteprijsen aangeleverd moeten worden door gemeenten. Men is zich daarbij bewust van het feit dat dat in veel gevallen een kwestie van 'reconstrueren' zal worden, waarbij het niet altijd mogelijk zal blijken om gronduitgifteprijsen te koppelen aan individuele woningen.

Neprom-leden kunnen zich ook voorstellen dat er gemonitord wordt op grond van de rekenprijzen, zolang er maar sprake blijft van een koppeling met het jaar waarvoor de rekenprijzen zijn vastgesteld. Alhoewel hiermee niet de feitelijke gronduitgifteprijsen worden gevolgd, geeft het een goed beeld van de inzet van gemeenten bij woningbouwplannen.

4.4 Gemeenten en het monitoren van gemeentelijke gronduitgifteprijsen

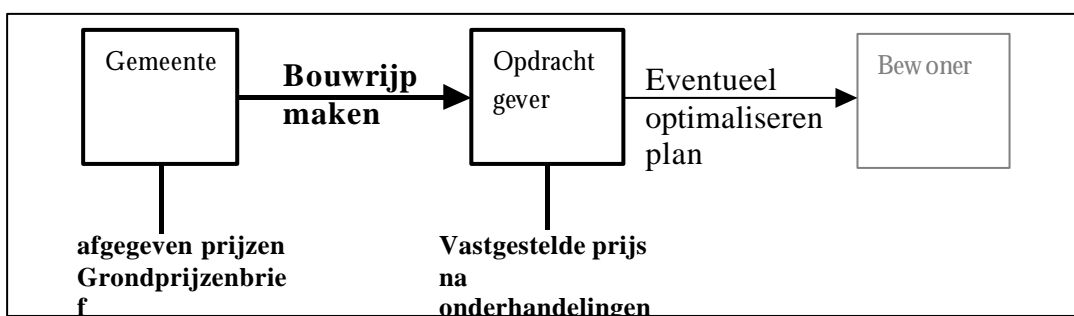
4.4.1 Inleiding

In deze paragraaf wordt ingegaan op de wijze waarop door de gemeente Amsterdam en de gemeente Amersfoort de gronduitgifteprijs wordt vastgesteld. In de volgende paragraaf wordt op basis van deze informatie (en de resultaten van de gesprekken met NVB en Neprom) ingegaan op de verschillende mogelijkheden om de gemeentelijke gronduitgifteprijsen te kunnen monitoren.

4.4.2 Gronduitgifte Amsterdam

De gemeente Amsterdam hanteert een systeem van normatief residueel rekenen. De gemeente inventariseert elk jaar en soms per half jaar de VON-prijzen van gerealiseerde woningen. Dit gebeurt op basis van gegevens van Funda en het Kadaster. Deze worden afgezet tegen referentiemodellen van woningen. Er ontstaat zo een overzicht van VON-prijzen per buurtcode. Door middel van residueel rekenen worden vervolgens per buurtcode voor verschillende woningtypen gronduitgifteprijsen vastgesteld. Dat zijn vierkante meter prijzen, behalve voor sociale woningbouw en studentenwoningen, waarbij met prijzen per eenheid wordt gerekend.

Afbeelding 4.1 Gronduitgifte gemeente Amsterdam



De zo vastgestelde prijzen worden gehanteerd als rekenprijzen in de onderhandelingen met marktpartijen. De gemeente hanteert daarbij een marge van 10% omhoog of omlaag. Er wordt dan niet meer gesproken over vierkante meters en verschillende uitgiftecategorieën, maar over een lumpsum. Eventuele optimaliseringsruimte wordt aan de bouwer gelaten en heeft geen invloed op de gronduitgifteprijs.

Bij vrije kavels wordt steeds meer gewekt met zogenoemde bouwenvelopen, waarin voor het uit te geven perceel (maximale) bouwcontouren en randvoorwaarden voor het programma worden vastgelegd. De gronduitgifteprijzen worden residueel berekend op basis van de bouwcontouren. Eventueel kan korting berekend worden voor percelen waarop niet de maximale bebouwing gerealiseerd zal worden.

4.4.3 Gronduitgifte Vathorst (Amersfoort)

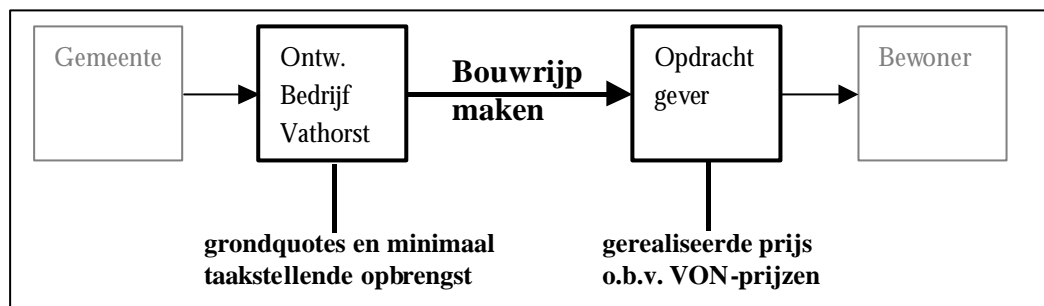
Op de locatie Vathorst in Amersfoort moeten 11.000 woningen gerealiseerd worden. De totale locatie is ongeveer 500 ha groot en ligt aan de noordoostkant van Amersfoort, ten noorden van de A1 en ten westen van de A28, bij het knooppunt Hoevelaken.

