Gemeentelijke grondverwerving

Een onderzoek naar de vrijheden omtrent prijsvorming van grondtransacties door gemeentelijke grondverwerving



Lars van Beek
Masterthesis Planologie
Faculteit der Managementwetenschappen
Mei 2014

Radboud Universiteit Nijmegen

Titel van het onderzoek:

Nederlands: Gemeentelijke grondverwerving: een onderzoek naar de vrijheden omtrent prijsvorming van grondtransacties door gemeentelijke grondverwerving

English: Municipal land acquisition: a study of the liberties regarding pricing of land transactions by municipal land acquisition

Masterthesis:

Naam, titel(s)	: Lars van Beek s3033007
Universiteit, afdeling	: Radboud Universiteit Nijmegen Faculteit der Managementwetenschappen
Studie	: Masteropleiding Planologie
Begeleiding	: Bas Hendrikx Alexander Woestenburg
Datum	: 22 Mei 2014

Voorwoord

"Hoe kunnen er nu verschillen zijn tussen prijzen van grondtransacties, evenals de gronden ogenschijnlijk hetzelfde zijn?" Deze vraag was voor mij de aanleiding om dieper in de materie te duiken. Later bleek dit een gecompliceerd vraagstuk, waar veel ruimte lag voor onderzoek. Zodoende biedt het rapport een bijdrage aan de kennis over de totstandkoming van transactieprijzen bij gemeentelijke grondverwerving.

Met de voltooiing van dit onderzoeksrapport sluit ik mijn masteropleiding Planologie aan de Radboud Universiteit Nijmegen af. Het onderzoek en het schrijven van de thesis was een langdurig en soms zwaar proces. Dat neemt niet weg dat ik mij met volle overgave heb ingezet om een goed onderzoek uit te voeren en op papier te zetten. Met leuke en minder leuke momenten, soms met vallen en opstaan, heeft het geleid tot dit resultaat. Ik wens u alvast veel plezier bij het lezen van mijn masterthesis.

Tenslotte wil ik nog enkele mensen bedanken die mij hebben geholpen. Zonder hen was het proces een stuk lastiger geweest. Ik wil graag mijn begeleiders Bas Hendrikx en Alexander Woestenburg bedanken voor de uitgebreide ondersteuning, enthousiasme en betrokkenheid. Daarnaast wil ik Hans van der Heijden en Leon Wennekes bedanken voor hun tijd en kennisdeling. Tenslotte wil ik iedereen die mij verder heeft geholpen dan wel mentaal heeft ondersteund hartelijk bedanken.

Met dit onderzoek als eindresultaat sluit ik met veel plezier mijn studie Planologie aan de Radboud Universiteit Nijmegen af.

Lars van Beek

Drunen, mei 2014

Samenvatting

Transactieprijzen tussen soortgelijke gronden bij gemeentelijke grondverwerving kunnen veel van elkaar verschillen. Er is echter geen duidelijk beeld van de wijze waarop de prijs wordt vormgegeven. Transactieprijzen kunnen door vele factoren worden beïnvloed en vormgegeven. De huidige literatuur biedt hierin echter onvoldoende inzichten. Een factor die relatief vast ligt is de wet- en regelgeving. Het onderzoek beperkt zich dan ook op factoren die via de wet- en regelgeving toepassing vinden, dan wel de factoren die op een of andere wijze beïnvloed worden door de wet- en regelgeving. In dit onderzoek zal er specifiek worden gekeken naar de wet- en regelgeving en de invloeden hiervan op de prijsvorming van transactiegronden, als zijnde de vrijheidsmarge waarin deze prijsvorming plaatsvindt. Er zullen inzichten worden verkregen door te kijken naar de factoren in de ontwikkelingsmogelijkheden en hiermee de vrijheidsmarges van de transactieprijzen. Dit heeft geleid tot de volgende vraagstelling:

Wat is de rol van vrijheidsmarges met specifieke aandacht voor de wet- en regelgeving bij het tot stand komen van verschillen in transactieprijzen bij gemeentelijke grondverwerving?

Prijsontwikkeling en prijsvorming kunnen worden benaderd vanuit meerdere perspectieven. In dit onderzoek worden de neoklassieke-, de institutionele- en de gedragseconomie aangehaald om de totstandkoming van prijzen op de grondmarkt te kunnen verklaren. Deze drie stromingen samen geven de factoren die invloeden kunnen uitoefenen op prijsvorming weer. Zo gaat de gedragseconomie uit van informatievoorziening en mate van rationaliteit, de neoklassieke economie van prijskenmerkende factoren en de institutionele economie van rechten en transactiekosten. Het onderzoek bestaat uit twee analysegedeelten. Het eerste gedeelte gaat in op de rechten uit de institutionele economie. Hierin zijn de harde grenzen en vrijheidsmarges van de beleidsvrijheid inzichtelijk gemaakt. De informatie is ingewonnen via een uitgebreid bureauonderzoek. Het tweede gedeelte gaat in op de zachtere grenzen en vrijheidsmarges van de handelingsvrijheid. Het gaat over de keuzemogelijkheden van de gemeente en de grondeigenaar om de prijzen op een verschillende wijze vorm te geven. Hierbij is er specifiek gekeken naar waarderingsmethodieken, de invloed van de rechterlijke prijs, de transactiekosten en de ontwikkelfase van de grond die voortvloeien als de belangrijkste punten uit de wet- en regelgeving beschreven in het eerste analysehoofdstuk. Elk onderdeel is benaderd vanuit de factoren die zijn benoemd in het theoretisch kader: prijskenmerkende factoren, rationaliteit, informatievoorzieningen en/of transactiekosten. De resultaten van dit analysehoofdstuk zijn behaald door middel van diepte-interviews met aanvullende literatuur.

Uit het onderzoek is gebleken dat er vele factoren zijn die invloed uitoefenen op de transactieprijs. Enerzijds is de beleidsvrijheid inzichtelijk gemaakt met de harde grenzen, anderzijds is de handelingsvrijheid inzichtelijk gemaakt met de zachte grenzen die ingaat op de keuzemogelijkheden van de partijen die de prijs vormen. Hieronder worden de belangrijkste inzichten van beide analysehoofdstukken kort benoemd en opgesomd. Dit gebeurt aan de hand van een viertal wegen waarop gemeentelijke grondverwerving kan plaatsvinden. Via de minnelijke wijze van een onteigening worden directe grenzen gesteld door de huidige waarde (= minimale prijs) en in specifieke gevallen voor een onderneming door staatssteun (= maximale prijs). Verder zijn er invloeden door de onafhankelijke interpretatie van de taxateur en een gestuurde waardebepaling in de onderhandelingsfase. Tot slot zijn er

invloeden door onteigeningsprijs als uitgangspunt te nemen en uit te gaan van kostenbesparende kosten. Voor de minnelijke wijze van de Wet voorkeursrecht gemeenten zijn het dezelfde factoren die invloeden uitoefenen, alleen verschillen ze op een paar punten. Daarnaast kan er naast het uitgaan van een onteigeningsprijs worden uitgegaan van het prijsadvies. Via de publiekrechtelijke wijze van de onteigeningswet worden de directe marges in de wet- en regelgeving duidelijker weergeven. Er wordt weergeven welke onderdelen deel uitmaken van de volledige schadeloosstelling waar de transactieprijs aan moet voldoen. Daarnaast hangt de prijsvorming af van de interpretatie van de taxateur en de interpretatie van de rechter. Bij de publiekrechtelijke weg van de Wet voorkeursrecht gemeenten is er geen sprake van een volledige schadeloosstelling, maar slechts van de werkelijke waarde plus de kosten voor de rechterlijke bijstand, de rechtsbijstand en het deskundigenadvies. Daarnaast geldt eveneens de interpretatie van de taxateur en de interpretatie van de rechter. Kortom, er zijn vele factoren die per wijze van gemeentelijke grondverwerving de prijs kunnen vormgeven. De factoren samen bieden een weergave van alle punten binnen de kaders van dit onderzoek, waarbij een prijs zich verschillend kan ontwikkelen. Met behulp van de resultaten kunnen verschillen tussen grondtransacties van soortgelijke gronden deels worden verklaard.

Inhoudsopgave **Paginanummers:**

1. Inleiding 8

1.1 Inleiding 8

1.2 Doelstelling 11

1.3 Vraagstelling 12

1.4 Wetenschappelijke relevantie & maatschappelijk relevantie 12

1.5 Conceptueel kader en globale leeswijzer 13

2. Theoretisch kader 15

2.1 De Nederlandse grondmarkt 15

2.2 Drie stromingen over prijsvorming 17

2.2.1 Neoklassieke economie 17

2.2.2 Gedragseconomie 18

2.2.3 Institutionele economie 20

2.2.4 *Koppeling* 23

2.3 Vrijheidsmarges 24

2.4 Totstandkoming grondprijs bij gemeentelijke grondverwerving 25

2.5 Conclusie: Theoretisch kader als hulpmiddel 27

3. Methodologisch kader 29

4. Instrumenten wet- en regelgeving 32

4.1 Gedwongen wijze 32

4.1.1 *Onteigening* 32

4.1.1.1 Onteigeningsbesluit 32

4.1.1.2 De werkelijke waarde 34

4.1.1.3 Waarderingsmethodieken 34

4.1.1.4 Overige kosten volledige schadeloosstelling 38

4.1.1.5 Conclusie 39

4.1.2 *Wet voorkeursrecht gemeenten* 41

4.1.2.1 Toepasbaarheid Wvg 41

4.1.2.2 Proces Wvg 41

4.1.2.3 Conclusie 43

4.2 Minnelijke wijze 44

4.2.1 *Vrijheidmarges transactieprijs minnelijke wijze* 45

4.2.2 *Onderhandelingsproces* 46

4.2.3 Conclusie 50

4.3 Conclusie beleidsvrijheid 50

4.3.1 *Wet- en regelgeving en prijsmechanismen* 50

4.3.2 Verklaring verschillende transactieprijzen: handelingsvrijheid 51

5. Vrijheidsmarges in de praktijk 54
5.2 Marges minnelijke fase onteigening 54
5.3 Marges minnelijke fase Wvg 65
5.4 Marges rechterlijke fase onteigeningsprijs 68
5.5 Marges rechterlijke fase prijsadvies Wvg 69
5.6 Conclusie handelingsvrijheid 70

6. **Conclusie** 73

Literatuurlijst 77

1. Inleiding

Ruimtelijke ontwikkeling

Nederland is een land met een bijzonder eigen karakter wat betreft de planologie. Al decennia lang neemt de Nederlandse overheid de verantwoording op zich voor de gebiedsontwikkeling. Gemeenten, vaak in samenwerking met projectontwikkelaars, bepalen de invulling van het plangebied. De gemeente bepaalt het plangebied, verwerft de gronden en eigendommen van de bouwlocatie, maakt de grond bouwrijp, legt infrastructuur en publieke voorzieningen aan, verkavelt de grond en verkoopt vervolgens de kavels als bouwgrond aan projectontwikkelaars en/of eindgebruikers (Van der Krabben, 2011). De projectontwikkelaar of eindgebruiker ontwikkelt het vastgoed. Het gemeentelijke grondbeleid zoals hierboven is geschetst wordt in de planologie het actieve grondbeleid genoemd. De overheid heeft de regie over de ruimtelijke ontwikkeling en kan zodoende haar ruimtelijke doelen realiseren. De ruimtelijke doelen worden grotendeels vastgelegd in overheidsdocumenten, waaronder structuurvisies en bestemmingsplannen. Naast de wenselijke ruimte-indeling biedt de verwerving van gronden voor overheden een bron van inkomsten. In buitenstedelijke locaties zijn in het verleden relatief goedkope gronden (agrarische gronden) ingekocht om vervolgens een andere bestemming toe te wijzen, waardoor de gronden een grote waardesprong maakten (Van der Krabben, 2011). In binnenstedelijke locaties blijft vaak een waardesprong uit, vanwege een onveranderde bestemming (Buitelaar & Witte, 2011). Een ontbrekende waardesprong heeft dan mede te maken met de hoge grondverwervingskosten. Naast de hoge grondwaarde van de bestemming heeft ook de opstal een bepaalde waarde en vallen de eventuele sloopkosten ook onder de verwervingskosten. Voor veel locaties worden er geen positieve exploitatiesaldi gehaald, wat betekent dat de kosten voor het verkrijgen van de grond plus de andere kosten (plankosten, proceskosten, kosten voor het bouw- en woonrijp maken) hoger zijn dan de opbrengsten. Of de gronden nu verliesgevend of winstgevend zijn, indien de gemeente met zekerheid besloten heeft het stuk grond te verwerven, dan zal men trachten de grond tegen zo min mogelijk kosten te ontwikkelen (Buitelaar & Witte, 2011).

Grondbeleid

Door de huidige crisis hebben gemeenten vaak niet meer de financiële middelen om actief grondbeleid uit te voeren. Een vraaguitval op bijvoorbeeld de woningmarkt heeft ertoe geleid dat gronden die door gemeenten al zijn verworven niet meer worden verkocht aan projectontwikkelaars (Deloitte Real Estate Advisory, 2012). Dit leidt er mede toe dat de prijzen voor woningen omlaag gaan, waardoor de opbrengsten ook omlaag gaan. Hierdoor is het steeds moeilijker de ontwikkeling van bepaalde gebieden rendabel te maken (vastgoedmarkt, 2012). Gemeenten zullen hierdoor meer afwachtend en selectief zijn in het verwerven van gronden. Toch zal men in de toekomst bepaalde ruimtelijke doelen willen realiseren en men zal in bepaalde gevallen actief grondbeleid blijven voeren. In de planologie wordt momenteel veel onderzoek gedaan naar andere planningsmethoden (zoals bijvoorbeeld stedelijke herverkaveling en Tax Increment Financing (Van der Krabben, 2011). Deze methoden zijn in Nederland nog niet geïmplementeerd. Ook passief grondbeleid wordt door deskundigen aangedragen als oplossing voor de ontwikkeling van bepaalde gebieden (Vastgoedmarkt, 2012). Dit houdt in dat markpartijen de

ontwikkeling van een gebied vaststellen en zodoende ook de gronden verwerven. Marktpartijen zullen over het algemeen alleen inspringen bij gebieden die winstgevend zijn. Dit zijn ook de gebieden die voor gemeenten vaak aantrekkelijk zijn. In Nederland wordt er voor de ontwikkeling van gronden momenteel nog steeds veelal actief grondbeleid gevoerd. De ruimtelijke ontwikkelingen en de daarmee samenhangende kosten worden bij actief grondbeleid gerechtvaardigd door de maatschappelijke baten (Buitelaar & Witte, 2011). Dit neemt niet weg dat het reduceren van kosten voor gemeenten een belangrijk aandachtspunt is. Dit onderzoek beperkt zich tot de grondverwervingskosten, een onderbelicht maar interessant onderdeel, wat verder wordt toegelicht in de volgende alinea.

Grondverwervingskosten

Grondverwerving is een belangrijk onderdeel bij de gebiedsontwikkeling (zie figuur 1). Het aandeel van de grondverwervingskosten voor in het totale exploitatiesaldo is hoog. In binnenstedelijke locaties is het aandeel nog eens hoger dan in uitleglocaties. Dit heeft volgens Buitelaar & Segeren (2008) te maken met de hoge kosten voor onteigening, de versnippering van grondeigendommen in binnenstedelijke locaties en/of de vaak hoge waarde van het huidige gebruik van de grond. Dit is slechts een eenvoudige en onvolledige opsomming van de veelheid aan factoren die invloeden uitoefenen op de prijsvorming van gemeentelijke grondverwerving. Hoewel het grote aandeel van de grondverwerving in het exploitatiesaldo wordt aangetoond, waardoor het voor gemeenten een belangrijk aandachtspunt is voor onderzoek, biedt de literatuur te weinig inzichten in hoe de grondverwervingspijzen tot stand komen. Transactieprijzen kunnen ver uiteenlopen (Koning, Mulder & Van Hoek, 2010; figuur 2). In databestanden wordt er echter nergens exact en uitgebreid geargumenteerd hoe deze prijzen tot stand komen. Ook in beleidsdocumenten en onderzoeksliteratuur is nog weinig bekend over deze totstandkoming. Franken (2009) veronderstelt dat dit komt door het complexe goed waarin wordt gehandeld. Grond is een heterogeen goed en de waarde van grond wordt bepaald op basis van allerlei kenmerken. Deze kenmerken moeten per stuk grond afzonderlijk worden bekeken. Een uitkomst van een transactieprijs in het ene gebied kan anders zijn dan een uitkomst in een ander gebied, zelfs als bijna alle kenmerken die de prijs bepalen hetzelfde zijn (Koning, Mulder & Van Hoek, 2010). Welke kenmerken/factoren op welke wijze allemaal invulling geven aan de prijsbepaling zal later in dit onderzoek nog uitgebreid worden besproken. Op basis van bovenstaand stuk wordt geconstateerd dat voor verschillende stukken grond met ongeveer dezelfde kenmerken uiteenlopende prijzen worden betaald.

	Uitleg	Binnenstedelijk
Totaal kosten	**50.400**	**58.100**
Verwervingskosten	11.900	20.500
w.v. Sanering	300	1.200
Bouw- en woonrijp maken	25.700	24.100
Overige kosten	12.800	13.500
w.v. plankosten	6.800	7.100
Totaal opbrengsten	**58.600**	**49.600**
Grondopbrengsten woningbouw	53.100	35.300
Bijdragen van derden	500	700
Overige opbrengsten	700	5.100
Binnenplanse vervening	4.200	8.500
Exploitatiesaldo	**8.400**	**- 9.600**
Subsidies	- 3.300	9.300
w.v. rijk en provincie	2.100	5.400
w.v. gemeente	- 5.400	3.900
Exploitatiesaldo incl. subsidies	**5.100**	**- 300**

Figuur 1: Financiële resultaten gebiedsontwikkeling ten behoeve van woningbouw (Koning, Mulder & Van Hoek, 2010, p.23).

	Laag	Gemiddeld	Hoog
Binnenstedelijk	n.b.	85	500
Uitleg	10	20	100

Figuur 2: Verwervingskosten per vierkante meter grondgebruik totaal plan in euro's (Koning, Mulder & Van Hoek, 2010, p.34).

Beleidsvrijheid en handelingsvrijheid

De verschillende prijzen die in de praktijk ontstaan kunnen worden verklaard door te kijken naar de beleidsvrijheid en de handelingsvrijheid van gemeenten bij gemeentelijke grondverwerving. Door te kijken naar de vrijheidsmarges waarbinnen de transactieprijs zich kan ontwikkelen wordt inzichtelijk hoe transactieprijzen zich uiterst kunnen ontwikkelen en vormgeven. Binnen de beleidsvrijheid en handelingsvrijheid zijn er verschillende factoren te benoemen die invloed uitoefenen op de vrijheidsmarge en de prijsvorming. Het ontbreekt in de literatuur echter aan een constatering en weergave van deze factoren en zodoende aan een verklaring voor de totstandkoming van verschillende transactieprijzen van gronden. Er wordt niet expliciet benoemd op welke wijze er invloeden worden uitgeoefend op de prijsvorming. Er is dus weinig bekend over de beleidsvrijheid en de handelingsvrijheid van gemeenten. Beleidsvrijheid gaat over de mate waarin gemeenten onderhevig zijn aan de wet- en regelgeving. Wetten en regels schrijven direct voor waaraan transactieprijzen bij gemeentelijke grondverwerving moeten voldoen (De Graag-Kouijzer; Derijck, 2010; Gemeente Breda, n.b. ; Onteigeningswet; Van der Schans & Van Heesbeen, 2011; Wet voorkeursrecht gemeenten). In dit onderzoek wordt er dus specifiek gekeken naar de wet- en regelgeving. Uiteindelijk komen bepaalde vrijheidsmarges naar voren. Naast de beleidsvrijheid zal er worden ingegaan op de handelingsvrijheid.

Bij de handelingsvrijheid zal er binnen de beleidsvrijheid worden gekeken naar de mogelijkheden waarop de prijs zich kan ontwikkelen, door te kijken naar de keuzes (zowel bewust als onbewust) die gemeenten en grondeigenaren kunnen maken tijdens het proces van de prijsvorming. Dit beschrijft dus meer de zachtere kant waarop vrijheidsmarges ontstaan.

In het theoretisch kader zullen theorieën worden aangehaald die ingaan op de prijsvorming van grondprijzen. Met behulp van de inzichten die voortvloeien uit deze theorieën zijn verschillende factoren opgesteld die invloed uitoefenen op de prijsvorming. Aan de hand van deze factoren zal vervolgens specifiek worden gekeken naar de invloed hiervan op de vorming van vrijheidsmarges bij gemeentelijke grondverwerving. Ze oefenen invloeden uit op de handelingsvrijheid van gemeenten en grondeigenaren tijdens het proces om zodoende vrijheidsmarges te formuleren. In het theoretisch kader zullen deze factoren nader worden toegelicht aan de hand van drie stromingen binnen de planologie die uitspraken doen over de totstandkoming van transactieprijzen (gedragseconomie, neoklassieke economie en institutionele economie). Enkele factoren die de transactieprijs beïnvloeden zijn hetgeen er op geproduceerd wordt, de locatie, de positie van de grondeigenaar, transactiekosten etc. Dit zijn allemaal factoren die per grondtransactie veel van elkaar kunnen verschillen in hoogte en proportie (Franken, 2009). Veel van deze factoren zullen buiten beschouwing worden gelaten, omdat ze weliswaar de verschillen tussen gronden kunnen aantonen, maar niks zeggen over de verschillen van soortgelijke gronden. Bepaalde factoren zullen dus als relatief constant worden verondersteld. Dit zal in het theoretisch kader nader worden besproken en toegelicht. Een factor die over het algemeen wel constant is, is de wet- en regelgeving. De wet- en regelgeving staat namelijk vast en geformuleerd in wetteksten en in documenten met een bindende werking (dan wel regels uit documenten die in de praktijk als normatief worden beschouwd). Deze factor vormt in eerste instantie het hele hoofdstuk over de beleidsvrijheid, maar zal ook indirecte invloeden kunnen uitoefenen op de keuzes van gemeenten en grondeigenaren op de handelingsvrijheid.

Samengevat zal er specifiek naar de wet- en regelgeving worden gekeken om de beleidsvrijheid inzichtelijk te maken. Er worden dus door harde grenzen te formuleren directe vrijheidsmarges geformuleerd. Anderzijds zal de handelingsvrijheid inzichtelijk worden gemaakt door te kijken naar de keuzes die gemeenten en grondeigenaren kunnen maken tijdens het proces van prijsvorming. Dit beschrijft dus meer de zachtere kant en de indirecte vorming van vrijheidsmarges.

Dit onderzoek is onderdeel van een groter onderzoek van Alexander Woestenburg, dat ingaat op alle factoren die invloed uitoefenen op de totstandkoming van de transactieprijs bij gemeentelijke grondverwerving. In dit onderzoek zal worden ingegaan op de vrijheidsmarges met specifieke aandacht voor de wet- en regelgeving.

1.2 Doelstelling

In dit onderzoek wordt er gekeken naar de prijsvorming van transactiegronden die door gemeenten zijn verworven. De focus is op de eerste stap in het gemeentelijke grondbeleid, namelijk de gemeentelijke grondverwerving en hiermee de markt voor ruwe bouwgrond plus de eventuele vastgoed op de gronden. De verwervingsprijzen die ontstaan worden beïnvloed door allerlei factoren die vanwege de

gebrekkige tijd en middelen van dit onderzoek niet allemaal zullen worden benoemd. Het onderzoek beperkt zich dan ook op een aantal factoren. Allereerst wordt er ingegaan op de factoren die via de wet- en regelgeving invloeden uitoefenen op de beleidsvrijheid. Daarnaast zal er worden ingegaan op de factoren die ingaan op de handelingsvrijheid van gemeenten en grondeigenaar. Zodoende kunnen de vrijheidsmarges worden bepaald en de wijze waarop transactieprijzen zich zouden kunnen ontwikkelen. De doelstelling van dit onderzoek luidt als volgt:

Inzicht verkrijgen in de vrijheidsmarges van transactieprijzen bij gemeentelijke grondverwerving, met specifieke aandacht voor de rol van de wet- en regelgeving, teneinde verschillen in transactieprijzen te kunnen verklaren.

1.3 Vraagstelling

Wat is de rol van vrijheidsmarges met specifieke aandacht voor de wet- en regelgeving bij het tot stand komen van verschillen in transactieprijzen bij gemeentelijke grondverwerving?

Op basis van de hoofdvraag zijn er twee deelvragen geformuleerd:

1: Wat is de rol van de wet- en regelgeving en welke invloed heeft het op de vrijheidsmarges van transactieprijzen? Kortom: Welke beleidsvrijheid kan worden geformuleerd?
2: Welke vrijheidsmarges ontstaan er gedurende het ontwikkelingsproces van de transactieprijs door te kijken naar de keuzemogelijkheden? Kortom: Welke handelingsvrijheid kan worden geformuleerd?

1.4 Wetenschappelijke relevantie & maatschappelijk relevantie

Wetenschappelijke relevantie

In het verleden zijn er al diversie onderzoeken gedaan naar het functioneren van de Nederlandse grondmarkt en het verklaren van de totstandkoming van grondprijzen door de gedragseconomie (Williamson, 1985; March & Olsen, 1989; Adams, 2001), de neoklassieke economie (Luijt, Kuhlman & Pilkes, 2003; De Regt, 2003; Buitelaar & De Witte, 2011) en de institutionele economie (Needham & Segeren, 2005; Groen et al., 2005; Vermande, 2005; Franken; 2009). Deze stromingen verklaren grotendeels het functioneren van de grondmarkt. Toch ontbreekt er informatie over bepaalde aspecten van de markt (Van der Krabben, 2012). Een belangrijk aspect is het ontstaan van transactieprijzen bij gemeentelijke grondverwerving. Onderzoekers kunnen niet inzichtelijk krijgen hoe de transactieprijs precies tot stand komt en welke factoren en in welke mate zij invloed uitoefenen op die transactieprijs. Dit is ook complex vanwege de aard van het heterogene goed (Franken, 2009). Per transactie oefenen andere factoren (of in ieder geval in andere proporties) invloeden uit op de prijsvorming van de transactie. De wet- en regelgeving zou hierin nog de meest constante factor moeten zijn, omdat deze relatief vast ligt. Het ontbreekt in eerdere onderzoeken echter aan inzichten in de juridische grenzen die

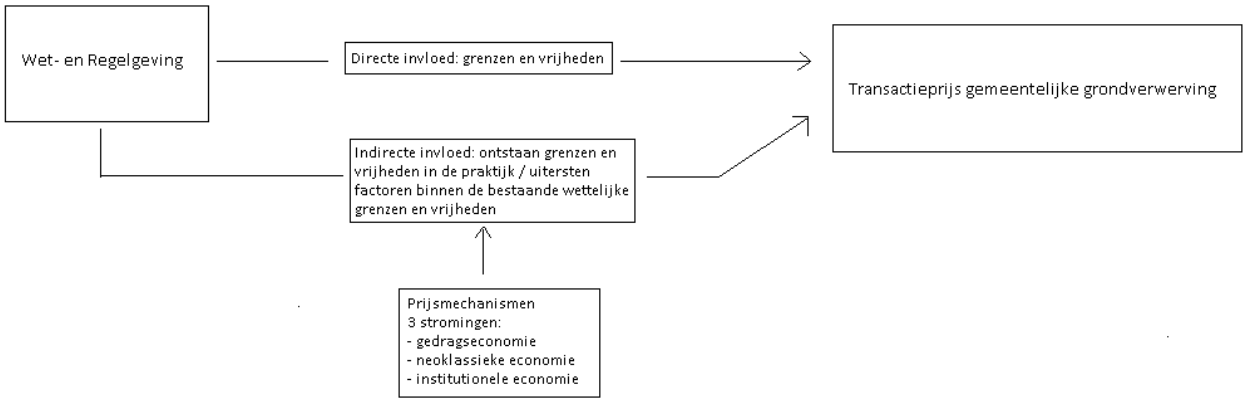
worden vastgesteld aan de prijsvorming bij grondtransacties, alsmede ook de grenzen en vrijheidmarges die ontstaan in de praktijk op basis van keuzevrijheden voor gemeenten en grondeigenaren. Het inzichtelijk maken van de vrijheidsmarges kan op deze wijze een bijdrage leveren aan de wetenschap.

Maatschappelijke relevantie

In veel gebieden (voornamelijk binnenstedelijke herstructureringslocaties) liggen de verwervingskosten hoog, waardoor er een negatief exploitatiesaldo kan ontstaan (Koning, Mulder & Van Hoek, 2010). Het aandeel van de verwervingskosten is hoog, waardoor er veel winst wordt beoogd voor het exploitatiesaldo. Door het inzichtelijk maken van de vrijheidsmarges kan men constateren op basis van welke factoren een transactieprijs zich verschillend kan ontwikkelen. De resultaten uit dit onderzoek kunnen in de toekomst worden aangegrepen door gemeenten en grondeigenaren indien men te maken krijgt met gemeentelijke grondverwerving. Men is zich er dan (meer) van bewust dat een transactieprijs zich uiteenlopend kan ontwikkelen en kan de lijst met factoren die invloeden uitoefenen meenemen in hun overwegingen. Daarnaast kan men achterhalen op welke wijze bepaalde factoren bepaalde vrijheidsmarges kunnen creëren. Het onderzoek kan dus een bijdrage leveren aan de precisie waarmee er naar de prijsvorming wordt gekeken. Verschillen tussen transactieprijzen van soortgelijke gronden zullen dan naar verwachting afnemen. Verder brengt dit onderzoek de veelzijdigheid waarop een transactieprijs zich kan ontwikkelen aan het licht, door de factoren die de vrijheidsmarges vormgeven in kaart te brengen. Het stelt hierdoor kritiek aan de huidige wet- en regelgeving. Prijsverschillen tussen gronden kunnen dus worden verkleind door een veranderende aanpak van gemeenten en grondeigenaren met betrekking tot prijsvorming of door uiteindelijk een verandering in de wet- en regelgeving.

1.5 Conceptueel kader en globale leeswijzer

In de figuur hieronder is het conceptueel kader vormgegeven. Het is een verbeelding van de rode draad in het onderzoek. In hoofdstuk 2 zal het theoretisch kader worden beschreven. Hierin worden een aantal dingen beschreven. Er wordt ingegaan op enkele factoren die invloeden uitoefenen op de transactieprijs maar verder buiten beschouwing worden gelaten, er wordt ingegaan op de drie stromingen die inzichten geven in de prijsmechanismen met betrekking tot prijsvormingen, er wordt ingegaan op het begrip vrijheidsmarges en er wordt tenslotte ingegaan op de wet- en regelgeving. Er wordt in de figuur onderscheid gemaakt tussen directe invloeden en indirecte invloeden. Dit sluit aan bij het onderscheid wat eerder is gemaakt tussen de harde grenzen van de beleidsvrijheid en de zachte grenzen van de handelingsvrijheid. De directe invloed houdt in dat de regels uit de wet- en regelgeving direct de grenzen en vrijheden bepalen, waarbinnen de prijs zich kan ontwikkelen. De indirecte invloed houdt in dat de keuzemogelijkheden van de gemeenten en grondeigenaren in het proces de vrijheidsmarge bepaalt. Deze keuzemogelijkheden worden aangestuurd door de inzichten in het theoretisch kader (de drie stromingen). Uiteindelijk zullen met behulp van de directe invloeden in hoofdstuk 4 de harde grenzen en vrijheidsmarges inzichtelijk worden gemaakt en zullen met behulp van de indirecte invloeden in hoofdstuk 5, gebaseerd op de prijsmechanismen (H2) en de institutionele werking (H4), de zachte grenzen en vrijheidsmarges in de praktijk inzichtelijk worden gemaakt.



Figuur 3: Conceptueel kader

2. Theoretisch kader

Om inzicht te verkrijgen in de totstandkoming van grondprijzen en specifiek de transactieprijzen van gronden worden er in dit hoofdstuk een aantal stromingen besproken die ingaan op de verschillende wijzen waarop prijsvormingen plaatsvinden op de Nederlandse grondmarkt. Paragraaf 2.1 zal allereerst de werking van de grondmarkt beschrijven en een overzicht geven van de belangrijkste prijsbepalende factoren. Deze factoren geven deels een verklaring voor de verschillen die kunnen ontstaan tussen transactieprijzen van gronden. Er wordt daarentegen uitgelegd waarom deze factoren verder in het onderzoek buiten beschouwing worden gelaten. In paragraaf 2.2 zullen een drietal economische stromingen worden beschreven die inzichten geven in de prijsvorming van grondtransacties. De stromingen zijn achtereenvolgens de neoklassieke economie, de institutionele economie en de gedragseconomie. De mechanismen die binnen de stromingen worden benoemd zijn van invloed op de marktuitkomsten, kortom de prijs. Deze inzichten kunnen later in het analysegedeelte worden ingezet. Verder zal in paragraaf 2.3 het begrip vrijheidsmarge worden beschreven en toegelicht, waarna in paragraaf 2.4 wordt ingegaan op de wet- en regelgeving die van toepassing is op gemeentelijke grondverwerving. In paragraaf 2.4 zal vervolgens een conclusie volgen en duidelijk worden welke belangrijkste concepten in de analyse aan bod zullen komen en hoe deze concepten zullen worden ingezet.

2.1 De Nederlandse grondmarkt

Er wordt in deze paragraaf gekeken naar de werking van de Nederlandse grondmarkt. Het illustreert de brede opvatting van welke factoren van invloed zijn op de prijsvorming van gronden. De grondmarkt is een bijzondere markt, waarbij de prijs niet enkel wordt bepaald door vraag en aanbod. Zo hebben allerlei grondeigenschappen invloed op de grondprijs die wordt bepaald, met als gevolg dat er verschillen ontstaan tussen grondprijzen.

