



Grip op grond

Auteur(s):

Marlet, G.A.

Bomhoff, E.J.

Geest, L. van der

Allen verbonden aan NYFER te Breukelen. Dit artikel is gebaseerd op een uitgebreidere brochure die een dezer dagen verschijnt onder dezelfde titel.

Verschenen in:

ESB, 84e jaargang, nr. 4233, pagina D18, 9 december 1999

Rubriek:

Dossier De grondmarkt

Trefwoord(en):

Geld dat in onbedoelde zakken verdwijnt. Gemeenten die ondoorzichtige afspraken maken met bouwbedrijven en projectontwikkelaars. Het Rijk dat ruimtelijke plannen maakt die niet worden nageleefd. De grondpolitiek staat weer op de agenda.

De grondmarkt is één van de meest ondoorzichtige markten. Het is ook één van de meest verstoorde markten. Alle bekende vormen van marktfalen (dominante machtsposities, gijzeling, asymmetrische informatie, externe effecten) spelen op de grondmarkt een grote rol. Niemand wil de ruimtelijke inrichting van Nederland volledig aan het spel van vrije marktkrachten overlaten en het is begrijpelijk dat de overheid zich actief met die markt bemoeit. Dat gebeurt vooral door een zeer restrictief beleid op het gebied van de ruimtelijke ordening en daarnaast door actief meespelen op de markt door gemeentelijke grondbedrijven. Maar dit overheidsingrijpen roept weer nieuwe verstoringen op (overheidsfalen) in de vorm van inefficiënties, oneerlijke concurrentie en rent-seeking gedrag van zowel publieke als private partijen.

Gevolgen hiervan zijn allereerst een onbedoelde herverdeling waarbij grondeigenaars, slagvaardige ontwikkelaars en (sommige) gemeenten de grondwaardestijging opstrijken. Dit is door velen als onredelijk en onrechtvaardig ervaren. Als de gemeenschap zich grote inspanningen getroost om de bouw van nieuwe woningen mogelijk te maken en vaak kostbare infrastructuur aanlegt, is het niet redelijk dat de winst daarvan - in de vorm van grondwaardestijgingen - terecht komt bij een kleine groep al dan niet toevallige eigenaren, speculanten, gemeenten, projectontwikkelaars en bouwcombinaties. Een beperkte groep belanghebbenden profiteert dan zonder tegenprestatie van investeringen die door alle belastingbetalers worden gedragen.

In de tweede plaats gaat het restrictieve grondbeleid en de daardoor uitgelokte grondspeculatie ook gepaard met welvaartsverlies. Een manier waarop dit tot uitdrukking komt, is in de kwaliteit van nieuwbouwwoningen. De hoge prijs van de grond leidt ertoe dat beknipt wordt op de ruimte die per woning beschikbaar is. In de afgelopen jaren is de gemiddelde kavelgrootte van woningen voortdurend gedaald. Vooral in de BON-gebieden (Vinx-locaties) zijn de kavels relatief klein. De daling van de kavelgrootte is vooral in de duurste sector opmerkelijk. In 1995 was een kavel voor de duurste categorie woningen in de BON-gebieden gemiddeld 40% kleiner dan het landelijk gemiddelde. Deze ontwikkeling staat haaks op de uitkomsten van recent woningbehoefte-onderzoek, waaruit blijkt dat mensen juist ruimer willen wonen ¹.

Geld in onbedoelde zakken

Hoe groot is de onbedoelde herverdeling? De grondmarkt kenmerkt zich door ondoorzichtigheid. Zowel projectontwikkelaars als gemeenten zijn zeer terughoudend in het verstrekken van informatie. Niettemin kan een globale berekening een schatting opleveren van het jaarlijkse residu op de grond- en woningmarkt ². De gemiddelde verkoopprijs van een nieuwbouwwoning was in 1998 f 328.000. Gemeentelijke grondbedrijven die marktconforme prijzen rekenen voor de bouwrijpe kavels hanteren veelal een zogenaamde grondquote van ongeveer 30%. Voor de bouwrijpe grond moet de projectontwikkelaar dus ongeveer f 98.000 aan de gemeente betalen. De gemeente maakt natuurlijk ook kosten voor het bouw- en woonrijp maken van de grond. Deze komen gemiddeld uit op ongeveer f 100 per m². Stel dat voor de bouw van een gemiddeld huis bruto 480 m² grond nodig is (dit komt overeen met een kavel van 250 m²), dan kost bouwrijp maken dus f 48.000 per huis. De ruwe grond voor een gemiddeld huis is dan f 98.000 - f 48.000 = f 50.000 waard. De agrarische waarde wordt geschat op gemiddeld f 10 per m²; de grond is in zijn oorspronkelijke functie dus ongeveer f 4.800 waard. De grondwaardestijging komt dan grofweg uit op f 50.000 - f 4.800 = ruim f 45.000 per woning.

