

PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The following full text is a publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://hdl.handle.net/2066/67172>

Please be advised that this information was generated on 2019-09-23 and may be subject to change.

Naar een residueel grondprijs voor soc

De grondprijs voor woningen in de marktsector wordt meestal residueel bepaald. Dit in tegenstelling tot de grondprijs voor sociale woningbouw, waarvoor in de meeste gevallen een vaste som wordt gehanteerd. De centrale vraag in dit artikel is of voor sociale woningbouw ook gebruik gemaakt kan worden van de transparantere residuele grondprijstheorie.

Edwin Buitelaar

Radboud Universiteit Nijmegen

Bram de Deugd

Gemeente Hilversum

Esther Geuting

Stec Groep en Radboud Universiteit Nijmegen

van liberalisering en deregulering van belang dat er voldoende woningen van een voldoende kwaliteit beschikbaar blijven voor sociaal-economisch zwakkere groepen. Dit is het doel van woonbeleid van zowel rijk als gemeenten.

De vaste sommen maken het ondoorzichtig wat een corporatiewoning kost en door wie dat wordt betaald

De strijd om het surplus

Het aanbieden van bouwrijpe grond door de overheid is jarenlang beschouwd als een publieke plicht.² Uitgiftepreizen werden tot de jaren negentig hoofdzakelijk bepaald door de productiekosten van bouwrijpe grond. Vanaf begin jaren negentig zijn gemeenten in toenemende mate residueel, en dus zakelijker en navolgbaar, gaan rekenen. Deze residuele methode is terug te voeren op Ricardo's grondprijstheorie uit 1817, die als simpele basisassumptie heeft dat de grondprijs afgeleid wordt van wat er op de grond gebeurt (en dus niet andersom). Het verschil tussen opbrengsten en kosten op een stuk grond wordt het residu genoemd, oftewel de grondwaarde. Het algemeen gebruik van de residuele methode en de verschillende manieren waarop dit wordt gedaan heeft geleid tot een 'strijd om het surplus'³ tussen partijen in de bouwkolom.⁴ Dit speelt op verschillende momenten, telkens als grond wordt verhandeld. De verkopende partij zal de kosten van de grond- en vastgoedontwikkeling zo laag en de opbrengsten zo hoog mogelijk inschatten, om een zo hoog mogelijke grondprijs te bedingen. De kopende partij zal

Corporaties zijn tegenwoordig net als gemeenten en ontwikkelaars grote spelers op de grondmarkt. Lange tijd was het kopen van bouwrijpe grond van de gemeente de enige optie voor corporaties maar tegenwoordig is er een scala aan strategieën (zoals het kopen van grond van marktpartijen) die corporaties toepassen bij de verwerving van grond.¹ In veel gevallen betalen corporaties voor de (bouwrijpe) grond een vaste som per woning van rond de € 10.000. Deze conventie stamt nog van voor de bruteringsoperatie in 1995. Om te voorkomen dat gemeenten zichzelf verrijkten via grondverkoop ten koste van de rijksoverheid werd er een vaste som voor een sociale woning bepaald. Deze praktijk wijkt af van de grondprijsbepaling voor veel andere, met name commerciële, functies, waar de prijs afhangt van de te maken kosten en te realiseren opbrengsten. Met andere woorden: de residuele benadering. De vraag die we ons hier stellen is: is het mogelijk om de grondprijs voor sociale woningbouw eveneens residueel te bepalen? De vaste sommen maken het ondoorzichtig wat een corporatiewoning kost en door wie dat wordt betaald. In dit artikel willen we de mogelijkheden voor een transparanter grondprijbeleid van gemeenten ten aanzien van grond voor sociale woningbouw bekijken. Het is dus met name een financieel-economisch verhaal, zonder dat daarbij uiteraard de toegankelijkheid van sociale woningbouw uit het oog wordt verloren. Immers, het blijft ook in tijden

bepaalde iale woningbouw?



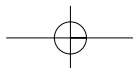
tijdens de onderhandelingen precies het omgekeerde doen. Het doel is een zo groot mogelijk surplus uit de bouwkolom afromen. Zo'n strijd kan in de praktijk lang duren en veel transactiekosten met zich meebrengen. Het grote voordeel van een residuele benadering boven een (lage) vaste som is dat de grondprijsbepaling transparanter is en dat kosten en baten beter verdeeld worden. De vaste som is een bedrag waarvan onduidelijk is waaruit het is opgebouwd.