Voor Vathorst heeft de gemeente marktpartijen gevraagd om grondposities in te nemen. De gemeente verwierf niet zelf, vanwege de risico's, het ontbreken van middelen, en het daaraan gerelateerde ontbreken van steun voor gemeentelijke grondverwerving in de gemeenteraad. Het idee was om net als bij de locatie Nieuwland de grond over te nemen door middel van bouwclaims.

Na onderhandelingen met de marktpartijen is echter besloten om de locatie toch te ontwikkelen in een samenwerkingsverband. Vooruitlopend op een samenwerkingsconstructie heeft de gemeente Amersfoort door middel van bouwclaims grond verworven van ontwikkelaars en bouwers, waarbij onder andere aanvullende afspraken zijn gemaakt over een gezamenlijke grondexploitatie. De verwerving van grond zou, totdat een publiek-privaat ontwikkelingsbedrijf opgericht was, voor gezamenlijke rekening en risico van de partijen plaatsvinden; daarna zou de verwerving een taak worden van het ontwikkelingsbedrijf, maar deze wordt dan wel uitgevoerd met medewerking van de gemeente. De partijen waarmee de gemeente samenwerkt, verwerven ook, maar de grond staat juridisch op naam van de gemeente. In een grondexploitatie- en realiseringsovereenkomst (GROK) is afgesproken dat de gemeente de verworven onroerende zaken in eigendom levert aan het ontwikkelingsbedrijf. Er is dus geen sprake van een gemeentelijke gronduitgifte, maar van gronduitgifte door het Ontwikkelingsbedrijf Vathorst.

Bij de start van het ontwikkelingsbedrijf zijn de grondprijzen (grondquotes en vierkante meterprijzen per uitgiftecategorie) contractueel vastgelegd voor het hele plan in een keer. In het stedenbouwkundig plan is een kavelindeling gemaakt. Die kaveloppervlakten komen overeen met een bepaalde financieringscategorie. Op basis van de vierkante meter prijzen daarvan zijn per uitgiftecategorie kavelprijzen bepaald. Per deelgebied kan zo een berekening gemaakt worden van de totale grondopbrengst, omdat de aantallen woningen per uitgiftecategorie en de overeenkomstige kavelprijzen bekend zijn.

Afbeelding 4.2 Gronduitgifte Vathorst



Bij de uitgifte van deelgebieden wordt een projectrealisatieovereenkomst gesloten met de bouwers van de woningen. De gronduitgifteprijs wordt daarin bepaald op basis van de grondquotes over de gemiddelde VON-prijzen per uitgiftecategorie, maal de aantallen woningen per categorie. De totaalprijs is de minimaal taakstellende grondopbrengst voor het deelgebied. De kopers van de grond moeten vervolgens via de VON-prijzen van de woningen die grondopbrengst realiseren. Uiteindelijk wordt op grondquotes, dus percentages van de gerealiseerde VON-prijzen afgerekend. Bij de gerealiseerde grondprijzen is er dus geen koppeling meer met vierkante meter prijzen. De bouwer kan binnen de programmatische eisen van het Ontwikkelingsbedrijf naar eigen inzicht het plan optimaliseren, zolang de minimale grondopbrengst maar gehaald wordt. Als de woningen gerealiseerd zijn volgt de afrekening op basis van de werkelijk gerealiseerde VON-prijzen.

4.5 Mogelijke methoden om gronduitgifteprijs te monitoren

4.5.1 Reconstructie grondprijs na 'eindafrekening'

Een mogelijkheid om grondprijzen te monitoren zou kunnen zijn het reconstrueren van de 'werkelijke' prijs nadat de eindafrekening heeft plaatsgevonden. Op deze manier krijg je inzicht in wat er werkelijk afgerekend wordt tussen gemeente en marktpartijen. Door uit te gaan van wat er uiteindelijk afgerekend wordt, neem je ook alle in de prijs verdisconteerde afspraken tussen gemeente en marktpartijen mee.

