



## Prijs en beleid

**Auteur(s):**

Beukema, G.

*De auteur is directeur van het bureau Regio Randstad en secretaris van de Bestuurlijke Commissie Randstad (BCR) en was daarvoor gedeputeerde in de provincie Groningen.*

**Verschenen in:**

ESB, 84e jaargang, nr. 4233, pagina D4, 9 december 1999

**Rubriek:**

Dossier De grondmarkt

**Trefwoord(en):**

*In het laatste jaar voor de eeuwwisseling is het grondbeleid in Nederland plotseling weer een zeer actueel maatschappelijk en politiek thema geworden. De hernieuwde aandacht voor dit thema is in algemene zin ontstaan door een explosieve stijging van de grondprijzen, die het gevolg is van door de overheid geïnitieerde bestemmingswijzigingen. Dit artikel presenteert een aantal opties voor beleid.*

**Het politieke en maatschappelijke debat over de beschikkingsmacht over de grond, de wijze van overheidssturing en de waardebeoordeling bij onteigening heeft in onze naoorlogse parlementaire geschiedenis een sterk gepolitiseerde en soms zelfs gepolariseerde lading gekregen. De gepolariseerde lading dankt het onderwerp vooral aan de voorgeschiedenis tot de val van het kabinet Den Uyl in 1977.**

Dit artikel heeft vooral een inventariserend karakter. Allereerst wordt de gewijzigde maatschappelijke context voor het grondbeleid geschetst. Daarna wordt stilgestaan bij het huidige instrumentarium. Tenslotte wordt mede op basis van een aantal recente publicaties een aantal opties in het nieuwe debat over grondpolitiek aangegeven.

### Nieuwe ontwikkelingen

Lange tijd hebben gemeenten een monopolie gehad op de uitgifte van bouwgrond. Een aantal jaren geleden is met de uitvoering van de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra (VINEX) een ontwikkeling op gang gekomen, waarbij ontwikkelaars steeds vaker vroegtijdig grondposities verwerven ten behoeve van uitleglocaties. De rijksoverheid heeft deze ontwikkeling actief bevorderd, omdat voor de totstandkoming van de VINEX-locaties slechts beperkt overheidsmiddelen beschikbaar waren. Dit proces is versterkt door schaarste in aanbod in combinatie met een grote koopkrachtige vraag, die de risico's van marktpartijen zeer gering maken. Aan de grondverwerving ligt steeds vaker ook een bedrijfseconomisch argument ten grondslag, want zonder het bezit van kansrijke grondposities loopt in de nieuwe context de continuïteit van het bouwbedrijf gevaar.

Er kunnen nu twee actuele problemen in de grondmarkt worden onderscheiden: de hoge prijs die wordt betaald voor verwerving van niet-bouwrijpe grond en de beperkte mogelijkheden van de (lokale) overheid om de ontwikkelingen desgewenst te regisseren.

De consequenties van de sterk gestegen prijs van niet-bouwrijpe grond kunnen in algemene zin inzichtelijk worden gemaakt aan de hand van onderzoek dat Kolpron in 1997 in opdracht van het ministerie van VROM heeft verricht<sup>1</sup>. Hieruit blijkt dat de gemiddelde aankoopprijs van agrarische grond op VINEX-locaties ongeveer 40 gulden per vierkante meter bedraagt met flinke uitschieters naar boven. Een meer actueel beeld bestaat niet, maar op basis van incidentele waarnemingen kan worden gesteld dat de grondprijs verder is gestegen. De agrarische verkeerswaarde, geschoond voor de invloeden van verstedelijking, bedraagt niet meer dan vier tot zeven gulden per vierkante meter<sup>2</sup>. De realisering van een uitbreidingsplan van 100 hectare valt zo alleen al door de hogere grondprijs enkele tientallen miljoenen gulden duurder uit. Deze 'ruimte' komt bij de toevallige eigenaar terecht en kan niet meer worden benut voor meefinanciering van ontsluitingen, betaalbare sociale woningbouw en voor de stedenbouwkundige kwaliteit van de wijk. Ook de inzet van deze middelen voor andere onrendabele plannen zoals infrastructuur, herstructurering van de bestaande woningvoorraad en aanleg van groen is niet meer mogelijk.

