Inzet instrumenten grondbeleid en uitvoerbaarheid van gebiedsontwikkelingen



Erwin van der Krabben, in samenwerking met gemeente Utrecht

November 2023

Colofon

Inzet instrumenten grondbeleid en uitvoerbaarheid van gebiedsontwikkelingen

Opdrachtgever

Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van de gemeente Utrecht

Auteur

Het onderzoeksrapport is opgesteld door Erwin van der Krabben, in nauwe samenwerking met een onderzoeksteam van de gemeente Utrecht. Erwin van der Krabben is verantwoordelijk voor het opstellen van het rapport en heeft zorggedragen voor de onderzoeksstrategie, inhoudelijke analyse van het grondbeleid en de beoordeling van de business cases. De financiële analyses in de business cases zijn uitgevoerd door Herman Nienhuis en Wessel Wikkerink (gemeente Utrecht). Het onderzoeksteam heeft gezamenlijk keuzes gemaakt met betrekking tot de business cases, de te onderzoeken beleidsinterventies en de conclusies opgesteld naar aaanleiding van de onderzoeksresultaten.

Erwin van der Krabben is hoogleraar Gebiedsontwikkeling aan de Radboud Universiteit. Dit rapport is op persoonlijke titel geschreven.

Onderzoeksteam en begeleidingscommissie

Het onderzoek is vanuit de gemeente Utrecht begeleid en mede-uitgevoerd door een onderzoeks- en begeleidingscommissie bestaande uit Kasper Benneker, Jiri van den Berg, Luuk Huttenhuis, Rianne Nederhof - van den Heuvel, Henk Nienhuis, Aldert de Vries (commissievoorzitter) en Wessel Wikkerink.

Contact

Kasper.benneker@utrecht.nl

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting **5**

1. Inleiding **21**

1.1 Waarom dit onderzoek? *21*

1.2 Doelstelling, vraagstelling en werkwijze *22*

1.3 Opbouw rapport *23*

2. Probleemschets gebiedsontwikkeling en onderliggende oorzaken **24**

2.1 Probleemschets gebiedsontwikkelingen *24*

2.2 Werking van de grond- en woningbouwmarkt *33*

2.3 Invloed van grondbeleid en regelgeving *37*

2.4 Ongewenste marktuitkomsten; gevolgen voor gebiedsontwikkeling *40*

3. Toepassing instrumentarium grondbeleid **42**

3.1 Versnellen van de uitvoering van gebiedsontwikkelingen *42*

3.2 Verbeteren van financiële uitvoerbaarheid *44*

3.3 Modernisering van het grondbeleid *48*

4. Analyse financiële uitvoerbaarheid business cases **50**

4.1 Toelichting op de business cases *50*

4.2 Business case 1 commercieel niet-functionerend huidig gebruik *55*

4.3 Business case 2 commercieel hoogwaardig huidig gebruik *63*

4.4 Commercieel laagwaardig huidig gebruik *69*

4.5 Uitleglocatie fictief *75*

4.6 Resultaten van business cases nader beschouwd *81*

5. Conclusies **87**

5.1 Financiële uitvoerbaarheid van woningbouwprojecten *87*

5.2 Strategische inzet grondbeleid in Utrecht *89*

5.3 Vervolg *93*

Managementsamenvatting

1. Waarom dit onderzoek?

Net als in veel andere gemeenten staat de uitvoerbaarheid van gebiedsontwikkelingen in Utrecht, steeds vaker onder druk. Met name woningbouwprojecten lopen vertraging op en zijn vaak te duur en financieel niet haalbaar zonder aanvullende inzet van publieke middelen of forse aanpassingen in het woningbouwprogramma, ondanks de sterk gestegen woningprijzen in de afgelopen jaren en de daardoor toegenomen opbrengsten voor woningbouwers. Daarbij speelt er een discussie over prikkels die ingebouwd zitten in het systeem rondom het functioneren van de grondmarkt en woningbouw, de mate waarin deze tot maatschappelijk ongewenste gevolgen leiden (zoals stagnatie woningbouw, weglekken winsten, geen redelijke bijdrage baathebbers) en in hoeverre ander instrumentarium deze gevolgen kan beperken.

In het Coalitieakkoord is het volgende aangegeven ten aanzien van de woningmarkt en woningbouw in Utrecht:

> *"We pakken een stevige rol om onze maatschappelijke doelen, waaronder die op de woningmarkt, te halen. We passen actief grondbeleid en de strategische inzet van grondposities toe waar dit toegevoegde waard e heeft, mits risicobeheersing gewaarborgd is."*

Dit is deels de aanleiding om een nieuwe gemeentelijke Nota Grondbeleid op te stellen. Op nationaal niveau speelt een vergelijkbare discussie en heeft demissionair minister Hugo de Jonge onlangs een kamerbrief naar de Tweede Kamer gestuurd, met voorstellen voor een modernisering van het grondbeleid.

Doel van dit onderzoek is om vast te stellen welke invloed "grond" heeft op het tempo en de (financiële) haalbaarheid van gebiedsontwikkelingen in Utrecht. Verder onderzoeken we wat het effect zou zijn indien Utrecht besluit tot een andere inzet van het beschikbare instrumentarium in het kader van grondbeleid en van aanpassingen in bestaande instrumenten of de introductie van nieuwe instrumenten op tempo en financiële uitvoerbaarheid. Hierbij kijken we zowel terug als vooruit. Het doel is hierbij om te leren voor de toekomst, niet om het verleden te beoordelen. We plaatsen deze discussie in het kader van de recent door minister De Jonge uitgebrachte Kamerbrief over de modernisering van het grondbeleid. Ook heeft het onderzoek tot doel om te analyseren wat de effecten van een andere inzet van instrumenten en beleid zijn op de verdeling van de waardesprong die optreedt in het proces van gebiedsontwikkeling. Die effecten beoordelen we primair vanuit een financiële rationaliteit: wat levert het financieel op, respectievelijk voor de eerste eigenaar, de betrokken projectontwikkelaars en de gemeente? Tenslotte verkennen we of een andere inzet van grondbeleid kan bijdragen aan het realiseren van een aantal maatschappelijke doelen.

2. Probleemschets gebiedsontwikkeling

Het rapport geeft een probleemschets van gebiedsontwikkelingen, op basis van literatuur, ervaringen in Utrecht en resultaten van case studies:

Gebiedsontwikkelingen zijn vaak te duur en te traag, in de zin dat de opbrengsten uit de verkoop van vastgoed niet opwegen tegen de kosten die gemaakt moeten worden om de grond te verwerven, het gebied in te richten met publieke voorzieningen en infrastructuur, bouw- en woonrijp te maken en de woningen te bouwen in de gewenste mix van segmenten (sociaal, midden en duur). De problemen met

de financiële uitvoerbaarheid worden deels veroorzaakt door externe marktomstandigheden, maar hangen ook samen met grondeigendom in het gebied, huidige gebruikswaarde, prijzen die betaald zijn voor grond en/of bestaand vastgoed en de soms onevenredige verdeling van kosten en baten in het gebied. Voor de gemeente leidt dit vaak tot een publieke onrendabele top: de kosten van publieke voorzieningen kunnen niet (volledig) gedekt worden uit de opbrengsten van de gebiedsontwikkeling.

Woningbouw is een cyclische markt. De woning(bouw)markt heeft een cyclisch karakter. Dat heeft invloed op de financiële uitvoerbaarheid van gebiedsontwikkelingen, op de risico's die zich voordoen (onzekerheid over toekomstige kosten en opbrengsten), én op het handelen van marktpartijen op de grond- en woningbouwmarkt (bijvoorbeeld vroegtijdig grond verwerven door ontwikkelaars, speculatie op de grondmarkt door andere partijen). Nog maar enkele jaren geleden, onder de toen geldende marktomstandigheden, was woningbouw lucratief, terwijl projecten nu financieel niet uit kunnen. Maar het is natuurlijk niet uitgesloten dat over enkele jaren woningbouw opnieuw lucratief wordt.

Grondwaarde/eindresultaat moet bepaald worden aan het begin van een onzeker langjarig cyclisch proces. Wanneer marktpartijen (of een gemeente) grond verwerven voor toekomstige woningbouwontwikkeling moeten ze bij het bepalen van de prijs die ze willen betalen voor de grond proberen een inschatting te maken van de toekomstige opbrengsten van de woningen die ze kunnen gaan bouwen, de stichtingskosten en de gevraagde bijdragen aan publieke voorzieningen. De verwachtingen ten aanzien van die toekomstige opbrengsten zijn van grote invloed op wat een marktpartij (of gemeente) maximaal wil betalen voor de verwerving van de grond. Het cyclische karakter van de woning(bouw)markt én de 'onvoorzienbaarheid' van het ruimtelijk beleid en de toekomstige programmering zorgen ervoor dat die inschatting vaak moeilijk te maken is. Dat verklaart een deel van de huidige financiële problematiek van woningbouwprojecten: marktpartijen hebben in het verleden, op basis van het marktinzicht op dat moment, méér voor de grond betaald dan in de huidige marktomstandigheden verantwoord is.

Omvang en verdeling waardesprong. Een van de grondslagen van het grondbeleid is dat de waardesprong die ontstaat door bestemmingswijzigingen deels of volledig ten goede komt aan de bekostiging van publieke voorzieningen in gebiedsontwikkelingen. We kunnen gebiedsontwikkelingen daarbij indelen in twee categorieën. Gebiedsontwikkelingen waarin sprake is van een positieve waardesprong en gebiedsontwikkelingen waarin sprake is van een negatieve waardesprong. Bij een postieve waardesprong is er (financiele) ruimte voor de bekostiging van publieke voorzieningen. Vroegtijdige onttrekking van waarde uit het gebied kan deze ruimte verkleinen of zelfs teniet doen. In dat geval kan vroegtijdig strategisch gemeentelijk grondbeleid mogelijk bijdragen aan de herverdeling van kosten en baten. In het geval van een negatieve waardesprong kan strategisch gemeentelijk grondbeleid het gat in de grond- en vastgoedexploitatie niet afdichten. Om andere redenen kan strategisch gemeentelijk grondbeleid dan overigens nog steeds van toegevoegde waarde zijn.

Effect beleidsinterventies. De effectiviteit van grondbeleid en de inzet van instrumentarium wordt sterk beïnvloed door de omvang van de waardesprong. Bij een positieve waardesprong kunnen de beleidsinterventies tot een herverdeling leiden van de waardesprong tussen eerste eigenaren, eventuele speculanten, ontwikkelaars en gemeente. Die herverdeling kan bovendien bijdragen aan een verkleining van de publieke onrendabele top in gebiedsontwikkelingen. Bij een negatieve waardesprong zorgen de ingrepen er hoogstens voor dat het verlies wordt herverdeeld tussen eerste eigenaar, ontwikkelaar en gemeente.

3. Grondbeleid en instrumenten

Met het oog op de verbetering van de financiële uitvoerbaarheid van gebiedsontwikkelingen en een versnelling van het tempo waarin gebiedsontwikkelingen gerealiseerd worden, kunnen gemeenten aan verschillende knoppen draaien. Hierbij kan gedacht worden aan het vergroten van de interne capaciteit, om daarmee het proces van gebiedsontwikkeling te versnellen, aanpassingen in het grondbeleid en in de toepassing van het beschikbare instrumentarium voor de uitvoering van het grondbeleid, aanpassingen in het ruimtelijk beleid, en aanpassingen in het bouwprogramma en de ruimtelijke kwaliteit van projecten. Dit onderzoek concentreert zich op de mogelijkheden die het grondbeleid biedt en wat de mogelijke consequenties zouden kunnen zijn voor de uitvoerbaarheid van geplande en toekomstige gebiedsontwikkelingen. In het onderzoek zijn zowel maatregelen aan bod gekomen gericht op “versnelling” als maatregelen gericht op “verbetering financiële uitvoerbaarheid”. Van enkele maatregelen verwachten we dat ze zowel kunnen bijdragen aan versnelling als aan verbetering financiële uitvoerbaarheid. Een deel van die maatregelen kan “binnen het huidige systeem” worden toegepast; voor andere maatregelen geldt dat aanpassingen in de regelgeving noodzakelijk zijn. Die laatste categorie van maatregelen sluit aan bij de door de minister voorgestelde modernisering van het grondbeleid.

We hebben ervoor gekozen om in een viertal business cases van Utrechtse gebiedsontwikkelingen de mogelijke effecten van drie beleidsinterventies nader te onderzoeken:

- Toepassen Wet Voorkeursrecht Gemeenten (WVG) en direct vanaf het begin laten ‘meelopen’ van onteigening, in combinatie met actieve bouwgrondproductie door de gemeente;
- Aanpassingen in systematiek vaststelling inbrengwaarde, in combinatie met geïntegreerde grond- en vastgoedontwikkeling door ontwikkeling en faciliterend grondbeleid gemeente;
- Toepassen planbatenheffing, in combinatie met geïntegreerde grond- en vastgoedontwikkeling door ontwikkeling en faciliterend grondbeleid gemeente.

Met de keuze voor deze interventies sluiten we aan bij de drie sporen die in de kamerbrief modernisering van het grondbeleid zijn genoemd. Meer en sneller inzetten van het voorkeursrecht (spoor 1) ondersteunt een actief grondbeleid van de gemeente en is op basis van de huidige regelgeving al mogelijk (deels afhankelijk van Besluit Begroting & Verantwoording (BBV) en de beschikbare financiële middelen en investeringsruimte). Het voorstel om de systematiek voor de vaststelling van de inbrengwaarde te wijzigen maakt deel uit van spoor 2 (verbetering kostenverhaal; vergroten voorzienbaarheid kostenverhaal). In de kamerbrief kondigt de minister aan dat hij de mogelijkheden hiertoe wil verkennen. Aanpassingen in de systematiek voor de vaststelling van de inbrengwaarde zijn mogelijk in de loop van 2024 te verwachten. Toepassing van een planbatenheffing maakt deel uit van spoor 3 (waardestijging van grond beter benutten voor publieke doelen). Invoering van een planbatenheffing wordt niet op korte termijn verwacht, maar de analyses in het volgende hoofdstuk kunnen mogelijk bijdragen aan het vergroten van het inzicht in wat een dergelijke heffing financieel voor de gemeente Utrecht zou kunnen ‘opleveren’.

Maatregelen waarmee de overheid de uitvoering van gebiedsontwikkelingen mogelijk kan versnellen

Instrument / maatregel	Binnen / buiten systeem	Maatregel	Beoogd effect
Actieve gemeentelijke bouwgrondproductie	Binnen	• Financiële arrangementen: ondersteuning Rijk; • Grond beschikbaar stellen aan corporaties	• Ondersteuning voor actief grondbeleid gemeenten • Versneld realiseren van sociale huurwoningen
Voorkeursrecht	Binnen / buiten	• Voorkeursrecht vaker toepassen i.c.m. vrijstelling voor verkoop aan samenwerkende partijen (binnen); • Tijdbestek voorkeursrecht verruimen (buiten)	• Voorkomt dat grond 'in verkeerde handen komt' (vaker toepassen) • Voorkomt speculatie in vroeg stadium
Onteigening	Binnen	• Eerder en sneller inzetten onteigening; • Voorzienbaar maken van inzet onteigening	• Inzetten bij 'afwachtende houding' ontwikkelaar • Ontwikkelende partijen zien af van verwerving
Ontwikkelplicht	Buiten	• Instellen ontwikkelplicht na onherroepelijk maken plan • Boete of onteigening indien niet wordt voldaan aan ontwikkelplicht	• Grond komt sneller terecht bij actieve partij • Inperking zelfrealisatierecht
Zelfrealisatierecht	Binnen	• Voorzienbaar maken na welke termijn zelfrealisatierecht vervalt en onteigening kan worden ingezet (zie ook artikel 11.7 3a uit de Omgevingswet)	• Inzetten wanneer grondeigenaar geen gebruik maakt van zelfrealisatierecht, na vaststelling omgevingsplan.
Stedelijke kavelruil	Binnen	• Procesondersteuning voor grondeigenaren bij gebruik instrument	• Kavelruil leidt tot haalbare gebiedsontwikkeling door efficiënter ruimtegebruik en hogere opbrengsten
Bundelen kennis en capaciteit	Binnen	• Ondersteuning Rijk (bijvoorbeeld via regionale samenwerkingsverbanden)	• Versnellen procedures en planuitvoering
Verkorten / versnellen procedures	Buiten	• Beroep in één instantie voor omgevingsvergunning (conform Wetsvoorstel Versterking regie Volkshuisvesting)	• Versnellen procedures en planuitvoering

Maatregelen waarmee mogelijk de financiële uitvoerbaarheid van gebiedsontwikkelingen kan worden verbeterd

Instrument / maatregel	Binnen / buiten systeem	Maatregel	Beoogd c.q. mogelijk effect
Actieve gemeentelijke bouwgrondproductie	Binnen	• Financiële arrangementen: ondersteuning Rijk; • Grond beschikbaar stellen aan corporaties	• Ondersteuning voor actief grondbeleid gemeenten • Versneld realiseren van sociale huurwoningen
Voorkeursrecht	Binnen / buiten	• Voorkeursrecht vaker toepassen; vrijstelling voor verkoop aan samenwerkende partijen; • Voorkeursrecht verruimen voor agrarische functies	• Voorkomt dat grond 'in verkeerde handen komt' (vaker toepassen) • Voorkomt speculatie in vroeg stadium (verruiming agrarische functies)
Onteigening	Binnen / buiten	• Eerder en sneller inzetten onteigening; • Voorzienbaar maken van inzet onteigening • Aanpassing grondslag voor onteigeningswaarde	• Inzetten bij 'afwachtende houding' ontwikkelaar • Ontwikkelaars zien af van verwerving • Onteigening tegen lagere kosten
Inbrengwaarde anders vaststellen	Buiten	• Waarde huidige gebruik (minimaal), residuele waarde (maximaal)	• Verwervingsprijs daalt • Groter deel waardesprong ten bate van gebiedsontwikkeling
Planhorizon verkleinen (fasering)	Binnen	• 'Opknippen' gebiedsontwikkeling in fasen	• Risicoopslag gaat omlaag: verlaging grondexploitatiekosten • Risico m.b.t. aanleg publieke voorzieningen verschuift van marktpartij naar gemeente
Voorzienbaarheid ruimtelijk beleid vergroten	Binnen	• Gebiedsbijdrage transparant (nota bovenwijks) • Vaststelling woningbouwprogramma vervroegen	• Prijs-dempend effect op minnelijke verwervingsprijs, waardoor inbrengwaarde lager kan worden vastgesteld
Planbatenheffing	Buiten	• Belasten van waardestijging grond a.g.v. bestemmingswijziging	• Inkomsten uit heffing ten gunste van gebiedsontwikkeling • Verwervingsprijs daalt • Groter deel waardesprong ten bate van gebiedsontwikkeling
Erfpacht	Binnen	• Benutten van toekomstige erfpacht inkomsten in grondexploitatie	• Extra inkomsten als gevolg van toekomstige waardestijging grond komen ten goede aan gemeente
Grondbelasting	Buiten	• Belasting op waarde grond (i.p.v. waarde vastgoed)	• Komt in plaats van OZB • Verdelingseffecten • Efficiënter ruimtegebruik
Baatbelasting	Buiten	• Bestaand instrument; regelgeving aanpassen	• Niet-ontwikkelende baat-hebbende grond- en vastgoedeigenaren worden belast (aanvulling op OZB)

4. Resultaten van business cases van vier karakteristieke Utrechtse gebiedsontwikkelingen

De business cases zijn afgeleid van twee bestaande gebiedsontwikkelingen, een gebiedsontwikkeling die mogelijk in de toekomst plaatsvindt, maar waar nog geen besluitvorming over heeft plaats gevonden of een verkenning is gestart en de ontwikkeling van een fictieve uitleglocatie. Hiermee hebben we een goede mix van karakteristieke gebiedsontwikkelingen (transformatie versus uitleg). Bovendien verschilt de uitgangspositie (huidige waarde) in elk van deze gebiedsontwikkelingen. De business cases zijn marktconform en afgeleid van woningbouwprojecten die in Utrecht worden uitgevoerd dan wel voorbereid, maar ten behoeve van dit onderzoek geanonimiseerd:

- Business case 1 commercieel niet-functionerend huidig gebruik: transformatie; huidige situatie niet-functionerend commercieel vastgoed (afgeleid van Merwedekanaalzone deelgebied 5);
- Business case 2 commercieel hoogwaardig huidig gebruik: transformatie; huidige situatie (hoogwaardig) functionerend commercieel vastgoed (afgeleid van Merwedekanaalzone deelgebied 6);
- Business case 3 commercieel laagwaardig huidig gebruik: transformatie; huidige situatie (laagwaardig) functionerend commercieel vastgoed (afgeleid van deelgebied Woonboulevard – kleinschalig bezit);
- Business case 4 uitleg: uitleg; huidige situatie agrarisch gebruik (fictieve uitleglocatie).

Met de financiële analyses in de business cases beogen we twee doelen. In de eerste plaats willen we de financiële effecten van de "economische tegenwind" in woningbouwprojecten duiden. Daartoe hebben we voor de eerste twee business cases de financiële analyse zowel uitgevoerd op basis van de marktcondities in 2017 (de periode waarin de plannen voor deze gebieden werden opgesteld) als op basis van de huidige marktcondities (2023). Voor business cases 3 en 4 hebben we alleen gerekend met de marktcondities in 2023. In de tweede plaats analyseren we in de business cases, steeds in vier scenario's met een andere inzet van instrumenten uit het grondbeleid, hoe de gekozen ontwikkelingsstrategie, in combinatie met de inzet van grondbeleidsinstrumentarium van invloed is op de financiële uitvoerbaarheid van het project:

- **Scenario 1:** ontwikkelaar verwerft vastgoed en herontwikkelt het gebied; faciliterend grondbeleid; gebiedsbijdrage voor bekostiging publieke voorzieningen;
- **Scenario 2:** actieve bouwgrondproductie door gemeente; actief grondbeleid, ondersteund door WVG;
- **Scenario 3:** Gelijk aan scenario 1, maar gewijzigde systematiek voor de vaststelling van de inbrengwaarde.
- **Scenario 4:** Gelijk aan scenario 1, maar nu kan de gemeente een planbatenheffing toepassen.

In het onderzoek zijn uitgebreide financiële analyses uitgevoerd van de projecten en de te verwachten financiële effecten van de interventies. De business cases laten het volgende beeld zien[1]:

Invloed conjunctuur. In business cases 1 en 2 (huidig niet-functionerend en hoogwaardig commercieel) is zowel een financiële analyse gemaakt op basis van de 'oorspronkelijke' marktsituatie in 2017 als op basis van de huidige marktsituatie in 2023. Dit laat goed zien wat het effect van de economische "tegenwind" is in de afgelopen jaren. Marktontwikkelingen – met name ontwikkeling bouwkosten en prijsontwikkeling koopwoningen en huur – hebben een groot effect op zowel het totale financiële resultaat voor woningbouwers als op de omvang van de waardesprong. Woningbouwprojecten die

[1] Business cases zijn afgeleid van bestaande gebiedsontwikkelingen en vervolgens geanonimiseerd. Kosten en opbrengsten zijn marktconform, maar gebaseerd op gefingeerde uitgangspunten.

met prijspeil 2017 een aanzienlijk positief resultaat laten zien, kennen met het huidige prijspeil in 2023 een financieel tekort. Voor de andere twee business cases hebben we alleen gerekend met prijspeil 2023. Maar ook hier geldt dat er een substantieel negatief effect is van de huidige marktcondities op het resultaat.

Business cases 1 en 2 (huidig niet-functionerend en hoogwaardig comercieel): effect economische tegenwind op financieel resultaat[2]

	Business case 1		Business case 2	
	2017	2023	2017	2023
Grond- en vastgoedexploitatie	(x 1.000)	(x 1.000)	(x 1.000)	(x 1.000)
Kosten:				
Verwerving	-€ 30.000	-€ 30.000	-€ 41.000	-€ 41.000
Aanvullende kosten aankoop	-€ 8.283	-€ 8.283	-€ 11.115	-€ 11.115
Tijdelijke inkomsten huur	€ 4.250	€ 4.250	€ 5.500	€ 5.500
Bouw- en woonrijp maken	-€ 3.361	-€ 3.361	-€ 1.583	-€ 1.583
Plan/ontwikkelkosten	-€ 20.520	-€ 34.200	-€ 7.980	-€ 13.300
Bouwkosten, incl. kosten onvoorzien	-€ 114.594	-€ 190.878	-€ 44.578	-€ 74.244
Winst en risico	-€ 8.625	-€ 13.124	-€ 5.038	-€ 6.787
Gebiedsbijdrage	-€ 9.000			
Totale kosten	-€ 190.134	-€ 274.596	-€ 105.794	-€ 142.529
Opbrengsten:				
Verkoop vastgoed	€ 214.215	€ 257.242	€ 83.306	€ 98.868
Saldo:	**€ 24.081**	**-€ 18.354**	**-€ 22.489**	**-€ 43.661**

Waardesprong. De vier business cases laten zien dat er grote verschillen zijn in de omvang van de waardesprong in gebiedsontwikkelingen. De waardesprong is het verschil tussen de herontwikkelwaarde van de grond en de huidige gebruikswaarde van de grond; in feite het effect van de bestemmingswijziging van de grond op de waarde van de grond. Met het oog op het financieel resultaat van de gebiedsontwikkeling is niet alleen de omvang van de waardesprong van belang, maar ook hoe deze verdeeld is tussen de eerste eigenaar in het gebied, een eventuele tussenhandelaar ('speculant'), de ontwikkelaar en de gemeente. Het verschil tussen de verwervingsprijs die de ontwikkelaar of de gemeente betaalt en de huidige gebruikswaarde is het aandeel van de eerste eigenaar in de waardesprong. Zijn aandeel wordt onttrokken aan de bouwkolom en kan niet worden aangewend voor de financiering van de kosten van publieke voorzieningen. Of dit aandeel bij de eerste eigenaar of een tussenhandelaar c.q. speculant landt maakt voor de analyse niet uit. In beide gevallen wordt er waarde uit de bouwkolom onttrokken. Om het aandeel van de eerste eigenaar in de waardesprong te kunnen bepalen hebben we een inschatting gemaakt van de huidige gebruikswaarde en die vergeleken met de verwervingsprijs. De herontwikkelwaarde van de grond hebben we vastgesteld door het saldo te nemen van de residuele grondwaarde van het nieuwe vastgoedprogramma minus de kosten van de gebiedsbijdrage. Het aandeel van de gemeente in de waardesprong is bij een faciliterend grondbeleid, zonder planbatenheffing (scenario's 1 en 3) gelijk aan 0 en bij een faciliterend grondbeleid met planbatenheffing (scenario 4) gelijk aan de inkomsten uit de planbatenheffing. Bij een actief grondbeleid (scenario 2) is het aandeel van de gemeente in de waardesprong gelijk aan het saldo van de gemeentelijke GREX. Het aandeel van de ontwikkelaar in de

[2] Onderbouwing van kosten en opbrengsten in hoofdrapport.

waardesprong is gelijk aan het saldo van de totale waardesprong, minus het aandeel van de eerste eigenaar, minus het aandeel van de gemeente.

Verdeling waardesprong (prijspeil 2017). Voor de eerste twee business cases (commercieel niet-functionerend huidig gebruik en huidig hoogwaardige commercieel) zien we bij de (gunstige) marktcondities van 2017 een positieve waardesprong bij commercieel niet-functionerend huidig gebruik, maar een negatieve waardesprong bij commercieel hoogwaardig huidig gebruik. De analyse laat zien dat bij een positieve waardesprong de voorgestelde maatregelen effect hebben op de verdeling van de waardesprong. In scenario 2 (actief grondbeleid) komt een groot deel van de waardesprong aan de gemeente toe. In scenario 3 (systematiek inbrengwaarde) eigent de ontwikkelaar zich een groot deel van de waardesprong toe. In scenario 4 (planbatenheffing) wordt de waardesprong verdeeld over de drie partijen. Met de negatieve waardesprong bij commercieel hoogwaardig huidig gebruik leiden de interventies in scenario's 2, 3 en 4 vooral tot een herverdeling van het aandeel in de negatieve waardesprong in deze gebiedsontwikkeling (bij een ongewijzigd programma). Voor de gemeente is er alleen een negatief aandeel in de waardesprong in scenario 2 (actief grondbeleid), maar het is niet ondenkbeeldig dat in de overige scenario's eveneens een bijdrage van de gemeente gevraagd wordt om een kostendekkende exploitatie van de gebiedsontwikkeling mogelijk te maken.

Verdeling waardesprong eerste eigenaar, ontwikkelaar en gemeente; effect van interventies in scenario's 2, 3 en 4 op verdeling waardesprong; totaal financieel resultaat 'markt' en gemeente (prijspeil 2017)

Business case 1 (commercieel niet-functionerend huidig gebruik) (prijspeil 2017)[3]

	Scenario 1 (private GREX/VEX)	Scenario 2 (actief grondbeleid)	Scenario 3 (Systematiek inbrengwaarde)	Scenario 4 (Planbatenheffing)
	(x 1.000)	(x 1.000)	(x 1.000)	(x 1.000)
Eerste eigenaar	€ 10.000	€ 5.000	€ 7.750	€ 6.667
Ontwikkelaar	€ 24.081	€ 11.387	€ 27.070	€ 15.733
Gemeente	-	€ 21.147	-	€ 12.775
Totaal waardesprong	€ 34.081	€ 37.533	€ 34.820	€ 35.175
Totaal financieel resultaat ontwikkelaar en gemeente				
Resultaat ontwikkelaar	€ 24.081	€ 11.387	€ 27.070	€ 18.400
Resultaat gemeente	-	€ 21.148	-	€ 12.775

[3] Onderbouwing van verdeling waardesprong en totaal financieel resultaat in hoofdrapport.

Business case 2 (commercieel hoogwaardig huidig gebruik) (prijspeil 2017)

	Scenario 1 (private GREX/VEX)	Scenario 2 (actief grondbeleid)	Scenario 3 (Systematiek inbrengwaarde)	Scenario 4 (Planbatenheffing)
	(x 1.000)	(x 1.000)	(x 1.000)	(x 1.000)
Eerste eigenaar	€ 11.000	€ 1.500	-	-
Ontwikkelaar	-€ 22.489	-€ 2.656	-€ 7.878	-€ 29.051
Gemeente	- € 3.500	-€ 8.432	-€ 3.500	-€ 3.500
Totaal waardesprong	-€ 14.989	-€ 9.588	-€ 11.378	-€ 32.551
Totaal financieel resultaat ontwikkelaar en gemeente				
Resultaat ontwikkelaar	-€ 22.489	-€ 2.656	-€ 7.878	-€ 35.051
Resultaat gemeente	-€ 3.500	-€ 8.432	-€ 3.500	-€ 3.500

Verdeling waardesprong en financieel resultaat (prijspeil 2023). Als gevolg van de "economische tegenwind" vanaf 2021 zijn de resultaten voor alle business cases bij prijspeil 2023 beduidend slechter, in vergelijking met de situatie in 2017. In business case 1 zien we in de verschillende scenario's een verschuiving in zowel de verdeling van de waardesprong als in het financieel resultaat. In business cases 1 en 2 worden de verslechterde economische omstandigheden in de scenario's 2, 3 en 4 steeds afgewikkeld op de eerste eigenaar (lagere verwervingsprijs). In business cases 3 en 4 vindt die afwenteling op de eerste eigenaar ook in scenario 1 plaats, omdat ervan uitgegaan wordt dat voor deze business cases de gevolgen van de economische tegenwind reeds voorzienbaar zijn voor de ontwikkelaar. Bij prijspeil 2023 is in scenario 2 (actief grondbeleid) een minder negatief resultaat te zien voor de ontwikkelaar en een negatiever resultaat voor de gemeente (ten opzichte van de andere scenario's). De negatieve financiële gevolgen van de economische tegenwind komen in dit scenario in sterkere mate voor rekening van de gemeente, omdat projectontwikkelaars alleen bereid zullen zijn om de bouwgrond tegen een lagere prijs af te nemen.

Verdeling waardesprong eerste eigenaar, ontwikkelaar en gemeente; effect van interventies in scenario's 2, 3 en 4 op verdeling waardesprong; totaal financieel resultaat 'markt' en gemeente (prijspeil 2023)

Business case 1 (commercieel niet-functionerend huidig gebruik) (prijspeil 2023)

	Scenario 1 (private GREX/VEX)	Scenario 2 (actief grondbeleid)	Scenario 3 (Systematiek inbrengwaarde)	Scenario 4 (Planbatenheffing)
	(x 1.000)	(x 1.000)	(x 1.000)	(x 1.000)
Eerste eigenaar	€ 10.000	€ 5.000	€ 7.750	€ 6.667
Ontwikkelaar	-€ 18.354	-€ 3.465	-€ 15.365	-€ 13.926
Gemeente	-€ 9.000	-€ 9.000	-€ 9.000	-€ 9.000
Totaal waardesprong	-€ 17.354	-€ 13.901	-€ 16.615	-€ 16.260
Totaal financieel resultaat ontwikkelaar en gemeente				
Resultaat ontwikkelaar	-€ 18.354	-€ 3.465	-€ 15.365	-€ 11.260
Resultaat gemeente	-€ 9.000	-€ 15.436	-€ 9.000	-€ 9.000

Business case 2 (commercieel hoogwaardig huidig gebruik) (prijspeil 2023)

	Scenario 1 (private GREX/VEX)	Scenario 2 (actief grondbeleid)	Scenario 3 (Systematiek inbrengwaarde)	Scenario 4 (Planbatenheffing)
	(x 1.000)	(x 1.000)	(x 1.000)	(x 1.000)
Eerste eigenaar	€ 11.000	€ 1.500	-	-
Ontwikkelaar	-€ 43.661	-€ 10.066	-€ 29.051	-€ 29.051
Gemeente	-€ 3.500	-€ 22.194	-€ 3.500	-€ 3.500
Totaal waardesprong	-€ 36.161	-€ 30.761	-€ 32.551	-€ 32.551
Totaal financieel resultaat ontwikkelaar en gemeente				
Resultaat ontwikkelaar	-€ 43.661	-€ 10.066	-€ 29.051	-€ 35.051
Resultaat gemeente	-€ 3.500	-€ 22.194	-€ 3.500	-€ 3.500

Business case 3 (Commercieel laagwaardig huidig gebruik) (prijspeil 2023)

	Scenario 1 (private GREX/VEX)	Scenario 2 (actief grondbeleid)	Scenario 3 (Systematiek inbrengwaarde)	Scenario 4 (Planbatenheffing)
	(x 1.000)	(x 1.000)	(x 1.000)	(x 1.000)
Eerste eigenaar	-	€ 90	-	-
Ontwikkelaar	-€ 1.645	-€ 570	-€ 1.654	-€ 1.645
Gemeente	-€ 700	-€ 1758	-€ 700	-€ 700
Totaal waardesprong	-€ 2.345	-€ 2.238	-€ 2.345	-€ 2.345
Totaal financieel resultaat ontwikkelaar en gemeente				
Resultaat ontwikkelaar	-€ 1.645	-€ 570	-€ 1.654	-€ 1.645
Resultaat gemeente	-€ 700	-€ 1.758	-€ 700	-€ 700

Business case 4 (fictieve uitleglocatie) (prijspeil 2023)

	Scenario 1 (private GREX/VEX)	Scenario 2 (actief grondbeleid)	Scenario 3 (Systematiek inbrengwaarde)	Scenario 4 (Planbatenheffing)
	(x 1.000)	(x 1.000)	(x 1.000)	(x 1.000)
Eerste eigenaar	€ 10.800	€ 1.200	€ 4.800	€ 1.200
Ontwikkelaar	-	-	-	-
Gemeente	-€ 14.260	-€ 1.335	-€ 6.291	-€ 1.509
Totaal waardesprong	-€ 3.460	-€ 135	-€ 1.491	-€ 309
Totaal financieel resultaat ontwikkelaar en gemeente				
Resultaat ontwikkelaar	-	-€ 1.335	-	€ 960
Resultaat gemeente	-€ 14.260	-€ 1.335	-€ 6.291	-€ 1.509

Het financieel resultaat. Naast de verdeling van de waardesprong is in de business cases ook het totale financiële resultaat bepaald voor de ontwikkelaar en de gemeente. Het totale financiële resultaat van de ontwikkelaar wordt bepaald door de opbrengst van hun vastgoedexploitatie (het aandeel van de ontwikkelaar in de waardesprong maakt deel uit van zijn resultaat). In een aantal scenario's zien we dat de ontwikkelaar daardoor bij een negatieve waardesprong nog steeds een positief financieel resultaat behaalt. Het uiteindelijke financieel resultaat voor de gemeente is in scenario's 1, 3 en 4 het saldo van de ontvangen gebiedsbijdrage (kostenverhaal), minus de kosten van publieke voorzieningen,

plus de (eventuele) opbrengsten van de planbatenheffing (in scenario 4). In scenario 2 is het resultaat van de gemeente gelijk aan het saldo van de GREX (inclusief haar aandeel in de waardesprong).

Voorzienbaarheid, verwervingsprijzen, huidige gebruikswaarde en kosten publieke voorzieningen (prijspeil 2017 en 2023). De verwervingsprijs die in het verleden is betaald in de gebiedsontwikkelingen heeft een grote invloed op het resultaat dat wordt behaald in de business cases. Ook beïnvloedt de verwervingsprijs de mogelijkheden om met beleidsinterventies de financiële haalbaarheid van projecten te vergroten. De hoogte van de verwervingsprijs wordt beïnvloed door de huidige gebruikswaarde én door de herontwikkelingswaarde van de nieuwe ontwikkeling. De ontwikkelaar of de gemeente zal in principe niet meer willen betalen dan de herontwikkelingswaarde. Voorzienbaarheid (of het ontbreken daarvan) van zowel de opbrengsten van het programma als de plan/ontwikkelkosten en de kosten van de publieke voorzieningen spelen een grote rol bij de totstandkoming van de verwervingsprijs. Ontwikkelaars hebben daardoor, onder de huidige marktomstandigheden, in het verleden "te veel" betaald voor de grond – een prijs die hoger ligt dan de herontwikkelingswaarde van het vastgoedprogramma dat uiteindelijk ontwikkeld kan worden. Natuurlijk hebben zich in het verleden ook andere situaties voorgedaan, waarin ontwikkelaars relatief lage prijzen voor grond betaalden en, na verbetering van de marktomstandigheden, juist hogere winsten konden behalen in de gebiedsontwikkeling. We veronderstellen dat het vergroten van voorzienbaarheid van kosten, programma en opbrengsten tot meer realistische verwervingsprijzen zal leiden.

Effect van beleidsinterventies: actief gemeentelijk grondbeleid. De business cases laten zien dat de gemeente met een actief grondbeleid een positief resultaat kan boeken via gemeentelijke bouwgrondproductie. Daarmee wordt de gemeente echter ook in grotere mate gevoelig voor de risico's samenhangend met onvoorziene marktontwikkelingen. De business cases laten dan ook juist grote verliezen voor de gemeente zien bij ongunstige marktomstandigheden. Aanpassingen in de WVG, waardoor de termijn tot aan vaststelling van het omgevingsplan wordt verlengd, in samenhang met het eventueel vanaf het begin laten "meelopen" van een onteigeningsprocedure, leidt mogelijk tot een effectievere gemeentelijke bouwgrondproductie doordat er een dempend effect van uitgaat op verwervingsprijzen (minder interesse van marktpartijen en/of speculanten om grond te verwerven), maar de praktijk moet uitwijzen of dat zo is.

