
Effectrapport

Verkenning beleidsalternatieven inbrengwaarde bij kostenverhaal



24807

Definitief Rapport

Cebeon, 17 december 2024

I Inhoudsopgave

S	Samenvatting.....	5
S.1	Doel en methode onderzoek.....	5
S.2	Verkennde beleidsalternatieven.....	5
S.3	Bevindingen Beleidsalternatief 1 (gebruikswaarde) inclusief varianten.....	6
S.4	Bevindingen Beleidsalternatief 2 (vaste bijdragen kostenverhaal).....	7
1	Inleiding.....	8
1.1	Aanleiding.....	8
1.2	Onderzoeksdoel.....	8
1.3	Onderzoeksaanpak.....	9
1.4	Leeswijzer.....	10
2	Getoetste beleidsalternatieven en beoordelingskader.....	11
2.1	Beschrijving problematiek en kernbegrippen.....	11
2.2	Nulalternatief en beleidsalternatieven.....	12
3	Beoordeling op toetspunten.....	15
3.1	Inleiding.....	15
3.2	Doeltreffendheid.....	15
3.2.1	Doel 1: Vergroting van de ruimte voor kostenverhaal.....	16
3.2.2	Doel 2: Draagt bij aan realisatie woningbouwopgave.....	20
3.3	Doelmatigheid en uitvoerbaarheid.....	23
3.3.1	Doelmatigheid naar drie aspecten.....	23
3.3.2	Uitvoerbaarheid.....	28
3.4	Neveneffecten.....	31
3.4.1	Wat wordt verstaan onder neveneffecten?.....	31
3.4.2	Grondmarkt.....	32
3.4.3	Activiteit grondhandelaren.....	33
3.4.4	Actief grondbeleid gemeente.....	34
3.4.5	Grondprijzen.....	36
3.4.6	Andere neveneffecten.....	37
3.4.7	Samenvattend overzicht neveneffecten.....	38
3.5	Rechtmatigheid.....	40
3.5.1	Juridisch kader.....	40
3.5.2	Bevindingen rechtmatigheidsaspecten.....	41
3.5.3	Nadere verkenning overgangsregeling bij beleidsalternatief 1 (gebruikswaarde).....	43
4	Conclusies per beleidsalternatief.....	46
4.1	Beleidsalternatief 1: gebruikswaarde.....	46
4.2	Variant 1A: altijd WOZ-waarde.....	49
4.3	Variant 1B: voorbereidingsbesluit aanwijzing als gebiedsontwikkelingslocatie.....	52
4.4	Variant 1C: gebruikswaarde met opslag.....	54
4.5	Conclusies beleidsalternatief 1 inclusief varianten.....	56
4.6	Beleidsalternatief 2: vaste bijdragen kostenverhaal.....	58

Bijlagen.....	61
A Vragenlijst eerste vraagronde Delphimethode	63
B Vragen tweede vraagronde Delphimethode	76
C Respondenten	78

S Samenvatting

S.1 Doel en methode onderzoek

Doel

In de Kamerbrief over de modernisering van het grondbeleid heeft de regering aangekondigd dat een verkenning zal plaatsvinden naar een andere grondslag voor het waarderen van de inbrengwaarde van de grond bij het kostenverhaal, omdat prijsontwikkelingen van ingebrachte gronden regelmatig een belangrijke oorzaak blijken voor onvolledig kostenverhaal. Het Rijk wil het kostenverhaal bij gebiedsontwikkeling vergroten door een groter deel van de waardevermeerdering van grond die het gevolg is van functiewijzigingen, in te kunnen zetten voor de te verhalen kosten van gemeenten.

Het Rijk verkent of dit doel kan worden bereikt met alternatieven voor de bestaande grondslag voor de waardering van de inbrengwaarde. Dit zou tevens moeten bijdragen aan de realisatie van de landelijke woningbouwopgave (per segment). Hiertoe zijn door Fakton Consultancy en het ministerie van VRO alternatieven geconcipieerd.

Het doel van het onderhavige onderzoek is geweest om de te verwachten effecten met betrekking tot doeltreffendheid, doelmatigheid, neveneffecten en rechtmatigheid van elk van de opgestelde alternatieven in beeld te brengen.

Methode

Voor het onderzoek is gebruik gemaakt van de zogeheten ‘Delphi-methode’. Dit is een systematische en kwalitatieve prognosemethode waarbij in verschillende rondes de meningen van diverse experts worden gevraagd. Aan het onderzoek hebben zes experts deelgenomen vanuit de gemeentelijke praktijk, projectontwikkeling, advies en wetenschap. Zij hebben in de eerste ronde een schriftelijke vragenlijst beantwoord. De antwoorden zijn geanalyseerd op verschillen en overeenkomsten en vormden de basis voor de vragen voor de tweede Delphi-ronde, die individueel mondeling heeft plaatsgevonden. De vragen in de tweede ronde bevatten een voor ieder gelijk vragenblok, gericht op het bereiken van zoveel mogelijk consensus over de hoofdeffecten te komen (doeltreffendheid en doelmatigheid) en specifieke vragen per respondent waarin de eigen antwoorden zijn geconfronteerd met antwoorden van anderen.

S.2 Verkende beleidsalternatieven

Er zijn vijf beleidsopties getoetst. Deze zijn vergeleken met het zogenaamde nulalternatief, dat wil zeggen de huidige regeling voor de inbrengwaarde met daarbij door het Rijk reeds toegezegde stimuleringsmaatregelen.¹

De volgende beleidsalternatieven en varianten daarbinnen zijn getoetst in deze effectrapportage:

- **Beleidsalternatief 1: Gebruikswaarde** (basisvariant): taxatie van de gebruikswaarde bij voortzetting van de huidige functie.

Binnen dit beleidsalternatief 1 zijn drie varianten verkend:

¹ Kamerbrief ‘Modernisering Grondebeleid’. Kamerstukken II, 2022-2023, Nr.34682-164. Zie: Spoor II.

- **1A. De WOZ-waarde** wordt altijd gehanteerd als grondslag voor de inbrengwaarde, waarbij voor cultuurgrond (uitgezonderd van de WOZ) eenmalige waardebepaling conform de WOZ-systematiek plaatsvindt.
- **1B. Voorbereidingsbesluit** (nieuwe bevoegdheid): 5 à 10 jaar voor de vaststelling van het omgevingsplan wordt een gebied aangewezen als ‘toekomstige gebiedsontwikkelingslocatie’ en tegelijkertijd wordt de inbrengwaarde vastgeprikt op de gebruikswaarde (waarna alleen prijsindexatie).
- **1C. Gebruikswaarde met opslag.** Verhoging van de gebruikswaarde (zie 1A) met een opslag, te weten een landelijk vastgesteld percentage van het verschil tussen de herontwikkelingswaarde en de gebruikswaarde van de grond.
- **Beleidsalternatief 2: Vaste bijdrage.** In het Omgevingsplan worden door de gemeente per kostenverhaalgebied vaste bijdragen vastgelegd per type bouwactiviteit of per vierkante meter bouwoppervlak.

Het ministerie van VRO heeft op voorhand aangegeven dat het de bedoeling is bij de wijziging van de grondslag voor de inbrengwaarde van grond overgangsrecht te laten gelden. De invulling van beoogd overgangsrecht per regeling is echter geen voorwerp van het uitgevoerde onderzoek. Wel is de wenselijkheid van overgangsrecht onderdeel van de juridische aspecten en is een specifieke invulling van overgangsrecht voor beleidsalternatief 1 (gebruikswaarde) beoordeeld door de experts.

S.3 Bevindingen Beleidsalternatief 1 (gebruikswaarde) inclusief varianten

Doeltreffendheid

Het beleidsalternatief ‘gebruikswaarde’ inclusief de varianten 1A (altijd WOZ-waarde) en 1B (voorbereidingsbesluit), leidt naar verwachting tot een vergroting van de financiële ruimte voor kostenverhaal, vooral op uitleglocaties (cultuurgrond) maar niet in bestaand bebouwd gebied.

Daartegenover staat dat er negatief effect op de realisatie van de woningbouwopgave wordt verwacht. Op termijn kan dit verbeteren door herstel van de activiteit van ontwikkelaars (aanpassing business cases) en meer actief grondbeleid door de gemeente. Een overgangsregeling heeft naar verwachting een dempende werking op de ingeschatte terughoudendheid van ontwikkelaars die al grond hebben verworven en daadwerkelijk onder het op te stellen overgangsrecht zullen vallen.

Variant 1C (gebruikswaarde met opslag) scoort afwijkend op doeltreffendheid: er wordt hooguit een beperkte vergroting van de ruimte voor kostenverhaal (alleen in uitleglocaties) verwacht en geen effect op de realisatie van de woningbouwopgave.

Doelmatigheid

Voor het beleidsalternatief ‘gebruikswaarde’ inclusief de variant 1A (altijd WOZ-waarde) kan worden geconcludeerd dat deze naar verwachting doelmatig zijn. De weliswaar hogere uitvoeringskosten voor uitleglocaties (vooral vanwege intensievere onderhandeling en betwisting van de waardebepaling) gaan gepaard met naar verwachting hogere opbrengsten daar, terwijl de uitvoeringskosten in bestaand bebouwd gebied afnemen. Voor variant 1B (voorbereidingsbesluit) zou ook sprake kunnen zijn van doelmatigheid, afhankelijk van de hoogte van de extra uitvoeringskosten (gemeentebreed, voor alle typen locaties) ten opzichte van de hoogte van de extra opbrengsten uit kostenverhaal (vooral te realiseren op uitleglocaties).

Aanvullend geldt voor variant 1A een extra kostenvoordeel omdat in bestaand bebouwd gebied altijd de – reeds bestaande – WOZ-waarde wordt gehanteerd (en andere waardetaxaties dus vervallen).

Daartegenover geldt voor variant 1B een extra kostenpost omdat voor het voorbereidingsbesluit een extra procedure moet worden gevolgd.

Variant 1C (gebruikswaarde met opslag) scoort afwijkend op doelmatigheid: de uitvoeringskosten (meer kosten voor zowel waardebeoordeling, onderhandeling als bezwaar en beroep) worden hoger ingeschat, terwijl daartegenover wordt verwacht dat gewenste effecten niet of nauwelijks worden bereikt. Op grond hiervan kan dit beleidsalternatief als niet-doelmatig worden beoordeeld.

Varianten in relatie tot basisvariant 'gebruikswaarde'

1A. WOZ-waarde

Variant 1A scoort op de meeste criteria hetzelfde als de basisvariant (gebruikswaarde). In de uitvoerbaarheid echter, worden knelpunten voorzien omdat de taxatie van WOZ-waarde voor niet-woningen al complex en vaak discutabel is, en dat voor de specifieke taxatie van de waarde van cultuurgrond ook zal gelden en de verwachting bestaat dat deze vaak zal worden betwist.

1B. Voorbereidingsbesluit

Variant 1B scoort op verscheidene criteria anders dan de basisvariant (gebruikswaarde). De belangrijkste verschillen ontstaan doordat gebieden al vroeg worden aangewezen als toekomstige gebiedsontwikkelingslocatie.

De variant is doeltreffend, met de kanttekening dat deze naar verwachting pas op lange termijn effect zal hebben. De doelmatigheid wordt lager ingeschat, omdat er een extra procedure moet worden gevolgd.

De variant heeft neveneffecten doordat al vroeg bekend wordt waar de gemeente ruimte wil gaan bieden voor bouwactiviteiten. Dit lokt activiteiten van grondhandelaren uit en ook ontwikkelaars zullen zich melden. De verwachting is daarom dat de grondprijzen in deze variant niet of maar beperkt zullen dalen.

1C. Gebruikswaarde met opslag

Variant 1C is naar verwachting niet doeltreffend. De variant biedt maar beperkt extra ruimte om kosten te verhalen en heeft ten opzichte van het nulalternatief geen effect op de realisatie van de woningbouwopgave. De variant is naar verwachting ook niet doelmatig: de uitvoeringskosten worden hoger ingeschat omdat er meer taxaties nodig zijn, er meer discussie tijdens de onderhandeling wordt verwacht over de hoogte van de opslag. Dit kan ook aanleiding zijn tot bezwaar en beroep. Tegenover deze voorziene hogere uitvoeringskosten staan naar verwachting geen hogere opbrengsten.

S.4 Bevindingen Beleidsalternatief 2 (vaste bijdragen kostenverhaal)

Beleidsalternatief 2 (vaste kostenverhaalsbijdragen) is als niet-doeltreffend beoordeeld. Er wordt geen effect verwacht op de ruimte om kosten te verhalen en geen bijdrage aan de realisatie van de woningbouwopgave. Er wordt verwacht dat effecten casusspecifiek zijn, omdat deze vooral zullen afhangen van gemeentelijk beleid (maatwerk).

Het is moeilijk in te schatten of de uitvoeringskosten per saldo hoger of lager zullen zijn dan bij het nulalternatief, omdat er sprake is van zowel extra kosten (met name voor de economische haalbaarheidstoets en de verwachte bezwaren daartegen) als van wegvallende kosten (namelijk van individuele taxaties en vereenvoudiging van de kostenverhaalsberekeningen). In hoeverre de extra kosten en de wegvallende kosten tegen elkaar opwegen (wat kostenneutraal zou zijn), valt niet aan te geven zonder doorrekening.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

In de Kamerbrief over de modernisering van het grondbeleid heeft de regering aangekondigd dat een verkenning zal plaatsvinden naar een andere grondslag voor het waarderen van de inbrengwaarde van de grond bij het kostenverhaal. De voornaamste reden voor deze verkenning is dat gebiedsontwikkeling stagneert, mede omdat deze te duur is. Uit onderzoek is gebleken dat de kosten van de verwerving van de grond het laatste decennium aanmerkelijk zijn toegenomen en ondertussen de hoogste kostenpost vormen in de grondexploitatie van woningbouwlocaties.² Dat werkt ook door in gevallen waarin gemeenten een faciliterend grondbeleid voeren en het initiatief om grond te ontwikkelen aan de eigenaren van de grond laten. De prijsontwikkelingen van ingebrachte gronden blijken regelmatig een belangrijke oorzaak voor onvolledig kostenverhaal.³

Beleidsdoel

Het Rijk wil het kostenverhaal bij gebiedsontwikkeling vergroten door een groter deel van de waardestijging van grond die het gevolg is van functiewijzigingen, in te kunnen zetten voor de te verhalen kosten van gemeenten. Het Rijk verkent of dit doel kan worden bereikt met alternatieven voor de bestaande grondslag voor de waardering van de inbrengwaarde.

Dit zou tevens moeten bijdragen aan de realisatie van de landelijke woningbouwopgave (per segment).

1.2 Onderzoeksdoel

Het ministerie wil daarom verschillende varianten voor de inbrengwaarde van grond verkennen en vergelijken met de bestaande methode. Dit verkenningsproces is uitgevoerd in vier opeenvolgende stappen:

0. Juridische randvoorwaarden in kaart brengen (eigendomsrecht, algemene rechtsbeginselen)
1. Opstellen van een notitie ‘Beleidsopties’
2. Effectrapportage: effecten van beleidsalternatieven in vergelijking met voortzetting van de huidige regeling voor de inbrengwaarde, inclusief de in de brief over de modernisering van het grondbeleid (Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, 19 juni 2023) aangekondigde maatregelen.⁴
3. Eindrapport voor besluitvorming door het kabinet en de Tweede Kamer

Cebeon heeft de opdracht van het ministerie gekregen om te verwachten effecten van verschillende varianten van de inbrengwaardebepaling in beeld te brengen (stap 4). De effectrapportage is gescheiden van het werk aan de beleidsalternatieven, de consultatie en het opstellen van het eindrapport. De reden daarvoor is dat de effectrapportage een onafhankelijk karakter behoort te hebben. Daarvoor is het belangrijk dat de verantwoordelijkheid voor het ontwerpen van beleidsalternatieven en het beoordelen daarvan bij verschillende partijen berust. Een ander bureau (Fakton) heeft daarom de opdracht gekregen de beleidsalternatieven te ontwikkelen en het eindrapport op te stellen.

² <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2021/12/07/grondexploitatie-vijftien-jaar-dynamiek-in-gebiedsontwikkeling>

³ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/12/06/onderzoeksrapport-brink-waardeontwikkeling-van-ingebrachte-gronden-en-publieke-tekorten-bij-gebiedsontwikkeling>

⁴ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2023/06/19/kamerbrief-modernisering-van-het-grondbeleid>

De opdracht voor het voorliggende onderzoek luidt derhalve:

Onderzoeksopdracht

Het uitvoeren van de effectrapportage van de doeltreffendheid, doelmatigheid, neveneffecten en rechtmatigheid van de gegeven beleidsalternatieven voor de grondslag voor het waarderen van de inbrengwaarde van grond bij het kostenverhaal, in vergelijking met de effecten die zijn te verwachten bij voortzetting van de huidige regeling voor de inbrengwaarde, inclusief de in de brief over de modernisering van het grondbeleid (Minister van VRO) aangekondigde maatregelen.

Het opstellen van het daarbij behorende beoordelingskader.

1.3 Onderzoeksaanpak

Delphi-methode

Voor het onderzoek is gebruik gemaakt van de zogeheten ‘Delphi-methode’. Dit is een systematische en kwalitatieve prognosemethode waarbij in verschillende rondes de meningen van diverse experts worden gevraagd. Het is daarbij van belang dat de experts qua achtergrond en invalshoek van elkaar verschillen, zodat een zo breed mogelijk scala aan argumenten en meningen naar voren komt. Door de meningen, ideeën, inzichten en argumenten (anoniem) met elkaar te confronteren en over en weer voor te leggen (in terugkoppelrondes), wordt toegewerkt naar consensus. Deze methode is zeer geschikt voor het voorspellen van de uitkomst van toekomstige scenario’s, van de waarschijnlijkheid van een gebeurtenis of het kunnen bereiken van consensus over een bepaald onderwerp, in casu het bereiken van consensus over de effecten van elk van de te onderzoeken beleidsvarianten.

In deze methode krijgen respondenten individueel open vragen voorgelegd, waarop zij schriftelijk antwoorden, op persoonlijke titel en anoniem ten opzichte van elkaar; de respondenten krijgen niet te weten wie welke antwoorden heeft gegeven. De onderzoekers verzamelen de antwoorden, analyseren de overeenkomsten en lichten de verschillen eruit. Op basis daarvan vindt een tweede vraagronde plaats. De respondenten worden dan geconfronteerd met (de anonieme) antwoorden van anderen en reageren daarop. Dat kan gaan om bijstelling van het eerdere inzicht, verfijning of aanvulling met argumenten.

Keuze experts en bevraging in twee rondes

Voor de toepassing van de Delphi-methode zijn experts met verschillende expertise uitgenodigd: gemeentelijke praktijk, projectontwikkeling, advies en wetenschap. Er hebben zes experts deelgenomen.⁵

Aan de zes experts zijn schriftelijke vragen voorgelegd, aansluitend bij het beoordelingskader en de door het ministerie meegegeven te toetsen beleidsvarianten. Deze vragen zijn voorbesproken met het ministerie. De schriftelijke antwoorden zijn geanalyseerd op verschillen en overeenkomsten en vormden de basis voor de vragen voor de tweede Delphi-ronde.

De vragen in deze tweede ronde bevatten een voor ieder gelijk vragenblok, gericht op het bereiken van zoveel mogelijk consensus over de hoofdeffecten (doeltreffendheid en doelmatigheid). Dit vragenblok is ook voorbesproken met en tevens aangevuld door het ministerie. Tevens zijn er specifieke vragen per respondent geformuleerd waarin de eigen antwoorden zijn geconfronteerd met antwoorden van anderen en waarin – voor zover nodig – ook nadere toelichting op schriftelijke antwoorden is gevraagd. Deze tweede Delphi-ronde heeft mondeling plaatsgevonden door middel van interviews via videoconferentie.⁶

⁵ In bijlage C is het overzicht van deelnemende experts opgenomen.

⁶ In de bijlagen A en B zijn de vragen van respectievelijk de eerste en tweede ronde (het voor ieder gelijk vragenblok) opgenomen.

De conclusies op hoofdlijnen na de twee Delphi-rondes zijn besproken met het ministerie en een klankbordgroep van andere experts (geen deelnemers aan de Delphi-bevraging). Het bureau dat de beleidsalternatieven heeft ontworpen, was hierbij ook aanwezig om kennis te kunnen nemen van de hoofdbevindingen van de effecttoetsing.

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 beschrijven we de verkende beleidsvarianten, met aan het eind van het hoofdstuk het beoordelingskader waaraan is getoetst.

In hoofdstuk 3 presenteren we de uitkomsten op basis van de via de Delphi-methode bevraagde experts, waarbij we het toetsingskader volgen.

Hoofdstuk 4 bevat de conclusies per beleidsalternatief en per variant daarbinnen.

De vragenlijsten voor de eerste en tweede bevraging van de experts zijn opgenomen als respectievelijk bijlage A en bijlage B. In bijlage C staat welke experts zijn bevraagd.

2 Getoetste beleidsalternatieven en beoordelingskader

In dit hoofdstuk beschrijven we in paragraaf 2.1 de problematiek die de aanleiding vormt voor het verkennen van andere beleidsopties voor kostenverhaal bij gebiedsontwikkeling. Daarna zetten we de nu verkende beleidsopties kort op een rijtje (paragraaf 2.2). Tot slot presenteren we in paragraaf 2.3 het beoordelingskader dat is gebruikt voor de toetsing van de effecten van elk van de verkende beleidsopties.

2.1 Beschrijving problematiek en kernbegrippen

Toelichting op faciliterend grondbeleid en kostenverhaal

Als gemeenten een faciliterend grondbeleid voeren, zijn zij verplicht om de kosten van gebiedsontwikkeling te verhalen op de initiatiefnemers.⁷ Faciliterend grondbeleid wil zeggen dat de gemeente niet zelf de grond uitgeeft, noch partner is in een ontwikkelingsmaatschappij (PPS), maar dat de grondeigenaar de gebiedsontwikkeling uitvoert. De gemeente moet dan wel zorgen voor de ontsluiting, de openbare voorzieningen en de inrichting van de openbare ruimte. Om dit te bekostigen wordt de rekening bij de ontwikkelaar-grondeigenaar gelegd door middel van kostenverhaal. Het doel van het kostenverhaal is dus dat de kosten van gebiedsontwikkeling door de initiatiefnemers van de bouwactiviteiten worden betaald (profijt-beginsel).

Publiekrechtelijk en privaatrechtelijk kostenverhaal

Het kostenverhaal kan privaatrechtelijk (anterieure overeenkomst tussen gemeente en ontwikkelaar) of publiekrechtelijk (kostenverhaalregels in het omgevingsplan, gevolgd door een kostenverhaalsbeschikking) worden geregeld. Privaatrechtelijk kostenverhaal heeft de voorkeur; publiekrechtelijk kostenverhaal moet worden toegepast als partijen er niet in slagen een overeenkomst te sluiten.

De kostenverhaalsregels in het omgevingsplan gelden voor het publiekrechtelijk kostenverhaal bij faciliterend grondbeleid, waarbij de locatie wordt ontwikkeld door een private partij (ontwikkelaar, niet de overheid). De berekeningswijze van het kostenverhaal is voorgeschreven voor het publiekrechtelijk kostenverhaal.

In verreweg de meeste gevallen wordt het kostenverhaal bij faciliterend grondbeleid echter privaatrechtelijk geregeld via een (anterieure) overeenkomst. Bij het opstellen van die overeenkomst wordt in de praktijk de berekeningswijze voor publiekrechtelijk kostenverhaal als onderlegger gebruikt en wordt ook het model van de plankostenscan als referentiekader gehanteerd. Hoewel de feitelijke toepassing van publiekrechtelijk kostenverhaal in de praktijk dus zeer beperkt is, heeft de regeling wel doorwerking in het privaatrechtelijk kostenverhaal. Daarom kan ervan worden uitgegaan dat de grondslag van de inbrengwaarde van grond ook doorwerkt in geval van privaatrechtelijke overeenkomsten. In de beoordeling door experts is dan ook uitgegaan van schaduwwerking van de regels voor publiekrechtelijk kostenverhaal naar het privaatrechtelijk kostenverhaal.

Hoogte kostenverhaal

De maximale hoogte van het kostenverhaal wordt berekend als sluitpost in een opstelling van kosten en opbrengsten van de ontwikkelaar en de gemeente, samengevat in het schema in figuur 1.

⁷ Artikel 13.11 en 13.12 Omgevingswet.

Figuur 1. Maximale ruimte kostenverhaalsbijdrage⁸

Vastgoedexploitatie ontwikkelaar	Grondexploitatie van de overheid met toepassing van kostenverhaal
+ (a) Verkoopwaarde vastgoed	+ Residuele grondwaarde
-/- (b) Stichtingskosten vastgoed (algemene kosten, bouwkosten, bijkomende kosten, vergoeding voor winst en risico)	-/- (c) Inbrengwaarde grond van private eigenaren (uitgeefbare gronden)
= Residuele grondwaarde	= Maximale ruimte voor kostenverhaalsbijdragen

Het uitgangspunt van het kostenverhaal is dat de bijdrage van de eigenaar-ontwikkelaar niet hoger kan zijn dan de waardevermeerdering van zijn grond als gevolg van de wijziging van het omgevingsplan. Die waardevermeerdering is het verschil tussen enerzijds (a) de opbrengst die de ontwikkelaar bij de verkoop van het vastgoed voor de bouwrijpe grond ontvangt en anderzijds (b) de kosten die de ontwikkelaar moet maken om de grond bouwrijp te maken plus (c) de (verwervings-)kosten van de grond (inclusief te slopen opstallen) vóór vaststelling van het omgevingsplan. Dat laatste (onder c) wordt aangeduid als de ‘inbrengwaarde’. De ruimte voor kostenverhaal wordt dus bepaald door deze drie factoren (a, b en c).

Er zijn locaties en situaties waarin de ruimte voor kostenverhaal kleiner is dan de verhaalbare kosten van de gemeente. De te verhalen kosten zijn daar hoger dan de waardevermeerdering van de grond. De niet verhaalde kosten komen voor rekening van de gemeente en worden aangeduid als ‘macro-aftopping’. Uit bovenstaand schema valt af te lezen dat naarmate de inbrengwaarde (onder c) hoger is, de ruimte voor kostenverhaalsbijdragen kleiner wordt.

Inbrengwaarde

Wettelijk bestaat de inbrengwaarde uit vier kostenposten:

- (B1) de waarde van de gronden waar de bouwactiviteiten zullen worden verricht (....) inclusief de waarde van de daar aanwezige, te slopen opstallen, in de toestand voorafgaand aan het besluit waarmee de functie van de grond wordt gewijzigd⁹;
- (B2) de kosten om die gronden vrij te maken van persoonlijke of zakelijke rechten en lasten;
- (B3) de kosten van het slopen, verwijderen en verplaatsen van opstallen, obstakels, funderingen, kabels en leidingen;
- (B4) de kosten van bodemsanering en het verrichten van grondwerken.

De verkenning richt zich alleen op de inbrengwaarde van de grond (B1).

De andere onderdelen van de inbrengwaarde (B2-B4) blijven in deze verkenning buiten beschouwing, omdat deze een minder belangrijke oorzaak zijn gebleken voor de tekorten op woningbouwlocaties.

2.2 Nulalternatief en beleidsalternatieven

Voor de aanpassing van de grondslag van de inbrengwaarde van grond zijn verschillende beleidsopties door Fakton Consultancy in samenwerking met het ministerie van VRO geconcipieerd. Deze beleidsopties zijn in de onderhavige effectrapportage vergeleken met het zogenaamde **nulalternatief: de huidige regeling voor de inbrengwaarde¹⁰ met daarbij door het Rijk reeds toegezegde stimuleringsmaatregelen.¹¹**

⁸ Gebaseerd op offerteaanvraag Effectrapport Verkenning Inbrengwaarde, ministerie van BZK 15-1-2024.

