



## Op grond van welvaart

**Auteur(s):**

Aalbers, R.  
Bettendorf, L.  
Vollebergh, H.R.J.

\* *Allen verbonden aan de Erasmus Universiteit Rotterdam en OCFEB.*

**Verschenen in:**

ESB, 84e jaargang, nr. 4233, pagina D12, 9 december 1999

**Rubriek:**

Dossier De grondmarkt

**Trefwoord(en):**

*In deze bijdrage wordt de vraag aan de orde gesteld of de huidige grondpolitiek, en de daarmee samenhangende verdeling van de waardeestijging (rents) optimaal is vanuit maatschappelijk oogpunt. Daarnaast worden vraagtekens gezet bij een aantal recente voorstellen voor herverdeling, onder meer vanwege de onlosmakelijk met het grondgebruik samenhangende externe effecten. De verwachting dat een herverdelingspolitiek samen zou kunnen gaan met een substantiële verbetering van de welvaart lijkt ongegrond. Hetzelfde geldt voor voorstellen om onconditioneel meer woningbouwgrond uit te geven.*

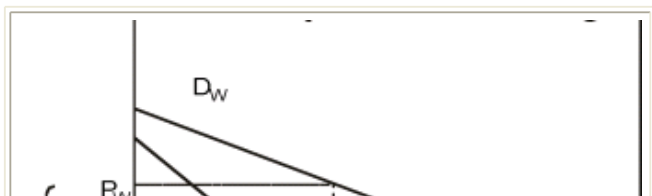
**In betrekkelijk korte tijd is de grondpolitiek in het middelpunt van de publieke aandacht beland. Met name de alsmar groeiende behoefte aan ruimte voor wonen, infrastructurele projecten en bedrijventerreinen in combinatie met de steeds hoger oplopende grondprijzen is hiervoor verantwoordelijk. Deze hoge prijzen worden op hun beurt weer geassocieerd met speculatiewinsten. Sommigen bepleiten daarom een veel actiever beleid van de overheid, bijvoorbeeld door een belasting of een voorkeursrecht voor gemeenten op de verwerving van landbouwgrond bij nieuwbouwprojecten. Anderen daarentegen stellen dat een versoepeling van het ruimtelijke verdelingsbeleid voldoende is. Door extra uitgifte van bouwgrond zou de grondprijs verlaagd kunnen worden. Weer anderen bepleiten combinaties van beide, en tot slot komen sommigen zelfs met de stelling dat uitbreiding van bouwgrond helemaal niet gewenst is.**

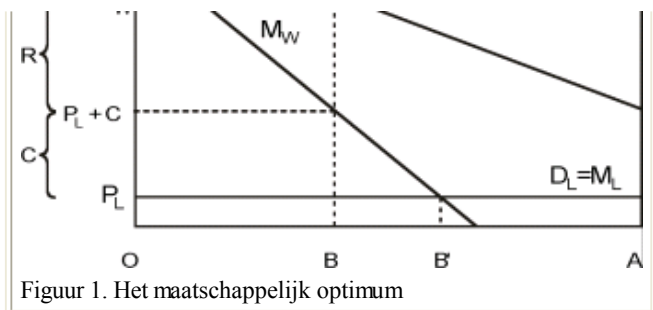
In feite draait dit debat om twee wezenlijk verschillende zaken. Ten eerste betreft dit de vraag of het ruimtelijke ordeningsbeleid in Nederland niet te rigide is, met name wat betreft de ruimte voor woningbouw. Ten tweede is dit de kwestie of de met dit ruimtelijke ordeningsbeleid samenhangende opbrengsten bij functiewijziging wel adequaat worden verdeeld. Zoals het CPB in haar baanbrekende studie naar de grondmarkt heeft aangetoond, dient men deze zaken zorgvuldig te scheiden, maar, zo willen wij benadrukken, beide kwesties zijn niet onafhankelijk van elkaar<sup>1</sup>. Wij stellen allereerst de vraag of de huidige grondpolitiek in Nederland en de daarmee samenhangende waarde-stijging ('rents') vanuit maatschappelijk oogpunt optimaal is. Vervolgens gaan we in op de vraag in hoe-verre de voorgestelde maatregelen om deze waardeestijging via de overheid te herverdelen ook welvaartsverbeterend zijn