Voor de 70.000 nieuw opgeleverde koopwoningen in 1998 werd 70.000 keer per jaar zo'n (gemiddeld) residu van naar schatting f 45.000 gecreëerd. Dit is ruim f 3 miljard. Ook de komende jaren zullen vergelijkbare aantallen woningen worden gerealiseerd ³. Als de Vijfde Nota niet voorafgegaan wordt door nieuwe wetgeving zal dus ook de komende jaren een soortgelijk bedrag in onbestemde zakken verdwijnen. Daarmee boort het Rijk zichzelf jaarlijks een metrolijn of sneltramverbinding door de neus of iedere drie jaar een snelle Zuiderzeelijn.

Welvaartsverlies

In tegenstelling tot wat in andere landen gebruikelijk is, vertaalt de stijgende welvaart in Nederland zich niet in ruimer wonen. Ook in andere opzichten is er een grote discrepantie tussen de vraag naar nieuwbouwwoningen en het aanbod. De laatste jaren is de vraag naar

koopwoningen sterk gestegen, terwijl het aanbod daarbij achterbleef. Ook qua type woning zijn er grote verschillen tussen vraag en aanbod. Bijna driekwart van de huizenkopers zoekt een vrijstaand huis of een 'tweekapper', tweederde heeft voor een nieuw huis meer dan f 300.000 over. Desondanks bestond vorig jaar minder dan een kwart van de bouwproductie uit tweekappers en vrijstaande huizen. Het aandeel van die segmenten is in 1998 zelfs nog gedaald ten opzichte van de productie in 1997. Omdat gemeenten zich in de bestemmingsplannen niet beperken tot het aangeven van de contouren van nieuwe woonwijken maar vaak ook bepalen hoe de nieuwe woningen eruit moeten zien, sluit het aanbod van nieuwbouwwoningen niet goed aan bij de kwalitatieve vraag. De markt doet wel allerlei pogingen om deze inefficiënte allocatie met 'wonen op maat' en 'persoonlijke woonconcepten' teniet te doen, maar bouwers zijn te vaak met handen en voeten gebonden aan de gemeenten die weigeren de regiefunctie uit handen te geven⁴.

Intransparante besluitvorming door gemeenten

De belangrijke rol die gemeenten op de grondmarkt spelen, staat niet altijd garant voor een efficiënte realisatie van de nieuwe bestemming. Projectontwikkelaars noemen het gemeentelijk optreden zelfs contraproductief⁵. Daarnaast hindert de actieve gemeente vaak ook op een andere manier de werking van de markt. Gemeenten treden immers met hun grondbedrijven in concurrentie met private partijen op de markt. Daarbij is echter geen sprake van een 'level playing field'. Gemeenten hebben immers met de Wvg en Onteigeningswet voorrang bij de aankoop van grond. Daarnaast is een gemeente niet Vpb-plichtig zodat de winst voor belasting gelijk is aan de winst na belasting. Tenslotte hebben gemeenten met bestemmingsplannen en bouwvergunningen publieke middelen in handen die kunnen worden ingezet bij transacties op de markt met als doel winst te maken.

Al die instrumenten en middelen zijn bedoeld om de publieke taken van gemeenten - het waken over de ruimtelijke kwaliteit en realiseren van huisvestingsdoelstellingen - te ondersteunen. Het inzetten van deze instrumenten voor commerciële doeleinden is ongewenst, niet alleen vanwege concurrentievervalsing en dus marktverstoring maar ook vanuit bestuurlijk perspectief⁶. De gemeente is als marktpartij uit concurrentieoverwegingen niet gebaat bij transparantie. Als overheid echter is de gemeente verantwoording verschuldigd aan de burgers. Beide doelstellingen zijn onverenigbaar en dus frustreren de dubbelrol van gemeenten de democratische controle en het functioneren van het openbaar bestuur⁷.

Concurrentieverstoring kan ook optreden als gevolg van machtsposities van ontwikkelaars op de grond- en woningmarkt. De ontwikkelaar is in de huidige systematiek voor zijn continuïteit afhankelijk van 'deals' met de gemeente. De gemeente is voor het realiseren van de publieke doelstellingen afhankelijk van de grond van die ontwikkelaars. De ontwikkelaar weet dat en neemt de gemeente in 'gijzeling' door op de grond alleen de bestemming te willen realiseren als hij zelf de bouwvergunning (en dus de winst op de bouwexploitatie) krijgt. De gemeenten zijn dus niet vrij de bouwvergunning te gunnen aan de ontwikkelaar met het beste plan.