De gestegen grondprijs heeft ook andere maatschappelijke consequenties. Het nationaal natuurbeleid dat voorziet in de totstandkoming van de zogenaamde Ecologische Hoofdstructuur (EHS) wordt veel duurder. In het regeerakkoord is hiervoor (in ICES-verband) ongeveer 200 miljoen gulden extra beschikbaar gesteld. Het staat nu al vast dat deze bijdrage onvoldoende is. Bovendien ontstaat door de ontwikkelingen op de grondmarkt een grote vertraging bij de aankoop.

Nast de natuurontwikkeling komt ook de landbouw in de knel. De stijging van de grondprijs in het ene gebied beïnvloedt de prijsontwikkeling in het andere gebied. Een landbouwer die bijvoorbeeld in de Haarlemmermeer wordt uitgekocht kan in een andere regio een hogere prijs bieden dan de plaatselijke landbouwer, die uit oogpunt van bedrijfsversterking op dezelfde grond aast. De georganiseerde landbouw ziet hierin overigens nog geen reden om voor een ander grondbeleid te pleiten. De geschetste ontwikkeling kan ook worden opgevat als een vorm van 'warme' sanering van delen van de landbouwsector.

In breder kader staat de ruimtelijke inrichting centraal in de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening waarvan het eerste deel in juni 2000 verschijnt. Daarbij zal de betekenis van water als structurerend element voor de ruimtelijke ordening een nieuw thema zijn. Hieruit zal niet

alleen de noodzaak voortvloeiend van een actief inrichtingsbeleid voor het landelijk gebied, maar ook de vraag naar de financiering van dit beleid. Herijking van het grondbeleid is daarmee onvermijdelijk ook om deze reden een actueel thema.

Het tweede probleem betreft de beperkte regiemogelijkheden van de lokale overheid. Dit heeft betrekking op de bouwer die (binnen de bestemming) een ander programma uitvoert dan de overheid zou willen, de bouwer die de grond wel wil leveren, maar slechts in ruil voor profijtelijke bouwopties om zo in de bouwfase de winst te pakken en de speculant die na de oorspronkelijke eigenaar opnieuw aan de grond verdient.

## De bestaande instrumenten

De uitbreiding van de Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg) in 1996 had tot doel de regierol van de lokale overheid te versterken, buitensporige prijsstijgingen van de grond tegen te gaan en het kostenverhaal te verruimen. Wanneer een gemeente een uitbreidingstaakstelling heeft voor woningbouw, bedrijventerreinen of regionaal groen is het mogelijk om voor (delen van) het grondgebied het voorkeursrecht te vestigen en moet de grond bij voorgenomen verkoop eerst aan de gemeente worden aangeboden. De wettoepassing is in de praktijk niet zonder problemen gebleken en de doelstellingen zijn slechts in beperkte mate gerealiseerd<sup>3</sup>. De uitbreiding van de Wvg heeft de prijsopdriving niet kunnen voorkomen. Ondanks pleidooien voor een spoedige evaluatie zal deze pas medio 2000 plaatsvinden<sup>4</sup>. De meeste discussie richt zich op het inmiddels beruchte artikel 26 van de Wvg, dat zogenaamde 'zelfrealisatieconstructies', overeenkomsten tussen grondeigenaar en ontwikkelaar, onmogelijk moet maken. Zelfrealisatie vindt zijn oorsprong in de Ontheingingswet, waarin is bepaald dat de eigenaar niet kan worden onteigend als deze de door de overheid beoogde nieuwe planologische bestemming zelf wil en kan realiseren. Het probleem spitst zich toe op allerlei juridische constructies die tussen eigenaar en ontwikkelaar worden aangegaan nadat het voorkeursrecht is gevestigd. Minister Pronk heeft een spoedige reparatie van het wetsartikel toegezegd om eenduidigheid in juridische uitspraken te bewerkstelligen. Het kabinet heeft recent besloten tot een beleidsonderzoek naar de werking van de grondmarkt en zal pas op basis van dit onderzoek maatregelen overwegen<sup>5</sup>. Het is de enige toezegging die de minister tot nu toe in deze problematiek heeft gedaan.