### De maatschappelijke waarde van grond

Beoordeling van het huidige grondbeleid, in het bijzonder de keuze voor segmentatie door het ruimtelijke ordeningsbeleid, dient te geschieden op basis van de regel dat de marginale maatschappelijke waarde van een hectare voor de onderscheiden segmenten gelijk is. Met andere woorden, een maatschappelijk optimum op de grondmarkt is bereikt wanneer de marginale maatschappelijke waarde gelijk is voor elk grondgebruik en de overheid haar ruimtelijke segmentatie in overeenstemming daarmee vaststelt. Voor segmentatie zijn goede redenen vanwege de vele externe effecten en publieke aspecten die met grondgebruik samenhangen, zoals het open ruimte karakter, de voordelen van lokale netwerken, het belang van de natuur, maar vooral dat de totale hoeveelheid ruimte - afgezien van landwinningoperaties - min of meer gegeven is.

Deze principes worden geïllustreerd aan de hand van [figuur 1](#), waar de optimale keuze van de overheid met betrekking tot de segmentering gesimplificeerd is weergegeven. Afgebeeld is de allocatie van de beschikbare hoeveelheid grond OA over twee bestemmingen: woningbouw en landbouw<sup>2</sup>. De particuliere vraag naar landbouwgrond is weergegeven als de (perfect prijs-elastische) vraagcurve DL, en de particuliere vraag naar woningbouwgrond als de vraagcurve DW. Onder de aanname dat landbouwgrond niet gepaard gaat met enige externaliteiten, valt de particuliere vraag samen met de maatschappelijke vraag naar landbouwgrond (DL=ML). De particuliere vraag naar woningbouwgrond gaat echter ten koste van de open ruimte, het externe effect, en wijkt daardoor fundamenteel af van de maatschappelijke vraag. Het ligt voor de hand dat naarmate de particuliere vraag naar woningbouwgrond toeneemt, de omvang van het externe effect óók toeneemt. Dit komt tot uitdrukking in het niet-parallelle verloop van de maatschappelijke vraagcurve voor woningbouwgrond MW.





Optimale segmentatie is die verdeling van grond waarbij de (marginale) maatschappelijke waarde in beide toepassingen identiek is. Als geen kosten verbonden zijn aan de omzetting van land- in woningbouwgrond, wordt de optimale verdeling van de beschikbare grond gegeven door OB' woningbouwgrond en B'A landbouwgrond (zie [figuur 1](#)). In werkelijkheid zijn er aan de omzetting van land- naar woningbouwgrond wel kosten, C, verbonden. De optimale verdeling van de beschikbare grond wordt dan gegeven door OB woningbouwgrond en BA landbouwgrond. Aangezien omzettingkosten tot hogere prijzen leiden, moet er dus minder woningbouwgrond worden uitgegeven.

Omdat het extern effect verbonden aan woningbouwgrond ongeprijsd is, zal segmentatie van de beschikbare grond door de overheid leiden tot een verschil in marktprijzen tussen de afzonderlijke segmenten. In [figuur 1](#) wordt dit verschil in marktprijzen gegeven door  $P_W - P_L$ . Dit prijsverschil komt vrij bij een bestemmingswijziging van grond. Uit dit prijsverschil moeten wel de omzettingkosten, C, worden betaald. Het resterende deel, de rent (R), staat in de volksmond bekend als 'speculatiewinst'.

Uit deze analyse volgt duidelijk dat dergelijke waardeverhogingen van grond onlosmakelijk verbonden zijn met een optimaal segmenteringsbeleid. Juist in een maatschappelijk optimum dienen marktprijzen te verschillen, indien een correctie van (netto) externe effecten gewenst is. Hoge grondprijzen zijn dus niet zozeer oorzaak van de prijsontwikkeling op de woningmarkt, maar het gevolg van de krappe gronduitgifte voor woningbouw (principe van Ricardo). Daarom dient een scherp onderscheid te worden gemaakt tussen enerzijds het onontkoombare bestaan van deze waardeverhoging en anderzijds de hoogte en verdeling ervan.

