

Reflectie op kernvragen Blok grondprijzen voor tijdelijke commissie Huizenprijzen

Allereerst wil ik hierbij mijn dank uitspreken voor de uitnodiging voor de deskundigenbijeenkomst. Over de relatie tussen woningprijzen en grondprijzen worden al meer dan een eeuw veel misvattingen waargenomen, onder andere door oud-minister en kamerlid Pierson die in zijn leerboek¹ aangaf dat woningprijzen niet hoog zijn vanwege hoge grondprijzen, maar dat het andersom werkte. Ook bij de verdediging van de Woningwet in de Staten-Generaal werd door minister Cort van der Linden (met instemming van Pierson)² aangegeven dat grondprijzen door het opbrengstpotentieel worden bepaald. Mijn reflectie richt zich op de volgende vijf onderwerpen.

1. Lage grondprijzen in het verleden. Tot 1995 bestond het grootste deel van het woningbouwprogramma uit gesubsidieerde woningen. De vorige crisis in de woningmarkt (1978 - jaren '80), met vooralsnog een sterkere prijscorrectie dan nu, heeft gezorgd voor een minimaal verschil in grondprijs tussen koopwoningen en huurwoningen. De commissie vergelijkt een moment waarin de markt zich uit het dal van de golf omhoogwerkte met een moment aan de top en stelt een hoge prijsstijging vast. De meer relevante vraag lijkt mij evenwel: waarom waren de grondprijzen in 1995 zo laag? Met nota Volkshuisvesting in de jaren '90 (de nota Heerma uit 1989) is een einde gemaakt aan de daarvoor bestaande unieke situatie waarin grondprijzen dusdanig laag waren dat er geen waardesprong was van de overgang van groene ruime naar stedelijk gebied.³ De Rijksoverheid heeft bovendien met de Vierde nota Extra (VINEX) bewust een schaarstebeleid gevoerd om de grondprijzen op te stuwen. Deze hogere grondprijzen waren nodig om de grondproductiekosten van de dure voorkeursrichtingen nabij de stad, gegeven de beperkte subsidies, op te kunnen brengen⁴. Deze ontwikkeling is vooral gerealiseerd doordat der woningbouw buiten de stadsgewesten (het toenmalige beleid definieerde deze 25 stedelijke regio's in Nederland) sterk terugliep.

2. Verklaring kan beter beginnen met vraag waarom grondprijzen niet nog verder zijn gestegen. De woningmarkt is voor een belangrijk deel een voorraadmarkt. Indien er meer welvaart ontstaat, willen mensen een belangrijk deel van deze welvaart besteden aan de kwaliteit van het wonen. Als door een lagere rente en verruiming van hypotheekvoorwaarden de vraag stijgt, past de voorraad zich pas geleidelijk aan. Een dergelijke schaarstepremie slaat volgens klassieke economische beginselen neer in de grond. Bij een aanvankelijk aandeel van de grondprijs van 15% (overigens zeer laag voor verstedelijkte gebieden; passend bij het punt hierboven) en bouw- en bijkomende kosten van 85%, zou zo geredeneerd een prijsstijging van 10% in de woningwaarde moeten leiden tot een stijging van de grondprijs met 10 procentpunten; gegeven dat de grondprijs in dit voorbeeld slechts een aandeel van 15% heeft, is dit een relatieve prijsstijging van 67%. De grondprijsstijgingen zijn in de praktijk lager geweest dan volgens deze klassieke theorie kan worden verwacht, omdat deze stijging ook in de bouwkolom is terechtgekomen: bijvoorbeeld via strengere eisen aan de bouwkwaliteit (zoals energiehuishouding) die niet (volledig) in de marktprijs voor woningen zijn verdisconteerd, hogere kosten voor gespecialiseerd werk in de bouw, energiekosten verbonden met bouwproductie en marges van partijen. Kortom, het is mogelijk meer gerechtvaardigd te analyseren waarom de grondprijsstijging zo laag is geweest, dan om te verklaren waarom deze zo hoog was; want er was (indien de bouwkosten reëel gelijk zouden zijn gebleven) meer ruimte voor grondprijsstijgingen dan is gerealiseerd.

3. Aanpassingen woningvoorraad aan veranderde vraag. Bij het aanpassen van de woningvoorraad aan een veranderende vraag zijn een aantal zaken van belang die de snelheid remmen waarop dat gebeurt.

1. Het bebouwen van grond buiten de bestaande kernen kan worden beschouwd als een optie. Deze optie heeft een waarde die verloren gaat bij het uitoefenen ervan (het bebouwen van de grond). Het is daarom pas economisch gunstig om deze optie uit te oefenen (de grond te bebouwen) als de waardesprong hoog genoeg is. Dit verklaart waarom het soms winstgevender is grond niet te bebouwen; ook als er met bebouwing een flinke winst kan worden gemaakt. Bebouwing kan ook later plaatsvinden.