Effect van beleidsinterventies: aanpassing systematiek vaststelling inbrengwaarde. Aanpassingen in de systematiek met betrekking tot de vaststelling van de inbrengwaarde kunnen leiden tot herverdeling van de waardesprong ten gunste van de gemeente en de ontwikkelaar. Voorwaarde is dat er sprake is van een positieve waardesprong. Voor de gemeente hangt dit af van het effect van een aangepaste vaststelling van de inbrengwaarde op de hoogte van de bijdrage van de ontwikkelaar aan de publieke kosten. Voor de ontwikkelaar wordt dit bepaald door het saldo van de (te verwachten) lagere verwervingsprijs van de grond en de hogere gebiedsbijdrage die hij moet betalen. We verwachten dat het aandeel van de eerste eigenaar in de waardesprong afneemt, omdat de systematiek risicoverhogend is voor de ontwikkelaar en daardoor naar verwachting een prijs-dempend effect heeft. In het geval dat er sprake is van een negatieve waardesprong heeft een gewijzigde vaststelling van de inbrengwaarde geen effect.[4]

Effect van beleidsinterventies: invoering planbatenheffing. Een planbatenheffing biedt in principe een probaat middel voor de gemeente om bij een faciliterend grondbeleid een deel van de waardesprong te benutten en in te zetten voor de bekostiging van publieke voorzieningen in een gebiedsontwikkeling (dan wel voor andere publieke doelen). Zonder planbatenheffing kan een gemeente bij een faciliterend grondbeleid wél kosten verhalen, maar geen baat afromen (of te wel delen in de waardesprong).

[4] Nader onderzoek moet uitwijzen wat de effecten zijn (in de kamerbrief over de modernisering van het grondbeleid is onderzoek naar aanpassingen in de systematiek van de inbrengwaarde aangekondigd).

Invoering van een planbatenheffing kan tot een fors verbeterd financieel resultaat leiden voor de gemeente, in het geval dat er sprake is van een grote waardesprong. Het uiteindelijke resultaat hangt samen met het deel van de waardesprong dat kan worden afgeroomd (in de business cases zijn we uitgegaan van een heffing op een derde deel van de waardesprong). In het geval dat er sprake is van een negatieve waardesprong heeft een planbatenheffing geen effect.

5. *Strategische inzet grondbeleid in Utrecht*

Het uitgevoerde onderzoek naar mogelijkheden om de financiële uitvoerbaarheid van gebiedsontwikkelingen te verbeteren levert een aantal aanknopingspunten op voor de strategische inzet van grondbeleid in Utrecht.

Inzicht in waardesprong. Zoals ook gesteld in de kamerbrief van minister De Jonge over de modernisering van het grondbeleid is er veel voor te zeggen dat de waardesprong van de grond die optreedt als gevolg van een bestemmingswijziging zoveel mogelijk ten goede dient te komen aan de bekostiging van duurzame en hoogwaardige gebiedsontwikkeling. Vanuit een financiële rationaliteit beschouwd gaat strategisch grondbeleid over de (her)verdeling van die waardesprong over maatschappelijke doelen en private winsten. Inzicht in de omvang van de waardesprong als gevolg van een bestemmingswijziging en de wijze waarop deze is verdeeld tussen eerste eigenaar, ontwikkelaar en gemeente kan aanvullend op de grond- en vastgoedexploitatie informatie aanleveren over mogelijkheden voor de gemeente om een groter deel van de waardesprong te benutten, om daarmee een publieke onrendabele top te voorkomen.

Verbeteren transparantie en voorzienbaarheid. Transparantie en voorzienbaarheid kunnen een prijsdempend effect op de verwervingsprijzen hebben, indien dit inzicht leidt tot hogere kosten c.q. minder opbrengsten uit het programma dan de markt verwacht. Als gevolg kan de financiële uitvoerbaarheid verbeteren.[5] Voor Utrecht betekent dit dat het verstandig is om vroegtijdig duidelijkheid te bieden over de voorgenomen programmering voor een ontwikkellocatie en de gebiedsbijdrage en koersvastheid te betrachten. Daarnaast is het verstandig om helder te communiceren over de inzet van het grondbeleid.

Actieve gemeentelijke bouwgrondproductie, in combinatie met de inzet van het voorkeursrecht en het eventueel vroegtijdig laten “meelopen” van een onteigeningsprocedure leidt in potentie voor de gemeente tot de beste financiële resultaten. Het is echter ook helder dat daar forse financiële risico’s tegenover staan. Een rol voor het rijk als achtervang bij actieve gemeentelijke bouwgrondproductie – genoemd in de kamerbrief over de modernisering van het grondbeleid - zou hier een (gedeeltelijke) oplossing voor kunnen bieden.

Faciliterend gemeentelijk grondbeleid. In het geval dat de gemeente kiest voor een faciliterend grondbeleid kan de in de kamerbrief voorgestelde aanpassing in de systematiek van de inbrengwaarde mogelijk leiden tot een verkleining van de publieke onrendabele top in woningbouwprojecten doordat macroaftopping minder snel aan de orde is. Het is echter wel gewenst om meer zicht te krijgen op het te verwachten (financiële) effect van een gewijzigde inbrengwaarde. In projecten waar verwervingsprijzen beduidend hoger zijn dan zowel de huidige gebruikswaarde als de (theoretische) residueel bepaalde herontwikkelingswaarde is er een positief effect te verwachten voor de gemeente. In projecten waar de huidige gebruikswaarde hoger is dan de herontwikkelingswaarde levert het de gemeente niets op.

[5] Een tegengesteld effect valt te verwachten indien dit inzicht juist leidt tot lagere kosten c.q. meer opbrengsten uit het programma dan de markt verwacht.

Eigendoms-gevoelig grondbeleid. Gezien de invloed van grondeigendom op gebiedsontwikkelingen is het verstandig om bij de keuze voor actief of faciliterend grondbeleid en de inzet van het grondbeleidsinstrumentarium rekening te houden met bestaande eigendomsposities. Zo kan de gemeente – meer dan nu het geval is – 'eigendomsgevoelig' plannen. Dit houdt bijvoorbeeld in dat de gemeente meer kennis heeft van de grondeigenaren in het gebied, de mate waarin het eigendom versnipperd is, grondwaarden en de te verwachten waardesprong en van grondprijzen. Daarmee kun je als gemeente anticiperen op eventuele verwervingsproblemen (bij actief grondbeleid) of op problemen met het kostenverhaal (bij faciliterend grondbeleid). Ook inzicht in het type grondeigenaar is gewenst, omdat deze mogelijk anders 'reageert' op strategisch grondbeleid.

Ongewenste "concurrentie" tussen projecten. In huidige plangebieden hebben marktpartijen in het verleden niet zelden méér voor de grond betaald dan in de huidige marktomstandigheden en gezien de huidige voorwaarden aan de programmering verantwoord is, met als gevolg dat de exploitatie van het plangebied verliesgevend wordt. In toekomstige, 'nieuwe' gebiedsontwikkelingen, waar de grond nog niet verworven is, mag worden aangenomen dat de ontwikkelaar of de gemeente rekening houdt met de gewijzigde marktomstandigheden. Dat kan ertoe leiden dat 'nieuwe' gebiedsontwikkelingen financieel beter uitvoerbaar worden dan bestaande projecten, waardoor bestaande projecten komen stil te liggen. De vertraging die dan optreedt in bestaande projecten is maatschappelijk ongewenst. Door tijdig te kiezen voor een afschrijving op het resultaat (gemeente én ontwikkelaar) kan dit mogelijk worden voorkomen.

Overige maatregelen. In deze studie zijn de effecten van drie verschillende beleidsinterventies op de financiële uitvoerbaarheid van gebiedsontwikkelingen onderzocht, te weten: 1) actieve gemeentelijke bouwgrondproductie, in combinatie met inzet WVG en onteigening (actief grondbeleid); 2) aangepaste systematiek vaststelling inbrengwaarde (faciliterend grondbeleid); en 3) invoering planbatenheffing (faciliterend grondbeleid). Met het oog op het versterken van de toekomstige financiële basis voor gebiedsontwikkelingen in Utrecht zijn mogelijk ook andere maatregelen relevant (genoemd in hoofdstuk 3, tabel 3.2). Die maatregelen sluiten deels aan bij de voorstellen die in de kamerbrief over modernisering van het grondbeleid zijn gedaan, met name een verbeterde werking van het instrument baatbelasting en de invoering van een vorm van grondbelasting.[6] Ook een (verbeterde) toepassing van het erfpachtsysteem kan bijdragen aan een verbetering van de financiële haalbaarheid van gebiedsontwikkelingen. De drie instrumenten hebben met elkaar gemeen dat (een deel van) de toekomstige waardestijging van het vastgoed (baatbelasting) c.q. de grond (grondbelasting; erfpacht) ten goede komt aan de gemeente en benut kan worden voor collectieve doelen.

Ook is het verstandig om de effecten van de aanpassingen in programmering (aandeel 'betaalbaar'), eisen aan duurzaamheid, bebouwingsdichtheden, beschikbaarheid van woningbouwsubsidies en bijvoorbeeld ook risico-opslagen die marktpartijen hanteren op de financiële uitvoerbaarheid van gebiedsontwikkelingen te analyseren.

Daarnaast moet aangesloten worden bij de wet- en regelgeving rondom de invulling en uitvoering van gebiedsontwikkeling, waarbij nadrukkelijk ook het Besluit Begroting & Verantwoording (BBV) wordt betrokken.

Verbeteren financiële uitvoerbaarheid versus realiseren maatschappelijke doelen woningbouw. We verwachten dat de in deze studies onderzochte beleidsinterventies met het oog op het verbeteren van de financiële uitvoerbaarheid van projecten ook kunnen bijdragen aan andere maatschappelijke doelen van het gemeentelijke grondbeleid. Transparantie en voorzienbaarheid bevorderen sneller

[6] Het rijk heeft aangekondigd nader onderzoek te doen naar deze voorstellen. Het is voor Utrecht verstandig om aangehaakt te zijn bij deze onderzoeken.

bouwen, verbetering van de financiële uitvoerbaarheid draagt bij aan 'betere programma's' (bijvoorbeeld doordat er meer financiële ruimte komt voor betaalbare woningen) en de voorgestelde beleidsingrepen hebben tot doel om kosten en baten evenrediger te verdelen door (een deel van de) planbaten te benutten voor collectieve doelen. Strategisch grondbeleid leidt niet in directe zin tot lagere woningprijzen – woningprijzen zijn de resultante van vraag- en aanbodverhoudingen op de woningmarkt – maar grondbeleid dat bijdraagt aan sneller bouwen leidt indirect op lange termijn wel tot verbeterde vraag- en aanbodverhoudingen (en daardoor mogelijk tot lagere woningprijzen).

6. *Handelingsperspectief: een afwegingskader.*

De inzichten die zijn opgedaan in dit rapport kunnen input geven voor een afwegingskader hoe grondbeleid strategisch ingezet kan worden voor duurzame gebiedsontwikkelingen en het verbeteren van de financiële uitvoerbaarheid van die projecten. Op basis van deze studie zou een dergelijk afwegingskader in ieder geval in moeten gaan op:

- *Eigendom en grondwaarde*; eigendomsverhoudingen van invloed op keuze actief/faciliterend grondbeleid, inzet instrumentarium (WVG, onteigening). Richtlijn: actief grondbeleid alleen zinvol als (deel van) grondeigendom nog bij eerste eigenaar ligt.
- *Transparantie, voorzienbaarheid en koersvastheid*; moment bepalen om programmering, fasering en omvang kostenverhaal vast te stellen. Richtlijn: in een zo vroeg mogelijk stadium, maar nadat gemeente keuze heeft gemaakt over grondbeleid en inzet instrumentarium.
- *Waardesprong* (herontwikkelingswaarde versus huidige gebruikswaarde); omvang waardesprong van invloed op winstgevendheid gebiedsontwikkeling, omvang kostenverhaal en effectiviteit beleidsinterventies. Richtlijn: bij positieve waardesprong zijn ingrepen die leiden tot herverdeling zinvol; bij negatieve waardesprong zijn ingrepen niet c.q. minder zinvol en is een 'oplossing' nodig voor publieke onrendabele top.
- *Ingrepen en (her)verdeling waardesprong*; afweging inzet instrumentarium op basis van omvang en huidige verdeling waardesprong.
- *Financieel resultaat*; inzicht in toekomstige financieel resultaat uit vastgoedontwikkeling voor ontwikkelaar beïnvloedt de prijs die hij wil betalen voor bouwkavels (actief grondbeleid) of de hoogte van zijn gebiedsbijdrage (faciliterend grondbeleid).

Nota bene: het afwegingskader is hiermee niet volledig. Ook andere afwegingen, bijvoorbeeld in relatie tot de maatschappelijke doelen van het grondbeleid, de afstemming met ruimtelijk en volkshuisvestelijk beleid en de legitimiteit van het gemeentelijk beleid dienen meegewogen te worden.

7. *Nader onderzoeken*

Op basis van deze studies doen we suggesties voor nader onderzoek in Utrecht:

1. *Inzicht in grondeigendom en grondwaarde.* Voor een effectief 'eigendoms-gevoelig grondbeleid' is inzicht nodig in grondeigendom en dynamiek op de grondmarkt, zowel in bestaande plangebieden als op toekomstige ontwikkellocaties. Met bovenstaande (eerste aanzet tot een) afwegingskader kan op basis van deze data besluitvorming over het te hanteren grondbeleid worden onderbouwd.

2. *Verbreding financiële scope.* Verruiming van het gemeentelijk belastinggebied (grondbelasting), inkomsten uit erfpacht en baatbelasting bieden mogelijk alternatieven voor Utrecht om aanvullende inkomsten te genereren waarmee financiële tekorten in gebiedsontwikkelingen in de toekomst mogelijk afgedekt kunnen worden. Een maatschappelijk debat over de wenselijkheid en

haalbaarheid van deze maatregelen is gebaat bij inzicht in de potentiële opbrengsten van dergelijke maatregelen.

3. *Systematiek vaststelling inbrengwaarde.* In de business cases van Utrechtse gebiedsontwikkelingen hebben we aannames gedaan over het effect van aanpassingen in de systematiek vaststelling inbrengwaarde op de omvang van het kostenverhaal op ontwikkelaars. Zowel voor Utrecht zelf als met het oog op een discussie in de landelijke politiek over de modernisering van het grondbeleid is het verstandig om een goede inschatting te maken van de potentiële 'opbrengst' van die aangepaste systematiek.

4. *Planbatenheffing.* We hebben in dit onderzoek eveneens op basis van aannames kunnen vaststellen dat de invoering van een planbatenheffing in gebiedsontwikkelingen met een positieve waardesprong voor de gemeente een positief saldo kan opleveren. Ook in dit geval is meer inzicht gewenst in wat dit in potentie kan opleveren voor de gemeente Utrecht.

5. *Inzicht in effecten van overige maatregelen en beleid.* Het is nuttig om de effecten van grondbeleid op de uitvoerbaarheid van gebiedsontwikkelingen te plaatsen in de context van overige maatregelen en beleidsinterventies die van invloed kunnen zijn op de uitvoerbaarheid van die projecten, zoals programmering, duurzaamheidseisen, bebouwingsdichtheden, gehanteerde risico-opslagen en woningbouwsubsidies. Dat draagt bij aan zorgvuldige besluitvorming over maatregelen gericht op het verbeteren van de uitvoerbaarheid van woningbouwprojecten.

8. Lobby G4 richting Rijk: modernisering grondbeleid

Verwacht mag worden dat de woningbouwproblematiek ook na de verkiezingen hoog op de politieke agenda blijft staan en dat een nieuw kabinet de aangekondigde modernisering van het grondbeleid verder uitwerkt. Samen optrekken in G4- VNG/VvG-verband richting het Rijk biedt mogelijkheden voor de agendering van de modernisering van het grondbeleid. Dit onderzoek agendeert de volgende onderwerpen:

1. *Aanvullend instrumentarium voor herverdeling baten.* Met het oog op de financiële uitvoerbaarheid van toekomstige gebiedsontwikkelingen hebben gemeenten behoefte aan aanvullend instrumentarium om de waardesprong die ontstaat als gevolg van bestemmingswijzigingen effectiever te benutten voor de financiering van publieke voorzieningen. Daarbij kan gedacht worden aan een aanpassing in de systematiek voor de vaststelling van de inbrengwaarde en invoering van een planbatenheffing, maar ook aan maatregelen die de toekomstige waardegroei van grond en vastgoed herverdelen c.q. belasten. Vooralsnog lijkt een aanpassing in de systematiek voor de vaststelling van de inbrengwaarde op korte termijn het meest kansrijk.

2. *Verkenning opbrengstpotentie.* Een politieke en maatschappelijke discussie over de wenselijkheid van dergelijk aanvullend instrumentarium ten behoeve van het grondbeleid dient onderbouwd te worden, niet alleen met een verkenning van de juridische haalbaarheid en legitimiteit van deze instrumenten, maar ook met een analyse van de opbrengstpotentie van deze instrumenten in toekomstige gebiedsontwikkelingen.

3. *Risico's actief grondbeleid.* Actieve gemeentelijke bouwgrondproductie biedt in potentie goede mogelijkheden om de waardesprong als gevolg van bestemmingswijzigingen zoveel mogelijk te benutten voor de financiering van publieke voorzieningen ten behoeve van gebiedsontwikkelingen. Maar zeker in transformatiegebieden is deze strategie risicovol voor gemeenten, omdat de afzet van bouwgrond conjunctuurgevoelig is. Een verkenning van de

mogelijkheden voor afdekking van de risico's van actieve gemeentelijke bouwgrondproductie door het Rijk, bijvoorbeeld via participatie, kan een stimulans zijn voor gemeenten om hier meer gebruik van de te maken.

4. *Voorkom ongewenste 'concurrentie' tussen woningbouwprojecten.* De "economische tegenwind" voor gebiedsontwikkelingen in recente jaren, in combinatie met de aanpassingen in de programmering, hebben een substantiële invloed op de financiële uitvoerbaarheid van veel van de huidige woningbouwprojecten. De uitvoerbaarheid van deze projecten wordt onder meer belemmerd doordat marktpartijen (en soms ook gemeenten) in het verleden "teveel" hebben betaald voor grondposities. Gemeenten kunnen deze situaties in de toekomst mogelijk voorkomen door hun beleid beter voorzienbaar te maken. Gevolg kan zijn dat de ontwikkeling van huidige maatschappelijk belangrijke plangebieden stilvalt, terwijl nieuwe projecten versneld worden uitgevoerd. Rijk en gemeenten zouden met elkaar in gesprek moeten gaan over hoe dit kan worden voorkomen.

1. Inleiding

1.1 Waarom dit onderzoek?

De grondmarkt is een terugkerend onderwerp van debat. Grond is vaak een belemmerende en/of vertragende factor in gebiedsontwikkeling. Dit wordt met name gevoed door een maatschappelijk ongenoegen over onder meer vertraging in gebiedsontwikkelingen, speculatie op de vastgoedmarkt, toenemende huurlasten en onevenredige verdeling van waardestijging . Speculatie kan bijdragen aan zaken als prijsopdrijving op de woningmarkt, vermogensongelijkheid, stagnatie van woningbouw en een financieel tekort in gebiedsontwikkelingen, waardoor de dekking voor noodzakelijke publieke investeringen onder druk komen te staan.

Net als in veel andere gemeenten staat de uitvoerbaarheid van woningbouwprojecten in Utrecht, mede door bovengenoemde ontwikkelingen, steeds vaker onder druk. Projecten lopen vertraging op en zijn vaak te duur en financieel niet haalbaar zonder aanvullende inzet van publieke middelen of forse aanpassingen in het woningbouwprogramma, ondanks de sterk gestegen woningprijzen in de afgelopen jaren en de daardoor toegenomen opbrengsten voor woningontwikkelaars. In discussies over de oorzaken van de vertragingen in de uitvoering van woningbouwprojecten wordt vaak gewezen op de invloed van ruimtelijke ordening en planprocedures, beperkte plancapaciteit en expertise bij gemeenten, maar ook complexe eigendomsposities, speculatie met grond, vertragingen in de verwerving van grond en soms ook strategische overwegingen van marktpartijen om projecten uit te stellen. De financiële haalbaarheid van veel projecten wordt daarnaast sinds enkele jaren beïnvloed door “economische tegenwind”, als gevolg van stevig stijgende bouwkosten en stagnerende of dalende opbrengsten, maar ook door extra kosten voor bijvoorbeeld duurzame mobiliteit, circulariteit en duurzaamheid en klimaat, en overheidsbeleid ten aanzien van de samenstelling van woningbouwprogramma’s (groter aandeel betaalbare woningen). Daarnaast hebben verwervingskosten vaak een grote invloed op de financiële uitvoerbaarheid van die projecten. Sinds begin 2022 leidt de sterk gestegen rente tot een significante daling in de waarde van huurwoningen en een stijging in de hypotheeklasten van particuliere kopers. Daarnaast worden de particuliere beleggers geraakt door fiscale wijzigingen, waardoor huurhuizen te koop worden aangeboden. Dit heeft een drukkend effect op woningprijzen en leidt mogelijk tot een verkleining van het aanbod op de huurmarkt.

Kortom: er speelt een discussie over prikkels die ingebouwd zitten in ons systeem rondom het functioneren van de grondmarkt en woningbouw, de mate waarin deze tot maatschappelijk ongewenste gevolgen leiden (zoals stagnatie woningbouw, weglekken winsten, geen redelijke bijdrage baathebbers) en in hoeverre ander instrumentarium deze gevolgen kan beperken.

In het Coalitieakkoord is het volgende aangegeven ten aanzien van de woningmarkt en woningbouw in Utrecht:

> *“We pakken een stevige rol om onze maatschappelijke doelen, waaronder die op de woningmarkt, te halen. We passen actief grondbeleid en de strategische inzet van grondposities toe waar dit toegevoegde waarde heeft, mits risicobeheersing gewaarborgd is.”*

Dit is deels de aanleiding om een nieuwe gemeentelijke Nota Grondbeleid op te stellen.

Op nationaal niveau speelt een vergelijkbare discussie en heeft demissionair minister Hugo de Jonge onlangs een kamerbrief naar de Tweede Kamer gestuurd, met voorstellen voor een modernisering van

het grondbeleid.[7] De voorstellen in de Kamerbrief zijn met name gericht op het versnellen van de uitvoering van woningbouwprojecten en het verbeteren van de financiële uitvoerbaarheid van die projecten.

1.2 Doelstelling, vraagstelling en werkwijze

Doel- en vraagstelling

Doel van dit onderzoek is in de eerste plaats om vast te stellen welke invloed "grond" heeft op het tempo en de (financiële) uitvoerbaarheid van gebiedsontwikkelingen in Utrecht. In de tweede plaats onderzoeken we wat het effect zou zijn indien Utrecht besluit tot een andere inzet van het beschikbare grondbeleidsinstrumentarium en van aanpassingen in bestaande instrumenten of de introductie van nieuwe instrumenten op tempo en financiële uitvoerbaarheid. Deze discussie wordt geplaatst in het kader van de Kamerbrief over de modernisering van het grondbeleid. In dat perspectief bespreekt het huidige rapport niet alleen mogelijkheden tot een andere inzet van bestaande instrumenten in Utrecht die worden genoemd in de Kamerbrief, maar ook reeds mogelijke aanpassingen in het instrumentarium worden in overweging genomen, waarvan de minister heeft aangekondigd dat hij deze nader gaat verkennen (maar die op dit moment nog niet toepasbaar zijn). In de derde plaats heeft het onderzoek tot doel om te analyseren wat de effecten van een andere inzet van instrumenten en beleid zijn op de verdeling van de waardesprong die optreedt in het proces van gebiedsontwikkeling. Met andere woorden, we willen weten – bij een ongewijzigd bouwprogramma – hoe een herverdeling van de waardesprong kan bijdragen aan de uitvoerbaarheid van maatschappelijk gewenste woningbouwprojecten.[8] Die effecten worden primair beoordeeld vanuit een financiële rationaliteit: wat levert het financieel op, respectievelijk voor de eerste eigenaar, de betrokken projectontwikkelaars en de gemeente? Daarnaast wordt verkend of een andere inzet van grondbeleid kan bijdragen aan het realiseren van een aantal maatschappelijke doelen:

- Realisatie en bekostiging van evenwichtige gebiedsontwikkeling (groei in balans);
- Als gemeente (meer) grip / sturing krijgen op gewenste ontwikkelingen (al dan niet door middel van actief grondbeleid);
- Verbeteren betaalbaarheid woningmarkt;
- Tegengaan vertraging in de bouw door het braak laten liggen van bouwterreinen;
- Rechtvaardige afroming van directe en indirecte baathebbers van overheidsinvesteringen;
- Beperken van het weglekken van baten door speculatie met grond;
- Benutten van de potentiële waarde van de plek (bijvoorbeeld intensief grondgebruik nabij knooppunten).

Dit leidt tot de volgende onderzoeksvragen:

1) Welke effecten heeft de werking van de grond- en woningbouwmarkt op het tempo van de uitvoering van woningbouwprojecten en op de financiële uitvoerbaarheid van deze projecten?
2) Welke instrumenten heeft de gemeente Utrecht in het kader van het grondbeleid tot haar beschikking om de financiële uitvoerbaarheid van woningbouwprojecten te verbeteren?

[7] Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties (2023) Kamerbrief Modernisering van het grondbeleid. Den Haag, 19 juni 2023.

[8] Verbetering van de uitvoerbaarheid van gebiedsontwikkelingen heeft hier zowel betrekking op het 'wegwerken' van een publiek financieel tekort als op bijvoorbeeld het vergroten van het aandeel betaalbare woningen in een woningbouwproject.

3) In welke mate zouden aanpassingen in het grondbeleidsinstrumentarium, bijvoorbeeld zoals naar voren gebracht in de Kamerbrief over de modernisering van het grondbeleid, kunnen leiden tot verbetering van de financiële uitvoerbaarheid van woningbouwprojecten?
4) Wat zijn de eventuele neveneffecten van aanpassingen in het grondbeleid voor de uitvoering van woningbouwprojecten, onder meer met het oog op het tempo waarin projecten kunnen worden uitgevoerd en de marktwerking in de grond- en woningbouwmarkt?

De uitkomsten van het onderzoek kunnen input leveren voor de nieuwe Nota Grondbeleid van de gemeente Utrecht en de G4 lobbyagenda richting het Rijk om eventuele aanpassingen in het huidige grondbeleidsinstrumentarium (versneld) in te voeren.

Werkwijze

Het onderzoek is uitgevoerd door een onderzoeksteam bestaande uit prof. Erwin van der Krabben, hoogleraar Gebiedsontwikkeling aan de Radboud Universiteit, en medewerkers van de gemeente Utrecht. Het rapport is opgesteld door Erwin van der Krabben. De financiële analyses voor de business cases zijn uitgevoerd door Herman Nienhuis en Wessel Wikkerink (gemeente Utrecht). Voor de uitvoering van het onderzoek zijn we als volgt te werk gegaan. Erwin van der Krabben heeft een algemene probleemschets opgesteld van de werking van de grond- en woningbouwmarkt, de effecten daarvan op gebiedsontwikkelingen (te langzaam, te duur) en de rol van grondbeleid. Daarnaast heeft hij een analyse gemaakt van de mogelijkheden om bestaande instrumenten in het grondbeleid anders te gebruiken en gaat hij in op mogelijke aanpassingen in dat instrumentarium in het licht van de door het Rijk aangekondigde modernisering van het grondbeleid. Vervolgens heeft het onderzoeksteam enkele scenario's opgesteld waarin het huidige grondbeleid anders wordt ingezet c.q. waarin een voorschot wordt genomen op aanpassingen in het grondbeleid die in de (nabije) toekomst wellicht mogelijk worden, indien er daadwerkelijk een modernisering van het grondbeleid tot stand komt. Herman Nienhuis en Wessel Wikkerink hebben daarna voor een aantal Utrechtse woningbouwprojecten een analyse gemaakt van het financiële resultaat van de huidige grondexploitatie en in verschillende scenario's de effecten van aanpassingen in het grondbeleid op het financiële resultaat doorgerekend. De analyses die we van een aantal *business cases* hebben gemaakt laten vanuit een financiële rationaliteit zien wat het effect kan zijn van een aangepaste ontwikkelstrategie en het gebruik van (deels nieuwe) instrumenten op de uitvoerbaarheid van woningbouwprojecten.

De business cases zijn vervolgens weer in het onderzoeksteam besproken, waarbij naast de financiële rationaliteit ook overige mogelijke effecten op de genoemde maatschappelijke doelen in ogenschouw zijn genomen.

1.3 Opbouw rapport

Het rapport is als volgt opgebouwd. Hoofdstuk 2 geeft een schets van de problemen met betrekking tot de uitvoering van woningbouwprojecten en analyseert de onderliggende oorzaken. Hoofdstuk 3 bespreekt het huidige grondbeleidsinstrumentarium dat gemeenten ter beschikking staat en gaat in op mogelijke aanpassingen in het huidige instrumentarium en de beoogde effecten van die aanpassingen, mede in het licht van de voorstellen die door het Rijk gedaan zijn om het grondbeleid te moderniseren. In hoofdstuk 4 wordt een aantal business cases uitgewerkt, deels gebaseerd op bestaande gemeentelijke grondexploitaties (gebieden die al in exploitatie genomen zijn) en deels gebaseerd op financiële aannames door het onderzoeksteam (gebieden die nog niet in exploitatie genomen zijn). Hoofdstuk 5 sluit af met een aantal conclusies.

2. Probleemschets gebiedsontwikkeling en onderliggende oorzaken

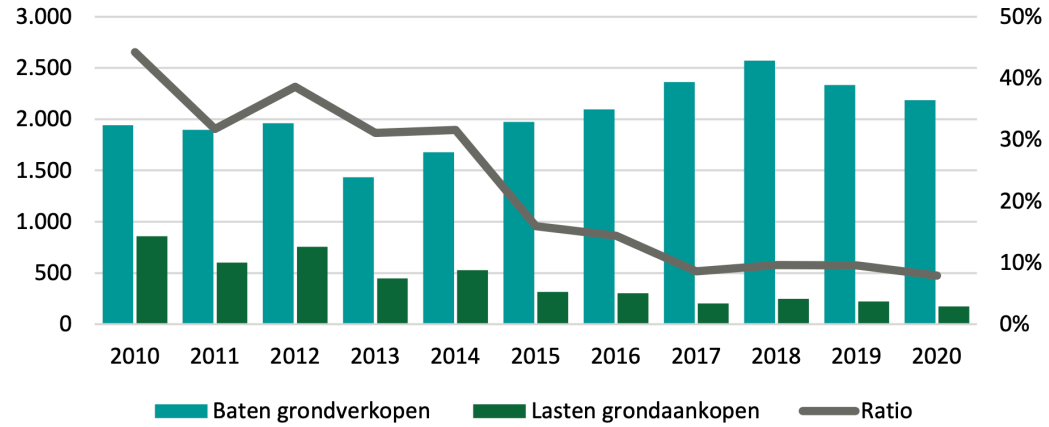
Gemeenten en vastgoedpartijen ondervinden in toenemende mate problemen met betrekking tot de uitvoering van gebiedsontwikkelingen. De problemen hebben zowel betrekking op de financiële uitvoerbaarheid van gebiedsontwikkelingen (te duur) als op het tempo waarin gebiedsontwikkelingen gerealiseerd worden (te langzaam). Verschillende oorzaken liggen hieraan ten grondslag, samenhangend met onder meer complexe ruimtelijke ordeningsprocedures, hoge kosten van grondverwerving, de sterke stijging van bouwkosten, toenemende kwaliteitseisen aan bouwprojecten, een stijging van de publieke kosten voor aanleg infrastructuur en ruimtelijke kwaliteit, wijzigingen in de samenstelling van woningbouwprogramma's en (complexiteit van) eigendomsverhoudingen. Tegelijkertijd zijn echter de gemiddelde woningprijzen, en daardoor de opbrengsten van gebiedsontwikkelingen in de periode van 2015 tot en met 2022 sterk gestegen. In principe draagt dit bij aan de financiële haalbaarheid van projecten. Dat de financiële uitvoerbaarheid van gebiedsontwikkelingen desalniettemin vaak onder druk staat hangt ook samen met de werking van de grondmarkt, het grondbeleid en een onevenredige verdeling van kosten en baten van gebiedsontwikkeling.

2.1 Probleemschets gebiedsontwikkelingen

Grondbezit gemeenten

Gemeenten hebben beduidend minder grond in eigendom, dan voorheen. Figuur 2.1 laat zien dat, sinds de kredietcrisis (2008), gemeenten nauwelijks nog grondaankopen hebben gedaan ("lasten grondaankopen"). Dit impliceert dat een groot deel van de uitgegeven bouwkavels vanaf 2010 ("baten grondverkopen") bouwgrond betreft die gemeenten al vóór 2010 hebben verworven. Van der Krabben (2021) schat in dat ruim meer dan de helft van de woningen inmiddels gebouwd wordt op private grond. Naar verwachting zullen voor gemeenten de baten van grondverkopen, bij ongewijzigd beleid, de komende jaren dan ook sterk gaan dalen.

Figuur 2.1 Baten en lasten grondaankopen gemeenten, 2010-2020 (in mln. €)



Bron: (Deloitte Real Estate, Actief grondbeleid en woningbouwproductie, 2021a)

De consequentie hiervan is dat gemeenten in een gebiedsontwikkeling steeds vaker in onderhandelingstrajecten terechtkomen met meerdere ontwikkelende grondeigenaren, omdat de

grondeigenaren zich kunnen beroepen op hun zelfrealisatierecht.[9] Hierbij dient met elke eigenaar onderhandeld te worden over het te realiseren woningbouwprogramma en het kostenverhaal. De samenhang in de gebiedsontwikkeling kan daarmee onder druk komen te staan. Bovendien kan er voor een gemeente onzekerheid ontstaan over de terugverdienmogelijkheden voor de aanleg van (bovenwijkse) publieke infrastructuur en voorzieningen.

Financiële uitvoerbaarheid

Grondwaarde en het eindresultaat van een gebiedsontwikkeling moeten bepaald worden aan het begin van een onzeker langjarig cyclisch proces. Gemeenten ervaren steeds vaker een negatief saldo op grondexploitaties van gebiedsontwikkelingen, met name in bestaand stedelijk gebied. De relatie tussen de grondexploitatie en vastgoedontwikkeling zorgt er weliswaar voor dat de sterke stijging van de woningprijzen (tot 2022) tot hogere grondwaarden en daarmee opbrengsten binnen de grondexploitatie leidt, maar tegelijkertijd werkt de stijging van de woningprijzen ook door in bouw-, ontwikkel- en grondmarkten en leidt die tot stijging van de kosten in de vastgoedontwikkeling en kosten in de grondexploitatie (figuur 2.2). De duurzaamheidseisen neergelegd in bijvoorbeeld de BENG-norm verhogen bovendien de bouwkosten en drukken daarmee de grondwaarden.[10] De grote vraag naar nieuwbouwwoningen leidt bijvoorbeeld tot schaarste aan personeel en de (wereldwijde) vraag naar bouwmaterialen leidt tot prijsstijgingen in de bouwsector, waardoor de kosten van woningbouw stijgen. Daarnaast hebben projectontwikkelaars vermoedelijk gereageerd door tegen relatief hogere prijzen grond te verwerven. Dat leidt er mede toe – nu bouwkosten gestegen zijn en woningprijzen gedaald dan wel gestabiliseerd – dat de verwervingskosten van grond in grotere mate drukken op de financiële haalbaarheid van nieuwbouwprojecten.

Overige factoren die van invloed zijn op de financiële uitvoerbaarheid van gebiedsontwikkelingen (deels gebaseerd op Stauttener et al., 2021):

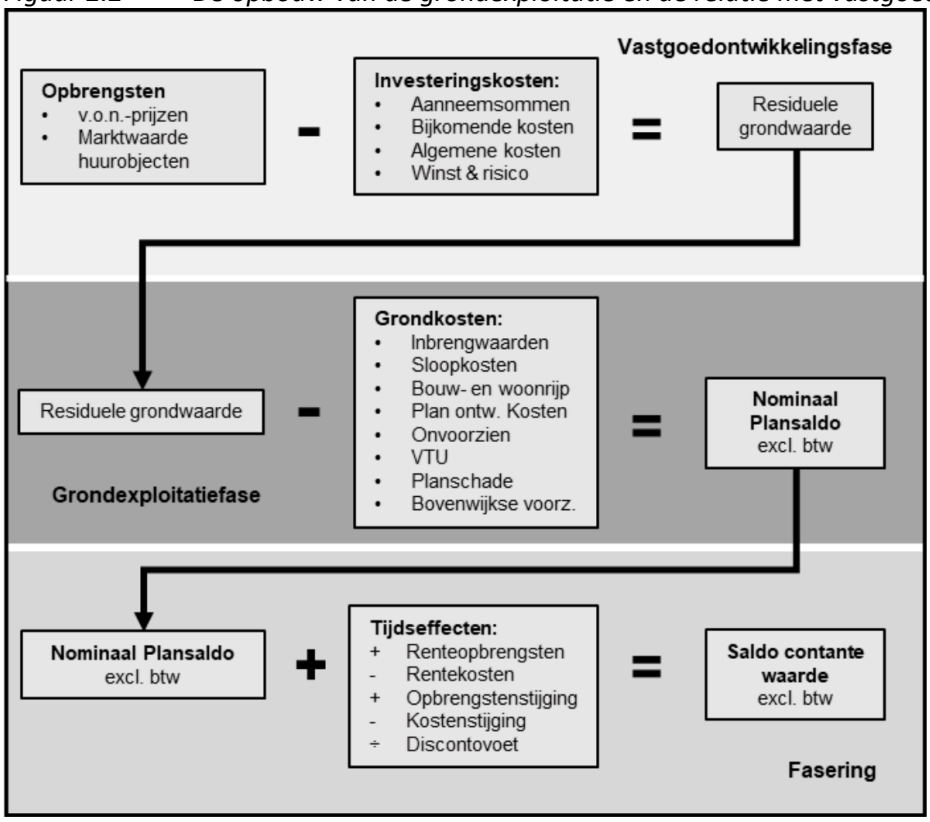
- Op binnenstedelijke locaties zijn de verwervingsprijzen vaak hoog vanwege de aankoop van bestaand vastgoed en de uitkoop van bestaande bedrijvigheid, vaak in een context met veel eigenaren. Bij onteigening, maar vaak ook bij minnelijke aankoop door gemeenten en ontwikkelaars van bestaand vastgoed wordt niet alleen rekening gehouden met de huidige waarde, maar ook met een (potentiële) waardesprong bij herontwikkeling. Daarmee werkt de stijging van de woningprijzen indirect door op de verwervingsprijs. De verwervingsprijs is veruit de belangrijkste kostenpost van de grondexploitatie (figuur 2.3).[11]

[9] Het zogenaamde Didam arrest van de Hoge Raad (26 november 2021) werpt een nieuw licht op de wettelijke voorwaarden die gesteld moeten worden aan de wijze waarop overheden een perceel grond of andere onroerende zaken te koop mogen aanbieden aan andere partijen, en of daarbij mogelijkheden bestaan die grond of onroerende zaken exclusief aan een partij te koop aan te bieden. Het Didam arrest is echter alleen van toepassing op situaties waarin een gemeente zelf eigenaar is van de grond en die grond wil verkopen als bouwgrond. In het geval dat een projectontwikkelaar zelf de grond in eigendom heeft, heeft de gemeente geen andere mogelijkheid dan met de eigenaar te onderhandelen over de ontwikkeling van het perceel.