In Amsterdam wordt onderhandeld over de grondprijs, op basis van door de gemeente afgegeven grondprijzen per uitgiftecategorie. Er wordt wel getracht om zo weinig mogelijk andere aspecten mee te nemen in de onderhandelingen over de grondprijs. Toch kunnen aspecten zoals het oplossen van de parkeerproblematiek een rol spelen bij de onderhandelingen. Uiteindelijk wordt gewerkt met een lumpsum en niet meer met vierkante meters en uitgiftecategorieën. De gemeente rekent vanuit de grondexploitatie welke opbrengst ze moeten genereren. Als de bouwer van de woningen later in staat is om het plan te optimaliseren door bijvoorbeeld extra markt woningen te bouwen, dan heeft dat geen invloed op de onderhandelde gronduitgifteprijs.

In Amersfoort wordt de rekening voor de gronduitgifte pas opgemaakt als de bouwer kan overleggen welke VON-prijzen hij heeft gerealiseerd. Het bedrag in die afrekening kan nog wel gekoppeld worden aan de verschillende uitgiftecategorieën, omdat

bekend is welke woningen er gebouwd zijn. Het is echter niet mogelijk om die prijzen te herleiden naar vierkante meter prijzen.

De NVB merkt op dat deze werkwijze ervoor zorgt dat de gemeentelijke gronduitgiftepreizen met zeer veel vertraging beschikbaar komen. Afspraken tussen marktpartijen en gemeenten over de ontwikkeling van een locatie kunnen immers betrekking hebben op een periode van vijf tot tien jaar.

Conclusie

Het monitoren van werkelijk gerealiseerde prijzen op basis van een reconstructie op basis van de uiteindelijke afrekening tussen gemeenten en marktpartijen nadat een locatie is gerealiseerd is in beginsel mogelijk, maar levert niet altijd de gewenste duidelijkheid over 'de' gemeentelijke gronduitgiftepreizen:

- Wat uiteindelijk het label 'gronduitgifteprijs' krijgt kan een samenstelling zijn van allerlei afspraken tussen gemeenten over bijvoorbeeld afroomregelingen en voor- en nacalculaties.
- De verdeling van taken en risico's bij woningbouwontwikkeling kan van invloed zijn op de uitgifteprijs.
- Vaak is de uitgifteprijs niet meer te relateren aan vierkant meter prijzen en soms ook niet meer aan uitgiftecategorieën, laat staan aan individuele woningen.
- Gegevens komen met grote vertraging beschikbaar.

De kosten voor een dergelijke reconstructie in de vorm van casestudies zijn hoog en leveren bovendien geen representatief beeld op van de ontwikkeling van gemeentelijke gronduitgiftepreizen. Casuïstiek levert kwalitatieve informatie op, maar geen representatieve kwantitatieve informatie.

4.5.2 Monitoren van de rekenprijs

Om de invloed van afspraken tussen gemeente en marktpartijen te beperken, zouden als alternatief de prijzen gevolgd kunnen worden waarmee gemeenten in eerste instantie rekenen in hun grondexploitatie. Die rekenprijs is meer dan de werkelijke prijs een prijs die iets zegt over de grond, omdat er nog geen sprake is van een onderhandelingsresultaat waarin in een veel breder verband afspraken gemaakt (kunnen) zijn tussen gemeenten en marktpartijen. Steeds meer gemeenten geven vooraf (bij voorbeeld in de vorm van een gemeentelijke nota grondprijnsbeleid) per uitgiftecategorie aan welke grondprijzen ze daarvoor hanteren. Deze prijzen zijn in beginsel beter te monitoren, maar het zijn niet de werkelijke gronduitgiftepreizen.

De rekenprijs die wordt afgegeven door de gemeente Amsterdam is gebaseerd op hun eigen monitor van VON-prijzen. Het monitoren van VON-prijzen gebeurt jaarlijks (soms halfjaarlijks) op basis van gegevens van Funda en het Kadaster. Door van de gemiddelde VON-prijzen de stichtingskosten af te trekken, ontstaan de grondprijzen per buurtcode voor verschillende uitgiftecategorieën. Bij de gronduitgifte kan nog onderhandeld worden over de grondprijzen. De gemeente hanteert daarbij een marge van 10% omhoog of omlaag. Daarbij wordt door de gemeente altijd gerekend vanuit de grondexploitatie. Bij het onderhandelen kunnen andere aspecten zoals het oplossen van parkeerproblematiek en rol spelen, maar de gemeente probeert het traject van afgegeven rekenprijzen naar vastgestelde grondprijzen zo kort en zuiver mogelijk te houden. Wat de bouwer vervolgens exact gaat doen en hoe hij eventueel het plan optimaliseert is dan voor de gemeente niet meer aan de orde.

Op de locatie Vathorst (Amersfoort) wordt gerekend met prijzen die gebaseerd zijn op gemiddelde VON-prijzen per uitgiftecategorie. Er is geen koppeling met vierkante meters meer. De rekenprijs is wel inzichtelijk te maken maar heeft geen relatie met de werkelijke grondprijzen omdat de bouwer het plan kan optimaliseren. Dat kan inhouden dat hij woningen bouwt in andere prijsklassen (maar wel binnen de programmatische eisen van het ontwikkelingsbedrijf), of omdat hij binnen de breedte van VON-prijzen niet op het gemiddelde, maar daarboven of onder gaat zitten.

