

# De prijs van bouwgrond

De markt voor bouwgrond in Nederland is in economische zin nauwelijks een markt te noemen. De overheid is de belangrijkste marktpartij en zij stelt dan ook de prijzen vast. Deze prijzen weerspiegelen niet de marktverhoudingen, maar de vuistregels die bij de vaststelling worden gehanteerd. In dit artikel wordt ingegaan op de discrepanties tussen economisch-theoretisch optimale en feitelijke prijzen. De auteur constateert dat de Nederlandse wijze van prijsvorming leidt tot onbedoelde subsidies en suboptimale investeringsbeslissingen. Hij pleit voor een marktconforme aanpak.

## DR. B. NEEDHAM\*

Er is sprake van enorme overschotten aan bouwgrond. Dit heeft belangrijke financiële gevolgen voor de gemeenten, en er worden dan ook allerlei aanbevelingen gedaan om het gemeentelijke grondbeleid te wijzigen. In dit artikel wordt uiteengezet dat de problemen ontstaan doordat bij de prijsstelling onvoldoende rekening wordt gehouden met de marktverhoudingen. Er wordt geen verband gelegd tussen kostprijs, uitgifteprijs en kwaliteit. Uitgifteprijzen worden nl. vastgesteld aan de hand van de *kosten*, niet van de *marktwaarde*. Behalve financiële gevolgen voor de gemeenten komt ook de ruimtelijke planning in de knel.

Een praktische oplossing hiervoor is dat gemeenten bij hun grondexploitatie meer *marktgericht* gaan werken. In dit artikel wordt met behulp van de grondprijs-theorie een concrete uitwerking gegeven van een marktgericht gemeentelijk grondbeleid.

Hier te lande wordt de prijs van bouwgrond gemeten 1), beschreven 2) en geanalyseerd 3). Pogingen om de hoogte van de grondprijzen en veranderingen daarin vanuit de economische theorie te verklaren zijn echter nauwelijks te vinden. In sommige andere landen is er een levendige belangstelling voor de grondprijs-theorie, met name in Groot-Brittannië en de Verenigde Staten. Er is daar een heel praktische aanleiding voor: aanzienlijke (en soms enorme) verschuivingen in grondprijzen veroorzaakt door veranderingen in de bestemming en het gebruik van grond. In Nederland is de grondmarkt door overheidsinterventie zo gestructureerd dat dergelijke grote veranderingen in de grondprijzen nauwelijks nog voorkomen.

Met betrekking tot de overheidsinterventie zijn drie punten van doorslaggevend belang:

- het feit dat gemeenten het aanbod van bouwgrond nauwelijks beheersen 4);
- het feit dat gemeenten bij het vaststellen van de uitgifteprijzen van bouwgrond een methode behoren te volgen die tot *kostendekkende prijzen* leidt;
- het feit dat één instantie (de rijksoverheid) zo'n grote invloed op de markt voor woningbouwgrond heeft. Het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieuhygiëne bepaalt nl. de kavelprijs voor woningwetwoningen, stelt de verhouding vast tussen de prijzen van woningwetkavels en kavels voor overige woningen en bepaalt grotendeels het volume van afname (via de woningcontingenten).

In het licht van zo'n ingrijpend overheidsoptreden is men geneigd te concluderen dat een *economische* theorie over grondprijzen de Nederlandse situatie veel minder goed kan verklaren dan een *institutionele* theorie. Toch kan de economische wetenschap niet zo lichtjes terzijde

worden geschoven. Ten eerste, de markt voor bouwgrond komt in aanraking met twee andere markten – die voor agrarische grond en die voor gebouwd onroerend goed – waarop de overheid veel minder invloed heeft en waarvan men zou verwachten dat de prijsvorming zich wel met de 'gangbare' economische theorieën laat beschrijven. De tweede reden is al genoemd: kan de economische theorie een handleiding geven voor een ander grondbeleid dat minder problemen geeft?