[10] Stauttener, T., J. Zijda, A. Boelman, P. Vlek en E. van der Krabben (2021), Grondexploitaties: vijftien jaar dynamiek in gebiedsontwikkeling, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken.

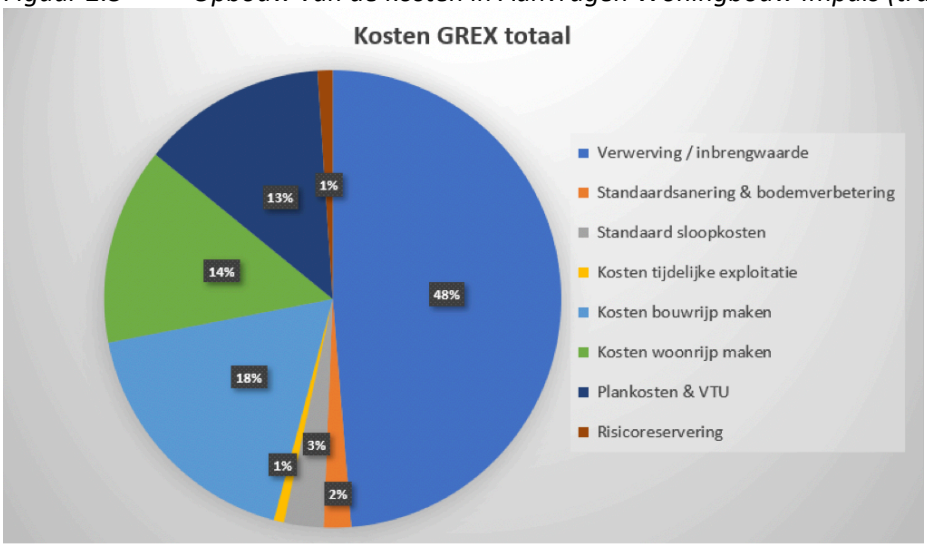
[11] Onderzoek van Smit (2022), op basis van de projecten die zijn ingediend in de eerste vier tranches van de aanvragen voor een subsidie uit de Woningbouw Impuls, laat zien dat gemiddeld bijna de helft van de kosten in die project bestaat uit grondverwervingskosten. Smit, K. (2022) *The public financial deficit in area development.* Radboud Universiteit: master thesis.

Figuur 2.2 De opbouw van de grondexploitatie en de relatie met vastgoedontwikkeling



Bron: Stauttener et al. (2021)

Figuur 2.3 Opbouw van de kosten in Aanvragen Woningbouw Impuls (tranches 1 t/m 4)



Bron: Smit (2022)

- In Nederland wordt het instrument van onteigening niet zo vaak toegepast.[12] Desalniettemin leidt het systeem van onteigening, waarbij gronden worden gewaardeerd op verkeerswaarde en er tevens rekening wordt gehouden met de herontwikkelingswaarde, er mede toe dat verkopers van gebouwen en gronden vaak een deel van de waardestijging verkrijgen bij verkoop (de verwachtingswaarde), vaak lang voordat de bestemming is gewijzigd en de plannen zijn vastgesteld. De onteigeningssystematiek heeft een schaduwwerking op minnelijke verwerving. Doordat eventuele onteigening tegen een hoge verwachtingswaarde plaatsvindt werkt dit ook door in de prijzen bij minnelijke verwerving. Gevolg is dat dat deel van de waardestijging niet beschikbaar is als dekking van de kosten die worden gemaakt in de grondexploitatie.

- Op een binnenstedelijke locatie zijn de kosten in de grondexploitatie voor saneren, sloop, bouw- en woonrijp maken vaak hoger in vergelijking met de kosten op uitleglocaties.

- Op binnenstedelijke locaties wordt vaak gebouwd in hoge dichtheden. Weliswaar betekent dit meer woningen en dus meer opbrengsten, maar daar tegenover staan hogere bouwkosten van appartementen en hogere kosten voor parkeervoorzieningen. Tegelijkertijd moet daarbij opgemerkt worden dat discussies over vergelijking van de financiële uitvoerbaarheid van binnenstedelijk bouwen versus bouwen op uitleglocaties vaak vertroebeld worden door verschillen in uitgangspunten over welke kosten toegerekend moeten worden aan de grondexploitatie.[13]

- Binnenstedelijk bouwen is aanmerkelijk complexer en minder flexibel dan bouwen in uitleggebieden. De typisch Nederlandse planningscultuur om grootschalige gebiedsontwikkelingen te realiseren, op basis van een integraal plan voor het hele gebied, draagt daar nog aan bij. Dit heeft consequenties voor de plankosten, doorlooptijden en risico's. Als gevolg daarvan worden in grond- en vastgoedexploitaties vaak hogere risico-opslagen gehanteerd.

- Bouwen binnen de stad vraagt vaak om grote investeringen in (bovenwijkse) infrastructuur voor onder meer recreatieve voorzieningen, watervoorziening, bereikbaarheid, mobiliteit en energievoorziening. Deze investeringen moeten bij binnenstedelijk bouwen vaak voor een groot deel uit de grondexploitatie bekostigd worden, terwijl in het verleden op uitleglocaties bovenwijkse investeringen vaak voor rekening van het Rijk en provincies kwamen. Door veel privaat grondeigendom moeten de kosten op basis van publiekrechtelijk kostenverhaal verrekend worden met ontwikkelaars.[14] Het proces van kostenverhaal is complex, ook al omdat er vaak sprake is van macroaftopping.[15]

---

[12] Uit onderzoek van Kadaster blijkt dat tussen 1995 en 2021 in 11% van de transacties waarin grond werd overgedragen aan de overheid sprake was van gedwongen onteigening, vooral voor de aanleg van infrastructuur en woningbouw. Het aantal onteigeningen voor woningbouw nam sinds 1995 af. Kadaster, 2021, *Onteigening in Nederland; een kwantitatief overzicht van onteigening in Nederland tussen 1995 en oktober 2021.*

[13] Een recent onderzoek van Decisio en Metafoor in de Metropool Regio Amsterdam laat bijvoorbeeld zien dat binnenstedelijk bouwen financieel gunstiger uitvalt dan bouwen op uitleglocaties: https://www.metropoolregioamsterdam.nl/onderzoek-binnenstedelijk-bouwen-positiever-dan-buitenstedelijk/

[14] In het geval van actief gemeentelijk grondbeleid zal de gemeente trachten deze kosten te financieren uit het saldo van de opbrengsten uit de verkoop van bouwrijpe kavels en de kosten van de verwerving van de grond.

[15] Bij macroaftopping worden de totale kosten van het kostenverhaalsgebied vergeleken met de totale opbrengsten. Het kostenverhaal mag niet leiden tot een verliesgevende vastgoedexploitatie voor de ontwikkelaar. Indien dat het geval zou zijn is de gemeente verplicht om het resterende kostenverhaal anderszins te verzekeren (bijvoorbeeld door middel van een subsidie).

- Eisen aan het woningbouwprogramma drukken de grondopbrengsten. Een groter aandeel betaalbare woningen in een gebiedsontwikkeling betekent dat de grondopbrengsten dalen, terwijl de kosten gelijk blijven doordat de eisen rond mobiliteitsoplossingen en parkeren, duurzaamheid en inrichting van de openbare ruimte ongewijzigd blijven.

Inbrengwaarde grond

Daarnaast heeft vermoedelijk de wijze waarop de inbrengwaarde van de grond wordt vastgesteld in een grondexploitatie invloed op de financiële uitvoerbaarheid van gebiedsontwikkelingen. De inbrengwaarde betreft de waarde van grond en gebouwen die door een ontwikkelaar zijn verworven en waarvan de verwerving noodzakelijk is voor de voorgenomen ontwikkeling van het gebied. De inbrengwaarde wordt vastgesteld in het geval dat (een deel van) de grond in gebiedsontwikkeling in handen is van een marktpartij en is van invloed op de bijdrage die de marktpartij moet betalen aan de publieke kosten in de grondexploitatie. De inbrengwaarde wordt in mindering gebracht op de bijdrage van de ontwikkelaar. In het geval dat de verlangde bijdrage van een ontwikkelaar in een exploitatieplan leidt tot een negatief financieel resultaat voor die ontwikkelaar is de gemeente verplicht macroaftopping toe te passen en moet zij (een deel van) de kosten anderszins financieren. Hoe hoger de inbrengwaarde, des te lager de bijdrage die de ontwikkelende grondeigenaren maximaal hoeven bij te dragen in een exploitatieplan.

Van de gehanteerde systematiek in een exploitatieplan gaat een schaduwwerking uit op anterieure overeenkomsten ten aanzien van kostenverhaal. De vaststelling van de inbrengwaarde moet gebaseerd worden op de herontwikkelingswaarde van het ontwikkelgebied of op de huidige gebruikswaarde. Als inbrengwaarde heeft de (ontwikkelende) grondeigenaar recht op de hoogste van de twee.[16] Bij de taxatie van de te hanteren inbrengwaarde wordt veelal rekening gehouden met recente grondtransacties die in het ontwikkelgebied hebben plaatsgevonden. Omdat ontwikkelaars vaak bereid zijn om meer dan de herontwikkelingswaarde te betalen voor potentiële woningbouwgrond, om zo een positie in het bouwplan en/of bouwvolume te verkrijgen, werkt die verwervingsprijs dus door in de inbrengwaarde.[17] In het geval de ontwikkelaar echter meer betaald heeft dan de herontwikkelingswaarde, op basis van het uiteindelijk vastgestelde bouwprogramma leidt de hogere inbrengwaarde, in combinatie met het systeem van macroaftopping ertoe dat een deel van de publieke kosten niet verhaald kunnen worden op de ontwikkelaar en ten laste komen van de gemeenschap. Dit laatste is wrang, in de eerste plaats omdat een deel van de waardesprong bij de oorspronkelijke eigenaar terechtkomt en dus niet benut kan worden voor de bekostiging van de grondexploitatiekosten en in de tweede plaats omdat de ontwikkelaar in feite 'beschermd wordt' door de inbrengwaarde-systematiek, in combinatie met macroaftopping, bij de verwerving van grond tegen een prijs die boven de residuele waarde van die grond ligt.[18]

[16] De huidige gebruikswaarde van een perceel betreft de waarde van het bestaande vastgoed en de grond. De herontwikkelingswaarde betreft het saldo van de residuele grondwaarde van het nieuwe vastgoedprogramma minus de kosten voor publieke investeringen (het kostenverhaal).
[17] Voor marktpartijen is het bovendien vaak moeilijk om de herontwikkelingswaarde goed in te schatten, omdat er nog tal van onzekerheden zijn over het woningbouwprogramma en de kosten van publieke werken die worden toegerekend aan de gebiedsontwikkeling.
[18] Zie bijvoorbeeld: https://www.overwater-grondbeleid.nl/blogs/kostenverhaal-en-de-macroaftopping,-is-deze-altijd

Voorbeelden berekening vaststelling inbrengwaarde

Voorbeeld 1. Binnenstedelijk zijn de verwervingskosten vaak hoog, mede door de hoge waarde van het bestaande vastgoed inclusief de grondprijzen. Ter illustratie: een grote stad in de Randstad heeft een transformatiegebied met diverse eigenaren, waarin de waarde van het bestaande vastgoed uiteenloopt van € 400,- tot € 1.000,- per m² perceel. Dit bedrag moet worden gecompenseerd om per eigenaar tot een haalbare business case te komen. Stel dat de herontwikkelingswaarde 700,- per m2 bedraagt. Dit is het saldo van de grondwaarde van het nieuwe vastgoedprogramma minus de kosten voor publieke investeringen (het kostenverhaal). De percelen waar de huidige waarde € 1.000,- per m2 bedraagt kunnen alleen worden herontwikkeld als de hieruit resulterende onrendabele top van € 300,- wordt gedekt. Wanneer op basis van publiek belang deze herontwikkeling plaatsvindt, betekent het dat ruimtelijk beleid (meer) 'geld kost'. Uiteraard kan een gemeente (eerst) overwegen met de initiatiefnemer het plan te verdichten of het programma aan te passen, waardoor de opbrengsten toenemen en zo te komen tot een financieel haalbaar plan. Doet een gemeente dat niet, dan heeft in dit voorbeeld in het huidige systeem van waardebepaling – bij inbreng van gronden in gebiedsontwikkeling – de grondeigenaar recht op de hoogste waarde van de twee (de bestaande waarde of de herontwikkelingswaarde). De eigenaren die bestaand vastgoed in bezit hebben met een waarde onder de € 700,- per m2 zullen zich dus op het standpunt stellen dat zij recht hebben op € 700,- per m2 als inbrengwaarde. De publieke kosten betalen zij naar rato.

Voorbeeld 2. Een gemeente van een uitbreidingswijk ten noorden van een middelgrote stad in Nederland heeft uitgerekend dat de waarde van de ruwe bouwgrond (de herontwikkelwaarde) bij het gewenste woonprogramma € 25 per m² kavel is. Dat is dus het bedrag dat de gemeente of een ontwikkelaar aan de grondeigenaar kan betalen en waarbij een betaalbaar woningbouwproject mogelijk is en in principe de (publieke) kosten kunnen worden gedekt uit de opbrengsten van de woningen. Eén partij heeft echter een perceel gekocht voor € 40 per m² kavel. Deze transactie vormt een referentie voor de waarde van alle gronden die in ontwikkeling worden genomen. Daarmee ontstaat een tekort van € 15 per m² of zal de gemeente het woningbouwprogramma moeten aanpassen, zodat de opbrengsten worden verhoogd. Dit gaat dan vaak ten koste van het aandeel betaalbare woningen. Om toch voldoende betaalbare woningen te realiseren zet het Rijk de Woningbouwimpuls in om een deel van het tekort te dekken.

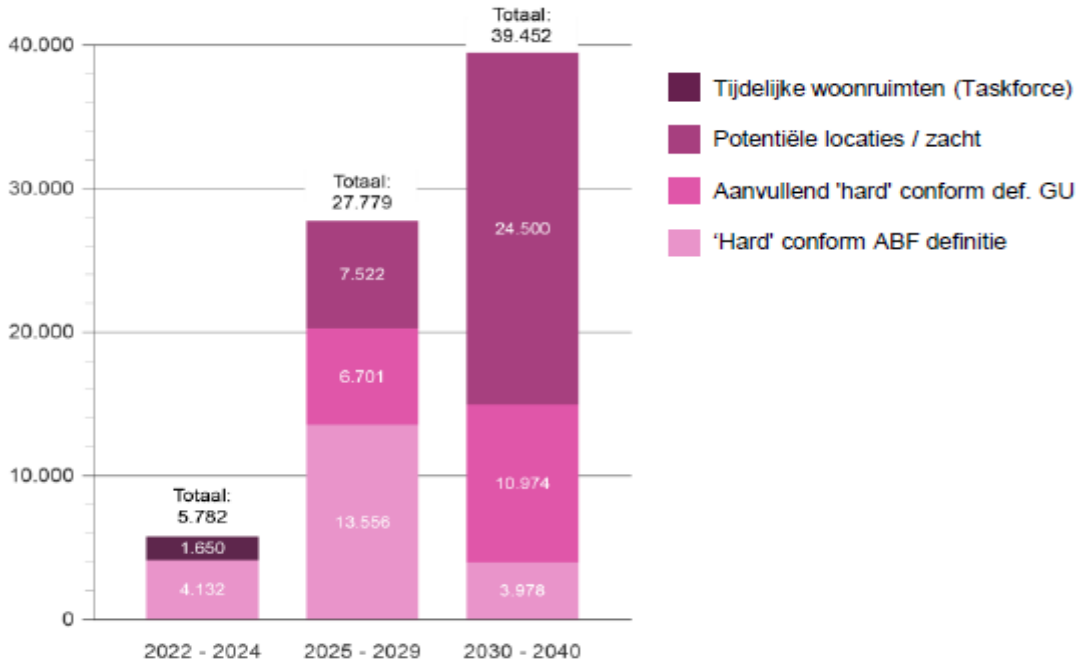
Bron: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties (2023) Kamerbrief Modernisering van het grondbeleid. Den Haag, 19 juni 2023.

De voorbeelden uit de Kamerbrief Modernisering van het grondbeleid zijn sterk gesimplificeerd, één transactie bepaalt bijvoorbeeld niet de waarde van alle overige percelen in een gebied.

Behalve dat de financiële uitvoerbaarheid van gebiedsontwikkelingen steeds problematischer is geworden, zien we ook in toenemende mate problemen in het tempo waarin woningen worden gebouwd. Bouwgrond komt vaak niet op tijd beschikbaar voor de gewenste nieuwbouw van woningen, waardoor niet op tijd en in voldoende mate in de woningbouwbehoefte kan worden voorzien. Vertragingen kunnen optreden in "het hard maken" van zachte plancapaciteit (planologische procedures; stikstofproblematiek) en soms zit versnipperd eigendom van grond op een woningbouwlocatie in de weg. Daarnaast wijzen verschillende studies erop dat een deel van de harde, onherroepelijke plancapaciteit – waar bij wijze van spreken vandaag nog met bouwen gestart kan worden – langer onbebouwd blijft dan verwacht mag worden. Het gaat om gronden in eigendom van zowel gemeenten als marktpartijen.

In figuur 2.4 zijn ter informatie recente cijfers opgenomen over de huidige plancapaciteit in Utrecht. Een analyse van de voortgang in de uitvoering van deze plannen valt buiten het bestek van dit onderzoek, maar kan wel relevant zijn voor de te voeren discussie over de aanscherping van het grondbeleid.

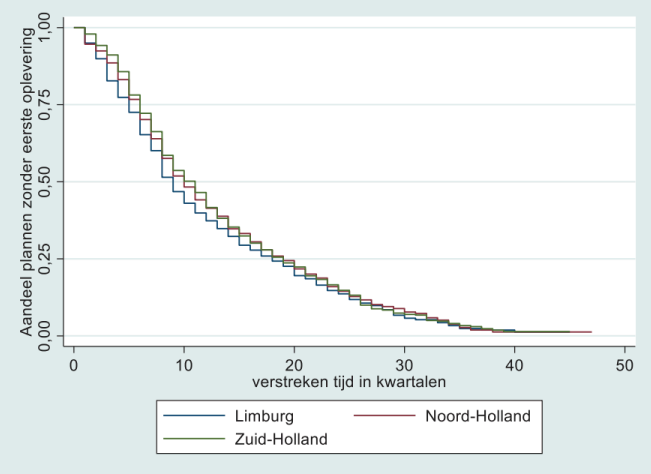
Figuur 2.4 Plancapaciteit woningbouw Utrecht, 2022-2040 (opleveringen)



Bron: Meerjarenprogramma Ruimte 2023

Figuur 2.5 laat zien dat de tijd die verstrijkt vanaf het moment dat een plan onherroepelijk is geworden en het moment van eerste oplevering sterk varieert. De redenen waarom dit gebeurt zijn waarschijnlijk divers. Zo zijn er soms toch nog bezwaarprocedures mogelijk, kost het bouwrijp maken van de grond relatief veel tijd en kan ook de financiering van de gebiedsontwikkeling en/of de financiële haalbaarheid een probleem zijn. Ook is het niet ondenkbaar dat strategische overwegingen van grondeigenaren (zoals spreiding van bouwvolume over meerdere jaren of afwachten van prijsontwikkelingen) een rol spelen bij uitstel van woningbouwproductie.

Figuur 2.5 Kaplan-Meijer overlevingsfunctie voor het moment van eerste oplevering (in provincies Limburg, Noord-Holland en Zuid-Holland)



Bron: Beckers, Ploegmakers en Firoozi Fooladi (2023)

We hebben geen actuele cijfers over de mate waarin in Utrecht vertragingen optreden in de uitvoering van onherroepelijke plannen. Er zijn echter geen indicaties dat grondeigenaren om strategische redenen de uitvoering van woningbouwprojecten uitstellen.

Waardesprong

Een besluit van een gemeente om de bestemming van een locatie te wijzigen in woningbouw kan leiden tot een forse waardestijging van de grond: de (bouwrijpe) grond in de nieuwe bestemming (de herontwikkelingswaarde) is meer waard dan de grond in de oorspronkelijke bestemming (de huidige gebruikswaarde). Er is dan sprake van een positieve waardesprong. In andere gevallen is de waarde in het huidige gebruik (bestaand vastgoed waar nog inkomsten uit gehaald worden) hoger dan de herontwikkelingswaarde. In dat geval spreken we van een negatieve waardesprong. De positieve waardesprong biedt voor een gemeente met behulp van haar grondbeleidsinstrumentarium mogelijkheden om de kosten van noodzakelijke publieke werken in een gebiedsontwikkeling te bekostigen. Een bestemmingswijziging die leidt tot een negatieve waardesprong biedt die mogelijkheid niet. In het geval van een (te verwachten) positieve waardesprong is de verwerving van grond ook aantrekkelijk voor marktpartijen. Vaak zijn dit projectontwikkelaars, die op de grond woningen willen bouwen, maar voor wie de waardesprong ook deel kan uitmaken van hun businesscase; soms zijn het speculanten, die de grond verwerven met uitsluitend het doel om de grond met winst door te verkopen. En ook de eerste eigenaar zal proberen zich een deel van de waardesprong toe te eigenen, door de grond te verkopen tegen een hogere prijs dan de waarde in het huidige gebruik. In veel gebiedsontwikkelingen ontbreekt het inzicht hoe groot die waardesprong nu precies is en hoe die verdeeld is over betrokken partijen (eerste eigenaar, speculant, projectontwikkelaar, gemeente), bijvoorbeeld omdat grondverwervingen in het gebied al jaren geleden hebben plaatsgevonden, omdat niet bekend is tegen welke voorwaarden grond is aangekocht, omdat niet inzichtelijk is wat voor het betreffende perceel betaald is (omdat de aankoop deel uitmaakt van een aankoop van meerdere percelen), of omdat het om een overeenkomst tot koop gaat (waarbij de formele transactie pas later plaatsvindt). Ook blijft vaak lang onduidelijk wat de toekomstige waarde van de bouwrijpe grond is na bestemmingswijziging, omdat het woningbouwprogramma nog niet vast staat, of omdat lang onduidelijk is welke kosten van publieke infrastructuur in het gebied en kosten van bovenwijkse voorzieningen op de grondexploitatie verhaald worden.

Kosten en baten onevenredig verdeeld

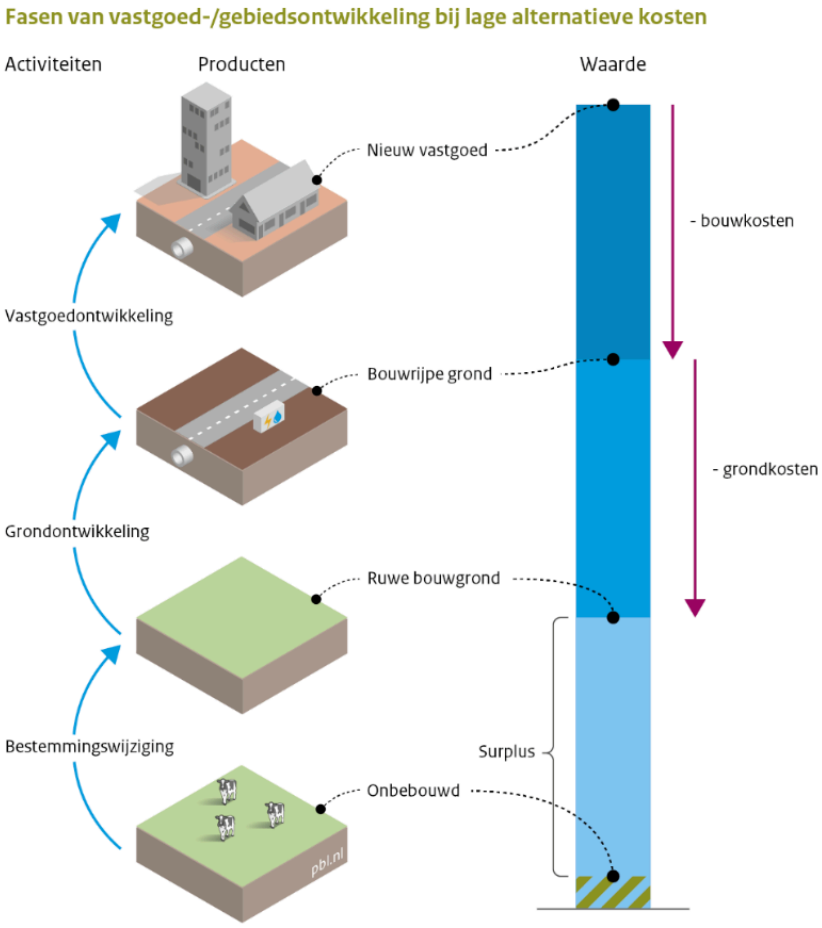
Afhankelijk van de marktomstandigheden doen zich situaties voor waarin een deel van de waardesprong voortijdig wordt onttrokken aan de bouwkolom. Dit kan zich bijvoorbeeld voordoen in de situatie dat een investeerder bestaand vastgoed of ruwe bouwgrond verwerft op een (toekomstige) woningbouwlocatie en het perceel naar verloop van tijd, nog steeds in ongebouwde staat, weer tegen een hogere prijs verkoopt aan een andere investeerder. De winst die zo'n investeerder maakt op de verkoop betekent feitelijk dat er geld voortijdig wordt onttrokken aan de bouwkolom. Bovendien kan het leiden tot een vertraging in het ontwikkelproces. Ook in Utrecht zijn gevallen bekend waarin deze situaties zich hebben voorgedaan.

De voortijdige onttrekking van geld aan de bouwkolom wordt ook wel aangeduid als 'het gevecht om het residu' (ook aangeduid als 'surplus') (De Greef, 1997) (figuur 2.6). In figuur 2.6 is sprake van actief gemeentelijk grondbeleid en speelt de gemeente een rol als aanbieder van bouwrijpe grond.[19] Om de omvang van het surplus te bepalen moet vanuit het eindproduct - de waarde van het nieuwe vastgoed – worden teruggerekend. Trekken we de bouwkosten van de waarde van het nieuwe vastgoed af, dan hebben we de residuele waarde van de bouwrijpe grond. Als we daar de grondkosten (inclusief de gebiedsbijdrage) aftrekken, hebben we de residuele waarde van de ruwe bouwgrond met bestemming woningbouw. Wat dan nog overblijft is het residu: de waarde van de onbebouwde grond met nog de alternatieve bestemming (bijvoorbeeld landbouw) als alle kosten om de (verwachte) bestemming te realiseren ervan af worden getrokken.

In het proces van gebiedsontwikkeling zijn meestal meerdere partijen actief: de oorspronkelijke grondeigenaren, speculanten, gemeenten, projectontwikkelaars, bouwbedrijven, beleggers en/of eindgebruikers (de kopers van de woningen). Op kansrijke woningbouwlocaties hebben oorspronkelijke grondeigenaren veel macht en kunnen ze (vermoedelijk) hoge prijzen vragen voor de ruwe grond. Indien een gemeente actief grondbeleid zou inzetten om een deel van de inkomsten uit de verkoop van grond te besteden aan andere doeleinden dan de betreffende gebiedsontwikkeling, dan moet die gemeente proberen zich in de onderhandeling met de oorspronkelijke eigenaar een deel van het surplus toe te eigenen. Concreet komt dat erop neer dat de gemeente hem een prijs voor de grond betaalt die lager ligt dan de waarde van de ruwe bouwgrond (in figuur 2.5). Hetzelfde geldt voor projectontwikkelaars, indien zij – opnieuw uitgaande van een actief grondbeleid door de gemeente - in staat zijn om bouwrijpe grond van de gemeente te kopen tegen een lagere prijs dan de residuele waarde van de bouwrijpe grond. Ook bouwbedrijven kunnen zich een deel van het surplus toe-eigenen, als zij, bijvoorbeeld vanwege schaarste aan personeel in de bouwsector, in staat zijn een hogere prijs voor hun diensten te bedingen dan de werkelijke bouwkosten. Tenslotte kunnen in sommige situaties ook de eindgebruikers profiteren, door in een markt met ruim aanbod een woningprijs te bedingen die lager ligt dan de marktwaarde van die woning.

[19] Figuur 2.6 geeft de situatie weer die kenmerkend is voor het Nederlandse actieve gemeentelijke grondbeleid. Indien de gemeente een faciliterend grondbeleid zou voeren, zou in figuur 2.6 vastgoed- en grondontwikkeling in handen zijn van één partij (een projectontwikkelaar). De omvang van het residu zal echter ongeveer gelijk blijven, ervan uitgaande dat de grondkosten (kosten bouwrijp maken) eveneens min of meer gelijk blijven.

Figuur 2.6 De strijd om het surplus



Bron: Buitelaar (2021)

2.2 Werking van de grond- en woningbouwmarkt

De verslechtering van de (financiële) uitvoerbaarheid van gebiedsontwikkelingen wordt in belangrijke mate veroorzaakt door bovengenoemde ontwikkelingen, maar hangt ook samen met de werking van de grond- en woningbouwmarkt.

De grond- en woningbouwmarkt vertoont alle kenmerken van een imperfecte markt. Grond is een heterogeen product, toetreding tot de woningbouwmarkt wordt bemoeilijkt door marktmacht van (ontwikkelende) grondeigenaren, er is sprake van een ‘dunne’ markt waardoor bijvoorbeeld marktinformatie over grondprijzen onvolledig is, en de grondmarkt is een cyclische markt door de relatie met de vastgoedmarkt en fluctuaties in prijzen op die markt. Deze imperfecties uiten zich op allerlei manieren (Van der Krabben, 2021).[20]

[20] Van der Krabben, E. (2021) De werking van de grondmarkt; gevolgen voor woningbouw en functioneren woningmarkt, Den Haag: ACM: https://www.acm.nl/nl/publicaties/de-werking-van-de-grondmarkt-gevolgen-voor-woningbouw-en-woningmarkt.

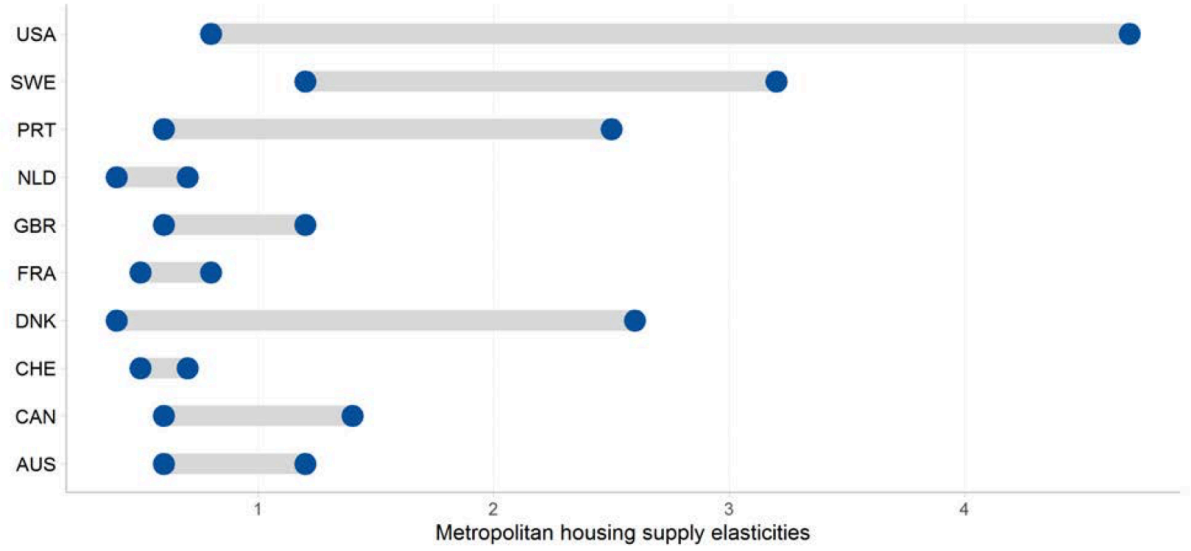
Prijselasticiteit

Aanbodrestricties in de vorm van restrictief ruimtelijk beleid leiden tot een lage prijselasticiteit van het aanbod van woningbouwgrond op veranderingen van de vraag op de woningbouwmarkt. In vergelijking tot andere Europese landen reageren woningbouwers in Nederland minder snel op de toegenomen vraag (figuur 2.7). Dit hangt samen met 'planologie' (lange procedures), maar ook met de praktijk van gebiedsontwikkeling (grootschalig; integraal; complex). Gevolg: de woningbouwproductie blijft achter bij de vraag.

Eigendomsrecht

Het eigendom van grond is in juridische zin sterk beschermd en verankerd in Europese wetgeving. Dit leidt tot marktmacht voor grondeigenaren: wie over de grond beschikt verwerft ook de bouwrechten. Discussies over mogelijke ingrepen in het eigendomsrecht, zoals afschaffing of inperking van het zelfrealisatierecht of het opleggen van een bouwplicht, zijn in de afgelopen jaren herhaaldelijk gevoerd, maar hebben niet geleid tot aanpassingen in het recht. Kortom: wie de grond in eigendom heeft, bepaalt in grote mate wanneer er gebouwd wordt.[21]

Figuur 2.7 Aanbodelasticiteit woningmarkt in metropolitane gebieden



Bron: OECD (2021)

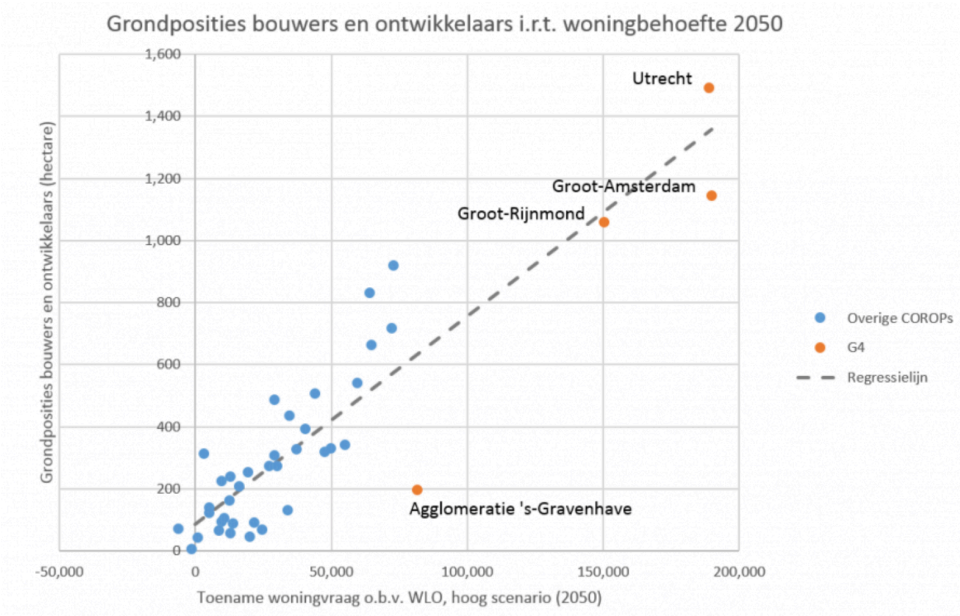
Zelfrealisatierecht

De 'voorspelbaarheid' van ruimtelijke ordening en verstedelijking (denk aan de Vinex) maakt het interessant voor marktpartijen om strategisch gronden te verwerven. Dit blijkt ook uit figuur 2.8: des te groter de vraag naar woningen in een woningmarktgebied, des te groter de omvang van de

[21] Ook in andere landen is het eigendom van grond beschermd. Maar er zijn internationaal wel verschillen in de mate waarin overheden kunnen ingrijpen in het eigendomsrecht. Zie daarvoor voorbeelden genoemd in Van der Krabben (2021) en in de lessen uit andere landen die beschreven worden in de bijlage van de Kamerbrief Modernisering van het grondbeleid (Ministerie BZK, 2023).

grondposities in eigendom van marktpartijen.[22] Het zelfrealisatierecht voor ontwikkelende grondeigenaren kan vervolgens tot situaties leiden waarin voor gemeenten soms sprake is van een vorm van gedwongen winkelnering. Die gemeente moet immers wel zakendoen met de grondeigenaar, vanwege het zelfrealisatierecht van de laatste. Door duidelijk voorzienbare voorwaarden te stellen bij ontwikkeling kunnen gemeenten in deze situaties nog steeds een maatschappelijk gewenste gebiedsontwikkeling realiseren.

Figuur 2.8 Samenhang tussen de woningbehoefte en het grondbezit van bouwers en ontwikkelaars[23]



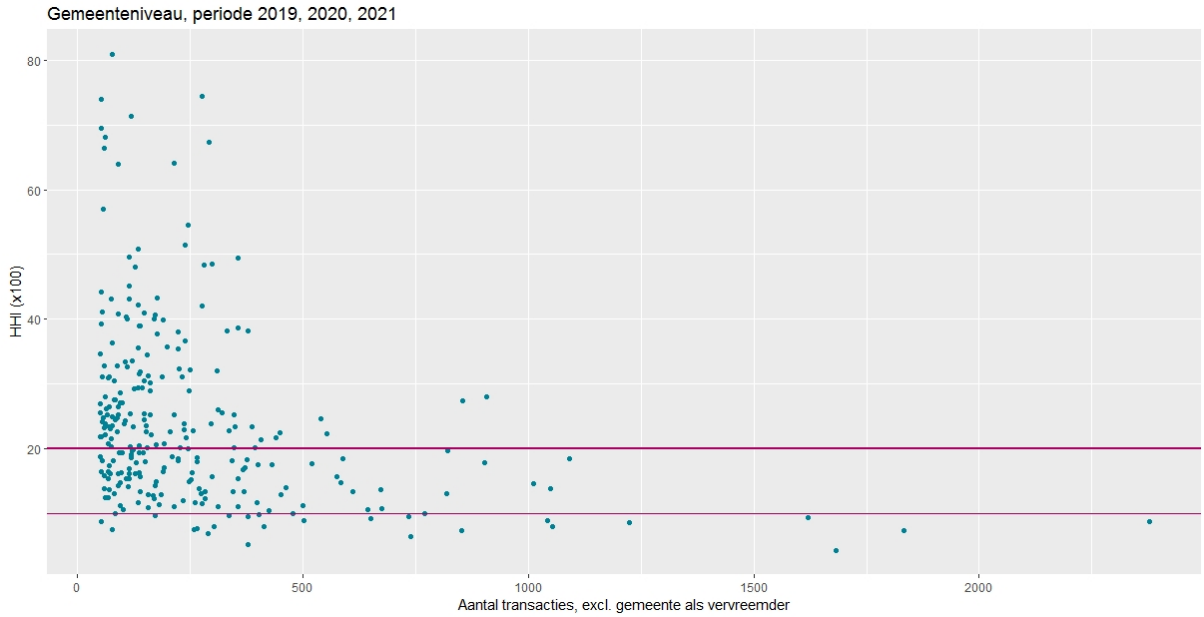
Bron: (Van Schie, Breedijk, & Buitelaar, 2018)

Marktconcentratie

Omdat in de praktijk slechts een beperkt aantal marktpartijen financieel in staat is om grootschalig en vroegtijdig gronden te verwerven is er een grote kans op (regionale) marktconcentratie op de markt voor nieuwbouwwoningen – een klein aantal ontwikkelaars heeft een relatief groot aandeel in de verkoop van nieuwbouwwoningen in een gemeente - en daaruit voortkomende marktmacht voor een klein aantal projectontwikkelaars. Marktmacht kan ertoe leiden dat nieuwe woningbouwers niet of nauwelijks kunnen toetreden tot de markt. Dat staat vernieuwing in de weg en kan de prijzen van nieuwbouwwoningen opdrijven, waarbij de concurrentie om ontwikkelposities binnenstedelijk te verkrijgen, ook kan leiden tot hogere prijzen. Figuur 2.9 laat zien dat in veel gemeenten sprake is van marktconcentratie in het aanbod van nieuwbouwwoningen boven een kritische grens. Dit doet zich met name voor in kleinere en middelgrote gemeenten met een grote woningbouwopgave. Onderzoek van Buitelaar & Van der Krabben (2023), in opdracht van de Autoriteit Consument en Markt, laat zien dat deze gemeenten daardoor soms in een kwetsbare (onderhandelings-)positie verkeren ten opzichte van ontwikkelende grondeigenaren.[24]

[22] Zie Buitelaar en Van der Krabben (2023) voor landelijke informatie over grondposities van vastgoedpartijen: https://www.acm.nl/nl/publicaties/woningbouw-en-marktconcentratie-een-analyse-van-de-structuur-van-de-grond-en-woningbouwmarkt.
[23] De cijfers voor Utrecht in figuur 2.8 betreffen cijfers uit 2016 voor de corop-regio Utrecht.
[24] Buitelaar, E. en Van der Krabben, E. (2023) Woningbouw en marktconcentratie. Den Haag: ACM.