## De huidige verdeling van de waardeverhoging

Hiervoor is al duidelijk geworden dat waardeverhogingen bij segmentverschuivingen onvermijdelijk zijn. De typering van dergelijke rents als speculatiewinst moet daarom in de eerste plaats worden begrepen als een negatief oordeel over de verdeling daarvan. Kennelijk is men dan van oordeel dat degene die van deze waardeverhoging profiteert geen recht toekomt op deze rent. Nogal eens gaat het hier om boeren die toevallig eigenaar zijn van de grond die een functieverandering ondergaat, soms om grondspeculanten, maar regelmatig ook om projectontwikkelaars die grond aankopen vanwege het daaraan gekoppelde eerste recht op bebouwing. Met name deze laatste twee categorieën zouden door de hoge grondprijzen van dit moment zonder al te veel risico woekerwinsten realiseren, terwijl gemeenten vaak achter het net vissen en slechts moeizaam, tegen hoge kosten grond kunnen verwerven.

Voor een beoordeling van de (huidige) verdeling van de waardeverhoging, dient men goed te beseffen dat de overheid grond rantsoneert omdat zij rekening wenst te houden met de externe effecten. Om deze reden is de rent die ontstaat bij functieverandering (R), na verrekening van de kosten verbonden aan deze overgang (C), de maatstaf van de winst of het verlies in (maatschappelijke) welvaart (vergelijk [figuur 1](#)). In beginsel dient die rent dan ook ten goede te komen aan degene die door deze verandering worden getroffen, namelijk degene die minder open ruimte kunnen consumeren. Wegens uitvoeringsproblemen zal de (lokale) overheid namens deze groep wensen op te treden door de rent door te geven via bijvoorbeeld lagere (lokale) belastingen.

Om te kunnen beoordelen of de huidige verdeling van de waardeverhoging optimaal is, analyseren we hierna systematisch de vergoedingen van de agenten die (eventueel) bij een bestemmingswijziging betrokken zijn. Deze vergoedingen zetten we af tegen de door hen al of niet geleverde prestaties. Het verschil in waarde tussen landbouwgrond en woningbouwgrond wordt hierdoor naast de zojuist genoemde rent, gerechtvaardigd (de kosten C in [figuur 1](#)). Als uitgangspunt voor de beoordeling nemen we de huidige institutionele structuur. Kenmerkend hiervoor is allereerst dat het grondbezit direct gekoppeld is aan een voorkeursrecht op bebouwing na bestemmingswijziging. Ten tweede, geldt dat de aanwijzing van de uitbreidingslocaties voor woningbouwgrond, in het bijzonder de VINEX-locaties, door het Rijk reeds plaats had voordat gemeenten in staat waren om op die locaties grond te verwerven.

Allereerst is er de groep van *oorspronkelijke eigenaren*, veelal de boeren. Bij een verandering van rechten als gevolg van overheidsingrijpen is het in ons land vanzelfsprekend dat compensatie plaatsvindt. Deze eigenaren zijn immers niet langer in staat om de grond nog in haar oude functie te gebruiken en dienen daarvoor gecompenseerd te worden. Dat boeren een wat hogere compensatie krijgen dan de gangbare prijs voor landbouwgrond is dientengevolge redelijk. Anders ligt het wanneer zij zich gedragen als de nog te bespreken groep van grondspeculanten, en dus proberen zelf de rent te incasseren. Er is in dit geval geen sprake van een redelijke vergoeding voor een geleverde prestatie.

De tweede groep is die van de *grondspeculanten*. Dit zijn particulieren of bedrijven die slechts met het oog op de toekomstige bestemmingsverandering grondposities innemen. Weliswaar vervult de speculant ten opzichte van de verkoper een nuttige rol - hij neemt immers het risico over - maar maatschappelijk gezien levert de speculant geen prestatie. Hij strijkt immers de winst op die normaliter zou zijn toegevoegd aan de oorspronkelijk eigenaar. Deze eigenaar had - zo hebben we hierboven reeds geconcludeerd - echter ook al geen recht op deze vergoeding. Overigens geldt dat de risico's voor de grondspeculanten vanwege de gang van zaken rond de aanwijzing van de VINEX-locaties nogal beperkt zijn, en dus de kans op winstrealisatie (te) groot is.

Ten derde is de groep *projectontwikkelaars* van belang. Deze groep levert in beginsel wel degelijk een prestatie. Projectontwikkelaars vervullen namelijk een nuttige arbitrage rol ten behoeve van (toekomstige) gebruikers. Kern van projectontwikkeling is het 'begeleiden' van het grondeigendom van de oorspronkelijke eigenaar naar de eindgebruiker, vaak huizenbezitter of eigenaar van een bedrijventerrein. Daarbij wordt een productieproces doorlopen, waarbij grondverwerving en de bouw van een opstal de twee essentiële elementen vormen.