⁹ Artikel 8.17 Omgevingsbesluit (raming inbrengwaarde gronden) en bijlage IV bij het Omgevingsbesluit (kostensoorten B1 tot en met B4).

¹⁰ Nulalternatief: de grondslag voor inbrengwaarde op grond van artikel 8.17 lid 1 Omgevingsbesluit.

¹¹ Kamerbrief ‘Modernisering Grondebeleid’. Kamerstukken II, 2022-2023, Nr.34682-164. Zie: Spoor II.

De exacte beschrijving van het nulalternatief en de beleidsalternatieven is opgenomen in het eindrapport van Fakton. De feitelijke beschrijvingen van het nulalternatief en de beleidsalternatieven zijn in verkorte vorm ter informatie toegezonden aan de respondenten in het onderzoek voor de effectrapportage, zodat zij zich een goed beeld konden vormen van elke voorgelegde beleidsoptie. De beleidsopties bestaan uit twee wezenlijk verschillende beleidsalternatieven en drie varianten binnen het eerste beleidsalternatief.

De volgende beleidsalternatieven en varianten daarbinnen zijn getoetst in deze effectrapportage:

- **Beleidsalternatief 1: Gebruikswaarde.** In de **basisvariant** betreft dit de taxatie van de gebruikswaarde bij voortzetting van de huidige functie. Deze waarde wordt gehanteerd als inbrengwaarde voor het berekenen van de maximale financiële ruimte voorkostenverhaalsbijdragen (zie figuur 1).

Binnen dit beleidsalternatief 1 zijn drie varianten verkend:

- **1A. De WOZ-waarde** wordt altijd gehanteerd als grondslag voor de inbrengwaarde. Voor cultuurgrond (uitgezonderd van de WOZ) wordt dan eenmalig de waarde bepaald conform de WOZ-systematiek.
 - **1B. Voorbereidingsbesluit.** Er komt een nieuwe bevoegdheid, het Voorbereidingsbesluit, te nemen 5 à 10 jaar voor vaststelling van het omgevingsplan. Hierin wordt een gebied aangewezen als ‘toekomstige gebiedsontwikkelingslocatie’. Tegelijkertijd wordt de inbrengwaarde vastgeprikt op de gebruikswaarde, waarna alleen nog indexatie plaatsvindt.
 - **1C. Gebruikswaarde met opslag.** De inbrengwaarde wordt bepaald op de gebruikswaarde (zie 1A) met een opslag. Deze opslag is een door de wetgever vast te stellen percentage van het verschil tussen de herontwikkelingswaarde en de gebruikswaarde van de grond.
- **Beleidsalternatief 2: Vaste bijdrage.** In het Omgevingsplan worden door de gemeente per kostenverhaalsgebied vaste bijdragen vastgelegd per type bouwactiviteit of per vierkante meter bouwoppervlak. Er wordt een andere berekeningswijze voor de maximale financiële ruimte voor de Beoordelingskader kostenverhaalsbijdrage toegepast dan is aangegeven in figuur 1.

Het ministerie van VRO heeft op voorhand aangegeven dat het de bedoeling is bij de wijziging van de grondslag voor de inbrengwaarde van grond overgangsrecht te laten gelden.

De invulling van beoogd overgangsrecht per regeling is echter geen voorwerp van huidige onderzoek. Alleen de beleidsalternatieven zelf en de varianten daarbinnen zijn voorgelegd. Het doel van de effectrapportage was immers om de effectiviteit van beleidsalternatieven zelf te toetsen (waarbij vanuit respondenten een eventuele wens of noodzaak voor overgangsrecht naar voren zou kunnen komen, als een van de resultaten van de effecttoetsing).

In de tweede Delphi-ronde is op verzoek van het ministerie wel een specifieke overgangsregeling voor beleidsalternatief 1 (gebruikswaarde) expliciet nader verkend bij de respondenten (zie paragraaf 3.5.3).

Doel en toepassing beoordelingskader

Het beoordelingskader dient als meetlat waarlangs de beleidsalternatieven voor de waarderingsgrondslag van de inbrengwaarde van grond bij gebiedsontwikkeling zijn gelegd. Elk van de te onderzoeken beleidsalternatieven is getoetst aan de beschreven toetspunten. Omdat de toetspunten niet in absolute cijfers meetbaar zijn maar comparatief van aard zijn, is een beoordeling gevraagd in relatie tot het nulalternatief.

Het beoordelingskader sluit aan bij het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK)¹². In figuur 2 is het beoordelingskader opgenomen.

¹² Ministerie van Justitie en Veiligheid, Het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving. Praktisch aan de slag. Juni 2020.

Figuur 2. Beoordelingskader aanpassing grondslag inbrengwaarde grond bij gebiedsontwikkeling

Toetspunt	Operationalisatie
Doeltreffendheid (effectiviteit) Draagt de maatregel bij aan het realiseren van de doelstellingen?	1. Biedt meer ruimte voor kostenverhaal op die typen locaties waar kostenverhaal nu minder dan 100% is. 2. Draagt bij aan realisatie van de landelijke woningbouwopgave naar segment: – 900.000 woningen in 2030 – waarvan tenminste 600.000 betaalbare huur- en koopwoningen – waarvan minstens 300.000 corporatiewoningen.
Doelmatigheid (efficiency) Leidt de maatregel tot hogere of lagere uitvoeringskosten voor gemeenten in relatie tot de opbrengsten?	Zo laag mogelijke uitvoeringskosten voor: 1. Uitvoeringshandelingen, waaronder grondwaardebepaling (taxatie) 2. Procesinspanningen, met name onderhandeling met ontwikkelaars 3. Bezwaar- en beroepsprocedures. In combinatie met zo hoog mogelijke opbrengsten (d.w.z. verwachte doeltreffendheid)
Uitvoerbaarheid Worden knelpunten voorzien in de uitvoerbaarheid, naast de doelmatigheidsaspecten?	1. Eenduidige beschrijving (niet multi-interpretabel) zodat toepassing duidelijk is voor alle betrokken partijen, zowel voor de uitvoering van taken als het toezicht daarop 2. Betrokken partijen zijn in staat om het beleidsalternatief uit te voeren.
Neveneffecten Welke positieve en negatieve neveneffecten kunnen worden verwacht?	Specifieke toetsing op eventuele neveneffecten voor: 1. Grondmarkt 2. Grondhandelaren 3. Gemeentelijk grondbeleid (actief grondbeleid) 4. Grondprijzen 5. Overige.
Rechtmatigheid Worden knelpunten voorzien met betrekking tot nationaal en internationaal recht?	Eventuele strijdigheid met: 1. Eigendomsrecht, de Grondwet en algemene rechtsbeginselen (waaronder proportionaliteit van het kostenverhaal); 2. EU-regelgeving, (zoals Vrij-verkeerregels, Dienstenrichtlijn, Staatssteun); 3. De systematiek en letter van de Omgevingswet; 4. Wet- en regelgeving met betrekking tot Belastingen en heffingen.

3 Beoordeling op toetspunten

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk rapporteren we de bevindingen uit de via de Delphi-methode opgehaalde inzichten van experts. Deze experts hebben in een eerste ronde schriftelijk vragen beantwoord over de voorgelegde beleidsalternatieven en varianten voor de waarderingsgrondslag van inbrengwaarde. Op basis van een analyse van de schriftelijke inbreng zijn dezelfde experts ieder mondeling bevraagd, waarin is toegewerkt naar convergentie respectievelijk het expliciteren van verschillen in inzicht waar dat aan de orde was.

Beoordeling in relatie tot het nulalternatief

De verkende beleidsalternatieven zijn door experts beoordeeld op hun gevolgen in vergelijking met de situatie waarin de te toetsen maatregel niet zou worden genomen. Het niet-nemen van de maatregel betekent dat het nulalternatief blijft gelden. Het gaat dus om een beoordeling van het effect van een maatregel in relatie tot het nulalternatief (niets veranderen).

Een kanttekening die hierbij moet worden geplaatst, is dat het nulalternatief betrekking heeft op de wettelijke regels sinds 1 januari 2024 (invoering Omgevingswet¹³) en op *toegezegde* stimuleringsmaatregelen (in de Kamerbrief Modernisering Grondbeleid). Daardoor bestaat er in de praktijk nog geen of nagenoeg geen ervaring met de nieuwe aspecten in het nulalternatief ten opzichte van de oude regelgeving onder de Wet ruimtelijke ordening. Er is aan de bevraagde experts uitdrukkelijk gevraagd om de te verkennen beleidsalternatieven te vergelijken met het nulalternatief.

In dit hoofdstuk wordt achtereenvolgens ingegaan op de onderdelen van het beoordelingskader:

- Doeltreffendheid (paragraaf 3.2)
- Doelmatigheid en uitvoerbaarheid (paragraaf 3.3)
- Neveneffecten (paragraaf 3.4)
- Rechtmatigheid, oftewel juridische aspecten (paragraaf 3.5).

3.2 Doeltreffendheid

Met doeltreffendheid (ook wel aangeduid als ‘effectiviteit’) wordt bedoeld op het realiseren van het met een maatregel beoogde doel of doelen.

De vraag die hierbij wordt beantwoord is of door het nemen van de maatregel in kwestie het beoogde doel wordt gerealiseerd, of in elk geval dichter wordt benaderd, dan bij het niet nemen van die maatregel. Het niet-nemen van de maatregel betekent dat het nulalternatief blijft gelden. Het gaat dus om beoordeling van het effect van een maatregel in relatie tot het nulalternatief (niets veranderen).

¹³ In de Omgevingswet is de mogelijkheid voor het hanteren van de WOZ-waarde als grondslag voor de inbrengwaarde toegevoegd, als alternatieve keuze voor de gemeente in plaats van de werkelijke waarde bij onteigening. Onder de Wro werd de inbrengwaarde uitsluitend bepaald op basis van de werkelijke waarde bij onteigening.

Hierna brengen we de effectiviteitsbeoordeling voor elk van de twee doelen in beeld: vergroting van de ruimte voor kostenverhaal (paragraaf 4.2.1) en bijdrage aan de realisatie van de woningbouwopgave (paragraaf 4.2.2).

3.2.1 Doel 1: Vergroting van de ruimte voor kostenverhaal

Het primaire doel van wijziging van de grondslag van inbrengwaarde is vergroting van de ruimte voor kostenverhaal op die typen locaties waar het kostenverhaal nu onvolledig is. Een lagere inbrengwaarde zou dan moeten leiden tot meer financiële ruimte voor kostenverhaal. Dankzij die grotere ruimte kan de gemeente een hogere kostenverhaalsbijdrage opleggen op locaties waar het kostenverhaal onder het nulalternatief niet alle verhaalbare kosten dekt.

Hierna beschrijven we per beleidsalternatief en variant daarbinnen de verwachtingen van de geraadpleegde experts ten aanzien van de effectiviteit op de vergroting van de ruimte voor kostenverhaal. Hierbij worden de locatietypen en de termijn waarop het effect zich naar hun verwachting zal voordoen nader gespecificeerd

Beleidsalternatief 1: Gebruikswaarde

De bevroegde experts zijn unaniem van oordeel dat gebruikswaarde als grondslag voor *inbrengwaarde meer ruimte* biedt voor kostenverhaal door de gemeente. De reden hiervoor is dat bij het berekenen van de maximaal te verhalen kosten aan de kant van de ontwikkelaar een lagere inbrengwaarde wordt opgenomen.¹⁴ Dat geldt echter *alleen* als de gebruikswaarde lager is dan de WOZ-waarde, complexwaarde of herontwikkelingswaarde. Waar de gebruikswaarde hoger of gelijk is aan de WOZ-waarde, complexwaarde of herontwikkelingswaarde, wordt ook onder het nulalternatief de gebruikswaarde als inbrengwaarde gehanteerd en ontstaat er dus geen extra ruimte voor kostenverhaal, en is er dus geen effect van het beleidsalternatief 'Gebruikswaarde'.

De effectiviteit geldt dus alleen voor locaties met een lagere gebruikswaarde dan de waardebepaling onder het nulalternatief, namelijk:

- *Uitleggebieden*, dat wil zeggen woningbouw op landbouwgrond of natuurgrond. Hierbij is het verschil tussen de gebruikswaarde van de huidige functie en de herontwikkelingswaarde bij realisatie van woningbouw groot. Er is daardoor veel ruimte voor kostenverhaal.
- In *sommige bebouwde gebieden*, afhankelijk van dichtheid en huidige functies: hoe minder dicht bebouwd en hoe lager de waarde van de huidige functies, des te groter de kans dat ook hier de gebruikswaarde onder de complexwaarde ligt en er dus meer ruimte voor kostenverhaal ontstaat.
- In *bestaand bebouwd gebied (met name binnenstedelijk)* wordt in het algemeen geen effect verwacht, omdat daar de gebruikswaarde ook nu al de grondslag is voor de inbrengwaarde.

Het gewenste effect doet zich naar algemene verwachting voor op middellange termijn om verschillende redenen, te weten:

- gebiedsontwikkelingen lopen al;
- er zijn al afspraken vastgelegd (in anterieure overeenkomsten);
- er zal naar verwachting overgangsrecht gaan gelden.

Daarnaast bestaat er een verwachting dat er wellicht op korte termijn al effect ontstaat. Dat zou het geval zijn als overgangsrecht wordt beperkt tot reeds gesloten overeenkomsten. In de periode tussen het besluit

¹⁴ Zie figuur 1 in paragraaf 2.1.

en de invoeringsdatum zou dan – versneld – tot een overeenkomst onder de oude regeling kunnen worden gekomen.

Variant 1A: Altijd WOZ-waarde

Voor deze variant gelden in grote lijnen dezelfde conclusies als voor beleidsalternatief 1. Dat wil zeggen dat er *meer ruimte* voor kostenverhaal ontstaat op grond die is vrijgesteld van de WOZ, namelijk cultuurgrond. Dit betreft per definitie *uitleglocaties*. Experts verwachten dat de toepassing van de WOZ-systematiek voor cultuurgrond zo uitpakt dat hier de gebruikswaarde wordt benaderd. Hier ligt de gebruikswaarde in het algemeen lager dan de herontwikkelingswaarde (zie basisvariant ‘Gebruikswaarde’). Daarom wordt verwacht dat dezelfde mechanismen werken als bij de basisvariant.

Wel zijn er nuanceringspunten ten aanzien van locaties in bebouwd gebied:

- In bebouwd gebied, waar wel een WOZ-waarde geldt, kan deze waarde lager zijn dan de werkelijke waarde, omdat doorgaans bezwaar wordt gemaakt als men een waarde te hoog vindt. Toepassing van de WOZ-waarde levert dan meer ruimte op voor kostenverhaal dan toepassing van de werkelijke waarde. Deze ‘extra’ ruimte voor kan echter *niet als effect van deze variant* worden beschouwd, omdat in het nulalternatief het hanteren van de WOZ-waarde immers ook al mogelijk is. Kanttekening daarbij is wel dat de WOZ-waarde – volgens de geraadpleegde experts – nog niet of nauwelijks wordt gehanteerd als inbrengwaarde en dat daardoor niet duidelijk is hoe deze met de Omgevingswet ingevoerde nieuwe grondslag in de praktijk doorwerkt.
- Daarnaast is gesignaleerd dat in bebouwd gebied een *tegengesteld effect (minder ruimte voor kostenverhaal)* kan ontstaan. Dit is het geval als er sprake is van een hoge WOZ-waarde in vergelijking met de werkelijke waarde, met als voorbeeld een leegstaand warenhuis. Waar in het nulalternatief de gemeente kan kiezen voor ‘werkelijke waarde’, kan dat in variant 1A niet. Er ontstaat in die gevallen dus *minder ruimte voor kostenverhaal*.

Het gewenste effect doet zich naar algemene verwachting voor op middellange termijn om verschillende redenen, te weten:

- gebiedsontwikkelingen lopen al;
- er zijn al afspraken vastgelegd (in anterieure overeenkomsten);
- er zal naar verwachting overgangsrecht gaan gelden.

Het *mogelijke negatieve effect in bestaand bebouwd gebied*, als de WOZ-waarde relatief hoog is, kan zich op korte termijn voordoen. De keuze voor ‘werkelijke waarde bij onteigening’ vervalt immers, hetgeen in die situatie niet in het nadeel van de ontwikkelaar is. Overgangsrecht is dan niet aan de orde.

Variant 1B: Voorbereidingsbesluit

Er wordt verwacht dat de taxatiewaarde op de datum van aanwijzing als gebiedsontwikkelingslocatie wordt gebaseerd op de oude (bestaande) functie. De waarde wordt vastgeprikt op het moment waarop het voorbereidingsbesluit wordt genomen. Ontwikkelingen na die waardepeildatum worden buiten beschouwing gelaten. Dat betekent volgens de bevroegde experts dat er vanuit kan worden gegaan dat de inbrengwaarde ongeveer op het niveau komt van de gebruikswaarde.

Er gelden daarom dezelfde conclusies als voor de basisvariant ten aanzien van het effect en locatietype: er wordt meer ruimte voor kostenverhaal verwacht. Dat geldt voor *uitleglocaties* en mogelijk ook voor bebouwd gebied dat *dun bebouwd is of met laagwaardige functies*. Voor bestaand bebouwd gebied ontstaat er in het algemeen niet meer ruimte voor kostenverhaal.

De termijn waarop het effect kan worden verwacht, is langer dan bij de basisvariant ‘Gebruikswaarde’. Er zijn twee oorzaken voor de langere termijn:

- het voorbereidingsbesluit moet al 5 -10 jaar voorafgaand aan de vaststelling van het omgevingsplan worden ingezet.
- vóór de vaststelling van het voorbereidingsbesluit moet een procedure (inclusief bezwaarmogelijkheden) worden doorlopen.

Tot slot hebben experts erop gewezen dat dit instrument naar hun oordeel tot gevolg heeft dat grondprijzen eerder zullen stijgen dan zonder voorbereidingsbesluit: het aanwijzen van een (potentieel) gebied maakt de grond al direct ‘warmer’. Dit heeft dan echter geen directe weerslag op de waarde van de inbrengwaarde, als deze op de voorgeschreven wijze wordt getaxeerd, maar wel op de grondprijsontwikkeling (zie paragraaf 3.4.5 (neveneffect grondprijzen)).

Variant 1C: Gebruikswaarde + opslag

Door de opslag is er beperkt verschil met het nulalternatief. Een deel van de extra ruimte voor kostenverhaal die ontstaat bij het hanteren van de gebruikswaarde (basisvariant) wordt ‘ongedaan’ gemaakt door de opslag. De gebruikswaarde met opslag zal op uitleglocaties over het algemeen nog steeds lager (hoewel het verschil geringer is) zijn dan de marktwaarde die nu geldt. In principe ontstaat er daardoor op uitleglocaties meer ruimte voor kostenverhaal dan bij het nulalternatief, maar minder dan bij de basisvariant ‘gebruikswaarde’ van beleidsalternatief 1.

Experts hebben aangegeven dat zij verwachten dat er in de praktijk weinig of geen verschil met het nulalternatief zal zijn, met name als het kostenverhaal privaatrechtelijk wordt geregeld, hetgeen meestal het geval is. In de onderhandeling tussen gemeente en ontwikkelaar schat men de ‘onderhandelingsruimte’ voor de gemeente als niet wezenlijk anders in dan in het nulalternatief.

Voorts is aangegeven dat het effect binnen Nederland verschillend zal zijn. In regio’s met gespannen woningmarkten en hogere grondprijzen zal de opslag hoger zijn, omdat het verschil tussen gebruikswaarde en herontwikkelingswaarde groter is. Er is om die reden *een beperkter effect op het kostenverhaal te verwachten in dure regio’s*.

Er wordt hooguit beperkt effect verwacht. De termijn is daardoor minder relevant. Voor zover er effect zal zijn, geldt hetzelfde als voor de basisvariant ‘gebruikswaarde’: dit is middellange termijn omdat ontwikkelingen al lopen, afspraken al zijn gemaakt of – naar verwachting – overgangsrecht gaat gelden.

Beleidsalternatief 2: Vaste bijdrage kostenverhaal

Van beleidsalternatief 2 (vaste bijdrage kostenverhaal) wordt niet verwacht dat dit als zodanig effect heeft op de mate van kostenverhaal. Experts hebben erop gewezen dat de sturing van de gemeente hierin bepalend is. Met deze maatregel kan de gemeente zowel meer als minder kostenverhaal realiseren. Dit zal afhankelijk zijn van de economische haalbaarheidstoets en van de keuzes die de gemeente maakt. De gemeente kan maatwerk toepassen. Er is daarom geen logisch gevolg van deze variant richting hetzij meer, hetzij minder kostenverhaal.

De gemeente is volgens het voorgestelde beleidsalternatief wel gebonden aan een maximale kostenverhaalsbijdrage per ontwikkellocatie, omdat de opbrengst uit kostenverhaal immers (net als bij nulalternatief en bij beleidsalternatief 1) maximaal kostendekkend mag zijn.¹⁵ Dat betekent dat er voor locaties met een hoge herontwikkelingswaarde meer ruimte voor kostenverhaal kan ontstaan, omdat de kostenverhaalsbijdrage onder andere afhankelijk wordt van de verkoopwaarde. Op grond daarvan laat de economische haalbaarheidstoets toe dat er een betrekkelijk hoge kostenverhaalsbijdrage wordt bepaald. Er wordt niet meer

¹⁵ Vanuit de bevroegde experts is geopperd om een ‘vaste bijdrage voor kostenverhaal’ op een eenvoudiger wijze te regelen, namelijk als vorm van belasting of als vorm van leges. De directe relatie met de gemeentelijke kosten voor de betreffende gebiedsontwikkeling zou dan vervallen. Dit valt buiten de verkende beleidsalternatieven die allemaal wel uitgaan van maximaal 100% kostenverhaal per gebiedsontwikkelingslocatie.

afgerekend op basis van de hoogte van de inbrengwaarden van individuele ontwikkelaars. Dus de door een individuele ontwikkelaar betaalde prijs speelt geen directe rol meer in de bepaling van de ruimte voor kostenverhaal. Hier *kan* het doel van vergroting van de ruimte voor kostenverhaal dus wel worden bereikt. Vooraf bepaalt de gemeente het ‘vaste’ tarief, mede op basis van de economische haalbaarheidstoets. Achteraf moet de gemeente een deel van de kostenverhaalsbijdragen terugbetalen indien de opbrengsten uit kostenverhaal hoger zijn dan de te verhalen kosten. In het omgekeerde geval, als er minder kosten zijn verhaald dan er zijn gemaakt door de gemeente, mogen – net als in het nulalternatief – de extra kosten niet alsnog in rekening worden gebracht. Op deze locaties is het daarom minder waarschijnlijk dat het doel van verhoging van het kostenverhaal kan worden bereikt.

Samenvattend overzicht effectiviteit ‘vergroting ruimte kostenverhaal’

In tabel 1 worden de bevindingen ten aanzien van de effectiviteit met betrekking tot het doel ‘vergroting van de ruimte voor kostenverhaal’ kort samengevat.

Tabel 1. Doel 1: vergroting financiële ruimte voor kostenverhaal

Beleidsalternatieven en varianten	Effect	Locatietype	Termijn
1. Gebruikswaarde (basisvariant)	Meer ruimte voor kostenverhaal.	- Uitleglocaties. - Mogelijk in dun bebouwd gebied of gebied met laagwaardige functies. Geen effect in het bestaand bebouwd gebied.	- Middellange termijn vanwege lopende ontwikkelingen en overgangsrecht. - Eventueel korte termijn als overgangsrecht beperkt is.
2. Vaste bijdrage kostenverhaal	Geen inherent effect op de ruimte voor kostenverhaal, omdat gemeentelijk beleid bepalend zal zijn (zowel meer als minder ruimte is mogelijk).	N.v.t.	N.v.t.
<i>Varianten op beleidsalternatief 1</i>			
1A. Altijd WOZ-waarde	Meer ruimte voor kostenverhaal, alleen voor gebiedsontwikkeling op cultuurgrond.	- Uitleglocaties - Mogelijk soms een <i>negatief effect</i> waar de WOZ-waarde hoger is dan de marktwaarde. Geen effect in het bestaand bebouwd gebied.	- Middellange termijn op cultuurgrond. - Korte termijn voor het mogelijke negatieve effect in bestaand bebouwd gebied.
1B. Voorbereidingsbesluit	Meer ruimte voor kostenverhaal, omdat wordt verwacht dat de taxatiewaarde op het niveau ligt van de gebruikswaarde.	- Uitleglocaties. - Mogelijk in dun bebouwd gebied of gebied met laagwaardige functies. Geen effect in het bestaand bebouwd gebied.	- Lange termijn, omdat: 5 -10 jaar vóór omgevingsplan; - doorlooptijd procedure voorbereidingsbesluit.
1C. Gebruikswaarde + opslag	- In principe meer ruimte voor kostenverhaal, maar minder dan bij de basisvariant. - In de praktijk nauwelijks effect bij privaatrechtelijk kostenverhaal.	- Uitleglocaties. <i>Minder effect</i> in gespannener woningmarkt. Geen effect in het bestaand bebouwd gebied.	N.v.t.: effecten worden nauwelijks verwacht.

Uit tabel 1 blijkt dat alle varianten van beleidsalternatief 1 (gebruikswaarde) naar verwachting effectief zijn, maar variant 1C hooguit in beperkte mate. De effectiviteit geldt voor uitleglocaties en mogelijk soms voor bestaand bebouwd gebied, maar in het algemeen niet voor bestaand bebouwd gebied. Het effect zal zich op middellange termijn voordoen, met uitzondering van variant 1B (lange termijn) en 1C (niet van toepassing vanwege nauwelijks verwacht effect).

Uit tabel 1 blijkt voorts dat beleidsalternatief 2 (vaste bijdrage kostenverhaal) naar verwachting als zodanig niet effectief is voor vergroting van de ruimte van kostenverhaal.

3.2.2 Doel 2: Draagt bij aan realisatie woningbouwopgave

Het tweede doel van wijziging van de grondslag van inbrengwaarde is dat deze bijdraagt aan de realisatie van de woningbouwopgave, dat wil zeggen de bouw van 900.000 woningen in de periode tot 2030, waarvan tenminste tweederde betaalbare huur- en koopwoningen (met daarbinnen minstens 300.000 corporatiewoningen). Een wijziging van de grondslag van de inbrengwaarde zou dan moeten leiden tot bevordering van het kunnen halen van deze doelstelling dan volgens het nulalternatief.

Hierna beschrijven we per beleidsalternatief en variant daarbinnen de effectiviteit ten aanzien van de beoogde bijdrage aan de woningbouwopgave naar verwachting van de geraadpleegde experts, met daarbij een specificatie van de locatietypen en de termijn waarop zich het effect zal voordoen.

Beleidsalternatief 1: Gebruikswaarde

De geraadpleegde experts verwachten terughoudendheid bij ontwikkelaars vanwege de hogere kostenverhaalsbijdrage, die zij zullen moeten betalen op locaties waar onder de huidige regels macro-aftopping zou plaatsvinden¹⁶ én waar meer ruimte ontstaat voor kostenverhaal (dus waar de gebruikswaarde lager is dan de marktwaarde, voornamelijk uitleglocaties). Hierdoor zullen zij *minder woningbouwprojecten* ontwikkelen op uitleglocaties en selectiever worden ten aanzien van te realiseren woningbouwprogramma's. Er is door experts aangegeven dat ontwikkelaars zich met name in gespannen woningmarkten meer op *lucratievere locaties* zullen richten, waardoor de bijdrage aan betaalbare nieuwbouw in het geding komt. Er wordt dan ook verwacht dat dit beleidsalternatief de realisatie van de kwantitatieve woningbouwopgave verlaagt en dat de realisatie van betaalbare woningen door ontwikkelaars minder wordt.