Versterking van de gemeentelijke positie was ook de drijfveer, eveneens in 1996, van het ontwerp van de Wet grondexploitatieheffing. Deze wet werd nodig geacht als stok achter de deur wanneer de gemeentelijke overheid niet op vrijwillige basis met de eigenaar /ontwikkelaar tot een exploitatieovereenkomst (ex artikel 42 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening) kan komen om de publieke kosten te verhalen. 'Free-riders' kunnen hiermee worden aangepakt. De nieuwe wettelijke regeling is ook nodig omdat de andere mogelijkheid van verhaal van plankosten, de gemeentelijke baatbelasting (ex artikel 222 van de Gemeentewet), slechts betrekking kan hebben op een beperkt deel van die kosten. Het idee van de grondexploitatieheffing steunde op een breed draagvlak van VNG tot NEPROM en VNO-NCW. Toch is het niet tot een parlementaire behandeling gekomen omdat de Raad van State negatief over de regeling oordeelde. Invoering van een grondexploitatiewet is in de nieuwe grondpolitieke discussies nog steeds een van de opties.

## Mogelijke opties

Met de aanpassing van de Wvg en de mogelijkheid van de invoering van een wettelijke regeling inzake grondexploitatie zijn twee opties in het nieuwe grondpolitieke debat genoemd. Mede op basis van een groot aantal recente publicaties zijn een viertal andere opties te onderscheiden: geen verdere aanpassing van het grondbeleid, het voeren van een actief grondbeleid door de overheden, wijziging van de Ontheingingswet en de invoering van vormen van bestemmingsheffingen. Deze mogelijkheden worden tenslotte besproken. In [tabel 1](#) zijn de effecten van de opties op de twee, eerder onderscheiden, problemen in de grondmarkt weergegeven.

**Tabel 1. Verschillende maatregelen en de effecten daarvan op de twee gesignaleerde problemen in de grondmarkt**

Maatregel	Drukken prijs van niet-bouwrijpe grond	Versterken regierol overheid
Aanpassing WVG	Geen effect	Enig effect
Aanpassing Ontheingingswet (grondslag schadeloosstelling)	Veel effect (bij onteigening)	Enig effect
Aanpassing Ontheingingswet (schrappen zelfrealisatie)	Veel effect	Veel effect
Grondexploitatieheffing	Enig effect	Enig effect
Beperken RO -instrumentarium	Veel effect	Negatief effect, maar dit effect wordt juist beoogd
Geen aanpassing grondbeleid		
Actieve grondpolitiek	Negatief effectief	Enig effect
Bestemmingsheffing	Effect	Effect

Het afzien van aanpassing van het grondbeleid veronderstelt dat de overheid inmiddels over een voldoende effectief instrumentarium beschikt. In deze optie staat de regulering door de markt voorop. Om te voldoen aan de voorkeuren van burgers en markt moet de rol van de ruimtelijke ordening worden teruggedrongen. Het restrictieve ruimtelijk beleid wordt in deze benadering verantwoordelijk gesteld voor de schaarste en het opdrijven van de grondprijzen. De rol van de marktpartijen moet in positieve zin worden benut, omdat hierdoor de economische dynamiek juist wordt vergroot<sup>6</sup>. Een goede marktwerking, resulterend in een lagere grondprijs, kan vanuit het consumentenbelang de prijs-kwaliteitsverhouding verhogen. De prikkel om vroegtijdig grondposities te verwerven zal dan waarschijnlijk verminderen<sup>7</sup>. Het is echter de vraag of een vrijere marktwerking wel voldoende rekening zal houden met de externe gevolgen van de ruimtelijke ingrepen voor bijvoorbeeld het milieu, natuur en landschap en ruimtelijke kwaliteit.

De overheid kan er ook voor kiezen om zelf een actief grondbeleid te gaan voeren. Dit betekent meebieden op de markt en speculanten en ontwikkelaars de loef afsteken. Dit heeft vrijwel zeker een prijsopdringend effect. Overigens is er ook een democratisch probleem. Een overheid kan zich moeilijk jaren vooruit binden aan een koop als er nog geen democratisch besluit is over bestemming, locatie of

investering. Als een democratisch besluit een voorwaarde is, heeft de overheid echter bij onze open besluitvormingsprocedures altijd een achterstand op de particuliere ondernemer.

Uitgangspunt van de wijziging van de Ontheigeningswet in 1981 onder het kabinet van Agt-Wiegel was schadeloosstelling op basis van de methode 'verkeerswaarde-min'. De verkeerswaarde moet hierbij worden geëlimineerd voor de invloed van overheidswerken en de onevenredige invloed van nieuwe bestemmingsplannen. In de juridische praktijk moet de overheid echter nog steeds betalen voor de nieuwe bestemming, omdat in procedures wordt geredeneerd dat niet de nieuwe bestemming, maar de natuurlijke ligging (bijvoorbeeld aan een verkeersader of de rand van de stad) de waarde bepaalt. Ook wordt de ontheigeningsprijs gebaseerd op recente transacties, waardoor aankopen door speculanten doorwerken. Reparatie van de wet om de bedoelingen van de wijziging van 1981 alsnog te realiseren is daarom een optie.