Projectontwikkeling is in beginsel een risicovolle bezigheid, en vraagt om de nodige marktkennis, zoals een goede inschatting van de vraag, alsook om aanzienlijke middelen, zoals een netwerk en beginkapitaal. Zeker voor particulieren zijn de zoekkosten en uitvoeringsrisico's (malafide aannemers) van het zelf bouwen vaak aanzienlijk, als dat al wordt toegestaan door de gemeente. De reden hiervoor is dat de overheid bij een vrije kavelluitgifte ook hogere kosten moet maken dan bij projectontwikkeling waar vele huizen tegelijkertijd worden gebouwd. Met andere woorden, er lijkt wel degelijk een valide argument voor ondernemingen die zorgen voor schaal- en synergievoordelen. Dat tegenover deze prestatie een redelijke vergoeding staat, is niet meer dan logisch. Daarbij moet worden bedacht dat de verticale integratie van projectontwikkelaars en aannemers in deze bedrijfstak garant staat voor risicospreiding, zodat eventuele winsten op grondtransacties, eventuele verliezen binnen het bouwbedrijf kunnen compenseren.

Van overwinst is pas sprake bij onvoldoende concurrentie onder projectontwikkelaars. Bij voldoende concurrentie dienen de projectontwikkelaars tegen elkaar op te bieden om de grond te verwerven. Daardoor tendeert de overwinst in deze sector naar nul, en de prijs van de verleende dienst is dan in overeenstemming met de gemaakte kosten. Onder de huidige omstandigheden van een beperkte aanbodcapaciteit op de woningbouwmarkt is echter wel degelijk een tendens naar marktmacht en marktverdeling te verwachten (temeer omdat een fors beginkapitaal en kennis nodig zijn om toe te treden tot deze markt). In geval van een structureel aanbodtekort, met name omdat aannemers onvoldoende personeel kunnen inhuren, is zelfs bij een veelheid aan bedrijven toch sprake van marktmacht<sup>3</sup>. Het ligt dan voor de hand dat deze macht wordt gebruikt om een deel van de waardeverhoging te incasseren door de prijs boven de marginale kosten te zetten. Overigens zal een eventueel doorbreken van een dergelijke marktmacht nog niet de grondprijs voor woningbouw doen dalen, zoals sommigen kennelijk verwachten<sup>4</sup>. In dat geval wordt niet de rent zelf weggenomen, maar wordt slechts de verdeling beïnvloed, en wel ten gunste van de oorspronkelijke eigenaar.

Een vierde groep zijn de *gemeenten*, in het bijzonder het grondbedrijf. Dit bedrijf zorgt met name voor het bouwrijp maken van locaties. In beginsel dienen de kosten die hiermee gepaard gaan te worden vergoed door de toekomstige eigenaren. Niettemin is het ook in dit geval een interessante vraag in hoeverre hier de werkelijke kosten worden doorberekend, onder meer vanwege de concurrentie tussen gemeenten enerzijds en de lokale monopoliemacht van het gemeentelijk grondbedrijf anderzijds.

Concluderend valt op dat thans met zekerheid kan worden vastgesteld dat met name boeren en grondspeculanten onterecht profijt trekken uit het prijsverschil bij bestemmingswijziging, en (een deel van) de rent naar zich toetrekken. Gezien de fouten van de overheid in het verleden valt hen echter weinig te verwijten. De enige les die hieruit volgt is dat de overheid, wil zij deze speculanten de pas afsnijden, haar beleid in de juiste volgorde moet uitvoeren, dan wel dient over te gaan op een alternatieve wettelijke regeling van het grondeigendomsrecht. De rol van projectontwikkelaars is minder eenduidig omdat zij op zichzelf wel degelijk een nuttige functie vervullen. De huidige negatieve beoordeling van hun rol hangt ongetwijfeld samen met het feit dat ook zij, net als alle andere partijen in de markt, al te sterk van de hausse op de woningmarkt profiteren. De prijsontwikkeling op deze markt is nu eenmaal bepalend voor de prijs van woningbouwgrond en daarmee voor de hoogte van de rent.