Voor deze terughoudendheid van ontwikkelaars zijn de volgende redenen aangevoerd:

- Voor reeds verworven gronden is al een betrekkelijk hoge prijs betaald. Voor zover geen overgangsrecht geldt, zal het exploitatieresultaat lager zijn dan waarmee is gerekend, uitgaande van gelijkblijvende uitvoering. Dit leidt in de eerste jaren tot terughoudendheid bij ontwikkelaars. Een overgangsregeling heeft naar verwachting een dempende werking op de ingeschatte terughoudendheid van ontwikkelaars die al grond hebben verworven en daadwerkelijk onder het op te stellen overgangsrecht zullen vallen.
- Voor nieuwe aankopen zal in de business case rekening worden gehouden met de nieuwe regels om toch op een gewenst exploitatieresultaat te komen. Dat kan tot gevolg hebben dat zij selectiever worden. Dat betekent dat ontwikkelaars (meer dan in het nulalternatief) lucratievere locaties zullen willen ontwikkelen en minder interesse hebben in andere locaties. De realisatie van betaalbare woningen door ontwikkelaars neemt dan af. Ook andere te maken afspraken met de gemeente (zoals omgevingskwaliteit, duurzaamheid, fasering) kunnen onder druk komen als de inbrengwaarde lager wordt.

¹⁶ Waar het kostenverhaal onder de huidige regels volledig is, kan dit niet worden verhoogd (ook niet als er meer ruimte komt voor kostenverhaal) omdat niet meer kosten mogen worden verhaald dan gemaakt door de gemeente.

Daarnaast wordt ook verwacht dat na verloop van tijd *herstel van evenwicht* optreedt, waardoor er uiteindelijk geen effect (negatief noch positief) is op de activiteit van ontwikkelaars. Geredeneerd wordt, dat ontwikkelaars grond zullen blijven verwerven, omdat zij liever ontwikkelen vanuit grondposities dan in te schrijven op tenders. Zolang er veel woningvraag is, blijven ontwikkelaars grond verwerven en woningbouw ontwikkelen.

Een kanttekening is, dat wordt ingeschat dat deze variant indirect en op langere termijn wel kan bijdragen aan de realisatie van de woningbouwopgave, via verschillende mogelijke mechanismen:

- aan de nieuwe regels aangepaste business cases van ontwikkelaars (voor zover de lagere inbrengwaarde zich vertaalt in lagere grondprijzen), als deze voldoende ruimte biedt voor (ook) betaalbare woningen;
- inspringen in het ontstane gat (met name het betaalbare segment) door de gemeente (actief grondbeleid). Dit wordt beter mogelijk vanwege de verwachte grondprijsdrukkende werking van de variant (zie 'neveneffecten' hierna).

Het direct optreden van een terughoudende opstelling van ontwikkelaars heeft betrekking op nog niet gestarte gebiedsontwikkeling, waardoor effect daarvan op middellange termijn merkbaar wordt.

Varianten 1A (Altijd WOZ-waarde) en 1B (Vorbereidingsbesluit)

Voor de varianten 1A (altijd WOZ-waarde als grondslag) en 1B (Vorbereidingsbesluit) gelden dezelfde redeneringen met betrekking tot de bijdrage aan de woningbouwopgave als hiervoor voor de basisvariant 'gebruikswaarde' zijn aangegeven. Dat wil zeggen dat er wordt verwacht dat deze varianten de realisatie van de kwantitatieve woningbouwopgave verlagen en dat de realisatie van betaalbare woningen door ontwikkelaars minder wordt. Op termijn herstelt de woningproductie zich naar verwachting, omdat het markt-evenwicht zich herstelt en omdat (waar ontwikkelaars minder lucratieve woningbouw laten liggen) de gemeente via actief grondbeleid meer gaat realiseren.

Het effect van verlaging van de bijdrage aan de woningbouwopgave doet zich bij variant 1B naar verwachting later voor dan bij de basisvariant en variant 1A vanwege de tijd die het Vorbereidingsbesluit in beslag neemt.

Over variant 1B (Vorbereidingsbesluit) is door een van de experts aanvullend opgemerkt, dat deze sterk lijkt op de huidige 'gebiedsontwikkeling zonder tijdvak'. Ook daarbij is een gebied aangewezen (weliswaar op een meer bindende wijze dan in een Vorbereidingsbesluit) waarvoor nog geen uitgewerkt programma bestaat. De onzekerheid daarover bij de verwervende projectontwikkelaar is dan vergelijkbaar. In de visie van de expert die deze overeenkomst naar voren bracht, is het dan eigenlijk overbodig een nieuw instrument te ontwikkelen omdat er een bestaand instrument voorhanden is.

Variant 1C: Gebruikswaarde + opslag

Het effect van variant 1C (gebruikswaarde met een opslag daarop) wordt anders ingeschat dan dat van de basisvariant. Er wordt verwacht dat er per saldo geen effect is op de realisatie van de woningbouwopgave. Dat komt door de opslag, die de terughoudende reactie van ontwikkelaars mitigeert. Bovendien verwachten experts dat in de praktijk van het privaatrechtelijk kostenverhaal de onderhandeling tussen gemeente en ontwikkelaar niet of nauwelijks zal afwijken van die in het nulalternatief.

Wel is gewezen op de onzekerheid met betrekking tot de uiteindelijke hoogte van de opslag, die nog niet bekend is bij de verwerving van de grond omdat die mede afhankelijk is van de herontwikkellingswaarde (het is immers een percentage van het verschil tussen de herontwikkellingswaarde en de gebruikswaarde). De herontwikkellingswaarde wordt pas in een later stadium duidelijk. Bij de aankoop van de grond weet een ontwikkelaar dat de inbrengwaarde lager zal zijn dan de herontwikkellingswaarde, maar niet hoeveel.

Beleidsalternatief 2: Vaste bijdrage kostenverhaal

Van beleidsalternatief 2 (vaste bijdrage kostenverhaal) wordt niet verwacht dat dit als zodanig effect heeft op de realisatie van woningbouw. Er wordt niet verwacht dat door deze systematiek ontwikkelaars actiever of terughoudender worden noch dat deze kostenverhaal-systematiek logischerwijze leidt tot een bijdrage aan de woningbouwopgave. Het zal afhangen van de locatiespecifieke invulling door de gemeente.

Aangegeven is dat het zekerheid *lijkt* te geven omdat partijen van tevoren weten waar ze aan toe zijn. Maar de verwervingsprijs speelt geen rol meer en de eindafrekening blijft bestaan (met maximering op het vaste bedrag van de kostenverhaalsbijdrage). Dat betekent voor ontwikkelaars dat de onzekerheid eigenlijk vergelijkbaar is met die bij het nulalternatief: een ontwikkelaar weet niet hoeveel lager de kostenverhaalsbijdrage uiteindelijk uitkomt. Dat leidt tot de verwachting dat een ontwikkelaar onder deze variant niet heel anders zal opereren dan onder het nulalternatief.

Samenvattend overzicht effectiviteit 'bijdrage aan de woningbouwopgave'

In tabel 2 worden de bevindingen ten aanzien van de effectiviteit met betrekking tot het doel 'vergroting van de ruimte voor kostenverhaal' kort samengevat.

Tabel 2. Doel 2: draagt bij aan realisatie woningbouwopgave

Beleidsalternatieven en varianten	Effect	Locatietype	Termijn
1. Gebruikswaarde (basisvariant)	• Verlaging realisatie woningbouwopgave: – geen bijdrage aan kwantitatieve opgave. – geen bijdrage aan betaalbare woningen.. Op termijn mogelijk herstel evenwicht en meer woningbouwrealisatie via actief grondbeleid gemeente.	Negatief effect op: • Uitleggegebied, met name t.a.v. realisatie betaalbare woningen. Ontwikkelaars richten zich vooral op lucratievere locaties.	• Middellange termijn: terughoudendheid ontwikkelaars direct, maar: – bestaande ontwikkelingen lopen door; – naar verwachting komt er overgangrecht.
2. Vaste bijdrage kostenverhaal	Geen effect op realisatie woningbouwopgave. Het zal afhangen van de locatiespecifieke invulling door de gemeente.	N.v.t.	N.v.t.
<i>Varianten op beleidsalternatief 1</i>			
1A. Altijd WOZ-waarde	• Verlaging realisatie woningbouwopgave: – geen bijdrage aan kwantitatieve opgave. – geen bijdrage aan betaalbare woningen.. Op termijn mogelijk herstel evenwicht en meer woningbouwrealisatie via actief grondbeleid gemeente.	Negatief effect op: • Uitleggegebied, met name t.a.v. realisatie betaalbare woningen. Ontwikkelaars richten zich vooral op lucratievere locaties. • Bestaand bebouwd gebied met lage WOZ-waarden.	• Middellange termijn: terughoudendheid ontwikkelaars direct, maar: – bestaande ontwikkelingen lopen door; – naar verwachting komt er overgangrecht. • Korte termijn: bestaand bebouwd gebied met lage WOZ-waarden.

Beleidsalternatieven en varianten	Effect	Locatietype	Termijn
1B. Voorbereidingsbesluit	• Verlaging realisatie woningbouwopgave: – geen bijdrage aan kwantitatieve opgave. – geen bijdrage aan betaalbare woningen.. Op termijn mogelijk herstel evenwicht en meer woningbouwrealisatie via actief grondbeleid gemeente.	• Uitleggegebied, met name t.a.v. realisatie betaalbare woningen.	• Lange termijn, omdat: – 5 -10 jaar vóór omgevingsplan; – doorlooptijd procedure voorbereidingsbesluit.
1C. Gebruikswaarde + opslag	Geen effect op woningbouwopgave, omdat naar verwachting de ruimte voor kostenverhaal nauwelijks wordt beïnvloed.	n.v.t..	n.v.t..

Uit tabel 2 blijkt dat alle varianten van beleidsalternatief 1 (gebruikswaarde), met uitzondering van 1C (gebruikswaarde met opslag), naar verwachting een *negatief effect hebben op de realisatie van de woningbouwopgave op uitleglocaties*. Waar de vergroting van de ruimte voor kostenverhaal leidt tot daadwerkelijk hogere kostenverhaalsbijdragen, worden ontwikkelaars naar verwachting van experts terughoudender en selectiever. Op andere gebiedsontwikkelingslocaties wordt geen effect van deze varianten verwacht. Op termijn kan dit negatieve effect afnemen of verdwijnen vanwege herstel van marktevenwicht of doordat de gemeente meer actief grondbeleid inzet.

Uit tabel 2 blijkt voorts dat van variant 1C (gebruikswaarde met opslag) en beleidsalternatief 2 (vaste bijdrage) wordt geen effect op de bijdrage aan de woningbouw wordt verwacht.

3.3 Doelmatigheid en uitvoerbaarheid

3.3.1 Doelmatigheid naar drie aspecten

Met doelmatigheid (ook wel aangeduid als ‘efficiency’) wordt bedoeld op de omvang van de middeleninzet in relatie tot de opbrengsten. Middeleninzet is in deze effectrapportage gezien als de gemeentelijke uitvoeringskosten die samenhangen met elk van de getoetste beleidsalternatieven. De opbrengst is in deze effectrapportage de effectiviteit: de mate waarin de beoogde doelen van vergroting van de ruimte voor kostenverhaal en bijdrage aan de realisatie van de woningbouwopgave worden bereikt. De vraag die moet worden beantwoord is of de verhouding tussen de verwachte gemeentelijke uitvoeringskosten van een maatregel en de verwachte effectiviteit van een beleidsalternatief gunstiger of ongunstiger is dan bij het nulalternatief. Het gaat in het kader van deze effectrapportage met name om:

- het inschatten óf¹⁷ er extra werkzaamheden voortvloeien uit een beleidsalternatief of variant daarin, dan wel juist minder werkzaamheden nodig zijn, in vergelijking met het nulalternatief
- deze inschatting te relateren aan de ingeschatte doeltreffendheid (zie paragraaf 3.2)

¹⁷ Raming van de hoogte van extra of minder werk valt buiten het kader van deze effectmeting. Dat vergt een apart onderzoek, in een verder stadium van besluitvorming.

We hebben daartoe drie typen uitvoeringsactiviteiten van gemeenten onderscheiden:

- handelingen ter uitvoering van het kostenverhaal: alles wat nodig is om de waarde te bepalen, zoals taxaties, eventuele planprocedures en onderzoeken;
- onderhandeling met ontwikkelaars: het opleggen van kostenverhaal gebeurt in het overgrote deel van de gevallen in een anterieure overeenkomst, die na een onderhandelingsproces over alle daarin opgenomen onderwerpen tot stand komt. Naarmate dit onderhandelingsproces complexer, intensiever of tijdrovender is, nemen de uitvoeringskosten voor de gemeente toe;
- bezwaar- en beroepsprocedures: naarmate er meer bezwaar en beroep wordt ingesteld, vergt dat meer personele inzet van de gemeente. Er is daarom ook verkend in hoeverre meer of minder bezwaar of beroep kan worden verwacht bij de verschillende beleidsalternatieven en varianten.

Hierna beschrijven we per beleidsalternatief en variant daarbinnen de doelmatigheid naar verwachting van de geraadpleegde experts.

Beleidsalternatief 1: Gebruikswaarde

Bevraagde experts voorzien voor de uitvoering van dit beleidsalternatief niet dat er meer of minder handelingen door de gemeente zullen moeten worden verricht. Wel verwachten experts dat de onderhandeling meer inzet vergt en langer duurt, omdat een hogere kostenverhaalsbijdrage van ontwikkelaars wordt gevraagd in gevallen waarin de inbrengwaarde lager wordt en in de huidige situatie sprake zou zijn macro-aftopping. Deze lagere waardering van de inbrengwaarde zal naar verwachting ook tot meer verzet leiden, waardoor de kosten voor bezwaar en beroep toenemen.

Bij elkaar wordt verwacht dat de uitvoeringskosten hoger zijn dan bij het nulalternatief. Daar staat tegenover dat de opbrengsten van kostenverhaal ook hoger kunnen zijn omdat meer ruimte voor kostenverhaal ontstaat. Als de daadwerkelijke opbrengsten substantieel hoger zijn (duidelijk hoger dan de extra uitvoeringskosten, kan dit beleidsalternatief als doelmatig worden beoordeeld.

Variant 1A: Altijd WOZ-waarde

Er wordt verwacht dat de gemeente minder handelingen zal verrichten, omdat er minder individuele taxaties hoeven te worden gedaan. In bestaand bebouwd gebied is namelijk geen specifieke taxatie voor kostenverhaal meer aan de orde, omdat de reeds bestaande WOZ-waarde altijd dient te worden gebruikt. Alleen voor gebiedsontwikkeling op cultuurgrond zal nog specifieke taxatie moeten plaatsvinden.

Voorts verwacht men dat er kostenverlaging is doordat het werkproces eenvoudiger wordt. De WOZ-waardebepaling is een bekend proces en bovendien zijn deze waarden openbaar voor zover het woningen betreft.

Wel verwachten experts dat de onderhandeling meer inzet vergt en langer duurt. De (nagebootste) WOZ-waarde van cultuurgrond komt naar verwachting rond de gebruikswaarde te liggen, die daar lager is dan de inbrengwaarde in het nulalternatief. Bij gebiedsontwikkeling op uitleglocaties wordt dan een hogere kostenverhaalsbijdrage van ontwikkelaars gevraagd voor zover er sprake zou zijn macro-aftopping in de huidige situatie. Deze lagere waardering volgens de WOZ-systematiek zal naar verwachting ook tot meer verzet leiden, waardoor de kosten voor bezwaar en beroep toenemen.

Bij elkaar wordt verwacht dat de uitvoeringskosten voor *uitleglocaties per saldo hoger* zijn dan bij het nulalternatief. Daar staat tegenover dat de opbrengsten van kostenverhaal ook hoger kunnen zijn omdat daar meer ruimte voor kostenverhaal ontstaat. Als de daadwerkelijke opbrengsten substantieel hoger zijn (duidelijk hoger dan de extra uitvoeringskosten, kan dit beleidsalternatief voor uitleglocaties als doelmatig worden beoordeeld.

De uitvoeringskosten voor gebiedsontwikkeling *in bestaand bebouwd gebied worden lager*, omdat gemeenten daar nu nog kunnen kiezen voor aparte taxaties van de waarde bij onteigening, terwijl deze – mogelijke – actie vervalt onder variant 1B. Daar staan geen extra opbrengsten tegenover, mogelijk op bepaalde locaties wel een verlaagde opbrengst. Als de situaties van verlaagde opbrengst hier beperkt blijven, kan dit beleidsalternatief ook voor bestaand bebouwd gebied als doelmatig worden beoordeeld. Over het geheel genomen kan daarom volgens bevraagde experts worden verwacht dat deze variant doelmatig zal zijn dan het nulalternatief.

Variant 1B: Voorbereidingsbesluit

Er wordt verwacht dat de gemeente meer handelingen zal verrichten, omdat voor het voorbereidingsbesluit een extra procedure moet worden gevolgd.

Op de inzet voor de onderhandelingen wordt geen effect verwacht. De hoogte van de inbrengwaarde staat bij de onderhandeling weliswaar niet meer ter discussie (hetgeen de onderhandeling zou vereenvoudigen omdat dit onderwerp wegvalt), maar bevraagde experts verwachten dat de onderhandeling daardoor des te meer zal gaan over de andere onderwerpen die in de overeenkomst worden vastgelegd.

Er wordt meer bezwaar en beroep verwacht, zowel tegen getaxeerde waarde voor zover die lager is dan in nulalternatief (met name uitleglocaties), maar daarnaast is er ook in de procedure van het voorbereidingsbesluit (afbakening van de gebiedsontwikkelingslocatie) bezwaar en beroep mogelijk. Dit is een extra bezwaarmogelijkheid in vergelijking met het nulalternatief.

Bij elkaar wordt verwacht dat de uitvoeringskosten hoger zijn dan bij het nulalternatief. Daar staat tegenover dat de opbrengsten van kostenverhaal in uitleggebieden ook hoger kunnen zijn omdat daar meer ruimte voor kostenverhaal ontstaat. Als de daadwerkelijke opbrengsten in totaal gemeentebreed substantieel hoger zijn (duidelijk hoger dan de extra uitvoeringskosten), kan deze variant als doelmatig worden beoordeeld.

Variant 1C: Gebruikswaarde + opslag

Er wordt verwacht dat de gemeente meer handelingen zal verrichten, omdat er verschillende waardes moeten worden getaxeerd voor het bepalen van de opslag, namelijk de gebruikswaarde en de herontwikkelingswaarde. Anders dan bij het nulalternatief wordt niet de hoogste van beide gehanteerd voor het bepalen van de inbrengwaarde, maar vormen beide waardes de grondslag voor de inbrengwaarde. Als complicerend voor de bepaling van de opslag is door bevraagde experts naar voren gebracht dat beide waardes kunnen variëren in de loop van de tijd na een eerste verkooptransactie. Bij de eerste en volgende transacties moeten partijen niet alleen een inschatting maken van de uiteindelijke herontwikkelingswaarde voor het overeenkomen van een prijs (hetgeen in de huidige situatie het geval is), maar ook van de oorspronkelijke gebruikswaarde en een raming van de opslag. De geraamde opslag zal variëren in de loop van de tijd vanwege variatie van de te verwachten herontwikkelingswaarde. Voor de berekening van de ruimte voor het kostenverhaal zal het bepalen van de inbrengwaarde daarom naar verwachting van experts complexer zijn en – bij privaatrechtelijk kostenverhaal – uitgebreidere onderhandeling vergen. Dat leidt ertoe dat de waardebepaling meer werk met zich meebrengt, de onderhandelingen langer duren met als extra onderhandelingspunt de berekening van de opslag, en dat er naar verwachting meer bewaar gemaakt dat zich ook zal richten op de hoogte van de opslag.

Op alle drie onderscheiden aspecten van de uitvoeringskosten wordt door experts dus verwacht dat de kosten hoger zullen zijn dan bij het nulalternatief, en ook dan bij beleidsalternatief ‘gebruikswaarde’ (basisvariant). Er is enige verhoogde opbrengst uit kostenverhaal te verwachten (in uitleglocaties) ten opzichte van het nulalternatief, maar er wordt geen effect op de bijdrage aan de woningbouwopgave verwacht. Op grond hiervan kan dit beleidsalternatief als niet-doelmatig worden beoordeeld.

Beleidsalternatief 2: Vaste bijdrage kostenverhaal

Men voorziet voor de uitvoering van dit beleidsalternatief zowel meer handelingen als minder handelingen. Er zullen extra werkzaamheden zijn vanwege:

- de economische haalbaarheidstoets, waarvan experts verwachten dat dat een uitgebreide exercitie zal blijken, die niet moet worden onderschat;
- het vroege stadium waarin de gemeenten een kostenverhaalsopzet moeten maken.

Er zullen ook minder werkzaamheden zijn omdat bepaalde acties vervallen of minder tijd kosten:

- Er hoeven geen individuele taxaties met het oog op de vaststelling van de inbrengwaarde meer plaats te vinden;
- De berekening van de kostenverhaalsbijdrage wordt eenvoudiger, omdat in veel gevallen van een reeds bekende waarde kan worden uitgegaan (bestaand bebouwd gebied).

Ook is sprake van gelijkblijvende kosten, waarbij is gewezen op het blijven bestaan van de verplichting tot het opstellen van een eindafrekening. Deze bestaat nu ook bij publiekrechtelijk kostenverhaal.¹⁸

Alles overziend schatten de bevraagde experts in dat er per saldo minder kosten zijn gemoeid met de uitvoering van deze variant dan bij het nulalternatief.

Voor de onderhandelingskosten verwachten experts per saldo geen plus of min: weliswaar hoeft niet over de kostenverhaalsbijdrage te worden onderhandeld, maar men verwacht dat het des te meer zal gaan over de andere onderwerpen in de overeenkomst. De meeste geraadpleegde experts schatten in dat er daarom evenveel gemeentelijke inzet met onderhandeling zal zijn gemoeid. Daarnaast bestaat de opvatting dat de onderhandeling wel korter duurt omdat kostenverhaalsbijdrage al vaststaat.

Experts verwachten meer bezwaar en beroep, omdat ook verzet tegen de economische haalbaarheidstoets wordt verwacht bij het vaststellen van het omgevingsplan en omdat verschillende typen belanghebbenden hiertegen bezwaar kunnen maken: grondeigenaren, ontwikkelaars en handelaren.

Experts vinden het is moeilijk in te schatten of de uitvoeringskosten per saldo hoger of lager zullen zijn dan bij het nulalternatief, omdat er sprake is van zowel extra inzet als van wegvallende kosten. In hoeverre deze tegen elkaar opwegen (wat kostenneutraal zou zijn), valt niet aan te geven zonder doorrekening, maar een verwachting bij hen is dat het per saldo gunstig uitpakt.

Aan de opbrengstenkant leidt dit beleidsalternatief naar verwachting niet per se tot hogere opbrengsten van kostenverhaal of een bijdrage aan de realisatie van de woningbouwopgave. Als de uitvoeringskosten neutraal uitpakken (plussen compenseren minnen) en de opbrengsten ook neutraal zijn, zou de doelmatigheid ook als neutraal kunnen worden beoordeeld. Bij per saldo lagere uitvoeringskosten, neemt de doelmatigheid (in relatie tot het nulalternatief) toe, en vice versa.

¹⁸ De eindafrekening is ook in het nulalternatief verplicht, althans bij publiekrechtelijk kostenverhaal. Bij privaatrechtelijk kostenverhaal is deze niet verplicht. Ten opzichte van privaatrechtelijk kostenverhaal is dus niet sprake van hogere uitvoeringskosten voor dit aspect

Samenvattend overzicht doelmatigheid

In tabel 3 worden de bevindingen ten aanzien van de doelmatigheid kort samengevat.

Tabel 3. Doelmatigheid: drie aspecten van uitvoeringskosten in relatie tot opbrengst

Beleidsalternatieven en varianten	Handelingen gemeente ter uitvoering van het kostenverhaal	Onderhandeling door de gemeente met ontwikkelaars	Bezwaar- en beroepsprocedures	Relatie uitvoeringskosten : opbrengsten (effectiviteit)
1. Gebruikswaarde (basisvariant)	Ongeveer gelijk aan nulalternatief.	Meer tijdsinzet voor onderhandeling.	Meer bezwaar en beroep.	- Hogere uitvoeringskosten. - Hogere opbrengsten kostenverhaal. - Doelmatig, afhankelijk van omvang extra kosten en opbrengsten.
2. Vaste bijdrage kostenverhaal	- Minder kosten per saldo: - meer voor economische haalbaarheidstoets en vroegtijdige kostenverhaalsopzet; - minder voor taxaties en berekeningen.	Ongeveer gelijk aan nulalternatief: i.p.v. over hoogte kostenverhaal onderhandeling over andere onderwerpen.	- Meer bezwaar en beroep: - ook tegen economische haalbaarheidstoets - verschillende typen belanghebbenden.	- Wellicht lagere uitvoeringskosten (moeilijk in te schatten). - Neutraal effect op opbrengsten. - Doelmatiger naarmate uitvoeringskosten lager uitvallen.
<i>Varianten op beleidsalternatief 1</i>				
1A. Altijd WOZ-waarde	- Minder handelingen: - wegvallende taxaties gebruik bestaande WOZ-waarden; - blijvende taxaties cultuurgrond.	Meer tijdsinzet voor onderhandeling.	Meer bezwaar en beroep.	- Uitleglocaties: hogere uitvoeringskosten en hogere opbrengsten kostenverhaal. - Bestaand bebouwd gebied: lagere uitvoeringskosten en gelijke opbrengst kostenverhaal. - Doelmatiger dan nulalternatief.
1B. Voorbereidingsbesluit	Meer handelingen: voorbereidingsbesluit is extra procedure.	Ongeveer gelijk aan nulalternatief: i.p.v. over hoogte kostenverhaal onderhandeling over andere onderwerpen.	- Meer bezwaar en beroep: - wegens lagere inbrengwaarde; - tegen voorbereidingsbesluit.	- Hogere uitvoeringskosten. - Hogere opbrengsten kostenverhaal. - Doelmatig, afhankelijk van omvang extra kosten en opbrengsten.

Beleidsalternatieven en varianten	Handelingen gemeente ter uitvoering van het kostenverhaal	Onderhandeling door de gemeente met ontwikkelaars	Bezwaar- en beroepsprocedures	Relatie uitvoeringskosten : opbrengsten (effectiviteit)
1C. Gebruikswaarde + opslag	Meer handelingen: verschillende waardes taxeren.	Meer tijdsinzet voor onderhandeling: ook over opslag.	Meer bezwaar en beroep: ook m.b.t. de opslag.	- Hogere uitvoeringskosten. - Niet/nauwelijks hogere opbrengsten. - Niet doelmatig.

Uit tabel 3 blijkt dat variant 1A (alleen WOZ-waarde) als duidelijk doelmatiger wordt beoordeeld dan het nulalternatief. Variant 1C (gebruikswaarde met opslag) wordt daarentegen als duidelijk niet doelmatig beoordeeld.