Productie grond

De prijs is mede afhankelijk van hetgeen erop is geproduceerd. De waarde die de grond vertegenwoordigt wordt in Nederland vaak berekend aan de hand van de residuele waardemethode. De methode vloeit vanuit oudsher voort uit de theorie van Ricardo, die beschrijft dat de prijs van grond wordt bepaald door het gebruik van de grond (Buitelaar & De Witte, 2011). Dit betekent dat de bestemming van de grond de waarde bepaalt. Bij de residuele waardemethode wordt er teruggeredeneerd vanuit de uiteindelijke verkoopwaarde van het stuk grond plus vastgoed. Door de vastgoedopbrengsten af te trekken van de vastgoedkosten kan de maximale aankoopwaarde van bouwrijpe grond worden berekend. Trek je hier de grondproductiekosten vanaf dan krijg je het maximale aankoopbedrag van ruwe bouwgrond oftewel het saldo van de grondexploitatie. Deze methode gaat uit van rationele beslissingen gebaseerd op volledige informatie, waardoor de waarde van de grond gelijk staat aan de feitelijke prijs van grond. Bij een gemeentelijke grondverwerving is er vaak geen sprake van volledige informatie en rationeel handelen. Bovendien zijn er bij deze grondtransacties

vele andere factoren die invloed uitoefenen op de prijs. De residuele waardemethode sluit aan bij de neoklassieke stroming. Hetgeen er op een stuk grond is geproduceerd is slechts een van de factoren die invloed uitoefent op de prijs. Een aantal andere belangrijke factoren volgen hieronder.

Eigenschappen locatie

De vraag naar een stuk grond wordt beïnvloed door de eigenschappen van de locatie in een groter perspectief en de omliggende locaties. De locatie en de ligging van de grond hebben een aanzienlijk aandeel op de waarde. Buitelaar & De Witte (2011) gebruiken de bid-rent-curve van Alonso om aan te tonen dat de grondprijs mede afhangt van de afstand die een stuk grond heeft tot een stedelijk centrum. Afhankelijk van de functie die zich op het stuk grond begeeft loopt de curve stijler (winkels) dan wel vlakker (woningen). Binnen de functies zit er ook nog heel veel verschil, omdat zij ook weer kunnen worden onderverdeeld in specifiekere gevallen. De prijs van een stuk grond wordt opgedreven naarmate een stuk grond dichter bij een stedelijk centrum ligt. De bid-rent-curve is op verschillende schaalniveaus toepasbaar (regionaal/bovenregionaal). De Regt (2003) stelt ook dat nabijgelegen gronden invloed uitoefenen op de grondprijs. Externe effecten als nabijgelegen winkels, natuur, verkeer etc. hebben dus invloed op de prijs. Concluderend is de prijs van een stuk grond locatiegebonden.

Gedrag actoren

Ook de bereidheid van grondeigenaren hun grond te verkopen speelt een belangrijke rol (Needham & De Kam, 2004). Vaak zijn zij emotioneel gebonden aan hun stuk grond, waardoor zij niet snel bereid zijn hun grond te verkopen. Daarnaast zijn er eigenaren die speculeren op een toekomstige prijsverhoging en zij proberen het onderste uit de kan te halen. Het gaat er dus om dat het gedrag van actoren een belangrijke invloed heeft op de prijsvorming van transactieprijzen. Het beïnvloedt namelijk de prijs die zou kunnen ontstaan op basis van onderhandelingen. Ook gemeenten kunnen op een dergelijke manier handelen, omdat zij een stuk grond binnen korte tijd moeten bezitten, waardoor de prijs geen obstakel is.

Conclusie

De bovengenoemde factoren vormen een overzicht van de belangrijkste elementen van prijsvorming binnen de grondmarkt. Hetgeen er op een stuk grond wordt geproduceerd en de eigenschappen van een locatie worden als constant beschouwd in dit onderzoek. Dat houdt in dat wanneer er uit wordt gegaan van een enkelvoudige gemeentelijke grondverwerving , zoals in dit onderzoek het geval is, er niet gekeken zal worden naar deze factoren. Het is een gegeven dat verschillen tussen gronden ontstaan als gronden een andere bestemming kennen of als gronden een totaal andere locatie kennen. Dit onderzoek volgt de conventie binnen de economische gedragstheorie dat wordt aangenomen dat actoren rationeel handelen. Hierop zal in de volgende paragraaf worden ingegaan. Irrationeel gedrag, zoals hierboven beschreven, komt verder niet aan bod in dit onderzoek. Er kunnen geen gegeneraliseerde uitspraken over worden gedaan. De volgende paragraaf staat los van deze paragraaf

en gaat in op het drietal stromingen die uitspraken doen over marktuitkomsten.

2.2 Drie stromingen over prijsvorming

In deze paragraaf zal er gekeken worden naar het drietal economische stromingen. Deze stromingen doen uitspraken over invloeden op marktuitkomsten. De paragraaf gaat daarmee dus dieper in op de verschillende factoren die invloeden kunnen uitoefenen op de prijs. Uiteindelijk zal in de analyse worden gekeken hoe de verschillende inzichten ook daadwerkelijk invloeden uitoefenen op de keuzevrijheden van gemeenten en grondeigenaren met betrekking tot de prijsvorming. Dit wordt gedaan door met behulp van deze inzichten te kijken naar de invloeden ervan op de praktijk.

In deze paragraaf worden de stromingen gedragseconomie, neoklassieke economie en institutionele economie beschreven. Elke stroming gaat in op de totstandkoming van prijzen als marktuitkomst. Samen vormen de stromingen een overzicht van de verschillende wijzen waarop grondprijzen kunnen worden beïnvloed. Allereerst zal de neoklassieke economie worden beschreven. Dit is de oudste stroming die uitspraken doet over de prijs als marktuitkomst.

2.2.1 Neoklassieke economie

In het verleden werd veelal de neoklassieke theorie gebruikt om de prijzen van gronden te verklaren. De theorie stamt uit het midden van de 20^{e} eeuw en de productiekosten staan centraal. Volgens de stroming ontstaat de transactieprijs waar vraag en aanbod bijeen komen. Vragers en aanbieders opereren in de afwezigheid van regels en wetten (Needham & Segeren, 2005). Met behulp van deze theorie kan de transactieprijs worden verondersteld en afgelezen aan de hand van een vraag- en aanbodcurve. Men kijkt naar de marktuitkomsten. Men kijkt enkel naar de invloed van regels en wetten door de marktuitkomsten te vergelijken met de marktuitkomsten waarbij prijsvorming zal plaatsvinden zonder het bestaan van regels en wetten. De neoklassieke theorie wordt in de praktijk binnen de grondmarkt aangeduid als zeer gelimiteerd (Needham & Segeren, 2005). De aannames en de voorspellingen van de transactieprijs die worden gedaan liggen vaak ver van de transactieprijs af die uiteindelijk tot stand komt. De theorie wordt tegenwoordig daarom niet meer als zeer betrouwbaar ervaren. Toch was deze theorie lange tijd leidinggevend en werden er op deze wijze voorspellingen gedaan over de prijsvorming van transacties en werden transactieprijzen voorspeld op dezelfde wijze. Voor dit onderzoek is het van belang om te weten hoe prijsvormingen tot stand komen. Er zijn nog steeds rapporten te vinden waarbij de neoklassieke theorie opduikt, zoals het rapport van Stad en Land dat ingaat op de hedonische prijsmethode voor het berekenen van grondprijzen (De Groot, Marlet, Teulings & Vermeulen, 2010). Hoewel de theorie dus eerder als gelimiteerd is aangeduid, blijkt het toch wel zijn waarde te hebben gezien de huidige toepassing. De vraag is echter wat dan precies de bruikbare punten en de tekortkomingen zijn van deze theorie.

Nut neoklasieke economie

Via de hedonische prijsmethode wordt er aangegeven dat de grond wordt geprijsd door een bundel van

allerlei kenmerken (Luijt, Kuhlman & Pilkes, 2003). Deze methode wordt gebruikt voor heterogene goederen, zoals bijvoorbeeld grond (Cotteleer, Luijt, Kuhlman & Gardebroek, 2007). Wat betreft de kenmerken zijn er afzonderlijk geen prijzen bekend, omdat er voor veel kenmerken ook geen markt bestaat. Enkel de grond vertegenwoordigt een waarde en uiteindelijk een prijs en via de hedonische methode wordt er geprobeerd waarden toe te kennen aan de verschillende kenmerken. Deze kenmerken zijn gebaseerd op kenmerken van de woning en van de omgeving. Aan de hand van een variatie in deze kenmerken wordt getracht de verschillen tussen huizenprijzen en grondwaarden te verklaren (De Groot et al., 2010). Het is voornamelijk toepasbaar indien er direct kan worden vergeleken, doordat veel variabelen hetzelfde zijn. Enkele voorbeelden hiervan zijn bevolkingsdichtheid, afstand tot centrum, perceeloppervlakte, staat van de woning, aanwezigheid van garage etc. Het is de vraag of de complexe grondmarkt goed te benaderen is via deze methode. Bepaalde kenmerken worden in het concept van de hedonische prijsmethode namelijk niet meegenomen. Te denken valt aan institutionele kosten en transactiekosten. Cotteleer et al. (2007) geven aan dat er enigszins verklaringen worden gedaan van de grondprijs door te kijken naar marginale veranderingen van variabelen, maar er procentueel weinig wordt verklaard. Bovendien verschilt het vaak per geval, wat ten koste gaat van de betrouwbaarheid. De uniekheid van grond geeft aan dat het ook heel moeilijk is de hoogte van grondprijzen te bepalen bij transacties. Het doen van voorspellingen, laat staan het vastleggen van transactieprijzen, is dus ontzettend lastig. De neoklassieke stroming houdt over het algemeen weinig rekening met pluriforme doeleinden en het interne functioneren van organisaties, instituties, onvolledige contracten en transactiekosten, die ontstaan bij heterogene goederen (Franken, 2009).

Conclusie

De tekortkomingen van de neoklassieke stroming geven aan dat er gezocht moet worden naar andere mogelijke verklaringen van marktuitkomsten. Inzichten die wel gebruikt kunnen worden om een transactieprijs te kunnen bepalen zijn de kenmerken waaraan een prijs kan worden toegekend. De neoklassieke theorie en de hedonische prijsmethode zijn dus van belang voor dit onderzoek, omdat zij de kenmerken beschrijven van een stuk grond, die mede de transactieprijs van gronden bepalen. In de volgende paragraaf volgt de gedragseconomie, die uitspraken doet over het gedrag van actoren ten gevolge van marktuitkomsten, waar de neoklassieke stroming geen uitspraken over doet.

2.2.2 Gedragseconomie

De gedragseconomie is een stroming die ingaat op de sociale aspecten van de totstandkoming van prijzen. Dit zijn aspecten die in de neoklassieke stromingen niet aan bod komen en hierdoor aansluiten bij de tekortkomingen van de eerder besproken theorie. Kennis en mate van rationaliteit spelen volgens deze stroming een belangrijke rol in de prijsontwikkeling van grondtransacties. Zodoende speelt de mate van inzicht in de wet- en regelgeving een belangrijke factor die de prijs zou kunnen beïnvloeden. In deze paragraaf wordt er ingegaan op de relatie tussen actoren tijdens een gemeentelijke grondverwerving, het gedrag van actoren en mate van rationeel handelen.

Allereerst is het van belang de relatie tussen de actoren bij een gemeentelijke grondverwerving

te formuleren. Bij de transactie van gronden is het voor de koper, in dit geval de gemeente, van belang te weten wat de belangen zijn van de verkoper, in dit geval de grondeigenaar. De prijs wordt volgens de gedragseconomie bepaald door de sociale relatie tussen de beide partijen. De relatie tussen beide partijen wordt vormgegeven door instituties (Klijn, 1996). Een institutie omvat zowel algemene sociale regels als organisatorische vormen die ontstaan en functioneren binnen het raamwerk van algemene regels. De structuur waarbinnen de economische activiteit plaatsvindt kan de acties tussen actoren verrijken of beperken. Het sociale institutionalisme is een deeltheorie van een grotere theorie over het opzetten en/of beheren van organisaties en is voornamelijk van toepassing op het proces (Alexander, 2005). Er wordt verondersteld dat instituties niet zijn ontstaan door rationeel denken en winstmaximalisatie, maar door legitimiteit, normen en waarden. Het gaat dus in dit geval om de maatschappelijke wenselijkheid en niet om de rationele keuzes voor het ontstaan van instituties (March & Olsen, 1989). Dit betekent echter niet dat instituties geen waarde hebben om de transactiekosten te verminderen, zoals in de paragraaf van de institutionele economie zal worden beschreven. Door met behulp van de gedragstheorie informatie te verkrijgen over de handelingsoogpunten van actoren bij grondtransacties wordt er onderzocht vanuit welke oogpunten actoren kunnen handelen. Tevens kunnen er inzichten worden verkregen in de relatie tussen het gedrag van actoren en bepaalde instituties. Zodoende wordt er gekeken naar de gedragsontwikkeling door toedoen van de wet- en regelgeving. De alinea hieronder zal allereerst dieper ingaan op het gedrag van actoren en mate van rationeel handelen.

Nut gedragseconomie

Bij de transactie van een stuk grond bij een enkele eigenaar is het proces relatief overzichtelijk. Enkel het onderhandelingsproces is hierbij van belang. In het onderhandelingsproces worden keuzes gemaakt op individuele mogelijkheden en motivaties. Mogelijkheden worden binnen de gedragseconomie bepaald door de beschikbare informatie van de desbetreffende actor. Adams (2001) stelt dat op basis van beschikbare informatie en eigen motivatie en intentie rationele keuzes worden gemaakt. Eigenaren van gronden zouden dan rationele keuzes maken op basis van inwinbare informatie en economische argumenten. Het voorafgestelde doel voor zowel gemeente als grondeigenaar is de grond tegen een zo gunstig mogelijke prijs te verhandelen. Het concept van ‘bounded rationality’ zegt echter dat beslissingen nooit rationeel worden genomen (Williamson, 1985). Mensen hebben maar beperkte capaciteiten om informatie te ontvangen en te verwerken. Bij gemeentelijke grondverwerving zijn er partijen die minder verstand hebben van prijsvorming en zodoende hoe men rationeel het beste kan handelen om tot het eerder gestelde doel van een zo gunstig mogelijke onderhandelingsprijs te komen. Actoren besteden dit daarom vaak uit aan grondtaxateurs, die beter in staat zijn om rationeel te handelen, vanwege hun verstand over de materie en de ingewonnen informatie. In hoeverre zij daadwerkelijk rationele beslissingen maken op basis van de beschikbare informatie zal nog moeten blijken in dit onderzoek. Belangrijk is ook op welke wijze zij beslissingen nemen en welke invloed dit heeft op de prijs. Uiteindelijk zullen de gemeente en de grondeigenaar een eindoordeel doen over de prijs. Zij kunnen beiden afwijken van deze prijs op basis van andere overwegingen, zoals morele overwegingen. In de eerste paragraaf van dit hoofdstuk is al uitgelegd dat prijzen die ontstaan door deze irrationele overwegingen buiten beschouwing worden gelaten. Met andere woorden: in dit onderzoek

wordt er uitgegaan van rationeel handelen, al is de vraag in hoeverre grondtaxateurs ook daadwerkelijk rationeel handelen.

Conclusie

De belangrijkste factor uit deze stroming voor dit onderzoek waar in het analysegedeelte naar wordt gekeken is de wijze waarop beide actoren reageren op de inwinbare en beschikbare informatie en welke invloeden dit heeft op de prijs. De wet- en regelgeving speelt een belangrijke rol als institutie van een prijsontwikkeling bij gemeentelijke grondverwerving. De wet- en regelgeving stelt vrijheidsmarges aan het ontwikkelingsproces van de prijs. Hier wordt vervolgens weer op gereageerd door de (vertegenwoordigers van de) gemeente en de grondeigenaar. Het analysegedeelte zal specifieke aandacht hebben voor deze rol.

De gedragseconomie verklaart verschillen die ontstaan tussen gronden dus door het gedrag van actoren met de mate van rationeel handelen en mate van informatie. De neoklassieke economie verklaart verschillen door de kenmerken waaraan een prijs wordt toebedeeld. Hoewel deze twee stromingen samen al uitspraken doen over de verschillende wijzen waarop prijsontwikkelingen plaats kunnen vinden is er nog een stroming die de prijsontwikkeling deels verklaart. In de volgende paragraaf wordt er ingegaan op de institutionele economie die onder andere ingaat op rechten en transactiekosten. Dit zijn elementen die in de vorige twee stromingen nog niet aan bod zijn gekomen, maar van belang zijn om de prijs als marktuitkomst te kunnen verklaren.

2.2.3 *Institutionele economie*

Uitleg theorie

De institutionele stroming gaat voornamelijk in op regels, rechten en transactiekosten. De neoklassieke stroming gaat uit van kosteloze informatie en informatie die onmiddellijk beschikbaar is (Delsen, 2001). De institutionele economie geeft aan dat dit niet het geval is. Alexander (2002) definieert instituties als regels, procedures en organisatiestructuren die het gedrag en handelen kunnen activeren of beperken, om zo bepaalde taken te kunnen uitvoeren, gewenste doelstellingen te bereiken en gekoesterde waarden toe te kennen. De gekoesterde waarden sluiten meer aan op de gedragseconomie, maar wordt dus ook genoemd als onderdeel van de institutionele economie. De institutionele stroming kijkt dus naar veel meer elementen dan de andere twee stromingen om de prijs als marktuitkomst te kunnen verklaren.

Er worden drie benaderingen genoemd hoe instituties worden vormgegeven (Hall & Taylor, 1998). Het sociale institutionalisme is eerder al benoemd en toegelicht, waarbij normen en waarden de instituties vormgeven (March & Olsen, 1989). De tegenpool is het rationeel keuze institutionalisme waarbij efficiëntie een belangrijk begrip is (Williamson, 1985; Alexander, 2005). Tenslotte is er nog het historische institutionalisme dat uitgaat van systemen en padafhankelijkheid (Hall & Taylor, 1998). Afwijkende gevolgen van nieuwe instituties worden zo snel opgemerkt, maar aangezien de instituties in

het onderzoek vaststaan wordt hier verder niet op ingegaan. Het sociale institutionalisme en het rationeel institutionalisme doen beide wel uitspraken over prijsvormingen en zijn daarom van belang voor dit onderzoek. Needham en Segeren (2005) beschrijven twee takken binnen de institutionele stroming die grotendeels aansluiten op het sociale institutionalisme en het rationeel institutionalisme. Ten eerste is er de tak recht en economie, die verklaart hoe mensen reageren op regels en wetten. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan de rechten die samenhangen met het gebruik van grond. Daarnaast gaat het deels in op de normen en waarden van het sociale institutionalisme. Ten tweede is er de tak van de transactiekostentheorie. Instituties moeten noodzakelijk worden opgezet om transactiekosten te reduceren. Dit sluit aan bij het rationele keuze institutionalisme. Beide takken zullen in het restant van de paragraaf worden toegelicht, hoe zij de prijs kunnen vormgeven en hoe zij zodoende verschillen tussen prijzen zouden kunnen verklaren.

Nut institutionele economie: rechten

Een belangrijke institutie op de grondmarkt zijn de rechten die samenhangen met een stuk grond. Een stuk grond vertegenwoordigt een ontwikkelrecht en een eigendomsrecht voor de eigenaar (Alexander, 2007). Deze rechten zijn wettelijk vastgelegd op nationale schaal. Verder zijn er ook nationale wetten waarin de rechten staan vastgelegd voor overheden met betrekking tot de ruimtelijke ordening om bepaalde handelingen uit te voeren. De planrechten kunnen in sommige gevallen in aanraking komen met de individuele eigendomsrechten, indien men bepaalde planningsdoelen probeert te bereiken. De argumentatie voor het realiseren van bepaalde ruimtelijke doelen door overheden is het algemene publieke belang. De praktijk heeft in het verleden uitgewezen dat zulke botsingen van rechten kunnen leiden tot complexe situaties, waarbij per geval goed moet worden gekeken wat de wet wel en niet toelaat. Vandaar dat de eigendomsrechten zijn opgenomen in het bredere kader van de planrechten om zulke complexe situaties zoveel mogelijk duidelijk te krijgen (Alexander, 2007). In hoeverre de overheid bevoegd is om eigendomsrechten aan te tasten staat zoveel mogelijk wetmatig vastgelegd. Een voorbeeld hiervan is de Onteigeningswet. Needham (2006) geeft hetzelfde aan. Hij zegt dat de ruimtelijke ordening gaat over eigendomsrechten. Deze eigendomsrechten worden binnen de planologie beschermd door de wet- en regelgeving. Niet alleen de actoren die gebruik maken van het stuk land wat wordt bewerkt hebben rechten, maar afhankelijk van de situatie ook omliggende partijen en/of partijen die gebruik maken van het stuk land en indirect getroffen worden door de besluitvorming. Indien een actor dus een bepaald belang heeft kan hij opkomen voor zijn rechten volgens de wet. Dit zijn geldende formele rechten volgens Webster & Lai (2003, p.7) (legal rights and formal rights). Needham (2006) geeft verder aan dat de ruimtelijke ordening verbonden is aan marktprocessen (volgens Webster & Lai (2003) economic rights). Er bestaat een markt in rechten, waarbij de rechten verhandelbaar zijn. Deze markt wordt gestructureerd door de wet- en regelgeving waarin regels staan over het gebruik en het handelen van deze rechten. Het is echter zo dat de wetgever ook bepaalde overheidspartijen machtigingen geven bepaalde acties te ondernemen die buiten de gestructureerde regelgeving van de markt vallen. Het sociale verkeer in eigendomsrechten wordt op deze manier gereguleerd. Voorbeelden hiervan zijn onteigening en voorkeursrechten van bepaalde partijen. In veel gevallen moet de rechter eraan te pas komen om uitspraken te doen over zaken waarin bepaalde rechten met elkaar in conflict zijn. Samengevat bepalen de wet- en regelgeving hoe de rechten zijn

vormgegeven en welke werking zij hebben bij een gemeentelijke grondverwerving. Zodoende vormen zij vrijheidsmarges waarbinnen rechten wettelijk ondersteund worden. Naast wettelijke regels kunnen er ook andere regels zijn vormgegeven die gelden als institutie en zodoende vrijheidsmarges vormgeven. In de volgende alinea wordt er ingegaan op de rol van transactiekosten van instituties.

Nut institutionele economie: transactiekosten

Aan de uitgifte of aankoop van gronden zijn altijd bepaalde transactiekosten verbonden. De transactiekosten zijn alle kosten naast de productiekosten (neoklassieke economie). Transactiekosten ontstaan doordat er geen volledige rationele beslissingen kunnen worden genomen en er geen volledige informatie beschikbaar is. Kortom: de productiekosten zijn vrijwel nooit gelijk aan de uiteindelijke totale kosten. Zoals eerder al is beschreven zijn instituties ontstaan met als gevolg dat transactiekosten gereduceerd worden. Er wordt verondersteld dat hoe lager de transactiekosten zijn des te efficiënter een ontwikkelingsproces is (Webster, 1998). Toch ontstaan er volgens Buitelaar (2004) veel instituties die inefficiënt zijn en waarbij de transactiekosten te hoog zijn. De transactiekosten worden echter vaak niet gemeten, voornamelijk omdat dit complex en kostbaar is. In hoeverre je welke transactiekosten mee zou moeten nemen is moeilijk te bepalen. Bij een transactie van grond tussen twee partijen lijkt het niet aannemelijk om kosten zoals het functioneren van het overheidsapparaat mee te nemen. Bepaalde onderdelen van transactiekosten worden vaak wel gemeten en opgenomen in de begroting, zoals de administratieve kosten. Het is de vraag in hoeverre transactiekosten worden meegenomen in de prijsvormingen. Naast een feitelijke opname in de prijs kunnen transactiekosten ook worden meegenomen in overwegingen met gevolgen voor de prijsvorming. De wet- en regelgeving hebben dus invloed op de transactiekosten. Dit kan een directe invloed zijn, waarbij bepaalde transactiekosten zijn vastgelegd in de wet- en regelgeving. Het kan echter ook een indirecte invloed zijn, waarbij transactiekosten juist worden veroorzaakt door de wet- en regelgeving (Lai & Hung, 2008). Denk bijvoorbeeld aan procedurekosten en juridische kosten.

De transactiekosten worden beïnvloed door karakteristieken van de transactie. Zoals eerder al is aangemerkt brengen instituties, zodoende dus ook de wet- en regelgeving transactiekosten met zich mee. Vermande (2005) geeft aan dat de transactiekosten de kosten zijn, die gemaakt worden door partijen tijdens het aanbestedingproces, waaronder de kosten voor het maken van een aanbieding en de kosten voor de onderhandelingen en de juridische bijstand. De transactiekosten werken door op prijzen van gronden. Bij transacties van gronden zijn er kosten aan de makelaar, de notaris, de overdrachtsbelasting, kosten voor marktonderzoek, verzekering tegen risico's, rentelasten door vertragingen en kosten voor de onderhandelingen zelf (Groen et al., 2005). Dit zijn de verplichte kosten, maar er zijn meer kosten die kunnen ontstaan.

Naast de verplichte transactiekosten zijn ook een aantal kosten een gevolg van een gebrek aan transparantie en effectiviteit. De effectiviteit wordt getracht te worden vergoot door het toekennen van mechanismes, zoals vertrouwen, of het opleggen van regels (Groen et al., 2005). De regels bepalen de grenzen waarbinnen de transactieprijs van grond zich kan ontwikkelen, terwijl het gedrag en de tactiek van de betrokken actoren en de interactie tussen beide partijen binnen deze grenzen de uiteindelijke transactieprijs bepalen. De transactieprijs komt dan voort uit de onderhandelingen tussen de actoren. Dit sluit ook deels aan bij de gedragseconomie, waarbij er niet enkel rationele keuzes worden gemaakt.

Binnen de institutionele theorie is het dus van belang te begrijpen welke actoren er actief zijn op de grondmarkt en wat hun motieven zijn. In dit onderzoek is de gemeente altijd de vragende partij bij de verwerving van grond. De overheid als organisatie staat soms tegenover commerciële partijen die een bepaalde prijs willen voor hun stuk grond (Groen et al., 2005). Het probleem is vaak dat de identiteit en doelstelling van de verschillende partijen niet bekend is. De grondmarkt wordt mede daardoor vaak gekenmerkt als een zeer ontransparante markt.

Conclusie

Met behulp van de institutionele economie kunnen marktuitkomsten (transactieprijzen op de grondmarkt) deels worden verklaard. Zo wordt de relatie tussen recht en economie genoemd. De rechten van mensen met betrekking tot prijsvormingen staan in de wet- en regelgeving aangegeven. Prijsvormingen worden in een bepaalde mate op deze wijze gereguleerd. Op welke wijze precies vrijheidsmarges hierdoor worden vormgegeven is een belangrijk vraagstuk voor de rest van het onderzoek. Verder verklaart de institutionele economie dat er voor grondtransacties verschillende transactiekosten kunnen worden meegenomen die de transactieprijs direct kunnen vormgeven. Indirect kunnen transactiekosten ook invloeden uitoefenen op het gedrag van actoren en zodoende de prijs beïnvloeden.

2.2.4 Koppeling

In de bovenstaande paragrafen is met behulp van een drietal stromingen telkens uitgelegd op welke wijze marktuitkomsten (prijzen) kunnen worden vormgegeven. De drie stromingen samen verklaren grotendeels het vormgeven van marktuitkomsten (grondprijzen). Dit betekent echter niet dat er modellen kunnen worden opgesteld die grondprijzen kunnen voorspellen (Needham & Segeren, 2005). Regels op de grondmarkt, het specifiek handelen van actoren en andere marktimperfecties zijn veel voorkomend waardoor de grondmarkt te complex is om dit te modelleren. Bovendien is elke transactie uniek doordat de grond die de transactie ondergaat in elk individueel geval uniek is. Voor dit onderzoek is het van belang met behulp van de factoren die worden genoemd in de drie stromingen te kijken naar prijsvormingen betreffende gemeentelijke grondverwerving. De vraag is hoe deze factoren ook daadwerkelijk in de praktijk invloeden uitoefenen op de prijsvorming en welke factoren zodoende verschillen tussen transactieprijzen kunnen verklaren.

In het analysegedeelte zal er gekeken worden naar een aantal factoren. Deze factoren, voortvloeiend uit de drie stromingen, zijn achtereenvolgens: prijskenmerkende factoren uit de neoklassieke economie, rationaliteit en informatievoorziening uit de gedragseconomie en rechten en transactiekosten uit de institutionele economie. Met behulp van deze factoren wordt er gekeken naar de mogelijkheid waarop prijzen kunnen worden vormgegeven in de praktijk betreffende gemeentelijke grondverwerving. Er wordt getracht op deze wijze inzichten te verkrijgen in de vrijheidsmarges die er zijn op het gebied van prijsvormingen. In de inleiding is er ingegaan op het principe beleidsvrijheid en het principe handelingsvrijheid. De bovenstaande factoren zullen voornamelijk worden aangegrepen als theoretische basis voor het vaststellen van de handelingsvrijheid. Met behulp van de factoren wordt er

dus gekeken naar de wijze waarop actoren verschillend kunnen reageren en verschillend de prijs kunnen vormgeven. Kortom: hoe houden de actoren rekening met elke factor en hoe kan dit de transactieprijs beïnvloeden en zodoende een vrijheidsmarge vormgeven?

In de volgende paragraaf zal er worden ingegaan op het begrip “vrijheidsmarge”. In de inleiding is dit al kort benoemd, maar het wordt nu verder geconcretiseerd. In de daarop volgende paragraaf zal er worden ingegaan op de wet- en regelgeving met betrekking tot gemeentelijke grondverwerving. Voor beide paragrafen geldt dat er wordt uitgelegd hoe de begrippen worden gebruikt in dit onderzoek en op welke wijze ze de grote lijnen van het analysegedeelte zullen vormgeven.

2.3 Vrijheidsmarges

In dit hoofdstuk zal er toelichting worden gegeven aan het begrip vrijheidsmarges als onderdeel van dit onderzoek. Een vrijheidsmarge is de bandbreedte waarbinnen een prijs zich kan ontwikkelen. Deze marge kan door verschillende factoren worden vormgegeven. Er worden in dit onderzoek een tweetal vrijheidsmarges onderscheiden.

Allereerst wordt er ingegaan op de vrijheidsmarge als onderdeel van de beleidsvrijheid. Hierin wordt er gekeken naar de wet- en regelgeving die direct voorschrijft waaraan een prijsvorming moet voldoen en waarbinnen deze prijsvorming kan plaatsvinden. Er wordt gekeken naar welke elementen in welke mate als een verplicht onderdeel gelden bij een prijsvorming en er wordt gekeken of er bepaalde grenzen in de wet- en regelgeving worden geformuleerd. Kortom: de directe grenzen en harde voorwaarden waaraan een prijsvorming moeten voldoen worden onderzocht. Het sluit hier aan bij de factor rechten die in de vorige paragraaf is genoemd als onderdeel van prijsvormende factoren. In hoeverre kunnen actoren de prijzen vormgegeven binnen hun bestaande rechten. Ook de verplichte transactiekosten als onderdeel van de wet- en regelgeving zijn van toepassing.

Ten tweede wordt er ingegaan op de vrijheidsmarge als onderdeel van de handelingsvrijheid. Binnen de beleidsvrijheid kan de prijs zich op verschillende wijzen ontwikkelen. Echter worden er ook vrijheidsmarges gecreëerd door de handelingsvrijheid. Er wordt hierin gekeken naar de keuzes die gemeenten en grondeigenaren kunnen maken tijdens het proces van prijsvorming. Zowel bewust als onbewust kunnen beide partijen verschillend invulling geven aan de prijsvorming. Binnen het proces van prijsvorming wordt er gekeken naar de factoren: prijskenmerkende factoren, rationaliteit, informatievoorziening en transactiekosten. Er wordt gekeken hoe de actoren rekening houden met elke factor en hierdoor bepaalde keuzes maken om vervolgens te kijken hoe dit de transactieprijs mogelijk kan beïnvloeden en zodoende vrijheidsmarges zal vormgeven. Kortom: de indirecte grenzen en de zachte voorwaarden worden onderzocht en inzichtelijk gemaakt. Dit betekent dat de vrijheidsmarges waarover hier wordt gesproken niet als rechtmatig kunnen worden beschouwd, maar wel in de praktijk worden vormgegeven als marges waarbinnen de prijs zich kan ontwikkelen, oftewel hoe actoren invulling kunnen geven aan de prijsvorming.

Er wordt in dit onderzoek dus een tweedeling gemaakt tussen vrijheidsmarges. Deze tweedeling vormt tevens de basis voor het onderscheid tussen de twee analysehoofdstukken. Hieronder worden ze nogmaals weergeven:

- Harde/directe grenzen: beleidsvrijheid Factoren: rechten en transactiekosten
- Zachte/indirecte grenzen: handelingsvrijheid Factoren: prijskenmerkende factoren, rationaliteit, informatievoorziening, transactiekosten

2.4 Totstandkoming grondprijs bij gemeentelijke grondverwerving

Formele en informele regels

Er is reeds uitgelegd welke factoren van toepassing zijn op prijsvorming en hoe het begrip vrijheidsmarge wordt gedefinieerd, maar het ontbreekt nog aan een uitleg over gemeentelijke grondverwerving als onderdeel van dit onderzoek. Bij een gemeentelijke grondverwerving vindt er altijd een transactie plaats, waarbij de gemeente de kopende partij is. De transactieprijs kan via verschillende wegen worden bepaald, gebaseerd op de Nederlandse wet- en regelgeving. Regels op de grondmarkt zijn zoals in de institutionele theorie al is uitgelegd, een vorm van instituties (Groen, Needham & Segeren, 2005). De rol van die regels moeten inzichtelijk worden gemaakt. In Nederland zijn er verschillende regels die van toepassing zijn op de prijsvorming op de grondmarkt (Needham, 2005). Er wordt allereerst een onderscheid gemaakt tussen formele en informele regels (Needham, 2005; Webster & Lai, 2003).