Ruimtelijke onbalans

De grote rol van gemeenten in de ruimtelijke ordening vormt ook geen garantie dat de allocatie van grond in ons land in overeenstemming is met de officiële doelstellingen. Wat dat betreft is de recent verschenen Balans Ruimtelijke Kwaliteit van de RPD onthullend⁸. In die Balans wordt beschreven hoezeer het beleid om open gebieden als het Groene Hart, de Utrechtse Heuvelrug en de IJsselvallei te vrijwaren van nieuwe bebouwing, is mislukt. Tussen 1989 en 1993 nam de bebouwing van elf van zulke open gebieden toe met een oppervlak van 260 hectaren (375 voetbalvelden). In de komende jaren zullen er nog eens 1.100 voetbalvelden van deze zogeheten 'restrictieve gebieden' worden afgesnoept ten behoeve van bedrijfsterreinen en zullen er nog minimaal 52.000 woningen worden gebouwd, wellicht zelfs nog veel meer⁹. Gemeenten maken daarbij gebruik van artikel 19 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening, onder insiders bekend als 'de grote leugen'. Deze wet geeft gemeenten een mogelijkheid om af te wijken van de streek- en bestemmingsplannen, onder voorwaarde dat die later worden aangepast. In de praktijk blijft die aanpassing vaak achterwege.

Toch is het te simpel om uitsluitend de gemeenten in de beklagenbank te zetten. Ook op Rijksniveau zijn de keuzen in het ruimtelijke orderingsbeleid lang niet altijd helder. Zorgvuldige afwegingen van de maatschappelijke kosten en baten van R.O.-maatregelen ontbreken nagenoeg. Op het gebied van grote infrastructuurprojecten is een richtlijn in voorbereiding die vereist dat de kosten en baten zo volledig mogelijk in kaart worden gebracht en gekwantificeerd en dan worden afgezet tegen die van alternatief beleid, zodat een zo zuiver mogelijk beeld ontstaat van de opportunity costs van het beleid¹⁰. Ook op het gebied van de ruimtelijke ordening zou zo'n benadering tot meer efficiëntie en transparantie in de besluitvorming kunnen leiden.

Voorgestelde oplossingen niet toereikend

Om de bovengenoemde problemen het hoofd te bieden, zijn op dit moment vooral twee oplossingen in discussie: versoering van de onteigeningsvergoeding in de Onteigeningswet en aanscherping van de Wet voorkeursrecht gemeenten. Andere voorstellen beogen gemeenten meer mogelijkheden te bieden om gemaakte kosten te verhalen.

De vraag is of het verruimen van de mogelijkheden van gemeenten de problemen wel oplost. Hierboven is al uiteengezet dat een actieve gemeente niet altijd goed is voor de voortgang van het realiseren van de nieuwe bestemming. Inefficiënties bij grondverwerving en bij ontwikkeling die te maken hebben met het opereren van gemeenten blijven bestaan. Ook het uitbreiden van kostenverhaalinstrumenten voor de gemeente is niet het ei van Columbus:

» het deel van het residu dat wordt veroorzaakt door de gemeenschappelijke inspanningen - afstaan van open ruimten en grootschalige investeringen op rijksniveau - blijft onaangetast;

» gemeenten houden hun regiefunctie waardoor inefficiënties blijven bestaan.

Rijksheffing op vrijere markt

Wij zien meer in een helderder afbakening van taken en verantwoordelijkheden tussen overheden en marktpartijen. Marktpartijen hebben de meeste kennis van consumentenvoorkeuren en de marktsituatie. Zij kunnen de productie dus optimaal op die informatie afstemmen.

Gemeenten daarentegen weten wat goed is voor de lokale gemeenschap en moeten dus regels opstellen waaraan de markt zich bij de ontwikkeling dient te houden om de uitkomst van de ontwikkeling ook in overeenstemming te brengen met wat (lokaal) maatschappelijk wenselijk is. De rol van gemeenten blijft dan beperkt tot het vaststellen van bestemmingsplannen en de bijbehorende kwaliteitseisen alsmede het toezicht houden op de naleving van die eisen.