Voor de overige varianten binnen beleidsalternatief 1 en voor beleidsalternatief 2 (vaste bijdrage) blijkt dat deze mogelijk doelmatiger zijn dan het nulalternatief, afhankelijk van de uiteindelijke (in het kader van dit onderzoek niet geraamde) omvang van kosten en opbrengsten.

Bij de varianten binnen beleidsalternatief 1 (basisvariant 'gebruikswaarde' en 1B 'Vorbereidingsbesluit') zijn er naar verwachting weliswaar hogere uitvoeringskosten maar staan daar ook hogere opbrengsten tegenover, waardoor de variant per saldo doelmatig kan zijn.

Voor beleidsalternatief 2 (vaste bijdrage) is dat anders: dit wordt als mogelijk doelmatiger beoordeeld vanwege waarschijnlijk lagere uitvoeringskosten bij een neutraal effect.

3.3.2 Uitvoerbaarheid

Bij uitvoerbaarheid gaat het erom in hoeverre een beleidsalternatief of variant uitvoerbaar en handhaafbaar is, voor zowel de gemeente als voor de andere bij gebiedsontwikkeling betrokken partijen. We onderscheiden twee aspecten van uitvoerbaarheid:

1. Eenduidigheid van de beschrijving (niet multi-interpretabel), zodat toepassing duidelijk is voor alle betrokken partijen wat de uit te voeren taak is en hoe die moet worden uitgevoerd. Dit is van belang voor zowel de uitvoering door de gemeente als voor het handelen van de bij gebiedsontwikkeling betrokken marktpartijen.
2. Betrokken partijen zijn in staat om het beleidsalternatief uit te voeren.

Onder uitvoerbaarheid worden in het algemeen ook de kosten van uitvoering begrepen. Hierop is echter al ingegaan in paragraaf 3.3.1 over doelmatigheid. Dit aspect zal hier niet worden herhaald.

Per beleidsalternatief en variant daarbinnen geven we aan welke knelpunten naar voren zijn gebracht door bevroegde experts. Daarnaast zijn soms ook verwachte voordelen (pluspunten) met betrekking tot uitvoerbaarheid naar voren gekomen.

Beleidsalternatief 1: Gebruikswaarde

Er zijn geen knelpunten voor de uitvoerbaarheid naar voren gekomen.

Variant 1A: Altijd WOZ-waarde

Er zijn knelpunten ten aanzien van de eenduidigheid naar voren gekomen, te weten:

- Niet-woningen, zoals bedrijfstvastgoed, hebben wel een WOZ-waarde maar de waardebepaling is ingewikkeld, vooral waar beperkte referenties voorhanden zijn en wordt discutabel genoemd.
- De na te bootsen 'WOZ-waarde' voor cultuurgrond kent hetzelfde nadeel van weinig referenties.

Met betrekking tot het kunnen uitvoeren door partijen zijn geen knelpunten naar voren gekomen.

Er zijn ook voordelen voor de uitvoerbaarheid naar voren gekomen. Deze hebben zowel betrekking op de eenduidigheid als op het kunnen uitvoeren van deze variant.

Met betrekking tot de eenduidigheid is als voordeel aangegeven dat deze waarderingssystematiek uniform en duidelijk gedefinieerd is.

Met betrekking tot het kunnen uitvoeren door partijen zijn als voordelen genoemd, dat de waarderingssystematiek is reeds bekend is en voorts dat de WOZ-waarden zijn geregistreerd en transparant zijn. De WOZ-waarden van woningen zijn openbaar en die van niet-woningen zijn niet openbaar maar wel geregistreerd en in te zien voor de gemeente en specifieke partijen.¹⁹

Variant 1B: Voorbereidingsbesluit

Er zijn geen knelpunten voor de uitvoerbaarheid naar voren gekomen.

Variant 1C: Gebruikswaarde + opslag

Er zijn knelpunten ten aanzien van de eenduidigheid naar voren gekomen, te weten:

- Het suggereert een variant te zijn op de basisvariant ‘gebruikswaarde’, maar naast gebruikswaarde wordt ook de herontwikkelswaarde gehanteerd als grondslag voor de inbrengwaarde. Beide waardes kunnen variëren in de loop van de tijd na een eerste verkooptransactie. Dit leidt tot complexiteit bij het vaststellen van de opslag. Voor de uitvoerbaarheid (voor alle betrokken partijen) wordt het eenduidiger gevonden om één waardingsgrondslag te hanteren.

Voorbeeld ter toelichting

Stel dat een grondeigenaar verkoopt en de opslag wordt meegenomen in de verkoopprijs. Vervolgens verkoopt de koper (grondhandelaar of ontwikkelaar) een jaar later de grond naar een andere partij. In de basis is er dan nog niets veranderd, maar we zijn wel een jaar verder met wellicht betere of slechtere tijden. Dit komt tot uitdrukking in de toekomstige waarde (en mogelijk ook in de gebruikswaarde), waardoor de opslag in absolute zin ook zal afwijken van een jaar eerder. Hoe moet de gemeente dit allemaal meenemen in het bepalen van het maximale kostenverhaal?

Met betrekking tot het kunnen uitvoeren door partijen zijn ook knelpunten naar voren gekomen, namelijk:

- Het betekent naar verwachting van experts extra werk voor de gemeente en andere partijen. Partijen zullen onderzoeken aanvechten, meer onderzoek eisen, een andere berekening van de eigen opslag willen “gezien de omstandigheden”. Onderhandelingen kosten hierdoor meer tijd.
- Voorts is naar voren gebracht dat het hanteren van twee waardes en alvast bij voorbaat hiertussen te middelen een onduidelijke waardingsgrondslag is. Een stabiele gedragslijn (zoals WOZ-waarde) wordt beter gevonden. Partijen weten beter waar ze aan toe zijn en de verwachting is dat de markt zal zich daarop zal aanpassen.
- Vanuit het oogpunt van de gemeente is deze variant ook aangeduid als “via de methodiek al iets weggeven”. Voor dit gezichtspunt is uitgegaan van privaatrechtelijk kostenverhaal, de meest toegepaste vorm van kostenverhaal. De vraag is opgeworpen of het kostenverhaal (en de gehele gebiedsontwikkeling) meer is gebaat bij een dergelijke ‘tussenin’-methode of bij onderhandeling tussen gemeente en ontwikkelaar, over zowel kostenverhaal als alle andere onderwerpen.

¹⁹ Er is in de beschrijving van de variant niet opgenomen of de taxatiewaarde van cultuurgrond wordt opgenomen in een register zoals de echte WOZ-waarden.

De variant wordt om bovenstaande redenen moeilijker uitvoerbaar geacht dan het nulalternatief en ook dan de basisvariant ‘gebruikswaarde’.

Beleidsalternatief 2: Vaste bijdrage kostenverhaal

Er zijn geen knelpunten ten aanzien van de eenduidigheid naar voren gekomen.

Met betrekking tot het kunnen uitvoeren door partijen zijn wel knelpunten naar voren gekomen, namelijk:

- De gemeente moet vooraf al bepalen welk bedrag aan kostenverhaal voldoende zal zijn, terwijl het programma nog niet is vastgesteld. De gemeente moet er daarbij rekening mee houden dat in de eindafrekening geen ruimte is voor het opvoeren van extra kosten.
- De economische haalbaarheidstoets wordt door bevroagde experts gezien als een uitgebreide exercitie (experts waren bang dat men zich daarop zou verkijken) waarbij veel partijen belang kunnen hebben (en dus van zich zullen laten horen). Dit compliceert het proces en vergt extra inzet van de gemeente en die belanghebbende partijen.
- De ‘vaste’ bijdrage is voor ontwikkelaars minder vast dan de term suggereert: het is een maximumbedrag voor kostenverhaal. Het uiteindelijk bedrag moeten ontwikkelaars (net als bij het nulalternatief) inschatten.
- Ervaring met vaste bijdragen is er ook nu al. Daarbij is volgens betrokken expert als knelpunt gebleken dat de ontwikkelaar toch nog wordt beperkt in met betrekking tot financiële optimalisatie, doordat de gemeente ook andere eisen stelt zoals qua duurzaamheid en ruimtelijke kwaliteit. Deze eisen leiden weliswaar niet tot een hogere kostenverhaalsbijdrage (die immers vooraf is bepaald), maar tot verhoging van de bouwkosten die zien op kwaliteitsdoelen van de gemeente. Er wordt dan eigenlijk op een andere wijze dan via kostenverhaal een bijdrage van de ontwikkelaar gevraagd.

Er is ook een voordeel met betrekking tot het kunnen uitvoeren van deze variant door partijen. Dat betreft het werken met een vast tarief. Dat betekent dat er voor de gemeente en de ontwikkelaar minder werk te doen is op het moment dat de ontwikkeling in gang wordt gezet.

Samenvattend overzicht uitvoerbaarheid

In tabel 4 worden de bevindingen ten aanzien van de uitvoerbaarheid kort samengevat. Hierin zijn zowel benoemde knelpunten als naar voren gebrachte pluspunten opgenomen.

Tabel 4. Uitvoerbaarheid: knelpunten en pluspunten

Beleidsalternatieven en varianten	Eenduidige beschrijving	Partijen in staat tot uitvoeren
1. Gebruikswaarde (basisvariant)	Geen knelpunten.	Geen knelpunten.
2. Vaste bijdrage kostenverhaal	Geen knelpunten.	Knelpunten: • Vroegtijdige kostenraming door gemeente; • Economische haalbaarheidstoets uitgebreide exercitie • ‘Vaste’ bijdrage is maximum; onzekerheid feitelijke bijdrage blijft • Praktijkervaring leert dat dan op andere wijze (dan kostenverhaal) bijdrage ontwikkelaar aan kwaliteitsdoelen gemeente wordt gevraagd. Pluspunt: • Vast tarief aan de voorkant betekent transparantie en minder werk bij start ontwikkeling.

Beleidsalternatieven en varianten	Eenduidige beschrijving	Partijen in staat tot uitvoeren
<i>Varianten op beleidsalternatief 1</i>		
1A. Altijd WOZ-waarde	Knelpunten: - WOZ-waarde niet-woningen discutabel; - WOZ-waarde nabootsen cultuurgrond moeilijk vanwege beperkte referenties. Pluspunt: - Uniforme systematiek.	Geen knelpunten. Pluspunten: - Bekende systematiek; - Geregistreerde waarden; - Transparantie (openbaar) woningwaarden.
1B. Voorbereidingsbesluit	Geen knelpunten.	Geen knelpunten.
1C. Gebruikswaarde + opslag	Knelpunten: 2 waardes als grondslag - Variatie beide waardes in de tijd	Knelpunten: - Extra werk, onderzoek, verzet - Partijen weten niet goed waar ze aan toe zijn (instabiele gedragslijn) - Onderhandelingsruimte op voorhand ingeperkt.

Uit tabel 4 blijkt dat er bij beleidsalternatief 1 (basisvariant gebruikswaarde) en variant 1B (Voorbereidingsbesluit) geen knelpunten in de uitvoerbaarheid naar voren zijn gekomen.

De varianten 1A (alleen WOZ-waarde) en 1C (gebruikswaarde met opslag) kennen volgens de bevroegde experts beide knelpunten ten aanzien van de eenduidigheid van de waardegrondslag. Bij variant 1C komen daar ook knelpunten ten aanzien van de praktische uitvoering door partijen bij.

Voor beleidsalternatief 2 (vaste bijdrage) zijn geen knelpunten wat de eenduidigheid naar voren gekomen, maar wel een aantal knelpunten met betrekking tot praktische uitvoerbaarheid door partijen.

Tot slot zijn er ook pluspunten van varianten benoemd met betrekking tot de uitvoerbaarheid: de uniforme systematiek, bekendheid met de systematiek en transparantie van waarden (1A) en het werken met een vast tarief bij de start van de ontwikkeling (beleidsalternatief 2).

3.4 Neveneffecten

3.4.1 Wat wordt verstaan onder neveneffecten?

Neveneffecten zijn *onbedoelde* gevolgen van een regeling (anders dan de bedoelde gevolgen oftewel de doelen waartoe de betreffende regeling wordt getroffen). In het kader van deze effectmeting is expliciet meegegeven na te gaan of neveneffecten zijn te voorzien ten aanzien van de volgende aspecten:

- de grondmarkt (paragraaf 3.4.2);
- de activiteit van grondhandelaren (paragraaf 3.4.3);
- het actief grondbeleid van gemeenten (paragraaf 3.4.4);
- grondprijzen (paragraaf 3.4.5);
- andere neveneffecten (paragraaf 3.4.6).

In paragraaf 3.4.7 zijn de naar voren gekomen neveneffecten in een samenvattend overzicht opgenomen.

Beleidsalternatief 1: Gebruikswaarde

De verkoopbereidheid van grondeigenaren daalt naar verwachting van de geraadpleegde experts, vanwege lagere financiële prikkel voor verkoop, hetgeen met name het geval zal zijn bij uitleglocaties.

In een vragersmarkt echter, verwachten experts dat de verkoopbereidheid van grondeigenaren mogelijk niet of alleen in de beginperiode verandert. Dat komt doordat de verkoopbereidheid samenhangt met een goed marktevenwicht. Als partijen doordrongen zijn van de nieuwe werkelijkheid (lagere inbrengwaarde voor landbouwgrond), dan is het marktevenwicht hersteld, en daarmee stijgt ook de verkoopbereidheid van eigenaren weer.

Er is door experts ook een ander effect naar voren gebracht ten aanzien van de vraagzijde van de grondmarkt. Een prijsdrukkende werking van een lagere inbrengwaarde kan volgens hen ook invloed hebben op de aankoopmogelijkheden van andere potentiële kopers die andere functies willen realiseren (binnen de geldende functie), met name binnen bebouwd gebied. Het kan dan bijvoorbeeld gaan om verouderde bedrijfsgebouwen, als een bedrijf wil verhuizen naar een andere locatie. De concurrentie van andere bedrijfstakken dan woningbouw neemt dan toe. Als dat gebeurt, kan dat de realisatie van de woningbouwopgave belemmeren.

Variant 1A: altijd WOZ-waarde

Voor deze variant worden dezelfde effecten voorzien met betrekking tot uitleglocaties als voor de basisvariant ‘gebruikswaarde’. De reden is dat deze variant op uitleglocaties ook leidt tot een lagere inbrengwaarde, op het niveau van de gebruikswaarde.

Dat betekent dus dat er volgens de bevroegde experts een daling van de verkoopbereidheid optreedt, die in een vragersmarkt wellicht tijdelijk zal zijn.

Op binnenstedelijke locaties heeft deze variant in principe geen effect, omdat daar ook nu al, onder het nulalternatief, de WOZ-waarde kan worden gehanteerd.

Variant 1B: Voorbereidingsbesluit

Het omlaag brengen van de inbrengwaarde op uitleglocaties door uit te gaan van de gebruikswaarde kan de verkoopbereidheid afremmen (hetzelfde effect als bij de basisvariant ‘gebruikswaarde’). Echter, doordat er sneller duidelijk wordt waar de gemeente wil overgaan tot ontwikkeling, verwachten de geraadpleegde experts dat eigenaren in het betreffende gebied een grotere bereidheid tot verkoop hebben. Naar hun verwachting zullen zij daarbij vooral uitgaan van de waarde op basis van de toekomstige functie. Ontwikkelaars zullen op locaties waar zij *voldoende verdienpotentie* vanuit hun vastgoedexploitatie verwachten, ook meer willen betalen dan de gemeente en dan de inbrengwaarde. Voor locaties waar zij een laag rendement op de vastgoedexploitatie verwachten, zullen zij terughoudender zijn om grond te verwerven en eventuele verwerving alleen tegen lage prijzen te doen. Daarom wordt in een kapitaalkrachtige vragersmarkt geen effect op de grondmarkt verwacht, en in een markt met minder vraag of minder kapitaalkrachtige vraag wordt terughoudendheid tot verkoop verwacht.

Voorts is naar voren gebracht dat de gemeente in het omgevingsplan kan zorgen voor de fasering wanneer woningbouw moet plaatsvinden. Dat kan effect hebben op de verkoopbereidheid op locaties met een lage verdienpotentie: eigenaren weten dat er dan op termijn een onteigeningsgrond is voor de gemeente en dat ze dan mogelijk een lagere prijs realiseren dan als ze op een eerder moment verkopen. Een dergelijke inzet van gemeentelijk instrumentarium, met een vastgelegde termijn voor realisatie van woningbouw, kan de

mogelijke terughoudendheid tot verkoop bij grondeigenaren op locaties met een lage verdienpotentie van gebiedsontwikkeling verminderen.

Het effect zal naar verwachting van experts dus afhangen van de woningmarkt en van het gemeentelijk beleid.

Variant 1C: Gebruikswaarde + opslag

De inbrengwaarde op uitleglocaties wordt op uitleglocaties wel lager dan in het nulalternatief, maar het prijsdrukkend effect ervan is vanwege de opslag beperkter dan in beleidsalternatief 1 (basisvariant ‘gebruikswaarde’). Grondeigenaren kunnen daardoor over het algemeen (iets) lagere verkoopprijzen realiseren dan in het nulalternatief (daling verkoopbereidheid) maar hoger dan in beleidsalternatief 1 (beperking van die daling). Dit drukt de verkoopbereidheid van grondeigenaren, maar in beperktere mate dan bij de basisvariant. Er wordt dus een beperkt remmend effect op de grondmarkt verwacht.

Beleidsalternatief 2: Vaste bijdrage kostenverhaal

Er wordt enerzijds daling van verkoopbereidheid door grondeigenaren voorzien indien de kostenverhaalsbijdragen hoger uitvallen, hetgeen zich naar verwachting van de geraadpleegde experts met name zal voordoen bij uitleglocaties. Dat leidt daar dan tot lagere grondprijzen, hetgeen de verkoopbereidheid vermindert. De hoogte van de kostenverhaalsbijdrage zal niet alleen afhangen van de uitkomsten van de economische haalbaarheidstoets, maar ook van het gemeentelijk beleid bij het bepalen van de tarieven.

Anderzijds kan ook een stijging verkoopbereidheid worden verwacht, namelijk als gevolg van de markttransparantie. De verkoopbereidheid hangt naar het inzicht van de geraadpleegde experts ook af van het toekomstperspectief van een gebied. Ook bij variant 1B (Vorbereidingsbesluit) hebben experts dit te verwachten effect genoemd.

3.4.3 Activiteit grondhandelaren

Beleidsalternatief 1: Gebruikswaarde

Naarmate de marges van de grondopbrengsten kleiner worden en er daarmee minder geld in de ontwikkelketen ‘blijft hangen’, wordt naar verwachting van de geraadpleegde experts de rol van handelaren beperkter. Dat kan zich uiten in minder aankopen (afnemende bereidheid om meer dan de gebruikswaarde te betalen) of in het langer in de boeken laten staan van gronden.

Zolang de waardevermeerdering echter groot genoeg is, is de verwachting dat grondhandelaren actief blijven.

Variant 1A: Altijd WOZ-waarde

Voor deze variant worden dezelfde effecten voorzien met betrekking tot uitleglocaties als voor de basisvariant ‘gebruikswaarde’. De reden is dat deze variant op uitleglocaties ook leidt tot een lagere inbrengwaarde, op het niveau van de gebruikswaarde. Dat betekent dus dat er een daling van de activiteit van grondhandelaren wordt verwacht.

Variant 1B: Vorbereidingsbesluit

De geraadpleegde experts hebben argumenten voor zowel een daling als een stijging van de activiteit van grondhandelaren naar voren gebracht.

Een mogelijke daling van activiteit van grondhandelaren kan als volgt worden beredeneerd:

Er wordt al in een vroeg stadium aangegeven welke locaties in aanmerking komen voor gebiedsontwikkeling. Grondhandelaren worden mogelijk voorzichtiger, omdat ontwikkelaars meer op de aankoopprijs letten aangezien de inbrengwaarde op de gebruikswaarde zal liggen. Daarbij is aangegeven dat de activiteit (nog verder) kan worden teruggedrongen als de gemeente direct haar instrumentarium inzet. Dat kan ertoe leiden dat grondhandelaren mogelijk helemaal niet meedoen.

Er zijn ook redenen om een stijging van de activiteit van grondhandelaren te verwachten. Geraadpleegde experts hebben aangegeven dat de aanwijzing als gewenste gebiedsontwikkelingslocatie de grond interessanter maakt voor grondhandelaren en ontwikkelaars dan zonder die aanwijzing het geval zou zijn.

Variant 1C: Gebruikswaarde + opslag

Er wordt door de geraadpleegde experts geen effect op de activiteit van grondhandelaren verwacht. De redenen hiervan zijn dat er door de opslag meer marges zijn in de waardestijging van de grond (anders dan bij de basisvariant ‘gebruikswaarde’) en dat er door de onzekerheid van de hoogte van de opslag – zeker bij de eerste verkoop – de uiteindelijke inbrengwaarde moet worden ingeschat op basis van wat de markt zal doen (evenals bij het nulalternatief het geval is).

Door de opslag en door de afhankelijkheid van de markt ontstaat naar verwachting voor grondhandelaren een situatie die nauwelijks afwijkt van die in het nulalternatief.

Beleidsalternatief 2: Vaste bijdrage kostenverhaal

Er kan volgens de geraadpleegde experts zowel daling als stijging van de activiteit van grondhandelaren optreden.

Enerzijds kan een daling worden verwacht, indien de grondprijzen dalen en er daardoor minder marge voor de handel overblijft.

Anderzijds kan een stijging worden verwacht, doordat de beoogde ontwikkelgebieden bekend zijn. De markt wordt transparanter en het zal duidelijker zijn wat het toekomstperspectief is. De mate van stijging van activiteit zal mede afhangen van het casusspecifieke toekomstperspectief, dus van wat de gemeente in het Omgevingsplan opneemt.

3.4.4 Actief grondbeleid gemeente

Beleidsalternatief 1: Gebruikswaarde

Er wordt een toename van actief grondbeleid verwacht omdat gemeenten de verwachte terughoudendheid en selectiviteit van ontwikkelaars zullen willen opvangen. Om de productie op peil te houden zullen gemeenten meer actief grondbeleid toepassen.

Hierbij wordt wel aangetekend dat een gemeente niet op korte termijn haar instrumentarium voor actief grondbeleid kan inzetten in verband met de benodigde doorlooptijd voor actief grondbeleid. Voordeel voor de gemeente is, dat een daling van de grondprijzen onder invloed van de gewijzigde grondslag van de inbrengwaarde, actief grondbeleid beter mogelijk maakt omdat het risico lager wordt. Verwervingstrajecten zouden hierdoor sneller kunnen worden gerealiseerd.

Voorts is de kanttekening geplaatst dat indien de business case voor een ontwikkelaar niet haalbaar is, gemeenten met hetzelfde probleem te maken krijgen. Hoewel de business case van een gemeente er anders uitziet dan van een ontwikkelaar, is de gemeente voor de feitelijke uitvoering wel afhankelijk van partijen die gaan bouwen.

Variant 1A: Altijd WOZ-waarde

Voor deze variant worden dezelfde effecten voorzien met betrekking tot uitleglocaties als voor de basisvariant ‘gebruikswaarde’. De reden is dat deze variant op uitleglocaties ook leidt tot een lagere inbrengwaarde dan in de huidige situatie, namelijk op het niveau van de gebruikswaarde. De ruimte voor kostenverhaal wordt groter en leidt tot hogere kostenverhaalsbijdragen in gevallen waarin in de huidige situatie macro-aftopping plaatsvindt. Hier worden ontwikkelaars naar verwachting terughoudender. Dat betekent dus dat er een toename van actief grondbeleid van de gemeente wordt verwacht om de teruglopende productie en selectiviteit van ontwikkelaars op te vangen. De verwachte daling van de grondprijzen maakt het voor gemeenten bovendien beter mogelijk om actief grondbeleid te voeren.

Variant 1B: Voorbereidingsbesluit

Er wordt een toename van actief grondbeleid verwacht, om dezelfde redenen als bij beleidsalternatief 1, te weten het opvangen van terughoudendheid bij ontwikkelaars, hetgeen op uitleglocaties beter mogelijk wordt vanwege de verwachte daling van grondprijzen.

Anders dan bij beleidsalternatief 1 gaat het hier om een nieuw gemeentelijk instrument. Daarom kan ook worden verondersteld dat de gemeente *al direct* instrumenten van actief grondbeleid inzetten, met name het voorkeursrecht. Dat betekent dat van een Voorbereidingsbesluit een sterker effect op toename van actief grondbeleid wordt verwacht dan bij beleidsalternatief. Experts hebben naar voren gebracht, dat door de directe inzet van gemeentelijk instrumentarium bij deze vroegtijdige aanwijzing van de gewenste gebiedsontwikkelingslocatie de grondprijsstijging (die ontstaat als gevolg van het ‘warm’ worden van de grond) kan worden beperkt.

Opgemerkt is door experts dat de termijnen in het Voorbereidingsbesluit niet overeenkomen met de termijnen voor gemeentelijk instrumentarium in het kader van actief grondbeleid. Voorkeursrecht vervalt na drie jaar, als.²⁰ Dit is een kortere termijn dan de 5 à 10 jaar vóór de vaststelling van het omgevingsplan, zoals wordt voorgesteld voor het Voorbereidingsbesluit. Hierin kan daarom een knelpunt ontstaan als de gemeente direct ook haar instrumentarium wil gaan inzetten.

Variant 1C: Gebruikswaarde + opslag

Er wordt door de geraadpleegde experts geen effect op het gemeentelijk grondbeleid verwacht. Er wordt namelijk geen aanleiding gezien voor actiever (of minder actief) grondbeleid, omdat er niet of nauwelijks wordt verwacht dat de activiteit van ontwikkelaars, noch de realisatie van de woningbouwopgave, wordt beïnvloed door deze variant. Ook ontstaat er geen extra kans voor gemeente voor – voordeligere – aankoop van gronden, omdat er geen noemenswaard effect wordt verwacht op de grondprijzen.

Beleidsalternatief 2: Vaste bijdrage kostenverhaal

Er wordt geen direct effect verwacht op het actief gemeentelijk grondbeleid. De kostenverhaalsbijdrage wordt in een vroeger stadium duidelijk dan in het nulalternatief, waarbij de gemeente vooraf kan sturen in de hoogte van het tarief. Als de hoogte van de kostenverhaalsbijdrage ertoe leidt dat ontwikkelaars bepaalde gewenste locaties niet verwerven of ontwikkelen, kan de gemeente haar instrumenten inzetten om toch tot realisatie van woningbouw te komen. In de beoordeling van de geraadpleegde experts is dit niet anders dan in het nulalternatief.

²⁰ Een geldigheid van het voorkeursrecht van 3 jaar is het geval als het is gevestigd op basis van een zelfstandig besluit (planologisch voornemen) of een omgevingsvisie. Dit voorkeursrecht kan met nog eens 3 jaar worden verlengd door na 3 jaar een omgevingsplan vast te stellen. De periode dus worden opgerekt naar 6 jaar vóór de vaststelling van het omgevingsplan.

3.4.5 Grondprijzen

Beleidsalternatief 1: Gebruikswaarde

De geraadpleegde experts gaan er vanuit dat de inbrengwaarde een schaduwwerking heeft op de grondprijzen. Voor gevallen waarin de inbrengwaarde lager wordt door een gewijzigde wijze van waardebeoordeling, dan zullen ontwikkelaars in het algemeen minder willen betalen voor de grond dan in de huidige situatie.