Deze residuele benadering is niet in overeenstemming met de manier waarop over het algemeen omgegaan wordt met de grondprijs voor sociale woningbouw. De vraag die wij ons hier stellen is of een residuele grondprijsberekening ook op sociale woningbouw toegepast kan worden en welke bezwaren hieraan kleven. Aan de hand van een voorbeeldberekening wordt deze vraag in de volgende paragraaf beantwoord.

Een rekenvoorbeeld

Het rekenvoorbeeld in deze paragraaf laat zien dat het ontstaan van een onrendabele top, en de hoogte ervan, in grote mate afhankelijk is van de gekozen uitgangspunten. Zo nemen corporaties veelal de opbrengsten uit uitponding niet op in hun exploitatieberekening, aangezien ze veelal (in 95 procent van de gevallen) met boekwaardes rekenen,⁵ ondanks dat het onroerend goed na de exploitatie ook nog een waarde heeft en uitponding een gebruikelijke bron van inkomsten is. Als gerekend wordt met boekwaardes, dan ontstaat er een negatief residu, oftewel een onrendabele top. Bij de boekwaardemethode leidt men de waarde van de woning af van productiekosten van de woning, vermeerderd met de grondprijs en eventueel gecorrigeerd met afschrijvingen. De woning wordt afgeschreven over een periode van veertig jaar en wordt elk jaar in de boeken éénveertigste deel minder waard.

(foto: Lex Broere, Nieuwerkerk a/d IJssel)



Tabel 1
parameters residuele
berekening met DCF
berekening.

Rekenvoorbeelden	1	2	3	4	5
Huurprijs per maand	454	454	400	400	400
Leegstand per jaar	2,0%	2,0%	2,0%	2,0%	2,0%
Huurstijging per jaar	2,5%	2,5%	2,5%	2,5%	2,5%
Exploitatiekosten (per 1-1-2006) per jaar	272	272	272	272	272
Exploitatiekostenstijging per jaar	5%	5%	5%	5%	5%
Onderhoudskosten per jaar	900	900	900	900	900
Onderhoudskostenstijging per jaar	2,5%	2,5%	2,5%	2,5%	2,5%
Bouw- en bijkomende kosten	100.000	100.000	100.000	100.000	100.000
Groot onderhoud	2,5% in jaar 10	2,5% in jaar 10	2,5% in jaar 10	2,5% in jaar 10	2,5% in jaar 10
(percentage bouwkosten)	10% in jaar 20	10% in jaar 20	10% in jaar 20	10% in jaar 20	10% in jaar 20
	2,5% in jaar 30	2,5% in jaar 30	2,5% in jaar 30	2,5% in jaar 30	2,5% in jaar 30
Exploitatieperiode	40 jaar	40 jaar	40 jaar	15 jaar	15 jaar
Uitponden per tien jaar ^o	0%	10%	10%	10%	20%
Huidige marktwaarde	140.000	140.000	140.000	140.000	140.000
Marktwaardestijging per jaar	2,5%	2,5%	2,5%	2,5%	2,5%
DCF waarde	118.065,31	129.374,31	115.693,00	124.731,00	128.107,00
Grondwaarde	18.065,31	29.374,31	15.693,00	24.731,00	28.107,00

In tabel 1 rekenen we met behulp van de bedrijfswaarde-methode (Discounted Cash Flow methode, kortweg DCF) enkele voorbeelden van residuele grondprijzen door voor sociale-huurwoningen. In de berekeningen in tabel 1 wordt de woning in de loop van de tijd niet minder waard, maar meer - zoals in principe geldt voor woningbouw. De waarde van woningen stijgt op de lange termijn gemiddeld genomen ongeveer met inflatiepeil. We hante- ren voor deze woningen verder voor corporaties gangbare uitgangspunten, zoals een huurniveau gelijk aan de huur- subsidiegrens (maximale huur van € 454 per maand) en voor veel corporaties gebruikelijke parameters voor exploi- tatiekosten, onderhoud, leegstand, huurprijsstijgingen.⁶ Daarnaast wordt een rendementseis tussen 5,2 en 5,6% gehanteerd, wat beneden de marktconforme rendements- eis ligt. Dit kan worden opgevat als het economische offer dat kan worden gebracht voor het vervullen van de publieke taak.⁷ Men rekent immers een huurprijs voor de woning die lager is dan de markthu-ur van de woning zou zijn.