- Er zijn informele regels die invloed hebben op de transactieprijs. Regels op basis van vertrouwen zijn hiervan een voorbeeld (Needham & Segeren, 2005). Bij een grondtransactie hebben informele regels geen invloed op de prijs, tenzij formele regels aangeven dat er ruimte is voor informele afspraken tussen een grondeigenaar en de gemeente. In dit onderzoek wordt er in eerste instantie gekeken naar de formele regels als onderdeel van de beleidsvrijheid. Informele regels daarentegen kunnen wel degelijk een rol spelen bij de handelingsvrijheid.

- Bij de transactie moeten de vrager en aanbieder zich houden aan formele regels, die betrekking hebben op de grondmarkt (regels in de planologie/regels door de overheid). Een van de belangrijkste regels is de toekenning van bestemmingen aan gronden. Deze vastgestelde bestemming sluit dan alle andere bestemmingen uit, waardoor de prijsvorming binnen het aangegeven segment plaatsvindt. Er zijn ook tal van andere regels die van invloed zijn. Voorbeelden van formele regels zijn: regels over handelsverkeer, regels betreffende contracten, regels betreffende vergunningen, regels betreffende oplegging van beperkingen (bijv. WRO en milieuwet) en publiekrechtelijke regels, die privaatrechtelijk regels kunnen uitschakelen (bijv. Onteigeningswet en Wet voorkeursrecht gemeenten) (Groen et al., 2005). De wet- en regelgeving zal in hoofdstuk 4 uitgebreid worden belicht. Met behulp van de wet- en regelgeving voert de overheid zijn beleid en probeert men te sturen in de ruimtelijke ordening. Men streeft dus naar een wenselijke samenleving met een gereguleerde begeleiding van grondgebruik. Andere soorten regels die ook van toepassing zijn op de grondmarkt zijn regels die gaan over de rechten ten aanzien van eigendom. Verder wordt er een onderscheid gemaakt tussen privaatrechtelijke en

publiekrechtelijke regels, oftewel vrijwillige- en gedwongen overdrachten. Het schema hieronder illustreert de hoofdregels op de Nederlandse grondmarkt. Voor dit onderzoek is de linkerhelft van het schema van belang.



Figuur 4: Formele regels voor de overdracht en het gebruik van grond (Groen, Needham & Segeren, 2005).

Vrijwillige- of gedwongen transactie via Ow of Wvg

Een transactie kan plaatsvinden via een tweetal wegen, namelijk een vrijwillige overdracht of een gedwongen overdracht (figuur 3). Bij gemeentelijke grondverwerving zijn er specifiek twee wetten die uitspraken doen over prijsvormingen. Dit zijn de Onteigeningswet en de Wet voorkeursrecht gemeenten. Beide wetten doen uitspraken over een vrijwillige- en een gedwongen overdracht. In de wetgeving worden beide wegen benoemd als een minnelijke wijze en een rechterlijke wijze. Bij een onteigening volgens de Onteigeningswet wil de gemeente de grond verwerven. De grondeigenaar biedt zijn grond dus niet aan. De gemeente neemt dus contact op met de grondeigenaar. Het kan echter ook zijn dat de grondeigenaar van zijn grond af wil. Onder bepaalde voorwaarden is de grondeigenaar verplicht zijn grond aan te bieden aan de gemeente. In dit geval treedt de Wet voorkeursrecht gemeenten in werking. De grondeigenaar neemt dus contact op met de gemeente.
Samengevat zijn er vier manieren te onderscheiden waarop gemeentelijke grondverwerving kan plaatsvinden. Ze worden hieronder opgesomd:

- rechterlijke wijze Onteigeningswet
- rechterlijke wijze Wet voorkeursrecht gemeenten
- minnelijke wijze Onteigeningswet
- minnelijke wijze Wet voorkeursrecht gemeenten

Voor elke toepassing waarop een grondtransactie kan plaatsvinden gelden andere regels. Daarnaast zullen per toepassing ook andere factoren van toepassing zijn die de prijsvorming anders kunnen invullen. Per wijze van gemeentelijke grondverwerving moet er worden gekeken naar het tweetal vrijheidsmarges (beleidsvrijheid en handelingsvrijheid) en de daarbij horende factoren.

2.5 Conclusie: Theoretisch kader als hulpmiddel

In dit onderzoek zullen de vrijheidsmarges van transactieprijzen bij gemeentelijke grondverwerving worden onderzocht. In dit theoretische hoofdstuk is gebleken dat de gedragseconomie, de neoklassieke economie en de institutionele economie een brede theoretische basis vormt voor de wijze waarop marktuitkomsten (transactieprijzen) kunnen ontstaan. Met behulp van de factoren die in deze stromingen aan bod zijn gekomen wordt er gekeken naar de beleidsvrijheid en de handelingsvrijheid. Vervolgens is er geconcludeerd dat er vier manieren zijn waarop gemeentelijke grondverwerving kan plaatsvinden. Met behulp van deze gegevens zal het onderzoek worden ingedeeld zoals te zien is in de figuur hieronder.

		Rechterlijke wijze Onteigeningswet	Rechterlijke wijze Wet voorkeursrecht gemeenten	Minnelijke wijze Onteigenings wet	Minnelijke wijze Wet voorkeursrecht gemeenten
Analyse-hoofdstuk 1 / hoofdstuk 4	Harde/directe grenzen: **beleidsvrijheid** Factor: rechten en transactiekosten				
Analyse-hoofdstuk 2 / hoofdstuk 5	Zachte/indirecte grenzen: **handelingsvrijheid** Factoren: prijskenmerkende factoren, rationaliteit, informatievoorziening, transactiekosten				

Figuur 5: Theoretisch kader als fundering voor indeling analyse

Met behulp van deze figuur wordt er onderzocht wat de rol van vrijheidsmarges is bij het tot stand komen van verschillen in transactieprijzen bij gemeentelijke grondverwerving. In hoofdstuk 4 wordt er specifiek gekeken naar de wet- en regelgeving waarin de harde grenzen en de beleidsvrijheid worden geformuleerd. Hierin wordt ook duidelijk weergeven hoe de institutionele setting van de vier verschillende wijze eruit ziet, wat vooralsnog niet is beschreven. In hoofdstuk 5 wordt er specifiek gekeken naar het ontwikkelingsproces van de transactieprijs. Hierin wordt onderzoek gedaan naar de zachte grenzen en de handelingsvrijheid van de actoren. De actoren kunnen namelijk op verschillende wijzen invulling geven aan de prijsvormingen. Deze invulling wordt aangevoerd door de factoren die marktuitkomsten bepalen en tevens in de figuur zijn opgesomd. Hoe de factoren precies worden ingezet wordt benoemd in het volgende hoofdstuk, het methodologisch kader. Hierin worden de methoden en

de onderzoeksstrategieën beschreven die voor dit onderzoek het beste van toepassing zijn. Kortom: hoe kunnen de inzichten uit het theoretisch kader op een dergelijke wijze worden ingezet om antwoorden te verkrijgen op de hoofdvraag.

3. Methodologisch kader

In dit hoofdstuk wordt de onderzoeksstrategie gepresenteerd. Er wordt uitgelegd welke stappen worden ondernomen en op een verantwoorde wijze keuzes worden gemaakt voor de onderzoeksmethoden. Het onderzoek bestaat zoals in het vorige hoofdstuk al is toegelicht uit een tweetal analysehoofdstukken. Voor ieder hoofdstuk zal een andere onderzoeksmethode worden toegepast om een antwoord te krijgen op de onderzoeksvraag. De keuze voor onderzoek is afhankelijk van de informatie die moet worden verkregen en de wijze waarop dit het beste kan gebeuren. Hieronder worden de twee methoden afzonderlijk besproken. In de literatuur over het uitoefenen van wetenschappelijk onderzoek worden er een aantal classificaties onderscheiden (Verschuren en Doorewaard, 2000). Zo wordt er een onderscheid gemaakt tussen theoriegericht en praktijkgericht onderzoek. Dit onderzoek is praktijkgericht, omdat het onderzoek (weliswaar indirect) een bijdrage moet leveren aan het oplossen van een probleem in de praktijk. Het probleem in dit onderzoek is al uitgebreid beschreven, maar gaat samengevat over de ruim verschillende transactieprijzen die ontstaan. Een ander onderscheid wordt gemaakt tussen een breedte- en diepteonderzoek (Verschuren en Doorewaard, 2000). Vrijheidsmarges kunnen via een tweetal wegen inzichtelijk worden gemaakt. De eerste manier is door heel specifiek te kijken naar individuele grondtransacties. Om vervolgens uitspraken te kunnen doen over de rol van vrijheidsmarges zullen er vele grondtransacties onderzocht moeten worden, wat een tijdrovend proces is. Daarnaast zijn de benodigde gegevens hiervoor niet direct voorhanden omdat de gegevens in beschermde documenten staan en bepaalde gegevens zijn dan ook nog vaak onvolledig of helemaal niet beschikbaar. Vandaar dat er niet specifiek wordt gekeken naar enkelvoudige grondtransacties. In dit onderzoek wordt er een breed overzicht gevormd over de rol van vrijheidsmarges. Hierdoor zijn de onderzoeksresultaten relatief goed generaliseerbaar. Het nadeel van deze keuze is echter wel dat het bepaalde onzekerheden met zich meebrengt. Vrijheidsmarges kunnen maar tot een bepaalde hoogte inzichtelijk worden gemaakt, wat zoals eerder al is aangegeven te maken heeft met de heterogeniteit van de grond. Verder is er in dit onderzoek sprake van kwalitatief onderzoek. De ingewonnen gegevens worden verbaal en beschouwend beschreven. Er wordt geen gebruik gemaakt van cijfers en grafieken om conclusies te formuleren, die eveneens niet beschikbaar zijn, omdat cijfers van onderdelen van prijsvormingen nauwelijks beschikbaar zijn. Informatie wordt ingewonnen met behulp van een documentenanalyse en interviews. Hieronder worden de onderzoeksstrategieën voor de twee analysehoofdstukken los van elkaar verder beschreven.

In het eerste deel van de analyse wordt er onderzoek verricht naar de beleidsvrijheid. Er wordt gekeken naar welke grenzen geformuleerd kunnen worden betreffende de prijsvorming van transactieprijzen bij gemeentelijke grondverwerving. Kortom, waardoor ontstaat de vrijheidsmarge? Om de 'harde' vrijheidsmarge in kaart te brengen moet er worden gekeken naar de rechten van prijsvorming als onderdeel van een marktuitkomst. Hierbij wordt er specifiek ingegaan op de wet- en regelgeving. De wet- en regelgeving biedt namelijk voorschriften waaraan de prijsvorming bij gemeentelijke grondverwerving moet voldoen. Zodoende kan de beleidsvrijheid inzichtelijk worden gemaakt. De vrijheidsmarge gebaseerd op de wet- en regelgeving kan het beste worden onderzocht met behulp van een bureauonderzoek. Er zijn namelijk genoeg bronnen met informatie beschikbaar die informatie bieden over vrijheidsmarges, al zijn ze vaak vanuit een andere invalshoek opgeschreven. Een

bureauonderzoek is daarnaast een handige manier om grote hoeveelheden informatie te verzamelen, te bundelen en te verwerken. Aangezien dit hoofdstuk ingaat op de typologie van de beleidsvrijheid via verschillende vormen van gemeentelijke grondverwerving, is het bureauonderzoek een goede methode om snel veel informatie te verkrijgen. Mede omdat er slechts beperkte tijd beschikbaar is voor het schrijven van deze thesis en het in kaart brengen van de beleidsvrijheid op elke wijze van gemeentelijke grondverwerving al intensief is, biedt het bureauonderzoek eveneens een voordeel. Een ander voordeel voor de keuze van het bureauonderzoek, wat tevens een voorwaarde is, is de beschikbaarheid van voldoende betrouwbaar materiaal. De informatie wordt verkregen uit huidige wetteksten (Ow, Wvg), overheidsdocumenten (Gemeente Alkmaar, 2013; Gemeente Amsterdam, 2013; Gemeente Breda, n.b; Gemeente Hoogeveen, 2013; Gemeente Woerden, 2006) en wetenschappelijke literatuur (Derijck, 2010; De Graag-Kouijzer, 2006; Groen et al., 2006; Van der Schans & van Heesbeen, 2011). Er wordt specifiek gekeken naar de Onteigeningswet en de Wet voorkeursrecht gemeenten. Naast de Nederlandse wetgeving wordt er ook gekeken naar de Europese wetgeving en de gemeentelijke regelgeving of er regels zijn vastgelegd voor prijsvorming. Wetenschappelijke literatuur biedt voornamelijk een goede achtergrond voor de juiste interpretatie van die regels. Uiteindelijk worden de ingewonnen gegevens geanalyseerd en wordt de beleidsvrijheid beschreven. Niet alleen de voorwaarden waaraan prijsvorming moet voldoen worden inzichtelijk gemaakt, ook de uiterste mogelijkheden van prijsvorming volgens de wet- en regelgeving worden verbaal benoemd.

In het tweede deel van de analyse wordt er onderzoek verricht naar de handelingsvrijheid. Het bevat de zachtere kant van vrijheidsmarges wat inhoudt dat er wordt gekeken naar de (bewuste/onbewuste) keuzemogelijkheden van beide partijen. Kortom, welke vrijheidsmarges ontstaan er gedurende het ontwikkelingsproces van de transactieprijs? Wat zijn de keuzemogelijkheden van beide partijen? De handelingsvrijheid wordt volgens het theoretisch kader beïnvloed door verschillende factoren die marktuitkomsten verklaren. Met behulp van de factoren prijskenmerkende factoren, rationaliteit, informatievoorziening en transactiekosten wordt er gekeken hoe de partijen keuzes kunnen maken. Het eerdere analysehoofdstuk waarin de wet- en regelgeving uitgebreid wordt beschreven biedt eveneens achtergrondinformatie voor de verschillende onderdelen die vrijheden bieden in de keuzemogelijkheden voor de partijen en indirect de keuzemogelijkheden beïnvloeden via de eerder genoemde factoren. De benodigde informatie kan het beste worden ingewonnen door het uitvoeren van interviews. Op deze wijze kan er worden onderzocht op welke wijze de ondervraagde partijen denken en hoe dit prijsvorming kan beïnvloeden. Deze informatie is enkel mogelijk door middel van ondervragingen en ligt niet vast in documenten. Door middel van een halfgestructureerd interview worden verschillende onderwerpen behandeld. Ze worden afgenomen bij taxateurs die over de benodigde kennis beschikken. De onderwerpen hangen samen met het proces zoals dit in het eerste analysehoofdstuk uitgebreid is beschreven en de factoren die marktuitkomsten bepalen. Dit houdt in dat er vragen worden opgesteld die gaan over de elementen prijskenmerkende factoren, rationaliteit, informatievoorziening en transactiekosten, die voortkomen uit het theoretisch kader, gekoppeld aan het proces omtrent prijsvorming wat nog nader moet worden onderzocht in het eerste analysehoofdstuk en voortkomt uit het literatuuronderzoek. Het voordeel van een interview is dat er geldige en betrouwbare informatie wordt verzameld. Uiteindelijk worden de ingewonnen gegevens uit de interviews geanalyseerd om de handelingsvrijheid te formuleren. Zodoende worden 'zachte' vrijheidsmarges in

kaart gebracht.

Er is dus voor het analysegedeelte dat bestaat uit twee gedeelten een onderscheid gemaakt tussen twee onderzoeksmethoden: een documentenanalyse en het afnemen van interviews. Hierdoor wordt de beleidsvrijheid en de handelingsvrijheid inzichtelijk gemaakt, waardoor het ontstaan van verschillen in transactieprijzen wordt verklaard.

4. Instrumenten wet- en regelgeving

In dit analysehoofdstuk worden de harde/directe grenzen inzichtelijk gemaakt om zodoende de beleidsvrijheid als onderdeel van het begrip vrijheidsmarge te formuleren. Hierbij wordt er specifiek gekeken naar de rol van de wet- en regelgeving als zijnde de rechten van prijsvorming. De wet- en regelgeving bepaalt de voorwaarden waaraan een prijsbepaling moet voldoen. Daarnaast doet de wet- en regelgeving uitspraken over de uiterste grenzen waarbinnen een prijs moet ontstaan. Aan het einde van hoofdstuk 2 is er een onderscheid gemaakt tussen een prijsvorming via gedwongen wijze en een prijsvorming via minnelijke wijze. In dit hoofdstuk zal deze scheiding gehanteerd worden om de verschillende wegen in prijsvorming van transactieprijzen toe te lichten. In paragraaf 4.1 wordt er ingegaan op de gedwongen wegen van gemeentelijke grondverwerving. Paragraaf 4.2 gaat in op de minnelijke wegen van gemeentelijke grondverwerving. Tenslotte zal in paragraag 4.3 een overzicht worden gegeven van de verschillende wegen waarin de beleidsvrijheid ook staat geformuleerd.

4.1 Gedwongen wijze

In deze paragraaf wordt er ingegaan op de transactieprijs die tot stand komt via een tweetal wegen binnen de gedwongen wijze. Allereerst zal de Onteigeningswet worden besproken alvorens er gekeken zal worden naar de Wet voorkeursrecht gemeenten. Beide wetten doen uitspraken over de wijze van prijsvorming bij gemeentelijke grondverwerving indien de transactieprijs tot stand komt via de gedwongen wijze. Dit betekent dat de wetten voorschrijven welke rechten er verbonden zijn aan de prijsvorming.

4.1.1 Onteigening

Indien de gemeente van plan is een stuk grond te verwerven kan men dit doen door middel van een onteigeningsprocedure. In sommige gevallen is de onteigeningsprocedure de enige manier om een stuk grond te verwerven. De onteigeningswet stelt bepaalde eisen waaraan de gemeente moet voldoen alvorens men daadwerkelijk kan overgaan tot de onteigening. Zo stelt de wet dat de overheid verplicht is een stuk grond moet proberen te verkrijgen via een minnelijke weg alvorens men mag onteigenen (Van der Schans & Van Heesbeen, 2011). Dit wordt ook wel aangeduid als een ultimum remedium. Een onteigeningsbesluit mag pas worden genomen indien alle andere middelen voor het verwerven van de grond hebben gefaald. Hiermee wordt bedoeld dat er aantoonbaar redelijke verwervingspogingen zijn gedaan. Dit hangt mede samen met de hoogte van de schadeloosstelling (zal later nog worden toegelicht). Indien de onderhandelingen dermate stug verlopen en in aanzienlijke tijd niet tot een overeenkomst leiden, dan mag er worden overgegaan op de uiteindelijke onteigeningsprocedure (Ow).

4.1.1.1 Onteigeningsbesluit

Sinds de wijziging in de Onteigeningswet in 2010 door toedoen van het intreden van de crisis- en herstelwet, moet de gemeenteraad of de provinciale staten tegenwoordig een verzoek tot het nemen

van een onteigeningsbesluit in alle gevallen indienen bij De Kroon (Nationale overheid). Het verzoek kan worden gebaseerd op verschillende onteigeningsgrondslagen (in de Onteigeningswet aangegeven als titel I tot VII), waarvan de belangrijkste voor dit onderzoek titel IV is dat ingaat op de uitvoering van bestemmingsplannen en bouwplannen door overheden (De Graaf-Kouijzer, 2006). Het verzoek gaat vergezeld met een vereiste bijlage, die bestaat uit een goede zakelijke onderbouwing van het doel waarvoor moet worden onteigend, een lijst van het te onteigenen stuk grond inclusief alle gegevens van het perceel, de kadastrale uittreksels, een overzicht van het minnelijke overleg dat is gevoerd met concreet bewijsmateriaal, een lijst met informatie van de belanghebbenden en alle andere documentatie, waaronder de planologische gegevens waarin de wijze van uitvoering staat beschreven (De Kroon Directie Bestuurlijke & Juridische zaken, 2010). De Kroon maakt op basis hiervan een Koninklijk Besluit. Hieronder is de volledige procedure zoals die wordt toegepast op titel IV geïllustreerd (De Graag-Kouijzer, 2006).

- Het opstellen van een volledig onteigeningsplan
- Poging tot minnelijke verwerving
- Raadsbesluit tot onteigening
- Besluit ter inzage; zienswijze mogelijk voor belanghebbenden
- Goedkeuring raadsbesluit bij Koninklijk Besluit tot onteigening en publicatie in de Staatscourant

Bij het vaststellen van het besluit door De Kroon worden bepaalde toetsingscriteria gehanteerd (Van der Schans & Van Heesbeen, 2011).Ten eerste is er een standaardtoets die de rechtmatigheid van het verzoek controleert, waaronder de procedure en verplichte bijlage die in de vorige alinea is benoemd. Ten tweede maakt De Kroon een onderscheid tussen een drietal criteria: publiek belang, noodzaak en urgentie. Onteigening kan alleen in het publiek belang plaatsvinden. Dit betekent dat de gemeenteraad (of de provinciale staten) moet aantonen dat er ook daadwerkelijk een algemeen belang is. Indien er enkel particulier belang is dan gaat de onteigening niet door. Met de urgentie-eis wordt beoogd dat er een uitzicht is dat binnen vijf jaar na het Koninklijk Besluit het onteigeningsdoel wordt bereikt. Indien er niet op tijd mee wordt begonnen kan er een terugvordering plaatsvinden. Het criterium betreffende noodzaak wordt veelal bestreden met argumenten als onvoldoende minnelijke verwervingspogingen of een beroep op zelfrealisatie. Zelfrealisatie is mogelijk indien de bebouwing en het gebruik van de te onteigenen grond gelijk is met het bestemmingsplan waarvoor onteigend wordt. De grondeigenaar moet dan bereid en in staat zijn het bestemmingsplan zelf te realiseren. Hierbij kan de gemeente weer aanvoeren dat hun manier van planuitvoering van een groter publiek belang is. Bij het criterium noodzaak komt het verder voor dat de planologische grondslag tot verweer kan leiden. Wanneer aan alle criteria wordt voldaan kan vervolgens de onteigening plaatsvinden. De gestelde criteria zeggen niks over prijsvormingen. Deze deelparagraaf dient enkel als informatie over wat een onteigening inhoudt. In de volgende deelparagrafen zal er worden ingegaan op de prijsvormingen van grondtransacties met betrekking tot de onteigeningswet.

4.1.1.2 De werkelijke waarde

Bij de toepassing van de onteigeningswet moet een volledige schadeloosstelling voor de rechthebbende worden vastgesteld. Dit is geformuleerd in artikel 40 van de onteigeningswet (Ow). Tevens stelt de wet dat er bij een dergelijke schadeloosstelling altijd het oorzakelijke verband moet worden aangetoond. Deskundigen bepalen de schadeloosstelling die wordt berekend op het moment dat het onteigeningsvonnis is gedaan. De schadeloosstelling bestaat uit de werkelijke waarde (Artikel 40 Ow) plus eventuele overige vergoedingen. Artikel 40b tweede lid beschrijft: "Bij het bepalen van de werkelijke waarde wordt uitgegaan van de prijs, tot stand gekomen bij een onderstelde koop in het vrije commerciële verkeer tussen de onteigende als redelijk handelende verkoper en de onteigenaar als redelijk handelende koper." Door deze regel in de wetgeving speelt het begrip verwachtingswaarde een belangrijke rol (De Graag-Kouijzer, 2006). Indien er door bestemmingswijziging een waardeverhoging plaatsvindt of er reden is voor een dergelijke speculatie, dan moet daar bij de berekening van de werkelijke waarde rekening mee worden gehouden (Ow Artikel 40e). De werkelijke waarde bestaat dus uit de huidige waarde en de verwachtingswaarde. Indien de verwachtingswaarde lager is dan de huidige waarde, dan wordt de huidige waarde gehanteerd. De prijs hangt niet af van de emotionele waarde van de grond (Van der Schans & Van Heesbeen, 2011). Bij de berekening van de onteigeningswaarde wordt er gekeken naar de grondkenmerken en de verplichte transactiekosten. Deze berekening staat beschreven in de Onteigeningswet, te beginnen met berekening van de werkelijke waarde.

De 'werkelijke waarde' kent verschillende methoden van berekening. In de vorige alinea werd al ingegaan op de werkelijke waarde die ontstaat door een fictief redelijk handelen van de koper en de verkoper. Artikel 40b derde lid (Ow) schrijft echter voor dat in bijzondere gevallen de werkelijke waarde ook met een andere maatstaf mag worden bepaald. Wat er wordt verstaan onder 'bijzondere gevallen' is onbekend. In dit geval zal de rechter een uitspraak moeten doen of het gaat om een 'bijzonder geval'. Voor het plan waarvoor wordt onteigend wordt bij de prijsbepaling geen rekening gehouden met de voor- of nadelen van het toekomstige werk waarvoor onteigend wordt (Ow Artikel 40c). Wel moet er rekening worden gehouden met de voordelen van een mogelijke bestemmingswijziging (Ow Artikel 40e). Taxateurs kunnen voor de berekening van de werkelijke waarde verschillende waarderingsmethodieken als hulpmiddel gebruiken waarbij men uitgaat van de fictie van Ow Artikel 40b tweede lid (Van der Schans & Van Heesbeen, 2011).

4.1.1.3 Waarderingsmethodieken

De hieronder besproken waarderingsmethodieken veronderstellen dat er sprake is van marktconformiteit, zoals dit wettelijk is vereist. De waarderingsmethodiek speelt een belangrijke rol in de bepaling van de transactieprijs. De waarderingsmethodieken bepalen de werkelijke waarde en zodoende kunnen er verschillen ontstaan tussen transactieprijzen van soortgelijke gronden door het gebruik van verschillende waarderingsmethodieken. De waarderingsmethodiek is van toepassing op alle wegen waarlangs gemeentelijke grondverwerving plaats kan vinden. Waarderingsmethodieken zijn niet wettelijk vastgelegde instrumenten. Aangezien de wijze van berekening moet worden voorgelegd en verantwoord moet de waardering nauwkeurig en marktconform worden uitgevoerd. Afhankelijk van de

individuele grondtransactie kunnen er dan maar één of enkele waarderingsmethodieken worden toegepast. Hieronder staan de meest voorkomende waarderingsmethodieken.

1. De vergelijkingsmethode is een veel gebruikte methodiek, voornamelijk bij de transactie van woningen (Van der Schans & Van Heesbeen, 2011). Onroerende zaken worden in dat geval vergeleken met andere onroerende zaken die in het recente verleden zijn verkocht. Indien het afwijkt van het te vergelijken object dan moet daarin worden gecorrigeerd. De hedonische prijsmethode uit de neoklassieke stroming kent waarden toe aan kenmerken van bijvoorbeeld een woning. Op deze manier kunnen correcties worden gedaan. Voorbeelden hiervan zijn een garage, een grotere voor- of achtertuin, een groter oppervlakte, de staat van onderhoud, kortere afstand tot het centrum etc. De Waarderingskamer is een instituut dat het vertrouwen van een adequate uitvoering van prijsbepaling bevordert. De Waarderingskamer (2011) heeft een beoordelingsprotocol opgesteld van objectkenmerken voor woningbouw die geregistreerd dienen te worden. Zodoende kunnen waardeverschillen tussen gronden onderbouwd worden in geregistreerde kenmerken. Er wordt onderscheid gemaakt tussen primaire en secundaire kenmerken, waarbij primaire kenmerken een absoluut karakter hebben en vastliggen in de basisregistratie van de gemeente, terwijl de secundaire kenmerken relatief worden bepaald. Voorbeelden van primaire kenmerken zijn grootte, ligging, bouwjaar, soort object en aanwezigheid van objectdelen waaronder garage, tuinhuis etc. Voorbeelden van secundaire objectkenmerken zijn kwaliteit, onderhoudsniveau, uitstraling, voorzieningen (bijv. tweede badkamer), ligging (bijv. ten opzichte van de zon) en omgevingsfactoren. Uiteindelijk blijft de conclusie: hoe homogener het goed is, des te makkelijker is de vergelijkingsmethode toepasbaar. Heterogeniteit in kenmerken zorgt voor corrigerende maatregelen in de prijs.

2. Een andere waarderingsmethode is de huurwaarde-/kapitalisatiemethode. Deze methode is meer van toepassing op bedrijfspanden (Van der Schans & Van Heesbeen, 2011). De bruto huurwaarde wordt vermenigvuldigd met de kapitalisatiefactor (Gemeente Breda, n.b.). De kapitalisatiefactor wordt berekend aan de hand van objectfactoren, zoals onderhoudstoestand, kosten voor beheer, lasten, leegstandsrisico en het bruto- en nettorendement. Dit wordt gedaan door van een vergelijkbaar object de huurwaarde te taxeren. De verkoopprijs van dat object wordt vervolgens gedeeld door de getaxeerde huurwaarde, wat de kapitalisatiefactor oplevert. Na de vermenigvuldiging is de werkelijke waarde van het bedrijfspand bekend.

3. Weer een andere methode is de kuberingsmethode/oppervlaktemethode. De kuberingsmethode is naast de vergelijkingsmethode de meest toegepaste methode voor de berekening van de werkelijke waarde bij woningbouw (Van der Schans & Van Heesbeen, 2011). In dit concept wordt de inhoud van het huis opgemeten en vermenigvuldigd met een m^3-prijs, waarbij er tevens rekening wordt gehouden met kenmerken als onderhoudstoestand, constructie, aanwezige voorzieningen, materialen etc. Bij de bepaling van de m^3-prijs dient rekening te worden gehouden met de mogelijkheden van alle gemeten ruimten (bijv. zolders, kelders en garages). De oppervlaktemethode wordt voornamelijk gebruikt bij onrendabele gronden zoals grote bedrijfsgebouwen. De waarde van de bebouwde m^2 grond en de onbebouwde m^2 op het perceel worden berekend en vermenigvuldigd met de beschikbare m^2 grond. Het nadeel van deze methoden is het bepalen van de m^2-/m^3-prijs, wat als zeer moeilijk wordt

bestempeld (Van der Schans & Van Heesbeen, 2011). Kleine onnauwkeurigheden hierin kunnen tot grote gevolgen van de werkelijke waarde leiden. Vandaar dat deze methode veelal in samenhang met een andere methode wordt uitgevoerd.

4. Verder wordt veelal de top-downmethode toegepast voor de berekening van de werkelijke waarde van de grond (Derijk, 2010; Gemeente Woerden, 2006). Dit wordt ook wel de residuele waardemethode genoemd. Indien het mogelijk en praktisch is de residuele waardemethode te gebruiken om de grondwaarde te berekenen, dan is het ook wenselijk deze methodiek te gebruiken. Dit is althans afgesproken in het convenant in 2001 door de VNG, Neprom, NVM en VROM (Gemeente Woerden, 2006). De methodiek is toepasbaar indien er genoeg gegevens bekend zijn van de toekomstige opbrengsten en de opbrengsten hoger zijn dan de opbrengsten door de waardesprong. Bij deze methodiek wordt de maximale prijs bepaald als een afgeleide van de verkoopopbrengst. Er wordt een schatting gemaakt van de opbrengsten, waar vervolgens de geschatte bouwkosten, andere bijkomende kosten en een marge voor de winst en risico vanaf worden getrokken om de maximale verwervingsprijs over te houden. Indien de gemeente verwerft zal hij bij deze prijs quitte spelen. Het is de vraag in hoeverre de gemeente kosten wil verhalen via deze methodiek, zoals de kosten van het onderzoek, het ontwerp, bodemsanering, rentelasten, voorfinancieringen, de aanleg van openbare ruimten en allerlei voorzieningen. Deze methodiek wordt niet zozeer als een methode gezien, maar meer als een natuurlijke prijs als gevolg van machtsverhoudingen (Derijk, 2010). Volgens Van der Schans & Van Heesbeen (2011) kent de methodiek nadelen. Het belangrijkste nadeel is dat er wordt gewerkt met onzekere toekomstprijzen, terwijl de verwervingsprijs hiervan wordt afgeleid. Toch wordt deze methodiek veel gebruikt bij grondexploitatieberekeningen en zodoende grondverwervingberekeningen die via een minnelijke wijze tot stand komen. In 2009 werd in 60% van de gevallen een grondprijsmethode gebruikt die geheel of gedeeltelijk is gebaseerd op de residuele waardemethode (Heidema, 2013). Dit zegt echter niets over de mate waarin de methodiek wordt gebruikt voor de berekening van de werkelijke waarde ten behoeve van de onteigeningsprijs bij gemeentelijke grondverwerving. Later in dit hoofdstuk zal worden toegelicht hoe deze berekening zich verhoudt tot de verwachtingswaarde als gevolg van kennis over de toekomstige waarde.