Echter, het is niet de verwachting dat de grondprijzen per se op het niveau van de inbrengwaarde komen, noch dat dit per se altijd het geval hoeft te zijn. Grondprijzen worden ook door de markt bepaald: een vragersmarkt leidt tot hogere grondprijzen. Experts hebben aangegeven dat de grondprijs voor functiewijziging zal dalen vanwege een hoger risico op ongedekte hogere kosten voor de kostenverhaalsbijdrage. Dat heeft dan verminderde marktactiviteit tot gevolg. Deze verminderde marktactiviteit (minder transacties) leidt dan weer tot verlaging van het aanbod, waardoor de grondprijs mogelijk weer stijgt.

Vanwege de invloed van de markt kan het naar verwachting van de geraadpleegde experts daarom wel zo zijn dat ontwikkelaars nog steeds meer zullen willen bieden om een grondpositie te krijgen. Dit is dan het geval op locaties waar ontwikkelaars een gunstige verdienpotentie vanuit de vastgoedexploitatie zien. Het verschil tussen inbrengwaarde en aankoopprijs zou dan worden terugverdiend via de vastgoedexploitatie. Hier ligt ook een relatie met de effecten op het doel 'bijdrage aan de woningbouwopgave': waar ontwikkelaars meer resultaat uit de vastgoedexploitatie willen halen, leidt dat tot (meer) selectiviteit in door hen te ontwikkelen locaties en programma's (zie paragraaf 3.2.2).

Dit impliceert dat kan worden verwacht dat er een grondprijddrukkende werking is en dat deze zich sterker voordoet in minder gespannen woningmarkten dan in gespannen woningmarkten (met een kapitaalkrachtige vraag).

Variant 1A: Altijd WOZ-waarde

Voor deze variant worden dezelfde effecten voorzien met betrekking tot uitleglocaties als voor de basisvariant 'gebruikswaarde'. De reden is dat deze variant op uitleglocaties ook leidt tot een lagere inbrengwaarde, op het niveau van de gebruikswaarde. Dat betekent dus dat men verwacht dat de grondprijzen op uitleglocaties dalen vanwege een hoger risico op ongedekte hogere kosten voor de kostenverhaalsbijdrage. De prijzen zullen naar verwachting niet per se dalen tot het niveau van de inbrengwaarde en zullen zich naar verwachting ook (in enige mate) herstellen via de marktwerking van verminderd aanbod dat tot prijsstijging leidt.

Variant 1B: Voorbereidingsbesluit

Er zijn door geraadpleegde experts twee tegengesteld werkende mechanismen genoemd.

Enerzijds betekent de waardebeoordeling op zo'n vroeg moment dat de inbrengwaarde op het niveau van de gebruikswaarde zal liggen. Dit heeft hetzelfde grondprijsverlagend effect als beschreven bij beleidsalternatief 1.

Anderzijds heeft het aanwijzen van een gebied als potentiële ontwikkellocatie een prijsopdrijvend effect. Dit prijsopdrijvend effect beperkt het grondprijsverlagend effect van de lagere waardering van de inbrengwaarde. Dit prijsopdrijvend effect doet zich, vanwege het Voorbereidingsbesluit, eerder voor dan in het nulalternatief en in beleidsalternatief 1.

Beide effecten bij elkaar leiden er naar verwachting van experts toe dat er een beperkte of geen daling van grondprijzen optreedt.

Variant 1C: Gebruikswaarde + opslag

Er wordt door de geraadpleegde experts hooguit een beperkte of in het geheel geen daling van de grondprijzen verwacht. De opslag maakt dat het van beleidsalternatief 1 (gebruikswaarde) verwachte prijsverlagende effect wordt beperkt of zelfs wegvalt.

Beleidsalternatief 2: Vaste bijdrage kostenverhaal

Geraadpleegde experts verwachten geen algemeen optredend effect op de hoogte van de grondprijzen. Ze geven aan dat het effect zal verschillen per locatie. De grondprijzen zullen naar hun inzicht afhangen van het toekomstperspectief van de ontwikkeling (per gebiedsontwikkelingslocatie verschillend). Ook de tariefstelling door de gemeente, die per gebiedslocatie een verschillend beleid hierin kan hanteren (binnen de randvoorwaarden, met name van maximale kostendekkendheid per locatie), zal naar verwachting doorwerken in de grondprijzen.

3.4.6 Andere neveneffecten

Beleidsalternatief 1: Gebruikswaarde

Er worden aanvankelijk ‘heftige’ reacties verwacht, die na verloop van tijd zullen afnemen of verdwijnen. Het betreft verkoopbereidheid van grondeigenaren en het tempo van gebiedsontwikkeling door ontwikkelaars.

1. Lagere verkoopbereidheid in begin sterker dan na verloop van tijd

In begin zal er bij grondeigenaren van cultuurgrond terughoudendheid zijn om tegen lagere prijzen te verkopen omdat wordt vergeleken met vroeger gerealiseerde verkoopprijzen. Een afwachter houding wordt ook voorzien, hetgeen ook tot aanvankelijke stagnatie van verkoopbereidheid kan leiden. Voordat grondeigenaren de ‘nieuwe realiteit’ accepteren duurt wel even, maar daarna wordt herstel van de verkoopbereidheid verwacht. Opgemerkt is dat goede communicatie (vanuit de overheid) de acceptatie kan bevorderen.

2. Vertraging en lager rendement ontwikkelaars in beginperiode (reeds verworven gronden)

In het begin zullen bestaande verwervingen (woningbouwlocaties die nu op de rol staan) voor ontwikkelaars nog een tijd op de financiële haalbaarheid van gebiedsontwikkelingen blijven drukken (en dus bij tussentijdse wijziging van spelregels tot vertraging leiden). Er zal dan door ontwikkelaars een lager resultaat worden gerealiseerd voor gronden die al zijn aangekocht voor ‘warme’ prijzen. De keuze voor een ontwikkelaar is dan óf met de huidige grond te blijven zitten, die af te waarderen en zich te laten onteigenen door de gemeente, óf toch zelf te ontwikkelen. Ingeschat is dat het minst slechte scenario voor de ontwikkelaar is om alsnog tot ontwikkeling over te gaan met op voorhand minder marge en dit gedurende het ontwikkeltraject proberen te optimaliseren, bijvoorbeeld door verdichting binnen de kaders van het omgevingsplan. Dat leidt dan in het begin tot vertraging en mogelijk wijziging in het te realiseren woningbouwprogramma.

Variant 1A: Altijd WOZ-waarde

Voor deze variant worden dezelfde effecten voorzien met betrekking tot uitleglocaties als voor de basisvariant ‘gebruikswaarde’. De reden is dat deze variant op uitleglocaties ook leidt tot een lagere inbrengwaarde, op het niveau van de gebruikswaarde. Dat betekent dus ook voor deze variant de aanvankelijke terugloop in de verkoopbereidheid van grondeigenaren en de aanvankelijke terughoudendheid bij ontwikkelaars zich na verloop van tijd weer (in enige mate) zullen herstellen.

Variant 1B: Voorbereidingsbesluit

Experts verwachten een aanvankelijke vertraging in nieuwe ontwikkelingen, omdat de procedure voor het voorbereidingsbesluit doorlooptijd vergt: het besluit doorloopt de besluitvormingsprocedure inclusief bezwaarmogelijkheden en moet er 5 à 10 jaar voor het vaststellen van het omgevingsplan liggen. Er gaat dus meer tijd overheen voordat dit in de praktijk kan doorwerken.

Variant 1C: Gebruikswaarde + opslag

Het gebruik van de twee taxaties (gebruikswaarde en herontwikkelswaarde) voor het bepalen van de opslag zou er volgens geraadpleegde experts toe kunnen leiden dat ontwikkelaars beoogde gebiedsontwikkeling op reeds gekochte grond uitstellen, omdat het wachten op betere tijden kan lonen vanwege een dan hogere opslag.

Beleidsalternatief 2: Vaste bijdrage kostenverhaal

Als ander neveneffect is naar voren gebracht door experts, dat dit alternatief nadelig kan uitpakken voor ontwikkelaars die een gebiedsontwikkeling in bestaand bebouwd gebied uitvoeren.

De te verhalen kosten zijn in bebouwd gebied in de regel betrekkelijk hoog. Een hoge inbrengwaarde (bijvoorbeeld woningcomplexen) in de huidige situatie zorgt ervoor dat dat ontwikkelaars niet het totaal van die gemeentelijke kosten betalen en er macro-aftopping plaatsvindt. Als de inbrengwaarde geen directe rol meer speelt, kan een ontwikkelaar (commercieel of corporatie) de inbrengwaarde volgens dit beleidsalternatief niet meer opvoeren in de onderhandeling over de macro-aftopping en bij de afrekening. De onderhandeling over mee te nemen gemeentelijke kosten bij het kostenverhaal wordt daardoor ook moeilijker voor de ontwikkelende partij. Als voorbeeld is genoemd het al dan niet meenemen van onderhoud of vervanging van infrastructuur, dat (deels) tot de reguliere onderhoudscyclus kan behoren.

3.4.7 Samenvattend overzicht neveneffecten

In tabel 5 worden de bevindingen ten aanzien van de neveneffecten in een overzicht weergegeven.

Tabel 5. Voorziene neveneffecten

Beleidsalternatieven en varianten	Grondmarkt	Grondhandelaren	Gemeentelijk grondbeleid	Grondprijzen	Andere neveneffecten
1. Gebruikswaarde (basisvariant)	- Daling verkoopbaarheid grondeigenaren: nl. op uitleglocaties, en niet in vragersmarkt. - Concurrentie andere bedrijfstakken in bebouwd gebied.	Daling activiteit vanwege kleinere marges.	Meer actief grondbeleid, nl. terughoudendheid markt opvangen, en beter mogelijk door daling grondprijzen.	- Daling. - Alleen uitleglocaties. - Marktafhankelijk.	Tijdelijk: - Extra sterke daling verkoopbaarheid. - Vertraging gebiedsontwikkeling door ontwikkelaars.

Beleidsalternatieven en varianten	Grondmarkt	Grondhandelaren	Gemeentelijk grondbeleid	Grondprijzen	Andere neveneffecten
2. Vaste bijdrage kostenverhaal	Casusspecifiek: - Daling verkoopbereidheid bij hogere bijdragen, uitleglocaties. - Afhankelijk van economische haalbaarheids-toets en gemeentelijk beleid. - Stijging vanwege markttransparantie.	Daling en stijging mogelijk: - Daling als vaste bijdrage tot lagere grondprijzen leidt. - Stijging vanwege markttransparantie.	Geen effect: geen aanleiding.	Casusspecifiek: Niet per se daling/stijging. Bepalend zijn toekomstperspectief locatie en tariefstelling.	Nadelig voor ontwikkelaars in bestaand bebouwd gebied vanwege niet meer kunnen opvoeren van inbrengwaarde.
<i>Varianten op beleidsalternatief 1</i>					
1A. Altijd WOZ-waarde	Daling verkoopbereidheid, nl. op uitleglocaties, en niet in vragersmarkt.	Daling activiteit vanwege kleinere marges.	- Meer actief grondbeleid: - terughoudendheid markt opvangen - beter mogelijk door daling grondprijzen.	- Daling. - Alleen uitleglocaties. - Marktafhankelijk.	Tijdelijk: - Extra sterke daling verkoopbereidheid. - Vertraging gebiedsontwikkeling door ontwikkelaars.
1B. Voorbereidingsbesluit	- Stijging verkoopbereidheid vanwege aanwijzing locatie - Daling verkoopbereidheid vanwege lagere inbrengwaarde (bij uitleglocaties) Locatiespecifiek: - Geen effect in gunstige woningmarkt - Gemeentelijk beleid kan terughoudendheid beperken.	Daling en stijging mogelijk: - Daling bij prijsdaling. - Stijging door vroeg aanwijzen.	- Meer actief grondbeleid: - nl. terughoudendheid markt opvangen, en beter mogelijk door daling grondprijzen, en beperkte stijging grondprijs.	- Geen/beperkte daling: - nl. lagere inbrengwaarde tegenover vroeger aanwijzing locatie.	Vertraging, vanwege doorlooptijd procedure voorbereidingsbesluit.

Beleidsalternatieven en varianten	Grondmarkt	Grondhandelaren	Gemeentelijk grondbeleid	Grondprijzen	Andere neveneffecten
1C. Gebruikswaarde + opslag	Beperkte daling verkoopbereidheid.	Geen effect: door opslag en marktafhankelijkheid nauwelijks/geen verschil met nulalternatief.	Geen effect: geen aanleiding en geen extra kans (prijzen nauwelijks/niet omlaag).	Hooguit beperkte daling, vanwege opslag en marktafhankelijkheid.	Vertraging, als ontwikkelaars wachten op betere tijden (hogere opslag).

Uit tabel 5 blijkt dat het voorziene effect op de grondmarkt verschilt: een *dalende verkoopbereidheid* bij beleidsalternatief 1 (gebruikswaarde), variant 1A (WOZ-waarde) en in beperktere mate bij variant 1C (gebruikswaarde met opslag). Voor beleidsalternatief 2 (vaste bijdrage) en variant 1B (voorbereidingsbesluit) worden locatiespecifieke effecten verwacht, die verschillend uitpakken al naar gelang de marktomstandigheden en het gemeentelijk beleid.

Ook de verwachtingen ten aanzien van de activiteit van *grondhandelaren* verschillen tussen beleidsopties: een verwachte daling bij beleidsalternatief 1 (gebruikswaarde), variant 1A (WOZ-waarde), wisselende locatiespecifieke effecten bij beleidsalternatief 2 (vaste bijdrage) en variant 1B (voorbereidingsbesluit) en geen effect (dus ongeveer hetzelfde als bij het nulalternatief) bij variant 1C (gebruikswaarde met opslag).

Er wordt een toename van *actief grondbeleid* van gemeenten verwacht bij beleidsalternatief 1 (gebruikswaarde), variant 1A (WOZ-waarde) en in beperktere mate bij variant 1B (voorbereidingsbesluit). Van variant 1C (gebruikswaarde met opslag) en beleidsalternatief 2 (vaste bijdrage) wordt niet verwacht dat deze het actief grondbeleid van gemeenten beïnvloeden.

Bij beleidsalternatief 1 (gebruikswaarde), variant 1A (WOZ-waarde) verwachten experts een duidelijke daling van *grondprijzen*, en wel van cultuurgrond (uitleglocaties). Men verwacht dat de mate van daling afhankelijk is van de marktsituatie. Van varianten 1B (voorbereidingsbesluit) en 1C (gebruikswaarde met opslag) verwacht men hooguit een beperkte of helemaal geen daling van grondprijzen. En voor beleidsalternatief 2 heerst geen algemene verwachting maar verwachten experts dat dit per casus zal verschillen.

Als overigen neveneffecten is vooral naar voren gekomen dat men tijdelijk heftigere reacties verwacht van grondeigenaren en ontwikkelaars dan het uiteindelijk effect op het moment dat alle partijen gewend zijn geraakt aan de nieuwe regels en deze hebben geïncorporeerd in afwegingen en business cases. Als blijvend neveneffect is vertraging van de gebiedsontwikkeling genoemd. Dit is gebeurd bij zowel variant 1B (voorbereidingsbesluit) als bij variant 1C (gebruikswaarde met opslag), om verschillende redenen: de extra procedure (1B) respectievelijk het eventueel wachten op betere tijden om een hogere opslag te realiseren (1C).

3.5 Rechtmatigheid

3.5.1 Juridisch kader

In de effectmeting is gevraagd is naar verwachte juridische knelpunten. Daarbij zijn als mogelijke toetspunten meegegeven:

- eigendomsrecht, de Grondwet en algemene rechtsbeginselen (waaronder proportionaliteit van het kostenverhaal);
- EU-regelgeving, (zoals Vrij-verkeerregels, Dienstenrichtlijn, Staatssteun);
- de systematiek en letter van de Omgevingswet;
- wet- en regelgeving met betrekking tot Belastingen en heffingen.

Er is uitdrukkelijk gevraagd naar knelpunten die men verwacht, voor zover de eigen kennis en ervaring reikt. Hierdoor is een beeld verkregen van juridische aspecten waarmee bij elk van de getoetste varianten rekening zou moeten worden gehouden in de optiek van de bevroegde experts. Dit past in het kader van een effectmeting waarbij nog in ontwikkeling zijnde mogelijkheden voor wijziging van de regels worden verkend.

Er is in het kader van deze effectrapportage dus geen harde en volledige ‘juridische toets’ van elke variant uitgevoerd. Een dergelijke toets zal pas aan de orde zijn in het stadium van een wetsvoorstel.

3.5.2 Bevindingen rechtmatigheidsaspecten

Beleidsalternatief 1: Gebruikswaarde

Er zijn door experts alleen knelpunten met betrekking tot eigendomsrecht naar voren gebracht.

Ten eerste acht men overgangsrecht gewenst, omdat sprake is van reeds gedane grondverwerving en in gang gezette gebiedsontwikkeling waarvoor dit beleidsalternatief nadelig kan uitwerken.

Bovendien is naar voren gebracht dat het feit dat de inbrengwaarde dan in niet meer altijd (met name op uitleglocaties) de marktwaarde zal zijn, indruist tegen het principe van ‘just and fair compensation’.²¹ Daarom is de verwachting uitgesproken dat de gebruikswaarde waarschijnlijk geen stand houdt bij het Europese Hof.

Variant 1A: Altijd WOZ-waarde

Er zijn door experts alleen knelpunten met betrekking tot eigendomsrecht naar voren gebracht.

Men acht overgangsrecht gewenst, en wel met betrekking tot cultuurgrond²², omdat sprake is van reeds gedane grondverwerving en in gang gezette gebiedsontwikkeling waarvoor dit beleidsalternatief nadelig kan uitwerken.

Daarnaast is er door geraadpleegde experts als knelpunt naar voren gebracht dat de WOZ-waarde niet altijd de correcte marktwaarde is. Niet-woningen (zoals bedrijfsmatig of maatschappelijk vastgoed) hebben wel een WOZ-waarde maar de waardebepaling is ingewikkeld, omdat er beperkt referenties voorhanden zijn. Er worden dan andere parameters gebruikt voor de taxatie van de waarde in het economisch verkeer of er wordt getaxeerd op vervangingswaarde. De vastgestelde WOZ-waarde van niet-woningen blijkt daarom in de praktijk discutabel. Ook is naar voren gebracht dat de WOZ-waarde wordt ervaren als een abstracte (fictieve) waarde en daardoor lastiger te accepteren is dan een gerichte, individuele taxatie.

²¹ In het kader van deze effectrapportage zijn in twee vraagrondes via de Delphimethode opinies verkregen van experts. Een vervolgvraag zoals in hoeverre het principe van ‘just and fair compensation’ van toepassing kan zijn op de bepaling van de inbrengwaarde zou een extra vraagronde vergen of een juridische toetsing op andere wijze.

²² In de Omgevingswet is de WOZ-waarde een mogelijke grondslag voor de inbrengwaarde en kan dus ook nu al worden gehanteerd voor bestaande bebouwing. Er is dus voor bestaande bebouwing formeel geen sprake van een overgangssituatie die gereguleerd zou hoeven worden.

Daar komt bij dat de WOZ-waarde met een ander doel (belastingheffing) wordt getaxeerd. Een eigenaar maakt in het algemeen bezwaar tegen een *te hoge* WOZ-waarde omdat men daardoor teveel belasting zou moeten betalen. Vanuit het oogpunt van gebiedsontwikkeling zou bezwaar tegen een *te lage* WOZ-waarde voor de hand liggen, omdat men anders een te hoge kostenverhaalsbijdrage zou moeten betalen.

Beide laatstgenoemde knelpunten hebben echter ook betrekking op het nulalternatief en zijn daarom niet te beschouwen als gevolg van deze variant.²³

Variant 1B: Voorbereidingsbesluit

Er zijn door experts alleen knelpunten met betrekking tot eigendomsrecht naar voren gebracht.

Ten eerste acht men overgangsrecht nodig, omdat er sprake kan zijn van reeds gedane grondverwerving en in gang gezette gebiedsontwikkeling waarvoor nog geen voorbereidingsbesluit is genomen.

Variant 1C: Gebruikswaarde + opslag

Er zijn door experts knelpunten naar voren gebracht met betrekking tot eigendomsrecht en algemene rechtsbeginselen.

In het kader van eigendomsrecht acht men overgangsrecht gewenst, omdat sprake is van reeds gedane grondverwerving en in gang gezette gebiedsontwikkeling waarvoor dit beleidsalternatief nadelig kan uitwerken. Voorts is ook voor deze variant naar voren gebracht dat de waardebepaling (ook met opslag) indruist tegen het principe van ‘just and fair compensation’. Hierbij wordt wel opgemerkt dat het in het kader van het eigendomsrecht een voordeel is dat de eigenaar deelt in het voordeel van de functiewijziging.

De algemene rechtsbeginselen zijn volgens geraadpleegde experts in het geding vanwege de wijze waarop de opslag wordt bepaald. Men vindt het hanteren van twee waarden (waarvan de tweede varieert in de tijd) en het bij voorbaat hiertussen middelen een onduidelijke waarderingsgrondslag. Een stabiele gedragslijn (één waarde kiezen) wordt beter gevonden.

Beleidsalternatief 2: Vaste bijdrage kostenverhaal

Er zijn door experts knelpunten naar voren gebracht met betrekking tot eigendomsrecht en omgevingsrecht.

Ten eerste acht men overgangsrecht gewenst, omdat sprake is van een wijziging van de systematiek, ‘verandering van spelregels tijdens het spel’. Voor ontwikkelaars die al grond hebben verworven, uitgaand van de bestaande spelregels, zou daarom overgangsrecht moeten gelden.

Voorts is naar voren gebracht door experts dat de PPT-criteria (profijt, proportionaliteit, toerekenbaarheid) komen onder druk komen te staan, omdat bij een vaste bijdrage de directe relatie tussen de kosten van de individuele ontwikkelaar (inbrengwaarde) en zijn kostenverhaalsbijdrage wordt losgelaten.

Samenvattend overzicht rechtmatigheid

In tabel 6 worden de bevindingen ten aanzien van de juridische aspecten waarvan door bevraagde experts is aangegeven dat er knelpunten kunnen ontstaan, samengevat.

²³ In de Omgevingswet is de WOZ-waarde een mogelijke grondslag voor de inbrengwaarde. Er is in het onderzoek geen informatie beschikbaar gekomen over toepassing hiervan in de praktijk en eventuele hierbij gebleken knelpunten.

Tabel 6. Aspecten van rechtmatigheid

Beleidsalternatieven en varianten	Eigendomsrecht	Algemene rechtsbeginselen	Omgevingsrecht:
1. Gebruikswaarde (basisvariant)	• Overgangsrecht is gewenst. • Inbrengwaarde is niet de marktwaarde.	• Geen specifieke knelpunten genoemd.	• Geen specifieke knelpunten genoemd.
2. Vaste bijdrage kostenverhaal	• Overgangsrecht is gewenst.	• Geen specifieke knelpunten genoemd	• PPT-criteria (profijt, proportionaliteit, toerekenbaarheid) in het geding.
<i>Varianten op beleidsalternatief 1</i>			
1A. Altijd WOZ-waarde	• Overgangsrecht is gewenst, namelijk voor cultuurgrond. <i>NB. In bestaand bebouwd gebied is WOZ-waarde ook nu mogelijk, daarom geen overgangssituatie.</i>	• Geen specifieke knelpunt genoemd.	• Geen specifieke knelpunten genoemd.
1B. Voorbereidingsbesluit	• Overgangsrecht is gewenst. • Inbrengwaarde is niet de marktwaarde.	• Geen specifieke knelpunten genoemd	• Geen specifieke knelpunten genoemd
1C. Gebruikswaarde + opslag	• Overgangsrecht is gewenst. • Inbrengwaarde is niet de marktwaarde.	• Onduidelijke waardeeringsgrondslag vanwege hanteren van twee waarden, waarvan één variërend in de tijd.	• Geen specifieke knelpunten genoemd

Uit tabel 6 blijkt dat voor alle beleidsalternatieven en varianten *overgangsrecht* wenselijk wordt geacht, met de kanttekening dat dit voor variant 1A in principe alleen voor te ontwikkelen cultuurgrond geldt omdat in bestaand bebouwd gebied ook in het nulalternatief de WOZ-waarde kan worden gehanteerd.

Voorts is bij beleidsalternatief 1 (gebruikswaarde), inclusief varianten 1B en 1C, aangegeven dat er een juridisch knelpunt kan ontstaan omdat de inbrengwaarde van cultuurgrond onder de *marktwaarde* uitkomt. Overigens is dit weliswaar niet expliciet bij variant 1A benoemd (er is meer ingegaan op de specifieke problematiek van WOZ-waardebepaling), maar zal dit knelpunt zich logischerwijze ook daarbij kunnen voordoen.

Tot slot valt op dat voor variant 1C (gebruikswaarde met opslag) als knelpunt is genoemd dat deze tweevoudige waardeeringsgrondslag onduidelijk wordt gevonden en bij beleidsvariant 2 (vaste bijdrage) is aangegeven dat de in de Omgevingswet opgenomen criteria van profijt, proportionaliteit, toerekenbaarheid in het geding kunnen zijn.

3.5.3 Nadere verkenning overgangsregeling bij beleidsalternatief 1 (gebruikswaarde)

Bij elk beleidsalternatief en variant is naar voren gekomen dat overgangsrecht gewenst is, zoals blijkt uit tabel 6. De aangegeven reden hiervoor ligt in het vermogensrecht. De aankoop van grond onder de huidige regels is gebaseerd op verwachtingen volgens die huidige regels. Als de wijziging van de regels leidt tot een waardedaling van reeds verworven grond, vindt men overgangsrecht billijk. Aangegeven is dat strijdigheid met vermogensrecht dan aan de orde kan zijn.

Specifiek beoordeelde overgangsregeling

Op verzoek van het ministerie is specifiek nader verkend wat voor overgangsregeling voor beleidsalternatief 1 (gebruikswaarde) naar het oordeel van de experts adequaat zou zijn.

De volgende mogelijke overgangsregeling, aangereikt door het ministerie, is voorgelegd aan de experts:

Verkende overgangsregeling

De inbrengwaarde zal op basis van de huidige regeling van het kostenverhaal worden bepaald in gevallen waarin de gemeente het ontwerp van een omgevingsplan ter inzage heeft gelegd, het omgevingsplan al is vastgesteld of een anterieure overeenkomst met de ontwikkelaar heeft afgesloten.

Deze voorgestelde overgangsregeling is verschillend beoordeeld: van te beperkt, via ongeveer goed tot helemaal geen overgangsregeling:

Sommigen vinden deze regeling te *beperkt*, met als redenen:

- Veel ontwikkelaars van projecten die net niet in die fase verkeren, vallen erbuiten.
- Zo'n beperkte regeling leidt tot extra weerstand bij ontwikkelaars, waardoor er (extra) vertraging in de realisatie van de woningbouw optreedt.

Anderen vinden deze regeling, met eventueel een aanpassing, *adequaat*. Daarbij is aangegeven:

- Dat bij een reeds afgesloten overeenkomst het oude recht blijft gelden, wordt logisch gevonden. Daarbij zou dan de datum van de overeenkomst moeten gelden (als deze vóór de inwerkingtreding van de nieuwe regeling ligt).
- Over het opnemen van de overige voorwaarden zijn verschillende meningen. Enerzijds vinden sommigen van wel, om niet teveel ontwikkelaars buiten de boot te laten vallen. Anderzijds is geopperd dat niet te doen omdat onderhandeling met de gemeente dan nog openstaat. De aankomende wetswijziging vormt een stimulans om snel tot onderhandelingsresultaat te komen en bevordert daardoor spoediger woningbouwontwikkeling (hetgeen dan overigens tegenwicht zou kunnen bieden aan de aanvankelijke vertraging die direct na invoering wordt verwacht).