In de basisberekening zijn we uitgegaan van een exploita- tietermijn van veertig jaar zonder uitponden. Dit is een tra- ditioneel scenario van veel woningcorporaties. De laatste jaren doet een groot deel van de corporaties aan uitpon- den: het verkopen van woningen voor het einde van de exploitatieduur. Voorbeeld 2 is een berekening van een uitpondscenario waarbij elke tien jaar circa 10% van de woningen wordt verkocht; dit is een gemiddeld uitpond- scenario⁸ voor corporaties. Uitgaande van een gemiddeld niveau van bouw- en bijkomende kosten (de stichtings- kosten, met uitzondering van de grond) van € 100.000,⁹ resteert een residuele grondwaarde van ruim € 29.000.

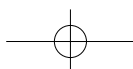
In rekenvoorbeeld 3 tot en met 5 wordt echter duidelijk

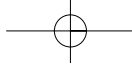
dat er ook andere residuele grondwaarden mogelijk zijn, afhankelijk van de gekozen uitgangspunten. Kiezen we niet voor het maximale huurniveau (oftewel de huursubsi- diegrens) maar een huurprijs van € 400 euro per maand, dan is de residuele grondwaarde € 15.000 per woning. Ter illustratie hebben we ook scenario's waarin de exploita- tietermijn niet veertig jaar is, maar vijftien jaar (zoals in de Aedex wordt aangenomen) doorgerekend en scenario's waar twee keer zo veel woningen worden verkocht. Met name het extra uitponden van woningen, vóór de exploi- tatietermijn is verstreken, als manier om extra rendement op de woningportefeuille te halen wordt voor steeds meer corporaties gangbaar.

Discussie

In potentie biedt een residuele berekening van de grond- prijs een alternatief voor de veel gehanteerde praktijk van vaste sommen. Toch kleeft er een aantal mitsen en maren aan deze grondprijsmethode en aan de gekozen uitgangs- punten.

Het hanteren van de residuele grondprijsmethode leidt zoals al eerder gememoreerd tot een strijd om het surplus. Immers, welke uitgangspunten hanteer je voor de bereke- ning van de grondprijs? Ga je uit van de bedrijfswaarde, met andere woorden: de contante waarde van de toekom- stige verdiensten die recht doet aan de werkelijke waarde van woningen? Of ga je uit van de boekwaarde, zeg maar de waarde waarvoor de woning bij de corporatie in de boeken staat (op basis van de historische kostprijs)? Daarnaast zijn ook de parameters van groot belang. Wat gebeurt er als de inflatie op lange termijn niet 2,5% is, maar 3,5%? Dan is de residuele grondwaarde met de uit- gangspunten uit voorbeeld 2 circa € 60.000 per woning. Of als de bouw- en bijkomende kosten niet € 100.000 per woning zijn, maar € 150.000? De residuele grond-





waarde uit voorbeeld 1 is dan meteen ruim € 21.000 negatief. De residuele grondwaardeberekening leidt dus meestal tot een ingewikkeld onderhandelingsproces tussen gemeente en corporatie, met name over de bouw- en bijkomende kosten. Dit heeft immers de grootste impact op de residuele grondwaarde. Het gevaar bestaat dat zo'n strijd eindeloos duurt, waardoor de bouwproductie, en daarmee de ruimtelijkeordeningsdoelstellingen, in het gedrang kunnen komen. Daarbij komt dat ook de kosten voor de onderhandelende partijen op kunnen lopen. Dit is met name voor gemeenten met veel eigen grond een probleem. De gemeente Breda, die veel grond zelf verwerft en bouwrijp uitgeeft, heeft ervoor gekozen om niet per project de grondprijs residueel te benaderen maar een soort residueel bepaalde vaste som (oftewel een genormeerde residuele waarde) te hanteren. De gemeente heeft een convenant gesloten met drie corporaties waarin overeengekomen wordt dat voor elke sociale woning voor de komende twee jaar een grondprijs van € 16.000 betaald moet worden. Die prijs is residueel bepaald (uitgaande van uitponding) en vervolgens genormeerd voor de komende twee jaar. Daarna zal de grondprijs herijkt worden op basis van een nieuwe residuele berekening. Andere gemeenten kiezen er vaak voor *lump sum*-afspraken over grondprijzen te maken, in combinatie met een bepaald programma. Dit geeft meer ruimte voor een flexibele invulling en makkelijker (eenmalige) onderhandelingen.