Hoe de rol van gemeenten er in zo'n nieuwe situatie met een vrijere markt en een meer afzijdige gemeentelijke overheid precies moet uitzien en wat er wel en niet in de bestemmingsplannen kan worden geregeld, verdient nader onderzoek. In ieder geval zal steeds moeten worden gekeken onder welke verantwoordelijkheid welke taak het beste kan vallen.

Meer marktwerking kan helpen de efficiency te bevorderen, maar zal niet uit zichzelf de onrechtvaardige verdeling van het residu ongedaan maken. Een oplossing hiervoor is een generieke heffing op rijksniveau¹¹. Zo'n heffing moet gelden voor alle grond in Nederland die een hoogwaardiger bestemming krijgt: bijvoorbeeld van agrarisch naar wonen. De bedoeling van zo'n heffing is om een deel van het residu op de woning- en grondmarkt aan het Rijk te laten toekomen. Het is per se niet de bedoeling om de volledige grondwaardestijging af te romen. Er moeten immers financiële prikkels voor de marktpartijen overblijven om grond ten behoeve van woningbouw te verkopen, te ontwikkelen en er woningen op te bouwen.

De heffing moet volgens een vooraf voorgestelde tarieflijst worden geheven. Als de heffingspercentages vooraf bekend zijn kan de markt daar rekening mee houden zodat marktpartijen bereid zijn minder voor de ruwe grond te betalen. De grondprijzen zullen naar een aanvaardbaar niveau dalen: hoog genoeg om het voor grondeigenaren aantrekkelijk te houden hun grond te verkopen ten behoeve van woningbouw, maar minder extreem dan in de huidige situatie.

De opbrengsten die het Rijk uit de bestemmingsheffing genereert kunnen ingezet worden voor de ruimtelijke doelen en de infrastructuur die daarbij hoort: nieuwe locaties aanwijzen en bereikbaar maken, sociale woningbouw, natuurvoorzieningen en andere openbare voorzieningen die een prettige woonomgeving creëren. Maar ook moeilijke en kostbare onteigeningen ten behoeve van een nieuwe woonlocatie. Het is de vraag of het Rijk dat geld zelf moet besteden of voor een deel aan de betreffende provincies en gemeenten moet geven ter financiering van de openbare werken. Nadere studie is nodig om die herverdeling en bijbehorende verantwoordelijkheidsverdeling optimaal te organiseren. Daarbij moet steeds worden gekozen voor de meest efficiënte aanwending van de middelen, rekening houdend met het gevaar van 'rent-seeking' door gemeenten en provincies.

De bestemmingsheffing kent een equivalent in de Vlaamse planbatenheffing. De planbatenheffing is ook nieuw en maakt deel uit van een volledig vernieuwd ruimtelijke-orderingsbeleid in België. De planbatenheffing is het spiegelbeeld van de planschadevergoeding. Met de planbatenheffing roomt de Vlaamse overheid een deel van de waardestijging als gevolg van een bestemmingswijziging af. De opbrengsten worden verdeeld over de Vlaamse regering, de provincies en de gemeenten en gebruikt om het ruimtelijke-orderingsbeleid en investeringen in openbare voorzieningen te financieren¹².

Bij het ontwerpen van een nieuwe Rijksheffing zijn allerlei praktische en wetgevingsobstakels te overwinnen. Wanneer moet precies geheven worden en wie is de afdrachtplichtige? Welk deel van de grondwaardestijging moet worden afgeroomd, hoe moet het tarief worden vastgesteld en wat is de grondslag? Politici en juristen moeten zich buigen over de precieze invulling van zo'n nieuwe heffing¹³.

Slot: tussen vrijheid en regulering

Een heffing op Rijksniveau, het terugdringen van de rol van gemeenten en dus het vrijer en transparanter maken van de grondmarkt heeft een aantal belangrijke voordelen.

De huidige praktijk op de grondmarkt kan grotendeels in tact worden gelaten of nog verder verbeteren, maar wordt in ieder geval geen geweld aangedaan. Doordat de markt meer rekening houdt met wensen van de consument en geldende marktprijzen en omdat er meer concurrentie komt tussen ontwikkelaars zal de markt efficiënter kunnen functioneren en zullen welvaartsverliezen naar verwachting beperkt worden. Samenwerking tussen gemeenten en ontwikkelaars kan blijven bestaan, alleen is de rol van de gemeente beperkt tot het waken over ruimtelijke kwaliteit en is niet langer een financieel belang in het spel. Speculatie wordt minder aantrekkelijk omdat de grondwaarde op bouwlocaties als gevolg van de bestemmingsheffing lager is. Hierdoor zal ook de verwervingsprijs van agrarische grond voor natuurgebieden en infra-structuur naar verwachting minder hoog zijn.