## Beoordeling van mogelijke alternatieven

Een eindoordeel over de huidige verdeling van de waardeverhoging bij functieverandering, kan dus niet los worden gezien van de relatieve prestaties van met name projectontwikkelaars en gemeenten op de woningbouwmarkt. Tevens dient rekening te worden gehouden met de segmentering van grond in overeenstemming met de maatschappelijke voorkeuren. Veel van de huidige voorstellen en commentaren geven zich echter onvoldoende rekenschap van deze complicerende factoren. Dit illustreren wij hierna aan de hand van enkele voorstellen die met name een overdracht beogen van de rent van de particuliere sector naar de (lokale) overheid.

Veel commentatoren benadrukken de onterechte verdeling van de rents en bepleiten een aanpak van de in hun ogen onrechtvaardige speculatiewinsten. Zo is een forse uitbreiding van de uitgifte van woningbouwgrond bepleit, waardoor vanzelf de prijs van woningbouwgrond zou dalen<sup>5</sup>. Dit voorstel gaat echter voorbij aan de krapte aan de aanbodkant op de woningbouwmarkt, waardoor in feite alleen maar de macht van de projectontwikkelaars wordt versterkt. Het is dus zeer de vraag of hierdoor de rent wel af zal nemen. Bovendien draagt dit voorstel het impliciete waardeoordeel in zich dat de externe effecten van open ruimte een te zwaar gewicht hebben in het huidige ruimtelijke ordeningsbeleid.

Andere instrumenten grijpen direct aan op de verdeling van de rents, zoals het wettelijk effectief maken van het voorkeursrecht voor gemeenten (bij een vergoeding van boeren tegen landbouwprijs plus)<sup>6</sup>. Verder bepleit het CPB de invoering van een belasting op grond ter compensatie van diegene die schade ondervinden van de afname aan open ruimte. Hoewel dergelijke instrumenten inderdaad op effectieve wijze zullen leiden tot een herverdeling van de rent, valt niet met zekerheid te zeggen dat hierdoor ook de maatschappelijke welvaart wordt verhoogd. Zo is te verwachten dat de huis-eigenaren in beginsel meer moeten gaan betalen voor hun woningen, terwijl het nog maar de vraag is of de (lokale) overheid op even efficiënte wijze in de vraag naar woningen kan voorzien als projectontwikkelaars.

Allereerst, de kwestie dat een beleid gericht op herverdeling van de huidige rent weliswaar leidt tot een rechtvaardiger verdeling van de baten van het ruimtelijke ordeningsbeleid, maar tegelijkertijd de prijs van woningbouwgrond minder zal verlagen dan gedacht, en waarschijnlijk zelfs de kosten van nieuwbouwwoningen zal verhogen. Wanneer de overheid de rent naar zich toehaalt, gaat dit ten koste van de boer en de grondspeculanten. Wat vaak over het hoofd wordt gezien is dat ook het risico van de projectontwikkelaar toeneemt. Deze is immers niet langer in staat om zijn risico te spreiden over bouw- en grond-activiteiten. In vergelijking met de huidige markt zal het risico van de projectontwikkelaar stijgen, waardoor zijn risicopremie stijgt (in feite is hier sprake van een verbod of belasting op verticale integratie). De projectontwikkelaar zal het gestegen risico doorberekenen in de bouwkosten van de woning.

De stijgende bouwkosten zullen leiden tot een daling van de particuliere vraag naar woningen. Bij ongewijzigd grondbeleid, zullen de gestegen bouwkosten echter volledig gecompenseerd worden door dalende grondprijzen. Grondprijzen zijn immers een resultante van de prijs voor woningen. Omdat in dit geval ook de maatschappelijke vraag naar woningbouwgrond afneemt, moet de overheid het areaal woningbouwgrond verder rantsoeneren, waardoor de prijs ervan stijgt. Uiteindelijk zal de prijs van nieuwbouwwoningen dan stijgen. De conclusie is dus dat de overheid weliswaar in staat is om de rent naar zich toe te trekken, maar dat gaat wel ten koste van de (toekomstige) bewoners.

Een andere kwestie is dat niet op voorhand zeker is dat bij een voorkeursrecht voor gemeenten de woningbouwmarkt beter zal functioneren als nu het geval is. Zo moet nog maar worden afgewacht of de prestaties van een publiek grondbedrijf, uiteindelijk opwegen tegen de prestaties van projectontwikkelaars. Deze worden immers veel directer afgerekend op inadequate prognoses en de risico's die zij daarbij lopen. Hier staat weer tegenover dat projectontwikkelaars veel druk op de overheid zullen uitoefenen om nieuwe bouwactiviteiten, en dus de uitgifte van nieuwe woningbouwgrond, toe te staan (rent-seeking).