Deze twee redenen zijn voor ons aanleiding om de prijsvorming van bouwgrond in Nederland in het licht van de gangbare grondprijs-theorie te bezien. Eerst wordt deze theorie uiteengezet. Vervolgens gaan wij in op de 'botsingen' tussen de Nederlandse praktijk en die theorie. In de laatste paragrafen worden aanbevelingen voor een meer marktconform grondbeleid gedaan.

## De gangbare theorie

Wat de uiteen te zetten theorie 'gangbaar' maakt is – onder andere – dat deze de feitelijke grondslag vormt van veel gebruikte taxatiemethoden, op basis van de *residuele waarde* 5). Gebouwd onroerend goed bestaat uit grond plus opstal. Overeenkomstig de prijsvorming van andere samengestelde goederen zou men kunnen verwachten dat de grondwaarde plus bouw- c.q. aanlegkosten de waarde van het totale onroerend goed bepalen. Maar de residuele taxatie is gebaseerd op de theorie dat de waarde van het te bouwen onroerend goed minus de bouw- c.q.

\* De auteur is verbonden aan het Planologisch Instituut van de Katholieke Universiteit Nijmegen. Hij is dank verschuldigd aan prof. dr. B. Kruijt, drs. T. Spit en ir. H. Hengeveld voor hun opmerkingen naar aanleiding van een eerdere versie van dit artikel.

1) Met name in de *Maandstatistiek Bouwnijverheid*.

2) Zie b.v. SEO, *Onderzoek naar gemeentelijk grondprijsbeleid*, Stichting voor Economisch Onderzoek, Amsterdam, 1980; NIROV, *Onderzoek naar de oorzaken en achtergronden van de prijsontwikkeling van woningkavels, 's-Gravenhage*, 1985; Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieuhygiëne, *Grondprijsontwikkeling koopwoningen in de periode 1972-1981*, Den Haag, 1982.

3) Zie TAUW Infra-Consult BV, *Onderzoek naar normering van opbrengstelementen voor een gestandaardiseerde berekening van grondkosten* (uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van VROM), Deventer, 1986.

4) Tussen 1978 en 1982 verstrekten gemeenten 77% van alle bouwgrond; zie *Maandstatistiek Bouwnijverheid*.

5) Een goed leerboek hierover is C. Darlow (red.), *Valuation and development appraisal*, The Estates Gazette, Londen, 1982.

aanlegkosten van de opstallen de grondwaarde geeft. Deze grondprijsvorming is aan één beperking onderhevig: indien de aldus bepaalde grondwaarde lager uitvalt dan de waarde van het perceel in een andere bestemming, die daar wel haalbaar én wel toegestaan is, vindt de bouw niet plaats en het perceel neemt de waarde aan van de meer waardevolle bestemming.

De theorie die achter deze taxatiemethode ligt is te herleiden tot Ricardo's grondprijstheorie uit 1817. Hij concludeerde dat de pacht geen onderdeel van de produktiekosten vormt. Dat kan als volgt worden uitgelegd. Er bestaat een markt voor produkt X en op die markt wordt de prijs P voor X bepaald. Het vervaardigen van een eenheid X op perceel A kost een bedrag K, waarbij grondkosten buiten beschouwing zijn gelaten. Indien:

- $P > K$  kan een prijs voor perceel A worden betaald;
- $P < K$  vindt geen produktie van X op A plaats;
- $P > K$  en P stijgt, dan stijgt de waarde van perceel A.

Hieruit volgt dat de prijs van grond een *restwaarde* of *residuele waarde* is.