5.Tenslotte worden er in de literatuur nog een aantal methoden genoemd die gebruikt kunnen worden. Zo is er de discounted-cashflow-methode voor panden die een economische waarde hebben, maar waarbij geen vergelijkende transacties zijn (Gemeente Breda, n.b.). De werkelijke waarde wordt vastgesteld aan de hand van de gegevens van het bedrijf, waaronder de toekomstige inkomsten en uitgaven. Verder worden nog de retrospectieve methode/ vervangingswaardemethode benoemd door Van der Schans & Van Heesbeen (2011). Deze methoden kennen echter te veel nadelen om de werkelijke waarde goed te kunnen vaststellen (of in combinatie met een andere methode). Op de retrospectieve methode wordt niet ingegaan, omdat deze zelden wordt gebruikt (Van der Schans & Van Heesbeen, 2011).

Concluderend worden veel verschillende waarderingsmethodieken gebruikt om de werkelijke waarde te bepalen. Soms worden er ook meerdere waarderingsmethodieken gebruikt en vullen ze elkaar aan. Het bepalen van de werkelijke waarde is sterk afhankelijk van de wijze waarop de taxateur de grond plus

opstal berekend. Hoe ver de prijzen in de praktijk op basis van de keuze voor de waarderingsmethodiek uit elkaar lopen is onduidelijk. Het is ook onduidelijk welke vrijheden er bestaan voor het gebruik van waarderingsmethodieken. In het bovenstaande stuk zijn een aantal waarderingsmethodieken genoemd, maar zij mogen niet in ieder geval worden toegepast, nog afgezien van het feit of het technisch gezien kan worden toegepast. In sommige gemeenten wordt er een handleiding opgesteld voor de grondprijsbepaling. Deze handleiding is een nota die wordt vastgesteld door het college van B&W en wordt jaarlijks uitgegeven. De handleiding vormt de spelregels voor het bepalen van grondprijzen. Ze vormen het uitgangspunt bij het opstellen van exploitatieberekeningen. Daarnaast kunnen gemeenten in de nota afwijkingen van het beleid en optievergoedingen opnemen (Deloitte, 2010). In de figuur hieronder staan de grondprijsmethoden per bestemming voor de gemeente Amsterdam geïllustreerd. De handleiding is niet bindend. Dit betekent dat er per individuele grondtransactie door de taxateur mag worden besloten welke waarderingsmethodiek hij gebruikt. De handleiding voldoet wel aan de eisen van marktconformiteit, waardoor het een handig instrument is voor taxateurs om te gebruiken.

Bestemming	Grondprijsmethode
Sociale huurwoningen	vaste eenheidsprijzen
Studentenwoningen	maatwerk
Marktsectorwoningen	residuele methode
Kantoorruimte	residuele methode
Bedrijfsruimte	residuele methode
Bestemmingen binnen woonmilieu	vaste eenheidsprijzen
Detailhandel	residuele methode
Horeca	residuele methode
Cultuur & ontspanning, recreatie en sport	residuele methode
Overige bestemmingen	Residuele methode en vaste eenheidsprijzen
Parkeren	residuele methode

Figuur 6: Grondprijsmethoden gemeente Amsterdam (Gemeente Amsterdam, 2013)

Voor veel bestemmingen wordt de residuele waardemethode gebruikt om de grondprijs te bepalen. Bij deze methode wordt het verschil berekend tussen de genormeerde waarde (verkoopwaarde of beleggingswaarde) en de genormeerde stichtingskosten (exclusief de grondkosten) (Gemeente Amsterdam, 2013). Specifiek gezien voor de marktsectorwoningen bepaalt de verkoopwaarde de marktwaarde per m² gebruiksoppervlak (gbo) per blok. De stichtingskosten worden bepaald op basis van referentiemodellen. In dit geval zijn er voor deze bestemming 15 referentiemodellen opgezet, onderverdeeld in 5 modellen voor eengezinswoningen, 9 modellen voor meergezinswoningen en nog 1 voor beneden-bovenwoningen. Voor vrijstaande woningen moet er een apart grondprijsadvies worden aangevraagd bij het Ontwikkelingsbedrijf Gemeente Amsterdam (OGA). De stichtingskosten worden gevormd door de aanneemsom van de opstal plus de bijkomende kosten, bijvoorbeeld de adviseurkosten, de aansluitkosten voor nutsvoorzieningen, de notariskosten het renteverlies etc., plus de winst en het risico. Uiteindelijk wordt de grondprijs volgens de volgende formule vastgesteld: marktwaarde (verkoopwaarde) per m² - stichtingskosten per m² = grondprijs per m². Door de gemeente Westland (2013) wordt de grondprijs van woningen eveneens berekend aan de hand van de residuele waardemethode. De investeringen die worden gedaan t.b.v. bouwkosten, bijkomende kosten, renteverliezen en de winst worden afgetrokken van de commerciële waarde van het nieuwe onroerend goed. Het kan ook voorkomen dat de totale kosten (inclusief de verwervingskosten) hoger liggen dan de

verkoopwaarde van de grond. In dit geval gaat de residuele waardemethode niet op en zal er een andere waarderingsmethode moeten worden toegepast.

Wat betreft de waarderingsmethodieken kan er worden geconcludeerd dat er geen harde vrijheidsmarges worden geformuleerd. De taxateur is vrij om te kiezen welke waarderingsmethodiek hij toepast. Ook de gemeentelijke regelgeving die wordt opgesteld voor de toepassing van methodieken geldt niet als bindende regelgeving. De prijsvorming kan indien technisch mogelijk, en volgens marktconformiteit beschreven in de wetgeving (waar de methodieken in principe garant voor staan), via verschillende methodieken plaatsvinden. Er is dus veel beleidsvrijheid. Puur kijkend naar de toepassing van de waarderingsmethodiek moet het op een juiste manier worden uitgevoerd. Gezien de kunde van de taxateur en de verantwoording die hij moet afleggen zal de berekening goed worden uitgevoerd. Dat neemt niet weg dat er nog veel ruimte over is voor interpretatie en invulling, wat aansluit op de handelingsvrijheid. Hierop wordt in het volgende hoofdstuk verder ingegaan. Eerst zal in de volgende deelparagraaf terug worden gegaan naar de prijsvorming van de onteigeningsprijs en de wettelijk vastgelegde kosten van de schadeloosstelling.

4.1.1.4 Overige kosten volledige schadeloosstelling

Naast de berekening van de werkelijke waarde vallen ook bepaalde vergoedingen binnen de volledige schadeloosstelling (De Graag-Kouijzer, 2006). Zo kan het voorkomen dat er sprake is van een terugkerende vergoeding. Bijvoorbeeld een inkomensschade, waarbij er een schade wordt geconstateerd over een bepaalde periode. Dit is het geval wanneer een stuk grond van een gevestigde onderneming wordt onteigend. De inkomensschade wordt berekend aan de hand van een economisch oordeel over een fictieve verplaatsing of een liquidatie van het bedrijf. Het meest reële alternatief, dat afhangt van factoren als winstverwachting, verplaatsingsmogelijkheid, gegevens over de ondernemer etc., wordt gebruikt als uitgangspunt voor de schadeloosstelling. Indien beide redelijke alternatieven zijn wordt er gekozen voor het goedkoopste alternatief ten gunste van degene die onteigent. Beide alternatieven worden verschillend berekend. De vergoeding die ontstaat door toedoen van liquidatie hangt af van de factoren: rente vrijkomend kapitaal, vrijkomende arbeid en de winstverwachting. De vergoeding voor de verplaatsing hangt af van economische voor- en nadelen van het nieuwe stuk grond, zoals bereikbaarheid, uitbreidingsmogelijkheden, exploitatielasten (rentelasten) en onderhoudskosten. Een voorbeeld van een mogelijke berekening van beide alternatieven is te vinden in bijlage 1.

In veel gevallen wordt een onteigende woning/bedrijfsruimte in natura vergoed door een nieuwe woning/bedrijfsruimte aan te bieden, waar in de wet staat dat beide partijen dit mogen afspreken indien beide partijen hiermee akkoord gaan. Zoniet, dan is een uitgave in geld verplicht. In het geval dat een nieuwe woning/bedrijfsruimte wordt aangeboden kunnen veranderingen ontstaan in de vermogens- en inkomenspositie. Voorbeelden van voordelen voor de onteigende zijn: besparing onderhoudskosten, vrijkomende arbeid, rente vrijkomend kapitaal, besparing rente en minder belasting (De Graag-Kouijzer, 2006). Er kunnen dus zowel voordelige als nadelige vergoedingen ontstaan.

Naast de inkomensvergoeding zijn er ook eenmalige vergoedingen toe te kennen aan de schadeloosstelling. Enkele voorbeelden hiervan zijn de aankoopkosten (bijv. makelaarskosten, notariële kosten, overdrachtsbelasting), liquidatieschade (bijv. verkoop goederen onder de marktwaarde bij liquidatie), financieringskosten (bijv. kosten afsluiten nieuwe hypotheek, afsluitprovisie, taxatiekosten),

aankoop tegen een hogere prijs vanwege noodzaak voor nieuw stuk grond door toedoen van de onteigening, inrichtingskosten, verhuiskosten, stagnatieschade (inkomensverlies tijdens de verhuizing), aanloopverliezen (opnieuw opbouwen afzetgebied), proceskosten en kosten voor deskundige bijstand (De Graag-Kouijzer, 2006). Deze gegevens vatten de meest voorkomende transactiekosten samen. De transactiekosten werken dus door op de prijzen van gronden, in dit geval op de onteigeningsprijs (Groen et al., 2005).

De belastingsschade vormt naast de werkelijke waarde en de vergoedingen ook een onderdeel van de volledige schadeloosstelling. De Graag-Kouijzer (2006) beschijft het als volgt: “De belastingschade bestaat uit het verschil tussen de belasting over de ineens ontvangen inkomsten die de onteigende moet betalen direct na de onteigening en de contante waarde van de toekomstige belastingen over die inkomsten die de onteigende zou moeten betalen zonder de onteigening.”

Er zijn nog meer kosten die kunnen ontstaan en onderdeel vormen van de schadeloosstelling. Indien het stuk grond deel uitmaakt van een groter exploitatieplan dient men de complexwaarde mee te nemen (Ow Artikel 40d). Men kijkt dan naar de baten en lasten die zullen voortvloeien door toedoen van de totale exploitatie en de verhoogde waarde van het stuk grond indien er niet zou worden onteigend (Ten Have & Thoonen, 2013). Verder kan het voorkomen dat de gemeente of provincie slechts een deel van het stuk grond wil onteigenen. In dat geval gelden er aparte regels voor het overnemen van het overblijvende deel. Er vindt dan een waardevermindering plaats van het overblijvende deel.

De beleidsvrijheid wordt ingevuld door de vele vergoedingen die van toepassing kunnen zijn. De inkomensvergoeding, de eenmalige vergoedingen, de belastingschade, de complexwaarde en de schadevergoeding van het overblijvende deel zijn volgens de wet- en regelgeving allemaal bindende regels. De grondeigenaar heeft recht op alle vergoedingen en er zal ook op toezien deze vergoedingen te betrekken in de prijsvorming. Er is geen discussie mogelijk over de opname van de vergoedingen. Over de hoogte van de vergoeding kan wel discussie ontstaan in de zienswijze, maar indien de vergoeding niet juist is opgesteld kan het Koninklijk Besluit dit nog rechtzetten.

4.1.1.5 Conclusie

Concluderend zijn er op basis van de eerder besproken deelparagrafen een aantal factoren te benoemen die de onteigeningswaarde bepalen. In de wet- en regelgeving wordt voorgeschreven welke rechten gemeenten en grondeigenaren hebben met betrekking tot de onteigeningsprijs als marktuitkomst. Hierin zijn ook enkele wettelijk vastgelegde transactiekosten verwerkt in de vorm van vergoedingen. De prijsbepaling van grondkenmerken wordt niet met harde grenzen vastgelegd.

Er wordt in de wet- en regelgeving enkel benoemd dat een prijsbepaling moet bestaan uit een werkelijke waarde plus een verwachtingswaarde. Hoewel de literatuur uitwijst dat er verschillende waarderingsmethodieken kunnen worden gebruikt om de waarde te berekenen, staat er in de wet- en regelgeving niks vermeld over de toepassing hiervan. Ook de gemeentelijke regelgeving die voorschrijft welke methodiek men kan toepassen (slechts door enkele gemeenten opgesteld) is niet bindend. De enige eis die de wetgeving stelt is dat er sprake moet zijn van een fictief handelen tussen koper en verkoper. Kortom, er moet sprake zijn van marktconformiteit. Dit stelt echter geen directe marges. De

waarderingsmethodieken die in de praktijk worden toegepast vallen binnen deze regel. Bovendien mag er in bijzondere gevallen ook worden afgeweken van dit fictieve handelen.

De transactiekosten hangen specifiek samen met de kenmerken van de individuele grondtransactie. De wet schrijft voor dat er een volledige schadeloosstelling moet plaatsvinden. De transactiekosten die toebehoren aan de volledige schadeloosstelling verschillen per transactie en worden per transactie bepaald. Er is in deze paragraaf een onderscheid gemaakt tussen terugkerende vergoedingen en eenmalige vergoedingen. Ook de belastingschade wordt gerekend tot de transactiekosten. De wetgeving schrijft hiermee precies voor welke vergoedingen onderdeel uit moeten maken van de onteigeningsprijs. Er is geen vrijheidsmarge voor de opname van vergoedingen. De hoogte van de vergoeding verschilt per grondtransactie . Door de expertise van de taxateur en het proces langs het Koninklijk Besluit zullen eenzelfde vergoedingen hetzelfde worden beoordeeld. Er is dus weinig beleidsvrijheid. De figuur hieronder geeft ter illustratie een opsomming van alle factoren die de transactieprijs bij onteigening bepalen weer.

- De werkelijke waarde + verwachtingswaarde (= bestemmingswijziging)
- Terugkerende vergoedingen / inkomensschade: verplaatsing of liquidatie
- Eenmalige vergoedingen (zie vergoedingen)
- Belastingsschade
- (waardevermindering van het overblijvende)
- (complexwaarde)

Figuur 7: factoren onteigeningsprijs

De bepaling van de onteigeningsprijs is wettelijk redelijk stabiel vastgelegd. Ze wordt berekend door een onafhankelijke taxateur, waardoor beslissingen van actoren geen rol spelen. De taxateur bepaalt zodoende de werkelijke waarde plus de verwachtingswaarde en alle vergoedingen waarop de grondeigenaar recht heeft plus de hoogte van alle vergoedingen. De verschillen in de schadevergoedingen zijn per transactie zo groot dat ze makkelijk kunnen worden gebruikt om verschillen tussen transactieprijzen te verklaren. In dit onderzoek wordt er verder gekeken dan het verschil in vergoedingen en ze worden daarom ook als gelijk verondersteld tussen gronden. Verschillen in gronden ontstaan ook omdat er een grote vrijheidsmarge is in de berekening van de werkelijke waarde plus de verwachtingswaarde. Er worden geen directe grenzen benoemd voor de berekeningen. De verschillende waarderingsmethodieken die worden gebruikt in de praktijk kunnen verschillende transactieprijzen weergeven. Kortom een stuk grond (of een ander stuk grond met gelijkwaardige kenmerken) kan afhankelijk van het soort waarderingsmethodiek en de toepassing van de waarderingsmethodiek een verschillende waarde worden toegekend. Dit gaat echter in op de handelingsvrijheid en zal in het volgend hoofdstuk nader worden besproken.

Wettelijk wordt voorgeschreven waaraan de onteigeningsprijs moet voldoen. Echter wordt er in de wet- en regelgeving weinig gezegd over de berekening van de onteigeningsprijs, waardoor er veel vrijheid is. De vrijheidsmarge wordt kortom vormgegeven door de factoren uit de bovenstaande figuur, maar wordt verder niet duidelijk met harde grenzen geschetst.

4.1.2 Wet voorkeursrecht gemeenten

4.1.2.1 Toepasbaarheid Wvg

De Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg) is een instrument van de overheid om haar positie op de grondmarkt te versterken. Hierdoor wordt de bevoegdheid de ruimte in te delen voor de overheid vergroot en kunnen prijsopdrijvingen bij de aankoop van gronden door toedoen van speculanten worden voorkomen (Gemeente Arnhem, n.b.). Op grond van de Wvg wordt de gemeente, de provincie of het rijk in staat gesteld een stuk grond te verwerven. Er moet in ieder geval sprake zijn van een niet-agrarische bestemming. Volgens de wetgeving kan op een aantal grondslagen de Wvg worden ingezet. Zo wordt de Wvg gekoppeld aan het bestemmingsplan en het inpassingsplan. Een vastgesteld bestemmingsplan of een vastgesteld inpassingsplan kan de Wvg in werking laten treden (Wvg Artikel 3 lid 1). Daarnaast vindt hetzelfde effect plaats bij een ontwerp- structuurplan of een ontwerp-bestemmingsplan. Gronden die zijn genoemd in een structuurvisie en waarvan het huidige gebruik eveneens afwijkt van de beoogde bestemming komen eveneens in aanmerking voor de Wvg (Wvg Artikel 4 lid 1a). Bovendien vindt de Wvg toepassing indien in de structuurvisie gronden zijn aangewezen als moderniseringsgebeid, ongeacht of de huidige bestemming afwijkt (Wvg Artikel 4 lid 1b). Verder komen ook gronden in aanmerking die nog niet zijn opgenomen in een bestemmingsplan, inpassingsplan of structuurvisie, maar waarbij tevens een niet-agrarische bestemming aan de grond wordt toebedacht waarvan het huidige gebruik afwijkt (Wvg Artikel 5 lid 1). In het besluit voor het gebruik van de Wvg wordt dan aangegeven of er nadien nog zal worden overgegaan tot het vaststellen van een structuurvisie. Burgemeester en Wethouders kunnen tenslotte ook voorlopige aanwijzingen doen op de Wvg onder dezelfde omstandigheden. Concluderend kan de Wvg door allerlei omstandigheden in werking treden, al schrijft het instrument zelf voor dat de grondeigenaar niet verplicht is de grond te verkopen. Deze alinea legt in het kort uit wat de Wet voorkeursrecht gemeenten inhoudt en wanneer het kan worden toegepast. Het gaat daarentegen nog niet in op de beleidsvrijheid betreffende de prijsvorming. In de volgende alinea wordt de procedure van de Wvg besproken en toegelicht, waarbij er ook wordt ingegaan op de vrijheidsmarge van de prijsvorming.

4.1.2.2 Proces Wvg

Volgens artikel 11 en de daaropvolgende artikelen van de Wvg zijn er een aantal stappen te onderscheiden die het proces beschrijven van de gehele grondverwerving volgens de Wvg.
1. De gemeente (/provincie/rijk) moet allereerst een voorkeursrecht vestigen op een stuk grond (Derijck, 2010). In de vorige alinea is gezegd dat dit kan gebeuren indien er een bestemmingsplan, inpassingsplan, structuurvisie of ideeën over toekomstige veranderingen zijn vastgesteld. Een besluit volgens artikel 3 heeft een geldigheidstermijn van 10 jaar, terwijl de besluiten van artikel 4 en 5 een termijn hebben van 3 jaar, waarna ze vervallen (zie vorige alinea). Ook kan er een voorlopig voorkeursrecht worden vastgesteld van 3 maanden om het voorkeursrechtbesluit volgens de artikelen 3, 4 en 5 te beschermen tegen grondspeculanten (Wvg Artikel 6 lid 1). Het kan voorkomen dat de gemeente het besluit voor het voorkeursrecht eerder moet intrekken (Derijck, 2010). Dit komt voor indien er niet tijdig een opvolgend ruimtelijk plan is vastgesteld, het ruimtelijk plan waarop het voorkeursrecht is gevestigd ongedaan

wordt gemaakt en zijn rechtmatigheid verliest of als er niet meer wordt voldaan aan de inhoudelijke eisen van een voorkeursrecht (bijv. niet-agrarische bestemming). Tegen de vestiging van het voorkeursrecht kunnen belanghebbenden bezwaar indienen en in beroep gaan. De rechtbank neemt dan een beslissing. Het voorkeursrecht treedt in werking als het wordt gepubliceerd in de Staatscourant, in het lokale dagblad/gemeenteblad en de eigenaren geïnformeerd zijn door middel van een brief (Derijck, 2010).

2. De procedure van de Wvg begint pas echt indien de grondeigenaar de grond, waarop een voorkeursbesluit is gevestigd, wil verkopen en moet aanbieden aan de gemeente. De verkoop van de grond gebeurt volgens de wet altijd op basis van vrijwillige overwegingen. Men is echter wel verplicht het als eerste aan te bieden aan de gemeente, indien er dus een voorkeursbesluit op is gevestigd. Uitzonderingen op de regel zijn te vinden in de Wvg (Artikel 10), zoals verkoop aan bloedverwanten en een geldende verplichting betreffende een onroerende zaak. Bij een veranderende bestemming door toedoen van een bestemmingsplan of inpassingsplan is men niet verplicht de grond te verkopen aan de gemeente volgens de Wvg. De veranderde bestemming heeft echter wel tot gevolg dat de eigenaar die bestemming moet realiseren. Indien dit niet gebeurt kan de overheid overgaan op de Onteigeningswet. Indien er geen uitzonderingen zijn en de eigenaar zijn grond wil verkopen wordt het aanbestedingsproces gestart door het verzenden van een brief door de eigenaar aan de gemeente met de vraag of de gemeente bereid is de grond over te nemen (Van Winkoop, n.b.). In de brief staan onder andere de kadastrale aanduiding en de afmetingen van de percelen (Wvg Artikel 11).

3. De gemeente neemt vervolgens een besluit of men de grond wil kopen. Men moet binnen 6 weken reageren of men ingaat op de aanbieding (Wvg Artikel 12). Indien er niet tijdig word gereageerd volgt er een sanctie, waardoor de grondeigenaar drie jaar vrij is de grond aan een andere partij te verkopen.

4. De gemeente heeft laten weten de grond te willen aankopen, waarna vervolgens de onderhandelingen plaatsvinden. Hierbij is de eigenaar vrij zelf een verkoopprijs te benoemen voor zijn stuk grond. Vervolgens kunnen de overheid en de eigenaar gaan onderhandelen over de prijs, waarvoor in de wet geen termijn is vastgesteld (Derijck, 2010). Indien duidelijk wordt dat de onderhandelingen niet tot enig resultaat leiden en er niet op een minnelijke wijze de prijs kan worden vastgesteld, dan wordt er overgegaan op de volgende stap.

5. Ervan uitgaande dat de partijen er niet uitkomen, kan de grondeigenaar een verzoek indienen bij de rechtbank voor een prijsadvies. Enkele deskundigen brengen dan een prijsadvies uit. Na het advies kan een van beide partijen besluiten af te zien van de transactie of kan men aan de rechtbank vragen een uitspraak te doen over de transactieprijs. Deze transactieprijs wordt bepaald op basis van een fictieve prijs, die zou ontstaan bij het vrije verkeer tussen een redelijk handelende eigenaar en een redelijk handelende koper (Derijck, 2010). Het sluit dus aan op de waardebepaling uit de onteigeningswet. Bovendien komen de kosten van de rechterlijke procedure, de rechtsbijstand, het deskundigenadvies ten laste van de gemeente (Wvg Artikel 13 lid 6).

6. De eigenaar van het stuk grond heeft drie maanden na de vaststelling van de uitspraak over de prijs

de tijd om een beslissing te nemen en een brief te versturen waarin staat vermeld dat de gemeente de grond verkrijgt (Wvg Artikel 14). Men kan hier dus ook van afzien. De gemeente wordt echter verplicht gesteld.

Het proces vertelt de werking van de Wet voorkeursrecht gemeenten. Wat betreft het proces van de prijsvorming sluit dit aan op de prijsvorming van een onteigening. Het verschil is echter dat de Wvg minder vergoedingen voorschrijft. De vergoedingen die bij een onteigening als eis moeten worden meegenomen worden bij het bepalen van de prijs volgens de Wvg niet meegnomen. Hierdoor valt de prijs een stuk lager uit.

4.1.2.3 Conclusie

In de procedure worden twee stappen genoemd waarbij de transactieprijs voor gemeentelijke grondverwerving kan worden vormgegeven. In stap 4 wordt er vermeld dat de prijs eerst tot stand kan komen via een minnelijke wijze. Dit sluit aan op de onteigeningsprocedure die eveneens aangeeft dat een transactieprijs via onderhandelingen tot stand dient te komen. Hoe dit proces van onderhandelingen eruit ziet wordt in een volgende paragraaf uitgebreid toegelicht. Indien uit de onderhandelingen geen concrete transactieprijs wordt bereikt, dan wordt er een prijsadvies gevormd door een deskundige die wordt voorgelegd aan de rechter. “De rechtbank oordeelt met overeenkomstige toepassing van de artikelen 40b tot en met 40f van de onteigeningswet” (Wvg Artikel 13 lid 4). Voor de uitleg en waardemethodieken van de werkelijke waarde en verwachtingswaarde wordt verwezen naar de vorige paragraaf. Naast de verwijzing naar de onteigeningswet schrijft de Wvg (Artikel 13 lid 6) voor dat de rechterlijke procedure, de rechtsbijstand en het deskundigenadvies ten laste komt van de gemeente. Verder kan de grondeigenaar de overheid verplichten andere aangrenzende percelen over te nemen indien er een economische eenheid is en de overheid slechts een deel van de grond wil hebben. Dit heeft echter geen invloed op de prijsberekening. Op basis van deze gegevens kunnen we vaststellen dat de transactieprijs, gevormd door het prijsadvies, afhangt van de volgende factoren, geïllustreerd in het onderstaande figuur.

- De werkelijke waarde + verwachtingswaarde (= bestemmingswijziging)
- Kosten rechterlijke bijstand, andere rechtsbijstand en deskundigenadvies
- (Complexwaarde)

Figuur 8: factoren bindend prijsadvies Wet voorkeursrecht gemeenten

Het ontstaan van het prijsadvies door de rechtbank is redelijk stabiel vastgelegd in de wet- en regelgeving. De prijs die ontstaat is grotendeels vergelijkbaar met het ontstaan van de onteigeningsprijs. Een onafhankelijke taxateur berekent de werkelijke waarde plus de verwachtingswaarde en stelt daarnaast de hoogte van de vergoedingen vast van de voorgeschreven transactiekosten. Beslissingen van actoren hebben geen invloed op de prijs. Het ontstaan van verschillen tussen gelijkwaardige gronden ontstaan hierbij eveneens door de verschillen die ontstaan door de toepassing van waarderingsmethodieken. Grondtransacties zijn zo verschillend dat ze niet kunnen worden gebruikt om

grenzen voor prijzen die ontstaan volgens de Wvg aan te tonen.

De beleidsvrijheid wordt bepaald door de wettelijke eisen waaraan de prijs moet voldoen. Dit zijn de factoren die geïllustreerd zijn in de bovenstaande figuur. De vrijheidsmarge zit in de berekening van de verschillende factoren. Hier wordt verder op ingegaan in het volgende hoofdstuk over de handelingsvrijheid. Alle andere factoren die niet in de wetgeving worden genoemd worden niet meegenomen in de prijsvorming en vallen buiten de vrijheidsmarge. Dit zijn bijvoorbeeld de vergoedingen die wel deel uitmaken van een onteigening.

4.2 Minnelijke wijze

De vorige paragraaf is ingegaan op de transactieprijzen die ontstaan volgens een onteigeningsbesluit of een rechterlijk besluit op basis van een prijsadvies volgens de Wvg. Voordat er mag worden overgegaan tot de prijsbepalingen vastgelegd in de Onteigeningswet en de Wet voorkeursrecht gemeenten wordt er eerst onderhandeld over de transactieprijs. Kortom, er wordt op een minnelijke wijze geprobeerd een overeenstemming over de transactieprijs te bereiken. Deze onderhandelingen vormen een fase in de onteigeningsprocedure en de procedure van de Wvg. Volgens de Ow is deze fase verplicht en moeten er aantoonbaar redelijke verwervingspogingen zijn gedaan. Bij de Wvg doet de grondeigenaar een aanbod voor de transactieprijs. Vervolgens zal de overheid over deze prijs proberen te onderhandelen, maar als volgens hen de vraagprijs te hoog ligt, dan is de overheid niet verplicht via een minnelijke wijze te onderhandelen en zal de grondeigenaar een prijsadvies moeten aanvragen (De Bruijne, 2010). In beide gevallen zal naar verwachting de overheid proberen de grond te verkrijgen tegen een prijs die onder de onteigeningsprijs of de rechtgevormde transactieprijs (Wvg) ligt. Dit zal in deze paragraaf nader worden onderzocht. Het kan ook voorkomen dat er een dunne lijn ligt tussen de prijs volgens een Wvg-procedure en de prijs volgens een onteigeningsprocedure. Dit houdt in dat grondeigenaren inzetten op een prijs dichtbij een onteigeningsprijs, terwijl er een Wvg-procedure wordt ingezet.

In deze paragraaf zal er worden ingegaan op de vrijheidsmarges binnen het onderhandelingsproces. Waar bepaalde onderdelen van de bepaling van de onteigeningsprijs en de prijs volgens de Wvg rechterlijk zijn vastgelegd kent de prijsbepaling in de minnelijke fase meer vrijheden. Zo wordt er in de wetgeving niet vermeld welke schadevergoedingen moeten worden betrokken in de transactieprijs. In het eerste deel van deze paragraaf zal er worden ingegaan op de vrijheidsmarge van de transactieprijs in de minnelijke fase die wordt vastgesteld in de wet- en regelgeving. Binnen bepaalde criteria wordt er wettelijk een maximale transactieprijs vormgegeven volgens de Staatssteunregels van de Europese wetgeving. Grondtransacties die buiten deze criteria vallen beschikken in de minnelijke fase niet over een maximale transactieprijs. De minimale transactieprijs wordt niet wettelijk vastgesteld, maar wordt wel door de grondeigenaar vastgesteld als zogenoemde minimale prijs waarvoor men de grond wil verkopen. Zodoende wordt de onderste grens van de vrijheidsmarge vastgesteld. Uiteindelijk zal er inzicht worden verkregen in de beleidsvrijheid van transactieprijzen op een minnelijke wijze.

4.2.1 Vrijheidmarges transactieprijs minnelijke wijze

Staatssteun

De Europese wetgeving stelt een marge aan de maximale verwervingsprijs onder bepaalde wettelijk vastgelegde omstandigheden. Overheden die grond verwerven moeten voorkomen dat er sprake is van onrechtmatige steunverlening. Een onderneming mag volgens de Europese wetgeving niet financieel bevoordeeld worden. De institutionele setting is zo opgebouwd dat landen onderling concurreren op de markt en de overheid door middel van steun (begunstigen, documenten vervalsen, vrijstellingen van belastingen, kortingen aanreiken etc.) doet aan concurrentievervalsing. De Europese wetgeving verbiedt onder bepaalde criteria staatssteun (Fleurke & Hulst, 2003). Bij de transactie van een stuk grond wordt door de gemeente gesteld dat men het stuk grond nodig heeft voor publieke doeleinden. De stad wil bijvoorbeeld een school, een verzorgingstehuis of nieuwe woningen vestigen op een specifieke locatie, waar nu een bedrijf is gevestigd. De prijs die echter betaald wordt voor dat stuk grond mag niet dermate hoog zijn dat men staatssteun verleent aan het bedrijf. In de volgende alinea worden de criteria op een rijtje gezet waaraan men kan toetsen of er sprake is van staatssteun, evenals de uitzonderingen op de regel.

De Europese Unie heeft een aantal criteria opgesteld waaraan staatssteun moet voldoen om het ook te mogen identificeren als staatssteun. De criteria zijn achtereenvolgens: de staatssteun is betaald met staatsmiddelen, de staatssteun is gegeven aan één of meer ondernemingen, de staatssteun kan de concurrentie op de interne markt in geding brengen en de staatssteun kan nadelige gevolgen hebben voor de handel tussen lidstaten (Europa-nu, n.b.). Indien een grondtransactie voldoet aan de genoemde criteria, dan is de Nederlandse overheid verplicht dit aan te geven bij de Europese Commissie die vervolgens de transactie gaat beoordelen. Men hoeft de aankoop van gronden door de gemeente niet aan te geven als de transacties plaatsvinden via een open en onvoorwaardelijke biedprocedure of via een onafhankelijke taxatie (Europa-nu, n.b.). Uitzonderingen op de regel zijn maatregelen met als doel schade van natuurrampen te herstellen, een economische recessie tegen te gaan en maatregelen ten behoeve van de ontwikkeling van kleine en middelgrote ondernemingen, onderzoek en ontwikkeling, milieubescherming, werkgelegenheid en opleiding. In een aantal gevallen moet het Europese Hof van Justitie oordelen of er sprake is van staatssteun, indien een Nationale overheid het niet eens is met de constatering van de Europese Commissie. De transactie en het bestemmingsplan kunnen nietig worden verklaard. De Europese Unie stelt nogmaals als uitgangspunt dat er bij gemeentelijke grondverwerving sprake kan zijn van staatssteun, indien de grond voor een hogere prijs dan de marktconforme prijs is aangekocht (Derijk, 2010).

Onder bepaalde staatssteuncriteria, waarvoor geen uitzondering is uitgeschreven, wordt er voor een grondtransactie een maximale transactieprijs vastgesteld. Deze wettelijke maximale transactieprijs staat dan gelijk aan de transactieprijs die onafhankelijk wordt getaxeerd. De taxateur zal hierbij kijken naar de werkelijke waarde plus de verwachtingswaarde, zoals uitgeschreven in de Onteigeningswet. Een denkbeeldig voorbeeld waarbij er sprake kan zijn van staatssteun is de aankoop van een bedrijf voor een bepaalde transactieprijs (boven een taxatieprijs) die elders in de gemeente wil investeren.