## Conclusie

Met deze kanttekeningen willen wij niet beweren dat momenteel geen verbeteringen denkbaar zijn in wijze waarop de grond in Nederland wordt gealloceerd over de verschillende bestemmingen, noch over de verdeling van de onvermijdelijk rents bij functiewijziging. Integendeel, er lijkt zeker aanleiding tot verbetering gezien de voortdurende druk vanuit met name de vraag naar woningbouw. Bij het zoeken naar alternatieven is het echter van groot belang rekening te houden met de externe effecten die zijn verbonden aan het accommoderen van deze vraag.

Daarnaast dient men zich bij een onconditionele herverdelingspolitiek ten gunste van de overheid rekenschap te geven van de mogelijk keerzijden van zo'n beleid, zoals een mogelijk verlies aan efficiëntie bij de verschaffing van nieuwbouwwoningen. Met name de huidige combinatie van een overspannen woningmarkt en een stringent ruimtelijk ordenings-beleid ligt ten grondslag aan de hoge prijzen van woninggrond. Deze factoren verdwijnen niet door een herverdelingsbeleid, terwijl de bouwkosten van nieuwbouwwoningen daardoor mogelijk wel worden verhoogd. Het is hier verder aan de politiek om de diverse kosten en baten af te wegen.

Zie ook:

P. Rietveld, [Reactie: De waarde van de open ruimte in Nederland](#), *ESB-Dossier*, 9 december 1999, blz. D16-D17.

---

## Recente ontwikkelingen in Nederland

Hét probleem bij de beoordeling van het ruimtelijke ordeningsbeleid is dat we niet weten wat de omvang is van de externe effecten die samenhangen met bijvoorbeeld de omzetting van land- naar woningbouwgrond. We weten dus ook niet hoe groot het verschil tussen de prijs van land- en woningbouwgrond bij een optimaal ruimtelijk ordeningsbeleid zou moeten zijn. Wel kunnen we uitrekenen hoe groot het verschil tussen deze prijzen historisch is geweest, en hoeveel er dus - impliciet - voor open ruimte is betaald.

De prijs voor open ruimte is gelijk aan het prijsverschil tussen woning- en landbouwgrond, waarbij rekening gehouden wordt met de kosten van het bouwrijp maken ( $f$  50 per m<sup>2</sup> landbouwgrond) en de factor uitgeefbare grond (van elke 2 m<sup>2</sup> landbouwgrond kan slechts 1 m<sup>2</sup> worden verkocht als woningbouwgrond). Uit [tabel 1](#) blijkt dan dat de prijs voor open ruimte tussen 1990 en 1996 is toegenomen van  $f$  47,98 per m<sup>2</sup> tot  $f$  84,14 per m<sup>2</sup> (gemeten in constante prijzen van 1990) <sup>7</sup>. Tussen 1990 en 1996 is de waarde van open ruimte dus met 75% per m<sup>2</sup> gestegen. Overigens lopen deze prijzen sterk uiteen tussen de verschillende provincies. Zo betaalde men in 1996 in Friesland  $f$  11,44 per m<sup>2</sup> voor open ruimte, terwijl in Zuid-Holland  $f$  265,47 per m<sup>2</sup> werd betaald.

**Tabel 1. Historische prijzen en waarden m.b.t. open ruimte in Nederland (in constante prijzen 1990)**

	Eenheid	1990	1996	Verandering
Prijs woningbouwgrond	$f$ per m <sup>2</sup>	156,00	191,58	+ 22,8%
Prijs landbouwgrond	$f$ per m <sup>2</sup>	4,01	3,72	- 7,2%
Prijs open ruimte	$f$ per m <sup>2</sup>	47,98	84,14	+ 75,4%
Areaal open ruimte	100 ha	28.436	28.213	- 0,8%
<b>Waarde open ruimte totaal</b>	<b><math>f</math> mrd.</b>	<b>1.364</b>	<b>2.374</b>	<b>+ 74,0%</b>
Waarde open ruimte per jaar	$f$ mrd.	41	71	+ 74,0%
Idem	% Nationaal Inkomen	7,9	12,0	+ 51,9%

Bron: CBS, CPB.