Binnen de gemeente Hilversum staat de vaste grondprijs voor sociale woningbouw ook ter discussie. De gemeente heeft relatief weinig bouwlocaties waardoor de transactiekosten lager zijn (dan bijvoorbeeld in Breda) wat het mogelijk maakt om per project de grondprijs residueel te bepalen.

Welke uitgangspunten hanteer je voor de berekening van de grondprijs?

Een ander probleem is de risicoverdeling na de grondtransactie. Een residuele berekening is gebaseerd op veronderstellingen ten aanzien van de opbrengsten en de kosten. In de praktijk kunnen die echter anders uitvallen. De reactie van de gemeente kan zijn: 'dat risico is voor de corporatie.' Maar veelal leidt dat tot vertraging.¹¹ De gemeente Breda stort het verschil tussen de oude vaste som (€ 7.700) en de nieuwe grondprijs (€ 16.000) in een woonfonds. Dit fonds is opgericht om corporaties te ondersteunen wanneer de onrendabele top onacceptabel is als gevolg van de nieuwe grondprijs. Aanvragen voor gebruik van zo'n fonds moeten echter kritisch bekeken worden aangezien de beschikbaarheid ervan tot opportunistisch gedrag kan leiden.

Een probleem dat hiermee samenhangt is wel of niet uit-

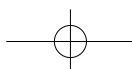
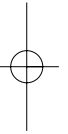
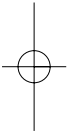
ponden. Vanuit maatschappelijk oogpunt kan het onwenselijk, en vanuit economisch oogpunt onmogelijk zijn, om altijd en overal in de stad sociale-huurwoningen uit te ponden. Hetzelfde geldt voor een exploitatietermijn van vijftien jaar; ook dit kan in veel gevallen als maatschappelijk onwenselijk worden gezien. Waarderingen zijn virtueel; wanneer uitponding en een exploitatietermijn van vijftien jaar wordt meegenomen in een residuele berekening terwijl dit uiteindelijk niet plaatsvindt, dan betekent dat verlies voor de corporatie. Er wordt in dat geval vaak gekozen voor een lage grondprijs maar met een voorwaarde in het verkoopcontract waarin staat dat de gemeente in eventuele meeropbrengsten (ten gevolge van uitponding) meedeelt of meebepaalt over de besteding ervan (bijvoorbeeld voor openbaar groen).

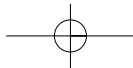
Een derde probleem ontstaat wanneer residueel rekenen leidt tot een negatief residu, oftewel een onrendabele top, bijvoorbeeld omdat de bouw- en bijkomende kosten voor een bepaald complex (veel) hoger zijn dan de som die daarvoor is aangenomen. Je kunt zeggen dat als de gemeente graag residueel wil rekenen, ze ook een negatief residu moet incasseren. Een andere redenering is dat gemeenten al inkomsten derven door bepaalde locaties voor sociale woningbouw en niet voor vrije-sectorhuisvesting aan te merken. Daar kan weer tegenin gebracht worden dat ook gemeenten verantwoordelijk zijn voor sociale woningbouw. Het is in ieder geval van belang dat zowel gemeenten als corporaties bij een dergelijke benadering zorgen dat ze voldoende expertise in huis hebben of halen ten aanzien van bouwkosten en waarderingmethoden.