Minimale-/maximale verwervingsprijs

In specifieke gevallen is er dus sprake van een wettelijk vastgestelde transactieprijs. In alle andere gevallen van grondtransacties die vallen buiten de criteria van staatssteun wordt er wettelijk niks gezegd over vrijheidsmarges van transactieprijzen. De wetgeving beïnvloedt niet expliciet en direct de marge. Er wordt geen maximale verwervingsprijs vastgesteld. Er is dus veel beleidsvrijheid en de prijs kan oplopen boven de prijs die betaald zou worden tijdens een rechterlijke procedure. Dit is echter niet reëel, omdat beide partijen met goed verstand handelen. De minimale verwervingsprijs staat eveneens niet wettelijk vermeld. Onder hetzelfde principe van goed verstand zal de minimale transactieprijs minstens altijd gelijk zijn aan de huidige waarde van het stuk grond. Dat is de waarde van het stuk grond in de huidige situatie (Telkamp, 2009). Hierop heeft de grondeigenaar ten minste recht bij de verkoop van zijn grond op een minnelijke wijze. Daarnaast zal men de verwachtingswaarde van grond betrekken in de minimale transactieprijs die men wil ontvangen. Hoe dit precies gebeurt sluit aan bij de handelingsvrijheid die wordt besproken in het volgende hoofdstuk.

Concluderend stelt de wet geen eisen waaraan een prijs moet voldoen in de minnelijke fase. Enkel onder bepaalde criteria treedt de Europese wetgeving omtrent staatssteun in werking die een maximale verwervingsprijs als grens stelt aan de prijsvorming. Er wordt verder geen wettelijke minimale verwervingsprijs genoemd. Wel wordt gesteld dat de prijs altijd minimaal de huidige waarde van de grond is. Het gaat om de prijs die de eigenaar zou kunnen ontvangen indien het plan van de gemeente niet zou worden uitgevoerd en er vrij verkeer zou plaatsvinden tussen twee private partijen.

4.2.2 Onderhandelingsproces

Planologische fase

Tijdens het onderhandelingsproces proberen de koper (gemeente) en verkoper (grondeigenaar) via een minnelijke wijze tot een transactieprijs te komen. Beide partijen schakelen een taxateur in die de waarde van het stuk grond berekent. Zij baseren hun berekeningen op de berekeningen die zijn vastgesteld in de rechterlijke fase. Een belangrijk onderdeel hiervan is de berekening van de werkelijke waarde plus de verwachtingswaarde. De verwachtingswaarde bij een onteigeningsprocedure kan relatief makkelijk worden vastgesteld, terwijl een stuk grond waarvoor een voorkeursrecht geldt en het onduidelijk is in welke ontwikkelfase het stuk grond zich bevindt relatief moeilijk en onduidelijk kan worden vastgesteld en in veel gevallen zal moeten worden geschat (Overwater, 2009). De overheid kan zodoende een kennisvoordeel hebben, omdat zij ook gaan over het ontwikkelingsproces van het stuk grond. De waardering van een stuk grond hangt dus samen met de ontwikkelfase waarin het stuk grond zich bevindt. Kortom, de waardering van het stuk grond wordt bepaald door de wet- en regelgeving die van toepassing is op het stuk grond. In de volgende alinea zal dit verder worden toegelicht.

De waardebepaling van een stuk grond hangt sterk af van de planologische fase van de ontwikkeling waarin het stuk grond zich bevindt. Bij een grondtransactie volgens de onteigeningsprocedure, waarbij de gemeente een stuk grond wil aankopen van de grondeigenaar, zijn er veelal altijd ontwikkelingsplannen voor het stuk grond (Overwater, 2009). Dit betekent dat de

bestemming voor het stuk grond vastligt. Aan de hand van de bestemming wordt zoals in het vorige hoofdstuk al is aangegeven de verwachtingswaarde berekend. Bij een stuk grond waarvoor een voorkeursrecht geldt, hangt de verwachtingswaarde samen met de fase waarin de ontwikkeling van het stuk grond zich bevindt. Hoe concreter de plannen zijn, des te hoger zal de verwachtingswaarde uitvallen. Dit komt omdat het planologische risico, dus een inschatting van de realiseerbaarheid, meegenomen moet worden in de verwachtingswaarde. De ontwikkelingsfase hangt ook samen met de grondprijsmethode die wordt gebruikt. In de volgende alinea worden de fasen benoemd en wordt er uitgelegd hoe elke fase invloed uitoefent op de waardering (waarderingsmethode) van een stuk grond.

Tijdens de minnelijke fase van de Wvg wordt de verwachtingswaarde berekend op basis van de planologische fase waarin het stuk grond zich bevindt. Er worden grofweg drie ontwikkelingsfasen onderscheiden waarin een stuk grond waarvoor een voorkeursrecht geldt zich kan bevinden (Overwater, 2009). Het voorkeursrecht is dus al gevestigd op basis van de grondslagen die in een eerdere paragraaf zijn genoemd.

1. In deze eerst besproken fase is er sprake van een stuk grond waarvoor het waarschijnlijk is dat zij in de toekomst in een ontwikkelingsplan zal worden betrokken. Er zijn dus nog geen concrete plannen vastgesteld. In dit geval is het lastig om de verwachtingswaarde in te schatten. Gebruikelijk is dat hier veelal wordt gekeken naar de huidige waarde met een plus en naar vergelijkingsprijzen. Er kan hier geen gebruik worden gemaakt van de residuele waardemethode. Hiervoor zouden veel variabelen moeten worden gebruikt. Deze variabelen, waaronder bijvoorbeeld alle kosten en de winst, liggen niet vast.

2. De tweede fase die wordt besproken is de fase waarin er al een concreet bouwplan klaar ligt. Er wordt ook wel gesproken van een juridisch bouwrijpe grond. Hoewel de grond nog niet is verworven, lijkt het aannemelijk dat er op korte termijn zal worden gebouwd. Het is dan enkel de vraag of de grond wordt verworven door een aanbod van de grondeigenaar volgens de Wvg of een vraag naar het stuk grond volgens de Ow. Voor de onderhandelingen tijdens de minnelijke fase maakt dit echter geen verschil. De verwachtingswaarde zal volledig worden berekend op basis van de nieuwe bestemming van het stuk grond. Tijdens de onderhandelingen zal het uitgangspunt evenals bij de onteigeningsprocedure de maximale prijs zijn die de gemeente wil uitgeven. Omdat vrijwel alle variabelen bekend zijn maakt men hier gebruik van de residuele waardemethode. Een grondeigenaar zal naast de waardebepaling van zijn grond wijzen op de financiële voordelen die spelen indien er een onteigeningsprijs zal worden genomen. De grondeigenaar kan er, zoals eerder al is geconcludeerd, voor kiezen af te zien van de onderhandelingsprijzen en wachten op een onteigeningsprocedure en een prijs die vastligt op basis van een onteigeningsbesluit. De onteigeningsprocedure zal naar verwachting snel plaatsvinden, vanwege het concrete plan dat vastligt voor het gebied.

3. Tussen beide fasen ligt een groot gebied waarin de verwachtingswaarde zich kan ontwikkelingen en die prijs kan daarom ook sterk fluctueren. In deze fase is onduidelijkheid wat zich op het stuk grond concreet zal ontwikkelen, maar er zijn wel al vaste plannen voor het gebied en het stuk grond gemaakt. Zodoende kan er een structuurvisie zijn voor het betreffende stuk grond. Een structuurvisie is een beleids- en ontwikkelingskader, maar geen toetsingskader (Kenniscentrum Infomil, n.b.). Hoewel in een structuurvisie de gebiedsontwikkeling van een stuk grond kan staan, betekent dit niet dat die

ontwikkeling ook zal plaatsvinden. Er is dus een planologisch risico bij de aankoop van een dergelijk stuk grond. Bij een bestemmingsplan of een inpassingsplan zal het planologische risico al een stuk lager zijn. De bestemming voor het stuk grond is al vastgesteld en plannen zijn redelijk duidelijk. Toch ontbreekt er een concreet plan voor het stuk grond, waardoor er toch een planologisch risico blijft ontstaan. Voor de berekening van een stuk grond in deze fase is het moeizaam een exacte waardebepaling te doen (Overwater, 2009). De residuele waardemethode is vaak nog niet mogelijk, of gebaseerd op onvolledige variabelen, waardoor deze methode niet goed gebruikt kan worden. Anderzijds biedt de vergelijkingsmethode onvoldoende houvast vanwege het gebrek aan vergelijkingstransacties, zo blijkt uit het artikel van Overwater (2009). Concluderend moeten deskundigen de prijs bepalen op basis van intuïtie en marktgevoel. Veelal wordt ook de grondprijs berekend op basis van algemene aannames. Een voorbeeld hiervan is het gebruik van gemiddelde woonprogramma's indien er een bestemming 'wonen' is vastgesteld voor het stuk grond.

Afhankelijk van de grondwaardeberekening, die op haar beurt weer afhangt van de ontwikkelingsfase van het stuk grond, zal de gemeente onderhandelen met de grondeigenaar. Hoewel de grondeigenaar de grond aanbiedt aan de gemeente zal men de verwachtingswaarde berekenen aan de hand van de ontwikkelfase. Een toekomstige bestemmingswijziging kan namelijk voor een grote waardeverhoging zorgen. Daarnaast zal de grondeigenaar iets terug willen zien van de vergoedingen die vallen onder het kopje transactiekosten en zullen worden uitgekeerd indien er een onteigeningsprijs wordt vastgesteld. Zo kan er een spel ontstaan waarbij zowel de gemeente als de grondeigenaar kan bluffen over de aankoop respectievelijk verkoop van het stuk grond. De gemeente zal zeggen dat er voorlopig nog geen concreet bouwplan wordt opgesteld, terwijl de grondeigenaar zal zeggen dat hij niet per definitie af wil van zijn stuk grond. Het kan echter ook een kwestie zijn van de waarde van de grond te overschatten of onderschatten.

Om wat voor reden de onderhandelingsprijs ook wordt bepaald en in het gevolg de transactieprijs, er is veel vrijheid waarbinnen dit kan geschieden. De planologische fase, vastgesteld in de regelgeving door middel van structuurvisies of bestemmingsplannen, geeft invulling aan de waardebepaling van het stuk grond. Zij bepaalt immers de verwachtingswaarde van het stuk grond en heeft invloed op de vrijheid waarin waarderingsmethodieken gebruikt kunnen worden. Zodoende geeft het invulling aan de beleidsvrijheid en vult het de vrijheidsmarges in.

Beleidsvrijheid: onderlinge afspraken

De prijs is het belangrijkste uitgangspunt van de onderhandelingen. Er zijn echter in de minnelijke fase nog meer afspraken te maken die vervolgens weer invloed kunnen hebben op de transactieprijs. De grondeigenaar en de gemeente kunnen onderling afspraken maken die afwijken van de Onteigeningswet of Wet voorkeursrecht gemeenten die anders in werking zouden treden. Hierbij valt te denken aan afspraken over prijzen die afwijken van de volledige schadeloosstelling en tijdstippen over het in werking treden van bepaalde procedures. Voor de overheid is het vaak financieel aantrekkelijk om een transactie te verkrijgen via de minnelijke weg. Hierdoor kunnen bepaalde kosten worden voorkomen. Te denken valt bijvoorbeeld aan een vermindering van de proceskosten en het

(gedeeltelijk) wegvallen van kosten voor juridische bijstand en kosten voor taxaties. Bovendien veroorzaakt een onteigeningsprocedure veel vertraging, waardoor gemeenten dit willen voorkomen en de prijs omhoog zullen bijstellen (De Noordelijke Rekenkamer, 2012). Het kan dan voorkomen dat de transactieprijs die de gemeente betaalt aan de grondeigenaar hoger uitvalt dan wanneer er een onteigening of prijsadvies op basis van de Wvg zou hebben plaatsgevonden. Door het wegvallen van de proceskosten, rechtsbijstandskosten en bepaalde taxatiekosten kunnen gemeenten een hogere prijs aanbieden aan de grondeigenaar, terwijl men zelf ook een deel van de kosten bespaart. Men bespaart hiermee dus verschillende transactiekosten. De gemeente zal een stuk grond tegen een zo laag mogelijke transactieprijs willen verkopen. Afhankelijk van de kennis en de bereidheid van de grondeigenaar om zijn stuk grond te verkopen zal de gemeente een zo laag mogelijke prijs kunnen verkrijgen voor het stuk grond. Het hangt ook af van de deskundigheid van de gemeente op het gebied van onderhandelingsvaardigheid en mensenkennis. Dit is voornamelijk van belang bij het aanbieden van natura. Hiermee wordt bedoeld het aanbieden van een nieuw stuk grond plus opstal. Veelal zullen ondernemingen een verblijfsverplaatsing overwegen. Het gaat om lastig te standaardiseren aankooptransacties, waarbij de persoonlijke omstandigheden van het betreffende bedrijf van grote invloed zijn op de hoogte van de aankoopprijs/schadeloosstelling (De Noordelijke Rekenkamer, 2012). Al met al zijn er veel openingen voor de gemeente te benoemen tijdens het onderhandelingsproces om de transactieprijs te kunnen verminderen, dan wel te verhogen (ten gunste van het proces). In de minnelijke fase kunnen kortom allerlei onderlinge afspraken worden gemaakt die gevolgen hebben voor de uiteindelijke prijs. Dit gebeurt overigens wel binnen de kaders voor het opstellen van een taxatierapport, waarmee er op een verantwoorde wijze tot een prijs moet worden gekomen.

Binding met rechterlijke prijsvorming

Door meer inzichten te krijgen in de bepaling van de onteigeningsprijs of de transactieprijs op basis van een prijsadvies volgens de Wvg kunnen gemeenten en grondeigenaren ook zelf de rechterlijke prijs als bieding/uitgangspunt nemen. Ze moeten wel zelf nagaan wat de hoogte van de prijs dan zal zijn. Men baseert de prijs in de minnelijke fase op deze manier dus op de prijs die in de rechterlijke fase zou ontstaan. Het sluit aan op het citaat van Myerson (1997, p. 374) dat aangeeft dat partijen via de minnelijke wijze tot een transactieprijs kunnen komen. *“The outcome of effective negotiations in which the players have equal opportunity to participate should be the same as the recommendations that would be made by an impartial arbiter who knows the same information that is common knowledge among the players during the negotiations.”* Op deze manier kan aan de grondeigenaar duidelijk worden gemaakt dat men maximaal die prijs kan ontvangen die al onafhankelijk is getaxeerd. Zodoende kan de gemeente besparen op de proceskosten, advieskosten en enkele juridische kosten. Enkel de taxatiekosten moeten worden betaald, maar dit is ook het geval wanneer de transactieprijs wordt vastgesteld volgens de Ow of de Wvg. Andersom kan de grondeigenaar ook de grond op gelijkwijze manier laten taxeren om de maximale prijs voor zijn stuk grond te krijgen. Indien een van de partijen uitgaat van de 'rechterlijke' prijs, dan wordt met één klap de vrijheidsmarge verkleind. In de praktijk blijkt echter dat partijen zich focussen op een gunstigere prijs, wat binnen de beleidsvrijheid van de minnelijke fase ook mogelijk is.

4.2.3 Conclusie

In de minnelijke fase worden minder eisen gesteld door de wet- en regelgeving met betrekking tot de beleidsvrijheid. Grondeigenaar en gemeente zijn vrij om te onderhandelen over de prijs. Enkel de Europese wetgeving omtrent staatssteun doet binnen bepaalde criteria uitspraken over een maximale verwervingsprijs. Verder is er een grote vrijheidsmarge. De vrijheidsmarge kan worden beïnvloed door de planologische fase waarin een stuk grond zich bevindt. Hetgeen in een structuurvisie of bestemmingsplan staat vermeld voor het stuk grond, geeft invulling aan de wijze waarop de verwachtingswaarde wordt berekend. Binnen de beleidsvrijheid kunnen de gemeente en de grondeigenaar onderlinge afspraken maken. Dit kan zijn over de prijs, maar bijvoorbeeld ook over de leveringstijd of het aanbieden van natura. In ieder geval biedt dit veel openingen binnen de beleidsvrijheid, waardoor er verschillen tussen soortgelijke transactiegronden kunnen ontstaan. Tot slot wordt nog de rechterlijke prijsvorming betrokken in de minnelijke fase. Indien er door één van beide partijen wordt uitgegaan van deze prijsvorming, dan zal de beleidsvrijheid een stuk worden bekrompen.

4.3 Conclusie beleidsvrijheid

4.3.1 Wet- en regelgeving en prijsmechanismen

De prijsvormingen van transactiegronden kunnen zich op verschillende wijzen ontwikkelen binnen de gegeven vrijheidsmarges. Er zijn een viertal mogelijkheden waarin de beleidsvrijheid voor het ontwikkelen van de prijs verschilt. Per mogelijkheid wordt er een andere vrijheidsmarge geschetst. In de tabel worden de vier beleidsvrijheden genoemd. Hiermee wordt duidelijk welke invloed de wet- en regelgeving heeft op de vrijheidsmarge waarin de prijs zich kan ontwikkelen. Alvorens er sprake is van een publiekrechtelijke procedure wordt er eerst geprobeerd om via de minnelijke weg tot een transactieprijs te komen. De minnelijke weg kent veel vrijheden waarbinnen de prijs zich kan ontwikkelen. Er worden door de wet- en regelgeving geen directe eisen gesteld aan de prijsvorming. Enkel bij staatssteun wordt er een maximale verwervingsprijs geformuleerd. De minimale verwervingsprijs wordt wel geformuleerd door te kijken naar de huidige waarde van het stuk grond. Verder wordt de beleidsvrijheid beperkt door de ontwikkelfase van de grond, vastgelegd in ruimtelijke plannen, en de kennis over de rechterlijke instrumenten. Daarentegen kunnen de gemeente en de grondeigenaar onderling allerlei afspraken maken binnen de beleidsvrijheid, waardoor de prijsvorming verschillend kan worden ingevuld. Wat betreft de publiekrechtelijke weg wordt de beleidsvrijheid duidelijker gesteld, omdat de wet- en regelgeving eisen stellen waaraan de prijsvorming moet voldoen. De onteigeningsprocedure stelt nog meer eisen dan de procedure van de Wvg, door allerlei vergoedingen in de prijsvorming te betrekken. Voor beide prijsvormingprocedures moet de werkelijke waarde plus de verwachtingswaarde worden berekend. Hiervoor kunnen verschillende waarderingsmethodieken gebruikt worden. Volgens de wetgeving moet er sprake zijn van een fictief handelen tussen koper en verkoper. De waarderingsmethodieken vallen binnen deze definitie. Bovendien mag er in bijzondere gevallen worden afgeweken. Er is dus veel vrijheid voor de berekening hiervan. Enkel kijkend naar de rol van de wet- en regelgeving op de vrijheidsmarges waarbinnen de prijs

zich kan ontwikkelen, kan de onderstaande tabel worden opgesteld.

	Grondeigenaar biedt grond aan	Gemeente wil grond verwerven
Minnelijke wijze	Juridisch maximale verwervingsprijs: staatssteun Minimale verwervingsprijs eigenaar: huidige waarde --- kennis over ontwikkelfase grond voor berekening verwachtingswaarde (marktconformiteit) kennis over prijsvorming prijsadvies Wvg --- onderlinge afspraken --> verschillen in transactieprijzen	Juridisch maximale verwervingsprijs: staatssteun Minimale verwervingsprijs eigenaar: huidige waarde --- kennis over prijsvorming onteigeningsprijs --- Onderlinge afspraken --> verschillen in transactieprijzen
Publiekrechterlijke weg	Wet voorkeursrecht gemeenten: Prijsadvies: - De werkelijke waarde + verwachtingswaarde (= bestemmingswijziging) - (Complexwaarde) - Kosten rechtelijke bijstand, rechtsbijstand en deskundigenadvies	Onteigeningswet: onteigeningsprijs: - De werkelijke waarde + verwachtingswaarde (= bestemmingswijziging) - Terugkerende vergoedingen / inkomensschade: verplaatsing of liquidatie - Eenmalige vergoedingen (zie vergoedingen) - Belastingsschade - (complexwaarde) - (waardevermindering van het overblijvende)

Figuur 9: Beleidsvrijheid gemeentelijke grondverwerving

4.3.2 Verklaring verschillende transactieprijzen: opstap naar handelingsvrijheid

In de bovenstaande tabel is de beleidsvrijheid geschetst waarmee de vrijheidsmarges voor gemeentelijke grondverwerving inzichtelijk zijn gemaakt. Er kan worden geconstateerd dat er maar in beperkte mate grenzen worden gesteld aan de prijsvorming van gemeentelijke grondverwerving.

Kortom, er is veel vrijheid waarbinnen de prijs zich kan ontwikkelen. Zodoende kunnen er grote verschillen ontstaan tussen transactieprijzen van soortgelijke gronden. Dit betekent echter niet dat de beleidsvrijheid ook uiterst verschillend wordt ingevuld door de gemeenten en grondeigenaren die betrokken zijn bij gemeentelijke grondverwerving. De beleidsvrijheid geeft dus geen verklaring voor het ontstaan van verschillende transactieprijzen. Hiervoor moet er worden gekeken naar de wijze waarop de vrijheidsmarges worden ingevuld. In het volgende hoofdstuk wordt er gekeken naar de keuzemogelijkheden van beide partijen en welke factoren deze keuzemogelijkheden beïnvloeden. Zodoende wordt de handelingsvrijheid inzichtelijk gemaakt.

In het theoretisch kader zijn een aantal factoren benoemd die de prijs als marktuitkomst verklaren. Willekeurig zijn de belangrijkste factoren nogmaals de prijskenmerkende factoren, rationaliteit, informatievoorziening en transactiekosten. Met behulp van deze factoren wordt er gekeken hoe binnen de beleidsvrijheid de handelingsvrijheid wordt vormgegeven. De factoren beïnvloeden de keuzes die door de gemeente en de grondeigenaar worden gemaakt. Op welke wijze dit gebeurt wordt in het volgende hoofdstuk toegelicht. Er wordt specifiek naar een aantal punten gekeken die in dit hoofdstuk al zijn benoemd. In dit hoofdstuk is benoemd dat de werkelijke waarde zich zonder wettelijk vastgestelde grenzen in de praktijk op verschillende manieren kan ontwikkelen met behulp van verschillende waarderingsmethodieken. Welke waarderingsmethodieken in de praktijk daadwerkelijk worden gebruikt en in hoeverre de berekening van de gebruikte waarderingsmethodieken van elkaar verschillen binnen de wettelijke grenzen is onduidelijk. Door inzichten te krijgen in deze laatste vraag wordt er inzichtelijk gemaakt op welke wijze prijzen zich variërend kunnen ontwikkelen.

In de minnelijke fase wordt de vrijheidsmarge voor transactieprijzen bepaald door het gedrag van actoren, wat volgens het theoretisch kader grotendeels wordt veroorzaakt door kennis en mate van rationaliteit. Een belangrijk punt hierin is of grondeigenaren en gemeenten inzichten hebben in de prijs die men kan ontvangen indien de gemeente moet overgaan tot een publiek instrument. Kortom: weet men wat de hoogte is van het prijsadvies volgens de Wvg of weet men wat de hoogte is van de onteigeningsprijs? Indien men hiervan op de hoogte is, welke positie neemt men dan in het onderhandelingsproces in en welke invloed heeft dit op de hoogte van de transactieprijs die uiteindelijk ontstaat? Dezelfde vragen kunnen gesteld worden indien men niet op de hoogte is van het prijsadvies of de onteigeningsprijs. Op deze manier kunnen de verschillen in de bepaling van transactieprijzen tussen het beschikken en het ontbreken van deze kennis worden aangetoond.

Ook de transactiekosten zijn verwerkt in de prijs die ontstaat wanneer er sprake is van een rechterlijke procedure. Deze kosten zullen ook betrokken worden bij de prijsvorming binnen de minnelijke fase. Daarnaast zullen transactiekosten invloed hebben op de keuzemogelijkheden van gemeenten en grondeigenaren, volgens het theoretisch kader. Het is dus van belang te kijken hoe het ontstaan van bepaalde transactiekosten de keuzes van beide partijen kunnen beïnvloeden en zodoende de handelingsvrijheid kunnen verkleinen.

Een andere bron van kennis die grote invloed kan hebben op de prijsbepaling van de transactieprijs is de kennis over de plannen voor de grond. De ontwikkelfase van de grond heeft een belangrijke invloed op de bepaling van de verwachtingswaarde. Bij een onteigeningsprocedure is dit goed vast te stellen, de nieuwe bestemming is namelijk al bekend. Bij een Wvg-procedure kan de grond in verschillende fasen zitten. Zo kan er een (ontwerp-)bestemmingsplan of (ontwerp-)structuurvisie zijn vastgesteld. Het is onduidelijk welke fase precies welke invloed heeft op de waardebepaling van de

verwachtingswaarde en hoe dit vervolgens het gedrag van de actoren beïnvloedt in de onderhandelingsfase en welke invloed dit weer heeft op de transactieprijs. Indien er nog geen concrete plannen zijn wordt in principe de huidige waarde door grondeigenaren aangehouden als minimale verwervingsprijs. Het is de vraag hoe grondeigenaren dan handelen bij de verkoop van hun grond en hoe gemeenten handelen. Resumerend zijn vragen belangrijk als: welke kennis hebben de grondeigenaar en de gemeente over de ontwikkelfase waarin de grond zich bevindt, vanuit welk oogpunt handelen beide met deze kennis in het onderhandelingsproces en hoe beïnvloedt dit de uiteindelijke transactieprijs? Op deze manier kunnen verschillen worden aangetoond in de transactieprijzen die ontstaan op basis van de kennis en het handelen van beide actoren. De kennis over de ontwikkelfase van de grond en de kennis die ontstaat op basis van prijsbepaling van publieke instrumenten kunnen beide van toepassing zijn op het gedrag van de actoren en de prijsbepaling van de transactieprijs.

In dit hoofdstuk is duidelijk geworden hoe de wet- en regelgeving invloed uitoefent op de totstandkoming van de transactieprijs door vrijheidsmarges te formuleren. Het is evident dat er een grote vrijheidsmarge is voor de prijsvorming van gemeentelijke grondverwerving. Deze vrijheidsmarges kunnen op verschillende wijzen worden ingevuld. In het volgende hoofdstuk wordt er gekeken naar de keuzes die gemeenten en grondeigenaren kunnen maken. Er wordt voornamelijk gekeken naar de onduidelijkheden die in dit hoofdstuk al aan het licht zijn gebracht. Kort opgesomd zijn dit de waarderingsmethodieken, de invloed van de rechterlijke prijs, de transactiekosten en de ontwikkelfase van de grond. In dit hoofdstuk is de beleidsvrijheid dus inzichtelijk gemaakt, in het volgende hoofdstuk wordt de handelingsvrijheid inzichtelijk gemaakt.

5. Vrijheidsmarges in de praktijk

In het vorige hoofdstuk is toegelicht welke vrijheidsmarges er door de wet- en regelgeving worden vormgegeven, waarbinnen een transactieprijs zich kan ontwikkelen. In dit hoofdstuk wordt er gekeken naar de keuzemogelijkheden van de overheid en de grondeigenaar in het ontwikkelingsproces om zodoende de handelingsvrijheid inzichtelijk te krijgen. In de laatste paragraaf van het vorige hoofdstuk is toegelicht dat er specifiek wordt gekeken naar de waarderingsmethodieken, de invloed van de rechterlijke prijs, de transactiekosten en de ontwikkelfase van de grond. Elk onderdeel wordt benaderd vanuit de factoren die in het theoretisch kader zijn benoemd. Kortom, wat zeggen beide partijen met betrekking tot elk onderdeel over de prijskenmerkende factoren, rationaliteit, informatievoorzieningen en/of transactiekosten en hoe kan dit vervolgens de prijs op een verschillende wijze vormgeven. Hoe interpreteren beide partijen elk onderdeel en hoe gaan de partijen hier mee om met betrekking tot de prijsvorming? In dit hoofdstuk worden de belangrijkste inzichten benoemd en beschreven. Het hoofdstuk kent een indeling op basis van de vier wegen waarop gemeentelijke grondverwerving plaats kan vinden: minnelijke wijze Onteigening, minnelijke wijze Wvg, rechterlijke wijze Onteigening en rechterlijke wijze Wvg. In de conclusie volgt een soortgelijke figuur als in de conclusie van het vorige hoofdstuk, echter wordt nu niet de beleidsvrijheid maar de handelingsvrijheid geïllustreerd.

5.1 Marges minnelijke fase onteigening

Inleiding

Volgens de wet- en regelgeving, besproken in hoofdstuk 4, is de gemeente bij grondverwerving altijd verplicht eerst de minnelijke fase te doorlopen. In alle situaties is de insteek: het voltooien van een transactie via de minnelijke wijze. Binnen de wettelijke en de institutionele kaders die reeds zijn beschreven kan de prijs zich ontwikkelen. Bij de minnelijke fase van een onteigening waarbij de gemeente grond wil verwerven van de grondeigenaar kan de prijs op verschillende wijzen ontstaan. Zodoende kunnen er ook verschillen ontstaan tussen transactieprijzen van soortgelijke gronden. In het stuk hieronder zal er worden gezocht naar de marges die ontstaan door te kijken naar hoe de prijs zich verschillend kan ontwikkelen. Dit wordt gedaan door het ontwikkelingsproces zoals dit in de praktijk plaatsvindt te doorlopen.

Voordat de gemeente de onteigeningsprocedure kan starten produceert men vaak een bestemmingsplan. Op de voorwaarden uit de wetgeving die eerder zijn genoemd mag een onteigeningsprocedure worden gestart. Grondeigenaren zitten hier niet op te wachten (Wennekes, persoonlijke communicatie, 21 november 2013). Met name bedrijven zijn hier niet content mee. Zij willen hun bedrijf voortzetten. Er is echter geen keus aangezien in Nederland het individuele belang ondergeschikt is aan het publieke belang. Op enig moment heeft de gemeente een taxateur ingeschakeld die de opdracht krijgt om de grondeigenaar te bezoeken en aan te geven dat de gemeente de grond wil gaan verwerven. Dit is ook het moment dat de grondeigenaar een deskundige inschakelt. Beide partijen hebben dus deskundigen/taxateurs ingeschakeld, die de berekeningen uitvoeren en als adviseur dienen in het onderhandelingsproces. Er wordt gekeken naar de hoogte van de schade voor de grondeigenaar.

De werkelijke waarde

De uiteindelijk transactieprijs bestaat uit verschillende factoren die door beide taxateurs moeten worden bepaald en worden opgenomen in de berekeningen in het taxatierapport. In eerste instantie moet de werkelijke waarde worden berekend. Het taxeren gaat op zichzelf simpelweg uit van maar één ding: een juiste inschatting maken van de waarde (Van der Heijden, persoonlijke communicatie, 26 november 2013). Er wordt hierbij gekeken naar de marktwaarde, dus de waarde die ontstaat in het vrije verkeer zonder dwang, waarbij beide partijen dus op een goede manier met elkaar omgaan en beschikken over voldoende kennis. Het begrip werkelijke waarde, zoals wordt genoemd in de Onteigeningswet, dekt het begrip van marktwaarde. Het is dus de waarde die er op dat moment voor betaald wordt. In heel veel gevallen kun je de waarde vaststellen omdat er in de markt veel handel is. Op die manier kun je relatief gemakkelijk vaststellen wat de werkelijke waarde/marktwaarde is. Indien je iets hebt wat niet zo vaak wordt verhandeld, dan moet er worden gezocht naar methodieken die iets zeggen over de waarde. In ieder geval moet er door middel van een berekening worden verantwoord hoe de werkelijke waarde is bepaald (Van der Heijden). Dit kan niet gebeuren op basis van intuïtie en ervaring van de taxateur.

De taxatie van de werkelijke waarde kan op verschillende wijzen worden uitgevoerd waarbij veel afhangt van de toekomstige bestemming. Het kan voorkomen dat de waarde wordt bepaald op basis van de toekomstige bestemming of dat de waarde wordt bepaald op basis van de huidige bestemming indien er geen waardevermeerdering is. Er kan bij gemeentelijke grondverwerving in het algemeen onderscheid worden gemaakt tussen lucratieve en niet-lucratieve bestemmingen (Wennekes, persoonlijke communicatie, 21 november 2013). Lucratieve bestemmingen zijn bestemmingen waarbij grond wordt verworven die winstgevend is. Dit zijn vaak kantoren, bedrijventerreinen en woningbouw. Niet- lucratieve bestemmingen zijn alle bestemmingen waarbij er geen winst valt te behalen. Dit zijn alle bestemmingen op het gebied van wegen, waterwegen en spoorlijnen. Voor de berekening van de werkelijke waarde wordt dus tenminste de huidige waarde bepaald, tenzij het een lucratieve bestemming is waardoor een deel van de verwachtingswaarde moet worden meegenomen. Dit is een belangrijk element dat moet worden meegenomen in de berekening van het de werkelijke waarde.

De werkelijke waarde: toepassing verschillende waarderingsmethodieken

Voor de berekening van de werkelijke waarde kunnen verschillende waarderingsmethodieken worden gebruikt. In hoofdstuk 4 zijn de waarderingsmethodieken opgesomd en kort toegelicht. In willekeurige volgorde zijn dit de vergelijkingsmethode, de huurwaarde-/kapitalisatiemethode, de kuberings-/oppervlaktemethode, de top-down methode/residuele waardemethode en de discounted-cashflow-methode. In de praktijk blijkt dat er bepaalde methoden regelmatig en bepaalde methoden nauwelijks worden gebruikt (Van der Heijden, persoonlijke communicatie, 26 november 2013; Wennekes, persoonlijke communicatie, 21 november 2013).