Maar bovenal zijn de uitkomsten op een vrijere grondmarkt met een Rijksheffing naar verwachting minder onrechtvaardig. De opbrengsten uit de heffing komen immers voor een nader te bepalen deel ten goede aan de gemeenschap die door het aanwijzen van nieuwe bouwlocaties, omvangrijke investeringen en het opofferen van open ruimte verantwoordelijk is voor de grondwaardestijgingen.

De hier voorgestelde oplossing komt tegemoet aan beide uitersten in de ideologische strijd over grondpolitiek. De tegenstelling ging historisch vooral over de vraag of het individueel eigendomsrecht moet prevaleren boven het collectief belang. Met de bestemmingsheffing wordt onevenredige verrijking voor een deel tenietgedaan zonder individueel eigendom aan te tasten. En met de beperking van de rol van gemeenten en het transparanter worden van de markt neemt de kans toe dat ruimtelijke ordening hand in hand gaat met welvaartsverbetering voor de burgers.

Zie ook:

A. Maas, [Kiezen: tussen plan en markt](#), *ESB-dossier*, 9 december 1999, blz. D20-21.

ESB-dossier: De grondmarkt

R. Bemer, [Zoektocht naar een efficiënte allocatie van grond](#)

Inleiding

G. Beukema, [Prijs en beleid](#)

W.K. Korthals Altes en B. de Graaf, [Vast aanbod, flexibele vraag](#)

Theorie

R. Aalbers, L. Bettendorf en H.R.J. Vollebergh, [Op grond van welvaart](#)

P. Rietveld, [De waarde van de open ruimte in Nederland](#)

Lokaal bestuur

G.A. Marlet, E.J. Bomhoff en L. van der Geest, Grip op grond

A. Maas, [Kiezen: tussen plan en markt](#)

Mededinging

M. Canoy en C. van Ewijk, [De grondwolf bijt niet](#)

A. Heertje, [De grondwolf is heer en meester](#)

Achtergrond

B. Needham, [Buitenland: Marktwerking voor bedrijventerreinen](#)

Statistiek: [Ruimte en restricties](#)

Epiloog

H.A. Keuzenkamp, [Plannen met een beetje economie](#)

1 NVB, *Thermometer koopwoningen*, 1999, blz. 13.

2 Het residu op de grondmarkt is de overwinst die alle betrokken partijen maken, dus winsten die niet te rechtvaardigen zijn uit de normale bedrijfsuitoefening, maar het gevolg zijn van de waardevermeerdering van grond door bestemmingswijziging.

3 CPB, *Wonen en ruimte in drie scenario's tot 2020*, 1998.

4 NVB, *Thermometer Koopwoningen*, 1999, blz. 12-16.

5 Overwater, *Naar een sturend (gemeentelijk) grondbeleid*, 1999, blz. 7.

6 Zie ook Werkgroep markt en overheid (commissie-Cohen), *Eindrapport*, 1997.

7 Zie ook Nyfer, *Moeite met de markt*, 1999, blz. 145-165.

8 RPD, *Balans Ruimtelijke kwaliteit 1999*.

9 Bebouwing bedreigt open gebieden, *i*, 11 november 1999.

10 Ministerie van Verkeer en Waterstaat, *Evaluatie van grote infrastructuurprojecten: leidraad voor kosten-batenanalyse*, 1999.

11 Zie ook NYFER, *Geld uit de grond*, 1998, hfst. 6; Onder de naam 'projectheffing' werd dit voorstel verder uitgewerkt voor de specifieke situatie binnen de huidige vrijwaringzone rond Schiphol: NYFER, *Schiphol, zee van ruimte*, 1999.

12 StecGroep, *Ruimtelijk ontwikkelingsbeleid en grondwaardevermeerdering*, 1999, blz. 94.

13 Een vergelijkbare exercitie is recent op verzoek van NYFER uitgevoerd door drie vooraanstaande juristen in het kader van de besluitvorming over de ontwikkeling van de nationale luchthaven. De uitkomsten van die discussie kunnen als leidraad dienen voor het

ontwerp van de algemene heffing die moet gaan gelden voor alle nieuwe bouwlocaties in Nederland. Zie F.H.A.M. Thunnissen, Th.G. Drupsteen en J.A. Monsma, in: NYFER, *Schiphol, zeeën van ruimte*, nog te verschijnen

Copyright © 1999 - 2003 Economisch Statistische Berichten (www.economie.nl)