Zowel de NVB als de Neprom geven aan dat het monitoren van de gemeentelijke gronduitgifteprijsen via de 'rekenprijzen' die gemeenten hanteren een goede optie is. De NVB plaatst dit in het kader van de transparantie vanuit gemeenten met betrekking tot het grondprijsbeleid en geeft aan dat er sprake zou moeten zijn van een uniforme (gestandaardiseerde) wijze van publiceren van deze rekenprijzen.. Volgens de Neprom-leden worden met de rekenprijzen weliswaar niet de feitelijke gronduitgifteprijsen in kaart gebracht, maar geeft het een goed beeld van de inzet van gemeenten bij woningbouwplannen.

Conclusie

Rekenprijzen kunnen worden gehanteerd bij het monitoren van gemeentelijke gronduitgifteprijsen, maar ook hieraan kleven nadelen:

- Rekenprijzen komen niet overeen met de werkelijk gerealiseerde prijzen. Zo wordt het optimaliseren van plannen niet meegenomen.
- Wat gemeenten verstaan onder rekenprijs kan sterk verschillen. Het kan een minimaal gewenste opbrengst zijn, bijvoorbeeld uitgaand van een sluitende grondexploitatie, maar het kan ook een prijs zijn die gebaseerd is op een verwachting van wat er werkelijk gerealiseerd kan worden.
- De wijze waarop gemeenten werken met rekenprijzen kan sterk verschillen. Rekenprijzen kunnen gedifferentieerd zijn naar buurt, prijsklasse, woningtype, m² kaveloppervlak, m² woonoppervlak (etc.) of een combinatie daarvan.

Voordeel is dat veel gemeenten al (jaarlijks) een gemeentelijk nota grondprijsbeleid uitbrengen. Wanneer de in deze nota opgenomen informatie enigszins gestandaardiseerd zou kunnen worden, kan niet alleen de ontwikkeling van de grondprijzen binnen één gemeente worden gevolgd, maar is het ook mogelijk om de ontwikkeling van de grondprijzen in Nederland (bij benadering) te volgen.

4.5.3 Vrije kavels / particulier opdrachtgeverschap

Een andere mogelijkheid om gronduitgifteprijsen te monitoren is wellicht het volgen van de uitgifte van kavels voor particulier opdrachtgeverschap/vrije kavels. In een enquête onder gemeenten naar de uitgifte van grond voor particulier opdrachtgeverschap meldt 70% van de gemeenten dat de gronduitgifteprijsen voor particulier opdrachtgeverschap op vergelijkbare wijze wordt vastgesteld als voor koopwoningen¹³. De ontwikkeling van de gronduitgifteprijs voor particulier opdrachtgeverschap zou mogelijk kunnen worden beschouwd als een goede indicatie voor de ontwikkeling van de gronduitgifteprijs voor marktkoopwoningen.

¹³ Vries, P. de, en H. van der Heijden, 2005, Prijskolom Nieuwbouwwoningen, Deelrapport particulier opdrachtgeverschap (OTB)

Zowel Amsterdam als Amersfoort geven aan dat vrije kavels / particulier opdrachtgeverschap een hele andere markt en een heel ander systeem van prijsvaststelling is. In Amersfoort worden ongeveer een keer in de twee jaar 15 kavels uitgegeven. Er wordt uitgegaan van een bodemprijs en vervolgens kunnen de gegadigden bieden. Omdat er weinig kavels tegelijk worden uitgegeven, krijg je schaarstewerking. Vergelijk dat met een gemeente als Leusden die 80 kavels in een keer uitgeven, dan is er sprake van een hele andere situatie. Het bieden op kavels, waarbij de hoogste bieder 'wint' is een heel ander proces dan het onderhandelen binnen vooraf gestelde marges. In Amsterdam worden vrije kavels uitgegeven gekoppeld aan een bouwenvelop, waarin o.a. de maximale bebouwingscontouren zijn vastgelegd, op basis waarvan residueel berekend wordt wat de grondprijzen zijn. Er wordt eventueel een korting verrekend als verondersteld wordt dat niet maximaal bebouwd gaat worden.

Ook de NVB geeft aan ernstig te twijfelen aan de waarde van dit alternatief. Als belangrijk argument wordt genoemd het feit dat in gemeenten waar veel marktkoopwoningen worden gerealiseerd, het particulier opdrachtgeverschap over het algemeen op een laag pitje staat, terwijl de gemeenten waar veel woningen worden gerealiseerd onder particulier opdrachtgeverschap verantwoordelijk zijn voor een beperkt deel van de woningproductie in Nederland.