Figuur 2.9 Marktconcentratie vastgoedpartijen op gemeenteniveau 2019 t/m 2021, op basis van nieuwbouw, uitgedrukt in Herfendahl-Hirschman Index



Bron: Buitelaar & Van der Krabben (2023)

Vermoedelijk speelt de hierboven al genoemde typisch Nederlandse planningscultuur, waarin vaak de voorkeur wordt gegeven aan relatief grootschalige woningbouwontwikkelingen die op basis van een integraal plan worden uitgevoerd, ook een rol in het optreden van marktconcentratie op de nieuwbouwmarkt. Niet alleen is vaak slechts een relatief klein aantal marktpartijen financieel in staat om vroegtijdig grond te verwerven, maar gemeenten geven er vaak ook de voorkeur aan om met landelijk opererende grote projectontwikkelaars in zee te gaan in deze gebiedsontwikkelingen, omdat die risicodragend kunnen participeren en als trekker kunnen optreden in dergelijke projecten, samen met of in de plaats van de gemeente.

Net als de andere grote steden scoort Utrecht, op basis van de cijfers uit het onderzoek van Buitelaar en Van der Krabben (2023), laag op de HHI index die is gehanteerd om marktconcentratie vast te stellen. De lage HHI-score duidt erop dat de nieuwbouwmarkt in Utrecht competitief is. Weliswaar hebben ontwikkelaars in de regio Utrecht veel grondposities (zie figuur 2.8), maar er zijn – anders dan in kleinere gemeenten - meerdere marktpartijen actief op de woningbouwmarkt.

Onvoorzienbaarheid

In onderhandelingen tussen gemeenten en marktpartijen over de invulling van gebiedsontwikkelingen is er vaak sprake van scheve en onvolledige informatie. Voor gemeenten is het moeilijk om goed inzicht te krijgen in de kosten en opbrengsten van de vastgoedontwikkeling voor de betrokken ontwikkelaar. Voor marktpartijen is het moeilijk vroegtijdig inzicht te krijgen in het woningbouwprogramma en is ook het kostenverhaal door gemeenten vaak niet transparant; de kosten die gemeenten in rekening brengen verschillen aanzienlijk. Marktpartijen ervaren het huidige kostenverhaal door gemeenten als complex en onvoldoende transparant. Vermoedelijk speelt de ‘onvoorzienbaarheid’ van het woningbouwprogramma en het kostenverhaal een rol in de verwervingsprijzen op de grondmarkt (ontwikkelaars betalen ‘teveel’ voor de grond). Dit werkt door in de financiële uitvoerbaarheid van woningbouwprojecten (zie hoofdstuk 3).

Transparantie

Tenslotte, en samenhangend met de voorgaande punten, is de grond- en woningbouwmarkt niet bijzonder transparant. Inzicht in prijsontwikkelingen en eigendomsverhoudingen op de grondmarkt is beperkt. Weliswaar worden alle transacties en het eigendom geregistreerd, maar op basis van deze registraties is vaak niet goed uit een grondtransactie af te leiden welke rechten er zijn verbonden aan de grond en welke verwachtingen er spelen ten aanzien van toekomstige bouwrechten. Bovendien is er vaak sprake van niet-geregistreerde koopovereenkomsten en bouwclaims. Ook is niet goed af te leiden welk type partijen betrokken zijn in grondtransacties en met welk doel de grond wordt verworven. Voor marktpartijen is de voorzienbaarheid van woningbouwplannen en de omvang van te verhalen kosten vaak beperkt.

2.3 Invloed van grondbeleid en regelgeving

Grondbeleid is erop gericht om de grond die benodigd is voor een in het bestemmingsplan opgenomen ruimtelijke ontwikkeling beschikbaar te maken en de kosten van publieke voorzieningen die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van het plan zoveel mogelijk te bekostigen uit de opbrengsten van de planontwikkeling (kostenverhaal). Voor de uitvoering van dit beleid beschikken gemeenten over een aantal instrumenten:

Ten behoeve van de uitvoering van actief grondbeleid:

- Actieve bouwgrondproductie, op basis van minnelijke verwerving;
- Bouwclaimmodel: grondverwerving in ruil voor bouwclaims;
- PPS / deelnemingen (joint venture; grondexploitatiemaatschappij);
- Wet voorkeursrecht gemeenten;
- Onteigening;
- Erfpacht.

Ten behoeve van de uitvoering van faciliterend grondbeleid:

- Kostenverhaal op basis van anterieure overeenkomst (vrijwillig overeengekomen);
- Kostenverhaal op basis van exploitatieplan (afdwingbaar, op basis wettelijk voorgeschreven kostensoorten en regels over doorberekening van kosten);
- Kostenverhaal zonder tijdvak (nieuw in Omgevingswet; in geval van organische gebiedsontwikkeling; kostenverhaal wordt pas in latere fase, wanneer alle kosten bekend zijn, afgerekend);
- Financiële bijdragen aan ontwikkeling van een gebied op basis van een anterieure overeenkomst
- Regeling voor publiekrechtelijk afdwingbare financiële bijdragen aan ontwikkeling van een gebied
- Stedelijke kavelruil.

Met name de opname van de Afdeling Grondexploitatie in de Wro (2008) heeft ertoe geleid dat, of gemeenten nu kiezen voor een actief of een faciliterend grondbeleid, ze min of meer dezelfde mogelijkheden hebben om via grondbeleid publieke ruimtelijke doelen te verwezenlijken (c.q. te financieren). Toch zijn er enkele relevante verschillen tussen actief en faciliterend grondbeleid, met name met betrekking tot de mogelijkheden voor kostenverhaal en baatafroming.

Kostenverhaal

Zowel faciliterend als actief gemeentelijk grondbeleid bieden voor gemeenten de mogelijkheid tot kostenverhaal van binnenplanse en bovenplanse kosten, maar er zijn verschillen in effectiviteit, risico en transparantie. In het geval van actief gemeentelijk grondbeleid kan de gemeente in principe alle kosten van publieke voorzieningen verhalen op haar eigen grondexploitatie. De dekking van die kosten vindt dan plaats vanuit de inkomsten uit de uitgifte van bouwgrond. In principe is dit een effectieve manier van kostenverhaal, maar het financiële risico ligt bij de gemeente (of soms gedeeld in een PPS), aangezien "de kosten meestal voor de baten uitgaan". De gemeente is voor de dekking van de kosten afhankelijk van de inkomsten uit de gronduitgifte en ten tijde van de investering in de publieke voorzieningen is vaak nog niet zeker of die inkomsten de kosten dekken. Kostenverhaal op ontwikkelende grondeigenaren, bij faciliterend grondbeleid, is in beginsel ook effectief, maar ook hier zijn risico's aan verbonden. Bovendien zijn er in dit geval beperkingen aan de soort en omvang van de kosten die verhaald kunnen worden. In de Afdeling Grondexploitatie in de Wro zijn regels opgenomen over het zogenaamde kostenverhaal door overheden. Gemeenten kunnen op basis van een limitatieve kostensoortenlijst bepaalde kosten van voorzieningen verhalen op ontwikkelende grondeigenaren. Gemeenten zijn verplicht om bij aanvang van een gebiedsontwikkeling de kosten van publieke voorzieningen in het project te verzekeren. Indien men bij aanvang van het project nog niet met alle ontwikkelende grondeigenaren een overeenkomst heeft kunnen sluiten over het kostenverhaal (omdat bijvoorbeeld een deelplan nog uitgewerkt moet worden), moet de gemeente soms uit andere middelen financieel garant staan voor de kosten. Het is dan onzeker, tot aan het moment dat de gemeente een overeenkomst heeft gesloten met de laatste ontwikkelende grondeigenaar in het gebied, of zij alle gemaakte kosten kan verhalen op de grondeigenaren.

De Afdeling Grondexploitatie van de Wro schrijft voor dat bij aanvang van een gebiedsontwikkeling het kostenverhaal geregeld moet zijn. Daarbij geldt dat een gemeente verplicht is om in eerste instantie te onderzoeken of zij op vrijwillige basis tot overeenstemming kan komen met de ontwikkelende grondeigenaren over (de hoogte van) het kostenverhaal – het zogenaamde *anterieure traject*. Indien men niet tot overeenstemming komt is de gemeente verplicht een exploitatieplan op te stellen, waarin het kostenverhaal (afdwingbaar) wordt vastgelegd – het zogenaamde *posterieure traject*. Voor het exploitatieplan zijn in de wet strikte regels opgenomen over welke kosten verhaald kunnen worden en hoeveel kosten verhaald mogen worden. In de praktijk wordt vrijwel altijd vrijwillig tot overeenstemming gekomen over het kostenverhaal, waarbij een bepaalde schaduwwerking uitgaat van de regels voor het afdwingbare kostenverhaal. In de praktijk hanteren gemeenten in het anterieure traject vaak een vast bedrag per te bouwen woning. Een duidelijk inzicht in de omvang van het kostenverhaal per te bouwen woning dat gemeenten in rekening brengen ontbreekt, maar de indruk bestaat dat de verschillen aanzienlijk zijn.

Baatafroming

Een belangrijk verschil tussen actief en faciliterend grondbeleid is de mogelijkheid tot baatafroming. Met actief grondbeleid – de woningbouw vindt plaats op grond uitgegeven door de gemeente - kan een gemeente, bovenop het verhalen van de kosten van publieke voorzieningen, eventuele resterende baten van de gebiedsontwikkeling afromen. De baten betreffen in dit geval de eventuele winst die overblijft uit de uitgifte van bouwgrond, na aftrek van alle kosten.[25] De uitkomst kan ook negatief uitvallen, indien de verrekening van opbrengsten en kosten tot een negatief resultaat leidt. In het verleden waren gemeenten soms in staat om met de baten van een winstgevende grondexploitatie in de ene gebiedsontwikkeling een andere verliesgevende grondexploitatie subsidiëren.

[25] Hiermee zijn waarschijnlijk niet alle baten als gevolg van bestemmingswijzigingen door de overheid afgeroomd. Een deel van de waardesprong komt nog steeds terecht bij de eerste grondeigenaar, indien deze een verkoopprijs heeft bedongen die hoger is dan de huidige gebruikswaarde van de grond.

In het geval dat de gemeente kiest voor faciliterend grondbeleid – de woningbouw vindt plaats op grond in bezit van een ontwikkelende eigenaar – kan een gemeente kosten verhalen, maar nauwelijks baat afromen (er van uitgaande dat de totale baten of ontwikkelingswinsten hoger zijn dan het kostenverhaal). Weliswaar heffen gemeenten de Onroerende Zaakbelasting (OZB, op basis van Artikel 220 uit de Gemeentewet) en beschikken zij over het instrument van de baatbelasting (op basis van Artikel 222 uit de Gemeentewet), maar dat instrumentarium volstaat niet om alle of een groot deel van de baten af te romen. De gemeente kan baatbelasting opleggen aan woningbezitters die profiteren van waardestijging van hun huizen door nieuwe voorzieningen zoals een station of een park in de buurt, maar die heffing wordt nooit ingezet, omdat hij – kort gezegd – veel weerstand oproept.

Eenduidige informatie over de omvang van de baten die ontstaan als gevolg van bestemmingswijzigingen (waardesprong) ontbreekt. Ook is niet bekend in hoeverre de omvang van het totale kostenverhaal zich verhoudt tot de totale baten. Geredeneerd kan worden dat er sprake is van een maatschappelijk ongewenste situatie, indien het zo zou zijn dat een deel van de baten als gevolg van een bestemmingswijziging bij andere partijen in de bouwkolom terechtkomen en worden onttrokken aan de bekostiging van de gebiedsontwikkeling, waardoor vervolgens de financiële haalbaarheid van de voorgenomen gebiedsontwikkeling problematisch wordt.[26]

Gevolgen gehanteerde grondbeleid voor marktwerking

Naast de redenering hierboven dat de keuze voor een actief dan wel faciliterend grondbeleid gevolgen heeft voor de omvang van de baten die toevallen aan grondeigenaren, kan beargumenteerd worden hoe die keuze verder mogelijk effect heeft op prijsvorming en marktwerking op de grondmarkt.

In de eerste plaats kan een actief gemeentelijk grondbeleid bijdragen aan een verschuiving van de competitie op de markt voor ruwe bouwgrond naar een competitie op de markt voor bouwrijpe grond. Indien de gemeente zelf eigenaar is van de grond kan zij via een openbare aanbesteding van de grond, uitgaande van een bepaald vastgoedprogramma, de hoogste bieder selecteren.[27] Bij een faciliterend grondbeleid – wanneer de gemeente niet zelf grond verwerft – ontstaat een competitie tussen marktpartijen op de markt voor ruwe bouwgrond, omdat het eigendom van die grond, op basis van het zelfrealisatierecht, een ontwikkelaar een goede uitgangspositie geeft om op die locatie woningbouw te realiseren.

De omvang van het kostenverhaal heeft géén invloed op de prijs van de nieuwbouwwoning. Die prijs komt immers in de markt tot stand. En in het geval dat de gemeente zelf bouwrijpe kavels uitgeeft - de publieke voorzieningen worden gefinancierd uit de opbrengsten van de gronduitgifte - heeft de omvang van het kostenverhaal ook geen of nauwelijks invloed op de marktwaarde van de bouwrijpe grond. Met andere woorden, gemeenten kunnen hogere kosten van publieke voorzieningen niet doorrekenen in de uitgifteprijs. De uitgifteprijs wordt immers residueel bepaald, op basis van de marktwaarde van de woning, minus de bouwkosten en overige kosten (maar dus niet de kosten van publieke voorzieningen).[28]

[26] In het onderhavige onderzoek proberen we juist wel die waardesprong vast te stellen voor een aantal gebiedsontwikkelingen en de verdeling van die waardesprong over eerste eigenaar, projectontwikkelaar en gemeente (zie hoofdstuk 4 van dit rapport).
[27] Zie ook voetnoot 9 over de duiding van het Didam arrest. Dit is van invloed op de situaties waarin gemeenten wettelijk verplicht zijn om grond openbaar aan te besteden (in plaats van een-op-een gunning van bouwgrond).
[28] Indirect is er mogelijk sprake van enige invloed, omdat de aanleg van publieke voorzieningen van invloed is op de kwaliteit van de locatie en daarmee ook op de woningprijzen.

Lastiger is om te beredeneren of de keuze voor actief dan wel faciliterend grondbeleid effect heeft op grondverwervingsstrategieën van ontwikkelaars. Leidt de keuze van een gemeente voor actieve bouwgrondproductie op een of meerdere locaties ertoe dat ontwikkelaars afzien van grondaankopen? Vermoedelijk niet, of zelfs juist het tegendeel, omdat projectontwikkelaars met grondeigendom een goede onderhandelingspositie hebben om via een bouwclaim een recht te verwerven om woningen te bouwen en bovendien de concurrentie uitschakelen. In het geval van een grootschalige nieuwbouwontwikkeling doet het er misschien ook niet zo toe voor een ontwikkelaar waar die grondpositie zich precies bevindt, aangezien een bouwclaimmodel vaak ook tot een herverkaveling van bouwrechten kan leiden. Indien de gemeente kiest voor faciliterend grondbeleid ten aanzien van een bepaalde gebiedsontwikkeling zullen marktpartijen, bij voldoende marktvraag, eveneens gronden trachten te verwerven. In een dergelijke situatie is de strategische ligging van de grondpositie binnen de ontwikkellocatie wellicht belangrijker, omdat een herverkaveling van grondposities minder voor de hand ligt.

2.4 Ongewenste marktuitkomsten; gevolgen voor gebiedsontwikkeling

Ruimtelijk beleid, volkshuisvestingsbeleid, grondbeleid en regelgeving en duurzaamheidsbeleid, in samenhang met veranderende marktomstandigheden, de verbondenheid tussen de grondmarkt en de vastgoedmarkt en planningscultuur zorgen in Nederland enerzijds voor een traditie van hoge kwaliteit van gebiedsontwikkelingen, maar hebben recentelijk ook geleid tot forse problemen in de uitvoerbaarheid van gebiedsontwikkelingen. De uitvoering van gebiedsontwikkelingen duurt vaak te lang en is bovendien vaak te duur. Die problematiek uit zich als volgt:

Vertraging in uitvoering projecten. De uitvoering van gebiedsontwikkelingen verloopt langzamer dan gewenst: procedures duren te lang; versnipperd grondeigendom leidt tot moeizame en soms langdurige onderhandelingen; marktpartijen staan soms in een wachtstand.

De financiële uitvoerbaarheid van gebiedsontwikkeling staat onder druk, doordat de grond- en vastgoedopbrengsten onvoldoende opwegen tegen de kosten die gemaakt moeten worden. Dit wordt veroorzaakt doordat de huidige gebruikswaarde in een gebied soms hoger is dan de herontwikkelingswaarde van een gebied. Een andere oorzaak is gelegen in de toerekening van kosten van publieke voorzieningen aan gebiedsontwikkelingen die niet tot uiting komen in een hogere residuele waarde van de grond (omdat er geen of beperkt effect is op de woningwaarde).

Onevenredige verdeling van baten en kosten. De kosten van de gebiedsontwikkeling en de baten die samenhangen met de waardesprong die optreedt als gevolg van een bestemmingswijziging zijn vaak onevenredig verdeeld tussen eerste eigenaren, eventuele speculanten, marktpartijen en gemeenten, met als gevolg dat gebieds-ontwikkelingen soms stagneren. Doordat een deel van de waardesprong terechtkomt bij grondeigenaren die niet betrokken zijn in de herontwikkeling van het gebied en/of doordat voor ontwikkelende grondeigenaren een inbrengwaarde geldt die hoger is dan de herontwikkelingswaarde van het perceel ontstaat er een publiek financieel tekort in de gebiedsontwikkeling.

Herontwikkelingswaarde. Zowel het voorgenomen beleid van overheden ten aanzien van het vast te stellen woningbouwprogramma voor ontwikkellocaties (aandeel ‘betaalbaar’) en de praktijk van het verhalen van de kosten van publieke voorzieningen op gebiedsexploitaties hebben consequenties voor de herontwikkelingswaarde van de grond. De hoogte van de (theoretische) herontwikkelingswaarde is van invloed op de prijs die de koper maximaal zal willen betalen voor grond die naar verwachting in de toekomst bestemd gaat worden voor woningbouw. De herontwikkelingswaarde is mede afhankelijk van de eisen aan het programma en het kostenverhaal. Zowel de verhoging van het aandeel

‘betaalbaar’ in het woningbouwprogramma als het kostenverhaal hebben dus een prijsdrukkend effect op de markt voor ruwe grond. Mogelijk heeft dit ook een effect op speculatieve grondaankopen op de markt voor (toekomstige) ruwe bouwgrond. Grondspeculatie is minder aantrekkelijk.

Gebiedsontwikkeling suboptimaal. Mede als gevolg van de financiële problematiek, het ‘weglekken’ van een deel van de waardesprong en posities van ontwikkelende grondeigenaren kan niet altijd het gewenste programma ontwikkeld worden. Het gerealiseerde woningbouwprogramma en de gebiedskwaliteit is soms suboptimaal en sluit het niet altijd voldoende aan bij de behoefte. Dit kan onder meer tot uiting komen in een woningbouwprogramma met een kleiner aandeel betaalbare woningen, hogere bebouwingsdichtheden, kleinere woningen (in oppervlak) en een versobering van de ruimtelijke kwaliteit in het gebied.

Transparantie en voorzienbaarheid. Er is sprake van een onvoldoende transparante markt. Dit uit zich onder meer in onvoldoende zicht op (voorgenomen) transacties op de grondmarkt, onvoldoende voorzienbaarheid van ruimtelijke plannen en onvoldoende zicht op de omvang van het kostenverhaal. Een mogelijk gevolg hiervan is dat marktpartijen grond in een toekomstig ontwikkelgebied tegen relatief hoge prijzen verwerven, gebaseerd op een bepaalde verwachting over de herontwikkelingswaarde van de grond, en er later achter komen dat het door de gemeente gewenste woningbouwprogramma tot een lagere herontwikkelingswaarde leidt. Een ander mogelijk gevolg is dat er in een woningbouwgebied een hoge mate van marktconcentratie ontstaat, met marktmacht tot gevolg voor ontwikkelende grondeigenaren. Dit kan de onderhandelingspositie van gemeenten bemoeilijken en onder meer leiden tot vertraging in de planuitvoering.

3. Toepassing instrumentarium grondbeleid

Met het oog op de gewenste verbetering van de financiële uitvoerbaarheid van gebiedsontwikkelingen en een versnelling van het tempo waarin gebiedsontwikkelingen gerealiseerd worden, kunnen gemeenten aan verschillende knoppen draaien. Hierbij kan gedacht worden aan het vergroten van de interne capaciteit, om daarmee het proces van gebiedsontwikkeling te versnellen, aanpassingen in het grondbeleid en in de toepassing van het beschikbare instrumentarium voor de uitvoering van het grondbeleid, aanpassingen in het ruimtelijk beleid, en aanpassingen in het bouwprogramma en de ruimtelijke kwaliteit van projecten. Dit hoofdstuk concentreert zich op de mogelijkheden die het grondbeleid biedt en wat de mogelijke consequenties zouden kunnen zijn voor de uitvoerbaarheid van geplande en toekomstige gebiedsontwikkelingen. In het licht van de door de minister voorgestelde modernisering van het grondbeleid besteedt dit hoofdstuk ook aandacht aan de toepassing en meerwaarde van mogelijke wettelijke aanpassingen in het grondbeleid.

Bij de afweging om bepaalde aanpassingen in het grondbeleid wel of niet in te voeren spelen diverse argumenten een rol, waaronder juridische afwegingen, legitimiteit, rechtvaardigheid, effecten op marktwerking en financiële effecten. Die laten we in dit hoofdstuk echter buiten beschouwing. We bespreken in dit hoofdstuk alleen welke maatregelen mogelijk zijn (“binnen het systeem”) c.q. zijn voorgesteld in de Kamerbrief (“buiten het systeem”) en wat het beoogde en mogelijke effect van die maatregelen zou kunnen zijn op de uitvoering van gebiedsontwikkelingen.

3.1 Versnellen van de uitvoering van gebiedsontwikkelingen

Voor de gemeente Utrecht is het alleen mogelijk om maatregelen te nemen die “binnen het systeem” passen, waarvoor geen aanpassingen in wet- en regelgeving noodzakelijk zijn. Enkele maatregelen die in dit hoofdstuk besproken worden zijn weliswaar voorgesteld in de Kamerbrief over de modernisering van het grondbeleid vallen “buiten het systeem”. In dat geval is aanpassing van de regelgeving vereist om deze maatregelen te kunnen toepassen. Deze maatregelen zijn niet direct toepasbaar, maar wel relevant, omdat ze onderwerp zijn van discussie, mede in relatie tot de aangekondigde modernisering van het grondbeleid.

De maatregelen die genomen kunnen worden om de uitvoering van gebiedsontwikkelingen te versnellen vallen uiteen in maatregelen die een actief gemeentelijk grondbeleid ondersteunen, maatregelen die horen bij een faciliterend grondbeleid, en proces-gerelateerde maatregelen.

Gesteld kan worden dat een actief gemeentelijk grondbeleid, ondersteund door actieve bouwgrondproductie door de gemeente, bijdraagt aan een versnelling van de uitvoering van gebiedsontwikkelingen, met name omdat:

- de gemeente de mogelijkheid heeft om het gebied naar eigen inzicht in samenhang te ontwikkelen;
- in het geval van versnipperd eigendom complexe onderhandelingen kunnen worden voorkomen met individuele ontwikkelende grondeigenaren;
- de financiering van publieke voorzieningen kan worden bekostigd uit de inkomsten van gronduitgifte en onderhandelingen over de hoogte van het kostenverhaal overbodig zijn.

Een nadeel is dat er financiële risico’s zijn verbonden aan actieve bouwgrondproductie doordat de opbrengsten uit gronduitgifte gedurende lange tijd onzeker kunnen zijn (“de kosten gaan voor de baat uit”).

Stimulering van actief gemeentelijk grondbeleid kan mogelijk plaatsvinden via door het Rijk aangeboden financiële arrangementen, bijvoorbeeld een Rijksgrondbedrijf of een investeringsregeling voor gemeenten. Een andere mogelijkheid om actieve gemeentelijke bouwgrondproductie te versnellen is om het voorkeursrecht, op basis van de Wet Voorkeursrecht Gemeenten, sneller en vaker in te zetten. Het is dan wel noodzakelijk dat gemeenten ook over financiële slagkracht beschikken om die gronden te verwerven indien zij worden aangeboden. De termijnen die in het huidige voorkeursrecht gelden – voor wat betreft het vaststellen van een omgevingsplan – worden door gemeenten als krap ervaren (Kamerbrief Modernisering Grondbeleid). Dit wordt ook binnen de gemeente Utrecht zo ervaren. Mogelijk leidt verlenging van die termijnen tot een grotere effectiviteit van het instrument. Dit is binnen het huidige systeem niet mogelijk, maar zou onderdeel kunnen zijn van een modernisering van het grondbeleid. Gemeenten kunnen daarnaast gebruik maken van de onteigeningswetgeving. Onteigening wordt in de praktijk niet vaak toegepast, onder meer omdat onteigening alleen mogelijk is bij een vastgesteld bestemmingsplan, maar geldt vaak wel als een 'stok achter de deur' om eigenaren te bewegen tot verkoop van de grond aan de gemeente. Omdat onteigeningsprocedures relatief veel tijd in beslag nemen kunnen gemeenten er, zo wordt gesteld in de Kamerbrief, op basis van de huidige onteigeningswetgeving, toe overgaan om de onteigeningsprocedure tegelijk te starten met de onderhandelingen over verwerving van de grond (en deze weer af te breken als de grond minnelijk kan worden verworven). Daarbij is het nog wel belangrijk om het effect van (mogelijke) onteigening op verwervingsprijzen na te gaan (inzetten van onteigening kan een prijsopdrijvend effect hebben).

In het geval van een faciliterend grondbeleid is in de discussie over de modernisering van het grondbeleid de afgelopen jaren gesproken over de invoering van een ontwikkel- of bouwplicht.[29] Dit impliceert een inperking van het zelfrealisatierecht en is juridisch daarom lastig te realiseren. Kansrijker, in juridische zin, is om helderheid te scheppen over de termijn waarop het realisatierecht vervalt, binnen de huidige regelgeving, indien een grondeigenaar geen gebruikmaakt van dat recht, bijvoorbeeld nadat het omgevingsplan is vastgesteld. De consequentie zou zijn dat er, indien het realisatierecht vervalt, een grondslag ontstaat voor onteigening. Door helderheid te verschaffen over deze termijn wordt het mogelijk vervallen van het zelfrealisatierecht voorzienbaar voor grondeigenaren. Tenslotte kan het instrument stedelijke kavelruil ingezet worden in gebiedsontwikkelingen met meerdere grondeigenaren, waarbij de huidige verdeling van het grondeigendom een optimale ontwikkeling van het gebied in de weg staan. Dit instrument is opgenomen in de Omgevingswet.

Generieke maatregelen waarmee de uitvoering van gebiedsontwikkelingen mogelijk kunnen worden versneld kunnen betrekking hebben op het bundelen van kennis en capaciteit (collegiale samenwerking gemeenten; ondersteuning door het Rijk) en het verkorten c.q. versnellen van procedures (met name beroep in één instantie voor omgevingsvergunning[30]).

In tabel 3.1 is een overzicht opgenomen van de hier besproken maatregelen en hun beoogde effect.

[29] Van Veldhoven, S. (2019). Kamerbrief over bouwplicht 16 december 2019. Den Haag: Tweede Kamer der Staten Generaal.

[30] Opgenomen in Wetsvoorstel *Versterking regie Volkshuisvesting* (Kamerstukken II 2022/23, 32 847, nr. 993).

Tabel 3.1 Maatregelen waarmee de overheid de uitvoering van gebiedsontwikkelingen mogelijk kan versnellen

Instrument / maatregel	Binnen / buiten systeem	Maatregel	Beoogd effect
Actieve gemeentelijke bouwgrondproductie	Binnen	• Financiële arrangementen: ondersteuning Rijk; • Grond beschikbaar stellen aan corporaties	• Ondersteuning voor actief grondbeleid gemeenten • Versneld realiseren van sociale huurwoningen
Voorkeursrecht	Binnen / buiten	• Voorkeursrecht vaker toepassen i.c.m. vrijstelling voor verkoop aan samenwerkende partijen (binnen); • Geldingsduur voorkeursrecht verruimen (buiten)	• Voorkomt dat grond 'in verkeerde handen komt' (vaker toepassen) • Voorkomt speculatie in vroeg stadium
Onteigening	Binnen	• Eerder en sneller inzetten onteigening; • Voorzienbaar maken van inzet onteigening	• Inzetten bij 'afwachtende houding' ontwikkelaar • Ontwikkelende partijen zien af van verwerving
Ontwikkelplicht	Buiten	• Instellen ontwikkelplicht na onherroepelijk maken plan • Boete of onteigening indien niet wordt voldaan aan ontwikkelplicht	• Grond komt sneller terecht bij actieve partij • Inperking zelfrealisatierecht
Zelfrealisatierecht	Binnen	• Voorzienbaar maken na welke termijn zelfrealisatierecht vervalt en onteigening kan worden ingezet (zie ook artikel 11.7 3a uit de Omgevingswet)	• Inzetten wanneer grondeigenaar geen gebruik maakt van zelfrealisatierecht, na vaststelling omgevingsplan.
Stedelijke kavelruil	Binnen	• Procesondersteuning voor grondeigenaren bij gebruik instrument	• Kavelruil leidt tot haalbare gebiedsontwikkeling door efficiënter ruimtegebruik en hogere opbrengsten
Bundelen kennis en capaciteit	Binnen	• Ondersteuning Rijk (bijvoorbeeld via regionale samenwerkingsverbanden)	• Versnellen procedures en planuitvoering
Verkorten / versnellen procedures	Buiten	• Beroep in één instantie voor omgevingsvergunning (conform Wetsvoorstel Versterking regie Volkshuisvesting)	• Versnellen procedures en planuitvoering

3.2 Verbeteren van financiële uitvoerbaarheid

De maatregelen die in deze paragraaf worden besproken hebben tot doel om de financiële uitvoerbaarheid van gebiedsontwikkeling te verbeteren. Ook in dit geval vallen de maatregelen uiteen in maatregelen die de financiële uitvoerbaarheid van een actief gemeentelijk grondbeleid (actieve gemeentelijke bouwgrondproductie) verbeteren en maatregelen die horen bij een faciliterend grondbeleid.

Binnen een actief gemeentelijk grondbeleid is een aantal maatregelen denkbaar waarmee de financiële uitvoerbaarheid van gebiedsontwikkelingen (vanuit het perspectief van de gemeente) kan

worden verbeterd. Verwacht kan worden dat het vaker inzetten van actieve bouwgrondproductie, het vaker toepassen van het voorkeursrecht en het eerder en vaker inzetten van onteigening (allen binnen het systeem) niet alleen kan leiden tot een versnelling van woningbouw, maar ook tot een verbetering van het financieel resultaat, omdat er een prijsdempend effect van uit gaat op de (minnelijke) verwervingsprijs van grond en bestaand vastgoed in een gebiedsontwikkeling.[31] Mogelijk kunnen aanpassingen in het voorkeursrecht (zoals hierboven al besproken; buiten het systeem) het prijs-dempend effect vergroten. Aanpassing in de waardegrondslag voor onteigening (buiten het systeem) zal zeker invloed hebben op de onteigeningskosten – en vermoedelijk ook via schaduwwerking op de kosten van minnelijke verwerving – maar lijken juridisch niet kansrijk (zie ook kamerbrief Modernisering van het grondbeleid).

Indien de gemeente een faciliterend grondbeleid voert en niet zelf grond verwerft lijkt met name de discussie over aanpassingen in de systematiek om de inbrengwaarde anders vast te stellen (buiten het systeem) kansrijk, met bovendien een aanzienlijk effect op de financiële uitvoerbaarheid van gebiedsontwikkelingen.[32] Zoals hiervoor beschreven biedt de huidige systematiek in feite een vorm van 'bescherming' voor ontwikkelaars die tegen een relatief hoge prijs bestaand vastgoed van de eerste (of tweede) eigenaar verwerven, omdat in de praktijk die verwervingsprijs veelal de richtlijn is voor het vaststellen van de inbrengwaarde. Die hoge inbrengwaarde kan er vervolgens toe leiden dat de gebiedsbijdrage van de ontwikkelaar wordt afgetopt en er een publiek financieel tekort ontstaat voor de gemeente. Aanpassingen in de systematiek voor de vaststelling van de inbrengwaarde lijken kansrijk in het kader van de modernisering van het grondbeleid, omdat het hier met name gaat om 'slechts' een aanpassing in de taxatierichtlijnen.
Een andere maatregel – binnen het systeem – die mogelijk bijdraagt aan een verbetering van de financiële uitvoerbaarheid betreft het 'opknippen' van een gebiedsontwikkeling in fasen. Voordeel hiervan zou kunnen zijn dat een kortere planhorizon leidt tot een lagere risicoopslag; nadeel is echter dat het risico met betrekking tot de bekostiging van de aanleg van publieke voorzieningen verschuift van marktpartijen naar de gemeente.
Eveneens binnen het systeem kan de gemeente trachten de voorzienbaarheid voor ontwikkelaars voor wat betreft hun bijdrage aan bovenwijkse voorzieningen (gebiedsbijdrage) te vergroten. Door deze bijdrage al vast te stellen voordat het verwervingsproces start gaat er mogelijk een prijsdempend effect uit op de minnelijke verwerving van grond en bestaand vastgoed.
Een veel ingrijpender maatregel gericht op de verbetering van het financieel resultaat voor de gemeente in een gebiedsontwikkeling betreft de invoering van een zogenaamde planbatenheffing (buiten het systeem). Met dit instrument kan een deel van de waardesprong die ontstaat door een bestemmingswijziging worden afgeroomd via een heffing op de ontwikkelaar (bijvoorbeeld bij de aanvraag van een omgevingsvergunning).[33] De heffing heeft betrekking op het saldo van de herontwikkelingswaarde minus de huidige gebruikswaarde. De verwachting is dat een dergelijke planbatenheffing niet prijsopdrijvend werkt voor de ontwikkelaar, omdat er direct een prijs-dempend effect van uitgaat op de verwervingsprijs. Invoering van een planbatenheffing is al langer onderwerp van discussie en is in het kader van de modernisering van het grondbeleid van het Rijk opnieuw op de agenda geplaatst.[34]

---

[31] Zoals we in paragraaf 3.2 al aangaven kan het inzetten van onteigening echter ook een prijsopdrijvend effect hebben.
[32] Er lijkt een vrij breedgedragen instemming te zijn met aanpassing van de systematiek voor de vaststelling van de inbrengwaarde. Zie bijvoorbeeld: https://www.binnenlandsbestuur.nl/ruimte-en-milieu/het-grondbeleid-gaat-helemaal-niet-om.
[33] In sommige projecten is er geen sprake van een waardesprong: de huidige gebruikswaarde is hoger dan de herontwikkelingswaarde. In dat geval zijn er ook geen planbaten en levert de heffing dus geen inkomsten op.
[34] De minister kondigt in de Kamerbrief Modernisering van het grondbeleid aan dat hij een verkenning laat uitvoeren naar het instrument planbatenheffing.

Terwijl de zojuist besproken maatregelen direct effect kunnen hebben op de financiële uitvoerbaarheid van een gebiedsontwikkeling zijn ook generieke maatregelen denkbaar die mogelijkheden bieden voor gemeenten om hun eigen inkomsten te vergroten (die onder meer gebruikt kunnen worden om publieke voorzieningen in gebiedsontwikkelingen te bekostigen, indien er sprake is van een publiek tekort). 'Binnen het systeem' biedt de (her)invoering van erfpacht mogelijkheden.[35] 'Buiten het systeem' kan hier gerefereerd worden aan de mogelijke invoering van een vorm van grondbelasting en aanpassingen in het instrument baatbelasting.[36] Deze generieke financiële arrangementen vallen buiten het bestek van dit onderzoek, omdat we ons tot nu toe gericht hebben op een herverdeling van de waardesprong gedurende het ontwikkelingstraject, terwijl erfpacht en ook het instrument baatbelasting de baten afroomt als gevolg van waardeontwikkeling tijdens de exploitatie en het gebruik van het vastgoed.

In tabel 3.2 is een overzicht opgenomen van de hier besproken maatregelen en hun beoogde en mogelijke effect.

[35] Met betrekking tot erfpacht is het voor Utrecht wellicht interessant om een ontheffingsvergoeding zoals deze wordt toegepast in het Rotterdamse erfpachtsysteem te overwegen. Deze vergoeding, die gezien kan worden als een vorm van baatafroming, wordt in rekening gebracht indien een eigenaar van een pand op erfpachtgrond om een wijziging van de bestemming verzoekt. Zie: https://www.rotterdam.nl/toestemming-aanvragen-herontwikkeling-vastgoed.

[36] De minister kondigt in de Kamerbrief Modernisering van het grondbeleid aan dat hij een verkenning laat uitvoeren naar een verbetering van de werking van het huidige instrument baatbelasting.