## De botsing tussen theorie en praktijk

De manier waarop in Nederland de uitgifteprijs voor bouwgrond wordt vastgesteld komt in het kort hierop neer:

- de gemeente verwerft grond binnen een bestemmingsplan;
- de gemeente maakt die grond bouwrijp, ontsluit het gebied enz.;
- de aldus ontstane totale kosten (inclusief opslag voor de kosten van planning, toezicht enz.) moeten worden opgebracht door de gebruikers;
- van grond met een commerciële of een industriële bestemming, evenals van grond voor villa's en dergelijke, wordt een marktprijs geraamd;
- grond zonder commerciële, industriële of woonbestemming wordt uitgegeven tegen een normprijs of tegen de gemiddelde kostprijs per vierkante meter;
- na aftrek van de opbrengst van bovengenoemde uitgiften van de totale kosten resteren de overblijvende kosten. Deze worden verdeeld tussen de verschillende financieringscategorieën van woningen (premiekoop, premiehuur, woningwet enz.);
- de kavelprijs voor woningwetwoningen moet worden afgesproken met c.q. goedgekeurd door de provinciale vertegenwoordiger van de Centrale Directie Volkshuisvesting van het Ministerie van VROM.

Gezien dat enorme verschil tussen de Nederlandse praktijk en de gangbare theorie lijkt de theorie niet van toepassing. Maar – zoals gezegd – de markt voor bouwgrond komt met twee andere markten in aanraking, waar de theorie wel van toepassing is.

Eén raakvlak is er met de markt voor gebouwd onroerend goed. Deze markt wordt nauwelijks door de overheid geregeld. De prijsvorming op deze markt verschilt dus niet van die in landen als Noord-Amerika en Groot-Brittannië; bovendien wordt met name commercieel onroerend goed in Nederland vaak getaxeerd volgens de Britse praktijk en door 'vernederlandste' makelaars uit Groot-Brittannië 6). De (eventuele) ontwikkelaar kan een vergelijking maken tussen de residuele waarde van een perceel waarop hij overweegt te bouwen en de door de gemeente vastgestelde prijs. Indien de residuele waarde hoger is dan de uitgifteprijs, kan de ontwikkelaar een winst opstrijken (c.q. de gemeente derft een kapitaalbedrag). Indien de residuele waarde lager is dan de uitgifteprijs, zal geen ontwikkeling plaatsvinden: de grond wordt niet uitgegeven.

Het andere raakvlak is dat met de markt voor agrarische grond. De aanraking ontstaat wanneer aan agrarische grond een bouwbestemming wordt gegeven. Hoe verloopt in dat geval de prijsvorming in Groot-Brittannië en Noord-Amerika? Voor de bouwrijp gemaakte bouwgrond wordt een residuele waarde getaxeerd. Na aftrek van de kosten

van het bouwrijp maken ontstaat de residuele waarde van de agrarische grond met bouwbestemming. Meestal is die waarde fors hoger dan de agrarische waarde. Hoeveel de bouwgrondexploitant eigenlijk betaalt hangt van de onderhandeling met de verkoper af, maar hij betaalt niet meer dan de 'waarde met bestemming bouwgrond'.

Hoe zou in Nederland de aanraking tussen bouwgrond en agrarische grond verlopen? Bifnen haar grenzen is de gemeente praktisch monopsonist bij het verwerven van agrarische grond voor bebouwing. Bovendien is het voor beide partijen moeilijk om de residuele waarde van de bouwgrond te taxeren, hetgeen een houvast voor de onderhandeling zou kunnen bieden. Voor die percelen die de gemeente wel uitgeeft tegen marktprijs, is taxeren van de waarde met bestemming bouwgrond wel mogelijk, maar dat geldt voor lang niet alle percelen. In de praktijk bestaat het raakvlak tussen de markt voor bouwgrond en de markt voor agrarische grond hieruit, dat de prijzen op deze laatste markt produktiekosten voor de eerste zijn (in tegenstelling tot de gangbare economische theorie). De tegenstelling met de praktijk elders kan zo worden geformuleerd: in landen zoals Groot-Brittannië worden zowel kosten als waarde gemeten, in Nederland uitsluitend kosten.