Tot slot bestaat er ook de opvatting dat er beter *geen algemene overgangsregeling* kan worden getroffen. In plaats daarvan wordt voorgesteld om het per casus te regelen tussen gemeente en ontwikkelaar. Als argumenten daarvoor zijn aangevoerd dat het moeilijk is om te bepalen waar de waardesprong ontstaat en dat een omgevingsplan op het laatste moment ook nog kan veranderen. Bovendien stimuleert het ontbreken van een overgangsregeling tot snel handelen: in de periode tussen het besluit over de nieuwe regeling en de invoeringsdatum is dan tijd om – nog snel – onder de oude regeling tot een overeenkomst te komen.

Voorwaarden overgangsregeling

In aanvulling op de beoordeling van de voorgelegde overgangsregeling is nader verkend voor welke typen partijen men vindt dat er een overgangsregeling zou moeten gelden en welke voorwaarden daarbij zouden moeten worden gehanteerd.

Door experts is ten eerste aangegeven dat (naast juridische aspecten) het *doel* van een overgangsregeling zou moeten zijn om de terughoudendheid van ontwikkelaars om tot ontwikkeling over te gaan op reeds verworven gronden (zie paragraaf 3.4.6. Neveneffecten van beleidsalternatief Gebruikswaarde: vertraging en lager rendement ontwikkelaars in beginperiode op reeds verworven gronden) weg te nemen. In de genoemde planfasen heeft de gemeente al veel stappen gezet. Maar er zijn ook ontwikkelaars die al gronden hebben gekocht waar die stappen nog niet zijn gezet en die zouden dan buiten de boot vallen. Door deze 'smalle' regeling wordt de woningbouw meer vertraagd dan bij een ruimere regeling het geval is.

Wat betreft de *typen partijen* zijn de experts eensgezind: alleen voor ontwikkelaars, en meer in het bijzonder: alleen ontwikkelaars die daadwerkelijk gaan bouwen. Als argumenten hiervoor zijn aangevoerd:

- Andere eigenaren hebben met andere doelen grond gekocht dan om er gebiedsontwikkeling tot stand te brengen.

- De ontwikkelaar is de laatste in de keten en de gesprekspartner van de gemeente voor de gebiedsontwikkeling, inclusief het kostenverhaal.

Wat betreft de *voorwaarden* is met name ingegaan op de periode waarin een overgangsregeling zou moeten gelden. Er zijn verschillende vormen en termijnen genoemd:

- Per casus kijken naar de prijs die de ontwikkelaar werkelijk voor de grond heeft betaald, en daarop een opslag leggen vanwege rentekosten volgens een vast te stellen index (bijvoorbeeld Euribor). Een dergelijke regeling zou wel moeten worden gemaximeerd in de tijd, bijvoorbeeld 10 jaar, omdat grond soms al vroeg is verworven. Bij deze vorm is ook meteen als aandachtspunt genoemd, dat grond soms van de ene BV aan de andere BV wordt verkocht, waarbij het moeilijk kan zijn de daadwerkelijk betaalde prijs in beeld te krijgen.
- Overgangsperiode van 5 jaar, omdat een ontwikkelaar over het algemeen ontwikkeling binnen 5 à 7 jaar beoogt. Door de onderkant van die termijn te aan te houden wordt de ontwikkeling gestimuleerd.
- Overgangsperiode van 3 jaar, omdat een kortere periode van overgangsrecht een stimulans is tot sneller ontwikkelen.

4 Conclusies per beleidsalternatief

In dit slothoofdstuk geven we een totaalbeoordeling (conform het beoordelingskader) per beleidsalternatief (en varianten daarbinnen) afgezet tegen het nulalternatief. Het nulalternatief is de huidige regeling voor de inbrengwaarde²⁴ met daarbij door het Rijk reeds toegezegde stimuleringsmaatregelen.²⁵

4.1 Beleidsalternatief 1: gebruikswaarde

Tabel 7. Beoordeling beleidsalternatief 1: gebruikswaarde

Toetspunt	Beleidsalternatief 1: gebruikswaarde
Doeltreffendheid	
Vergroting financiële ruimte voor kostenverhaal	Meer ruimte voor kostenverhaal, namelijk omdat het leidt tot een lagere inbrengwaarde, althans voor zover de gebruikswaarde lager is dan de inbrengwaarde volgens de huidige regels, hetgeen voornamelijk het geval is bij uitleglocaties en veel minder of in het geheel niet bij bestaand bebouwd gebied.
Draagt bij aan realisatie woningbouwopgave	- Draagt niet direct bij aan de kwantitatieve opgave omdat ontwikkelaars terughoudender worden en minder woningbouwlocaties ontwikkelen vanwege de hogere bijdrage voor kostenverhaal (hetgeen alleen aan de orde kan zijn bij locaties waar onder de huidige regels macro-aftopping zou plaatsvinden. Waar het kostenverhaal onder de huidige regels volledig is, kan dit niet worden verhoogd omdat niet meer kosten mogen worden verhaald dan gemaakt door de gemeente). - Draagt niet direct bij aan de realisatie van betaalbare woningen (met name in gespannen woningmarkten) door ontwikkelaars, omdat ontwikkelaars zich meer op lucratievere locaties zullen richten, dat wil zeggen waar zij positievere exploitatieresultaten verwachten te behalen (hogere opbrengsten en/of lagere kosten). Een overgangsregeling heeft naar verwachting een dempende werking op de ingeschatte terughoudendheid van ontwikkelaars die al grond hebben verworven en daadwerkelijk onder het op te stellen overangsrecht zullen vallen. Ingeschat wordt dat deze variant indirect en op langere termijn mogelijk wel kan bijdragen aan de realisatie van de woningbouwopgave, via verschillende mogelijke mechanismen: - aan de nieuwe regels aangepaste business cases van ontwikkelaars (voor zover de lagere inbrengwaarde zich vertaalt in lagere grondprijzen) - inspringen in het ontstane gat (met name het betaalbare segment) door de gemeente (actief grondbeleid). Dit wordt beter mogelijk vanwege de verwachte grondprijddrukkende werking van de variant (zie 'neveneffecten' hierna).
Locatietypen	<i>Uitleglocaties</i>: meer ruimte voor kostenverhaal omdat daar de gebruikswaarde lager is dan de complexwaarde.

²⁴ Nulalternatief: de grondslag voor inbrengwaarde op grond van artikel 8.17 lid 1 Omgevingsbesluit.

²⁵ Kamerbrief 'Modernisering Grondebeleid'. Kamerstukken II, 2022-2023, Nr.34682-164. Zie: Spoor II.

Toetspunt	Beleidsalternatief 1: gebruikswaarde
	Mogelijk ook meer ruimte voor kostenverhaal in <i>dun bebouwd gebieden/gebieden met laagwaardige functies</i>, omdat ook daar sprake kan zijn van een lagere gebruikswaarde dan complexwaarde. Niet of nauwelijks effect in het bestaand bebouwd gebied. Daar wordt de gebruikswaarde meestal ook nu als inbrengwaarde gehanteerd, omdat deze hoger is dan de complexwaarde.
Termijn waarop effecten optreden	- Middellang (ca. 5-7 jaar), geen effect als: - gebiedsontwikkelingen al lopen; - afspraken al zijn vastgelegd; - er (naar verwachting) overgangsrecht gaat gelden. Het direct optreden van een terughoudende opstelling van ontwikkelaars heeft betrekking op nog niet gestarte gebiedsontwikkeling, waardoor effect daarvan op middellange termijn merkbaar wordt. - Kort (< 3 jaar): wellicht mogelijk als de nieuwe waarderingsgrondslag direct wordt toegepast voor situaties waarin nog geen overeenkomst is gesloten.
Doelmatigheid	
Handelingen gemeente ter uitvoering van het kostenverhaal	Ongeveer gelijk aan nulalternatief.
Onderhandelingen door de gemeente met ontwikkelaars	Meer tijdsinzet voor onderhandeling en langer durend, daar waar extra ruimte ontstaat voor kostenverhaal en een hogere kostenverhaalsbijdrage van ontwikkelaars wordt gevraagd.
Bezwaar- en beroepsprocedures	Meer tijdsinzet vanwege meer bezwaar en beroep tegen de getaxeerde inbrengwaarde, waar die lager uitkomt dan in nulalternatief.
Relatie met opbrengst	Bij elkaar wordt verwacht dat de uitvoeringskosten hoger zijn dan bij het nulalternatief. Daar staat tegenover dat de opbrengsten van kostenverhaal ook hoger kunnen zijn omdat meer ruimte voor kostenverhaal ontstaat. Als²⁶ de daadwerkelijke opbrengsten substantieel hoger zijn (duidelijk hoger dan de extra uitvoeringskosten, kan dit beleidsalternatief als doelmatig worden beoordeeld.
Uitvoerbaarheid	
	Er zijn geen aandachtspunten voor de uitvoerbaarheid naar voren gekomen.
Neveneffecten	
Grondmarkt	- Daling verkoopbereidheid grondeigenaren vanwege een kleinere financiële prikkel. - Kanttekening: in een vragersmarkt treedt naar verwachting geen (of alleen tijdelijke) daling op van de verkoopbereidheid. - Binnenstedelijk: stijging concurrentie door andere bedrijfstakken, omdat vanwege de prijsdrukkende werking de locatie ook aantrekkelijk kan worden voor kopers die andere (op basis van het omgevingsplan toegestane) functies willen realiseren dan woningbouw.
Grondhandelaren	Daling activiteit grondhandelaren omdat de marges kleiner worden: minder aankopen en/of langer in de boeken laten staan van gronden.

²⁶ Feitelijke berekeningen van extra opbrengsten uit kostenverhaal of extra uitvoeringskosten vallen buiten de context van deze effectrapportage van de te verkennen beleidsalternatieven.

Toetspunt	Beleidsalternatief 1: gebruikswaarde
Gemeentelijk grondbeleid	• Meer actief grondbeleid om de terughoudendheid en selectiviteit van ontwikkelaars op te vangen. Omdat actief grondbeleid tijd vergt, verwacht men geen onmiddellijk resultaat hiervan maar pas op middellange termijn. • Verwachte daling van grondprijzen op uitleglocaties maakt het voor gemeenten beter mogelijk daar gronden te verwerven.
Grondprijzen	• Dalende grondprijzen, alleen op locaties waar de gebruikswaarde lager is dan de complexwaarde (met name uitleglocaties) en sterkere daling in minder gespannen woningmarkten: – De prijzen dalen niet per se tot het niveau van de inbrengwaarde, omdat ontwikkelaars grondposities zullen willen blijven innemen en dan bereid zijn meer te betalen dan de inbrengwaarde als ze verwachten dat de markt dat toelaat. – Beperkte (of geen) daling grondprijzen in gebieden met een gespannen woningmarkt, omdat ontwikkelaars verwachten de hogere kostenverhaalsbijdrage terug te verdienen door de vastgoedexploitatie.
Andere neveneffecten	• Tijdelijke terughoudendheid bij grondeigenaren (cultuurgrond) om grond te verkopen omdat de verkoopprijzen lager zijn dan zij gewend waren. Verwacht wordt dat dit effect vermindert na gewinning en de verkoopbereidheid weer toeneemt. • Tijdelijke terughoudendheid bij ontwikkelaars om reeds gekochte grond te ontwikkelen omdat er bij de aankoop in de business case rekening was gehouden met een hogere inbrengwaarde. Verwacht wordt dat de ontwikkelaar uiteindelijk toch tot ontwikkeling overgaat omdat hij anders flink op de grond zou moeten afschrijven. Daarom wordt vertraging als tijdelijk effect verwacht. Overgangsrecht zal naar verwachting dit tijdelijk effect verminderen. De mate waarin dit gebeurt, zal afhankelijk zijn van de reikwijdte en de inhoud van de te treffen overgangsregeling. • Tijdelijke daling van grondprijzen in gespannen woningmarkten vanwege een hoger risico op hogere kosten voor de kostenverhaalsbijdrage. Als gevolg van de (aanvankelijke) verminderde verkoopbereidheid van grondeigenaren loopt het aanbod terug, waardoor de grondprijs weer stijgt als de vraag groot blijft.
Rechtmatigheid	
Eigendomsrecht	• Overgangsrecht is gewenst. • Inbrengwaarde is niet de marktwaarde. Dit druist in tegen het principe van 'just and fair compensation'.²⁷ Daarom is de verwachting uitgesproken dat de gebruikswaarde waarschijnlijk geen stand houdt bij het Europese Hof.
Algemene rechtsbeginselen	Geen specifieke knelpunten genoemd.
Omgevingsrecht	Geen specifieke knelpunten genoemd.

²⁷ In het kader van deze effectrapportage zijn in twee vraagrondes via de Delphimethode opinies verkregen van experts. Een vervolgvraag zoals in hoeverre het principe van 'just and fair compensation' van toepassing kan zijn op de bepaling van de inbrengwaarde zou een extra vraagronde vergen of een juridische toetsing op andere wijze.

4.2 Variant 1A: altijd WOZ-waarde

Tabel 8. Beoordeling variant 1A: altijd WOZ-waarde

Toetspunt	Variant 1A: altijd WOZ-waarde
Doeltreffendheid	
Vergroting financiële ruimte voor kostenverhaal	- Meer ruimte voor kostenverhaal op grond die is vrijgesteld van de WOZ (cultuurgrond), omdat wordt verwacht dat de WOZ-systematiek zo uitpakt dat hier de gebruikswaarde wordt benaderd. - In bestaand bebouwd gebied is de WOZ van toepassing en kan de WOZ-waarde ook nu worden gehanteerd als inbrengwaarde. Alleen het effect van <u>verplichte</u> toepassing is daarom relevant. In bestaand bebouwd gebied leidt deze variant niet tot vergroting van de ruimte voor kostenverhaal: - Als de WOZ-waarde lager is dan de werkelijke waarde bij onteigening, dan biedt de WOZ-waarde als grondslag ook nu al meer ruimte voor kostenverhaal dan bij hantering 'werkelijke waarde bij onteigening'. Er is hier dus <i>geen effect</i>. - De ruimte voor kostenverhaal wordt <i>kleiner</i> in plaats van groter als de WOZ-waarde hoger is dan de marktwaarde, bijvoorbeeld bij een (inmiddels leegstaand) warenhuis. Dat komt doordat de gemeente niet meer kan kiezen voor een taxatie op basis van de werkelijke waarde, maar verplicht is de WOZ waarde toe te passen.
Draagt bij aan realisatie woningbouwopgave	- Draagt niet direct bij aan de kwantitatieve opgave omdat ontwikkelaars terughoudender worden en minder woningbouwlocaties ontwikkelen vanwege de hogere bijdrage voor kostenverhaal (waar dat aan de orde is, dus waar onder de huidige regels macro-aftopping zou plaatsvinden). - Draagt niet direct bij aan de realisatie van betaalbare woningen (met name in gespannen woningmarkten) door ontwikkelaars, omdat ontwikkelaars zich meer op lucratievere locaties zullen richten, dat wil zeggen waar zij positievere exploitatieresultaten verwachten te behalen (hogere opbrengsten en/of lagere kosten). Een overgangsregeling heeft naar verwachting een dempende werking op de ingeschatte terughoudendheid van ontwikkelaars die al grond hebben verworven en daadwerkelijk onder het op te stellen overangsrecht zullen vallen.
Locatietypen	- Effectief op uitleglocaties waar de verwachte WOZ-waarde de gebruikswaarde benadert en lager is dan complexwaarde. - Geen effect in het bestaand bebouwd gebied, omdat daar de WOZ-waarde ook nu als grondslag voor de inbrengwaarde kan worden gehanteerd. Mogelijk een negatief effect waar de WOZ-waarde hoger is (bijvoorbeeld vanwege een commerciële functie) dan de marktwaarde.
Termijn waarop effecten optreden	- Middellange termijn (ca. 5-7 jaar) op cultuurgrond: deze is vrijgesteld van de WOZ, waardoor er nu geen WOZ-waarde wordt vastgesteld. Partijen hebben daarom geen rekening kunnen houden met deze waardegrondslag. Als er een overgangsregeling wordt getroffen, kan de waardering op basis van de WOZ-waarde daar pas op termijn worden toegepast. - Korte termijn voor <i>het mogelijke negatieve</i> effect in bestaand bebouwd gebied, waar de WOZ-waarde relatief hoog is. De keuze voor 'werkelijke waarde bij onteigening' vervalt.

Toetspunt	Variant 1A: altijd WOZ-waarde
Doelmatigheid	
Handelingen gemeente ter uitvoering van het kostenverhaal	- Minder handelingen omdat minder individuele taxaties hoeven te worden gedaan op locaties in het bestaand bebouwd gebied. Het werkproces is eenvoudiger omdat het (bekend) is en de WOZ waarden van woningen openbaar zijn. - Voor cultuurgrond blijft taxatie nodig.
Onderhandelingen door de gemeente met ontwikkelaars	Meer tijdsinzet voor onderhandeling over uitleglocaties, langer durend, omdat van ontwikkelaars hogere kostenverhaalsbijdragen worden gevraagd.
Bezwaar- en beroepsprocedures	Meer tijdsinzet vanwege meer bezwaar en beroep tegen specifiek getaxeerde WOZ-waarde (bij cultuurgrond, uitleglocaties), omdat die taxatie lager zal zijn dan in nulalternatief (werkelijke waarde bij onteigening)
Relatie met opbrengst	- Er wordt verwacht dat de uitvoeringskosten voor uitleglocaties per saldo <i>hoger</i> zijn dan bij het nulalternatief. Daar staat tegenover dat de opbrengsten van kostenverhaal ook hoger kunnen zijn omdat daar meer ruimte voor kostenverhaal ontstaat. Als de daadwerkelijke opbrengsten substantieel hoger zijn (duidelijk hoger dan de extra uitvoeringskosten, kan dit beleidsalternatief voor uitleglocaties als doelmatig worden beoordeeld. - De uitvoeringskosten voor gebiedsontwikkeling in bestaand bebouwd gebied worden <i>lager</i>, omdat daar geen meer aparte taxaties van de waarde bij onteigening hoeven te worden gedaan. Daar staan geen extra opbrengsten tegenover. Op bepaalde locaties (waar WOZ-waardetoepassing verplicht wordt waar nu nog kan worden gekozen voor daar bestaande hogere werkelijke waarde) wel een verlaagde opbrengst. Als de situaties van verlaagde opbrengst hier beperkt blijven, kan dit beleidsalternatief ook voor bestaand bebouwd gebied als doelmatig worden beoordeeld. - Conclusie: deze variant is als doelmatiger beoordeeld dan het nulalternatief.
Uitvoerbaarheid	
Benoemde knelpunten	- Niet-woningen, zoals bedrijfstvastgoed, hebben wel een WOZ-waarde maar de waardebepaling is ingewikkeld, vooral waar beperkte referenties voorhanden zijn, en wordt discutabel genoemd. - De na te bootsen 'WOZ-waarde' voor cultuurgrond kent hetzelfde nadeel van weinig referenties.
Benoemde pluspunten	- De waarderingssystematiek is reeds bekend. - WOZ-waarden zijn geregistreerd en transparant: openbaar met betrekking tot woningen en niet-openbaar maar wel in te zien voor de gemeente en specifieke partijen.²⁸
Neveneffecten	
Grondmarkt	- Daling verkoopbereidheid grondeigenaren vanwege kleinere financiële prikkel. - Echter: naar verwachting geen (of alleen tijdelijke) daling van de verkoopbereidheid in een vragersmarkt.
Grondhandelaren	<i>Dezelfde neveneffecten verwacht als beleidsalternatief 1 (basisvariant):</i> Daling activiteit grondhandelaren omdat de marges kleiner worden: minder aankopen en/of langer in de boeken laten staan van gronden.

²⁸ Er is in de beschrijving van de variant niet opgenomen of de taxatiewaarde van cultuurgrond wordt opgenomen in een register zoals de echte WOZ-waarden.

Toetspunt	Variant 1A: altijd WOZ-waarde
Gemeentelijk grondbeleid	<i>Dezelfde neveneffecten verwacht als beleidsalternatief 1 (basisvariant):</i> • Meer actief grondbeleid om terughoudendheid en selectiviteit van ontwikkelaars op te vangen. • Verwachte daling van grondprijzen op uitleglocaties maakt het voor gemeenten beter mogelijk daar gronden te verwerven.
Grondprijzen	<i>Dezelfde neveneffecten verwacht als beleidsalternatief 1 (basisvariant):</i> • Dalende grondprijzen), alleen op uitleglocaties en sterkere daling in minder gespannen woningmarkten: – De prijzen dalen niet per se tot niveau inbrengwaarde, omdat ontwikkelaars grondposities zullen willen blijven innemen en dan bereid zijn meer te betalen dan de inbrengwaarde als ze verwachten dat de markt dat toelaat. – In een gespannen woningmarkt zullen grondprijzen nauwelijks of niet dalen, omdat ontwikkelaars verwachten de hogere kostenverhaalsbijdrage terug te verdienen door de vastgoedexploitatie.
Andere neveneffecten	<i>Dezelfde neveneffecten verwacht als beleidsalternatief 1 (basisvariant):</i> • Tijdelijke terughoudendheid bij grondeigenaren (cultuurgrond) om grond te verkopen omdat de verkoopprijzen lager zijn dan zij gewend waren. Verwacht wordt dat dit effect verdwijnt na gewinning en de verkoopbereidheid zich herstelt. • Tijdelijke terughoudendheid bij ontwikkelaars om reeds gekochte grond te ontwikkelen omdat er bij de aankoop in de business case rekening was gehouden met een hogere inbrengwaarde. Verwacht wordt dat de ontwikkelaar uiteindelijk toch tot ontwikkeling overgaat omdat hij anders flink op de grond zou moeten afschrijven. Daarom een tijdelijk effect. Overgangsrecht zal naar verwachting dit tijdelijk effect verminderen. De mate waarin dit gebeurt, zal afhankelijk zijn van de reikwijdte en de inhoud van de te treffen overgangsregeling. • Tijdelijke daling van grondprijzen in gespannen woningmarkten vanwege een hoger risico op hogere kosten voor de kostenverhaalsbijdrage. Als gevolg van de (aanvankelijke) verminderde verkoopbereidheid van grondeigenaren loopt het aanbod terug, waardoor de grondprijs weer stijgt als de vraag groot blijft.
Rechtmatigheid	
Eigendomsrecht	• Overgangsrecht is gewenst, namelijk voor cultuurgrond (voor bestaande bebouwing is er al een WOZ-waarde en die kan ook nu worden gebruikt als inbrengwaarde, dus er is formeel geen sprake van een overgangssituatie). <i>Daarnaast zijn knelpunten naar voren gebracht die ook betrekking hebben op het nulalternatief en daarom niet zijn te beschouwen als gevolg van deze variant.²⁹</i> • De WOZ-waarde is niet altijd de correcte marktwaarde, namelijk: – Niet-woningen (zoals bedrijfsmatig of maatschappelijk vastgoed) hebben wel een WOZ-waarde maar de waardebepaling is ingewikkeld, omdat er beperkt referenties voorhanden zijn. Er worden dan andere parameters gebruikt voor de taxatie van de waarde in het economisch verkeer of er wordt getaxeerd op vervangingswaarde. De vastgestelde WOZ-waarde van niet-woningen blijkt daarom in de praktijk discutabel.

²⁹ In de Omgevingswet is de WOZ-waarde een mogelijke grondslag voor de inbrengwaarde. Er is in het onderzoek geen informatie beschikbaar gekomen over toepassing hiervan in de praktijk en eventuele hierbij gebleken knelpunten.

Toetspunt	Variant 1A: altijd WOZ-waarde
	– Aangegeven is dat de WOZ-waarde wordt ervaren als een abstracte (fictieve) waarde, anders dan een gerichte, individuele taxatie. – Daar komt bij dat de WOZ-waarde met een ander doel (belastingheffing) wordt getaxeerd. Een eigenaar maakt in het algemeen bezwaar tegen een te hoge WOZ-waarde met het oog op verlaging van de te betalen belasting. Vanuit het oogpunt van gebiedsontwikkeling zou bezwaar tegen een te lage WOZ-waarde voor de hand liggen, omdat men anders een te hoge kostenverhaalsbijdrage zou moeten betalen.
Algemene rechtsbeginselen	Geen specifieke knelpunten genoemd.
Omgevingsrecht	Geen specifieke knelpunten genoemd.

4.3 Variant 1B: voorbereidingsbesluit aanwijzing als gebiedsontwikkelingslocatie

Tabel 9. Beoordeling variant 1B: voorbereidingsbesluit (aanwijzing als gebiedsontwikkelingslocatie)

Toetspunt	Variant 1B: voorbereidingsbesluit aanwijzing als gebiedsontwikkelingslocatie
Doeltreffendheid	
Vergroting financiële ruimte voor kostenverhaal	• Meer ruimte voor kostenverhaal, omdat wordt verwacht dat de taxatiewaarde op de datum van aanwijzing als gebiedsontwikkelingslocatie op het niveau ligt van de gebruikswaarde en dus (met name op uitleglocaties) lager is dan de inbrengwaarde bij het nulalternatief.
Draagt bij aan realisatie woningbouwopgave	• Ontwikkelaars worden terughoudender en ontwikkelen minder woningbouwlocaties ten behoeve van de realisatie van de woningbouwopgave, <i>om dezelfde redenen als bij de basisvariant 'gebruikswaarde'</i>: – de hogere bijdrage voor kostenverhaal (namelijk bij locaties waar onder de huidige regels macro-aftopping zou plaatsvinden) betekent een hogere kostenpost in hun business case; – draagt niet direct bij aan de realisatie van betaalbare woningen (met name in gespannen woningmarkten) door ontwikkelaars, omdat ontwikkelaars zich meer op lucratievere locaties zullen richten. Een overgangsregeling heeft naar verwachting een dempende werking op de ingeschatte terughoudendheid van ontwikkelaars die al grond hebben verworven en daadwerkelijk onder het op te stellen overgangsrecht zullen vallen.
Locatietypen	• Effectief op uitleglocaties, omdat daar de gebruikswaarde lager is dan complexwaarde. • Mogelijk ook effectief in dun bebouwde gebieden of gebieden met laagwaardige functies, omdat het ook daar kan voorkomen dat de gebruikswaarde lager is dan de complexwaarde. • Niet effect in bestaand (dicht) bebouwd gebied, omdat daar de gebruikswaarde relatief hoog is en ook nu al meestal de grondslag vormt voor de inbrengwaarde.
Termijn waarop effecten optreden	• Lang, namelijk: – het instrument moet 5 -10 jaar voorafgaand aan de vaststelling van het omgevingsplan worden ingezet.