Conclusie

Dat gronduitgifteprijsen van particulier opdrachtgeverschap/vrije kavels een goed beeld kunnen geven van de ontwikkeling van de gronduitgifteprijs voor marktkoopwoningen wordt niet onderschreven door de gemeenten en marktpartijen. Het blijkt toch een andere markt te zijn en er worden andere methoden gebruikt voor het vaststellen van de gronduitgifteprijsen. Bovendien is het particulier opdrachtgeverschap geconcentreerd in andere delen van Nederland dan de bouw van marktkoopwoningen.

4.5.4 Rechtstreekse verkoop van grond door gemeente aan kopers van nieuwe marktkoopwoningen

Een aantal gemeenten verkoopt de grond voor nieuwe marktkoopwoningen rechtstreeks aan de koper van de nieuwe woning. De projectontwikkelaar sluit een aannemingsovereenkomst af voor de opstal. Mogelijk kan via deze weg de ontwikkeling van de gronduitgifteprijs worden gevolgd?

Dit alternatief kwam aan de orde tijdens het gesprek met de NVB en is bij de overige gesprekken die in het kader van dit onderzoek zijn gevoerd niet aan de orde geweest. Een belangrijk nadeel van dit alternatief is dat niet op representatieve wijze de ontwikkeling van de gemeentelijke gronduitgifteprijs in beeld kan worden gebracht omdat een beperkt deel van de gemeenten deze werkwijze hanteert. Bovendien geldt voor een deel van de gemeenten die de grond rechtstreeks verkopen aan de koper van de nieuwe woning, dat deze werkwijze niet bij alle nieuwe marktkoopwoningen wordt toegepast. Het gaat dan veelal alleen om de goedkopere woningen, waarbij de gemeente vanuit de toewijzing betrokken is.

5 Samenvatting en conclusies

5.1 Inleiding

In de praktijk van de woningproductie is er regelmatig discussie over de gronduitgifteprijs: de prijs die de grondexploitant in rekening brengt bij de vastgoedexploitant. Deze discussie spitst zich toe op de prijs die de gemeente (als grondexploitant, bijvoorbeeld in een bouwclaimmodel) in rekening brengt bij projectontwikkelaars. Omdat in het kader van het onderzoek 'Prijskolom' de consumentenprijs en niet de (gemeentelijke) gronduitgifteprijs als uitgangspunt is genomen, kunnen op grond van het onderzoek Prijskolom geen uitspraken worden gedaan over de ontwikkeling van de gemeentelijke gronduitgifteprijsen.

In het verlengde van het onderzoek Prijskolom Nieuwbouwwoningen heeft DGW het Onderzoeksinstituut OTB verzocht om te inventariseren of, en zo ja op welke wijze, onder welke voorwaarden en tegen welke kosten het mogelijk is om een landsdekkend en representatief beeld te verkrijgen van de ontwikkeling van gemeentelijke gronduitgifteprijsen.

We definiëren de gronduitgifteprijs als de prijs die de opdrachtgever voor de bouw van woningen (de vastgoedexploitant) betaalt aan de grondexploitant voor de bouwrijpe grond. Daarbij beperken we ons tot de gemeente als grondexploitant. In de praktijk is de gemeente bij bijna 70% van de gronduitgifte voor woningbouw betrokken is als grondexploitant. Daarnaast wordt ruim 20% van de voor woningbouw bestemde grond uitgegeven door een gemeenschappelijke exploitatiemaatschappij (GEM), waarin de gemeente participeert.

De inventarisatie is gericht op mogelijkheden om de ontwikkeling van de gronduitgifteprijs in beeld te brengen:

- Voor verschillende segmenten op de woningbouwmarkt
- Voor verschillende woningtypen
- In relatie tot de omvang van de kavel (voor eengezinswoningen), zodat de gronduitgifteprijs per m² kan worden vastgesteld.

Bij de beantwoording van deze vragen is gestart met een nadere inventarisatie van mogelijkheden en belemmeringen op basis van het onderzoek Prijskolom Nieuwbouwwoningen. Tevens zijn enkele gesprekken gevoerd met marktpartijen en gemeenten over de mogelijkheden om de ontwikkeling van de gemeentelijke gronduitgifteprijsen te volgen.

5.2 Gronduitgifteprijsen en segmenten op de woningbouwmarkt

Voor het onderzoek Prijskolom Nieuwbouwwoningen is aanvankelijk een inventarisatie uitgevoerd van bestaande bronnen voor het in kaart brengen van de ontwikkeling van grondkosten van nieuwe woningen. Uit deze inventarisatie blijkt dat er niet één bestaande bron beschikbaar is voor de grondkosten van alle nieuwe woningen. We kijken daarom per segment op de woningbouwmarkt (particulier opdrachtgever-

schap, corporatiehuurwoningen, particuliere huurwoningen en marktkoopwoningen) naar de mogelijkheden om de gemeentelijke gronduitgifteprijs in kaart te brengen.