Beide taxateurs geven aan dat de vergelijkingsmethode de meest gebruikelijke methode en het hoofdmiddel is om tot een taxatie te komen. Met de vergelijkingsmethode kan je het beste de marktwaarde vaststellen. Er wordt gekeken naar soortgelijke transacties die in de markt in het nabije verleden, dus op dit moment van de markt, zijn uitgevoerd. Een goed voorbeeld hiervan, waarbij de

vergelijkingsmethode vaak wordt toegepast, zijn de taxatie van woningen (Van der Heijden, persoonlijke communicatie, 26 november 2013). Er wordt gekeken naar soortgelijke huizen die in de markt zijn verkocht. Je hebt dan een range waarbinnen de prijs varieert. Het is relatief gemakkelijk om analyses te maken van de desbetreffende huizen (van der Heijden, persoonlijke communicatie, 26 november 2013). Er wordt gekeken naar allerlei factoren waaronder m^2, m^3, leeftijd, locatie, voorzieningen, tuin, garage etc. De vergelijkingsmethode kan ook worden toegepast bij alle andere bestemmingen, zoals kantoren en bedrijventerreinen. Differentiatie van de desbetreffende grondwaarde kan worden doorgevoerd door te kijken naar allerlei kenmerken en omstandigheden, hetzelfde als bij de woningbouw. In tegenstelling tot de woningbouw zal er bij bedrijventerreinen naar andere kenmerken gekeken worden zoals bijvoorbeeld de ligging van de locatie ten opzichte van afnemers/klanten, het arbeidspotentieel, de parkeermogelijkheden, het uitzicht etc. (Gemeente Hoogeveen, 2013). Door het desbetreffende stuk grond plus opstal te vergelijken met andere gronden plus opstal kan de prijs worden vastgesteld.

In sommige gevallen wordt de vergelijkingsmethode gebruikt in combinatie met de kuberings-/oppervlaktemethode. De kuberings-/oppervlaktemethode houdt in dat prijzen worden verbonden aan meters. Veel gemeenten produceren jaarlijks een nota grondprijzen. In deze nota's staan de gebruikelijke waarderingsmethodieken voorgeschreven en de daarbij horende grondprijzen (Gemeente Alkmaar, 2013; Gemeente Hoogeveen, 2013). Deze nota's geven dus inzicht in de hoogte van de grondprijzen en de manier waarop deze zijn bepaald (waarderingsmethodiek). De gegevens uit de rapporten worden bepaald door een onafhankelijk adviesbureau, dat kijkt naar de grondprijzen van het afgelopen jaar en de marktontwikkelingen. Allerlei transacties worden dan als het ware gebruikt als een soort weefnet (Van der Heijden, persoonlijke communicatie, 26 november 2013). In de nota's kunnen voor enkele grondprijsberekeningen prijzen worden genoemd per kubieke/vierkante meter (Gemeente Hoogeveen, 2013). Daarnaast worden er enkele grondprijzen genoemd die horen bij een gemiddelde oppervlakte. De wijze van berekenen en de hoogte van de prijzen kunnen heel erg verschillen per nota, dus per gemeente (zie figuur hieronder). Als taxateur kun je van de gegevens in de nota gebruik maken, bijvoorbeeld van de kuberingsmethodiek, indien het een soortgelijke vergelijking is. Je kunt op basis van de prijzen gemeten per kuub snel toe werken naar de prijs. Het is op zich een prima methode, maar wel allemaal heel grof (Van der Heijden, persoonlijke communicatie, 26 november 2013). Je zult om een juiste waarde te krijgen een precieze vergelijking moeten uitvoeren, door te kijken naar alle factoren. De nota's kunnen dus zeker bruikbaar zijn, maar ze stellen in geen enkele mate grenzen aan prijzen. De nota's zijn een verzameling van allerlei gegevens en je kunt er als taxateur je voordeel mee doen. Er is echter geen standaardlijst. Daarvoor verschillen gronden teveel van elkaar. Er kan op basis van de gegevens uit de nota's voor sommige transacties een waardebepaling worden uitgevoerd. Indien er echter moet worden getaxeerd door een taxateur moet hij toch specifiek gaan kijken naar hoe de grond ligt, de grootte, de belemmeringen, wat je er wel en niet mee kunt (Van der Heijden, persoonlijke communicatie, 26 november 2013). Dat zal allemaal meegenomen moeten worden in de berekeningen om de precieze werkelijke waarde te bepalen.

	Nota Gemeente Hoogeveen	**Nota Gemeente Alkmaar**

Sociale huurwoningen	Grondprijs: 15.760,- Voor 150 m² Indien >150 m² Per m² 105,-	In categorie 1 tot 535,91,- per maand Grondprijs: 16.500
Goedkope koopwoningen	Grondprijs: 27.500,- Voor 160 m² Indien >160 m² Per m² 172,-	Niet opgenomen in de nota
Kantoren	Richtprijs 170,- per m² bvo	Minimum 195,- per m² bvo
Bedrijventerreinen	Per bedrijventerrein: Binnengebied 75,- per m² Mr. Cramerweg 90,- per m² A37 104,- per m²	Per bedrijventerrein: Boekelermeer 170,- tot 201,- per m² Albaststraat – Barnsteenstraat – Pyrietstraat: 160,- per m²

Figuur 10: Verschillende prijzen en verschillende berekeningen enkele bestemmingen (Gemeente Alkmaar, 2013; Gemeente Hoogeveen, 2013)

Naast de vergelijkingsmethode en de kuberingsmethode is ook de top-down methode een veel gebruikte methode in de praktijk. Dit staat ook wel bekend als de residuele waardemethode. Bij deze methodiek wordt de maximale prijs afgeleid van de verkoopopbrengsten. Het is een methode die enkel toepasbaar is op lucratieve bestemmingen. De methode kent echter nadelen. De ene aanname wordt op de andere aanname gestapeld (Van der Heijden, persoonlijke communicatie, 26 november 2013). Er ontstaat dan een prijs waarbij er niet met zekerheid kan worden gezegd of dit ook de juiste marktprijs is. Het is wel zo dat naarmate de gegevens van de opbrengsten, de bouwkosten, de bijkomende kosten, de marge voor de winst en de marge voor het risico inzichtelijker worden er meer zekerheid is op een juiste marktprijs. Indien zich een onteigeningszaak voordoet waarbij er sprake is van een lucratieve bestemming dan zijn over het algemeen de gegevens die eerder zijn genoemd relatief inzichtelijk. Uiteraard verschilt dit ook per geval, maar de aannames zijn dan gedaan op basis van de dan al beschikbare gegevens. Het blijven echter nog steeds aannames, waardoor de residuele waardemethode niet wordt gezien als meest handige methode (Wennekes, persoonlijke communicatie, 21 november 2013). Vandaar dat de vergelijkingsmethode in de praktijk eerder zal worden gebruikt. Het kan daarentegen voorkomen dat er geen vergelijkingen zijn waardoor de residuele waardemethode dan wordt gezien als een goed alternatief. In de volgende paragraaf zal er verder worden ingegaan op de residuele waardemethode in de minnelijke fase van de Wvg.

Naast de vergelijkingsmethode, de kuberings-/oppervlaktemethode en de top-down methode is er ook nog een andere methode die veelal worden toegepast in de praktijk (Van der Heijden, persoonlijke communicatie, 26 november 2013). De huurwaardemethode kan gebruikt worden indien er

wordt gekeken naar rendement van bedrijfsobjecten. Er wordt dan gekeken naar de huurwaardeopbrengsten. De bruto huurwaarde wordt vervolgens vermenigvuldigd met een kapitalisatiefactor die is berekend aan de hand van vergelijkingen. De kapitalisatiefactor is dan de verkoopprijs gedeeld door de huurwaarde. Deze methode is dus eveneens afhankelijk van vergelijkingsmogelijkheden. Als afgeleide zou je ook kunnen zeggen dat er een bedrijfsgebouw is waar een bepaalde productie is. Dan is de waarde van het gebouw een afgeleide van de waarde van de productie. Indien er dus sprake is van liquidatie.

Hierboven zijn de waarderingsmethoden genoemd die door taxateurs als meest regelmatig worden aangegeven. Er zijn nog tal van andere waarderingsmethodieken te benoemen, waarvan vele ook afgeleiden zijn van de hierboven genoemde methodieken (Commissie Modelmatig Waarderen, n.b.). Hoe er ook wordt gerekend en met welke waarderingsmethode dan ook, de enige juiste uitkomst is de prijs die in de markt uiteindelijk ook betaald zou worden (Van der Heijden, persoonlijke communicatie, 26 november 2013). Dit is heel het principe van taxeren. De waarderingsmethodiek die per geval het beste kan worden gebruikt zal in principe ook gebruikt moeten worden. Alle andere waarderingsmethodieken zijn hulpmiddelen voor dat specifieke geval.

Het komt echter voor (weliswaar in beperkte gevallen) dat er binnen eenzelfde taxatie, waarbij zowel de taxateur van de grondeigenaar als de taxateur van de gemeente een taxatie uitvoert, een verschillende waarderingsmethodiek wordt gebruikt. Over het algemeen komt dit weinig voor door de gelijkheid van het object en al snel duidelijk is wel waarderingsmethodiek het beste gebruikt kan worden (Van der Heijden). Toch kan dit voorkomen, waardoor beide taxaties van elkaar zullen verschillen. In hoeverre zij van elkaar verschillen is moeilijk te bepalen. Dit verschilt namelijk per object. Hoewel er veel vrijheid zit in de keuze voor de waarderingsmethodiek zullen zij zich toch moeten verantwoorden aan de andere partij en aantonen hoe men tot een waardering en een dergelijke keuze voor een waarderingsmethodiek is gekomen.

Verschillende toepassing binnen de waarderingsmethodiek

Binnen de berekening van de methodiek die wordt toegepast heeft de taxateur vaak ook nog veel vrijheid om uiteindelijk tot een werkelijke waarde te komen. Deze vrijheidsmarge kan op meerdere wijzen worden ingevuld. Er wordt op dit moment echter uitgegaan van een juiste taxatie die de marktwaarde vertolkt, dan wel hier zo dicht mogelijk tegen aan ligt. Kortom, niet op basis van andere factoren. Indien er wordt getaxeerd zijn er binnen de taxatie vervolgens weer een aantal risico's die grote gevolgen kunnen hebben op de uiteindelijke werkelijke waarde. Dit is echter weer afhankelijk van het taxatieobject en de waarderingsmethodiek. Hieronder zijn een aantal punten opgesomd die aangeven dat meerdere taxaties van hetzelfde object en met dezelfde taxatiemethodiek sterk van elkaar kunnen verschillen (Commissie Modelmatig Waarderen, n.b.).

- het vastleggen van kwaliteitseisen;
- het definiëren van te gebruiken objectkenmerken;
- het definiëren van te gebruiken omgevingskenmerken;
- de systematische analyse van marktgegevens;

- de systematische beoordeling van kwaliteitsresultaten.

Samengevat zou er in beginsel geen verschil moeten zijn tussen verschillende taxaties van een stuk grond. Dit betekent dat verschillende taxateurs tot een evenredige werkelijke waarde zouden moeten komen. In de bovenstaande stukken is er echter gebleken dat dit niet het geval. Verschillen kunnen ontstaan door verschillende waarderingsmethodieken en het bepalen en definiëren van de prijzen van allerlei factoren binnen het getaxeerde object. De vergelijkingsmethode wordt over het algemeen (voor de meerderheid van alle grondtransacties) gezien als de beste methode om het dichtste bij de marktprijs uit te komen. Hoe beter de vergelijking is, des te groter is de kans dat beide partijen tot dezelfde taxatie van de werkelijke waarde komen.

Overige schadeposten volledige schadeloosstelling

Naast de werkelijke waarde zijn er nog vele andere schadeposten die kunnen/moeten worden opgenomen in een taxatierapport om tot een uiteindelijke schadeloosstelling in de minnelijke fase te komen, te beginnen met de schade op het overblijvende. De schade op het overblijvende is vaak een post die moet worden opgenomen bij niet-lucratieve bestemmingen. Het komt veelal voor in landelijke gebieden dat er bijvoorbeeld een weg of spoor moet worden aangelegd waarbij slechts een deel van de grond van de grondeigenaar moet worden verworven. In dit geval moet naast de waardeberekening van het stuk grond dat verloren gaat ook gekeken worden naar de impact hiervan op de rest van de grond. Er moet hierbij worden gekeken naar de waarde voor de verwerving en de waarde na de verwerving (Wennekes, persoonlijke communicatie, 21 november 2013). Het verschil is de waardevermindering. De berekening van de waardevermindering is echter niet eenvoudig en eenduidig. Verschillen kunnen hierin gemakkelijk ontstaan. De waarde van het onteigende perceel plus de waardevermindering van het overblijvende wordt gekenmerkt als de vermogensschade.

Een andere belangrijke schadepost die van toepassing is op gronden waarop een bedrijvigheid is gevestigd is de inkomensschade. Er moet bij de verwerving van de grond goed gekeken worden naar allerlei eigenschappen van het bedrijf. Dit bepaalt namelijk het meest reële alternatief als uitgangspunt voor de schadeloosstelling van deze schadepost. Er zijn twee wijzen waarop de inkomensschade berekend kan worden, aan de hand van een economisch oordeel over een fictieve verplaatsing of een liquidatie van het bedrijf. Indien beide alternatieven redelijk zijn wordt het goedkoopste alternatief gekozen. De inkomensschade kan bijvoorbeeld voor een boer bestaan uit de opbrengstvermindering van het stuk grond dat hij verliest, het verlies aan mestuitwijkmogelijkheden, het verlies van toeslagrechten of andere rechten en de omrijschade (Wennekes, persoonlijke communicatie, 21 november 2013). In de berekening van de inkomensschade zit een grote vrijheidsmarge voor de taxateur. Pas in de onderhandelingsfase hoeft hij zijn berekening te verantwoorden.

Verder kunnen er nog allerlei andere schadeposten worden opgenomen. Dit zijn alle zogenoemde eenmalige vergoedingen. Deze vergoedingen verschillen zoveel per transactie dat er weinig eenduidigs over gezegd kan worden met betrekking tot de wijze waarop ze kunnen worden berekend. Elke kostenpost wordt namelijk dermate afzonderlijk van elkaar bepaald dat er daardoor geen generaliseerbare uitspraken mogelijk zijn. De opname van de post en vervolgens de hoogte hiervan kan verschillend worden geïnterpreteerd.

Conclusie onafhankelijke interpretatie taxateur

In het bovenstaande stuk is gekeken naar de mogelijkheid tot het ontstaan van vrijheidsmarges op basis van de wijze van berekenen. Er is enkel gekeken naar hoe prijsverschillen kunnen ontstaan per verschillend onderdeel van de waardebepaling van de taxatie, door te kijken naar de vrijheidsmarges en voor sommige punten hoe uitersten kunnen ontstaan. Taxateurs weten, omdat ze vaak langere tijd in de regio werkzaam zijn, vaak wel ongeveer wat de prijzen zijn. Er is echter geen handleiding of iets dergelijks die gebruikt kan worden bij de taxatie van een stuk grond. Er moet telkens gekeken worden naar het specifieke geval, waarbij er telkens een andere schadeloosstelling geconstateerd kan worden. Samengevat geeft het bovenstaande stuk aan dat taxaties in hoogte kunnen verschillen op basis van berekeningsmogelijkheden, waarbij er in dit geval vanuit wordt gegaan dat de taxateur totaal onafhankelijk met volledige kennis de prijs bepaald. In de praktijk opereert de taxateur in de minnelijke fase echter niet onafhankelijk. Beide partijen gaan in eerste instantie de onderhandelingsfase in om een zo gunstig mogelijke transactieprijs te verkrijgen.

De onderhandelingsfase

Het volgende stuk gaat over de onderhandelingsfase, waarin duidelijk wordt dat de onderhandelingsfase een sterke invloed heeft op de taxatieberekeningen zoals ze worden gepresenteerd in de onderhandelingen. De grondeigenaar gaat met zijn deskundige en de gemeente met zijn eigen deskundige om de tafel zitten om te bepalen welke uitgangspunten men heeft. Alles gebeurt in overleg en de opdrachtgever heeft uiteindelijk het hoogste woord. Vaak is het zo dat zij het volledig uit handen geven aan de deskundige/de taxateur. Het onderhandelingsproces start vrijwel altijd met een openingsbod van de gemeente (Van der Heijden, persoonlijke communicatie, 26 november 2013). De taxatieberekeningen zijn dan een interne kwestie. De grondeigenaar neemt dit vervolgens met zijn taxateur in beraad door zelf een taxatieberekening uit te voeren. In een aantal gevallen komt het ook voor dat beide partijen om de tafel gaan zitten, zonder dat er eerst een openingsbod is gedaan (Wennekes, persoonlijke communicatie, 21 november 2013). In dat geval probeert men er gezamenlijk zo snel mogelijk uit te komen door samen een berekening op te stellen.

In de praktijk oefenen beide taxateurs van beide partijen dus beide een taxatieberekening uit. In het vorige stuk is al uitgelegd dat er enkel op basis van het gebruik van waarderingsmethodieken en de interpretatie van rekenen al een andere uitkomst kan komen. Als de gemeente een taxatie doet van 100 dan kan er op basis van de manier van berekenen bij de taxatie van de grondeigenaar een uitkomst komen van 90, maar ook van 110 (Van der Heijden, persoonlijke communicatie, 26 november 2013). Dit staat dus niet vast en hangt af van de interpretatie van de taxateur. In de onderhandelingsfase is dit een interne berekening. Deze gegevens worden niet met elkaar gedeeld. Er volgt een strategische situatie, waarbij beide partijen een strategische afweging maken met welke prijs men gaat onderhandelen. Stel een stuk grond wordt door beide partijen getaxeerd door 100, of in ieder geval door beiden rond de 100. Dan is het aannemelijk dat de gemeente komt met een bod van 90 en de grondeigenaar met een tegenbod komt van 110. Beide partijen komen dan bij elkaar om te onderhandelen. Dit gebeurt aan de hand van de verschillen.

Gestuurde waardebepaling werkelijke waarde

De beide partijen gaan met elkaar in onderhandeling over de prijs. Het bod dat wordt gedaan moet beargumenteerd worden op basis van cijfers uit taxatieberekeningen, die weer gebaseerd zijn op argumenten. Waar er misschien een taxatieberekening is van 100, daar moet het bod van de gemeente van 90 gebaseerd zijn op eenzelfde taxatieberekening (Wennekes, persoonlijke communicatie, 21 november 2013). Het kan zijn dat de eerste stap wordt overgeslagen waarbij er een objectieve taxatieberekening wordt gedaan. In de onderhandelingsfase wordt er over het stuk grond genoeg informatie ingezameld, waardoor de grondtaxateur in veel voorkomende gevallen wel doorheeft wat de grond echt waard is. Toch is het gebruikelijk om een objectieve taxatieberekening uit te voeren om vervolgens een taxatieberekening te maken die hoger of lager is en meer gestuurd is ten behoeve van de onderhandelingsprijs. Een taxatieberekening onderbouwd met van argumenten is wel altijd noodzakelijk om goed te kunnen onderhandelen. De verschillen worden op tafel gelegd en aan de hand daarvan probeert men elkaar te overtuigen van een hogere of lagere prijs.

De taxatieberekening bestaat uit een aantal punten die eerder allemaal al zijn genoemd. Door de taxateurs wordt er naar elkaars punten gekeken en daar waar er verschillen zijn probeert men elkaar te overtuigen van hun eigen gelijk en elkaars ongelijk (Wennekes, persoonlijke communicatie, 21 november 2013). Het eerste punt waar discussie over kan ontstaan is de werkelijke waarde. De werkelijke waarde kan zoals eerder genoemd worden berekend op basis van verschillende waarderingsmethodieken en daarbinnen weer op basis van verschillende factoren. De werkelijke waarde van de onderhandelingsprijs kan per factor min of meer gemanipuleerd worden, indien men dit nogmaals op één of andere manier kan beargumenteren. Zo is er een casus van de gemeente Houten waarbij er een stuk landbouwgrond wordt getaxeerd ten aanzien van een niet-lucratieve bestemming (Wennekes, persoonlijke communicatie, 21 november 2013). De taxatie wordt door beide taxateurs gedaan aan de hand van de vergelijkingsmethode. In de omgeving zijn soortgelijke gronden te vinden die variëren tussen 4,5 en 7 euro. De taxateur van de gemeente zal dan aankomen met een bod van bijvoorbeeld 5 euro, gebaseerd op een aantal vergelijkingen. De grondeigenaar baseert zijn bod op basis van optimistischere vergelijkingen en komt met een berekening aan de hand van een werkelijke waarde die gebaseerd is op 6,5 euro. Hier kan al veel discussie over ontstaan. De taxateur gaat bij de berekeningen dus taxeren aan de bovengrens wat normaliter gangbaar is, terwijl de taxateur van de gemeente de ondergrens zal opzoeken. Naast dat deze grensprijzen worden gebruikt, omdat de taxateur het vervolgens kan verantwoorden en beargumenteren, zit hij ook binnen zijn beroep vast aan bepaalde normen (Wennekes, persoonlijke communicatie, 21 november 2013; Nederlandse vereniging van Rentmeesters, 2007). Het moet reëel zijn. Men kan dus niet zomaar prijzen vragen die exceptioneel hoog of laag zijn, omdat dan de argumentatie niet reëel is en niet volgens de normen van de Nederlandse vereniging van Rentmeesters, waar vele taxateurs deel van uitmaken. De prijs zal altijd wel binnen een bepaalde bandbreedte ontstaan. De bandbreedte verschilt per transactie. Het is nadat de onderhandelingsprijs is gevormd moeilijk te zeggen in welke mate de prijs is bepaald door de onafhankelijke interpretatie van de taxateur of door de gestuurde berekening van de taxateur. Het zal echter wel binnen deze bandbreedte zijn.

Gestuurde waardebepaling overige schadeposten

Verder zijn er nog vele discussiepunten mogelijk wat betreft de schade van het overblijvende, de inkomensschade en alle overige schadevergoedingen die kunnen worden geformuleerd. Daar waar het bij de berekening van de werkelijke waarde, de schade van het overblijvende en de inkomensschade voornamelijk gaat over de hoogte, zo kan er betreft de andere schadeposten veel discussie ontstaan of ze wel moeten worden opgenomen in de vaststelling van de prijs. Neem bijvoorbeeld de mestafzet van de boer (Wennekes, persoonlijke communicatie, 21 november 2013). Vanwege de overname van een gedeelte van de boer zijn grond kan hij zijn mest niet afzetten volgens de taxateur van de grondeigenaar. Kortom, moet de boer de mest gaan afvoeren? De gemeente kan echter op basis van zijn gegevens constateren dat de resterende mest gewoon kan worden afgezet op het nog overgebleven stuk grond. Kortom, er ontstaat discussie over de opname hiervan. Zo kunnen er nog tal van discussies ontstaan over de opname van eenmalige schadeposten of de hoogte hiervan.

Een andere opmerkelijke schadepost die in alle gevallen van grondtaxatie voorkomt en waarover veel discussie kan ontstaan zijn de deskundigenkosten en de eventuele notariskosten en boekhoudkosten. Volgens de wetgeving kunnen deze kosten worden verhaald op de gemeente in de volledige schadeloosstelling van de onteigeningsprocedure. Er is echter de voorwaarde dat de deskundige noodzakelijk was en dat de tarieven redelijk zijn (Wennekes, persoonlijke communicatie, 21 november 2013). Er is dus een soort van redelijkheidtoets. Wat redelijk is kan over worden gediscussieerd. In beginsel moeten deze kosten betaald worden. Wat er uiteindelijk vergoed wordt van deze kosten in de minnelijke fase moet nog blijken.

Conclusie prijsvorming taxateur

Samengevat kunnen er op veel punten verschillen ontstaan die de uiteindelijke transactieprijs beïnvloeden. In het bovenstaande stuk zijn er een tweetal belangrijke inzichten naar voren gekomen. Allereerst ontbreekt het taxateurs over een eenduidige informatievoorziening. Zij kunnen de juiste wijze van prijsvorming op verschillende manieren interpreteren. De wet- en regelgeving brengen beperkte marges aan met betrekking tot wijze waarop de gegevens geïnterpreteerd kunnen worden en zodoende de prijs kan worden getaxeerd. Ten tweede vinden er onderhandelingen plaats waarbij beide partijen irrationeel handelen om een zo voor hen gunstig mogelijke prijs te verkrijgen. Hierdoor kunnen zij gemakkelijk de onderhandelingsprijs die men inbrengt op basis van een door hen gemaakte taxatie manipuleren. Eveneens geldt hiervoor dat de wet- en regelgeving geen marges hiervoor geeft. De marge wordt door de taxateurs onderling gecreëerd door de mate van kennis van beide partijen over een noodzakelijk goede argumentatie van hun taxatieberekening. Er zijn nog meer factoren te benoemen die, kijkend naar de invloed van wet- en regelgeving op het gedrag van de beide partijen, invloeden uitoefenen op de marge waarbinnen de prijs verschillend kan worden vormgegeven. In de volgende alinea's worden verschillende factoren genoemd die de marge waarbinnen de prijs zich kan ontwikkelen kunnen verkleinen of kunnen sturen. Zo wordt de marge verkleind door in de minnelijke fase al te kijken naar de rechterlijke fase.

Onteigeningsprijs als uitgangspunt in de minnelijke fase

In de eerste plaats wordt de minnelijke fase ook wel de minnelijke onteigening genoemd, de grondeigenaar kan namelijk niet afzien van de verkoop (Loncke, 2011). Men kan er echter wel voor kiezen om in de minnelijke fase af te zien van het aanbod van de gemeente. Indien er bij de onderhandelingen geen onderhandelingsprijs kan worden gevormd, dan moet men gaan onteigenen. In dit geval bepaald de onteigeningsrechter de transactieprijs. Dit houdt de grondeigenaar altijd in het achterhoofd. Men probeert dus een transactieprijs in de minnelijke fase te realiseren die ten minste gelijk ligt aan de prijs die volgens de rechter wordt bepaald. Deze prijs is echter niet gegeven, maar wordt wel als zodanig ervaren door de taxateur, die voor de onderhandelingen een precieze taxatie heeft uitgevoerd van de volledige schadeloosstelling. Beide partijen zitten altijd aan tafel met de gedachte: wat zou de onteigeningsrechter geven als transactieprijs (Wennekes, persoonlijke communicatie, 21 november 2013). De taxateurs adviseren hun opdrachtgever akkoord te gaan als zij denken dat ten minste de onteigeningsprijs in de onderhandelingen is behaald. Over het algemeen is de onteigeningsprijs, zoals de taxateur van de grondeigenaar heeft berekend, ook de minimale prijs waarvoor het stuk grond wordt verworven. De gemeente wil namelijk de grond aankopen en de grondeigenaar kan afzien van de aanbieding van de gemeente en aansturen op een rechterlijke fase. De vraag die men dus stelt aan zichzelf is: doet men er verstandig aan om nu een deal te maken voor die prijs? Ervan uitgaande dat de grondeigenaar dus een goede deskundige in dienst heeft zal de transactieprijs, die ontstaat in de minnelijke fase, dus in principe niet lager zijn dan de beoogde onteigeningsprijs. Duidelijk is in ieder geval dat er altijd afgewogen wordt door te kijken naar de onteigeningsprijs zoals men deze zelf heeft vastgesteld. Wat uiteindelijk de transactieprijs zou zijn in de rechterlijke fase weet men op dit moment niet precies. De berekende onteigeningsprijs door beide partijen afzonderlijk, die kan verschillen door interpretatie van de taxateur, bepaalt dus de minimale transactieprijs. Eerder in deze paragraaf is al aangegeven dat men elkaar in de onderhandelingen probeert te overtuigen om een hogere/lagere prijs te verkrijgen.

Besparende kosten als uitgangspunt

Hoewel de onteigeningsprijs als uitgangspunt dient zijn er nog een aantal factoren die de marge waarbinnen de transactieprijs zich ontwikkelt kunnen sturen/verschuiven. Het zijn factoren die gekoppeld zijn aan het belang om in de minnelijke fase tot een overeenkomst te komen. In de minnelijke sfeer kan er bijna altijd een beter resultaat worden bereikt dan in de rechterlijke sfeer (Van der Heijden, persoonlijke communicatie, 26 november 2013). Hiermee wordt gedoeld op allerlei voorwaarden en condities waarover afspraken gemaakt kunnen worden, die veel passender zijn dan wanneer deze in de rechterlijke fase zouden worden afgehandeld. Denk bijvoorbeeld aan het moment van oplevering, het moment van betaling, het voortgezet gebruik of het behoud van bepaalde zaken. Er kunnen voorwaarden worden geregeld in het kleinste detail. Maar van belang is dat er tijd kan worden bespaard en hiermee tijdbesparende kosten.

Allereerst kunnen er allerlei procedurekosten worden bespaard door de gemeente. Dit is echter een post die niet kan worden opgenomen in de taxatieberekeningen. Het is niet mogelijk om een kostenafweging op te nemen in de bepaling van de transactieprijs (Van der Heijden, persoonlijke

communicatie, 26 november 2013). Toch zal dit zeker een afweging zijn voor gemeenten om akkoord te gaan met een prijs die wellicht een stuk hoger ligt dan de beoogde onteigeningsprijs, maar hierdoor wel kostenbesparend is (procedurele kosten). De meeste gemeenten zullen nooit erkennen dat zij om reden van kosten hun bod verhogen. Anders zouden grondeigenaren ook op deze wijze kunnen handelen en kostenbesparingen voor de overheid kunnen aandragen om een uiteindelijk hogere transactieprijs te formuleren. Indien er op deze wijze wordt gedacht door gemeenten, dan zal men dit altijd anders moeten motiveren. Vaak wordt er iets gemakkelijker akkoord gegaan met (prijstechnische) eisen die de grondeigenaar stelt om snel te kunnen overgaan tot een minnelijke onteigening.

Naast de proceskosten kunnen ook nog andere kosten flink oplopen. Hierbij valt te denken aan adviseurkosten, advocaatkosten en boekhoudkosten. Deze kosten moeten in de minnelijke fase in beginsel worden betaald door de grondeigenaar. Hij kan echter, zoals eerder al is benoemd, deze kosten verhalen op de overheid, zoals dit in de rechterlijke fase als verplicht wordt gesteld. Dit is dan onder de voorwaarde dat er redelijke tarieven zijn. Hoewel theoretisch deze kosten volgens de wetgeving worden vergoed, wijst de praktijk uit dat dit niet altijd het geval is (Van der Heijden, persoonlijke communicatie, 26 november 2013). Er wordt gekeken naar: wat zijn de inspanningen geweest, zijn die terecht geweest en is het tarief redelijk? Waar bijvoorbeeld het ene taxatiebureau meemaakt dat zijn tarieven altijd worden vergoed, waar het uitkomt op een onteigeningsprocedure en de onteigeningsrechter hierover oordeelt (Wennekes, persoonlijke communicatie, 21 november 2013). Daar ervaart het andere taxatiebureau dat de grondeigenaar vaak een aanzienlijk gedeelte voor zijn rekening moet nemen (Van der Heijden, persoonlijke communicatie, 26 november 2013). Door dit gegeven kunnen er aan beide kanten afwegingen worden gemaakt. De grondeigenaar zal voornamelijk hier heel voorzichtig mee zijn, hij zal een eventuele oplopende schadepost direct in zijn portemonnee voelen. Voor hem is het van belang, als duidelijk wordt tijdens de onderhandelingen dat de overheid maar een beperkt deel wil vergoeden, om de transactie snel af te ronden. Het is dus een kostenbeparende afweging. Aan de andere kant zit de gemeente die tenminste een gedeelte of het volledige bedrag moet vergoeden van de advieskosten, advocaatkosten en boekhoudkosten. Zij zal ook een kostenbesparende afweging maken. Beide partijen zullen, evenals het geval is bij de proceskosten, dit nooit aandragen in de onderhandelingen, laat staan opnemen in de berekeningen. Samengevat is wel inzichtelijk gemaakt dat deze factor de marge waarbinnen de prijs zich ontwikkelt kan verschuiven ten behoeve van andere afspraken die gemaakt worden in de minnelijke fase.

Afsluiting proces

Tot slot, nadat er op een minnelijke wijze een akkoord is bereikt over de prijs, zal er een taxatierapport moeten opgesteld door beide partijen voor fiscale doeleinden (Wennekes). Het rapport moet gebaseerd zijn op argumenten. De taxateurs moeten dus gaan nadenken hoe men verantwoord naar deze uiteindelijke prijs toe kan rekenen. Beide taxatierapporten komen dus op hetzelfde bedrag uit. De verschillende onderdelen kunnen echter van elkaar verschillen. Hoewel dit opmerkelijk is te noemen zal dit niet de transactieprijs nog kunnen beïnvloeden. Het akkoord is er al dus men zorgt er wel voor dat deze verplichting goed verloopt.

Conclusie

Samengevat zijn er een aantal factoren genoemd in deze paragraaf die de marge waarbinnen de transactieprijs zich kan ontwikkelen beïnvloeden. Allereerst zijn er verschillende factoren die de transactieprijs beïnvloeden, waarbij iedere factor zo zijn marge heeft. Deze factoren worden beïnvloed door de wijze van berekenen/ interpretatie van de taxateur en het gestuurd beïnvloeden van enkele factoren om te gebruiken in de onderhandelingsfase. Ten tweede zijn er allerlei indirecte factoren te benoemen die de marge kunnen beïnvloeden. Zo is een blik op de onteigeningsprijs van belang, wat de marge verkleint. Daarnaast zijn er allerlei kostenbesparende factoren die de marge kunnen sturen en verschuiven. Veel van deze factoren spelen ook een rol bij de andere drie wijzen van gemeentelijke grondverwerving. Dit zal telkens per paragraaf kort worden aangegeven en er zal vervolgens worden terugverwezen naar deze paragraaf. In de conclusie volgt een figuur waarin alle factoren zijn verwerkt.