Tot slot

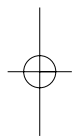
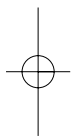
In dit artikel hebben we willen laten zien dat het bestaan van een onrendabele top, oftewel een negatief residu, afhangt van de gekozen uitgangspunten. Waar we niet voor pleiten is het zonder meer verhogen van de grondprijs voor sociale woningbouw. Er zijn vanuit het woonbeleid van rijk en gemeenten in veel gevallen zwaarwegende redenen om de grondprijs bewust laag te houden. Wat we geprobeerd hebben te laten zien is dat er geen reden is om de vaste som ten principale onbespreekbaar te houden. Residueel rekenen verschaft meer inzicht in de verdeling van kosten en baten, zowel bij een positief als bij een negatief residu. Het geeft antwoorden op vragen als: wat kost de volkshuisvesting ons? Waar moet geld bij, waar wordt geld verdiend en hoeveel?

Welke grondprijs gekozen wordt, maakt ons niet uit, maar laat dat wel op basis van argumenten gebeuren en niet op basis van een in de loop van de jaren gegroeide conventie. Dit komt de transparantie van grondprijzen ten goede. Een belangrijk neveneffect is dat bij zowel corporaties als gemeenten de expertise ten aanzien van waardering van vastgoed en van bouw- en bijkomende kosten vergroot





(foto: Lisette van de Pavoordt, Heukelum)



zal worden.

De hier aangerode discussie staat niet op zich. Deze past binnen een bredere discussie die binnen de corporatiewereld gaande is ten aanzien van waarderingmethodieken van vastgoed. Dit alles past binnen het proces van verzelfstandiging waarin corporaties zich na de bruteringsoperatie van Heerma in 1995 bevinden.

Wij willen Duco Bodewes, George de Kam, Barrie Needham en Luuk Oost bedanken voor hun commentaar op eerdere versies van dit artikel.

Noten

1. Zie De Kam (2002: 25-34).
2. Zie Kruijt, Needham & Spit (1990: 152).
3. Een eerste aanzet tot het conceptualiseren hiervan is gegeven door De Kam (1996). Het is verder uitgewerkt door De Greef (1997) en Needham & Verhage (1998).
4. De bouwkolom is afgeleid van de bedrijfskolom. In de bouwkolom gaat het om een productieproces waarbij ruwe bouwgrond, bouwrijp wordt gemaakt, bebouwd wordt en tenslotte wordt verkocht aan de eindgebruiker. Tijdens dit

- proces vindt doorgaans een aantal transacties plaats.
5. Zie Aedes-Magazine (2004: 16).
6. We gaan hier uit van een inflatieniveau van 2,5 % per jaar over een langere periode, zie ook Gruis (2000:65 e.v.).
7. Zie Gruis (2000: 156-157).
8. Dit is gebaseerd op ervaringen van de Stec Groep.
9. Zie voor vergelijkbare bouw- en bijkomende kosten IBO Grondbeleid (2000: 36) en De Kam (2002: 23).
10. De marktwaarde van de niet uitgeponde woningen wordt meegeenomen in de DCF waarde.
11. Zie Gemeente Amsterdam (2004).

Literatuur
 Aedes-magazine (2004) Dossier vastgoedwaardering bij woningcorporaties.
 De Greef, J. H. (1997) Het gevecht om het residu. Universiteit van Amsterdam, Amsterdam.
 Gemeente Amsterdam (2004) Verantwoordelijkheden verdeeld: de kunst van het loslaten. Ontwikkelingsbedrijf, Amsterdam.
 Gruis, V.H. (2001) Financieel-economische grondslagen voor woningcorporaties: het bepalen van de bedrijfswaarde, risico's en het voorraadbeleid. Onderzoeksinstituut OTB, Delft.
 Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) Grondbeleid (2000), Grond voor beleid, Den Haag.
 Kam, G. de (1996) Op grond van beleid: locaties voor sociale woningbouw, grondbeleid en ruimtelijke spreiding van welstand in en rond Den Haag. Nationale Woningraad, Almere.
 Kam, G. de (2002) Corporaties op de grondmarkt: een handreiking uit de praktijk. Aedes vereniging van woningcorporaties, Hilversum.
 Kruijt, B., Needham, B. & Spit, T. (1990) Economische grondslagen van grondbeleid. Stichting voor Beleggings- en Vastgoedkunde, Amsterdam.
 Needham, B. & Verhage, R. (1998) 'The effects of land policy: quantity as well as quality is important'. Urban Studies, 35 (1), p. 25-44.