Op basis van enquêtes onder gemeenten, respectievelijk woningcorporaties is het goed mogelijk om de ontwikkeling van de gemeentelijke gronduitgifteprijs van corporatiehuurwoningen en van woningen die worden gerealiseerd onder particulier opdrachtgeverschap te monitoren. Het gaat hierbij in totaal om ongeveer 30% van de woningproductie. Voor het in kaart brengen van de gemeentelijke gronduitgifteprijs van het grootste deel van de woningproductie (marktkoopwoningen en particuliere huurwoningen) is een enquête onder opdrachtgevers of gemeenten geen geschikt instrument omdat 'de' gemeentelijke gronduitgifteprijs veelal niet meer als kwantitatieve eenheid per individuele woning kan worden onderscheiden.

In het vervolg gaan we in op mogelijkheden om de ontwikkeling van de gemeentelijke gronduitgifteprijs voor marktkoopwoningen (en particuliere huurwoningen) te kunnen monitoren.

In de eerste plaats is daarbij gekeken naar de registratie van grondtransacties van het Kadaster. Hierop wordt in paragraaf 5.3 nader ingegaan. Vervolgens is via gesprekken met vertegenwoordigers van gemeenten en marktpartijen een aantal mogelijke methoden de revue gepasseerd:

- Het reconstrueren van de gemeentelijke gronduitgifteprijs na realisatie van het plan. Deze methode is in het onderzoek Prijskolom Nieuwbouwwoningen kort genoemd, waarbij de haalbaarheid in twijfel werd getrokken (paragraaf 5.4).
- Het volgen van de rekenprijs voor grond waarmee gemeenten rekenen in hun grondexploitatie (paragraaf 5.5).
- Het gebruiken van de (ontwikkeling van de) gemeentelijke gronduitgifteprijs voor particulier opdrachtgeverschap als proxy voor de ontwikkeling van de gronduitgifteprijs voor marktkoopwoningen. Deze optie lijkt ons relevant omdat uit de enquête onder gemeenten over de gronduitgifteprijs voor particulier opdrachtgeverschap bleek dat driekwart van de gemeenten bij de vaststelling van de grondprijzen geen onderscheid zei te maken tussen marktkoopwoningen en particulier opdrachtgeverschap (paragraaf 5.6).
- Het gebruiken van de grondprijs die in rekening wordt gebracht bij kopers van een marktkoopwoning, waarbij de grond rechtstreeks van de gemeente wordt gekocht en de opstal van een projectontwikkelaar (paragraaf 5.7).

5.3 Gemeentelijke gronduitgifteprijs via het Kadaster

Met de nodige beperkingen kan de gemeentelijke gronduitgifteprijs bij juridische grondoverdrachten door middel van de Kadasterbestanden in beeld gebracht worden. Niet bekend is welk deel van de door gemeenten uitgegeven grond voor woningbouw dit betreft. Uitgaande van een gemiddelde bebouwingsdichtheid zou op basis van Kadastercijfers bij benadering kunnen worden aangegeven op welk deel van de woningproductie de bij het Kadaster geregistreerde transacties betrekking hebben.

Van de wel geregistreerde grondoverdrachten zijn alleen het oppervlak en de prijs bekend (en dus de prijs per m²). Een relatie met op deze grond te bouwen woningen kan niet worden gelegd.

De betrouwbaarheid van de selecties die nodig zijn om de gemeentelijke gronduitgifteprijs voor woningbouw in beeld te brengen kan toenemen als gemeenten verplicht

worden om de grondbestemming in de notariële akte op te nemen, en als het Kadaster de gemeente als verkoper apart registreert (in plaats van benadert door middel van een aantal selectiecriteria).

5.4 Reconstructie grondprijs na 'eindafrekening'

Een mogelijkheid om grondprijzen te monitoren zou kunnen zijn het reconstrueren van de 'werkelijke' prijs nadat de eindafrekening heeft plaatsgevonden. Op deze manier krijg je inzicht in wat er werkelijk afgerekend wordt tussen gemeente en marktpartijen. Door uit te gaan van wat er uiteindelijk afgerekend wordt, neem je ook alle in de prijs verdisconteerde afspraken tussen gemeente en marktpartijen mee.

Het monitoren van werkelijk gerealiseerde prijzen op basis van een reconstructie op basis van de uiteindelijke afrekening tussen gemeenten en marktpartijen nadat een locatie is gerealiseerd is in beginsel mogelijk, maar levert niet altijd de gewenste duidelijkheid over 'de' gemeentelijke gronduitgifteprijsen:

- Wat uiteindelijk het label 'gronduitgifteprijs' krijgt kan een samenstelling zijn van allerlei afspraken tussen gemeenten over bijvoorbeeld afroomregelingen en voor- en nacalculaties.
- De verdeling van taken en risico's bij woningbouwontwikkeling kan van invloed zijn op de uitgifteprijs.
- Vaak is de uitgifteprijs niet meer te relateren aan vierkant meter prijzen en soms ook niet meer aan uitgiftecategorieën, laat staan aan individuele woningen.
- Gegevens komen met grote vertraging beschikbaar.