Tabel 3.2 Maatregelen waarmee de financiële uitvoerbaarheid van gebiedsontwikkelingen kan worden verbeterd[37]

Instrument / maatregel	Binnen / buiten systeem	Maatregel	Beoogd c.q. mogelijk effect
Actieve gemeentelijke bouwgrondproductie	Binnen	• Financiële arrangementen: ondersteuning Rijk; • Grond beschikbaar stellen aan corporaties	• Ondersteuning voor actief grondbeleid gemeenten • Versneld realiseren van sociale huurwoningen
Voorkeursrecht	Binnen / buiten	• Voorkeursrecht vaker toepassen; vrijstelling voor verkoop aan samenwerkende partijen; • Voorkeursrecht verruimen voor agrarische functies	• Voorkomt dat grond 'in verkeerde handen komt' (vaker toepassen) • Voorkomt speculatie in vroeg stadium (verruiming agrarische functies)
Onteigening	Binnen / buiten	• Eerder en sneller inzetten onteigening; • Voorzienbaar maken van inzet onteigening • Aanpassing grondslag voor onteigeningswaarde	• Inzetten bij 'afwachtende houding' ontwikkelaar • Ontwikkelaars zien af van verwerving • Onteigening tegen lagere kosten
Inbrengwaarde anders vaststellen	Buiten	• Op basis van residuele waarde 'ruwe grond'	• Verwervingsprijs daalt • Groter deel waardesprong ten bate van gebiedsontwikkeling
Planhorizon verkleinen (fasering)	Binnen	• 'Opknippen' gebiedsontwikkeling in fasen	• Risicoopslag gaat omlaag: verlaging grondexploitatiekosten • Risico m.b.t. aanleg publieke voorzieningen verschuift van marktpartij naar gemeente
Voorzienbaarheid ruimtelijk beleid vergroten	Binnen	• Gebiedsbijdrage transparant (nota bovenwijks) • Vaststelling woningbouwprogramma vervroegen	• Prijs-dempend effect op minnelijke verwervingsprijs, waardoor inbrengwaarde lager kan worden vastgesteld
Planbatenheffing	Buiten	• Belasten van waardestijging grond a.g.v. bestemmingswijziging	• Inkomsten uit heffing ten gunste van gebiedsontwikkeling • Verwervingsprijs daalt • Groter deel waardesprong ten bate van gebiedsontwikkeling
Erfpacht	Binnen	• Benutten van toekomstige erfpacht inkomsten in grondexploitatie	• Extra inkomsten als gevolg van toekomstige waardestijging grond komen ten goede aan gemeente
Grondbelasting	Buiten	• Belasting op waarde grond (i.p.v. waarde vastgoed)	• Komt in plaats van OZB • Verdelingseffecten • Efficiënter ruimtegebruik
Baatbelasting	Buiten	• Bestaand instrument; regelgeving aanpassen	• Niet-ontwikkelende baat-hebbende grond- en vastgoedeigenaren worden belast (aanvulling op OZB)

[37] In het Coalitieakkoord 2023-2027 van de provincie Utrecht is een Fonds Versnelling Woningbouw opgenomen. Daarnaast wordt in het Coalitieakkoord een verkenning van een Vereveningsfonds aangekondigd, met als doel meer betaalbare woningbouw mogelijk te maken. Deze voorstellen zijn niet 'meegenomen' in dit onderzoek, omdat de contouren nog niet duidelijk zijn.

3.3 Modernisering van het grondbeleid

De maatregelen in paragraaf 3.2 en 3.3 sluiten in grote lijnen aan bij de maatregelen en acties die recent door de minister voor volkshuisvesting en ruimtelijke ordening zijn voorgesteld in de kamerbrief over de modernisering van het grondbeleid.[38] In die kamerbrief worden voorstellen gedaan voor aanpassingen in het grondbeleid, langs drie sporen. In spoor 1 schetst de kamerbrief voorstellen tot maatregelen die op korte termijn kunnen worden ingezet om de beschikbaarheid van grond te verhogen en gebiedsontwikkeling te versnellen binnen het bestaande wettelijk kader. Het tweede en derde spoor richten zich meer op de lange termijn en het probleem dat gebiedsontwikkeling vaak te duur is. Spoor 2 is erop gericht dat publieke kosten zoveel mogelijk ten laste kunnen worden gebracht van grondeigenaren en baathebbers. Daarnaast staat het vergroten van de voorzienbaarheid van het kostenverhaal. In spoor 3 worden richtingen geschetst voor het mogelijk fundamenteel anders inrichten van het grondbeleid, zodat waardeveranderingen van de grond zoveel mogelijk ten goede komen aan collectieve doelen.

Voorgestelde acties, maatregelen en verkenningen in spoor 1 zijn gericht op: a) bundelen van kennis en capaciteit; b) financiële arrangementen waarmee actieve gemeentelijke bouwgrondproductie wordt ondersteund; c) vaker en eerder inzetten van voorkeursrecht; d) pro-actief starten van onteigeningsprocedures; e) verlengen van de termijn waarvoor corporaties grondposities mogen aanhouden; en f) ontwikkelen van een investeringsvehikel op rijksniveau (bijvoorbeeld een rijks ontwikkelbedrijf).

In spoor 2 worden maatregelen voorgesteld gericht op: a) het verbeteren en transparanter maken van het kostenverhaal (verkenning vaste, vooraf vastgestelde bijdragen, model nota bovenwijkse voorzieningen); en b) nieuwe afspraken over taxaties bij gebiedsontwikkelingen met betrekking tot het vaststellen van de inbrengwaarde en het verkennen van een andere basis voor de inbrengwaarde.

In spoor 3 zal worden verkend: a) verbeteren van het instrument baatbelasting; b) invoering van een planbatenheffing.

De maatregelen in spoor 1 kunnen binnen het huidige wettelijke kader worden ingezet. De maatregelen in spoor 2 vergen mogelijk aanpassingen in de huidige regelgeving, maar leiden vermoedelijk niet tot een fundamentele discussie. De maatregelen in spoor 3 tenslotte vragen om een fundamentele discussie over de vraag aan wie de waarde van de grond toekomt.

Effecten van maatregelen en acties in de business cases

In de business cases die we in hoofdstuk 4 uitwerken kiezen we voor drie interventies, namelijk:

- Toepassen Wet Voorkeursrecht Gemeeten (WVG) en direct vanaf het begin laten ‘meelopen’ van onteigening, in combinatie met actieve bouwgrondproductie door de gemeente;
- Aanpassingen in systematiek vaststelling inbrengwaarde, in combinatie met geïntegreerde grond- en vastgoedontwikkeling door ontwikkeling en faciliterend grondbeleid gemeente;
- Toepassen planbatenheffing, in combinatie met geïntegreerde grond- en vastgoedontwikkeling door ontwikkeling en faciliterend grondbeleid gemeente.

Meer en sneller inzetten van het voorkeursrecht (spoor 1) ondersteunt een actief grondbeleid van de gemeente en is op basis van de huidige regelgeving al mogelijk. Het voorstel om de systematiek voor

[38] Het is bij de publicatie van dit rapport niet bekend wat het effect van de val van het kabinet Rutte is op de behandeling in de Tweede Kamer van de Kamerbrief Modernisering van het grondbeleid.

de vaststelling van de inbrengwaarde te wijzigen maakt deel uit van spoor 2 (verbetering kostenverhaal; vergroten voorzienbaarheid kostenverhaal). In de kamerbrief kondigt de minister aan dat hij de mogelijkheden hiertoe wil verkennen. Toepassing van een planbatenheffing maakt deel uit van spoor 3 (waardestijging van grond beter benutten voor publieke doelen). Invoering van een planbatenheffing wordt niet op korte termijn verwacht, maar de analyses in het volgende hoofdstuk kunnen mogelijk bijdragen aan het vergroten van het inzicht in wat een dergelijke heffing financieel voor de gemeente Utrecht zou kunnen ‘opleveren’.

4. Analyse financiële uitvoerbaarheid business cases

In dit hoofdstuk worden vier business cases van woningbouwprojecten uitgewerkt, waarin vanuit een financiële rationaliteit wordt geanalyseerd hoe de gekozen ontwikkelingsstrategie, in combinatie met de inzet van grondbeleidsinstrumentarium, van invloed is op de financiële uitvoerbaarheid van het project.

4.1 Toelichting op de business cases

Met de financiële analyses in de business cases beogen we twee doelen. In de eerste plaats willen we de financiële effecten van de "economische tegenwind" in woningbouwprojecten duiden. Daartoe hebben we voor de eerste twee business cases de financiële analyse zowel uitgevoerd op basis van de marktcondities in 2017 (de periode waarin de plannen voor deze gebieden werden opgesteld) als op basis van de huidige marktcondities (2023). Voor business cases 3 en 4 hebben we alleen gerekend met de marktcondities in 2023. In de tweede plaats analyseren we in de business cases, steeds in vier scenario's met een andere inzet van instrumenten uit het grondbeleid, hoe de gekozen ontwikkelingsstrategie, in combinatie met de inzet van grondbeleidsinstrumentarium van invloed is op de financiële uitvoerbaarheid van het project.

Voor elk project werken we vier scenario's uit, steeds gebaseerd op een andere inzet van instrumenten uit het grondbeleid. In scenario 1 voert de gemeente een faciliterend grondbeleid en heeft een marktpartij eigendom verworven in het gebied. De gemeente reageert daarop met het huidige instrumentarium voor kostenverhaal. In scenario 2 voert de gemeente een actief grondbeleid en verwerft zij zelf alle benodigde gronden, hierbij ondersteund door de inzet van de Wet Voorkeursrecht Gemeenten. In scenario 3 en 4 analyseren we het effect van de toepassing van (aanpassingen in) grondbeleidsinstrumenten die binnen de huidige regelgeving niet mogelijk zijn, maar die wel onderwerp van discussie zijn in relatie tot de door het Rijk voorgestelde modernisering van het grondbeleid. Scenario 3 gaat daarbij uit van een faciliterend grondbeleid (vergelijkbaar met scenario 1), maar nu met een gewijzigde systematiek voor de vaststelling van de inbrengwaarde.[39] Scenario 4 gaat eveneens uit van een faciliterend grondbeleid (vergelijkbaar met scenario 1), maar nu met toepassing van de planbatenheffing.

- **Scenario 1:** ontwikkelaar verwerft vastgoed en herontwikkelt het gebied; faciliterend grondbeleid; gebiedsbijdrage voor bekostiging publieke voorzieningen;
- **Scenario 2:** actieve bouwgrondproductie door gemeente; actief grondbeleid, ondersteund door WVG;
- **Scenario 3:** Gelijk aan scenario 1, maar gewijzigde systematiek voor de vaststelling van de inbrengwaarde.
- **Scenario 4:** Gelijk aan scenario 1, maar nu kan de gemeente een planbatenheffing toepassen.

Met de keuze voor deze interventies sluiten we aan bij de drie sporen die in de kamerbrief modernisering van het grondbeleid zijn genoemd (zie paragraaf 3.5).

De business cases zijn marktconform en afgeleid van woningbouwprojecten die in Utrecht worden uitgevoerd dan wel voorbereid, maar ten behoeve van dit onderzoek geanonimiseerd:

[39] Zoals toegelicht in hoofdstuk 3.

- Business case 1: transformatie; huidige situatie niet-functionerend commercieel vastgoed (afgeleid van Merwedekanaalzone deelgebied 5);
- Business case 2: transformatie; huidige situatie (hoogwaardig) functionerend commercieel vastgoed (afgeleid van Merwedekanaalzone deelgebied 6);
- Business case 3: transformatie; huidige situatie (laagwaardig) functionerend commercieel vastgoed (afgeleid van deelgebied Woonboulevard – kleinschalig bezit);
- Business case 4: uitleg; huidige situatie agrarisch gebruik (fictieve uitleglocatie: UL fictief).

In tabel 4.1 is nadere informatie opgenomen met betrekking tot de vier business cases.

Voor **Business case 1** geldt dat de gekozen ontwikkelstrategie onomkeerbaar is. Dit komt overeen met scenario 1, waarin de gemeente een faciliterend grondbeleid voert. De scenario's 2, 3 en 4 laten in dit geval zien wat het effect zou zijn geweest op het financieel resultaat, indien gekozen zou zijn voor een andere strategie (what-if scenario's). In **Business case 2** heeft een projectontwikkelaar reeds een grondpositie ingenomen (scenario 1). Ook in dit geval dienen scenario's 2, 3 en 4 als what-if scenario's te worden beschouwd. Voor **Business case 3** is nog geen herontwikkelingsstrategie vastgesteld, maar de voorgenomen transformatie van het gebied is al wel opgenomen in de Ruimtelijke Strategie Utrecht (RSU) van de gemeente Utrecht. De voorgestelde scenario's 1, 2, 3 en 4 zijn vergelijkbaar met de scenario's in de eerste twee business cases, met dien verstande dat deze scenario's allen nog wel uitvoerbaar zijn. Tenslotte is in **gebied UL fictief** gekozen voor een fictieve woningbouwontwikkeling op een uitleglocatie om het instrumentarium te toetsen in geval van een grotere waardesprong dan bij bestaand stedelijk gebruik. Ook hier beoordelen we op vergelijkbare wijze als in Business case 2 scenario's 1, 2, 3 en 4. Het vastgoedprogramma en de kosten van publieke voorzieningen blijven in elk scenario ongewijzigd.

Tevens gaan we voor elk scenario na wat de omvang van de waardesprong is in het betreffende woningbouwproject, hoe deze is verdeeld tussen de eerste eigenaar, de ontwikkelaar en de gemeente, welk deel van de waardesprong kan worden aangewend als dekking van de kosten van publieke voorzieningen in het gebied en welk deel wordt onttrokken aan de financiering van de gebiedsontwikkeling. Daarnaast bepalen we de hoogte van de publieke onrendabele top in het project. Tenslotte beoordelen we overige effecten van de scenario's, waarbij we met name ingaan op het tempo waarin projecten kunnen worden uitgevoerd en de risico's die aan de ontwikkelstrategie verbonden zijn en de wijze waarop deze verdeeld zijn tussen de gemeente en betrokken marktpartijen.

Gehanteerde waardebegrippen

We hanteren in de analyse vijf verschillende waardebegrippen:

- *Huidige gebruikswaarde*: marktwaarde van het perceel in het huidige gebruik, zoveel mogelijk marktconform vastgesteld, onder meer op basis van vergelijkbare recente transacties;
- *Toekomstwaarde*: marktwaarde van het perceel in het huidige gebruik, rekening houdende met een verwachtingswaarde op basis van de herontwikkeling van het gebied in de toekomst (waarde warme grond);
- *Herontwikkelingswaarde*: theoretische waarde van de grond; saldo van de residuele grondwaarde van het nieuwe vastgoedprogramma minus de kosten voor publieke investeringen;
- *Inbrengwaarde:* theoretische waarde van grond en gebouwen die door een ontwikkelaar zijn verworven en waarvan de verwerving noodzakelijk is voor de voorgenomen ontwikkeling van het gebied, ten behoeve van de vaststelling van het kostenverhaal (de inbrengwaarde wordt in mindering gebracht op de bijdrage van de grondeigenaar aan het kostenverhaa)l. De vaststelling van de inbrengwaarde moet gebaseerd worden op de herontwikkelingswaarde van het ontwikkelgebied

of op de huidige gebruikswaarde. Als inbrengwaarde heeft de (ontwikkelende) grondeigenaar recht op de hoogste van de twee;
- *Waardesprong*: theoretische berekening van het effect van de bestemmingswijziging van de grond op de waarde van de grond. Het gaat hierbij om het saldo van de herontwikkelingswaarde minus de huidige gebruikswaarde.

Werkwijze en aannames

Voor elke business case zijn we als volgt te werk gegaan:

1. **Kenmerken huidige situatie gebied**

    - Metrage perceel
    - Bebouwing (m2 v.v.o; m2 b.v.o.)
    - Huidige FSI (bebouwingsdichtheid
    - Aandeel wonen; aandeel commercieel
    - Huurinkomsten/m2
    - Huidige gebruikswaarde (factor x huur)
    - Verwervingsprijs (toekomstwaarde)

2. **Kenmerken te ontwikkelen programma**

    - Metrage perceel
    - Bebouwing toekomstig (m2 b.v.o.)
    - Huurinkomsten/m2 en huurinkomsten totaal

3. **Gehanteerde parameters (aannames)**

    - Winst & risico (%)
    - Financiering (%)
    - Onderhoud/m2
    - Aankoopkosten markt respectievelijk gemeente (%)
    - Jaren tot ontwikkeling
    - Inkomsten huur bestaand vastgoed tot aan ontwikkeling
    - Bouwkosten/m2 b.v.o.
    - AK (algemene kosten) (%)
    - Bijkomende kosten (%)
    - Post onvoorzien (%)
    - Gebiedsbijdrage, stedelijk gebied respectievelijk perifeer gebied
    - Kosten bouw- en woonrijpmaken (m2 kavel)
    - Sloopkosten (m2 bebouwing)
    - Opbrengsten (m2 g.b.o.), gebaseerd op verhouding sociaal, middenhuur / middenkoop en vrije sector[40]
    - Vormfactor (woningtype en architectuur)

4. **Opstellen grond- en vastgoedexploitatie en vaststellen exploitatiesaldo, respectievelijk prijspeil 2017 en 2023**

[40] We hebben per gebied een programma vastgesteld en daarvan de opbrengsten bepaald. De project- en financiële data zijn intern beschikbaar binnen de gemeente Utrecht.

- Geïntegreerde grond- en vastgoedexploitatie voor ontwikkelaar (scenario 1, 3 en 4);
- Separate gemeentelijke grondexploitatie en vastgoedexploitatie voor ontwikkelaar (scenario 2);
- Om het effect te laten zien van de ontwikkeling van de woningprijzen, de bouwkosten en de rentevoet in recente jaren op het financieel resultaat is voor Business cases 1 *commercieel niet-functionerend en 2 commercieel hoogwaardig huidig gebruik* in alle scenario's zowel gerekend met prijspeil 2017 als prijspeil 2023.

5. **Opstellen scenario's: aannames in scenario's 2, 3 en 4 (ten opzichte van scenario 1)**

   - Scenario 2: instellen WVG heeft prijsdempend effect op verwervingsprijs; kosten publieke voorzieningen worden door gemeente gefinancierd uit opbrengsten gronduitgifte;
   - Scenario 3: aanpassing systematiek vaststelling inbrengwaarde heeft prijsdempend effect op de verwervingsprijs; daarnaast heeft aangepaste systematiek effect op de hoogte van de inbrengwaarde en het aandeel van de gevraagde gebiedsbijdrage dat de ontwikkelaar dient af te rekenen, rekening houdend met mogelijke macroaftopping;
   - Scenario 4: instellen planbatenheffing heeft prijsdempend effect op verwervingsprijs; gemeente heft belasting over een derde deel van de waardesprong; eerste eigenaar ontvangt verwervingsprijs 120% x huidige gebruikswaarde; restant waardesprong voor ontwikkelaar.[41]

6. **Vaststellen herontwikkelingswaarde, totaal waardesprong, verdeling waardesprong eerste eigenaar, ontwikkelaar en gemeente**

   - Vaststellen herontwikkelingswaarde: saldo opbrengsten verkoop vastgoed minus de ontwikkelkosten, minus het saldo van aanvullende kosten aankoop en opbrengsten van tijdelijke verhuur, minus kosten bouw- en woonrijp maken, minus sloopkosten, minus kosten onvoorzien, minus de huidige gebruikswaarde, minus de gebiedsbijdrage;
   - Vaststellen waardesprong: saldo van herontwikkelingswaarde minus huidige gebruikswaarde;
   - Verdeling waardesprong: aandeel eerste eigenaar (verwervingsprijs minus huidige gebruikswaarde), aandeel gemeente (scenario 1: 0; scenario 2: saldo GREX; scenario 3: 0; scenario 4: inkomsten uit planbatenheffing), aandeel ontwikkelaar (saldo waardesprong totaal minus aandeel eerste eigenaar, minus aandeel gemeente).

7. **Vaststellen financieel resultaat uit investering[42]**

[41] We hebben aangenomen dat de planbatenheffing over een derde deel van de waardesprong wordt geheven. Voor de eerste eigenaar blijft zodoende een incentive om zijn eigendom te verkopen aan een ontwikkelaar, terwijl voor de ontwikkelaar een incentive blijft om het perceel te verwerven, ondanks het risico dat hiermee gemoeid is. We veronderstellen verder dat in werkelijkheid de verdeling van het onbelaste deel van de waardesprong (twee derde deel) de uitkomst van een onderhandeling is tussen de eerste eigenaar en de ontwikkelaar. In onze berekeningen hebben we de uitkomst van die onderhandeling verondersteld als 120% x gebruikswaarde voor eerste eigenaar en overige onbelaste deel waardesprong voor ontwikkelaar.

[42] Het berekende financieel resultaat uit investering wijkt af van het aandeel in de waardesprong van de betreffende partij. De eerste eigenaar ontvangt wél een deel van de waardesprong, via de verkoop van zijn perceel, maar heeft geen financieel resultaat uit investering, omdat hij geen investering doet. Voor de ontwikkelaar geldt dat hij zowel een ('grond-gerelateerd') resultaat boekt op basis van zijn aandeel in de waardesprong (positief dan wel negatief) als een ('vastgoed-gerelateerd') resultaat uit de investering in de bouw van woningen (positief dan wel negatief). Het financiële resultaat van de gemeente bestaat in scenario 1 en 3 uit het saldo van de gebiedsbijdrage minus de kosten publieke voorzieningen (maximaal kostendekkend; dan wel negatief). In scenario 2 en 4 is het financieel resultaat voor de gemeente gelijk aan haar aandeel in de waardesprong.

- Eerste eigenaar: geen resultaat berekend (eerste eigenaar doet geen investering; hij heeft slechts inkomsten uit verkoop perceel);
- Ontwikkelaar: saldo grond- en vastgoedexploitatie (het vastgestelde aandeel van de ontwikkelaar in de waardesprong maakt deel uit van zijn resultaat);
- Gemeente: saldo gebiedsbijdrage minus kosten publieke voorzieningen (scenario 1, scenario 3); saldo GREX (scenario 2); inkomsten planbatenheffing (scenario 4).

Marktconforme, maar geanonimiseerde business cases

De business cases sluiten goed aan bij de gebiedsontwikkelingen waar ze van afgeleid zijn, maar we hebben zowel voor wat betreft het bestaande vastgoed als het te realiseren woningbouwprogramma maten en waarden gebruikt die afwijkend zijn van, maar wel in verhouding tot de betreffende gebiedsontwikkelingen. De berekeningen in dit hoofdstuk zijn daardoor niet toepasbaar op c.q. herleidbaar tot de bestudeerde gebiedsontwikkeling.[43] Voor de business cases 1 en 2 is uitgegaan van het bestaande vastgoedprogramma dat geldt voor MWKZ deelgebied 5 en MWKZ deelgebied 6 (maar wel met verschillen met betrekking tot segmentering), voor de business case 3 is uitgegaan van een woningbouwprogramma in lijn met het beleid voor de hele stad. Voor de fictieve uitleglocatie is uitgegaan van een woningbouwprogramma dat eveneens past binnen het stedelijk beleid. Voor wat betreft de gebruikte 'huidige gebruikswaarden' en de 'herontwikkelingswaarden' is gerekend met marktconforme prijzen, op basis van vindbare transacties en ervaringen over het gebied. Ook ten aanzien van de bouwkosten is gerekend met marktconforme prijzen. In alle business cases is gerekend met een fictieve gebiedsbijdrage, die vergelijkbaar is met de gebiedsbijdragen waarmee de gemeente in soortgelijke projecten heeft gerekend. Het effect van het gevoerde grondbeleid en de inzet van verschillende grondbeleidsinstrumenten op verwervingsprijzen is tenslotte door de onderzoekers ingeschat, op basis van kennis en expertise over de werking van de grondmarkt.

Niettemin dienen de resultaten als indicatief te worden beschouwd. De analyses laten met name zien wat de indicatieve verschillen zijn met betrekking tot de verdeling van de waardesprong en het financieel resultaat, als gevolg van de gekozen ontwikkelstrategie en de inzet van instrumenten.

[43] Aan de 'uitkomsten' van de analyses in de business cases kunnen om die reden geen conclusies worden verbonden met betrekking tot de financiële haalbaarheid van de woningbouwprojecten die als uitgangspunt hebben gediend voor de berekeningen.

Tabel 4.1 Overzicht status, scenario's en bijzonderheden voor vier business cases

Gebiedsontwikkeling	Status	Scenario's	Bijzonderheden
1. Commercieel niet-functionerend huidig gebruik; afgeleid van Merwedekanaalzone, deelgebied 5	Ontwikkelstrategie vastgesteld in 2017 en kan niet meer gewijzigd worden.	1. Faciliterend grondbeleid; geen gemeentelijke grondposities; 2. Actieve bouwgrondproductie; toepassing WvG 3. Aanpassing systematiek vaststelling inbrengwaarde; 4. Invoering planbatenheffing	• Huidige situatie: bedrijf / kantoor; FSI < 1 • Economisch: huidige gebruik niet meer functionerend
2. Commercieel hoogwaardig huidig gebruik; afgeleid van Merwedekanaalzone, deelgebied 6	Ontwikkelstrategie vastgesteld in 2017 en kan niet meer gewijzigd worden.	Idem als business case 1	• Huidige situatie: bedrijf / kantoor; FSI > 1 • Economisch: huidige gebruik nog wel functionerend
3. Commercieel laagwaardig huidig gebruik; afgeleid van Woonboulevard	Opgenomen in Ruimtelijke Strategie Utrecht	Idem als business case 1	• Huidige situatie: bedrijf / kantoor / retail; FSI = 1 • Gekenmerkt door kleinschalig bezit • Economisch: huidige gebruik nog wel functionerend
4. Uitleglocatie fictief (UL fictief)	Fictief	Idem als business case 1	• Huidige situatie: weiland; FSI = 0 • Economisch: huidige gebruik nog wel functionerend

4.2 Business case 1 commercieel niet-functionerend huidig gebruik

In tabel 4.2 zijn de uitgangspunten opgenomen voor de business case 1 commercieel niet-functionerend huidig gebruik. Voor zowel de bouwkosten/m2 bvo als de opbrengsten/m2 gbo rekenen we met prijspeil 2017 en 2023. De huidige gebruikswaarde van het perceel bedraagt € 20 miljoen. De gemeente vraagt een gebiedsbijdrage van € 9 miljoen.

Tabel 4.2 Uitgangspunten Business case 1 commercieel niet-functionerend huidig gebruik

Aannames				
Metrage perceel (m²)	30.000		Winst & risico	5%
Bebouwing (m² v.v.o.)	20.000		Financiering	3%
Bebouwing (m² b.v.o.)	22.222		Onderhoud/m²	€ 3,00
FSI huidig	0,74		Aankoopkosten markt	10%
FSI toekomstig	3,00		Aankoopkosten gemeente	4%
Bebouwing toekomstig (m² b.v.o.)	90.000		Jaren tot ontwikkeling	5
v.v.o./b.v.o. commercieel	90%		WVG aankoop van gebruikswaarde	125%
g.b.o./b.v.o. wonen	72%		BTW	21%
			% belasting waardesprong planbatenheffing/waardesprong	33%
			% prijseffect inbrengwaarde aanpassing	25%
			% waardesprong ontwikkelaar Tender	35%

Aannames	2017	2023
Bouwkosten/m² b.v.o.	€ 1.200,00	€ 2.000,00
AK	4%	
Bijkomend	15%	
Onvoorzien	5%	
Gebiedsbijdrage stedelijk (m² b.v.o.)	€ 100,00	
Gebiedsbijdrage perifeer (m² b.v.o.)	€ 400,00	
Opbrengsten (m² g.b.o.)	€ 4.000,00	€ 4.803,45
Bouw- en woonrijpmaken (m² kavel)	€ 75,00	
Sloopkosten (m² bebouwing)	€ 50,00	

Aankoop	**2017**	**2023**
Metrage perceel	30.000	30.000
Metrage v.v.o.	20.000	20.000
Huur	€ 1.700.000	€ 1.700.000
Huur/m²	€ 85	€ 85
Factor	11,8	11,8
Gebruikswaarde	€ 20.000.000	€ 20.000.000

Scenario 1 Ontwikkelaar verwerft bestaand vastgoed en ontwikkelt vastgoedprogramma (huidige strategie)

De herontwikkelingswaarde in dit scenario (prijspeil 2017) is € 54.080.951. De waardesprong die in het gebied als gevolg van de voorgenomen herontwikkeling ontstaat is de waardeontwikkeling die toegerekend kan worden aan de (voorgenomen) bestemmingswijziging van de grond. Deze waardeontwikkeling is het verschil tussen de herontwikkelingswaarde (€ 54.080.951) en de huidige gebruikswaarde (€ 20.000.000), te weten € 34.080.951. Een positieve waardesprong duidt erop dat de gebiedsontwikkeling in ieder geval in theorie kostendekkend plaats kan vinden, mits de waardesprong geheel of zoveel mogelijk ten goede komt aan de financiering van de gebiedsontwikkeling. Ook is het financieel mogelijk voor de ontwikkelaar om de gebiedsbijdrage van € 9.000.000 te voldoen. De gekozen ontwikkelstrategie en het beschikbare grondbeleidsinstrumentarium zijn echter van invloed op de verdeling van de waardesprong over betrokken partijen, met als gevolg dat er nog steeds een publiek tekort kan ontstaan.

Gaan we uit van het prijspeil in 2023, dan daalt de herontwikkelingswaarde naar € 2.646.327. Bij het huidige prijspeil zijn de stichtingskosten beduidend hoger dan de te verwachten opbrengsten uit de verkoop van het vastgoedprogramma. Met dit prijspeil wordt de waardesprong negatief (-€ 17.353.673). Het gevolg is dat de gebiedsontwikkeling, wanneer wordt uitgegaan van prijspeil 2023, niet kostendekkend kan worden uitgevoerd.

Tabel 4.3 Kernwaarden scenario 1

	Scenario 1	
	2017	2023
Gebruikswaarde	€ 20.000.000	€ 20.000.000
Herontwikkelingswaarde	€ 54.080.951	€ 2.646.327
Waardesprong	€ 34.080.951	€ -17.353.673
Gebiedsbijdrage	€ 9.000.000	€ -

Tabel 4.4 geeft inzicht in de te verwachten kosten en opbrengsten van het te realiseren vastgoedprogramma voor de ontwikkelaar, inclusief de kosten van de gebiedsontwikkeling. Op basis van prijspeil 2017 bedraagt het resultaat (grond- en vastgoedexploitatie gezamenlijk) voor de ontwikkelende partij, na afdracht van de gebiedsbijdrage, € 24.080.951.[44]
Nemen we prijspeil 2023, dan wordt het resultaat voor de ontwikkelaar -€ 18.353.673. Met dit prijspeil hoeft de gebiedsbijdrage nu niet door de ontwikkelaar te worden voldaan (macroaftopping).

Tabel 4.4 Scenario 1: vastgoedexploitatie, inclusief grondaankoop; ontwikkeling in één hand

	Scenario 1	
	2017	2023
Grond- en vastgoedexploitatie		
Kosten:		
Verwerving	€ -30.000.000	€ -30.000.000
Aanvullende kosten aankoop	€ -8.283.333	€ -8.283.333
Tijdelijke inkomsten huur	€ 4.250.000	€ 4.250.000
Sanering en sloop		
Bouw- en woonrijp maken	€ -3.361.111	€ -3.361.111
Plan/ontwikkelkosten	€ -20.520.000	€ -34.200.000
Bouwkosten	€ -108.000.000	€ -180.000.000
Onvoorzien	€ -6.594.056	€ -10.878.056
Gebiedsbijdrage	€ -9.000.000	€ -
Winst en risico	€ -8.625.425	€ -13.123.625
Planbatenheffing	€ -	€ -
Totaal kosten	€ -190.133.925	€ -275.596.125
Opbrengsten:		
Opbrengsten verkoop vastgoed	€ 214.214.876	€ 257.242.452
	€ -	€ -
Saldo:	**€ 24.080.951**	**€ -18.353.673**

Scenario 2 Actieve bouwgrondproductie door gemeente; inzet WVG en onteigeningsprocedure

In dit scenario is sprake van actieve bouwgrondproductie door de gemeente.[45] De gemeente verwerft het bestaande vastgoed en besteedt de ontwikkeling van het vastgoedprogramma vervolgens aan via een tender. Ter ondersteuning van deze strategie stelt de gemeente een voorkeursrecht in voor het gebied. De kosten van publieke voorzieningen (€ 9.000.000) worden gefinancierd uit de opbrengsten van de gronduitgifte. We veronderstellen verder dat de gemeente, vanwege het voorkeursrecht de grond tegen een gunstiger prijs van de eerste eigenaar kan kopen dan de ontwikkelaar in scenario 1 (€ 25.000.000).

Wanneer we rekenen met prijspeil 2017 bedraagt de herontwikkelingswaarde in dit scenario € 57.533.451.[46] De waardesprong die in het gebied als gevolg van de voorgenomen herontwikkeling ontstaat bedraagt dan € 37.533.451.

[44] Indien ontwikkelaar en bouwbedrijf separate ondernemingen zijn, is dat resultaat vermoedelijk verdeeld over beide partijen. Dit is hier verder niet uitgesplitst.
[45] Scenario's 2, 3 en 4 dienen in deze business case beschouwd te worden als 'what-if scenario's': stel dat de gemeente in 2017 voor een andere ontwikkelstrategie had gekozen c.q. de beschikking zou hebben gehad over aangepaste en/of nieuwe instrumenten, wat zou dan het resultaat geweest zijn.
[46] De herontwikkelingswaarde in scenario 2 is hoger dan in scenario 1, omdat zowel de verwervingskosten als de aanvullende kosten aankoop voor de gemeente (gemeente is geen overdrachtsbelasting verschuldigd) lager zijn.

Gaan we echter uit van prijspeil 2023, dan daalt de herontwikkelingswaarde naar € 6.098.827. De waardesprong wordt daarmee negatief, te weten -€ 13.901.173.

Tabel 4.5 Kernwaarden scenario 2

	Scenario 2 (WVG)	
	2017	2023
Gebruikswaarde	€ 20.000.000	€ 20.000.000
Herontwikkelingswaarde	€ 57.533.451	€ 6.098.827
Waardesprong	€ 37.533.451	€ -13.901.173
Gebiedsbijdrage	€ 9.000.000	€ -

Indien de gemeente in 2017 had gekozen voor actief grondbeleid, dan zou dat tot een positief saldo op de gemeentelijke grondexploitatie van € 21.146.743 hebben geleid, inclusief de bekostiging van de publieke voorzieningen (tabel 4.6). Anders dan in scenario 1 loopt de gemeente hier wel een risico vanwege het actieve grondbeleid. We veronderstellen dat de gemeente een bedrag van € 69.751.188 aan grondinkomsten boekt. Op basis van het saldo van de vastgoedexploitatie zou de ontwikkelaar in principe een hoger bedrag voor de grond kunnen betalen, maar we gaan ervan uit dat de ontwikkelaar als resultaat van de tender een lagere prijs weet te bedingen (risico's vastgoedontwikkeling worden verlegd naar gemeente).[47] Het resultaat van de vastgoedexploitatie voor de ontwikkelaar bedraagt € 11.386.708 (tabel 4.6).

Wanneer we weer rekenen met prijspeil 2023, dan zou het resultaat voor zowel de gemeente (-€ 6.435.763) als de ontwikkelaar (-€ 3.465.411) veel slechter uitvallen. Aangenomen wordt dat de opbrengsten voor de gemeente van de verkoop van bouwgrond daalt van € 69.751.188 naar € 40.008.682.

[47] Aanname: 35% reductie op residuele waarde grond.

Tabel 4.6 Scenario 2: Gescheiden grondexploitatie (gemeente) en vastgoedexploitatie (ontwikkelaar)

	Scenario 2 (WVG)	
	2017	2023
Gemeentelijke GREX		
Kosten:		
Verwerving	€ -25.000.000	€ -25.000.000
Aanvullende kosten aankoop	€ -5.233.333	€ -5.233.333
Tijdelijke inkomsten huur	€ 4.250.000	€ 4.250.000
Sanering en sloop		
Bouw- en woonrijp maken	€ -3.361.111	€ -3.361.111
Plan/ontwikkelkosten	€ -10.260.000	€ -17.100.000
Bouwkosten	€ -	€ -
Onvoorzien	€ -	€ -
Gebiedsbijdrage	€ -9.000.000	€ -
Planbatenheffing	€ -	€ -
Totaal kosten	€ -48.604.444	€ -46.444.444
Opbrengsten:		
Verkoop grond	€ 69.751.188	€ 40.008.682
Saldo (GREX)	**€ 21.146.743**	**€ -6.435.763**
	2017	2.023
Ontwikkelaar VEX		
Kosten		
Aankoop bouwgrond	€ -69.751.188	€ -40.008.682
Ontwikkelkosten	€ -10.260.000	€ -17.100.000
Bouwkosten	€ -108.000.000	€ -180.000.000
Onvoorzien	€ -6.594.056	€ -10.878.056
Winst en risico	€ -8.222.925	€ -12.721.125
Totaal kosten	€ -202.828.168	€ -260.707.862
Opbrengsten		
Verkoop vastgoed	€ 214.214.876	€ 257.242.452
Saldo (VEX)	**€ 11.386.708**	**€ -3.465.411**

Scenario 3 Ontwikkelaar verwerft bestaand vastgoed en ontwikkelt vastgoedprogramma; systematiek inbrengwaarde gewijzigd

Dit scenario is grotendeels gelijk aan scenario 1, maar nu is de systematiek voor de vaststelling van de inbrengwaarde gewijzigd – deze wordt nu vastgesteld op basis van de herontwikkelingswaarde. We veronderstellen dat de ontwikkelaar de grond nu verwerft voor een bedrag van € 27.750.000 (tabel 4.8).[48]

Rekenen we weer met prijspeil 2017, dan ontstaat een herontwikkelingswaarde van € 54.819.514. De waardesprong die in het gebied als gevolg van de voorgenomen herontwikkeling ontstaat is de waardeontwikkeling die toegerekend kan worden aan de (voorgenomen) bestemmingswijziging van de grond. De waardeontwikkeling in dit scenario is weer het verschil tussen de herontwikkelingswaarde (€ 54.819.514) en de huidige gebruikswaarde (€ 20.00.000), te weten € 34.819.514.

Uitgaande van prijspeil 2023 ontstaat, net als in scenario 1, een negatieve waardesprong (-€ 16.615.111). Herontwikkelingswaarde en waardesprong zijn in het huidige scenario echter minder negatief.

Bij prijspeil 2017 kan de gebiedsbijdrage wel worden voldaan door de ontwikkelaar; bij prijspeil 2023 is dit niet het geval.

[48] We nemen aan dat de wijziging in de systematiek voor de vaststelling van de inbrengwaarde een prijsdempend effect heeft en ertoe leidt dat de ontwikkelaar minder hoeft te betalen voor de aankoop an de grond van de eerste eigenaar.