Hoe de door Nederlandse gemeenten bepaalde prijzen voor agrarische grond met bestemming bouwgrond wel worden vastgesteld, blijft onduidelijk. Verreweg de meeste transacties op die markt zijn minnelijk 7), waardoor men het idee zou kunnen krijgen dat de overeengekomen prijzen toch marktprijzen zijn. Maar bij zo'n marktstructuur is dat onmogelijk. Het ligt voor de hand dat de mogelijkheid om tot onteigening over te gaan een sterke invloed op de 'minnelijke' onderhandeling heeft, waardoor de prijs wordt vastgesteld met het oog op de prijs bij onteigening. Maar hoe wordt die vastgesteld? Na het lezen van de juridische formules (artikel 40b van de Onteigeningswet) kan men niet aan het idee ontkomen dat de vaststelling van de onteigeningsprijs een kwestie is van gewoonte en jurisprudentie. Misschien werkt dat tot ieders tevredenheid, maar vanuit economisch gezichtspunt hoeven die prijzen niet optimaal te zijn.

## Marktgerichte gronduitgifte

Dat het financieel slecht gaat met de gemeentelijke bouwgrondexploitatie is voldoende vastgelegd 8). Mede naar aanleiding van deze problematiek zijn verschillende werk- c.q. onderzoeksgroepen ingesteld 9). Deze kwamen in het algemeen tot de conclusie dat de gemeentelijke grondexploitatie meer rekening met marktprijzen en marktontwikkelingen moet houden. In het navolgende zullen wij aangeven hoe dat zou kunnen. Vooraf twee opmerkingen.

Hiervoor is een beknopt beeld gegeven van hoe een gemeente de bouwgrondexploitatie hoort aan te pakken, volgens het 'bruine boekje' dat nu al 20 jaar oud is 10). Boven werd gezegd dat uitgifteprijsen als volgt worden vastgesteld:

- voor industriële en commerciële bestemmingen evenals voor villa's en dergelijke geldt de marktprijs;

6) H.W. ter Hart, Commercieel vastgoed in Nederland, Fed, Deventer/Nederlands Studie Centrum, Vlaardingen, 1987, blz. 84.

7) Tussen 1979 en 1982: 99,94% naar oppervlakte; zie *Maandstatistiek Bouwnijverheid*.

8) R. Giebels, C.C. Koopmans en F. Moolhuizen, *De risico's voor gemeenten op de markt voor bouwrijpe grond*, Stichting Economisch Onderzoek, Amsterdam, 1985; P. Ike, H. Voogd en K. van Zwieten, *Planning van bedrijfsterreinen: gokken met ruimte en overheidsgeld*, *ESB*, 30 mei 1987, blz. 494-497; Provincie Gelderland, *Tussenrapportage over de financiële problematiek bij de exploitatie van bestemmingsplannen*, Arnhem, 1983.

9) Voor de eindrapportage zie Federatie 'O', *Uitgangspunt herziening grondkostenmethodiek*, Amsterdam, 1986; TAUW, op. cit.

10) Vereniging Nederlandse Gemeenten/Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, *Grondkosten woningbouw*, Den Haag, 1968.?

- voor scholen, parken, sportvelden en dergelijke geldt een normprijs of gemiddelde vierkante-meterprijs;
- voor alle andere bestemmingen (woningbouw behalve de duurderre vrije-sectorwoningen) geldt een prijs die de exploitatierekening sluitend maakt (met dien verstande dat de prijs van woningwetwoningkavels door de Centrale Directie Huisvesting moet worden goedgekeurd).

Signalen uit de praktijk duiden erop dat ook bij die laatste categorie steeds vaker marktprijzen worden gehanteerd, en wel bij premiekoop A, B en C en bij de premiehuurwoningen. De enige uitgifteprijs die niet op de markt worden vastgesteld zouden dan die voor de zogenaamde 'sociale bestemmingen' - parken, sportvelden, woningwetwoningen, scholen en dergelijke - zijn. De verandering richting marktprijzen is dus al begonnen.