De kosten voor een dergelijke reconstructie in de vorm van casestudies zijn hoog en leveren bovendien geen representatief beeld op van de ontwikkeling van gemeentelijke gronduitgifteprijsen. Casuïstiek levert kwalitatieve informatie op, maar geen representatieve kwantitatieve informatie.

5.5 Monitoren van de rekenprijs

De 'rekenprijs' voor grond is de prijs waarmee gemeenten in eerste instantie rekenen in hun grondexploitatie. Deze rekenprijs is meer dan de werkelijke prijs een prijs die iets zegt over de grond, omdat er nog geen sprake is van een onderhandelingsresultaat waarin in een veel breder verband afspraken gemaakt (kunnen) zijn tussen gemeenten en marktpartijen. Steeds meer gemeenten geven vooraf (bij voorbeeld in de vorm van een gemeentelijke nota grondprijsbeleid) per uitgiftecategorie aan welke grondprijzen ze daarvoor hanteren. Deze prijzen zijn in beginsel beter te monitoren, maar het zijn niet de werkelijke gronduitgifteprijsen.

Rekenprijzen kunnen worden gehanteerd bij het monitoren van gemeentelijke gronduitgifteprijsen, maar ook hieraan kleven nadelen:

- Rekenprijzen zijn niet de werkelijk gerealiseerde prijzen. Zo wordt bijvoorbeeld het optimaliseren van plannen niet meegenomen.
- Wat gemeenten verstaan onder rekenprijs kan sterk verschillen. Het kan een minimaal gewenste opbrengst zijn, bijvoorbeeld uitgaand van een sluitende grondexploitatie, maar het kan ook een prijs zijn die gebaseerd is op een verwachting van wat er werkelijk gerealiseerd kan worden.

- De wijze waarop gemeenten werken met rekenprijzen kan sterk verschillen. Rekenprijzen kunnen gedifferentieerd zijn naar buurt, prijsklasse, woningtype, m² kaveloppervlak, m² woonoppervlak (etc.) of een combinatie daarvan.

Voordeel is dat veel gemeenten al (jaarlijks) een gemeentelijk nota grondprijnsbeleid uitbrengen. Wanneer de in deze nota opgenomen informatie enigszins gestandaardiseerd zou kunnen worden, kan niet alleen de ontwikkeling van de grondprijzen binnen één gemeente worden gevolgd, maar is het ook mogelijk om de ontwikkeling van de grondprijzen in Nederland (bij benadering) te volgen.

5.6 Vrije kavels / particulier opdrachtgeverschap

Een andere mogelijkheid om gronduitgiftepunten te monitoren is wellicht het volgen van de uitgifte van kavels voor particulier opdrachtgeverschap/vrije kavels. In een enquête onder gemeenten naar de uitgifte van grond voor particulier opdrachtgeverschap meldt 70% van de gemeenten dat de gronduitgiftepunten voor particulier opdrachtgeverschap op vergelijkbare wijze wordt vastgesteld als voor koopwoningen¹⁴. De ontwikkeling van de gronduitgiftepunten voor particulier opdrachtgeverschap zou mogelijk kunnen worden beschouwd als een goede indicatie voor de ontwikkeling van de gronduitgiftepunten voor marktkoopwoningen.

Dat gronduitgiftepunten van particulier opdrachtgeverschap/vrije kavels een goed beeld kunnen geven van de ontwikkeling van de gronduitgiftepunten voor marktkoopwoningen wordt niet onderschreven door de gemeenten en marktpartijen. Het blijkt toch een andere markt te zijn en er worden andere methoden gebruikt voor het vaststellen van de gronduitgiftepunten. Bovendien is het particulier opdrachtgeverschap geconcentreerd in andere delen van Nederland dan de bouw van marktkoopwoningen.

5.7 Rechtstreekse verkoop van grond door gemeente aan kopers van nieuwe marktkoopwoningen

Een aantal gemeenten verkoopt de grond voor nieuwe marktkoopwoningen rechtstreeks aan de koper van de nieuwe woning. De projectontwikkelaar sluit een aannemingsovereenkomst af voor de opstal. Mogelijk kan via deze weg de ontwikkeling van de gronduitgiftepunten worden gevolgd?

Een belangrijk nadeel van dit alternatief is dat niet op representatieve wijze de ontwikkeling van de gemeentelijke gronduitgiftepunten in beeld kan worden gebracht omdat een beperkt deel van de gemeenten deze werkwijze hanteert. Bovendien geldt voor een deel van de gemeenten dat deze werkwijze bij een deel van de nieuwe marktkoopwoningen wordt toegepast. Het gaat dan bijvoorbeeld om de goedkopere woningen, waarbij de gemeente vanuit de toewijzing betrokken is.