Tabel 4.7 Kernwaarden scenario 3

	Scenario 3 (Inbrengwaarde)	
	2017	2023
Gebruikswaarde	€ 20.000.000	€ 20.000.000
Herontwikkelingswaarde	€ 54.819.514	€ 3.384.889
Waardesprong	€ 34.819.514	€ -16.615.111
Gebiedsbijdrage	€ 9.000.000	€ -

Tabel 4.8 Scenario 3: vastgoedexploitatie, inclusief grondaankoop; ontwikkeling in één hand

	Scenario 3 (Inbrengwaarde)	
	2017	2023
Grond- en vastgoedexploitatie		
Kosten:		
Verwerving	€ -27.750.000	€ -27.750.000
Aanvullende kosten aankoop	€ -7.687.083	€ -7.687.083
Tijdelijke inkomsten huur	€ 4.250.000	€ 4.250.000
Sanering en sloop		
Bouw- en woonrijp maken	€ -3.361.111	€ -3.361.111
Plan/ontwikkelkosten	€ -20.520.000	€ -34.200.000
Bouwkosten	€ -108.000.000	€ -180.000.000
Onvoorzien	€ -6.594.056	€ -10.878.056
Gebiedsbijdrage	€ -9.000.000	€ -
Winst en risico	€ -8.483.113	€ -12.981.313
Planbatenheffing	€ -	€ -
Totaal kosten	€ -187.145.363	€ -272.607.563
Opbrengsten:		
Verkoop vastgoed	€ 214.214.876	€ 257.242.452
Saldo:	**€ 27.069.514**	**€ -15.365.111**

Het resultaat voor de ontwikkelaar (€ 27.069.514) verbetert op basis van prijspeil 2017 ten opzichte van scenario 1, omdat de ontwikkelaar de effecten van de aanpassing in de inbrengwaarde-systematiek kan doorschuiven naar de eerste eigenaar (de ontwikkelaar betaalt minder voor de grond). De ontwikkelaar neemt immers een risico dat hij een hogere gebiedsbijdrage moet betalen.

Scenario 4 Ontwikkelaar verwerft bestaand vastgoed en ontwikkelt vastgoedprogramma; toepassing planbatenheffing

Scenario 4 is eveneens grotendeels gelijk aan scenario 1, maar nu kan de gemeente een planbatenheffing toepassen. We gaan ervan uit dat de planbatenheffing in rekening wordt gebracht bij de projectontwikkelaar op het moment van vergunningverlening en wordt gerekend over de waardesprong die plaatsvindt in het gebied. Voor de omvang van de planbatenheffing wordt ervan uit gegaan dat slechts een heffing wordt geheven over een derde deel van de waardesprong (zie voetnoot 28).

De herontwikkelingswaarde in dit scenario (prijspeil 2017) is hoger dan in scenario 1, met name omdat het saldo van extra kosten en financiering aankoop en de opbrengsten van tijdelijke huur lager is (als percentage van de kosten aankoop grond), en bedraagt € 55.175.118 (tabel 4.9). De waardesprong die in het gebied als gevolg van de voorgenomen herontwikkeling ontstaat is de waardeontwikkeling die toegerekend kan worden aan de (voorgenomen) bestemmingswijziging van de grond. De waardeontwikkeling in dit scenario is het verschil tussen de herontwikkelingswaarde (€ 55.175.118) en de huidige gebruikswaarde (€ 20.000.000), te weten € 35.175.118.

Wanneer we rekenen met prijspeil 2023, dan ontstaat een negatieve waardesprong (-€ 16.259.506).

Tabel 4.9 Kernwaarden scenario 4

	Scenario 4 (PBH)	
	2017	2023
Gebruikswaarde	€ 20.000.000	€ 20.000.000
Herontwikkelingswaarde	€ 55.175.118	€ 3.740.494
Waardesprong	€ 35.175.118	€ -16.259.506
Gebiedsbijdrage	€ 9.000.000	€ -

Tabel 4.10 Scenario 4: vastgoedexploitatie, inclusief grondaankoop; ontwikkeling in één hand

	Scenario 4 (PBH)	
	2017	2023
Grond- en vastgoedexploitatie		
Kosten:		
Verwerving	€ -24.000.000	€ -24.000.000
Aanvullende kosten aankoop	€ -7.400.000	€ -7.400.000
Tijdelijke inkomsten huur	€ 4.250.000	€ 4.250.000
Sanering en sloop		
Bouw- en woonrijp maken	€ -3.361.111	€ -3.361.111
Plan/ontwikkelkosten	€ -20.520.000	€ -34.200.000
Bouwkosten	€ -108.000.000	€ -180.000.000
Onvoorzien	€ -6.594.056	€ -10.878.056
Gebiedsbijdrage	€ -9.000.000	€ -
Winst en risico	€ -8.414.592	€ -12.912.792
Planbatenheffing	€ -12.775.039	€ -
Totaal kosten	€ -195.814.798	€ -268.501.958
Opbrengsten:		
Verkoop vastgoed	€ 214.214.876	€ 257.242.452
Saldo:	**€ 18.400.078**	**€ -11.259.506**

De planbatenheffing die de gemeente in rekening brengt bij de ontwikkelaar bedraagt € 12.775.039 (prijspeil 2017). Het resultaat voor de ontwikkelaar, na aftrek planbatenheffing en gebiedsbijdrage is nog altijd € 18.400.078. Uitgaande van prijspeil 2023 wordt het resultaat voor de ontwikkelaar -€ 11.259.506. Omdat de waardesprong bij prijspeil 2023 negatief is kan er geen planbatenheffing in rekening worden gebracht.

Verdeling waardesprong en resultaat

Tabel 4.11 toont tenslotte voor alle scenario's de verdeling van de waardesprong over de eerste eigenaar, de ontwikkelaar en de gemeente. Daarnaast wordt per scenario het resultaat voor zowel de ontwikkelaar als de gemeente weergegeven.

De omvang van de waardesprong varieert per scenario. In scenario 1 is de waardesprong lager dan in de andere scenario's omdat de ontwikkelaar in scenario 1 relatief veel heeft betaald voor de verwerving van de grond van de eerste eigenaar. Vermoedelijk ging de ontwikkelaar daarbij uit van een winstgevender vastgoedprogramma dan nu gerealiseerd kan worden. Bovendien was er geen 'stok achter de deur' om de eerste eigenaar aan te zetten tot verkoop. Daarnaast is de herontwikkelingswaarde in scenario 1 lager dan in de andere scenario's omdat de kosten voor de ontwikkelaar hoger zijn. Terwijl in 2017 alle scenario's een positieve waardesprong laten zien, is de waardesprong bij prijspeil 2023 bij alle scenario's negatief. Voor de gemeente geldt bij prijspeil 2017 dat zij in scenario 1 en in scenario 3 weliswaar de kosten van publieke voorzieningen kan verhalen (gebiedsbijdrage van € 9.000.000), maar geen aandeel heeft in de waardesprong. Het resultaat voor de gemeente in deze scenario's is dan ook 0 (prijspeil 2017). In scenario 2 is bij prijspeil 2017 het aandeel van de gemeente in de waardesprong het grootst, enerzijds omdat we verwachten dat de inzet van de WVG een prijsdempend effect heeft op de verwervingsprijs en anderzijds doordat de gemeente in dit scenario een positief resultaat kan boeken op de productie van bouwgrond. Daarmee

ontstaat in scenario 2 ook het beste financiële resultaat voor de gemeente. Tegelijkertijd zien we dat bij prijspeil 2023 in scenario 2 de gemeente een groot verlies lijdt. Dit wordt veroorzaakt door het feit dat de gemeente haar uitgifteprijzen naar beneden moet bijstellen, vanwege de ongunstige economische omstandigheden. Daarbij hebben we aangenomen dat de uitgifteprijzen residueel vastgesteld zijn. Dat duidt op de risico's van een actief gemeentelijk grondbeleid. In scenario 4 zorgt de planbatenheffing voor een aandeel van de gemeente in de waardesprong en een positief financieel resultaat (prijspeil 2017).

Het aandeel van de ontwikkelaar in de waardesprong is in scenario 2 in absolute zin kleiner en in scenario's 3 en 4 juist groter (prijspeil 2017). Dit duidt erop dat de ontwikkelaar in staat is het effect van de interventies in scenario's 3 en 4 (respectievelijk aanpassing systematiek inbrengwaarde en invoering planbatenheffing) door te schuiven naar de eerste eigenaar. Met andere woorden, we verwachten dat er in scenario's 2, 3 en 4 een prijsdempend effect van deze maatregelen uitgaat op de verwervingsprijs. De maatregelen in scenario's 2, 3 en 4 leiden als gevolg daarvan tot een verbetering van het 'opgetelde' totale resultaat van 'markt' en gemeente, waarbij de verdeling van dat resultaat per scenario verschilt.

Tabel 4.11 Verdeling waardesprong en resultaat business case commercieel niet-functionerend huidig gebruik over betrokken partijen, per scenario

	Scenario 1		Scenario 2		Scenario 3		Scenario 4	
	Verdeling waardesprong							
	2017	2023	2017	2023	2017	2023	2017	2023
Eerste eigenaar	€ 10.000.000	€ 10.000.000	€ 5.000.000	€ 5.000.000	€ 7.750.000	€ 7.750.000	€ 6.666.667	€ 6.666.667
Ontwikkelaar	24.080.951	-18.353.673	11.386.708	-3.465.411	27.069.514	-15.365.111	15.733.412	-13.926.173
Gemeente	-	-9.000.000	21.146.743	-15.435.763	-	-9.000.000	12.775.039	-9.000.000
Totaal	34.080.951	-17.353.673	37.533.451	-13.901.173	34.819.514	-16.615.111	35.175.118	-16.259.506
	Resultaat resp. 'markt' en gemeente							
Resultaat markt	24.080.951	-18.353.673	11.386.708	-3.465.411	27.069.514	-15.365.111	18.400.078	-11.259.506
Resultaat gemeente	-	-9.000.000	21.146.743	-15.435.763	-	-9.000.000	12.775.039	-9.000.000

Bij prijspeil 2023 ontstaat in alle scenario's een negatieve waardesprong. Op basis van onze uitgangspunten heeft de eerste eigenaar echter nog steeds een positief aandeel in de waardesprong, omdat de verwervingsprijs die de ontwikkelaar of de gemeente willen betalen weliswaar wordt gedempt, maar nog steeds boven de huidige gebruikswaarde ligt. Voor de ontwikkelaar is tenslotte bij prijspeil 2023 in scenario 2 het resultaat het minst negatief, omdat we ervan uitgaan dat de ongunstige economische ontwikkelingen hebben geleid tot een lagere prijs voor de door de gemeente geleverde bouwgrond.

Conclusies business case commercieel niet-functionerend huidig gebruik

Wat valt er op?

De analyse laat zien dat de conjuncturele ontwikkelingen vanaf 2017 in alle scenario's een groot effect hebben op de resultaten. De verwachte resultaten van de gebiedsontwikkeling bij prijspeil 2023 verschillen fors van de resultaten bij prijspeil 2017.

Bij prijspeil 2017 zou er voor dit project sprake zijn geweest van een grote positieve waardesprong, waarbij de eerste eigenaar in scenario 1 een fors deel van de waardesprong ontvangt. De beleidsinterventies in scenario's 2, 3 en 4 zorgen voor een herverdeling van de waardesprong. Daardoor zou de gemeente in scenario 3 en 4 een groter deel van de kosten van publieke voorzieningen kunnen verhalen op de ontwikkelaar. We verwachten dat de ontwikkelaar die extra kosten grotendeels kan afwentelen op de eerste eigenaar. In scenario 2 zorgt dit voor een winstgevende bouwgrondproductie voor de gemeente.

Bij prijspeil 2023 leiden alle scenario's tot een negatieve waardesprong en voor de gemeente tot een negatief financieel resultaat. In scenario 2 verwachten we dat de ontwikkelaar toch nog een positief resultaat kan realiseren. De hoge gebruikswaarde en de hoge verwervingsprijs beperken de mogelijkheden om via welke maatregel dan ook het resultaat te verbeteren.

Welke ingreep zinvol en waarom?

Bij prijspeil 2017 en een positieve waardesprong bieden de ingrepen in scenario's 2, 3 en 4 goede mogelijkheden tot een herverdeling van die waardesprong. We gaan ervan uit dat de voorzienbaarheid van die ingrepen, in combinatie met transparantie over het vastgoedprogramma, tot lagere verwervingsprijzen leidt. Met de ingrepen in scenario 3 en 4 heeft de gemeente betere mogelijkheden om kosten van publieke voorzieningen te verhalen op de ontwikkelaar.

Bij prijspeil 2023 en een negatieve waardesprong leiden de ingrepen in scenario's 2, 3 en 4 niet tot een verbetering van de financiële haalbaarheid van de gebiedsontwikkeling en ook niet tot betere mogelijkheden voor de gemeente om de kosten van publieke voorzieningen te verhalen.

Hoe reageert markt op beleidsinterventies?

We verwachten dat de voorgestelde interventies, mits transparant en voorzienbaar, dat gemeente of ontwikkelaar de grond in het gebied tegen een lagere prijs zal kunnen verwerven. Voorwaarde is dat er voor de eerste eigenaar een incentive blijft om te verkopen – dat is het geval als de verwervingsprijs hoger is dan de huidige gebruikswaarde. Voor ontwikkelaars blijft het onder die omstandigheden nog steeds aantrekkelijk om vroegtijdig grondposities in te nemen, enerzijds omdat de verwervingsprijs omlaag gaat en anderzijds omdat die grondpositie nog steeds een ontwikkelrecht geeft. Onder gunstige marktomstandigheden kan meer transparantie en het vergroten van voorzienbaarheid speculatie met grond aantrekkelijker maken.[49] Onder de huidige marktomstandigheden is dat risico vermoedelijk zeer beperkt.

4.3 Business case 2 commercieel hoogwaardig huidig gebruik

In tabel 4.12 zijn de uitgangspunten opgenomen voor de business case met commercieel hoogwaardig huidig gebruik. Met betrekking tot de bouwkosten en de opbrengsten van het vastgoedprogramma is zowel met prijspeil 2017 als met prijspeil 2023 gerekend.

Tabel 4.12 Uitgangspunten Business case commercieel hoogwaardig huidig gebruik

Aannames				
Metrage perceel (m²)	10.000		Winst & risico	5%
Bebouwing (m² v.v.o.)	15.000		Financiering	3%
Bebouwing (m² b.v.o.)	16.667		Onderhoud/m²	€ 3,00
FSI huidig	1,67		Aankoopkosten markt	10%
FSI toekomstig	3,50		Aankoopkosten gemeente	4%
Bebouwing toekomstig (m² b.v.o.)	35.000		Jaren tot ontwikkeling	5
v.v.o./b.v.o. commercieel	90%		WVG aankoop van gebruikswaarde	105%
g.b.o./b.v.o. wonen	72%		BTW	21%
			% winst bij planbatenheffing	33%
			% prijseffect inbrengwaarde aanpassing	0%
			% waardesprong ontwikkelaar Tender	35%

[49] Speculatie gedefinieerd als: het aankopen van grond met het doel deze met winst te verkopen, zonder de intentie om de grond te ontwikkelen ten behoeve van een beoogde gebiedsontwikkeling.

	2017	2023
Bouwkosten/m² b.v.o.	€ 1.200,00	€ 2.000,00
AK	4%	
Bijkomend	15%	
Onvoorzien	5%	
Gebiedsbijdrage stedelijk (m² b.v.o.)	€ 100,00	
Gebiedsbijdrage perifeer (m² b.v.o.)	€ 400,00	
Opbrengsten (m² g.b.o.)	€ 4.000,00	€ 4.747,25
Bouw- en woonrijpmaken (m² kavel)	€ 75,00	
Sloopkosten (m² bebouwing)	€ 50,00	

Aankoop	2017	2023
Metrage perceel	10.000	10.000
Metrage v.v.o.	15.000	15.000
Huur	€ 2.200.000	€ 2.200.000
Huur/m²	€ 147	€ 147
Factor	13,6	13,6
Gebruikswaarde	€ 30.000.000	€ 30.000.000

Scenario 1 Ontwikkelaar verwerft bestaand vastgoed en ontwikkelt vastgoedprogramma (huidige strategie)

In scenario 1 is de gebruikswaarde geschat op € 30.000.000. Anders dan in de business case met *commercieel niet-functionerend huidig gebruik* ontstaat in deze business case al bij prijspeil 2017 een negatieve waardesprong (-€ 14.988.540) en een negatief resultaat voor de ontwikkelaar (-€ 22.488.540, tabel 4.13; tabel 4.14). Bij prijspeil 2023 worden de resultaten nog slechter. We kunnen hieruit afleiden, met de huidige kennis van de markt, dat met een verwervingsprijs van € 41.000.000 (tabel 4.14) “teveel” is betaald voor de grond. Maar zelfs als de ontwikkelaar de grond had kunnen verwerven tegen de huidige gebruikswaarde, dan was er nog steeds sprake geweest van een negatief resultaat. In beide gevallen kan de gemeente haar gebiedsbijdrage niet verhalen op de ontwikkelaar.

Tabel 4.13 Kernwaarden scenario 1

	2017	2023
Gebruikswaarde	€ 30.000.000	€ 30.000.000
Herontwikkelingswaarde	€ 15.011.460	€ -6.161.317
Waardesprong	€ -14.988.540	€ -36.161.317
Gebiedsbijdrage	€ -	€ -

Tabel 4.14 Scenario 1: vastgoedexploitatie, inclusief grondaankoop; ontwikkeling in één hand

	Scenario 1	
	2017	2023
Grond- en vastgoedexploitatie		
Kosten:		
Verwerving	-41.000.000	-41.000.000
Aanvullende kosten aankoop	-11.115.000	-11.115.000
Tijdelijke inkomsten huur	5.500.000	5.500.000
Sanering en sloop		
Bouw- en woonrijp maken	-1.583.333	-1.583.333
Plan/ontwikkelkosten	-7.980.000	-13.300.000
Bouwkosten	-42.000.000	-70.000.000
Onvoorzien	-2.578.167	-4.244.167
Gebiedsbijdrage	0	0
Winst en risico	-5.037.825	-6.787.125
Planbatenheffing		
Totaal kosten	-105.794.325	-142.529.625
Opbrengsten:		
Verkoop vastgoed	83.305.785	98.868.308
Saldo:	**-22.488.540**	**-43.661.317**

Scenario 2 Actieve bouwgrondproductie door gemeente; inzet WVG en onteigeningsprocedure

Indien de gemeente zou kiezen voor een actief grondbeleid, dan zou de waardesprong nog steeds negatief zijn geweest, respectievelijk -€ 9.587.990 (prijspeil 2017) en -€ 30.760.767 (prijspeil 2023) (tabel 4.15), maar dat resultaat valt minder slecht uit. Dat wordt veroorzaakt doordat we aannemen dat de aanvullende kosten aankoop en de plan-/ontwikkelkosten voor de gemeente lager zijn dan voor de ontwikkelaar.

De gemeente verwerft de grond tegen een beduidend lagere prijs (€ 31.500.000) dan de ontwikkelaar in scenario 1. Een lagere verwervingsprijs is echter niet haalbaar, omdat de eerste eigenaar bij verkoop in ieder geval enige winst zal willen behalen ten opzichte van de gebruikswaarde.

Tabel 4.15 Kernwaarden scenario 2

	Scenario 2 (WVG)	
	2017	2023
Gebruikswaarde	€ 30.000.000	€ 30.000.000
Herontwikkelingswaarde	€ 20.412.010	€ -760.767
Waardesprong	€ -9.587.990	€ -30.760.767
Gebiedsbijdrage	€ -	€ -

Tabel 4.16 Scenario 2: Gescheiden grondexploitatie (gemeente) en vastgoedexploitatie (ontwikkelaar)

	Scenario 2 (WVG)	
	2017	2023
Gemeentelijke GREX		
Kosten:		
Verwerving	€ -31.500.000	€ -31.500.000
Aanvullende kosten aankoop	€ -6.424.000	€ -6.424.000
Tijdelijke inkomsten huur	€ 5.500.000	€ 5.500.000
Sanering en sloop		
Bouw- en woonrijp maken	€ -1.583.333	€ -1.583.333
Plan/ontwikkelkosten	€ -3.990.000	€ -6.650.000
Bouwkosten		
Onvoorzien		
Gebiedsbijdrage	€ -	€ -
Planbatenheffing		
Totaal kosten	€ -41.497.333	€ -40.657.333
Opbrengsten:		
Verkoop grond	€ 33.065.140	€ 21.962.835
Saldo GREX	**€ -4.932.193**	**€ -18.694.498**
	2017	2023
Ontwikkelaar VEX		
Kosten:		
Aankoop bouwgrond	€ -33.065.140	€ -21.962.835
Ontwikkelkosten	€ -3.990.000	€ -6.650.000
Bouwkosten	€ -42.000.000	€ -70.000.000
Onvooorzien	€ -2.578.167	€ -4.244.167
Winst en risico	€ -4.328.275	€ -6.077.575
Totaal kosten	€ -85.961.582	€ -108.934.577
Opbrengsten		
Verkoop vastgoed	€ 83.305.785	€ 98.868.308
Saldo (VEX)	**€ -2.655.796**	**€ -10.066.268**

Het resultaat van de GREX is voor de gemeente negatief, respectievelijk -€ 4.932.193 (prijspeil 2017) en -€ 18.694.498 (prijspeil 2023) (tabel 4.16). Het resultaat van de VEX voor de ontwikkelaar is in dit scenario voor de ontwikkelaar beduidend minder negatief dan in scenario 1, respectievelijk -€ 2.655.796 (prijspeil 2017) en -€ 10.066.268 (2023). Dit is het gevolg van het feit dat we hebben aangenomen dat de ontwikkelaar aan de gemeente een prijs voor de bouwgrond betaalt, residueel vastgesteld op het moment van uitgifte van de bouwgrond. Indien de gemeente in dit geval op een eerder moment in tijd de uitgifteprijs vast zou stellen, dan zou het resultaat voor de gemeente mogelijk minder negatief zijn.
Gesteld zou kunnen worden dat in dit scenario zowel het 'probleem' van de hoge huidige gebruikswaarde als de stijging van de bouwkosten tussen 2017 en 2023 op de gemeente worden 'afgewenteld'.

Scenario 3 Ontwikkelaar verwerft bestaand vastgoed en ontwikkelt vastgoedprogramma; systematiek inbrengwaarde gewijzigd

De aanpassing van de systematiek voor de bepaling van de inbrengwaarde in dit scenario leidt tot een iets minder negatieve waardesprong - respectievelijk -€ 11.377.790 (prijspeil 2017) en -€ 32.550.567 (prijspeil 2023) (tabel 4.17) - en een beduidend minder negatief resultaat voor de ontwikkelaar - respectievelijk -€ 7.877.790 (prijspeil 2017) en -€ 29.050.567 (prijspeil 2023) (tabel 4.18) - ten opzichte van scenario 1. De verbetering van het (nog steeds negatieve) resultaat voor de ontwikkelaar wordt

veroorzaakt doordat we aannemen dat de verandering in de systematiek voor de vaststelling van de inbrengwaarde een prijsdempend effect heeft op de verwervingsprijs.[50] Gezien het negatieve resultaat kan de gemeente, ondanks de aanpassing in de systematiek, geen gebiedsbijdrage in rekening brengen bij de ontwikkelaar.

Tabel 4.17 Kernwaarden scenario 3

	Scenario 3 (Inbrengwaarde)	
	2017	2023
Gebruikswaarde	€ 30.000.000	€ 30.000.000
Herontwikkelingswaarde	€ 18.622.210	€ -2.550.567
Waardesprong	€ -11.377.790	€ -32.550.567
Gebiedsbijdrage	€ -	-

Tabel 4.18 Scenario 3: vastgoedexploitatie, inclusief grondaankoop; ontwikkeling in één hand

	Scenario 3 (Inbrengwaarde)	
	2017	2023
Grond- en vastgoedexploitatie		
Kosten:		
Verwerving	€ -30.000.000	€ -30.000.000
Aanvullende kosten aankoop	€ -8.200.000	€ -8.200.000
Tijdelijke inkomsten huur	€ 5.500.000	€ 5.500.000
Sanering en sloop		
Bouw- en woonrijp maken	€ -1.583.333	€ -1.583.333
Plan/ontwikkelkosten	€ -7.980.000	€ -13.300.000
Bouwkosten	€ -42.000.000	€ -70.000.000
Onvoorzien	€ -2.578.167	€ -4.244.167
Gebiedsbijdrage	€ -	€ -
Winst en risico	€ -4.342.075	€ -6.091.375
Planbatenheffing		
Totaal kosten	€ -91.183.575	€ -127.918.875
Opbrengsten:		
Verkoop vastgoed	€ 83.305.785	€ 98.868.308
Saldo:	**€ -7.877.790**	**€ -29.050.567**

Scenario 4 Ontwikkelaar verwerft bestaand vastgoed en ontwikkelt vastgoedprogramma; toepassing planbatenheffing

Ook in dit scenario zijn alle 'uitkomsten' negatief. De waardesprong bedraagt in 2017 -€ 11.377.790 en in 2023 -€ 32.550.567 (tabel 4.19). Het resultaat voor de ontwikkelaar is respectievelijk -€ 9.535.715 (prijspeil 2017) en -€ 28.959.192 (prijspeil 2023). De gemeente heeft weliswaar de beschikking over het instrument planbatenheffing, maar kan deze niet toepassen omdat de waardesprong negatief is. Ook kan de gemeente geen gebiedsbijdrage in rekening brengen bij de ontwikkelaar. We zijn er in dit scenario vanuit gegaan dat de verwervingsprijs voor de grond (-€ 36.000.000) weliswaar lager ligt dan in scenario 1, maar hoger dan in scenario 2 en 3 (tabel 4.20). Het prijsdempend effect van de planbatenheffing beoordelen we in dit geval als kleiner, omdat er op het moment van de verwerving überhaupt geen zicht is op planbaten.

Tabel 4.19 Kernwaarden scenario 4

	Scenario 4 (PBH)	
	2017	2023
Gebruikswaarde	€ 30.000.000	€ 30.000.000
Herontwikkelingswaarde	€ 18.622.210	€ -2.550.567
Waardesprong	€ -11.377.790	€ -32.550.567
Gebiedsbijdrage	€ -	€ -

[50] Hierbij is het wel onzeker of de eerste eigenaar nog bereid is om zijn grond en vastgoed te verkopen.

Tabel 4.20 Scenario 4: vastgoedexploitatie, inclusief grondaankoop; ontwikkeling in één hand

	Scenario 4 (PBH)	
	2017	2023
Grond- en vastgoedexploitatie		
Kosten:		
Verwerving	€ -30.000.000	€ -30.000.000
Aanvullende kosten aankoc	€ -8.200.000	€ -8.200.000
Tijdelijke inkomsten huur	€ 5.500.000	€ 5.500.000
Sanering en sloop		
Bouw- en woonrijp maken	€ -1.583.333	€ -1.583.333
Plan/ontwikkelkosten	€ -7.980.000	€ -13.300.000
Bouwkosten	€ -42.000.000	€ -70.000.000
Onvoorzien	€ -2.578.167	€ -4.244.167
Gebiedsbijdrage	€ -	€ -
Winst en risico	€ -4.342.075	€ -6.091.375
Planbatenheffing	€ -	€ -
Totaal kosten	€ -91.183.575	€ -127.918.875
Opbrengsten:		
Verkoop vastgoed	€ 83.305.785	€ 98.868.308
Saldo:	**€ -7.877.790**	**€ -29.050.567**

Verdeling waardesprong en resultaat

Tabel 4.21 toont voor alle scenario's de verdeling van de waardesprong tussen eerste eigenaar, ontwikkelaar en gemeente, zowel bij prijspeil 2017 als prijspeil 2023. Alhoewel de waardesprong in alle scenario's zowel bij prijspeil 2017 als prijspeil 2023 negatief is, zien we wel dat de maatregelen in scenario's 2, 3 en 4 de omvang van de negatieve waardesprong dempen. Tegelijkertijd laat de business case zien dat het negatieve effect van de conjuncturele ontwikkelingen tussen 2017 en 2023 op de omvang en de verdeling van de waardesprong groter is dan het positieve effect van de maatregelen.

Het resultaat voor de gemeente is in alle scenario's en zowel bij prijspeil 2017 als prijspeil 2023 negatief. In scenario's 1, 3 en 4 kan de gemeente de gevraagde gebiedsbijdrage niet verhalen op de ontwikkelaar. Scenario 2 leidt tot een nog groter negatief resultaat voor de gemeente; de bouwgrondproductie is verliesgevend. Voor de ontwikkelaar is het resultaat in scenario's 1, 2, 3 en 4 negatief. Scenario 2 biedt voor de ontwikkelaar het minst negatieve resultaat, ervan uitgaande dat hij in staat is de financiële risico's af te wentelen op de gemeentelijke GREX (lagere uitgifteprijs bouwgrond).

Tabel 4.21 Verdeling waardesprong en resultaat business case commercieel hoogwaardig huidig gebruik over betrokken partijen, per scenario

	Scenario 1		Scenario 2		Scenario 3		Scenario 4	
	Verdeling waardesprong							
	2017	2023	2017	2023	2017	2023	2017	2023
Eerste eigenaar	€ 11.000.000	€ 11.000.000	€ 1.500.000	€ 1.500.000	€ -	€ -	€ -	€ -
Ontwikkelaar	-22.488.540	-43.661.317	-2.655.796	-10.066.268	-7.877.790	-29.050.567	-10.770.387	-29.050.567
Gemeente	-3.500.000	-3.500.000	-8.432.193	-22.194.498	-3.500.000	-3.500.000	-607.403	-3.500.000
Totaal	-14.988.540	-36.161.317	-9.587.990	-30.760.767	-11.377.790	-32.550.567	-11.377.790	-32.550.567
	Resultaat resp. 'markt' en gemeente							
Resultaat markt	-22.488.540	-43.661.317	-2.655.796	-10.066.268	-7.877.790	-29.050.567	-10.985.193	-35.050.567
Resultaat gemeente	-3.500.000	-3.500.000	-8.432.193	-22.194.498	-3.500.000	-3.500.000	-607.403	-3.500.000

Conclusies Business case commercieel hoogwaardig huidig gebruik

Wat valt er op?

Deze business case laat zien dat bij een negatieve waardesprong (ook bij prijspeil 2017), waarbij de herontwikkelingswaarde lager is dan de huidige gebruikswaarde, de strategische inzet van het grondbeleid het resultaat niet 'om kan draaien' in een positief saldo, maar wel kan leiden tot een andere verdeling van het negatieve resultaat tussen eerste eigenaar, ontwikkelaar en gemeente. Bovendien zorgen de beleidsinterventies in scenario's 2, 3 en 4 wel tot een kleiner 'opgeteld' totaal negatief resultaat voor de ontwikkelaar en de gemeente gezamenlijk. Uitgangspunt hierbij is dat de eerste eigenaar de grond niet zal verkopen tegen een prijs die onder de huidige gebruikswaarde ligt. Maar we hebben wel aangenomen dat er een prijsdempend effect uitgaat van de maatregelen in scenario's 2, 3 en 4, waardoor de eerste eigenaar een prijs voor zijn grond krijgt die dichter bij de gebruikswaarde ligt dan in scenario 1.

Welke ingreep zinvol en waarom?

Zowel bij prijspeil 2017 als prijspeil 2023 bieden de ingrepen in scenario's 2, 3 en 4 niet het gewenste resultaat voor de gemeente. Zij kan in deze business case de gebiedsbijdrage in scenario's 3 en 4 niet verhalen op de ontwikkelaar en actief grondbeleid in scenario 2 zou leiden tot een negatieve GREX.

Deze business case laat het risico zien voor de gemeente van een actief gemeentelijk grondbeleid. In scenario 2 neemt de gemeente het grootste deel van het verlies voor haar rekening, zowel bij prijspeil 2017 als prijspeil 2023. In de andere scenario's is het resultaat voor de gemeente minder negatief: ze kan 'slechts' de gebiedsbijdrage niet in rekening brengen bij de ontwikkelaar.

Hoe reageert markt op beleidsinterventies?

We verwachten dat, indien het vastgoedprogramma transparant is en de beleidsinterventies voorzienbaar, de ontwikkelaar het effect zal afwentelen op de eerste eigenaar. De eerste eigenaar zal een lagere prijs voor zijn bezit accepteren, zolang die prijs maar hoger is dan de huidige gebruikswaarde. Zelfs bij prijspeil 2017 is het met het huidige vastgoedprogramma zeer risicovol voor de ontwikkelaar om eigendom te verwerven in het gebied. Bij het huidige prijspeil is dit ronduit onaantrekkelijk. De ontwikkelaar is vermoedelijk het meest gebaat bij scenario 2 (actief grondbeleid). In dat scenario liggen de voornaamste risico's van de gebiedsontwikkeling bij de gemeente. De ontwikkelaar kan met meer informatie zorgvuldiger afwegen welke prijs hij kan betalen voor de bouwgrond. Wél is er in dit scenario het risico van concurrentie van andere marktpartijen.

4.4 Commercieel laagwaardig huidig gebruik

In deze paragraaf rekenen we de business case voor commercieel laagwaardig huidig gebruik door. We rekenen alleen met prijspeil 2023. Tabel 4.22 bevat de uitgangspunten voor dit project. In vergelijking met de business cases voor *commercieel niet-functionerend huidig gebruik* en voor *commercieel hoogwaardig huidig gebruik* gaat het hier om een veel kleinere locatie.

Tabel 4.22 Uitgangspunten Busines case Commercieel laagwaardig huidig gebruik

Aannames				
Metrage perceel (m²	2.000		Winst & risico	5%
Bebouwing (m² v.v.o.)	1.800		Financiering	3%
Bebouwing (m² b.v.o.)	2.000		Onderhoud/m²	€ 3,00
FSI huidig	1,00		Aankoopkosten markt	10%
FSI toekomstig	3,50		Aankoopkosten gemeente	4%
Bebouwing toekomstig (m² b.v.o.)	7.000		Jaren tot ontwikkeling	5
v.v.o./b.v.o. commercieel	90%		WVG aankoop van gebruikswaarde	105%
g.b.o./b.v.o. wonen	72%		BTW	21%
			% winst bij planbatenheffing	33%
			% prijseffect inbrengwaarde aanpassing	0%
			% waardesprong ontwikkelaar Tender	35%

	2023
Bouwkosten/m² b.v.o.	€ 2.000,00
AK	4%
Bijkomend	15%
Onvoorzien	5%
Gebiedsbijdrage stedelijk (m² b.v.o.)	€ 100,00
Gebiedsbijdrage perifeer (m² b.v.o.)	€ 400,00
Opbrengsten (m² g.b.o.)	€ 4.567,90
Bouw- en woonrijpmaken (m² kavel)	€ 75,00
Sloopkosten (m² bebouwing)	€ 50,00

Aankoop	2023
Metrage perceel	2.000
Metrage v.v.o.	1.800
Huur	€ 150.000
Huur/m²	€ 83
Factor	12,0
Gebruikswaarde	€ 1.800.000

Scenario 1 Ontwikkelaar verwerft bestaand vastgoed en ontwikkelt vastgoedprogramma

Bij de huidige bouwkosten, de gebruikswaarde van het bestaand vastgoed en de verwachtingen ten aanzien van de opbrengsten uit de verkoop van vastgoed (waarbij met een bebouwingspercentage is gerekend dat vergelijkbaar is met het percentage waarmee in soortgelijke gebieden wordt gerekend) is er sprake van een negatieve waardesprong (-€ 2.345.268) en een negatief resultaat voor de ontwikkelaar (-€ 1.645.268) (respectievelijk tabel 4.23 en tabel 4.24). Voor de gemeente ontstaat een publieke onrendabele top, omdat de gebiedsbijdrage van € 700.000 niet verhaald kan worden op de ontwikkelaar.[51] De verwervingsprijs van € 1.800.000 is gelijk aan de huidige gebruikswaarde. Aangenomen mag worden dat de eerste eigenaar niet tegen een lagere prijs zal willen verkopen. Voor het vastgoedprogramma zijn we uitgegaan van de gebruikelijke dichtheid voor een dergelijke locatie. Gevolg is dat deze gebiedsontwikkeling, onder de huidige omstandigheden en bij het huidige programma, verliesgevend is.

Tabel 4.23 Kernwaarden scenario 1

	Scenario 1
	2023
Gebruikswaarde	€ 1.800.000
Herontwikkelingswaarde	€ -545.268
Waardesprong	€ -2.345.268
Gebiedsbijdrage	€ -

[51] Berekening gebiedsbijdrage: 7.000 m2 bvo x € 100 = € 700.000

Tabel 4.24 Scenario 1: vastgoedexploitatie, inclusief grondaankoop; ontwikkeling in één hand

	Scenario 1	
		2023
Grond- en vastgoedexploitatie		
Kosten:		
Verwerving	€	-1.800.000
Aanvullende kosten aankoop	€	-507.000
Tijdelijke inkomsten huur	€	375.000
Sanering en sloop		
Bouw- en woonrijp maken	€	-250.000
Plan/ontwikkelkosten	€	-2.660.000
Bouwkosten	€	-14.000.000
Onvoorzien	€	-845.500
Gebiedsbijdrage	€	-
Winst en risico	€	-984.375
Planbatenheffing	€	-
Totaal kosten	€	-20.671.875
Opbrengsten:		
Verkoop vastgoed	€	19.026.607
Saldo:	**€**	**-1.645.268**

Scenario 2 Actieve bouwgrondproductie door gemeente; inzet WVG en onteigeningsprocedure

In dit scenario is er nog steeds sprake van een negatieve waardesprong, te weten -€ 2.237.880 (tabel 4.26). Net als in de andere business cases zien we weer dat de gemeente een negatief resultaat boekt op haar GREX (-€ 1.058.122), terwijl de ontwikkelaar een minder negatief resultaat boekt op zijn vastgoedexploitatie ten opzichte van scenario 1 (-€ 569.758). Dit wordt opnieuw veroorzaakt door onze aanname dat de ontwikkelaar niet bereid is om meer dan de residuele waarde van de bouwgrond te betalen.

Tabel 4.25 Kernwaarden scenario 2

	Scenario 2 (WVG)	
		2023
Gebruikswaarde	€	1.800.000
Herontwikkelingswaarde	€	-437.880
Waardesprong	€	-2.237.880
Gebiedsbijdrage	€	-

Tabel 4.26 Scenario 2: Gescheiden grondexploitatie (gemeente) en vastgoedexploitatie (ontwikkelaar)

	Scenario 2 (WVG)	
		2023
Gemeentelijke GREX		
Kosten:		
Verwerving	€	-1.890.000
Aanvullende kosten aankoop	€	-400.440
Tijdelijke inkomsten huur	€	375.000
Sanering en sloop		
Bouw- en woonrijp maken	€	-250.000
Plan/ontwikkelkosten	€	-1.330.000
Bouwkosten	€	-
Onvoorzien	€	-
Gebiedsbijdrage	€	-
Planbatenheffing	€	-
Totaal kosten	€	-3.495.440
Opbrengsten:		
Verkoop grond	€	2.437.318
Saldo (GREX)	**€**	**-1.058.122**
		2023
Ontwikkelaar VEX		
Kosten:		
Aankoop bouwgrond	€	-2.437.318
Ontwikkelkosten	€	-1.330.000
Bouwkosten	€	-14.000.000
Onvooorzien	€	-845.500
Winst en risico	€	-984.375
Totaal kosten	€	-19.596.365
Opbrengsten		
Verkoop vastgoed	€	19.026.607
Saldo (VEX)	**€**	**-569.758**

Scenario 3 Ontwikkelaar verwerft bestaand vastgoed en ontwikkelt vastgoedprogramma; systematiek inbrengwaarde gewijzigd

Ook in scenario 3 zijn de resultaten negatief (tabel 4.27; tabel 4.28). De resultaten zijn vergelijkbaar met scenario 1. De aanpassing in de systematiek met betrekking tot de berekening van de inbrengwaarde heeft geen effect, omdat ook in scenario 1 de grond al werd verworven tegen een prijs die gelijk is aan de gebruikswaarde. De gemeente kan opnieuw niet de gevraagde gebiedsbijdrage verhalen op de ontwikkelaar.