Het tweede punt betreft de praktische redenen waarom een grotere marktgerichtheid toe te juichen is. Er zijn drie punten te noemen.

In de eerste plaats kan een gemeente zich bij de bouwgrondexploitatie toch niet aan het marktgebeuren onttrekken. Er is een actieve markt in gebouwd onroerend goed; er is concurrentie tussen vragers naar bouwgrond; en er is concurrentie tussen gemeenten die bouwgrond aanbieden. Bijgevolg bestaat er een markt in bouwrijp gemaakte grond. Voor de grondprijs betekent dit dat de uitgifteprijs niet hoger kan zijn dan de residuele waarde (bij die bestemmingen waarvoor een actieve markt in gebouwd onroerend goed bestaat). Bovendien kan de uitgifteprijs van bouwrijpe grond in één gemeente niet veel hoger zijn dan die van bouwrijpe grond met dezelfde bestemming en hetzelfde gebruik in een naburige gemeente.

In de tweede plaats is tegen het uitgeven van grond beneden de hoogst mogelijke prijs (= residuele waarde) een aantal argumenten in te brengen:

- het kan concurrentievervalsend werken, zowel tussen bedrijven als tussen lokaties in gemeenten 11);
- het kan speculatie in de hand werken;
- het betekent gederfd inkomen voor de gemeente;
- het betekent een verborgen subsidie geven (als de gemeente toch wil subsidiëren kan zij dat beter openlijk doen).

In de derde plaats is het gevaar groot dat vanuit het uitgangspunt dat de kosten moeten worden gedekt, onvoldoende aandacht wordt geschonken aan de *kwaliteit* c.q. de waarde van wat wordt geproduceerd (in casu de bouwpercelen).

Aan de hand van vier hoofdpunten wordt nu uiteengezet hoe de gemeente de bouwgrond wel meer marktgericht zou kunnen exploiteren.

### De opbrengsten apart taxeren

Voor zover mogelijk moet de gemeente uitgifteprijs vaststellen los van de produktiekosten en rekening houdend met regionale marktprijzen en met getaxeerde residuele waarde. Zoiets is wel mogelijk bij grond met bestemming bedrijfshuisvesting en met een woonbestemming, met uitzondering van de grond voor woningwetwoningen. Er resteert dus het vaststellen van uitgifteprijsen voor:

- woningwetwoningen;
- scholen en andere openbare gebouwen;
- parken, sportvelden en dergelijke.

Ad a. Er zijn verschillende manieren om uitgifteprijsen voor woningwetwoningen meer marktgericht vast te stellen. Een mogelijk uitgangspunt is de huurprijs. Voor de voorgenomen woningwetwoning wordt de huurprijs vastgesteld volgens de huurtabel. De gekapitaliseerde huurprijs geeft de kapitaalwaarde van de woning aan. De bouwkosten moeten daarvan afgetrokken worden en wat overblijft is de residuele waarde van de grond. Dit is te beschouwen als de 'institutionele residuele waarde' - d.w.z. afhankelijk van de aangewezen bestemming en gebruik. Het vormt een 'marktwaarde', weliswaar niet 'in vrij verkeer', maar wel 'binnen de aangewezen bestemming'.

Men kan ook een parallel trekken met premiehuurwoningen. Voor premiehuurwoningen binnen hetzelfde bestemmingsplangebied wordt de verhouding huurprijs/grondprijs berekend. Uit deze verhouding en de huurprijs van de woningwetwoning volgens de huurtabel kan dan de grondprijs worden afgeleid. Ook in dit geval is de uitkomst een 'institutionele residuele waarde'.

Ad b. Voor scholen en andere openbare gebouwen is er geen markt en het bepalen van een huurprijs zou gekunsteld zijn. Een eenvoudige oplossing is te veronderstellen dat dit soort bestemming met andere sociale bestemmingen, b.v. woningwetwoningen, om grond concurreert. Daaruit volgt dat voor scholen en dergelijke dezelfde grondprijs betaald moet worden als voor woningwetwoningen 12).