5.2 Marges minnelijke fase Wvg

Inleiding

De minnelijke fase die voorafgaat aan de rechterlijke fase, waarin een onafhankelijk prijsadvies wordt uitgeschreven, verschilt niet veel van de minnelijke fase voorafgaand aan een onteigening zoals deze is beschreven in de vorige paragraaf. Tevens valt het binnen de wettelijke en institutionele kaders die in hoofdstuk 4 zijn beschreven. Kijkend dus naar de transactieprijs en de marges die ontstaan is dit ook grotendeels hetzelfde als eerder al benoemd is. Binnen de prijsberekening van de transactieprijs, de onderhandelingsprijs, door beide partijen spelen de wijze van berekenen/de interpretatie van de taxateur en het gestuurd beïnvloeden van bepaalde factoren een belangrijke rol ten aanzien van de marge waarbinnen de transactieprijs zich kan ontwikkelen. Indien gronden worden verworven volgens de Wvg, dan is de grondeigenaar degene die grond aanbiedt aan de gemeente. Waar bij een minnelijke onteigening sprake is van verschillende wetmatige eisen voordat er mag worden onteigend, daar is een voorkeursrecht al snel gevestigd. Een minnelijke onteigening vindt alleen plaats wanneer men de mogelijkheid heeft om te onteigenen. Kortom, er is al een bouwplan voor het stuk grond. Bij gronden waarover een voorkeursrecht geldt hoeft dit niet het geval te zijn. De grond kan op verschillende momenten in het ontwikkelproces worden aangeboden aan de gemeente. De grote opgave voor taxateurs ligt vervolgens bij de berekening van de verwachtingswaarde voor lucratieve bestemmingen (Van der Heijden, persoonlijke communicatie, 26 november 2013). Hierdoor kunnen relatief grote marges ontstaan in de transactieprijs, doordat taxateurs dit anders interpreteren, dan wel de taxatie gestuurd beïnvloeden.

De verwachtingswaarde

Het grote probleem voor taxateurs is het vaststellen van de waarde. Bij de vaststelling van de waarde, waarvan de verwachtingswaarde onderdeel uitmaakt, wordt altijd eerst gekeken welke waarderingsmethodiek het beste kan worden gebruikt. Taxateurs gebruiken in veel situaties de vergelijkingsmethode om tot een waardebepaling te komen. In dit geval is dit vaak niet mogelijk omdat

er geen vergelijkingsprijzen aanwezig zijn in het gebied (Van der Heijden, persoonlijke communicatie, 26 november 2013). Er vindt geen handel meer plaats in de private sfeer, omdat op de gronden in dat gebied een voorkeursrecht is gevestigd. Dit probleem ontstaat na verloop van tijd, waardoor je geen referenties meer hebt als taxateur en er niet kan worden getoetst/vergeleken. Als taxateur moet je dan verder in de omgeving gaan kijken, maar dit gaat ten koste van de nauwkeurigheid van een goed oordeel van de waarde. Het probleem dat de afgelopen jaren heeft gespeeld is dat het voorkeursrecht veelvuldig is toegepast. Hierdoor verdwenen veel vergelijkingsobjecten. Daarnaast heeft de crisis er ook voor gezorgd dat steeds meer vergelijkingsobjecten zijn verdwenen (Wennekes, persoonlijke communicatie, 21 november 2013). Er ontstaan nauwelijks meer prijzen in het vrije economische verkeer. Indien de vergelijkingsmethode dus niet kan worden toegepast of niet op een juist manier kan worden toegepast, dan moet er gezocht worden naar andere manieren om de waarde te bepalen. De top-down methode/de residuele waardemethode kan worden aangereikt om de waarde te bepalen, maar deze methode kent een aantal nadelen. De methode is voor lucratieve bestemmingen goed toepasbaar wanneer het bouwplan al is bepaald. Wanneer er slechts nog een bestemmingsplan, een structuurvisie of nog helemaal geen plan, maar slechts ideeën zijn, dan zijn er onvoldoende gegevens beschikbaar om het residu te bepalen. De aannames worden met meer risico bepaald naarmate deze gegevens ontbreken. Hoe meer gegevens over de toekomstige bestemming ontbreken, des te groter is de marge waarbinnen de waarde kan worden bepaald. De taxateur die opereert namens de grondeigenaar zal optimistisch oordelen over de waarde en aannames doen die de onderhandelingsprijs relatief hoog laten uitvallen. De taxateur van de gemeente zal het tegenovergestelde doen en aangeven dat er in de nabije toekomst nog totaal geen zekerheid is dat de bestemming zal worden uitgevoerd wat leidt tot een lagere onderhandelingsprijs. De verschillen ontstaan dus door onzekerheid over de toekomst (Van der Heijden, persoonlijke communicatie, 26 november 2013). Het heeft voornamelijk te maken met de interpretatie van de taxateur, maar gezien zijn rol (voor welke partij hij opereert) ook sterk met de insteek van de onderhandelingsprijs. Het kan ook zijn dat er in de toekomst een niet-lucratieve bestemming wordt gevestigd op het stuk grond. In dat geval is er geen verwachtingswaarde, maar enkel een werkelijke waarde. Hetzelfde probleem van het ontbreken van vergelijkingstransacties speelt dan op. De situatie voor de taxateur blijft echter hetzelfde: er wordt altijd afgevraagd of dit het juiste moment is om de deal te sluiten.

Het sluiten van een deal in de onderhandelingsfase hangt af van het moment waar de taxateur dit het gunstigste acht. Wanneer er een lucratieve bestemming is zal de grond naarmate er meer zekerheid is over de bestemming steeds meer waard worden. De taxateur zal dan adviseren te wachten met het aanbieden van de grond (Wennekes, persoonlijke communicatie, 21 november 2013). Niet alleen wordt de waarde van de grond steeds hoger, maar ook kan men in een onteigeningsprocedure veel meer geld ontvangen. Wanneer er toch nog onzekerheid is over de realisatie van de nieuwe bestemming, dan heeft men niet de mogelijkheid om een volledige schadeloosstelling te eisen, zoals dit wel het geval zou zijn als er wordt onteigend. De grondeigenaar die eigenlijk van zijn grond af wil wordt dan geadviseerd om zich terughoudend op te stellen en te wachten op meer duidelijkheid. In deze tijd is het echter lastig te bepalen of men de grond het beste nu aan kan bieden of te wachten. Wanneer de grondeigenaar per se van zijn stuk grond af wil is het duidelijk. Maar ook als de grondeigenaar alleen voor ‘de hoofdprijs’ van zijn stuk grond af wil, dan kan het voorkomen dat wachten niet altijd loont. In de afgelopen jaren

zijn veel plannen van de baan gegaan. Waar eerst een kleine verwachtingswaarde gold voor het stuk grond, daar is deze waarde nu geheel verdwenen. Het moment van de markt was in dit geval een aantal jaar geleden gunstiger (Van der Heijden, persoonlijke communicatie, 26 november 2013). Taxateurs moeten kunnen rekenen met dalende waarden. In een aantal gevallen, met name bij niet-lucratieve bestemmingen, is het gunstiger om de grond snel aan te bieden. De vraag is dus altijd: is het nu het moment om de grond aan te bieden?

Prijsadvies als uitgangspunt in de minnelijke fase

Naast 'het juiste moment van aanbieden' zijn er nog een aantal indirecte factoren die de marge beïnvloeden. Evenals bij de minnelijke onteigening wordt er ook in de minnelijke fase van een voorkeursgrond rekening gehouden met de prijs die zou kunnen ontstaan indien de rechterlijke fase in werking treedt. Indien de onteigeningsrechter de prijs laat bepalen dan komt hij uit op de werkelijke waarde plus de verwachtingswaarde plus een vergoeding voor de bijstandkosten/advieskosten. In het vorige stuk is al aangegeven dat het bepalen van de verwachtingswaarde voor lucratieve bestemmingen voor Wvg-gronden lastig kan zijn en er grote onzekerheid is over wat nu de werkelijke waarde/marktwaarde van het stuk grond is. Zodoende weet men ook niet wat de rechter zal bepalen als waarde. Naast het vaststellen van de waarde spelen ook de vergoedingen die de marge kunnen beïnvloeden een belangrijke rol in de onderhandelingsfase. De taxateur van de grondeigenaar weet dat hij enkel recht heeft op een vergoeding van de bijstandskosten en advieskosten volgens de Wvg. Over deze vergoedingen ontstaan echter al discussies over welke kosten voor rekening komen van de grondeigenaar. Daarnaast zal de grondeigenaar proberen meerdere vergoedingen te verkrijgen, deze staan vermeld in de onteigeningswet (Van der Heijden, persoonlijke communicatie, 26 november 2013). Hoewel men hierop geen recht heeft, kan men toch proberen deze vergoedingen te verkrijgen. In de praktijk is het echter zo dat de grondeigenaar graag van zijn stuk grond af wil indien hij het aanbiedt en er dus gekeken zal moeten worden naar het prijsadvies van de Wvg. Want als men er in de onderhandelingsfase niet uitkomt, dan zal de grondeigenaar hoogstwaarschijnlijk een rechterlijk beroep instellen. Slechts in gevallen waar de overheid al zeker is van realisatie in de toekomst, daar is men bereid om enkele vergoedingen aan te bieden om een onteigeningsprocedure te voorkomen (Wennekes, persoonlijke communicatie, 21 november 2013). Dit alleen wanneer de grondeigenaar dreigt zich terug te trekken uit de Wvg-procedure.

In bepaalde mate is het zo dat de gemeente al gelijk een onafhankelijke taxatie uit laat voeren door een extern taxatiebureau en een bod uitbrengt dat gelijk staat aan deze taxatie (Wennekes, persoonlijke communicatie, 21 november 2013). De prijs is dus onafhankelijk bepaald. De grondeigenaar kan vervolgens beslissen hiermee akkoord te gaan, zich terug te trekken of een prijsadvies aan te vragen. Onderhandelen is er vaak niet bij, want de gemeente laat zich adviseren door een extern bureau en vormt zodoende een verantwoording. De prijs die ontstaat is in principe de bodemprijs voor de grondeigenaar. Er zit zoals eerder al opgemerkt geen dwang achter de verkoop, dus de grondeigenaar kan rustig afwachten. Het risico in de huidige tijd is echter dat de prijzen momenteel dalende zijn, waardoor afwachten niet altijd loont.

Conclusie

Samengevat ontstaan de marges als de grondeigenaar de grond aanbiedt op dezelfde wijze als waarbij er een minnelijke onteigening plaatsvindt. Het is echter zo dat er vaak veel onduidelijk is over de verwachtingswaarde van de grond, waardoor de marge veel groter zal zijn. Verder kunnen de marges ook hier worden gestuurd. Er zijn zoals gezegd twee opties: de grondeigenaar wil van zijn grond af of de grondeigenaar zal wachten op een onteigeningsprocedure op advies van zijn deskundige. In het eerste geval, waarbij de grondeigenaar per se van zijn stuk grond af wil zit er vaak veel verschil tussen de onderhandelingsprijzen, vanwege het ontbreken van vergelijkingstransacties en dus de vrije interpretatie van de taxateur. Door de onduidelijkheid van waardebepaling is er ook onduidelijkheid over de prijs die zal kunnen ontstaan in de rechterlijke fase van de Wvg. Over het algemeen spelen de kostenbesparende factoren zoals in de vorige paragraaf genoemd een minder belangrijke rol. Als de onderhandelingsprijzen ver uiteen liggen wordt er snel gehandeld en overgegaan op een rechterlijke procedure (Wennekes, persoonlijke communicatie, 21 november 2013). Besparing van proceskosten en deskundigenkosten spelen een minder belangrijke rol, omdat de grondeigenaar zich te allen tijden kan terugtrekken of de rechterlijke fase in kan gaan. Enkel als de gemeente een onteigeningsprocedure in de toekomst wil voorkomen speelt dit een rol. In de conclusie volgt een figuur met alle factoren, die de marge waarbinnen de transactieprijs zich kan ontwikkelen, kunnen beïnvloeden in de minnelijke fase van de Wvg. In de eindconclusie volgt een duidelijke weergave van de koppeling met de economische stromingen in het theoretisch kader.

5.3 Marges rechtelijke fase onteigeningsprijs

Reeds benoemde factoren van toepassing op de rechtelijke fase Ow

Indien beide partijen in de minnelijke fase niet tot een prijs kunnen komen, dan zal er moeten worden onteigend. De gemeente dient een onteigeningsverzoek in. Vanaf dit moment start de rechterlijke procedure. De onteigeningsrechter schakelt een eigen deskundige in, een commissie geeft advies aan de rechter (Van der Heijden, persoonlijke communicatie, 26 november 2013). Er wordt een taxatie uitgevoerd, waarbij de volledige schadeloosstelling wordt berekend. Deze schadeloosstelling staat volgens de wetgeving relatief vast. Dit houdt in dat de marge waarin de prijs zich kan ontwikkelen relatief gering is. Toch kan de waarde die de adviseur van de rechter vaststelt variëren , waardoor er een marge ontstaat. De waardebepaling kan verschillen door de wijze van berekenen en de interpretatie van de taxateur, evenals dit het geval is bij de taxateurs van de gemeente en de grondeigenaar. In tegenstelling tot die taxateurs opereert de taxateur van de rechter onafhankelijk. Hij heeft maar één belang: de juiste schadeloosstelling vaststellen. Deze prijsbepaling die wordt doorgegeven aan de rechter kan echter verschillen per taxateur, omdat er wellicht andere waarderingsmethodieken en/of andere waarden zijn gebruikt en daarnaast anders is geoordeeld over de opname van schadevergoedingen of de hoogte hiervan. De prijs die uiteindelijk wordt doorgegeven aan de rechter zal de rechter gebruiken in zijn oordeel. In de praktijk blijkt over het algemeen dat de rechter haar adviseur niet afvalt (Van der Heijden, persoonlijke communicatie, 26 november 2013). Dit wil niet

zeggen dat de uiteindelijke transactieprijs ook precies overeenkomt met de prijs die door de commissie is getaxeerd.

Prijsbepaling rechter

De onteigeningsrechter krijgt van drie partijen gegevens die worden ingebracht: van de onafhankelijke taxateur/commissie, van de grondeigenaar en van de gemeente. De rechter buigt zich vervolgens over deze gegevens. De grondeigenaar en de gemeente zullen hun standpunten naar voren brengen. De rechter zal vervolgens op basis van al deze gegevens en alles wat hij van de partijen te horen krijgt een besluit nemen. Hoewel eerder dus is gezegd dat de rechter zijn deskundige niet snel zal afvallen en slechts kleine wijzigingen in de prijs zal doorvoeren, nadat hij de standpunten van de gemeente en de grondeigenaar heeft gehoord, is dit geen wetmatigheid (Van der Heijden, persoonlijke communicatie, 26 november 2013). Hij mag en zal in een aantal gevallen afwijken van het standpunt van zijn deskundige. Dit betekent dat de marge niet vaststaat. In de meeste gevallen ligt de uiteindelijke transactieprijs tussen de standpunten van de gemeente en de grondeigenaar in, die beide een voor hen te optimistisch oordeel geven over de schadeloosstelling. De prijzen die de gemeente en de grondeigenaar inbrengen gelden dus als uiterste prijzen. Uiteindelijk zal de transactieprijs binnen deze marge worden vormgegeven en sterk afhankelijk zijn van het prijsadvies en de overtuigingskracht van de standpunten van de gemeente en de grondeigenaar.

5.4 Marges rechterlijke fase prijsadvies Wvg

Reeds benoemde factoren van toepassing op de rechterlijke fase Wvg

Voor de rechterlijk fase van de Wvg geldt hetzelfde als voor de rechterlijke fase van de onteigening, de procedure start indien beide partijen niet tot een akkoord over de prijs kunnen komen. In de paragraaf die gaat over de minnelijke fase van de Wvg is naar voren gekomen dat er grote verschillen kunnen ontstaan tussen de onderhandelingsprijzen van beide partijen. Indien het prijsverschil te groot is en er geen onderhandelingen meer mogelijk zijn, dan kan de grondeigenaar een prijsadvies aanvragen. Dit prijsadvies wordt vastgelegd door de rechter. De grondeigenaar kan vervolgens beslissen het bindend te maken. In principe is het zo dat gronden nauwelijks te koop worden aangeboden volgens de Wvg en als dit al het geval is dan is het moeizaam om tot een overeenkomst te komen. In de eerdere paragraaf over de minnelijke fase is dit al uitgebreid toegelicht aan de hand van factoren als berekenen van de verwachtingswaarde en het hogere bedrag volgens de onteigeningsprocedure. Treedt na de minnelijke fase toch de rechterlijke procedure van de Wvg in werking, aangevraagd door de grondeigenaar, dan is het lastig de vrijheidmarges in kaart te brengen.

Het prijsadvies dat wordt gevormd is vaak lastig vast te stellen voor de deskundige van de rechter. Het gaat enkel om lucratieve bestemmingen, omdat bij niet-lucratieve bestemmingen het geen zin heeft om een voorkeursrecht te vestigen. De overheid loopt namelijk geen risico dat een projectontwikkelaar de grond koopt en een beroep doet op zelfrealisatie (Wennekes, persoonlijke communicatie, 21 november 2013). De problematiek die hierbij speelt voor de bepaling van de waarde

en tevens de marge bepaalt wordt gevormd door dezelfde factoren die voorkomen in de minnelijke fase. Zo hangt veel af van de interpretatie van grondeigenaar en de wijze van berekenen. Voornamelijk de berekening van de verwachtingswaarde speelt hierin een belangrijke rol.

Prijsbepaling rechter

Verder is het zo dat de rechter beïnvloed kan worden door argumenten van beide partijen (Van der Heijden, persoonlijke communicatie, 26 november 2013). Naast het prijsadvies baseert hij de uiteindelijke transactieprijs dus ook op de argumenten van de grondeigenaar en de overheid. Veelal zal de rechter uitgaan van het prijsadvies. Waar er bij de rechterlijke fase van de onteigeningsprocedure veel discussie kan zijn over welke vergoedingen er toekomen aan de grondeigenaar en welke hoogte deze hebben, daar spelen deze vergoedingen nauwelijks een rol voor de rechter betreffende de Wvg. De marge zal hierdoor een stuk kleiner zijn dan bij een onteigening, maar kan eventueel wel ontstaan. Toch blijft het zo dat de rechterlijke procedure niet veel wordt toegepast, omdat het geen verplichte verkoop is. Als de onderhandelingsprijzen dicht bij elkaar liggen, dan zal er in de minnelijke fase een prijs worden gevormd. Als de onderhandelingen ver van elkaar liggen en de grondeigenaar een bepaald bedrag voor zijn grond wil verkrijgen, maar dit niet via de minnelijke wijze noch via de rechterlijke wijze wil verkrijgen, dan zal hij achterover blijven leunen, wachtend op een onteigeningsprocedure in de toekomst.

5.5 Conclusie handelingsvrijheid

In dit hoofdstuk is toegelicht welke vrijheidsmarges er kunnen worden vormgegeven kijkend naar de keuzemogelijkheden van de overheid en de grondeigenaar in het ontwikkelingsproces van de prijsvorming bij gemeentelijke grondverwerving. Er is hierbij specifiek gekeken naar de relatie van de prijsvorming tot de wet- en regelgeving en de institutionele setting die in het vorige hoofdstuk uitgebreid is weergeven. Er is kortom onderzocht hoe de taxateurs als vertegenwoordigers van de grondeigenaar en de gemeente de verschillende onderdelen uit het eerste analysehoofdstuk interpreteren en hier vervolgens mee omgaan in de praktijk. Met behulp van de factoren: de prijskenmerkende factoren, rationaliteit, informatievoorzieningen en transactiekosten, die voort zijn gekomen uit het theoretische hoofdstuk als zijnde invloedrijke factoren met betrekking tot prijsvorming, is inzichtelijk gemaakt hoe transactieprijzen zich verschillend kunnen ontwikkelen. Zodoende kan er op basis van de bevindingen in dit hoofdstuk een overzicht worden opgesteld waarin de handelingsvrijheid wordt geformuleerd per wijze waarop gemeentelijke grondverwerving kan plaatsvinden.

Het is binnen de mogelijkheden van dit onderzoek lastig gebleken vrijheidsmarges in het algemeen te formuleren. Elke grondtransactie kent zijn eigen specifieke kenmerken, waardoor er geen figuur kan worden opgemaakt waarin de vrijheidsmarges precies in beeld worden gebracht. Wel geeft de onderstaande figuur een overzicht van de belangrijkste factoren die via de wet- en regelgeving invloed kunnen uitoefenen op bepaalde onderdelen van het gehele traject van de prijsbepaling, wat vervolgens invloed heeft op de uiteindelijke transactieprijs. Een compleet overzicht met korte uitleg per onderdeel is te vinden in bijlage 2, de figuur hieronder geeft enkel de belangrijkste bevindingen weer als

conclusie. Elk onderdeel in de figuur heeft dus een bepaalde marge. Op basis van dit onderzoek kan worden geconcludeerd dat alle onderdelen samengenomen weergegeven in de figuur de uiteindelijke marge per specifieke grondtransactie inzichtelijk maakt met betrekking tot de handelingsvrijheid, zoals dit begrip in het onderzoek is geformuleerd. Kortom: voor een specifieke grondtransactie waarbij de gemeente grond aanwerft kunnen de factoren uit de figuur worden gebruikt om de marge (handelingsvrijheid) waarin de prijs zich kan ontwikkelen inzichtelijk te krijgen.

	Grondeigenaar biedt grond aan (Wvg)	**Gemeente wil grond verwerven (Ow)**
Minnelijke wijze	**-Onafhankelijke interpretatie taxateur:** -Gebruik waarderingsmethodiek niet altijd eenduidig -Verschillende interpretaties binnen de waarderingsmethodiek (Risico realisatie bestemming) - Advieskosten/bijstandkosten: welk deel geldt als vergoeding **- Gestuurde waardebepaling** **- Uitgangspunt: Wvg-prijs** **- Uitgangspunt: Onteigeningsprijs** **-Kostenbesparende factoren** -Oplopende proceskosten -Oplopende advieskosten, advocaatkosten en boekhoudkosten	**-Onafhankelijke interpretatie taxateur** Gebruik waarderingsmethodiek niet altijd eenduidig Verschillende interpretaties binnen de waarderingsmethodiek -Waardevermindering op het overblijvende -Inkomensschade: verplaatsing of liquidatie -Eenmalige vergoedingen: opname en hoogte Advieskosten/bijstandskosten: welk deel geldt als vergoeding **-Gestuurde waardebepaling** **-Uitgangspunt: onteigeningsprijs** **-Kostenbesparende factoren** -Oplopende proceskosten -Oplopende advieskosten, advocaatkosten en boekhoudkosten
Publiek-rechtelijke wijze	**- Onafhankelijke interpretatie taxateur** Gebruik waarderingsmethodiek niet altijd eenduidig Verschillende interpretaties binnen de waarderingsmethodiek (Risico realisatie bestemming) - Advieskosten/bijstandkosten: welk deel geldt als vergoeding **- Interpretatie rechter:** **Obv: prijsadvies, prijs grondeigenaar, prijs gemeente**	**- Onafhankelijke interpretatie taxateur** Gebruik waarderingsmethodiek niet altijd eenduidig Verschillende interpretaties binnen de waarderingsmethodiek -Waardevermindering op het overblijvende -Inkomensschade: verplaatsing of liquidatie -Eenmalige vergoedingen: opname en hoogte Advieskosten/bijstandskosten: welk deel geldt als vergoeding **- Interpretatie rechter:** **Obv: prijsadvies, prijs grondeigenaar, prijs gemeente**

Figuur 11: Handelingsvrijheid: ontstaan verschillen in het prijsvormingsproces

De figuur geeft een overzicht van alle punten waar marges kunnen ontstaan. Per grondtransactie moet er worden gekeken welke elementen uit de figuur van toepassing zijn. Kortom, voor de desbetreffende grondtransactie: waar kunnen er allemaal marges ontstaan? En hoe kan de prijs zich variërend ontwikkelen? Over de mate van invloed van de factoren valt niks specifieks te zeggen. Slechts in zijn algemeen kan worden gezegd dat de prijsverschillen die uiteindelijk ontstaan voornamelijk ontstaan als gevolg van schadeloosstellingen. De waardebepaling kan al variëren, maar daar is de marge nog relatief beperkt. De marges ontstaan voornamelijk door de bepaling van vergoedingen, die uiteraard ook per transactie sterk van elkaar kunnen verschillen. In documenten in het gesloten archief van gemeenten en taxatiebureaus is te zien dat er tussen de taxatie van de taxateur betreffende de onderhandelingsprijs (grondeigenaar of gemeente) en de uiteindelijke transactieprijs relatief veel verschil kan ontstaan (Gemeente X; Taxatiebureau X). Hoe deze verschillen ontstaan kan deels worden verklaard aan de hand van de verschillende manieren die in de bovenstaande figuur staan aangegeven. Het vergelijken van transacties heeft verder niet geleid tot bruikbare gegevens voor dit onderzoek om de marges inzichtelijk te maken.

Hoewel de figuur een overzicht geeft van vele factoren zijn er nog meerdere factoren die een rol spelen in de totstandkoming van de uiteindelijke transactieprijs. Als het gaat om het verkrijgen van grond dan hangt het veelal af van budgettaire mogelijkheden. Politiek speelt dan een belangrijke rol in welke mate men een stuk wil verkrijgen, tegen welke prijs en op welk moment. De gemeente kan allerlei beleidsmatige beslissingen nemen die gevolgen hebben voor de prijs. Het zijn afwegingen die worden gemaakt. Aan de kant van de grondeigenaar zal dit niet het geval zijn. Verder is een belangrijke factor in de onderhandelingsfase of in de fase waarin de rechter de prijs bepaalt de overtuigingskracht van de taxateur. Er zijn ongetwijfeld nog meer factoren te benoemen. Echter, de belangrijkste factoren (binnen de context van dit onderzoek) door toedoen van de wet- en regelgeving die de vrijheidsmarges vormen en beïnvloeden waarbinnen de transactieprijs zich kan ontwikkelen zijn benoemd en beschreven. In het volgende stuk volgt de eindconclusie met onder andere een koppeling van de onderzoeksresultaten aan de theoretische concepten uit het theoretische hoofdstuk.

6. Conclusie

In dit slothoofdstuk wordt een antwoord geformuleerd op de hoofdvraag van dit onderzoek. Het onderzoek gaat in op de wet- en regelgeving en de invloeden hiervan op de prijsvorming van gemeentelijke grondverwerving, oftewel de vrijheidsmarges waarbinnen deze prijsvorming kan plaatsvinden. Er zijn inzichten verkregen in de wijze waarop de prijs zich verschillend kan ontwikkelen en hiermee is aangetoond op welke wijze vrijheidsmarges kunnen ontstaan. Zodoende kan er worden verklaard hoe met behulp van de wet- en regelgeving verschillen tussen transactieprijzen van soortgelijke gronden op allerlei wijzen kunnen ontstaan. De onderzoeksvraag die ten grondslag ligt aan dit onderzoek luidt als volgt:

Wat is de rol van vrijheidsmarges met specifieke aandacht voor de wet- en regelgeving bij het tot stand komen van verschillen in transactieprijzen bij gemeentelijke grondverwerving?

Het doel van dit onderzoek is inzichten te verkrijgen in de vrijheidsmarges van transactieprijzen bij gemeentelijke grondverwerving om daarmee verschillen in transactieprijzen te kunnen verklaren. Dit is gedaan door specifiek te kijken naar de rol van de wet- en regelgeving. Gemeentelijke grondverwerving kan via een viertal wegen plaatsvinden. Gedurende de analyse is deze vierdeling aangehouden, mede omdat er per weg verschillende factoren van toepassing zijn. Dit zijn achtereenvolgens nogmaals: de minnelijke wijze van de Ow, de minnelijke wijze van de Wvg, de rechterlijke weg van de Ow en de rechterlijke weg van de Wvg. De Onteigeningswet en de Wet voorkeursrecht gemeenten zijn dus als uitgangspunt genomen voor dit onderzoek.

In het theoretisch kader zijn drie stromingen nader onderzocht die uitspraken doen over prijsvorming. Uit de neoklasieke economie, de gedragseconomie en de institutionele economie zijn de belangrijkste factoren, die invloed kunnen uitoefenen op de prijsvorming gehaald. Dit zijn nogmaals de rechten, de prijskenmerkende factoren, rationaliteit, informatievoorzieningen en transactiekosten. Aan de hand van deze factoren is er gekeken op welke wijze zij invloed kunnen uitoefenen op de prijsvorming bij gemeentelijke grondverwerving. Hierbij is de relatie gelegd met de wet- en regelgeving. Het onderzoek bestaat uit twee analysehoofdstukken. In het eerste analysehoofdstuk wordt ingegaan op de beleidsvrijheid. Hierin is gekeken naar de directe grenzen en vrijheidsmarges die kunnen worden geformuleerd door toedoen van de wet- en regelgeving en de institutionele setting, wat aansluit op de factor rechten zoals geformuleerd in de institutionele economie. De resultaten, geformuleerd in hoofdstuk 4 met als overzicht figuur 9, tonen aan dat er veel vrijheden zijn waarop prijzen zich bij gemeentelijke grondverwerving kunnen ontwikkelen. De vrijheidsmarge zoals in dit hoofdstuk wordt geschetst verklaart echter niet de verschillen tussen transactieprijzen van soortgelijke gronden. Hiervoor moet er worden gekeken naar de wijze waarop de vrijheden verschillend worden gebruikt. In het tweede analysehoofdstuk is dan ook ingegaan op de handelingsvrijheid, wat gaat over de keuzes die gemaakt kunnen worden door gemeenten en grondeigenaren. Er wordt dus ingegaan op de zachte/indirecte grenzen die kunnen worden vormgegeven. Met behulp van de belangrijkste factoren uit de drie stromingen is er gekeken naar de belangrijkste punten uit de wet- en regelgeving beschreven in het eerste analysehoofdstuk. Kortom, wat zeggen beide partijen over de prijskenmerkende factoren, rationaliteit, informatievoorzieningen en/of transactiekosten met betrekking tot de

waarderingsmethodieken, de invloed van de rechterlijke prijs, de transactiekosten en de ontwikkelfase van de grond? De resultaten, geformuleerd in hoofdstuk 5 met als overzichtsfiguur 11 en bijlage 2, tonen aan dat er verschillende factoren in het prijsvormingsproces zijn te benoemen, die de prijs op verschillende wijze kunnen ontwikkelen. De resultaten geven echter geen specifieke verklaring voor de verschillen tussen transactieprijzen. Hiervoor zou er specifiek naar de desbetreffende grondtransactie moeten worden gekeken of de factoren als zijnde de resultaten uit dit onderzoek invloed hebben gehad op de prijs en in welke mate ze invloed uitoefenen. Vanwege de complexiteit van het goed en hiermee de prijsvorming is het in dit onderzoek niet goed mogelijk gebleken om aan te tonen in welke mate de factoren invloed uitoefenen op de prijsvorming. Om hier uitspraken over te kunnen doen moet er een vervolgonderzoek worden ingezet, om de invloed van de factoren aan te tonen. Een hiërarchische volgorde aanbrengen in de resultaten zal teveel op aannames en te weinig op wetenschappelijke onderbouwing berusten.

In het onderzoek vóór de analyse is gezegd hoe de bevindingen uit het theoretisch kader zijn gebruikt bij de analyse. De vraag is echter hoe de resultaten zijn terug te leiden naar het theoretisch kader. Kortom, zijn de verschillende factoren die de prijsvorming kunnen beïnvloeden, en zodoende vrijheidsmarges vormen, terug te leiden naar het theoretisch kader en één van de drie stromingen? In de figuur hieronder worden de resultaten gekoppeld aan de belangrijkste factoren uit de neoklassieke economie, de gedragseconomie en de institutionele economie. Hoofdstuk 4 is gebaseerd op de factor rechten uit de institutionele economie (figuur 9) en wordt daardoor in de onderstaande figuur niet meer benoemd. Het gaat wel in op de factoren: prijskenmerkende factoren, rationaliteit, informatievoorzieningen en transactiekosten. De figuur toont aan dat met name de factoren uit de gedragseconomie invloeden uitoefenen. Zo is er geen eenduidige informatievoorziening, waardoor de prijsvorming verschillend kan worden gewaardeerd. Er kunnen per geval verschillende waarderingsmethodieken gebruikt worden en binnen de waardebepaling van de gekozen waarderingsmethodiek kan er verschillend worden gewaardeerd. Daarnaast is het per grondtransactie onduidelijk wat de onteigeningsprijs en/of de Wvg-prijs is. Hier is geen eenduidige informatie over bekend. Eveneens is het onduidelijk wat de rechter zal bepalen als uiteindelijke transactieprijs. Specifiek bij de Wvg is er veel onduidelijkheid over het risico van de realisatie van de bestemming. Verder gaat de gedragseconomie in op het begrip rationaliteit. Men geeft aan de er bij de prijsvorming niet rationeel wordt gehandeld. Dit is bijvoorbeeld te zien bij de gemeentelijke grondverwerving, waar taxateurs doen aan gestuurde waardebepalingen. Wat betreft de institutionele economie zijn er naast de altijd aanwezige en verplichte transactiekosten, zoals vermeld in de beleidsvrijheid in hoofdstuk 4, ook nog transactiekosten die kunnen ontstaan in het prijsvormingsproces en kunnen worden ingezet als keuzemogelijkheden door beide partijen. Hiermee wordt bedoeld dat bepaalde transactiekosten, zoals oplopende proceskosten, advieskosten, advocaatkosten en boekhoudkosten worden meegenomen in de afweging over de prijsbepaling. Terugkijkend naar de drie stromingen is de neoklassieke economie de stroming die het minste invloeden uitoefent op de prijsvorming. Het is echter zo dat er bij de waardebepaling door middel van de vergelijkingsmethode verschillen moeten worden geconstateerd en doorgevoerd in de prijs. Hiervoor kunnen en worden regelmatig gegevens gebruikt die zijn bepaald in de markt.