2. Zowel bij omvangrijke herstructureringsprojecten (zoals de verandering van een bedrijventerrein in een gemengde wijk) als bij uitbreidingslocaties speelt vaak dat een bepaald aantal percelen samenhangend in het project tot ontwikkeling dienen te worden gebracht. Locatie is immers van groot belang voor de woonomgeving en die kwaliteit van een locatie kan niet voortkomen uit een pandje naast een lawaaiige overslag of een locatie achter een spoor/kanaal/hoofdweg zonder goede kruisingen. Deze samenhang leidt tot een laatste pandje-problematiek. Omdat de grondwaardestijging pas beschikbaar komt als ook het laatste pandje (perceel grond) is verworven, kan de partij die het laatste bij de

samenwerking aansluit veel meer geld krijgen. De waarde stijging slaat bij deze laatste partij neer. Dit zorgt ervoor dat alle partijen achter aansluiten, waardoor ontwikkeling niet van de grond komt. 3. Het tot ontwikkeling brengen van locaties kost tijd en beperkt daarmee de dynamiek van het aanpassen van de voorraad aan de veranderende vraag. De focus is vaak op het juridische traject. De echte doorlooptijd ligt hierbuiten en versnelling van juridische traject kan leiden tot vertraging elders. Het planmatig tot ontwikkeling brengen van locaties – met juridisch instrumentarium, zoals het hanteren van een complexwaarde waardoor de eigenaar van het laatste pandje geen extra vergoeding krijgt – leidt daarmee tot de mogelijkheid om sneller in te gaan op veranderende vraag. Voorwaarde hiervoor is dat ruimtelijke ordening niet wordt verengt tot toelating van bepaalde ontwikkelingen (hetgeen bovenstaande problemen niet aanpakt), maar er een planmatig ontwikkelingsbeleid wordt gevoerd.

4. *Grondaanbod, marktwerking en overheidsingrijpen.* Een van de gedachten achter de vrijheid van mededinging is dat een ruime productie welvaart bevordert en dat overproductie alleen een probleem is voor diegenen die zich hier schuldig aan maken. Op de grondmarkt is dit probleem breder. Allereerst bestaat een woningbouwlocatie uit woningen en een woonomgeving. De kosten die de overheid maakt voor deze woonomgeving kunnen (bijvoorbeeld via het exploitatieplan) pas worden verhaald als de private partij inderdaad tot bouw overgaat. Dit betreft ontsluitingswegen, rioleringen, grondophoging, etc.. Zuinig omgaan met publieke middelen vraagt om het zuinig zijn met stads- en dorpsuitbreidingen. Dit geldt ook voor de onderhoudslasten. In Duitsland, Oostenrijk en Zwitserland is de 'bouwlandparadox' een begrip⁵. In reactie op woningbehoefte maakte de overheid steeds meer woningbouw mogelijk en verkavelde gebieden. De eigenaren gingen echter niet over tot bouw. Als reactie werden nog meer locaties aangewezen en verkaveld. Ten tweede zijn in een dichtbevolkt land er negatieve externe effecten van een overvloed aan half afgebouwde woningbouwlocaties. Dit zorgt voor versnippering en minder ruimte voor zaken als landbouw, natuur en recreatie. Overigens in een voorraadmarkt behoren ook de aanbieders van bestaande woningen tot degenen die zich 'schuldig maken' aan overproductie (overaanbod) op de markt.

5. *De transparantie van de grondmarkt.* Grondprijzen zijn locatiegebonden. Op de grondmarkt gaat het vaak over ontwikkelingen over een langere tijd, waar partijen risico's delen. De uitwerking van deze afspraken, maakt het lastig te bepalen welke prijs uiteindelijk is betaald, omdat zelfs lezing van de overeenkomst op grond waarvan later betaling zal plaatsvinden, geen inzicht geeft in de werkelijk betaalde bedragen. Bijvoorbeeld gemeenten spreken een bepaalde grondprijs en geven aan dat de daadwerkelijk te betalen prijs afhankelijk is van hoe bepaalde indices zich ontwikkelen. Dit zorgt ervoor dat normatief rekenen op grond van residuele waarde vaak leidend is bij gronduitgifteprijs. Bij grondverwerving zijn de uitkomsten van een dergelijke berekening zo afhankelijk van kleine verschillen in mee te nemen parameters (als bijvoorbeeld grondverwerving 5% is van de uiteindelijke v.o.n.-prijs van de woning, dan leiden realistische marges in de berekening van de opbrengsten (100%) of alle andere kosten (95%) al snel tot meer dan een verdubbeling of decimering in de te betalen prijzen) dat hier vaak vergelijkend wordt gekeken naar wat elders op de markt wordt betaald. In Duitsland is hier een heel systeem voor opgetuigd met gezaghebbende kaarten met daarop de 'Bodenrichtwerte' (art. 196 Baugesetzbuch); een operatie vergelijkbaar met de wijze waarop in Nederland WOZ-waarden worden vastgesteld. Het ontwikkelen van een dergelijk kostbaar systeem (dat de transparantie verhoogt als de informatie openbaar is, maar waar partijen wel in hun feitelijk handelen vanaf zullen wijken) lijkt alleen te overwegen indien de overheid zou kiezen voor een aparte fiscale behandeling van grond en opstal, omdat alleen dan er voldoende sprake zal zijn van feedback bij fouten in de waarderingen.

Willem K. Korthals Altes, Hoogleraar Grondbeleid, TU Delft

¹ N.G. Pierson, Leerboek der Staathuishoudkunde, Tweede herziene druk (Haarlem, Erven F. Bohn, 1896-1902).

² Handelingen Eerste Kamer, 29e vergadering 19 juni 1901, blz. 504.

³ Zie voor een analyse van de oude situatie: Needham, B. (1992) A Theory of Land Prices when Land is Supplied Publicly: The Case of the Netherlands, *Urban Studies* 29(5), 669-86.

⁴ Zie bijvoorbeeld Kabinetsstandpunt VINEX deel 3, 1991, blz. 68 en VINEX 2, 1991, blz 150 en W.K. Korthals Altes (1995) De Nederlandse planningsdoctrine in het fin de siècle: voorbereiding en doorwerking van de Vierde nota over de ruimtelijke ordening (Extra), Van Gorcum, Assen, blz. 194-201.

⁵ Davy, B. (1996) Baulandsicherung: Ursache oder Lösung eines raumordnungspolitischen Paradoxons? , *ZfV Zeitschrift für Verwaltung* 21(2), 193-208.