Tabel 4.27 Kernwaarden scenario 3

	Scenario 3 (Inbrengwaarde)	
		2023
Gebruikswaarde	€	1.800.000
Herontwikkelingswaarde	€	-545.268
Waardesprong	€	-2.345.268
Gebiedsbijdrage	€	-

Tabel 4.28 Scenario 3: vastgoedexploitatie, inclusief grondaankoop; ontwikkeling in één hand

	Scenario 3 (Inbrengwaarde)	
		2023
Grond- en vastgoedexploitatie		
Kosten:		
Verwerving	€	-1.800.000
Aanvullende kosten aankoop	€	-507.000
Tijdelijke inkomsten huur	€	375.000
Sanering en sloop		
Bouw- en woonrijp maken	€	-250.000
Plan/ontwikkelkosten	€	-2.660.000
Bouwkosten	€	-14.000.000
Onvoorzien	€	-845.500
Gebiedsbijdrage	€	-
Winst en risico	€	-984.375
Planbatenheffing	€	-
Totaal kosten	€	-20.671.875
Opbrengsten:		
Verkoop vastgoed	€	19.026.607
Saldo:	**€**	**-1.645.268**

Scenario 4 Ontwikkelaar verwerft bestaand vastgoed en ontwikkelt vastgoedprogramma; toepassing planbatenheffing

Tenslotte zien we ook in scenario 4 dat de herontwikkelingswaarde en de waardesprong vergelijkbaar is met scenario 1 (tabel 4.29). Het resultaat voor de ontwikkelaar (-€ 2.005.268) is echter slechter dan in scenario 1 (tabel 4.30). Dat wordt veroorzaakt door het feit dat we verwachten dat de ontwikkelaar in scenario 1 een hogere verwervingsprijs moet betalen. We veronderstellen opnieuw dat er in dit geval geen prijsdempend effect van de planbatenheffing uitgaat, omdat er op het moment van de verwerving überhaupt geen zicht is op planbaten. De gemeente kan opnieuw niet de gevraagde gebiedsbijdrage verhalen op de ontwikkelaar.

Tabel 4.29 Kernwaarden scenario 4

	Scenario 4 (PBH)	
		2023
Gebruikswaarde	€	1.800.000
Herontwikkelingswaarde	€	-545.268
Waardesprong	€	-2.345.268
Gebiedsbijdrage	€	-

Tabel 4.30 Scenario 4: vastgoedexploitatie, inclusief grondaankoop; ontwikkeling in één hand

	Scenario 4 (PBH) 2023
Grond- en vastgoedexploitatie	
Kosten:	
Verwerving	€ -2.160.000
Aanvullende kosten aankoop	€ -507.000
Tijdelijke inkomsten huur	€ 375.000
Sanering en sloop	
Bouw- en woonrijp maken	€ -250.000
Plan/ontwikkelkosten	€ -2.660.000
Bouwkosten	€ -14.000.000
Onvoorzien	€ -845.500
Gebiedsbijdrage	€ -
Winst en risico	€ -984.375
Planbatenheffing	€ -
Totaal kosten	€ -21.031.875
Opbrengsten:	
Verkoop vastgoed	€ 19.026.607
Saldo:	**€ -2.005.268**

Verdeling waardesprong en resultaat

In tabel 4.31 is tenslotte voor alle scenario's de verdeling van de waardesprong en het resultaat voor de ontwikkelaar en de gemeente weergegeven. De ontwikkelaar is het beste af in scenario 2, omdat de gemeente het risico opvangt van de hoge verwervingsprijs van de grond. Voor de gemeente is er in alle scenario's sprake van een negatief resultaat, waarbij scenario 2 (actief gemeentelijk grondbeleid) het financieel ongunstigste resultaat laat zien.

Tabel 4.31 Verdeling waardesprong en resultaat Meubelboulevard over betrokken partijen, per scenario

	Scenario 1	Scenario 2	Scenario 3	Scenario 4
	Verdeling waardesprong			
	2023	2023	2023	2023
Eerste eigenaar	€ -	€ 90.000	€ -	€ -
Ontwikkelaar	-1.645.268	-569.758	-1.645.268	-1.645.268
Gemeente	-700.000	-1.758.122	-700.000	-700.000
Totaal	-2.345.268	-2.237.880	-2.345.268	-2.345.268
	Resultaat resp. 'markt' en gemeente			
Resultaat markt	-1.645.268	-569.758	-1.645.268	-1.645.268
Resultaat gemeente	-700.000	-1.758.122	-700.000	-700.000

Conclusies business case Commercieel laagwaardig huidig gebruik

Wat valt er op?

Op basis van het programma waarmee in de business case is gerekend – gebaseerd op reguliere dichtheden die ook elders in Utrecht in soortgelijke gebiedsontwikkelingen worden gehanteerd – is het niet mogelijk om het project kostendekkend te ontwikkelen. Dat wordt vooral veroorzaakt door de huidige gebruikswaarde van het bestaande gebied. Scenario's 2 en 3 zorgen niet voor een verbetering van het resultaat. In scenario 2 (actief grondbeleid) kan de ontwikkelaar mogelijk wel een minder negatief resultaat realiseren, door de risico's af te wentelen op de gemeente.

Welke ingreep zinvol en waarom?

De ingrepen in scenario's 2, 3 en 4 zorgen, bij de gebruikswaarde van het bestaande vastgoed in het gebied, het voorgestelde vastgoedprogramma en de huidige marktomstandigheden, niet voor een verbetering van het resultaat. Stel dat de gemeente overweegt om het vastgoedprogramma aan te passen, met een hogere te verwachten opbrengst, dan zou de ontwikkelaar in scenario 1 mogelijk zijn prijs voor het verwerven van het bestaande vastgoed in het gebied willen verhogen. Daarmee zou een deel van de waardesprong alsnog worden geïnd door de eerste eigenaar. Vanuit een financiële rationaliteit is dat ongewenst. Met de ingrepen in scenario's 2, 3 en 4 kan dat mogelijk worden voorkomen.

Hoe reageert markt op beleidsinterventies?

We verwachten dat onder de huidige marktomstandigheden en bij het voorgestelde vastgoedprogramma marktpartijen niet genegen zijn om eigendom te verwerven in het gebied. De opstelling van marktpartijen zal mogelijk veranderen als het vastgoedprogramma wordt aangepast. In dat geval is het wenselijk dat de gemeente helder communiceert over de gebiedsbijdrage, om ervoor te zorgen dat zij de gebiedsbijdrage kan verhalen op de ontwikkelaar en om te voorkomen dat een 'te groot' deel van de waardesprong bij de eerste eigenaar terechtkomt. De gemeente zou in scenario 2 alsnog kunnen overwegen om zelf de ontwikkeling ter hand te nemen, ondanks de verliesgevende GREX. In dat geval zou de gemeente op zoek moeten gaan naar mogelijkheden om de risico's van het te verwachten verlies zoveel mogelijk te delen met de ontwikkelaar die de bouwgrond afneemt, bijvoorbeeld door vroegtijdig een koopovereenkomst te sluiten.

4.5 Uitleglocatie fictief

In deze laatste business case bespreken we tenslotte een fictieve uitleglocatie. Tabel 4.32 bevat de uitgangspunten waarmee is gerekend. De gebiedsbijdrage per m2 bvo (€ 400) is in dit geval beduidend hoger dan in de cases in bestaand stedelijk gebied, conform het Utrechtse beleid. De totale gebiedsbijdrage, uitgaande van 60.000 m2 bvo toekomstige bebouwing, bedraagt daarmee € 24.000.000.

Tabel 4.32 Uitgangspunten Uitleglocatie fictief

Aannames				
Metrage perceel (m²)	100.000		Winst & risico	5%
Bebouwing (m² v.v.o.)	0		Financiering	3%
Bebouwing (m² b.v.o.)	0		Onderhoud/m²	€ 3,00
FSI huidig	0,00		Aankoopkosten markt	10%
FSI toekomstig	0,60		Aankoopkosten gemeente	4%
Bebouwing toekomstig (m² b.v.o.)	60.000		Jaren tot ontwikkeling	5
v.v.o./b.v.o. commercieel	90%		WVG aankoop van gebruikswaarde	200%
g.b.o./b.v.o. wonen	85%		BTW	21%
			% winst bij planbatenheffing	100%
			% prijseffect inbrengwaarde aanpassing	25%
			% waardesprong ontwikkelaar Tender	35%

		2023		**2023**
Bouwkosten/m² b.v.o.	€	1.750,00	€	1.750,00
AK		4%		
Bijkomend		15%		
Onvoorzien		5%		
Gebiedsbijdrage stedelijk (m² b.v.o.)	€	100,00		
Gebiedsbijdrage perifeer (m² b.v.o.)	€	400,00		
Opbrengsten (m² g.b.o.)	€	4.058,51	€	4.058,51
Bouw- en woonrijpmaken (m² kavel)	€	75,00		
Sloopkosten (m² bebouwing)	€	50,00		

Aankoop	2023
Metrage perceel	100.000
Metrage v.v.o.	100.000
Huur	€ 80.000
Huur/m²	€ 0,80
Factor	15,0
Gebruikswaarde	€ 1.200.000

Scenario 1 Ontwikkelaar verwerft bestaand vastgoed en ontwikkelt vastgoedprogramma

In de huidige marktomstandigheden is de waardesprong negatief (-€ 3.460.158), doordat de herontwikkelingswaarde eveneens negatief is (tabel 4.33). Dit wordt grotendeels veroorzaakt door de verwervingsprijs die de ontwikkelaar betaald heeft voor de grond (-€ 12.000.000) (tabel 4.34). Bij die verwervingsprijs boekt de ontwikkelaar een resultaat te behalen van € 0. De gemeente kan echter slechts een deel van de gevraagde gebiedsbijdrage in rekening brengen, te weten € 9.739.842 (tabel 4.33). We zien hier het effect van de hoge verwervingsprijs die de ontwikkelaar heeft betaald, die vervolgens als inbrengwaarde wordt gehanteerd. Ondanks dat het positieve resultaat het voor de ontwikkelaar in theorie mogelijk maakt om een hogere gebiedsbijdrage te betalen 'beschermt' de huidige systematiek voor de berekening van de inbrengwaarde hem om meer bij te dragen.

Tabel 4.33 Kernwaarden scenario 1

	Scenario 1	
		2023
Gebruikswaarde	€	1.200.000
Herontwikkelingswaarde	€	-2.260.158
Waardesprong	€	-3.460.158
Gebiedsbijdrage	€	9.739.842

Tabel 4.34 Scenario 1: vastgoedexploitatie, inclusief grondaankoop; ontwikkeling in één hand

	Scenario 1	
		2023
Grond- en vastgoedexploitatie		
Kosten:		
Verwerving	€	-12.000.000
Aanvullende kosten aankoop	€	-3.180.000
Tijdelijke inkomsten huur	€	200.000
Sanering en sloop		
Bouw- en woonrijp maken	€	-7.500.001
Plan/ontwikkelkosten	€	-19.950.000
Bouwkosten	€	-105.000.000
Onvoorzien	€	-6.622.500
Gebiedsbijdrage	€	-9.739.842
Winst en risico		-7.702.625
Planbatenheffing	€	-
Totaal kosten	€	-171.494.968
Opbrengsten:		
Verkoop vastgoed	€	171.494.968
Saldo:	**€**	**-**

Scenario 2 Actieve bouwgrondproductie door gemeente; inzet WVG en onteigeningsprocedure

In scenario 2 zien we een beduidend minder negatieve waardesprong van -€ 135.078, gebaseerd op een positieve herontwikkelingswaarde van € 1.064.922 (tabel 4.35). Dit hangt samen met onze verwachting dat de gemeente de grond verwerft tegen een veel lagere prijs dan de ontwikkelaar in scenario 1 (€ 2.400.000) (tabel 4.36). De verklaring hiervoor is dat de gemeente deze prijs baseert op een meer realistische inschatting van de kosten en opbrengsten van de gebiedsontwikkeling. Bovendien liggen de plan/ontwikkelkosten in dit scenario weer beduidend lager dan in scenario 1.

Tabel 4.35 Kernwaarden scenario 2

	Scenario 2 (WVG)	
		2023
Gebruikswaarde	€	1.200.000
Herontwikkelingswaarde	€	1.064.922
Waardesprong	€	-135.078
Gebiedsbijdrage	€	22.664.922

Tabel 4.36 Scenario 2: Gescheiden grondexploitatie (gemeente) en vastgoedexploitatie (ontwikkelaar)

	Scenario 2 (WVG)	
		2023
Gemeentelijke GREX		
Kosten:		
Verwerving	€	-2.400.000
Aanvullende kosten aanko	€	-470.400
Tijdelijke inkomsten huur	€	200.000
Sanering en sloop Bouw- en woonrijp maken	€	-7.500.001
Plan/ontwikkelkosten	€	-9.975.000
Bouwkosten	€	-
Onvoorzien	€	-
Gebiedsbijdrage	€	-22.664.922
Planbatenheffing	€	-
Totaal kosten	€	-42.810.323
Opbrengsten:		
Verkoop grond	€	44.145.401
Saldo (GREX)	**€**	**1.335.078**
		2023
Ontwikkelaar VEX		
Kosten:		
Aankoop bouwgrond	€	-44.145.401
Ontwikkelkosten	€	-9.975.000
Bouwkosten	€	-105.000.000
Onvooorzien	€	-6.622.500
Winst en risico	€	-7.087.145
Totaal kosten	€	-172.830.046
Opbrengsten		
Verkoop vastgoed	€	171.494.968
Saldo (VEX)	**€**	**-1.335.078**

In dit scenario boekt de gemeente een klein positief resultaat op haar GREX (€ 1.335.078), terwijl de ontwikkelaar een klein negatief resultaat boekt op zijn vastgoedexploitatie van -€ 1.335.078 (tabel 4.36). In dit scenario ontvangt de gemeente een gebiedsbijdrage van € 22.664.922.

Scenario 3 Ontwikkelaar verwerft bestaand vastgoed en ontwikkelt vastgoedprogramma; systematiek inbrengwaarde gewijzigd

In scenario 3 is eveneens sprake van een negatieve waardesprong (-€ 1.490.658) (tabel 4.37). De gemeente ontvangt in dit geval een gebiedsbijdrage van € 17.709.342. Het resultaat voor de ontwikkelaar is opnieuw € 0 (tabel 4.38). Het verschil met scenario 1 zit hem in de gebiedsbijdrage. Die is in dit scenario (€ 17.709.342) beduidend hoger dan in scenario 1. Dit wordt veroorzaakt door de aanpassing in de systematiek voor de berekening van de inbrengwaarde, waardoor niet meer de prijs die de ontwikkelaar betaald heeft voor de grond als inbrengwaarde wordt gehanteerd. We verwachten dat de gewijzigde systematiek een prijsdempend effect heeft op de verwervingsprijs die de ontwikkelaar betaalt voor de grond: € 6.000.000 in het huidige scenario, tegen € 12.000.000 in scenario 1. Daarmee kan de ontwikkelaar een groot deel van de hogere gebiedsbijdrage die hij zelf moet betalen in feite afwentelen op de eerste eigenaar, door een lagere verwervingsprijs. We verwachten dat voorzienbaarheid en transparantie over de te hanteren systematiek en het effect op de herontwikkelingswaarde van de grond een belangrijke rol spelen in de prijs die de ontwikkelaar uiteindelijk moet betalen aan de eerste eigenaar.

Tabel 4.37 Kernwaarden scenario 3

	Scenario 3 (Inbrengwaarde)	
		2023
Gebruikswaarde	€	1.200.000
Herontwikkelingswaarde	€	-290.658
Waardesprong	€	-1.490.658
Gebiedsbijdrage	€	17.709.342

Tabel 4.38 Scenario 3: vastgoedexploitatie, inclusief grondaankoop; ontwikkeling in één hand

	Scenario 3 (Inbrengwaarde)	
		2023
Grond- en vastgoedexploitatie		
Kosten:		
Verwerving	€	-6.000.000
Aanvullende kosten aankoop	€	-1.590.000
Tijdelijke inkomsten huur	€	200.000
Sanering en sloop		
Bouw- en woonrijp maken	€	-7.500.001
Plan/ontwikkelkosten	€	-19.950.000
Bouwkosten	€	-105.000.000
Onvoorzien	€	-6.622.500
Gebiedsbijdrage	€	-17.709.342
Winst en risco	€	-7.323.125
Planbatenheffing		
Totaal kosten	€	-171.494.968
Opbrengsten:		
Verkoop vastgoed	€	171.494.968
Saldo:	**€**	-

Scenario 4 Ontwikkelaar verwerft bestaand vastgoed en ontwikkelt vastgoedprogramma; toepassing planbatenheffing

In scenario 4 zien we tenslotte het effect van de planbatenheffing op de resultaten. De waardesprong is licht negatief (-€ 308.958), op basis van een herontwikkelingswaarde van € 891.042 en de huidige gebruikswaarde van € 1.200.000 (tabel 4.39). Omdat er echter nog steeds sprake is van een negatieve waardesprong kunnen er geen planbaten worden geheven. Net als in scenario 2 zorgt een lagere verwervingsprijs er echter wel voor dat de gebiedsbijdrage die de ontwikkelaar betaalt toeneemt naar € 22.491.042. Het resultaat voor de ontwikkelaar is positief (€ 960.000), omdat hij de hogere gebiedsbijdrage kan 'afwentelen' op de eerste eigenaar, doordat hij een lagere verwervingsprijs betaalt voor de grond.

Tabel 4.39 Kernwaarden scenario 4

	Scenario 4 (PBH)	
		2023
Gebruikswaarde	€	1.200.000
Herontwikkelingswaarde	€	891.042
Waardesprong	€	-308.958
Gebiedsbijdrage	€	22.491.042

Tabel 4.40 Scenario 4: vastgoedexploitatie, inclusief grondaankoop; ontwikkeling in één hand

	Scenario 4 (PBH)	
Grond- en vastgoedexploitatie		
Kosten:		
Verwerving	€	-1.440.000
Aanvullende kosten aankoop	€	-636.000
Tijdelijke inkomsten huur	€	200.000
Sanering en sloop		
Bouw- en woonrijp maken	€	-7.500.001
Plan/ontwikkelkosten	€	-19.950.000
Bouwkosten	€	-105.000.000
Onvoorzien	€	-6.622.500
Gebiedsbijdrage	€	-22.491.042
Winst en risico	€	-7.095.425
Planbatenheffing		
Totaal kosten	€	-170.534.968
Opbrengsten:		
Verkoop vastgoed	€	171.494.968
Saldo:	**€**	**960.000**

Verdeling waardesprong en resultaat

In tabel 4.41 is tenslotte voor alle scenario's de verdeling van de waardesprong en het resultaat voor de ontwikkelaar en de gemeente weergegeven. Met betrekking tot de verdeling van de waardesprong zien we dat de beleidsinterventies in scenario's 2, 3 en 4 tot een aanzienlijke herverdeling van de waardesprong leiden.

Tabel 4.41 Verdeling waardesprong en resultaat Uitleglocatie fictief over betrokken partijen, per scenario

	Scenario 1	Scenario 2	Scenario 3	Scenario 4
	Verdeling waardesprong			
	2023	2023	2023	2023
Eerste eigenaar	€ 10.800.000	€ 1.200.000	€ 4.800.000	€ 1.200.000
Ontwikkelaar	-	-	-	-
Gemeente	-14.260.158	-1.335.078	-6.290.658	-1.508.958
Totaal	-3.460.158	-135.078	-1.490.658	-308.958
	Resultaat resp. 'markt' en gemeente			
Resultaat markt	-	-1.335.078	-	960.000
Resultaat gemeente	-14.260.158	-1.335.078	-6.290.658	-1.508.958

In scenario 1, waarin de ontwikkelaar een hoge verwervingsprijs heeft betaald voor de grond, is de waardesprong voor de eerste eigenaar het meest positief (€ 10.800.000). Voor de gemeente zien we grote verschillen tussen de scenario's met betrekking tot de mate waarin de gebiedsbijdrage wordt voldaan.

Conclusies Uitleglocatie fictief

Wat valt er op?

We zien in deze business case een onevenwichtige verdeling van de waardesprong tussen de eerste eigenaar, de ontwikkelaar en de gemeente. Dit wordt vooral veroorzaakt door het feit dat de ontwikkelaar bereid is veel te betalen voor de grond, in scenario 1 en in mindere mate ook in scenario 3. Hij kan zich dat in feite 'veroorloven' doordat hij niet het maximale bedrag van de gebiedsbijdrage hoeft te voldoen. Daarmee wordt in scenario 1 en 3 een fors deel van de publieke kosten afgewenteld op de gemeente, die in alle drie deze scenario's een negatief resultaat boekt. In scenario 2 en 4 is het resultaat voor de gemeente minder negatief. In scenario 2 kan zij een deel van de gebiedsbijdrage bekostigen uit de grondexploitatie (maar is er nog steeds sprake van een negatief resultaat). In scenario 4 kan zij eveneens een groter deel van de gebiedsbijdrage verhalen op de ontwikkelaar.

Welke ingreep zinvol en waarom?

In deze business case hebben de ingrepen in scenario's 2, 3 en 4 het beoogde effect, namelijk dat een groter deel van de gebiedsbijdrage kan worden voldaan. De publieke onrendabele top neemt daardoor af in scenario 2, 3 en 4 ten opzichte van scenario 1.

Hoe reageert markt op beleidsinterventies?

In scenario 1 is de ontwikkelaar bereid veel risico te nemen door het grondeigendom in het gebied tegen een relatief hoge prijs te verwerven. De prijs die de ontwikkelaar betaalt is in feite niet in lijn met de potentiële opbrengsten van de gebiedsontwikkeling, maar hij wordt 'beschermd' door de huidige systematiek over de vaststelling van de inbrengwaarde, waardoor de gemeente maar een beperkt deel van de gebiedsbijdrage op hem kan verhalen. De beleidsinterventies in scenario's 2, 3 en 4 zorgen ervoor dat de prijs die de eerste eigenaar ontvangt fors omlaaggaat. Daarbij is het overigens wel de vraag of de eerste eigenaar met name in scenario 4 onder die voorwaarden nog wel wil verkopen.

In scenario 1 bestaat het risico op speculatie met grondposities, omdat er veel marge zit tussen de huidige gebruikswaarde en de verwervingsprijs door de ontwikkelaar. In de overige scenario's is dit risico veel kleiner.

4.6 Resultaten van business cases nader beschouwd

Invloed conjunctuur. Marktontwikkelingen – met name ontwikkeling bouwkosten en prijsontwikkeling koopwoningen en middenhuur – hebben een groot effect op zowel het totale financiële resultaat voor woningbouwers als op de omvang van de waardesprong. Woningbouwprojecten die met prijspeil 2017 nog een positief resultaat laten zien kennen met het huidige prijspeil in 2023 een financieel tekort. We vermoeden dat conjuncturele ontwikkelingen een grotere invloed hebben op het resultaat in de projecten dan de mogelijke invloed van de beleidsinterventies.

Business cases 1 en 2 (commercieel niet-functionerend huidig gebruik, commercieel hoogwaardig huidig gebruik): effect economische tegenwind op financieel resultaat[52]

	Business case 1		Business case 2	
	2017	2023	2017	2023
Grond- en vastgoedexploitatie	(x 1.000)	(x 1.000)	(x 1.000)	(x 1.000)
Kosten:				
Verwerving	-€ 30.000	-€ 30.000	-€ 41.000	-€ 41.000
Aanvullende kosten aankoop	-€ 8.283	-€ 8.283	-€ 11.115	-€ 11.115
Tijdelijke inkomsten huur	€ 4.250	€ 4.250	€ 5.500	€ 5.500
Bouw- en woonrijp maken	-€ 3.361	-€ 3.361	-€ 1.583	-€ 1.583
Plan/ontwikkelkosten	-€ 20.520	-€ 34.200	-€ 7.980	-€ 13.300
Bouwkosten, incl. kosten onvoorzien	-€ 114.594	-€ 190.878	-€ 44.578	-€ 74.244
Winst en risico	-€ 8.625	-€ 13.124	-€ 5.038	-€ 6.787
Gebiedsbijdrage	-€ 9.000			
Totale kosten	-€ 190.134	-€ 274.596	-€ 105.794	-€ 142.529
Opbrengsten:				
Verkoop vastgoed	€ 214.215	€ 257.242	€ 83.306	€ 98.868
Saldo:	**€ 24.081**	**-€ 18.354**	**-€ 22.489**	**-€ 43.661**

Waardesprong. De vier business cases laten zien dat er grote verschillen zijn in de omvang van de waardesprong in gebiedsontwikkelingen – het effect van de bestemmingswijziging van de grond op de waarde van de grond. De waardesprong wordt bepaald door het verschil tussen de herontwikkelingswaarde en de huidige gebruikswaarde van de grond. Indien het huidige vastgoed nog in gebruik is, is de gebruikswaarde meestal hoog. De herontwikkelingswaarde is gelijk aan het saldo van de residuele grondwaarde van het nieuwe vastgoedprogramma minus de kosten voor publieke investeringen. De huidige gebruikswaarde is gelijk aan de marktwaarde van het perceel in het huidige gebruik. Publieke voorzieningen in een gebiedsontwikkeling kunnen met behulp van actief grondbeleid of via kostenverhaal bij faciliterend grondbeleid (gedeeltelijk) worden bekostigd uit die waardesprong. Indien de waardesprong negatief is (huidige gebruikswaarde hoger dan herontwikkelingswaarde) of kleiner in omvang dan het totaal van de kosten van publieke voorzieningen, dan ontstaat er een publiek financieel tekort voor de gemeente, dat via andere middelen (bijvoorbeeld subsidies) gedicht

[52] Onderbouwing van kosten en opbrengsten in hoofdrapport.

moet worden. Indien de waardesprong positief is, dan kan er nog steeds een publiek financieel tekort voor de gemeente ontstaan, indien een deel van de waardesprong naar de eerste eigenaar en de ontwikkelaar gaat of weglekt via een speculant. In dat geval komt dat deel van de waardesprong niet ten goede aan de gebiedsontwikkeling. Het is ook mogelijk dat de ontwikkelaar of de gemeente het deel van de waardesprong dat hen toevalt buiten de gebiedsontwikkeling laat. De beleidsinterventies in scenario's 2, 3 en 4 zijn er steeds op gericht om een groter deel van de waardesprong ten goede te laten komen aan de gebiedsontwikkeling.

Verdeling waardesprong (prijspeil 2017). In de business case 1 (*commercieel niet-functionerend huidig gebruik)* is er bij prijspeil 2017 sprake van een verdeling van een positieve waardesprong. In Bussiness case 2 (*commercieel hoogwaardig huidig gebruik*) is er ook bij prijspeil 2017 sprake van een negatieve waardesprong.

Verdeling waardesprong eerste eigenaar, ontwikkelaar en gemeente; effect van interventies in scenario's 2, 3 en 4 op verdeling waardesprong; totaal financieel resultaat 'markt' en gemeente (prijspeil 2017)

Business case 1 (commercieel niet-functionerend huidig gebruik) (prijspeil 2017)[53]

	Scenario 1 (private GREX/VEX)	Scenario 2 (actief grondbeleid)	Scenario 3 (Systematiek inbrengwaarde)	Scenario 4 (Planbatenheffing)
	(x 1.000)	(x 1.000)	(x 1.000)	(x 1.000)
Eerste eigenaar	€ 10.000	€ 5.000	€ 7.750	€ 6.667
Ontwikkelaar	€ 24.081	€ 11.387	€ 27.070	€ 15.733
Gemeente	-	€ 21.147	-	€ 12.775
Totaal waardesprong	€ 34.081	€ 37.533	€ 34.820	€ 35.175
Totaal financieel resultaat ontwikkelaar en gemeente				
Resultaat ontwikkelaar	€ 24.081	€ 11.387	€ 27.070	€ 18.400
Resultaat gemeente	-	€ 21.148	-	€ 12.775

Business case 2 (commercieel hoogwaardig huidig gebruik) (prijspeil 2017)

	Scenario 1 (private GREX/VEX)	Scenario 2 (actief grondbeleid)	Scenario 3 (Systematiek inbrengwaarde)	Scenario 4 (Planbatenheffing)
	(x 1.000)	(x 1.000)	(x 1.000)	(x 1.000)
Eerste eigenaar	€ 11.000	€ 1.500	-	-
Ontwikkelaar	-€ 22.489	-€ 2.656	-€ 7.878	-€ 29.051
Gemeente	- € 3.500	-€ 8.432	-€ 3.500	-€ 3.500
Totaal waardesprong	-€ 14.989	-€ 9.588	-€ 11.378	-€ 32.551
Totaal financieel resultaat ontwikkelaar en gemeente				
Resultaat ontwikkelaar	-€ 22.489	-€ 2.656	-€ 7.878	-€ 35.051
Resultaat gemeente	-€ 3.500	-€ 8.432	-€ 3.500	-€ 3.500

Verdeling waardesprong (prijspeil 2023). Bij prijspeil 2023 is er in alle business cases sprake van een negatieve waardesprong en gaat het dus om de verdeling van die negatieve waardesprong.

[53] Onderbouwing van verdeling waardesprong en totaal financieel resultaat in hoofdrapport.

Verdeling waardesprong eerste eigenaar, ontwikkelaar en gemeente; effect van interventies in scenario's 2, 3 en 4 op verdeling waardesprong; totaal financieel resultaat 'markt' en gemeente (prijspeil 2023)

Business case 1 (commercieel niet-functionerend huidig gebruik) (prijspeil 2023)

	Scenario 1 (private GREX/VEX)	Scenario 2 (actief grondbeleid)	Scenario 3 (Systematiek inbrengwaarde)	Scenario 4 (Planbatenheffing)
	(x 1.000)	(x 1.000)	(x 1.000)	(x 1.000)
Eerste eigenaar	€ 10.000	€ 5.000	€ 7.750	€ 6.667
Ontwikkelaar	-€ 18.354	-€ 3.465	-€ 15.365	-€ 13.926
Gemeente	-€ 9.000	-€ 9.000	-€ 9.000	-€ 9.000
Totaal waardesprong	-€ 17.354	-€ 13.901	-€ 16.615	-€ 16.260
Totaal financieel resultaat ontwikkelaar en gemeente				
Resultaat ontwikkelaar	-€ 18.354	-€ 3.465	-€ 15.365	-€ 11.260
Resultaat gemeente	-€ 9.000	-€ 15.436	-€ 9.000	-€ 9.000

Business case 2 (commercieel hoogwaardig huidig gebruik) (prijspeil 2023)

	Scenario 1 (private GREX/VEX)	Scenario 2 (actief grondbeleid)	Scenario 3 (Systematiek inbrengwaarde)	Scenario 4 (Planbatenheffing)
	(x 1.000)	(x 1.000)	(x 1.000)	(x 1.000)
Eerste eigenaar	€ 11.000	€ 1.500	-	-
Ontwikkelaar	-€ 43.661	-€ 10.066	-€ 29.051	-€ 29.051
Gemeente	-€ 3.500	-€ 22.194	-€ 3.500	-€ 3.500
Totaal waardesprong	-€ 36.161	-€ 30.761	-€ 32.551	-€ 32.551
Totaal financieel resultaat ontwikkelaar en gemeente				
Resultaat ontwikkelaar	-€ 43.661	-€ 10.066	-€ 29.051	-€ 35.051
Resultaat gemeente	-€ 3.500	-€ 22.194	-€ 3.500	-€ 3.500

Business case 3 (commercieel laagwaardig huidig gebruik) (prijspeil 2023)

	Scenario 1 (private GREX/VEX)	Scenario 2 (actief grondbeleid)	Scenario 3 (Systematiek inbrengwaarde)	Scenario 4 (Planbatenheffing)
	(x 1.000)	(x 1.000)	(x 1.000)	(x 1.000)
Eerste eigenaar	-	€ 90	-	-
Ontwikkelaar	-€ 1.645	-€ 570	-€ 1.654	-€ 1.645
Gemeente	-€ 700	-€ 1758	-€ 700	-€ 700
Totaal waardesprong	-€ 2.345	-€ 2.238	-€ 2.345	-€ 2.345
Totaal financieel resultaat ontwikkelaar en gemeente				
Resultaat ontwikkelaar	-€ 1.645	-€ 570	-€ 1.654	-€ 1.645
Resultaat gemeente	-€ 700	-€ 1.758	-€ 700	-€ 700

Business case 4 (fictieve uitleglocatie) (prijspeil 2023)

	Scenario 1 (private GREX/VEX)	Scenario 2 (actief grondbeleid)	Scenario 3 (Systematiek inbrengwaarde)	Scenario 4 (Planbatenheffing)
	(x 1.000)	(x 1.000)	(x 1.000)	(x 1.000)
Eerste eigenaar	€ 10.800	€ 1.200	€ 4.800	€ 1.200
Ontwikkelaar	-	-	-	-
Gemeente	-€ 14.260	-€ 1.335	-€ 6.291	-€ 1.509
Totaal waardesprong	-€ 3.460	-€ 135	-€ 1.491	-€ 309
Totaal financieel resultaat ontwikkelaar en gemeente				
Resultaat ontwikkelaar	-	-€ 1.335	-	€ 960
Resultaat gemeente	-€ 14.260	-€ 1.335	-€ 6.291	-€ 1.509

Het financieel resultaat dat in de business cases door de ontwikkelaars wordt behaald is deels afhankelijk van hun aandeel in de waardesprong, maar wordt daarnaast bepaald door de opbrengst van hun vastgoedexploitatie. De beleidsinterventies in scenario's 2, 3 en 4 hebben geen effect op de directe opbrengsten van de vastgoedexploitatie. Het financieel resultaat voor de gemeente is in scenario's 1, 3 en 4 wél afhankelijk van haar aandeel in de waardesprong in verhouding tot de kosten van de publieke voorzieningen die zij wil verhalen. Bij een negatieve waardesprong is het financieel resultaat in die scenario's negatief, tenzij zij die kosten op een andere manier kan bekostigen. In scenario 2 (actief grondbeleid) wordt het financieel resultaat van de gemeente bepaald door haar aandeel in de waardesprong, in combinatie met de opbrengsten uit bouwgrondproductie.

Marktconform, maar uitkomsten indicatief. De waardering van de belangrijkste parameters in de business cases (huidige gebruikswaarde, verwervingsprijzen, omvang vastgoedprogramma en fsi, waardering vastgoed en bouwkosten) heeft zoveel mogelijk marktconform plaatsgevonden. Het effect op de verdeling van de waardesprong en het resultaat van beleidsinterventies is in het rapport weliswaar beredeneerd, maar het betreft nog steeds een inschatting en is daardoor arbitrair. De effecten dienen dan ook als indicatief te worden beschouwd. Indien de besproken wijzigingen in regelgeving – in het kader van de modernisering van het grondbeleid - daadwerkelijk worden doorgevoerd, is het wenselijk om meer inzicht te verwerven in de daadwerkelijke financiële effecten en mogelijk ook effecten in het tempo waarin projecten worden uitgevoerd.

Voorzienbaarheid, verwervingsprijzen, huidige gebruikswaarde en kosten publieke voorzieningen. De verwervingsprijs die in het verleden is betaald in de gebiedsontwikkelingen heeft een grote invloed op het resultaat dat wordt behaald in de business cases. Ook beïnvloedt de verwervingsprijs de mogelijkheden om met beleidsinterventies de financiële haalbaarheid van projecten te vergroten. De hoogte van de verwervingsprijs wordt beïnvloed door de huidige gebruikswaarde én door de herontwikkelingswaarde van de nieuwe ontwikkeling. De ontwikkelaar of de gemeente zal in principe niet meer willen betalen dan de herontwikkelingswaarde. Voorzienbaarheid (of het ontbreken daarvan) van zowel de opbrengsten van het programma als de plan/ontwikkelkosten en de kosten van de publieke voorzieningen spelen een grote rol bij de totstandkoming van de verwervingsprijs. Ontwikkelaars hebben daardoor, onder de huidige marktomstandigheden, in het verleden "te veel" betaald voor de grond – een prijs die hoger ligt dan de herontwikkelingswaarde van het vastgoedprogramma dat uiteindelijk ontwikkeld kan worden. Natuurlijk hebben zich in het verleden ook andere situaties voorgedaan, waarin ontwikkelaars relatief lage prijzen voor grond betaalden en, na verbetering van de marktomstandigheden, juist hogere winsten konden behalen in de gebiedsontwikkeling. We veronderstellen dat het vergroten van voorzienbaarheid van kosten, programma en opbrengsten tot meer realistische verwervingsprijzen zal leiden. Indien de gemeente

bijvoorbeeld de hoogte van de gebiedsbijdrage in een vroeg stadium bekend maakt, heeft dit naar verwachting een prijsdempend effect op de verwervingsprijzen.

Effect van beleidsinterventies: actief gemeentelijk grondbeleid. De business cases in dit hoofdstuk laten zien dat de gemeente met een actief gemeentelijk grondbeleid een positief resultaat kan boeken via gemeentelijke bouwgrondproductie ("winst kan maken"). Daarmee wordt de gemeente echter ook in grotere mate gevoelig voor de risico's samenhangend met onvoorziene marktontwikkelingen. De business cases laten dan ook in scenario 2 juist grote verliezen voor de gemeente zien bij ongunstige marktomstandigheden. We veronderstellen dat de gemeente bij een actief grondbeleid beter in staat is om een realistische verwervingsprijs vast te stellen dan een ontwikkelaar, omdat zij meer inzicht heeft in het programma en de kosten. Dat laat echter onverlet dat ook voor de gemeente de hoge gebruikswaarde van de grond een kostendekkende grondexploitatie in de weg kan staan. In het huidige systeem bestaat bovendien nog steeds de mogelijkheid dat een deel van de waardesprong naar de eerste eigenaar gaat, omdat de gemeente een verwervingsprijs moet betalen die beduidend hoger ligt dan de huidige gebruikswaarde. Daarnaast moet rekening worden gehouden met de risico's van actieve gemeentelijke bouwgrondproductie, met name omdat "de kosten veelal voor de baat uitgaan".

De business cases laten verder zien dat projectontwikkelaars door het actieve gemeentelijke grondbeleid tot op zekere hoogte ook beschermd worden tegen onvoorziene, ongunstige marktontwikkelingen, indien zij tenminste de bouwgrond pas afnemen vlak voordat de woningbouw plaatsvindt. In dat geval kan de projectontwikkelaar mogelijk wel een positief resultaat boeken op de vastgoedexploitatie, terwijl de gemeente geconfronteerd wordt met een negatief saldo in de grondexploitatie.

Aanpassingen in de WVG, waardoor de termijn tot aan vaststelling van het omgevingsplan wordt verlengd, in samenhang met het vanaf het begin laten "meelopen" van een onteigeningsprocedure, leiden mogelijk tot een effectievere gemeentelijke bouwgrondproductie doordat er een dempend effect van uitgaat op verwervingsprijzen (minder effect van marktpartijen en/of speculanten om grond te verwerven), maar de praktijk moet uitwijzen of dat zo is.