Toetspunt	Variant 1B: voorbereidingsbesluit aanwijzing als gebiedsontwikkelingslocatie
	– vóór de vaststelling van het voorbereidingsbesluit om een gebied als gebiedsontwikkelingslocatie aan te wijzen moet een procedure (inclusief bezwaarmogelijkheden) worden doorlopen. Er gelden dezelfde argumenten voor een middellange-termijneffect als bij de basisvariant: gebiedsontwikkeling volgt een langdurig traject en een eventuele overgangsregeling vertraagd het effect. Maar door de extra tijd die het instrument zelf vergt (zie eerste bullet), kan een effect pas op lange termijn worden verwacht.
Doelmatigheid	
Handelingen gemeente ter uitvoering van het kostenverhaal	• Meer handelingen omdat voor het voorbereidingsbesluit een extra procedure moet worden gevolgd.
Onderhandelingen door de gemeente met ontwikkelaars	Geen effect op onderhandelingsinzet verwacht, omdat weliswaar de inbrengwaarde niet meer ter discussie staat, maar naar verwachting des te meer over de andere onderwerpen zal worden onderhandeld.
Bezwaar- en beroepsprocedures	• Meer tijdsinzet vanwege meer bezwaar en beroep tegen getaxeerde waarde waar die lager is dan in nulalternatief, maar ook in de procedure van het voorbereidingsbesluit (afbakening van de gebiedsontwikkelingslocatie).
Relatie met opbrengst	• Bij elkaar wordt verwacht dat de uitvoeringskosten <i>hoger</i> zijn dan bij het nulalternatief. Daar staat tegenover dat de opbrengsten van kostenverhaal in <i>uitleggebieden ook hoger</i> kunnen zijn omdat daar meer ruimte voor kostenverhaal ontstaat. <i>Als</i> de daadwerkelijke opbrengsten in totaal gemeentebreed substantieel hoger zijn (duidelijk hoger dan de extra uitvoeringskosten, kan deze variant als doelmatig worden beoordeeld.
Uitvoerbaarheid	
	Er zijn geen aandachtspunten voor de uitvoerbaarheid naar voren gekomen.
Neveneffecten	
Grondmarkt	• De aanwijzing als gebiedsontwikkelingslocatie bevordert de verkoopbereidheid. • Inbrengwaarde op het niveau van de gebruikswaarde kan verkoopbereidheid afremmen (zie basisvariant). Daarom wordt geen algemeen effect verwacht, maar locatiespecifiek: – Afhankelijk van de woningmarkt: . Op locaties met voldoende verdienpotentieel zullen ontwikkelaars meer willen betalen dan de inbrengwaarde en dan de gemeente, en wordt de verkoopbereidheid van eigenaren niet afgeremd. – Afhankelijk van ingezet gemeentelijk instrumentarium: fasering woningbouw met (dreigende) onteigening op termijn stimuleert verkoop.
Grondhandelaren	Zowel daling als stijging wordt voorzien, om verschillende redenen: • Daling activiteit indien prijzen dalen richting inbrengwaarde. Directe inzet van gemeentelijk instrumentarium kan de daling versterken. • Stijging activiteit omdat de aanwijzing als gewenste gebiedsontwikkelingslocatie de grond interessanter maakt voor grondhandelaren en ontwikkelaars.
Gemeentelijk grondbeleid	• Meer actief grondbeleid, in aansluiting op het besluit tot aanwijzing als gebiedsontwikkelingslocatie (zoals voorkeursrecht). Door directe inzet van gemeentelijk instrumentarium kan de grondprijsstijging (als gevolg van het ‘warm’ worden van de grond) worden beperkt.

Toetspunt	Variant 1B: voorbereidingsbesluit aanwijzing als gebiedsontwikkelingslocatie
	<i>Dezelfde redenen als bij beleidsalternatief 1 (basisvariant):</i> - Om terughoudendheid van ontwikkelaars op te vangen. - Verwachte daling van grondprijzen op uitleglocaties maakt het voor gemeenten beter mogelijk daar gronden te verwerven.
Grondprijzen	- Geen of beperkte daling grondprijzen, namelijk twee tegengestelde effecten: - Inbrengwaarde op het niveau van de gebruikswaarde werkt prijsdrukkend. - De vroege aanwijzing als gewenste gebiedsontwikkelingslocatie werkt prijsopdrijvend.
Andere neveneffecten	Tijdelijk: men verwacht aanvankelijk vertraging in nieuwe ontwikkelingen omdat de procedure voor het voorbereidingsbesluit doorlooptijd vergt.
Rechtmatigheid	
Eigendomsrecht	- Overgangsrecht is gewenst. - Inbrengwaarde is niet de marktwaarde. Dit druist in tegen het principe van ‘just and fair compensation’.³⁰ Daarom is de verwachting uitgesproken dat de gebruikswaarde waarschijnlijk geen stand houdt bij het Europese Hof.
Algemene rechtsbeginselen	Geen specifieke knelpunten genoemd.
Omgevingsrecht	Geen specifieke knelpunten genoemd.

4.4 Variant 1C: gebruikswaarde met opslag

Tabel 10. Beoordeling variant 1C: gebruikswaarde met opslag

Toetspunt	Variant 1C: gebruikswaarde met opslag
Doeltreffendheid	
Vergroting financiële ruimte voor kostenverhaal	- In principe ontstaat er vanwege een lagere inbrengwaarde (waar de gebruikswaarde onder de herontwikkelingswaarde en WOZ-waarde ligt, dus vooral op uitleglocaties) meer ruimte voor kostenverhaal, maar minder dan bij de basisvariant ‘gebruikswaarde’. De extra ruimte is beperkter dan in de basisvariant, doordat de opslag tot een hogere inbrengwaarde leidt dan zonder opslag het geval is. - In de praktijk wordt er – bij toepassing van privaatrechtelijk kostenverhaal – weinig tot geen effect verwacht, omdat wordt verwacht dat de ‘onderhandelingsruimte’ voor de gemeente niet wezenlijk anders zal worden dan nu.
Draagt bij aan realisatie woningbouwopgave	Geen effect op woningbouwopgave, omdat er wordt verwacht dat de opslag de terughoudende reactie van ontwikkelaars (bij basisvariant ‘gebruikswaarde’) mitigeert en dat in de praktijk van privaatrechtelijk kostenverhaal de onderhandeling tussen gemeente en ontwikkelaar niet of nauwelijks zal afwijken van die in het nulalternatief.
Locatietypen	<i>Uitleglocaties:</i> in principe iets meer ruimte voor kostenverhaal omdat daar de gebruikswaarde lager is dan de complexwaarde.

³⁰ In het kader van deze effectrapportage zijn in twee vraagrondes via de Delphimethode opinies verkregen van experts. Een vervolgvraag zoals in hoeverre het principe van ‘just and fair compensation’ van toepassing kan zijn op de bepaling van de inbrengwaarde zou een extra vraagronde vergen of een juridische toetsing op andere wijze.

Toetspunt	Variant 1C: gebruikswaarde met opslag
	Regionale verschillen: de opslag is hoger in duurder regio's (gespannener woningmarkt met hogere herontwikkelswaarde), waardoor het effect daar (nog) beperkter is.
Termijn waarop effecten optreden	N.v.t.: effecten worden niet of nauwelijks verwacht.
Doelmatigheid	
Handelingen gemeente ter uitvoering van het kostenverhaal	Meer handelingen omdat verschillende waarden moeten worden getaxeerd om de opslag te bepalen (gebruikswaarde én herontwikkelswaarde). In de huidige situatie of hoeft hooguit één van beide taxaties te worden uitgevoerd, of geen enkele taxatie indien er een WOZ-waarde is en de gemeente deze hanteert als inbrengwaarde.
Onderhandelingen door de gemeente met ontwikkelaars	Meer tijdsinzet voor onderhandeling, langer durend, omdat het ook nog gaat over de wijze van berekening van de opslag.
Bezwaar- en beroepsprocedures	Meer bezwaar en beroep, ook met betrekking tot de hoogte van de opslag.
Relatie met opbrengst	Er wordt verwacht dat de uitvoeringskosten duidelijk hoger zijn dan bij het nulalternatief en ook dan bij beleidsalternatief 'gebruikswaarde' (basisvariant). Er wordt enige verhoogde opbrengst uit kostenverhaal verwacht (in uitleglocaties) maar geen effect op de bijdrage aan de woningbouwopgave. Op grond hiervan kan dit beleidsalternatief als niet-doelmatig worden beoordeeld.
Uitvoerbaarheid	
Benoemde knelpunten	- Het wordt onduidelijk gevonden dat twee waarden samen de waarderingsgrondslag bepalen. Voor de uitvoerbaarheid (voor alle betrokken partijen) wordt het praktischer gevonden om één waarderingsgrondslag te hanteren. - Doordat de opslag wordt bepaald op basis van twee waarden die variëren in de loop van de tijd is de bepaling van de hoogte van de opslag complex. Dit leidt tot extra verzet door belanghebbenden, extra onderzoek, extra werk voor de gemeente en andere partijen. - Meer onzekerheid bij belanghebbenden. - Het bemoeilijkt de onderhandeling voor de gemeente, doordat er bij voorbaat ruimte wordt 'weggegeven' via de opslag.
Neveneffecten	
Grondmarkt	De inbrengwaarde op uitleglocaties wordt op uitleglocaties wel lager dan in het nulalternatief, maar het prijsdrukkend effect ervan is vanwege de opslag beperkter dan in beleidsalternatief 1 (basisvariant 'gebruikswaarde'). Grondeigenaren kunnen daardoor over het algemeen (iets) lagere verkoopprijzen realiseren dan in het nulalternatief (daling verkoopbereidheid) maar hoger dan in beleidsalternatief 1 (beperking van die daling). Dit drukt de verkoopbereidheid van grondeigenaren, maar in beperktere mate dan bij de basisvariant. Er wordt dus een beperkt remmend effect op de grondmarkt verwacht.
Grondhandelaren	Geen effect verwacht. Redenen: - De opslag biedt extra marges te opzichte van basisvariant gebruikswaarde. - De hoogte van de opslag moet worden ingeschat op basis van marktverwachting (zoals ook in het nulalternatief). De situatie wijkt hierdoor nauwelijks af van het nulalternatief.

Toetspunt	Variant 1C: gebruikswaarde met opslag
Gemeentelijk grondbeleid	Geen direct effect verwacht. Redenen: • Er is geen aanleiding voor actiever grondbeleid omdat er niet of nauwelijks effect op de activiteit van ontwikkelaars en op de realisatie van de woningbouwopgave. • Er is geen extra kans (lagere verwervingsprijzen) voor de gemeente, omdat er geen noemenswaard effect wordt verwacht op de grondprijzen.
Grondprijzen	• Hooguit beperkte daling verwacht: de opslag maakt dat het van beleidsalternatief 1 (gebruikswaarde) verwachte prijsverlagende effect wordt beperkt of zelfs wegvalt vanwege de opslag en de marktafhankelijkheid daarvan
Andere neveneffecten	• Vertraging van gebiedsontwikkeling van reeds gekochte grond omdat het wachten op betere tijden kan lonen (hogere opslag).
Rechtmatigheid	
Eigendomsrecht	• Overgangsrecht is gewenst. • Inbrengwaarde is niet de marktwaarde. Dit druist in tegen het principe van ‘just and fair compensation’.³¹ Hierbij wordt wel opgemerkt dat het in het kader van het eigendomsrecht een voordeel is dat de eigenaar deelt in het voordeel van de functiewijziging.
Algemene rechtsbeginselen	• Het hanteren van twee waardes (waarvan de tweede varieert in de tijd) en het bij voorbaat middelen hiertussen wordt een onduidelijke waarderingsgrondslag gevonden. Een stabiele gedragslijn (één waarde kiezen) wordt beter gevonden.
Omgevingsrecht	Geen specifieke knelpunten genoemd.

4.5 Conclusies beleidsalternatief 1 inclusief varianten

Doeltreffendheid

Het beleidsalternatief ‘gebruikswaarde’ inclusief de varianten 1A (altijd WOZ-waarde) en 1B (voorbereidingsbesluit), leidt naar verwachting tot een vergroting van de financiële ruimte voor kostenverhaal, vooral op uitleglocaties (cultuurgrond) maar niet in bestaand bebouwd gebied.

Daartegenover staat dat er negatief effect op de realisatie van de woningbouwopgave wordt verwacht. Op termijn kan dit verbeteren door herstel van de activiteit van ontwikkelaars (aanpassing business cases) en meer actief grondbeleid door de gemeente. Een overgangsregeling heeft naar verwachting een dempende werking op de ingeschatte terughoudendheid van ontwikkelaars die al grond hebben verworven en daadwerkelijk onder het op te stellen overgangsrecht zullen vallen.

Variant 1C (gebruikswaarde met opslag) scoort afwijkend op doeltreffendheid: er wordt hooguit een beperkte vergroting van de ruimte voor kostenverhaal (alleen in uitleglocaties) verwacht en geen effect op de realisatie van de woningbouwopgave.

³¹ In het kader van deze effectrapportage zijn in twee vraagrondes via de Delphimethode opinies verkregen van experts. Een vervolgvraag zoals in hoeverre het principe van ‘just and fair compensation’ van toepassing kan zijn op de bepaling van de inbrengwaarde zou een extra vraagronde vergen of een juridische toetsing op andere wijze.

Doelmatigheid

Voor het beleidsalternatief ‘gebruikswaarde’ inclusief de variant 1A (altijd WOZ-waarde) kan worden geconcludeerd dat deze naar verwachting *doelmatig* zijn. De weliswaar hogere uitvoeringskosten voor uitleglocaties (vooral vanwege intensievere onderhandeling en betwisting van de waardebepaling) gaan gepaard met naar verwachting hogere opbrengsten daar, terwijl de uitvoeringskosten in bestaand bebouwd gebied afnemen. Voor variant 1B (voorbereidingsbesluit) zou ook sprake kunnen zijn van doelmatigheid, afhankelijk van de hoogte van de extra uitvoeringskosten (gemeentebreed, voor alle typen locaties) ten opzichte van de hoogte van de extra opbrengsten uit kostenverhaal (vooral te realiseren op uitleglocaties).

Aanvullend geldt voor variant 1A een extra kostenvoordeel omdat in bestaand bebouwd gebied altijd de – reeds bestaande – WOZ-waarde wordt gehanteerd (en andere waardetaxaties dus vervallen).

Daartegenover geldt voor variant 1B een extra kostenpost omdat voor het voorbereidingsbesluit een extra procedure moet worden gevolgd.

Variant 1C (gebruikswaarde met opslag) scoort afwijkend op doelmatigheid: de uitvoeringskosten (meer kosten voor zowel waardebepaling, onderhandeling als bezwaar en beroep) worden hoger ingeschat, terwijl daartegenover wordt verwacht dat gewenste effecten niet of nauwelijks worden bereikt. Op grond hiervan kan dit beleidsalternatief als *niet-doelmatig* worden beoordeeld.

Varianten in relatie tot basisvariant ‘gebruikswaarde’

1A. WOZ-waarde

Variant 1A scoort op de meeste criteria hetzelfde als de basisvariant (gebruikswaarde). In de *uitvoerbaarheid* echter, worden knelpunten voorzien omdat de taxatie van WOZ-waarde voor niet-woningen al complex en vaak discutabel is, en dat voor de specifieke taxatie van de waarde van cultuurgrond ook zal gelden en de verwachting bestaat dat deze vaak zal worden betwist.

1B. Voorbereidingsbesluit

Variant 1B scoort op verscheidene criteria anders dan de basisvariant (gebruikswaarde). De belangrijkste verschillen ontstaan doordat gebieden *al vroeg worden aangewezen* als toekomstige gebiedsontwikkelingslocatie.

De variant is doeltreffend, met de kanttekening dat deze naar verwachting pas op *lange termijn* effect zal hebben. De doelmatigheid wordt lager ingeschat, omdat er een extra procedure moet worden gevolgd.

De variant heeft neveneffecten doordat al vroeg bekend wordt waar de gemeente ruimte wil gaan bieden voor bouwactiviteiten. Dit lokt activiteiten van grondhandelaren uit en ook ontwikkelaars zullen zich melden. De verwachting is daarom dat de grondprijzen in deze variant niet of maar beperkt zullen dalen.

1C. Gebruikswaarde met opslag

Variant 1C is naar verwachting *niet doeltreffend*. De variant biedt maar beperkt extra ruimte om kosten te verhalen en heeft ten opzichte van het nulalternatief geen effect op de realisatie van de woningbouwopgave. De variant is naar verwachting ook *niet doelmatig*: de uitvoeringskosten worden hoger ingeschat omdat er meer taxaties nodig zijn, er meer discussie tijdens de onderhandeling wordt verwacht over de hoogte van de opslag. Dit kan ook aanleiding zijn tot bezwaar en beroep. Tegenover deze voorziene hogere uitvoeringskosten staan naar verwachting geen hogere opbrengsten.

4.6 Beleidsalternatief 2: vaste bijdragen kostenverhaal

Tabel 11. Beoordeling beleidsalternatief 2: vaste bijdragen kostenverhaal

Toetspunt	Beleidsalternatief 2: vaste bijdragen kostenverhaal
Doeltreffendheid	
Vergroting financiële ruimte voor kostenverhaal	Geen effect op de mogelijkheden om kosten te verhalen, omdat de sturing van de gemeente bepalend is en deze per gemeente en per locatie kan variëren: de gemeente kan zowel meer als minder kostenverhaal realiseren en maatwerk toepassen.
Draagt bij aan realisatie woningbouwopgave	Geen effect op realisatie woningbouwopgave, omdat niet wordt verwacht dat door deze <i>systematiek</i> ontwikkelaars actiever of terughoudender worden. Het zal afhangen van de <i>locatiespecifieke invulling</i> door de gemeente.
Locatietypen	N.v.t., omdat er geen effect van dit beleidsalternatief wordt verwacht.
Termijn waarop effecten optreden	N.v.t., omdat er geen effect van dit beleidsalternatief wordt verwacht.
Doelmatigheid	
Handelingen gemeente ter uitvoering van het kostenverhaal	Minder handelingen per saldo: • Meer, omdat: – men verwacht dat de economische haalbaarheidstoets een uitgebreide exercitie is, die niet moet worden onderschat; – gemeenten al vroegtijdig een kostenverhaalsopzet moeten maken. • Minder, omdat: – individuele taxaties zullen vervallen; – de berekening van de kostenverhaalsbijdrage eenvoudiger wordt. • Evenveel, omdat: – de verplichting tot het opstellen van een eindafrekening blijft bestaan (die in het nulalternatief ook geldt bij publiekrechtelijk kostenverhaal).
Onderhandelingen door de gemeente met ontwikkelaars	• Onderhandeling gaat dan weliswaar niet over de kostenverhaalsbijdrage, maar des te meer over de andere onderwerpen in de overeenkomst, waardoor wordt ingeschat dat er evenveel gemeentelijke inzet mee zal zijn gemoeid. • Daarnaast bestaat de opvatting dat de onderhandeling wel korter duurt omdat kostenverhaalsbijdrage al vaststaat.
Bezwaar- en beroepsprocedures	• Meer tijdsinzet wordt verwacht omdat bezwaar en beroep wordt verwacht (tegen de economische haalbaarheidstoets (bij het vaststellen van het omgevingsplan)). • Verschillende typen belanghebbenden kunnen hiertegen bezwaar maken (niet alleen de ontwikkelende partij): grondeigenaren, ontwikkelaars, handelaren.
Relatie met opbrengst	• Het is moeilijk in te schatten of de uitvoeringskosten per saldo hoger of lager zullen zijn dan bij het nulalternatief, omdat er sprake is van zowel extra inzet als van wegvallende kosten. In hoeverre deze tegen elkaar opwegen (wat kostenneutraal zou zijn), valt niet aan te geven zonder doorrekening, maar een verwachting bij bevraagde experts is dat het per saldo gunstig uitpakt.³² Aan de opbrengstenkant leidt dit beleidsalternatief naar verwachting niet per se tot hogere opbrengsten van kostenverhaal of een bijdrage aan de realisatie

³² Feitelijke berekeningen vallen buiten de context van deze effectrapportage van de te verkennen beleidsalternatieven.

Toetspunt	Beleidsalternatief 2: vaste bijdragen kostenverhaal
	van de woningbouwopgave. Als de uitvoeringskosten neutraal uitpakken (plussen compenseren minnen) en de opbrengsten ook neutraal zijn, zou de doelmatigheid ook als neutraal kunnen worden beoordeeld. Bij per saldo lagere uitvoeringskosten, neemt de doelmatigheid (in relatie tot het nulalternatief) toe, en vice versa.
Uitvoerbaarheid	
Benoemde knelpunten	- De gemeente moet in een vroeg stadium bepalen welk bedrag aan kostenverhaal voldoende zal zijn, wetend dat in eindafrekening geen ruimte is voor het opvoeren van extra kosten. - De economische haalbaarheidstoets wordt gezien als een uitgebreide exercitie met veel belanghebbenden (met bezwaren), waarop je je niet moet verkijken. - De ‘vaste’ bijdrage is voor ontwikkelaars minder vast dan de term suggereert: het is (bij publiekrechtelijk kostenverhaal) een maximumbedrag voor kostenverhaal. Het uiteindelijk bedrag moeten zij inschatten. - Met de vaste bijdrage is al ervaring in Nederland. Hieruit blijkt o.a. dat de ontwikkelaar ook via aanvullende gemeentelijke eisen wordt beperkt in zijn financiële optimalisatie (bv. duurzaamheid, ruimtelijke kwaliteit).
Benoemde pluspunten	Het werken met een vast tarief betekent minder werk en transparantie op het moment dat de ontwikkeling in gang wordt gezet.
Neveneffecten	
Grondmarkt	Casusspecifiek, verschillende effecten zijn mogelijk: - Daling van verkoopbereidheid door grondeigenaren wordt verwacht, als de vaste bijdragen hoger uitvallen dan de kostenverhaalsbijdragen in het nulalternatief. Ze hebben dan een prijsdrukkend effect op de grondprijzen. - Dit is vooral te verwachten bij uitleglocaties. - Dit is voorts afhankelijk van de uitkomsten van de economische haalbaarheidstoets. - Dit is ook afhankelijk van het gemeentelijk beleid ten aanzien van de tariefstelling. - Stijging van verkoopbereidheid door grondeigenaren wordt verwacht vanwege de toegenomen marktransparantie, omdat de verkoopbereidheid ook afhangt van het toekomstperspectief van het gebied.
Grondhandelaren	Verschiedende effecten worden ingeschat: - Daling van de activiteit van grondhandelaren als de vaste bijdragen tot lagere grondprijzen leiden en er daardoor minder marge voor de handel overblijft; - Stijging van de activiteit van grondhandelaren doordat de markt transparanter wordt en duidelijker zal zijn wat het toekomstperspectief van een gebied is.
Gemeentelijk grondbeleid	Geen direct effect verwacht: Er is voor de gemeente geen aanleiding in de effecten van deze variant om meer of minder actief grondbeleid te voeren.
Grondprijzen	Geen effect verwacht: Er wordt geen algemeen effect verwacht op de hoogte van de grondprijzen. Men verwacht dat het zal verschillen per casus, beïnvloed door het toekomstperspectief van de betreffende ontwikkeling en door het gemeentelijk beleid ten aanzien van de tariefstelling.
Andere neveneffecten	Nadelig voor ontwikkelaars in bestaand bebouwd gebied omdat zij daar de inbrengwaarde niet meer kunnen opvoeren in de onderhandeling met de gemeente..

Toetspunt	Beleidsalternatief 2: vaste bijdragen kostenverhaal
Rechtmatigheid	
Eigendomsrecht	• Overgangsrecht is gewenst. Reden: – Het betreft een wijziging van de systematiek, ‘verandering van spelregels tijdens het spel’. Voor ontwikkelaars die al grond hebben verworven, uitgaand van de bestaande spelregels, zou daarom overgangsrecht moeten gelden.
Algemene rechtsbeginselen	Geen specifieke knelpunten naar voren gebracht.
Omgevingsrecht	• PPT-criteria (profijt, proportionaliteit, toerekenbaarheid) komen onder druk te staan, omdat bij een vaste bijdrage de directe relatie tussen de kosten van de individuele ontwikkelaar (inbrengwaarde) en zijn kostenverhaalsbijdrage wordt losgelaten.

Conclusies beleidsalternatief 2

Dit beleidsalternatief is als *niet-doeltreffend* beoordeeld. Er wordt geen effect verwacht op de ruimte om kosten te verhalen en geen bijdrage aan de realisatie van de woningbouwopgave. Er wordt verwacht dat effecten casusspecifiek zijn, omdat deze vooral zullen afhangen van gemeentelijk beleid (maatwerk).

Het is moeilijk in te schatten of de *uitvoeringskosten* per saldo hoger of lager zullen zijn dan bij het nulalternatief, omdat er sprake is van zowel extra kosten (met name voor de economische haalbaarheidstoets en de verwachte bezwaren daartegen) als van wegvallende kosten (namelijk van individuele taxaties en vereenvoudiging van de kostenverhaalsberekeningen). In hoeverre de extra kosten en de wegvallende kosten tegen elkaar opwegen (wat kostenneutraal zou zijn), valt niet aan te geven zonder doorrekening.

Bijlagen

A Vragenlijst eerste vraagronde Delphimethode

Vragen beleidsalternatief 1 – Gebruikswaarde, 1A: Taxatie gebruikswaarde

Beleidsalternatief 1: grondslag inbrengwaarde is 'gebruikswaarde'

De grondslag van de inbrengwaarde is de **gebruikswaarde**. Dit is de waarde van de te ontwikkelen grond (inclusief de waarde van de daar aanwezige, te slopen opstallen) **bij voorzetting van de huidige functie**, dus vóór wijziging van het Omgevingsplan. Er wordt dus géén rekening gehouden met de toekomstige functie ('warme grond').

De gebruikswaarde wordt bepaald door middel van taxatie volgens een nog te formuleren richtlijn.

1. Welke effect heeft deze variant op de ruimte om kosten te verhalen ?

- ☐ Meer ruimte
- ☐ Minder ruimte

Toelichting:

- Verschilt dit per type gebiedsontwikkelingslocatie (uitleggegebied, inbreidingslocatie, transformatie / herstructureringsgebied)?

- ☐ Ja
- ☐ Nee

Toelichting:

- Op welke termijn zullen de effecten op kostenverhaal zich voordoen?

- ☐ Korte termijn
- ☐ Middellange termijn
- ☐ Lange termijn

Toelichting:

2. Hoe zullen ontwikkelaars reageren? Welke effecten ondervinden zij van deze variant?

Beschrijf mogelijke effecten:

- Zullen ontwikkelaars actiever of terughoudender worden?

- ☐ Actiever
- ☐ Terughoudender

Toelichting:

- Verschilt dit per type gebiedsontwikkelingslocatie (uitleggegebied, inbreidingslocatie, transformatie / herstructureringsgebied)?

- ☐ Ja
- ☐ Nee

Toelichting:

3. Welke effecten heeft deze variant op grondeigenaren (geen ontwikkelaar) en grondhandelaren? Wat zijn de effecten op de grondmarkt?

Beschrijf mogelijke effecten op grondeigenaren (geen ontwikkelaar):

- Verandert de verkoopbereidheid van eigenaren?

- ☐ Stijging verkoopbereidheid
- ☐ Daling verkoopbereidheid
- ☐ Geen effect op verkoopbereidheid

Toelichting:

Beschrijf mogelijke effecten op grondhandelaren:

- Verandert de mate van activiteit van grondhandelaren?

- ☐ Stijging activiteit
- ☐ Daling activiteit
- ☐ Geen effect op activiteit grondhandelaren

Toelichting:

- Wat is het effect op de grondprijzen?

- ☐ Stijging grondprijzen
- ☐ Daling grondprijzen
- ☐ Geen effect op grondprijzen

Toelichting:

- Verschillen de hierboven aangegeven effecten per type gebiedsontwikkelingslocatie (uitleggegebied, inbreidingslocatie, transformatie / herstructureringsgebied)?

- ☐ Ja
- ☐ Nee

Toelichting:

4. Betekent deze variant een verbetering of verslechtering voor gemeenten?

- ☐ Verbetering
- ☐ Verslechtering

Toelichting:

- Wat is het effect van deze variant op het aantal woningbouwlocaties dat gemeenten in de komende jaren tot ontwikkeling kunnen brengen (versnelling uitvoering woningbouwopgave)?

- ☐ Meer woningbouwlocaties
- ☐ Minder woningbouwlocaties
- ☐ Geen effect op het aantal woningbouwlocaties

Toelichting:

- Verschilt het beschreven effect per type locatie of per regio?