Ook zou de Ontheigeningswet kunnen worden gewijzigd om te bereiken dat zelfrealisatie geen reden meer kan zijn om niet tot ontheigening over te gaan. Het wezen van de wet wordt daarmee aangetast, omdat ontheigening daarin wordt gezien als 'uiterst hulpmiddel'. Er is echter reden tot ont koppeling van eigendom van de grond en het bouwrecht. Door vroegtijdige grondverwerving creëren ontwikkelaars steeds vaker een monopoliepositie en is er van concurrentie op de bouwmarkt steeds minder sprake. Prie-mus heeft in dit verband de interessante suggestie gedaan om eigendom van grond en het bouwrecht te ont koppelen met behoud van marktwerking<sup>8</sup>. Om concurrentie op de bouwmarkt te versterken, zou volgens hem de overheid moeten kunnen verhinderen dat een bedrijf dat in het recente verleden grond heeft gekocht met het oog op verwachte bestemmingswijzigingen, andere concurrenten buiten sluit. De overheid zou in deze benadering op basis van een programma van eisen een concrete prijsbieding moeten vragen aan een aantal ontwikkelaars (waaronder de grondbezitter) en een keuze moeten maken voor de aanbidding met de meest aantrekkelijke prijs-kwaliteitverhouding. Op deze wijze blijft er sprake van marktwerking en wordt de ontwikkelaar niet ontheigend zolang hij in staat is de bestemming op de meest concurrerende wijze te realiseren.

Het CPB bepleit een vergelijkbare benadering: het veilen van bouwgrond en bouwrechten door de overheid<sup>9</sup>. Het meest eenvoudig lijkt het veilen van de grond. De winnaar bouwt volgens het bestemmingsplan en gestelde randvoorwaarden en is verder geheel vrij. Een andere mogelijkheid is het veilen van bouwrechten. Deze veiling kan binnen ruime kaders of strikte bepalingen ('beauty contest') plaatsvinden. Elders heeft het CPB geopperd na te gaan of het op grond van de Mededingingswet juridisch mogelijk is om het verkrijgen van marktmacht door ontwikkelaars en bouwbedrijven op basis van het bezit van de grondposities te verbieden<sup>10</sup>.

De vrees dat voor een aanpassing van het wezen van de Ontheigeningswet onvoldoende politieke draagvlak bestaat, is voor het onderzoeksinstituut Nyfer mede aanleiding om de invoering van een bestemmingsheffing te bepleiten<sup>11</sup>. In afzonderlijke publicaties heeft Nyfer de mogelijkheid van de heffing uitgewerkt voor de financiering van de verplaatsing van Schiphol en de aanleg van een nieuwe, technologisch hoogwaardige spoorinfrastructuur, de zweef trein, in de Randstadring en voor het traject Amsterdam- Groningen<sup>12</sup>. De gedachte achter de heffing is simpel: "Als de overheid met grote financiële offers een groot werk realiseert en als gevolg daarvan (...) een onevenredige stijging van de grondwaarde wordt gegenereerd in een bepaald gebied, dan is het alleszins redelijk dat die onevenredige waardetoeename niet toevalt aan de toevallige grondeigenaar doch geheel of gedeeltelijk aan de overheid toekomt ter financiering van het werk dat die waarde stijging genereert." Voor de bestemmingsheffing gelden een aantal stringente vereisten zoals een duidelijke gebiedsafbakening, een duidelijk verband tussen werk en waarde stijging, het beperken van de heffing tot het onevenredige deel van de waarde stijging en het toekennen van de heffing aan het werk dat de waarde stijging heeft gegenereerd. Een imperfectie in de voorstellen voor bestemmingsheffing is dat de heffing zich richt op nieuwe bestemmingen en niet op de waardevermeerdering van de bestaande bebouwing. Het gelijkheidsbeginsel is daarmee in het geding.