Prijskenmerkende factoren (Neoklassieke economie)	Binnen de waarderingsmethodiek: Mogelijk gebruik van marktgegevens
Rationaliteit (Gedragseconomie)	**Gestuurde waardebepaling**
Informatievoorzieningen (Gedragseconomie)	**Onafhankelijke interpretatie taxateur** - gebruik waarderingsmethodiek - Interpretatie binnen de waarderingsmethodiek **Uitgangspunt onteigeningsprijs en/of Wvg-prijs** **Interpretatie rechter** **Risico realisatie bestemming**
Transactiekosten (Institutionele economie)	**Kostenbesparende factoren** - oplopende proceskosten - oplopende advieskosten, advocaatkosten en boekhoudkosten

Figuur 12: Resultaten gekoppeld aan de drie stromingen

De conclusie van dit onderzoek luidt dat de drie economische stromingen uit de literatuur samen de verschillen tussen transactieprijzen van soortgelijke gronden verklaren. Per grondtransactie kunnen prijzen zich op verschillende wijzen ontwikkelen. Welke factoren uiteindelijk invloed hebben op de transactieprijs moet per geval/grondtransactie worden bekeken. De ontwikkeling van een transactieprijs kan door de heterogeniteit van het goed op dermate verschillende wijze gebeuren dat er geen concrete grenzen en vrijheidsmarges kunnen worden vastgesteld. Bovendien fluctueren deze prijzen in de markt in periodes.

Hoewel het onderzoek dus slechts voor een deel uitspraken doet over concrete grenzen en vrijheidsmarges (enkel wat de wetgeving voorschrijft) daar biedt het wel een hulpmiddel, waarmee gekeken kan worden naar de ontwikkelingsmogelijkheden van de transactieprijs. Het is voor actoren die betrokken zijn bij de totstandkoming van de transactieprijs een besefwording van de wijze waarop een transactieprijs verschillend kan worden vormgegeven. Hiermee worden ook de zwaktes van de huidige wet- en regelgeving aangetoond, deze biedt teveel vrijheid in de minnelijke fase met als gevolg dat prijzen zich (voor soortgelijke gronden) variërend kunnen ontwikkelen. In ieder geval kan de bewustwording van de verschillende factoren al leiden tot een nauwkeurigere benadering en uiteindelijk kleinere verschillen. Of dit ook daadwerkelijk zo is kan op grond van dit onderzoek niet worden gesteld. Dit kan dus nader onderzocht worden.

Met behulp van het onderzoek is de hoofdvraag beantwoord. Dit neemt niet weg dat gedurende het onderzoek enkele onduidelijkheden zijn geconstateerd en daarbij nieuwe vragen zijn opgeroepen. De belangrijkste vraag is in welke mate de factoren invloed kunnen uitoefenen op de prijsvorming. Hiervoor zal er goed moeten worden nagedacht in hoeverre dit mogelijk is om te onderzoeken. Dit was met de mogelijkheden binnen dit onderzoek niet mogelijk. Verder kunnen de resultaten van dit

onderzoek worden verbeterd en kracht worden bijgezet door meer en op verschillende wijzen gegevens te verzamelen. Het tweede analysehoofdstuk is met name gebaseerd op slechts enkele bronnen. Door nader in gemeentelijke beleidsdocumenten en taxatierapporten te kijken, kunnen er meer inzichten worden geformuleerd. Ook kan er gezocht worden naar andere theoretische benaderingen dan die in dit onderzoek zijn gebruikt. Al met al dus genoeg punten waarop dit onderzoek zou kunnen worden voortgezet, maar gezien de beschikbare tijd en onderzoeksmogelijkheden geeft dit onderzoek een degelijk antwoord en zijn verschillen tussen transactieprijzen van gronden in zijn algemeenheid grotendeels verklaard.

Literatuurlijst:

Adams, D., Disberry, A., Hutchison, N. & Munjoma, T. (2001). Ownership constraints to brownfield redevelopment. *Environment and Planning A, 33*(3), 453-477.

Alexander, E. R. (2002). *Acting together: from planning to institutional design*

Alexander, E. R. (2005). Institutional Transformation and Planning: From Institutionalization Theory to Institutional Design. *Planning Theory, 4,* 209-233.

Alexander, E.R. (2007). Planning rights and their implications. *Planning Theory*, *6*, 112-126

Buitelaar, E. (2004). A Transaction-cost Analysis of the Land Development Process*. Urban Studies, 41*(14), 2539–2553.

Buitelaar, E. & Segeren, A. (2008). Gebiedsontwikkeling en integraliteit: grondeigendom als kritische factor. *Property Research Quarterly, 7*(1), 14-21.

Buitelaar, E. & De Witte, P. (2011). *Financiering van gebiedsontwikkeling:Een empirische analyse van grondexploitaties*. Den Haag: PBL.

Cotteleer, G., Luijt, J., Kuhlman, J.W. & Gardebroek, C. (2007). *Oorzaken van verschillen in grondprijzen: een hedonische prijsanalyse van de agrarische grondmarkt*. Wageningen: Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu.

De Bruijne, F.H. & Te Winkel, T.A. (2010). *Leidraad inbrengwaarde.* Den Haag: Instituut voor bouwrecht..

De Bruijne, F.H. (2010). Is de inbrengwaarde uit de Grondexploitatiewet gelijk aan de prijs in de Wet voorkeursrecht gemeenten? *Tijdschrift voor Bouwrecht*, *12,*1144-1150.

De Graaf-Kouijzer, M.S. (2006). *Onteigening: Volledige schadeloosstelling fictie of werkelijkheid?* (Masterthesis). Amsterdam School of Real Estate, Gevonden op 3 september 2013 op http://www.vastgoedkennis.nl/docs/msre/06/graaf_kouijzer.pdf

De Groot, H., Marlet, G., Teulings, C., Vermeulen, W. (2010) *Stad en Land.* s'-Gravenhage: Centraal Planbureau

De Kroon Directie Bestuurlijke & Juridische zaken (2010). *Circulaire wijziging van de onteigeningswet.* Gevonden op 3 september 2013 op www.rijksoverheid.nl

Deloitte (2010). *Gemeente Governance Grond(ig) beleid; grondbeleid, grondexploitaties en grondbedrijven grondig bekeken.* Industry Lokaal bestuur van Deloitte.

Delsen, L. (2001) *Exit poldermodel?: Sociaal-economische ontwikkelingen in Nederland.* Assen: Van Gorcum.

De Noordelijke Rekenkamer (2012). *Naar verantwoorde grondverwerving.* Provincie Fyslân: Auteur

De Regt, W.J. (2003). *De grondmarkt in gebruik: Een studie over de grondmarkt, ten behoeve van MNP-beleidsonderzoek en grondgebruiksmodellering.* Bilthoven: RIVM.

Derijck, R.B.A. (2010). *Bijlage Nota grondbeleid 2010-2013 "Op goede gronden zaken doen".* Gemeente Asten: Commissie Ruimte

De waarderingskamer (2011). *Beoordelingsprotocol objectkenmerken.* Gevonden op 3 september 2013 op http://www.waarderingskamer.nl/default.aspx?sec=content&id=1086

Europa-nu (n.b.). *Staatssteun*. Gevonden op 12 september 2013 op http://www.europa-nu.nl/id/vh7douan2szm/staatssteun

Fleurke, F. & Hulst, J. R. (2003) *Europees ruimtelijk beleid en het Nederlands bestuurlijk stelsel voor de ruimtelijke ordening.* Amsterdam: Vrije Universiteit Amsterdam

Franken, M. (2009). *Bedrijventerreinen, de regio aan zet: De mitsen en maren in de regionale planning en herstructurering van bedrijventerreinen* (Masterthesis). Universiteit Utrecht, Utrecht.

Gemeente Alkmaar (2013). *Nota grondprijzen 2013-2014.* Alkmaar: Auteur.

Gemeente Amsterdam (2013). *Handleiding grondprijsbepaling 2013.* Amsterdam: Auteur

Gemeente Arnhem (n.b.) *Korte omschrijving Wet voorkeursrecht gemeenten.* Arnhem: Auteur

Gemeente Breda (n.b.). *Wat houdt de "huurkapitalisatiemethode" in?* Gevonden op 3

september 2013 op http://breda.gt-loket.nl/index.php?option=com_content&view=article&id=62%3Awat-houdt-de-qhuurwaardekapitalisatiemethodeq-in&catid=5&Itemid=52

Gemeente Hoogeveen (2013). *Nota grondprijzen 2013.* Hoogeveen: Auteur

Gemeente Woerden (2006). *Vaste grond voor beleid.* Gevonden op 16 september 2013 op http://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/images/Woerden/i123463.pdf

Groen, J., Needham, B. & Segeren, A. (2005). *De markt doorgrond een institutionele analyse van grondmarkten in Nederland*. Den Haag: Ruimtelijk planbureau.

Hall, P.A. and Taylor, R. (1998). Political Science and the Three New Institutionalisms. *Institutions and Social Order.* Ann Arbor: University of Michigan Press*,* 15–43.

Heidema, A. (2013). *Vereniging van Nederlandse Gemeenten; Tijdelijke Commissie Huizenprijzen.* Gevonden op 16 september 2013 op http://www.vng.nl/files/vng/nieuws_attachments/2013/20130202-vng-inbreng-tijdelijke-commissie-huizenprijzen.pdf

Hijmans, E.R. & Fokkema, M. (2011). Kroniek van het grondbeleid*. Bouwrecht, 8*, 551-562.

Klijn, E.H. (1996). *Regels en sturing in netwerken, de invloed van netwerkregels op de herstructurering van naoorlogse wijken.* Delft: Eburon BV.

Koning, M.A., Mulder, M. & Van Hoek, T.H. (2012). *Succesvol binnenstedelijk bouwen: Een onderzoek naar maatschappelijke kosten en baten en mogelijkheden tot optimalisatie van binnenstedelijk bouwen.* EIB

Loncke, E. (2011). *Het meedelen van vergelijkingspunten in de onderhandelingsfase voorafgaand aan onteigening.* Hasselt: Intersentia

Luijt, J., Kuhlman, J.W. & Pilkes, J. (2003). *Agrarische Grondprijzen Onder Stedelijke Druk*. Den Haag: Landbouw-Economisch Instituut

March, J. G. & Olsen, J. P., (1989). *Rediscovering institutions: the organizational basis of politics.* New York: The Free Press

Myerson, R. B. (1997). *Game theory: analysis of conflict.* Cambridge: Harvard University Press.

Nederlandse vereniging van Rentmeesters (2007). *Gedragscode NVR*. Stichting Rentmeesterskamer

Needham, B. (2005). *Een andere marktwerking: Een verkenning van de mogelijkheden bij het Nederlandse ruimtelijke beleid.* Rotterdam: NAi Uitgevers.

Needham, B. (2006). *Planning, Law and Economics: An investigation of the rules we make for using land.* Routledge Chapman & Hall

Needham, B. & De Kam, G. (2004). Understanding How Land is Exchanged: Co-ordination Mechanisms and Transaction Costs. *Urban Studies, 41*(10)*,* 2061–2076.

Needham, B. & Segeren, A. (2005). *An institutional analysis of land markets.* Amsterdam: Vrije Universiteit Amsterdam, 45th Congress of the European Regional Science Association.

Onteigeningswet 28 augustus 1851, regelende de onteigening ten algemeenen nutte

Overwater, P.S.A. (2009). Het verdwijnen van vergelijkingstransacties*. LTB*, *3,* 5.

Schenk, M. (2008). *Waardering van inbrengwaarde: Een analytisch onderzoek naar de mogelijkhedenom het begrip inbrengwaarde uit de nieuwe Wet ruimtelijke ordening te bepalen* (Masterthesis)*.* Amsterdam School of Real Estate, Amsterdam. Gevonden op 4 september op http://www.vastgoedkennis.nl/docs/MSRE/08/Schenk.pdf

Segeren, A. (2007). *De grondmarkt voor woningbouwlocaties. Belangen en strategieën van grondeigenaren.* Rotterdam: NAi-uitgevers

Telkamp, D. (2009). *De bepaling van de werkelijke waarde in geval van onteigening* (Masterthesis)*.* MRSE opleiding, Amsterdam.

Ten Have, T. & Thoonen, J.J. (2013). *Planschade; reeks grondzaken in de praktijk.* Den Haag: Sdu Uitgevers BV.

Van der Krabben, E. (2011). *Gebiedontwikkeling in zorgelijke tijden; Kan de Nederlandse ruimtelijke ordening zichzelf nog wel bedruipen?* Nijmegen: Radboud Universiteit Nijmegen.

Van der Schans, E. & Van Heesbeen, A.C.C.M. (2011). *Onteigening Het spel en de knikkers.* Reed Business

Van Winkoop, W.G. (n.b.) *Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg).* Zwolle: Van Heijst & partners

Vermande, H. (2005). Transactiekosten in het bouwproces. *TBH: Tijdschrift voor bouwkostenkunde &* huisvestingseconomie, 4, 11-13.

Verschuren, P. & Doorewaard, H. (2002) *Het ontwerpen van een onderzoek*. Utrecht: Lemma

Webster, C. J. (1998). Public choice: Pigouvian and Coasian planning theory. *Urban Studies, 35,* 53–75.

Webster, C. & Lai, L.W. (2003). *Property Rights, Planning and Markets: Managing Spontaneous Cities.* Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing.

Wet ruimtelijke ordening 20 oktober 2006, houdende nieuwe regels omtrent de ruimtelijke ordening

Wet voorkeursrecht gemeenten 22 april 1981, houdende regeling van een voorkeursrecht van gemeenten bij de verwerving van onroerende zaken

Williamson, O. E. (1985). *The economic institutions of capitalism: firms, markets, relational contracting.* London, UK: Collier Macmillan Publishers

Bijlage 1: (De Graag-Kouijzer, 2006)

Voorbeeld 3.2
Berekening terugkerende c.q. inkomensschade bij volledige liquidatie

Rente uit vrijkomend kapitaal				
Opbrengst onroerende zaak	EUR	1.000.000		
Opbrengst waardevermindering van het overblijvende	EUR	50.000		
Opbrengst verkoop productiegoederen	EUR	100.000		
Opbrengst verkoop voorraad	EUR	15.000		
Vrijkomende liquide middelen	EUR	125.000		
	EUR	1.290.000		
-/- Aflossing crediteuren	EUR	150.000		
-/- Aflossing hypotheek onroerende zaak	EUR	550.000		
	EUR	700.000		
Vrijkomend kapitaal	EUR	590.000		
Rente uit vrijkomend kapitaal	3,50%		EUR	20.650
Vrijkomende arbeid				
Arbeid			EUR	50.000
Totaal vrijkomend kapitaal			EUR	70.650
Jaarlijks inkomen c.q. winst				
Gemiddelde winst over de afgelopen drie jaren			EUR	125.000
Inkomensschade per jaar			EUR	54.350
Inkomensschade totaal, bij kapitalisatiefactor	10		EUR	543.500

Voorbeeld 3.4
Berekening terugkerende c.q. inkomensschade bij verplaatsing

Stichtingskosten nieuwbouw			EUR	1.500.000
-/- Werkelijke waarde onteigende			EUR	1.000.000
-/- Onrendabele top			EUR	150.000
Extra investering			EUR	350.000
Extra rentelasten	5%		EUR	17.500
-/- Nieuw voor oud correctie	20%		EUR	3.500
Inkomensschade per jaar			EUR	14.000
Inkomensschade totaal, bij kapitalisatiefactor		10	EUR	140.000

Bijlage 2: Ontstaan verschillen tussen waardebepalingen, het ontstaan van marges (blauw = in alle gevallen gelijk)

	Grondeigenaar biedt grond aan (Wvg)	Gemeente wil grond verwerven (Ow)
Minnelijke wijze	**Uitersten praktijk: ondersteunend aan marge** Onafhankelijke interpretatie taxateur: • Werkelijke waarde (inclusief verwachtingswaarde) Verschillende waarderingsmethodieken: -Gebruik waarderingsmethodiek niet altijd eenduidig = interpretatie gebruik welke waarderingsmethodiek Waarderingsmethodieken moeilijk uitvoerbaar door ontbreken vergelijkingstransacties (vergelijkingsmethode/kuberingsmethode/huurwaardemethode) en onzekerheid over bestemmingsrealisatie (top-down methode) Daarnaast verschillende interpretaties binnen de verschillende waarderingsmethodieken: Risico realisatie bestemming -> onzekerheid verwachtingswaarde -> verwachtingswaarde lastig te interpreteren *In het algemeen:* - het vastleggen van kwaliteitseisen; - het definiëren van te gebruiken objectkenmerken; - het definiëren van te gebruiken omgevingskenmerken; - de systematische analyse van marktgegevens; - de systematische beoordeling van kwaliteitsresultaten. *Specifieker per methode:* -Vergelijkingsmethode: interpretatie welke vergelijkingsobjecten en interpretatie differentiatie kenmerken -Kuberings-/oppervlaktemethode: grove berekening; vervolgens voor exacte waarde toch kijken naar specifieke kenmerken =	**Uitersten praktijk: ondersteunend aan marge** Onafhankelijke interpretatie taxateur: • Werkelijke waarde (inclusief verwachtingswaarde) Verschillende waarderingsmethodieken: -Gebruik waarderingsmethodiek niet altijd eenduidig = interpretatie gebruik welke waarderingsmethodiek Daarnaast verschillende interpretaties binnen de verschillende waarderingsmethodieken: *In het algemeen:* - het vastleggen van kwaliteitseisen; - het definiëren van te gebruiken objectkenmerken; - het definiëren van te gebruiken omgevingskenmerken; - de systematische analyse van marktgegevens; - de systematische beoordeling van kwaliteitsresultaten. *Specifieker per methode:* -Vergelijkingsmethode: interpretatie welke vergelijkingsobjecten en interpretatie differentiatie kenmerken -Kuberings-/oppervlaktemethode: grove berekening; vervolgens voor exacte waarde toch kijken naar specifieke kenmerken = interpretatie -top-down methode/residuele methode: Ene aanname op de andere aanname. Zekerheid over gegevens zullen interpretatiemogelijkheden beperken - huurwaardemethode: kapitalisatiefactor obv vergelijkingen -> interpretatie welke vergelijkingsobjecten • Waardevermindering op het overblijvende (in beperkte gevallen: niet-lucratieve bestemmingen):

	interpretatie -top-down methode/residuele methode: Ene aanname op de andere aanname. Zekerheid over gegevens zullen interpretatiemogelijkheden beperken - huurwaardemethode: kapitalisatiefactor obv vergelijkingen -> interpretatie welke vergelijkingsobjecten • Advieskosten/bijstandkosten: interpretatie over welk deel geldt als vergoeding <u>Gestuurde waardebepaling in onderhandelingsfase:</u> Binnen een "reële" waardebepaling = op basis van een reële argumentatie: aanpassing waardebepaling door taxateur ten behoeve van een vastgestelde onderhandelingsprijs: op alle punten die staan onder onafhankelijke interpretatie taxateur -Onzekerheid verwachtingswaarde vergroot marge door verschil in optimistische blik over de toekomst -> optimistische waardebepaling **Indirecte factoren: Sturen/verkleinen marge** - <u>Uitgangspunt is het prijsadvies (zelf berekend):</u> in beginsel dit als minimale prijs voor grondeigenaar en maximale prijs voor gemeente : *verkleinen marge* Echter onzekerheid over wat uiteindelijk precies het prijsadvies zou zijn, bepaalt door de rechter = interpretatie taxateur -<u>Ander uitgangspunt is onteigeningsprijs:</u> Vergoedingen die deel uitmaken van de onteigeningsprijs: *Marge vergroten* <u>Kostenbesparende kosten:</u> *sturen marge* -Oplopende proceskosten -Oplopende advieskosten, advocaatkosten en boekhoudkosten **In bepaalde gevallen:** Direct onafhankelijk taxatie = bodemprijs grondeigenaar	berekening niet eenduidig • Inkomensschade: interpretatie berekening, beste toepasbaar: verplaatsing of liquidatie + daarbinnen berekening niet eenduidig • Overige schadeposten/eenmalige vergoedingen: interpretatie over opname en hoogte Advieskosten/bijstandkosten: interpretatie welk deel geldt als vergoeding <u>Gestuurde waardebepaling in onderhandelingsfase:</u> Binnen een "reële" waardebepaling = op basis van een reële argumentatie: aanpassing waardebepaling door taxateur ten behoeve van een vastgestelde onderhandelingsprijs: op alle punten die staan onder onafhankelijke interpretatie taxateur **Indirecte factoren: Sturen/verkleinen marge** - <u>Uitgangspunt is de onteigeningsprijs (zelf berekend):</u> in beginsel dit als minimale prijs voor grondeigenaar en maximale prijs voor gemeente : *verkleinen marge* Echter onzekerheid over wat uiteindelijk precies de onteigeningsprijs zou zijn, bepaalt door de rechter = interpretatie taxateur <u>Kostenbesparende kosten:</u> *sturen marge* -Oplopende proceskosten -Oplopende advieskosten, advocaatkosten en boekhoudkosten

Publiek-rechtelijke wijze	**Uitersten praktijk: ondersteunend aan marge** Onafhankelijke interpretatie taxateur: • Werkelijke waarde (inclusief verwachtingswaarde) Verschillende waarderingsmethodieken: -Gebruik waarderingsmethodiek niet altijd eenduidig = interpretatie gebruik welke waarderingsmethodiek Waarderingsmethodieken moeilijk uitvoerbaar door ontbreken vergelijkingstransacties (vergelijkingsmethode/kuberingsmethode/huurwaardemethode) en onzekerheid over bestemmingsrealisatie (top-down methode) Daarnaast verschillende interpretaties binnen de verschillende waarderingsmethodieken: Risico realisatie bestemming -> onzekerheid verwachtingswaarde -> verwachtingswaarde lastig te interpreteren *In het algemeen:* - het vastleggen van kwaliteitseisen; - het definiëren van te gebruiken objectkenmerken; - het definiëren van te gebruiken omgevingskenmerken; - de systematische analyse van marktgegevens; - de systematische beoordeling van kwaliteitsresultaten. *Specifieker per methode:* -Vergelijkingsmethode: interpretatie welke vergelijkingsobjecten en interpretatie differentiatie kenmerken -Kuberings-/oppervlaktemethode: grove berekening; vervolgens voor exacte waarde toch kijken naar specifieke kenmerken = interpretatie -top-down methode/residuele methode: Ene aanname op de andere aanname. Zekerheid over gegevens zullen interpretatiemogelijkheden beperken	**Uitersten praktijk: ondersteunend aan marge** Onafhankelijke interpretatie taxateur: • Werkelijke waarde (inclusief verwachtingswaarde) Verschillende waarderingsmethodieken: -Gebruik waarderingsmethodiek niet altijd eenduidig = interpretatie gebruik welke waarderingsmethodiek Daarnaast verschillende interpretaties binnen de verschillende waarderingsmethodieken: *In het algemeen:* - het vastleggen van kwaliteitseisen; - het definiëren van te gebruiken objectkenmerken; - het definiëren van te gebruiken omgevingskenmerken; - de systematische analyse van marktgegevens; - de systematische beoordeling van kwaliteitsresultaten. *Specifieker per methode:* -Vergelijkingsmethode: interpretatie welke vergelijkingsobjecten en interpretatie differentiatie kenmerken -Kuberings-/oppervlaktemethode: grove berekening; vervolgens voor exacte waarde toch kijken naar specifieke kenmerken = interpretatie -top-down methode/residuele methode: Ene aanname op de andere aanname. Zekerheid over gegevens zullen interpretatiemogelijkheden beperken - huurwaardemethode: kapitalisatiefactor obv vergelijkingen -> interpretatie welke vergelijkingsobjecten • Waardevermindering op het overblijvende (in beperkte gevallen: niet-lucratieve bestemmingen): berekening niet eenduidig • Inkomensschade: interpretatie berekening, beste toepasbaar: verplaatsing of liquidatie + daarbinnen berekening niet

	- huurwaardemethode: kapitalisatiefactor obv vergelijkingen -> interpretatie welke vergelijkingsobjecten Advieskosten/bijstandkosten: interpretatie over welk deel geldt als vergoeding <u>Interpretatie rechter:</u> Op basis van verschillende standpunten: - onafhankelijke prijs adviseur - standpunten/prijs grondeigenaar - standpunten/prijs gemeente *Marge = prijs grondeigenaar <-> prijs gemeente* *Veelal staat het oordeel gelijk aan de onafhankelijke prijs adviseur, want slechts over berekening werkelijke waarde discussie mogelijk*	eenduidig • Overige schadeposten/eenmalige vergoedingen: interpretatie over opname en hoogte Advieskosten/bijstandkosten: interpretatie welk deel geldt als vergoeding <u>Interpretatie rechter:</u> Op basis van verschillende standpunten: - onafhankelijke prijs adviseur - standpunten/prijs grondeigenaar - standpunten/prijs gemeente *Marge = prijs grondeigenaar <-> prijs gemeente*

Bijlage 3: Rode draad interviewvragen

Vragenlijst:

Komt u in aanmerking met procedures onteigening en prijsvorming volgens prijsadvies Wvg?
Kortom berekent u de onteigeningsprijs en de het prijsadvies Wvg zoals staat in de wet- en regelgeving?

Opereert u namens de gemeente en namens de grondeigenaar?
Bent u onafhankelijk of heeft uw opdrachtgever invloed op de prijsbepalingen tijdens de onderhandelingsfase?

Onafhankelijk taxateur/ berekening onteigeningsprijs en prijsadvies Wvg:
Berekening werkelijke waarde:
- Welke waarderingsmethodiek kunnen allemaal worden gebruikt in de praktijk?
- Schrijft de gemeente waarderingsmethodieken voor? Moeten deze worden aangehouden of mag hiervan worden afgeweken? Hoeveel vrijheid heeft men hierin?
- Welke waarderingsmethodieken worden dan ook gebruikt/ zijn in welke situatie toepasbaar?
- Kortom: welke waarderingsmethodieken worden gebruikt bij de berekening van de onteigeningsprijs.
- En, welke waarderingmethodieken worden gebruikt in de verschillende ontwikkelfasen bij de berekening van het prijsadvies (geen concrete plannen, structuurvisie, bestemmingsplan, bouwplan)?
Per situatie (prijsadvies: geen concreet plan, structuurvisie, bestemmingsplan, bouwplan en onteigening):
- Hoe is de berekening van de waarderingsmethodieken die toegepast kunnen worden?
- Welke verschillen levert de berekening van verschillende waarderingsmethodieken op?

- Kunnen er ook op andere manieren verschillen ontstaan?
- In hoeverre zijn er bijvoorbeeld maatstaffen voor bepaalde transactiekosten?
of waardevermindering van het overblijvende? Indien er slechts een gedeelte wordt aangekocht.

De gemeente/ adviseur gemeente (taxateur):
Minnelijke wijze onteigening:
- Is de gemeente degene die start met een onderhandelingsprijs voor een grondtransactie?
- Hoe bepaalt men de onderhandelingsprijs waarmee men start?
- Welke waarderingsmethodieken worden gebruikt voor de berekening van deze onderhandelingsprijs?
Is dit ook de prijs die wordt gebruikt in de onderhandelingen?
- Is de gemeente op de hoogte van de onteigeningsprijs die anders betaald moet worden?
- In hoeverre heeft de onteigeningsprijs betrekking op de onderhandelingsprijs die de gemeente voor ogen heeft? Komt het voor dat die veel hoger ligt?
Hoe komt dat dan?
- Hoe verhouden de transactieprijs volgens minnelijke wijze en de prijs die zou ontstaan bij een onteigening tot elkaar

- In hoeverre is het voor gemeenten van belang om in de minnelijke fase tot een overeenkomst te komen in plaats van een onteigeningsprijs te formuleren (prijs en proces?)
- Welke middelen/argumenten worden door de gemeente aangereikt om tot een voor hen overeenkomst te komen? (te denken valt aan betrekking van transactiekosten in de minnelijke fase)

Minnelijke wijze prijsadvies Wvg:
- Is de gemeente degene die start met een onderhandelingsprijs voor een grondtransactie?
- Hoe bepaalt men de onderhandelingsprijs waarmee men start? Is de ontwikkelfase waarin de grond zich bevindt hiervan voor belang?
- Welke waarderingsmethodieken worden gebruikt voor de berekening van de onderhandelingsprijs (Wanneer er geen concreet plan, structuurvisie, bestemmingsplan, bouwplan is)?
- Hoe wordt de verwachtingswaarde berekend? Is er een factor ofzo voor toekomstige ontwikkelingen?
- Is er per soort een vrijheidsmarge waarbinnen de prijs zich kan ontwikkelen? Zowel juridisch/ regelgeving of wat jullie zelf voor ogen hebben?
- Beschikt de gemeente over extra kennis over de ontwikkelfase van de grond? Houdt men deze kennis achter? Beïnvloedt dit de transactieprijs die ontstaat door onderhandelingen?
- Is de gemeente op de hoogte van het prijsadvies dat anders betaald moet worden?
- Is de berekening van degene die het prijsadvies uitvoert hetzelfde als jullie berekening of kan hier veel van worden afgeweken?
- In hoeverre heeft dit prijsadvies betrekking op de onderhandelingsprijs die de gemeente voor ogen heeft?
-Hoe verhouden de transactieprijs volgens minnelijke wijze en de prijs die zou ontstaan bij een prijsadvies wvg tot elkaar? Komt het voor dat die veel hoger ligt?
Hoe komt dat dan?
- In hoeverre is het voor gemeenten van belang om in de minnelijke fase tot een overeenkomst te komen in plaats van een prijsadvies te formuleren (prijs en proces?)
- Welke middelen/argumenten worden door de gemeente aangereikt om tot een voor hen overeenkomst te komen? (te denken valt aan betrekking van transactiekosten in de minnelijke fase)

-Is de gemeente op de hoogte van de bovengrens die wordt gecreëerd door de staatssteunregels?
-Wordt bij het bepalen van de transactieprijs rekening gehouden met deze bovengrens? Waarom wel of waarom niet?
-Komt staatssteun voor bij gemeentelijke grondverwerving? Is de prijs bewust hoger dan de staatssteunregels of onbewust?

De grondeigenaar/adviseur grondeigenaar (taxateur):
Minnelijke wijze onteigening:
- Is de grondeigenaar degene die start met een onderhandelingsprijs voor een grondtransactie?
- Hoe wordt de onderhandelingsprijs bepaald waarmee de grondeigenaar start?
- Welke waarderingsmethodieken worden gebruikt voor de berekening van deze onderhandelingsprijs? Is dit ook de prijs die wordt gebruikt in de onderhandelingen?
- Is de grondeigenaar op de hoogte van de onteigeningsprijs die men kan ontvangen?

- In hoeverre heeft de onteigeningsprijs betrekking op de onderhandelingsprijs die de grondeigenaar voor ogen heeft?
- In hoeverre is het voor de grondeigenaar van belang om in de minnelijke fase tot een overeenkomst te komen in plaats van een onteigeningsprijs te formuleren (prijs en proces?)
- Welke middelen/argumenten worden door de grondeigenaar aangereikt om tot een voor hen overeenkomst te komen? (te denken valt aan betrekking van transactiekosten in de minnelijke fase)

Minnelijke wijze prijsadvies Wvg:
- Is de grondeigenaar degene die start met een onderhandelingsprijs voor een grondtransactie?
- Hoe bepaalt men de onderhandelingsprijs waarmee men start? Is de ontwikkelfase waarin de grond zich bevindt hiervan voor belang?
- Welke waarderingsmethodieken worden gebruikt voor de berekening van de onderhandelingsprijs (Wanneer er geen concreet plan, structuurvisie, bestemmingsplan, bouwplan is)?
- Is er per soort een vrijheidsmarge waarbinnen de prijs zich kan ontwikkelen?
- Over welke kennis beschikt de grondeigenaar over de ontwikkelfase van de grond? Kan men de daadwerkelijke verwachtingswaarde achterhalen of is het veelal schatten? In hoeverre beïnvloedt het beschikken of ontbreken van deze kennis de onderhandelingsprijs?
- Is de grondeigenaar op de hoogte van het prijsadvies Wvg wat anders wordt uitgekeerd?
- In hoeverre heeft dit prijsadvies betrekking op de onderhandelingsprijs die de grondeigenaar voor ogen heeft?
- In hoeverre is het voor de grondeigenaar van belang om in de minnelijke fase tot een overeenkomst te komen in plaats van een prijsadvies te formuleren (prijs en proces?)
- Welke middelen/argumenten worden door de grondeigenaar aangereikt om tot een voor hen goede overeenkomst te komen? (te denken valt aan betrekking van transactiekosten in de minnelijke fase)

Algemeen:
- Kunnen er grote verschillen ontstaan tussen de berekeningen van taxateurs?
- Kunnen er grote verschillen ontstaan tussen de berekeningen van taxateurs die dezelfde waarderingsmethodiek gebruiken?

Zijn er nog dingen die ook zorgen voor bepaalde vrijheidsmarges en bepaalde grenzen die nog niet zijn genoemd? Juridische grenzen/ uitersten