¹⁴ Vries, P. de, en H. van der Heijden, 2005, Prijskolom Nieuwbouwwoningen, Deelrapport particulier opdrachtgeverschap (OTB)

5.8 Tot slot

Voor het monitoren van de gemeentelijke gronduitgifteprijsen voor woningen die worden gebouwd onder particulier opdrachtgeverschap en corporatiehuurwoningen kan gebruik worden gemaakt van enquêtes onder gemeenten. Enquêteren is geen geschikt instrument om de (ontwikkeling van de) gemeentelijke gronduitgifteprijsen voor marktkoopwoningen en markthuurwoningen in beeld te brengen.

Gegeven het uitgangspunt om een landsdekkend en representatief beeld te verkrijgen van de ontwikkeling van gemeentelijke gronduitgifteprijsen naar woningtype en in relatie tot de omvang van de kavel (m² prijsen), leveren ook de verschillende alternatieven die de revue zijn gepasseerd niet de gewenste informatie.

Van de aangegeven alternatieven biedt de door gemeenten gehanteerde rekenprijsen voor gronduitgifte nog het meeste perspectief voor het volgen van de ontwikkeling van de grondprijsen. Feitelijk worden in deze optie niet de gronduitgifteprijsen gevolgd, maar grondprijsen die de gemeente hanteert bij de grondexploitatie. De inzet van gemeenten vóór de onderhandelingen met marktpartijen staat hierbij centraal en niet het onderhandelingsresultaat (dat 'vervuild' kan zijn door afspraken in een veel breder verband).

Om de 'rekenprijsen' te kunnen monitoren zal wel aan een aantal voorwaarden moeten worden voldaan. Zo dienen alle (of een representatief aantal) gemeenten (periodiek) deze rekenprijsen te publiceren, dan wel beschikbaar te stellen. Om vergelijkingen tussen gemeenten mogelijk te maken en bovendien een landelijk representatief beeld te kunnen schetsen van de ontwikkeling van deze 'rekenprijsen', zou er bovendien een uniformering moeten plaatsvinden in de wijze van publiceren. Dit vergt afspraken met gemeenten (bijvoorbeeld via de VNG) of een wettelijke basis.

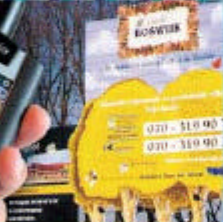
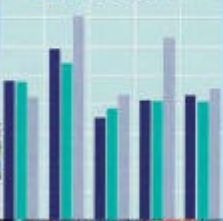
Bijlage A De Grondexploitatiewet

Met de grondexploitatiewet krijgen gemeenten een publiekrechtelijk instrument erbij waarmee bij particuliere grondexploitatie kostenverhaal, verevening en het stellen van locatie-eisen met betrekking tot het bouw- en woonrijp maken beter geregeld kunnen worden.

Daarnaast blijft de huidige praktijk van exploitatieovereenkomsten (het privaatrechtelijke spoor) gewoon gehandhaafd. In die overeenkomsten kunnen afspraken gemaakt worden over onder andere woningcategorieën en grondprijzen. Om de transparantie van het gemeentelijk grondbeleid te bevorderen is bepaald dat van de overeenkomst binnen twee weken na het sluiten daarvan door burgemeester en wethouders kennis wordt gegeven in een van gemeentewege uitgegeven blad of een dag-, nieuws- of huis-aan-huisblad (art.6.24 lid 3).

Als een gemeente er niet in slaagt voor de ontwikkeling van een gebied een overeenkomst te sluiten, dan kan kostenverhaal dus via de publiekrechtelijke weg afgedwongen worden. Om de kaders hiervoor aan te geven moeten gemeenten straks een exploitatieplan maken, waarin onder andere een exploitatieopzet moet worden opgenomen. Hoofddregel in de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) is dat publiekrechtelijke plannen openbaar zijn. Dat geldt ook voor een exploitatieplan. Maar de Wob zegt ook dat als het belang van het verstrekken van informatie niet opweegt tegen de economische of financiële belangen van een overheidsorgaan, het verstrekken van informatie achterwege blijft (Wob art.10 lid 2). Dat kan bij een exploitatieplan zeker een rol spelen, waar het bijvoorbeeld gaat om bijvoorbeeld de schatting van bepaalde kosten die een aanbestedingsproces kunnen beïnvloeden.

Volgens de memorie van toelichting (pag. 32) kan de in het wetsvoorstel opgenomen regeling met betrekking tot de openbaarheid van exploitatieovereenkomsten en exploitatieplannen bijdragen aan een grotere transparantie van gemeentelijke grondprijzen en grondbeleid.



Onderzoeksinstituut OTB
Technische Universiteit Delft
Jaffalaan 9, 2628 BX Delft
Postbus 5030, 2600 GA Delft
Telefoon (015) 278 30 05
Fax (015) 278 44 22
E-mail mailbox@otb.tudelft.nl
www.otb.tudelft.nl