Met behulp van deze - impliciete - prijs kunnen we vervolgens de waarde van de totale open ruimte in Nederland berekenen door deze prijs te vermenigvuldigen met de totale oppervlakte die in Nederland beschikbaar is als open ruimte <sup>8</sup>. [tabel 1](#) laat zien dat deze waarde tussen 1990 en 1996 is toegenomen van 1.364 tot 2.374 miljard gulden. Om deze bedragen vergelijkbaar te maken met bijvoorbeeld het nationaal inkomen moeten ze worden vermenigvuldigd met een sociale discontovoet van 3%. De waarde van open ruimte in Nederland bedroeg 41 miljard gulden in 1990 en 71 miljard gulden in 1996. Als percentage van het nationaal inkomen was dit 7,9% in 1990 en 12,0% in 1996.

Mogen we uit deze cijfers nu afleiden dat de overheid in 1996 meer woningbouwgrond ter beschikking had dienen te stellen, zodat de prijs van open ruimte weer zou dalen naar het oude niveau? Het antwoord op deze vraag luidt ontkennend. Ten gevolge van een stijgend nationaal inkomen, een soepelere hypotheekverstrekking en een dalende rente is de particuliere vraag naar woningen tussen 1990 en 1996 sterk toegenomen. De maatschappelijke vraag naar woningen neemt hierdoor minder toe dan de particuliere vraag. Bij de maatschappelijke vraag naar woningen fungeert immers de vraag naar open ruimte - wat een luxe goed is - als rem. Een stijging van de particuliere vraag naar woningbouwgrond impliceert dus niet dat de overheid ook volledig aan deze stijging tegemoet dient te komen. Het externe effect dat gepaard gaat met woningbouw moet tussen 1990 en 1996 dus zijn toegenomen.

Behalve bij de afweging tussen land- en woningbouwgrond dient de waarde van open ruimte evenzeer een rol te spelen bij de afweging tussen landbouwgrond en bedrijfsterreinen, en - niet te vergeten - woningbouwgrond en oppervlaktewater. Naarmate open ruimte schaarser en dus duurder wordt, zullen bedrijventerreinen compacter bebouwd dienen te worden. In dit licht wekt de huidige praktijk van laagbouw en gratis parkeerterreinen enige bevreemding op. De uitbreiding van het vasteland richting zee is - bij een stijgende behoefte aan zowel open ruimte als woningbouwgrond - vanuit het ruimtelijk orderingsbeleid zeker ook een serieuze optie. Zolang de kosten per m<sup>2</sup> van een eiland in zee vermeerderd met de waarde van die zee als natuurgebied lager uitvallen dan de prijs van woningbouwgrond, is inpoldering vanuit een maatschappelijk perspectief gewenst<sup>9</sup>. De verkoopprijs van de grond in eventuele nieuwe polders moet dan wel gelijk zijn aan de (huidige) prijs van grond in het corresponderende segment.

---

## ESB-dossier: De grondmarkt

---

### *Ten geleide*

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](#)

---

<sup>1</sup> Zie CPB, [De Grondmarkt - een gebrekkige markt en een onvolmaakte overheid](#), Den Haag, 1999.

<sup>2</sup> Andere functies, zoals ruimte voor bedrijventerreinen, infrastructuur en natuur, zijn natuurlijk evenzeer relevant, maar veranderen de analyse niet wezenlijk.

<sup>3</sup> Zie J. Tirole, *The Theory of Industrial organization*, MIT Press, Cambridge, 1988, blz. 212-216.

<sup>4</sup> *De Volkskrant*, PvdA klaagt bij NMa over grondspeculanten, 17 oktober 1999.

<sup>5</sup> Zie H. Keuzenkamp, [De grondmarkt](#), *ESB*, 22 oktober 1999, blz. 765 en zijn nuancering op de ESB-Website.

6 M. van Hees, *De Volkskrant*, 6 november 1999.

7 Op dit moment zijn nog geen gegevens beschikbaar over de grondprijzen na 1996. Gezien de ontwikkelingen op de huizenmarkt mag echter worden aangenomen dat de stijging zich in versterkte mate heeft voortgezet.

8 Als schatting voor de oppervlakte van open ruimte in Nederland hebben we hier genomen de oppervlakte van alle terreinen die geregistreerd staan als landbouwgrond, bos of natuurlijke terreinen.

9 Zie bijvoorbeeld Nyfer, *Het Groene Hart..., dat klopt niet!*, 1996.