Effect van beleidsinterventies: aanpassing systematiek vaststelling inbrengwaarde. Aanpassingen in de systematiek met betrekking tot de vaststelling van de inbrengwaarde kunnen leiden tot herverdeling van de waardesprong ten gunste van de gemeente en de ontwikkelaar. Voorwaarde is dat er sprake is van een positieve waardesprong. Voor de gemeente hangt dit af van het effect van een aangepaste vaststelling van de inbrengwaarde op de hoogte van de bijdrage van de ontwikkelaar aan de publieke kosten. Voor de ontwikkelaar wordt dit bepaald door het saldo van de (te verwachten) lagere verwervingsprijs van de grond en de hogere gebiedsbijdrage die hij moet betalen. We verwachten dat het aandeel van de eerste eigenaar in de waardesprong afneemt, omdat de systematiek naar verwachting een prijs-dempend effect heeft. In het geval dat er sprake is van een negatieve waardesprong heeft een gewijzigde vaststelling van de inbrengwaarde geen effect.

Effect van beleidsinterventies: invoering planbatenheffing. Een planbatenheffing biedt in principe een probaat middel voor de gemeente om bij een faciliterend grondbeleid een deel van de waardesprong te benutten voor de bekostiging van publieke voorzieningen in een gebiedsontwikkeling (dan wel voor andere collectieve doelen). Zonder planbatenheffing kan een gemeente bij een faciliterend grondbeleid wél kosten verhalen, maar geen baat afromen (of te wel delen in de waardesprong). Invoering van een planbatenheffing kan tot een fors verbeterd financieel resultaat leiden voor de gemeente, in het geval dat er sprake is van een grote waardesprong. Het uiteindelijke resultaat hangt samen met het deel van de waardesprong dat kan worden afgeroomd (in de business cases zijn we uitgegaan van een heffing op een derde deel van de waardesprong). In het geval dat er sprake is van een negatieve waardesprong heeft een planbatenheffing geen effect.

Alhoewel niet bekend is hoe een eventuele regeling voor een planbatenheffing in de toekomst eruit zal zien, zijn we er hiervan uitgegaan dat de planbatenheffing in rekening wordt gebracht bij de ontwikkelaar, op vergelijkbare wijze als met het kostenverhaal gebeurt. Voor de ontwikkelaar is het effect van een planbatenheffing op zijn resultaat mogelijk beperkt. In de business cases zijn we ervan uitgegaan dat de heffing die hij moet betalen over de planbaten (grotendeels) wordt gecompenseerd door een lagere verwervingsprijs. Voor de eerste eigenaar heeft invoering van de planbatenheffing een negatief financieel effect vanwege die lagere verwervingsprijs.

5. Conclusies

In dit onderzoek is voornamelijk vanuit een financiële rationaliteit gekeken naar de inzet van grondbeleid en grondbeleidsinstrumentarium in gebiedsontwikkelingen. Daarbij hebben we de vraag gesteld of een andere inzet van grondbeleid en bestaand instrumentarium c.q. toepassing van instrumenten die nu nog niet beschikbaar zijn, maar wel onderwerp van maatschappelijk debat zijn (en worden voorgesteld in de kamerbrief over de modernisering van het grondbeleid) kan bijdragen aan de verbetering van de financiële uitvoerbaarheid van woningbouwprojecten. In dit laatste hoofdstuk trekken we tenslotte een aantal conclusies naar aanleiding van het uitgevoerde onderzoek. Paragraaf 5.1 beschouwt het ontstaan van problemen in de financiële uitvoerbaarheid van gebiedsontwikkelingen en bespreekt in hoeverre maatregelen in relatie tot grondbeleid de uitvoerbaarheid kunnen verbeteren. Paragraaf 5.2 bevat een aantal overwegingen en handvaten voor de inzet van strategisch grondbeleid in Utrecht. In paragraaf 5.3 worden tenslotte mogelijke vervolgstappen gepresenteerd, met betrekking tot aanvullende kennisvragen en een lobby richting het Rijk voor modernisering van grondbeleid.

5.1 Financiële uitvoerbaarheid van woningbouwprojecten

Gebiedsontwikkelingen zijn in de huidige markt vaak te duur, in de zin dat de opbrengsten uit de verkoop van vastgoed niet opwegen tegen de kosten die gemaakt moeten worden om de grond te verwerven, het gebied in te richten met publieke voorzieningen en infrastructuur en bouw- en woonrijp te maken en de woningen te bouwen. De problemen met de financiële uitvoerbaarheid worden deels veroorzaakt door externe marktomstandigheden (bouwkosten; ontwikkeling woningprijzen), maar hangen ook samen met grondeigendom in het gebied, huidige gebruikswaarde, prijzen die betaald zijn voor grond en/of bestaand vastgoed en de soms onevenredige verdeling van kosten en baten in het gebied tussen eerste eigenaar, speculanten, projectontwikkelaars en de gemeente. Voor de gemeente leidt dit vaak tot een publieke onrendabele top: de kosten van publieke voorzieningen kunnen niet (volledig) gedekt worden uit de opbrengsten van de gebiedsontwikkeling.

Indien een publieke onrendabele top in combinatie met een (verwacht) negatief saldo op de grond- en vastgoedexploitatie de financiële uitvoerbaarheid van de gebiedsontwikkeling onder druk zet kan daar op verschillende manieren op gereageerd worden. Het vastgoedprogramma en de inrichting van het gebied kan aangepast worden. De gemeente zou kunnen besluiten om de publieke onrendabele top uit andere middelen te dekken (subsidies). Besloten zou kunnen worden om af te zien van de beoogde ontwikkeling van het gebied (of het project uit te stellen totdat de marktomstandigheden verbeteren). En tenslotte zou een andere inzet van grondbeleid kunnen leiden tot een herschikking van kosten en baten tussen de betrokken partijen in het gebied. Bij de keuze voor een beleidsinterventie is het van belang om de oorzaak van het financieel tekort in ogenschouw te nemen.

Ingrijpen in een cyclische markt. De woning(bouw)markt heeft een cyclisch karakter. Daarbij kan onderscheid gemaakt worden naar prijscycliciteit en bouwcycliciteit. De prijscycliciteit verwijst naar de fluctuaties in de huizenprijzen, terwijl de bouwcycliciteit de schommelingen in de bouwproductie van nieuwbouwwoningen betreft. Met name het voorraadkarakter van de woningmarkt, de geografische beschikbaarheid van grond en het ruimtelijke ordeningsbeleid dragen bij aan bouwcycliciteit op de woningmarkt. Daarnaast zijn ook exogene ontwikkelingen van invloed. De huidige onzekerheid in de markt, als gevolg van de oorlog in Oekraïne en de daarmee gepaard gaande stijgende energieprijzen en materiaalprijzen en problemen met leveringszekerheden van bouwmaterialen beïnvloeden de bouwkosten en raken daarmee ook de woningbouw. Dat cyclische karakter heeft invloed op de financiële uitvoerbaarheid van gebiedsontwikkelingen én op het handelen van marktpartijen op de grond- en woningbouwmarkt. Nog maar enkele jaren geleden, onder de toen geldende

marktomstandigheden, was woningbouw lucratief, terwijl projecten nu financieel niet uit kunnen. Maar het is natuurlijk niet uitgesloten dat over enkele jaren woningbouw opnieuw lucratief wordt.

Grondwaarde en eindresultaat moeten bepaald worden aan het begin van een onzeker langjarig cyclisch proces. Wanneer marktpartijen (of een gemeente) grond verwerven voor toekomstige woningbouwontwikkeling moeten ze bij het bepalen van de prijs die ze willen betalen voor de grond proberen een inschatting te maken van de toekomstige opbrengsten van de woningen die ze kunnen gaan bouwen, de stichtingskosten en de gevraagde bijdragen aan publieke voorzieningen. De verwachtingen ten aanzien van die toekomstige opbrengsten zijn van grote invloed op wat een marktpartij (of gemeente) maximaal wil betalen voor de verwerving van de grond. Het cyclische karakter van de woning(bouw)markt én de 'onvoorzienbaarheid' van het ruimtelijk beleid en de toekomstige programmering zorgen ervoor dat die inschatting vaak moeilijk te maken is. Dat verklaart een deel van de huidige financiële problematiek van woningbouwprojecten: marktpartijen hebben in het verleden, op basis van het marktinzicht op dat moment, méér voor de grond betaald dan in de huidige marktomstandigheden verantwoord is. Anderzijds wordt de financiële problematiek veroorzaakt doordat in een deel van de gebiedsontwikkelingen de huidige gebruikswaarde hoger is dan de herontwikkelingswaarde van de grond.

Omvang en verdeling waardesprong. Een van de grondslagen van het grondbeleid is dat de waardesprong die ontstaat door bestemmingswijzigingen deels of volledig ten goede komt aan de bekostiging van publieke voorzieningen in gebiedsontwikkelingen. We kunnen gebiedsontwikkelingen daarbij indelen in twee categorieën. Gebiedsontwikkelingen waarin sprake is van een positieve waardesprong als gevolg van de wijziging van de bestemming van het gebied en gebiedsontwikkelingen waarin sprake is van een negatieve waardesprong als gevolg van de wijziging van de bestemming. In het eerste geval (positieve waardesprong) kan het zo zijn dat de waardesprong niet volledig ten goede aan de financiering van de gebiedsontwikkeling, bijvoorbeeld omdat de eerste eigenaar een relatief hoge marge ontvangt, bovenop de huidige gebruikswaarde van zijn grond en/of vastgoed of omdat een speculant grond of vastgoed in het gebied heeft verworven en deze met winst doorverkoopt aan een ontwikkelaar. In beide gevallen wordt er vroegtijdig waarde onttrokken uit het gebied. Daarnaast kan er sprake zijn van gebiedsontwikkelingen waarin sprake is van een negatieve waardesprong: de huidige gebruikswaarde van het bestaande vastgoed is hoger dan de herontwikkelingswaarde van het te realiseren vastgoedprogramma. In het geval van de vroegtijdige onttrekking van waarde uit het gebied bij een positieve waardesprong zou strategisch gemeentelijk grondbeleid mogelijk kunnen bijdragen aan de herverdeling van kosten en baten. In het geval van een negatieve waardesprong kan strategisch gemeentelijk grondbeleid het gat in de grond- en vastgoedexploitatie niet afdichten. Om andere redenen kan strategisch gemeentelijk grondbeleid dan overigens nog steeds van toegevoegde waarde zijn.[54]

Effect beleidsinterventies. In hoofdstuk 4 hebben we aan de hand van een viertal business cases de effectiviteit van drie beleidsinterventies geanalyseerd, met het oog op een verbeterde financiële uitvoerbaarheid van gebiedsontwikkelingen. De business cases laten zien dat de effectiviteit van de beleidsinterventies sterk wordt beïnvloed door de omvang van de waardesprong. Bij een positieve waardesprong kunnen de beleidsinterventies tot een herverdeling leiden van de waardesprong tussen

[54] Nota bene, het is ook denkbaar dat overheidsbeleid tot een gunstigere waardeontwikkeling (of het langer 'behouden' van de waarde) na afsluiting van de gebiedsontwikkeling en oplevering van de woningen leidt. Denk bijvoorbeeld aan maatregelen gericht op circulair bouwen, waardoor het vastgoed in de toekomst meer waard wordt, zonder dat de eerste eigenaar van de nieuwbouwwoning daarvoor betaalt. Ook daarvan zou je kunnen stellen dat die toekomstige waardeontwikkeling wordt 'onttrokken' aan de gebiedsontwikkeling. In het onderhavige onderzoek is dit buiten beschouwing gebleven. Inzet van erfpacht, gebruik van baatbelasting, of een vorm van grondbelasting kan mogelijk bijdragen aan het benutten van (een deel van) die toekomstige waardeontwikkeling voor collectieve doelen.

eerste eigenaren, eventuele speculanten, ontwikkelaars en gemeente. Zowel bij een actief grondbeleid (scenario 2) als bij een faciliterend grondbeleid (scenario 3 en 4) kunnen de ingrepen bovendien bijdragen aan een verkleining van de publieke onrendabele top in gebiedsontwikkelingen. Bij een negatieve waardesprong zorgen de ingrepen er hoogstens voor dat het verlies wordt herverdeeld tussen eerste eigenaar, ontwikkelaar en gemeente.

Actief gemeentelijk grondbeleid biedt vermoedelijk de beste mogelijkheid voor de gemeente om de waardesprong maximaal te benutten en in te zetten voor de financiering van publieke voorzieningen in een gebiedsontwikkeling, maar tegelijkertijd zijn daar ook de grootste risico's mee gemoeid.

Bij een faciliterend grondbeleid kunnen aanpassingen in de systematiek met betrekking tot de vaststelling van de inbrengwaarde en/of de invoering van een planbatenheffing leiden tot herverdeling van de waardesprong ten gunste van de gemeente en de ontwikkelaar. Met de veranderde systematiek ten aanzien van de inbrengwaarde kan de gemeente een groter deel van de publieke kosten verhalen op de ontwikkelaar, maar bepaalt de omvang van de publieke kosten hoeveel kosten zij kan verhalen. Met de planbatenheffing kan de gemeente een stap verder gaan en, bijvoorbeeld bij relatief lage kosten van publieke voorzieningen, extra baten afromen die zij niet nodig heeft voor de bekostiging van de publieke voorzieningen in de betreffende gebiedsontwikkeling. Die baten kan zij – net als dat het geval is met actief grondbeleid – inzetten voor de financiering van verliesgevende projecten elders in de gemeente. In beide gevallen is de verwachting dat de ontwikkelaar een deel van de kosten kan 'afwentelen' op de eerste eigenaar via een lagere verwervingsprijs. In het geval dat er sprake is van een negatieve waardesprong heeft een planbatenheffing geen effect.

5.2 Strategische inzet grondbeleid in Utrecht

Het uitgevoerde onderzoek naar mogelijkheden om de financiële uitvoerbaarheid van gebiedsontwikkelingen te verbeteren levert een aantal aanknopingspunten op voor de strategische inzet van grondbeleid in Utrecht.

Vanuit een financiële rationaliteit geredeneerd zou je kunnen stellen dat de strategische inzet van gemeentelijk grondbeleid en grondbeleidsinstrumenten er vooral op gericht zou moeten zijn om enerzijds de voorzienbaarheid van woningbouwprojecten te vergroten en anderzijds de positieve waardesprong die ontstaat als gevolg van bestemmingswijzigingen zoveel mogelijk ten goede te laten komen aan de financiering van gebiedsontwikkelingen, inclusief publieke voorzieningen. Het vergroten van de voorzienbaarheid draagt eraan bij dat grond in meerdere mate tegen reële, marktconforme prijzen wordt verworven. (Voorzienbare) maatregelen die ervoor zorgen dat een groter deel van de waardesprong wordt afgeroomd dragen eveneens bij aan meer marktconforme verwervingsprijzen en verkleinen de publiek onrendabele top in gebiedsontwikkelingen.

Inzicht in waardesprong. Zoals ook gesteld in de kamerbrief van minister De Jonge over de modernisering van het grondbeleid is er veel voor te zeggen dat de waardesprong van de grond die optreedt als gevolg van een bestemmingswijziging zoveel mogelijk ten goede dient te komen aan de bekostiging van duurzame en hoogwaardige gebiedsontwikkeling. Vanuit een financiële rationaliteit beschouwd gaat strategisch grondbeleid over de (her)verdeling van die waardesprong over maatschappelijke doelen en private winsten.

Inzicht in de omvang van de waardesprong als gevolg van een bestemmingswijziging en de wijze waarop deze is verdeeld tussen eerste eigenaar, ontwikkelaar en gemeente kan aanvullend op de grond- en vastgoedexploitatie informatie aanleveren over mogelijkheden voor de gemeente om een groter deel van de waardesprong te benutten voor collectieve doelen, om daarmee een publieke

onrendabele top te voorkomen. Effecten van de strategische inzet van grondbeleid en grondbeleidsinstrumenten kunnen in scenario's worden doorgerekend. Deze scenario's kunnen ook gebruikt worden om de effecten van gewijzigde marktomstandigheden op de omvang en verdeling van de waardesprong en het financieel resultaat door te rekenen. Dit pleit ervoor dat bij de Uitvoeringsparagrafen van gebiedsvisies / omgevingsvisies nadrukkelijker nagedacht moet worden over het strategisch inzetten van grondbeleidinstrumentarium.

Voor projecten met een negatieve waardesprong (huidige gebruikswaarde overstijgt herontwikkelingswaarde) biedt strategisch grondbeleid veel minder mogelijkheden op een (verbeterd) financieel perspectief ten aanzien van de bekostiging van publieke voorzieningen. Wél is het mogelijk om met grondbeleid de verdeling van het verlies tussen eerste eigenaar, ontwikkelaar en gemeente te beïnvloeden.

Verbeteren transparantie en voorzienbaarheid. In de kamerbrief over de modernisering van het grondbeleid wordt terecht veel nadruk gelegd op het verbeteren van de transparantie en voorzienbaarheid van ruimtelijk beleid, het vastgoedprogramma in een gebiedsontwikkeling en de omvang van het kostenverhaal.[55] Dit heeft naar verwachting een prijsdempend effect op de verwervingsprijzen en kan daardoor de financiële uitvoerbaarheid verbeteren. In de business cases in dit onderzoek hebben we aangenomen dat dit prijsdempend effect plaatsvindt en vervolgens de financiële impact daarvan doorgerekend. Of voorzienbaarheid daadwerkelijk in de praktijk een prijsdempend effect heeft is in dit onderzoek niet onderzocht.

Voor Utrecht betekent dit dat het verstandig is om vroegtijdig duidelijkheid te bieden over de voorgenomen programmering voor een ontwikkellocatie en de gebiedsbijdrage. Daarnaast is het verstandig om helder te communiceren over de inzet van het grondbeleid. In het geval van actief grondbeleid gaat het om verwerving van grond door de gemeente, met (mogelijk) inzet van de WVG en onteigening. In het geval van faciliterend grondbeleid gaat het om de inzet van het kostenverhaal en de berekening van de inbrengwaarde. Daarnaast is helderheid gewenst over te volgen vergunningenprocedures. Transparantie en voorzienbaarheid zorgen niet alleen voor reële prijzen op de grondmarkt – en dat kan voorkomen dat projecten in de toekomst "vastlopen" – maar kunnen ook bijdragen aan een versnelling van het proces.

Gemeenten geven er soms de voorkeur aan om gedurende de voorbereidingsperiode vertrouwelijkheid te betrachten over de toekomstige ontwikkeling en programmering van een locatie. Indien echter niet alleen helder wordt gecommuniceerd over de ontwikkelmogelijkheden (de "lusten"), maar ook over de voorwaarden en publieke kosten (de "lasten") is die vertrouwelijkheid in de toekomst wellicht minder noodzakelijk. Maar dan wel in combinatie met een vooraf zelf opgestelde grondbeleidstrategie die je met het naar buiten brengen direct kunt uitvoeren.

Actieve gemeentelijke bouwgrondproductie, in combinatie met de inzet van het voorkeursrecht en het vroegtijdig laten "meelopen" van een onteigeningsprocedure leidt in potentie voor de gemeente tot de beste financiële resultaten. Het is echter ook helder dat daar forse financiële risico's tegenover staan. Ontwikkelaars zullen proberen om bij uitgifte van de bouwgrond het marktrisico bij de gemeente te laten, hetgeen zich vertaalt in lagere uitgifteprijzen. Het financiële resultaat wordt beïnvloed door de waarde van de locatie bij het huidige gebruik. Een relatief hoge gebruikswaarde (ten opzichte van de herontwikkelingswaarde) zorgt voor hogere risico's. Dat kan een legitiem argument zijn om niet te kiezen voor actieve bouwgrondproductie. Echter, indien voldoende voorzienbaar, zullen ontwikkelaars in een dergelijke situatie ook huiverig zijn om eigendommen te verwerven. Indien de

[55] Zie bijvoorbeeld ook Boesveld & De Zeeuw (2022) Handreiking Vertraging woningbouw voorkomen met woningbouw: file:///Users/u473143/Downloads/handreiking_Vertraging_Voorkomen_met_Grondbeleid.pdf.

gemeente op basis van ruimtelijke en volkshuisvestelijke overwegingen toch de locatie wil ontwikkelen, is actief gemeentelijk grondbeleid wellicht de enige uitweg. Soms ontkom je er als gemeente niet aan om, zeker bij verlieslatende, maar gewenste gebiedsontwikkelingen, de onrendabele top zelf af te dekken. Risicoafdekking door het rijk van actieve gemeentelijke bouwgrondproductie zou hier een (gedeeltelijke) oplossing voor kunnen bieden, alsmede verdere alternatieve financieringsmogelijkheden als planbatenheffing.

Faciliterend gemeentelijk grondbeleid. In het geval dat de gemeente kiest voor een faciliterend grondbeleid kan de in de kamerbrief voorgestelde aanpassing in de systematiek van de inbrengwaarde bijdragen aan het verkleinen van de publieke onrendabele top in woningbouwprojecten. Het is echter wel gewenst om meer zicht te krijgen op het te verwachten (financiële) effect van een gewijzigde inbrengwaarde. In projecten waar verwervingsprijzen beduidend hoger zijn dan zowel de huidige gebruikswaarde als de (theoretische) residueel bepaalde herontwikkelingswaarde is er een positief effect te verwachten voor de gemeente. In projecten waar de huidige gebruikswaarde hoger is dan de herontwikkelingswaarde levert het de gemeente niets op.

De minister heeft in de kamerbrief aangegeven dat hij de mogelijke invoering van een planbatenheffing wil verkennen. Deze maatregel is eveneens relevant in relatie tot faciliterend grondbeleid. Vooruitlopend op een politieke discussie hierover, is het zinvol om te verkennen wat invoering van een planbatenheffing de gemeente Utrecht “in theorie” zou kunnen opleveren.

Eigendoms-gevoelig grondbeleid. Gezien de invloed van grondeigendom op gebiedsontwikkelingen is het verstandig om bij de keuze voor actief of faciliterend grondbeleid en de inzet van het grondbeleidsinstrumentarium rekening te houden met bestaande eigendomsposities. Zo kan de gemeente – meer dan nu het geval is – ‘eigendomsgevoelig’ plannen. Dit houdt bijvoorbeeld in dat de gemeente meer kennis heeft van de grondeigenaren in het gebied, hoe versnipperd het eigendom is, van grondwaarden en de te verwachten waardesprong en van grondprijzen. Daarmee kun je als gemeente anticiperen op eventuele verwervingsproblemen (bij actief grondbeleid) of op problemen met het kostenverhaal (bij faciliterend grondbeleid). Ook inzicht in het type grondeigenaar is gewenst, omdat hij mogelijk anders ‘reageert’ op strategisch grondbeleid. We kunnen grofweg onderscheid maken naar:

- *Eerste eigenaar*; Voor de eerste eigenaar vormen bij verkoop de huidige gebruikswaarde van de grond en de verhuiskosten de minimumprijs voor eventuele verkoop. Verder speelt de beschikbaarheid van een alternatieve locatie om zijn bedrijf voort te zetten een rol. Voorzienbaarheid van programmering, kostenverhaal (en mogelijk baatafroming), en inzet van WVG en onteigening zijn van invloed op de verkoopprijs.
- *Projectontwikkelaar*; Een projectontwikkelaar weegt de hoogte van de verwervingsprijs af met de te verwachten herontwikkelingswaarde van de grond, de onzekerheden die daarmee gepaard gaan, het ontwikkelrecht dat hij verkrijgt met de aankoop van de grond en de te verwachten opbrengsten uit vastgoedontwikkeling. Voorzienbaarheid van programmering en kostenverhaal (en mogelijk baatafroming) stellen hem beter in staat om de herontwikkelingswaarde in te schatten en zijn van invloed op de verwervingsprijs. Dit komt de uitvoerbaarheid van projecten ten goede. Inzet van de WVG zal ertoe leiden, ofwel dat hij afziet van verwerving, ofwel dat onderhandeld wordt met de gemeente over voorwaarden aan de ontwikkeling (in combinatie met ontheffing WVG).
- *Belegger*; Een belegger verwerft grond in een plangebied om daarmee toekomstige inkomsten uit vastgoedexploitatie te kunnen genereren. Hij is daarom bij de bepaling van de verwervingsprijs vermoedelijk minder geïnteresseerd in de herontwikkelingswaarde van de grond, maar meer in de vraag of de verwervingsprijs in verhouding is tot de lange-termijn inkomsten uit

vastgoedexploitatie. Voorzienbaarheid van programmering is daardoor relevanter voor hem, dan voorzienbaarheid van het kostenverhaal.
- *Speculant*; Een speculant verwerft grond in een plangebied met het doel om de grond met winst te verkopen, als het gevolg van een toegenomen 'verwachtingswaarde' van de grond. Speculeren met grond is vermoedelijk minder aantrekkelijk bij een toegenomen voorzienbaarheid van de gebiedsontwikkeling in een vroeg stadium (waardoor de verwachtingswaarde stabiel(er) is).

Ongewenste "concurrentie" tussen projecten. De business cases in hoofdstuk 4 laten zien dat de conjunctuur momenteel grote invloed heeft op de uitvoerbaarheid van Utrechtse gebiedsontwikkelingen. Dat heeft ertoe geleid dat marktpartijen in het verleden méér voor de grond betaald dan in de huidige marktomstandigheden en gezien de huidige voorwaarden aan de programmering verantwoord is. Het gevolg is dat een relatief groot deel van de waardesprong bij de eerste eigenaren terecht is gekomen, terwijl de exploitatie van het plangebied verliesgevend wordt. In toekomstige, 'nieuwe' gebiedsontwikkelingen, waar de grond nog niet verworven is, mag worden aangenomen dat de ontwikkelaar of de gemeente rekening houdt met de gewijzigde marktomstandigheden en de gewijzigde programmering en een lagere prijs betaalt voor de grond (prijsdempend effect). Dat kan ertoe leiden dat 'nieuwe' gebiedsontwikkelingen financieel beter uitvoerbaar worden dan bestaande projecten, waardoor bestaande projecten komen stil te liggen.

Overige maatregelen. In deze studie hebben we de effecten van drie verschillende beleidsinterventies op de financiële uitvoerbaarheid van gebiedsontwikkelingen onderzocht, te weten: 1) actieve gemeentelijke bouwgrondproductie, in combinatie met inzet WVG en onteigening (actief grondbeleid); 2) aangepaste systematiek vaststelling inbrengwaarde (faciliterend grondbeleid); en 3) invoering planbatenheffing (faciliterend grondbeleid). In hoofdstuk 3 (tabel 3.2) zijn nog andere maatregelen genoemd die we in de business cases in hoofdstuk 4 buiten beschouwing hebben gelaten. Die maatregelen sluiten deels aan bij de voorstellen die in de kamerbrief over modernisering van het grondbeleid zijn gedaan, met name een verbeterde werking van het instrument baatbelasting en de invoering van een vorm van grondbelasting.[56] Ook een (verbeterde) toepassing van het erfpachtsysteem kan bijdragen aan een verbetering van de financiële haalbaarheid van gebiedsontwikkelingen. De drie instrumenten hebben met elkaar gemeen dat (een deel van) de toekomstige waardestijging van het vastgoed (baatbelasting) c.q. de grond (grondbelasting; erfpacht) ten goede komt aan de gemeente en benut kan worden voor collectieve doelen.

Met het oog op het versterken van de toekomstige financiële basis voor gebiedsontwikkelingen in Utrecht is het mogelijk relevant om de toepasbaarheid en effectiviteit van deze maatregelen eveneens nader te analyseren. Ook is het verstandig om de effecten van de aanpassingen in programmering (aandeel 'betaalbaar'), eisen aan duurzaamheid, bebouwingsdichtheden, beschikbaarheid van woningbouwsubsidies en bijvoorbeeld ook risicoopslagen die marktpartijen hanteren (leidt betere voorzienbaarheid tot lagere risicoopslagen?) op de financiële uitvoerbaarheid van gebiedsontwikkelingen te analyseren.

Verbeteren financiële uitvoerbaarheid versus realiseren maatschappelijke doelen woningbouw. De analyses in hoofdstuk 4 zijn primair opgesteld vanuit een financiële rationaliteit. Utrecht wil met haar grondbeleid echter ook andere maatschappelijke doelen bereiken:

- Snelle bouwen: doorlooptijd van eerste plan naar oplevering korter; lange termijn productie in lijn met ambities en (woon)vraag;
- Betaalbare gebiedsontwikkeling: lagere woningprijzen, voldoende middelen voor kwalitatief goede gebiedsontwikkeling;

[56] Het rijk heeft aangekondigd nader onderzoek te doen naar deze voorstellen. Het is voor Utrecht verstandig om aangehaakt te zijn bij deze onderzoeken.

- Beter programma: de juiste woning op de juiste plek, evenwichtige uitkomst kwaliteit van de plek;
- Evenredige verdeling kosten/baten: alle baathebbers dragen naar omvang van baat bij aan kosten (eigenaren bestaand vastgoed, gebruikers, bedrijven, ontwikkelaars, vervoerders, etc.).

We verwachten dat de beleidsinterventies in hoofdstuk 4 (scenario's 2, 3 en 4), in combinatie met de in deze paragraaf besproken 'inzichten', kunnen bijdragen aan die doelen en in ieder geval niet contraproductief werken. Transparantie en voorzienbaarheid bevorderen sneller bouwen, verbetering van de financiële uitvoerbaarheid draagt bij aan 'betere programma's (bijvoorbeeld doordat er meer financiële ruimte komt voor betaalbare woningen) en de voorgestelde beleidsingrepen hebben tot doel om kosten en baten evenrediger te verdelen door baten te belasten en doordat er naar verwachting een prijsdempend effect van uitgaat op de verwervingsprijzen. Strategisch grondbeleid leidt niet in directe zin tot lagere woningprijzen – woningprijzen zijn de resultante van vraag- en aanbodverhoudingen op de woningmarkt – maar grondbeleid dat bijdraagt aan sneller bouwen leidt indirect wel tot verbeterde vraag- en aanbodverhoudingen (en daardoor mogelijk tot lagere woningprijzen).

Handelingsperspectief: een afwegingskader. De inzichten die zijn opgedaan in dit rapport kunnen input geven voor een afwegingskader hoe grondbeleid strategisch ingezet kan worden voor duurzame gebiedsontwikkelingen en het verbeteren van de (financiële) uitvoerbaarheid van die projecten. Op basis van deze studie zou een dergelijk afwegingskader in ieder geval in moeten gaan op:

- *Eigendom en grondwaarde*; eigendomsverhoudingen van invloed op keuze actief/faciliterend grondbeleid, inzet instrumentarium (WVG, onteigening). Richtlijn: actief grondbeleid alleen zinvol als (deel van) grondeigendom nog bij eerste eigenaar ligt.
- *Transparantie, voorzienbaarheid en koersvastheid*; moment bepalen om programmering, fasering en omvang kostenverhaal vast te stellen. Richtlijn: in een zo vroeg mogelijk stadium, maar nadat gemeente keuze heeft gemaakt over grondbeleid en inzet instrumentarium.
- *Waardesprong* (herontwikkelingswaarde versus huidige gebruikswaarde); omvang waardesprong van invloed op winstgevendheid gebiedsontwikkeling, omvang kostenverhaal en effectiviteit beleidsinterventies. Richtlijn: bij positieve waardesprong zijn ingrepen die leiden tot herverdeling zinvol; bij negatieve waardesprong zijn ingrepen niet c.q. minder zinvol en is een 'oplossing' nodig voor publieke onrendabele top.
- *Ingrepen en (her)verdeling waardesprong*; afweging inzet instrumentarium op basis van omvang en huidige verdeling waardesprong.
- *Financieel resultaat*; inzicht in toekomstige financieel resultaat uit vastgoedontwikkeling voor ontwikkelaar beïnvloedt de prijs die hij wil betalen voor bouwkavels (actief grondbeleid) of de hoogte van zijn gebiedsbijdrage (faciliterend grondbeleid).

Nota bene: het afwegingskader is hiermee niet volledig. Ook andere afwegingen, bijvoorbeeld in relatie tot de maatschappelijke doelen van het grondbeleid, de afstemming met ruimtelijk en volkshuisvestelijk beleid en de legitimiteit van het gemeentelijk beleid dienen meegewogen te worden.

5.3 Vervolg

We sluiten af met suggesties voor nader onderzoek in Utrecht en met de agendering van thema's voor een mogelijke lobby van de G4 voor modernisering van het grondbeleid richting het Rijk.

Nader onderzoeken

1. *Inzicht in grondeigendom en grondwaarde.* Voor een effectief 'eigendoms-gevoelig grondbeleid' is inzicht nodig in grondeigendom en dynamiek op de grondmarkt, zowel in bestaande plangebieden als op toekomstige ontwikkellocaties. Ligt het grondeigendom nog bij de eerste eigenaar? Is er grond verworven door marktpartijen? Zo ja, welk type marktpartij (ontwikkelaar, woningcorporatie, belegger, speculant)? Is er sprake van versnipperd eigendom? Hoe ontwikkelen de verwervingsprijzen zich? Hoe groot is de te verwachten waardesprong (positief / negatief)? Met bovenstaande (eerste aanzet tot een) afwegingskader kan op basis van deze data besluitvorming over het te hanteren grondbeleid worden onderbouwd.

2. *Verbreding financiële scope.* Verruiming van het gemeentelijk belastinggebied (grondbelasting), inkomsten uit erfpacht en baatbelasting bieden mogelijk alternatieven voor Utrecht om aanvullende inkomsten te genereren waarmee financiële tekorten in gebiedsontwikkelingen in de toekomst mogelijk afgedekt kunnen worden. Deze maatregelen hebben met elkaar gemeen dat een deel van de toekomstige waardegroei van vastgoed en grond, als gevolg van gemeentelijk beleid en publieke investeringen, kan worden afgeroomd. Een maatschappelijk debat over de wenselijkheid en haalbaarheid van deze maatregelen is gebaat bij inzicht – opnieuw vanuit een financiële rationaliteit geredeneerd – in de potentiële opbrengsten van dergelijke maatregelen.

3. *Systematiek vaststelling inbrengwaarde.* In de business cases in hoofdstuk 4 hebben we aannames gedaan over het effect van aanpassingen in de systematiek vaststelling inbrengwaarde op de omvang van het kostenverhaal op ontwikkelaars. Zowel voor Utrecht zelf als met het oog op een discussie in de landelijke politiek over de modernisering van het grondbeleid is het relevant om een goede inschatting te maken van de potentiële 'opbrengst' van die aangepaste systematiek (zie hieronder: lobby G4 richting het Rijk).

4. *Planbatenheffing.* We hebben in dit onderzoek eveneens op basis van aannames kunnen vaststellen dat de invoering van een planbatenheffing in gebiedsontwikkelingen met een positieve waardesprong voor de gemeente een positief saldo kan opleveren. Ook in dit geval is meer inzicht gewenst (zie hieronder: lobby G4 richting het Rijk).

5. *Inzicht in effecten van overige maatregelen en beleid.* Het is nuttig om de effecten van grondbeleid op de uitvoerbaarheid van gebiedsontwikkelingen te plaatsen in de context van overige maatregelen en beleidsinterventies die van invloed kunnen zijn op de uitvoerbaarheid van die projecten, zoals programmering, duurzaamheidseisen, bebouwingsdichtheden, gehanteerde risicoopslagen en woningbouwsubsidies. Dat draagt bij aan zorgvuldige besluitvorming over maatregelen gericht op het verbeteren van de uitvoerbaarheid van woningbouwprojecten.

Lobby G4 richting Rijk: modernisering grondbeleid

In de business cases van (geanonimiseerde) Utrechtse projecten hebben we de financiële impact van een deel van de maatregelen die minister De Jonge voorstelt in het kader van de modernisering van het grondbeleid getoetst. De in dit rapport besproken problematiek met betrekking tot de uitvoerbaarheid van gebiedsontwikkelingen en de vragen over de effectiviteit en opbrengstpotentie van verschillende beleidsinterventies zijn ook relevant voor andere steden. Samen optrekken in G4-verband richting het Rijk biedt mogelijkheden voor de agendering van de modernisering van het grondbeleid, mede met het oog op de Tweede Kamer-verkiezingen najaar 2023. Dit onderzoek agendeert de volgende onderwerpen:

1. *Aanvullend instrumentarium voor baatafroming.* Met het oog op de financiële uitvoerbaarheid van toekomstige gebiedsontwikkelingen hebben gemeenten behoefte aan aanvullend instrumentarium om de waardesprong die ontstaat als gevolg van bestemmingswijzigingen effectiever te benutten voor de financiering van publieke voorzieningen. Daarbij kan gedacht worden aan een aanpassing in de systematiek voor de vaststelling van de inbrengwaarde en invoering van een planbatenheffing, maar ook aan maatregelen die de toekomstige waardegroei van grond en vastgoed belasten.

2. *Verkenning opbrengstpotentie.* Een politieke en maatschappelijke discussie over de wenselijkheid van dergelijk aanvullend instrumentarium ten behoeve van het grondbeleid dient onderbouwd te worden, niet alleen met een verkenning van de juridische haalbaarheid en legitimiteit van deze instrumenten, maar ook met een analyse - vanuit een financiële rationaliteit geredeneerd - van de opbrengstpotentie van deze instrumenten in toekomstige gebiedsontwikkelingen.

3. *Risico's actief grondbeleid.* Actieve gemeentelijke bouwgrondproductie biedt in potentie in veel gevallen nog steeds de beste mogelijkheden om de waardesprong als gevolg van bestemmingswijzigingen zoveel mogelijk te benutten voor de financiering van publieke voorzieningen ten behoeve van gebiedsontwikkelingen. Maar zeker in transformatiegebieden is deze strategie risicovol voor gemeenten, omdat de afzet van bouwgrond conjunctuurgevoelig is. Een verkenning van de mogelijkheden. Afdekking van de risico's van actieve bouwgrondproductie voor gemeenten door het Rijk, bijvoorbeeld via participatie, kan een stimulans zijn voor gemeenten om hier meer gebruik van de te maken.

4. *Voorkom 'concurrentie' tussen woningbouwprojecten.* De conjuncturele ontwikkelingen in recente jaren, in combinatie met de aanpassingen in de programmering, hebben een substantiële invloed op de financiële uitvoerbaarheid van veel van de huidige woningbouwprojecten. De uitvoerbaarheid van deze projecten wordt onder meer belemmerd doordat marktpartijen (en soms ook gemeenten) in het verleden "teveel" hebben betaald voor grondposities. Gemeenten kunnen deze situaties in de toekomst mogelijk voorkomen door hun beleid beter voorzienbaar te maken. Dit biedt mogelijkheden voor nog te ontwikkelen woningbouwprojecten, maar voorkomen moet worden dat de ontwikkeling van huidige plangebieden wordt stil gelegd, wanneer de haalbaarheid van nieuwe projecten verbetert, bijvoorbeeld door tijdig te kiezen voor een afschrijving op het resultaat (gemeente én ontwikkelaar).

5. *Verlengen tijdsduur WVG.* Als een gemeente een WVG vestigt moet binnen drie jaar een omgevingsplan, structuurvisie of bestemmingsplan worden vastgesteld. Dit blijkt in de praktijk kort te zijn voor ingewikkelde plannen, daarnaast dwingt het de gemeente ruimteljike ontwikkelingen binnnen die termijn mogelijk te maken, terwijl er nog geen anterrieure overeenkomst is gesloten. Met de kortere WVG kan een ontwikkelaar ontwikkelen zonder anterieure overeenkomst, maar ook verslechtert de onderhandelingspositie van de gemeente met slecht functionerend commercieel vastgoed. Een verlenging van de tijdsduur WVG is dus om meerdere redenen gewenst.