Ad c. Voor parken, sportvelden enz. waarvoor geen markt bestaat en die een puur maatschappelijk nut dienen lijkt het redelijk een kostprijs te laten betalen. Deze zou kunnen bestaan uit de waarde bij agrarisch gebruik plus alle aanlegkosten, inclusief een bijdrage aan de ontsluitingskosten en een opslag voor kosten van planning enz.

### Een financiële evaluatie

Wanneer een gemeente bouwgrond wil ontwikkelen, maakt zij eerst een aantal plannen (verschillende stedebouwkundige ontwerpen, verschillende plankwaliteiten) en voor ieder alternatief een 'kosten/batenanalyse' 13). Bij de schatting van de kosten worden de verwervingskosten buiten beschouwing gelaten. Bij de schatting van de opbrengsten worden marktprijzen gehanteerd op een manier zoals hierboven geschetst. De kosten worden van de opbrengsten afgetrokken. Het verschil geeft de residuele waarde van de grond aan. Indien die waarde hoger ligt dan de gebruikswaarde (veelal de waarde bij agrarisch gebruik) dan is de bouwgrondexploitatie *economisch* verantwoord. Zo niet, dan heeft de grond een hogere waarde in zijn huidige gebruik.

Sommige planonderdelen worden bij zo'n financiële toets ontzien: voor wegen, plantsoenen e.d. worden kosten gemaakt die niets opbrengen en die als 'overheads' moeten worden beschouwd. Aangezien in de praktijk 50% van een bestemmingsplangebied uit dergelijke *niet* uit te geven grond bestaat 14), moet - gemiddeld - iedere vierkante meter *wel* uit te geven grond een waarde krijgen die twee keer zo hoog is als de gebruikswaarde, voordat het plangebied als geheel aan het financiële criterium voldoet. Dan wordt de vraag: is het voldoende dat aan dat beginsel wordt voldaan door het bestemmingsplangebied als geheel, of moet ook per afzonderlijk uit te geven perceel aan deze opbrengsteis worden voldaan?

De Nederlandse praktijk laat een 'verrekening' toe, waarbij commerciële bestemmingen de 'sociale' bestemmingen kunnen dragen. Dat is maatschappelijk te verantwoorden, maar zou uit economische overwegingen aan de volgende beperking moeten worden onderworpen. Indien een vierkante meter uit te geven grond een residuele waarde krijgt lager dan de gebruikswaarde - zelfs zonder rekening te houden met een evenredige bijdrage aan de 'overheads' - dan kan men concluderen dat de grond beter in zijn vorige bestemming had kunnen blijven omdat hij zelfs zijn 'transfer earnings' niet kan opbrengen.

### Subsidies

De noodzaak om bouwgrond-exploitatie te subsidiëren hangt uiteraard van de uitkomst van de financiële evaluaties af. Maar zelfs als die negatief uitvallen moet men niet automatisch - zoals tegenwoordig vaak gebeurt - tot het subsidiëren overgaan. Bouwgrond is namelijk een input voor het produceren van goederen en diensten (woningen,

11) Wanneer b.v. de ene gemeente grond tegen een lage boekwaarde houdt, de andere toevallig niet.

12) Voor de verhouding in de praktijk tussen uitgifteprijsen voor scholen en 'overig o.g.b.' aan de ene kant en voor woningbouw en industrieterrein aan de andere, zie TAUW, op. cit.

13) Ook aanbevolen in Federatie 'O', op. cit., blz. 33.

14) Zie b.v. de analyse in *Grondprijsontwikkeling*, op. cit., en in SEO, op. cit.



*Buildings are not high, because a rent is paid, but a rent is paid because buildings are high*

(foto ANP)

voetbalvelden enz.). Als *die* moeten worden gesubsidieerd dan kan dat beter direct gebeuren, niet via het subsidiëren van één van de inputs).