- ☐ Ja
- ☐ Nee

Toelichting:

- Verwacht u effecten op actief grondbeleid, en inzet van instrumenten voorkeursrecht, onteigening?

- ☐ Ja
- ☐ Nee

Toelichting:

- Leidt deze variant tot hogere of lagere uitvoeringskosten van gemeenten? (voor o.a.: waardebeoordeling, onderhandelingsproces, eventuele regelgeving, eventuele bezwaar- en beroepsprocedures)
- ☐ Hogere uitvoeringskosten
☐ Lagere uitvoeringskosten
☐ Geen verschil in uitvoeringskosten

Toelichting:

- Verwacht u knelpunten bij de uitvoerbaarheid in de praktijk? (bijvoorbeeld t.a.v. interpretatie waardebeoordeling, implementatie, (juridische) procedures)
- ☐ Ja
☐ Nee

Toelichting:

5. Verwacht u juridische knelpunten?

Bijvoorbeeld m.b.t. eigendomsrecht, de Grondwet en algemene rechtsbeginselen (waaronder proportionaliteit van het kostenverhaal), , EU-regelgeving, (zoals Vrij-verkeerregels, Dienstenrichtlijn, Staatssteun), systematiek en letter van de Omgevingswet, Wet- en regelgeving m.b.t. Belastingen en heffingen.

Voor nadere informatie over juridische toetspunten kunt u eventueel de bijgevoegde notitie 'Advies juridische randvoorwaarden' raadplegen.

- ☐ Ja
☐ Nee

Toelichting:

Vragen beleidsalternatief 1, variant 1B: Altijd WOZ-waarde

Variant 1B: altijd WOZ-waarde

De waarde wordt uitsluitend vastgesteld op basis van (b) de in het jaar van raming van de inbrengwaarde van toepassing zijnde WOZ-waarde. De mogelijkheid voor de werkelijke waarde bij onteigening vervalt. Voor gronden waarvoor geen WOZ-waarde geldt (cultuurgronden blijven uitgezonderd in de WOZ), zal t.b.v. het ramen van de inbrengwaarde *eenmalig* een fictieve WOZ-waarde worden bepaald. De VNG en de Waarderingskamer ontwikkelen hiertoe gezamenlijk een waarderingssystematiek, die in hoofdlijnen hetzelfde is als in de WOZ. De Waarderingskamer houdt toezicht.

1. Welke effect heeft deze variant op de ruimte om kosten te verhalen ?

- ☐ Meer ruimte
- ☐ Minder ruimte

Toelichting:

- Verschilt dit per type gebiedsontwikkelingslocatie (uitleggegebied, inbreidingslocatie, transformatie / herstructureringsgebied)?

- ☐ Ja
- ☐ Nee

Toelichting:

- Op welke termijn zullen de effecten op kostenverhaal zich voordoen?

- ☐ Korte termijn
- ☐ Middellange termijn
- ☐ Lange termijn

Toelichting:

2. Hoe zullen ontwikkelaars reageren? Welke effecten ondervinden zij van deze variant?

Beschrijf mogelijke effecten:

- Zullen ontwikkelaars actiever of terughoudender worden?

- ☐ Actiever
- ☐ Terughoudender

Toelichting:

- Verschilt dit per type gebiedsontwikkelingslocatie (uitleggegebied, inbreidingslocatie, transformatie / herstructureringsgebied)?

- ☐ Ja
- ☐ Nee

Toelichting:

3. Welke effecten heeft deze variant op grondeigenaren (geen ontwikkelaar) en grondhandelaren? Wat zijn de effecten op de grondmarkt?

Beschrijf mogelijke effecten op grondeigenaren (geen ontwikkelaar):

- Verandert de verkoopbereidheid van eigenaren?

- ☐ Stijging verkoopbereidheid
- ☐ Daling verkoopbereidheid
- ☐ Geen effect op verkoopbereidheid

Toelichting:

Beschrijf mogelijke effecten op grondhandelaren:

- Verandert de mate van activiteit van grondhandelaren?

- ☐ Stijging activiteit
- ☐ Daling activiteit
- ☐ Geen effect op activiteit grondhandelaren

Toelichting:

- Wat is het effect op de grondprijzen?

- ☐ Stijging grondprijzen
- ☐ Daling grondprijzen
- ☐ Geen effect op grondprijzen

Toelichting:

- Verschillen de hierboven aangegeven effecten per type gebiedsontwikkelingslocatie (uitleggebied, inbreidingslocatie, transformatie / herstructureringsgebied)?

- ☐ Ja
- ☐ Nee

Toelichting:

4. Betekent deze variant een verbetering of verslechtering voor gemeenten?

- ☐ Verbetering
- ☐ Verslechtering

Toelichting:

- Wat is het effect van deze variant op het aantal woningbouwlocaties dat gemeenten in de komende jaren tot ontwikkeling kunnen brengen (versnelling uitvoering woningbouwopgave)?

- ☐ Meer woningbouwlocaties
- ☐ Minder woningbouwlocaties
- ☐ Geen effect op het aantal woningbouwlocaties

Toelichting:

- Verschilt het beschreven effect per type locatie of per regio?

- ☐ Ja
- ☐ Nee

Toelichting:

- Verwacht u effecten op actief grondbeleid, en inzet van instrumenten voorkeursrecht, onteigening?
- ☐ Ja
- ☐ Nee

Toelichting:

- Leidt deze variant tot hogere of lagere uitvoeringskosten van gemeenten? (voor o.a.: waardebeoordeling, onderhandelingsproces, eventuele regelgeving, eventuele bezwaar- en beroepsprocedures)
- ☐ Hogere uitvoeringskosten
- ☐ Lagere uitvoeringskosten
- ☐ Geen verschil in uitvoeringskosten

Toelichting:

- Verwacht u knelpunten bij de uitvoerbaarheid in de praktijk? (bijvoorbeeld t.a.v. interpretatie waardebeoordeling, implementatie, (juridische) procedures)
- ☐ Ja
- ☐ Nee

Toelichting:

5. Verwacht u juridische knelpunten?

Bijvoorbeeld m.b.t. eigendomsrecht, de Grondwet en algemene rechtsbeginselen (waaronder proportionaliteit van het kostenverhaal), EU-regelgeving, (zoals Vrij-verkeerregels, Dienstenrichtlijn, Staatssteun), systematiek en letter van de Omgevingswet, Wet- en regelgeving m.b.t. Belastingen en heffingen.

Voor nadere informatie over juridische toetspunten kunt u eventueel de bijgevoegde notitie 'Advies juridische randvoorwaarden' raadplegen.

- ☐ Ja
- ☐ Nee

Toelichting:

Vragen beleidsalternatief 1, variant 1C: Voorbereidingsbesluit

Variant 1C: voorbereidingsbesluit (nieuwe bevoegdheid) om waarde vroegtijdig vast te leggen

De keuze tussen (a) werkelijke waarde bij onteigening en (b) de in het jaar van raming van de inbrengwaarde van toepassing zijnde WOZ-waarde blijft in stand. Echter, het **moment** van de waardebepaling wordt **vervroegd** naar 5 à 10 jaar voordat het Omgevingsplan is vastgesteld. Vanaf dat moment wordt automatische indexatie toegepast.

De gemeente kan 5 à 10 jaar voor de vaststelling van het Omgevingsplan een *voorbereidingsbesluit* nemen (nieuwe bevoegdheid, waartegen beroep mogelijk is), waarmee een gebied wordt aangewezen als ‘toekomstige gebiedsontwikkelingslocatie’.

De datum waarop het voorbereidingsbesluit is genomen, is tevens de waardepeildatum voor het ramen van de inbrengwaarde van de gronden.

De inbrengwaarde van de grond in het aangewezen gebied wordt vanaf dat moment jaarlijks geïndexeerd volgens een nader te kiezen methode (CPI of andere index).

De manier waarop de inbrengwaarde wordt geraamd, verandert niet. De inbrengwaarde kan net als nu het geval is, worden bepaald op basis van de werkelijke waarde bij onteigening of op basis van de WOZ-waarde.

De veronderstelling bij deze variant is dat de prijs van de grond geruime tijd vóór de vaststelling van het omgevingsplan nog dicht bij de gebruikswaarde zal liggen, dus zonder insluiting van een verwachtingswaarde. Naarmate het moment dichterbij komt waarop de gemeente bouwlocaties aanwijst en haar beleidsintenties duidelijk maakt, stijgt normaal gesproken de grondprijs. Door vroegtijdig een voorbereidingsbesluit te nemen probeert de gemeente deze ‘gebruikelijke’ prijsstijging te voorkomen of in te dammen.

1. Welke effect heeft deze variant op de ruimte om kosten te verhalen ?

- ☐ Meer ruimte
- ☐ Minder ruimte

Toelichting:

- Verschilt dit per type gebiedsontwikkelingslocatie (uitleggebied, inbreidingslocatie, transformatie / herstructureringsgebied)?

- ☐ Ja
- ☐ Nee

Toelichting:

- Op welke termijn zullen de effecten op kostenverhaal zich voordoen?

- ☐ Korte termijn
- ☐ Middellange termijn
- ☐ Lange termijn

Toelichting:

2. Hoe zullen ontwikkelaars reageren? Welke effecten ondervinden zij van deze variant?

Beschrijf mogelijke effecten:

- Zullen ontwikkelaars actiever of terughoudender worden?

- ☐ Actiever
- ☐ Terughoudender

Toelichting:

- Verschilt dit per type gebiedsontwikkelingslocatie (uitleggebied, inbreidingslocatie, transformatie / herstructureringsgebied)?

- ☐ Ja
☐ Nee

Toelichting:

**3. Welke effecten heeft deze variant op grondeigenaren (geen ontwikkelaar) en grondhandelaren?
Wat zijn de effecten op de grondmarkt?**

Beschrijf mogelijke effecten op grondeigenaren (geen ontwikkelaar):

- Verandert de verkoopbereidheid van eigenaren?
☐ Stijging verkoopbereidheid
☐ Daling verkoopbereidheid
☐ Geen effect op verkoopbereidheid

Toelichting:

Beschrijf mogelijke effecten op grondhandelaren:

- Verandert de mate van activiteit van grondhandelaren?
☐ Stijging activiteit
☐ Daling activiteit
☐ Geen effect op activiteit grondhandelaren

Toelichting:

- Wat is het effect op de grondprijzen?
☐ Stijging grondprijzen
☐ Daling grondprijzen
☐ Geen effect op grondprijzen

Toelichting:

- Verschillen de hierboven aangegeven effecten per type gebiedsontwikkelingslocatie (uitleggebied, inbreidingslocatie, transformatie / herstructureringsgebied)?

- ☐ Ja
☐ Nee

Toelichting:

4. Betekent deze variant een verbetering of verslechtering voor gemeenten?

- ☐ Verbetering
☐ Verslechtering

Toelichting:

- Wat is het effect van deze variant op het aantal woningbouwlocaties dat gemeenten in de komende jaren tot ontwikkeling kunnen brengen (versnelling uitvoering woningbouwopgave)?

- ☐ Meer woningbouwlocaties
- ☐ Minder woningbouwlocaties
- ☐ Geen effect op het aantal woningbouwlocaties

Toelichting:

- Verschilt het beschreven effect per type locatie of per regio?

- ☐ Ja
- ☐ Nee

Toelichting:

- Verwacht u effecten op actief grondbeleid, en inzet van instrumenten voorkeursrecht, onteigening?

- ☐ Ja
- ☐ Nee

Toelichting:

- Leidt deze variant tot hogere of lagere uitvoeringskosten van gemeenten? (voor o.a.: waardebeoordeling, onderhandelingsproces, eventuele regelgeving, eventuele bezwaar- en beroepsprocedures)

- ☐ Hogere uitvoeringskosten
- ☐ Lagere uitvoeringskosten
- ☐ Geen verschil in uitvoeringskosten

Toelichting:

- Verwacht u knelpunten bij de uitvoerbaarheid in de praktijk? (bijvoorbeeld t.a.v. interpretatie waardebeoordeling, implementatie, (juridische) procedures)

- ☐ Ja
- ☐ Nee

Toelichting:

5. Verwacht u juridische knelpunten?

Bijvoorbeeld m.b.t. eigendomsrecht, de Grondwet en algemene rechtsbeginselen (waaronder proportionaliteit van het kostenverhaal), EU-regelgeving, (zoals Vrij-verkeerregels, Dienstenrichtlijn, Staatssteun), systematiek en letter van de Omgevingswet, Wet- en regelgeving m.b.t. Belastingen en heffingen.

Voor nadere informatie over juridische toetspunten kunt u eventueel de bijgevoegde notitie 'Advies juridische randvoorwaarden' raadplegen.

- ☐ Ja
- ☐ Nee

Toelichting:

Vragen beleidsalternatief 1, variant 1D: Opslag op de gebruikswaarde

Variant 1D: gebruikswaarde plus opslag

De op gebruikswaarde getaxeerde inbrengwaarde (zie variant 1A) wordt verhoogd met **een opslag**. Deze opslag is een door de wetgever vast te stellen percentage van het verschil tussen de herontwikkelswaarde en de gebruikswaarde van de grond.

Dat betekent dat de opslag hoog is als er een groot verschil is tussen die beide waarden, en laag (of 0) in het geval de herontwikkelswaarde nagenoeg of geheel gelijk is aan de gebruikswaarde. Door de opslag afhankelijk te maken van het waardeverschil wordt beoogd dat er geen verslechtering van de kostenverhaalsmogelijkheid optreedt bij gebiedsontwikkelingslocaties waar gebruikswaarde en herontwikkelswaarde nagenoeg gelijk zijn (veelal in bestaand stedelijk gebied).

De gedachte achter de opslag is, dat eigenaren van grond met een lage gebruikswaarde weinig bereidheid zullen hebben grond te verkopen aan ontwikkelaars. Verondersteld is, dat ontwikkelaars niet bereid zijn hoge prijzen te betalen omdat ze bij de bepaling van de kostenverhaalsbijdrage worden afgerekend op de – relatief lage – gebruikswaarde. Gebiedsontwikkeling zou dan kunnen stagneren.

De opslag dient als financiële prikkel voor verkoop van grond. De opslag zou eigenaren de mogelijkheid moeten bieden enige winst te boeken bij de verkoop van hun grond (in vergelijking met een inbrengwaarde op het niveau van de gebruikswaarde zonder opslag).

De ontwikkelaar ondervindt daar geen nadeel van bij de berekening van het maximale kostenverhaal, omdat de opslag onderdeel is van de inbrengwaarde van de grond. De opslag wordt door de gemeente meegenomen in de berekening van de kostenverhaalsbijdrage.

1. Welke voordelen heeft variant 1D (opslag) ten opzichte van de ‘pure’ gebruikswaarde?

Voordelen variant 1D (opslag op gebruikswaarde):

2. Welke nadelen heeft deze variant volgens u ten opzichte van de ‘pure’ gebruikswaarde?

Nadelen variant 1D (opslag op gebruikswaarde):

Betrek bij beide vragen – voor zover u dat relevant acht – de volgende aspecten:

- Grondprijsontwikkeling (per type gebiedsontwikkelingslocatie)
- Effecten voor ontwikkelaars en activiteit van ontwikkelaars (per type gebiedsontwikkelingslocatie)
- Effecten voor grondeigenaren (niet-ontwikkelaars) en verkoopbereidheid van grondeigenaren en effecten voor grondhandelaren
- Omvang van het kostenverhaal (per type gebiedsontwikkelingslocatie)
- Typen locatie en regio's waar deze variant een bijdrage kan leveren aan het oplossen van het publieke tekort op woningbouwlocaties
- Uitvoeringskosten gemeente (o.a.: waardebepaling, onderhandelingsproces, eventuele regelgeving)
- Praktische uitvoering: waardebepaling eenduidig interpretabel, goed te implementeren?
- Actief grondbeleid door gemeenten, inzet van instrumenten voorkeursrecht, onteigening
- Juridisch.

Vragen beleidsalternatief 2: Geen inbrengwaarde maar vaste bijdrage kostenverhaal

Beleidsalternatief 2: geen inbrengwaarde maar vaste bijdrage kostenverhaal

In het Omgevingsplan worden per kostenverhaalsgebied **vaste bijdragen** vastgelegd per type bouwactiviteit of per vierkante meter gebouwoppervlak. Deze vaste bijdragen zullen verschillen, afhankelijk van de verkoopwaarde van de bouwrijpe grond in de nieuwe functie. Hiermee ligt vast hoe de kosten van de gebiedsontwikkeling over de bouwactiviteiten worden verdeeld.

Ontwikkelaars krijgen zo vroegtijdig inzicht in de hoogte van kostenverhaalsbijdrage, waarmee zij rekening kunnen houden bij grondverwerving.

De gemeente hoeft de kostenverhaalsbijdragen niet meer voor elke bouwactiviteit afzonderlijk te berekenen op basis van inbrengwaarde en grondopbrengsten. Wel zal de gemeente voorafgaand aan de vaststelling van het omgevingsplan een economische-haalbaarheidstoets moeten uitvoeren om vast te stellen of de hoogte van de vaste bijdragen een belemmering zou kunnen vormen voor het uitvoeren van de bouwactiviteiten. Deze economische-haalbaarheidstoets komt in de plaats van de macro-aftopping en de waardevermeerderingstoets.

Ook krijgen gemeenten de ruimte om een afslag op de vaste bijdragen toe te passen bij bouwactiviteiten waarbij eigenaren hoge kosten moeten maken voor het bouwrijp maken, bijvoorbeeld voor sloop of bodemsanering.

De vaste bijdragen zijn geen forfaitaire bedragen. De verplichting om een eindafrekening te maken blijft gehandhaafd. Bij de eindafrekening worden te veel betaalde bedragen terugbetaald. Bijbetalen in geval van tekorten is niet aan de orde.

1. Welke effect heeft deze variant op de ruimte om kosten te verhalen ?

- ☐ Meer ruimte
- ☐ Minder ruimte

Toelichting:

- Verschilt dit per type gebiedsontwikkelingslocatie (uitleggegebied, inbreidingslocatie, transformatie / herstructureringsgebied)?
 - ☐ Ja
 - ☐ Nee

Toelichting:

- Op welke termijn zullen de effecten op kostenverhaal zich voordoen?
 - ☐ Korte termijn
 - ☐ Middellange termijn
 - ☐ Lange termijn

Toelichting:

2. Hoe zullen ontwikkelaars reageren? Welke effecten ondervinden zij van deze variant?

Beschrijf mogelijke effecten:

- Zullen ontwikkelaars actiever of terughoudender worden?

☐ Actiever

☐ Terughoudender

Toelichting:

- Verschilt dit per type gebiedsontwikkelingslocatie (uitleggegebied, inbreidingslocatie, transformatie / herstructureringsgebied)?

☐ Ja

☐ Nee

Toelichting:

3. Welke effecten heeft deze variant op grondeigenaren (geen ontwikkelaar) en grondhandelaren? Wat zijn de effecten op de grondmarkt?

Beschrijf mogelijke effecten op grondeigenaren (geen ontwikkelaar):

- Verandert de verkoopbereidheid van eigenaren?

☐ Stijging verkoopbereidheid

☐ Daling verkoopbereidheid

☐ Geen effect op verkoopbereidheid

Toelichting:

Beschrijf mogelijke effecten op grondhandelaren:

- Verandert de mate van activiteit van grondhandelaren?

☐ Stijging activiteit

☐ Daling activiteit

☐ Geen effect op activiteit grondhandelaren

Toelichting:

- Wat is het effect op de grondprijzen?

☐ Stijging grondprijzen

☐ Daling grondprijzen

☐ Geen effect op grondprijzen

Toelichting:

- Verschillen de hierboven aangegeven effecten per type gebiedsontwikkelingslocatie (uitleggegebied, inbreidingslocatie, transformatie / herstructureringsgebied)?

☐ Ja

☐ Nee

Toelichting:

4. Betekent deze variant een verbetering of verslechtering voor gemeenten?

☐ Verbetering

☐ Verslechtering

Toelichting:

- Wat is het effect van deze variant op het aantal woningbouwlocaties dat gemeenten in de komende jaren tot ontwikkeling kunnen brengen (versnelling uitvoering woningbouwopgave)?

- ☐ Meer woningbouwlocaties
- ☐ Minder woningbouwlocaties
- ☐ Geen effect op het aantal woningbouwlocaties

Toelichting:

- Verschilt het beschreven effect per type locatie of per regio?

- ☐ Ja
- ☐ Nee

Toelichting:

- Verwacht u effecten op actief grondbeleid, en inzet van instrumenten voorkeursrecht, onteigening?

- ☐ Ja
- ☐ Nee

Toelichting:

- Leidt deze variant tot hogere of lagere uitvoeringskosten van gemeenten? (voor o.a.: waardebepaling, onderhandelingsproces, eventuele regelgeving, eventuele bezwaar- en beroepsprocedures)

- ☐ Hogere uitvoeringskosten
- ☐ Lagere uitvoeringskosten
- ☐ Geen verschil in uitvoeringskosten

Toelichting:

- Verwacht u knelpunten bij de uitvoerbaarheid in de praktijk? (bijvoorbeeld t.a.v. interpretatie waardebepaling, implementatie, (juridische) procedures)

- ☐ Ja
- ☐ Nee

Toelichting:

5. Verwacht u juridische knelpunten?

Bijvoorbeeld m.b.t. eigendomsrecht, de Grondwet en algemene rechtsbeginselen (waaronder proportionaliteit van het kostenverhaal), EU-regelgeving, (zoals Vrij-verkeerregels, Dienstenrichtlijn, Staatssteun), systematiek en letter van de Omgevingswet, Wet- en regelgeving m.b.t. Belastingen en heffingen.

Voor nadere informatie over juridische toetspunten kunt u eventueel de bijgevoegde notitie 'Advies juridische randvoorwaarden' raadplegen.

- ☐ Ja
- ☐ Nee

Toelichting:

B Vragen tweede vraagronde Delphimethode

De tweede vraagronde via de Delphimethode heeft mondeling plaatsgevonden. Elke deelnemer aan de bevraging kreeg de voorlopige hoofdbevindingen uit de eerste vraagronde voorgelegd met daarover dezelfde algemene vragen. Deze zijn tevoren toegestuurd:

Toelichting meegestuurde bijlagen

Bij deze interviewonderwerpen treft u 2 bijlagen aan:

1. **Schema's Inbrengwaarde – Samenvatting hoofdbevindingen 1^e Delphironde:**

- Schema 1: hoofdbevindingen m.b.t. doeltreffendheid;
- Schema 2: hoofdbevindingen m.b.t. doelmatigheid.

Wilt u beide schema's voorafgaand aan het interview alvast bekijken?

2. **Hoofdbevindingen 1^e Delphironde per variant Inbrengwaarde.**

Hierin zijn per variant hoofdbevindingen (behalve op doeltreffendheid en doelmatigheid ook op neveneffecten en rechtmatigheid) opgenomen, inclusief kort de argumenten.

De bevindingen m.b.t. de basis-beleidsalternatieven ('gebruikswaarde' en 'vaste bijdrage') vindt u op de sheets 3-5 respectievelijk 6-8.

Deze uitgebreidere hoofdbevindingen zijn ter informatie bijgevoegd, zodat ieder deze naar behoefte kan inzien.

Interviewonderwerpen – algemeen

Doeltreffendheid, op doelen 'verhoging kostenverhaal' en 'bijdrage aan woningbouwopgave' (zie schema 1)

1. Kunt u zich vinden in de beoordeling van doeltreffendheid op lange termijn (10 jaar)?
2. Met betrekking tot het beleidsalternatief 'gebruikswaarde' (basisvariant):
 - a) Wijzig uw beoordeling als de **overgangsregeling** wordt:
"De inbrengwaarde zal op basis van de huidige regeling van het kostenverhaal worden bepaald in gevallen waarin de gemeente het ontwerp van een omgevingsplan ter inzage heeft gelegd, het omgevingsplan al is vastgesteld of een anterieure overeenkomst met de ontwikkelaar heeft afgesloten"?
 - b) Op **welke eigenaren** (ontwikkelaars, grondhandelaren, overige grondeigenaren) moet een overgangsregeling zich richten om 'gebruikswaarde' doeltreffend en doelmatig te laten zijn?
Welke **voorwaarden** zijn volgens u essentieel in zo'n regeling (overgangstermijn, planstadium, andere)?
 - c) Welk element uit een van de varianten (1A, 1B, 1C) zou de basisvariant kunnen verbeteren en waarom?

Doelmatigheid, onderverdeeld in 3 aspecten (zie schema 2)

1. Kunt u zich vinden in de beoordeling van de aspecten van doelmatigheid?
2. Met betrekking tot het beleidsalternatief 'gebruikswaarde' (basisvariant): Welk element uit een van de varianten (1A, 1B, 1C) zou de basisvariant kunnen verbeteren en waarom?

Schema's Inbrengwaarde – Samenvatting hoofdbevindingen 1e Delphironde

CEBEON

Schema 1. Doeltreffendheid op lange termijn (10 jaar) – bevindingen 1^e Delphi-ronde

Doeltreffendheid: De mate waarin een beleidsalternatief bijdraagt aan de 2 hoofddoelen, in vergelijking met het nulalternatief = de huidige regelgeving	Doel 1: Vergroting ruimte voor kostenverhaal	Doel 2: Bijdragen aan realisatie woningbouwopgave
1. Grondslag = ‘gebruikswaarde’ (basisvariant)	++	–
2. Vaste bijdrage kostenverhaal	0	0
Varianten op beleidsalternatief 1:		
1A. Grondslag = altijd WOZ-waarde	++	–
1B. Voorbereidingsbesluit	+ (‘gebruikswaarde’) of – (‘warme’ waarde)*	–
1C. Grondslag = gebruikswaarde + opslag	0	0

*) Bij 1B: verwacht u dat de inbrengwaarde (Voorbereidingsbesluit en waardebepaling 5 à 10 jaar voor vaststelling Omgevingsplan) eerder op het niveau van ‘gebruikswaarde bij voortzetting huidige functie’ ligt of van de toekomstige, ‘warme’ waarde? Graag toelichten.

2

2

CEBEON

Schema 2. Doelmatigheid: gemeentelijke inzet op 3 aspecten – bevindingen 1^e Delphi-ronde

Doelmatigheid: De hoogte van de uitvoeringskosten van de gemeente met betrekking tot verschillende aspecten, in vergelijking met het nulalternatief = de huidige regelgeving	Handelingen door de gemeente	Onderhandeling met ontwikkelaars (duur, tijdsinzet)	Bezwaar- en beroepsprocedures
1. Grondslag = 'gebruikswaarde' (basisvariant)	0	+	+
2. Vaste bijdrage kostenverhaal	+ (econ. haalb.toets) / – (geen indiv. taxaties)*	–	+
<i>Varianten op beleidsalternatief 1</i>			
1A. Grondslag = altijd WOZ-waarde	–	–	+
1B. Voorbereidingsbesluit	+	0	0
1C. Grondslag = gebruikswaarde + opslag	+	+	+

*) Bij 2: enerzijds is er extra werk voor de economische haalbaarheidstoets, anderzijds vervallen individuele taxaties. Hoe schat u de verhouding tussen extra kosten versus wegvallende kosten in? Graag toelichten.

3

3

C Respondenten

Expert Gebiedsontwikkeling bij een gemeente

Planeconoom bij een gemeente

Senior-planeconoom bij een projectontwikkelaar

Ontwikkelmanager bij een woningcorporatie

Financieel Adviseur Gebiedsontwikkeling bij een adviesbureau

Associate professor Planning and Development Law