Het CPB doet een andere, in de kern vergelijkbare, suggestie met een meer algemene strekking. Het uitgangspunt is dat bij aankoop van landbouwgrond kan worden volstaan met het compenseren van de schade die bij aankoop van het bedrijf wordt veroorzaakt<sup>13</sup>. Ter compensatie van de negatieve externe effecten, die uitbreiding van het bebouwd gebied tot gevolg heeft, wordt een heffing op de te bebouwen grond voorgesteld, die gelijk kan zijn aan de marktprijs van de bouwgrond (gecorrigeerd voor ontwikkelingskosten) minus de agrarische waarde (inclusief schadevergoeding). De opbrengst moet ook hier ten goede komen aan de (regionale) overheid.

Al deze opties bewegen zich in het spanningsveld tussen particuliere beschikkingsmacht en overheidssturing. Dat verklaart de (politieke) weerbarstigheid van het thema. Dit kan goed worden geïllustreerd aan de hand van [tabel 1](#). De maatregelen die veel effect sorteren op zowel het drukken van de prijs van niet-bouwrrije grond als het versterken van de regierol van de overheid hebben betrekking op aanpassing van de Ontheigeningswet en liggen politiek zeer gevoelig. Daarentegen sorteren de maatregelen die politiek haalbaar lijken, zoals de aanpassing van de Wvg en de invoering van een nieuwe grondexploitatieheffing, slechts weinig effect. In dit spanningsveld lijkt het alternatief van de bestemmingsheffing perspectiefrijk. De heffing heeft echter een ander probleem die de toepasbaarheid twijfelachtig maakt, de juridische vormgeving. Dit betreft onder andere de gebiedsafbakening en de bepaling van het verband tussen werk en waarde stijging. Het blijft dus zoeken naar de Heilige Graal.

---

## 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: Marktwerving voor bedrijventerreinen](#)

Statistiek: [Ruimte en restricties](#)

## Epiloog

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

---

1 Kolpron, *Grondbezit en grondverwerving VINEX-uitleglocaties*, Rotterdam, 1998.

2 De hoogte van de agrarische verkeerwaarde is afgeleid van de prijs die momenteel in (delen van) de provincie Groningen voor agrarisch bestemde grond wordt betaald. Ook in deze prijs is er sprake van invloed verstedelijking en druk van uitgekochte agrariërs uit andere landsdelen. De grondprijs lag in Groningen tot voor enkele jaren op twee tot vier gulden per vierkante meter.

3 Zie bijvoorbeeld: H. de Wolff, D. Groetelaers, J. de Jong, *Eerste ervaringen Wet voorkeursrecht gemeenten*, Delft University Press, 1998 en *De Wet voorkeursrecht gemeenten in de praktijk*, VNG-uitgeverij, Den Haag, 1999.

4 Zie onder andere brief VNG aan de minister van VROM, 7 januari 1999.

5 Zie brief minister van Financiën aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten Generaal, 1 november 1999.

6 Zie hiervoor bijvoorbeeld: W.K. Korhals Altes en B. de Graaf, *Grondmarkt en ruimte voor economische dynamiek*, in *Stedenbouw en Ruimtelijke Ordening*, 1998-3; W. Schrieks, Het kabinet hoeft geen list te verzinnen, *Cobouw*, 11 februari 1999 en T. Kreukels en F. van Dam, Ruimtelijke ordening is ook een zaak van de markt, *NRC*, 3 april 1999.

7 CPB, [Woningbouw - tussen markt en overheid](#), bijzondere publicatie nr. 17, Sdu Uitgevers, Den Haag, 1999, blz. 23 e.v. / blz. 45 e.v.

8 H. Priemus, *Marktwerving in het ruimtelijk beleid*, mogelijkheden en grenzen, discussiepaper voor het ministerie van Economische Zaken, 29 januari 1999.

9 Zie CPB, nr. 17, blz. 66 en CPB, [De grondmarkt - een gebrekkige markt en een onvolmaakte overheid](#), bijzondere publicatie nr. 18, Sdu Uitgevers Den Haag, 1999, blz.120 e.v.

10 Zie CPB, nr. 17, blz. 8.

11 Nyfer, *Geld uit de grond, financiering van infrastructuur*, Sdu Uitgevers, Den Haag, oktober 1998.

12 Nyfer, *Schiphol, zee van ruimte*, Nyfer Breukelen, maart 1999 en Nyfer, *Sporen van vooruitgang*, Nyfer Breukelen, oktober 1999.

13 zie CPB, nr. 18, blz. 111 e.v.