Indien derhalve aan de verschillende financiële toetsen niet wordt voldaan, moet men zich eerst afvragen: waarom niet? Er zou in zo'n geval bouwgrond worden opgeleverd met een waarde beneden de produktiekosten. Waar ligt dat aan? Is de grond erg duur (bij voorbeeld tuinbouw in tegenstelling tot landbouw)? Is de lokatie onaantrekkelijk, waardoor de uitgifteprijs laag zijn? Brengt de lokatie hoge ontsluitingskosten met zich mee? Is de verhouding tussen planonderdelen met een lage en een hoge opbrengst financieel ongunstig? Pas wanneer dergelijke vragen zijn gesteld kan worden nagegaan of een andere planopzet mogelijk is, een andere lokatie dan wel een andere fase-ering, die wel een acceptabele kosten-opbrengstenverhouding geeft. Alleen indien deze niet te halen is moet aan een eventuele oplossing door middel van subsidies worden gedacht.

Als het financiële criterium per uit te geven perceel niet wordt bereikt, zelfs na een eventuele plaanpassing, dan kan het geven van subsidies wel worden overwogen, maar gericht op en verbonden aan het desbetreffende perceel. Vanwege het huur- en subsidiebeleid is dit het vaakst te verwachten bij woningwetkavels. Omdat dit beleid door de rijksoverheid wordt vastgesteld ligt het voor de hand dat deze overheid de eventuele grondsubsidies verstrekt.

Nadat rekening met dergelijke perceel-gebonden subsidies is gehouden wordt de financiële evaluatie voor het gehele gebied opnieuw berekend. En als die toch negatief uitvalt? Het lijkt ons dat gesubsidieerde bouwgrond-exploitatie als geheel slechts verantwoord is als om *planologische* redenen een lokatie is gekozen waarvan de exploitatie buitengewoon duur is. Dat is in twee soorten lokaties het geval en voor beide is er een subsidieregeling. De ene regeling geldt in stadsvernieuwingsgebieden: het stadsvernieuwingsfonds. De andere regeling geldt in uitleggebieden met hoge infrastructurele kosten of hoge kosten voor het bouwrijp maken, maar met planologische

voordelen: de lokatiesubsidie en vanaf 1990 de subsidie-regeling grote bouwlokaties.

### **Winst is niet vies**

Een vierde uitwerking van een meer marktgerichte bouwgrondexploitatie is de volgende: een gemeente moet niet schromen om winst uit de bouwgrondexploitatie te halen. Zoiets wordt mogelijk wanneer de geschatte residuele waarde hoger uitvalt dan de gebruikswaarde. In dat geval is de verdeling van dat prijsverschil tussen koper en verkoper een kwestie van onderhandeling bij de verwerving, waarbij de gemeente haar machtspositie niet moet uitbuiten. Maar het is ook onverantwoord de kans voorbij te laten gaan winst te maken. Uit ervaring gedurende de afgelopen jaren is gebleken dat er enorme financiële risico's aan de bouwgrondexploitatie zijn verbonden; de gemeente moet zich als een commercieel bedrijf gedragen en moet proberen reserves op te bouwen ter dekking van die risico's 15).

### **Conclusies**

De manier waarop in Nederland de bouwgrond wordt geëxploiteerd is verre van marktconform. Op zichzelf is dat geen bezwaar. De kwaliteit van de gebouwde omgeving in nieuwbouw- en in vele vernieuwde wijken is goed te noemen, zeker in vergelijking met sommige andere landen. Maar de financiële consequenties van de Nederlandse aanpak nopen tot een herbezinning. Onze aanbeveling is dat gemeenten de bouwgrond meer marktgericht moeten exploiteren. Aanwijzingen over hoe dat gestalte zou kunnen krijgen zijn uit de gangbare theorieën over grondprijsvorming afgeleid.

**Barrie Needham**

15) Zie ook Giebels, op. cit., blz. 118.